

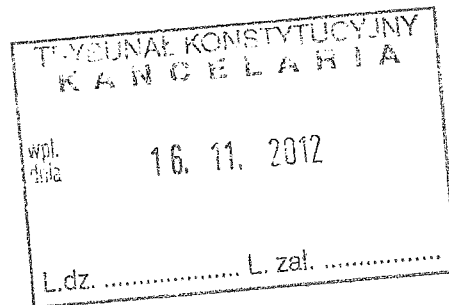


SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 16 listopada 2012 r.

Sygn. akt K 30/12

BAS-WPTK-1857/12



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z 12 lipca 2012 r. (sygn. akt K 30/12), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm.), jest **niezgodny** z art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO, wnioskodawca) we wniosku z dnia 19 lipca 2012 r. (dalej: wniosek) zarzuca art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm.; dalej: p.g.k., prawo geodezyjne) naruszenie art. 92 ust. 1 w związku z art. 217 Konstytucji.

Zaskarżony przepis stanowi: „Minister właściwy do spraw administracji publicznej określi, w drodze rozporządzeń: 1) w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rozwoju wsi: (...) 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”.

Art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b prawa geodezyjnego zawiera upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Przedmiotem zaś upoważnienia jest ustalenie wysokości opłaty za usługi o charakterze geodezyjno-kartograficznym świadczone przez podmioty publicznoprawne (dalej: opłata za czynności geodezyjne i kartograficzne). W aktualnym stanie prawnym wysokość opłat unormowana jest w rozporządzeniu 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).

II. Zarzuty wnioskodawcy

Rzecznik Praw Obywatelskich podnosi, że opłaty za czynności geodezyjne i kartograficzne są środkami publicznymi stanowiącymi niepodatkową należność budżetową o charakterze publiczno-prawnym (wniosek, s. 5). Mają więc charakter

daniny publicznej, wobec której stosuje się art. 217 Konstytucji. Przepis ten zwięźsza obszar regulacji podustawowej (wniosek, s. 6). Zdaniem RPO „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” (wniosek, s. 6-7). Prawo geodezyjne i kartograficzne wprowadza sporne opłaty, określa zwolnienia od obowiązku uiszczenia opłaty, natomiast ich wysokości ma określić organ władzy wykonawczej w formie rozporządzenia.

W opinii RPO przepis zawierający upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia jest niezgodny z art. 92 ust. 1 w związku z art. 217 Konstytucji, gdyż:

Po pierwsze, zakres spraw przekazanych do regulacji w drodze aktu podustawowego wkracza w materię zastrzeżoną dla ustawy, bowiem w świetle art. 217 Konstytucji na ustawodawcy spoczywa obowiązek określenia zasad ustalania wysokości opłaty (wniosek, s. 6 i 7); „W rezultacie wszystkie istotne elementy stosunku daninowego powinny być zamieszczone w ustawie, zaś do unormowania w drodze rozporządzenia mogą być przekazane tylko te sprawy, które nie mają istotnego znaczenia dla konstrukcji daniny” (wniosek, s. 10).

Po drugie, upoważnienie do wydania rozporządzenia nie spełnia konstytucyjnego warunku szczególowości pod względem treściowym. „Wytyczne zawarte w art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b prawa geodezyjnego i kartograficznego nie zawierają jednak wymaganej przez Konstytucję szczególowości 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 utrzymanie państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Wytyczne te są więc tak ogólnikowe i pojemne, że określając wysokość opłat organ może z nich wyinterpretować dowolną wskazówkę” (wniosek, s. 11).

Po trzecie, „[R]ozporządzenie 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 związane są 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 opłat a poszczególnymi czynnościami związanymi z prowadzeniem zasobu. W rzeczywistości to na poziomie rozporządzenia (...) kształtowany jest katalog czynności, za które pobierane są opłaty” (wniosek, s. 12).

III. Wzorce kontroli

1. Pierwszym wzorcem jest art. 92 ust. 1 Konstytucji, który określa standardy wydawania rozporządzeń. Zgodnie z tym przepisem: „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”. Przepis ten: „[O]kreśla z jednej strony wymogi, jakie muszą zostać spełnione przez ustawodawcę przy udzielaniu upoważnień do wydawania rozporządzeń, a z drugiej strony – wymogi, jakie muszą spełniać rozporządzenia wydawane na podstawie tych upoważnień” (wyrok TK z 14 lutego 2006 r., sygn. akt P 22/05). Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, rozporządzenia muszą mieścić się w granicach upoważnienia ustawowego, a ponadto powinny realizować wytyczne i cele określone przez ustawę. Rozporządzenie jest bowiem formą prawodawstwa delegowanego (zob. B. Skwara, *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2010, s. 223 i n.) i może być uchwalane tylko na podstawie szczegółowej dyspozycji zawartej w ustawie. Z kolei przepis upoważniający musi określać: organ uprawniony do wydania rozporządzenia (szczegółowość podmiotowa), zakres spraw przekazanych do uregulowania (szczegółowość przedmiotowa) oraz wytyczne (szczegółowość treściowa).

Cechą rozporządzenia jest powiązanie treściowe między przepisami ustawy, wyznaczającymi podstawowe regulacje w danej dziedzinie, a przepisami wydanego na jej podstawie rozporządzenia, konkretyzującymi postanowienia ustawowe. W rozporządzeniu mogą być uregulowane wyłącznie materie przekazane wyraźnie przez przepis upoważniający, zaś przepisy rozporządzenia mają służyć realizacji

postanowień zawartych w ustawie. Rozporządzeniodawca nie może tym samym nadawać dowolnej treści regulacjom przyjętym w akcie wykonawczym, muszą one pozostawać spójne („wykonawcze”) względem postanowień ustawowych. Ten drugi aspekt jest realizowany przez obowiązek zawarcia w upoważnieniu wytycznych wskazujących merytoryczny kierunek regulacji.

Zakres rozporządzenia wyznaczają sprawy, które ustawodawca może przekazać do uregulowania w rozporządzeniu. Po pierwsze, nie mogą to być zagadnienia nieuregulowane na poziomie ustawowym. Stopień koniecznej regulacji ustawowej nie jest przy tym stały i zależy od normowanej materii. Minimalnym wymogiem jest, by ustawa zawierała „merytoryczną treść dyrektywną, której wykonaniu przepisy rozporządzenia mają służyć” (wyrok TK z 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99). W judykatach Trybunału Konstytucyjnego powszechny jest pogląd, że im bardziej dana materia dotyczy sfery praw i wolności jednostki, tym bardziej zawężeniu ulega przedmiot rozporządzenia, co odnosi się zarówno do zagadnień prawa materialnego, jak również procedury (por. wyroki TK z: 2 grudnia 2009 r., sygn. akt U 10/07; 10 marca 2010 r. sygn. akt U 5/07). Po drugie, nie mogą to być sprawy mające istotne znaczenie dla konstrukcji normowanej instytucji (por. wyrok TK z 10 września 2010 r., sygn. akt 44/09). Po trzecie, nie mogą to być sprawy, które ustrojodawca objął dyrektywą zupełności regulacji ustawowej. Możliwość przekazania ich do unormowania w rozporządzeniu jest, co do zasady, niedopuszczalna (tak L. Garlicki, M. Zubik, *Ustawa w systemie źródeł prawa* [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005, s. 59).

Wytyczne mogą przybierać różną postać redakcyjną. Mogą one mieć zarówno charakter „negatywny” (tzn. ze wszystkich wchodzących w rachubę rozstrzygnięć rozporządzeniodawcy mogą wykluczać te, których ustawodawca sobie nie życzy), jak i charakter „pozytywny” (np. wskazując kryteria, którymi powinien się kierować twórca rozporządzenia normując przekazany mu zakres spraw, wskazując cele jakie ma spełniać dane unormowanie, czy funkcje które ma spełniać instytucja, której ukształtowanie ustawa powierzyła rozporządzeniu). Ponadto sposób ujęcia wytycznych, zakres ich szczegółowości i zawarte w nich treści są w zasadzie sprawą uznania ustawodawcy. „Wytyczne” nie muszą być także zawarte w przepisie formującym upoważnienie do wydania rozporządzenia. Możliwe jest zamieszczenie ich w pozostałych przepisach ustawy, pod warunkiem, że istnieje możliwość

precyzyjnego zrekonstruowanie treści wytycznych (wyrok TK z: 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99).

2. Drugim wzorcem kontroli jest art. 217 Konstytucji, w myśl którego „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”. Z przepisem tym koresponduje art. 84 Konstytucji, stanowiący: „Każdy obowiązany jest do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie”. Trybunał Konstytucyjny w wyroku wydanym w pełnym składzie z 6 marca 2002 r., sygn. akt P 7/00 wskazał, iż art. 84 Konstytucji jest źródłem normatywnym zasady władztwa podatkowego, zgodnie z którą państwo ma prawo obciążania świadczeniami publicznymi podmiotów znajdujących się w sferze jego władzy w celu sfinansowania zadań publicznych. Art. 217 Konstytucji natomiast formułuje zasadę wyłączności ustawowej w dziedzinie obciążeń daninowych, do których zaliczają się podatki i opłaty.

W orzecznictwie TK utworzył sobie drogę pogląd, w myśl którego z art. 217 Konstytucji wynika nakaz uregulowania ustawą wszystkich istotnych elementów stosunku daninowego, składającego się z: określenia podmiotu oraz przedmiotu opodatkowania, stawek podatkowych, zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatku. Zawarte w tym przepisie wyliczenie nie ma charakteru wyczerpującego. Innymi słowy, wszystkie elementy istotne z punktu widzenia konstrukcji podatku lub innej daniny muszą być uregulowane bezpośrednio w ustawie. Ustawodawca natomiast może przenieść do unormowania w drodze rozporządzenia tylko te sprawy, które nie mają charakteru podstawowego dla konstrukcji danej daniny (zob. wyroki TK z: 16 czerwca 1998 r., sygn. akt U 9/97, 1 września 1998 r., sygn. akt U 1/98, a także wydany w pełnym składzie wyrok TK z 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał także, że wyłączność drogi ustawowej w nakładaniu podatków lub innych danin służy stworzeniu silniejszej ochrony proceduralnej praw podatnika wobec organów władzy publicznej. Celem przyjętej w art. 217 Konstytucji zasady wyłączności ustawy w sferze prawa daninowego jest także wzmocnienie pozycji demokratycznych struktur

przedstawicielskich i ich odpowiedzialności politycznej (zob. wyrok TK z 6 marca 2002 r., sygn. akt P 7/00).

Z zasady wyłączności ustawy w dziedzinie obciążeń daninowych wynika niewielki margines zagadnień, które mogą zostać uregulowane przez akty wykonawcze wydane na podstawie i w ramach upoważnienia ustawowego. Przyjęcie zasady wyłączności ustawy w sferze prawa daninowego oznacza także, że upoważnienia do wydawania rozporządzeń zdeterminowane są przede wszystkim brzmieniem art. 217 Konstytucji, w dalszej zaś dopiero kolejności wymaganiami zawartymi w art. 92 Konstytucji. „Podstawowe akty prawne mogą zawierać jedynie zatem takie uregulowania, które stanowią dopełnienie regulacji, zastrzeżonej do materii ustawowej, pod warunkiem, że spełniają wymagania określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Akty podstawowe mogą zatem zawierać wyłącznie regulacje uzupełniające to, co uregulowane zostało w ustawie i tylko w zakresie nie przesądzającym o istotnych elementach konstrukcji podatku” (wyrok TK z 6 marca 2002 r., sygn. akt P 7/00).

IV. Analiza zgodności

1. Rzecznik Praw Obywatelskich kwestionuje konstytucyjność zawartego w art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b prawa geodezyjnego upoważnienia ustawowego w zakresie wadliwie ukształtowanego przedmiotu rozporządzenia oraz w zakresie wadliwie ukształtowanych wytycznych treściowych. Zarzut naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji RPO wiąże z tym, iż ustawodawca przekazał do regulacji w drodze rozporządzenia określenie wysokości opłaty, a więc materii zastrzeżonej – w świetle art. 217 Konstytucji – do regulacji ustawowej. Ponadto sposób sformułowania wytycznych, jak podnosi RPO, jest nieadekwatny do specyfiki regulowanej materii, którą jest ustalenie wysokości daniny publicznej.

2. Ustosunkowując się do tak sformułowanego zarzutu Sejm pragnie odnieść się do wpływu art. 217 Konstytucyjnego na podstawowy wzorzec kontroli, jakim jest art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Po pierwsze, zgodnie z dyspozycją art. 92 ust. 1 Konstytucji upoważnienie zawarte w ustawie powinno określać: 1) organ właściwy do wydania rozporządzenia; 2) zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu; 3) wytyczne

dotyczące treści rozporządzenia. Upoważnienie powinno mieć zatem charakter szczegółowy pod względem podmiotowym (określać organ właściwy do wydania rozporządzenia), przedmiotowym (określać zakres spraw przekazanych do uregulowania) oraz treściowym (określać wytyczne dotyczące treści aktu). Upoważnienie ustawowe musi być wyraźne, a nie oparte na domniemaniu.

Po drugie, art. 217 Konstytucji wyraża zasadę władztwa podatkowego, zgodnie z którą państwo ma prawo obciążania podmiotów znajdujących się w polu jego władzy – w celu sfinansowania zadań państwa. W opinii Trybunału Konstytucyjnego „[A]rt. 217 Konstytucji pozostaje w integralnym związku z art. 92 Konstytucji w tym znaczeniu, iż – nie uchylając zastosowania tego ostatniego przepisu w zakresie prawa daninowego – ustanawia on dodatkowe warunki dopuszczalności wydawania aktów wykonawczych w tej dziedzinie” (wyrok TK z 20 czerwca 2002 r., sygn. akt K 33/01). Dodatkowo Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „[W]ymagania płynące z art. 92 ust. 1 Konstytucji należy rozumieć w ten sposób, że upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia nie może dotyczyć spraw przesądzających o ciężarze (...) daniny” (wyrok TK z 9 września 2004 r., sygn. akt K 2/03). W konsekwencji tego „[W]ymogiem wynikającym z zasady wyłączności ustawowej w dziedzinie prawa daninowego jest uregulowanie w ustawie istotnych elementów konstrukcji daniny, a w wypadku danin publicznych o charakterze niepodatkowym, określenie w ustawie co najmniej dolnych i górnych granic opłaty” (zob. wyrok TK z 15 listopada 2011 r., sygn. akt P 29/10; por wyrok TK z 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09).

Po trzecie, „[W] odniesieniu do opłat o charakterze niepodatkowym – przekazaniu do uregulowania w drodze rozporządzenia może podlegać szerszy zakres spraw niż w wypadku podatków (zob. wyroki TK z: 9 lutego 1999 r., sygn. akt U 4/98 – dotyczący opłaty eksploatacyjnej; 10 grudnia 2002 r., sygn. akt P 6/02 – dotyczący opłat za parkowanie). Trybunał Konstytucyjny uznał w powołanych wyrokach, że określenie w rozporządzeniu stawki opłaty jest dopuszczalne, pod warunkiem wskazania w ustawie minimalnych i maksymalnych stawek lub dostatecznych kryteriów, pozwalających na ustalenie konkretnej stawki (zob. wydany w pełnym składzie wyrok TK z 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09).

3. Pierwszy zarzut RPO dotyczy niewłaściwego ukształtowania przedmiotu rozporządzenia z powodu przekazania do regulacji w akcie podustawowym

wysokości opłaty (daniny publicznej), a więc materii objętej zasadą wyłączności ustawowej.

Ocenę konstytucyjności zakwestionowanego przepisu upoważniającego należy zatem poprzedzić określeniem charakteru opłaty za korzystanie z zasobu geodezyjnego. W rozpatrywanej sprawie kluczowe znaczenie ma to, czy opłaty, o których mowa w art. 40 p.g.k. są daniną publiczną w rozumieniu art. 217 Konstytucji. Od charakteru tej opłaty „[Z]ależy stopień rygoryzmu, jaki powinien zastosować ustawodawca, kształtując obowiązek ponoszenia określonych świadczeń publicznych” (zob. wyrok TK z 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09).

4. Sejm pragnie na wstępie zaznaczyć, że zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i w doktrynie prawa, istnieją istotne różnice w kwestii kwalifikacji opłaty jako daniny publicznej. Z jednej strony Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 6 maja 2003 r., sygn. akt P 21/01 zajął stanowisko, w myśl którego opłaty sądowe w sprawach cywilnych nie są ani podatkiem, ani innymi świadczeniami publicznymi, wobec czego nie stanowią one „daniny publicznej” w rozumieniu przyjętym w art. 217 Konstytucji. Podobne stanowisko zajął W. Sokolewicz stwierdzając, że opłaty nie są daninami publicznymi w rozumieniu art. 217 Konstytucji, gdyż nie wynikają z żadnej ustawy podatkowej i nie są „świadczeniami bezwzględnymi”, natomiast są świadczeniami wzajemnymi, zawierającymi element ceny za usługę świadczoną przez państwo (zob. W. Sokolewicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, t. IV, uwagi do art. 217, s. 33 i 34).

Z drugiej strony przeważająca część doktryny prawa, a także TK przychyliła się do poglądu, który także podziela Sejm, że: „Opłata jest daniną publicznoprawną charakteryzująca się cechami podobnymi do podatku i cła, z tym że w przeciwieństwie do podatków i ceł, opłata jest świadczeniem odpłatnym. Opłaty pobierane są bowiem w związku z wyraźnie wskazanymi usługami i czynnościami organów państwowych lub samorządowych, dokonywane w interesie konkretnych podmiotów. Stanowią zatem swoistą zapłatę za uzyskanie zindywidualizowanego świadczenia oferowanego przez podmiot prawa publicznego. W klasycznej postaci opłaty odznaczają się pełną ekwiwalentnością, co oznacza, że wartość świadczenia administracyjnego odpowiada wysokości pobranej opłaty. Oprócz tego, że są świadczeniami odpłatnymi, są także – jak podatki – świadczeniami pieniężnymi, powszechnymi, bezzwrotnymi, ustalonymi jednostronnie przez państwo (...). Jako

dochody publiczne, przymusowe mogą być pobrane w drodze egzekucji administracyjnej. Opłaty publiczne pobierane są zawsze w związku z określonym, konkretnym działaniem organów państwa (samorządu terytorialnego). Jeżeli opłata pobierana jest za określoną usługę – może zawierać pewne cechy ceny, jeżeli zaś jest świadczeniem dodatkowym, pobieranym w wysokości wyższej niż faktycznie świadczona usługa – zawiera cechy podatku. Dla uznania opłat za dochody i daniny publiczne kluczowe znaczenie mają nie tylko wskazane wyżej cechy, ale i także okoliczność, że przeznaczane są na cele publiczne albo związane są z realizacją takich celów” (wyrok TK z 10 grudnia 2002 r., sygn. akt P 6/02, zob. też wyroki TK z: 9 września 2004 r., sygn. akt K 2/03 (opłata abonamentowa); 10 września 2010 r., sygn. akt P44/09 (opłata lotniskowa); 3 kwietnia 2012 r., sygn. akt K 12/11 (opłata za pobyt w izbie wytrzeźwień), a także wyrok wydany w pełnym składzie TK z 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09 (opłata eksploatacyjna). Z powyższym stanowiskiem TK korespondują poglądy nauki prawa (zob. P. Smoleń, *Opłaty* [w:] *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, red. W. Wójtowicz, Warszawa 2002, s. 257-258; A. Bień-Kacała, *Zasada władztwa daninowego w Konstytucji RP z 1997 r.*, Toruń 2005, s. 129-144; J. Oniszczyk, *Podatki i inne daniny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2001, s. 16).

5. Analizowana opłata związana jest z korzystaniem przez osoby z zasobów państwowego funduszu geodezyjnego i kartograficznego, a także za inne czynności geodezyjne i kartograficzne. Zgodnie z art. 2 pkt 10 p.g.k. przez państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny rozumie się 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. Służy on gospodarce narodowej, obronności państwa, nauce, kulturze, ochronie przyrody i potrzebom obywateli (art. 40 ust. 1 p.g.k.). W jego skład wchodzi zasoby: centralny, wojewódzki i powiatowy. Gromadzenie i prowadzenie państwowego zasobu geodezyjnego oraz 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. Zgodnie z art. 40 ust. 3c prawa geodezyjnego udostępnianie danych i informacji zgromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym, 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. Opłaty za czynności geodezyjne i kartograficzne związane z centralnym zasobem stanowią dochód państwowego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym. Środki tego funduszu są przeznaczone na dofinansowywanie zadań związanych z aktualizacją oraz utrzymywaniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. W przypadku zasobów wojewódzkich lub powiatowych – odpowiednio dochód własny województwa lub powiatu (art. 41b ust. 1 i 2 p.g.k.). Z budżetu samorządu województwa i powiatu są finansowane zadania związane z gromadzeniem, aktualizacją, uzupełnianiem, udostępnianiem i zabezpieczaniem zasobu geodezyjnego i kartograficznego (art. 41 b ust. 3 p.g.k.).

6. Oceniając, czy wobec analizowanej opłaty stosuje się art. 217 Konstytucji, należy w pierwszej kolejności stwierdzić, czy jest ona świadczeniem należących do dochodów publicznych. W myśl art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.; dalej: 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. Opłata za korzystanie zasobu stanowi dochód państwowego funduszu celowego albo odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego (art. 41 b ust. 1 i 2 p.g.k.). Opłata ma 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. Stanowi więc, w świetle art. 5 ust. 2 u.f.p., dochód publiczny.

Po drugie, opłata 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 (zob. wyrok WSA w Opolu z 26 listopada 2008 r., sygn. akt II SA/Op 294/08).

Po trzecie, analizowana opłata nie ma charakteru podatkowego. „Cechą odróżniającą podatki od innych danin publicznych jest bowiem ich nieodpłatność. W doktrynie prawa nieodpłatność podatku rozumiana jest jako brak bezpośredniego roszczenia do organu państwowego z tytułu samego uiszczenia podatku, a zatem brak bezpośredniego świadczenia wzajemnego ze strony państwa. Nie ma znaczenia w tym kontekście, że podatnik może uzyskiwać świadczenia finansowane z dochodów publicznych, a więc pośrednio także z uiszczonej przez siebie opłaty, które państwo realizuje w ramach wypełniania swych zadań publicznych (np. świadczenia zdrowotne)” (wyrok TK z 19 lipca 2011 r., sygn. akt P 9/09). W badanym przypadku, opłata jest uiszczana za korzystanie z państwowego zasobu geodezyjnego lub za inne czynności geodezyjne i kartograficzne, co świadczy o wzajemności świadczeń. Korzyścią jest np. uzyskanie dostępu do dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej znajdującej się w posiadaniu organów władzy publicznej. Jej wysokość, w świetle art. 40 ust. 5 pkt 1 lit b p.g.k., powinna uwzględniać „[P]otrzeby różnych podmiotów oraz konieczność zapewnienia środków na aktualizację i utrzymywanie państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego”.

Z powyższego wynika, iż sporna opłata jest przymusowym, bezzwrotnym, powszechnym świadczeniem pieniężnym o charakterze publicznoprawnym, stanowiącym dochód funduszu celowego lub samorządu terytorialnego, nakładanym jednostronnie (władczo) przez organ publicznoprawny w celu zapewnienia środków na wykonanie zadań publicznych. Jest też świadczeniem odpłatnym, co wynika z faktu, iż pobierana jest za konkretne usługi i czynności geodezyjne i kartograficzne świadczone przez organy państwowe lub samorządowe jako swoista zapłata.

Przedstawione ustalenia przemawiają za tym, by analizowaną opłatę uznać za daninę publicznoprawną o charakterze niepodatkowym. Na taki charakter opłaty wskazuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych (zob. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 5 września 2012 r., sygn. akt. II SA/Go 433/12). Oznacza to, że do analizowanej opłaty ma zastosowanie art. 217 Konstytucji.

7. Mając na uwadze zarzut naruszenia art. 217 Konstytucji należy więc w pierwszej kolejności ustalić, jaki jest zakres spraw przekazanych do regulacji w drodze rozporządzenia.

W tym miejscu wypada odnotować, że stopień rygoryzmu, jaki powinien zachować ustawodawca, ustalając treść upoważnienia do wydania rozporządzenia, zależy od przedmiotu regulacji. Spełnienie wymogu umieszczenia bezpośrednio w tekście ustawy wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej musi być oceniane ze szczególnym rygoryzmem, gdy regulacja dotyczy władczych form działania państwa wobec obywateli, praw i obowiązków organu administracji i obywatela w ramach stosunku publicznoprawnego lub korzystania przez obywateli z praw i wolności (zob. wyroki TK z: 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99; 29 maja 2002 r., sygn. akt P 1/01; z 14 lutego 2006 r., sygn. akt P 22/05).

Z taką właśnie materią mamy w badanej sprawie. Przedmiotem regulacji jest opłata pobierana za: a) czynności związane z prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego; b) uzgadnianiem usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu oraz związane z prowadzeniem krajowego systemu informacji o terenie, c) udzielanie informacji, d) wykonywanie wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego. Opłata stanowi w całości dochód publiczny. W tym kontekście, jeśli ustawodawca chce skorzystać z normowania analizowanej instytucji w drodze rozporządzenia, musi szerzej i staranniej wyznaczyć jej treść w ustawie albo rozbudować wytyczne ograniczające swobodę organu władzy wykonawczej w kształtowaniu wysokości daniny publicznej. Wynika to z treści art. 217 Konstytucji, który zawęży – w stosunku do art. 92 ust. 1 Konstytucji – zakres spraw przekazanych do rozporządzenia. Analizowana opłata powinna być zatem nie tylko nałożona ustawą, ale także zasady ustalania jej wysokości muszą mieć źródło ustawowe.

Jak wynika z dotychczasowych ustaleń opłata za korzystanie z zasobu geodezyjnego lub za inne czynności geodezyjne i kartograficzne została wprowadzona przez prawo geodezyjne. A zatem jej źródłem normatywnym jest ustawa. Powyższa konstatacja nie wystarcza do stwierdzenia, że zaskarżone upoważnienie czyni zadość wymogom konstytucyjnym. Z treści bowiem prawa geodezyjnego i kartograficznego nie wynika, aby ustawodawca w jakikolwiek sposób ograniczył swobodę organu wykonawczego w określeniu wysokości analizowanej daniny publicznej. Nie unormowano w ustawie tego zasadniczego elementu opłaty,

gdyż: po pierwsze, ustawodawca nie określił minimalnych i maksymalnych stawek analizowanej daniny. Konstytucja nie obliguje prawodawcy do kwotowego określenia wysokości każdej opłaty pobieranej za zróżnicowane korzystanie z zasobu lub za różne czynności geodezyjno-kartograficzne na poziomie ustawowym. W takim przypadku legislatura powinna wskazać jedynie jej górną i dolną wysokość, pozostawiając organom władzy wykonawczej ustalenie stawek za konkretne usługi publicznoprawne. Po drugie, ustawodawca nie wskazał także dostatecznych kryteriów pozwalających na ustalenie wysokości tych opłat. Nie można uznać, że umieszczone w zaskarżonym przepisie wytyczne nakazujące uwzględnianie „[P]otrzeb różnych podmiotów oraz konieczność zapewnienia środków na aktualizację i utrzymywanie państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego” za ograniczające swobodę władzy wykonawczej w zakresie normowania wysokości opłat. Bez wątplenia wiążą one swoją treścią adresata upoważnienia, wyznaczając kierunek rozwiązań zawartych w akcie podustawowym. Zobowiązują one jedynie prawodawcę do zróżnicowania stawek opłat w zależności od kategorii podmiotu i jego interesu prawnego. Nakazują też kalkulowanie ich wysokości w taki sposób, aby zapewniały one utrzymanie zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Z treści wytycznych nie wynika jednak, że dochód z opłat stanowi jedyne źródło finansowania zasobu, ani też nie wynika procentowy udział opłat w pokrywaniu kosztów funkcjonowania państwowego zasobu geodezyjnego. Analizowane wytyczne nie pozwalają więc na kalkulację wysokości tych należności w sposób eliminujący dowolność organu władzy wykonawczej podczas określania ich ostatecznej wysokości (zob. wyrok TK z: 9 lutego 1999 r., sygn. akt U 4/98; 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09; z 3 kwietnia 2012 r., sygn. akt K 12/11).

Analiza treści normatywnych zawartych w prawie geodezyjnym odnoszących się do zaskarżonej opłaty pozwala zdaniem Sejmu stwierdzić, iż zakres spraw przekazanych do regulacji w drodze rozporządzenia narusza art. 217 Konstytucji, gdyż przenosi na organ władzy wykonawczej kompetencję do unormowania zasadniczych elementów daniny publicznej. Inaczej rzecz ujmując, upoważnienie ustawowe, by uczynić zadość konstytucyjnemu minimum, powinno zostać uzupełnione o wskazanie co najmniej górnej i dolnej granicy opłaty lub zasad kalkulacji wysokości tej opłaty, jako że organ wykonawczy nie może określać konkretnych stawek w sposób arbitralny, bez odniesienia się do ustawowych kryteriów.

Tym samym art. 40 ust. 5 pkt 1 lit b p.g.k. **jest niezgodny** z art. 217 Konstytucji.

8. Drugi problem, wyłaniający się z zrzutów RPO, dotyczy wytycznych co do treści zawartych w zaskarżonym przepisie. Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia powinno zawierać wytyczne dotyczące treści rozporządzenia. Przez wytyczne należy rozumieć wskazówki co do treści aktu normatywnego lub wskazania kierunku merytorycznych rozwiązań.

Kontrola wytycznych sprawowana przez Trybunał Konstytucyjny ogranicza się, na kanwie zawisłej sprawy, do dwóch zagadnień. Po pierwsze, do zbadania, czy w ustawie zawarto w ogóle jakieś wytyczne, gdyż ich brak przesądza o niekonstytucyjności upoważnienia. Po drugie, do ustalenia, czy kształt wytycznych pozostaje w zgodzie z zasadą wyłączności ustawy w sferze prawa daninowego. W analizowanej sprawie chodzi więc o odpowiedź na pytanie, czy ustawodawca zawarł wytyczne co do sposobu wyliczenia daniny publicznej oraz ustalenia katalogu czynności, za które pobierana jest należność, ograniczające swobodę rozporządcy w zakresie określenia wysokości opłat za czynności geodezyjne lub kartograficzne, a ponadto czy wytyczne te spełniają wymogi wynikające z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

9. Artykuł 40 ust. 5 pkt 1 lit. b prawa geodezyjnego upoważnia ministra właściwego do spraw administracji publicznej do określenia wysokości kwestionowanych przez wnioskodawcę opłat „uwzględniając potrzeby różnych podmiotów oraz konieczność zapewnienia środków na aktualizację i utrzymywanie państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego”.

Użyte w kwestionowanym przepisie wytyczne budzą, zdaniem Sejmu, poważne wątpliwości konstytucyjne z uwagi na następujące okoliczności. Po pierwsze, trudno jest uznać „potrzeby różnych podmiotów” za precyzyjne kryterium służące ustaleniu wysokości daniny publicznej, gdyż opłaty pobierane są w związku z konkretnymi usługami i czynnościami organów państwowych lub samorządowych, dokonywanych w interesie konkretnych podmiotów. Służą więc zaspakajaniu prywatnych potrzeb. Innymi słowy, usługi publiczne są niezbędne i konieczne do realizacji indywidualnych interesów, stanowiąc odpowiedź na zidentyfikowane potrzeby podmiotów prywatnych. Oznacza to, że kryterium „uwzględniania potrzeb”

mieści się w istocie w usługi publicznej. W związku z tym analizowana wytyczna jest mało precyzyjnym kryterium pozwalającym na ustalenie wysokości opłat.

Ponadto, biorąc pod uwagę powszechny charakter opłat publicznych trudno jest ustalić znaczenie zwrotu „różne podmioty”. Bez wątplenia, podmioty korzystające z zasobu geodezyjnego i kartograficznego mogą mieć różny status prawny, jak również legitymują się odmiennym interesem prawnym. Mogą to być zatem podmioty dalece zróżnicowane. Stąd też nie stanowi w istocie żadnej wskazówki zawarty w przepisie upoważniającym wymóg „uwzględnia potrzeb różnych podmiotów”. Z tak określonej wytycznej może - co najwyżej - wynikać nakaz zróżnicowania wysokości opłat w zależności od interesu prawnego podmiotu (w szczególności poprzez zróżnicowanie uwzględniające wartość danej usługi). Prawo geodezyjne nie zawiera jednak wystarczająco precyzyjnych wskazówek, w szczególności nie wyznacza dolnych i górnych stawek opłaty. Z samego zatem obowiązku zróżnicowania ich wysokości nie wynikają konkretne wskazania.

Po drugie, „konieczność zapewnienia środków na aktualizację i utrzymywanie państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego” jest kryterium obiektywnym i wymiernym. Określenie to wskazuje cel, na jaki opłata ma być przeznaczona. Natomiast nie odpowiada na pytanie, jak uregulować wysokość konkretnych opłat. Ustawowy cel tych daniny nie limituje bowiem górnych granic odpłatności za świadczone usługi. W tym zakresie ustawodawca pozostawił swobodę i dowolność organowi wydającemu rozporządzenie. W jego gestii znalazło się więc kwotowe zakreślenie wysokości opłat za każdą czynność geodezyjną lub kartograficzną.

W przedmiotowej sprawie ustawodawca powinien określić górne i dolne stawki opłat lub wyczerpująco unormować zasady kalkulacji tych należności w celu wyeliminowania dowolności podczas określania ich ostatecznej wysokości (wyrok TK z 3 kwietnia 2012 r., sygn. akt K 12/11). Tego obowiązku nie wykonał. W tym kontekście, treść wytycznych nie spełnia wymogu szczegółowości treściowej. Sam nakaz kalkulacji wysokości opłat przez uwzględnienie poszczególnych podmiotów i ich potrzeb nie pozwala na jednoznaczne ustalenie, według jakich preferencji ustawodawca chciałby zróżnicować wysokość należności. Ponadto wskazany w upoważnieniu cel pobieranych opłat nie limituje ich maksymalnej wysokości. W analizowanej sprawie wytycznych można by poszukiwać w obrębie przepisów prawa geodezyjnego. Przepisów takich ustawa jednak nie zawiera. Otoczenie normatywne art. 40 p.g.k., zaprezentowane w pkt IV.3 i n. stanowiska nie dostarcza

żadnych danych umożliwiających identyfikację wskazówek, eliminujących dowolność ustalania ostatecznej wysokości analizowanych opłat.

Mając powyższe na uwadze Sejm stwierdza, że art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b p.g.k. **jest niezgodny** z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

10. W odniesieniu do sposobu uregulowania wytycznych w art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b p.g.k. RPO sformułował ponadto zarzut braku określenia na poziomie ustawowym katalogu czynności, za które pobierana jest opłata. Zdaniem wnioskodawcy na podstawie ustawy nie można określić listy podlegających opłacie czynności geodezyjnych i kartograficznych, co jest jednoznaczne z przeniesieniem tej regulacji do rozporządzenia. Zarazem przepis upoważniający do wydania tego rozporządzenia nie zawiera żadnych wskazówek w tym zakresie. Powyższy stan narusza wymogi wynikające z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Niewątpliwie, zgodzić się należy z wnioskodawcą, że zaskarżony przepis upoważniający nie zawiera wytycznych odnoszących się do katalogu czynności podlegających opłacie. Nie dyskwalifikuje to jednak przepisu upoważniającego, gdyż zagadnienie wytycznych (ich wystarczającej treści) musi być rozpatrywane w kontekście wszystkich unormowań zawartych w ustawie. Zgodnie bowiem z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego wytyczne dotyczące treści rozporządzenia mogą być zawarte w obrębie dowolnych przepisów ustawy, a więc nie tylko w przepisie upoważniającym. Wymaga to przeprowadzenia analizy p.g.k. pod kątem tego, czy inne jej postanowienia nie zawierają wskazówek w zakresie wyznaczenia katalogu czynności, za które pobierana jest opłata.

Prawo geodezyjne zawiera szereg przepisów związanych z treścią upoważniania zawartego w art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b p.g.k., nakazując ustalenie wysokości opłat za czynności związane z: a) prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, b) uzgadnianiem usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu, c) prowadzeniem krajowego systemu informacji o terenie, d) udzielanie informacji, a także za wykonywanie wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego. I tak np. art. 2 pkt 11 p.g.k., jak również przepisy zawarte w rozdziale VII odnoszą się do zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Natomiast rozdział III zatytułowany „Czynności geodezyjne i kartograficzne” określa zakres tych czynności i obowiązek zgłoszenia dokumentacji do zasobu. Prawo geodezyjne precyzuje pojęcie „sieci uzbrojenia” (art. 2 pkt 11), jak i szczegółowo normuje

obowiązek inwentaryzacji i ewidencji sieci uzbrojenia w rozdziale V. Z kolei art. 24 p.g.k. reguluje instytucję operatu ewidencyjnego, zaś art. 2 pkt 1 p.g.k odnosi się do krajowego systemu informacji. Także pozostałe rozdziały prawa geodezyjnego normują różnego rodzaju praktyki geodezyjne i kartograficzne (np. rozgraniczenie własności).

Tym samym, ustawa nie zawiera wprawdzie wyodrębnionego katalogu czynności, za które pobierana jest opłata, ale w poszczególnych przepisach je wskazuje. Oznacza to w praktyce, że organ wydający rozporządzenie posiada prawną i faktyczną możliwość ustalenia szczegółowo poszczególnych czynności podlegających opłacie, bowiem zostały one określone przez prawo geodezyjne. Mimo zatem, że przepis upoważniający w istocie nie pozwala na samodzielne wyznaczenie katalogu czynności podlegających opłacie, to jednak p.g.k. zawiera liczne wskazówki ograniczające swobodę rozporządziodawcy w tym względzie.

W związku z powyższym, podniesiony przez wnioskodawcę zarzut braku określenia na poziomie ustawowym katalogu czynności podlegających opłacie nie jest zasadny. Pozostaje to jednak bez wpływu na ogólną ocenę konstytucyjności kwestionowanego przepisu w związku z zarzutem braku wystarczającej szczegółowości wytycznych (art. 92 ust. 1 Konstytucji, por. pkt IV.6-7 stanowiska).

V. Dodatkowe wnioski Sejmu

W przypadku uwzględnienia przez TK wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, Sejm wnosi na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji o odroczenie utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu, tj. art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b prawa geodezyjnego. Zabieg ten umożliwi prawodawcy dokonanie niezbędnych zmian w ustawie i wydanym na jej podstawie rozporządzeniu, z uwzględnieniem wymogów stawianych w tym zakresie przez art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji. Odroczenie wejścia w życie orzeczenia jest niezbędne dla zapewnienia niezakłóconego poboru opłat za czynności geodezyjne i kartograficzne do czasu zmiany przepisów oraz dla zagwarantowania stabilności systemu finansowania państwowego zasobu geodezyjnego, powołanego nie tylko w interesie osób korzystających z niego, ale w interesie ogólnopaństwowym (służy on gospodarce narodowej, obronności państwa, nauce, kulturze, ochronie przyrody i potrzebom

obywateli). Sejm pragnie podkreślić, że sama zasadność ponoszenia opłat za tego rodzaju czynności nie budzi wątpliwości, pod warunkiem, że tryb ich ustalania spełnia standardy konstytucyjnego.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz