

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 II

Nie musimy tańczyć, jak nam organ zagra

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 różnorakimi 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

niezbędne jest jednoczesne przedłożenie opracowania geodezyjnego (innej dokumentacji), to starosta ma prawo od osób zgłaszających zmiany zażądać tych opracowań (dokumentów), a osoby zgłaszające zmiany winny te materiały dostarczyć. Istotne tu jest, że owo żądanie starosty bezpośrednio wynika z faktu nieprzedłożenia tych dokumentów przez właściciela (organ) wraz ze zgłoszeniem zmian, co uniemożliwia realizację zgłoszenia.

Komisja pragnie zaznaczyć, że zupełnie odmienna sytuacja zachodzi w przypadku, gdy właściciel nieruchomości nie przedkłada organowi ewidencyjnemu zgłoszenia, o którym mowa w art. 22 ust. 2 ustawy, lecz zleca wykonanie opracowania geodezyjnego wykonawcy prac geodezyjnych. Z chwilą włączenia do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (PZGiK) sporządzonej dokumentacji geodezyjnej starosta winien z urzędu wprowadzić zmiany do operatu ewidencyjnego (wynikające z załączonego wykazu zmian danych ewidencyjnych). Wobec braku zgłoszenia zmian danych ewidencyjnych starosta nie jest uprawniony do żądania od właściciela nieruchomości jakichkolwiek dokumentów w trybie art. 22 ust. 3

ustawy. Nieuprawnione jest także żądanie starosty dotyczące konieczności złożenia wniosku (zgłoszenia) przez właściciela, a tym bardziej przez wykonawcę pracy geodezyjnej.

Komisja pragnie zwrócić ponadto uwagę, iż obowiązek wynikający z art. 22 ust. 2 ustawy nie dotyczy wykonawców prac geodezyjnych. W związku z powyższym przypadki żądania przez organy ewidencyjne od wykonawców uzupełnienia opracowania geodezyjnego wykazów danych ewidencyjnych o jakiegokolwiek dane ewidencyjne niewynikające ze zlecenia pracy są całkowicie nieuzasadnione. Organ ewidencyjny obowiązek ten winien bowiem egzekwować od właścicieli nieruchomości i innych podmiotów wymienionych w art. 20 ust. 2 pkt 1 i art. 51 ustawy (organów), a nie od wykonawców prac geodezyjnych.

• Obowiązek zgłaszania zmian danych ewidencyjnych

Zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne (PgiK)* osoby, o których mowa w art. 20 ust. 2 pkt 1 i art. 51, są obowiązane zgłaszać właściwemu staroście wszelkie zmiany danych objętych ewidencją gruntów i budynków (EGiB) w terminie 30 dni, licząc od dnia powstania tych zmian. Obowiązek ten nie dotyczy zmian danych objętych EGiB, wynikających z decyzji właściwych organów (ust. 2).

Z kolei art. 22 ust. 3 stanowi, że na żądanie starosty osoby zgłaszające zmiany są obowiązane dostarczyć dokumenty geodezyjne, kartograficzne i inne niezbędne do wprowadzenia zmian w EGiB. Z zapisu tego jednoznacznie wynika, że jeżeli do wykazania w ewidencji gruntów zgłoszonej zmiany

Istotne jest także, że organ administracji w przypadku aktualizacji EGiB – analogicznie jak ma to miejsce w ogólnym postępowaniu administracyjnym – związany jest zakresem złożonego wniosku właściciela (lub zakresem objętym wykazem zmian danych ewidencyjnych). Oznacza to, że organ nie może uzależniać wprowadzenia wnioskowanych zmian do EGiB od przedłożenia przez właściciela bądź wykonawcę pracy dokumentów dotyczących dodatkowych danych ewidencyjnych (nieobjętych wnioskiem lub wykazem zmian danych ewidencyjnych).

Analizując przedmiot opracowania, Komisja pragnie ponadto zauważyć, że zgłoszenie zmian danych ewidencyjnych, o którym mowa w art. 22 ust. 2 ustawy *Pgik*, nie może być traktowane jako wniosek strony o wprowadzenie zmian do EGiB. W rozumieniu Komisji wniosek charakteryzuje się przede wszystkim przymiotem fakultatywności, a więc w żadnym razie nie jest działaniem obligatoryjnym. Wnioskodawca – posiadając inicjatywę do rozporządzania swoim prawem – w zależności od swojej woli z tego prawa może (ale nie musi) skorzystać, nie będąc przy tym do tego w żaden sposób zobowiązany. Zgłoszenie zmian danych ewidencyjnych, wynikające z ww. przepisu ustawy, jest natomiast – bez wątpienia – działaniem obligatoryjnym. Uchylenie się od realizacji tego obowiązku zagrożone jest bowiem sankcjami, o których mowa w art. 48 ust. 1 pkt 5 ustawy.

Różnicę pomiędzy obligatoryjnym zgłoszeniem zmian a wnioskiem strony dotyczącym wprowadzenia zmian do ewidencji wychwycił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, który w wyroku z 14 lipca 2010 r. [III SA/Kr 250/09] stwierdził, że: „Nieprawidłowe jest również wskazanie jako podstawy prawnej wydania zaskarżonej decyzji przepisu art. 22 ust. 2 ustawy. Przepis ten nakłada na właścicieli gruntów i budynków, oraz na osoby wskazane w art. 51 ustawy obowiązek zgłaszania właściwemu staroście wszelkich zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków, w terminie 30 dni licząc od powstania tych zmian. Obowiązek ten nie dotyczy zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków, wynikających z decyzji właściwych organów. **Wniosek wszczynający postępowanie w kontrolowanej sprawie nie był zgłoszeniem**, o którym mowa w art. 22 ust. 2 ustawy, a w sprawie zmiany granicy m. działkami 186/1 i 80/1 nie zapadła żadna decyzja. Powyższe prowadzi do wniosku, że zaskarżona decyzja wydana została z naruszeniem prawa materialnego – art. 22 ust. 2 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, oraz §§ 35, 36, 37, 38, 45 i 46 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia ministra rozwoju regionalnego i budownictwa w sprawie ewidencji gruntów i budynków z dnia 29 marca 2001 r. (Dz.U. Nr 38, poz. 454 ze zm.)”.

Rozróżnienie powyższych trybów wprowadzania zmian do ewidencji pozwala Komisji na sformułowanie kilku kluczowych twierdzeń:

1. Wniosek strony zobowiązuje organ administracji do dokładnego ustalenia treści złożonego żądania, które wyznacza rodzaj sprawy będącej przedmiotem postępowania (czynności). Organ związany jest tym żądaniem, nie mogąc z urzędu dokonać zmiany jego kwalifikacji. Oznacza to przede wszystkim, że organ nie jest uprawniony do żądania przedstawiania dokumentów wykraczających poza przedmiot złożonego wniosku, tj. dotyczących danych ewidencyjnych wnioskiem nieobjętych.

2. Postępowanie administracyjne nie może być wszczęte jednocześnie i z urzędu, i na wniosek strony. Oznacza to w szczególności, że wszczęcie postępowania na wniosek może nastąpić tylko z inicjatywą jednostki mającej legitymację procesową strony. Ponadto wszczęcie postępowania z urzędu wyklucza możliwość wezwania strony do usunięcia braków w trybie art. 64 § 2 kpa stanowiącego, że jeżeli podanie nie czyni zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, należy

wezwać wnoszącego do usunięcia braków w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.

3. Zgłoszenie zmian danych ewidencyjnych w trybie art. 22 ust. 2 ustawy *Pgik* nie uprawnia organu administracji do wszczynania jakiegokolwiek postępowania administracyjnego. Zgłoszenie to bowiem (jak wykazano powyżej) nie jest wnioskiem, a więc brak jest podstaw do wszczynania postępowania „z wniosku” strony. Nie mają zatem także zastosowania przepisy kpa, a – co najwyżej – przepis art. 22 ust. 3 ustawy *Pgik*. Gdy zaś to nie przyniesie oczekiwanych zachowań zobowiązanych podmiotów – przepisy właściwe w sprawach dotyczących wykroczeń, w związku z naruszeniem art. 48 ust. 1 pkt 5 ustawy.

• Wykaz zmian danych ewidencyjnych

Jak przedstawiono to już uprzednio, podstawą do wprowadzania zmian danych ewidencyjnych – w ramach prowadzenia przez starostę EGiB – są w szczególności opracowania geodezyjne i kartograficzne, przyjęte do PZGiK, zawierające wykazy zmian danych ewidencyjnych. Treść § 12 rozporządzenia w sprawie EGiB, enumeratywnie wskazującego podstawy nanoszenia (ewidencjonowania) zmian podmiotowych w ewidencji, odczytywana w powiązaniu z treścią § 46 ust. 2 rozporządzenia określającego przypadki wprowadzania zmian do ewidencji z urzędu pozwoliła Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Białymstoku w wyroku z 19 lutego 2008 r. [II SA/Bk 636/07, Lex nr 480114] na postawienie tezy, że „Zmiany wpisy w ewidencji gruntów i budynków wynikające z opracowań geodezyjnych i kartograficznych (przyjętych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego), zawierające wykazy zmian danych ewidencyjnych **mogą dotyczyć wyłącznie zmian przedmiotowych** (numeracji działek, oznaczenia budynku czy powierzchni gruntu) i nie mogą uzasadniać zmiany danych w zakresie praw podmiotowych do gruntu; wpisy w ewidencji gruntów praw podmiotowych do gruntu wymagają podstawy wynikającej bądź z księgi wieczystej, bądź z ostatecznej decyzji administracyjnej, bądź z aktu notarialnego, bądź z prawomocnego wyroku sądowego”.

Z kolei WSA w Krakowie w postanowieniu z 28 stycznia 2008 r. [III SAB/Kr 15/08] wyjaśnił, że: „Zgodnie z przepisem § 46 ust. 2 pkt 2 wydanego na podstawie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (tj. Dz.U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027 z późn. zm.), Rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów (Dz.U. Nr 34, poz. 454), podstawę wprowadzenia zmian w ewidencji gruntów stanowi może opracowanie geodezyjne i kartograficzne przyjęte do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, zawierające wykaz zmian danych ewidencyjnych. Obowiązujące przepisy ustawy i przepisy wykonawcze posługują się pojęciem **nie »wykazu zmian gruntowych«** lecz pojęciem **wykazu zmian danych ewidencyjnych**. Składniki wykazu zmian danych ewidencyjnych wymienia przepis § 46 ust. 3 rozporządzenia, a należy do nich m.in. (pkt 6) określenie danych ewidencyjnych, które uległy zmianie, z wyszczególnieniem danych dotychczasowych oraz danych aktualnych, a więc takich danych, które uprzednio określono »danymi gruntowymi«

Dopuszczalność wprowadzania zmian danych ewidencyjnych na podstawie „wykazu zmian gruntowych” uznał także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 12 grudnia 2007 r. [III SA/Po 705/07]: „Na podstawie nowych obliczeń powierzchni przedmiotowych działek w dniu [...] sporządzony został **wykaz zmian gruntowych**, który stanowił podstawę dla Starosty do wprowadzenia z urzędu na podstawie § 46 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków przed-

miotowych zmian w ewidencji gruntów i budynków. Powyższe wskazuje zatem, że uczyniono zadość żądaniu skarżącego, gdyż dokonano ponownych obliczeń na podstawie zarysów pomiarowych z lat 1938/1939 i wprowadzono aktualne udokumentowane zmiany do bazy danych ewidencyjnych. Należy zwrócić uwagę na fakt, że zgodnie z powołanym powyżej § 45 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków powyższe czynności są wystarczające do dokonania aktualizacji operatu szacunkowego. Jak słusznie stwierdził organ odwoławczy w zaskarżonej decyzji aktualizacja operatu szacunkowego jest czynnością materialno-techniczną i dla swojej skuteczności nie wymaga wydania decyzji administracyjnej” [w wyroku opublikowanym na stronie internetowej NSA błędnie użyto określenia „operatu szacunkowego”, zamiast „operatu ewidencyjnego” – przyp. aut.].

Komisja podziela ww. pogląd sądów administracyjnych, że wystarczającą podstawą wprowadzania zmian jest załączany do dokumentacji technicznej wykaz zmian gruntowych, będący odpowiednikiem wykazu zmian danych ewidencyjnych w zakresie danych dotyczących gruntów. Za słusznością takiego twierdzenia przemawia fakt, iż zgodnie z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami i rozporządzenia w sprawie trybu i sposobu dokonywania podziałów nieruchomości, przy sporządzaniu dokumentacji podziałowej dołącza się wykaz zmian gruntowych, a nie wykaz zmian danych ewidencyjnych. W ocenie Komisji zakres przedmiotowy wykazu zmian danych ewidencyjnych jest szerszy, gdyż oprócz zmian dotyczących gruntów może zawierać ponadto dane dotyczące budynków i lokali.

Komisja jednocześnie zauważa, że sporządzane przez wykonawców wykazy zmian danych ewidencyjnych winny obejmować wyłącznie działki ewidencyjne będące przedmiotem zgłoszenia danej pracy geodezyjnej. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 19 stycznia 2009 r. [sygn. I OSK 116/08] stwierdził, że: „Sąd pierwszej instancji prawidłowo wskazał przepisy powołanych aktów prawnych, z których wynika, że **stroną postępowania dotyczącego zmiany danych ewidencyjnych**

w szczególności nie może być podstawą zmian dotyczących nieruchomości sąsiadujących (nieobjętych zgłoszeniem pracy geodezyjnej). Wykonawca pracy związany jest bowiem zakresem zlecenia i nie może bez woli właścicieli nieruchomości sąsiadujących sporządzać dokumentacji dotyczących nieruchomości będącej ich własnością. W ocenie Komisji także działanie starosty z urzędu nie usprawiedliwia wprowadzania zmian, które wykraczają poza zakres ściśle określony w zgłoszeniu pracy geodezyjnej, a więc zmian dotyczących nieruchomości sąsiadujących. W szczególności Komisja negatywnie ocenia żądania niektórych starostów, kierowane do wykonawców prac, dotyczące sporządzania wykazów zmian danych ewidencyjnych dotyczących sąsiadujących działek ewidencyjnych, a zwłaszcza rzekomej konieczności obliczania powierzchni tych działek.

• Dane ewidencyjne, zmiana danych ewidencyjnych

Komisja pragnie zwrócić uwagę, że niektóre zapisy ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne* oraz rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków posługują się terminami wieloznacznymi, co może prowadzić do niewłaściwego zrozumienia omawianej problematyki. Do takich terminów niewątpliwie należy zaliczyć pojęcia „danych ewidencyjnych” oraz „zmian danych ewidencyjnych”. I tak pod pojęciami tymi należy rozróżnić:

1. Informacje o gruntach, budynkach i lokalach (informacje w zakresie danych przedmiotowych), a także informacje o właścicielach (informacje w zakresie danych podmiotowych), czyli informacje, o których mowa w art. 20 ustawy. Zmiany danych ewidencyjnych – w rozumieniu tego przepisu – dotyczą więc zdarzeń faktycznych (na gruncie) i zdarzeń o charakterze prawnym (wydania decyzji itp.). Zmiany te winny być zgłaszane do organu prowadzącego EGiB pod groźbą sankcji, o których mowa w art. 48 ust. 1 pkt 5 ustawy.

2. Zapisy w komputerowej bazie danych ewidencyjnych, o której mowa w § 3 rozporządzenia w sprawie EGiB. Zmiany (w) danych ewidencyjnych polegają w tym przypadku na zastąpieniu danych ewidencyjnych (wpisów) dotychczasowych danymi (wpisami) wynikającymi z przedłożonych organowi ewidencyjnemu dokumentów uzasadniających te wpisy.

Przykładem ilustrującym znaczenie tych pojęć jest § 48 rozporządzenia dotyczący zasad prowadzenia przez organ ewidencyjny „Dziennika zgłoszeń zmian”, gdzie obok danych ewidencyjnych (a więc będących przedmiotem zgłoszenia, wniosku lub działania organu z urzędu) zamieszcza się datę wprowadzenia (przez organ ewidencyjny) zmian (w bazie danych ewidencyjnych) lub datę podjęcia decyzji o odmowie wprowadzenia zmian czy też datę sporządzenia zawiadomienia o zmianach (o wprowadzeniu zmian w bazie danych ewidencyjnych).

Komisja jednocześnie zauważa, że mimo iż prowadząca posługuje się odrębnymi terminami „zmiana” i „aktualizacja”, to w stosunku do dokonywania zmian (wpisów) w bazie danych ewidencyjnych, zmian w operacie ewidencyjnym (w zakresie zmian przedmiotowych) czy też dokonywania zmian w EGiB (w ujęciu ogólnym) pojęcia „zmiana” i „aktualizacja” są tożsame. Za takim ich rozumieniem świadczy chociażby zapis § 45 ust. 1 rozporządzenia, który stanowi, że „aktualizacja operatu ewidencyjnego następuje poprzez wprowadzanie udokumentowanych zmian do bazy danych ewidencyjnych”. Za poprawnością takiej interpretacji wymienionych terminów przemawia też ich znaczenie językowe. W szczególności aktualizacja ja-

Jedyną przesłanką pozwalającą organowi ewidencyjnemu na wszczynanie i prowadzenie postępowania administracyjnego – zamiast dokonania zmiany w operacie ewidencyjnym w trybie czynności materialno-technicznej – jest usunięcie przeszkód uniemożliwiających wprowadzenie zmiany właśnie w tym uproszczonym trybie.

jest tylko właściciel lub inne podmioty władające konkretną działką ewidencyjną. Przmiot strony nie przysługuje natomiast właścicielowi sąsiedniej nieruchomości. Wbrew stanowisku autora skargi kasacyjnej z powołanych przez niego przepisów, ani żadnych innych przepisów prawa powszechnie obowiązującego **nie wynikają uprawnienia właściciela nieruchomości do skutecznego żądania od organu prowadzącego ewidencję gruntów dokonania lub zaniechania czynności związanych ze zmianą wpisu dotyczącego sąsiedniej działki ewidencyjnej”.**

Zdaniem Komisji z powyższego orzeczenia NSA wynika także pośrednio, że opracowywana przez wykonawców dokumentacja geodezyjna stanowić może podstawę dokonania aktualizacji danych ewidencyjnych wyłącznie w zakresie zgłoszenia pracy,

kierunków bazy danych polega de facto na zmianie dotychczasowej jej zawartości. Na tożsamość tych pojęć zwrócił uwagę np. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z 5 lipca 2011 r. [sygn. III SA/Kr 1171/10], w którym stwierdził, że: „Dokonując ponownie **aktualizacji operatu ewidencji gruntów i budynków** w części dotyczącej działek objętych zaskarżonym rozstrzygnięciem organy winny mieć na uwadze, że **zmiany w operacie ewidencji gruntów i budynków stanowią w istocie aktualizację danych ewidencyjnych** i mogą być dokonywane tylko w sposób i na warunkach określonych przepisami rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Rozstrzygnięcie zaś powinno szczegółowo określać, której części operatu zmiana dotyczy i powoływać jedną z podstaw, o których mowa w § 46 ust. 2 pkt. 1-4 rozporządzenia”.

Komisja pragnie przy tym podkreślić, iż nie należy utożsamiać pojęcia „operatu ewidencyjnego” z pojęciem „ewidencji gruntów i budynków”. O ile bowiem ewidencja gruntów rejestruje informacje o charakterze podmiotowym i przedmiotowym, to operat ewidencyjny – zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy PgiK – dotyczy wyłącznie danych o charakterze przedmiotowym.

● Ustalenie granic działek ewidencyjnych w trybie przepisów rozporządzenia w sprawie EGİB a aktualizacja operatu ewidencyjnego

Główny geodeta kraju w znanych Komisji pismach (KN 5024-70/08 z 24 września 2008 r., KN-5024-74/10 z 11 marca 2011 r. oraz KN 5030-117/10-11 z 15 września 2011 r.) informuje, że w przypadku stwierdzenia, iż brak jest danych określających jednoznaczny przebieg granic, ich ustalenie może nastąpić w postępowaniu o rozgraniczenie nieruchomości albo **w trybie § 37 rozporządzenia ministra rozwoju regionalnego i budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków**. Nadmienić należy, że Komisja podziela takie stanowisko, które ma pełne uzasadnienie w obowiązującym prawie, a także w licznych orzecznictwie sądów administracyjnych. W piśmie KN-5024-74/10 z 11 marca 2011 r. skierowanym do Polskiego Towarzystwa Geodezyjnego GKG stwierdza:

„Dane dotyczące przebiegu granic działek ewidencyjnych pozyskane w trybie określonym w §§ 37-39 rozporządzenia mogą stanowić podstawę dla innych opracowań, np. dla czynności przyjęcia granic nieruchomości podlegającej podziałowi, **po uprzednim wykazaniu ich w ewidencji gruntów i budynków**. Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 z późn. zm.) nie zawiera przepisów określających tryb oraz procedury aktualizacji ewidencji gruntów i budynków, ani też nie odsyła w tym zakresie do innych przepisów, w tym przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Kwestie te regulują jedynie przepisy §§ 45-47 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków. W świetle tych przepisów **aktualizacja operatu ewidencyjnego może być dokonywana w drodze czynności materialno-technicznych lub w przypadku gdy aktualizacja operatu ewidencyjnego wymaga wyjaśnień zainteresowanych lub uzyskania dodatkowych dowodów, w drodze decyzji administracyjnej** (§ 47 ust. 3 rozporządzenia). W ocenie Głównego Geodety Kraju w przypadku, gdy podstawą dokonania zmian w operacie ewidencyjnym jest opracowanie geodezyjne i kartograficzne, przyjęte do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego a jednocześnie brak dowodów wskazujących, że treść tej dokumentacji jest znana zainteresowanym, to **zgodnie z ww. wymienionym § 47 ust. 3 zachodzi konieczność uzyskania dodatkowego dowodu jakim jest stanowisko zainteresowanych w sprawie tej dokumen-**

tacji, co wymaga wszczęcia postępowania administracyjnego. Wykorzystanie jakiegokolwiek dokumentacji geodezyjnej jako źródła danych ewidencyjnych, a w szczególności danych punktów granicznych i granic nieruchomości, musi być poprzedzone analizą pod kątem jej wiarygodności, poprawności merytorycznej oraz zgodności z obowiązującymi standardami technicznymi. Za przeprowadzenie tej analizy odpowiedzialny jest organ prowadzący ewidencję gruntów i budynków”.

Wielu geodetów powiatowych, wykonujących bezpośrednio zadania starosty w odniesieniu do aktualizacji operatu ewidencyjnego, stosuje się do takiej właśnie wykładni prawa i wszczynają postępowanie administracyjne, kończąc je wydaniem decyzji. W niektórych powiatach regułą jest, że wydawanie decyzji o wprowadzeniu zmian dotyczących ustalenia granic działek ewidencyjnych jest obligatoryjne, gdyż – zdaniem niektórych organów ewidencyjnych – skutkiem tej procedury jest zmiana dotychczasowego przebiegu granic, co winno być jakoby zatwierdzone decyzją administracyjną. Motywem do takich działań jest najczęściej całkowicie błędna interpretacja pojęcia granic działki pomijająca fakt, że działka to część gruntu, a nie część mapy. **W praktyce bowiem nie zmieniają się ustalone granice działek, lecz tylko ich opis (obraz na mapie).**

Komisja w zdecydowany sposób uznaje taką interpretację GKG i takie zachowania geodetów powiatowych za błędne i niezgodne z prawem. W szczególności należy bowiem wskazać, że:

1. Ustalenia granic działek ewidencyjnych w ww. trybie – zgodnie z treścią § 38 ust. 2 rozporządzenia w sprawie EGİB – dokonuje wykonawca na podstawie złożonych do protokołu granicznego zgodnych oświadczeń woli osób, które stały się na gruncie, a nie, jak błędnie to interpretuje GKG, z woli wszystkich osób mających interes prawny. Innymi słowy, jedynie osoby, które stały się w określonym w zawiadomieniu miejscu i terminie, kształtują stosunek prawny polegający na ustaleniu granic działek ewidencyjnych. Całkowicie błędne jest zatem stanowisko GKG, z którego wynika, że warunkiem koniecznym ustalenia granic działek ewidencyjnych miałoby być rzekomo zapoznanie z treścią dokumentacji (i uzyskiwanie zgody) wszystkich osób zainteresowanych, co miałoby być uzasadnieniem wszczynania w tym celu postępowania administracyjnego przez organ ewidencyjny. Komisja pragnie zauważyć, że strony miały możliwość brania czynnego udziału w procedurze ustalenia granic działek ewidencyjnych, o czym były przez wykonawcę zawiadomione zgodnie z prawem, którego wykonawca miał obowiązek przestrzegać. Każda ze stron miała zarówno uprawnienie, aby z tej możliwości skorzystać, jak i uprawnienie do niebrania udziału w przedmiotowych czynnościach. Warto podkreślić, że zapoznanie stron z całością dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej przyjmowanej do zasobu nie jest jakąkolwiek standardową praktyką, o czym może świadczyć chociażby brak takiego wymogu w procedurze rozgraniczeniowej. Ponadto warto wskazać, że „dowód z opinii zainteresowanych”, o którym wspomina GKG w swoim stanowisku, nie jest znany procedurze postępowania administracyjnego. Rozstrzygnięcie sprawy indywidualnej organ winien opierać na obowiązujących przepisach prawa oraz ustalonym stanie faktycznym sprawy, a nie na „stanowiskach stron”. Ponadto jakiegokolwiek wyjaśnienia i zbieranie dowodów prowadzone przez starostę w postępowaniu administracyjnym w przedmiocie wprowadzenia zmian do operatu ewidencyjnego, które odbywa się z oczywistych względów bez obecności uprawnionego geodety, winno dotyczyć wyeliminowania przesłanek uniemożliwiających wprowadzenie tych zmian do ewidencji, a nie rozpatrywania poprawności ustalenia granic przez wykonawcę (geodetę).

2. Ustalenie granic działek ewidencyjnych dokonywane jest wyłącznie przez wykonawcę pracy geodezyjnej i, w odróżnie-

niu od ustalenia granic w trybie rozgraniczeniowym, organ administracji (tutaj starosta) nie ma jakichkolwiek uprawnień do weryfikacji poprawności ustalenia granic, jak ma to miejsce przy rozgraniczeniu nieruchomości (ocena dokonywana przez wójta, burmistrza lub prezidenta miasta). Starosta co najwyżej – i to w procedurze przyjmowania dokumentacji technicznej do zasobu, a nie podczas aktualizacji operatu ewidencyjnego – może zakwestionować przyjęty tryb w przypadku, gdy ustalenie granic jest niedopuszczalne z uwagi na istnienie w zasobie wiarygodnych i wystarczających dokumentów określających przebieg tych granic.

3. Badanie zasadności ustalania granic działki ewidencyjnej – co do zasady – nie dotyczy działki ewidencyjnej jako całości, ale konkretnych (konkretniej) granic tej działki, tj. wymagających ustalenia. W praktyce może się bowiem okazać, że jedynie niektóre granice wymagają ustalenia, podczas gdy inne takiego ustalenia nie wymagają.

4. Organy służby geodezyjnej i kartograficznej, w tym GKG, zdają się nie rozumieć, że przyjęcie dokumentacji do PZGiK skutkuje domniemaniem zgodności sporządzonego operatu technicznego z obowiązującymi przepisami i standardami technicznymi z zakresu geodezji i kartografii, a sporządzony uprzednio protokół kontroli stanowi urzędowy dowód stwierdzonych w nim okoliczności – w rozumieniu art. 76 ust. 1 kpa. Podważenie tego domniemania wymaga przeprowadzenia

go postępowania, w szczególności powodowało konieczność zgłaszania odrębnej pracy geodezyjnej.

Komisja w szczególny sposób pragnie uwydatnić przedstawiony problem, gdyż w praktyce okazuje się, że starostwa powiatowe właśnie ustalanie granic działek ewidencyjnych najczęściej „zatwierdzają” poprzez wydawanie decyzji administracyjnych. Praktyka ta jest nieprawidłowa i winna zostać wyeliminowana. Nieuzasadnione prowadzenie tych postępowań w znaczący sposób wydłuża wykonywanie czynności geodezyjnych bądź wręcz je blokuje. Wszczywanie postępowań administracyjnych w przedmiocie wprowadzenia zmian do operatu ewidencyjnego jest bowiem odstępstwem od ogólnej reguły wprowadzania zmian w trybie czynności materialno-technicznej. Postępowania takie muszą mieć na celu wyłącznie usunięcie przeszkód uniemożliwiających dokonanie aktualizacji, a nie – jak pojmują to niektóre starostwa – wydanie decyzji administracyjnych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku IV SA/Wa 1853/08 stwierdził, że „*Tę drugą formę rozstrzygnięcia, zgodnie z przepisem § 47 ust. 3 rozporządzenia stosuje organ wtedy, gdy aktualizacja operatu ewidencyjnego wymaga wyjaśnień zainteresowanych lub uzyskania dodatkowych dowodów. Wówczas starosta przeprowadza w sprawie tej aktualizacji postępowanie administracyjne stosownie do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, które nakładają na organ obowiązki dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do załatwienia sprawy przez wyczerpujące zebranie i rozpatrzenie całego materiału dowodowego (art. 7, art. 77 k.p.a.). Postępowanie to zakończy się decyzją wprowadzającą zmiany lub odmawiającą wprowadzenia zmiany*”.

W ocenie Komisji ww. orzeczenie WSA po raz kolejny dowodzi, że wszczywanie postępowania administracyjnego w przedmiocie wprowadzenia zmian do operatu ewidencyjnego ma na celu uzyskanie wyjaśnień bądź dowodów, które nie są dostępne organowi, a które uniemożliwiają wprowadzenie zmiany. Prowadzenie bowiem postępowania, w którym organ nie zabiega (i nie uzyskuje) o niezbędne wyjaśnienia od zainteresowanych i nie uzupełnia materiału dowodowe-

go, świadczy w sposób ewidentny o bezzasadności prowadzonego postępowania administracyjnego.

Komisja pragnie też zauważyć, iż opracowania geodezyjne przyjęte do zasobu, a zawierające protokoły graniczne dokumentujące czynności ustalenia granic w trybie przepisów rozporządzenia w sprawie EGiB, w żadnym razie nie powinny być przez organy ewidencyjne traktowane w sposób „szczególny”. Opracowania te bowiem – z punktu widzenia organu ewidencyjnego – winny mieć (bo mają) identyczny status i znaczenie, jak wszystkie inne opracowania geodezyjne przyjęte do zasobu, które są podstawą do aktualizacji operatu ewidencyjnego. Tryb wprowadzania zmian do operatu ewidencyjnego wynikających z opracowania dotyczącego inwentaryzacji budynku niczym nie różni się od trybu wprowadzania zmian wynikających z opracowania, którego elementem było ustalenie granic działek ewidencyjnych. W ocenie komisji wszczywanie postępowania i wydawanie decyzji administracyjnej wyłącznie dlatego, że dokumentacja przyjęta do zasobu zawiera „komponent” ustalenia granic działek ewidencyjnych, jest działaniem patologicznym, które nie powinno mieć miejsca.

Cdn.

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

Brak jest jakiejkolwiek podstawy prawnej do twierdzenia, jakoby wykorzystanie danych wynikających z przeprowadzonej procedury ustalenia granic działek ewidencyjnych w wykonywanym opracowaniu wymagało uprzedniego ujawniania tych danych w EGiB.

przeciw dowodu (patrz cytowany już wyrok WSA w Warszawie z 25 listopada 2010 r., sygn. IV SA/Wa 1755/10). Oznacza to w szczególności, że kontrolę zgodności opracowań geodezyjnych z obowiązującymi przepisami starosta winien dokonywać w procedurze przyjmowania jej do zasobu, a nie dopiero na etapie wprowadzania zmian do ewidencji gruntów. W ocenie Komisji wielu starostów całkowicie nie rozróżnia swojej podwójnej roli: tej wynikającej z przepisów rozporządzenia w sprawie zgłaszania prac od tej wynikającej z przepisów rozporządzenia w sprawie EGiB. W ocenie Komisji każdy przypadek zakwestionowania przez organ ewidencyjny poprawności włączonej do zasobu dokumentacji geodezyjnej z uwagi na stwierdzenie niezgodności z obowiązującymi przepisami i standardami technicznymi świadczy wyłącznie o tym, że starosta nie dopełnił swoich obowiązków kontrolnych na etapie przyjmowania dokumentacji do zasobu. Komisja PTG z ww. powodów całkowicie nie podziela opinii prezentowanej przez GKG.

5. Brak jest jakiejkolwiek podstawy prawnej do twierdzenia, jakoby wykorzystanie danych wynikających z przeprowadzonej procedury ustalenia granic działek ewidencyjnych w wykonywanym opracowaniu (np. w ramach podziału nieruchomości) wymagało uprzedniego ujawniania tych danych w ewidencji gruntów i budynków. Komisja nie widzi też uzasadnienia do wymagań niektórych starostw powiatowych, aby ustalanie granic działek ewidencyjnych wymagało oddzielne-