

# Uwierzytelnianie na cenzurowanym



Klauzulowanie dokumentów geodezyjnych ma się odbywać z urzędu, a więc nieodpłatnie. Starostwo nie ma prawa wymusić od wykonawcy geodezyjnego składania wniosku o uwierzytelnienie – orzekł 18 grudnia 2014 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie.

**Jarosław Formalewicz**

**N**owelizacja *Prawa geodezyjnego i kartograficznego* – co zresztą w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2013 r. było jej głównym celem – wprowadziła zmienione przepisy w zakresie naliczania opłat za czynności geodezyjne. W ustawie została uregulowana problematyka określania wysokości należności publiczno-prawnych (a do tej kategorii zaliczają się opłaty za udostępnienie materiałów zasobu). Dotychczasowe opłaty zryczałtowane zastąpiono rozliczeniami jednostkowymi za faktycznie wykorzystane materiały zasobu, przy czym wykonawca pracy obecnie wnosi opłatę w momencie udostępnienia zamówionych materiałów, a nie – jak miało to miejsce uprzednio – dopiero po zakończeniu pracy. Szczegółowe zasady obliczania opłat oraz stawki podstawowe zostały określone w załączniku do ustawy. Praktyka jednakże dowiodła, że istnieją poważne rozbieżności w interpretacji nowych przepisów. Jedną z takich kontrowersji 18 grudnia 2014 r. rozstrzygnął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w sprawie sygn. III SAB/Lu 74/14.

**G**łówny Urząd Geodezji i Kartografii twierdził (i zapewne twierdzi nadal), czemu dał wyraz w wielu przeprowadzonych przez siebie szkoleniach, że dokumentacja techniczna (najogólniej mówiąc – mapy) sporządzona przez wykonawców prac geodezyjnych lub prac kartograficznych na rzecz swoich zleceniodawców winna

być opatrywana klauzulami urzędowymi w trybie tzw. uwierzytelniania. Starostowie, wykonując zalecenia GUGiK, powszechnie odmawiali opatrywania takiej dokumentacji klauzulami urzędowymi. Argumentacja była taka, że w tym celu wymagany jest odrębny wniosek o uwierzytelnienie, co wiąże się jednocześnie z poniesieniem odpowiedniej (niemałej) opłaty.

Sprawa zawiśla przed WSA w Lublinie dotyczyła właśnie takiej sytuacji. Starosta biłgorajski nie opatrzył z urzędu sporządzonych przez geodetę (członka Polskiego Towarzystwa Geodezyjnego) „map z projektem podziału nieruchomości”

odpowiednimi klauzulami urzędowymi, uzależniając tę czynność od złożenia wniosku o uwierzytelnienie. Z uwagi na to, że w świetle przepisu art. 12b ust. 5 *Pgik* organ pozostawał w beczynności, zgodnie z obowiązującą procedurą wezwano starostę do usunięcia naruszenia prawa, a ponieważ organ podtrzymał swoje stanowisko, ostatecznie została złożona skarga do WSA.

Sprawa miała charakter ogólny, gdyż dotyczyła określenia prawidłowości zastosowanego przez organ trybu postępowania. Dlatego Polskie Towarzystwo Geodezyjne zwróciło się do sądu o dopuszczenie go do uczestnictwa w sprawie na prawach strony i sąd przychylił się do naszego wniosku.

## Wyrok WSA w Lublinie ws. uwierzytelniania

Poniżej przedstawiamy sentencję – na razie jeszcze nieprawomocnego – wyroku dostępną na stronach internetowych NSA (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/44B4DD7493>): III SAB/Lu 74/14 – Wyrok WSA w Lublinie z 18 grudnia 2014 r.

### Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym: przewodniczący sędzia NSA **Marek Zalewski**, sędzia WSA **Jerzy Drwal** (sprawozdawca), sędzia WSA **Jadwiga Pastusiak**, protokolant sekretarz sądowy **Sylwia Bałaban**, po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 9 grudnia 2014 r. sprawy ze skargi J. P. na beczynność starosty w przedmiocie nadania klauzuli dokumentom geodezyjnym: I. stwierdza beczynność starosty; II. określa, że beczynność miała miejsce bez rażącego naruszenia prawa; III. zobowiązuje starostę do opatrzenia dokumentów przeznaczonych dla podmiotu, na rzecz którego zrealizowano prace geodezyjne, odpowiednimi klauzulami urzędowymi – w terminie 7 dni od dnia doręczenia prawomocnego wyroku; IV. zasądza od starosty na rzecz J. P. 100 (sto) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

**W** argumentacji popierającej wniesioną skargę podnosiliśmy, że zgodnie z art. 12b ust. 5 ustawy czynność polegająca na opatrywaniu dokumentów geodezyjnych klauzulami (w tym trybie) jest czynnością, którą organ winien wykonać bez jakiegokolwiek wniosku wykonawcy pracy, a więc z urzędu. Czynność ta ponadto nie występuje w ustawowym katalogu czynności, za które może być pobierana jakakolwiek opłata. W tym stanie rzeczy mamy do czynienia z dwoma odrębnymi trybami uzyskiwania klauzul urzędowych wynikającymi z:

- 1) art. 12b ust. 5 ustawy,
- 2) tzw. uwierzytelniania.

Oba tryby są całkowicie odrębne i nie powinny być ze sobą utożsamiane, co wynika chociażby z opisanego ich w dwóch różnych rozporządzeniach (z 2013 r. ws. „prowadzenia zasobu” oraz z 2014 r. ws. „uwierzytelniania”). Nie bez znaczenia dla sprawy pozostaje ponadto fakt, że ustawa w art. 2 wyraźnie rozróżnia pojęcie dokumentacji sporządzanej dla potrzeb postępowania administracyjnych, sądowych i dla czynności cywilnoprawnych od dokumentacji geodezyjnej sporządzanej dla potrzeb budownictwa. Jest to istotne dlatego, że przedmiotem uwierzytelniania jest jedynie ten pierw-

szy zbiór dokumentacji. Starosta biłgorajski w sposób nieuprawniony natomiast oba tryby utożsamiał, co jest praktyką wadliwą.

**N**a poparcie swojego stanowiska przekazaliśmy do WSA w Lublinie opinię prawną z 21 listopada 2014 r., sporządzoną przez Starostwo Powiatowe w Wejherowie nt. „Przepisów dotyczących uwierzytelniania dokumentów zawartych w Prawie geodezyjnym i kartograficznym”. Z treści ww. opinii wynika, że czynności opatrywania dokumentów geodezyjnych klauzulami urzędowymi (w trybie art. 12b ust. 5 ustawy) mają charakter obligatoryjny w odniesieniu do każdego materiału zasobu, w szczególności operatu technicznego, oraz każdego dokumentu będącego rezultatem prac geodezyjnych. Ponadto opinia zawierała szczegółową – i bardzo krytyczną – analizę czynności tzw. uwierzytelniania.

Lubelski sąd na rozprawie 9 grudnia odroczył ogłoszenie wyroku, uzasadniając swoją decyzję tym, że sprawa jest ważna i precedensowa, co wymaga dokonania dogłębnej analizy problemu.

## Art. 12b ust. 5 Pgik

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.

18 grudnia w ustnym uzasadnieniu wyroku sąd stwierdził, że starosta biłgorajski w tej sprawie pozostaje w bezczynności, a uzyskanie klauzul w innym trybie (na skutek złożenia w późniejszym terminie wniosku o uwierzytelnienie dokumentów) tej bezczynności nie niweluje. Zdaniem WSA przepis art. 12b ust. 5 jest jasny. Sąd zobowiązał organ do opa-

trzenia dokumentów geodezyjnych odpowiednimi klauzulami urzędowymi.

**P**olskie Towarzystwo Geodezyjne z satysfakcją przyjęło rozstrzygnięcie sądu. Skarga, jakkolwiek dotyczyła indywidualnej sprawy naszego członka, ma ewidentnie charakter ogólny, wręcz ogólnopolski. Wydany wyrok w swojej istocie dotyczy wskazania prawidłowego trybu postępowania powiatowego organu administracji geodezyjnej i kartograficznej. W naszej opinii ten wyrok tak naprawdę potwierdził, że prawidłowy tryb działania przyjęło Starostwo Powiatowe w Wejherowie, a nie Starostwo Powiatowe w Biłgoraju, które stosowało taką praktykę jak przeważająca większość innych starostw. Wyrok sądu ponadto dowodzi i potwierdza, że istotą demokratycznego państwa prawnego winno być stosowanie przez organy administracji publicznej przepisów prawa powszechnie obowiązującego, a nie wątpliwych merytorycznie wytycznych i zaleceń formułowanych przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii. Sprawa ta wskazuje, że ostatnia nowelizacja nawet

## Komentarze na Geoforum.pl do grudniowego wyroku WSA w Lublinie ws. uwierzytelniania

~masabitumiczna | 2014-12-19 08:23:38  
Nie wierzę! Normalnie nie wierzę! Ciekawe, co z już opłaconymi DOO?

~troll | 2014-12-19 08:37:01  
Bezczelność tzw. WŁADZY polega na ordynarnym niechlujstwie w legislacji. Odpowiedzialni za ostatnią nowelizację Pgik zdawali sobie DOSKONAŁE sprawę, że produkują kolejnego GNIOTA! Świadczą o tym wypowiedzi osób podobno odpowiedzialnych, że ostateczny kształt wypracują SĄDY poprzez orzecznictwo. SKANDAL! Co to jest? Za co biorą niematą kasę? Za eksperymenty na ludziach?

~urzędnik | 2014-12-19 08:41:02  
Niestety, ustawodawca nie przewidział innych pieczętek dla poświadczania zgodności z art. 12b ust. 5 oraz dla uwierzytelniania. Jest to ta sama pieczętka. Brak jest też listy dokumentów, które obligatoryjnie podlegałyby uwierzytelnieniu. U nas geodeci składają wnioski o uwierzytelnienie i płać, ponieważ boją się, że dokument bez uwierzytelnienia i opłaty może nie mieć mocy dokumentu w postępowaniach administracyjnych.

~elmek | 2014-12-19 08:47:53  
Czekamy na kolejny wyrok, który zniesie obowiązek opłat za zamówione materiały :)

~inny urzędnik | 2014-12-19 08:49:34  
W normalnym państwie GGK powinien już wczoraj złożyć dymisję.

~geostefan | 2014-12-19 09:23:54  
I co, panie WINGIK-u pomorski, kto miał rację w kwestii uwierzytelnienia? Pan czy geodeta powiatu wejherowskiego? Hahaha!

~Leszek Piszczyk | 2014-12-19 09:24:20  
Są dwa tryby „klauzulowania”. Jeden to z „urzędu” na podstawie art. 12b ust. 5 Pgik, który jest konsekwencją pozytywnej weryfikacji tego, co wykonawca składa do PODGiK, oraz drugi tryb „na wniosek”, gdzie dowolny podmiot występuje o uwierzytelnienie dokumentów z podaniem np. ID ewidencyjnego materiału zasobu. W pierwszym przypadku z urzędu następuje „klauzulowanie” materiałów przeznaczonych dla podmiotu, który zlecił wykonanie geodecie prac, jako potwierdzenie wpisu do ewidencji materiałów zasobu przekazanego operatu technicznego. W drugim przypadku dowolny podmiot (czyli niekoniecznie ten, który zlecił geodecie pracę) może wystąpić z wnioskiem o uwierzytelnienie materiałów, pod warunkiem wszakże udostępnienia ich przez wykonawcę, a nie np. przez gestora PZGiK. W jednym i drugim przypadku dokumenty posiadają cechy,

pieczęcie (art. 40 ust. 8 Pgik) wystarczające do postępowań administracyjnych, sądowych, czynności cywilnych itp.

Waldemar Izdebski | 2014-12-19 09:31:26

Gratuluje kolegom z PTG. Może będzie to początek tego, że prezes zechce słuchać innych, a nie tylko swoich „nieomylnych” doradców. Na początek proponuję wstrzymanie prac nad rozporządzeniami w sprawie BDOT500 i GESUT. W tej formie to będzie kolejna porażka.

~geostefan | 2014-12-19 09:54:15  
Gratulacje należą się przede wszystkim „Geokubie”, bez którego nie doszłoby do tego. Ale PTG wzorowo poprowadziło kolegę przez cały „proces”. Chapeau bas dla was.

~Leszek Piszczyk | 2014-12-19 09:57:04  
Uwaga na najbliższą nowelizację Pgik. Wczorajszy wyrok Sądu w Lublinie wcale nie był zaskoczeniem dla GGK, który już dużo wcześniej ogłosił, że ma zamiar znówelizować ustawę w bardzo niedalekiej przyszłości. Przyszła nowelizacja ma polegać na zastąpieniu dotychczasowego „opatrzania” „uwierzytelnieniem”!!! Taki noworoczny „prezent”!! I jak tu się nie zrewanżować? To w styczniu postaramy się o jeszcze większy PREZENT. Do zobaczenia w Warszawie!

w kwestii określenia opłat za czynności geodezyjne, a więc w najważniejszym obszarze powodów tej nowelizacji, jest wadliwa i niedopracowana.

**W** ocenie PTG omawiany wyrok jest bardzo istotny z uwagi na powszechność stosowania praktyki „wymuszania” przez organy składania wniosków o uwierzytelnianie dokumentów geodezyjnych. Nie jest nam bowiem znany jakikolwiek inny przypadek, poza Starostwem w Wejherowie, prawidłowego stosowania omawianych przepisów. Tymczasem okazuje się, że to właśnie w Wejherowie tamtejszy starosta może spać spokojnie, gdyż prawdopodobnie jedynie tam nie doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Nasze stowarzyszenie posiada informacje, że już obecnie w wielu innych miejscach w kraju wykonawcy prac podejmują niezbędne kroki prawne mające na celu eliminację tego procederu, a wyrok WSA w Lublinie jest ważnym „katalizatorem” w tym procesie. Skutkiem powyższego może być ponadto żądanie wykonawców prac ustalenia przez starostów wysokości na-

leżnych opłat w drodze wydania decyzji administracyjnych, wobec już wykonanych – a więc i już opłaconych – prac geodezyjnych. Dotychczas pobrane opłaty za uwierzytelnienie mogą zostać przez wykonawców potraktowane jako nienależne organowi, gdyż zostały one pobrane niejako na skutek „wymuszenia” złożenia wniosków o uwierzytelnienie. Wadliwość naliczenia opłat może dotyczyć także prac geodezyjnych zgłoszonych przed 12 lipca 2014 r., a zakończonych już po wejściu w życie nowelizacji. Z informacji, jakie posiadamy, wynika bowiem, że do obliczenia wysokości należnej opłaty (w trybie art. 12 *Pgik*) wiele organów administracji udostępniających materiały zasobu – jak się okazuje całkowicie niezasadnie – zaliczało także koszty uwierzytelnienia dokumentacji.

**P**olskie Towarzystwo Geodezyjne apeluje do organów samorządowych i państwowych o natychmiastowe zaprzestanie praktyki polegającej na nieuprawnionym odmawianiu klauzulowania z urzędu dokumentów geodezyjnych przeznaczonych dla zlecających tych

prac. W Rzeczypospolitej Polskiej organy publiczne winny kierować się bezwzględnie zasadą legalizmu, a więc działać wyłącznie na podstawie prawa powszechnie obowiązującego. Skoro ustawodawca – poprzez nowelizację ustawy *Pgik* – określił takie, a nie inne zasady, to wszelkie organy państwowe i samorządowe mają obowiązek się do tych uregulowań stosować. I im szybciej to zrobią, tym mniejsze wyrządzą szkody dla interesu publicznego i stanu finansów publicznych. Naszym zdaniem sytuacja, że obecnie jedynie dwa powiaty w Polsce, z czego jeden dobrowolnie, a drugi na skutek omawianego wyroku sądu, będą stosować prawidłowy tryb postępowania w tym zakresie, jest nie do zaakceptowania. PTG podejmie dalsze niezbędne działania mające na celu ostateczne wyjaśnienie omawianej sprawy.

Nasze stowarzyszenie pragnie wyrazić uznanie dla Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie. Zarówno za merytoryczną ocenę zawisłej sprawy, jak i za to, że sprawa – jak na polskie warunki – została rozstrzygnięta wręcz błyskawicznie.

**Jarosław Formalewicz**  
prezes Polskiego Towarzystwa Geodezyjnego

## Komentarze na Geoforum.pl do grudniowego wyroku WSA w Lublinie ws. uwierzytelniania

~Urzędnik | 2014-12-19 11:13:31

Proszę tylko nie okładać za taki stan rzeczy zwykłych urzędników na dołach, oni są w tak samo trudnej sytuacji jak wykonawcy. WINGiK-owie im nie pomagają, jedynie kontrolują, najczęściej sami opierając się na interpretacjach GGK. Powiaty zostały z problemem nowelizacji same. Radzą sobie, jak potrafią. Spotkania z GGK przebiegają w atmosferze wytykania błędów, czasami ociera się to o skandal. Czekam na bunt starostów.

~Masz\_babo\_placek | 2014-12-19 12:17:23

Trzeba było swojego rozumu słuchać, a nie „mędrców” z GUGiK-u. Wejherowo jakoś nie zgadzało się z innymi powiatami i nie uwierzytelniało, tylko nadawało klauzule zgodnie z art. 12b ust. 5 ustawy nieodpłatnie!

~Wójt | 2014-12-19 14:48:27

Kasa, misiu, kasa. Czekam, aż się uprawomocni wyrok z Lublina, i składam papiery do starosty o zwrot kasy za uwierzytelnienie dokumentów.

~powiatowy | 2014-12-19 15:23:20

Nie wiem, jak jest w Wejherowie i w Pomorskiem – ja tu po prostu widzę bubel prawny i wiele nieścisłości. Jeden przepis zaprzecza drugiemu i, niestety, my na

szczeblu powiatowym musimy za to odpowiadać. Jeden wyrok to nie wykładnia prawa. Czasami ten sam sąd w podobnych sprawach orzeka różnie. Też czekam na ostateczną decyzję w tej sprawie. Tu musi nastąpić zmiana w prawie. Osobiście dla mnie będzie mniej pracy. TYLKO MUSZĘ MIEĆ PEWNOŚĆ, że tak to ma wyglądać.

~;) | 2014-12-20 16:04:49

A może by tak dać się do tego wyroku ustosunkować GGK – czekam na wytyczne, co dalej robić: pobierać opłatę – nie pobierać opłaty – na wniosek – bez wniosku? Dajmy szansę Warszawie, niech nam to wytłumaczy jak krowie na rowie.

~Adam Wójcik. | 2014-12-21 14:53:09

WSA w Lublinie orzekł to, co orzekł. Skutkiem tego wyroku – jak sądzę, na razie – zostało „pozamiatane” w Biłgoraju. A inni starostowie po prostu niech robią to, co do nich należy. Ścieżka prawna już została przetarta. W moim starostwie złożyliśmy około 20 wniosków o ustalenie opłaty w drodze wydania decyzji, a następnych 10 jest w drodze. Choć wydaje się, że lokata z odsetkami ustawowymi jest obecnie najlepszą lokatą...

~PODGiK | 2014-12-22 09:29:03

Napiszę wam, jak to się wszystko skończy. Opcja pierwsza to zaskarżenie wyroku do

NSA, co na 100% zrobi starosta z Biłgoraja. W tym przypadku pewnie w obronę Częstochowy włączy się nie tylko starosta, ale może nieoficjalnie również organy geodezyjne wyższej instancji. Chodzi przecież o dochody powiatów, z których mają być sfinansowane EGB-y, BDOT-y, GESUT-y itd., a niepobieranie opłaty za uwierzytelnienie, to o 2/3 mniejsze wpływy z opłat. Druga opcja, mniej prawdopodobna, to wyrok NSA podtrzymujący ten, który wydał WSA. Jednak zanim ten wyrok zapadnie, pewnie przygotowana zostanie mała nowelizacja *Pgik*, w ramach której wprowadzone zostaną jednoznaczne zapisy. Nieoficjalnie mówi się, że zmiana *Pgik* ma nastąpić przy okazji aktualizacji cen o współczynnik GUS, czyli termin niezbyt odległy.

PoGeo | 2014-12-22 12:24:22

Trzecia opcja. Organ prowadzący zasób geodezyjny będzie się stosował ściśle do art. 12a ustawy. Wrz z zawiadomieniem o zakończeniu prac geodezyjnych przyjmie jedynie zbiory nowych, zmodyfikowanych lub zweryfikowanych danych i dokumenty wymagane rozporządzeniem w sprawie standardów. W skład operatu geodezyjnego nie wchodzi mapa z projektem podziału, mapa do celów prawnych itp. Reasumując, bez wniosku się nie obędzie.

Opracowanie i skróty redakcji