



OPINIA PRAWNA

w przedmiocie:

UWIERZYTELNIANIA DOKUMENTÓW GEODEZYJNYCH

przygotowana na zlecenie:

**POLSKIEGO TOWARZYSTWA GEODEZYJNEGO
Z SIEDZIBĄ W WOLBROMIU**

SPORZĄDZONA: 25 CZERWCA 2015 ROKU W WARSZAWIE

I. ŹRÓDŁA PRAWA I DOKUMENTY

- (1). Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.);
- (2). Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jedn. Dz. U. 2015, poz. 520);
- (3). Ustawa z dnia 5 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. 2014, poz. 897);
- (4). Ustawa z dnia 15 maja 2015r. o zmianie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2015r. poz.831).
- (5). Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 marca 2015 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy- Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. 2015 r. poz. 520);
- (6). Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 9 lipca 2014 r. w sprawie udostępniania materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, wydawania licencji oraz wzoru Dokumentu Obliczenia Opłaty (Dz.U. 2014 r. poz. 917);
- (7). Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 11 lipca 2014 r. w sprawie formularzy dotyczących zgłoszenia prac geodezyjnych i prac kartograficznych, zawiadomienia o wykonaniu tych prac oraz przekazywaniu ich wyników do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (Dz.U. 2014 r. poz. 924);
- (8). Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 5 września 2013 r. w sprawie organizacji i trybu prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (Dz.U. 2013 r. poz. 1183);
- (9). Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 8 lipca 2014 r. w sprawie sposobu i trybu uwierzytelniania przez organy Służby Geodezyjnej i Kartograficznej dokumentów na potrzeby postępowań administracyjnych, sądowych lub czynności cywilnoprawnych (Dz. U z 2014 r. poz.914);
- (10). Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 16 lipca 2001 r. w sprawie zgłaszania prac geodezyjnych i kartograficznych, ewidencjonowania systemów i przechowywania kopii zabezpieczających bazy danych, a także ogólnych warunków umów o udostępnianie tych baz. (Dz.U.2001 nr 78, poz. 837);
- (11). Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908).
- (12). Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz. U. 2014, poz. 101 ze zm);
- (13). Ustawa z dnia z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. 2012, poz. 270 ze zm.).

II. DEFINICJE I SKRÓTY

DEFINICJE I SKRÓTY:	
(1).	„PTG”/ „Zamawiający” Polskie Towarzystwo Geodezyjne z siedzibą w Wolbromiu Adres do korespondencji: Wodzisław Śląski (44-300), ul. Przemysława 9/47;
(2).	„Opiniujący” prof. dr hab. Marek Chmaj z Chmaj i Wspólnicy Sp.k. w Warszawie;
(3).	„Konstytucja” Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.);
(4).	„p.g.k.” Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jedn. Dz. U. 2015, poz. 520);
(5).	„ZTP” Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908);
(6).	„k.p.c.” Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz. U. 2014, poz. 101 ze zm);
(7).	„p.p.s.a.” Ustawa z dnia z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. 2012, poz. 270 ze zm.).

III. WYKAZ DOKUMENTÓW

(1).	Ustawa z dnia 15 maja 2015 r. o zmianie ustawy- Prawo geodezyjne i kartograficzne (druk nr 913);
(2).	Opinia prawna z dnia 21 listopada 2014 r. Biura Prawnego Starostwa Powiatowego w Wejherowie dotycząca uwierzytelniania dokumentów zawartych w Prawie geodezyjnym i kartograficznym;
(3).	Opinia Głównego Legislatora Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu RP z dnia 18 maja 2015 r. do ustawy o zmianie ustawy- Prawo geodezyjne i kartograficzne (druk nr 913);
(4).	Opinia Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 13 kwietnia 2015 r. odnośnie senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy- Prawo geodezyjne i kartograficzne ;
(5).	Opinia Zarządu Polskiego Towarzystwa Geodezyjnego z dnia 13 kwietnia 2015 r. w sprawie senackiej inicjatywy ustawodawczej dot. projektu ustawy o zmianie ustawy- Prawo geodezyjne i kartograficzne (druk 824);
(6).	Opinia Zarządu Polskiego Towarzystwa Geodezyjnego z dnia 17 maja 2015 r. w

- sprawie ustawy z dnia 15 maja 2015 r. o zmianie ustawy- Prawo geodezyjne i kartograficzne;
- (7). Ocena merytoryczna dr. inż. Adama Klimka dot. konsultacji społecznej-uzasadnienia wniosku Komisji Ustawodawczej Senatu RP z dnia 2 marca 2015 r. o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo Geodezyjne i kartograficzne (druk nr 842) w części opisanej w pierwszym tiret.

IV. PRZEDMIOT OPINII

Przedmiotem niniejszej opinii jest analiza przepisów ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz aktów wykonawczych do przedmiotowej ustawy dotyczących uwierzytelniania dokumentów geodezyjnych w zakresie przedmiotowym i podmiotowym.

Opinia ma udzielić odpowiedzi na poniższe pytania Zamawiającego:

- 1. Czy zamieszczanie przez organ na uwierzytelnianych dokumentach klauzuli o treści określonej w załączniku nr 5 do rozporządzenia z 2013 r. ws. „prowadzenia zasobu”, co ma miejsce obecnie w praktyce, faktycznie może być uznane za urzędowe, wystarczające, formalne poświadczenie czynności uwierzytelnienia tej dokumentacji. Jeżeli nie, to czy może to mieć wpływ na już zakończone postępowanie cywilnoprawne, dla potrzeb, których przecież istniał obowiązek przedłożenia dokumentacji formalnie już uwierzytelnionej?*
- 2. Czy organ uwierzytelniając dokument powinien określić, czy uwierzytelnia ten dokument za zgodność z dokumentacją przekazaną przez wykonawcę, czy też za zgodność z właściwymi bazami danych, a także czy winien zamieścić na dokumencie datę wykonania czynności uwierzytelnienia. Jeżeli tak, to czy brak przepisów wykonawczych określających legalną treść klauzuli przewidzianej dla uwierzytelnienia dokumentów nie narusza konstytucyjnych zasad prawa i czy w ogóle możliwe jest egzekwowanie opłat za uwierzytelnianie dokumentów, a to z uwagi na brak możliwości formalnego potwierdzenia tej czynności przez organ?*
- 3. Czy przedmiotem uwierzytelnienia w ogóle mogą być dokumenty geodezyjne sporządzone dla potrzeb budownictwa (mapy do celów projektowych, inwentaryzacje powykonawcze obiektów budowlanych itd.)?*

4. *Czy nowelizacja art. 12b ust 5 ustawy z 15 maja 2015 r., w świetle przepisów obecnie jeszcze obowiązującego Rozporządzenia z 2013 r. ws. „prowadzenia zasobu”, faktycznie zwalniać będzie (od 1 lipca 2015 r.) organ administracji z opatrywania dokumentacji geodezyjnej, z urzędu, nieodpłatnie, klauzulą poświadczającą w swojej treści przyjęcie operatu technicznego do zasobu (czyli klauzulą określoną w Załączniku nr 5 do ww. rozporządzenia)?*
5. *Czy w przypadku, kiedy wnioskodawcą o uwierzytelnienie dokumentacji jest wykonawca pracy geodezyjnej lub pracy kartograficznej, do obliczenia należnej opłaty winien mieć zastosowanie wzór określony w ust. 16 Załącznika do ustawy oraz współczynnik korygujący $K=0,5$?*
6. *Pozycje lp. 3 i 4 Tabeli nr 16 do Załącznika do ustawy stanowią, że jednostką rozliczeniową dla czynności uwierzytelnienia dokumentacji jest „dokument” lub „kopia dokumentu”. Organy administracji natomiast opłaty naliczają w zależności od „liczby egzemplarzy” dokumentu, określonych we wniosku, o którym mowa w przepisie rozporządzenia z 2014 r. ws. „uwierzytelniania”. Czy taka praktyka jest prawnie dopuszczalna ?*
7. *Czy od dnia 1 lipca 2015r., tj. po wejściu w życie nowelizacji art.12b ust.5 ustawy p.g.k, dla potrzeb postępowań administracyjnych, sądowych lub czynności cywilnoprawnych, będzie istniał obowiązek przedkładania dokumentacji geodezyjnej, uprzednio uwierzytelnionej w trybie art.12d ust.2? Czy organy prowadzące te postępowania lub dokonujące czynności, mają podstawy do żądania przedkładania dokumentów uwierzytelnionych?*

V. STAN FAKTYCZNY

Na skutek nowelizacji ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne (ustawa z dnia 5 czerwca 2014 r., która weszła w życie z dniem 12 lipca 2014) zmieniono zasady naliczania opłat za tzw. „materiały i czynności geodezyjne”. Uprzednio opłaty obliczane były jako ryczałtowe, na podstawie przepisów rozporządzenia z dnia 2004 r., co zakwestionował Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 25 czerwca 2013 r., sygn. akt K 30/12. Obecnie wysokość stawek bazowych oraz szczegółowy sposób naliczania opłat

zostały określone w ustawie Prawo geodezyjne i kartograficzne (w Załączniku do ustawy). Opłata należna organowi prowadzącemu zasób zależy od liczby i rodzaju dokumentów faktycznie zamówionych przez wykonawcę pracy geodezyjnej. Czynność wydania przez organ dokumentacji z zasobu odbywa się na wniosek i za odpłatnością, przy czym dotyczy ona wyłącznie dokumentacji sporządzonej dla potrzeb postępowań administracyjnych, sądowych oraz dla potrzeb czynności cywilnoprawnych.

Ustawą z dnia 15 maja 2015 r. została zmieniona treść art. 12b ust. 5 p.g.k. Organy uprawnione do uwierzytelniania dokumentacji geodezyjnej oraz wyliczania i pobierania opłat za ww. uwierzytelnienie nie opatrują z urzędu i nieodpłatnie (w trybie art. 12b ust 5 p.g.k.) dokumentacji geodezyjnej, sporządzonej dla zleceniodawców prac, odpowiednimi klauzulami urzędowymi (klauzulą określoną w Załączniku nr 5 rozporządzenia z 2013 r. ws. prowadzenia zasobu). Klauzule te organy zamieszczają dopiero na skutek złożonego wniosku o uwierzytelnienie tej dokumentacji oraz pobraniu z tego tytułu opłaty, jako rzekomy skutek uwierzytelnienia dokumentacji. Ww. praktyka obejmuje także dokumenty geodezyjne, wykonane przez wykonawców prac dla swoich zleceniodawców, a przeznaczone dla potrzeb budownictwa, podczas gdy ten zbiór dokumentacji w ogóle nie powinien być przedmiotem uwierzytelnienia ze względów przedmiotowych. Starostwa obliczając opłatę nie stosują wzoru określonego w ust. 16 Załącznika do ustaw, w szczególności nie uwzględniają współczynnika $K=0,5$,

Zdaniem Polskiego Towarzystwa Geodezyjnego w/w praktyka powiatów jest wadliwa, a w konsekwencji pobrane opłaty z tego tytułu są organom nienależne.

VI. ANALIZA PRAWNA

1. ANALIZA OGÓLNA

Zgodnie z brzmieniem art. 12 ust. 1 pkt 3 p.g.k. wykonawca prac geodezyjnych lub prac kartograficznych zgłasza prace geodezyjne lub prace kartograficzne przed ich rozpoczęciem właściwym miejscowo starostom. Organ, który otrzymał zgłoszenie prac geodezyjnych lub prac kartograficznych, w terminie 10 dni roboczych uzgadnia z wykonawcą listę materiałów zasobu niezbędnych lub przydatnych do wykonania zgłoszonych prac i udostępnia ich kopie za opłatą, o której mowa w art. 40a ust. 1 (art. 12 ust. 3 zd. 1 p.g. k.). Stosownie do art. 12a p.g. k., wykonawca prac geodezyjnych lub prac

kartograficznych zawiadamia organ Służby Geodezyjnej i Kartograficznej, do którego zostały zgłoszone prace geodezyjne lub prace kartograficzne, o zakończeniu tych prac przekazując stosowną dokumentację. Z kolei zgodnie z art. 12b ust. 1 p.g.k. organ Służby Geodezyjnej i Kartograficznej, do którego zostały przekazane zbiory danych lub inne materiały stanowiące wyniki prac geodezyjnych lub prac kartograficznych, niezwłocznie weryfikuje je pod względem zgodności z przepisami prawa obowiązującymi w geodezji i kartografii. Wynik weryfikacji utrwała się w protokole (art. 12b ust. 3 p.g.k.), zaś pozytywny wynik weryfikacji stanowi podstawę do przyjęcia zbiorów danych lub innych materiałów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (art. 12b ust. 4 p.g.k.).

Skutki przyjęcia zbiorów danych lub innych materiałów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego określa art. 12b ust. 5 p.g.k. Zgodnie z tym unormowaniem przyjęcie zbiorów danych lub innych materiałów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego właściwy organ Służby Geodezyjnej i Kartograficznej potwierdza wpisem do ewidencji materiałów tego zasobu, a także opatrzeniem dokumentów przeznaczonych dla podmiotu, na rzecz, którego wykonawca prac geodezyjnych lub prac kartograficznych realizuje prace geodezyjne lub prace kartograficzne, odpowiednimi klauzulami urzędowymi, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 40 ust. 8. Powyższy przepis art. 12b ust. 5 p.g.k. stwarza po stronie organu administracji obowiązek opatrzenia dokumentów przyjętych do zasobu geodezyjnego, po pierwsze - wpisem do ewidencji materiałów tego zasobu, a po drugie - opatrzeniem dokumentów przeznaczonych dla podmiotu, na rzecz, którego wykonawca prac geodezyjnych lub kartograficznych realizuje te prace, stosownymi klauzulami urzędowymi.

Klauzule te winny być nadawane w trybie przepisów rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 5 września 2013 r. w sprawie organizacji i trybu prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Opatrzenie dokumentów przeznaczonych dla podmiotu na rzecz, którego wykonawca prac geodezyjnych realizuje prace geodezyjne odpowiednimi klauzulami urzędowymi, o których mowa w art. 40 ust. 8 p.g. i k. jest oczywistą konsekwencją pozytywnego wyniku weryfikacji i przyjęcia zbiorów danych lub innych materiałów do państwowego zasobu geodezyjnego. Ustawodawca nie uzależnił dokonania takiej czynności od uiszczenia jakichkolwiek opłat. Co do zasady korzystanie z materiałów zasobu jest odpłatne, to nie dotyczy to sytuacji, o której mowa w art. 12b ust. 5 p.g.k., która wiąże się z przyjęciem

dokumentów do zasobu, a nie z ich udostępnianiem, czy uwierzytelnianiem (*wyrok WSA w Lublinie z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. III SAB/Lu 74/14, LEX nr 1679840*).

Zgodnie z brzmieniem art. 12b ust. 5 p.g.k., przyjęcie zbiorów danych lub innych materiałów do państwowego zasoby geodezyjno - kartograficznego właściwy organ Służby Geodezyjnej i Kartograficznej potwierdza wpisem do ewidencji materiałów tego zasobu, a także opatrzeniem dokumentów przeznaczonych dla podmiotu, na rzecz, którego wykonawca prac geodezyjnych lub prac kartograficznych realizuje prace geodezyjne lub kartograficzne, odpowiednimi klauzulami urzędowymi, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 40 ust. 8. Zgodnie zaś z art. 40 ust. 8 pkt 4 minister właściwy do spraw administracji publicznej określi, w drodze rozporządzenia, organizację i tryb prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym wzory klauzul umieszczanych na materiałach gromadzonych w zasobie i udostępnianych z zasobu. Art. 40 ustawy zawarty jest w jej rozdziale 7. zatytułowanym "Państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny", z kolei art. 12b ust. 5 w rozdziale 3., zatytułowanym "Prace geodezyjne kartograficzne". W żadnym przepisie tego ostatniego rozdziału ustawodawca nie przewidział ponoszenia opłat przez geodetę wykonującego dokumentację geodezyjną bądź kartograficzną za przyjęcie tej dokumentacji do zasobu. Ustawa przewiduje pobieranie takich opłat, ale tylko za udostępnianie materiałów z zasobu. Zgodnie, bowiem z art. 40a ust. 1, organy prowadzące państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny udostępniają materiały zasobu odpłatnie. Określając definicję prac geodezyjnych, rozróżnił opracowywanie dokumentacji geodezyjnej dotyczącej nieruchomości na potrzeby postępowań administracyjnych lub sądowych oraz czynności cywilnoprawnych od wykonywania opracowań geodezyjno - kartograficznych oraz czynności geodezyjnych na potrzeby budownictwa (*wyrok WSA w Kielcach z dnia 4 marca 2015 r., sygn. II SAB/Ke 8/15, CBOSA*).

2. ZASADY UWIERZYTELNIANIA DOKUMENTACJI GEODEZYJNEJ

Przepis art. 40b ust. 1 pkt 3 wskazuje, iż uwierzytelnianie dokumentów opracowanych przez wykonawców prac geodezyjnych lub prac kartograficznych dotyczy zgodności tych dokumentów z danymi zawartymi w bazach danych, o których mowa w art. 4 ust. 1a oraz 1b, lub z dokumentacją przekazaną przez tego wykonawcę do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, za co organy prowadzące państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny pobierają opłaty.

Konsekwencją takiego uregulowania jest możliwość uwierzytelniania dokumentów opracowanych przez wykonawców, co do zgodności zarówno z bazami danych jak i dokumentacją przekazaną przez tego wykonawcę do państwowego zasobu.

Przepisy wykonawcze które powinny regulować treść klauzuli zostały wydane na podstawie art. 12d ust. 2 p.g.k określającego delegację do wskazania, w drodze rozporządzenia, sposobu i trybu uwierzytelniania przez organy Służby Geodezyjnej i Kartograficznej dokumentów opracowanych przez wykonawców prac geodezyjnych lub prac kartograficznych na potrzeby postępowań administracyjnych, sądowych lub czynności cywilnoprawnych. W § 2 rozporządzenia z 2014 r., poprzez określenie, że dokumenty opracowane przez wykonawców prac geodezyjnych lub prac kartograficznych na potrzeby postępowań administracyjnych, sądowych lub czynności cywilnoprawnych podlegają uwierzytelnieniu poprzez opatrzenie tych dokumentów odpowiednimi klauzulami urzędowymi, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 40 ust. 8 znajduje się odesłanie do przepisów wydanych na podstawie art. 40 ust. 8 p.g.k., tj. do rozporządzenia z 2013 r. w sprawie prowadzenia zasobu. Załącznik nr 3 rozporządzenia z 2013 r. określa treść klauzuli, którą opatruje się materiał wpisany do ewidencji materiałów zasobu. Przedmiotowa klauzula określa organ prowadzący państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny, identyfikator ewidencyjny materiału zasobu, datę wpisania do ewidencji materiałów zasobu, imię, nazwisko i podpis osoby reprezentującej organ. Klauzula ta przewidziana jest jednakże wyłącznie do opatrywania dokumentów podlegających przyjęciu do zasobu (materiałów następczo stanowiących zasób, a więc nie podlegających jakimkolwiek obrotowi prawnemu). Dla celów uwierzytelniania nie może być także wykorzystywana ponadto ani klauzula określona w Załączniku nr 4 (którą winny być opatrywane wyłącznie kopie dokumentów, sporządzonych przez organ, z materiałów uprzednio włączonych do zasobu), ani klauzula opisana w Załączniku nr 5 do w/w Rozporządzenia (z uwagi na to, że w swojej treści nie poświadcza zgodności, o której mowa w art. 40b ust.1 lit.c ustawy).

Należy więc zaznaczyć, że dla czynności uwierzytelniania dokumentacji jest wykorzystywana klauzula, która w swojej treści poświadcza jedynie przyjęcie dokumentacji do zasobu. Postulatem *de lege ferenda* wobec ustawodawcy polskiego jest wprowadzenie do porządku prawnego legalnej treści klauzuli stwierdzającej dokonanie czynności uwierzytelnienia. Klauzula taka powinna zawierać również datę uwierzytelnienia, bowiem czynność uwierzytelnienia dokonywana jest w konkretnym czasie, stwierdzając istniejący stan prawny i faktyczny.

Przede wszystkim podkreślić należy, że nałożenie obowiązków, w tym wypadku fiskalnych, możliwe jest tylko wówczas, gdy w sposób jednoznaczny przewiduje to ustawa. Ustawa prawo geodezyjne i kartograficzne przewiduje w swej treści pobieranie opłat za uwierzytelnianie. Trudno jednak wymagać uiszczenia takiej opłaty od wykonawców prac geodezyjnych i kartograficznych, podczas gdy *de facto* nie ma miejsca sama czynność uwierzytelnienia.

Analizując kwestę zgodności z normami konstytucyjnymi przepisów ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, na wstępie należy stwierdzić, czy przepisy ww. ustawy w zakresie uwierzytelniania dokumentów odpowiadają normie art. 2 Konstytucji, który stanowi, iż Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym. Wyinterpretowana z przepisu art. 2 Konstytucji zasada przyzwoitej legislacji jest jednym z fundamentów demokratycznego państwa prawa. Zasada ta ma na celu wskazanie reguł, którymi winien kierować się ustawodawca w procesie legislacyjnym, tak by tworzone prawo było racjonalne i stanowiło pełną ochronę jego adresatów.

Reguła dostatecznej określoności wywodzona jest z zasady demokratycznego państwa prawnego. Zasada ta wprowadza nakaz stanowienia norm jasnych, pozwalających ustalić jednoznaczną treść praw i obowiązków z nich wywodzonych, niebudzących wątpliwości interpretacyjnych i niepowodujących przez to rozbieżności w procesie ich stosowania. Należy pamiętać, że „(...) niejasność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, iż wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednorodności w stosowaniu prawa.” (*wyrok TK z 3 grudnia 2002 r., sygn. P 13/02, OTK-A 2002, Nr 7, poz. 90*). Należy zatem zbadać, czy przepisy p.g.k. zostały sformułowane w sposób jasny i przejrzysty.

Regulacją pomocną przy analizie dochowania zasady przyzwoitej legislacji jest rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Jakkolwiek, zasady techniki prawodawczej bezpośrednio nie mogą stanowić podstawy kontroli konstytucyjności prawa (na co zwrócił uwagę *TK w wyroku z 16 grudnia 2006 r., sygn. Kp 5/08, Monitor Polski rok 2009, Nr 81, poz. 1040, str. 3702*), to jednak „Niewątpliwie zasady techniki prawodawczej należy traktować jako prakseologiczny kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego” (zob. *wyrok TK z 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00*,

OTK ZU nr 3/2001, poz. 51). Zgodnie z brzmieniem § 63. ZTP w przepisach upoważniających do wydania rozporządzenia wskazuje się: 1) organ właściwy do wydania rozporządzenia; 2) rodzaj aktu; 3) zakres spraw przekazywanych do uregulowania w rozporządzeniu; 4) wytyczne dotyczące treści rozporządzenia.

Przepis art. 12d ust. 2 p.g.k. poprzez określenie, że minister właściwy do spraw administracji publicznej w drodze rozporządzenia, określi sposób i tryb uwierzytelniania przez organy Służby Geodezyjnej i Kartograficznej dokumentów opracowanych przez wykonawców prac geodezyjnych lub prac kartograficznych na potrzeby postępowań administracyjnych, sądowych lub czynności cywilnoprawnych, w tym wzór wniosku o uwierzytelnienie opracowanych dokumentów, mając na względzie zapewnienie prawidłowości i rzetelności działania organów Służby Geodezyjnej i Kartograficznej oraz szczególne znaczenie dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej nie budzi wątpliwości interpretacyjnych, a tym samym nie zawiera wad legislacyjnych. W ocenie Opiniującego, wskazana regulacja stanowi przejrzystą formę, zgodną z zasadami określonymi w ZTP, poprzez wskazanie podmiotu i przedmiotu aktu wykonawczego.

W tym miejscu należy wskazać, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (art. 87 ust. 1 Konstytucji). Rozporządzenia są aktami normatywnymi podustawowymi, wydawanymi na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Rozporządzenia mają charakter subsydiarny w stosunku do ustaw. Zgodnie z przepisem art. 92 ust. 1 Konstytucji, rozporządzenia mogą być wydawane wyłącznie przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Z przepisów konstytucji wynika, że rozporządzenia, o których mowa w art. 92 ust. 1, wydawane mogą być przez: Prezydenta RP (art. 142 ust. 1), Radę Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt 2), Prezesa Rady Ministrów (art. 148 pkt 3), ministrów kierujących określonymi działami administracji rządowej (art. 149 ust. 2), przewodniczących komitetów, powoływanych w skład Rady Ministrów (art. 149 ust. 3) i Krajową Radę Radiofonii i Telewizji (art. 213 ust. 2). Rozporządzenie z 2013 i 2014 r. wydane przez Ministra Administracji i Cyfryzacji, tj. organ określony w normie art. art. 149 ust. 2 jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa powinno realizować cel wykonawczy przepisu upoważniającego z ustawy p.g.k.

Rozporządzenie wydane na podstawie art. 40 ust. 8 p.g.k. nakazuje ministrowi określić wzory klauzul umieszczanych na materiałach gromadzonych w zasobie i udostępnianych z zasobu. Delegacja ustawowa nie zawiera jednak upoważnienia do określenia wzorów klauzul umieszczanych na dokumentach uwierzytelnianych na potrzeby postępowań administracyjnych, sądowych lub czynności cywilnoprawnych. Z powyższego wynika, że rozporządzenie z 2014r. nie realizuje celu wykonawczego przepisu upoważniającego poprzez brak określenia zasad i trybu uwierzytelniania dokumentów na potrzeby postępowań administracyjnych, sądowych lub czynności cywilnoprawnych. Tym samym przepisy rozporządzenia są niezgodne z zasadą przyzwoitej legislacji, która zawiera się w normie art. 2 Konstytucji.

Skoro, w brak jest przepisów określających zasady i tryb uwierzytelniania przez organy Służby Geodezyjnej i Kartograficznej dokumentów opracowanych przez wykonawców prac geodezyjnych lub prac kartograficznych na potrzeby postępowań administracyjnych, sądowych lub czynności cywilnoprawnych, poddać w wątpliwość należy kwestię ustalania opłat przez organy za uwierzytelniania przedmiotowej dokumentacji. Opłaty pobierane za wydanie uwierzytelnionej dokumentacji geodezyjnej, czy kartograficznej stanowią daninę publiczną, w rozumieniu normy art. 216 ust. 1 Konstytucji. Zatem zgodnie z brzmieniem art. 216 ust. 1 Konstytucji powinny być określone w ustawie. Co prawda p.g.k. określa wartości opłat i zasady obliczania, nie mniej w sytuacji, kiedy brak jest określenia przedmiotu uzasadniającego pobór opłaty, tj. treści klauzuli uwierzytelniającej, istnieje uzasadniona wątpliwość w zakresie zgodności przepisów p.g.k. z wzorcem art. 216 ust. 1 Konstytucji.

Posłużenie się przez wnioskodawców w postępowaniach administracyjnych, sądowych lub do czynności cywilnoprawnych dokumentami opatrzonymi klauzulą określoną dla treści materiału zasobu wpisanego do ewidencji materiałów zasobu może wpływać na zakończone postępowania. Nie mniej warunkiem negatywnego skutku związanego z przedłożeniem uwierzytelnionego dokumentu musi być wykazanie, że ww. dokument zawierał nieprawdziwe informacje, niezgodne z ewidencją, co miało wpływ na rozstrzygnięcie postępowania administracyjnego, cywilnoprawnego, czy sądowego.

Podsumowując, Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 8 lipca 2014 r. w sprawie sposobu i trybu uwierzytelniania przez organy Służby Geodezyjnej i Kartograficznej dokumentów na potrzeby postępowań administracyjnych, sądowych lub czynności cywilnoprawnych nie realizuje celu

wykonawczego przepisu art. 12d ust. 2 Prawo geodezyjne i kartograficzne, tym samym jest niezgodne z zasadą przyzwoitej legislacji, która zawiera się w normie art. 2 Konstytucji. Powyższe czyni wątpliwym kompetencje organu do ustalania opłat przez organy za uwierzytelnianie przedmiotowej dokumentacji.

3. ZAKRES PRZEDMIOTOWY DOKUMENTÓW PODLEGAJĄCYCH UWIERZYTELNIENIU

Na wstępie zaznaczyć należy, że uwierzytelnienie polega na potwierdzeniu zgodności z danymi zawartymi w bazach danych, o których mowa w art. 4 ust. 1a oraz 1b, lub z dokumentacją przekazaną do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Po czynności uwierzytelnienia nie można dokonywać poprawek, czy modyfikacji. Dokonanie jakichkolwiek zmian na uwierzytelnionym dokumencie pozbawia ww. dokument autentyczności. Zmodyfikowana dokumentacja geodezyjna staje się niezgodna z wersją pozostającą w zasobach.

Ustawodawca w treści przepisu art. 2 p.g.k. określił dwa odrębne zbiory dokumentów, tj. dokumentację geodezyjną dotyczącą nieruchomości na potrzeby postępowań administracyjnych lub sądowych oraz czynności cywilnoprawnych (art. 2 ust. 1a tiret 2 p.g.k., art. 2 ust. 1d p.g.k.) oraz opracowania geodezyjno-kartograficzne na potrzeby budownictwa (art. 2 ust. 1a tiret 3 p.g.k. oraz art. 2 ust. 1d p.g.k.).

Zgodnie z art. 12b ust. 5 p.g.k. właściwy organ, na bezpośredni skutek pozytywnej weryfikacji dokumentacji, potwierdza przyjęcie tej dokumentacji do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego wpisem do ewidencji materiałów tego zasobu, a także opatrzeniem dokumentów przeznaczonych dla podmiotu, na rzecz, którego wykonawca realizuje prace geodezyjne lub prace kartograficzne, odpowiednimi klauzulami urzędowymi. Klauzule te winny być nadawane w trybie przepisów rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 5 września 2013 r. w sprawie organizacji i trybu prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Opatrzenie dokumentów przeznaczonych dla podmiotu na rzecz, którego wykonawca prac geodezyjnych realizuje prace geodezyjne odpowiednimi klauzulami urzędowymi, o których mowa w art. 40 ust. 8 p.g. i k. jest oczywistą konsekwencją pozytywnego wyniku weryfikacji i przyjęcia zbiorów danych lub innych materiałów do państwowego zasobu geodezyjnego (*wyrok WSA w Kielcach z dnia 4 marca 2015 r., sygn. II SAB/Ke 8/15, CBOSA*). Z brzmienia § 1 rozporządzenia z 2014 r. wynika, że uwierzytelnieniu podlegają wyłącznie dokumenty opracowane przez wykonawców prac geodezyjnych lub prac

kartograficznych na potrzeby postępowań administracyjnych, sądowych lub czynności cywilnoprawnych. Rozporządzenie z 2014 r. nie określa zasad uwierzytelniania opracowań wykonanych na cele budowlane. Wobec braku aktu wykonawczego do ustawy p.g.k. dotyczącego sposobu i trybu uwierzytelniania opracowań na cele budowlane, przedmiotowe opracowania nie podlegają uwierzytelnieniu.

Takie rozróżnienie ma również swoje uzasadnienie praktyczne związane z modyfikacjami opracowań. Dokumentacja przeznaczona na cele budowlane, niejednokrotnie podlega modyfikacjom, projektanci nanoszą na ww. opracowania dodatkowe elementy wymagane projektem budowlanym. Warto zwrócić uwagę, że dokument będący przedmiotem uwierzytelniania, opatrzony klauzulą potwierdzającą zgodność treści tego dokumentu z odpowiednimi bazami danych lub dokumentacją przekazaną przez wykonawcę do zasobu, nie może podlegać jakiegokolwiek modyfikacji. Zmiana treści dokumentu urzędowego zaprzeczyłaby istocie czynności uwierzytelnienia, co w postępowaniach sądowych, administracyjnych lub przy czynnościach administracyjnych należałoby poczytywać, jako dokument niezgodny z prawdą, a więc ze wzorcem uwierzytelnienia.

W obecnym stanie prawnym należy wziąć pod uwagę, że sam ustawodawca rozróżnia te dwa pojęcia. Nie można przyjąć, zdaniem sądu, jak chce tego organ, że ponieważ mapa sporządzona dla potrzeb budownictwa będzie potrzebna w postępowaniu o pozwolenie na budowę, to oznacza, że została ona sporządzona na potrzeby postępowania administracyjnego. Co za tym idzie przepisy rozporządzenia z dnia 8 lipca 2014 r. w sprawie sposobu i trybu uwierzytelniania odnośnie map dla potrzeb budownictwa w niniejszej sprawie nie mają zastosowania (*wyrok WSA w Kielcach z dnia 4 marca 2015 r., sygn. II SAB/Ke 8/15, CBOSA*).

Podsumowując, dokumentacja sporządzona na cele budowlane, np. mapa do celów projektowych lub inwentaryzacje powykonawcze nie należą do katalogu dokumentów sporządzanych dla potrzeb jakichkolwiek postępowań administracyjnych, sądowych albo czynności cywilnoprawnych, z uwagi na określony cel wydania jako budowlany, a tym samym nie mogą być przedmiotem uwierzytelniania. Ponadto, nie istnieje akt wykonawczy warunkujący konieczność uwierzytelniania opracowań geodezyjno-kartograficzne na potrzeby budownictwa.

4. SKUTKI NOWELIZACJI Z 15 MAJA 2015 R. USTAWY PRAWO GEODEZYJNE I KARTOGRAFICZNE W ZAKRESIE UWIERZYTELNIANIA DOKUMENTACJI GEODEZYJNEJ

Art. 12b ust. 5 p.g.k. w dotychczasowym brzmieniu stanowi, że przyjęcie zbiorów danych lub innych materiałów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego właściwy organ Służby Geodezyjnej i Kartograficznej potwierdza wpisem do ewidencji materiałów tego zasobu, a także opatrzeniem dokumentów przeznaczonych dla podmiotu, na rzecz którego wykonawca prac geodezyjnych lub prac kartograficznych realizuje prace geodezyjne lub prace kartograficzne, odpowiednimi klauzulami urzędowymi, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 40 ust. 8 p.g.k.

Art. 40 ust. 8 p.g.k. upoważnia ministra właściwego do spraw administracji publicznej do określenia w drodze rozporządzenia, organizacji i trybu prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym. m.in. wzorów klauzul umieszczanych na materiałach grodzonych w zasobie i udostępnianych z zasobu.

Art. 12d ust. 2 stanowi, że minister właściwy do spraw administracji publicznej określi, w drodze rozporządzenia, sposób i tryb uwierzytelniania przez organy Służby Geodezyjnej i Kartograficznej dokumentów opracowanych przez wykonawców prac geodezyjnych lub prac kartograficznych na potrzeby postępowań administracyjnych, sądowych lub czynności cywilnoprawnych, w tym wzór wniosku o uwierzytelnienie opracowanych dokumentów, mając na względzie zapewnienie prawidłowości i rzetelności działania organów Służby Geodezyjnej i Kartograficznej oraz szczególne znaczenie dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej.

Wykładnia powołanych przepisów wskazuje, że organy Służby Geodezyjnej i Kartograficznej dokonują czynności: 1) z urzędu opatrują dokumenty przeznaczona dla podmiotu, na rzecz którego wykonawca prac geodezyjnych lub kartograficznych realizuje te prace, odpowiednimi klauzulami urzędowymi (art. 12b ust. 5 p.g.k.), 2) na wniosek uwierzytelniają dokumenty opracowane przez wykonawców prac geodezyjnych lub prac kartograficznych na potrzeby postępowań administracyjnych, sądowych lub czynności cywilnoprawnych.

Z uwagi na to, że powyższe regulacje budziły wątpliwości interpretacyjne, stanowisko w zakresie wykładni przepisu art. art. 12b ust. 5 p.g.k niejednokrotnie zajmowały sądy

administracyjne (wyrok WSA w Kielcach z dnia 4 marca 2015 r., sygn. II SAB/Ke 8/15, CBOSA, wyrok WSA w Lublinie z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. III SAB/Lu 74/14, LEX nr 1679840). Ustawodawca, w celu wyeliminowania przedmiotowych wątpliwości poddał art. 12b ust. 5 p.g.k. stosownej nowelizacji.

Przepis ten otrzymuje brzmienie:

„Organ Służby Geodezyjnej i Kartograficznej, do którego przekazane zostały zbiory danych lub inne materiały stanowiące wyniki prac geodezyjnych lub prac kartograficznych potwierdza ich przyjęcie do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego wpisem do ewidencji materiałów tego zasobu, a także uwierzytelnia dokumenty opracowane na podstawie wykonanych prac geodezyjnych lub prac kartograficznych na potrzeby postępowań administracyjnych, postępowań sądowych lub czynności cywilno-prawnych, jeżeli w sprawie tego uwierzytelnienia złożony został wniosek. Uwierzytelnienie polega na potwierdzeniu zgodności dokumentu z danymi zawartymi w bazach danych, o których mowa w art. 4 ust. 1a oraz 1b, lub z dokumentacją przekazaną do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w sposób i w trybie określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 12d ust. 2 .”

W tym miejscu nowelizowany przepis należy poddać analizie po względem zgodności z art. 2 Konstytucji. Zgodnie z normą art. 2 Konstytucji, stanowi, iż Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym. Ocena konstytucyjności analizowanego w świetle powołanego przepisu winna opierać się na analizie następujących zasad wyinterpretowanych z treści art. 2 Konstytucji: zasady zaufania obywateli do państwa, zasady praworządności, zasady sprawiedliwości społecznej, zasady proporcjonalności oraz zasady przyzwoitej legislacji. Wyinterpretowana z przepisu art. 2 Konstytucji zasada przyzwoitej legislacji jest jednym z fundamentów demokratycznego państwa prawa. Zasada ta ma na celu wskazanie reguł, którymi winien kierować się ustawodawca w procesie legislacyjnym, tak by tworzone prawo było racjonalne i stanowiło pełną ochronę jego adresatów. Z zasady tej wywodzi się m. in. reguła dostatecznej określoności prawa. Zasada ta wprowadza nakaz stanowienia norm jasnych, pozwalających ustalić jednoznaczną treść praw i obowiązków z nich wywodzonych, niebudzących wątpliwości interpretacyjnych i niepowodujących przez to rozbieżności w procesie ich stosowania. Należy pamiętać, że *„(...) niejasność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, iż wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu*

wyeliminowanie niejedności w stosowaniu prawa.” (wyrok TK z 3 grudnia 2002 r., sygn. P 13/02, OTK-A 2002, Nr 7, poz. 90). Należy zatem zbadać, czy przepis art. 12b ust. 5 p.g.k. został sformułowany w sposób jasny, przejrzysty, czy przyznane organom kompetencje zostały wskazane tak by nie budzić wątpliwości co do zakresu ich działania.

Przedmiotowa zmiana niestety nie niweluje wątpliwości interpretacyjnych. Przepis art. 12b ust. 5, który w swojej dotychczasowej treści dotyczył obowiązku organu w zakresie opatrywania odpowiednimi klauzulami urzędowymi dokumentów przeznaczonych dla podmiotu, na rzecz którego wykonawca prac geodezyjnych lub prac kartograficznych realizuje prace, został zmieniony. Delegację dla określenia wzoru klauzul nadal określa art. 40 ust. 8 p.g.k. Natomiast art. 12d ust. 2 p.g.k. zawiera delegację do określenia w drodze rozporządzenia sposobu i trybu uwierzytelniania, w tym wzoru wniosku o uwierzytelnienie opracowanych dokumentów. Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 8 lipca 2014 r. będące aktem wykonawczym do art. 12d ust. 2 p.g.k. stanowi, że uwierzytelnienie następuje poprzez opatrzenie dokumentów odpowiednimi klauzulami urzędowymi, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 40 ust. 8 p.g.k. Zatem, podwójne odesłanie do przepisów art. 12d ust. 2 p.g.k. oraz 40 ust. 8 p.g.k., a tym samym do dwóch aktów wykonawczych, rozporządzenia z 2013 r. i 2014 r. negatywnie wpływa na jasność przepisu. Zwłaszcza, że rozporządzenie w sprawie prowadzenia zasobu, w obecnym stanie prawnym, nie zawiera legalnej treści klauzuli, przewidzianej dla potrzeb uwierzytelniania dokumentacji.

Biorąc pod uwagę powyższe, doprowadza to do wniosku, iż brak będzie podstawy prawnej, żeby odpowiedni organ Służby Geodezyjnej i Kartograficznej z urzędu opatrywał dokumenty geodezyjne, wykonane na rzecz zleceniodawców, klauzulami urzędowymi potwierdzającymi przyjęcie zbiorów danych i innych materiałów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że z brzmienia projektu art. 12b ust. 5 nie wynika obowiązek uwierzytelnienia dokumentu podczas wpisu do ewidencji. Opatrzenie dokumentu klauzulą nastąpi wyłącznie na wniosek zainteresowanego.

Podsumowując, projektowana zmiana stanowi o uwierzytelnianiu dokumentów na wniosek, opracowanych na podstawie wykonanych prac geodezyjnych lub prac kartograficznych na potrzeby postępowań administracyjnych, postępowań sądowych lub czynności cywilnoprawnych, nie rozstrzygając zasad i trybu postępowania z

dokumentacją przeznaczoną do innych celów. W ocenie Opiniującego, przedmiotowa zmiana, poprzez brak precyzyjnego określenia uprawnień organu Służby Geodezyjnej i Kartograficznej w zakresie uwierzytelniania dokumentów oraz pobierania opłat pozostaje w sprzeczności z konstytucyjną zasadą przyzwoitej legislacji. Ponadto, w zakresie opłat, będących daniną publiczną, należy mieć na względzie obowiązek szczegółowego określenia w ustawie obowiązków fiskalnych wnioskodawców.

5. PODSTAWY OBLICZANIA OPŁATY ZA UWIERZYTELNIENIE DOKUMENTU GEODEZYJNEGO

Organy prowadzące państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny pobierają opłaty za uwierzytelnianie dokumentów opracowanych przez wykonawców prac geodezyjnych lub prac kartograficznych, co do zgodności tych dokumentów z danymi zawartymi w bazach danych, prowadzonych dla obszarów całego kraju, w tym miast i obszarów wiejskich lub z dokumentacją przekazaną przez wykonawcę do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (art. 40b ust. 1 pkt 3 p.g.k.). Podstawę do obliczania należnej opłaty stanowi przepis art. 40d. ust.1 p.g.k, zgodnie, z którym opłata za udostępnianie materiałów zasobu oraz za wykonanie czynności, o których mowa w art. 40b ust. 1 p.g.k, jest iloczynem odpowiednich stawek podstawowych, liczby jednostek rozliczeniowych oraz współczynników korygujących lub sumą takich iloczynów. Wysokość stawek podstawowych w odniesieniu do odpowiednich jednostek rozliczeniowych, wysokość współczynników korygujących oraz zasady ustalania tych współczynników, a także szczegółowe zasady obliczania wysokości opłaty zostały określone w załączniku do ustawy (art. 40d ust. 2 p.g.k).

Przedmiotowy Załącznik dotyczący wysokości stawek podstawowych w odniesieniu do odpowiednich jednostek rozliczeniowych, wysokości współczynników korygujących oraz zasad ustalania tych współczynników, a także szczegółowych zasad obliczania wysokości opłaty w ust. 3 określa, kiedy należy stosować współczynniki korygujące.

Współczynnik K w wysokości 0,5 stosuje się w przypadku udostępniania materiałów zasobu wykonawcom prac geodezyjnych lub kartograficznych podlegających obowiązkowi zgłoszenia (ust. 3 pkt 1a tiret 1 załącznika do p.g.k.) Współczynnik CL stosuje się, ze względu na cel, w jakim wykorzystywane będą udostępniane materiały zasobu, z wyłączeniem udostępniania materiałów wykonawcom (ust. 3 pkt 2 załącznika

do p.g.k.). Natomiast współczynnik LR znajduje zastosowanie ze względu na liczbę jednostek rozliczeniowych udostępnianych materiałów zasobu (ust. 3 pkt 3 załącznika do p.g.k.). Pozostałe współczynniki, tj. SU, PD, AJ, T stosuje się ze względu na przedmiot wniosku bez wyłączenia ze względu na podmiot wnioskujący.

Na wstępie, zgodnie z wykładnią literalną przepisów załącznika do p.g.k., ustawodawca uzależnił stosowanie wymienionych współczynników ze względu na podmiot wnioskujący lub przedmiot tj. m.in. cel na jaki materiał będzie wykorzystany, liczbę jednostek rozliczeniowych udostępnianych materiałów zasobu, sposób udostępniania materiałów zasobu.

Ust. 3 pkt 1a tiret 1 załącznika do p.g.k. określa zasady stosowania współczynnika $K=0,5$ ze względu na podmiot jaki wnioskuje o udostępnienie materiałów z zasobu, tj. wykonawców. Natomiast, zastosowanie współczynnika CL uzależnione jest od przedmiotowego charakteru wniosku, tj. celu jaki wskazał wnioskodawca, w jakim wykorzystywane będą udostępniane materiały zasobu. Zastosowanie współczynnika CL nie może ograniczać się jednak do określania przedmiotu wniosku, bez zwracania uwagi na nadawcę. Ustawodawca, określając zastosowanie współczynnika korygującego CL wyłączył jego stosowanie w przypadku określonym w ust. 3 pkt 1 załącznika do p.g.k., tj. w stosunku do materiałów zasobu, o które wnioskują wykonawcy. Powyższe oznacza, że każdorazowo, jeżeli wnioskodawcą o udostępnienie materiałów z zasobu będzie wykonawca prac geodezyjnych lub kartograficznych, zastosowanie współczynnika CL będzie wykluczone. Natomiast, z uwagi na brak ustawowego wyłączenia, opłata za materiały, o które wnioskują wykonawcy będzie uzależniona od liczby jednostek rozliczeniowych udostępnianych materiałów (co uzasadnia zastosowanie współczynnika LR).

Współczynnik korygujący LR został określony w Tabelach do załącznika p.g.k. Z ust. 16 załącznika do p.g.k. wynika, że dla pozycji lp. 1-5 określonych w Tabeli nr 16 (tj. m.in. w celu uwierzytelniania) współczynnik LR ma wartość 1,0 (niezależnie od liczby jednostek rozliczeniowych) i w celu obliczenia opłaty powinien być stosowany konkretny wzór tzw. Wop-wysokość obliczeniowej opłaty: $Wop = Sp \times Ljr \times K \times SU \times PD \times AJ$ lub $Wop = Sp \times Ljr \times CL \times SU \times PD \times AJ$.

Podsumowując, jeżeli o uwierzytelnienie materiałów wnioskuje wykonawca prac geodezyjnych lub kartograficznych, współczynnik LR dotyczący liczby jednostek

rozliczeniowych udostępnianych materiałów ma wartość 1,0. W celu obliczenia wysokości opłaty należy stosować Wop z uwzględnieniem współczynnika korygującego $K=0,5$.

6. OKREŚLANIE JEDNOSTKI ROZLICZENIOWEJ W ZAKRESIE USTALANIA OPŁAT ZA UWIERZYTELNIENIE DOKUMENTU GEODEZYJNEGO

W celu interpretacji przepisów p.g.k w zakresie określenia jednostki rozliczeniowej do ustalania opłat za uwierzytelnienie dokumentu geodezyjnego, na wstępie należy wskazać zasady wykładni prawa, które są niezbędne do interpretacji przepisów. Wykładnia prawa polega na wyłożeniu przepisów prawa, czyli ściśle rzecz ujmując, na ustaleniu ich znaczenia i zakresu oraz wyjaśnieniu ich istoty. Przez wykładnię rozumie się określone czynności podjęte w celu wyjaśnienia znaczenia i zakresu wyrażeń języka prawnego. (Jolanta Jabłońska- Bonca, *Wstęp do nauk prawnych*, Poznań 1994, s. 105.)

Warto wskazać, iż podstawową zasadą interpretacji przepisów prawnych jest zasada *clara non sunt interpretanda*, zgodnie z którą to, co jest zrozumiałe i jasne, nie wymaga interpretacji.

W celu dokonania prawidłowej wykładni przepisów prawa, niezbędnym jest zastosowanie się do dyrektyw interpretacyjnych, będących pewną formą wskazówek i zaleceń, pozwalających na prawidłowe odczytanie przepisów. Wśród dyrektyw interpretacyjnych wyróżnia się dyrektywy I stopnia, które zalecają, w jaki sposób powinny być interpretowane przepisy prawa oraz II stopnia ustalające kryterium wyboru jednego spośród rozbieżnych znaczeń otrzymanych za pomocą wykładni zgodnej z dyrektywą I stopnia. Obecnie rozróżnia się wykładnię językową oraz pozajęzykową, na którą składają się wykładnia celowościowa (teleologiczna), systemowa (systematyczna) oraz funkcjonalna.

Stawki podstawowe oraz jednostki rozliczeniowe stosowane przy ustalaniu opłat z tytułu udostępniania materiałów zasobu oraz za czynności wskazane w ustawie określają tabele nr 1-16.

W celu analizy treści przepisów, na początku należy posłużyć się wykładnią językową (literalną), jako pozostającą w bezpośrednim związku z brzmieniem przepisu. Zgodnie z Tabelą nr 16 lp. 3 i 4 załącznika p.g.k. dotyczącego wysokości stawek podstawowych w

odniesieniu do odpowiednich jednostek rozliczeniowych, wysokości współczynników korygujących oraz zasad ustalania tych współczynników, a także szczegółowych zasad obliczania wysokości opłaty, opłatę za uwierzytelnianie dokumentu ustala się w wysokości 50 zł, kopii uwierzytelnionego dokumentu 5 zł.

Ustawodawca w Tabeli nr 16, jako jednostkę rozliczeniową wskazał dokument lub kopię uwierzytelnionego dokumentu. Powyższe oznacza, że Stawka podstawowa dotyczy jednostkowo każdego wnioskowanego dokumentu (kopii). Za każdy kolejny egzemplarz tego samego uwierzytelnionego dokumentu lub kopii uwierzytelnionego dokumentu wnioskodawca zobowiązany jest uiścić opłatę w wysokości iloczynu kwoty wskazanej w Tabeli nr 16 w stosunku do liczby wnioskowanych dokumentów (liczby kopii dokumentu).

W Tabeli nr 16 lp. 5, jednostkę rozliczeniową, ustawodawca wskazał zbiór dokumentów. W związku z powyższym uznać należy, że użycie liczby pojedynczej lub mnogiej stanowi wyznacznik interpretacyjny do określania ostatecznej wartości opłaty pobieranej przez organy za wydawanie i udostępnianie materiałów zasobu. Gdyby intencją ustawodawcy było określenie jednostki rozliczeniowej bez względu na liczbę wnioskowanych egzemplarzy uwierzytelnionego dokumentu, wówczas w Tabeli nr 16 lp. 3 i 4 ustawodawca posłużyłby się liczbą mnogą.

Odpowiednie organy prowadzące zasób geodezyjny i kartograficzny uprawnione do pobierania opłat, zgodnie z ustawą, pobierają opłatę za każdy kolejny egzemplarz tego samego dokumentu w wysokości 5 zł. Powyższe, wynika z wykładni literalnej przepisów Tabeli nr 16, jest spójne z pozostałymi określeniami jednostek rozliczeniowych użytych w załączniku do p.g.k.

Na wstępie wskazać należy, że kopią uwierzytelnionego dokumentu geodezyjnego jest powielony egzemplarz (tzn. kserokopia) przedmiotowego dokumentu zawierającego klauzulę Służby Geodezyjnej i Kartograficznej. Określenie ostatecznej opłaty za dokument uzależnione jest od treści wniosku. Jeżeli wnioskodawca wskazał na potrzebę 6 egzemplarzy uwierzytelnionej mapy podziału nieruchomości, wówczas opłata stanowić będzie odpowiednio sześciokrotność wartości wskazanej w tabeli za dokument. Jeżeli wniosek obejmował jeden egzemplarz uwierzytelnionego dokumentu i 5 egzemplarzy kopii uwierzytelnionego dokumentu, wówczas organ rozróżni wartość opłaty właściwej

odpowiednio dla uwierzytelnionego dokumentu oraz dla kopii uwierzytelnionego dokumentu.

Podsumowując, zgodnie z literalną wykładnią przepisów zawartych w Tabeli nr 16 (załącznik do p.g.k.) wnioskodawca zobowiązany jest uiścić opłatę za każdy kolejny egzemplarz tego samego uwierzytelnionego dokumentu lub kopii uwierzytelnionego dokumentu. Opłata stanowi iloczyn kwoty wskazanej w Tabeli nr 16 w stosunku do liczby wnioskowanych dokumentów.

7. OBOWIĄZEK PRZEDKŁADANIA UWIERZYTELNIONEJ DOKUMENTACJI GEODEZYJNEJ W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM, SĄDOWYM LUB NA POTRZEBY CZYNNOŚCI CYWILNOPRAWNYCH

Na wstępie zaznaczyć należy, że z obowiązującego brzmienia przepisów ustawy p.g.k., ani z treści znowelizowanego przepisu art. 12b ust. 5 p.g.k. nie wynika, obligatoryjny obowiązek przedkładania uwierzytelnionej dokumentacji geodezyjnej lub kartograficznej na potrzeby postępowań administracyjnych, sądowych lub dokonywania czynności cywilnoprawnych. Obowiązek przedłożenia uwierzytelnionego dokumentu powinien bowiem wynikać z przepisu szczególnego dla określonego postępowania administracyjnego, czy sądowego. Zgodnie z brzmieniem art. 5 p.g.k. dokumentacja dotycząca nieruchomości, która może stanowić dowód w postępowaniu sądowym lub administracyjnym, lub może być wykorzystana przy dokonaniu czynności cywilnoprawnych dotyczy w szczególności: podziałów nieruchomości, scalania i podziałów nieruchomości, rozgraniczania nieruchomości, scalania i wymiany gruntów, regulacji stanów prawnych nieruchomości.

Art. 12b ust. 5 p.g.k. w brzmieniu obowiązującym od 1 lipca 2015r. stanowi, że uwierzytelnienie polegające na potwierdzeniu zgodności dokumentu z danymi zawartymi w bazach danych na potrzeby postępowań administracyjnych, postępowań sądowych lub czynności cywilnoprawnych następuje na wniosek.

W postępowaniu sądowym, bądź sądowno-administracyjnym ocena dowodów pozostaje w kompetencji składu orzekającego. Ocena materiału dowodowego należy do dyskrecjonalnej władzy sędziów.

W postępowaniu cywilnym, dokumenty w oryginale, na które powołuje się strona, składa się jeżeli strona przeciwna zakwestionuje autentyczność danych zawartych w dokumencie lub na żądanie sądu (art. 129 k.p.c.). Natomiast w postępowaniu sądowo-administracyjnym, zgodnie z art. 48 p.p.s.a. dokumenty w oryginale składa się na żądanie sądu.

Podsumowując, przedłożenie uwierzytelnionej dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej dla czynności cywilnoprawnej wynika wyłącznie z ustaw szczególnych. Treści przepisu art. 12b ust. 5 p.g.k. w brzmieniu obowiązującym od 1 lipca 2015r. nie generuje kompetencji organów prowadzących postępowania administracyjne, ani sądów do żądania od strony złożenia uwierzytelnionego dokumentu. W postępowaniu przed sądem powszechnym, czy administracyjnym obowiązek przedłożenia oryginału dokumentu występuje na żądanie sądu lub, gdy strona przeciwna kwestionuje autentyczność ww. dokumentu.

VII. KONKLUZJE

1. **ROZPORZĄDZENIE MINISTRA ADMINISTRACJI I CYFRYZACJI Z DNIA 8 LIPCA 2014 W SPRAWIE SPOSOBU I TRYBU UWIERZYTELNIANIA PRZEZ ORGANY SŁUŻBY GEODEZYJNEJ I KARTOGRAFICZNEJ DOKUMENTÓW NA POTRZEBY POSTĘPOWAŃ ADMINISTRACYJNYCH, SĄDOWYCH LUB CZYNNOŚCI CYWILNOPRAWNYCH NIE REALIZUJE CELU WYKONAWCZEGO PRZEPISU ART. 12D UST. 2 PRAWO GEODEZYJNE I KARTOGRAFICZNE, TYM SAMYM NARUSZA ZASADĘ PRYZWOITEJ LEGISLACJI (ART. 2 KONSTYTUCJI);**
2. **PRZEDMIOTOWE ROZPORZĄDZENIE NIE REALIZUJE CELU WYKONAWCZEGO PRZEPISU UPOWAŻNIAJĄCEGO POPRZEZ BRAK OKREŚLENIA ZASAD I TRYBU UWIERZYTELNIANIA DOKUMENTÓW NA POTRZEBY POSTĘPOWAŃ ADMINISTRACYJNYCH, SĄDOWYCH LUB CZYNNOŚCI CYWILNOPRAWNYCH. TYM SAMYM PRZEPISY ROZPORZĄDZENIA SĄ NIEZGODNE Z ZASADĄ PRYZWOITEJ LEGISLACJI, KTÓRA ZAWIERA SIĘ W NORMIE ART. 2 KONSTYTUCJI.**
3. **DOKUMENTACJA SPORZĄDZONA NA CELE BUDOWLANE NIE NALEŻY DO KATALOGU DOKUMENTÓW SPORZĄDZANYCH DLA POTRZEB JAKICHKOLWIEK POSTĘPOWAŃ ADMINISTRACYJNYCH, SĄDOWYCH ALBO CZYNNOŚCI CYWILNOPRAWNYCH, Z UWAGI NA OKREŚLONY CEL BUDOWLANY, A TYM SAMYM NIE MOŻE BYĆ PRZEDMIOTEM UWIERZYTELNIANIA. PONADTO, NIE ISTNIEJE AKT WYKONAWCZY WARUNKUJĄCY KONIECZNOŚĆ UWIERZYTELNIANIA OPRACOWAŃ GEODEZYJNO-KARTOGRAFICZNYCH NA POTRZEBY BUDOWNICTWA;**
4. **DOKUMENT BĘDĄCY PRZEDMIOTEM UWIERZYTELNIANIA, OPATRZONY KLAUZULĄ POTWIERDZAJĄCĄ ZGODNOŚĆ TREŚCI TEGO DOKUMENTU Z ODPOWIEDNIMI BAZAMI DANYCH LUB DOKUMENTACJĄ PRZEKAZANĄ PRZEZ WYKONAWCĘ DO ZASOBU, NIE MOŻE PODLEGAĆ JAKIEJKOLWIEK MODYFIKACJI. ZMIANA TREŚCI DOKUMENTU URZĘDOWEGO ZAPRZECZYŁABY ISTOCIE CZYNNOŚCI UWIERZYTELNIENIA, CO W POSTĘPOWANIACH SĄDOWYCH, ADMINISTRACYJNYCH LUB PRZY CZYNNOŚCIACH ADMINISTRACYJNYCH NALEŻAŁOBY POCZYTYWAĆ, JAKO DOKUMENT NIEZGODNY Z PRAWDĄ, A WIĘC ZE WZORCEM UWIERZYTELNIONYM;**

5. ZMIANA BRZMIENIA PRZEPISU ART. 12B UST 5 P.G.K. Z DNIA 15 MAJA 2015R., POPRZEZ BRAK PRECYZYJNEGO OKREŚLENIA UPRAWNIEŃ ORGANU SŁUŻBY GEODEZYJNEJ I KARTOGRAFICZNEJ W ZAKRESIE UWIERZYTELNIANIA DOKUMENTÓW ORAZ POBIERANIA OPŁAT JEST NIEZGODNA Z KONSTITUCYJNĄ ZASADĄ PRYZWOITEJ LEGISLACJI;
6. ZAŁĄCZNIK DO USTAWY PRAWO GEODEZYJNE I KARTOGRAFICZNE OKREŚLA STAWKI PODSTAWOWE ORAZ JEDNOSTKI STOSOWANE PRZY USTALANIU OPŁAT ZA WSZYSTKIE CZYNNOŚCI WSKAZANE W USTAWIE, NIE TYLKO ZWIĄZANE Z UDOSTĘPNIANIEM MATERIAŁÓW ZASOBU (UST. 1 ZAŁĄCZNIKA P.G.K.);
7. JEŻELI O UWIERZYTELNIENIE MATERIAŁÓW WNIOSKUJE WYKONAWCA PRAC GEODEZYJNYCH LUB KARTOGRAFICZNYCH, WSPÓLCZYNNIK LR DOTYCZĄCY LICZBY JEDNOSTEK ROZLICZENIOWYCH UDOSTĘPNIANYCH MATERIAŁÓW MA WARTOŚĆ 1,0. W CELU OBLICZENIA WYSOKOŚCI OPŁATY NALEŻY STOSOWAĆ WOP Z UWZGLĘDNIENIEM WSPÓLCZYNNIKA KORYGUJĄCEGO $K=0,5$;
8. USTAWODAWCA WYŁĄCZYŁ STOSOWANE WSPÓLCZYNNIKA KORYGUJĄCEGO CL W STOSUNKU DO WYKONAWCÓW PRAC GEODEZYJNYCH I KARTOGRAFICZNYCH WNIOSKUJĄCYCH O UWIERZYTELNIENIE MATERIAŁÓW;
9. ZGODNIE Z LITERALNĄ WYKŁADNIĄ PRZEPISÓW ZAWARTYCH W TABELI NR 16 (ZAŁĄCZNIK DO P.G.K.) WNIOSKODAWCA ZOBOWIĄZANY JEST UIŚCIĆ OPŁATĘ ZA KAŻDY KOLEJNY EGZEMPLARZ TEGO SAMEGO UWIERZYTELNIONEGO DOKUMENTU LUB KOPII UWIERZYTELNIONEGO DOKUMENTU. OPŁATA STANOWI ILOCZYN KWOTY WSKAZANEJ W TABELI NR 16 W STOSUNKU DO LICZBY WNIOSKOWANYCH DOKUMENTÓW;
10. TREŚCI PRZEPISU ART. 12B UST. 5 P.G.K. W BRZMIENIU OBOWIĄZUJĄCYM OD 1 LIPCA 2015R. NIE GENERUJE KOMPETENCJI ORGANÓW PROWADZĄCYCH POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNE, ANI SĄDÓW DO ŻĄDANIA OD STRONY ZŁOŻENIA UWIERZYTELNIONEGO DOKUMENTU.



CHMAJ I WSPÓLNICY SP. K.
UL. FLORY 9 LOK. 4, 00-586 WARSZAWA
REGON: 140973843 NIP: 521-343-54-40
TEL./FAX +48 (22) 841 40 00
WWW.CHMAJ.PL

prof. dr hab. Marek Chmaj

Niniejsza Opinia została sporządzona w oparciu o informacje przekazane przez Zleceniodawcę. W związku z tym należy zastrzec, że wnioski zawarte w niniejszej Opinii odnoszą się wyłącznie do informacji i dokumentów przedstawionych przez Zleceniodawcę oraz oparte są na najlepszej wiedzy, zarówno z zakresu problematyki prawa, jak i interpretacji tekstów. W przypadku ewentualnego ujawnienia się nowych, nie znanych dotychczas okoliczności, wszystkie lub niektóre wnioski mogą wymagać dodatkowej analizy.