

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 I

Decyzja rzadko, tylko gdy zasadna

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 (właścicieli 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 dotąd 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?

Próbie odpowiedzi na to pytanie podjęta 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 Polskiego Towarzystwa Geodezyjnego dotyczące opisanej tematyki.

Zarząd Polskiego Towarzystwa Geodezyjnego

łań do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy spoczywa na organie administracji publicznej. Jest on rezultatem sformułowanej w art. 7 kodeksu postępowania administracyjnego ogólnej zasady prawdy obiektywnej, stanowiącej jedną z głównych zasad postępowania administracyjnego. Fundamentalną grupę czynności postępowania administracyjnego stanowią ponadto czynności dowodowe. Do czynności tych zalicza się w szczególności oględziny, ekspertyzy, przesłuchanie świadków, przesłuchanie biegłych oraz przesłuchanie stron.

Administracja publiczna może w sprawach indywidualnych działać nie tylko przez wydawanie aktów administracyjnych. Wiele doniosłych prawnie spraw jednostki jest bowiem załatwianych przez podejmowanie czynności materialno-technicznych, których typowymi przykładami będą: wpisanie osoby fizycznej do ewidencji ludności i potwierdzenie tego w dokumencie tożsamości czy wciągnięcie do ewidencji osoby prowadzącej działalność gospodarczą. Odróżnienie przypadków, w których administracja publiczna musi wydać akt administracyjny indywidualny,

od innych (tj. takich, gdy musi działać czy to w formie czynności materialno-technicznych, czy też podejmując czynności cywilnoprawne, czy wreszcie gdy może jedynie stosować działania niewładcze – prowadząc akcję informacyjną lub przekonując do pewnych działań), następuje na podstawie przepisów prawa obowiązującego.

Analiza obowiązujących przepisów prawa, a także liczne orzecznictwo sądowoadministracyjne pozwalają jednoznacznie stwierdzić, że taką **czynnością materialno-techniczną jest także aktualizacja operatu ewidencyjnego**, o której mowa w § 45 ust. 1 rozporządzenia ministra rozwoju regionalnego i budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (DzU z 2001 r. nr 38, poz. 454).

Kodeks postępowania administracyjnego wyróżnia dwie zasadnicze grupy prawnych form działania organów administracji publicznej:

1. administracyjne postępowanie ogólne (jurysdykcyjne);
2. uproszczone postępowanie o charakterze administracyjnym prowadzone w toku czynności materialno-technicznej.

Władcze rozstrzygnięcie spraw indywidualnych przez organy administracji publicznej – co do zasady – odbywa się w postępowaniu administracyjnym ogólnym, zmierzającym do wydania decyzji administracyjnej. W postępowaniu tym szczególną rolę odgrywają czynności procesowe, których celem jest ustalenie stanu faktycznego sprawy. Obowiązek podjęcia w toku postępowania administracyjnego wszelkich niezbędnych dzia-

● Wprowadzanie zmiany do operatu ewidencyjnego w ramach prowadzenia ewidencji gruntów i budynków jako czynność materialno-techniczna

Liczb, a zwłaszcza najnowsze orzecznictwo sądowo-administracyjne, w szczególności Naczelnego Sadu Administracyjnego w Warszawie, w sposób jednoznaczny i niebudzący najmniejszych wątpliwości wskazuje, że dokonywanie zmian danych ewidencyjnych w ramach prowadzenia (aktualizacji) ewidencji – co do zasady – winno być traktowane jako czynność materialno-techniczna. I tak NSA w wyrokach z 28 lipca 2010 r. [sygn. I OSK 1351/09], z 8 sierpnia 2010 r. [I OSK 1251/09] czy też z 19 listopada 2010 r. [I OSK 144/10] stwierdził, że:

„(...) zasady zakładania i prowadzenia ewidencji gruntów i budynków określają przepisy ustawy z dnia 17 maja 1989 roku – Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jedn. Dz.U. z 2005 r. nr 240, poz. 2027 z późn. zm.) oraz rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. nr 38, poz. 454). Stosownie do art. 2 pkt 8 i art. 20 ust. 1 Prawa geodezyjnego i kartograficznego, ewidencja stanowi jednolity dla kraju, systematycznie aktualizowany zbiór informacji o gruntach, budynkach i lokalach.

Ewidencja gruntów obejmuje dane liczbowe i opisowe dotyczące gruntów i budynków, a także dane dotyczące właścicieli, użytkowników wieczystych i innych osób władających nieruchomościami. Dane ewidencyjne odnoszące się do gruntów dotyczą między innymi numeru działki, numerycznego opisu granic, pola powierzchni działki ewidencyjnej i informacji określających pola powierzchni konturów użytków gruntowych i klas gleboznawczych w granicach działki ewidencyjnej (§ 10, § 11, § 59 i § 60 rozporządzenia). **Wpisów oraz zmian podmiotowych i przedmiotowych** dokonuje się w ewidencji na podstawie prawomocnych orzeczeń sądowych, aktów notarialnych, ostatecznych decyzji administracyjnych, dokumentacji architektoniczno-budowlanej, opracowań geodezyjno-kartograficznych przyjętych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Dane zawarte w ewidencji są podstawą planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych.

Ze wskazanych wyżej przepisów wynika, że dane ewidencyjne mają charakter informacyjno-techniczny i odnoszą się do konkretnej działki ewidencyjnej. **Ewidencja rejestruje jedynie stany prawne wynikające z określonych dokumentów urzędowych, a zatem stany ustalone w innym trybie lub przez inne organy orzekające.** Dla obywateli i organów państwowych moc wiążącą mają tylko dane dotyczące opisu gruntów (ich położenia, konturu granic, rodzaju użytków, itp.). **Ewidencja nie rozstrzyga natomiast żadnych sporów do gruntów, zaś organy ewidencyjne nie są uprawnione do weryfikacji dokumentów, na podstawie których dokonują zmian w ewidencji.** Ochronie i rejestracji praw podmiotowych służą natomiast księgi wieczyste, a spory na tle własności i sposobu korzystania z nieruchomości mogą być dochodzone przed sądami powszechnymi lub w innych odrębnych postępowaniach. **Uznać zatem należy, że rejestr ewidencji gruntów jest wyłącznie odzwierciedleniem aktualnego stanu prawnego dotyczącego danej nieruchomości i zawiera jedynie dane wynikające z tytułu własności, ma charakter deklaratoryjny, a nie konstytutywny, co oznacza, że nie kształtuje nowego stanu prawnego nieruchomości, a jedynie potwierdza stan prawny nieruchomości zaistnia-**

ły wcześniej. To natomiast oznacza, że ujawniony w ewidencji gruntów stan prawny musi być oparty na odpowiednich dokumentach (prawomocnych orzeczeniach sądowych, ostatecznych decyzjach administracyjnych, czynnościach prawnych dokonanych w formie aktów notarialnych, spisanych umowach i ugodach w postępowaniu sądowym i administracyjnym lub innych dokumentach posiadających moc dowodową dla ustalenia prawa własności). Nie można zatem w postępowaniu o zmianę danych w ewidencji gruntów samodzielnie ustalać i rozstrzygać o prawidłowości tytułów własności, które były podstawą dokonania wpisów w ewidencji.

W związku z powyższym należy wskazać, iż w odniesieniu do zarzutu naruszenia przepisów prawa materialnego, tj. § 44 i § 47 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków z przepisów tych wynika, że ewidencja gruntów powinna być utrzymywana w stałej aktualności nie tylko co do stanu faktycznego, ale i prawnego. Zmian w stanie prawnym zapisanym w ewidencji gruntów dokonuje się na podstawie prawomocnych orzeczeń sądowych, aktów notarialnych, ostatecznych decyzji administracyjnych, aktów normatywnych oraz innych dokumentów wymienionych w § 46 ust. 2 powołanego wyżej rozporządzenia, co wynika także z art. 22 ust. 3 omawianej ustawy. Dokonanie zatem zmian w operacie ewidencyjnym jest możliwe poprzez udokumentowanie przez osobę zainteresowaną rozbieżności pomiędzy danymi zawartymi w ewidencji a rzeczywistym stanem prawnym i faktycznym gruntów, co wynika też z § 45 ust. 1 powołanego wyżej rozporządzenia. Podkreślenia wymaga, że zawarte w ustawie Prawo geodezyjne i kartograficzne regulacje prawne dotyczące ewidencji gruntów (art. 20–art. 26) dotyczą naniesienia do ewidencji gruntów bezspornych danych o gruntach, budynkach i lokalach.

Podkreślić w tym miejscu należy, że Starosta, jako przedstawiciel Skarbu Państwa odpowiada za aktualność danych w ewi-

Czynności materialno-techniczne wykonywane przez organ nie mogą być zatwierdzane decyzjami administracyjnymi, gdyż skutkuje to wadą kwalifikowaną takich decyzji.

denencji, o czym stanowi § 44 powołanego rozporządzenia, przy czym wszelkie zmiany powinny być dokonane w oparciu o dane udokumentowane, na co już wskazano powyżej. Zauważyć także należy, że obowiązek wynikający z art. 22 ust. 2 powołanej ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne z jednej strony zapewnia aktualność tych danych, które powinny odzwierciedlać stan rzeczywisty, z drugiej zaś strony eliminuje możliwość dokonywania tych zmian z datą wsteczną. Pamiętać przy tym jednak trzeba, że **dokonanie takiej zmiany jest czynnością materialno-techniczną, w związku z czym nie mają do niej zastosowania 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)”.
Komisja w pełni podziela i akceptuje powyższe stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego. Jednocześnie warto zauważyć, że NSA chociaż może nie tak dobitnie jak powyżej, sygnalizował omawiany problem także w wyrokach z 7 września 2010 r. [sygn. I OSK 1439/09] czy z 4 stycznia 2011 r. [I OSK 343/10], twierdząc, że:

„Wprowadzenie zmian danych ewidencyjnych zgodnie z przepisami rozporządzenia może nastąpić w dwojakim trybie. Po pierwsze **w trybie czynności materialno-technicznej** w postaci wprowadzenia do bazy danych zmiany na podstawie udokumentowanego zgłoszenia (art. 22 ust. 2 i 3 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne w zw. z § 48 ust. 1 i 2 rozporządzenia), o czym organ zawiadamia (§ 49 ust. 1 i 2); po drugie **w formie decyzji administracyjnej, gdy aktualizacja operatu wymaga przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego lub uzyskania dodatkowych dowodów** (§ 47 ust. 3) i wówczas starosta przeprowadza postępowanie administracyjne, które kończy się wydaniem decyzji administracyjnej. Jak to przewiduje § 48 ust. 2 pkt 6 rozporządzenia dziennik zgłoszeń zawiera datę wprowadzenia zmiany w bazie danych lub datę podjęcia decyzji o odmowie wprowadzenia zmian”.

Należy tutaj zauważyć, że wszystkie wyżej wymienione orzeczenia są ze sobą spójne. Regułą jest bowiem, że wprowadzenie zmiany w ewidencji odbywa się trybie czynności materialno-technicznej. Organ ewidencyjny zobowiązany jest – w świetle § 47 ust. 3 ww. rozporządzenia – do wszczynania postępowania administracyjnego, którego skutkiem jest wydanie decyzji administracyjnej wyłącznie w przypadku, gdy z przyczyn obiektywnych (a nie woli czy też oceny organu) nie jest możliwe wprowadzenie zmiany w trybie czynności materialno-technicznej. Przesłanka ta zachodzi jedynie wówczas, gdy dla dokonania zmiany niezbędne jest przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego lub uzyskanie dodatkowych dowodów.

Z uwagi na powyższe – zdaniem Komisji – wszczynanie przez organ ewidencyjny postępowania administracyjnego w celu „zatwierdzania” zmian danych ewidencyjnych jest działaniem pozbawionym podstawy prawnej. Stwierdzenia Naczelnego Sądu Administracyjnego: „**Ewidencja rejestruje jedynie stany prawne wynikające z określonych dokumentów urzędowych,**

prac (...) od niczym nie uzasadnionej – kolejnej – weryfikacji tych samych dokumentów na etapie wprowadzania zmian do ewidencji gruntów. Brak kompetencji organu ewidencyjnego do weryfikacji dokumentów, na podstawie których dokonuje zmian w ewidencji, a także brak uprawnienia do rozstrzygania sporów dotyczących własności gruntów sprawia, że **zatwierdzanie dokonywanych zmian w drodze wydania decyzji administracyjnych jest bezprzedmiotowe.**

• Bezasadne prowadzenie postępowań administracyjnych w przedmiocie wprowadzania zmian do ewidencji gruntów i budynków

Komisja nie podziela kluczowych argumentów podnoszonych przez niektóre powiatowe organy administracji geodezyjnej i kartograficznej, jakoby jednym z powodów przemawiających za celowością i zasadnością prowadzenia postępowania administracyjnego w przedmiocie wprowadzenia zmiany do ewidencji gruntów, którego skutkiem jest wydanie decyzji „zatwierdzającej” zmianę, miałyby być – co do zasady – zapewnienie stronom czynnego udziału w prowadzonym postępowaniu, a przede wszystkim – zapewnienie prawa do zaskarżenia wydanego przez organ rozstrzygnięcia.

Argumenty te, zdaniem Komisji, są całkowicie błędne merytorycznie. Po pierwsze, czynności materialno-techniczne wykonywane przez organ nie mogą być zatwierdzane decyzjami administracyjnymi, gdyż skutkuje to wadą kwalifikowaną takich decyzji. Po drugie, celem przedmiotowego postępowania administracyjnego (samym w sobie) nie jest dążenie do wydania decyzji (zatwierdzenie zmian), tylko rozpatrzenie sprawy administracyjnej (ustalenie stanu faktycznego, zebranie dodatkowych dowodów, wyjaśnienie zaistniałych wątpliwości). Zdaniem Komisji PTG wszczynanie postępowania

administracyjnego w przedmiocie wprowadzenia zmiany do operatu ewidencyjnego wyłącznie w celu umożliwienia zapoznania się stron ze zgromadzonym materiałem (art. 10 kpa) oraz ewentualnego odwołania się od wydanej decyzji jest nieuprawnione. Zgodnie bowiem z § 47 ust. 3 ww. rozporządzenia starosta przeprowadza postępowanie administracyjne wyłącznie wówczas, jeżeli aktualizacja operatu ewidencyjnego **wymaga wyjaśnień zainteresowanych lub uzyskania dodatkowych dowodów.**

Przeciw zatwierdzaniu decyzjami administracyjnymi czynności materialno-

technicznej przemawia też wejście w życie ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (DzU z 1995 r. nr 4, poz. 368 z późn. zm.). W art. 16 ust. 1 pkt 4 poddała ona bowiem kontroli sądu „inne akty lub czynności”, a ustawa z 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* również zapewnia taką kontrolę dla niedecyzyjnych działań administracji. Zatem argumentacja, jakoby jedynie wydanie decyzji gwarantowało stronie „prawo do procesu”, jest całkowicie błędna. **Strona ma bowiem realną możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego także na czynność materialno-techniczną.** Możliwość zaskarżenia wynika bowiem z art. 3 § 2 ust. 4 ustawy *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, a skarga do sądu może zostać wniesiona w trybie art. 52 § 3 i art. 53 § 2 tej ustawy.

Warto również zauważyć, że jednym z podawanych w doktrynie przykładów wydania decyzji bez podstawy prawnej jest sytuacja, w której przepis prawa nie przewiduje dokonania da-

W wielu starostwach powiatowych w kraju bezzasadnie wszczyna się i prowadzi postępowania wyjaśniające wobec wszystkich opracowań geodezyjnych przyjętych do zasobu, traktując przez to dokumenty poddane uprzedniej kontroli oraz przyjęte do PZGiK jako niewiarygodne.

a zatem stany ustalane w innym trybie lub przez inne organy orzekające” czy też: „**Ewidencja nie rozstrzyga natomiast żadnych sporów do gruntów, zaś organy ewidencyjne nie są uprawnione do weryfikacji dokumentów, na podstawie których dokonują zmian w ewidencji”** bez jakiegokolwiek wątpliwości oznaczają, że zapisy dokonywane w ewidencji mogą wynikać jedynie z dokumentów sporządzonych **przez inne organy orzekające** lub wykonane **w innym trybie**, a więc sprowadzają się co do zasady do rejestracji stanów faktycznych i w żadnym razie nie stanowią nadania kompetencji organu do rozstrzygania sprawy administracyjnej w formie decyzji administracyjnej.

W ocenie Komisji osoby odpowiedzialne, w szczególności geodeci powiatowi, wykonujące bezpośrednio zadania starosty związane z prowadzeniem ewidencji gruntów i budynków zbyt często nie rozróżniają kontroli dokumentacji technicznej wnioskowanej przez uprawnionych geodetów o przyjęcie do zasobu w trybie przepisów rozporządzenia *w sprawie zgłaszania*

nej czynności w formie decyzji, lecz w innej formie, np. czynności materialno-technicznej (zob. Z. Janowicz, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa – Poznań 1992 r., s. 380 oraz podane tam orzecznictwo). Ponadto zgodnie z art. 156 § 1 ust. 2 kpa skutkiem wydania decyzji bez podstawy prawnej jest jej nieważność wynikająca z mocy prawa, co stanowi podstawę do żądania jej skutecznej eliminacji z obrotu prawnego z uwagi na wadę o szczególnie dużym ciężarze gatunkowym (istnienie wady kwalifikowanej).

● Przypadki zasadności prowadzenia postępowania administracyjnego i wydawania decyzji w przedmiocie zmian danych ewidencyjnych

W świetle § 47 ust. 3 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków starosta (organ ewidencyjny) wszczyna postępowanie administracyjne, którego następstwem jest wydanie decyzji administracyjnej, gdy aktualizacja operatu ewidencyjnego wymaga wyjaśnień zainteresowanych lub uzyskania dodatkowych dowodów. Prawodawca w przepisie tym przewidział jednocześnie, że możliwe jest także alternatywne zastosowanie przez organ postanowień art. 22 ust. 3 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne.

Analiza § 47 ust. 3 rozporządzenia pozwala stwierdzić, że w przypadku, gdy z obiektywnych powodów nie jest możliwe wprowadzenie zmiany do operatu ewidencyjnego w trybie czynności materialno-technicznej, organ ewidencyjny w zależności od zaistniałej sytuacji może:

1. Zażądać od osób, o których mowa w art. 20 ust. 2 pkt 1 i art. 51 ustawy, tj. osób, które zgłosiły zmiany danych ewidencyjnych, a przy tym nie dostarczyły dokumentów geodezyjnych i kartograficznych oraz innych niezbędnych do wprowadzenia zmian, dostarczenia tych niezbędnych dokumentów na podstawie art. 22 ust. 3 pod rygorem zastosowania sankcji, o których mowa w art. 48 ust. 1 pkt 5 ustawy. Dostarczenie żądanych dokumentów winno wówczas skutkować wprowadzeniem zmiany w trybie dokonania czynności materialno-technicznej.

2. Wszcząć postępowanie administracyjne w celu uzyskania wyjaśnień od zainteresowanych osób lub uzyskania dowodów dodatkowych, które pozwolą na wprowadzenie zmian danych ewidencyjnych, a które nie zostały wskazane w dokumentacji będącej podstawą do dokonania tych zmian.

Zauważyć należy, że w tym drugim przypadku możliwość przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego (tj. w trybie § 47 ust. 3 rozporządzenia) dotyczy nie tylko wprowadzania z urzędu zmian danych ewidencyjnych wynikających z opracowań geodezyjnych i kartograficznych zawierających wykazy zmian danych ewidencyjnych, lecz także – w równym stopniu – z pozostałych dokumentów wymienionych w § 46 ust. 2 rozporządzenia, a więc prawomocnych orzeczeń sądowych, aktów notarialnych, ostatecznych decyzji administracyjnych, aktów normatywnych, dokumentacji architektoniczno-budowlanej, o czym organy administracji prowadzące ewidencje gruntów zdają się nie pamiętać.

Z informacji posiadanych przez Towarzystwo wynika, że w wielu starostwach powiatowych w kraju **bezzasadnie wszczyna się i prowadzi postępowania wyjaśniające wobec wszystkich opracowań geodezyjnych przyjętych do zasobu**, traktując przez to dokumenty poddane poprzedniej kontroli oraz przyjęte do PZGiK jako niewiarygodne. Zdaniem Komisji praktyki te w sposób nieuprawniony podważają domniemanie poprawności opracowań geodezyjnych, sprawdzonych i przyjętych do zasobu oraz wyrażają niezrozumiały brak zaufania przede wszystkim do geodetów uprawnionych, a także do inspektorów kontrolujących te opracowania.

Kolejnym aspektem badanym przez Komisję był tryb wprowadzania zmian wynikających z przyjęcia do zasobu dokumentacji geodezyjnej dotyczącej podziałów nieruchomości rolnych i leśnych. Analiza obowiązujących przepisów prawa pozwala Komisji na sformułowanie w tym zakresie kilku istotnych wniosków:

1. Przyjęcie dokumentacji geodezyjnej do PZGiK skutkuje następczym domniemaniem zgodności sporządzonego operatu technicznego z obowiązującymi przepisami i standardami technicznymi z zakresu geodezji i kartografii. WSA w Warszawie w wyroku z 25 listopada 2010 r. [sygn. IV SA/Wa 1755/10] wyjaśnił, że „przyjęcie opracowania do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego po uprzednim poddaniu go kontroli przez osoby uprawnione i sporządzeniu na tę okoliczność stosownego protokołu na podstawie § 11 powołanego rozporządzenia oznacza, iż jakkolwiek możliwa jest ponowna ocena tego opracowania geodezyjnego na potrzeby postępowania dyscyplinarnego, to jednak w uzasadnieniu decyzji wydanej w ramach takiego postępowania organ orzekający zobowiązany jest wykazać, iż uprzednia kontrola i sporządzony protokół nie są prawidłowe. Sporządzony uprzednio protokół kontroli oraz następcze przyjęcie dokumentacji geodezyjnej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego stanowią bowiem urzędowy dowód stwierdzonych w tych dokumentach okoliczności – w rozumieniu art. 76 ust. 1 kpa – dlatego ich podważenie wymaga przeprowadzenia przeciwdowodu”.

Orzeczenie to wskazuje zatem, że badanie dopuszczalności sporządzenia opracowania geodezyjnego, w tym podziału nieruchomości rolnej lub leśnej, winno być dokonywane w ramach i na etapie kontroli dokumentacji wnioskowanej o przyjęcie do zasobu, a nie dopiero na etapie wprowadzania zmian do ewidencji gruntów, tj. w czasie, gdy opracowanie do zasobu uprzednio przyjęte objęte jest domniemaniem wiarygodności i zgodności z obowiązującymi przepisami prawa. W ocenie komisji każde uzasadnione zakwestionowanie przez organ ewidencyjny podziału „rolnego”, z uwagi na jego formalną niedopuszczalność, świadczy o niewłaściwie dokonanej kontroli w trybie przepisów rozporządzenia w sprawie zgłaszania prac, co obciąża wyłącznie osoby wykonujące tę kontrolę.

2. Starosta nie jest uprawniony do badania zgodności podziału z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Kompetencje te ustawodawca powierzył bowiem wójtom, burmistrzom i prezydentom miast, a nie starostom. Zdaniem Komisji rola starosty winna ograniczać się wyłącznie do ustalenia, czy dla danego terenu obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego i wynikający z niego sposób zagospodarowania terenu, a w przypadku braku planu – czy została wydana decyzja o warunkach zabudowy. Ustalenia te rzutują bowiem bezpośrednio na dopuszczalność podziału nieruchomości z pominięciem stosowania przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Komisja pragnie podkreślić, iż wyłączenie podziałów „rolnych” z kompetencji wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w żadnym razie nie powoduje, że kompetencje do zatwierdzania tych podziałów decyzjami administracyjnymi zostały przeniesione na starostów. Ponadto warto podkreślić, iż ustaleń dotyczących istnienia planów miejscowych starosta winien dokonywać z urzędu, a żądanie od stron przedkładania wypisów i wrysów z planu miejscowego jest nieuprawnione. Zgodnie bowiem z art. 31 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wójt, burmistrz albo prezydent miasta jest obowiązany przekazać staroście kopię uchwalonego studium lub planu miejscowego, nie później niż w dniu ich wejścia w życie.

Użyte przez prawodawcę w omawianym przepisie określenie „z urzędu” oznacza, że wprowadzenie zmiany nie wymaga jakiegokolwiek uprzedniego działania strony (zainteresowanego), w szczególności wniesienia zgłoszenia zmian bądź złożenia podania lub wniosku.

Z uwagi na powyższe, wszczynanie przez organy ewidencyjne postępowań administracyjnych w celu dokonania ustalenia przeznaczenia terenu w planie miejscowym oraz badania dopuszczalności dokonywania podziałów z pominięciem przepisów *uogn* jest całkowicie bezzasadne. Czynności te winny być bowiem bez wątpienia wykonywane przez starostę nie na etapie wprowadzania zmian do ewidencji, ale na etapie wcześniejszym, tj. kontroli dokumentacji geodezyjnej wnioskowanej o przyjęcie do PZGiK. Komisja uważa, że jeśli wraz z mapą z podziałem rolnym do opracowania geodezyjnego załączone zostało zaświadczenie wydane przez gminę (miasto) o braku planu (które winno także zawierać informację o wydanej decyzji o warunkach zabudowy), wówczas jakiegokolwiek żądania starosty dotyczące dodatkowych wyjaśnień w tej kwestii są bezzasadne, a taki podział „rolny” powinien być ujawniany w EGiB niezwłocznie po przyjęciu dokumentacji do zasobu, bez dodatkowych procedur wyjaśniających. Komisja pragnie zauważyć, że informacja o wydaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu może być wydana przez gminę na wniosek „każdego”. W związku z powyższym w przypadku, gdy właściciel nie przedłożył wydanego przez gminę ww. zaświadczenia, starosta winien o udzielenie tej informacji występować do gminy, która dysponuje takimi informacjami, a nie do właściciela nieruchomości.

• Obowiązek wprowadzania zmian z urzędu

Rozporządzenie *w sprawie ewidencji gruntów i budynków* w § 46 ust. 1 określa, iż dane zawarte w ewidencji podlegają aktualizacji **z urzędu lub na wniosek**, zaś ust. 2 stanowi, że organ ewidencyjny **z urzędu** wprowadza zmiany danych ewidencyjnych wynikające z:

1. prawomocnych orzeczeń sądowych, aktów notarialnych, ostatecznych decyzji administracyjnych, aktów normatywnych,
2. **opracowań geodezyjnych i kartograficznych, przyjętych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, zawierających wykazy zmian danych ewidencyjnych,**
3. dokumentacji architektoniczno-budowlanej gromadzonej i przechowywanej przez organy administracji publicznej,
4. ewidencji publicznych prowadzonych na podstawie innych przepisów.

Użyte przez prawodawcę w omawianym przepisie określenie „z urzędu” oznacza, że wprowadzenie zmiany nie wymaga jakiegokolwiek uprzedniego działania strony (zainteresowanego), w szczególności wniesienia zgłoszenia zmian bądź też złożenia przez nią podania lub wniosku. Komisja posiada natomiast informacje, że niektóre organy ewidencyjne wprowadzanie zmian – wbrew powyższej zasadzie – uzależniają od uprzedniego złożenia wniosku przez stronę. Jednoznaczny przepis stwierdzający, że zmiany są wprowadzane **z urzędu lub na wniosek**, w żadnym miarze nie daje upoważnienia organowi prowadzącemu ewidencję gruntów do żądania złożenia wniosku przez stronę. Jeżeli

bowiem zainteresowana strona nie złożyła wniosku o wprowadzenie zmian, to takowe zmiany winny być przez organ ewidencyjny prowadzone z urzędu.

Komisja pragnie zauważyć, że żaden zapis prawa nie uzależnia sposobu wprowadzania zmian do ewidencji gruntów ze względu na rodzaj zleceńodawcy czy też rodzaj sporządzonej dokumentacji będącej podstawą tych zmian. Przepis § 47 ust. 1 rozporządzenia stwierdza, iż jedynym warunkiem do niezwłocznego wprowadzenia zmian jest uzyskanie przez organ odpowiednich dokumentów określających

zmiany danych ewidencyjnych w operacie ewidencyjnym. Rozporządzenie w § 46 ust. 2 wskazuje, że **sam fakt przyjęcia do państwowego zasobu dokumentacji geodezyjnej, która zawiera wykazy zmian danych ewidencyjnych** – a zmiany te nie wymagają następczego wydawania orzeczeń sądowych lub decyzji administracyjnych, sporządzania aktów notarialnych lub aktów normatywnych – **obliguje organ do dokonania zmian z urzędu** i w połączeniu z zapisami w § 47 ust. 1 **zmiany te winny być ujawniane niezwłocznie**.

Ujawnienie zmian w ewidencji powinno skutkować wypełnieniem obowiązku wypływającego z § 49 rozporządzenia dotyczącego zawiadomienia przez starostę osób i jednostek organizacyjnych, na których wniosek lub zgłoszenie zmiana została wprowadzona. Kontrowersje może tu budzić fakt, że zapis ten nie odnosi się do obowiązku powiadamiania o dokonanych zmianach w przypadkach, gdy zmiana wynika jedynie z faktu opracowania wykazu zmian danych ewidencyjnych i zamieszczenia go w dokumentacji, która zostaje przyjęta do zasobu (z brzmienia przepisu wynika, że zawiadomienie stron ma miejsce wyłącznie wówczas, gdy organ ewidencyjny wprowadza zmianę na skutek złożonego zgłoszenia lub wniosku). Niektóre organy ewidencyjne wywodzą z tego zapisu, że właśnie w takich przypadkach należy wszcząć postępowanie administracyjne zakończone wydaniem decyzji, gdyż skoro nie ma wniosku ani zgłoszenia dotyczącego zmian, nie ma podstaw prawnych do dokonania zawiadomienia o ich wprowadzeniu. Tę błędną interpretację wyjaśnił WSA w Gdańsku [III SA/Gd 417/09]:

„Wprawdzie istotnie § 49 pkt 4 rozporządzenia przewiduje zawiadomienie o dokonanych zmianach osób i jednostek organizacyjnych, na których wniosek lub zgłoszenie zmiana została wprowadzona, ale przepis ten interpretowany w zgodzie z konstytucyjną zasadą ochrony prawa własności (art. 64 Konstytucji RP) musi być rozumiany w ten sposób, że również osoby, które byłyby uprawnione do złożenia wniosku o dokonanie zmian w ewidencji – określone w § 10 i 11 w związku z § 46 ust. 1 rozporządzenia (właściciele i użytkownicy wieczysti) powinny być informowane o dokonanych zmianach, także wówczas, gdy właściwy organ działał z urzędu”.

Z powyższego orzeczenia jednoznacznie wynika, że wprowadzanie zmian zarówno na wniosek, jak i z urzędu obliguje starostę do zawiadamiania uprawnionych podmiotów o wprowadzeniu tych zmian. Komisja zauważa, że zawiadomienie takie winno zawierać także pouczenie o możliwości i trybie wniesienia skargi do sądu administracyjnego, co daje zainteresowanym stronom możliwość faktycznej realizacji przysługującego im prawa do procesu.

Cdn.

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