

Ekspertyza wstępna w przedmiocie unormowania prawnego opłat za czynności geodezyjne i kartograficzne

1. Przedmiot i zakres ekspertyzy

Przedmiotem zleconej mi ekspertyzy jest wstępna analiza i ocena trzech problemów prawnych, związanych z opłatami za czynności geodezyjne i kartograficzne, mianowicie:

- 1) delegacji ustawowej, zawartej w ustawie - *Prawo geodezyjne i kartograficzne*, do unormowania ww. opłat w drodze rozporządzenia wykonawczego;
- 2) sposobu realizacji tego upoważnienia normatywnego w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 2004 r., w zakresie dotyczącym opłat czynności związane z prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego;
- 3) uprawnień Głównego Geodety Kraju do wydawania wiążących interpretacji prawnych w przedmiocie wysokości opłat.

2. Ustalenie istniejącego stanu prawnego

Problematykę unormowania opłat administracyjnych za czynności geodezyjne i kartograficzne należy postrzegać w szerszym kontekście unormowania ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - *Prawo geodezyjne i kartograficzne* (tekst jednolity: Dz.U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027 z późn. zm.). Dla potrzeb niniejszej opinii podkreślenia wymaga fakt, iż zgodnie z powołaną ustawą Główny Geodeta Kraju (GGK) jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach geodezji i kartografii, wykonującym swoje zadania przy pomocy Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii (art.6 ust.1 i 3).

Z jednej strony GGK podlega nadzorowi ministra właściwego do spraw administracji publicznej (art.6 ust.2), z drugiej jednak, ustawa wyposaża go w znaczące kompetencje nadzorcze (wprost określając mianem organu nadzoru geodezyjnego i kartograficznego – art.6a ust.1 pkt 1 lit.a). W szczególności: nadzoruje on realizację polityki państwa w zakresie geodezji i kartografii, pełni funkcję organu wyższego stopnia w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego w stosunku do wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, a także nadzoruje i kontroluje ich

działania, oraz prowadzi centralny zasób geodezyjny i kartograficzny (art.7a pkt 1 – 3 i nast.).

Ustawa rozbudowuje strukturę Służby Geodezyjnej i Kartograficznej na organy niższego stopnia, tak administracji rządowej jak samorządowej, którymi są: 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) oraz marszałek województwa, wykonujący zadania przy pomocy geodety województwa (wchodzącego w skład urzędu marszałkowskiego), a także starosta wykonujący zadania przy pomocy geodety powiatowego (wchodzącego w skład starostwa powiatowego) (art.6a ust.1 pkt 1 i 2). Ten ostatni na wniosek gminy powierza w drodze porozumienia wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) prowadzenie spraw należących do zakresu jego zadań i kompetencji, w tym wydawanie decyzji administracyjnych (ust.4), natomiast wójt (burmistrz, prezydent miasta) prowadzi powierzone mu sprawy przy pomocy geodety gminnego (wchodzącego w skład urzędu gminy).

Ustawa w kilku przypadkach wskazuje na odpłatność czynności związanych z przedmiotem swej regulacji. I tak, ewidencja gruntów i budynków (rozdział 4), w której zawarte dane stanowią podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych (art.21 ust.1), obejmuje operat ewidencyjny zawierający informacje o gruntach, budynkach i lokalach, a składający się z map, rejestrów i dokumentów uzasadniających wpisy do tych rejestrów.

Ustawa przyjmuje regułę, iż informacje te są jawne, ale udziela się ich odpłatnie na żądanie właścicieli lub osób fizycznych i prawnych, w których władaniu znajduje się grunt, budynek lub lokal, osób fizycznych i prawnych oraz innych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, które mają interes prawny w tym zakresie, a także na żądanie zainteresowanych organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego (art.24 ust.1 - 3). Wyjątek, w postaci zapewnionego nieodpłatnie przez starostę bezpośredniego dostępu do bazy danych ewidencji gruntów i budynków, jednak w ustawowo limitowanych celach i bez prawa ich udostępniania osobom trzecim, dotyczy tylko gmin, marszałków województw oraz Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ust.4 pkt 1 i 2).

W dalszej części (rozdział 7) ustawa normuje państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny, służący gospodarce narodowej, obronności państwa, nauce, kulturze i potrzebom obywateli, składający się z zasobu centralnego, zasobów wojewódzkich i

zasobów powiatowych, stanowiący własność Skarbu Państwa i gromadzony w ośrodkach dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej (art.40 ust.1-2). Czynności w zakresie gromadzenia i prowadzenia tego zasobu, kontrola opracowań przyjmowanych do zasobu oraz jego zainteresowanym jednostkom oraz osobom prawnym i fizycznym należy do GGK, marszałków województw i starostów – odpowiednio do kategorii zasobu, z zastrzeżeniem odpowiedniego nadzoru GGK i wojewódzkich inspektorów nadzoru (ust.3 i 3a).

Ustawa przyjmuje tu kolejną regułę: 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 (art.40 ust.3b). W tym właśnie kontekście zawarte jest upoważnienie ustawowe (jedno z trzech), objęte niniejszą ekspertyzą; ma ono postać następującą: *minister właściwy do spraw administracji publicznej określi, w drodze rozporządzenia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rozwoju wsi - 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 ustawy).

Należy tu dodać, że ustawa określa przeznaczenie tych opłat, normując trójszczeblowy Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym, składający się funduszu centralnego, wojewódzkich i powiatowych, pozostających w dyspozycji odpowiednich organów (art.41 ust.1 i ust.5). Ustawa przewiduje nadto tworzenie Gminnego Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym, w przypadku przejścia kompetencji przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), z odpowiednim zastosowaniem przepisów dotyczących funduszu powiatowego (art.41 a).

Przychodami funduszu centralnego i wojewódzkiego są wpływy ze sprzedaży map oraz innych materiałów i informacji z odpowiedniego zasobu, z opłat za czynności związane z prowadzeniem tego zasobu, oraz z przekazywanych kwartalnie wpłat z funduszy niższego szczebla w wysokości 10 % ich wpływów (art.41 ust.2-3).

Natomiast przychodami funduszy najniższego szczebla, czyli powiatowych, są wpływy ze sprzedaży map, danych z ewidencji gruntów i budynków oraz innych

materiałów i informacji z zasobów powiatowych, oraz właśnie z opłat za czynności związane z prowadzeniem tych zasobów i uzgadnianiem usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu, a także inne wpływy; fundusze te mogą być uzupełniane dotacjami z funduszy wyższych szczebli (ust.3a).

Co jednak najistotniejsze, ustawa reglamentuje cel środków Funduszu; są one przeznaczone na uzupełnienie środków budżetowych niezbędnych na finansowanie zadań związanych z aktualizacją i utrzymywaniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz zakup urządzeń i wyposażenie lokali niezbędnych do prowadzenia tego zasobu (art.41 ust.4). Tak więc Fundusz ma z założenia charakter non-profit.

Wykonanie przytoczonej wyżej delegacji ustawowej stanowi rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 19 lutego 2004 r. *w sprawie 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).

Istotnie, wskazany akt normatywny ma nader specyficzną postać, gdyż zawiera jedynie dwa przepisy prawne. § 1 wskazuje przedmiot regulacji i odsyła do odpowiednich załączników stanowiąc, iż rozporządzenie określa wysokość opłat za:

- 1) czynności związane z prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, które są określone w załączniku nr 1 do rozporządzenia;
- 2) czynności związane z uzgadnianiem usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu, które są określone w załączniku nr 2 do rozporządzenia;
- 3) czynności związane z prowadzeniem krajowego systemu informacji o terenie, które są określone w załączniku nr 3 do rozporządzenia;
- 4) udzielanie informacji, które są określone w załączniku nr 4 do rozporządzenia;
- 5) wykonywanie wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego, które są określone w załączniku nr 5 do rozporządzenia.

§ 2 zawiera natomiast przepis wprowadzający, wskazujący iż rozporządzenie wchodzi w życie po upływie 14-dniowego *vacatio legis*.

W zleceniu ekspertyzy kwestionowane jest unormowanie zawarte w załączniku nr 1, regulujące wysokość opłat za czynności związane z prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, objęte tabelą III, lp. 2, oraz współczynniki tych opłat i pkt 9.9 postanowień dodatkowych tegoż załącznika.

W treści pkt 3 załącznika nr 1 do rozporządzenia, stanowiącego, iż *zakładanie, modernizacja i aktualizacja ewidencji gruntów i budynków, powszechna taksacja nieruchomości, udostępnianie materiałów z zasobu dla sporządzania operatów*

szacunkowych nieruchomości, scalanie i wymiana gruntów, opracowania dla urządzania lasu oraz klasyfikacja gruntów dołączona jest Tabela III, której Lp.2 dotyczy rodzaju opracowania: *modernizacja ewidencji gruntów i budynków* oraz następująco określonej opłaty: 5,00 złotych za każdą działkę oraz 3,00 złote za każdy budynek.

Tabelę tę, operującą wyłącznie kwotowym określeniem opłat, uzupełnia m.in. następujące zastrzeżenie: *w przypadku opracowania polegającego na zmianie nośnika informacji ewidencji gruntów i budynków wysokość opłaty ustala się według tabeli III lp. 2, stosując współczynnik 0,01 (ppkt1).*

Dalsze zastrzeżenia dotyczą innych przypadków, w tym, opracowania polegającego na wykonaniu mapy numerycznej terenu Lasów Państwowych, gdzie wysokość opłat ustala się według tabeli III lp. 5, stosując współczynnik 0,1 (ppkt 2). Co interesujące, w przypadku sporządzania operatu szacunkowego, z którego wyciąg jest przekazany do zasobu, *nie pobiera się opłat określonych w tabeli III lp. 8 (ppkt 4)*, a w razie przekazania do zasobu wyciągu z operatu szacunkowego, dla którego sporządzenia nie były udostępniane z zasobu materiały i informacje, *nie pobiera się opłat wynikających z tabeli III lp. 9 (ppkt 9).*

Natomiast w postanowieniach dodatkowych do omawianego załącznika stanowi się m.in., iż *do czasu ustalenia ogólnie obowiązujących standardów technicznych numerycznego przekazywania do zasobu wyników wykonania prac geodezyjnych i kartograficznych, w przypadku przekazywania przez wykonawcę dokumentacji wynikowej opracowanej w formie zbiorów komputerowych, pozwalających na automatyczne uzupełnianie bazy danych, których format jest zgodny ze standardem ustalonym i ogłoszonym w formie pisemnej, przez właściwy miejscowo organ prowadzący zasób, w drodze obwieszczenia, wysokość opłat ustala się, stosując współczynnik 0,5 (pkt 9.9.)*

3. Analiza prawna problemów objętych ekspertyzą

Upoważnienie ustawowe, zawarte art. 40 ust. 5 pkt 1 lit.b ustawy - *Prawo geodezyjne i kartograficzne* faktycznie jest nadmiernie blankietowe, co nasuwa zastrzeżenia z punktu widzenia zgodności z wymogami art.92 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz.483 z późn.zm.). Przepis ten stanowi:

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 (ust.1).

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

Zawarte w ustawie zasadniczej wymogi prawne stanowienia rozporządzeń wykonawczych do ustawy mają ugruntowaną wykładnię w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Nie poszerzając nadmiernie wyводу, wystarczy przykładowo wskazać argumentację zawartą w wyroku z dnia 10 grudnia 2003 r. (w sprawie z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, sygn. akt K 49/01), którym Trybunał orzekł o niezgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji przepisu art. 5 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2002 r. Nr 42, poz. 369 z późn.zm.) oraz rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 kwietnia 1991 r. w sprawie taksy notarialnej (Dz. U. Nr 33, poz. 146 z późn.zm.). W uzasadnieniu TK podkreślił m.in., że skoro ustawa jest uchwalana przez wybraną demokratycznie reprezentację społeczeństwa, to teoretycznie nie powinna, ze względu na sposób jej uchwalenia, zawierać rozwiązań szkodliwych dla społeczeństwa i poszczególnych jednostek. Z tego wynika *znaczenie konstytucyjnych wytycznych co do treści rozporządzenia wydawanego na podstawie upoważnienia ustawowego*. Szczegółowe wytyczne mają bowiem zapewnić ścisły związek rozporządzenia wykonawczego z treścią ustawy. *Szczegółowość wytycznych ustawowych musi być większa, jeżeli materia doprecyzowana przez rozporządzenie wykonawcze dotyczy spraw podstawowych dla pozycji jednostki w demokratycznym państwie prawnym*. Wymaganie precyzyjnego ustalenia kryteriów, od których zależy wysokość taksy notarialnej znajduje swoje uzasadnienie nie tylko w treści art. 92 Konstytucji, ale także dodatkowo w innych przepisach Konstytucji, w szczególności w art. 2 oraz art. 64. Delegowanie na Ministra Sprawiedliwości kompetencji do wydania rozporządzenia określającego wysokość taksy, bez jakichkolwiek dalszych wskazówek, oznacza więc w konsekwencji, że *poza materię ustawową została całkowicie przeniesiona regulacja o podstawowym znaczeniu z punktu widzenia ochrony interesu publicznego związanego z dostępnością czynności notarialnych*.

W rozpatrywanej sprawie dla Trybunału nie ulegało wątpliwości, że zakwestionowany przepis ustawy nie zawierał jakichkolwiek wytycznych dotyczących treści aktu. Tymczasem *istota rozwiązania przyjętego w art. 92 Konstytucji polega na tym, że wszelkie podstawowe kwestie dotyczące przyszłej regulacji powinny być przesądzone w akcie delegującym, tj. w ustawie* (z odwołaniem do wyroków TK z 6 maja 2003 r., P 21/01, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 37, z 10 września 2001 r., K. 8/01, OTK ZU nr 6/2001, poz. 164). *W tym właśnie rozwiązaniu przejawia się ochronna funkcja ustawy, która zwłaszcza w dziedzinie związanej z kształtowaniem praw i obowiązków obywatelskich nie może być zastępowana przez akty wykonawcze. Tymczasem blankietowość delegacji przejawiająca*

się w braku szczegółowych wytycznych musi siłą rzeczy prowadzić do przeniesienia na akt wykonawczy kompetencji ustawodawczych.

Trybunał zdyskwalifikował zatem przepis ustawy, w którym *kwestia ustalenia wysokości notarialnej taksy maksymalnej została pozostawiona nieomal nieograniczonej swobodzie decyzji organu upoważnionego do wydania przepisów wykonawczych*.

Odnosząc powyższe uwagi do przedmiotu opinii należy stwierdzić, iż co prawda analizowane upoważnienie ustawowe zawiera pewne wskazania, dotyczące *uwzględnienia potrzeb różnych podmiotów oraz konieczności zapewnienia środków na aktualizację i utrzymywanie państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego* – jednak nie są to żadne szczegółowe, skonkretyzowane, czy mierzalne wymogi. Akcentowany tu cel fiskalny, *zapewnienie środków* (w domyśle finansowych) nie pozostaje w żadnej relacji do enigmatycznie ujętych *potrzeb różnych podmiotów*.

Na podstawie wskazanego upoważnienia nie można nawet stwierdzić, czy rozporządzenie wykonawcze z 2004 r. przyjmujące konkretnie ustalone kwoty, pozostaje w granicach upoważnienia, czy nie; czy stawki opłat powinny być np. dziesięciokrotnie niższe, albo też czy mogłyby być np. dwukrotnie wyższe.

W konsekwencji opisanej wadliwości przepisu ustawy - *Prawo geodezyjne i kartograficzne* zawierającego upoważnienie, wadliwy jest także akt normatywny realizujący tę blankietową delegację ustawową, czyli rozporządzenie *w sprawie opłat za czynności geodezyjne i kartograficzne oraz udzielanie informacji, a także za wykonywanie wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego*. Wada ta polega na – dopuszczonej przez ustawę – arbitralności ustaleń stawek opłat.

W literaturze szczegółowo zakwestionowano fakt, iż opłata za czynności geodezyjne i kartograficzne „*jest uznaniowa i zależy od powiatowego ośrodka dokumentacji geodezyjno-kartograficznej (PODGiK), który w imieniu starosty tę opłatę nalicza. A właściwie – od argumentów wykonawcy użytych w korespondencji z geodetą powiatowym*” (dr inż. L. Pietrzak, *Skarbonka powiatowa*; Geodeta Nr 3/2008, s.10 i nast.). Autorka precyzyjnie wskazuje na rozbieżności w praktyce różnych PODGiK, przyjmujących współczynnik za ten sam rodzaj opracowania w skali od 0,01 do 1,0, co oznacza nawet stukrotną różnicę w opłatach. Zważywszy przy tym, iż *zamawiający rzadko podaje w SIWZ sposób naliczania opłaty*, co dla wykonawcy byłoby bardzo korzystne, ponieważ *każdy oferent do ceny przetargowej doliczy taką samą opłatę, a tym samym zachowane zostają zasady uczciwej konkurencji*, Autorka wskazuje na konsekwencję: „*Skutek jest taki, że wykonawcy po zakończeniu prac zaskakiwani są fakturą z opłatą*

naliczoną w sposób, jakiego nie kalkulowali na etapie przygotowania oferty przetargowej. Często ta opłata pochłania cały zysk z wykonanych prac” (op.cit.s.11).

W znacznej mierze podzielam pogląd, iż „takie kwestie, jak: zasady rozliczenia opłat, sposób i termin rozliczenia i pobrania opłaty, wysokość stawek za czynności geodezyjne i kartograficzne oraz wskazanie współczynnika opłat to kwestie stricte ustawowe. Ponadto zarówno ustawa, jak i rozporządzenie nie określają podmiotu, który ma prawo do pobierania opłat, kto ponosi opłaty oraz jakie są skutki zwłoki. Bezpośrednio w ustawie powinna być też określona maksymalna i minimalna opłata” (op.cit., s.13).

Zważywszy niekwestionowaną w doktrynie i orzecznictwie konstytucyjnym zasadę prymatu ustawy w sferze regulacji wolności i praw, trzeba uznać, że podziału materii podlegających reglamentacji prawnej pomiędzy ustawę a rozporządzenie wykonawcze nie można dokonywać w sposób dowolny. Nie oznacza to, by w drodze aktu wykonawczego nie wolno było normować żadnych zagadnień, związanych ze sferą uprawnień i powinności, w tym o charakterze fiskalnym. W istniejącym systemie prawnym można podać przykłady szeregu uregulowań wykonawczych, normujących z upoważnienia ustawy i zgodnie z nią pewne aspekty wolności i praw oraz obowiązków, jednak nie w sposób zasadniczy, czy samoistny, albo w oparciu o arbitralnie ustalone kryteria.

Natomiast najlepszym przykładem zachowania prymatu ustawy w normowaniu tych kwestii może być ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. *o kosztach sądowych w sprawach cywilnych* (Dz.U. Nr167 poz.1398 z późn.zm.), która określa zasady i tryb pobierania kosztów sądowych w sprawach cywilnych, zasady ich zwrotu, ale też konkretnie ustaloną wysokość opłat sądowych w sprawach cywilnych, zasady zwalniania od kosztów sądowych oraz umarzania, rozkładania na raty i odraczania terminu zapłaty należności sądowych (art.1 i passim).

Powracając do wskazanych wyżej problemów z interpretacją wysokości opłat za czynności geodezyjne i kartograficzne należy wskazać, iż o ile opisana wadliwa praktyka jest wynikiem niedostatecznie jasnych, precyzyjnych i spójnych postanowień rozporządzenia, zwłaszcza co do warunków stosowania ww. współczynników – stanowi to kolejny powód dla dyskwalifikacji tego unormowania, mianowicie z racji niezgodności tego aktu z wymogami stanowienia prawa, wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawnego (art.2 Konstytucji RP).

W przytoczonej literaturze wskazano na kolejną wadę o charakterze sprzeczności systemowej. Mianowicie, z cytowanej treści rozporządzenia, zawierającego dyrektywę

stosowania stawek do czasu ustalenia ogólnie obowiązujących standardów technicznych numerycznego przekazywania do zasobu wyników wykonania prac geodezyjnych i kartograficznych – miałyby wynikać, iż standardów takich nie ma. Tymczasem już w ustawie - *Prawo geodezyjne i kartograficzne* zawarto następujące upoważnienie: *Minister właściwy do spraw administracji publicznej, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rozwoju wsi, określi, w drodze rozporządzenia, sposób zakładania i prowadzenia ewidencji gruntów i budynków oraz szczegółowy zakres informacji objętych tą ewidencją, sposób i terminy sporządzania powiatowych, wojewódzkich i krajowych zestawień zbiorczych danych objętych tą ewidencją, a także rodzaje budynków i lokali, które nie będą wykazywane w ewidencji, oraz zakres informacji objętych rejestrem cen i wartości nieruchomości, zapewniając informację o gruntach, budynkach, lokalach, ich właścicielach oraz o innych osobach fizycznych lub prawnych, władających tymi gruntami, budynkami i lokalami, a także szczegółowe zasady wymiany danych ewidencyjnych* (art. 26 ust. 2).

W rzeczywistości, wydane na tej podstawie rozporządzenie z 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków określa m.in. standard formatu wymiany danych ewidencyjnych. Mimo to, w świetle rozbieżnych interpretacji GGK „nie istnieje standard SWDE wprowadzony prawnie poprzez ustawę, rozporządzenie i instrukcję G-5. Każdy starosta może obwieścić własny, co daje możliwość zastosowania w kraju kilkuset standardów”(op.cit., s.13).

Wiąże się z tym problem oceny uprawnień Głównego Geodety Kraju do wydawania wiążących – a przy tym popadających niekiedy we wzajemną sprzeczność - interpretacji prawnych w materii objętej przedmiotem rozważań (cytowane opracowanie podaje przykłady takich nieprawidłowości).

W tej kwestii prezentuję pogląd następujący: niezależnie od przyznanych ustawą Głównemu Geodecie Kraju istotnych kompetencji nadzorczych (vide: pkt 2, nie posiada on uprawnień do stosowania wiążącej wykładni przepisów prawnych. Uprawnienia takiego nie posiada zresztą obecnie żaden organ w polskim systemie władzy publicznej.

Interpretacje GGK, przyjmujące postać pism z określonej daty, opatrzonych sygnaturą – nie mają nawet postaci zarządzenia, w konstytucyjnym ujęciu aktów normatywnych, które to mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty.

Interpretacje te nie spełniają także wymogu wydawania zarządzeń tylko na podstawie ustawy, wreszcie w sposób ewidentny pozostają w kolizji z zakazem

konstytucyjnym: nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów (vide: art.93 ust.1 i 2 Konstytucji RP).

WNIOSKI

W konkluzji powyższych rozważań za uprawnione uważam następujące wnioski:

Ad 1) Delegacja zawarta w ustawie - *Prawo geodezyjne i kartograficzne*, upoważniająca właściwego ministra do unormowania w drodze rozporządzenia wykonawczego opłat czynności geodezyjne i kartograficzne – narusza konstytucyjne wymogi, przewidziane w art.92 Konstytucji RP.

Ad 2) rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 2004 r. ze względu na arbitralność ustaleń stawek opłat oraz brak jasnych, precyzyjnych i spójnych postanowień – pozostaje w kolizji z wymogami art.2 i art.92 Konstytucji RP.

Ad 3) Główny Geodeta Kraju nie posiada przyznanym prawem uprawnień do wydawania wiążących interpretacji prawnych w przedmiocie wysokości opłat, mogących być podstawą dla konkretnych rozstrzygnięć w tej mierze.

Dariusz Dudek