

Opinia Komisji Zwyczajnej ds. trybu wprowadzania zmian danych ewidencyjnych wynikających z opracowań geodezyjnych przyjętych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego powołanej przez Zarząd Polskiego Towarzystwa Geodezyjnego, część III

Na podstawie i w granicach prawa

Decyzje o wprowadzaniu zmian danych ewidencyjnych. Konieczność czy kłody pod nogi?

Polskie Towarzystwo Geodezyjne skupia w swych szeregach przede wszystkim geodetów wykonawców, którzy na co dzień borykają się z różnorodnymi problemami na styku geodeta – urząd. Jednak opisywane tu sprawy w głównej mierze dotyczą klientów (właściciele gruntów) zlecających opracowania geodezyjne i kartograficzne. Rzutują także na wizerunek i wiarygodność uprawnionych geodetów w odniesieniu do znajomości obowiązującego prawa, a także do wywiązywania się z terminów przyjmowanych zleceń. Jedną z dotkliwych i do dziś nierozwiązanych bolączek geodezji jest problematyka wydawania przez starostów decyzji administracyjnych w przedmiocie wprowadzania zmian do operatu ewidencyjnego. Z sygnałów, jakie docierają od członków naszego Stowarzyszenia, wynika, że w tej dziedzinie panuje całkowita dowolność: niektóre starostwa powiatowe zmiany do ewidencji wprowadzają w trybie dokonywania czynności materialno-technicznych, natomiast inne wprowadzenie zmian poprzedzają obligatoryjnym wydaniem decyzji administracyjnych. Nie trzeba być geodetą czy prawnikiem, aby stwierdzić, że ta rozbieżność – przy tych samych uregulowaniach prawnych obowiązujących na terenie całego kraju – jest nieuzasadniona. Jak więc powinny postępować organy ewidencyjne? Próbę odpowiedzi na to pytanie podjęła Komisja Zwyczajna powołana przez Zarząd PTG na wniosek członków stowarzyszenia. Wynikiem prac Komisji jest obszerna analiza obejmująca istotne aspekty omawianej problematyki. Przedstawioną opinię opracowali członkowie Komisji, jednak jest to również oficjalne stanowisko Zarządu PTG dotyczące opisanego tematyki.

Zarząd Polskiego Towarzystwa Geodezyjnego

• Uwarunkowania historyczne

Komisja Polskiego Towarzystwa Geodezyjnego pragnie zauważyć, iż wprowadzanie zmian do operatu ewidencji gruntów dokonywane na podstawie ostatecznych decyzji właściwego organu jest obecnie zasadą nieobowiązującą. Reguła ta, ustanowiona w § 64 ust. 2 zarządzenia ministrów rolnictwa i gospodarki komunalnej z 20 lutego 1969 r. w sprawie ewidencji gruntów (MP z 1969 r. nr 11, poz. 98), została bowiem uchylona 15 stycznia 1997 r., czyli z dniem wejścia w życie rozporządzenia ministrów gospodarki przestrzennej i budownictwa oraz rolnictwa i gospodarki żywnościowej z 17 grudnia 1996 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (DzU z 1996 r. nr 158, poz. 813).

Ww. akt prawny w § 31 ust. 1 ustanowił bowiem nową zasadę, tj. że „*prowadzenie ewidencji polega na podejmowaniu czynności związanych z zapewnieniem zgodnego z przepisami jej funkcjonowania, wydawaniu decyzji administracyjnych w zakresie przewidzianym w rozporządzeniu oraz podejmowaniu działań modernizacyjnych ewidencji*”. Zasada ta obowiązywała do 1 października 1999 r., tj. do dnia wejścia w życie ustawy z 13 października 1998 r. *Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną* (DzU z 1998 r. nr 133, poz. 872), która spowodowała uznanie ww. rozporządzenia za nieobowiązujące. Całkowita eliminacja z porządku prawnego zasady wprowadzania zmian do operatu ewidencyjnego na podstawie ostatecznych decyzji administracyjnych wydawanych przez właściwy organ została dokonana wraz z wejściem w życie obecnie obowiązującego rozporządzenia ministra rozwoju regionalnego z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (DzU nr 38, poz. 454). Akt ten nie przewiduje wydawania jakichkolwiek decyzji poprzedzających wprowadzanie zmian do operatu ewidencyjnego.

• Aktualizacja operatu ewidencyjnego w dotychczasowych publikacjach

Badając przedmiotową sprawę, Komisja zapoznała się m.in. ze stanowiskami środowiska geodezyjnego wyrażonymi w publikacjach miesięcznika GEODETA pt. „Nie bójmy się decyzji” autorstwa Stanisława Cegielskiego, dr Ludmiły Pietrzak i Stanisława Zaręby (numer 11/2009) oraz pt. „Uchylony wyrok” (1/2010), której autorem jest Anna Kabza. Końcowe konkluzje obu tych publikacji zgodnie sprowadzają się do uznania, że aktualizacja operatu ewidencyjnego co do zasady winna odbywać się w drodze wydania przez organ ewidencyjny decyzji administracyjnej.

Anna Kabza, podsumowując swoją analizę wyrażoną w artykule „Uchylony wyrok”, stwierdza, że: „**Zasadniczo więc starosta jest obowiązany rozstrzygnąć kwestie zmian danych w operacie ewidencyjnym w drodze decyzji, chyba że zachodzą przesłanki do wprowadzenia tych zmian w drodze czynności materialno-technicznej. Także odmowa wprowadzenia zmian po-**

winna być dokonana w drodze decyzji. Tylko taka forma rozstrzygnięcia czyni zadość konstytucyjnej zasadzie prawa do procesu i zabezpiecza interesy stron postępowania administracyjnego”. Choć nie jest to napisane wprost, użyte sformułowania sugerują, że główną i właściwą procedurą obowiązującą przy wprowadzeniu zmian do ewidencji jest wydawanie decyzji, a jedynie w wyjątkowych przypadkach zmiany te winny być wprowadzane w drodze czynności materialno-technicznej.

Z kolei autorzy artykułu „Nie bójmy się decyzji” swoje przekonanie o zasadności wydawania decyzji administracyjnych przez organy ewidencyjne w przedmiocie wprowadzania zmian do operatu ewidencyjnego podsumowują następująco: „Chcemy jeszcze raz podkreślić, że ani ekspertyzy prawne, ani przepisy kpa i Pgik, ani wyroki NSA i WSA nie pozostawiają w kwestii trybu wprowadzania zmian żadnych wątpliwości”. Zarówno z treści artykułu, jak i z jego konkluzji wynika, że w ocenie autorów wprowadzenie zmian do operatu ewidencyjnego winno być poprzedzone obligatoryjnym wydaniem decyzji administracyjnej.

Ustalenia Komisji PTG oparte na obowiązującym prawie oraz poparte najnowszym orzecznictwem NSA i wojewódzkich sądów administracyjnych, które z oczywistych względów nie były dostępne autorom omawianych publikacji, pozwalają na sformułowanie całkowicie odmiennego wniosku. Zasadniczo wprowadzanie zmian do operatu ewidencyjnego starosta winien bowiem wykonywać w drodze czynności materialno-technicznych, a dopiero gdy nie jest to możliwe – wszczynać postępowanie administracyjne zakończone wydaniem decyzji administracyjnej. Zasadę tę wyraził wprost NSA w przywołanym w I części artykułu [GEODETA 2/2012] wyroku: „Pamiętać przy tym jednak trzeba, że **dokonanie takiej zmiany jest czynnością materialno-techniczną, w związku z czym nie mają do niej zastosowa-**

nych ewidencyjnych. Nie sposób uczynić zadość temu stwierdzeniu, bezzasadnie wszczynając w każdej sprawie postępowanie administracyjne zakończone decyzją. Zgodnie z § 47 ust. 3 rozporządzenia postępowanie administracyjne w sprawie aktualizacji operatu ewidencyjnego prowadzi się bowiem w przypadku, gdy wymaga ono wyjaśnień zainteresowanych lub uzyskania dodatkowych dowodów, a nie w każdym przypadku wprowadzania zmian do operatu ewidencyjnego. Fakt, że rozporządzenie w sprawie EGIB jest przepisem prawa obowiązującym i należy je stosować, jest poza wszelką dyskusją, a powołane wyżej przepisy zdają się jednoznaczne i nie powinny budzić wątpliwości interpretacyjnych.

Zdaniem Komisji zasada wyrażona przez NSA w żadnym razie nie narusza prawa strony do procesu, co autorzy omawianych artykułów podnosili w swoich opracowaniach. Prawo to gwarantowane jest poprzez realną możliwość zaskarżenia do sądu administracyjnego nie tylko aktów administracyjnych, ale i czynności materialno-technicznych. W ocenie Komisji bezsporny fakt zakwalifikowania czynności wprowadzania zmian danych ewidencyjnych do operatu ewidencyjnego (ewidencji) do kategorii czynności materialno-technicznych przesądza, że te czynności organu administracji mogą być poddane kontroli sądowno-administracyjnej.

Jednym z istotnych wniosków Komisji jest ponadto, że organy ewidencyjne winny baczniejszą uwagę zwrócić na to, czy prowadzone postępowanie administracyjne w przedmiocie wprowadzania zmian do operatu ewidencyjnego wszczęte zostało z urzędu, z wniosku strony czy też jako skutek zawiadomienia o zmianie danych ewidencyjnych, o którym mowa w art. 22 ust. 2 ustawy. Komisja widzi tutaj istotne różnice w postępowaniu, których niektóre organy ewidencyjne zdają się nie za-

REKLAMA

RTK od 15 995,-^{zł netto}

Wypożyczamy zestawy na terenowe porównania z produktami konkurencji. Zapytaj nas o tanie modele ekonomiczne i zestawy używane – już od 15 995 zł netto! *)

X900-R

- RTK GPS + Glonass
- nowoczesna płyta NovAtel
 - radio wewnętrzne
 - walidacja ISO
- idealna praca z Glonass
- niska cena zakupu

X900-B

- polowa stacja referencyjna
 - radio bazowe SATEL
 - platforma duraluminiowa
 - własne korekty Glonass!

„Każdego geodetę będzie stać na nowy zestaw RTK”
- George Zhao, Prezes CHC

szkolenie i wsparcie tel. GRATIS
aktualizacje zdalne GRATIS
indywidualny certyfikat, walidacja ISO
nowa wersja LANDSTAR 5.03
zaktualizowany Generator Raportów
GPS.PL Europejskim Centrum Serwisowym CHC

Kraków Warszawa Trójmiasto

tel. 12 637 71 49 *) Formularz zapytania ofertowego: www.gps.pl

nia przepisy procedury administracyjnej, albowiem zmiany w ewidencji gruntów nie są dokonywane w drodze decyzji administracyjnej (por. Wyrok NSA z dnia 8 lipca 2010 r., sygn. akt I OSK 1251/09 opubl. w CBOiS)”.
W ocenie Komisji orzeczenie to we właściwy sposób wyjaśnia i potwierdza zasadę wynikającą z dotychczas obowiązujących przepisów prawa, która dla niektórych organów ewidencyjnych wydaje się całkowicie niezrozumiała. Zaprezentowane w omawianych publikacjach tezy końcowe Komisja PTG uważa za błędne merytorycznie i niesłużące ani ewidencji gruntów, ani zainteresowanym stronom, ani uprawnionym geodetom, którzy zmuszani są przez to do przedłużania terminów wykonywanych prac geodezyjnych, narażając klientów na różnego rodzaju straty. Jak wynika z § 47 ust. 1 rozporządzenia, aktualizacji operatu ewidencyjnego dokonuje się niezwłocznie po uzyskaniu przez starostę odpowiednich dokumentów określających zmiany da-

uważać, błędnie przyjmując, że zasady dotyczące prowadzenia tych odmiennych postępowań podlegają jednej, niejako standardowej procedurze.

• Zagrożenia

Wszczynianie przez starostów postępowań administracyjnych oraz wydawanie decyzji administracyjnych przed każdym ujawnieniem w ewidencji gruntów zmian wynikających z opracowań geodezyjnych, które wcześniej poddano kontroli technicznej oraz przyjęto do PZGiK, Komisja uważa za nieprawidłowe i wręcz szkodliwe. Zdaniem Komisji działania takie rodzą negatywne konsekwencje zarówno dla zlecających prace geodezyjne, wykonawców tych prac, jak i dla organu administracji. W szczególności praktyka ta:

1. Może skutecznie opóźnić lub wręcz uniemożliwić procesy inwestycyjne przez czas niezbędny dla wydania decy-

zji, a także potencjalną możliwość wnoszenia zwyczajnych i nadzwyczajnych środków zaskarżenia tych decyzji, co może skutkować znacznymi stratami finansowymi dla inwestorów, a nawet w przypadkach korzystania np. ze środków unijnych, spowodować ich utratę.

2. Utrudnia działalność firm geodezyjnych, które nie są w stanie określić terminu wykonania zlecenia, a w przypadku przedłużających się postępowań administracyjnych są narażone na płaćenie kar umownych oraz utratę wiarygodności.

3. Prowadzi do całkowitej dowolności stosowania przepisów prawa przez organy ewidencyjne w poszczególnych powiatach, podczas gdy dla całego kraju przepisy w tym zakresie są jednakowe.

Komisja w trakcie swoich prac ustaliła ponadto na podstawie danych zamieszczonych na stronach Biuletynu Informacji Publicznej niektórych starostw powiatowych, że wydawanie decyzji administracyjnych w przedmiocie wprowadzania zmian do ewidencji gruntów i budynków wiąże się często z następczym naliczaniem opłaty skarbowej (w wysokości 10 zł). W ocenie Komisji praktyka ta jest niewłaściwa, ponieważ naliczane z tego tytułu opłaty są nienależne. Z ustaleń Komisji wynika, że niektóre starostwa naliczają opłatę skarbową na podstawie art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy z 16 listopada 2006 r. o *opłacie skarbowej* (DzU z 2006 r. nr 255, poz. 1635 z późn. zm.) według poz. nr 53 załącznika do ustawy „*Decyzja inna, niż wymieniona w niniejszym załączniku, do której mają zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego*”. Tymczasem wy-

2. zmianę poprzedza wydaniem decyzji administracyjnej – skarżonym organem jest organ wyższego stopnia, czyli wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego (WINGiK), po podtrzymaniu w mocy wniesionego odwołania od decyzji starosty.

W ocenie Komisji różnice te mogą skłaniać niektóre organy ewidencyjne do celowego faktycznego „przenoszenia” odpowiedzialności sądownoadministracyjnej za wprowadzone zmiany w ewidencji gruntów na WINGiK-ów. Praktyka ta powoduje bowiem, że działanie starosty poddawane jest weryfikacji przez organ nadzoru, a nie przez sąd administracyjny, co może być dla niektórych starostów wygodne i mniej dolegliwe. Należy zauważyć, że w takim przypadku (wydania decyzji) realizacja przez stronę prawa do procesu w sposób znaczący zostaje wydłużona o czas postępowania administracyjnego prowadzonego zarówno przez starostę wydającego decyzję, jak i postępowania odwoławczego prowadzonego przez WINGiK-a. Natomiast przy wprowadzeniu zmiany w drodze czynności materialno-technicznej postępowania te nie są prowadzone, a wezwanie do usunięcia naruszenia prawa i skarga do sądu administracyjnego składane są bezpośrednio do starosty, z pominięciem ww. organu nadzoru.

Warto podkreślić, że przyjęty tryb postępowania przy wprowadzaniu zmian do ewidencji gruntów determinuje także drogę administracyjną, wynikającą z wydanego już orzeczenia sądu administracyjnego. W przypadku skargi na czynność materialno-techniczną starosty wyrok sądu albo stwierdza bezskuteczność tej czynności, albo pozostawia w mocy. Natomiast w przypadku uchylecia przez sąd decyzji organu drugiej instancji (WINGiK-a) organ ten ponownie przeprowadza postępowanie odwoławcze, skutkiem czego wydawana jest kolejna decyzja, podlegająca także ewentualnemu zaskarżeniu do WSA. W sposób oczywisty powoduje to rozciągnięcie w czasie całego postępowania administracyjnego.

Z uwagi na powyższe nieuzasadniony tryb wprowadzania zmian do operatu ewidencyjnego w drodze wydawania decyzji administracyjnych ma szczególnie negatywne skutki w przypadku aktualizacji dokonywanych dla potrzeb dużych inwestycji, np. związanych z budową dróg i autostrad.

• Podsumowanie

Komisja Polskiego Towarzystwa Geodezyjnego podczas swoich prac szczególną uwagę poświęciła wyjaśnieniu znaczenia ogólnego zapisu art. 104 kodeksu postępowania administracyjnego, stanowiącego, że:

„§1. Organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej.

§2. Decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji”.

Zdaniem Komisji przywołany powyżej przepis, będący dla wielu organów administracji główną przesłanką i podstawą uzasadniająca wydawanie decyzji administracyjnych, wymaga szczególnego omówienia. Uregulowanie to bowiem budzi niezrozumienie i wynikające stąd kontrowersje w zakresie jego znaczenia oraz stosowania. Rolę i znaczenie omawianego przepisu w znakomity sposób wyjaśnia Wojewódzki Sąd Ad-

W przypadku skargi na czynność materialno-techniczną starosty wyrok sądu albo stwierdza bezskuteczność tej czynności, albo pozostawia w mocy. Natomiast w przypadku uchylecia przez sąd decyzji organu drugiej instancji (WINGiK-a) organ ten ponownie przeprowadza postępowanie odwoławcze, skutkiem czego wydawana jest kolejna decyzja. Powoduje to rozciągnięcie w czasie całego postępowania administracyjnego.

sokość opłat za czynności związane z prowadzeniem PZGiK (a więc i czynności polegające na wprowadzaniu zmian w bazach danych ewidencyjnych stanowiących integralną część PZGiK z mocy § 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie EGIB) winna być naliczana zgodnie z cennikiem wynikającym z rozporządzenia ministra infrastruktury z 19 lutego 2004 r. w sprawie wysokości opłat za czynności geodezyjne i kartograficzne oraz udzielanie informacji, a także za wykonywanie wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego (DzU z 2004 r. nr 37, poz. 333), w którym czynność ta (wprowadzenie zmiany w bazie danych ewidencyjnych) nie jest objęta jakimikolwiek opłatami.

Analizując problematykę wprowadzania zmian do operatu ewidencyjnego, Komisja zwraca także szczególną uwagę na to, że przyjęty przez organ ewidencyjny tryb wprowadzenia zmian bezpośrednio rzutuje na sposób zaskarżenia tej czynności do sądu administracyjnego. W przypadku bowiem, gdy starosta:

1. wprowadza zmianę poprzez dokonanie czynności materialno-technicznej – skarżonym organem jest organ ewidencyjny, po uprzednim wezwaniu go do usunięcia naruszenia prawa,

ministracyjny w Poznaniu, który w wyroku z 6 czerwca 2006 r. [sygn. III SA/Po 130/04] stwierdził, że: „Według art. 104 § 1 kpa organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej. Zgodnie z § 2 cytowanego przepisu decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji. **Art. 104 kpa** wyznacza więc przedmiot decyzji – sprawa administracyjna oraz rodzaje rozstrzygnięcia sprawy (merytorycznie lub niemerytorycznie). **Nie wyznacza natomiast kategorii spraw administracyjnych rozstrzyganych w formie decyzji administracyjnej.** Formę załatwienia sprawy wyznaczają przepisy prawa materialnego oraz w ograniczonym zakresie przepisy prawa procesowego (np. art. 149 § 3, art. 158 kpa). Przepisy te tworzą podstawę prawną wydania decyzji. **Każda decyzja musi mieć zatem podstawę prawną zawartą w przepisie prawa materialnego lub w przepisie prawa procesowego. Art. 104 kpa nie może bowiem stanowić samoistnej podstawy prawnej do wydania decyzji.**

Wydanie decyzji bez podstawy prawnej zawartej w przepisach prawa materialnego bądź procesowego obwarowane jest zaś sankcją nieważności (art. 156 § 1 pkt 2 kpa)“.

Wśród wielu orzeczeń sądowych, które podobnie w sposób jednoznaczny i niebudzący wątpliwości stwierdzają, że omawiany przepis kpa nie może stanowić samoistnej podstawy do załatwiania sprawy w formie wydania decyzji administracyjnej, na uwagę zasługuje wyrok WSA w Łodzi z 23 sierpnia 2006 r. [sygn. III SA/Łd 141/06]:

„Kwestie związane z nadawaniem numeru porządkowego nieruchomości zostały uregulowane w cytowanym wyżej Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie numeracji porządkowej nieruchomości, które to Rozporządzenie zostało wydane na podstawie delegacji zawartej w art. 47 b ust. 2 cyt. wyżej ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne. Stosownie do treści § 9 ust. 1 w/w Rozporządzenia w przypadku gdy oznaczenie nieruchomości numerem porządkowym następuje z urzędu, o fakcie oznaczenia nieruchomości numerem porządkowym zawiadamia się pisemnie właściciela (współwłaścicieli) ujawnionego w ewidencji gruntów i budynków (katastrze nieruchomości), a w przypadku braku takiego właściciela – inną osobę lub osoby ujawnione w tej ewidencji. Z kolei – jeżeli oznaczenie nieruchomości numerem porządkowym następuje na wniosek właściciela lub osoby faktycznie władającej nieruchomością, o fakcie oznaczenia nieruchomości numerem porządkowym zawiadamia się pisemnie wnioskodawcę (§ 9 ust. 2 cyt. Rozporządzenia).

Podczas analizy przywołanej normy prawnej należy mieć na uwadze, iż **w postępowaniu administracyjnym wydanie decyzji jest dopuszczalne wówczas, gdy wynika to z przepisu prawa. Inaczej mówiąc, musi obowiązywać przepis prawa uzasadniający załatwienie sprawy przez wydanie decyzji administracyjnej, z którego treści wysnuć można wniosek – choćby w sposób pośredni, iż rozstrzygnięcie następuje w drodze decyzji.** Z brzmienia przywołanego przepisu nie wynika, aby rozstrzygnięcie w przedmiocie nadania nieruchomości numeru porządkowego następowało w drodze decyzji. Przeciwnie, w ust. 1 § 9 cyt. Rozporządzenia mowa jest o „fakcie oznaczenia nieruchomości”, co wskazuje na to, iż mamy tutaj do czynienia z czynnością organu administracji. Powyższe unormowanie prawne nie przewiduje formy decyzji do załatwienia

wniosku o nadanie numeru porządkowego nieruchomości. Przewiduje formę czynności z zakresu administracji publicznej dotyczącej uprawnień i obowiązków wynikających z przepisu prawa, oraz obowiązek zawiadomienia strony o dokonaniu tej czynności. Zainicjowanie postępowania o nadanie numeru porządkowe-

Organy władzy publicznej nie mogą podejmować działań bez podania podstawy prawnej. Mogą czynić tylko to, co im prawo nakazuje lub na co pozwala. Zasada ta – co warto podkreślić, a czego wiele organów administracji wydaje się nie dostrzegać – nie obejmuje swym zakresem działań opisanych inną zasadą: „Co nie jest zabronione, jest dozwolone”.

go nieruchomościom po podziale kończy się czynnością nadania oznakowań zgodnie z cytowanym Rozporządzeniem.

Jako błędny zatem należy uznać pogląd strony skarżącej, że załatwienie każdej sprawy administracyjnej następuje przez wydanie decyzji administracyjnej. (...) **Stwierdzenie zawarte w art. 104 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, że załatwienie sprawy następuje przez wydanie decyzji, odnosi się tylko do sytuacji, gdy z mocy przepisów prawa materialnego lub innych załatwienie sprawy powinno nastąpić w tej prawnej formie** (por. orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 grudnia 1985 roku, sygn. akt III SA 988/85, publ. w ONSA nr 2/1985)“.

W ocenie Komisji tezy zawarte w powyższym wyroku można bezpośrednio odnieść także do problematyki wprowadzania zmian do operatu ewidencyjnego, gdyż uregulowania w ustawie Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz rozporządzeniu w sprawie ewidencji gruntów i budynków nie przewidują co do zasady – w sposób bezpośredni czy też pośredni – wprowadzania zmian do ewidencji w drodze wydawania decyzji administracyjnej. Przeciwnie: przewidują formę czynności z zakresu administracji publicznej dotyczącej uprawnień i obowiązków wynikających z przepisu prawa oraz obowiązek zawiadomienia strony o dokonaniu tej czynności.

Komisja na zakończenie pragnie przywołać ogólną – jakkolwiek fundamentalną – zasadę, która jest wiążąca dla wszelkich organów administracji publicznej. Wynika ona z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 6 Kodeksu postępowania administracyjnego i stanowi, że: **„Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”.** Oznacza to, iż organy władzy publicznej nie mogą podejmować działań bez podania podstawy prawnej. Mogą czynić tylko to, co im prawo nakazuje lub na co pozwala. Zasada ta – co warto podkreślić, a czego wiele organów administracji wydaje się nie dostrzegać – nie obejmuje swym zakresem działań opisanych inną zasadą: „Co nie jest zabronione, jest dozwolone”. Z uwagi na powyższe, także sfery nieuregulowane przepisami prawa materialnego – w ocenie Komisji – nie dają jakichkolwiek podstaw, aby organy administracji stosowały w tym zakresie pełną dowolność, gdyż prowadzi to do tworzenia tzw. prawa powiatowego.

Komisja Zwyczajna PTG:
Urszula Zielińska (przewodnicząca)
Adam Wójcik
Jarosław Formalewicz