

**WYROK**  
z dnia 25 czerwca 2013 r.  
**Sygn. akt K 30/12\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Małgorzata Pyziak-Szafnicka – przewodniczący  
Teresa Liszcz  
Stanisław Rymar – sprawozdawca  
Piotr Tuleja  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 25 czerwca 2013 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

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) z art. 92 ust. 1 w związku z art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

**I**

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

**II**

**Przepis wymieniony w części I traci moc obowiązującą z upływem 12 (dwunastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.**

UZASADNIENIE

**I**

1. W piśmie z 12 lipca 2012 r., Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO) zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287; dalej: prawo geodezyjne) z art. 92 ust. 1 w związku z art. 217 Konstytucji.

W ocenie RPO, opłaty za czynności związane z prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, uzgadnianiem usytuowania projektowanych sieci

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 11 lipca 2013 r. w Dz. U. poz. 805.

uzbrojenia terenu oraz związane z prowadzeniem krajowego systemu informacji o terenie, za udzielanie informacji, a także za wykonywanie wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego mają charakter danin publicznych w rozumieniu art. 217 Konstytucji. Opłaty te są pobierane za wykonanie zindywidualizowanego świadczenia przez organy władzy publicznej, a jednocześnie mają charakter powszechny i jednostronny. Są one środkami publicznymi stanowiącymi nieopodatkowane należności budżetowe (zob. art. 60 pkt 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm., dalej: ustawa o finansach publicznych).

W ocenie RPO, art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b prawa geodezyjnego jest niezgodny z konstytucyjną regułą wyłączności ustawy w regulacji stosunku daninowego oraz konstytucyjnymi wymogami szczególowości treściowej upoważnienia do wydania aktu podustawowego. Przemawiają za tym następujące argumenty:

Po pierwsze, ustawa przewiduje jedynie obowiązek uiszczenia opłaty za udostępnienie danych i informacji zgromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym oraz określa zwolnienia od tej opłaty (art. 40 ust. 3c *in fine* i art. 40 ust. 3d prawa geodezyjnego). W ocenie RPO, opłaty za czynności geodezyjne i kartograficzne powinny być nie tylko nałożone ustawą, ale ustawa powinna też określać szczegółowo zasady ustalania ich wysokości. Zakwestionowany przepis tymczasem odsyła w sposób ogólny do aktu podustawowego (zob. 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 z 2004 r.).

Po drugie, upoważnienie ustawowe nie zawiera precyzyjnych wytycznych dotyczących treści aktu. Ustawodawca ograniczył się bowiem jedynie do zobowiązania organu wydającego rozporządzenie do uwzględnienia potrzeb różnych podmiotów oraz konieczności zapewnienia środków na aktualizację i utrzymywanie państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Zważywszy na publicznoprawny charakter opłat oraz ich wpływ na korzystanie z konstytucyjnych praw podmiotowych należy przyjąć niewielki margines swobody prawodawcy. Ustawa powinna precyzyjnie określać wszelkie zasadnicze elementy stosunku daninowego.

Po trzecie, zakwestionowany przepis upoważnia do określenia wysokości opłat za czynności związane z prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. W ocenie RPO, nie sposób jednak na podstawie przepisów prawa geodezyjnego ustalić katalogu tych czynności, co prowadzi w istocie do przyznania organowi władzy wykonawczej kompetencji do dowolnego kształtowania relacji zachodzących między wysokością opłaty a poszczególnymi czynnościami związanymi z prowadzeniem zasobu geodezyjnego i kartograficznego. W obowiązującym stanie prawnym, to nie ustawa, lecz rozporządzenie z 2004 r. kształtuje katalog czynności, za które pobierane są opłaty.

2. W piśmie z 16 listopada 2012 r., w imieniu Sejmu, Marszałek Sejmu wniosła o stwierdzenie, że art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b prawa geodezyjnego jest niezgodny z art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji.

2.1. Wychodząc z założenia, że opłata jest daniną publicznoprawną charakteryzującą się cechami podobnymi do podatku i cła, z tym, że w przeciwieństwie do podatków i ceł opłata jest świadczeniem odpłatnym, Marszałek Sejmu stwierdziła, iż opłaty, o których mowa w art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b prawa geodezyjnego mają charakter danin publicznych w rozumieniu art. 217 Konstytucji. Opłaty te są bowiem świadczeniami należącymi do dochodów publicznych (art. 5 ust. 2 ustawy o finansach publicznych) oraz

stanowią dochód państwowego funduszu celowego albo odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego (art. 41b ust. 1 i 2 prawa geodezyjnego). Mają ponadto charakter jednostronny i przymusowy. Przymus w tym wypadku przejawia się w tym, że każdy, kto chce mieć dostęp do danych lub informacji zgromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym albo otrzymać określoną usługę geodezyjną lub kartograficzną musi tę opłatę uiścić. Zarazem przedmiotowo istotne opłaty nie mają charakteru podatkowego, gdyż są uiszczane za korzystanie z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego lub za inne czynności geodezyjne i kartograficzne, co świadczy o wzajemności świadczeń.

2.2. Zdaniem Marszałek Sejmu, art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b prawa geodezyjnego jest niezgodny z art. 217 Konstytucji.

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. Marszałek Sejmu podzieliła stanowisko RPO, że w odniesieniu do opłat, o których mowa w zakwestionowanym przepisie, znajduje zastosowanie wyższy standard oceny konstytucyjnej. Z treści prawa geodezyjnego nie wynika, aby ustawodawca w jakikolwiek sposób ograniczył swobodę organu władzy wykonawczej w określaniu wysokości daniny publicznej. Ustawodawca nie określił też minimalnych i maksymalnych stawek. Ponadto w prawie geodezyjnym brak jest dostatecznych kryteriów materialnych pozwalających na ustalenie wysokości opłat. Zdaniem Marszałek Sejmu, nie można uznać, że umieszczone w zaskarżonym przepisie wytyczne nakazujące uwzględnianie „potrzeb różnych podmiotów oraz konieczność[ć] zapewnienia środków na aktualizację i utrzymanie państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego” ograniczają swobodę władzy wykonawczej w zakresie normowania wysokości opłat.

2.3. Zdaniem Marszałek Sejmu, art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b prawa geodezyjnego jest niezgodny z konstytucyjnym wymogiem szczególowości treściowej wytycznych do wydania aktu podstawowego, a przemawiają za tym następujące argumenty:

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”.

Po drugie, „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 «uwzględniania 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”.

Po trzecie, „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 [danin] 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 określenie wysokości opłat za każdą czynność geodezyjną lub kartograficzną”.

2.4. Marszałek Sejmu wniosła ponadto o odroczenie utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnej normy. Jest to bowiem „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)”.

3. W piśmie z 11 grudnia 2012 r. Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie, że art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b prawa geodezyjnego jest niezgodny z art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji.

Odnosząc się do charakteru daninowych opłat, Prokurator Generalny podzielił argumenty RPO oraz Marszałka Sejmu i stwierdził, że „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”.

Prokurator Generalny podzielił wszystkie argumenty RPO i stwierdził, że art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b prawa geodezyjnego jest niezgodny z konstytucyjną zasadą wyłączności ustawy w regulacji stosunku daninowego oraz konstytucyjnymi wymogami szczególności treściowej upoważnienia do wydania aktu podustawowego. Prawo geodezyjne nakładając obowiązek świadczenia opłaty nie określa podstawowych parametrów tej daniny, uprawniając tym samym organ władzy wykonawczej do uregulowania tej kwestii w akcie o charakterze wykonawczym. Zdaniem Prokuratora Generalnego, warunkiem konstytucyjności takiego rozwiązania byłoby określenie przez ustawę granic wysokości opłat i udzielenie wystarczająco precyzyjnych wskazówek co do sposobu ich uregulowania. Zakwestionowany przepis nie daje jednak odpowiedzi na pytanie jakimi przesłankami powinien kierować się organ władzy wykonawczej.

## II

Na rozprawie 25 czerwca 2013 r. stawili się przedstawiciele wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego. Uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie oraz udzielili Trybunałowi stosownych wyjaśnień.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zakwestionowany przepis.

1.1. Poddany kontroli Trybunału Konstytucyjnego 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.; dalej: prawo geodezyjne) ma następujące brzmienie: „Minister właściwy do spraw administracji publicznej (...) określi, w drodze rozporządzeń: (...) 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”.

1.2. W pierwotnym brzmieniu zakwestionowany przepis stanowił, że Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa (...) określi „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, a także za wykonywanie wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego” (Dz. U. z 1989 r. Nr 30, poz. 163).

W 1998 r. przepis ten zmieniono rozszerzając katalog czynności odpłatnych przez dodanie wyrazów „za udzielanie informacji” po wyrazach „informacji o terenie” (art. 60 pkt 30 lit. c ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa, Dz. U. Nr 106, poz. 668). Następnie art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b prawa geodezyjnego zmieniono w ten sposób, że powierzając właściwemu ministrowi kompetencję do określenia w drodze rozporządzeń wysokości przedmiotowo istotnych opłat zobowiązano go zarazem aby wydając akt w celu wykonania ustawy uwzględnił „potrzeby różnych podmiotów oraz konieczność zapewnienia środków na aktualizację i utrzymywanie państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego” (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).

1.3. Na podstawie art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b prawa geodezyjnego wydane zostało 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 z 2004 r.). Akt ten nie został poddany kontroli w niniejszym postępowaniu.

2. Ocena zgodności art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b prawa geodezyjnego z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

2.1. Art. 92 ust. 1 Konstytucji stanowił przedmiot wielokrotnych rozważań w orzecznictwie konstytucyjnym (zob. m.in. wyroki z: 15 listopada 2011 r., sygn. P 29/10, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 96; 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3; 10 września 2010 r., sygn. P 44/09, OTK ZU nr 7/A/2010, poz. 68; 9 listopada 1999 r., K 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156; 26 października 1999 r., sygn. K 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120; 29 maja 2002 r., sygn. P 1/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 36; 31

marca 2009 r., sygn. K 28/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 28; 16 lipca 2009 r., sygn. K 36/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 111; 11 lutego 2010 r., sygn. K 15/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 11).

Dla potrzeb niniejszej sprawy Trybunał Konstytucyjny uznał za celowe przypomnienie ustaleń dokonanych w wyroku o sygn. K 28/98 oraz podtrzymanych w wyroku o sygn. P 29/10. Trybunał stwierdził wówczas, że „powiązanie unormowań art. 87 ust. 1 i art. 92 Konstytucji z ogólnymi konsekwencjami zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) prowadzi do wniosku, że nie może obecnie w systemie prawa powszechnie obowiązującego pojawiać się żadna regulacja podustawowa, która nie znajduje bezpośredniego oparcia w ustawie i która nie służy jej wykonaniu, stosownie do modelu określonego w art. 92 ust. 1. W tym sensie wyłączość ustawy nabrała pełnego charakteru, ponieważ nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione regulacje podustawowe (o charakterze powszechnie obowiązującym), bez uprzedniego ustawowego ich unormowania. Nie ma więc obecnie potrzeby stawiania pytania, czy dana materia musi być regulowana ustawowo (ponieważ jest to zawsze konieczne w obrębie źródeł powszechnie obowiązującego prawa), natomiast pojawia się pytanie, jaka ma być szczegółowość (głębokość) regulacji ustawowej, a jakie materie wykonawcze można pozostawić rozporządzeniu. Odpowiedź na to pytanie zależy od normowanej materii” (cyt. wyrok o sygn. P 29/10).

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że „minimum treściowe wytycznych nie ma charakteru stałego, a wyznaczane musi być *a casu ad casum*, stosownie do regulowanej materii i jej związku z sytuacją jednostki” (cyt. wyrok o sygn. U 5/06). Wytyczne nie muszą być zawarte w przepisie formułującym upoważnienie do wydania rozporządzenia. Mogą się znajdować w innych przepisach ustawy, o ile tylko pozwala to na precyzyjne zrekonstruowanie treści tych wytycznych (zob. wyrok TK z 3 kwietnia 2012 r., sygn. K 12/11, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 37).

2.2. Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b prawa geodezyjnego jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Przemawiają za tym następujące argumenty:

Po pierwsze, nakaz uwzględnienia przez właściwego ministra „potrzeb różnych podmiotów” nie stanowi w obowiązującym stanie prawnym precyzyjnego kryterium określenia wysokości opłaty oraz metody jej obliczania lub waloryzacji. Prawodawca nie tylko nie określił precyzyjnie kręgu podmiotowego, ale posłużył się niezdefiniowanym normatywnie i subiektywnym pojęciem „potrzeby” zamiast odwołać się do pojęć zastanych w obszarze materialnego i procesowego prawa administracyjnego (np. „interesu faktycznego” lub „interesu prawnego”). Z treści zakwestionowanego przepisu można wyprowadzić jedynie nakaz zróżnicowania opłat z uwagi na różnorodność podmiotów korzystających z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Samo zróżnicowanie nie pozwala jednak wnioskować ani o wysokości opłat, ani o metodzie ich obliczania.

Po drugie, nakazując organowi wydającemu rozporządzenie uwzględnić „konieczność zapewnienia środków na aktualizację i utrzymywanie państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego” prawodawca wskazuje jedynie cel opłat. Z celu tego nie sposób jednak wyprowadzić wytycznych odnośnie do wysokości i metody obliczania opłat. Organowi władzy wykonawczej pozostawiono w tym zakresie pełną swobodę regulacyjną.

Po trzecie, zakwestionowany przepis nie odnosi się w ogóle do kwestii zróżnicowania wysokości opłat z uwagi na czynności związane z funkcjonowaniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego lub zakresem i formami udostępnianych danych i informacji z tegoż zasobu.

2.3. Nie zasługuje natomiast na uwzględnienie argument RPO, że art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b prawa geodezyjnego nie pozwala na precyzyjne określenie przedmiotu opłat. Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd Marszałek Sejmu, że rekonstrukcja normy kompetencyjnej do wydania rozporządzenia nie może abstrahować od – innych niż upoważniające – przepisów prawa geodezyjnego. Relewantne dla interpretacji upoważnienia pojęcia, w szczególności takie jak: państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny, sieć uzbrojenia terenu, krajowy system informacji, operat ewidencyjny, praca geodezyjna, praca kartograficzna, zostały zdefiniowane przez prawodawcę (np. art. 2, art. 24 prawa geodezyjnego). Art. 40 ust. 3c w związku z art. 4 ust. 1a, 1b i 1e prawa geodezyjnego pozwalają z kolei na rekonstrukcję katalogu danych oraz informacji, których udostępnienie jest odpłatne. Organ wydający rozporządzenie nie może zatem swobodnie kształtować przedmiotu opłaty.

2.4. Podsumowując: art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b prawa geodezyjnego jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji przez to, że pozostawia organom władzy wykonawczej pełną swobodę decyzyjną w zakresie kształtowania wysokości opłat oraz metodologii ich obliczania.

### 3. Opłata jako danina publiczna.

3.1. Rozumienie pojęcia „danina publiczna”, o którym mowa w art. 217 Konstytucji, a w szczególności kryteria identyfikacji i rozróżnienia opłaty, podatku i cła, były przedmiotem wielokrotnych rozważań w orzecznictwie konstytucyjnym (zob. m.in. wyrok z 19 lipca 2011 r., sygn. P 9/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 59 oraz wyroki pełnego składu TK z: 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56; 4 listopada 2009 r., sygn. Kp 1/08, OTK ZU Nr 10/A/2009, poz. 145; 26 października 2010 r., sygn. K 58/07, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 80). W warunkach niniejszej sprawy Trybunał Konstytucyjny uznał zatem za celowe jedynie przypomnienie, że daniną publiczną jest „przymusowe, bezzwrotne, powszechne świadczenie pieniężne o charakterze publicznoprawnym, stanowiące dochód państwa lub innego podmiotu publicznego, nakładane jednostronnie (władczo) przez organ publicznoprawny w celu zapewnienia utrzymania państwa (choć mogą mu towarzyszyć także inne cele, np. stymulacyjne, prewencyjne), które służy wypełnianiu zadań (funkcji) publicznych wynikających z Konstytucji i ustaw” (cyt. wyrok o sygn. P 9/09).

3.2. Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że opłaty za czynności związane z prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, uzgadnianiem usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu oraz związane z prowadzeniem krajowego systemu informacji o terenie, opłaty za udzielanie informacji, a także za wykonywanie wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego mają charakter danin publicznych w rozumieniu art. 217 Konstytucji. Przemawiają za tym następujące argumenty:

Po pierwsze, opłaty, o których mowa w art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b prawa geodezyjnego zostały nałożone ustawą i mają charakter powszechnych, jednostronnie ustalanych świadczeń pieniężnych, od których wniesienia uzależnione jest dopiero świadczenie organów władzy publicznej. Polega ono w szczególności na udostępnieniu danych lub informacji zgromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym oraz umożliwieniu wykonania wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego. Nałożenie przedmiotowo istotnych opłat ma charakter czynności z zakresu

administracji publicznej i poddane jest kontroli sądownictwa administracyjnego (zob. postanowienia NSA z: 24 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 52/12 oraz 5 października 2010 r., sygn. akt I OSK 1594/10; zob. też wyrok WSA w Poznaniu z 4 listopada 2009 r., sygn. akt I SA/Po 774/09).

Po drugie, opłaty, o których mowa w zakwestionowanym przepisie są świadczeniami pieniężnym o charakterze przymusowym. Obowiązek zapłaty spoczywa na wszystkich podmiotach prowadzących działalność, z którą związany jest obowiązek wniesienia opłaty. Realizacja tego obowiązku nie zależy od woli podmiotu korzystającego z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Strony nie mają swobody kształtowania treści stosunku prawnego, w szczególności co do wysokości opłaty, ewentualnego jej obniżenia lub odstąpienia od niej oraz terminu zapłaty. W obowiązującym stanie prawnym, odpłatne jest: a) udostępnianie danych i informacji zgromadzonych w bazach danych obejmujących zbiory danych przestrzennych infrastruktury informacji przestrzennej; b) udostępnianie danych i informacji zgromadzonych w bazach danych o szczegółowości zapewniającej tworzenie standardowych opracowań kartograficznych w ustawowo określonej skali; c) udostępnianie map ewidencyjnych, zasadniczych, topograficznych i ogólnogeograficznych w ustawowo określonych skalach; d) udostępnianie innych materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego; e) wykonywanie czynności związanych z udostępnianiem informacji, opracowań i materiałów zgromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym; f) wykonywanie wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego (art. 40 ust. 3c prawa geodezyjnego z zastrzeżeniem 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, Dz. U. Nr 76, poz. 489, ze zm. oraz art. 15 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, Dz. U. z 2013 r. poz. 235). Od opłat, w zakresie wykonywania wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego, prawodawca zwolnił jedynie: prokuraturę, sądy, organy kontroli państwowej oraz organy administracji rządowej i samorządowej w związku z realizacją wyliczonych w ustawie zadań (tj. ujawnienia prawa do nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego w księdze wieczystej, przeniesienia praw do nieruchomości Skarbu Państwa na rzecz jednostki samorządu terytorialnego oraz przeniesienia praw do nieruchomości jednostki samorządu terytorialnego na rzecz Skarbu Państwa).

Po trzecie, opłaty, o których mowa w zakwestionowanym przepisie należą do dochodów publicznych (por. art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.; dalej: ustawa o finansach publicznych). Jak bowiem wynika z art. 41 ust. 1 i 2 oraz art. 41b prawa geodezyjnego, opłaty za czynności związane z korzystaniem i prowadzeniem centralnego zasobu, wchodzącego w skład państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, stanowią przychód Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym. Opłaty za czynności związane z korzystaniem i prowadzeniem wojewódzkich zasobów, wchodzących w skład państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, stanowią z kolei dochód własny budżetu samorządu województwa. Wpływy ze sprzedaży map, danych z ewidencji gruntów i budynków oraz innych materiałów i informacji z zasobów powiatowych, wchodzących w skład państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, a także z opłat za czynności związane z prowadzeniem tych zasobów i uzgadnianiem usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu są z kolei dochodami własnymi budżetu powiatu.

Po czwarte, opłaty, o których mowa w zakwestionowanym przepisie są przeznaczone na realizację celów publicznych. Środki Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym służą bowiem dofinansowaniu zadań związanych z

aktualizacją i utrzymywaniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (art. 41 ust. 3 prawa geodezyjnego). W tym kontekście istotne jest też, że państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny obejmuje: 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 (art. 2 pkt 10 prawa geodezyjnego). Stanowiąc, gromadzoną w ośrodkach dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej, własność Skarbu Państwa, państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny służy gospodarce narodowej, obronności państwa, nauce, kulturze, ochronie przyrody i potrzebom obywateli (art. 40 ust. 1 prawa geodezyjnego).

Po piąte, odnosząc się do kwalifikacji opłat, o których mowa w art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b prawa geodezyjnego, jako danin publicznych w rozumieniu art. 217 Konstytucji, należy zauważyć, że opłaty te są należnościami podlegającymi egzekucji administracyjnej. Art. 2 § 1 pkt 6 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2012 r. poz. 1015) stanowi, że egzekucji administracyjnej podlegają wpłaty na rzecz funduszy celowych utworzonych na podstawie odrębnych przepisów. Przepisem takim jest art. 41 ust. 1 prawa geodezyjnego, w brzmieniu nadanym art. 8 pkt 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241), zgodnie z którym Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym jest państwowym funduszem celowym w rozumieniu ustawy o finansach publicznych (szerzej o kwalifikacji Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym przed zmianą prawodawczą zob. wyrok TK z 21 lutego 2005 r., sygn. U 3/04, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 16).

3.3. Podsumowując: opłaty, o których mowa w art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b prawa geodezyjnego są daninami publicznymi w rozumieniu art. 217 Konstytucji. Przedstawiona powyżej charakterystyka opłat przemawia zarazem za uznaniem ich za daniny, które nie mają charakteru podatkowego.

Zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, art. 217 Konstytucji znajduje zastosowanie nie tylko do podatków, lecz do wszelkich danin publicznych (zob. np. cyt. wyroki o sygn. P 9/09 oraz P 29/10). Niemniej jednak szczegółowe ustalenia odnośnie do charakteru opłaty są istotne, gdyż od nich „zależy stopień rygoryzmu, jaki powinien zastosować ustawodawca, kształtując obowiązek ponoszenia określonych świadczeń publicznych” (cyt. wyrok o sygn. K 10/09).

4. Ocena zgodności art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b prawa geodezyjnego z art. 217 Konstytucji.

4.1. Art. 217 Konstytucji był przedmiotem wielokrotnych rozważań w orzecznictwie konstytucyjnym (zob. cyt. wyroki o sygn. K 10/09 oraz P 9/09; zob. też wyroki z: 10 grudnia 2002 r., sygn. P 6/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 91; 6 marca 2002 r., sygn. P 7/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 13; 16 czerwca 1998 r., sygn. U 9/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 51; 1 września 1998 r., sygn. U 1/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 63; 9 lutego 1999 r., sygn. U 4/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 4; 8 grudnia 2009 r., sygn. K 7/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 166).

W warunkach niniejszej sprawy Trybunał Konstytucyjny uznał za celowe przypomnienie, że „wyliczenie (...) zawarte [w art. 217 Konstytucji] należy rozumieć jako nakaz uregulowania ustawą wszystkich istotnych elementów stosunku daninowego, do których zaliczają się m.in.: określenie podmiotu oraz przedmiotu opodatkowania, stawek podatkowych, zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatku. Trybunał Konstytucyjny podkreślał również, iż wyliczenie zawarte w art. 217

Konstytucji nie ma charakteru wyczerpującego, co oznacza, że wszystkie istotne elementy stosunku daninowego powinny być uregulowane bezpośrednio w ustawie, zaś do unormowania w drodze rozporządzenia mogą zostać przekazane tylko te sprawy, które nie mają istotnego znaczenia dla konstrukcji danej daniny” (cyt. wyrok o sygn. P 7/00).

W tym kontekście należy jednak zwrócić uwagę na rozróżnienie między daninami publicznymi o charakterze podatkowym i niepodatkowym. Ma ono istotne znaczenie dla określenia standardów prawodawczych badanej regulacji, gdyż Trybunał Konstytucyjny przyjmował w swoim orzecznictwie, że – w odniesieniu do opłat o charakterze niepodatkowym – przekazaniu do uregulowania w drodze rozporządzenia może podlegać szerszy zakres spraw niż w wypadku podatków. W wyrokach o sygn. U 4/98 oraz K 10/09 Trybunał Konstytucyjny uznał, że określenie w rozporządzeniu stawki opłaty jest dopuszczalne pod warunkiem wskazania w ustawie minimalnych i maksymalnych stawek oraz dostatecznych kryteriów, pozwalających na ustalenie konkretnej stawki.

4.2. Mając powyższe na uwadze Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b prawa geodezyjnego jest niezgodny z art. 217 Konstytucji. Przemawiają za tym następujące argumenty:

Po pierwsze, kategorie opłat związanych z udostępnianiem danych i informacji państwowego zasobu geodezyjnego, zróżnicowanie opłat, ich wysokość oraz sposób obliczania, jak również terminy wymagalności zostały uregulowane w rozporządzeniu z 2004 r. Akt ten określił również sposób obliczania opłaty w stypizowanych normatywnie i złożonych stanach faktycznych (np. jednoczesnej inwentaryzacji wielu budynków i przyłączy, inwentaryzacji cieków wodnych, uzgadniania sieci uzbrojenia terenu wraz z przyłączami). W rozporządzeniu z 2004 r. wyróżniono pięć podstawowych kategorii opłat: a) za czynności związane z prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego; b) za czynności związane z uzgadnianiem usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu; c) za czynności związane z prowadzeniem krajowego systemu informacji o terenie; d) za poświadczenie zgodności opracowań geodezyjnych lub kartograficznych z dokumentami znajdującymi się w zasobie oraz udzielenie informacji przez udostępnienie kopii map, danych kartograficznych w formie cyfrowej; e) za wykonanie wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego. W ramach każdej z wymienionych powyżej kategorii wyróżnia się wyrażone kwotowo rodzaje opłat (np. za wznowienie znaków granicznych, aktualizację mapy, inwentaryzację przyłącza, transfer danych). Opłaty te w zależności od okoliczności konkretnego stanu faktycznego mogą zostać powiększone o określoną w rozporządzeniu sumę pieniężną. Na ostateczną wysokość opłaty danego rodzaju składa się zatem kwota stała oraz kwota dodatkowa ustalana przez organ administracji publicznej *a casu ad casum*. Przykładowo można wskazać, że ostateczna wysokość opłat za czynności związane z prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego w konkretnym stanie faktycznym zależy w szczególności od liczby działek ewidencyjnych, punktów granicznych, przyłączy, obrębów, budynków, punktów osnowy relewantnych dla danego opracowania geodezyjnego lub od jednostek miary długości sieci uzbrojenia terenu albo powierzchni terenu (Tabele I-VIII załącznika nr 1 do rozporządzenia z 2004 r.). Zważywszy, że w odniesieniu do wskazanej powyżej kategorii opłat, wysokość ich została ustalona jako „ryczałt za całość informacji i materiałów niezbędnych do wykonania prac, a także poświadczenie dokumentów stanowiących wynik prac przeznaczony dla zamawiającego, bez względu na ich ilość”, w rozporządzeniu z 2004 r. dokonano dalszego zróżnicowania w sposobie ustalania ostatecznej wysokości opłaty w zależności od różnych etapów i sposobu prowadzenia prac geodezyjnych (zob. punkt 9 załącznika nr 1 do rozporządzenia z 2004 r.). Niewątpliwie szczegółowa regulacja oraz uzależnienie wysokości opłaty w konkretnym stanie

faktycznym od stałej sumy pieniężnej powiązanej z obiektywnymi czynnikami (np. liczbą działek, jednostką powierzchni, arkuszem mapy, liczbą przyłączy lub punktów osnowy) oraz z normatywnie określonymi przelicznikami gwarantującą stabilność i przewidywalność ciężaru finansowego jaki nakładany jest na jednostkę korzystającą z danych lub informacji państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Niewątpliwie wielość możliwych stanów faktycznych i ich zmienność oraz złożoność opracowań geodezyjnych pragmatycznie uzasadniają uregulowanie problematyki opłat w rozporządzeniu. Nie oceniając konstytucyjności rozporządzenia z 2004 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdza jednak, że w zakresie odnoszącym się do wysokości opłat oraz podstaw ich naliczania akt ten został wydany w braku szczegółowych wytycznych ustawowych i wkroczył w materię zastrzeżoną dla ustawy.

Po drugie, upoważniając organ władzy wykonawczej do wydania aktu na podstawie i w celu wykonania prawa geodezyjnego, w zakresie operacjonalizacji zasady odpłatności za dostęp do zbiorów danych i informacji państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, prawodawca nie określił ani wysokości opłat wprost, ani nie wskazał minimalnych i maksymalnych stawek. Prawodawca nie wyznaczył także przedmiotowych kryteriów, które ograniczałyby właściwego ministra w kształtowaniu wysokości opłat. Nakaz uwzględnienia przy wydawaniu rozporządzenia „potrzeb różnych podmiotów” oraz „konieczności zapewnienia środków na aktualizację i utrzymywanie państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego” nie stanowią precyzyjnych ustawowych kryteriów pozwalających określić wysokości opłat. Art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b *in fine* prawa geodezyjnego nakazuje jedynie zróżnicować stawki opłat w zależności od kategorii podmiotu oraz w taki sposób aby zapewniły utrzymanie własności Skarbu Państwa.

Po trzecie, zważywszy, że prawo geodezyjne wprowadza generalny wymóg odpłatności za dostęp do danych i informacji państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, a krąg zobowiązanych do uiszczenia opłaty jest możliwie szeroki i został określony przez prawodawcę od strony negatywnej (tj. przez wyliczenie kilku podmiotów zwolnionych z opłat), na podstawie zakwestionowanego przepisu nie można jednoznacznie ustalić jakie potrzeby, jakich podmiotów należy wziąć pod rozwagę przy określaniu wysokości przedmiotowo istotnych opłat. Uwzględniając z kolei, że przepisy prawa geodezyjnego nie odnoszą się precyzyjnie do zasad finansowania państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, a w szczególności nie wskazują jaki jest udział – wnoszonych za korzystanie z jego zasobów – opłat w jego utrzymaniu i aktualizacji, na podstawie zaskarżonego przepisu nie można stwierdzić jakiej wysokości powinny być omawiane opłaty.

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że normy konstytucyjne nie wymagają w każdym wypadku kwotowego określenia opłat w ustawie. Przepisy ustawy, w tym niekoniecznie przepis upoważniający do wydania rozporządzenia, mogą bowiem zawierać dostatecznie precyzyjne i obiektywne kryteria przedmiotowe lub wzory obliczeń, które będą pozwalały na określenie wysokości konkretnej opłaty. W uzasadnionych wypadkach, prawodawca może posłużyć się też widełkami wyznaczając przynajmniej maksymalną granicę wysokości opłaty. Ani art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b prawa geodezyjnego, ani żaden przepis tej ustawy takich granic jednak nie formułują.

4.3. Podsumowując: art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b prawa geodezyjnego jest niezgodny z art. 217 Konstytucji przez to, że nie reguluje wszystkich elementów stosunku daninowego.

5. Zastosowanie art. 190 ust. 3 zdanie pierwsze *in fine* Konstytucji.

5.1. Trybunał Konstytucyjny określił inny termin utraty mocy obowiązującej aktu

normatywnego (art. 190 ust. 3 zdanie pierwsze *in fine* Konstytucji).

Rozstrzygnięcie w tym zakresie ma na celu ograniczoną w czasie minimalizację negatywnych systemowo następstw stwierdzenia niekonstytucyjności, przez ochronę zasad konstytucyjnych, które w warunkach niniejszej sprawy są przedkładane ponad hierarchiczną zgodność systemu prawnego. W okresie między ogłoszeniem niniejszego wyroku, a utratą mocy obowiązującej przez przepis oznaczony w jego sentencji, prawodawca zobowiązany jest dokonać stosownej zmiany prawa, aby zapewnić realizację wskazanych w niniejszym wyroku zasad konstytucyjnych. Istotnym elementem działań prawodawcy powinno być również wprowadzenie stosownych reguł intertemporalnych zmierzających do restytucji konstytucyjności tak daleko, jak to możliwe. Bezczynny prawodawczo upływ terminu wynikającego z sentencji niniejszego wyroku będzie oznaczać, że uznany za niekonstytucyjny przepis *ex constitutio* utraci moc obowiązującą, co z kolei może doprowadzić do wystąpienia konstytucyjnie określonych pośrednich skutków stwierdzenia hierarchicznej niezgodności norm (m.in. art. 190 ust. 4 i art. 77 ust. 1 Konstytucji).

5.2. Wskazanie w sentencji na inną datę utraty mocy obowiązującej niż dzień ogłoszenia niniejszego wyroku jest niezbędne dla zapewnienia niezakłóconego poboru opłat związanych z udostępnianiem danych i informacji państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Należy podkreślić, że sama zasadność ponoszenia przedmiotowo istotnych opłat nie budzi wątpliwości. Przyjęcie innego rozwiązania skutkowałoby nieuprawnionym przysporzeniem majątkowym po stronie osób prowadzących zarobkowo działalność geodezyjną i kartograficzną kosztem ogółu jednostek, na które zostałyby przeniesiony ciężar finansowy związany z eksploatacją państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego przez podmioty prowadzące określony rodzaj działalności gospodarczej.

Ponadto utrata mocy obowiązującej upoważnienia ustawowego wraz z ogłoszeniem niniejszego wyroku, a w konsekwencji utrata mocy obowiązującej rozporządzenia z 2004 r., mogłaby doprowadzić do powstania luki konstrukcyjnej. Korzystające z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego podmioty byłyby bowiem nadal zobowiązane do dokonania czynności konwencjonalnej, zarazem jednak brak byłoby – na gruncie obowiązujących przepisów prawa geodezyjnego – normy określającej jak należy postąpić aby dokonać tejże czynności oraz w jakich wypadkach jest ona dokonywana, a w jakich nie.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.