



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 lipca 2020 r.

Naczelnny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Paweł Miładowski
Sędziowie { Sędzia NSA Maciej Dybowski
Sędzia del. WSA Jakub Zieliński (spr.)

po rozpoznaniu w dniu 16 lipca 2020 r. na posiedzeniu niejawnym
w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego
i Kartograficznego we Wrocławiu
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu
z dnia 23 lipca 2019 r. sygn. akt II SAWr 311/19
w sprawie ze skargi Cubic Orb sp. z o.o. z siedzibą w Strzegomiu
na decyzję Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego
i Kartograficznego we Wrocławiu
z dnia 7 marca 2019 r. nr GK-ONG.7720.47.2018.OŁ
w przedmiocie odmowy przyjęcia do Państwowego Zasobu Geodezyjnego
i Kartograficznego materiałów sporządzonych w ramach pracy geodezyjnej

1. oddala skargę kasacyjną,
2. zasądza od Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego we Wrocławiu na rzecz Cubic Orb sp. z o.o. z siedzibą w Strzegomiu kwotę 360 (słownie: trzystu sześćdziesięciu) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Katarzyna Libera

sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wyrokiem z dnia 23 lipca 2019 r. sygn. akt II SAWr 311/19, po rozpoznaniu sprawy ze skargi Cubic Orb sp. z o.o. z siedzibą w Strzegomiu na decyzję Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego we Wrocławiu z dnia 7 marca 2019 r. nr GK-ONG.7720.47.2018.OŁ, w przedmiocie odmowy przyjęcia do Państwowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego materiałów sporządzonych w ramach pracy geodezyjnej, uchylił zaskarżoną decyzję (pkt I) i rozstrzygnął o kosztach postępowania (pkt II).

Wyrok ten został wydany w następującym stanie sprawy.

W dniu 2 lipca 2018 r. wykonawca prac geodezyjnych, tj. firma GEO-SPOT Biuro Geodezji Krzysztof Krzeszowski (dalej również: wykonawca prac geodezyjnych; wykonawca; skarżący), zgłosił Staroście Złotoryjskiemu (dalej również: Starosta; organ I instancji), pracę geodezyjną na obiekcie oznaczonym jako działka ewidencyjna nr 245, położonym w obrębie Świerzawa miasta Świerzawa (pkt 13 formularza ZG). W pkt. 9 tego formularza, jako zakładany cel lub zakładany wynik zgłaszanych prac geodezyjnych, wskazano „mapa do celów projektowych”; w pkt. 8 tego formularza, jako dane identyfikujące osobę, której przedsiębiorca lub kierownik jednostki organizacyjnej powierzył samodzielne wykonanie czynności składających się na zgłaszane prace geodezyjne lub funkcję kierownika tych prac, wskazano uprawnionego geodetę Piotra Sokołowskiego. Zgłoszeniu pracy geodezyjnej nadano identyfikator GK.6640.416.2018.

Następnie w piśmie z dnia 18 lipca 2018 r. (data wpływu do organu: 23 lipca 2018 r.) wykonawca prac geodezyjnych, zawiadomił Starostę o wykonaniu zgłoszonych prac geodezyjnych o identyfikatorze zgłoszenia prac: GN.6640.416.2018 w całości. Do zawiadomienia został dołączony operat techniczny.

W dniu 3 sierpnia 2018 r. Starosta Złotoryjski dokonał weryfikacji zbiorów danych i innych materiałów stanowiących wyniki prac geodezyjnych, przekazanych przez wykonawcę prac geodezyjnych, co odnotowano w Protokole weryfikacji zbiorów danych oraz innych materiałów przekazywanych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. W protokole tym wskazano pozytywny wynik weryfikacji pod względem kompletności przekazywanych rezultatów wykonanej pracy geodezyjnej oraz negatywny wynik weryfikacji zbiorów danych i innych materiałów

zawartych w przekazywanej dokumentacji pod względem zgodności z przepisami prawa obowiązującymi w geodezji i kartografii.

W dniu 22 sierpnia 2018 r. wykonawca prac geodezyjnych odebrał sporządzoną dokumentację i złożył do ponownej weryfikacji operat techniczny oraz pisemne wyjaśnienia, w których odniósł się do wyników weryfikacji.

W dniu 10 września 2018 r. Starosta dokonał ponownej weryfikacji zbiorów danych i innych materiałów stanowiących wyniki prac geodezyjnych, przekazanych przez wykonawcę prac geodezyjnych. W protokole tym wskazano negatywny wynik weryfikacji pod względem kompletności przekazywanych rezultatów wykonanej pracy geodezyjnej oraz pozytywny wynik weryfikacji zbiorów danych i innych materiałów zawartych w przekazywanej dokumentacji pod względem zgodności z przepisami prawa obowiązującymi w geodezji i kartografii.

W związku z negatywną weryfikacją zgłoszonych prac geodezyjnych Starosta przy piśmie z dnia 12 października 2018 r. zwrócił wykonawcy przekazane przez niego zbiory danych lub inne materiały wraz z protokołem z dnia 10 września 2018 r. zawierającym opis stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości. (Powyższej przesyłki nie podjęto w terminie).

Następnie w piśmie z dnia 31 października 2018 r. Starosta zawiadomił firmę GEO-SPOT Biuro Geodezji Krzysztof Krzeszowski „o wszczętym z urzędu postępowaniu administracyjnym w sprawie wydania decyzji administracyjnej o odmowie przyjęcia do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego materiałów sporządzonych przez Wykonawcę pracy geodezyjnej (...), w ramach pracy geodezyjnej zaewidencjonowanej pod numerem GN.6640.416.2018”.

Finalnie zaś decyzją z dnia 5 listopada 2018 r. znak GK.6640.416.2018 Starosta Złotoryjski, na podstawie art. 12b ust. 8 w związku z art. 7d pkt 1, art. 12 ust. 1 pkt 3 lit. a i art. 12a ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2017 r. poz. 2101, z późn. zm. – dalej: p.g.k.) orzekł o odmowie przyjęcia do Państwowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego materiałów sporządzonych przez wykonawcę w ramach pracy geodezyjnej zarejestrowanej pod numerem GN.6640.416.2018. Starosta stwierdził, że wobec stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie przedłożonej przez wykonawcę pracy geodezyjnej, przyjęcie wyników tej pracy do państwowego zasobu stanowiłoby istotny brak poszanowania zasad wyrażonych w ustawie Prawo geodezyjne i kartograficzne.

W odwołaniu od decyzji Starosty wykonawca prac geodezyjnych wniósł o uchylenie przedmiotowej decyzji w całości i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez przyjęcie do Państwowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego materiałów sporządzonych w ramach pracy geodezyjnej zarejestrowanej pod numerem GN.6640.416.2018.

Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego (dalej: Inspektor wojewódzki; organ odwoławczy; organ II instancji) decyzją z dnia 7 marca 2019 r., wydaną na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.) oraz art. 76 ust. 2 pkt 2 p.g.k. utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję.

Odwołując się do treści przepisów art. 4 ust. 1a, art. 12a ust. 1 i art. 12b ust. 1, 3, 4 i 8 p.g.k. oraz aktów wykonawczych, w szczególności rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 listopada 2011 r. w sprawie standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowania i przekazywania wyników tych pomiarów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (Dz.U. nr 263, poz. 1572 – dalej: rozporządzenie w sprawie standardów technicznych), Inspektor wojewódzki w uzasadnieniu decyzji odwoławczej wyjaśnił m.in., że dokonał oceny dokumentacji przekazanej przez wykonawcę przedmiotowych prac geodezyjnych, w wyniku której stwierdził nieprawidłowości w przedłożonej dokumentacji. Organ odwoławczy zamieścił wykaz stwierdzonych nieprawidłowości, oznaczając je kolejnymi punktami od I do VII (z podpunktami), wynikających z naruszenia podanych każdorazowo przepisów aktów wykonawczych, jakie zostały stwierdzone w zgłoszonej pracy geodezyjnej pod nr GK.6640.416.2018.

Zdaniem organu II instancji, stwierdzone naruszenia przepisów stanowią podstawę do odmowy przyjęcia zbiorów danych i innych materiałów objętych zgłoszeniem prac o identyfikatorze GN.6640.416.2018 do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Stąd też uznał za zasadne utrzymanie w mocy zaskarżonej w trybie instancyjnym decyzji organu I instancji, pomimo wskazania w tej decyzji innych przesłanek, uzasadniających konieczność odmowy przyjęcia do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego przedmiotowych zbiorów danych i innych materiałów przekazanych przez wykonawcę prac geodezyjnych.

Prawidłowość wydanej w sprawie w postępowaniu odwoławczym decyzji Inspektora wojewódzkiego zakwestionowała spółka Cubic Orb sp. z o.o. (dawniej: GEO-SPOT Biuro Geodezji Krzysztof Krzeszowski) w skardze skierowanej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu (dalej: WSA we Wrocławiu; Sąd wojewódzki; Sąd I instancji).

WSA we Wrocławiu, motywując swoje rozstrzygnięcie, przywołał m.in. przepisy art. 40 ust. 1-3 oraz art. 12 ust. 1, art. 12a ust. 1, art. 12b ust. 1, 3 i 4, 6-8 p.g.k. Sąd wojewódzki wyjaśnił, że jeżeli organ Służby Geodezyjnej i Kartograficznej nie uwzględni stanowiska wykonawcy prac geodezyjnych wydaje decyzję administracyjną o odmowie przyjęcia do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (dalej również: zasób geodezyjny) zbiorów danych lub innych materiałów sporządzonych przez tego wykonawcę. Sąd zauważył przy tym, że właściwe w rozpoznawanej sprawie organy Służby Geodezyjnej i Kartograficznej zastosowały się do tej dyspozycji ustawodawcy, orzekając o odmowie przyjęcia do zasobu geodezyjnego materiałów sporządzonych przez wykonawcę w ramach pracy geodezyjnej zarejestrowanej pod numerem GN.6640.416.2018, której zakładanym celem było opracowanie mapy do celów projektowych.

Sąd I instancji stwierdził również, że po przekazaniu przez wykonawcę pracy geodezyjnej zbiorów danych i innych materiałów zawartych w dokumentacji Starosta dokonał ich weryfikacji, utrwalonej w protokole odpowiadającym załącznikowi nr 4 do rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 8 lipca 2014 r. w sprawie formularzy dotyczących zgłoszenia prac geodezyjnych i prac kartograficznych, zawiadomienia o wykonaniu tych prac oraz przekazywania ich wyników do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Następnie wskazał na to, że w protokole weryfikacji sporządzonym przez Starostę w dniu 10 września 2018 r. wskazano negatywny wynik weryfikacji pod względem kompletności przekazywanych rezultatów wykonanej pracy geodezyjnej oraz pozytywny wynik weryfikacji zbiorów danych i innych materiałów zawartych w przekazywanej dokumentacji pod względem zgodności ze wskazanymi powyżej przepisami prawa, jednak w tabeli zawierającej wykaz nieprawidłowości nie skonkretyzowano naruszonego przepisu prawa, wskazując jedynie, jako naruszone rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie bazy danych obiektów topograficznych oraz mapy zasadniczej z dnia 2 listopada 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 2028 – dalej: rozporządzenie w sprawie bazy danych).

Zdaniem Sądu wojewódzkiego, przedmiotem postępowania prowadzonego w warunkach art. 12b p.g.k. jest ocena merytoryczna możliwości wprowadzenia do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego zbiorów danych lub innych materiałów stanowiących wyniki prac geodezyjnych przy uwzględnieniu rangi tego zasobu, pośrednio określonej w przepisie art. 40 p.g.k., wymagającej zachowania najwyższych standardów staranności i prawidłowości przy jego tworzeniu i uzupełnianiu. Ponadto zwrócił uwagę na to, że zakres i przedmiot nieprawidłowości stwierdzonych przez organ II instancji i Starostę są całkowicie zróżnicowane.

Idąc dalej, Sąd wojewódzki podniósł, że kwestią o zasadniczym w sprawie znaczeniu była ocena dopuszczalności sporządzenia w postępowaniu odwoławczym protokołu weryfikacji zbiorów danych oraz innych materiałów przekazywanych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, które to zagadnienie Inspektor wojewódzki eliminuje w swoich rozważaniach, a także ocena prawidłowości pozbawienia wykonawcy prac geodezyjnych prawa do ustosunkowania się na piśmie do wyników weryfikacji w postępowaniu odwoławczym. Sąd zauważył przy tym, że podziela pogląd prezentowany w judykaturze, m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 stycznia 2018 r. sygn. akt I OSK 425/16, zgodnie z którym przepisy ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz przepisy wykonawcze do tej ustawy nie są przepisami prawa materialnego, bowiem nie określają praw i obowiązków stron postępowania administracyjnego, ale określają sposób przeprowadzenia postępowania w zakresie przyjęcia do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego rezultatów wykonanej pracy geodezyjnej lub kartograficznej tj. zbiorów danych lub innych materiałów stanowiących wyniki tych prac. Ponadto Sąd zgodził się ze stanowiskiem orzecznictwa, że w zakresie dotyczącym stosowania art. 12b ust. 6-7 p.g.k. kształtuje się jednolita linia orzecznicza, zgodnie z którą dowolne i nieznajdujące uzasadnienia w aktualnym stanie prawnym jest twierdzenie, iż weryfikacja zgłoszonej pracy geodezyjnej lub kartograficznej może nastąpić tylko raz w toku postępowania, w sprawie przyjęcia do zasobu zbioru danych lub innych materiałów stanowiących wyniki prac geodezyjnych lub kartograficznych. Sąd I instancji podniósł, że nie można wyprowadzić takiego twierdzenia z treści art. 12b ust. 1 p.g.k., bowiem organem Służby Geodezyjnej i Kartograficznej, do którego przekazane zostały zbiory danych lub inne materiały stanowiące wyniki prac geodezyjnych lub prac kartograficznych jest również organ drugiej instancji, któremu przekazane zostają akta sprawy wraz z odwołaniem od

decyzji negatywnej dla wykonawcy prac geodezyjnych lub prac kartograficznych. Zdaniem Sądu, również i ten organ – wobec powinności ponownego rozpatrzenia sprawy, stosownie do obowiązującej koncepcji zasady dwuinstancyjności – zobowiązany jest do niezwłocznej weryfikacji podlegających jej dokumentów zawartych w operacie technicznym i konsekwentnie też do zastosowania procedury określonej w art. 12b ust. 6-8 p.g.k. W tym względzie Sąd zwrócił również uwagę na to, że w załączniku nr 4 do rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 8 lipca 2014 r. [Dz.U. z 2014 r., poz. 924] jest wzmianka o „wcześniejszym protokole weryfikacji”, co oznacza, że prawodawca akceptuje niejednokrotność czynności weryfikacji i utrwalenie jej wyników w formie protokołu, zgodnie z wymogiem art. 12b ust. 3 p.g.k.

Sąd wskazał na gwarancyjny charakter uprawnienia wykonawcy prac geodezyjnych do ustosunkowania się do wyników weryfikacji, niezależnego od etapu postępowania w sprawie przyjęcia zgłoszonej pracy do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Powołując się na stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego zaznaczył, że brak jest podstaw do wykluczenia możliwości dokonania ponownej weryfikacji zbiorów danych lub innych materiałów stanowiących wyniki prac geodezyjnych m.in. przed wojewódzkim inspektorem nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, który jest organem Służby Geodezyjnej i Kartograficznej (art. 12 ust. 1 p.g.k.) i ma obowiązek sporządzenia kolejnego protokołu weryfikacyjnego w przypadku stwierdzenia dalszych (innych niż dotychczas wykazane) wadliwości zgłoszonej pracy, a jej wykonawca powinien mieć zapewnioną ponowną możliwość odniesienia się na piśmie do nowych wyników weryfikacji. Sąd wojewódzki podzielił pogląd, że nie ma żadnych przeszkód, by ponowna weryfikacja dokonywana była przed organem drugiej instancji, przy założeniu konieczności współdziałania wyspecjalizowanego organu administracji i wykonawcy prac geodezyjnych, aby niewadliwa dokumentacja mogła być przyjęta do zasobu. Zdaniem Sądu, istotnym elementem tego współdziałania jest przede wszystkim umożliwienie wykonawcy zgłoszonych prac wyeliminowania wad zarzuconych przedłożonej dokumentacji, a taki cel powinien być osiągnięty z jednej strony poprzez dokonanie przez właściwy organ precyzyjnej weryfikacji zgłoszonych do zasobu zbiorów danych lub innych materiałów stanowiących wyniki prac geodezyjnych lub kartograficznych, z drugiej natomiast poprzez zapewnienie wykonawcy prac możliwości ustosunkowania się do wskazanych przez organ geodezyjny

nieprawidłowości i możliwości ich usunięcia po to, aby do zasobów geodezyjnych mogła być przyjęta niewadliwa dokumentacja.

W konkluzji Sąd wojewódzki stwierdził, że w rozpoznawanej sprawie Inspektor wojewódzki, dostrzegając w przekazanych zbiorach danych i innych materiałach liczne nieprawidłowości, nie sporządził protokołu weryfikacji w formie określonej powoływanym wcześniej rozporządzeniem, a w konsekwencji również nie zadośćuczynił obowiązkowi umożliwienia wykonawcy pracy geodezyjnej ustosunkowania się na piśmie do wyników weryfikacji. Wobec przedstawionych powyżej okoliczności Sąd I instancji stwierdził, że organ odwoławczy nie zachował trybu określonego w art. 12b ust. 6-7 p.g.k.

W takich warunkach – uznając, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy – Sąd na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 – dalej: p.p.s.a.) uchylił tę decyzję, formułując odpowiednie wskazania co do dalszego postępowania.

Skargę kasacyjną od wyroku WSA w Białymstoku wniósł Inspektor wojewódzki, kwestionując to orzeczenie całości. Zaskarżonemu wyrokowi organ odwoławczy zarzucił:

1) na podstawie art. 174 pkt 1 p.p.s.a. – naruszenie prawa materialnego, tj. art. 12a ust. 1 p.g.k. poprzez jego błędną wykładnię i przyjęcie, że jest to przepis prawa procesowego, a nie materialnego, który nie określa praw i obowiązków stron postępowania administracyjnego, ale określa sposób przeprowadzenia postępowania w zakresie przyjęcia do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego rezultatów wykonanej pracy geodezyjnej lub kartograficznej tj. zbiorów danych lub innych materiałów stanowiących wyniki tych prac;

2) na podstawie art. 174 pkt 2 p.p.s.a. – naruszenie przepisów postępowania, tj.:

a) art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. w zw. z art. 12b ust. 1-8 p.g.k. przez przyjęcie, że przepisy te mają charakter gwarancyjny w zakresie uprawnienia wykonawcy prac geodezyjnych do ustosunkowania się do wyników weryfikacji, niezależnego od etapu postępowania w sprawie przyjęcia zgłoszonej pracy do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego,

b) art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. w zw. art. 12b ust. 1-8 w zw. z art. 12a ust. 1, art. 40 ust. 3 i art. 6a ust. 1 p.g.k. „poprzez jego błędną wykładnię i przyjęcie”, że art. 12b

ust. 1-8 pod pojęciem organu Służby Geodezyjnej i Kartograficznej rozumie również wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego;

c) art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. w zw. art. 12b ust. 1-8 p.g.k. przez przyjęcie, że organ II instancji w toku postępowania weryfikacyjnego ma obowiązek sporządzenia protokołu weryfikacji, o którym mowa w art. 12b ust. 3 tej ustawy oraz poddania go procedurze spornej, o której mowa w art. 12b ust. 6-7 p.g.k.

Przy tak sformułowanych zarzutach w ramach przytoczonych podstawach kasacyjnych, umotywowanych w uzasadnieniu skargi kasacyjnej, Inspektor wojewódzki wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi wojewódzkiemu do ponownego rozpoznania. Ponadto na podstawie art. 176 § 2 p.p.s.a. zrzekł się rozprawy przy rozpatrywaniu niniejszej skargi kasacyjnej.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną uczestnik postępowania – Cubic Orb sp. z o.o., reprezentowana przez pełnomocnika procesowego (radcę prawnego) wniosła o oddalenie skargi kasacyjnej w całości i zasądzenie kosztów postępowania. W uzasadnieniu tego pisma procesowego została przedstawiona polemika ze stanowiskiem organu przedstawionym w skardze kasacyjnej.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Stosownie do art. 183 § 1 p.p.s.a. (aktualnie: Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.) Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, a z urzędu bierze pod uwagę jedynie nieważność postępowania. W niniejszej sprawie żadna z wymienionych w art. 183 § 2 P.p.s.a. przesłanek nieważności postępowania nie zachodzi. Wobec tego Naczelny Sąd Administracyjny (dalej również: Sąd kasacyjny; Sąd odwoławczy) zobowiązany był ograniczyć swoje rozważania do oceny wskazanych w skardze podstaw kasacyjnych.

Podniesione w skardze kasacyjnej zarzuty nie zasługują na uwzględnienie.

W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że powołany w ramach podstawy kasacyjnej dotyczącej naruszenia prawa materialnego (art. 174 pkt 1 p.p.s.a.) zarzut naruszenia prawa materialnego, tj. art. 12a ust. 1 p.g.k. poprzez jego błędną wykładnię i przyjęcie, że jest to przepis prawa procesowego, a nie materialnego, okazał się nietrafny. Zdaniem Sądu kasacyjnego, prawidłowe odczytanie stanowiska Sądu wojewódzkiego, który w tym względzie odwołał się do poglądu wyrażonego w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 stycznia 2018 r. sygn. akt I OSK 425/16 (wyrok ten i wszelkie inne powołane w niniejszym uzasadnieniu dostępne są w Internecie pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>), wskazuje na to,

że Sąd I instancji uznaje, iż te przepisy Prawa geodezyjnego i kartograficznego, które wespół z przepisami rozporządzeń wykonawczych dotyczą przeprowadzenia postępowania w zakresie przyjęcia do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego rezultatów wykonanej pracy geodezyjnej lub kartograficznej, tj. zbiorów danych lub innych materiałów stanowiących wyniki tych prac, są przepisami procesowymi. W tym kontekście warto zauważyć, że uczestnik postępowania (wykonawca prac geodezyjnych) w odpowiedzi na skargę kasacyjną zasadnie zauważył, że wykładni przepisu art. 12a ust. 1 p.g.k. Sąd I instancji nie przedstawił w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku. Przepis ten został jedynie przywołany na wstępie rozważań, a Sąd wojewódzki skupił się na kwestiach dotyczących art. 12b p.g.k. i uregulowanie w nim procedury weryfikacji zbioru danych lub innych materiałów zgłoszonych organowi Służby Geodezyjnej i Kartograficznej przez wykonawcę pracy geodezyjnej. Wobec tego przedmiotowy zarzut okazał się z gruntu chybiony.

Trzeba zarazem podkreślić, że co do procesowego charakteru przepisów zawartych w art. 12b p.g.k. sam autor skargi kasacyjnej wątpliwości już nie miał, skoro zarzuty dotyczące wykładni przepisów art. 12b ust. 1-8 p.g.k. zawarł w ramach przytoczonej podstawy kasacyjnej z art. 174 pkt 2 p.p.s.a., tj. dotyczącej naruszenia przepisów postępowania. Również w uzasadnieniu stwierdził, że jest to generalnie zgodne z przyjętą w orzecznictwie i zaskarżonym wyroku koncepcją, że art. 12b p.g.k. należy generalnie do przepisów typu procesowego. I jest to stanowisko trafne, gdyż przepis art. 12b p.g.k. określa procedurę przyjęcia do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego zbiorów danych i innych materiałów przygotowanych przez wykonawcę prac geodezyjnych lub kartograficznych (por. stanowisko NSA zaprezentowane w wyroku z dnia 30 października 2018 r. sygn. akt I OSK 918/18). Pierwszym etapem procedury przyjęcia prac geodezyjnych lub kartograficznych jest przekazanie materiałów stanowiących wyniki tych prac przez ich wykonawcę do organu (ośrodka dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej), gdyż zgodnie z art. 12b ust. 1 tej ustawy (w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania zaskarżonej decyzji Inspektora wojewódzkiego) organ niezwłocznie po przekazaniu mu materiałów weryfikuje je pod względem zgodności z przepisami prawa obowiązującymi w geodezji i kartografii, w szczególności dotyczącymi: 1) wykonywania pomiarów, o których mowa w art. 2 pkt 1 lit. a, oraz opracowywania wyników tych pomiarów; 2) kompletności przekazywanych wyników wykonanych prac

geodezyjnych lub prac kartograficznych (por. Lang J., Maćkowiak J., Myśliński T., Stefańska E., Prawo geodezyjne i kartograficzne. Komentarz, wyd. II, WKP 2018 - komentarz, stan prawny: 1 lutego 2018 r.).

W następnej kolejności, przechodząc do omówienia zarzutów sformułowanych w ramach procesowej podstawy kasacyjnej, Sąd odwoławczy stwierdza, że ocena słuszności zarzutu naruszenia przepisu wynikowego, jakim jest art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a., uzależniona była od oceny zasadności przypisania Sądowi I instancji innych naruszeń prawa procesowego, które miały wpływ na końcowe rozstrzygnięcie sprawy. Zarzuty te zasadniczo zostały skonstruowane wadliwie, na co zwrócił uwagę uczestnik postępowania w odpowiedzi na skargę kasacyjną. Przepis art. 174 pkt 2 p.p.s.a. wprawdzie osobno nie wymienia – jak ma to miejsce w przypadku naruszenia przepisu prawa materialnego (art. 174 pkt 1 p.p.s.a.) – rodzajów naruszenia prawa procesowego, jednakże nie ulega wątpliwości, że naruszenie przepisów postępowania może się przejawiać w tych samych postaciach, jakie przybiera naruszenie prawa materialnego. Przepisy postępowania mogą być zatem naruszone zarówno przez ich błędną wykładnię, jak i niewłaściwe zastosowanie. Dodatkowo, w przypadku zarzutów odnoszących się do tego rodzaju przepisów, strona wnosząca skargę kasacyjną oprócz wskazania, w jaki sposób doszło do naruszenia konkretnych (wyartykułowanych) przepisów postępowania, ma obowiązek wykazać istotny wpływ wytkniętego uchybienia na wynik sprawy (zob. stanowisko M. Niezgódki-Medek dotyczące art. 174 pkt 2 p.p.s.a. [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, LEX/el. 2019 – tezy 15-17 i powołane tam orzecznictwo). Tylko w takim przypadku można mówić o wypełnieniu obowiązku z art. 176 § 1 pkt 2 p.p.s.a., zgodnie z którym skarga kasacyjna powinna zawierać przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie. Przytoczenie podstaw kasacyjnych, rozumiane jako wskazanie przepisów, które zdaniem wnoszącego skargę kasacyjną zostały naruszone przez wojewódzki sąd administracyjny, nakłada na Naczelnego Sąd Administracyjny, stosownie do art. 174 pkt 1 i 2 oraz art. 183 § 1 p.p.s.a., obowiązek odniesienia się do wszystkich zarzutów przytoczonych w podstawach kasacyjnych (por. uchwała pełnego składu NSA z dnia 26 października 2009 r. sygn. akt I OPS 10/09). Sąd odwoławczy może zaś uczynić zadość temu obowiązkowi wyłącznie wtedy, gdy wnoszący skargę kasacyjną poprawnie określi, jakie dokładnie przepisy jego zdaniem naruszył wojewódzki sąd administracyjny i na czym owo naruszenie

polegało (por. stanowisko orzecznictwa przywołane w wyroku NSA z dnia 3 grudnia 2018 r. sygn. akt I GSK 2647/18). Związanie podstawami skargi kasacyjnej wymaga ich uprzedniego prawidłowego określenia w samej skardze. Wskazać zatem należy konkretne przepisy prawa, którym – zdaniem skarżącego – uchybił sąd i uzasadnić swoje twierdzenia. Uzasadnienie podstaw kasacyjnych polega na wykazaniu, że stawiane zarzuty mają usprawiedliwioną podstawę i zasługują na uwzględnienie.

W niniejszej sprawie autor skargi kasacyjnej w treści sformułowanych zarzutów kasacyjnych przedstawił uchybienia dotyczące naruszenia przepisów procedury sądownoadministracyjnej i administracyjnej bez odpowiedniej dbałości o odpowiednio skonkretyzowane wskazanie, jaki dane naruszenie prawa mogło mieć wpływ na wynik sprawy. Pomimo to, Sąd odwoławczy dla rzetelności sprawozdawczej i kompletności rozważań dotyczących zagadnień szczególnie doniosłych prawnie, gospodarczo i społecznie, a związanych ze znaczeniem ewidencji gruntów i budynków dla obrotu prawnego, w dalszej części niniejszego uzasadnienia odniósł się do kwestii związanych z zarzutami naruszenia przepisów postępowania.

I tak, stanowisko Sądu I instancji co do tego, że przepisy art. 12b ust. 1-8 p.g.k. mają charakter gwarancyjny w zakresie uprawnienia wykonawcy prac geodezyjnych do ustosunkowania się do wyników weryfikacji, niezależnego od etapu postępowania w sprawie przyjęcia zgłoszonej pracy do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, jest trafne. Sąd odwoławczy w pełni podziela w tym względzie stanowisko zaprezentowane w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 stycznia 2018 r. sygn. akt I OSK 425/16 i 26 września 2018 r. sygn. akt I OSK 2421/16.

Podstawowym założeniem skargi kasacyjnej jest to, że organ II instancji nie ma kompetencji czy też obowiązku, by kolejny raz weryfikować zgłoszoną pracę geodezyjną, skoro czyni to wyłącznie organ administracji geodezyjnej i kartograficznej [tu: Starosta], któremu wykonawca przekazał zbiory danych lub inne materiały stanowiące wyniki prac geodezyjnych (art. 12b ust. 1 p.g.k.). Sąd kasacyjny z tym poglądem się nie zgadza. Weryfikacja zgłoszonej pracy geodezyjnej lub kartograficznej może nastąpić więcej niż raz w toku postępowania w sprawie przyjęcia do zasobu zbioru danych lub innych materiałów stanowiących wyniki prac geodezyjnych lub kartograficznych. Wadliwość protokołu weryfikacyjnego czy szerzej błędne stanowisko organu I instancji co do prawidłowości zgłoszonej pracy

geodezyjnej, nie może prowadzić ani do przyjęcia do zasobu wadliwej pracy geodezyjnej lub kartograficznej, ani też do pozbawienia wykonawcy pracy geodezyjnej uprawnień do ustosunkowania się do wyników weryfikacji. Dostrzeżenie w toku postępowania odwoławczego – już po sporządzeniu protokołu weryfikacyjnego i jego przedstawieniu wykonawcy – dalszych wadliwości zgłoszonej pracy, nakłada na organy Służby Geodezyjnej i Kartograficznej obowiązek ponowienia weryfikacji. To zaś wiąże się z obowiązkiem sporządzenia kolejnego protokołu weryfikacyjnego obejmującego wcześniej niedostrzeżone wadliwości. Konsekwencją tego jest umożliwienie wykonawcy prac odniesienia się do nowych wyników procedury weryfikacyjnej. Taki sposób procedowania nad wnioskiem o przyjęcie do zasobu wykonanych prac geodezyjnych lub kartograficznych umożliwia zarówno osiągnięcie celów stawianych organom Służby Geodezyjnej i Kartograficznej w zakresie prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, jak i zachowanie gwarantowanych przez art. 12b ust. 6 i 7 p.g.k. uprawnień procesowych wykonawcy prac geodezyjnych lub kartograficznych.

Wszystko to prowadzi także do wniosku, że niezasadny jest również zarzut naruszenia art. 12b ust. 1-8 p.g.k. przez przyjęcie, że organ II instancji w toku postępowania weryfikacyjnego ma obowiązek sporządzenia protokołu weryfikacji, o którym mowa w art. 12b ust. 3 tej ustawy oraz poddania go procedurze spornej, o której mowa w art. 12b ust. 6-7 p.g.k.

Nie są też przekonujące argumenty autora skargi kasacyjnej odwołujące się do dwuetapowej konstrukcji procedury weryfikacji zgłoszonej pracy geodezyjnej. To, że składają się na nią dwa etapy: jeden oparty na czynnościach materialno-technicznych i drugi stricte procesowy. Prawidłowość protokołu weryfikacji jest jednym z elementów podlegających zbadaniu przez organ wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym, w którym wydawana jest decyzja, o której mowa w art. 12b ust. 8 p.g.k. Autor skargi kasacyjnej podniósł w jej uzasadnieniu, że uznanie przepisu art. 12b p.g.k. za przepis procesowy nie oznacza automatycznie, że wynika z tego, iż jest on częścią klasycznej procedury administracyjnej. Ta skądinąd słuszna uwaga – bo przecież znajdująca swoje oparcie w konstrukcji wyżej wspomnianej dwuetapowości procedury weryfikacyjnej – nie mogła świadczyć o tym, że „cała konstrukcja logiczna zaskarżonego wyroku jest wadliwa”. Inspektor wojewódzki w sposób nieuprawniony wyciągnął z tego wniosek, że kwestia powiązania powtórnego sporządzenia protokołu z zapewnieniem należytej ochrony praw wykonawcy nie jest

ze sobą powiązana. Konstrukcja przepisów ust. 6 i 7 przepisu art. 12b p.g.k. prowadzi do odmiennego wniosku. Sam skarżący kasacyjnie organ zauważa, że w przypadku negatywnego wyniku weryfikacji następuje zwrot do wykonawcy przekazanych przez niego materiałów wraz z protokołem zawierającym opis stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości, a w razie złożenia w terminie 14 dni od dnia otrzymania protokołu pisemnego ustosunkowania się do wyników weryfikacji, ma miejsce ponowna weryfikacja materiałów w kontekście uwag wykonawcy. W razie zaś, gdy i tym przypadku zakończy się negatywnym wynikiem weryfikacji (nieuwzględnieniem stanowiska wykonawcy) następuje wszczęcie z urzędu postępowania administracyjnego w celu wydania decyzji o odmowie przyjęcia do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego zbiorów danych lub innych materiałów sporządzonych przez tego wykonawcę (zakończenie procedury weryfikacji). W postępowaniu tym, w szczególności na etapie odwoławczym, badany jest całokształt stanowiska organu I instancji, w tym co od prawidłowości formalnej i zasadności merytorycznej sprowadzonego protokołu weryfikacji.

Autor skargi kasacyjnej nie wskazał na żadne przekonujące argumenty, które miałyby przemawiać za tym, że przepisy procesowe nie dają stronie „na etapie toczącego się postępowania” prawa do wchodzenia w spór z organem co do ocen, jakich organ dokonuje. Przyjęcie tego toku rozumowania prowadziłoby do pytania, jak wykonawca ma zwalczać nietrafne stanowisko organu administracji, wyrażone w decyzji wydanej na podstawie art. 12b ust. 8 p.g.k., co do braku podstaw do przyjęcia prac do zasobu, jeżeli nie mógłby wejść z organem w spór co do tych ocen. Przepis art. 12b ust. 8 p.g.k. ani też przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie stanowią przeszkody do zastosowania w postępowaniu odwoławczym rygorów związanych z przeprowadzeniem czynności weryfikacyjnych zgłoszonej pracy geodezyjnej. Przeciwnie, wyżej sformułowany obowiązek sporządzenia protokołu weryfikacji przez organ wyższego stopnia (organ odwoławczy) na drugim etapie postępowania w sprawie przyjęcia zgłoszonej pracy do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Zarysowana w art. 12b ust. 8 p.g.k. przesłanka odmowy przyjęcia wykonanej pracy do zasobu, odwołująca się wyłącznie do nieuwzględnienia stanowiska wykonawcy w powiązaniu z gwarancyjnym charakterem uprawnienia wykonawcy pracy do ustosunkowania się do wyników weryfikacji, nie pozwalają na uznanie, że ów etap postępowania mógłby stanowić płaszczyznę kolejnej oceny wadliwości zgłoszonej pracy, dokonywanej

z pominięciem trybu weryfikacyjnego, o którym mowa w art. 12b ust. 6 i 7 p.g.k. Nie może też być zaakceptowana sytuacja, w której razie wadliwości protokołu weryfikacyjnego zostałyby przyjęte do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego prace obarczone wadami prawnymi. Przedstawiona przez autora skargi kasacyjnej teza, że postanowienia przepisów proceduralnych należy interpretować ściśle nie stoi na przeszkodzie takiej interpretacji, jaka została zaprezentowana przez Sąd I instancji. Wykładnia ta odnosi się do określonego proceduralnego elementu, jakim jest protokół weryfikacji. W odpowiedzi na wątpliwości przedstawione w uzasadnieniu skargi kasacyjnej, warto zauważyć, że gwarancje procesowe uczestnika postępowania administracyjnego dają się wywieść z przepisów szczególnych, jakimi są te zawarte w art. 12b ust.6-8 p.g.k., jak i z zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego, a szerzej – również z przywołanej przez organ konstytucyjnej zasady praworządności. Wyrażona w art. 7 Konstytucji zasada działania na podstawie i w granicach prawa, nie może też być rozpatrywana z pominięciem zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2).

Tezy skarżącego kasacyjnie dotyczące nieprawidłowego sięgnięcia przez Sąd I instancji do treści załącznika nr 4 do rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 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 (Dz.U. z 2014 r., poz. 924) również nie była trafna. Sąd wojewódzki nie uczynił przepisów tego rozporządzenia osią, wokół której zbudował swoją argumentację co do wykładni prawa, a jedynie ubocznie „w tym kontekście” zwrócił uwagę na wzmiankę o „wcześniejszym protokole weryfikacji” zawartą w załączniku nr 4 do tego rozporządzenia. Stąd też uwagi autora skargi kasacyjnej o tym, że „niedopuszczalne jest prowadzenie wykładni przepisów ustawowych w oparciu o postanowienia aktów wykonawczych – odwraca to konstytucyjną hierarchię źródeł prawa” nie przystają do stanowiska przedstawionego przez Sąd I instancji w niniejszej sprawie. Teza Inspektora wojewódzkiego, że sporządzenie protokołu weryfikacji przez organ II instancji powoduje, że „ta sama czynność o tym samym charakterze” będzie prowadziła do powstania dokumentów o odrębnym statusie prawnym nie może być dostatecznym argumentem przeciwko pozbawieniu wykonawcy pracy geodezyjnej gwarancji procesowych w postępowaniu weryfikacyjnym dotyczącym pracy geodezyjnej zgłoszonej do zasobu.

Kwestia należytej weryfikacji i zapewnienia, by do zasobu trafiły wyłącznie dane i materiały prawidłowe nie jest bezpośrednio powiązana z ilością sporządzonych protokołów, lecz prawidłowością pracy i wykonawcy pracy geodezyjnej i organu prowadzącego weryfikację.

Również kolejny zarzut, dotyczący naruszenia przepisów art. 12b ust. 1-8 w zw. z art. 12a ust. 1, art. 40 ust. 3 i art. 6a ust. 1 p.g.k. poprzez błędną wykładnię i przyjęcie, że art. 12b ust. 1-8 p.g.k. pod pojęciem organu Służby Geodezyjnej i Kartograficznej rozumie również wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, okazał się nietrafny. Zawarte w rozdziale 2 Prawa geodezyjnego i kartograficznego przepisy dotyczące Służby Geodezyjnej i Kartograficznej jednoznacznie określają strukturę organizacyjną tej Służby. Przepis art. 6a ust. 1 stanowi, że Służbę Geodezyjną i Kartograficzną stanowią organy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego (pkt 1) oraz organy administracji geodezyjnej i kartograficznej (pkt 2). Wśród tych pierwszych organów wymieniony jest wojewoda wykonujący zadania przy pomocy wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego jako kierownika inspekcji geodezyjnej i kartograficznej, wchodzącej w skład zespolonej administracji rządowej w województwie (ust. 1 pkt 1 lit. b), zaś wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego wykonuje w imieniu wojewody zadania i kompetencje Służby Geodezyjnej i Kartograficznej określone w ustawie i przepisach odrębnych (ust. 2). Zgodnie z art. 7b tej ustawy wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego jest w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego organem wyższego stopnia w stosunku do organów administracji geodezyjnej i kartograficznej. W takich też warunkach rozstrzyga sprawę administracyjną w drugiej instancji w razie wniesienia odwołania od decyzji, o której mowa w art. 12b ust. 8 p.g.k. Nie sposób zatem uznać, że wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego nie jest organem Służby Geodezyjnej i Kartograficznej, skoro wynika to wprost z przepisów przywołanej ustawy, określającej ustrój i kompetencje poszczególnych organów tej Służby.

Wobec niezasadności zarzutów naruszenia przepisów Prawa geodezyjnego i kartograficznego nie mógł się ostać zarzut naruszenia przepisu art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. Skoro bowiem po stronie Sądu wojewódzkiego nie doszło do naruszenia powołanych w skardze przepisów postępowania, a zarazem Sąd ten zasadnie zarzucił uchybienie przez Inspektora wojewódzkiego tym przepisom, to zastosowanie w sprawie przepisu art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. było uprawnione.

Sygn. akt I OSK 2982/19

Z tych wszystkich względów Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że zaskarżony wyrok odpowiada prawu, wobec czego na podstawie art. 184 w zw. z art. 182 § 2 i 3 p.p.s.a. orzekł, jak w sentencji wyroku.

O kosztach postępowania kasacyjnego Sąd odwoławczy rozstrzygnął na podstawie art. 209 i art. 204 pkt 2 oraz art. 205 § 2 w zw. z art. 207 § 1 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Katarzyna Libera

[Signature]
sekretarz sądowy