

ORZECZNICTWO W SPRAWACH SAMORZĄDOWYCH

KWARTALNIK
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

3/2016

 Wolters Kluwer



CENA 93,00 zł
(w tym 5% VAT)
ISSN 1232-7107
INDEX 374768
PKWiU 2008 58.14.12.0

REGIONALNE IZBY OBRACHUNKOWE

Budżet i jego zmiany. Kontrola wykonania	
Rezerwa na zarządzanie kryzysowe (omówienie: Ryszard Paweł Krawczyk)	80
Uchwała nr 2/6/2016 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu z 27 stycznia 2016 r.	80
Udzielenie pomocy finansowej jednostce samorządu terytorialnego (omówienie: Ryszard Paweł Krawczyk)	83
Uchwała nr 113.2016 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z 12 stycznia 2016 r.	83
Pomoc udzielana spółkom wodnym (omówienie: Ryszard Paweł Krawczyk)	86
Uchwała nr 51/II/2016 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z 21 stycznia 2016 r.	86
Dotacje dla przedszkoli i szkół (omówienie: Ryszard Paweł Krawczyk)	89
Uchwała nr 9/2016 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach z 27 stycznia 2016 r.	89
Uchwała nr 89/2015 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach z 16 grudnia 2015 r.	92
Uchwała nr 4/348/2016 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z 24 lutego 2016 r.	96
Dotacja celowa do budowy przydomowych oczyszczalni ścieków (omówienie: Ryszard Paweł Krawczyk)	100
Uchwała nr 19/2016 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze z 26 stycznia 2016 r.	100

GŁOSY

Tomasz Szewc, Termin wniesienia samorządowej skargi powszechnej.....	102
Głosa krytyczna do uchwały siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 kwietnia 2007 r. (II OPS 2/07)	102
Paweł Daniel, Jednostka samorządu terytorialnego jako strona postępowania nadzwyczajnego prowadzonego przez organ wyższego stopnia	108
Komentarz do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 maja 2015 r. (I OSK 2188/13).....	108
Adam Ostapski, Pozostawanie przez osobę niepełnosprawną w związku małżeńskim z osobą, która formalnie nie legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, jako przesłanka negatywna dla przyznania zastępnemu osoby niepełnosprawnej zasiłku dla opiekuna	114
Głosa krytyczna do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 19 lutego 2015 r. (IV SA/Wr 924/14)	114
Artur Kokoszkiewicz, Niezbędny zakres współdziałania podatnika i organu podatkowego dla obiektywnego rozstrzygnięcia sprawy podatkowej	120
Głosa częściowo krytyczna do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 17 lutego 2016 r. (I SA/Kr 2011/15)	120
Dariusz Felcenloben, Umorzenie postępowania administracyjnego w sprawie zmiany w ewidencji gruntów i budynków	128
Głosa krytyczna do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 25 lutego 2015 r. (II SA/Ke 45/15)	128
Wykaz aktów prawnych	138
Skorowidz rzeczowy	140

Umorzenie postępowania administracyjnego w sprawie zmiany w ewidencji gruntów i budynków

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 25 lutego 2015 r. (II SA/Ke 45/15)

Skład orzekający: przewodniczący – sędzia WSA Beata Ziomek, sędzia WSA Renata Detka (sprawozdawca), sędzia WSA Sylwester Miziołek.

- 1) Przepis § 37 i n. rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29.03.2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków nie mają zastosowania w przypadku aktualizacji danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków. Znajdują się one bowiem w rozdziale 2 rozporządzenia, dotyczącym wyłącznie zakładania ewidencji gruntów i budynków. Natomiast prowadzenie ewidencji gruntów i budynków oraz szczegółowe zasady zmiany danych ewidencyjnych regulują przepisy kolejnego rozdziału rozporządzenia zawarte w § 44–58.
- 2) Stosownie do § 39 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków ustalenia przebiegu granic działek ewidencyjnych, w tym położenia wyznaczających je punktów granicznych, wykonawca dokonuje na podstawie zgodnych wskazań właścicieli lub użytkowników wieczystych tych działek albo osób władających tymi działkami na zasadach samoistnego posiadania, potwierdzonych ich zgodnym oświadczeniem złożonym do protokołu ustalenia przebiegu granic działek ewidencyjnych. Brak zgodnych wskazań zainteresowanych stron w tym zakresie uniemożliwia ustalenie granic działek ewidencyjnych, a tym samym wszczęte postępowanie administracyjne w sprawie wprowadzenia zmiany w ewidencji gruntów i budynków, polegającej na ustaleniu przebiegu granic pomiędzy działkami, staje się bezprzedmiotowe i, jako takie, podlega umorzeniu na podstawie art. 105 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego

Dariusz Felcenloben

Głosa (krytyczna)

1 W glosowanym wyroku¹ Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach, po rozpoznaniu skargi na decyzję Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego przedmiocie umorzenia postępowania w sprawie zmiany w ewidencji gruntów i budynków, orzekł o jej oddaleniu.

Glosowane orzeczenie zapadło na kanwie następującego stanu faktycznego. Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartogra-

ficznego, po rozpatrzeniu odwołania jednej ze stron postępowania, utrzymał w mocy decyzję starosty orzekającą o umorzeniu postępowania administracyjnego wszczętego z urzędu, w sprawie wprowadzenia zmiany w ewidencji gruntów i budynków polegającej na ustaleniu przebiegu granic pomiędzy działką X a działkami sąsiednimi, w oparciu o zgodne oświadczenie woli stron złożone do protokołu ustalenia granic do celów ewidencji gruntów i budynków i załączonego szkicu granicznego, na podstawie dokumentacji geodezyjnej opracowanej przez geodetę uprawnionego, przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

Ze zgromadzonej w sprawie dokumentacji wynika, że wykonawca prac (geodeta uprawniony) przed przystąpieniem do ich realizacji

¹ Wyrok WSA w Kielcach z 25.02.2015 r. (II SA/Ke 45/15), <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

dokonał analizy materiałów, pozyskanych z Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej, w zakresie, o którym mowa w § 6 rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 9.11.2011 r. w sprawie standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowania i przekazywania wyników tych pomiarów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego². Ustalił, że dane dotyczące przebiegu granic przedmiotowej działki X z działkami sąsiednimi nie odpowiadały obowiązującym standardom technicznym, o których mowa w § 61 rozporządzeniu Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29.03.2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków³, lub nie zawierały jednoznacznych i wiarygodnych danych umożliwiających wyznaczenie w terenie położenia punktów granicznych, na zasadach określonych w art. 39 ust. 5 ustawy z 17.05.1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne⁴. Wyniki tej analizy zostały zweryfikowane w trakcie wywiadu terenowego przeprowadzonego na zasadach i zakresie ustalonym przepisami § 7 r.s.t.d.

W zaistniałej sytuacji faktycznej podjął on działania zmierzające do ustalenia granic działek ewidencyjnych, w trybie i na zasadach określonych § 37 i n. r.e.g.b., w trakcie których wykorzystał zgromadzoną w sprawie dokumentację archiwalną.

Ze zgromadzonej dokumentacji w sprawie wynika, że:

- 1) zainteresowane strony zostały prawidłowo zawiadomione o czynnościach ustalenia

przebiegu granic działek ewidencyjnych w trybie § 38 r.e.g.b.;

- 2) granice przedmiotowej działki ewidencyjnej nr X z działkami sąsiednimi zostały ustalone w trybie § 39 ust. 2 i 3 r.e.g.b., na podstawie zgromadzonej w sprawie dokumentacji, a także oświadczeń części stron obecnych podczas wykonywania tych czynności;
- 3) z czynności ustalenia przebiegu granic działek ewidencyjnych został spisany 18 i 24.09.2013 r. protokół graniczny, z którego wynika, że jedynie część zainteresowanych w sprawie stron wzięła w nich udział⁵;
- 4) po zakończeniu czynności terenowych 1.10.2013 r. jedna ze stron dostarczyła wykonawcy prac oświadczenie, w którym stwierdziła, że „uznaje za nieważne wyznaczenie punktu granicznego położonego w obrębie jego działki nr (...) i działek sąsiednich, to jest działki nr (...) oraz nie zgadza się z ustalonym przebiegiem granicy, w wyniku którego jego działka staje się węższa o około 1 m”.

Wyniki prac geodezyjnych (operat techniczny) przekazane zostały do właściwego organu służby geodezyjnej i kartograficznej i po ich pozytywnej weryfikacji, przeprowadzonej w trybie, o którym mowa w art. 12b p.g.k., 4.10.2014 r. włączone do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

Sporządzona przez wykonawcę prac dokumentacja stanowiła podstawę wszczęcia z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie „wprowadzenia zmiany w ewidencji gruntów i budynków, polegającej na ustaleniu przebiegu granic pomiędzy działką X, a działkami sąsiednimi”. Po przeprowadzeniu postępowania dowodowego starosta decyzją z 9.09.2014 r. orzekł o jego umorzeniu.

Od wydanej decyzji jedna ze stron wniosła odwołanie, żądając „usunięcia słupków gra-

² Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 9.11.2011 r. w sprawie standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowania i przekazywania wyników tych pomiarów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (Dz. U. Nr 263, poz. 1572), dalej: r.s.t.d.

³ Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29.03.2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1034 ze zm.), dalej: r.e.g.b.

⁴ Ustawa z 17.05.1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 520 ze zm.), dalej: p.g.k.

⁵ Zgodnie z § 38 ust. 2 pkt 3 r.e.g.b. nieusprawiedliwiona nieobecność strony nie stanowi przeszkody w przeprowadzeniu czynności ustalenia granic działek ewidencyjnych.

nicznych i pozostawienie granicy pomiędzy działką będącej jego własnością, a działkami sąsiednimi, zgodnie z danymi pochodzącymi z operatu technicznego o nr (...)”.

Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego, rozpatrując złożone odwołanie, stwierdził, że:

- 1) w jego ocenie istniała dokumentacja archiwalna dotycząca przebiegu granic nieruchomości, na podstawie której uprawniony geodeta mógł wyznaczyć punkty graniczne ujawnione uprzednio w ewidencji gruntów i budynków,
- 2) wobec braku zgodnych wskazań wszystkich zainteresowanych stron nie było podstaw do ustalania przebiegu granicy pomiędzy nieruchomościami, a tym samym wprowadzania zmiany w ewidencji gruntów i budynków w przedmiocie ustalenia przebiegu granicy pomiędzy działką nr X a działkami sąsiednimi,
- 3) w związku z brakiem podstaw do ustalenia granic działek oraz brakiem zgodnych wskazań wszystkich zainteresowanych stron w przedmiocie ustalenia przebiegu granic tych działek, potwierdzonych ich zgodnym oświadczeniem złożonym do protokołu ustalenia przebiegu granic działek ewidencyjnych

– postępowanie zakończone wydaniem zaskarżonej decyzji starosty z 9.09.2014 r. od samego początku było bezprzedmiotowe.

Od wydanej decyzji została wniesiona skarga do WSA, w której przywołano te same argumenty, co w odwołaniu od decyzji starosty.

Dokonując oceny zaskarżonego rozstrzygnięcia, WSA nie dopatrył się naruszeń prawa skutkujących koniecznością uchylecia lub stwierdzenia nieważności decyzji objętej skargą (art. 145 § 1 i 2 ustawy z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przez sądami administracyjnymi)⁶. Przedmiotem kontroli była decyzja umarzająca wszczęte z urzędu postępowanie admi-

nistracyjne w sprawie wprowadzenia zmiany w ewidencji gruntów i budynków, polegające na ustaleniu przebiegu granic pomiędzy działką nr X a działkami sąsiednimi. Podstawą podjęcia takiego rozstrzygnięcia było ustalenie przez organ, że toczące się postępowanie, o jakim wyżej mowa, stało się bezprzedmiotowe.

W uzasadnieniu głosowanego orzeczenia WSA ustalił, że przepis § 37 i n. r.e.g.b. „nie ma zastosowania w przypadku aktualizacji danych zawartych w ewidencji. Znajdują się one bowiem w rozdziale 2 rozporządzenia, dotyczącym wyłącznie zakładania ewidencji gruntów i budynków. Natomiast prowadzenie ewidencji gruntów i budynków oraz szczegółowe zasady zmiany danych ewidencyjnych regulują przepisy kolejnego rozdziału rozporządzenia zawarte w § 44–58”. Sąd stwierdził konsekwentnie, że związku z tym, iż dla przedmiotowego obszaru ewidencja gruntów i budynków już została założona, a postępowanie w sprawie toczyło się w przedmiocie wprowadzenia zmiany w tej ewidencji, które mogą być w niej nanoszone wyłącznie w trybie aktualizacji lub modernizacji na podstawie przepisów zamieszczonych w rozdziale 3 r.e.g.b., było ono od początku bezprzedmiotowe, albowiem w trybie § 37 i n. r.e.g.b. nie można dokonywać zmian w ewidencji gruntów.

Ponadto WSA zauważył, że „gdyby nawet przyjąć, że postępowanie administracyjne w sprawie prowadzone było na podstawie właściwego przepisu – jak uznały organy obu instancji – to i tak podlegało ono umorzeniu z innych przyczyn”. Zdaniem WSA stosownie do § 39 ust. 1 r.e.g.b. ustalenia przebiegu granic działek ewidencyjnych, w tym położenia wyznaczających je punktów granicznych, wykonawca dokonuje na podstawie zgodnych wskazań właścicieli lub użytkowników wieczystych tych działek albo osób władających tymi działkami na zasadach samoistnego posiadania, potwierdzonych ich zgodnym oświadczeniem złożonym do protokołu ustalenia przebiegu granic działek ewidencyjnych. Brak zgodnych wskazań zainteresowanych stron w tym zakresie uniemożliwia ustalenie granic działek

⁶ Ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przez sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 718 ze zm.).

ewidencyjnych, a tym samym wszczęte postępowanie administracyjne w sprawie wprowadzenia zmiany w ewidencji gruntów i budynków, polegającej na ustaleniu przebiegu granic pomiędzy działką nr X a działkami sąsiednimi, stało się bezprzedmiotowe i, jako takie, podlegało umorzeniu na podstawie art. 105 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego⁷.

2 Odnosząc się do głosowanego wyroku, należy w pierwszej kolejności przywołać przepisy regulujące omawiane zagadnienie. Zgodnie z art. 22 ust. 1 p.g.k. ewidencję gruntów i budynków prowadzą starostowie, których zadaniem jest, stosownie do § 44 pkt 2 r.e.g.b., utrzymanie operatu ewidencyjnego w stanie aktualności, tj. zgodności z dostępnymi dla organu dokumentami i materiałami źródłowymi. Aktualizacja operatu ewidencyjnego następuje przez wprowadzanie udokumentowanych zmian do bazy danych ewidencyjnych w celu (§ 45 ust. 1 r.e.g.b.):

- 1) zastąpienia danych niezgodnych ze stanem faktycznym, stanem prawnym lub obowiązującymi standardami technicznymi odpowiednimi danymi zgodnymi ze stanem faktycznym lub prawnym oraz obowiązującymi standardami technicznymi;
- 2) ujawnienia nowych danych ewidencyjnych;
- 3) wyeliminowania danych błędnych.

Stosownie do art. 24 ust. 2a p.g.k. informacje zawarte w ewidencji gruntów i budynków podlegają aktualizacji:

- 1) z urzędu, jeżeli zmiany tych informacji wynikają z:
 - a) przepisów prawa,
 - b) dokumentów, o których mowa w art. 23 ust. 1–4, w tym zgłoszeń dotyczących zmiany sposobu użytkowania budynku lub jego części, o którym mowa w art. 71 ust. 2 ustawy z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane⁸,

- c) materiałów zasobu,
 - d) wykrycia błędnych informacji;
- 2) na wnioski uprawnionych podmiotów, o których mowa w art. 20 ust. 2 pkt 1, lub władających gruntami na zasadach samostannego posiadania.

Zgodnie z art. 24 ust. 2b p.g.k. aktualizacja informacji zawartych w ewidencji gruntów i budynków następuje:

- 1) w drodze czynności materialno-technicznej na podstawie:
 - a) przepisów prawa,
 - b) wpisów w księgach wieczystych,
 - c) prawomocnych orzeczeń sądu,
 - d) ostatecznych decyzji administracyjnych,
 - e) aktów notarialnych,
 - f) zgłoszeń budowy budynku, zawiadomień o zakończeniu budowy budynku oraz zgłoszeń rozbiórki budynku, o których mowa odpowiednio w art. 30, art. 54 oraz art. 31 ust. 1 p.b., oraz zgłoszeń dotyczących zmiany sposobu użytkowania budynku lub jego części, o których mowa w art. 71 ust. 2 p.b., do których właściwy organ nie wniósł sprzeciwu,
 - g) wpisów w innych rejestrach publicznych,
 - h) wniosku zainteresowanego podmiotu ewidencyjnego i wskazanej w tym wniosku dokumentacji geodezyjnej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, jeżeli wnioskowana zmiana obejmuje informacje gromadzone w ewidencji gruntów i budynków dotyczące nieruchomości znajdujących się w wyłącznym władaniu wnioskodawcy albo wnioskodawców;
- 2) w drodze decyzji administracyjnej – w pozostałych przypadkach.
Zmiana w katastrze nieruchomości może być dokonana w wyniku:
 - 1) przeprowadzenia postępowania rejestrowego – zakończonego czynnością o charakterze materialno-technicznym, w przy-

⁷ Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.), dalej: k.p.a.

⁸ Ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 290 ze zm.), dalej: p.b.

- padkach określonych w art. 24 ust. 2b pkt 1 p.g.k.;
- 2) przeprowadzenia postępowania administracyjnego w przypadkach, o których mowa w art. 24 ust. 2b pkt 1 p.g.k., zakończonego decyzją:
- a) odmawiającą wpisu w rejestrze (art. 24 ust. 2c p.g.k.),
 - b) o wpisie do rejestru (art. 24 ust. 2b pkt 2 p.g.k.),
 - c) umarzającą postępowanie administracyjne (art. 105 k.p.a.) – na zasadach ogólnych.

Inicjatywa wszczęcia postępowania w sprawie aktualizacji danych ewidencyjnych należy zarówno do organu rejestrowego (starosty), jak i do podmiotów posiadających interes prawny w tym zakresie, tj. osób, organów i jednostek organizacyjnych, o których mowa w § 10 i 11 r.e.g.b. Przepisy § 36–39 r.e.g.b. regulują kwestię wykazywania w ewidencji gruntów i budynków przebiegu granic działek ewidencyjnych, wskazując na rodzaje dokumentacji stanowiącej podstawę ujawniania przebiegu granic (§ 36) oraz na sposób pozyskania danych dotyczących przebiegu granic w razie braku takiej dokumentacji (§ 37–39).

Zgodnie z § 36 r.e.g.b. przebieg granic działek ewidencyjnych wykazuje się w ewidencji na podstawie dokumentacji geodezyjnej, przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, sporządzonej:

- 1) w postępowaniu rozgraniczeniowym,
- 2) w celu podziału nieruchomości,
- 3) w postępowaniu scaleniowym i wymiany gruntów,
- 4) w postępowaniu dotyczącym scalenia i podziału nieruchomości,
- 5) na potrzeby postępowania sądowego lub administracyjnego, a następnie wykorzystanej do wydania prawomocnego orzeczenia sądowego lub ostatecznej decyzji administracyjnej,
- 6) przy zakładaniu, na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów, katastru nieruchomości i ewidencji gruntów i budynków,
- 7) przez Straż Graniczną, jeżeli dokumentacja ta określa przebieg granic państwa z dokładnością odpowiednią dla ewidencji,
- 8) w wyniku geodezyjnego pomiaru sytuacyjnego istniejących lub wznowionych znaków granicznych albo wyznaczonych punktów granicznych.

Kolejne przepisy § 37, 38 i 39 r.e.g.b. regulują podstawę i tryb wykazywania w ewidencji przebiegu granic działek ewidencyjnych w razie braku dokumentacji, o której mowa w § 36, albo w przypadku, gdy dane zawarte w tej dokumentacji nie są wiarygodne lub nie odpowiadają obowiązującym standardom technicznym. W takich sytuacjach dane dotyczące przebiegu granic pozyskuje się w wyniku terenowych pomiarów geodezyjnych lub fotogrametrycznych poprzedzonych ustaleniem przebiegu tych granic na gruncie (§ 37), w trybie czynności, o których mowa w § 38 i 39 r.e.g.b. Z powołanych przepisów wynika zatem jednoznacznie, że warunkiem koniecznym, otwierającym możliwość pozyskania danych dotyczących przebiegu granic działek ewidencyjnych w drodze terenowych pomiarów geodezyjnych poprzedzonych ustaleniem ich przebiegu na gruncie, jest stwierdzenie braku dokumentacji wymienionej w § 36 r.e.g.b. lub stwierdzenie, iż zawarte w niej dane nie są wiarygodne lub nie odpowiadają obowiązującym standardom.

Z treści § 39 ust. 1 r.e.g.b. wynika, że ustalenie przebiegu granic działek ewidencyjnych, w tym położenia wyznaczających je punktów granicznych, dokonuje wykonawca prac geodezyjnych na podstawie zgodnych wskazań właścicieli lub użytkowników wieczystych tych działek albo osób władających tymi działkami na zasadach samoistnego posiadania, potwierdzonych ich zgodnym oświadczeniem złożonym do protokołu ustalenia przebiegu granic działek ewidencyjnych. W sytuacji gdy ww. podmioty nie złożą do protokołu ustalenia przebiegu granic działek ewidencyjnych zgodnego oświadczenia, o którym mowa w ust. 1 § 39 r.e.g.b., przebieg granic działek ewiden-

cyjnych, w tym położenie wyznaczających je punktów granicznych, ustala wykonawca według ostatniego spokojnego stanu posiadania, jeżeli ten stan posiadania nie jest sprzeczny z informacjami zawartymi w dostępnych dokumentach określających stan prawny gruntów w granicach tych działek (§ 39 ust. 2).

W przypadku, gdy spokojnego stanu posiadania, o którym mowa w ust. 2 § 39 r.e.g.b., nie można stwierdzić lub jest on sprzeczny z informacjami zawartymi w dostępnych dokumentach określających stan prawny gruntów, przebieg granic działek ewidencyjnych obejmujących te grunty, w tym położenie wyznaczających te granice punktów granicznych, ustala wykonawca po zbadaniu położenia znaków i śladów granicznych oraz przeprowadzeniu analizy wszelkich dostępnych dokumentów zawierających informacje mające znaczenie w tym zakresie, w tym oświadczeń zainteresowanych podmiotów i świadków (§ 39 ust. 3 r.e.g.b.).

Wyniki ustaleń przebiegu granic działek ewidencyjnych wykonawca utrwała w protokole, którego wzór z przykładowymi wpisami zawiera załącznik nr 3 do r.e.g.b. Integralną częścią protokołu ustalenia przebiegu granic działek ewidencyjnych są szkice polowe, sporządzone przez wykonawcę, które oprócz standardowej treści określonej przepisami prawa zawierają:

- 1) adres położenia działek, których granice są ustalane;
- 2) usytuowanie punktów granicznych w stosunku do szczegółów terenowych położonych na ustalanych granicach lub w ich bezpośrednim sąsiedztwie, takich jak budynki, ogrodzenia, słupy oraz miedze, przedstawione w sposób graficzny i doprecyzowane opisem lub danymi określającymi odległości tych punktów do szczegółów terenowych;
- 3) numery działek ewidencyjnych;
- 4) podpisy osób biorących udział w czynnościach podjętych w celu ustalenia przebiegu granic lub adnotację wykonawcy o odmowie złożenia podpisu;

- 5) podpis osoby, która sporządziła szkic graniczny.

Na podstawie dyspozycji zapisanej w § 39 ust. 8 r.e.g.b. informacje o spornych odcinkach granic działek ewidencyjnych ujawnia się w bazie danych ewidencyjnych oraz na wyrzysach z mapy ewidencyjnej. Zgodnie z art. 12b p.g.k. właściwy organ służby geodezyjnej i kartograficznej, do którego przekazane zostały zbiory danych lub inne materiały stanowiące wyniki prac geodezyjnych lub kartograficznych, zobowiązany jest do niezwłocznej weryfikacji operatu technicznego zawierającego rezultaty zgłoszonych prac, pod względem ich zgodności z przepisami prawa obowiązującymi w geodezji i kartografii, w szczególności dotyczącymi:

- 1) wykonywania pomiarów (geodezyjnych, grawimetrycznych, magnetycznych oraz astronomicznych), o których mowa w art. 2 pkt 1 lit. a p.g.k., oraz opracowywania wyników tych pomiarów,
- 2) kompletności przekazywanych wyników wykonanych prac geodezyjnych lub prac kartograficznych.

Warunkiem przyjęcia zbiorów danych lub innych materiałów powstałych w wyniku realizacji prac geodezyjnych lub kartograficznych do państwowego zasobu jest pozytywny wynik weryfikacji utrwalony w protokole, o którym mowa w art. 12b ust. 3 p.g.k. Należy podkreślić, 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, czynność ta realizowana jest w tego następstwie na zasadach określonych w art. 24 ust. 2b p.g.k. Pozytywny protokół weryfikacji dokumentacji geodezyjnej powinien jednak stanowić dowód potwierdzający zgodność wykonanych prac z obowiązującymi przepisami z zakresu geodezji i kartografii. Jeżeli zatem geodeta w sposób niewłaściwy, zdaniem starosty, zastosował procedurę ustalania granic

działek ewidencyjnych, o której mowa w § 37 i n. r.e.g.b., to już na tym etapie miał możliwość zweryfikowania tych czynności.

3 Analizując przywołane przepisy, należy podkreślić, że ustalenie przebiegu granicy działek ewidencyjnych, na zasadach określonych w § 37–39 r.e.g.b., jest czynnością o charakterze materialno-technicznym. Spisany, w trybie § 39 ust. 5 r.e.g.b., protokół z czynności ustalenia przebiegu granic działek do celów ewidencji gruntów i budynków nie podlega zatwierdzeniu decyzją administracyjną przez organ prowadzący kataster nieruchomości. Złożone do protokołu przed geodetą oświadczenie nie nadaje tym samym przebiegowi granic ewidencyjnych, charakteru granic prawnych i nie wyklucza rozstrzygnięcia ewentualnych sporów o zasięg prawa własności pomiędzy właścicielami sąsiadujących działek w trybie postępowania o rozgraniczenie nieruchomości. Granice działek ewidencyjnych ustalone w tym trybie podlegają ujawnieniu w bazach danych ewidencji gruntów i budynków, na zasadach określonych w art. 24 ust. 2a i 2b p.g.k.

W przypadku zatem, gdy z wnioskiem o ujawnienie (lub zmianę) numerycznego opisu punktu granicznego wystąpią wszystkie zainteresowane w sprawie strony, tj. właściciele (władający) sąsiadujących działek, do których punkt ten należy, aktualizacja baz danych ewidencyjnych może być dokonana w trybie czynności o charakterze materialno-technicznym na podstawie wskazanej we wniosku dokumentacji geodezyjnej (art. 24 ust. 2b pkt 1h p.g.k.). W takim przypadku o dokonanych zmianach danych ewidencyjnych zainteresowane strony powinny zostać zawiadomione przez organ rejestrowy na zasadach opisanych w § 49 r.e.g.b.

W sytuacji natomiast braku wniosku wszystkich zainteresowanych stron (właścicieli sąsiadujących działek ewidencyjnych), właściwy organ zobowiązany jest wszcząć (na wniosek jednej ze stron lub z urzędu) postępowanie administracyjne (art. 24 ust. 2b pkt 2

p.g.k.) w sprawie aktualizacji informacji zawartych w ewidencji gruntów i budynków, tj. wprowadzenia udokumentowanych zmian⁹ do baz danych ewidencyjnych w celu (§ 45 ust. 1 r.e.g.b.):

- 1) zastąpienia danych niezgodnych ze stanem faktycznym, stanem prawnym lub obowiązującymi standardami technicznymi odpowiednimi danymi zgodnymi ze stanem faktycznym lub prawnym oraz obowiązującymi standardami technicznymi;
- 2) ujawnienia nowych danych ewidencyjnych;
- 3) wyeliminowania danych błędnych, w zakresie np.:
 - a) numerycznego opisu granic działki ewidencyjnej poprzez ujawnienie współrzędnych punktów granicznych obliczonych na podstawie pomiaru terenowego poprzedzonego ustaleniem ich położenia, w trybie przepisów § 37–39 lub § 82a r.e.g.b., wznowieniem znaków lub wyznaczeniem punktów granicznych w trybie art. 39 p.g.k.,
 - b) zmiany pola powierzchni działki ewidencyjnej i powierzchni pól użytków gruntowych, wynikających z opracowań geodezyjnych i kartograficznych, przyjętych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, zawierających wykazy zmian danych ewidencyjnych, które uległy zmianie, z wyszczególnieniem danych dotychczasowych oraz danych aktualnych.

4 W głosowanym orzeczeniu nie sposób w szczególności zaakceptować uzasadnienia tej części wyroku, w którym WSA stwierdza, że przepis § 37 i n. r.e.g.b. „nie ma za-

⁹ Ustawodawca pod pojęciem zmiany w operacie ewidencyjnym rozumie „operację mającą na celu utworzenie nowego obiektu lub obiektów związanych ze sobą, zmianę wartości przynajmniej jednego atrybutu obiektu, relacji, albo przeniesienie do archiwum obiektu lub związanych ze sobą obiektów” (zob. załącznik nr 1a do r.e.g.b.).

stosowania w przypadku aktualizacji danych zawartych w ewidencji. Jak twierdzi WSA, znajdują się one bowiem w rozdziale 2 rozporządzenia, dotyczącym wyłącznie zakładania ewidencji gruntów i budynków”. Przyjęte przez WSA stanowisko niezgodne jest bowiem z przepisem § 45 ust. 3 r.e.g.b., w brzmieniu obowiązującym zarówno na dzień wszczęcia postępowania administracyjnego w ww. sprawie, jak i dzień wydania decyzji o jego umorzeniu. Stanowi on, że „przy sporządzaniu dokumentacji określającej przebieg granic działek ewidencyjnych na potrzeby aktualizacji operatu ewidencyjnego przepisy § 37–39 r.e.g.b. stosuje się odpowiednio”. Zastosowana norma określająca tryb, a także zasady ustalania granic działek ewidencyjnych, mogły być zatem odpowiednio zastosowane w analizowanym przypadku.

Nie zasługuje także na uwzględnienie przyjęta w uzasadnieniu wyroku „warunkowa” teza, mająca uzasadnić przesłanki umorzenia wszczętego postępowania, że brak zgodnego oświadczenia stron uniemożliwia ustalenie przebiegu granic działek ewidencyjnych, z tej oczywistej przyczyny, że w § 39 r.e.g.b. ustawodawca wymienia trzy kryteria, na podstawie których czynności te mogą zostać dokonane, przy zachowaniu ich odpowiedniej kolejności. Ustalenia przebiegu granic działek ewidencyjnych, w tym położenia wyznaczających je punktów granicznych, dokonuje wykonawca prac na podstawie:

- 1) zgodnych wskazań zainteresowanych w sprawie stron (właścicieli, użytkowników wieczystych lub posiadaczy samoistnych sąsiadujących działek ewidencyjnych), oraz zgodnych oświadczeń złożonych do protokołu, którego wzór określa załącznik nr 3 do r.e.g.b.;
- 2) ostatniego spokojnego stanu posiadania na gruncie, w przypadku gdy zainteresowane w sprawie strony nie złożą do protokołu zgodnego oświadczenia co do przebiegu granic działek ewidencyjnych, ale jedynie wówczas, jeżeli nie jest on sprzeczny z dokumentami urzędowymi określający-

mi stan prawny gruntów w granicach tych działek;

- 3) analizy położenia odnalezionych na gruncie znaków i śladów granicznych oraz innych dokumentów (map, zarysów pomiarowych, punktów osnowy geodezyjnej, orzeczeń sądowych, decyzji administracyjnych itp.) zawierających informacje mające znaczenie w sprawie, w tym oświadczeń zainteresowanych stron i świadków – w przypadku, gdy brak jest możliwości ustalenia ostatniego spokojnego stanu posiadania lub stwierdzenia, że istniejący na gruncie przebieg granic jest sprzeczny z dokumentami określającymi ich stan prawny.

W kontekście obowiązującej normy ustalającej zasady aktualizacji informacji zawartych w ewidencji gruntów i budynków (art. 24 ust. 2a, ust. 2b, ust. 2c p.g.k.), w odniesieniu do głosowanego wyroku, należy podnieść także zarzut o charakterze zasadniczym dotyczący błędnego określenia przedmiotu postępowania administracyjnego. Organ wszczął bowiem z urzędu postępowanie w sprawie wprowadzenia zmiany w ewidencji gruntów i budynków „polegające na ustaleniu przebiegu granic pomiędzy działką nr X, a działkami sąsiednimi”, podczas gdy nie posiadał w tym zakresie kompetencji.

Należy wyjaśnić, że celem prowadzonego, w trybie art. 24 ust. 2b p.g.k., przez organ rejestrowy postępowania w sprawie aktualizacji informacji zawartych w ewidencji gruntów i budynków nie jest dokonywanie zmiany przebiegu granic nieruchomości, lecz jedynie ujawnienie w prowadzonych bazach danych aktualnych i udokumentowanych zmian w zakresie np. numerycznego opisu granic działek ewidencyjnych oraz ich pól powierzchni (także pól powierzchni użytków gruntowych) wraz z wymaganymi atrybutami określającymi ich stan w odniesieniu do przyjętego katalogu ustalonych wartości, w celu zastąpienia danych ewidencyjnych niezgodnych z obowiązującymi standardami technicznymi danymi zgodnymi ze stanem faktycznym na gruncie

i wymaganymi standardami technicznymi, ujawnienia nowych danych ewidencyjnych lub wyeliminowania danych błędnych (§ 45 r.e.g.b.). Decyzja administracyjna o ujawnieniu aktualnych informacji dotyczących np. numerycznego opisu punktów granicznych, wydana w przypadkach, o których mowa w art. 24 ust. 2c p.g.k., nie ma charakteru orzeczenia zatwierdzającego przebieg ustalonych, w trybie § 37 i n. r.e.g.b., granic działek ewidencyjnych, lecz jedynie ujawniający określone stany faktyczne wynikające z dokumentacji geodezyjnej sporządzonej na tę okoliczność. Jeżeli zatem z protokołu granicznego wynika, że w trakcie dokonywania czynności ustalenia przebiegu granic ewidencyjnych (§ 37 r.e.g.b.) wynikł spór graniczny lub jedna ze stron postępowania np. odmówiła podpisania protokołu bez podania przyczyny, to informację o tym fakcie organ rejestrowy jest zobowiązany ujawnić odpowiednio w prowadzonych bazach danych (§ 39 ust. 8 r.e.g.b.)¹⁰ wraz z innymi wymaganymi atrybutami, w tym zakresie określonymi w załączniku nr 1 do r.e.g.b. (pkt 6 katalogu obiektów w ewidencji gruntów i budynków). Decyzja w sprawie aktualizacji informacji zawartych w ewidencji gruntów i budynków nie może bowiem rozstrzygać żadnej kwestii spornej związanej z ustaleniem tytułu własności. Wszelkie spory powstałe w wyniku przeprowadzonych zmian ewidencyjnych dotyczące zasięgu prawa własności, w tym m.in. przebiegu granic i ustalenia powierzchni działki, nie mogą więc być rozstrzygane w postępowaniu aktualizacyjnym¹¹, lecz w ramach innych prawem przewidzianych procedur, na zasadach określonych w rozdziale 6 p.g.k.

W tym też kontekście należy stwierdzić, że powodem ewentualnego umorzenia wszczętego przez starostę postępowania administra-

cyjnego „w sprawie wprowadzenia zmiany w ewidencji gruntów i budynków, polegającej na ustaleniu przebiegu granic pomiędzy działką X, a działkami sąsiednimi” powinny być przesłanki wynikające z braku kompetencji starosty jako organu rejestrowego do rozstrzygnięcia sporów granicznych, a nie wskazane w wyroku WSA.

Sprawa administracyjna jest bezprzedmiotowa w rozumieniu art. 105 § 1 k.p.a., wtedy gdy nie ma materialnoprawnych podstaw do władczej – w formie decyzji administracyjnej – ingerencji organu administracyjnego. Wówczas jakiegokolwiek rozstrzygnięcie merytoryczne, pozytywne czy negatywne, staje się prawnie niedopuszczalne¹². Bezprzedmiotowe może być zatem postępowanie zarówno z powodu braku przedmiotu faktycznego do rozpatrzenia sprawy, jak i z powodu braku podstawy prawnej do wydania decyzji w zakresie żądania wnioskodawcy¹³. W rozpatrywanej sprawie starosta nie posiadał kompetencji do prowadzenia postępowania administracyjnego w sprawie zatwierdzenia ustalonych w trybie materialno-technicznym granic działek ewidencyjnych na zasadach określonych w § 37–39 r.e.g.b.

Głosowany wyrok nie zasługuje na uwzględnienie w całości, ponieważ w sposób nieuprawniony:

- 1) zawęża możliwość stosowania procedury określonej w § 37–39 r.e.g.b. jedynie do etapu zakładania operatu ewidencyjnego, podczas gdy przepis § 45 ust. 3 r.e.g.b. dopuszcza taką możliwość¹⁴;
- 2) ogranicza możliwość ustalenia przebiegu granic działek ewidencyjnych jedynie do jednego kryterium (zgodnego oświadczenia stron), podczas gdy § 39 r.e.g.b. do-

¹⁰ Stosownie do § 39 ust. 8 r.e.g.b. informacje o punktach wyznaczających granice będące przedmiotem sporu zamieszcza się w formie opisowej na dokumentach tworzonych na podstawie zbiorów danych zawartych w roboczej bazie danych

¹¹ Por. wyrok NSA z 8.10.2014 r. (I OSK 580/13), LEX nr 1587490.

¹² Por. wyrok NSA z 21.02.2006 r. (I OSK 967/05), <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

¹³ Por. wyrok NSA z 23.01.2006 r. (II SA 428/01), <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

¹⁴ Przepis § 45 ust. 3. r.e.g.b. stanowi, że „przy sporządzaniu dokumentacji określającej przebieg granic działek ewidencyjnych na potrzeby aktualizacji operatu ewidencyjnego przepisy § 37–39 stosuje się odpowiednio”.

puszcza jeszcze inne, tj. ostatni spokojny stan użytkowania (§ 39 ust. 2), znaki i ślady graniczne oraz zgromadzone w sprawie dokumenty (§ 39 ust. 3);

- 3) wyklucza możliwość ujawnienia w katastrze nieruchomości informacji o istniejącym sporze dotyczącym położenia punktu i przebiegu granic działek ewidencyjnych

w ramach administracyjnego postępowania wszczętego na wniosek lub z urzędu, w trybie art. 24 ust. 2b p.g.k.;

- 4) w sposób nieuprawniony legalizuje przedmiot oraz zakres prowadzonego postępowania administracyjnego, do którego organ prowadzący kataster nieruchomości nie ma kompetencji.

dr Dariusz Felcenloben

jest adiunktem w Instytucie Geodezji i Geoinformatyki Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu, dyrektorem Wydziału Geodezji, Kartografii i Katastru w Starostwie Powiatowym w Kłodzku.