

Wyroki sądów administracyjnych

# Zasadność postępowania a zmiany w PgiK

Czy wejście w życie 31 lipca 2020 r. nowelizacji *Prawa geodezyjnego i kartograficznego* skutkuje umorzeniem toczącego się postępowania administracyjnego w sprawie aktualizacji operatu EGiB? W sprawie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach.

**W** trakcie prac związanych z modernizacją EGiB w jednym z obrębów doszło do ustalenia przebiegu granic działek ewidencyjnych nr 191/1, 187/2 i 189 stanowiących własność K.S. i H.S. Po zapoznaniu się z projektem operatu opisowo-kartograficznego w toku prowadzonej modernizacji 21 listopada 2018 r. K.S. zgłosił uwagi, wpisując je do „wykazu uwag i zastrzeżeń zgłoszonych do projektu operatu ewidencyjnego opisowo-kartograficznego”. Kwestionował wykazane w tym operacie powierzchnie działek (191/1 – 0,1461 ha, 187/2 – 0,1680 ha, 189 – 0,4372 ha), utrzymując, że działki nr 191/1 i 187/2 mają po 15 arów, a działka nr 189 – 52 ary.

Dokumentacja projektu operatu opisowo-kartograficznego została przyjęta do PZGiK 27 grudnia 2018 r. Zgodnie z art. 24a ust. 8 *PgiK* po upływie 15-dniowego terminu wyłożenia stał się on operatem EGiB, a dane w nim zawarte zostały ujawnione w bazie danych EGiB. W terminie, o którym mowa w art. 24a ust. 9 *PgiK*, K.S. i H.S. nie złożyli zarzutów do danych zawartych w projekcie operatu opisowo-kartograficznego, jednak starosta przyjął uwagi zgłoszone przez K.S. w toku prowadzonej modernizacji EGiB, uznając tym samym, że są one zasadne.

Z racji tego, że projekt operatu opisowo-kartograficznego stał się operatem ewidencyjnym, który w odniesieniu do działek nr 187/2, 191/1 i 189 jest wadliwy, starosta podjął następnie działania w celu usunięcia tych wad w trybie aktualizacji EGiB. Zlecił więc wykonawcy modernizacji EGiB ponowne ustalenie przebiegu granic tych trzech działek. Stosowna dokumentacja techniczna została włączona do PZGiK 7 marca 2019 r., jednak starosta stwierdził, że czynności zostały wykonane bez zawiadomienia zainteresowanych

podmiotów. Wobec tego uznał, że przygotowana dokumentacja nie może stanowić podstawy do aktualizacji EGiB oraz podstawy do wydania decyzji.

11 października 2019 r. do PZGiK został przyjęty nowy operat techniczny, na podstawie którego starosta orzekł, wydając decyzję, o aktualizacji informacji zawartych w operacie EGiB w zakresie zmiany powierzchni i przebiegu granic przedmiotowych działek i sąsiednich. Decyzję tę zaskarżyli H.S. i K.S.

## • „Z urzędu” zamiast decyzji

Po rozpatrzeniu odwołania wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego uchylił decyzję starosty w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji, stwierdzając, że dokumentacja z 11 października 2019 r., z uwagi na liczne wady, nie może stanowić podstawy do aktualizacji EGiB. Organ II instancji stwierdził również, że postępowanie prowadzone przez starostę, mimo wadliwej dokumentacji, nie jest bezprzedmiotowe, gdyż dotyczy uwag zgłoszonych przez K.S. w trakcie modernizacji EGiB, które organ uznał za zasadne.

Rozpatrując sprawę ponownie, starosta pismem z 26 lutego 2020 r. zwrócił się do wykonawcy o sporządzenie nowej dokumentacji, uwzględniającej uwagi zamieszczone w decyzji WINGiK-a. Została ona włączona do PZGiK 25 września 2020 r. Niedługo później starosta umorzył jednak w całości postępowanie administracyjne w sprawie aktualizacji operatu EGiB. Uzasadniając swoje stanowisko, wskazał, że z dniem 31 lipca 2020 r. zmieniły się przepisy ustawy *PgiK*. Znowelizowany art. 24 ust. 2b pkt 1 lit. h stanowi, że aktualizacja informacji zawartych w EGiB następuje w drodze czynności materialno-technicznej

na podstawie m.in. dokumentacji geodezyjnej przyjętej do PZGiK. W związku z tym 30 września 2020 r. do rejestru EGiB wprowadzono zmiany w drodze czynności materialno-technicznej na podstawie operatu technicznego wpisanego 25 września 2020 r. do PZGiK

W odwołaniu od ww. decyzji K.S. i H.S. wskazali, że nie wyrażają zgody na umorzenie postępowania w sprawie działek nr 191/1, 187/2 i 189, na które posiadają akty notarialne oraz wpisy w księgach wieczystych prowadzonych przez Sąd Rejonowy, bo pomimo czterokrotnych pomiarów na gruncie nie udało się ustalić ich faktycznej powierzchni.

WINGiK, utrzymując w mocy zakwestionowaną decyzję, podkreślił, że po wejściu w życie nowelizacji *PgiK* organ prowadzący EGiB ma obowiązek aktualizacji informacji zawartych w EGiB z urzędu. Zakres zmian wynikających z dokumentacji z 25 września 2020 r. obejmuje zakres prowadzonego postępowania. W tej sytuacji brak jest podstawy prawnej do wydania w tej sprawie decyzji administracyjnej. Tym samym postępowanie administracyjne stało się bezprzedmiotowe i w myśl art. 105 kpa należało je umorzyć.

## • Zasadne postępowanie

H.S. i K.S. wnieśli skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach. Jak podkreślił sąd w uzasadnieniu wyroku z 5 sierpnia 2021 r. [**sygn. akt II SA/Ke 511/21**], kwestią sporną nie jest aktualizacja informacji zawartych w EGiB z urzędu, ale to, czy w omawianej sprawie zaszyły przesłanki do umorzenia postępowania administracyjnego na podstawie art. 105 § 1 kpa. Zgodnie z treścią tego przepisu, gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe, organ administracji wydaje decyzję o umorzeniu postępowania odpowiednio w całości albo w części. W doktrynie wskazuje się, że „bezzasadność postępowania administracyjnego

nego, o której stanowi art. 105 § 1 k.p.a., oznacza, że brak jest któregoś z elementów materialnego stosunku prawnego, a wobec tego nie można wydać decyzji załatwiającej sprawę przez rozstrzygnięcie jej co do istoty”.

Dalej WSA zwraca uwagę, że powyższy przepis ma zastosowanie tylko w tych sytuacjach, gdy w świetle prawa materialnego i ustalonego stanu faktycznego brak jest sprawy administracyjnej mogącej być przedmiotem postępowania. Oznacza to, że postępowanie administracyjne, inaczej niż postępowanie cywilne, staje się bezprzedmiotowe w rozumieniu art. 105 § 1 kpa tylko wtedy, gdy brak jest sprawy administracyjnej, która może być załatwiona decyzją, nie zaś wtedy, gdy wydanie decyzji staje się zbędne [por. wyrok SN z 20 stycznia 2011 r., sygn. akt III SK 20/10]. Z kolei zmiana stanu prawnego w toku postę-

powania administracyjnego prowadzi do umorzenia postępowania, jeżeli wymaga tego wyraźny przepis ustawowy.

Zdaniem sądu stan faktyczny niniejszej sprawy nie uzasadniał zatem wydania decyzji o umorzeniu postępowania. „Zauważyć trzeba, że Starosta, zgodnie z treścią znowelizowanego art. 24 ust. 2a i 2b pkt. 1 lit. h) i pkt 2 ustawy, dokonał aktualizacji informacji zawartych w ewidencji gruntów i budynków z urzędu w dniu 30 września 2020 r., w drodze czynności materialno-technicznej (...). Trudno zatem przyjąć, że nie doszło do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy. Powyższe nie skutkuje bezprzedmiotowością postępowania administracyjnego i nie uzasadnia podjęcia decyzji o jego umorzeniu. Wydanie decyzji merytorycznej w niniejszej sprawie stało się co prawda zbędne (niemożliwe), jednakże zmiana ww. przepisów w okoliczno-

ściach tej sprawy nie stanowi podstawy do uznania, że brak jest sprawy administracyjnej. Zmianie uległa bowiem jedynie forma zakończenia postępowania administracyjnego w sprawie aktualizacji operatu ewidencji gruntów i budynków” – czytamy w uzasadnieniu wyroku.

Dalej sąd zauważa, że w omawianej sprawie zasadne wydaje się wystosowanie do stron postępowania przez organ prowadzący EGİB zawiadomienia o dokonanej aktualizacji informacji zawartych w EGİB z urzędu, w którym organ ten wyjaśni podstawy prawne swojego działania w przedmiocie dokonanej aktualizacji. Mając na uwadze powyższe rozważania, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję organu I instancji. Wyrok nie jest prawomocny.

Opracował Damian Czekaj

## „Pajęczki” w zgłoszeniu pracy geodezyjnej

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zabrał niedawno głos w sprawie wykonania dwóch map z inwentaryzacji powykonawczej w ramach jednego zgłoszenia pracy geodezyjnej.

**S**prawa dotyczy stosowania przez geodetów tzw. pajęczków, czyli określania w zgłoszeniu pracy geodezyjnej dwóch lub więcej obszarów połączonych wąskimi przesmykami. W ten sposób geodeta w ramach jednego zgłoszenia (a więc i jednej opłaty ryczałtowej za materiały PZGiK) może zrealizować kilka zleceń dla różnych działek.

Tak też było w przypadku sprawy analizowanej przez WSA w Poznaniu. Dotyczyła ona pracy polegającej na wykonaniu geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej obiektów budowlanych. Jako obszar objęty pracą geodeta określił zamknięty wielobok z dwoma wyodrębnionymi obszarami oddalonymi od siebie około 1,3 km połączonymi ze sobą pasem o szerokości 0,07 m.

Na etapie weryfikacji starosta zakwestionował jednak takie rozwiązanie, wystawiając wykonawcy negatywny protokół. Weryfikator wska-

zał, że praca została wykonana niezgodnie z jej celem, gdyż opracowano dwie mapy dotyczące dwóch niezwiązanych ze sobą i niespójnych obszarów. W ocenie powiatowych urzędników ma to na celu obejście przepisów *Pgik*, skutkując uszczupleniem dochodów powiatu. Zgodnie z art. 2 pkt 7b w wyniku prac geodezyjnych powinna powstać jedna mapa obejmująca swym zasięgiem spójny obszar objęty jednym zamierzeniem budowlanym. O spójnym obszarze mówi również art. 12 ust. 2c pkt 1 ustawy w kontekście uzupełnienia zgłoszenia prac o zwiększenie obszaru objętego zgłoszeniem o obszar bezpośrednio do niego przyległy.

**W**ykonawca przedmiotowej pracy nie zgodził się jednak z tymi argumentami. Jak wskazał w odwołaniu od decyzji starosty, obszar zgłoszony przez wykonawcę może zawierać większą liczbę inwentaryzo-

wanych zamierzeń budowlanych, gdyż stosowny przepis nie zawiera w tej mierze żadnego ograniczenia. Ponadto ustawodawca nie zdefiniował pojęcia „obszaru” ani „obszaru przyległego”, a zgłaszanie obszaru przyległego dotyczy tylko zgłoszenia uzupełniającego, którego w tej sprawie nie było. Dodał też, że jego zgłoszenie zostało zakwestionowane dopiero na etapie weryfikacji.

WINGiK utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję, choć wbrew argumentom starosty uznał, że cel pracy został w tym przypadku zrealizowany. W ocenie inspekcji rozstrzygnięcie to było słuszne, gdyż obszar prac był niezgodny ze zgłoszeniem. Wykonawca powinien był bowiem wykonać jedną mapę dla całego zadeklarowanego obszaru, a więc również dla przesmyku.

**W**yrokiem z 25 sierpnia br. [sygn. akt III SA/Po 356/21] Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu uchylił zaskarżoną decyzję. Wcale nie oznacza to jednak, że w jego ocenie „pajęczki” są dozwolone.

Wręcz przeciwnie. Rozstrzygnięcie zapadło bowiem wyłącznie ze względów formalnych. Wbrew art. 12 ust. 6 *Pgik* WINGiK nie zwrócił bowiem wykonawcy wyników jego pracy ani nie sporządził protokołu zawierającego opis stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości oraz nie doręczył mu go.

W uzasadnieniu WSA podzielił natomiast merytoryczne argumenty WINGiK-a. W ocenie sędziów z zawartej w art. 2 pkt 7b *Pgik* definicji inwentaryzacji powykonawczej wynika, że powinna zostać sporządzona jedna mapa obejmująca swym zasięgiem spójny obszar objęty jednym zamierzeniem budowlanym. Przepis ten wyraźnie stanowi o mapie w liczbie pojedynczej – podkreśla sąd.

Uzasadnione zdaniem WSA jest też stanowisko WINGiK-a, że obszar prac jest niezgodny ze zgłoszeniem. Geodeta wykonał bowiem prace jedynie w odniesieniu do dwóch działek oddalonych od siebie o 1,3 km, natomiast pozostały obszar określony w zgłoszeniu. Orzeczenie nie jest prawomocne.

Opracował Jerzy Królikowski