

Podstawa prawna do wydania decyzji administracyjnej w sprawie aktualizacji operatu ewidencyjnego w ocenie NSA

UCHYŁONY WYROK



Postępowanie w sprawie aktualizacji operatu ewidencyjnego wzbudza sporo kontrowersji, chociaż w założeniu powinno być procedurą prostą, bo służącą do rejestracji istniejących stanów prawnych nieruchomości.

ANNA KABZA

ostatnio głośno było o podstawie prawnej do wydawania decyzji w trybie aktualizacji operatu. Do dyskusji na ten temat włączył się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie, który w wyroku z 22 stycznia 2009 r. (II SA/Rz 577/08) jednoznacznie stwierdził, że w porządku prawnym od 2007 r. nie istnieją podstawy materialnoprawne do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach wprowadzania zmian w ewidencji gruntów i budynków (EGiB). Spory te, przynajmniej na tle judykatury, powinny zakończyć wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 października 2009 r. (I OSK 495/09). Orzeczeniem tym NSA uchylił wyrok WSA w Rzeszowie z 22 stycznia 2009 r. i przekazał mu sprawę do ponownego rozpoznania, uznając za błędną wykładnię prawa materialnego, jakiej dokonał sąd pierwszej instancji.

Warto tu przypomnieć, iż sprawa znalazła się na wokandzie NSA w wyniku skargi złożonej przez podkarpackiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego na kontrowersyjne rozstrzygnięcie WSA w Rzeszowie. Sąd ten stwierdził bowiem nieważność decyzji wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego (WINGiK-a) w Rzeszowie oraz utrzymanej nią w mocy decyzji organu pierwszej instancji orzekającej o wprowadzeniu w operacie EGiB

zmian w zakresie powierzchni i konfiguracji działek ewidencyjnych. Podstawą do stwierdzenia nieważności obu decyzji był, w ocenie sądu, art. 156 § 1 pkt 2 kodeksu postępowania administracyjnego (kpa) stanowiący, że wydanie decyzji bez podstawy prawnej jest przesłanką do stwierdzenia jej nieważności. Zdaniem sądu w chwili orzekania przez organy obu instancji brak było podstawy prawnej do wydania decyzji w sprawie aktualizacji operatu ewidencyjnego. Takim przepisem mógłby być jedynie § 47 ust. 3 rozporządzenia ministra rozwoju regionalnego i budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (DzU nr 38, poz. 454), natomiast z uwagi na fakt, że w porządku prawnym – jak twierdzi WSA – przepisy tego rozporządzenia nie funkcjonują, decyzja organu ewidencyjnego oraz utrzymująca ją w mocy decyzja WINGiK-a w Rzeszowie zostały wydane bez podstawy prawnej.

Stanowisko wyrażone przez WSA w Rzeszowie w wyroku z 22 stycznia 2009 r. wzbudziło spore poruszenie wśród organów administracji publicznej, co zresztą wcale nie dziwi. Wszak zaaprobowanie poglądów WSA mogłoby doprowadzić do konieczności wyeliminowania z porządku prawnego setek decyzji orzekających w sprawie aktualizacji operatu ewidencyjnego z uwagi na zaistnienie kwalifikowanej wady prawnej. Tok rozumowania przyjęty przez

WSA nie znalazł jednak szerszego uznania. Nie zgodził się z nim przede wszystkim NSA, rozpatrując skargę kasacyjną. Naczelny Sąd Administracyjny skrytykował proces interpretacji przepisów, jaki przeprowadził sąd pierwszej instancji, uznając za błędne stanowisko o nieobowiązaniu rozporządzenia w sprawie EGiB z 29 marca 2001 r. Rozważania zawarte w wyroku NSA z 2 października 2009 r. są spójne i logiczne, a z przyjętą argumentacją nie sposób się nie zgodzić. Obszerna część uzasadnienia została poświęcona na syntetyczne przedstawienie stanowiska WSA w Rzeszowie, który oparł swoje rozstrzygnięcie na dwóch zasadniczych argumentach: jednym – mającym charakter konstytucyjny, i drugim – odwołującym się do wykładni przepisów ustawy z 12 stycznia 2007 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (DzU nr 21, poz. 125).

Przywołana ustawa wprowadziła zmiany organu upoważnionego do wydania przepisów wykonawczych z zakresu EGiB – do wejścia w życie tej ustawy upoważnienie to przysługiwało ministrowi właściwemu do spraw architektury i budownictwa, natomiast powołana nowela zadania te powierzyła ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej. Zdaniem WSA w Rzeszowie zmiana w upoważnieniu ustawowym rodzaju organu, który jest

zobowiązany do wydania aktów wykonawczych do ustawy, zawsze musi prowadzić do utraty ich mocy obowiązującej, o ile ustawa zmieniająca nie wprowadza w tym zakresie wyraźnego wyjątku. Kierując się taką regułą walidacyjną, Sąd w Rzeszowie uznał, że rozporządzenie w sprawie EGIB z 29 marca 2001 r., jako wydane przez organ nieposiadający aktualnie do tego upoważnienia, utraciło moc obowiązującą, a przez to nie mogło być podstawą decyzji administracyjnych. Dodatkowo sąd ten wskazał, że odmienna reguła walidacyjna wyrażona w § 32 ust. 3 załącznika do rozporządzenia prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (DzU nr 100, poz. 908) nie powinna być stosowana, gdyż nie spełnia standardu konstytucyjnego. Powołany przepis stanowi bowiem, że przy zmianie treści przepisu upoważniającego polegającej na zmianie tylko organu upoważnionego do wydania aktu wykonawczego taki akt zachowuje moc obowiązującą, a uprawnionym do jego zmiany lub uchylecia jest organ wskazany w zmienionym upoważnieniu. W opinii sądu stoi to w sprzeczności z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, a przez to godzi w zasady wyrażone w jej art. 7 i art. 2.

Naczelny Sąd Administracyjny nie przychylił się do stanowiska WSA w Rzeszowie. Przede wszystkim niezrozumiałe, zdaniem NSA, były rozważania o niekonstytucyjności reguły walidacyjnej wyrażonej w § 32 ust. 3 załącznika do *Zasad techniki prawodawczej*. Prezes Rady Ministrów, który wydał to rozporządzenie, miał do tego upoważnienie ustawowe (wynikające z art. 14 ust. 4 pkt 1 i ust. 5 ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jednolity: DzU z 1999 r., nr 82, poz. 929 ze zm.) i nie wykroczył poza jego zakres. Nie można wobec tego uznać, że przepisy te (w tym § 32 ust. 3) nie obowiązują czy naruszają art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Co więcej, skoro reguła wyrażona w § 32 ust. 3 ma charakter normy powszechnie obowiązującej przyjętej przez prawodawcę, należy oczekiwać, że prawodawca, który wszak objęty jest domniemaniem racjonalności, tę regułę będzie stosował, stanowiąc prawo. Nie można więc uznać, że przedstawiona reguła walidacyjna nie znalazła zastosowania w przypadku przepisów, które wprowadziły zmiany w zakresie organu upoważnionego do wydania rozporządzenia dotyczącego EGIB. Słusznie NSA podkreślił, że przepisy rozporządzenia

Słusznie NSA podkreślił, że przepisy rozporządzenia ministra rozwoju regionalnego i budownictwa z 29 marca 2001 r. będą obowiązywały, dopóki upoważniony mocą przepisów zmieniających minister właściwy do spraw administracji publicznej nie zdecyduje o ich zmianie lub uchyleniu.

ministra rozwoju regionalnego i budownictwa z 29 marca 2001 r. będą obowiązywały, dopóki upoważniony mocą przepisów zmieniających minister właściwy do spraw administracji publicznej nie zdecyduje o ich zmianie lub uchyleniu.

Jednak znacznie ciekawszą kwestią, którą NSA rozstrzygnął, rozpoznając skargę kasacyjną na wyrok WSA w Rzeszowie, było zagadnienie podstawy prawnej do wydawania decyzji w sprawie aktualizacji operatu ewidencyjnego. Otóż NSA podstawy tej nie dopatruje się – jak uczynił to sąd pierwszej instancji – jedynie w przepisach rozporządzenia w sprawie EGIB, ale bezpośrednio w przepisach rangi ustawowej. Słuszne zresztą jest stanowisko, że przepisy rozporządzenia, jako przepisy wykonawcze, konkretyzują jedynie przepisy ustawy, a to wprost z ustawy płynie (bądź powinno płynąć) uprawnienie czy obowiązek dla jednostki, które wymagają konkretyzacji w formie aktu indywidualnego. W ocenie NSA taką podstawą do wydania decyzji w sprawie aktualizacji operatu ewidencyjnego są wprost przepisy ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne (Pgik)*, tekst jednolity: DzU 2005, nr 240, poz. 2027 ze zm.). Żaden z jej przepisów nie określa wprawdzie wyraźnie formy rozstrzygnięcia przez starostę o wprowadzeniu (bądź nie) nowych danych do EGIB. Jednak, jak twierdzi NSA, „brak *expressis verbis* w normie administracyjnego prawa materialnego określenia prawnej formy działania organu administracji powoduje, że wyprowadzenie tego zasadniczego elementu autorytatywnej konkretyzacji normy prawa materialnego następuje w wyniku zastosowania procesu wykładni”. I taką wykładnię NSA przeprowadza w swoim orzeczeniu.

Zaprezentowane w wyroku z 2 października 2009 r. stanowisko nie powinno rodzić wątpliwości. Zasadniczo bowiem ustawodawca za pomo-

cą różnych technik legislacyjnych określa formy władczej konkretyzacji norm prawa materialnego: wskazuje wprost, że załatwienie sprawy następuje w drodze decyzji, bądź nie określa formy rozstrzygnięcia, odsyłając jedynie generalnie do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Zdarza się też, niestety, że kwestia formy nie zostaje przez ustawodawcę uregulowana i przesądza o tym dopiero orzecznictwo lub doktryna. Taka sytuacja ma miejsce w przypadku przepisów dotyczących aktualizacji operatu ewidencyjnego – prawodawca nie wskazuje wyraźnie w przepisach *Pgik* formy rozstrzygnięcia, powstające wątpliwości usuwa zaś orzecznictwo.

W kontekście dokonanej wykładni przepisów *Pgik* pod kątem formy rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej Naczelny Sąd Administracyjny przypominał fundamentalną dla całej procedury administracyjnej **zasadę prawa do procesu**, kształtującą relacje między jednostką a organem administracji publicznej. Zasada ta przez orzecznictwo i doktrynę wywodzona jest z art. 2 Konstytucji RP, który stanowi o tym, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Nie można bowiem, zdaniem judykatury, mówić o demokratycznym państwie prawa bez zapewnienia jednostkom prawa do procesu. Istotą tej zasady jest przyznanie jednostce prawa do obrony interesu prawnego w unormowanym przepisami prawa procesowego postępowaniu. Zasada prawa do procesu ma podstawowe znaczenie dla interpretacji przepisów prawa materialnego w kwestii formy rozstrzygnięcia sprawy. Stąd niejako składową tej zasady jest zasada domniemania rozstrzygnięcia sprawy w formie decyzji administracyjnej, o ile jednak przepis prawa materialnego nie przyjmuje wprost innej formy załatwienia sprawy.

W ocenie Najwyższego Sądu Administracyjnego podstawą do wydania decyzji w sprawie aktualizacji operatu ewidencyjnego są wprost przepisy ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne*.

Warto wspomnieć, że zaprezentowane w wyroku z 2 października 2009 r. stanowisko znajduje szersze oparcie w orzecznictwie (wyrok NSA z 23 lutego 2005 r. sygn. OSK 1185/04, wyrok NSA z 27 marca 2007 r. sygn. I OSK 656/06, wyrok NSA z 5 kwietnia 2007 r. sygn. I OSK 764/06). Również Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że „nie może zaistnieć sytuacja, że w przepisach ustawy określono właściwość organu administracji publicznej do załatwienia określonej kategorii spraw administracyjnych, a sprawy te nie mogą być rozstrzygane tylko dlatego, że ustawodawca nie określił wprost formy rozstrzygnięcia” (wyrok TK z 14 czerwca 2005 r. sygn. P 18/03).

Wychodząc więc od zasady prawa do procesu, NSA zauważył, że dokonywanie w trybie aktualizacji zmian w EGiB bez wątplenia wymaga władczego rozstrzygnięcia organu administracji publicznej – starosty. Na podstawie art. 22 *Pgik* podmioty, których prawa są ujawniane w operacie ewidencyjnym, są bowiem obowiązane do zgłaszania wszelkich zmian danych objętych ewidencją w terminie 30 dni od dnia powstania tych zmian. Na żądanie starosty podmioty te obowiązane są do dostarczenia dokumentów niezbędnych do wprowadzenia zmian. Obowiązek zgłaszania nie dotyczy jedynie zmian danych wynikających z decyzji właściwych organów. Zdaniem NSA takie brzmienie art. 22 *Pgik*, jak również przepis art. 20 *Pgik*, który określa zakres informacji objętych katastrzem nieruchomości, upoważniają do wydawania wprost na ich podstawie decyzji administracyjnych w sprawie aktualizacji operatu ewidencyjnego. Takie poglądy wydają się jak najbardziej zasadne. Wskazane przepisy nakładają bowiem określone obowiązki na wymienione w nich podmioty. Rozstrzygnięcie dotyczące tych obowiązków należy do starosty jako organu ewidencyjnego. Jest on zobowiązany do ustalenia, czy zgłoszone przez odpowiedni podmiot zmiany mogą zostać wprowadzone do operatu ewidencyjnego i czy są one zgodne z zasadą utrzymania

tego operatu w stanie aktualności. Jest to więc swoista konkretyzacja obowiązku indywidualnego podmiotu i powinna nastąpić w formie decyzji administracyjnej.

W kontekście przeprowadzonego przez NSA procesu wykładni warto na marginesie wspomnieć o relacjach zachodzących między ustawą *Prawo geodezyjne i kartograficzne* a rozporządzeniem w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Należy bowiem zauważyć, że to przepisy ustawy wyznaczają ramy postępowania aktualizacyjnego, a rozporządzenie precyzuje (dookreśla) jedynie to postępowanie w wyznaczonych przez ustawę ramach. Ustawa stanowi tylko ogólnie o konieczności dokonywania bieżących zmian i nakłada w związku z tym obowiązki na określone podmioty, natomiast rozporządzenie rozwija te zagadnienia poprzez wyraźne wskazanie trybów aktualizacji. I tak, zgodnie z § 44 rozporządzenia w sprawie EGiB, aktualizacja operatu ewidencyjnego następuje poprzez wprowadzenie udokumentowanych zmian do bazy danych ewidencyjnych. Wprowadzenie tych zmian może nastąpić w dwojakim trybie: albo czynności materialno-technicznej w postaci wprowadzenia do bazy danych na podstawie udokumentowanego zgłoszenia zmiany (§ 46 ust. 2 rozporządzenia), albo decyzji (o czym wprost stanowi § 47 ust. 3 rozporządzenia). Są to powszechnie uznane formy działania administracji, choć w przypadku aktualizacji wybór odpowiedniego trybu nie zawsze będzie łatwy i jednoznaczny.

Wprowadzenie zmian w EGiB w trybie czynności materialno-technicznej (czyli poprzez działanie faktyczne organu administracji publicznej – fizyczne wprowadzenie zmian do bazy danych ewidencyjnych) następuje, gdy zmiany wynikają bezpośrednio z wymienionych w § 46 ust. 2 rozporządzenia dokumentów (prawomocnych orzeczeń sądowych, aktów notarialnych, ostatecznych decyzji administracyjnych i innych) oraz nie budzą wątpliwości. Natomiast tę dru-

gą formę rozstrzygnięcia stosuje organ wtedy, gdy aktualizacja operatu ewidencyjnego wymaga wyjaśnień zainteresowanych podmiotów lub uzyskania dodatkowych dowodów. Wówczas starosta przeprowadza w sprawie tej aktualizacji postępowanie administracyjne, które kończy się decyzją wprowadzającą zmiany lub odmawiającą wprowadzenia żądanej zmiany. Odpowiada to sformułowaniu przepisów art. 22 ust. 1 i 3 *Pgik*, które na wymienione podmioty nakłada obowiązek zgłaszania zmian i dokumentowania ich przed starostą. Ten zaś, jako organ ewidencyjny, musi dokonać oceny tych dokumentów, dając wyraz tej ocenie w odpowiedniej formie prawnej.

Rozważania NSA dotyczące formy załatwienia sprawy administracyjnej nie powinny budzić wątpliwości. Niedopuszczalne wszak jest załatwienie przez organy administracji publicznej wniosków obywateli w innej niż przewidziana dla nich procedurze. Nie można też pozbawiać jednostki prawa do załatwienia jej sprawy w odpowiadającej przepisom formie, a tym samym pozbawiać możliwości obrony praw w trybie instancyjnym czy sądowym. Choć wydaje się to oczywiste, zdarza się, niestety, że zasada ta umyka z pola widzenia organom administracji publicznej. Te względy nakazują z pełną stanowczością zaaprobować stanowisko NSA wyrażone w wyroku z 2 października 2009 r. sygn. I OSK 495/09. Słusznie sąd wskazał, że podstawą do wydania decyzji w sprawie aktualizacji operatu ewidencyjnego są wprost przepisy ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne*. Rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków, którego moc obowiązująca nie została zakwestionowana przez NSA, uściśla te kwestie poprzez wyraźne rozdzielanie dwóch trybów aktualizacji operatu ewidencyjnego. 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 powinna być dokonana w drodze decyzji. Tylko taka forma rozstrzygnięcia czyni zadość konstytucyjnej zasadzie prawa do procesu i zabezpiecza interesy stron postępowania administracyjnego.

ANNA KABZA,
aplikant w Krajowej Szkole
Sądownictwa i Prokuratury