

21. Sprawy z zakresu geodezji i kartografii

Wśród spraw z zakresu geodezji i kartografii dominowały sprawy oznaczone podsymbolem 6120, dotyczące ewidencji gruntów i budynków.

Głównym zagadnieniem, poruszonym w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, był charakter danych, zawartych w ewidencji gruntów. Sąd wielokrotnie podkreślał, że jest on wyłącznie informacyjny, deklaratoryjny, a nie konstytutywny. Sam rejestr ewidencji gruntów jest bowiem wyłącznie odzwierciedleniem aktualnego stanu prawnego, dotyczącego danej nieruchomości. Nie tworzy nowego stanu prawnego nieruchomości, a jedynie potwierdza stan faktyczny. Organy ewidencyjne rejestrują jedynie stany prawne ustalone w innym trybie lub przez inne organy orzekające. Nie mogą one natomiast samodzielnie rozstrzygać kwestii uprawnień wnioskodawcy do gruntu. Stąd też, poprzez żądanie wprowadzenia zmian w ewidencji, nie można dochodzić ani udowodniać swoich praw właścicielskich, a zmian w stanie prawnym, zapisanym w ewidencji gruntów, dokonuje się na podstawie prawomocnych orzeczeń sądowych, aktów notarialnych, ostatecznych decyzji administracyjnych, a także innych aktów normatywnych. Pogląd taki wyraził Sąd w szeregu wyroków, m. in. z dnia 31 stycznia 2007 r. o **sygn. akt IV SA/Wa 2145/06** oraz z dnia 12 marca 2007 r. o **sygn. akt IV SA/Wa 2169/06**.

Ponadto, zgodnie przyjmowano, że dane zawarte w ewidencji gruntów powinny być stale aktualizowane nie tylko co do stanu faktycznego, ale i prawnego, np. nie mogą być do ewidencji wprowadzane zapisy dotyczące praw osób, które zmarły. Stanowisko takie wynika m. in. z wyroku z dnia 19 marca 2007 r. o **sygn. akt IV SA/Wa 126/07**.

Na uwagę zasługuje także szereg orzeczeń dotyczących interesu prawnego w postępowaniu w przedmiocie ewidencji gruntów.

W wyroku z dnia 31 lipca 2007 r. o **sygn. akt IV SA/Wa 922/07** Sąd orzekł, iż przymiot strony, w sprawie wprowadzenia zmian do operatu ewidencji gruntów, jak też w postępowaniu toczącym się w trybie nadzwyczajnym, ma podmiot, którego prawa do nieruchomości podlegają ujawnieniu w rejestrze ewidencyjnym. Brak zatem przesłanek do uznania, iż interes prawny przysługuje właścicielowi nieruchomości sąsiadującej z nieruchomością objętą postępowaniem ewidencyjnym.

Poruszono także kwestię dostępu do danych zawartych w ewidencji gruntów. W wyroku z dnia 4 kwietnia 2007 r. o **sygn. akt IV SA/Wa 2455/06** Sąd uznał, że skarżąca, jako jeden ze spadkobierców dawnych właścicieli spornej nieruchomości, ma interes prawny w dostępie do danych zawartych w ewidencji gruntów. Skarżąca wskazała, że żądanie wydania wypisu z ewidencji gruntów spowodowane było zamiarem przedłożenia tego dokumentu organowi prowadzącemu postępowanie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości.

W kilku wyrokach Sąd poświęcił uwagę problemowi wpisywania do ewidencji gruntów osób nimi władających.

W wyroku z dnia 18 maja 2007 r. o **sygn. akt IV SA/Wa 441/07**, powołując się na art. z art. 51 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (t. j.: Dz. U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027 ze zm.), który stanowi, że w ewidencji założonej na podstawie dekretu z dnia 2 lutego 1955 r. o ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. Nr 6, poz. 32), oprócz właściciela, do czasu uregulowania tytułu własności, wykazuje się także osobę władającego, Sąd uznał, że władający w oparciu o powołany przepis wpisywany jest tylko wówczas, gdy właściciel nie jest znany i to do czasu jego ustalenia. Wpis władającego winien być jednakże dokonany tylko wtedy, gdy władanie jest stanem bezspornym. Sytuacja taka nie zachodziła w omawianej sprawie, bowiem toczy się spór co do władania poszczególnymi działkami, wchodzącymi w skład przedmiotowej nieruchomości. Dokonywanie wiążących ustaleń w tej kwestii przekraczałoby zakres kompetencji organu administracji prowadzącego ewidencję gruntów. Ujawnienie władającego w ewidencji gruntów możliwe jest wówczas, gdy fakt władania jednoznacznie wynika z materiału zgromadzonego w postępowaniu administracyjnym. Analogiczny pogląd wyraził Sąd w wyroku z dnia 6 września 2007 r. o **sygn. akt IV SA/Wa 1011/07**.

Na uwagę zasługuje także stanowisko Sądu w kwestii właściwości organów administracji publicznej w sprawach z zakresu ewidencji gruntów. Sąd podkreślał, iż zgodnie z art. 7b ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (t. j.: Dz. U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027 ze zm.), w rozumieniu K.p.a., organem wyższego stopnia, w stosunku do organów administracji geodezyjnej i kartograficznej, jest wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, który działa w imieniu wojewody. Nie oznacza to jednak, że w

każdej sprawie wojewoda może w sposób dowolny przejąć funkcje przekazane ustawą inspektorowi. Delegacja ustawowa zawarta w art. 7b ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (t. j.: Dz. U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027 ze zm.) wyznacza wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego jako organ drugiej instancji w rozumieniu K.p.a. i nie ma możliwości, aby przeznaczone mu funkcje, zamiennie i bez żadnych upoważnień, sprawował wojewoda. Wykonanie przez wojewodę funkcji organu wyższego stopnia w stosunku do organów administracji geodezyjnej i kartograficznej stanowi więc naruszenie przepisów o właściwości rzeczowej. Zgodnie z art. 19 K.p.a. organy administracji publicznej z urzędu przestrzegają swojej właściwości rzeczowej. Wydanie decyzji przez wojewodę jest naruszeniem przepisów o właściwości rzeczowej, co stanowi przyczynę nieważności zaskarżonej decyzji, wymienioną w art. 156 § 1 p. 1 K.p.a. Pogląd taki wyraził Sąd w wyroku z dnia 16 stycznia 2007 r. o **sygn. akt IV SA/Wa 2200/06**.

Z kolei, w wyroku z dnia 20 marca 2007 r. o **sygn. akt IV SA/Wa 224/07** Sąd stwierdził, że sam fakt ujawnienia w ewidencji gruntów tylko władającego nieruchomością nie przesądza, że właściciela nie było ani nie pozbawia go uprawnień właścicielskich.

Zawiadomienie o zmianie danych w ewidencji gruntów nie jest decyzją administracyjną ani postanowieniem, lecz czynnością materialno - techniczną, która nie może być przedmiotem stwierdzenia nieważności. Stanowisko takie wynika z wyroku Sądu z dnia 16 lutego 2007 r. o **sygn. akt IV SA/Wa 2303/06**.

W sprawach dotyczących rozgraniczenia nieruchomości, jednym z problemów, będącym przedmiotem uwagi Sądu, była kwestia kosztów postępowania rozgraniczeniowego. W wyrokach z dnia 1 lutego 2007 r. o **sygn. akt IV SA/Wa 2144/06**, oraz z dnia 20 czerwca 2007 r. o **sygn. akt IV SA/Wa 707/07**, uznano, że art. 152 K.c. stanowi podstawę materialnoprawną rozstrzygnięcia o kosztach rozgraniczenia także wówczas, gdy rozgraniczenie następuje w postępowaniu przed organem administracji publicznej. Okoliczność, że postępowanie rozgraniczeniowe może przebiegać w dwóch stadiach (administracyjnym i sądowym) nie zmienia faktu, że sama instytucja prawna „rozgraniczenia nieruchomości”, choć została uregulowana kompleksowo w dwóch aktach prawnych, to jest w ustawie Prawo geodezyjne i kartograficzne i w Kodeksie cywilnym, stanowi jedną całość. Nielogiczne

bowiem byłoby założenie, że rozgraniczenie nieruchomości jest dokonywane w postępowaniu administracyjnym według innych kryteriów i prawideł, niż rozgraniczenie nieruchomości, do którego dochodzi w postępowaniu cywilnym. Wobec tego konsekwentnie należy przyjąć, zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym przez Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażonym w uchwale siedmiu sędziów z dnia 11 grudnia 2006 r. (I OPS 5/06), że w postępowaniu administracyjnym ma również zastosowanie norma materialnoprawna, wynikająca z art. 152 K.c, stanowiąca, że koszty rozgraniczenia właściciele nieruchomości ponoszą po połowie, co wynika z zasady, iż właściciele gruntów sąsiadujących mają obowiązek współdziałania przy rozgraniczeniu gruntów oraz przy utrzymywaniu stałych znaków granicznych.

Ponadto, Sąd zgodnie orzekł, że przepisy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (t. j.: Dz. U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027 ze zm.) nie wyposażają organów administracji w prawo do rozstrzygania sporów pomiędzy stronami w kwestii rozgraniczenia w sytuacji, gdy znaki i ślady graniczne, mapy i inne dokumenty oraz punkty osnowy geodezyjnej są niewystarczające lub ze sobą sprzeczne i brak jest zgodnego oświadczenia stron co do przebiegu granicy. Organ administracji winien wtedy umorzyć postępowanie administracyjne i przekazać sprawę do rozpoznania sądowi powszechnemu (np. wyrok z dnia 12 stycznia 2007 r. o **sygn. akt IV SA/Wa 2097/06**). Jednak umorzenie postępowania administracyjnego i przekazanie sprawy sądowi powszechnemu jest możliwe tylko w zakresie działek, co do których istnieje spór co do przebiegu ich granic, natomiast w stosunku do pozostałych działek sprawa powinna być załatwiona na drodze administracyjnej (wyrok z dnia 22 października 2007 r. o **sygn. akt IV SA/Wa 1355/07**).

W wyroku z dnia 28 marca 2007 r. o **sygn. akt VIII SA/Wa 166/07** (6120) – orzeczenie prawomocne - przedmiotem badania Sądu była decyzja, którą organ odwoławczy utrzymał w mocy decyzję umarzającą postępowanie w sprawie sprostowania błędów pisarskich w akcie własności ziemi. Organy obu instancji żądanie sprostowania potraktowały jako żądanie wzruszenia w trybie nadzwyczajnym ostatecznej decyzji administracyjnej – aktu własności i zastosowały przepisy art. 63 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o zagospodarowaniu nieruchomości Skarbu Państwa (Dz. U. z 2004 r. Nr 208, poz. 2128 ze zm.). Sąd wyjaśnił, iż przepisy

te są przepisami szczególnymi i jako takie winny być interpretowane ściśle. Art. 63 ust. 2 powołanej ustawy wyraźnie i wyczerpująco określał zakres wyłączenia stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego do ostatecznych decyzji wydanych na podstawie powołanej ustawy. Są to przepisy dotyczące wyłączenia wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności i uchylecia lub zmiany decyzji. Regulacja ta - w ocenie Sądu - nie dotyczy sprostowania decyzji czy wyjaśnienia wątpliwości co do treści decyzji w trybie art. 113 § 1 i 2 K.p.a. oraz wydanych postanowień w tym zakresie. Tak więc art. 63 ust. 1 powołanej ustawy nie wyłączył dopuszczalności stosowania art. 113 § 1 i 2 K.p.a. o sprostowaniu błędów i omyłek w stosunku do decyzji (aktów własności ziemi wydanych na podstawie przepisów ustawy z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz. U. Nr 27, poz. 250 ze zm.).