

Weryfikacja wyników prac geodezyjnych, cz. IV

Procedura krok po kroku

Obowiązujące przepisy stanowią kompleksową regulację i formułują dwustopniowy system przyjmowania prac do zasobu, przy czym pierwszy etap ma charakter obligatoryjny, natomiast wystąpienie drugiego uzależnione jest od powstania sporu między wykonawcą a organem SGiK.

Grzegorz Ninard

Zgodnie z postanowieniami art. 12b *Prawa geodezyjnego i kartograficznego* (dalej *Pgik*) wyniki weryfikacji prac geodezyjnych (w niniejszym artykule rozumie się przez to również prace kartograficzne) utrwała się w protokole (ust. 3). Podstawę do przyjęcia zbiorów danych lub innych materiałów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (dalej PZGiK) stanowi pozytywny wynik weryfikacji albo dokument potwierdzający odbiór tych zbiorów danych lub innych materiałów jako przedmiotu zamówienia publicznego realizowanego w związku z wykonywaniem zadań Głównego Geodety Kraju lub organów administracji geodezyjnej i kartograficznej (ust. 4). W przypadku negatywnego wyniku weryfikacji właściwy organ Służby Geodezyjnej i Kartograficznej (dalej SGiK) zwraca wykonawcy prac geodezyjnych lub prac kartograficznych przekazane przez niego zbiory danych

lub inne materiały wraz z protokołem zawierającym opis stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości (ust. 6). W przypadku negatywnego wyniku weryfikacji wykonawca prac geodezyjnych ma prawo, w terminie 14 dni od dnia otrzymania protokołu, ustosunkować się na piśmie do wyników weryfikacji (ust. 7). Jeżeli organ SGiK nie uwzględni stanowiska wykonawcy prac geodezyjnych, wydaje decyzję administracyjną o odmowie (ust. 8).

Procedurę weryfikacji można podzielić na następujące elementy (patrz schemat na stronie obok):

- 1) złożenie przez wykonawcę do właściwego organu wymaganych materiałów,
- 2) weryfikacja materiałów pod względem zgodności z przepisami obowiązującymi w geodezji i kartografii,
- 3) sporządzenie protokołu weryfikacji,

• *w przypadku pozytywnego wyniku weryfikacji:*

- 4) potwierdzenie przyjęcia materiałów do zasobu wpisem do ewidencji materiałów tego zasobu (zakończenie procedury weryfikacji),

• *w przypadku negatywnego wyniku weryfikacji:*

- 5) zwrot do wykonawcy przekazanych przez niego materiałów wraz z protokołem zawierającym opis stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości,
- 6) złożenie w terminie 14 dni od dnia otrzymania protokołu pisemnego ustosunkowania się do wyników weryfikacji,

• *w przypadku braku reakcji wykonawcy w terminie 14 dni od dnia otrzymania protokołu następuje zakończenie procedury weryfikacji,*

- 7) ponowna weryfikacja materiałów w kontekście uwag wykonawcy,
- 8) potwierdzenie przyjęcia materiałów do zasobu wpisem do ewidencji materia-

łów tego zasobu (zakończenie procedury weryfikacji),

• *w przypadku negatywnego wyniku ponownej weryfikacji (nieuwzględnienia stanowiska wykonawcy):*

9) wszczęcie z urzędu postępowania administracyjnego w celu wydania decyzji o odmowie przyjęcia do PZGiK zbiorów danych lub innych materiałów sporządzonych przez tego wykonawcę (zakończenie procedury weryfikacji).

• **Zawiadomienie o wykonaniu prac geodezyjnych**

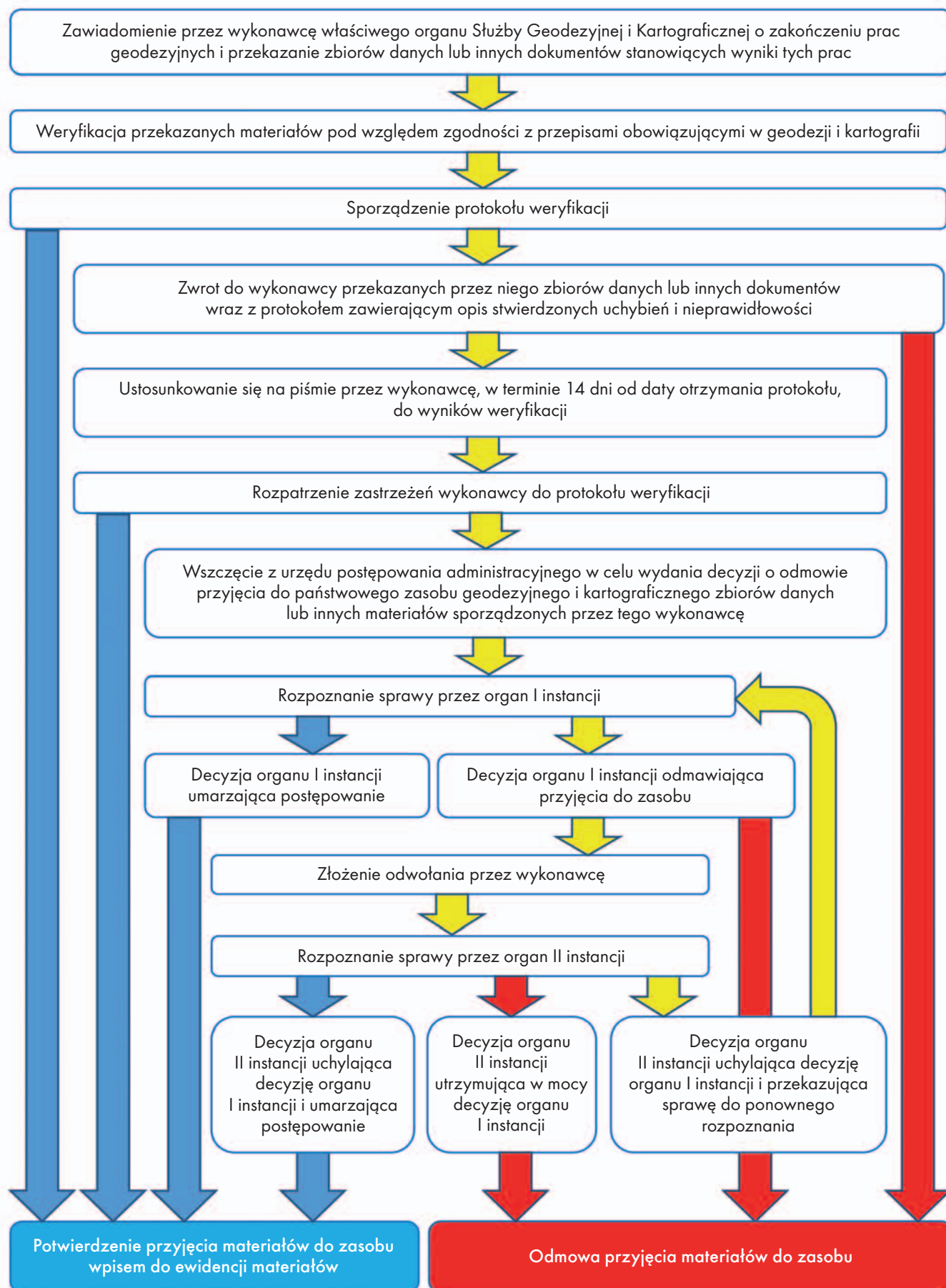
Złożenie do właściwego organu wymaganych materiałów następuje na wzorze zawiadomienia „o wykonaniu zgłoszonych prac geodezyjnych” stanowiącym załącznik nr 3 do rozporządzenia ministra administracji i cyfryzacji z 8 lipca 2014 r. w sprawie formularzy dotyczących zgłaszania prac geodezyjnych i prac kartograficznych, zawiadomienia o wykonaniu tych prac oraz przekazywania ich wyników do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (DzU poz. 924). Treść wzoru zawiadomienia potwierdza, iż przekazaniu podlegają materiały z prac geodezyjnych zgromadzone w ramach operatu technicznego. Złożenie i przyjęcie materiałów przez pracowników właściwego organu SGiK to czynności materialno-techniczne. Z czynności tych nie ma obowiązku sporządzenia żadnego pisemnego potwierdzenia. Potwierdzenie dokonania zawiadomienia o zakończeniu prac geodezyjnych i przekazania zbiorów danych lub innych materiałów można uzyskać tak samo jak w przypadku zgłoszenia prac geodezyjnych [1]:

- 1) na drugim egzemplarzu zawiadomienia;
- 2) w trybie art. 217 kpa w formie zaświadczenia o dokonanym zawiadomieniu,

Imponujący schemat na stronie obok to *clue* serii artykułów przybliżających zmiany w zakresie weryfikacji wyników prac geodezyjnych wprowadzone nowelizacją ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne* obowiązującą od 12 lipca 2014 r. Procedura weryfikacji została w nowych przepisach znacząco rozbudowana. Zdaniem prawnika Grzegorza Ninarda nie było to dobrym pomysłem, bo wydłużyło tę procedurę, a organy SGiK obciążyło dodatkowymi obowiązkami. Zanim ukształtuje się jednolita linia orzecznicza, czeka nas wiele sporów między administracją geodezyjną a wykonawstwem. Mamy nadzieję, że artykuły publikowane w GEODECIE przynajmniej część z rodzących się wątpliwości zawczasu wyjaśnią.

Redakcja

Procedura weryfikacji złożonych przez wykonawcę do właściwego organu Służby Geodezyjnej i Kartograficznej zbiorów danych lub innych materiałów stanowiących wyniki prac geodezyjnych (schemat uproszczony)



3) w trybie komunikacji elektronicznej – wygenerowanie poświadczenia przedłożenia.

Na etapie przyjmowania zawiadomienia oraz przekazywanych materiałów brak jest po stronie organu kompetencji do weryfikowania jakości składanych materiałów. Co do zasady właściwy organ nie ma uprawnienia do odmowy przyjęcia zawiadomienia wraz z wymaganymi materiałami. Nie ma tu również żadnej możliwości wzywiania wykonawcy do usunięcia braków przekazywanego zawiadomienia czy operatu technicznego.

Powstaje jednak problem, jak zachować się ma właściwy organ w przypadku dokonania zawiadomienia z pominięciem obowiązku sporządzenia go na wymaganym formularzu. Jeżeli organ nie ma uprawnień do wezwania wykonawcy do dopełnienia takiego obowiązku, to: 1) z powodu braku ustawowej sankcji przyjmuje takie zawiadomienie, albo 2) może je potraktować jako niezłożone. Nie ma natomiast możliwości użycia takiego argumentu jako podstawy do sporządzenia negatywnego protokołu z weryfikacji, gdyż weryfikacja dotyczy przekazanych materiałów, a nie dokumentu zawiadomienia. Nie ma także możliwości użycia tego argumentu na etapie wydawania decyzji o odmowie przyjęcia do zasobu zbiorów danych lub innych materiałów sporządzonych przez tego wykonawcę, gdyż ta decyzja także dotyczy wyników prac geodezyjnych, a nie obowiązku złożenia zawiadomienia na wymaganym formularzu. Uważam, że należy przyjąć drugą opcję: tylko złożenie zawiadomienia na wymaganym formularzu może uruchomić obowiązek weryfikacji wyników pracy geodezyjnej i przyjęcie materiałów do zasobu.

• Weryfikacja wyników prac geodezyjnych

Złożenie zawiadomienia wraz z wymaganymi materiałami powoduje powstanie po stronie organu obowiązku zweryfikowania przekazanych materiałów. Czynności weryfikacyjne także mają charakter wyłącznie czynności materialno-technicznej. Polegać one będą na weryfikacji przekazanych materiałów (zarówno w zakresie kompletności baz danych, jak i innych materiałów wchodzących w skład operatu technicznego) z przepisami obowiązującymi w geodezji i kartografii. Weryfikacji poddaje się jedynie to, co zostało przekazane przez wykonawcę. W przypadku jakichkolwiek braków organ nie ma uprawnień, by braki te we własnym zakresie uzupełniać albo domniemywać treść nieistniejących dokumentów.

Stwierdzone braki mogą skutkować jedynie negatywną oceną przedłożonych zbiorów danych lub innych materiałów utrwaloną w protokole weryfikacji, nie mogą natomiast skutkować odmową przeprowadzenia weryfikacji.

W wyroku z 6 maja 2016 r. [III SA/Wr 144/16 – nieprawomocny; orzeczenie to pozostaje w pełni aktualne także względem czynności weryfikacyjnych podejmowanych po dokonaniu zawiadomienia] WSA stwierdził, że zauważone braki w operacie technicznym nie mogą stanowić podstawy do umorzenia postępowania w przedmiocie odmowy przyjęcia do zasobu zbiorów danych lub innych materiałów sporządzonych przez wykonawcę, gdyż brak jest ku temu podstawy prawnej. Ponadto takie podejście do wadliwych operatów technicznych umożliwiłoby organom samowolne dokonywanie oceny przedłożonych wyników prac geodezyjnych bez możliwości weryfikacji tego stanowiska przez jakikolwiek inny organ i podejmowanie decyzji w przedmiocie niepodejmowania czynności weryfikacyjnych. W ramach weryfikacji organy nie mają także uprawnień do wskazywania wykonawcy sposobu (prawidłowego ich zdaniem) wykonania pracy geodezyjnej.

• Protokół weryfikacji

Czynności weryfikacyjne kończą się sporządzeniem protokołu. Wzór protokołu „weryfikacji zbiorów danych oraz innych materiałów przekazywanych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego” także stanowi załącznik do przywołanego już rozporządzenia z 2014 r. *w sprawie formularzy (...)*. Wzór formularza protokołu odpowiada ustawowemu kryterium weryfikacji wyników prac geodezyjnych: wymusza wskazanie konkretnego przepisu prawa wobec konkretnego zarzutu kierowanego pod adresem zbiorów danych lub wymaganych materiałów.

Sporządzenie protokołu weryfikacji, czyli analiza prawidłowości przedstawionych przez wykonawcę wyników prac geodezyjnych, nie podlega przepisom kodeksu postępowania administracyjnego, czyli m.in. obowiązki przeprowadzenia wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy (art 7 kpa), gdyż jest sama w sobie jedną, nazwaną czynnością z zakresu administracji publicznej o charakterze czynności materialno-technicznej. Nie może być zatem ani zastąpiona, ani uzupełniona o inne czynności zmierzające „do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy”. Art. 7 kpa nie może mieć tutaj zastosowania. Jedynym ma-

terialem dowodowym jest dokumentacja prac geodezyjnych przedstawiona przez wykonawcę (nie można zatem, co do samej zasady, zbierać i rozpatrywać innego „materiału dowodowego” – art. 77 § 1 kpa). A jedyną czynnością organu – badanie jej pod względem zgodności z przepisami prawa geodezyjnego. Tym samym brak tu możliwości oceny w kontekście art. 80 kpa. Nie mamy bowiem do czynienia z klasycznym udowodnieniem okoliczności faktycznej, lecz z oceną prawną. Protokół weryfikacji sam w sobie zawiera niezbędne informacje do ustalenia uchybień w przedstawionym materiale prac geodezyjnych lub kartograficznych, nie ma tu zatem w ogóle mowy o odrębnym uzasadnieniu, jak również o możliwości zastosowania art. 107 § 3 kpa do samego dokumentu protokołu weryfikacji.

Sporządzenie protokołu weryfikacji jest nazwaną czynnością z zakresu administracji publicznej (materialno-techniczną) o charakterze nieprocesowym. Jak zauważył NSA w postanowieniu z 19 kwietnia 2010 r., protokół kontroli nie jest decyzją administracyjną [I OSK 560/10, LEX nr 603714; postanowienie to zapadło na tle nieaktualnego stanu prawnego, ale w zakresie oceny charakteru protokołu weryfikacji w pełni zachowuje swoją aktualność]. Bez względu na swoją treść (pozytywną czy negatywną dla wykonawcy pracy geodezyjnej) nie podlega on samostannemu zaskarżeniu, czy to w trybie instancyjnym, czy to do organu wyższego stopnia SGIK w trybie kontroli, czy to też do WSA.

„Wypełnienie” formularza protokołu weryfikacji odbywa się jednostronnie przez organ SGIK. Powinno nastąpić to niezwłocznie, zatem nie ma tu możliwości chociażby zawiadamiania wykonawcy o terminie tej czynności. Wykonawca nie bierze udziału w tej czynności, otrzymuje natomiast jej efekt, czyli wypełniony formularz protokołu. Podstawą dokonania tej czynności są wyłącznie materiały dostarczone przez wykonawcę. To one stanowią przedmiot badania pod kątem zgodności z przepisami prawa geodezyjnego. Na etapie sporządzania protokołu nie ma możliwości przeprowadzania jakichkolwiek innych czynności dowodowych zmierzających do uzupełnienia stanu operatu technicznego czy też przekazanych zbiorów danych.

Sporządzenie protokołu weryfikacji ma charakter jednorazowy. Raz sporządzony protokół weryfikacji nie podlega żadnym zmianom czy też uzupełnieniom, jak również nie jest on ponownie sporządzany. Zawiera stanowisko organu SGIK względem przekazanej pracy geodezyjnej na dzień sporządzenia protokołu.

Warto także zauważyć, że formularz protokołu weryfikacji wypełnia się jeden raz – na wstępnym etapie badania dostarczonych wyników prac geodezyjnych lub kartograficznych. Ani na etapie sporządzenia przez wykonawcę uwag do protokołu weryfikacji i ich uwzględnienia przez organ, ani na etapie postępowania administracyjnego przed organem I instancji, ani przed organem II instancji nie sporządza się nowego protokołu i nie poprawia już istniejącego. Tym samym raz wadliwie sporządzony protokół weryfikacji, podpisany i doręczony wykonawcy, będzie istniał w tej właśnie formie.

Protokół weryfikacji ma istotne znaczenie, gdyż zawiera informacje dla wykonawcy o potencjalnych wadach w wykonanej pracy geodezyjnej. Powinien być zatem sporządzony z należytą starannością, jakiej można wymagać od profesjonalnego organu zajmującego się sprawami z zakresu geodezji. Wady takiego protokołu nie przesądzają jednak automatycznie o przyjęciu wyników prac do zasobu. Protokół stanowi bowiem jedynie narzędzie, za pomocą którego organ utrwała wyniki weryfikacji prac i z którego wykonawca powinien dowiedzieć się o tych wynikach i przyczynach poczynionych przez organ ustaleń. Wadliwie sporządzenie protokołu nie powoduje, że wadliwie wykonane prace geodezyjne stają się pracami poprawnymi. Nadal są to prace wadliwe i nadal wyniki takich prac nie powinny zostać przyjęte do zasobu. Po to właśnie ustawodawca przewidział drugi etap procedury przyjmowania wyników prac do zasobu (o czym dalej), by ewentualne wady protokołu nie powodowały odmowy przyjęcia prac do zasobu, a także po to, by w przypadku sporu w trybie procesowym ustalić za pomocą innych środków dowodowych, czy prace zostały wykonane poprawnie i czy ich wyniki mogą zasilić zasób.

Odmienne stanowisko zajął m.in. WSA w Krakowie. W wyroku z 12 maja 2016 r. [III SA/Kr 1585/15, LEX nr 2050429] zauważył, że w protokole weryfikacji nie napisano, „na czym konkretnie ta analiza w danej sprawie miała polegać w odniesieniu do wykonanych pomiarów oraz opracowywania wyników tych pomiarów, jakie błędy popełniono i czym one skutkowały, co doprowadziło inspektora kontroli dokumentacji do negatywnego zweryfikowania przedłożonych dokumentów. Przytoczenie jedynie przepisu art. 39 ustawy nie wyczerpuje nakazu rozporządzenia – informacja o zakresie nieprawidłowości. Taka informacja winna być przedstawiona w sposób jasny, czytelny i zrozumiały, a przede wszystkim zawierać konkretne przyczyny uzasadniające zwrot dokumen-

tacji, umożliwiając wykonawcy rzeczowe i konkretne ustosunkowanie się do przedstawionych zarzutów i ewentualnie służyć do stworzenia mu warunków do usunięcia nieprawidłowości. Jest to tym bardziej istotne, że protokół ten jest główną i przesądającą podstawą skarżonych decyzji obu instancji. Takie stanowisko przyjęto w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, aczkolwiek jeszcze na podstawie poprzedniej regulacji prawnej. Jednakże zdaniem Sądu ta linia orzecznicza w tym względzie nie straciła aktualności. (...) W związku z powyższym wykonawca prac geodezyjnych został pozbawiony możliwości ustosunkowania się na piśmie do wszystkich zarzutów, co gwarantuje mu art. 12b ust. 6 i 7 ustawy. Gdyby protokół był prawidłowy, jak to przedstawiono wyżej, to pomiędzy organem a wykonawcą wywiązałyby się merytoryczna i fachowa polemika (przewidziana w powołanych przepisach), która stanowiłaby szczególne postępowanie wyjaśniające przed podjęciem decyzji przez organ I instancji. W toku takiego postępowania wyjaśniającego wykonawca miałby możliwość przedstawienia organowi fachowemu swoich merytorycznych zastrzeżeń do protokołu, jakie został zmuszony przedkładać dopiero w odwołaniu i w skardze. I to właśnie jest

zacji i trybu prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (DzU poz. 1183) na treść ewidencji materiałów zasobu składa się m.in. data wpisania materiału zasobu do ewidencji.

Czynność przyjęcia dokumentacji do zasobu także następuje w drodze czynności materialno-technicznej organu [zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 13 czerwca 2007 r. III SA/Wr 49/07, LEX nr 980678; także ten wyrok zapadł na tle nieaktualnego już stanu prawnego, ale i on pozostaje aktualny]. Wraz z obowiązkiem wpisania do ewidencji materiałów zasobu, jeżeli zawiadomieniu towarzyszy stosowny wniosek, organ SGiK dokonuje uwierzytelnienia dokumentów opracowanych na podstawie wykonanych prac geodezyjnych na potrzeby postępowań administracyjnych, postępowań sądowych lub czynności cywilnoprawnych. Uwierzytelnienie polega na potwierdzeniu zgodności dokumentu z danymi zawartymi w art. 4 ust. 1a oraz 1b PgiK, lub z dokumentacją przekazaną do PZGiK, w sposób i w trybie określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 12d ust. 2 PgiK (kwestia charakteru prawnego czynności uwierzytelnienia w przypadku przekazania materiałów do zasobu oraz pobierania

Sporządzenie protokołu weryfikacji ma charakter jednorazowy. Raz sporządzony protokół weryfikacji nie podlega żadnym zmianom czy też uzupełnieniom, jak również nie jest on ponownie sporządzany.

nie takie postępowanie, jakiego zabrakło w toku postępowania w niniejszej sprawie”.

Co więcej, Sąd połączył wady protokołu weryfikacji z obowiązkiem stosowania na tym etapie postanowień kpa.

● Potwierdzenie przyjęcia wyników prac geodezyjnych do zasobu

Pozytywny wynik weryfikacji utrwalony w protokole weryfikacji stanowi podstawę do przyjęcia zbiorów danych lub innych materiałów do zasobu. Organ SGiK, do którego przekazane zostały zbiory danych lub inne materiały stanowiące wyniki prac geodezyjnych, potwierdza ich przyjęcie do PZGiK wpisem do ewidencji materiałów tego zasobu. Zgodnie z § 9 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia ministra administracji i cyfryzacji z 5 września 2013 r. w sprawie organi-

oplaty stała się kanwą sporu między wykonawcami a organami SGiK, w wyniku którego doszło do kilku sprzecznych rozstrzygnięć wojewódzkich sądów administracyjnych i NSA; wykracza to jednak poza ramy tego opracowania).

● Zwrot pracy geodezyjnej

Negatywny wynik weryfikacji zobowiązuje właściwy organ do zwrotu wykonawcy prac geodezyjnych przekazanych przez niego zbiorów danych lub innych materiałów wraz z protokołem zawierającym opis stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości. Przekazanie wykonawcy protokołu weryfikacji i zwrot przekazanych materiałów jest pierwszą informacją przekazywaną wykonawcy przez organ o wadach wyników pracy geodezyjnej. I pierwszą od złożenia zawiadomienia czynnością w toku pro-

cedury weryfikacji, w której uczestniczy wykonawca.

Sama czynność zwrotu także powinna być kwalifikowana jako czynność materialno-techniczna. Zwrot pracy geodezyjnej i przekazanie protokołu nie kończy procedury weryfikacji, zatem sam w sobie nie rozstrzyga o prawach wykonawcy. Stąd też nie podlega weryfikacji ani na drodze administracyjnej, ani sądownoadministracyjnej [por. wyrok WSA w Szczecinie z 16 października 2015 r., II SA/Sz 1203/15, LEX nr 1819055].

Wykonawca może się zgodzić z organem i podjąć czynności zmierzające do usunięcia uchybień i nieprawidłowości. W tym ujęciu oznaczać to będzie: 1) niepodjęcie dalszych czynności przez wykonawcę w celu wejścia w spór z organem w zakresie stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości, co będzie tożsame z 2) zakończeniem procedury weryfikacji wyników pracy geodezyjnej w rozumieniu art. 12b *Pgik* i odmową przyjęcia do zasobu zbiorów danych lub innych materiałów.

Ta konkluzja jest wynikiem oceny braku możliwości ponownego zawiadomienia o zakończeniu pracy geodezyjnej i ponownego przekazania materiałów z tej pracy w ramach pierwotnego zawiadomienia. Na podstawie cytowanych postanowień art. 12b nie sposób ustalić, że organ, do którego takie powtórne zawiadomienie wpłynęło, miałby po ponownej weryfikacji poprawionej pracy geodezyjnej poprawić (?) swój protokół weryfikacji (przerobić, nanieść poprawki?). Ponowne zawiadomienie o zakończeniu tej samej pracy geodezyjnej po poprawkach wynikłych z zastrzeżeń wpisanych do protokołu z weryfikacji pierwotnego stanu pracy geodezyjnej należy odczytać jako zawiadomienie skutkujące wszczęciem nowej procedury weryfikacji wyników pracy geodezyjnej. I koniecznością sporządzenia nowego protokołu weryfikacji.

• Zastrzeżenia do protokołu weryfikacji

Wykonawca może się nie zgodzić z organem i podjąć czynności zmierzające do wejścia w spór w zakresie stwierdzonych uchybień oraz nieprawidłowości i wykazywać, że ocena „jakości” wykonanej pracy geodezyjnej organu sformułowana w protokole weryfikacji jest wadliwa, a wyniki tej pracy należy wprowadzić do zasobu. W tym celu wykonawca ma obowiązek w terminie 14 dni od daty otrzymania protokołu ustosunkować się na piśmie do wyników weryfikacji.

Wskazany termin, mimo że dotyczy dokonania czynności materialno-tech-

nicznej i mimo że nie toczy się tu jeszcze postępowanie administracyjne, należy jednak uznać za termin procesowy. Stanowi on bowiem element procedury zmierzającej do ustalenia wadliwości/poprawności zgłoszonej pracy geodezyjnej. W tym ujęciu do tego terminu należałoby odpowiednio zastosować zarówno przepisy kpa o terminach, jak i instytucję przywrócenia terminu. Zgodnie z art. 57 § 1, 4 i 5 pkt 1-3 kpa, jeżeli początkiem terminu określonego w dniach jest pewne zdarzenie, przy obliczaniu tego terminu nie uwzględnia się dnia, w którym zdarzenie nastąpiło. Upływ ostatniego z wyznaczonej liczby dni uważa się za koniec terminu. Jeżeli koniec terminu przypada na dzień ustawowo wolny od pracy, za ostatni dzień terminu uważa się najbliższy następny dzień powszedni. Termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało:

1) wysłane w formie dokumentu elektronicznego do organu administracji publicznej, a nadawca otrzymał urzędowe poświadczenie odbioru;

2) nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z 23 listopada 2012 r. *Prawo pocztowe* (aktualnie wyłącznie Poczta Polska); por. uchwałę siedmiu sędziów NSA z 19 października 2015 r. [I OPS 1/15, LEX nr 1815956];

3) złożone w polskim urzędzie konsularnym.

Zgodnie natomiast z art. 58 § 1 i 2 kpa w razie uchybienia terminu należy przywrócić termin na prośbę zainteresowanego, jeżeli uprawdopodobni, że uchybienie nastąpiło bez jego winy. Prośbę o przywrócenie terminu należy wnieść w ciągu siedmiu dni od dnia ustania przyczyny uchybienia terminu. Jednocześnie z wniesieniem prośby należy dopełnić czynności, dla której określony był termin. Odpowiednie zastosowanie tego przepisu w kontekście postulowanego charakteru prawnego terminu z art. 12b ust. 7 oznaczałoby, że właściwy organ miałby możliwość przyjęcia stanowiska wykonawcy złożonego w trybie tego przepisu po upływie terminu 14-dniowego, jeżeli uznałby wytłumaczenie spóźnienia wykonawcy za usprawiedliwione. W przypadku odmowy przywrócenia terminu organ powinien poinformować wykonawcę o fakcie przekroczenia terminu skutkującym odmową przyjęcia do PZGiK zbiorów danych lub innych materiałów sporządzonych przez tego wykonawcę.

W takim przypadku wykonawca miałby dwie możliwości: 1) uznać stanowisko organu, poprawić wskazane w protokole wady pracy i ponownie dokonać zawiado-

mienia o zakończeniu pracy albo 2) wystąpić do organu II instancji ze skargą na bezczynność organu I instancji, który nie uznał wniesionych zastrzeżeń wykonawcy i nie wszczął z urzędu postępowania w celu wydania decyzji w przedmiocie odmowy przyjęcia do PZGiK zbiorów danych lub innych materiałów sporządzonych przez tego wykonawcę.

Termin do złożenia zastrzeżeń do protokołu weryfikacji jest terminem ustawowym. Jego przekroczenie powinno zatem skutkować odmową przyjęcia do PZGiK zbiorów danych lub innych materiałów. Nieskuteczne (bo nieterminowe) złożenie zastrzeżeń nie powinno bowiem skutkować uaktualnieniem się po stronie organu nie tylko obowiązku, ale i samej możliwości ponownej weryfikacji wyników pracy geodezyjnej. Biorąc jednak pod uwagę cel procedury weryfikacji, taka konkluzja wydaje się zbyt daleko idąca. Jeżeli bowiem w wyniku złożonych po terminie zastrzeżeń organ ustali, że jednak wyniki prac geodezyjnych były prawidłowe i brak jest podstaw do ich podważania, to powinien mieć możliwość wprowadzenia ich do zasobu. Tym samym wydaje się zasadne uznanie, że omawiany termin ma charakter gwarancyjny i jego dochowanie umożliwi wykonawcy wymuszenie na organie ponownej weryfikacji wyników pracy geodezyjnej.

W praktyce pojawia się tu także inne rozwiązanie. W ramach instytucji zastrzeżeń wykonawca dokonuje poprawek w operacie technicznym w zakresie, w jakim jest to niezbędne do naprawy tych uchybień, które zostały wskazane przez starostę jako podstawa do odmowy przyjęcia zbiorów danych lub innych materiałów i, składając zastrzeżenia, wykazuje jednocześnie brak podstaw dla odmowy przyjęcia zbiorów danych lub innych materiałów do zasobu. Przyjęcie powyższego rozwiązania jest jednak dalece dyskusyjne. Po pierwsze, pojawiają się dodatkowe komplikacje dla dalszej procedury weryfikacji, jeśli poprawienie błędów nie zostanie tak odczytane przez starostę. Dla organu I i II instancji protokół weryfikacji traci znaczenie, skoro nie oddaje już istoty stanu faktycznego – opisuje on nieistniejący operat techniczny. Jeśli protokół weryfikacji nie dotyczy istniejącego operatu, to czy w takim wypadku nie należałoby sporządzić ponownie protokołu weryfikacji dla poprawionego operatu technicznego? Jeśli tak, to w istocie rozpoczyna się nową procedurę weryfikacji od początku. Po drugie, mogą tu się pojawić dodatkowe okoliczności. W jednym z przypadków wykonawca pracy geodezyjnej zmienił cel pracy, choć nie zmienił treści zgłoszenia. Po wytknięciu przez starostę tego uchy-

bienia (obok innych) w protokole weryfikacji wykonawca w okresie dla zgłoszenia zastrzeżeń dokonał zgłoszenia zmieniającego. Pytanie: czy dokonanie zgłoszenia zmieniającego po zakończeniu pracy geodezyjnej (tu cezurą staje się zawiadomienie o zakończeniu prac) jest dopuszczalne; albo idąc dalej – czy w ogóle ma sens?

Dlatego też preferuję opcję, w której instytucja zastrzeżeń nie służy do dokonywania poprawek w wadliwym operacie technicznym, lecz do wykazywania wadliwego rozumowania starosty przy sporządzaniu protokołu weryfikacji. Przyjęta koncepcja posiada jednak jedną zasadniczą wadę, o czym niżej. Taka opcja jest nieżyciowa i uniemożliwiałaby przyjęcie do zasobu poprawionego operatu w przypadkach nieistotnych uchybień, których poprawa nie prowadzi *de facto* do sporządzenia nowego operatu. Wydaje się, że powyższy konflikt różnych racji jest nie do rozwiązania wyłącznie w drodze wykładni przepisów i wskazana byłaby tu jednak ingerencja ustawodawcy.

• Ponowna weryfikacja

Złożenie przez wykonawcę w ustawowym terminie zastrzeżeń do protokołu powoduje powstanie po stronie organu obowiązku ponownej weryfikacji wyników pracy geodezyjnej w kontekście złożonych zastrzeżeń. Organ nie ma obowiązku ponowienia czynności weryfikacyjnych w pełnym zakresie względem wszystkich elementów przekazanej pracy geodezyjnej. Celem tej czynności jest ustalenie, czy stanowisko wykonawcy pozwole na zweryfikowanie przez organ własnego stanowiska w zakresie stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości.

Ponowna weryfikacja zamyka swego rodzaju merytoryczną dyskusję pomiędzy organem a wykonawcą w zakresie istnienia lub nieistnienia błędów prawnych w wynikach przekazanej pracy geodezyjnej, gdzie stanowisko organu formułowane jest w protokole weryfikacji, a stanowisko wykonawcy – w zgłoszonych zastrzeżeniach. Z czynności tej nie sporządza się żadnego odrębnego dokumentu. Na tym etapie procedury, jak już wyżej zaznaczono, nie ma obowiązku sporządzania ponownego protokołu weryfikacji. Po pierwsze, nie stanowi o tym żaden przepis art. 12b *Pgik*. Po drugie, byłaby to czynność zbędna.

Uznanie zastrzeżeń wykonawcy skutkuje po prostu wykonaniem kolejnej czynności materialno-technicznej, jaką jest potwierdzenie przyjęcia wyników pracy geodezyjnej do PZGiK wpisem do ewidencji materiałów tego zasobu. Podstawą potwierdzającą prawidłowość wyników pracy geodezyjnej będzie wtedy

protokół wraz z zastrzeżeniami. Przyjęcie wyników pracy geodezyjnej do zasobu oznaczać będzie uznanie stanowiska wykonawcy zawartego w zastrzeżeniach za prawidłowe.

Odmowa uznania zastrzeżeń wykonawcy skutkuje natomiast wszczęciem z urzędu postępowania administracyjnego w celu wydania decyzji o odmowie przyjęcia do PZGiK zbiorów danych lub innych materiałów sporządzonych przez tego wykonawcę. Skutkiem takiego postępowania będzie decyzja administracyjna,

takich możliwości, to również nie powinno ich przewidywać rozporządzenie wykonawcze. Po drugie, traktowanie przypisu do wzoru protokołu weryfikacji jako przepisu regulującego procedurę weryfikacji klóci się z zakresem upoważnienia do wydania tego rozporządzenia. W zakresie upoważnienia ustawowego do jego wydania znajduje się upoważnienie do określenia wzoru protokołu weryfikacji zbiorów danych oraz innych materiałów przekazywanych do PZGiK (art. 12d ust. 1 pkt 4). Nie ma ani słowa

Ponowna weryfikacja zamyka swego rodzaju merytoryczną dyskusję między organem a wykonawcą co do istnienia lub nieistnienia błędów prawnych w wynikach pracy geodezyjnej.

w uzasadnieniu której organ ma obowiązek zawrzeć swoje stanowisko co do wadliwości pracy geodezyjnej. Sporządzenie protokołu powielaloby zatem pisemne stanowisko organu zawarte w decyzji.

I można by na tym poprzestać, gdyby nie załącznik nr 4 do rozporządzenia z 2014 r. w sprawie formularzy (...).

W pkt 6 wzoru zatytułowanym jako „Informacje dodatkowe” pozostawiono dwie linijki pustego miejsca na dodatkowe wpisy. I nie rodziłoby to żadnych dodatkowych kłopotów interpretacyjnych, gdyby nie przypis 2 (***) stanowiący: „Przez informacje dodatkowe należy rozumieć w szczególności informacje o tym, że protokół zawiera wyniki weryfikacji usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych we wcześniejszym protokole weryfikacji”.

Rozumienie dosłowne cytowanego zapisu prowadzić może do dwóch wniosków:

1) składając uwagi, wykonawca ma prawo dokonać dowolnych poprawek w złożonym operacie technicznym (usunięcie nieprawidłowości);

2) starosta sporządza kolejny protokół weryfikacji (o czym mogłoby świadczyć użyte wyrażenie: „nieprawidłowości stwierdzone we wcześniejszym protokole weryfikacji”).

Pojawia się tu jednak kwestia wzajemnej relacji aktów prawnych o różnej randze. Rozporządzenie wykonawcze nie może odmiennie regulować określonego zagadnienia, niż robi to ustawa (przypomina się tu jedna z dyrektyw wykładni systemowej: *lex superior derogat legi inferiori* – norma prawna o wyższej mocy prawnej uchyla normę prawną o niższej mocy prawnej). Skoro *Pgik*, regulując procedurę weryfikacji, nie przewiduje

o procedurze weryfikacji. Po raz kolejny zatem na poziomie aktu wykonawczego do *Pgik* pojawiają się elementy wykraczające poza zakres upoważnienia.

Kolejny problem z jakością wzoru protokołu weryfikacji wiąże się z pojedynczym miejscem na podpis z datą. Jeśli po zgłoszeniu uwag sporządza się ponownie protokół, to problemu nie ma. Jeśli jednak miejsce na uwagi wypełnia się na pierwotnym protokole po zgłoszeniu uwag przez wykonawcę, to wtedy data i podpis pod protokołem zostają umieszczone na etapie sporządzenia tego dokumentu, a przed uzupełnieniem pkt 6. Samo w sobie stanowi to swoistego rodzaju „fałszerstwo” dokumentu. Ratować się można, stawiając datę i podpis jako odrębną klauzulę przy samym pkt 6. Tylko oznacza to, że przy takiej koncepcji wzór protokołu weryfikacji jest po prostu sporządzony wadliwie. Miejsce na podpis powinno być po pkt 5 i odrębnie po pkt 6. I bez takiego, jak obecnie, przypisu.

Konkludując (jeśli można czynić podsumowania przy takim bałaganie legislacyjnym), pozostają przy stanowisku, że na tym etapie nie sporządza się drugiego protokołu. Punkt 6 protokołu weryfikacji służy do ustosunkowania się organu do uwag wykonawcy. A przypis ** należy czytać (wyjątkowo) systemowo, a nie literalnie, w kontekście art. 12b ust. 7 i 8 *Pgik*.
Cdn.

Grzegorz Ninard

Radca prawny zatrudniony w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu

Literatura

• [1] G. Ninard: „10 dni na wszystko. Zgłoszenie prac geodezyjnych i kartograficznych, cz. 1”, *Geodeta* 4/2015, s. 41