

wnioskodawcę dokumentacji geodezyjno-kartograficznej.

## • Bezprawne przerzucanie kosztów na strony

W istocie spór w obu omawianych sprawach sprowadzał się nie do tego, czy zaistniały bądź nie zaistniały przesłanki z ustawy, lecz do tego, kto ma obowiązek ponieść koszty sporządzenia mapy z projektem podziału. A wcześniej: czy mamy do czynienia z postępowaniem wnioskowym, czy z postępowaniem prowadzonym w wyniku nałożonego na wojewodę obowiązku ustawowego. Gdy chodzi o same koszty postępowania, to ich przerzucanie na strony postępowania nie znajduje podstaw w kodeksie postępowania administracyjnego. Stronę obciążają tylko te koszty, które zostały poniesione na czynności podjęte z jej winy [patrz art. 262 kpa, por. też M. Durzyńska, Głosa do uchwały NSA z 11 grudnia 2006 r., I OPS 5/06, ZNSA 2009/5/182-194]. Trzeba też podkreślić, że w wielu sprawach za „beneficjenta” decyzji administracyjnej, w zależności od stanu faktycznego i prawnego sprawy, może być uznana zarówno jednostka prywatna, jak i publicznoprawna. Każdorazowo z „beneficjentem” decyzji mamy do czynienia w administracyjnych sprawach o ustalenie odszkodowania, niezależnie od podstawy prawnej jego dochodzenia.

Nie oznacza to jednak, że w sprawie o ustalenie odszkodowania wnioskodawca sam we własnym zakresie i na swój koszt ma obowiązek sporządzić operat szacunkowy, gdyż jest „wnioskodawcą” czy też „bezpśrednio zainteresowanym” wynikiem sprawy. Tylko rozwiązania szczególne, takie jak np. zawarte w art. 7 ust. 1 pkt 3 lub 4 ustawy z 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami RP [tekst jednolity: DzU z 2017 r., poz. 2097] dają podstawę do obciążenia strony obowiązkiem sporządzenia na własny koszt dowodu w sprawie administracyjnej. Ponadto mapa z projektem podziału jest wynikiem (odzwierciedleniem) całego uprzednio prowadzonego postępowania dowodowego przez wojewodę z urzędu, a nie jednostronnym dowodem sporządzanym przez stronę. Tymczasem organy administracji coraz częściej przerzucają koszty na strony postępowania, twierdząc, że jako zainteresowany wynikiem sprawy powinien je ponieść wnioskodawca, co w moim przekonaniu nie znajduje normatywnego uzasadnienia.

**Magdalena Durzyńska**

sędzia WSA w Warszawie (I Wydz.),  
doktor nauk prawnych, pracowała  
w Departamencie Katastru GUGiK

## Wyroki sądów administracyjnych

# Czy aktualizacja na podstawie LMN?

W niedawnym wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi orzekł, czy leśna mapa numeryczna (LMN) może być wystarczającym materiałem do aktualizacji ewidencji gruntów i budynków (EGiB).

## • Zaczęło się od modernizacji EGiB

Krótko po zakończeniu modernizacji EGiB (dane przyjęte do PZGiK 1 grudnia 2020 r.) przedstawiciele Lasów Państwowych zwrócili się do starosty w Belchatowie z zarzutami dotyczącymi wyników tych prac oraz z wnioskiem o wprowadzenie stosownych zmian w ewidencji. W ich ocenie współrzędne wskazanych przez nich działek powinny być zgodne z leśną mapą numeryczną. Starostwo było jednak innego zdania. Po przeprowadzeniu ponownej analizy materiałów PZGiK urząd uznał argumenty leśników za niezasadne i decyzją z 30 czerwca 2020 r. odrzucił ich wniosek o zmiany w EGiB. Lasy Państwowe odwołały się od tej decyzji do łódzkiego wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, ten jednak utrzymał w mocy decyzję starosty.

## • Argumenty skarżącego w sądzie

Ostatecznie sprawa trafiła do WSA w Łodzi. Lasy Państwowe zarzuciły WIN-GiK-owi naruszenie § 37–39 rozporządzenia ws. EGiB poprzez ich niezastosowanie i uznanie, że brak było podstaw do wykonania geodezyjnych pomiarów terenowych lub geodezyjnych pomiarów fotogrametrycznych lub okazania granic w terenie w sytuacji, w której na podstawie dokumentów przedłożonych przez skarżącego można było powziąć istotne wątpliwości co do wiarygodności danych zawartych w dokumentacji, o której mowa w § 36 rozporządzenia ws. EGiB. LP wskazały też naruszenie art. 107 § 1 pkt 6 w zw. z art. 107 § 3 kpa przez niedokonanie oględzin, przez co organ nie poznał położenia znaków granicznych zastabilizowanych w terenie i nie miał wiedzy na temat rzeczywistego przebiegu granic.

## • Dopuszczalne źródła danych

Jednak wyrokiem z 31 maja br. [sygn. akt III SA/Łd 1078/21] sąd odrzucił skargę. W uzasadnieniu zwrócił uwagę, że dopuszczalne źródła danych ewidencyjnych definiuje § 35 rozporządzenia ws. EGiB (obowiązującego do 30 lipca 2021 r.). Z kolei zgodnie z § 36 podstawą aktualizacji EGiB jest dokumentacja przyjęta do PZGiK. Odczyt z LMN nie może zatem stanowić podstawy do zmiany przebiegu granic działek w EGiB. Skoro LMN nie jest częścią PZGiK, to nie ma gwarancji, że przy jej sporządzaniu zostały spełnione wymogi dokładnościowe nałożone przez rozporządzenie ws. standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowywania i przekazywania wyników tych pomiarów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego [DzU z 2020 r., poz. 1429 ze zm.] – podkreśla łódzki WSA. Ponadto dla przedmiotowych działek istnieje już dokumentacja w PZGiK i jest ona wiarygodna. Sąd zauważył, że w przypadku danych przekazanych przez stronę skarżącą w ogóle nie ma mowy o tym, że granice tak pomierzone były granicami ustalonymi pomiędzy właścicielami nieruchomości, co – zdaniem sądu – bez wątpienia dyskwalifikuje te dane jako mogące stanowić podstawę dokonania w EGiB zmiany przebiegu granic działek ewidencyjnych.

Sąd wyjaśnia także, że w myśl § 37 ust. 1 rozporządzenia ws. EGiB jeżeli brak jest dokumentacji wymienionej w § 36 lub jeżeli zawarte w niej dane nie są wiarygodne, dane dotyczące przebiegu granic działek ewidencyjnych pozyskuje się w wyniku geodezyjnych pomiarów terenowych lub geodezyjnych pomiarów fotogrametrycznych poprzedzonych ustaleniem przebiegu tych granic. Z kolei w razie wystąpienia sporu granicznego przebieg spornych granic działek ewidencyjnych wykazuje się na podstawie danych PZGiK lub wyników pomiaru stanu posiadania na gruncie (§ 39 rozporządzenia ws. EGiB).

## • Kiedy możliwa korekta danych EGİB

WSA zauważa równocześnie (podobnie jak wcześniej organ odwoławczy), że prawo dopuszcza korektę danych ewidencyjnych, ale tylko pod warunkiem, że ta korekta nie budzi wątpliwości. Co więcej, granice nieruchomości wykazane w EGİB nie przesadzają o ich bezsporności, jednak zmian w tym zakresie nie

można dochodzić w postępowaniu modernizacyjnym. Skoro Lasy Państwowe podważają obecny przebieg granicy wynikający z dokumentacji geodezyjnej, oznacza to, że jest ona sporna.

Rozwiązanie tego sporu nie leży jednak w kompetencjach organu prowadzącego EGİB i winno być przedmiotem odrębnej procedury, czyli postępowania

rozgraniczeniowego. A organem właściwym do przeprowadzenia rozgraniczenia nieruchomości jest wójt (burmistrz, prezydent miasta) oraz – w przypadkach określonych w ustawie *Prawo geodezyjne i kartograficzne* (art. 29 ust. 3) – sąd.

Orzeczenie jest prawomocne.

Opracowała Anna Wardziak

# Zaskarżenie przyjęcia operatu

Czy czynność przyjęcia wyników pracy geodezyjnej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (PZGiK) może podlegać zaskarżeniu do sądu administracyjnego? Jednoznaczne stanowisko w tej sprawie zajęł niedawno WSA w Krakowie.

## • Podział nieruchomości i jego skutek

W badanym przez sąd przypadku właściciel działki był niezadowolony z wyników pracy geodezyjnej polegającej na podziale nieruchomości. W jej efekcie doszło bowiem do pomniejszenia powierzchni nieruchomości stanowiącej jego współwłasność. Co więcej, w jego ocenie nie powiadomiono go prawidłowo o czynnościach związanych z ustaleniem nowego przebiegu granicy, a o zmianie na swojej działce dowiedział się przypadkiem. Jego zdaniem podział nieruchomości dokonany został z naruszeniem prawa, w tym ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne i rozporządzenia ws. ewidencji gruntów i budynków* (w tym § 38 i 39). W ocenie skarżącego naruszenie to nastąpiło nie tylko przez określenie nowego przebiegu bez prawidłowego zawiadomienia strony skarżącej o czynnościach geodety, ale też bez jej zgody na nowy przebieg granicy. Z tego powodu 14 kwietnia br. wniósł skargę do starosty o stwierdzenie bezskuteczności czynności polegającej na przyjęciu wyników pracy geodezyjnej do PZGiK.

## • Czynność nie mieści się w katalogu

Starosta jednak odmówił, a sprawa trafiła do WSA w Krakowie. Ten wyrokiem z 14 lipca br. [sygn. akt III SA/Kr 692/22] skargę odrzucił. Powołując się na *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (dalej *Ppsa*), sędziowie zwrócili uwagę, że czynność organu administracji publicznej polegająca na przyjęciu do PZGiK operatu technicznego nie mieści się w katalogu form działania administracji zaskarżalnych do sądu administracyjnego. Na poparcie swoich poglądów przywołali postanowienie NSA z 2013 r. [sygn. akt I OSK 2201/13]: „w piśmiennictwie i orzecznictwie sądowoadmini-

stracyjnym prezentowane jest stanowisko, że czynność przyjęcia dokumentacji kartograficznej do PZGiK nie mieści się w kategorii spraw podlegających zaskarżeniu do sądu administracyjnego [postanowienie NSA z 19.04.2010 r., I OSK 560/10, Lex nr 603714]. W przywołanych orzeczeniach podkreślono, że dokumentacja geodezyjna stanowi opracowanie techniczne (...). Działania te nie stanowią również aktów ani czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 *Ppsa*, gdyż nie dotyczą bezpośrednio uprawnień ani obowiązków skarżącego wynikających z przepisu prawa” [por. też np. postanowienie WSA w Łodzi z 11 grudnia 2018 r., sygn. III SA/Łd 731/18; postanowienie WSA w Gliwicach z 14 stycznia 2015 r., sygn. II SA/Gl 1251/14, opubl. w CBOSA].

Wyjaśniając znamiona przedmiotu zaskarżania opisanego art. 3 § 2 pkt 4 *Ppsa*, podkreśla się, że: „dany akt lub czynność powinna ustalać (odmawiać ustalenia), stwierdzać (odmawiać stwierdzenia), potwierdzać (odmawiać potwierdzenia) określonych uprawnień lub obowiązków określonych przepisami prawa administracyjnego. Muszą one wywoływać dla określonego podmiotu skutki prawne, a więc w sposób prawnie wiążący wpływać na sytuację prawną określonego podmiotu prawa przez to, że wywołują określony skutek prawny, jaki przepis prawa powszechnie obowiązującego (...) wiąże z danym aktem lub czynnością (...). Musi więc istnieć ścisły związek między ustaleniem, stwierdzeniem lub potwierdzeniem (oraz ich odmowami) a możliwością realizacji uprawnienia (lub obowiązku) wynikającego z przepisu prawa” [T. Woś, w: T. Woś, (red.), „Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz”, Wolters Kluwer 2016, s. 82–83].

## • Materiały zasobu a prawo własności

W uzasadnieniu sądu czytamy: „Analizując zaskarżoną czynność przyjęcia operatu technicznego do PZGiK – zgodnie z powyższymi założeniami, a zatem przede wszystkim przez pryzmat jej reguł konsekwencyjnych – stwierdzić należy, że powoduje ona, iż odnośny operat staje się jednym z materiałów zasobu, i w istocie do tego sprowadzają się jej skutki. Nie można zidentyfikować żadnego uprawnienia lub obowiązku, z którym pozostawałaby ona w związku – takim związku, który można byłoby opisać jako kształtowanie, określenie granic bądź sposobu czy też możliwości wykonywania”.

Dodatkowo WSA przytoczył opinię dr. Dariusza Felcenlobena „Podkreślić należy, że przyjęcie zbiorów danych lub innych materiałów opracowanych w ramach zgłoszonych prac geodezyjnych i kartograficznych i ujawnienie tego faktu w prowadzonym rejestrze ewidencji materiałów nie jest jednoznaczne z równoczesną aktualizacją odpowiednich baz danych prowadzonych przez organ rejestrowy” [„Procedury geodezyjno-prawne ustalania granic i podziałów nieruchomości”, Wolters Kluwer 2019, s. 554].

Zdaniem sędziów od tego, czy taki lub inny dokument stał się jednym z materiałów zasobu, prawo własności w żaden sposób nie zależy. Czynność przyjęcia operatu technicznego do PZGiK z punktu widzenia prawa własności ani sposobu jego wykonywania nie ma jakiegokolwiek konstytutywnego znaczenia; niczego też w tym zakresie autorytatywnie nie przesądza. Wspomniana czynność nie zamyka, ani w żaden sposób nie ogranicza właścicielowi prawnych możliwości dochodzenia ustalenia zasięgu przysługującego mu prawa własności, w tym granic przedmiotowej nieruchomości. A takie możliwości istnieją, nie wyłączając drogi sądowej.

Wyrok nie jest prawomocny.

Opracowała Anna Wardziak