

W sprawie sporu na etapie uzgodnień materiałów PZGiK

Administracja nie wymusi

12 lipca mija pierwsza rocznica obowiązywania dużej nowelizacji ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne*. Są już pierwsze wyroki WSA, niezliczone interpretacje i wyjaśnienia, a od 1 lipca br. obowiązuje nawet zmiana do zmiany. Równocześnie zaczyna się kształtować pogląd głoszony przez przedstawicieli państwowej służby geodezyjnej, że w procesie udostępniania materiałów zasobu ustawa *Pgik* daje organom prowadzącym państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny (PZGiK) uprzywilejowaną pozycję wobec wykonawców prac geodezyjnych.

Dorota Pawłowska-Baszak

Władcza rola organu miałyby wynikać bezpośrednio z tego, że proces udostępniania materiałów zasobu do zgłoszenia pracy ma być początkiem „kontroli geodety”, dbania o prawidłową aktualizację baz danych oraz o jakość materiałów będących w zasobie [por. artykuł Grzegorza Ninarada „Jeśli brak zgody co do materiałów i opłat” w *GEODECIE* 5/2015 – red.]. To z kolei, zdaniem służby geodezyjnej, daje organowi możliwość wymuszenia na wykonawcy pobrania materiałów zasobu i wykonania czynności wykraczających poza zakres przyjętego przez geodetę zamówienia.

Na początku należy zwrócić uwagę na wprowadzony przez ustawodawcę w art. 12 ust. 3 *Pgik* zapis „organ uzgadnia”. Według słownika języka polskiego uzgodnienie to doprowadzenie do zgody, wypracowanie wspólnego stanowiska, osiągnięcie konsensusu. Przez analogię należałoby przyjąć, że zapis w ustawie *Pgik* mówiący o „uzgodnieniu listy materiałów” do zgłoszenia pracy geodezyjnej lub kartograficznej stawia wykonawcę prac geodezyjnych oraz przedstawiciela PZGiK jako równoprawnych uczestników procesu „uzgodnienia listy materiałów”.

Przy czym uzgadnianie nie może trwać w nieskończoność, ustawodawca dał na to do 10 dni roboczych. Jasno i czytelnie oraz „niezwłocznie” przebiega proces zgodny z zapisami zawartymi w art. 12 *Pgik*. Wykonawca zgłasza pracę geodezyjną, określa, jakie dane z zasobu są mu niezbędne, organ z wykonawcą uzgadnia (czyli obie strony dochodzą do porozumienia) zakres oraz formę udostępnienia danych, wystawia dokument obliczenia opłaty (DOO), wy-

konawca płaci, otrzymuje licencję, pobiera dane i może przystąpić do swojej pracy.

• Spór co do zakresu materiałów

W art. 40f ust. 1 ustawy *Pgik* dopuszcza się wystąpienie sporu co do zakresu udostępnionych materiałów lub co do wysokości opłaty. Wówczas wszczęte jest postępowanie zgodnie z kpa zakończone decyzją administracyjną wydaną przez starostę.

Moim zdaniem zaistnienie sporu co do zakresu wydawanych materiałów, biorąc pod uwagę art. 12 ust. 3 *Pgik*, nie może mieć miejsca w toku postępowania dotyczącego zgłoszenia pracy geodezyjnej lub kartograficznej. Nie można uzgodnić czegokolwiek wbrew woli jednej ze stron. Gdyby intencją ustawodawcy było wskazanie nadrzędnej roli organu przy formułowaniu listy materiałów sporządzonej przez wykonawcę, użyłby zapewne innego określenia dla tej czynności. Na przykład, że organ wydaje opinię lub weryfikuje wskazane przez wykonawcę materiały, które w jego ocenie są niezbędne do wykonania zgłoszonej pracy. Opinia lub weryfikacja może być pozytywna lub negatywna i wówczas, zgodnie z art. 40f, istniałaby możliwość wystąpienia sporu i wszczęcia postępowania administracyjnego zakończonego decyzją.

W obecnym stanie prawnym, który obowiązuje od 12 lipca 2014 roku, przypisywanie organowi nadrzędnej roli na etapie zgłoszenia pracy i uzgadniania listy materiałów nie znajduje żadnego potwierdzenia. Obowiązkiem starosty jest prowadzenie, aktualizacja i udostępnianie PZGiK, co nie jest jednoznaczne z prawem do „uzgadniania” z wykonawcą prac geodezyjnych czynności, na które wykonawca nie wyraża zgody. Zarówno geodeta uprawniony,

jak i organ administracji geodezyjnej są zobowiązani do działania zgodnie z obowiązującym prawem. Tryb związany ze zgłoszeniem pracy geodezyjnej oraz wynikające z tego tytułu wzajemne obowiązki i prawa pomiędzy wykonawcą pracy geodezyjnej a organem zostały opisane jako proces zamknięty i wzajemnie spójny w art. 12 *Pgik*.

Natomiast zaistnienie sporu jest możliwe w sytuacji, gdy udostępnienie materiałów z zasobu odbywa się na wniosek. Spór może dotyczyć między innymi odmiennej interpretacji przez strony zakresu informacji, jakie występują w poszczególnych bazach danych opisanych w załączniku do ustawy. Ustawodawca tylko dla prac geodezyjnych lub kartograficznych wprowadził formę uzgodnienia materiałów, brak jest natomiast w ustawie konieczności przeprowadzenia uzgodnień z wnioskodawcą. Jasno z tego wynika, że uzgodnienie, czyli dojście do porozumienia, nie dopuszcza możliwości powstania sporu pomiędzy organem a wykonawcą prac. Natomiast brak przeprowadzenia uzgodnienia przed wydaniem materiałów na wniosek może do takiego sporu doprowadzić.

Spór co do zakresu materiałów udostępnionych do prac geodezyjnych i kartograficznych może nastąpić tylko po dokonaniu opłaty, gdyż jedynie wtedy wnioskodawca może otrzymać zamówione dane i sprawdzić ich zakres. Ustawodawca zabezpieczył interes wnioskodawcy, który może mieć zastrzeżenia co do zakresu tych materiałów, poprzez możliwość wydania w tej sprawie decyzji administracyjnej, w której organ może uwzględnić lub odrzucić wniosek. Postępowanie administracyjne kończy się na tym etapie lub zgodnie z kpa następuje tryb odwoławczy, w toku którego ostatecznie zostanie ustalony zakres udostępnianych materiałów zasobu.

• Spór co do wysokości opłaty

Odmienne od opisanego wyżej jest tryb postępowania w przypadku wystąpienia sporu co do wysokości należnej opłaty (art. 40f ust. 2). Wysokość należnej opłaty wiadoma jest przed udostępnieniem danych zasobu i utrwalona

w dokumencie obliczenia opłaty. Sam fakt otrzymania DOO nie zmusza strony do zapłaty ujawnionej w nim kwoty. Zapłata upoważnia natomiast do odbioru zamówionych materiałów. Jeśli zapłata nie nastąpi, materiały nie zostaną wydane.

Jeśli strona (tj. wykonawca lub wnioskodawca) ma zastrzeżenia co do wysokości opłaty, zgodnie z art. 40f ust. 1 i 2 ma prawo wystąpić do organu o wydanie decyzji administracyjnej. Na podstawie zapisów art. 40f ust. 2 można wywnioskować, że starosta, wydając decyzję administracyjną w sprawie wysokości opłaty, nie może w jej rozstrzygnięciu podać innej kwoty niż ta ujawniona w DOO. Dopiero wniesienie odwołania od wydanej decyzji (zgodnie z art. 40f ust. 3 – po rozpatrzeniu lub ponownym rozpatrzeniu sprawy na skutek wydania wyroku przez sąd administracyjny) może doprowadzić do zmiany wysokości naliczonej opłaty.

Przewidując możliwość wystąpienia takiego zdarzenia, ustawodawca zabezpieczył interes strony, która pomimo sporu może otrzymać zamówione materiały, pod warunkiem uiszczenia opłaty w wysokości ujawnionej w skarżonej decyzji (art. 40f ust. 2). Zapis ten jednoznacznie świadczy o tym, że organ, wydając decyzję administracyjną w przypadku sporu co do wysokości opłaty, nie może na tym etapie zmienić wysokości należnej opłaty.

• Skąd władcza rola organu?

Głoszone przez przedstawicieli państwowej służby geodezyjnej i kartograficznej interpretacje zapisów art. 40f, jakoby wskazywał on na „władczą rolę organu”, absolutnie nie znajdują potwierdzenia w przepisach *Pgik*. Wprowadzenie art. 40f można raczej zinterpretować jako dbałość ustawodawcy o słuszny interes strony, tj. o możliwość dochodzenia przez nią swych praw przed organami administracji publicznej, jak również ewentualnego odzyskania niesłusznie pobranych przez organ należności wraz z ustawowymi odsetkami.

Dodatkowo słusznie w sposób jasny i precyzyjny ustawodawca rozdzielił tryb postępowania w razie wystąpienia sporu co do zakresu udostępnionych materiałów (wnioskodawca dokonuje opłaty, otrzymuje materiały, występuje o wydanie decyzji i na drodze postępowania administracyjnego spór jest wyjaśniany) i co do wysokości naliczonej opłaty (strona otrzymuje DOO, występuje o wydanie decyzji, odwołuje się, dokonuje opłaty, otrzymuje materiały,

spór jest wyjaśniany na drodze postępowania administracyjnego).

W obu przypadkach materiały są udostępniane, a spór ostatecznie będzie rozstrzygnięty zgodnie z kpa.

Zatem uotożsamienie istnienia art. 40f w ustawie *Pgik* z możliwością władczych rozstrzygnięć w stosunku do wykonawcy prac geodezyjnych na etapie uzgodnień listy materiałów, zmuszanie geodety do pobrania dodatkowych danych, które w ocenie organu należy zaktualizować, nosi znamiona nadinterpretacji prawa czy wręcz jego błędnego stosowania. Takie stanowisko wydaje się tym bardziej absurdalne, że *Pgik* dopuszcza złożenie „zgłoszenia uzupełniającego”, a organ na etapie zgłoszenia pierwotnego nie ma żadnej wiedzy, czy geodeta będzie składał „zgłoszenie uzupełniające” i w jakim zakresie.

Organ prowadzący PZGiK ma możliwość kontroli jakości danych przekazanych w wyniku prac geodezyjnych w trybie opisanym w art. 12b w procesie weryfikacji. Działania prewencyjne, zapobiegające ewentualnym nieprawidłowościom, które może popełnić w swojej pracy geodeta i tym samym narazić PZGiK na bliżej nieokreślone straty, jest postępowaniem przedwczesnym i nieopartym konkretnym przepisem obo-

swojej pracy powinien mieć nieograniczony licencjami czy uzgodnieniami dostęp do wszystkich danych niezbędnych – według jego wiedzy i doświadczenia – do prawidłowego wykonania pracy. Organ nie powinien niczego narzucać czy też ograniczać (a zdarzają się przypadki, że do danej pracy „nie należy się” np. szkic z podziału, który bezpośrednio nie sąsiaduje z „naszą” działką).

Jakość pracy geodety przekłada się na wiarygodność i odpowiednią jakość materiałów w państwowym zasobie. Geodeta powinien przede wszystkim skupić się na rzetelnym wykonaniu swojej pracy, a nie wchodzić w bezsensowne spory czy też z kalkulatorem w ręku kombinować, jaki materiał zamówić, co mu się bardziej „opłaca”.

Prawnicy, którzy próbują zinterpretować *Pgik*, nie są w stanie ocenić specyfiki zawodu geodety. Nie rozumieją, że skutki prac geodezyjnych to nie tylko „mapka”, ale to ustalanie granic praw własności, to wytyczenia obiektów budowlanych (nie tylko domów, ale też dróg, mostów, stadionów itp.), to prace powykonawcze.

Urzędnicze dywagacje dotyczące konkretnych przepisów prawa przede wszystkim nie powinny prowadzić do

Geodeta przy wykonywaniu swojej pracy powinien mieć nieograniczony licencjami czy uzgodnieniami dostęp do wszystkich danych niezbędnych – według jego wiedzy i doświadczenia – do prawidłowego wykonania pracy. Organ nie powinien niczego narzucać czy też ograniczać.

wiązującego prawa. Zgodnie z polskim prawem każde działanie organu administracji państwowej niezgodne z przepisami może skutkować złożeniem przez obywatela wezwania organu do usunięcia naruszenia prawa i ewentualną skargą do WSA.

• Jakość pracy geodety to jakość zasobu

Należy podkreślić, że to nie starosta bierze odpowiedzialność (materiałną, zawodową) za wykonaną pracę i jej rezultaty, ale geodeta. I to na nim spoczywa obowiązek prawidłowej realizacji powierzonego przez zleceniodawcę zadania. Geodeta przy wykonywaniu

utrudniania pracy geodetom. Wszelkie niejasności i wątpliwości (a w ustawie *Pgik* jest ich zdecydowanie za dużo) powinny być interpretowane na korzyść wykonawcy, bo gdyby nie było wykonawców prac geodezyjnych i kartograficznych, nie byłoby zasobu. Warto natomiast zauważyć, że w sytuacji braku państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, wykonawcy prac geodezyjnych będą nadal potrzebni polskiej gospodarce. To geodeci tworzą i utrzymują zasób. A chyba nie wszyscy chcą o tym pamiętać.

Dorota Pawłowska-Baszak

Od 20 lat prowadzi własną firmę geodezyjną, jest członkiem Polskiego Towarzystwa Geodezyjnego