

Olsztyn, 11 czerwca 2021 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
we Wrocławiu**

ul. Św. Mikołaja 78-79, 50-126 Wrocław
za pośrednictwem
Prezydent Wrocławia
al. M. Kromera 44, 51-163 Wrocław

Skarżąca:

Cubic Orb sp. z o.o.
ul. Piłsudskiego 74, lok. 320, 50-020 Wrocław
KRS: 0000761654
- repr. przez: radcę prawnego [REDACTED]

Organ:

Prezydent Wrocławia
al. M. Kromera 44, 51-163 Wrocław

SKARGA NA BEZCZYNNOŚĆ

Działając w imieniu Cubic Orb sp. z o.o. (dalej także „Spółka”), pełnomocnictwo załączam, wnoszę skargę na bezczynność Prezydenta Wrocławia przy weryfikacji wyników prac geodezyjnych Spółki o identyfikatorze zgłoszenia prac: ZGKIKM.TM.6640.600.2020 (dalej „Prace Geodezyjne”) polegającą na nierozpatrzeniu stanowiska Skarżącej co do wyników weryfikacji zawartych w protokole weryfikacji zbiorów danych oraz innych materiałów przekazanych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego z dnia 20 lipca 2020 r. i wnoszę o:

- 1) zobowiązanie Organu do rozpatrzenia stanowiska Skarżącej, czyli: (i) przyjęcia wyników Prac Geodezyjnych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego lub (ii) zwrócenia Spółce przekazanych przez nią zbiorów danych lub innych materiałów wraz z protokołem zawierającym opis stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości, albo (iii) wydania decyzji o odmowie przyjęcia wyników Prac Geodezyjnych do tego zasobu;
- 2) rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym;
- 3) uznanie, że bezczynność Organu miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa;
- 4) nałożenie na Organ grzywny w wysokości 1000 zł;
- 5) zwrot niezbędnych kosztów postępowania, w tym zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

UZASADNIENIE

1. STAN FAKTYCZNY

Pismem datowanym na 26 czerwca 2020 r. i doręczonym Organowi 3 lipca 2020 r. Skarżąca zawiadomiła Organ o wykonaniu Prac Geodezyjnych. Dnia 21 lipca 2020 r. na skrzynkę

e-mail Skarżącej wpłynął datowany na 20 lipca 2020 r. protokół weryfikacji wyników Prac Geodezyjnych, w którym Organ stwierdził jeden brak pod względem kompletności przekazywania rezultatów wykonanych prac geodezyjnych oraz osiem nieprawidłowości pod względem zgodności z przepisami prawa obowiązującymi w geodezji i kartografii.

Dnia 26 września 2020 r. działając na podstawie art. 12b ust. 7 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2101, dalej „Prawo geodezyjne”) Spółka ustosunkowała się do wyników weryfikacji (pismo datowane na 21 września 2020 r.) Prac Geodezyjnych dokonując uzupełnienia braku oraz poprawy czterech z ośmiu nieprawidłowości i stwierdzając bezzasadność pozostałych czterech. Pismo przesłane zostało do organu drogą elektroniczną za pośrednictwem platformy ePUAP.

Dnia 20 maja 2021 r. Skarżąca wniosła do Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego (pełniącego rolę organu wyższego stopnia) ponaglenie wynikające z bezczynności Organu. Pismem z dnia 9 czerwca 2021 r. Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego (dalej „DWINGIK) stwierdził brak podstaw prawnych do złożenia w sprawie ponaglenia w rozumieniu art. 37 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1257, dalej „k.p.a.”) uznając, iż instytucja prawna tego środka zaskarżenia ma zastosowanie jedynie w sprawie administracyjnej i nie ma możliwości zastosowania jej w przypadku czynności materialno-technicznej jaką jest weryfikacja zbiorów danych lub innych materiałów stanowiących wyniki prac geodezyjnych. W opisie stanu faktycznego tego pisma, DWINGIK dodatkowo wskazuje, że dnia 13 października 2020 r. Organ przesłał na adres e-mail Spółki kopię protokołu ponownej weryfikacji z dnia 9 października 2020 r., o czym Organ poinformował w swoim stanowisku do ponaglenia z dnia 27 maja 2021 r. Jednocześnie DWINGIK uznał, że przesłanie pisma administracyjnego w sposób zastosowany w sprawie przez Organ, w myśl przepisów k.p.a. nie można uznać za doręczenie, w związku z czym argument podniesiony przez Spółkę w ponagleniu w kwestii „nieotrzymania jakichkolwiek informacji na temat weryfikacji Prac geodezyjnych”, zasługuje na uwzględnienie. Skarżąca nie odnotowała na swojej skrzynce e-mail wiadomości od Organu z dnia 13 października 2020 r. zawierającej protokół weryfikacji z dnia 9 października 2020 r.

2. ZASADNOŚĆ WNIESIENIA SKARGI

Przedmiotowa sprawa jest sprawą administracyjną i podlega normom k.p.a. Jak bowiem słusznie podkreśla się w piśmiennictwie i judykaturze *„procesowa skuteczność ustosunkowania się przez wykonawcę do negatywnego wyniku weryfikacji przekazanych przez niego opracowań, polegająca na ich rozpatrzeniu przez właściwy organ prowadzący zasób, jest zależna od przedstawienia swojego stanowiska w terminie 14 dni od dnia otrzymania przez niego stosownego protokołu w tym zakresie. Złożenie przez wykonawcę we wskazanym terminie ustosunkowania się do protokołu weryfikacji prowadzi do wszczęcia postępowania administracyjnego* (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 25 maja 2017 r. II SA/Go 221/17, LEX nr 2299581)¹. Ponieważ art. 3 § 2 pkt 8 i 9 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325, dalej „p.p.s.a.”) bardzo szeroko zakreślają

¹ Tak samo doktryna, por: G. Lang, w: J. Lang (red.) J. Maćkowiak (red.) T. Myśliński (red.) E. Stefańska (red.) Prawo geodezyjne i kartograficzne. Komentarz do art. 12b prawa geodezyjnego.

kognicję sądów administracyjnych w sprawach dotyczących bezczynności organów administracji publicznej nie ulega wątpliwości, że niezależnie od sposobu hipotetycznego rozstrzygnięcia sprawy przez Organ (czynność materialna polegająca na przyjęciu wyników Prac Geodezyjnych do zasobu bądź decyzja o odmowie ich przyjęcia) sprawa leży we właściwości sądów administracyjnych.

Zgodnie z art. 53 § 2b p.p.s.a. „skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania można wnieść w każdym czasie po wniesieniu ponaglenia do właściwego organu”. Orzecznictwo jest zgodne, że skarga na bezczynność może być wnoszona niezależnie od tego, czy organ wyższego stopnia rozpatrzy ponaglenie (czyli również w przypadku rozpatrzenia ponaglenia) oraz niezależnie od tego, czy jego stanowisko będzie pozytywne lub negatywne². Ponieważ Skarżąca wniosła ponaglenie do właściwego Organu przed złożeniem przedmiotowej skargi, a jest to jedyna przesłanka warunkująca dopuszczalność wniesienia skargi na bezczynność, wniesienie tej skargi jest zasadne.

3. BEZCZYNNOŚĆ ORGANU

Zgodnie z art. 35 § 1 k.p.a. organy administracji publicznej mają obowiązek załatwiania spraw bez zbędnej zwłoki. Co więcej, art. 35 § 3 k.p.a. doprecyzowuje, że „załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym - w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania”. **Sprawa będąca przedmiotem tej Skargi jest sprawą standardową, jej stan faktyczny nie jest skomplikowany, nie ma w niej konieczności prowadzenia postępowania dowodowego.** Jej zakończenie sprowadza się do uznania bądź nieuznania stanowiska Skarżącej i podjęcia stosownych działań (wydania decyzji odmownej lub przyjęcia Prac Geodezyjnych do zasobów). Nie jest zatem wykluczone uznanie jej za spełniającą przesłanki art. 35 § 2 k.p.a., czyli sprawy, która powinna być załatwiona niezwłocznie, może być bowiem rozpatrzona „w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ”.

Niezależnie jednak od tego czy sprawa będzie uznana za wymagającą postępowania wyjaśniającego, nie ma wątpliwości, że **organ administracji publicznej znacznie przekroczył wyznaczony mu przez normy kodeksu postępowania administracyjnego miesięczny termin na załatwienie sprawy**, ustosunkowanie Skarżącej zostało wniesione 26 września 2020 r., czyli od jego wniesienia upłynęło już ponad **250 dni**.

Za próbę załatwienia sprawy nie może zostać uznane przesłanie przez Organ na adres e-mail Spółki wiadomości z dnia 13 października 2020 r. zawierającej kopię protokołu weryfikacji z dnia 9 października 2020 r. Zgodnie z art. 14 k.p.a. sprawy należy załatwiać w

² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 grudnia 2019 r. II OSK 1314/19, LEX nr 2777904 i przytoczone tam orzecznictwo.

formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego. Zgodnie z art. 39¹ § 1 k.p.a., doręczenie pism następuje za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną, jeżeli strona lub inny uczestnik postępowania spełni jeden z następujących warunków: (i) złoży podanie w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej, (ii) wystąpi do organu administracji publicznej o takie doręczenie i wskaże organowi administracji publicznej adres elektroniczny, lub (iii) wyrazi zgodę na doręczanie pism w postępowaniu za pomocą tych środków i wskaże organowi administracji publicznej adres elektroniczny. Przy tym, o ile doręczenie za pomocą środków komunikacji elektronicznej nastąpić miałyby z inicjatywy organu, musi on uprzednio wystąpić do uczestnika postępowania o wyrażenie zgody na taką formę z zastosowaniem zasad opisanych w art. 39¹ § 1 k.p.a. Ponadto, jak słusznie zauważył DWINGIK w piśmie z dnia 9 czerwca 2021 r., z uwagi na znaczenie czynności doręczeń dla skutków prawnych, m.in.: zapewnienia stronie prawa udziału w postępowaniu, dla mocy prawnej decyzji, obliczenia terminów zaskarżalności czy też terminów przedawnienia, organ administracji publicznej obowiązany jest przede wszystkim zapewnić prawidłowość, sprawność i efektywność doręczenia. Jednocześnie, w sytuacji gdy organ administracji dokonuje doręczenia pisma w formie dokumentu elektronicznego, zobligowany jest do zastosowania się do procedury szczegółowo określonej w art. 46 § 4 k.p.a.

W przedmiotowej sprawie Skarżąca nie wystąpiła do Organu o doręczenie pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Organ również nie wystąpił do Spółki o wyrażenie zgody na taką formę doręczenia pism. Pomijając nawet fakt braku odpowiedniej zgody Spółki, Organ dokonując próby doręczenia protokołu weryfikacji z dnia 9 października 2020 r. zupełnie pominął zasady opisane w art. 46 § 3-6 k.p.a. Z uwagi na to, że Skarżąca przesłała stanowisko z dnia 21 września 2020 r. za pośrednictwem ePUAP, w myśl art. 39¹ § 1 pkt 1 k.p.a. Organ mógł skutecznie doręczyć spółce protokół ponownej weryfikacji również za pośrednictwem tej platformy, czego do dnia sporządzenia niniejszej skargi nie dokonał.

Przesłanie kopii protokołu weryfikacji dnia 13 października 2020 r. na adres mailowy Spółki nie może zostać uznane próbę doręczenia tego pisma, ponieważ Organ nie zastosował procedury pozwalającej na uznanie doręczenia za skuteczne, wynikającej z przepisu art. 46 § 3 k.p.a. Skuteczność doręczenia pisma w formie dokumentu elektronicznego zależy wprawdzie od potwierdzenia odbioru tego pisma w sposób, o którym mowa w § 4 pkt 3., lecz możliwość doręczania pism w formie dokumentu elektronicznego na adres elektroniczny adresata jest zależna od przesłania na adres elektroniczny adresata zawiadomienia zawierającego: (1) wskazanie, że adresat może odebrać pismo w formie dokumentu elektronicznego, (2) wskazanie adresu elektronicznego, z którego adresat może pobrać pismo i pod którym powinien dokonać potwierdzenia doręczenia pisma, (3) pouczenie dotyczące sposobu odbioru pisma, a w szczególności sposobu identyfikacji pod wskazanym adresem elektronicznym w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej, oraz informację o wymogu podpisania urzędowego poświadczenia odbioru w sposób wskazany w art. 20a ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne³. Organ nie wypełnił powyższych wymogów. Ze znajdującej się w aktach sprawy kopii wysłanej przez Organ wiadomości e-mail z dnia 13 października 2020 r., wynika jedynie, iż wysyłka zakończyła się powodzeniem. Również i ta okoliczność, gdyby przyjąć, że możliwe było doręczenie decyzji za

³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 marca 2016 r. II SA/Wa 1509/15

pomocą środków komunikacji elektronicznej, nie pozwalałaby na przyjęcie, że takie doręczenie było skuteczne.

Oznacza to, że od dnia wpływu stanowiska Skarżącej do Organu (26 września 2020 r.) do dnia wniesienia przedmiotowej skargi Organ nie dokonał żadnej skutecznej czynności, która zmierzałaby do załatwienia sprawy, a **od dnia 13 października 2020 r. Organ nie wykonał żadnej czynności w tej sprawie**. Spółka nie otrzymała protokołu stwierdzającego zgodność prac geodezyjnych z normami prawa ani decyzji o odmowie przyjęcia zbiorów danych oraz innych materiałów przekazywanych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

4. RAŻĄCE NARUSZENIE PRAWA PRZEZ ORGAN

Działania Organu w tej sprawie wyczerpują znamiona rażącego naruszenia prawa. **Zauważył to już organ wyższego stopnia** nad Organem stwierdzając, że „*naruszono prawo w sposób oczywisty w kontekście sprawy*” (str. 8 Postanowienia Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego z dnia 29 kwietnia 2020 r.).

Za uznaniem bezczynności Organu w przedmiotowej sprawie przemawiają następujące przyczyny. Przede wszystkim **czas bezczynności Organu jest wyjątkowo długi, wynosi bowiem ponad 250 dni**. Jest to więc kilkukrotne przekroczenie maksymalnego limitu przewidzianego przez normy postępowania administracyjnego na załatwienie nawet złożonych spraw. Przedmiotowa sprawa dotyczy rutynowej czynności Organu i nie jest ani skomplikowana formalnie, ani faktycznie; sprowadza się do wydania przez Organ jednego z dwóch rozstrzygnięć. **Całokształt działania Organu również świadczy o rażącym charakterze naruszenia prawa**. Bezczynność Organu została bowiem poprzedzona dokonaniem próby doręczenia w sposób nie mający podstawy w jakichkolwiek normach właściwych w sprawie i tym samym zachodzi przesłanka uznania działania Organu za pozbawione podstawy prawnej i tym samym naruszające art. 6 k.p.a. Bezczynność Organu kłóci się też nie tylko w sprzeczności z innymi fundamentalnymi zasadami postępowania administracyjnego, czyli zasadą szybkości i prostoty postępowania (art. 12 k.p.a.) oraz zasadą prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej (art. 8 k.p.a.).

W związku z tym należy uznać, że **działanie Organu nosi cechy rażącego naruszenia prawa**.

5. ZASADNOŚĆ WYMIERZENIA ORGANOWI GRZYWNY

Zasadność wymierzenia Organowi grzywny wynika nie tylko z rażącego charakteru naruszenia przez Organ prawa, ale również z istoty i funkcji grzywny jako środka z jednej strony represyjnego, a z drugiej dyscyplinującego Organ.

Całokształt działania Organu w przedmiotowej sprawie wskazuje na **lekceważące podejście do reguł, którymi rządzi się postępowanie weryfikacyjne** wskazane w art. 12b Prawa Geodezyjnego oraz zasady oficjalności doręczeń k.p.a. Dotyczy to nie tylko ewidentnego uchybienia terminowi do załatwienia prostej i standardowej sprawy, ale również kreowania przez Organ własnego, a nie znajdującego oparcia w normach prawnych, modelu doręczeń pism administracyjnych, którego skuteczność nie jest ani niewątpliwa ani weryfikowalna. Efektem działania Organu w przedmiotowej sprawie jest powstanie stanu zawieszenia, w

którym to wyniki prac geodezyjnych Skarżącej nie są przyjęte do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, ale Skarżąca nie ma możliwości zmiany tego stanu faktycznego, gdyż nie została wydana decyzja co do odmowy przyjęcia prac geodezyjnych Skarżącej do tego zasobu. **Działanie Organu jest tym bardziej naganne, że państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny jest dobrem wspólnym podlegającym szczególnej ochronie** (patrz art. 40 ust. 1 Prawa Geodezyjnego), a jego zgodność ze stanem faktycznym (przez co należy rozumieć również aktualność) jest jedną z podstawowych wartości jaka przyświeca prawu geodezyjnemu. Sposób działania Organu uniemożliwia wszczęcie dalszej procedury weryfikacyjnej, której skutkiem byłoby ostateczne orzeczenie czy wynik Prac Geodezyjnych Skarżącej powinien zaktualizować zasób geodezyjny i kartograficzny.

Sposób działania Organu (w tym wykroczenie poza kompetencje przewidziane prawem i czas w jakim pozostaje w bezczynności) w powiązaniu z charakterem sprawy (która dotyczy również wartości publicznych) przemawiają za nałożeniem grzywny na Organ. W ocenie Skarżącej takie orzeczenie będzie nie tylko pełnić funkcję represyjną, ale również zdyscyplinuje Organ i spowoduje, że w tego typu sprawach w przyszłości Organ będzie działał w terminach wynikających z norm prawa, co będzie mieć również pozytywny wymiar społeczny, polegający na zapewnieniu aktualności zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

Mając na uwadze powyższe wnoszę jak na wstępie.

Załączniki:

- 1) Odpis pełnomocnictwa;
- 2) Dowód wniesienia wpisu stałego i opłaty od pełnomocnictwa.