

Sądowoadministracyjna kontrola odmowy włączenia dokumentacji geodezyjnej do PZGiK

NOWA JAKOŚĆ



Orzecznictwo WSA w Łodzi pokazuje, że wydanie odmowy włączenia dokumentacji geodezyjnej do zasobu może być skutecznie poddane także kontroli sądowej. Geodeci nie korzystają z tego uprawnienia, bo go nie znają.

ADAM WÓJCIK

Sądowa kontrola zasadności odmowy włączenia dokumentacji do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (PZGiK) wydawała się dotychczas wykonawcom prac geodezyjnych, a także organom służby geodezyjnej i kartograficznej niedopuszczalna. Tezy zamieszczone w uzasadnieniach nielicznych w tym przedmiocie orzeczeń sądów administracyjnych sugerowały, że jedyną dopuszczoną prawem formą weryfikacji poprawności działania w tym zakresie organu administracji geodezyjnej i kartograficznej jest uprawnienie wykonawcy do złożenia wniosku o zbadanie zasadności odmowy do właściwego organu nadzoru geodezyjnego i kartograficznego.

• PRAWNE ASPEKTY DOKONYWANIA KONTROLI OPRACOWAŃ

Zawarta w art. 12 ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne* regulacja przewiduje, że materiały lub informacje o tych materiałach powstałe w wyniku prac geodezyjnych i kartograficznych podlegają przekazaniu do PZGiK. Szczegółowe zasady określone zostały w wydanym na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy rozporządzeniu ministra rozwoju regionalnego i budownictwa z 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

(DzU z 2001 r. nr 78, poz. 837), zwanym dalej rozporządzeniem. Uwzględniając konieczność zapewnienia odpowiedniej jakości prac przekazywanych do zasobu, rozporządzenie wprowadza obligatoryjną kontrolę tej dokumentacji. Zgodnie z § 9 ust. 1 podlega ona kontroli w zakresie:

- 1) przestrzegania zasad wykonywania prac,
- 2) osiągnięcia wymaganych dokładności,
- 3) zgodności opracowania ze standardami technicznymi dotyczącymi geodezji, kartografii oraz krajowego systemu informacji o terenie,
- 4) zgodności opracowania z ustaleniami, o których mowa w § 5 ust. 5,
- 5) spójności topologicznej informacji dostarczanej przez wykonawcę z informacjami uzyskanymi z ośrodka w trakcie realizacji pracy,
- 6) kompletności przekazywanych materiałów.

W przypadkach prac, o których mowa w § 8 pkt 1 (mapa zasadnicza prowadzona w formie analogowej), kontrola obejmuje także sprawdzenie prawidłowości wykonania kartowania i prac kreślarskich na mapie zasadniczej (ust. 2).

Czynności kontroli wykonywane są niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 6 dni roboczych od dnia złożenia dokumentacji do kontroli (ust. 4), przez osoby posiadające uprawnienia zawodowe w zakresach odpowiadających zakresom kontrolowanych opracowań, upoważnione przez organy odpowiedzialne za prowadzenie PZGiK (ust. 3). Pozytywny wynik kontroli odnotowywany jest na wniosku, o którym mowa w § 7

ust. 3. Natomiast w przypadku stwierdzenia wad, usterek lub nieprawidłowości wynik kontroli dokumentowany jest w protokole (§ 11 ust. 1), który zawiera:

- 1) imię i nazwisko osoby kontrolującej,
- 2) datę przyjęcia dokumentacji do kontroli,
- 3) określenie wykonawcy pracy,
- 4) określenie rodzaju pracy i zakresu kontrolowanej dokumentacji,
- 5) wykaz stwierdzonych wad, usterek lub nieprawidłowości,
- 6) zalecenia dotyczące usunięcia wad, usterek lub nieprawidłowości,
- 7) wnioski końcowe wraz z uzasadnieniem, odpowiednio:
 - a) o przyjęcie dokumentacji do zasobu po usunięciu wad, usterek lub nieprawidłowości,
 - b) o odmowę włączenia dokumentacji do zasobu,
 - 8) datę zakończenia kontroli,
 - 9) podpis osoby kontrolującej.

Protokół sporządzany jest w dwóch egzemplarzach, z których jeden otrzymuje wykonawca, a drugi dołącza się do wniosku, o którym mowa w § 7 ust. 3. W przypadku określonym w § 11 ust. 1 pkt 7 lit. b) organ prowadzący zasób zwraca wykonawcy dokumentację wraz z protokołem, uzasadniając na piśmie prawne i techniczne przyczyny odmowy włączenia jej do zasobu (§ 12 ust. 1).

• WNIOSEK O ZBADANIE ZASADNOŚCI ODMOWY PRZEZ ORGAN NADZORU

Rozporządzenie w § 12 ust. 2 stanowi, że w przypadku wydania przez organ odmowy włączenia dokumentacji do PZGiK wykonawcy przysługuje upraw-

nienie złożenia do właściwego organu nadzoru geodezyjnego i kartograficznego wniosku o zbadanie zasadności tej odmowy. Analiza ww. uregulowania pozwala sformułować kilka istotnych wniosków:

1. Badanie zasadności odmowy jest wyrazem wewnętrznej procedury, a nie elementem postępowania administracyjnego. Wobec braku ustanowienia stosownej podstawy prawnej odmowa włączenia dokumentacji do zasobu nie jest wydawana w formie decyzji administracyjnej (bądź postanowienia). Jednocześnie prawodawca nie ustanowił dla omawianej procedury jakichkolwiek zwyczajnych środków zaskarżenia w rozumieniu przepisów ustawy *Kodeks postępowania administracyjnego* (dalej kpa). Złożenie zatem do organu nadzoru geodezyjnego wniosku o zbadanie zasadności odmowy nie stanowi jakiegokolwiek formy odwołania czy też zażalenia, tj. instytucji znanych z postępowania administracyjnego. Logicznym następstwem jest to, że rozpatrzenie złożonego wniosku także nie przybiera formy decyzji lub postanowienia, co skutkuje brakiem podstaw prawnych do stosowania nadzwyczajnych środków zaskarżenia (złożenie skargi do WSA).

Potwierdził to Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z 24 listopada 2010 r., sygn. III SA/Łd 521/10:

„W ocenie Sądu, złożenie w trybie § 12 ust. 2 rozporządzenia (...) wniosku do właściwego organu nadzoru geodezyjnego i kartograficznego o zbadanie zasadności odmowy włączenia dokumentacji do zasobu nie jest środkiem zaskarżenia, o którym mowa w art. 52 § 1 Ppsa [Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zwane dalej Ppsa – red.] Jest środkiem przewidzianym w ramach wewnętrznej procedury postępowania w sprawie zgłaszania prac geodezyjnych i kartograficznych”.

2. Prawo złożenia wniosku o zbadanie zasadności odmowy przysługuje wyłącznie wykonawcy pracy geodezyjnej. Reguluje to § 12 ust. 2 rozporządzenia. Badanie zasadności odmowy z wniosku powiatowego organu administracji geodezyjnej i kartograficznej, a także przez organ nadzoru z urzędu jest wobec powyższego nieuprawnione i winno być traktowane jako działanie organu bez wymaganej podstawy prawnej, o której mowa w art. 6 kpa. Zasada legalizmu, którą winien kierować się organ administracji, wynika zaś przede wszystkim z art. 7 Konstytucji RP.

3. Złożenie wniosku o zbadanie zasadności odmowy nie jest ograniczone czasowo. Prawodawca nie określił terminu, w jakim wykonawca pracy geodezyjnej może złożyć wniosek o zbadanie zasadności odmowy. Brak tej regulacji oznacza, że wniosek taki może być złożony w każdym czasie. W szczególności nie mają tu zastosowania przepisy określające terminy do wnoszenia odwołań, zażaleń itp.

4. Rozstrzygnięcie organu nadzoru nie jest wiążące dla organu prowadzącego zasób. Brak rozstrzygnięcia organu nadzoru geodezyjnego i kartograficznego w formie decyzji administracyjnej (postanowienia) czyni to rozstrzygnięcie niezobowiązującym dla organu prowadzącego zasób. W szczególności uwzględnienie wniosku przez organ nadzoru nie uchyla wydanej odmowy włączenia dokumentacji do zasobu ani też nie rozstrzyga sprawy co do jej istoty (nie skutkuje włączeniem dokumentacji do zasobu). Nie należy wykluczać zatem sytuacji, że organ prowadzący zasób pozostanie przy swoim zdaniu i nie zweryfikuje stanowiska mimo uwzględnienia wniosku o zbadanie zasadności odmowy przez organ nadzoru (patrz postanowienie WSA w Łodzi z 23 września 2009 r., sygn. III SA/Łd 187/09).

• ODMOWA WŁĄCZENIA DOKUMENTACJI DO ZASOBU PODLEGA ZASKARŻENIU

Dopuszczalność kontroli sądowo-administracyjnej czynności odmowy włączenia dokumentacji technicznej do zasobu – jako czynności materialno-technicznej – ostatnio została jednoznacznie potwierdzona orzecznictwem, w szczególności przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi. W wyroku z 25 maja 2011 r., sygn. III SA/Łd 170/11, WSA wyjaśnił, że:

„Na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 tej ostatniej ustawy [Ppsa – red.], kontroli sądów administracyjnych podlegają nie tylko formalne decyzje i postanowienia, wymienione w art. 3 § 2 pkt 1-3 Ppsa, lecz także »inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa« (art. 3 § 2 pkt 4 Ppsa). (...)

Zdaniem Sądu (...) powyższe stanowisko Starosty (...) w przedmiocie odmowy przyjęcia do zasobu geodezyjnego sporządzonej przez skarżącego dokumentacji geodezyjnej (...) jest czynnością z zakresu administracji publicznej

dotyczącą obowiązków wynikających z przepisów prawa. W ramach bowiem prowadzonego postępowania wszczętego wnioskiem skarżącego o przyjęcie dokumentacji geodezyjnej do zasobu geodezyjnego organ podjął czynność, która była skierowana do zindywidualizowanego podmiotu, i wyznaczył określoną sytuację prawną tego podmiotu w zakresie jego obowiązków. Czynność taka z zakresu administracji publicznej podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego na mocy przepisu art. 3 § 2 pkt 4 Ppsa”.

Uzasadnienie powyższego wyroku wydaje się tak oczywiste i logiczne, że aż powstaje uzasadnione pytanie: dlaczego instytucja zaskarżenia uważana była dotychczas przez geodetów i wykonawców prac geodezyjnych za niedopuszczalną?

• NIEWŁAŚCIWE ZDEFINIOWANIE PRZEDMIOTÓW SKARG

Z przeglądu orzecznictwa sądowego wynika, że wykonawcy prac geodezyjnych niejednokrotnie podejmowali próby zaskarżania wydanych odmów włączenia dokumentacji do zasobu.

1. Zaskarżanie do WSA „pisma” organu nadzoru podtrzymującego zasadność odmowy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie postanowieniem z 28 czerwca 2005 r., sygn. IV SA/Wa 2102/05, odrzucił wniesioną skargę, stwierdzając, że:

„Z analizy wskazanych wyżej przepisów wynika, iż zarówno włączenie, jak i odmowa włączenia dokumentacji do zasobu geodezyjnego i kartograficznego nie następuje w formie decyzji czy postanowienia, na które służy zażalenie. Zdaniem Sądu pisma będące przedmiotem niniejszej skargi nie mieszczą się w kategorii spraw, o których mowa w omawianym wyżej art. 3 ustawy – Ppsa. (...)

W ocenie Sądu, nie można zatem stwierdzić, aby przepisy pozwalały na skontrolowanie przez sąd administracyjny odmowy włączenia dokumentacji do zasobu oraz stanowiska organu nadzoru geodezyjnego i kartograficznego w tej kwestii”.

WSA w Warszawie niedopuszczalność wniesienia skargi wskazał także w postanowieniu z 14 lipca 2009 r., VIII SA/Wa 336/09:

„Złożona w niniejszej sprawie skarga na pismo Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego w W. z dnia (...) marca 2009 r. znak (...) nie mieści się w kategorii spraw podlega-

jących zaskarżeniu skargą do sądu administracyjnego. (...)

Przepisy ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne nie przewidują wydania decyzji administracyjnej w trybie przepisu art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (DzU z 2000 r. nr 98, poz. 1071 ze zm.) w przypadku przyjęcia dokumentacji do zasobu. Tym samym skarga wniesiona na powyższe pismo jest niedopuszczalna (...).”

Następnie Naczelny Sąd Administracyjny, rozpatrując skargę kasacyjną (postanowienie z 26 października 2009 r., sygn. I OSK 1417/09), utrzymał ww. orzeczenie w mocy, słusznie zresztą – jak się dzisiaj okazuje – stwierdzając, że:

„Oceniając zaś charakter zajęcia stanowiska w sprawie przez Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego Województwa Mazowieckiego w piśmie z dnia (...) marca 2009 r., należy zauważyć, że rozstrzygnięcie to nie jest ani decyzją administracyjną w rozumieniu przepisu art. 104 kpa, ani też aktem lub czynnością, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 Ppsa. (...)

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sąd I instancji właściwie stwierdził, że w/w pismo z dnia (...) marca 2009 r. nie może być uznane za akt lub czynność podlegającą kognicji sądu administracyjnego. Samo bowiem udzielenie wyjaśnień i zajęcie stanowiska w sprawie nie stanowi rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie”.

Konsekwentną linię orzecniczą zaprezentował WSA w Warszawie w postanowieniu z 6 stycznia 2010 r., sygn. VIII SA/Wa 807/09, w którym odrzucił skargę na pismo zawierające stanowisko WINGiK.

2. Zaskarżanie bezczynności organu polegającej na niewydaniu decyzji administracyjnej orzekającej o odmowie przyjęcia dokumentacji do zasobu.

Z kolei WSA w Gliwicach, oddalając skargę na bezczynność organu w przedmiocie niewydania odmowy przyjęcia dokumentacji do zasobu w formie decyzji administracyjnej, w wyroku z 1 lutego 2007 r., sygn. II SAB/Gl 26/06, stwierdził, że:

„Czynność materialno-techniczna polegająca na włączeniu przez organ dokumentacji technicznej sporządzonej przez wykonawcę prac geodezyjnych do państwowego powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego mieści się w konstrukcji prawnej przewidzianej w art. 3 § 2 pkt 4 Ppsa, dotyczy bowiem obowiąz-

ku nałożonego na wykonawcę przepisem prawa. Konsekwencją takiej wykładni musi być także uznanie dopuszczalności wniesienia do sądu administracyjnego skargi na bezczynność organu dotyczącą tej czynności, skoro została ona wniesiona z zachowaniem trzydziestodniowego terminu liczonego od dnia doręczenia skarżącemu odpowiedzi udzielonej przez Prezydenta Miasta G. na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa (art. 53 § 2 Ppsa).

Stwierdzenie przez Sąd dopuszczalności wniesienia przedmiotowej skargi na bezczynność nie oznacza jednak uznania jej zasadności. Skarżący swoją skargę oparł na stwierdzeniu, że odmowa przyjęcia sporządzonej przez podmiot wymieniony w art. 11 Prawa geodezyjnego i kartograficznego dokumentacji geodezyjnej powinna nastąpić w trybie decyzji administracyjnej. (...)

W postępowaniu mającym na celu włączenie przekazanych materiałów i informacji powstałych w wyniku prac geodezyjnych i kartograficznych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego odmowa takiego włączenia nie następuje aktem administracyjnym mającym postać decyzji administracyjnej, lecz z woli ustawodawcy oraz działającego z jego upoważnienia ministra, właściwego do spraw architektury i budownictwa przybiera ona postać czynności materialno-technicznej”.

Przywołane wyżej orzeczenia sądów administracyjnych świadczą o niewłaściwym zdefiniowaniu przez wykonawców przedmiotu tych skarg, a co za tym idzie – także zastosowaniu nieskutecznej procedury poprzedzającej ich wniesienie. Sądy wykazały bowiem, że „pismo” WINGiK podtrzymujące zasadność odmowy nie jest aktem lub czynnością podlegającą kontroli sądowej, a w sprawach tych nie ma podstaw do wydawania decyzji administracyjnych. Wydaje się, że dopiero Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w ww. wyroku z 1 lutego 2007 r., sygn. II SAB/Gl 26/06, właściwie ocenił problematykę i wskazał prawidłową ścieżkę postępowania w zakresie skutecznego zaskarżenia odmowy włączenia dokumentacji do zasobu.

• TRYB ZASKARŻANIA DO WSA ODMOWY WŁĄCZENIA DOKUMENTACJI DO ZASOBU

Ostatnie wyroki WSA w Łodzi w sposób niebudzący wątpliwości wskazują, że czynność organu prowadzącego za-

sób polegająca na odmowie włączenia dokumentacji do PZGiK jest czynnością materialno-techniczną, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 Ppsa, tj. podlegającą kontroli sądowoadministracyjnej.

W wyroku z 24 listopada 2010 r., sygn. III SA/Łd 520/10, WSA w Łodzi stwierdził, że:

„Czynność przyjęcia (odmowy) jest czynnością z zakresu administracji publicznej, dla której w przepisach prawa materialnego nie przewidziano procedury odwoławczej. (...) Wobec powyższego tryb wnoszenia skarg na tego rodzaju czynności wynika z art. 52 § 3 i art. 53 § 2 Ppsa i w przypadku skarżącego został zachowany. W terminach wskazanych w tych przepisach skarżący wystąpił najpierw do Starosty O. z wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa, a następnie z zachowaniem terminu wynikającego z art. 53 § 2 Ppsa wniósł skargę do WSA w Łodzi. W tej sytuacji wniosek organu o odrzucenie skargi nie mógł zostać uwzględniony. Spełnienie warunków formalnych wniesienia skargi umożliwia zaś merytoryczną jej ocenę”.

Zaskarżenie do WSA wydanej odmowy włączenia dokumentacji do zasobu winno być zatem poprzedzone **wezwaniami organu do usunięcia naruszenia prawa** polegającego na bezzasadnej odmowie poprzez uchylene tej czynności materialno-technicznej i włączenie dokumentacji do zasobu.

Zgodnie z art. 52 § 3 Ppsa wezwanie do usunięcia naruszenia prawa winno być złożone na piśmie do właściwego organu **w terminie 14 dni** od dnia, w którym skarżący dowiedział się lub mógł się dowiedzieć o wydaniu aktu lub innej czynności (w tym przypadku – od dnia wręczenia odmowy).

Skargę do sądu administracyjnego, zgodnie z treścią art. 53 § 2 Ppsa, wnosi się w terminie 30 dni od dnia doręczenia odpowiedzi organu na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, a jeżeli organ nie udzielił odpowiedzi na wezwanie, w terminie 60 dni od dnia wniesienia wezwania o usunięcie naruszenia prawa. Niezachowanie wskazanych terminów powoduje odrzucenie skargi.

Należy w tym miejscu zauważyć, iż przedmiotem zaskarżenia może być także czynność materialno-techniczna polegająca na włączeniu dokumentacji do zasobu. Natomiast w sytuacji, gdy organ administracji ani nie włączył dokumentacji do zasobu, ani nie wydał formalnej odmowy jej włączenia do zasobu, właściwym środkiem zaskarżenia jest zaż-

Stało się!
GPS w cenie tachimetru!

19 990
ZŁ NETTO

 Hi-Target GNSS  Carlson

Zawsze Klient na 1 miejscu:

- ✓ transfer wiedzy i doświadczenia w technologii GNSS
- ✓ bezpłatne prezentacje sprzętu i szkolenia u Klienta na terenie całego kraju
- ✓ profesjonalne wsparcie techniczne, serwis gwarancyjny i pogwarancyjny
- ✓ opieka indywidualnego Doradcy w regionie
- ✓ bezpłatny program do generowania raportów RTK wg wytycznych GUGiK
- ✓ jedyny na rynku Program Rozwoju Firm Geodezyjnych
- ✓ dostęp do strefy Wsparcia Technicznego 24 h/dobę
- ✓ atrakcyjny system finansowania (raty 0,5%, leasing)
- ✓ bezpłatne ubezpieczenie od wszelkich ryzyk
- ✓ najlepszy na rynku geodezyjny sklep on-line



APOGEO Sp. z o.o., ul. Łukasiewicza 10, 31-429 Kraków
tel: 12 397 76 76-77, fax: 12 378 93 93, e-mail: info@apogeo.pl
Biuro Wrocław, ul. Lelewela 15, 53-505 Wrocław
tel: 71 723 46 01-02, fax: 71 723 46 00, e-mail: wroclaw@apogeo.pl

www.apogeo.pl


APOGEO
więcej niż pomiar

lenie do organu wyższego stopnia na niezalutwienie sprawy w terminie, o którym mowa w art. 37 §1 kpa.

● WARUNKI NIEWADLIWEJ ODMOWY

Wyrok WSA w Łodzi z 24 listopada 2010 r., sygn. III SA/Łd 520/10:

„Z przytoczonych przepisów wynika, iż podstawowym normatywnym warunkiem niewadliwej odmowy włączenia przedkładanych materiałów (dokumentów) do zasobu jest wykazanie przez organy, iż nie odpowiadają one którymkolwiek z kryteriów kontroli dokonywanej na podstawie § 9 w/w rozporządzenia. (...)

W ocenie Sądu lakoniczna, mało precyzyjna i nieprofesjonalna treść tego rozstrzygnięcia nie spełnia wymagań § 12 ust. 1 w związku z § 9 rozporządzenia. W świetle tych przepisów organ ma obowiązek wskazać prawne i techniczne przyczyny odmowy włączenia prac geodezyjnych do zasobu geodezyjnego z punktu widzenia zakresu kontroli wynikającego z § 9 w/w rozporządzenia. Przepisy prawa wymagają jednoznacznego stwierdzenia, jakie konkretnie usterki są przyczyną odmowy, oraz nakładają obowiązek wskazania prawnych i technicznych przyczyn odmowy. Stwierdzenie, że usterki zostały usunięte częściowo, bez wskazania, które więc z nich pozostają aktualne jako podstawa odmowy, brak wskazania prawnych podstaw odmowy kierowanych do konkretnych usterek ze wskazaniem, w jakim kryterium kontroli wynikającym z § 9 usterki się mieszczą, powoduje, że takie rozstrzygnięcie organu nie poddaje się w zasadzie kontroli Sądu.

Jak wskazano na wstępie, sądy administracyjne kontrolują zaskarżone do nich akty i czynności z punktu widzenia ich zgodności z prawem, materialnym i procesowym. Tym bardziej więc brak wskazania w odmowie przyjęcia prac geodezyjnych do zasobu geodezyjnego w sposób jasny i czytelny przyczyn odmowy z podaniem podstaw prawnych kwalifikuje tę czynność jako wadliwą”.

Z kolei wyrok WSA w Łodzi z 24 listopada 2010 r., sygn. III SA/Łd 521/10:

„Wnioski płynące z przeprowadzonej kontroli, która ostatecznie zadecydowała o odmowie przyjęcia prac geodezyjnych do zasobu geodezyjnego, sformułowane w formie sugestii i nieprecyzyjnych twierdzeń, nie pozwalają zorientować się Sądowi, co jest w istocie wadą zgłoszonej pracy geodezyjnej stanowiącą podstawę odmowy jej przyjęcia do zasobu geodezyjnego, a co nieistotną usterką niemającą

wpływu na fakt odmowy. (...) Ogólne stwierdzenie, że geodeta nie przestrzega obowiązujących przepisów prawa i instrukcji technicznej G-4 bez wskazania konkretnych przepisów prawa, ich artykułów i paragrafów nie spełnia wymagań odmowy, o której mowa w § 12 ust. 1 w/w rozporządzenia”.

● WNIOSKI

1. Zaskarżenie do WSA odmowy włączenia dokumentacji do PZGiK warunkowane jest uprzednim złożeniem w ustawowym terminie wezwania organu do usunięcia naruszenia prawa.

Z praktyki stosowanej przez organy prowadzące zasób wynika, że w przypadku wydania odmowy włączenia dokumentacji do zasobu organy te z zasady pouczają wykonawców jedynie o możliwości złożenia wniosku do właściwego organu nadzoru geodezyjnego i kartograficznego o zbadanie zasadności odmowy.

Z uwagi na to, że czynność odmowy włączenia dokumentacji do zasobu jest czynnością podlegającą zaskarżeniu do sądu administracyjnego, o czym wykonawca pracy przez organ powinien być pouczony, brak takiego pouczenia lub pouczenie błędne, zgodnie z ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego, nie może szkodzić stronie, która zastosowała się do tego pouczenia (art. 112 kpa). Jednakże należy zauważyć, że brak lub wadliwe pouczenie strony nie powoduje wstrzymania biegu terminu do wniesienia środka zaskarżenia, a jedynie stanowi podstawę do przywrócenia terminu.

2. Wniesienie (bądź niewnoszenie) do organu nadzoru wniosku o zbadanie zasadności odmowy włączenia dokumentacji do zasobu nie ma wpływu na dopuszczalność skargi do WSA.

Z uwagi na to, że złożenie do organu nadzoru wniosku o zbadanie zasadności odmowy włączenia dokumentacji do zasobu nie jest środkiem zaskarżenia, wniesienie skargi do WSA nie jest warunkowane uprzednim złożeniem ww. wniosku. W decyzji wykonawcy pracy pozostaje zatem skorzystanie bądź nie z ww. uprawnienia.

3. Wyroki sądów administracyjnych nie są źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Jednak zgodnie z art. 153 Ppsa ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie ten sąd oraz organ, którego działanie lub bezczynność było przedmiotem zaskarżenia.

4. Uwzględnienie wniesionej skargi skutkuje stwierdzeniem bezskuteczności czynności materialno-technicznej (odmowy).

Oznacza to w praktyce, że organ administracji ponownie winien dokonać kontroli dokumentacji wnioskowanej o przyjęcie do zasobu (i wydać nowy protokół z tej kontroli), uwzględniając zarówno ocenę prawną, jak i wskazania sądu co do dalszego postępowania.

Jakkolwiek art. 146 § 2 Ppsa stanowi, że sąd może w wyroku uznać uprawnienie lub obowiązek wynikające z przepisów prawa (czyli upraszczając – orzec co do istoty sprawy), to w moim przekonaniu nie wydaje się możliwe, aby ww. przepis mógł mieć zastosowanie w omawianej kwestii. Zgodnie bowiem z przepisami rozporządzenia czynności kontroli, a także stwierdzanie jej pozytywnego wyniku warunkującego włączenie dokumentacji do zasobu zastrzeżone jest do wyłącznej kompetencji osób posiadających uprawnienia zawodowe, upoważnionych do wykonywania tych czynności przez właściwy organ prowadzący zasób.

W mojej ocenie wskazany przez WSA w Łodzi tryb skutecznego zaskarżenia do sądów administracyjnych wydanych odmów włączenia dokumentacji do zasobu stwarza całkowicie „nową jakość” zarówno w sferze działalności wykonawców prac geodezyjnych, organów prowadzących PZGiK, jak i organów nadzoru. Uprawnienie to bowiem w swych skutkach prowadzi do dokonania obiektywnej, rzetelnej i – co nie mniej ważne – „zewnątrznej” weryfikacji i oceny działalności organów administracji geodezyjnej i kartograficznej, co ma bezpośredni i realny wpływ na skuteczne eliminowanie tzw. prawa powiatowego, czyli nieformalnych „zasad” wykonywania opracowań geodezyjnych obowiązujących na danym terenie. Każda bowiem uwzględniona przez sąd skarga, która ze swej natury dotyczy sprawy indywidualnej, będzie przecież faktycznym obnażeniem słabości ogólnego nadzoru geodezyjnego i kartograficznego sprawowanego wobec organu administracji prowadzącego PZGiK.

Niniejszym pragnę wyrazić nadzieję, że poruszenie na łamach miesięcznika GEODETA omawianego problemu przyczyni się do upowszechnienia tego do tej pory zupełnie niewykorzystywanego – bo nieznanego wykonawcom prac geodezyjnych – uprawnienia.

ADAM WÓJCIK