



Mazowiecki
Urząd Wojewódzki w Warszawie

Problematyka weryfikacji dokumentacji geodezyjnej
i odmowy włączenia jej do zasobu - wybrane orzecznictwo
Warszawa, 12 października 2017 r.

Problematyka weryfikacji dokumentacji geodezyjnej i odmowy włączenia jej do zasobu wybrane orzecznictwo

Sebastian Bała



Podstawa prawna

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 1629 ze zmianami)

Art. 12a ust. 1 (**czynności wykonawcy**)

- zawiadomienie o zakończeniu prac geodezyjnych,
- przekazanie zbiorów danych,
- przekazanie dokumentacji geodezyjnej (operatu).



Podstawa prawna

Art. 12b (**czynności organu**)

- Weryfikacja danych
 - Zgodność z przepisami prawa:
 - Wykonywanych i opracowania wyników pomiarów,
 - kompletności przekazywanych wyników wykonanych prac geodezyjnych.
- Protokół z weryfikacji,
- Przyjęcie do zasobu.



Weryfikacja pozytywna

Protokół, zawierający pozytywny wynik weryfikacji, **stanowi podstawę do przyjęcia** zweryfikowanych zbiorów danych lub innych materiałów **do państwowego zasobu** geodezyjnego i kartograficznego.

Protokół (pozytywny) **nie jest przesyłany do wykonawcy**, ponieważ takiemu przesłaniu podlega jedynie protokół z negatywnym wynikiem weryfikacji (zgodnie z art. 12b ust. 6 Pgik).

Przyjęcie zweryfikowanych opracowań do zasobu **nie wymaga również informowania wykonawcy**.

Wykonawca uzyska wiedzę o okoliczności włączenia dokumentacji do zasobu podczas realizacji wniosku o uwierzytelnienie sporządzonych opracowań, które zostały wykonane dla potrzeb innych czynności lub postępowań.



Weryfikacja negatywna - orzecznictwo

ODMOWA PRZYJĘCIA
(negatywny wynik weryfikacji)
DLACZEGO i JAK?!



Wyrok WSA w Lublinie, sygn. II SA/Lu 409/17 z dnia 20.07.2017 r. (uchylający)

Art. 12 ust. 1 pkt 3 lit. e ustawy Pgik

„...dokumentacja geodezyjna w postaci map, rejestrów lub wykazów na potrzeby postępowań administracyjnych, postępowań sądowych lub czynności cywilnoprawnych, dotyczących w szczególności: granic nieruchomości, praw do nieruchomości, zmiany struktury własności nieruchomości, pozwoleń na budowę, zmiany sposobu użytkowania obiektów budowlanych lub ich części oraz sposobu zagospodarowania nieruchomości.



Wyrok WSA w Lublinie, sygn. II SA/Lu 409/17 z dnia 20.07.2017 r. c.d.

W przypadku dokumentacji sporządzanej dla celów innych postępowań, **istotna jest nie tylko formalna poprawność, czyli zgodność dokumentacji z zasadami jej sporządzania** przewidzianymi w przepisach geodezyjno–kartograficznych, ale również **jej treść (zawartość) ze względu na przydatność dla danego postępowania**. Ocena tej przydatności jest dokonywana w ramach badania kompletności dokumentacji, zgodnie z art. 12 b ust. 1 pkt 2 Pgik.



Wyrok WSA w Lublinie, sygn. II SA/Lu 409/17 z dnia 20.07.2017 r. c.d.

„Organ powinien umożliwić geodecie poprawienie dokumentacji - wynika to z art. 12 b ust. 6 i 7 pgk.

Przepis ten zakłada bowiem **współdziałanie organu geodezyjnego i geodety**, zapewniając geodecie **prawo ustosunkowania się do wskazanych przez organ geodezyjny nieprawidłowości i usunięcia ich**, tak by dokumentacja mogła być przyjęta do zasobów geodezyjnych. Współdziałanie to jest szczególnie istotne właśnie w przypadku dokumentacji, o której mowa w art. 12 ust. 1 pkt 3 lit. "e", tj. gdy jest to dokumentacja sporządzona dla potrzeb innych postępowań, skoro ma ona posłużyć jako dowód w tym postępowaniu.



Wyrok WSA w Lublinie, sygn. II SA/Lu 409/17 z dnia 20.07.2017 r. c.d.

W takim przypadku wyjątkowo ważne jest **takie sformułowanie stwierdzonych nieprawidłowości i sposobów ich usunięcia**, by w efekcie poprawiona dokumentacja była dokumentacją nie tylko sporządzoną zgodnie z regułami prawa geodezyjnego, ale również przydatną dla celu, w jakim ją sporządzono (kompletną pod względem jej zawartości).



Wyrok WSA w Opolu, sygn. II SA/Op 190/17 z dnia 22.06.2017 r. (utrzymujący)

„...Zdaniem Sądu, dokonana przez Starostę Krapkowickiego weryfikacja spełnia wymogi określone w art. 12b ust. 1 ustawy. **Określa szczegółowo na czym konkretnie ta analiza w sprawie polegała w odniesieniu do wykonanych pomiarów oraz opracowywania wyników pomiarów, jakie błędy popełniono i czym one skutkowały, co doprowadziło do negatywnego zweryfikowania przedłożonych dokumentów.**



Wyrok WSA w Opolu, sygn. II SA/Op 190/17 z dnia 22.06.2017 r. c.d.

Informacja o zakresie nieprawidłowości przedstawiona została w **sposób jasny, czytelny i zrozumiały, a przede wszystkim zawierała przyczyny uzasadniające zwrot dokumentacji, umożliwiając wykonawcy rzeczowe i konkretne ustosunkowanie się do przedstawionych zarzutów, aby ewentualnie służyć mogła do stworzenia mu warunków do usunięcia nieprawidłowości.**

W ocenie Sądu, protokół weryfikacji ma przesądzające znaczenie w sprawie.”



Wyrok WSA w Opolu, sygn. II SA/Op 190/17 z dnia 22.06.2017 r. c.d.

[...]Prawidłowość sporządzonego protokołu powoduje, że pomiędzy organem a wykonawcą wywiązuje się merytoryczna i profesjonalna polemika, przewidziana w przywołanych przepisach, która umożliwia wyjaśnienie zaprezentowanych stanowisk przed podjęciem decyzji przez organ pierwszej instancji.”



Wyrok WSA w Opolu, sygn. II SA/Op 190/17 z dnia 22.06.2017 r. c.d.

[...] **Właściwy organ** administracji geodezyjnej dokonujący weryfikacji operatu technicznego **ma obowiązek wskazać wykonawcy prac, [...], prawne i techniczne przyczyny odmowy** włączenia do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego wyników zrealizowanych przez niego prac, odnotowując w protokole, **jakie konkretnie usterki, wady czy nieprawidłowości są** przyczyną negatywnej oceny, oraz **wymienić przepisy prawa**, które zostały w tym zakresie naruszone. ”



Zakres weryfikacji

Zwrot negatywnie zweryfikowanych opracowań wraz z protokołem powinien nastąpić w taki sposób, który **zapewni organowi zwracającemu ustalenie daty tego zwrotu**. W art. 12b ust. określone jest uprawnienie wykonawcy negatywnie zweryfikowanych prac geodezyjnych i kartograficznych do ustosunkowania się na piśmie wobec wyników tej weryfikacji w ściśle określonym przez ustawodawcę **terminie 14 dni od dnia otrzymania przez wykonawcę stosownego protokołu w tym zakresie**.



Zakres weryfikacji

Wykonawca jest uprawniony do **pisemnego przedstawienia swojego stanowiska** wobec dokonanej weryfikacji przekazanych opracowań w ustawowo wyznaczonym do tego terminie, to **początek biegu tego terminu musi być obiektywnie udokumentowany** w taki sposób, który **wykluczy dowolność liczenia** rozpoczęcia biegu tego terminu.



Wyrok WSA w Kielcach, sygn. II SA/Ke 473/16 z dnia 24 listopada 2016 r. (uchylający)

„[...] Prawidłowo przeprowadzona weryfikacja, o której mowa w art. 12b ust. 4 ustawy, oraz sporządzony w jej wyniku protokół **zawierający opis występujących faktycznie uchybień i nieprawidłowości** stanowią zatem podstawę oceny legalności decyzji podjętej na podstawie art. 12b ust. 8, czyli decyzji o odmowie przyjęcia do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego zbiorów danych lub innych materiałów



Wyrok WSA w Kielcach, sygn. II SA/Ke 473/16 z dnia 24 listopada 2016 r. c.d.

W stanie sprawy negatywna weryfikacja złożonego przez skarżącego **operatu opierała się na założeniu, że zmiany z niego wynikające mogą być przeprowadzone wyłącznie w ramach rozporządzenia w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów**, przez klasyfikatora i z zachowaniem szczególnej procedury.

Z tych samych powodów organ nie uwzględnił także stanowiska wykonawcy, który złożył zastrzeżenia do protokołu pismem z dnia 19 października 2015 r.



Wyrok WSA w Kielcach, sygn. II SA/Ke 473/16 z dnia 24 listopada 2016 r. c.d.

W protokole weryfikacji, będącym podstawą odmowy przyjęcia do pzgik operatu złożonego przez [...] **wskazano** zatem **uchybień**, które **za takowe uznane być nie mogą**.

Tym samym **nieprawidłowo przeprowadzona weryfikacja** operatu **miała wpływ na wynik sprawy**, powodując konieczność uchylenia zaskarżonej decyzji i poprzedzającej ją decyzji organu I instancji [...]"



Wyrok WSA w Gdańsku, sygn. III SA/Gd 156/17 z dnia 20.04.2017 r. (uchylający)

Tezy:

„1. Postępowanie wyjaśniające prowadzone w ramach postępowania określonego w art. 12b ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 roku - Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 520 ze zm.) **nie może ograniczać się wyłącznie do analizy zarzucanych wykonawcy uchybień i nieprawidłowości stwierdzonych w protokole weryfikacji.**



Wyrok WSA w Gdańsku, sygn. III SA/Gd 156/17 z dnia 20.04.2017 r. c.d.

...Swym zakresem postępowanie to winno objąć całokształt zgromadzonej dokumentacji a także obejmować zasadność podstaw nieuwzględnienia stanowiska strony względem negatywnego wyniku weryfikacji, gdyż nieuwzględnienie stanowiska strony ustosunkowującej się do negatywnego wyniku weryfikacji jest wyłącznym determinantem decyzji administracyjnej mającej swą podstawę w art. 12b ust. 8 ustawy.



Wyrok WSA w Gdańsku, sygn. III SA/Gd 156/17 z dnia 20.04.2017 r. c.d.

2. Aby ocenić prawidłowość odmowy przyjęcia dokumentacji do zasobu geodezyjnego, konieczne jest by przyczyny tej odmowy były przedstawione w sposób jasny, czytelny i zrozumiały, umożliwiając wykonawcy rzeczowe i konkretne ustosunkowanie się do przedstawionych zarzutów.



Wyrok WSA w Gdańsku, sygn. III SA/Gd 156/17 z dnia 20.04.2017 r. c.d.

...Przyczyny odmowy winny również służyć wykonawcy do stworzenia warunków do usunięcia nieprawidłowości.

W związku z tym, aby ocenić prawidłowość odmowy przyjęcia dokumentacji do zasobu geodezyjnego konieczne jest aby odmowa ta została przedstawiona w sposób **jasny i czytelny**.



Wyrok WSA w Gdańsku, sygn. III SA/Gd 156/17 z dnia 20.04.2017 r. c.d.

Uzasadnienie:

[...] W ocenie Sądu, zgodzić się należy z generalnym stanowiskiem organów orzekających, że to na wykonawcy prac geodezyjnych spoczywa obowiązek ich wykonywania zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz uważność przy korzystaniu ze zbiorów danych państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.



Wyrok WSA w Gdańsku, sygn. III SA/Gd 156/17 z dnia 20.04.2017 r. c.d.

[...] sporządzana przez organ administracji publicznej informacja o zakresie nieprawidłowości zawarta w protokole weryfikacji winna być przedstawiona w sposób jasny, czytelny i zrozumiały, a przede wszystkim zawierać **konkretne przyczyny uzasadniające zwrot dokumentacji**, umożliwiając wykonawcy rzeczowe ustosunkowanie się do przedstawionych zarzutów i ewentualnie służyć do stworzenia mu warunków do usunięcia nieprawidłowości [...]



Wyrok WSA w Gdańsku, sygn. III SA/Gd 156/17 z dnia 20.04.2017 r. c.d.

[...] Jest to tym bardziej istotne, że **protokół ten jest główną i przesądzającą podstawą skarżonych decyzji obu instancji.**

Strona, w stosunku do której wydana zostaje decyzja odmawiająca przyjęcia dokumentacji do zasobu **nie ma zaś innych** poza odwołaniem od takiej decyzji **instrumentów prawnych służących wyrażeniu jej oceny co do zasadności podstaw nieuwzględnienia jej stanowiska względem negatywnego wyniku weryfikacji.** [...]



Stanowisko wykonawcy

M. Wolanin, Przyjmowanie opracowań do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego – refleksje proceduralne, cz. II, Nieruchomości 2017, Nr 2

Forma:

- adnotacje i komentarze na egzemplarzu otrzymanego protokołu dokonując następnie jego zwrotu do organu.

Ustalenie organu:

- Czy adnotacje i komentarze umieszczone na protokole pochodzą od wykonawcy stosownych prac?
- Czy ich treść w wystarczający sposób pozwala na uznanie ich za stanowisko wykonawcy wobec stwierdzonych w tym protokole braków i nieprawidłowości przekazanych opracowań?



Stanowisko wykonawcy - (*M. Wolanin*)

Procesowa skuteczność ustosunkowania się przez wykonawcę do negatywnego wyniku weryfikacji przekazanych przez niego opracowań jest zależna od przedstawienia swojego stanowiska w terminie 14 dni od dnia otrzymania przez niego stosownego protokołu w tym zakresie.



Stanowisko wykonawcy - (*M. Wolanin*)

Termin ten będzie więc **dotrzymany**, jeżeli:

- swoje pisemne stanowisko wykonawca złoży w siedzibie organu osobiście,
- prześle do tego organu za pomocą wyznaczonego operatora pocztowego z udokumentowaniem daty nadania przesyłki
- za pomocą portalu internetowego organu prowadzącego zasób bądź też za pomocą innych środków komunikacji elektronicznej, przez które wykonawca dokonał uprzednio zawiadomienia o zakończeniu zweryfikowanych przez organ prac (por. art. 57 Kpa).

Jeżeli termin ten zostanie przez wykonawcę uchybiony, **może być przywrócony, ale jedynie w warunkach określonych w art. 58–59 Kpa.**



Stanowisko wykonawcy - (*M. Wolanin*)

Niedotrzymanie przez wykonawcę omawianego **terminu** i **jego nieprzywrócenie** oznacza, że sprawa przyjęcia do zasobu opracowań wykonawcy **zakończyła się brakiem takiego przyjęcia.**

Uchybienie wyznaczonemu **terminowi** powoduje bowiem **niedopuszczalność merytorycznego rozpatrywania sprawy** przyjęcia opracowań wykonawcy do zasobu, dlatego organ prowadzący zasób **nie może wydać decyzji** o odmowie przyjęcia tych opracowań do zasobu.



Stanowisko wykonawcy - (*M. Wolanin*)

Taka decyzja stanowiłaby bowiem **merytoryczne**, chociaż **negatywne**, rozstrzygnięcie sprawy przyjęcia opracowań do zasobu.

Ponadto, **decyzja** o odmowie przyjęcia opracowań wykonawcy do zasobu **została zastrzeżona** przez ustawodawcę w art. 12b ust. 8 Pgik, jako forma rozstrzygnięcia **tylko w sytuacji nieuwzględnienia przez organ pisemnego stanowiska wykonawcy złożonego w wyznaczonym terminie** wobec stwierdzonych przez ten organ braków i nieprawidłowości.



Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp., sygn. II SA/Go 221/17 z dnia 25.05.2017 r.

[...] Zacytowane regulacje (*art. 12b ust. 7 i 8 Pgik*) prowadzą do wniosku, iż postępowanie związane z weryfikacją złożonych opracowań geodezyjnych i kartograficznych oraz ich przyjęciem do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego **stanowi swoiste dwuetapowe postępowanie administracyjne kończące się:**

- **czynnością materialno-techniczną przyjęcia** tych opracowań do zasobu albo
- **decyzją o odmowie ich przyjęcia do zasobu,**
- **bądź też nieprzyjęciem opracowań do zasobu spowodowanym negatywną weryfikacją tych opracowań przez organ i brakiem pisemnego stanowiska wykonawcy w tym zakresie albo**
- **przedstawieniem takiego stanowiska po upływie ustawowego terminu 14 dni.**



Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp., sygn. II SA/Go 221/17 z dnia 25.05.2017 r. c.d.

W ramach procedury organ:

- **przyjmuje** opracowania do zasobu **czynnością materialno-techniczną** albo
- **odmawia ich przyjęcia** w drodze decyzji administracyjnej.

Oznacza to **zastosowanie w sprawie przepisów Kpa**, co wynika jego art. 1 pkt 1.

Sprawa przyjęcia opracowań do zasobu jest **sprawą indywidualną** wykonawcy tych prac **rozstrzyganą przez organ administracji**.



Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp., sygn. II SA/Go 221/17 z dnia 25.05.2017 r. c.d.

Z tego wynika również, że **stroną** omawianego postępowania **jest wyłącznie wykonawca prac geodezyjnych i prac kartograficznych**, ponieważ **przedmiotem** tego postępowania jest **ocena dopuszczalności przyjęcia wyników tych prac do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego**.



Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp., sygn. II SA/Go 221/17 z dnia 25.05.2017 r. c.d.

- W ramach ustosunkowania się do weryfikacji, udokumentowanej stosownym protokołem, **wykonawca może wyrazić swoją ocenę i przedstawić okoliczności, które - jego zdaniem - podważają zasadność stwierdzonych przez organ braków i nieprawidłowości.**
- **Procesowa skuteczność** ustosunkowania się przez wykonawcę do negatywnego wyniku weryfikacji przekazanych przez niego opracowań, polegająca na ich rozpatrzeniu przez właściwy organ prowadzący zasób, **jest zależna od przedstawienia swojego stanowiska w terminie 14 dni** od dnia otrzymania przez niego stosownego protokołu w tym zakresie.
- **Złożenie przez wykonawcę we wskazanym terminie ustosunkowania się do protokołu weryfikacji prowadzi do wszczęcia postępowania administracyjnego.**



Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp., sygn. II SA/Go 221/17 z dnia 25.05.2017 r. c.d.

- **Uchybienie** wyznaczonemu **14-dniowemu terminowi** powoduje bowiem **niedopuszczalność merytorycznego rozpatrywania sprawy** przyjęcia opracowań wykonawcy do zasobu.
- **Organ** prowadzący zasób **nie może wydać decyzji o odmowie przyjęcia tych opracowań do zasobu**. Taka decyzja stanowiłaby bowiem merytoryczne, chociaż negatywne, rozstrzygnięcie sprawy przyjęcia opracowań do zasobu.
- **Decyzja o odmowie przyjęcia opracowań** wykonawcy do zasobu **została zastrzeżona** przez ustawodawcę w art. 12b ust. 8 Pgik jako forma rozstrzygnięcia **tylko** w sytuacji **nieuwzględnienia przez organ pisemnego stanowiska wykonawcy**, złożonego w wyznaczonym terminie, wobec stwierdzonych przez ten organ braków i nieprawidłowości.



Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp., sygn. II SA/Go 221/17 z dnia 25.05.2017 r. c.d.

Organ prowadzący zasób **powinien wydać postanowienie** na podstawie **art. 61a § 1 KPA** tj. **postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania** w przedmiocie przyjęcia opracowań wykonawcy do zasobu:

- w przypadku **złożenia** ustosunkowania do protokołu weryfikacji **po ustawowym terminie 14 dni.**
- w przypadku, gdy **wykonawca nie przedstawi swojego stanowiska w wyznaczonym terminie**, lecz ponownie złoży swoje opracowania w tym terminie bez usunięcia stwierdzonych braków i nieprawidłowości albo
- **przedłoży poprawione opracowania, po wyznaczonym terminie**, gdy termin ten nie został przywrócony.”



Co po decyzji „odmownej”?

Odmowa włączenia dokumentacji do zasobu

≠

Brak obowiązku przekazania wyników zakończonej pracy
geodezyjnej przez wykonawcę

**Odmowa włączenia dotyczy wyłącznie KONKRETNEJ
dokumentacji a nie zgłoszonej pracy geodezyjnej**



Mazowiecki
Urząd Wojewódzki w Warszawie

Problematyka weryfikacji dokumentacji geodezyjnej
owy włączenia jej do zasobu - wybrane orzecznictwo
Warszawa, 12 października 2017 r.

Dziękuję bardzo za uwagę

Sebastian Bała

Wydział Geodezji

Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie

email: sbala@mazowieckie.pl