Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego

Problematyka prowadzenia przez Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego postępowań administracyjnych

Narada robocza SGiK
Lasocin, dnia 17-18 października 2016r.

Opracowała:
Ewa Szafran – kierownik Oddziału Orzecznictwa i Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego
Wojewódzka Inspekcja Geodezyjna i Kartograficzna

DOLNOŚLĄSKI URZĄD WOJEWÓDZKI

Stan prawny:

Ustawa z dnia 17 maja 1989r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne* (Dz.U. z 2016r., poz. 1629) *- dalej Pgik*

oraz akty wykonawcze do tej ustawy

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz.U. z 2016r., poz. 23 ze zm.) – *dalej Kpa*

Ustawa z dnia 17 maja 1989r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne*

Art. 7b ust. 1. *Wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego działający w imieniu wojewody wykonuje zadania niezastrzeżone na rzecz organów administracji geodezyjnej i kartograficznej, a w szczególności:*

1) kontroluje przestrzeganie i stosowanie przepisów ustawy, a w szczególności:
a) zgodność wykonywania prac geodezyjnych i kartograficznych z przepisami ustawy,
b) posiadanie uprawnień zawodowych przez osoby wykonujące samodzielne funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii;
2) kontroluje działania administracji geodezyjnej i kartograficznej;
3) współdziała z Głównym Geodetą Kraju oraz organami kontroli państwowej w zakresie właściwości nadzoru geodezyjnego i kartograficznego;
4) przechowuje kopie zabezpieczające baz danych, w szczególności bazy danych ewidencji gruntów i budynków;
5) (uchylony);
6) na wniosek starosty wyraża opinię o przygotowaniu gminy do przejęcia zadań w trybie art. 6a ust. 4.

Ustawa z dnia 17 maja 1989r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne*
- podstawa prawna do podejmowania rozstrzygnięć administracyjnych

Art. 7b ust. 2. *W rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego jest organem:*

1) ***pierwszej instancji w sprawach określonych w ustawie;***
2) ***wyższego stopnia w stosunku do organów administracji geodezyjnej i kartograficznej.***

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960r. *Kodeks postępowania administracyjnego*

- ***rodzaje rozstrzygnięć organu odwoławczego***

Art. 138 § 1. *Organ odwoławczy wydaje decyzję, w której:*

1) ***utrzymuje w mocy*** *zaskarżoną decyzję albo*

2) ***uchyla zaskarżoną decyzję w całości albo w części*** *i w tym zakresie* ***orzeka co do istoty sprawy*** *albo* ***uchylając tę decyzję - umarza postępowanie pierwszej instancji w całości albo w części****, albo*

3) ***umarza postępowanie odwoławcze****.*

§ 2. *Organ odwoławczy może* ***uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji****, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy.*

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960r. *Kodeks postępowania administracyjnego*

- ***rodzaje rozstrzygnięć organu odwoławczego***

Art. 134. *Organ odwoławczy stwierdza w drodze postanowienia* ***niedopuszczalność odwołania*** *oraz* ***uchybienie terminu do wniesienia odwołania****. Postanowienie w tej sprawie jest ostateczne.*

Art. 37. § 1. Na niezałatwienie sprawy w terminie *określonym w art. 35, w przepisach szczególnych, ustalonym w myśl art. 36* ***lub na przewlekłe prowadzenie postępowania*** *stronie służy zażalenie do organu wyższego stopnia, a jeżeli nie ma takiego organu - wezwanie do usunięcia naruszenia prawa.*
§ 2. *Organ wymieniony w § 1, uznając zażalenie za uzasadnione, wyznacza dodatkowy termin załatwienia sprawy oraz zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych niezałatwienia sprawy w terminie, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających naruszaniu terminów załatwiania spraw w przyszłości. Organ stwierdza jednocześnie, czy niezałatwienie sprawy w terminie miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa.*

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960r. *Kodeks postępowania administracyjnego*

Art. 137. *Strona może cofnąć odwołanie przed wydaniem decyzji przez organ odwoławczy. Organ odwoławczy nie uwzględni jednak cofnięcia odwołania, jeżeli prowadziłoby to do utrzymania w mocy decyzji naruszającej prawo lub interes społeczny.*

Art. 133. *Organ administracji publicznej, który wydał decyzję, obowiązany jest przesłać odwołanie wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu w terminie siedmiu dni od dnia, w którym otrzymał odwołanie, jeżeli w tym terminie nie wydał nowej decyzji w myśl art. 132.*

Art. 132. *§ 1. Jeżeli odwołanie wniosły wszystkie strony, a organ administracji publicznej, który wydał decyzję, uzna, że to odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie, może wydać nową decyzję, w której uchyli lub zmieni zaskarżoną decyzję.*

§ 2. Przepis § 1 stosuje się także w przypadku, gdy odwołanie wniosła jedna ze stron, a pozostałe strony wyraziły zgodę na uchylenie lub zmianę decyzji zgodnie z żądaniem odwołania.

§ 3. Od nowej decyzji służy stronom odwołanie.

Uchybienia i nieprawidłowości popełniane przez organ I instancji w ramach prowadzonych postępowań administracyjnych

Uchybienia popełniane przez organ I instancji uniemożliwiające rozpatrzenie odwołania (zażalenia) przez organ odwoławczy:

- ✓ **niewypełnianie dyspozycji zawartej w art. 132 i 133 Kpa**

- ✓ **niekompletność nadsyłanych akt sprawy tj.:**
  - koperty nadania odwołania lub brak informacji o osobistym wniesieniu odwołania,
  - dowodów doręczenia decyzji (postanowienia),
  - brak zaskarżonej decyzji.

Uchybienia i nieprawidłowości popełniane przez organ I instancji w toku prowadzonego postępowania:

- niedoprecyzowanie wniesionego podania,
- brak należytego ustalenia stron postępowania przez organ I instancji,
- brak właściwego umocowania wnioskodawcy,
- niepełny materiał dowodowy (brak dokumentów źródłowych pzgik, dokumentów na które powołuje się organ w uzasadnieniu swojej decyzji),
- uzupełnianie materiału dowodowego po zapoznaniu się stron z aktami sprawy,
- niezapewnienie stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania.

Wady decyzji:

- niewłaściwa podstawa prawna decyzji,
- „nieprawidłowe” rozstrzygnięcie,
- brak pełnego uzasadnienia prawnego i faktycznego.

Ogólne uwagi dotyczące akt sprawy przesyłanych do DWINGiK:

- brak spisu treści akt sprawy i nieponumerowanie akt sprawy,
- akta nie są ułożone chronologicznie (dot. dokumentów z pzgik),
- brak należytego oznaczenia dokumentów znajdujących się w aktach sprawy (mapy, szkice, wykazy punktów granicznych – brak informacji o pochodzeniu tego materiału, dacie wytworzenia i przyjęcia do pzgik).
- brak okładek (kopii) dokumentów znajdujących się w aktach sprawy (rejestrów, protokołów),
- brak kompletnych dokumentów, o których mowa w uzasadnieniu decyzji,
- brak załączników graficznych (zdjęć) do protokołów, o których w nim mowa,
- brak pełnej dokumentacji z pzgik / dowodów zmian, na podstawie których wykazano przebieg granic działek ewidencyjnych,
- brak pełnej dokumentacji z pomiaru stanu posiadania (obliczenia powierzchni działek, protokoły, szkice, mapy),
- brak aktualnego wypisu z rejestru gruntów, mapy ewidencyjnej, mapy zasadniczej,
- brak metryki sprawy (art. 66a Kpa).

Główne przyczyny uchylania przez DWINGiK decyzji starostów, orzekających o uwzględnieniu bądź odrzuceniu zarzutów do danych egib po modernizacji:

- Brak merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy – dotyczy decyzji orzekających o uwzględnieniu zarzutów, które jednocześnie nie zawierają danych do aktualizacji bazy danych egib (stanowisko GGK z 4 października 2016r.).
- Nieprawidłowa kwalifikacja wniosków o zmiany – dotyczy rozpatrywania wniosku o zmiany jako zarzutu, po upływie terminu do wniesienia zarzutu.
- Rozszerzanie postępowania i orzekanie poza zakresem wyznaczonym przez wniesiony zarzut.
- Nieprawidłowe ustalanie kręgu stron postępowania – dotyczy w szczególności postępowań w sprawie zarzutów związanych z kwestionowaniem przebiegu granic i/lub powierzchni działki, w których jako strona występuje tylko podmiot zgłaszający zarzut, z pominięciem pozostałych podmiotów mających interes prawny, tj. właścicieli działek sąsiednich.
- Brak odpowiedniego uzasadnienia prawnego i faktycznego decyzji - dotyczy w szczególności zarzutów związanych z kwestionowaniem przebiegu granic i/lub powierzchni działki, brak odniesienia się do treści § 36 – 39 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, brak wskazania konkretnej dokumentacji geodezyjnej przyjętej do pzgik, na której opierają się ustalenia organu.

Główne przyczyny uchylania przez DWINGiK decyzji starostów, orzekających o uwzględnieniu bądź odrzuceniu zarzutów do danych egib po modernizacji:

cd.

- Dokonywanie ustalenia granic działek w trybie § 37 – 39 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków z jednoczesnym wskazywaniem na istnienie wiarygodnej dokumentacji geodezyjnej wymienionej w § 36 rozporządzenia.
- Brak dokumentów informujących o zmianach, wprowadzonych w wyniku modernizacji (wykazów zmian danych ewidencyjnych, wypisów, map, wykazów pkt granicznych wg stanu sprzed i po modernizacji wraz z atrybutami).
- Nieprawidłowe i niepełne gromadzenie materiału dowodowego – dotyczy w szczególności postępowań w sprawie zarzutów dotyczących użytków gruntowych, brak odniesienia się do przesłanek, które decydują o zaliczeniu gruntów do poszczególnych użytków gruntowych, wskazanych w załączniku nr 6 do rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, w tym brak odniesienia się do dokumentacji architektoniczno – budowlanej dla terenów zabudowanych, brak oględzin nieruchomości, zbadania zapisów mpzp, planów urządzania lasów itp.

DOLNOŚLĄSKI URZĄD WOJEWÓDZKI

Podsumowanie:

Akta sprawy są narzędziem pracy urzędnika i na ich podstawie następuje rozstrzygnięcie sprawy, a zatem powinny być one kompletne, ponumerowane i ułożone chronologicznie od pierwszej czynności do ostatniej. Stanowią one bowiem obligatoryjny zbiór materiałów (nie tylko dokumentów) gromadzonych w ramach prowadzenia sprawy administracyjnej w celu udokumentowania i utrwalenia przebiegu postępowania oraz zabezpieczenia dowodów, na podstawie których organ ustalił istotne okoliczności sprawy i orzekł w sprawie. Ocenie organu drugiej instancji podlega bowiem decyzja organu pierwszej instancji, stanowiąca finalny efekt ustalenia wszystkich okoliczności faktycznych w indywidualnej sprawie i dokonania ich oceny w kontekście określonego stanu prawnego. Poza więc samą decyzją, organ orzekający zobowiązany jest udokumentować wszystkie swoje ustalenia w postaci prowadzenia akt postępowania administracyjnego.

Postępowania administracyjne wynikające z ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne

Postępowania administracyjne prowadzone przez DWINGiK, wynikające z ustawy Pgik

- Odwołanie od decyzji starosty orzekającej o odmowie przyjęcia do pzgik zbiorów danych lub innych materiałów sporządzonych przez wykonawcę

Art.12b.7. *W przypadku negatywnego wyniku weryfikacji wykonawca prac geodezyjnych lub prac kartograficznych ma prawo, w terminie 14 dni od dnia otrzymania protokołu, ustosunkować się na piśmie do wyników weryfikacji.*
8. Jeżeli organ Służby Geodezyjnej i Kartograficznej nie uwzględni stanowiska wykonawcy prac geodezyjnych lub prac kartograficznych wydaje decyzję administracyjną o odmowie przyjęcia do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego zbiorów danych lub innych materiałów sporządzonych przez tego wykonawcę.

Postępowania administracyjne prowadzone przez DWINGiK, wynikające z ustawy Pgik

- Odwołanie od decyzji starosty orzekającej o nałożeniu obowiązku (…)

Art.22.3. ***Jeżeli uzyskanie danych niezbędnych do aktualizacji bazy danych ewidencji gruntów i budynków nie jest możliwe w inny sposób, starosta może, w drodze decyzji administracyjnej, nałożyć na podmioty, o których mowa w art. 20 ust. 2 pkt 1, obowiązek:***

1) opracowania dokumentacji geodezyjnej niezbędnej do aktualizacji bazy danych ewidencji gruntów i budynków, w przypadku ustalenia, że stan rzeczywisty nieruchomości jest inny niż ujawniony w tej bazie danych, a różnica ta jest skutkiem robót budowlanych, o których mowa w art. 3 pkt 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290, 961, 1165 i 1250);

2) udostępnienia dokumentacji budowy lub dokumentacji powykonawczej, o której mowa w art. 3 pkt 13 i 14 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, jeżeli jest to niezbędne do ujawnienia w bazie danych ewidencji gruntów i budynków danych dotyczących budynku lub działki;

3) udzielenia informacji o sposobie użytkowania budynków i lokali.

Postępowania administracyjne prowadzone przez DWINGiK, wynikające z ustawy Pgik

- Odwołanie od decyzji starosty orzekającej o aktualizacji / odmowie aktualizacji informacji zawartych w ewidencji gruntów i budynków

Art.24.2b. *Aktualizacja informacji zawartych w ewidencji gruntów i budynków następuje:*

1) w drodze czynności materialno-technicznej na podstawie:

.....

h) *wniosku zainteresowanego podmiotu ewidencyjnego i wskazanej w tym wniosku dokumentacji geodezyjnej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, jeżeli wnioskowana zmiana obejmuje informacje gromadzone w ewidencji gruntów i budynków dotyczące nieruchomości znajdujących się w wyłącznym władaniu wnioskodawcy albo wnioskodawców;*

2) w drodze decyzji administracyjnej - w pozostałych przypadkach.

2c. Odmowa aktualizacji informacji zawartych w ewidencji gruntów i budynków następuje w drodze decyzji administracyjnej.

Postępowania administracyjne prowadzone przez DWINGiK, wynikające z ustawy Pgik

- Odwołanie od decyzji starosty orzekającej o odmowie udostępnienia informacji zawartych w operacie ewidencyjnym

Art.24.5. *Starosta udostępnia dane ewidencji gruntów i budynków zawierające dane podmiotów, o których mowa w art. 20 ust. 2 pkt 1, oraz wydaje wypisy z operatu ewidencyjnego, zawierające takie dane, na żądanie:*

1) właścicieli oraz osób i jednostek organizacyjnych władających gruntami, budynkami lub lokalami, których dotyczy udostępniany zbiór danych lub wypis;

2) organów administracji publicznej albo podmiotów niebędących organami administracji publicznej, realizujących, na skutek powierzenia lub zlecenia przez organ administracji publicznej, zadania publiczne związane z gruntami, budynkami lub lokalami, których dotyczy udostępniany zbiór danych lub wypis;

2a) operatorów sieci w rozumieniu ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 880, 1045, 1777 i 2281 oraz z 2016 r. poz. 903 i 1250);

3) innych podmiotów niż wymienione w pkt 1-2a, które mają interes prawny w tym zakresie.

Postępowania administracyjne prowadzone przez DWINGiK, wynikające z ustawy Pgik

- Odwołanie od decyzji starosty orzekającej o odrzuceniu / uwzględnieniu zarzutów zgłoszonych do danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków

Art.24a. 9. *Każdy, czyjego interesu prawnego dotyczą dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków ujawnione w operacie opisowo-kartograficznym, może w terminie 30 dni od dnia ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa informacji, o której mowa w ust. 8, zgłaszać zarzuty do tych danych.*

10. O uwzględnieniu lub odrzuceniu zarzutów starosta rozstrzyga w drodze decyzji.

11. *Do czasu ostatecznego zakończenia postępowania, o którym mowa w ust. 10, w stosunku do gruntów, budynków lub lokali, których dotyczą zarzuty, dane ujawnione w operacie opisowo-kartograficznym nie są wiążące.*

12. *Zarzuty zgłoszone po terminie określonym w ust. 9 traktuje się jak* ***wnioski o zmianę danych objętych ewidencją gruntów i budynków.***

Postępowania administracyjne prowadzone przez DWINGiK, wynikające z ustawy Pgik

- **Odwołanie od decyzji starosty w sprawie ustalenia wysokości opłaty za udostępnianie materiałów zasobu**
- **Odwołanie od decyzji starosty w sprawie zakresu udostępnianych materiałów zasobu**

Art. 40f. 1. W przypadku sporu dotyczącego zakresu udostępnianych materiałów zasobu lub wysokości należnej opłaty, właściwy organ Służby Geodezyjnej i Kartograficznej wydaje decyzję administracyjną.

2. Wniesienie odwołania od decyzji w sprawie ustalenia wysokości opłaty za udostępnianie materiałów zasobu nie wstrzymuje udostępnienia tych materiałów, pod warunkiem uiszczenia opłaty w wysokości ustalonej w zaskarżonej decyzji.

Postępowania administracyjne prowadzone przez DWINGiK, wynikające z ustawy Pgik

- **Decyzja DWINGiK orzekająca o nałożeniu kary pieniężnej za wykorzystanie materiałów zasobu bez wymaganej licencji**
- **Decyzja DWINGiK orzekająca o nałożeniu kary pieniężnej za wykorzystanie materiałów zasobu niezgodnie z warunkami licencji**
- **Decyzja DWINGiK orzekająca o nałożeniu kary pieniężnej za udostępnianie materiałów zasobu wbrew postanowieniom licencji osobom trzecim**

Art. 48a*. 1. Kto wykorzystuje materiały zasobu bez wymaganej licencji lub niezgodnie z warunkami licencji lub udostępnia je wbrew postanowieniom licencji osobom trzecim, podlega karze pieniężnej w wysokości dziesięciokrotności opłaty za udostępnienie tych materiałów.*

2. Karę pieniężną, o której mowa w ust. 1, nakładają w drodze decyzji administracyjnej:

1) Główny Geodeta Kraju, jeżeli naruszenie warunków licencji dotyczy materiałów centralnego zasobu geodezyjnego i kartograficznego;

2) ***wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, jeżeli naruszenie warunków licencji dotyczy materiałów zasobu wojewódzkiego lub powiatowego.***

Postępowania administracyjne prowadzone przez DWINGiK, wynikające z ustawy Pgik i rozporządzenia z dnia 12 września 2012r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów

- Odwołanie od decyzji starosty orzekającej o ustaleniu klasyfikacji / o odmowie ustalenia klasyfikacji

§ 10. Zastrzeżenia do projektu ustalenia klasyfikacji mogą być zgłaszane:

1) w okresie jego wyłożenia, o którym mowa w § 9 ust. 1, albo

2) w ciągu 14 dni od dnia otrzymania zawiadomienia, o którym mowa w § 9 ust. 2.

§ 11. 1. Mapa klasyfikacji, o której mowa w § 8 ust. 2 pkt 1, stanowi integralną część decyzji o ustaleniu klasyfikacji.

2. Uzasadnienie do decyzji o ustaleniu klasyfikacji zawiera dodatkowo informacje o sposobie rozpatrzenia zastrzeżeń, o których mowa w § 10.

Zestawienie postepowań administracyjnych prowadzonych przed DWINGiK:
wszczętych w 2016roku (stan na 13.10.2016r.)

Ilość prowadzonych postępowań administracyjnych – 65
(w tym zapadło 47 rozstrzygnięć)

Postępowania administracyjne w ujęciu tematycznym:
- zasobowe : 6
- egib: 56, w tym dot. zarzutów do danych egib (w ramach projektu ZSiN –faza I): 24
- gleboznawcza klasyfikacja: 2
- scalenie i wymiana gruntów: 1

Rodzaje rozstrzygnięć DWINGiK:
- utrzymanie w mocy decyzji organu I instancji: 14
- uchylenie zaskarżonej decyzji i umorzenie postępowania I instancji: 7
- uchylenie zaskarżonej decyzji i orzeczenie co do istoty sprawy: 1
- uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie do ponownego rozpatrzenia I inst.: 19
- niedopuszczalność odwołania, uchybienie terminu wniesienia odwołania: 4
- uznanie zażalenia wniesionego z art. 37 Kpa za zasadne: 2

Dziękuję za uwagę ☺

DOLNOŚLĄSKI URZĄD WOJEWÓDZKI