



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich
RPO-476554-IV/04/BB

00-090 Warszawa Tel. centr. 0 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0 22 827 64 53

Warszawa, *22 kwietnia 2003 r.*

Pan
Grzegorz Schetyna
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji
WARSZAWA

szanowny Panie Premierze

Pragnę zwrócić uwagę Pana Premiera na problem związany ze stosowaniem w ramach prac geodezyjnych aktu o nazwie „Instrukcja G - 5 - Ewidencja gruntów i budynków”. Instrukcja ta jest załącznikiem do Zarządzenia nr 16/2003, wydanego przez Głównego Geodetę Kraju w dniu 3 listopada 2003 r.

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, ogromne wątpliwości budzą podstawy prawne obowiązywania Instrukcji - zwłaszcza w kontekście zawartych w niej treści. W sprawie tej od półtorej roku prowadzona jest korespondencja z Głównym Geodetą Kraju: zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym przez ten Urząd, Instrukcja G -5 jest elementem zasad, dotyczących techniczno - organizacyjnego przygotowania katastru oraz jedną z form współdziałania Głównego Geodety Kraju w jego tworzeniu, a więc rezultatem wypełnienia obowiązku określonego w art. 7 a pkt 5 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2005 r., nr 240, poz. 2027 ze zmian.). Na tę podstawę prawną powołuje się także treść samego Zarządzenia nr 16/2003.

Główny Geodeta Kraju podkreśla, że Zarządzenie nr 16/2003 ma charakter porządkowy, a celem Instrukcji G -5 jest ujednoczenie stosowania przez organy Służby Geodezyjnej i Kartograficznej przepisów ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. nr 38, poz. 454 ze zmian.), a także w części uszczegółowienie tych przepisów pod względem technicznym i organizacyjnym. W ostatnim nadesłanym w tej sprawie piśmie podkreśla się, że Instrukcja G -5 nie stanowi standardu technicznego i nigdy za taki standard nie była uważana, nie stanowi źródła powszechnie obowiązującego prawa i nie może stanowić podstawy decyzji, wydawanych wobec obywateli.

Otóż odnosząc się do pierwszego z tych argumentów: należy stwierdzić, że - wbrew opinii Urzędu - sama lektura treści Instrukcji G - 5 prowadzi do wniosku, iż zawarte w niej normy wykraczają poza cel porządkujący dotychczasowe standardy techniczne, ale przekształcają te standardy. Jak wielokrotnie podkreślał w swym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, o charakterze danego aktu przesądza nie jego nazwa, czy nawet deklarowane cele, ale wyłącznie treść: „akt normatywny jest aktem ustanawiającym normy prawne o charakterze generalnym (a więc skierowane do pewnej klasy adresatów wyróżnionych z uwagi na jakąś ich wspólną cechę) i abstrakcyjnym (to znaczy ustanawiającym pewne wzory zachowań)” (wyrok z dnia 7 czerwca 1989 r. sygn. U 15/88). W orzeczeniu z 19 czerwca 1992 r. (sygn. U 6/92) wskazano, iż "dla oceny merytorycznej charakteru prawnego aktu nie ma (...) znaczenia, w jakim kształcie słownym zostanie sformułowana norma postępowania o charakterze normy generalnej i abstrakcyjnej (...), byleby na podstawie danego tekstu można było niewątpliwie ustalić, że chodzi o skierowany do określonych rodzajów adresatów nakaz w określonych okolicznościach określonego typu postępowania". Z kolei w orzeczeniu w sprawie sygn. U. 5/94 stwierdzono, że "zasadniczą przesłanką kwalifikacji aktu (...) jako aktu normatywnego jest jego treść. Stwierdzenie ustanowienia w danym akcie norm prawnych (...) jest zasadniczą przesłanką jego objęcia kognicją TK [a] forma aktu ma znaczenie drugorzędne". Przytoczone poglądy pozwalały w przeszłości Trybunałowi Konstytucyjnemu na orzekanie o rozmaitych "regulaminach", "instrukcjach", "wytycznych", a nawet "pismach okólnych" czy "pouczeniach" (zob. także wyrok TK z dnia 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01).

Co więcej, Instrukcja jest obowiązującym standardem technicznym, znajduje szerokie zastosowanie w praktyce obrotu prawnego: według informacji posiadanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich, przy okazji wykonywania wszelkich prac geodezyjnych ich notyfikacja w ewidencji następuje według zasad określonych w Instrukcji G - 5, zasady te są stosowane także przy modernizacji ewidencji. Prowadzi to do stopniowego przekształcenia ewidencji gruntów i budynków z uwzględnieniem standardów technicznych Instrukcji - co zresztą spełnia postulat z § 2 Zarządzenia nr 16/2003. Należy też wskazać, że zmiany te często mają charakter fundamentalny (np. zmiana zasad numeracji działek, przewidziana w § 9 Instrukcji). Od zgodności ze standardami tej Instrukcji uzależnia się także przyjęcie materiałów z prac geodezyjnych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

Tak więc nie można zgodzić się z opinią Głównego Geodety Kraju, że Instrukcja G - 5 nie stanowi źródła powszechnie obowiązującego prawa, gdyż nie jest aktem przyjętym we właściwym trybie (przewidzianym dla takich aktów): w sensie materialnym, jest to akt normatywny, pomimo braku należytego formalnego umocowania. Analogicznie, trudno zgodzić się z opinią że Instrukcja nie może stanowić podstawy decyzji, wydawanych wobec obywateli - Instrukcja nie powinna stanowić podstawy takich decyzji, co nie zmienia faktu, iż treść Instrukcji zawiera normy kompetencyjne tego rodzaju.

Sytuacja taka nie może zyskać akceptacji z następujących względów (szczegółowo rozwiniętych w korespondencji skierowanej do Głównego Geodety Kraju, którą przesyłam w załączeniu do niniejszego pisma):

- Instrukcja G - 5 nie jest wymieniona w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 marca 1999 r. w sprawie standardów technicznych dotyczących geodezji, kartografii oraz krajowego systemu informacji o terenie (Dz. U. nr 30, poz. 297), wydane na podstawie art. 19 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2005 r., nr 240, poz. 2027 ze zmian.), które to rozporządzenie określa standardy techniczne dla potrzeb prowadzenia obecnie istniejącej ewidencji gruntów,
- niektóre rozwiązania Instrukcji, pozornie dotyczące wyłącznie „warsztatu pracy” geodety, mają bardzo istotny wpływ na określenie atrybutów nieruchomości - pośrednio decydują więc o zakresie przestrzennym prawa własności i innych praw rzeczowych, a także o obowiązkach publicznoprawnych obywateli (powierzchnia nieruchomości, zaliczenie gruntu do danej kategorii ewidencyjnej, co decyduje o obowiązku podatkowym itd.). Z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wynika natomiast, że ingerencja w sferę praw i wolności obywatelskich mo-


że następować wyłącznie w drodze ustawy, ewentualnie w drodze precyzyjnie umocowanego w ustawie rozporządzenia wykonawczego (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, z dnia 10 kwietnia 2001 r., sygn. U 7/00). Tak więc treść Instrukcji G - 5 w wielu miejscach wykracza poza problematykę *stricte* techniczną- w poszczególnych wypadkach zawiera ona takie normy, które mogą zostać wprowadzone wyłącznie w formie przewidzianej przez art. 87 Konstytucji dla prawa powszechnie obowiązującego (np. normy kształtujące zakres prawa własności, normy kompetencyjne do wydania decyzji administracyjnej).

- techniczno - organizacyjne przygotowanie katastru odbywa się bez stosownej normy ustawowej, pozwalającej na jego wdrożenie: ramy prawne przyszłego katastru, w tym sposób jego prowadzenia i te informacje, które zostaną przejęte do treści katastru z dotychczasowej ewidencji, nie są w żaden sposób ustalone. Tymczasem o kształcie prawnym przyszłego katastru nie może decydować norma o randze instrukcji technicznej.

W świetle powyższego należy więc uznać, że - pomimo deklarowanego „charakteru porządkującego” Instrukcji G - 5 - wprowadzono do niej takie treści, które *de facto* tworzą normy prawne i kształtują sferę praw i wolności obywatelskich. Tymczasem tworzenie norm tego rodzaju jest zastrzeżone dla ustawodawcy, w tym ewentualnie dla ściśle określonych przez Konstytucję organów wydających akty wykonawcze. Stanowisko Głównego Geodety Kraju koncentruje się natomiast na formalnym umiejscowieniu Instrukcji G - 5 w porządku prawnym - pomijając jej treść i rzeczywisty, a nie nominalny charakter. Trudno też zgodzić się ze stanowiskiem Urzędu, zgodnie z którym Instrukcja nie jest standardem technicznym, skoro stanowi ona podstawę notyfikacji w ewidencji gruntów wykonywania wszelkich prac geodezyjnych oraz modernizacji ewidencji.

W związku z powyższym, na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r., nr 14, poz. 147 ze zmian.) w związku z art. 6 ust. 2 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, zwracam się do Pana Premiera z prośbą o przekazanie swojego stanowiska w sprawie.

Z przeżeniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich