

Piotr Parzych, Ernest Rymarczyk, Aleksandra Szabat-Pręcikowska

**PROBLEMATYKA FUNKCJONOWANIA EWIDENCJI
GRUNTÓW I BUDYNKÓW
Z PUNKTU WIDZENIA ORGANU JĄ PROWADZĄCEGO**

***THE ISSUE OF THE FUNCTIONING LAND
AND BUILDINGS REGISTRATION
FROM THE CONDUCTING PERSPECTIVE***

Streszczenie

Praca urzędów jest powszechnie znana, jednak panują o niej opinie, mniej lub bardziej pochlebne i nie ma znaczenia czy przedmiotem omówienia są urzędy gmin czy starostwa powiatowe. Na tychże jednostkach oraz na powiatowych ośrodkach dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej, od czasu prowadzenia reformy administracyjnej kraju w 1999 roku, spoczął obowiązek prowadzenia ewidencji gruntów i budynków. Stąd w niniejszym artykule zostały poruszone wybrane aspekty pracy urzędu, ze szczególnym uwzględnieniem działań w ewidencji gruntów i budynków przez organ ją prowadzący. Opisany również został problem składanych wniosków o dokonanie aktualizacji ewidencji od strony ich kompletności, braków formalnych, czy zasadnych dokumentów stanowiących podstawę wprowadzania tych zmian. Ponadto język pism urzędowych oraz aktów prawnych, w oparciu o które organy administracyjne działają, jawi się niejasnym komunikatorem ze stroną. Kolejną kwestią wartą uwagi jest komunikacja urzędu z interesantem, która odbywa się głównie w formie tradycyjnej, czyli papierowej korespondencji pocztowej. Poruszane zagadnienia posiadają odniesienie do zapisów kodeksu postępowania administracyjnego, który stanowi fundament pracy urzędów, ze szczególnym zwróceniem uwagi na te prowadzące ewidencję gruntów i budynków. Te z kolei działają w oparciu o prawo geodezyjne i rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

Słowa kluczowe: Starostwo powiatowe, ewidencja gruntów i budynków, aktualizacja danych

Summary

Office work is generally known, however prevailing opinions are more or less flattering and it does not matter if the subject of discussion are the county offices or district municipalities. Both these units and the county centres of surveying and cartographic documentation, were established to keep land and buildings registration, since implementing the administrative country reform in 1999. Thus in this article the selected aspects of office work have been addressed, with particular emphasis on investments held in the land and building register, by the body conducting it. Also the problem is described from the side of applications completeness to update the registry, the formal deficiencies, outdated address information and the documents constituting reasonable basis for these changes. Moreover, the official documents language, on which administrative authorities work, appears to be unclear communicator for persons, not knowing expertise law language. The further issue worth attention is the communication between office and the person and opportunities for improving it, because it goes mainly with traditional way via paper mail. Discussed issues refer to the provisions of the Administrative Procedure Code, that is the work office base with particular emphasis on those leading the land and buildings registration. These offices work is based on surveying and cartographic law and order on the land and buildings registration.

Key words: District Office, land and building register, the data updating

WPROWADZENIE

Ewidencja gruntów i budynków (kataster nieruchomości), to zgodnie z literą prawa ustawy o gospodarce nieruchomościami obejmujący teren całego kraju uporządkowany i zintegrowany zbiór danych przestrzennych i opisowych dotyczących gruntów, budynków i lokali. Stąd prowadzenie ewidencji gruntów i budynków (EGiB) sprowadza się do procedur typowo administracyjnych. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie wybranych zagadnień, z którymi spotykają się organy administracji publicznej prowadzące ewidencję gruntów i budynków. Będzie to zatem tematyka kompletności i aktualności podań, formy udostępniania danych, komunikacji z interesantem oraz deklaratywności wpisów do EGiB w odniesieniu do prób zmian prawa własności. Są to powszechnie spotykane zagadnienia, które często przybierają charakter problematyczny ze względu na towarzyszące okoliczności. Ukazanie złożoności procedur, w odniesieniu do przepisów prawa oraz orzecznictwa sądowo – administracyjnego, może pomóc w kompleksowym ich wyjaśnianiu na długiej drodze prawnej. Zarówno w odczuciu urzędnika oraz strony, opisywane kierunki działań zamiast usprawniać pracę organów, dodatkowo je komplikują. Słowa te poparte są nie tylko analizą materii prawnej odnoszącej się do ewidencji, ale również wieloma rzeczywistymi sytuacjami, które miały miejsce. Stąd również pomysł na poruszenie tego zagadnienia.

Materiałem źródłowym analizowanych przykładów zawartych w niniejszej publikacji są regulacje prawne, w oparciu o które prowadzona jest ewidencja gruntów i budynków przez starostwo powiatowe. W celu głębszego zbadania poruszanych problemów również wykorzystano wybrane przykłady orzecznictwa sądowo-administracyjnego. Szczególnie te ostatnie oraz bezpośrednie doświadczenia pracy urzędnika wykonującego procedury administracyjne w zakresie ewidencji stanowią bezcenne źródło wiedzy. Jest ona fundamentem analizy funkcjonowania starostwa pod względem efektywności wykonywanych zleceń.

KOMPLETNOŚĆ ORAZ AKTUALNOŚĆ PODAŃ I ZAŁĄCZNIKÓW

Powszechnym jest, że osoba składająca wniosek o wprowadzenie zmian w ewidencji gruntów zwykle przedkłada podanie oraz załączniki w formie papierowej. Mogą to być zarówno dokumenty geodezyjne i te potwierdzające prawo wnioskodawcy do nieruchomości (działki, budynku, lokalu). W tym miejscu należy zwrócić uwagę na kompletność samych podań pod względem formalnym. Ważną kwestią jest również aktualność przedmiotowych dokumentów. Nierzadko ma miejsce sytuacja, gdy strona występuje z roszczeniem ujawnienia aktualnego stanu w ewidencji gruntów i budynków. Wydaje się to standardową procedurą. Jednak jeśli strona wymaga informacji na temat aktualnego stanu, po zmianach które zaistniały w pewnym okresie czasu w przeszłości, a nie przedkłada żadnych dokumentów w celu naniesienia tych zmian, nie uzyska oczekiwanego rezultatu. Niestety nie uniknie się i takich przypadków, gdy z treści wniosku uprawnionego nie wynika wprost, czego oczekuje wnioskodawca. Wyżej wymienione sytuacje powodują wszczęcie procedur wyjaśniających, do których organ prowadzący ewidencję gruntów jest zmuszony przez przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego. Celem oczywiście jest uzyskanie sprecyzowanej oraz uzasadnionej intencji strony na podstawie artykułu 7 wyżej cytowanego aktu prawnego, co w konsekwencji przekłada się na dołożenie starań i „załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli”.

Nie zwalnia to jednak organu od przeprowadzenia wstępnej analizy pod względem formalnym danego wniosku. Wymogi te określa art. 63 § 2 i 3 kodeksu postępowania administracyjnego. Stanowią one, że podanie powinno zawierać co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi jej adres, żądanie jej podpis oraz czynić zadość innym wymaganiom ustalonym przez przepisy szczególne. Należy również sprawdzić, czy wniosek który został złożony, jest we właściwości odpowiedniego organu. Ponadto zasadniczą kwestią jest to, czy wnioskodawca jest do tego umocowany – to znaczy – czy spełnia wymogi bycia stroną w postępowaniu. Kolejną kwestią jest kompletność danych, a dokładnie zawartość niezbędnych informacji potrzebnych do wprowadzenia zmiany w ewidencji gruntów. W końcu, czy wniosek jest poparty stosowną dokumentacją

prawną, tudzież geodezyjną i kartograficzną lub inną dotyczącą na przykład danych osobowych. Są to ważne elementy, które są wykazywane w rejestrze, jakim jest ewidencja gruntów i budynków.

W związku z powyższym, wspomniany już kodeks postępowania administracyjnego reguluje ogólne postępowanie w trybie administracyjnym, to przepisami szczegółowymi, pod kątem których należy zweryfikować dany wniosek, są przepisy zawarte w ustawie z dnia 17 maja 1989 r. prawo geodezyjne i kartograficzne oraz rozporządzeniu Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Warto jednak zauważyć, że ustawodawca w cytowanych przepisach nie określa dodatkowych wymagań formalnych, jakie powinno spełniać podanie o wprowadzenie zmian w ewidencji gruntów i budynków. Co prawda art. 22 ust. 2 i 3 prawa geodezyjnego i kartograficznego nakłada obowiązek na osoby ujawnione w ewidencji do zgłaszania właściwemu staroście wszelkich zmian objętych ewidencją gruntów i budynków (w terminie 30 dni licząc od dnia powstania tych zmian). Ponadto, na żądanie starosty, osoby zgłaszające zmiany są obowiązane dostarczyć dokumenty geodezyjne, kartograficzne i inne niezbędne do wprowadzenia zmian w ewidencji gruntów i budynków. Należy jednak wyraźnie zaakcentować, że nie można tego rozumieć jako wymóg formalny. Chodzi tu o dokumenty, które potwierdziłyby zaistnienie zmiany, o której zarejestrowanie wnosi wnioskodawca, ale które to dokumenty zostałyby sporządzone już po wprowadzeniu do ewidencji gruntów kwestionowanych danych. Zostało to wyszczególnione w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 czerwca 2006 r. o sygn. akt IV SA/Wa 721/06. Jednakże obowiązku tego nie można rozumieć jako braku formalnego i bez względu na to, czy osoba zgłaszająca zmiany dostosuje się do niego, organ prowadzący ewidencję powinien rozpatrzyć sprawę poprzez wydanie stosownej decyzji. Czynnościami poprzedzającymi będzie oczywiście, stosowne postępowanie administracyjne.

Należy ze starannością dopilnować kodeksowych procedur, co okazuje się niekiedy niełatwym zadaniem. Wpływa to również na czas dokonywania aktualizacji danych ewidencji gruntów i budynków. Czas ich wykonywania to główny czynnik, na którym bardzo zależy osobom wnioskującym o dokonanie zmian. Niestety na tym tle piętrzy się niezadowolenie petentów. Jest to przykład, że na czas załatwienia sprawy przez organ administracji ma wpływ nie tylko sprawność jego działania, ale również sam interesant. Wydłużenie procedur wynika bowiem na przykład z niedopełnienia przez niego opisanych powyżej wymogów. W konsekwencji urząd jest zmuszony do poczynienia kroków, które narzuca mu litera prawa, a które to kroki wydłużają czas załatwienia danej sprawy.

FORMY UDOSTĘPNIANYCH DANYCH: WYPIS, WYRYS, ZAŚWIADCZENIE

Podjmując rozważania na temat formy udzielania informacji w zakresie ewidencji, mogłoby się wydawać, że ta kwestia jest jasna. Otóż wypis i wyrys to najpowszechniejsza forma udzielania informacji zgromadzonych w rejestrze ewidencji. Ich udostępnianie uprawnionym podmiotom mającym interes prawny nieraz wywołuje problemy w materii czy takowy dokument powinien zostać wydany czy też nie. Dodatkowo kwestią problematyczną jest fakt postrzegania wypisu i wyrysu w odniesieniu do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Czy jest to forma zaświadczenia, czy już jednak nie?

Pojęcie zaświadczenia jest niczym innym jak oświadczeniem właściwego organu administracji publicznej o posiadanej przez niego wiedzy. Zatem potwierdza istnienie jakiegoś prawa czy też określonych faktów. Organ wydając zaświadczenie, stwierdza jedynie aktualny stan rzeczy, co jest mu na daną chwilę – chwilę wydania zaświadczenia – wiadome. Należy w tym miejscu wyraźnie podkreślić, że wspomniany organ nie rozstrzyga sprawy co do istoty, tak jak dzieje się to w przypadku wydania decyzji oraz w pewnych przypadkach postanowienie, które to wywołują określone skutki prawne. Można by pokusić się zatem o stwierdzenie, że udostępniane dane z ewidencji gruntów i budynków są właśnie swego rodzaju zaświadczeniem wydawanym przez organ. Zgodnie z zasadą dane te są ujawniane uprawnionemu podmiotowi w celu poświadczenia faktów lub stanu prawnego, wynikającego z prowadzonych przez ten organ ewidencji, zbiorów i rejestrów. Jednakże, zgodnie z aktualnym brzmieniem artykułu 24 ust. 3 ustawy prawo geodezyjne i kartograficzne, starosta (jako organ odpowiedzialny za prowadzenie ewidencji) udostępnia informacje zawarte w operacie ewidencyjnym w formie:

- wyrysów z rejestrów, kartotek i wykazów operatu,
- wyrysów z mapy ewidencyjnej,
- kopii dokumentów uzasadniających wpisy do bazy danych operatu ewidencyjnego,
- plików komputerowych sformatowanych zgodnie z obowiązującym standardem wymiany danych ewidencyjnych,
- usług, o których mowa w art. 9 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze przestrzennej, w tym: do gromadzenia, utrzymywania w aktualności oraz udostępniania danych przestrzennych.

Czytając powyższy przepis literalnie wynika, że wypis i wyrys nie stanowią zaświadczenia w rozumieniu ustawy kodeks postępowania administracyjnego. W myśl art. 217 zaświadczenie jest wydawane, jeżeli urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego wymaga przepis prawa oraz gdy osoba ubiega się o zaświadczenie ze względu na swój interes prawny. Jeśli ustawodawca zrównałby wydanie zaświadczenia z wydaniem wypisu z rejestru gruntów oraz wyrysu z mapy ewidencyjnej, wynikałoby to wprost z treści prze-

pisu, a zapis taki istniałby w ustawie prawo geodezyjne i kartograficzne. Jak wynika jednoznacznie z treści art. 24 ust 3 prawa geodezyjnego i kartograficznego, starosta wydaje wypisy i wyrisy z operatu ewidencyjnego, a nie zaświadczenia. Wobec powyższego, wypis i wyrys danych ewidencyjnych należy rozumieć jako swoistą formę udostępniania danych ewidencyjnych, jednak nie mają one formy zaświadczeń.

Wyżej przedstawione stanowisko znajduje uzasadnienie w orzecznictwie sądowo – administracyjnym potwierdzonym wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 listopada 2009 r., o sygn. akt I OSK 189/09. Otóż zostało stwierdzone, że w zakresie uregulowanym w prawie geodezyjnym i kartograficznym, przepisy art. 217 § 1 i 2 kodeksu postępowania administracyjnego nie mają zastosowania do wydawania wypisów i wyrysów ewidencji gruntów i budynków. Natomiast sama regulacja zawarta w prawie geodezyjnym i kartograficznym ma charakter szczególny, w stosunku do regulacji kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie zaświadczeń. Wobec powyższego, odmowa wydania wymienionych dokumentów osobom nie wnioskującym w formie postanowienia wydaje się być sytuacją niedopuszczalną (w świetle przytoczonych interpretacji i orzeczenia sądowo – administracyjnego), gdyż wyrys czy wypis nie stanowią formy zaświadczenia ani jej szczególnej formy. Należy zatem podkreślić jeszcze raz, że sytuacja taka mogła mieć miejsce jedynie, gdy wypis i wyrys byłyby pojmowane jako szczególna forma zaświadczenia w myśl przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Nasuwa się więc pytanie, w jakiej formie organ prowadzący ewidencję ma odmówić wydania wskazanego dokumentu.

Zagadnie to rozstrzyga wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 16 listopada 2010 r. sygn. akt II SA/Bk 647/10. W tej sytuacji sąd ponownie zajmuje stanowisko, że ani wyrys ani też wypis nie spełniają formy zaświadczenia, ani też nie stanowią jego formy szczególnej w rozumieniu art. 217 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego. Dlatego też odmowa jego wydania nie może nastąpić w postaci postanowienia. Właściwą i jedynie słuszną formą do zastosowania jest wydanie przez organ administracji publicznej stosownej decyzji administracyjnej. W decyzji organ orzeknie o odmowie wydania wyrysu czy też wypisu. Sprawą oczywistą pozostaje przeprowadzenie stosownego postępowania wyjaśniającego jakichkolwiek wątpliwości w tym zakresie. Takowe postępowanie nie powoduje jednak utraty przez zainteresowanych pozyskania wspomnianych dokumentów czy możliwości wniesienia odwołania od podjętej decyzji danego organu, ponieważ został zachowany charakter dwuinstancyjności postępowania administracyjnego.

Sąd w Białymstoku zaznaczył również, że istnieje możliwość udostępniania informacji zgromadzonych w ewidencji w postaci wyrysu i wypisu oraz w formie zaświadczeń w rozumieniu art. 217 § 1 kpa. Jednakże, w tym przypadku pojęcie zaświadczenia nie jest tożsame z pojęciem wyrysu i wypisu przedsta-

wionym w prawie geodezyjnym i kartograficznym. Jak stwierdzono w uzasadnieniu przywołanego wyroku, zaświadczenie dotyczy konkretnych danych figurujących w rejestrze gruntów. Wrys natomiast i wypis z tego rejestru stanowią dokument charakteryzujący działkę ewidencyjną niemalże kompleksowo, obejmując numer księgi wieczystej, obszar, granicę, numer ewidencyjny, położenie, rodzaj użytków, klasy gruntów oraz dane dotyczące właściciela. Wobec przedstawionego stanowiska należy jeszcze raz stwierdzić: nie można postawić znaku równości między pojęciem zaświadczenia, a pojęciem wypisu i wrysu.

Osobną, równie ważną kwestią jest, komu wyżej wspomniane dokumenty mogą zostać wydane. Należy jedynie wspomnieć, że i w tym zakresie zaistniały zmiany w orzecznictwie wynikające z pojmowania zapisów prawa geodezyjnego i kartograficznego. Przykładem jest wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 01.09.2011r. sygn. akt I OSK 1444/10, który redefiniuje zagadnienie i zasady udostępniania informacji zgromadzonych w ewidencji podmiotom mającym na celu wyegzekwowanie swoich należności z majątku dłużnika. W konsekwencji, wyrok ten, może otworzyć furtkę do łatwiejszego niż dotychczas dostępu do danych zgromadzonych w ewidencji.

KOMUNIKACJA Z INTERESANTEM

Organ prowadzący ewidencję gruntów komunikuje się z interesantem za pośrednictwem korespondencji głównie w formie papierowej, choć istnieje również forma komunikacji elektronicznej. Jest ona dogodna zarówno dla organu oraz petenta, a ponadto jest łatwa w archiwizacji. Jednakże wymiana korespondencji wpływa na czas załatwiania danej sprawy, ponieważ trzeba wziąć pod uwagę czas trwania redakcji pisma, ale termin jego nadania oraz czas potrzebny na doręczenie. Doręczenie jest szczególnie istotnym elementem szczegółowo opisanym w kodeksie postępowania administracyjnego w rozdziale 8 (art. od 39 do 49).

Można oczywiście porozumieć się z interesantem ustnie, z czego należy sporządzić odpowiednią notatkę służbową. Tu może nasunąć się pytanie, czy nie można by wykorzystać poczty e-mailowej dla potrzeb wymiany pism w postępowaniu administracyjnym? Otóż odpowiedź będzie negatywna. Artykuł 63 kpa stanowi o formie wnoszenia pism do organów administracji publicznej, w tym organu prowadzącego ewidencję gruntów. Brak jest tu jednak zapisu dotyczącego pojęcia poczty elektronicznej, stąd formalnie jest to niemożliwe. Zapis taki owszem istniał do 17 czerwca 2010 r., jednakże po nowelizacji przepisów zniknął. Pojawiły się inne wymagania wnoszenia podań za pomocą drogi elektronicznej. Otóż zgodnie z zapisem art. 63, podanie może być wniesione „(...) za pomocą innych środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej”. Ponadto podanie takie musi być uwierzytelnione przy użyciu mechanizmów, które umożliwią właściwą identyfi-

kację użytkowników – w tym przypadku – wnoszących podanie na przykład poprzez podpis elektroniczny czy elektroniczną skrzynkę podawczą. Są one określone w art. 20a ust. 1 albo ust 2. ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne jak i akty wykonawcze do tej ustawy. Dodatkowo, podanie wniesione drogą elektroniczną musi zawierać odpowiednią formę, a organ administracji publicznej zobowiązany jest potwierdzić wniesienie podania przez doręczenie urzędowego poświadczenia odbioru na wskazany przez wnoszącego adres elektroniczny. Wobec przywołanych powyżej warunków, podania wnoszone drogą e-mailową mogą spełnić zaledwie niektóre z wyżej wyszczególnionych warunków.

Inną kwestią na linii urząd – petent, jest brak zrozumienia pojęć czy zapisów urzędowych prowadzący ewidencję gruntów. Można w tym miejscu podejść się wieloma przykładami, a jednym z nich jest podstawowe pojęcie nieruchomości. Przez wiele osób rozumiane jako jedna działka ewidencyjna, a nie jako zbiór działek ewidencyjnych objętych jedną księgą wieczystą. Innym przykładem jest termin „strona” w postępowaniu lub inaczej, kto może występować o załatwienie danej sprawy. Nierzadko mają miejsce sytuacje, kiedy o zmianę zapisów w ewidencji gruntów występuje poprzedni właściciel, na przykład rodzic aktualnie ujawnionego właściciela nieruchomości. Sytuacja byłaby do przyjęcia, gdyby osoba wnosząca przedstawiła stosowne upoważnienie. W przeciwnym przypadku odmowa wykonania żądania wywołuje oburzenie nieuprawnionego.

Jeszcze inną kwestią jest rodzaj dokumentacji będącej podstawą do zaktualizowania danych ewidencyjnych. Regulują to zapisy rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, jednak często spotykany jest przypadek, gdy osoby oczekują aktualizacji przedmiotowych danych w oparciu o nieaktualne dokumenty. Są to dokumenty, które straciły moc prawną, ponieważ w stosunku do nich zaistniały przesłanki, które uczyniły je nieaktualnymi.

DEKLARATYWNOŚĆ WPISÓW W EWIDENCJI GRUNTÓW I BUDYNKÓW A PRÓBY ZMIANY PRAWA WŁASNOŚCI

Czynnikiem wpływającym na znaczną ilość prowadzonych postępowań administracyjnych przez stosowne organy są postępowania wszczynane na wniosek stron. Dotyczą one zmian w ewidencji gruntów i budynków, a szczególnie rzecz ujmując, odnoszą się do kwestii własnościowych.

Założmy istnienie działki ewidencyjnej o numerze 123, dla której prowadzona jest księga wieczysta, a w jej dziale drugim ujawniony jest właściciel X. Zatem wnioskodawca X występuje do organu administracji prowadzącej ewidencję o wprowadzenie zmian. Polega ona na przypisaniu wnioskodawcy X działki o numerze 456, która to działka stanowi własność osoby fizycznej Y.

Kolejnym przykładem jest przypadek, gdy wnioskodawca domaga się ujawnienia w części opisowej operatu ewidencyjnego jego osoby, jako właściciela działki. Jednak przedmiotowa własność została utracona w wyniku przeprowadzonych czynności prawnych, a zmiana stanu prawnego do nieruchomości nastąpiła na przykład w wyniku jej zbycia, lub na podstawie prawomocnego wyroku sądu powszechnego. Jednak były już właściciel nieruchomości domaga się ujawnienia już nie istniejących praw w oparciu o dokumenty, które określały poprzedni stan prawny. Zatem przedkłada wcześniejszą dokumentację sprzed zawarcia umowy sprzedaży lub wydania wyroku sądowego, z którym się nie zgadza.

Pomijając aspekt posiadania przez wnioskodawcę interesu prawnego w sytuacjach opisanych powyżej, należy zwrócić uwagę na samą kwestię zrozumienia instytucji ewidencji gruntów i budynków. Należy również opisać zagadnienie wykorzystania organów prowadzących ewidencję i ich zdolność do wydawania decyzji, które stanowią podstawę do wprowadzenia zmian. Takie zmiany wprowadza się m.in. w księgach wieczystych celem ominięcia konieczności poniesienia kosztów wymaganych w oficjalnej drodze przeniesienia prawa własności.

Prawdą jest, że organy administracji publicznej prowadzące ewidencję gruntów i budynków są postrzegane jako instytucje mające w zakresie swoich kompetencji wprowadzanie zmian stanów prawnych na podstawie stosownych dokumentów, a nie zmianę stanów prawnych do nieruchomości. Powodów, by zająć to drugie niestudzne stanowisko należało by dopatrywać się w świadomości osób, które brały udział w procesie uwłaszczeniowym. Proces ten został wprowadzony w życie na mocy ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych. Wedle zapisów tejże ustawy ustanowienie prawa własności do gruntu następowało poprzez wydanie stosownego aktu własności ziemi w formie decyzji. Taka sytuacja miała miejsce w czasie od roku 1971 do 1982 roku. Wtedy też na podstawie zmiany kodeksu cywilnego oraz uchyleniu wyżej cytowanej ustawy o uwłaszczeniach, kompetencje o orzekaniu w tej kwestii przekazano sądom powszechnym.

W poruszonym zagadnieniu, przepisy w oparciu o które prowadzona jest ewidencja, są jednoznaczne i stanowią, że takich zmian dokonywać nie wolno w przypadku, gdy nieruchomości mają uregulowany stan prawny. Rozumie się przez to prowadzoną księgę wieczystą dla nieruchomości, gdyż ewidencja jest jedynie rejestrem stanu prawnego i nie zajmuje się ustanawianiem prawa, ale jego rejestracją. W tym miejscu należy zaznaczyć, że kwestia ta nie dotyczy wpisów ewidencyjnych odnoszących się do wspólnot gruntowo – leśnych. W takich przypadkach starostowie orzekają w formie decyzji, które nieruchomości stanowią wspólnotę gruntową, bądź mienie gromadzkie oraz określają wykaz uprawnionych osób do udziału we wspomnianej wspólnotcie. Dodatkowo ich udziały w gruncie są przyjmowane na podstawie danych zawartych w ewidencji

gruntów wedle art. 8 ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych. Zgodnie z przepisami § 44 pkt. 2 i § 45 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów, do zadań starosty związanych z prowadzeniem ewidencji należy między innymi utrzymanie operatu ewidencyjnego w stanie aktualności, to jest zgodnie z dostępnymi dla organu dokumentami i materiałami źródłowymi. Sama aktualizacja danych następuje poprzez wprowadzenie udokumentowanych zmian do bazy danych ewidencyjnych.

Natomiast, podając dalej za przywołanym przepisem § 12 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia, prawa osób i jednostek organizacyjnych (właściciele nieruchomości, użytkowników wieczystych, jednostek organizacyjnych sprawujących zarząd i trwałe zarząd nieruchomościami) do gruntów, budynków i lokali ujawnia się w ewidencji na podstawie stosownych dokumentów. Będą to zatem księgi wieczyste, prawomocne orzeczenia sądowe, umowy zawarte w formie aktów notarialnych, ostateczne decyzje administracyjne, dyspozycje w aktach normatywnych czy też umów dzierżawy (zgodnie z § 12 ust. 1 pkt 2 w/w rozporządzenia). Oznacza to, że starosta jako organ pierwszej instancji w sprawach ewidencji gruntów i budynków, jedynie rejestruje stany podmiotowe i przedmiotowe zmieniające się w czasie i w oparciu o stosowne, kolejno powstające dokumenty. Wobec czego, ewidencja gruntów i budynków nie tworzy stanów prawnych, lecz je rejestruje. Natomiast poprzez żądanie zmian w jej danych nie można dochodzić ani udowadniać swoich praw właścicielskich.

Organy prowadzące ewidencję gruntów zobowiązane są do rozpatrywania podań z wyżej omówionymi żądaniami, mimo iż są one bezpodstawne. Rzetelne podejście do każdej sprawy indywidualnie, nawet tych bezpodstawnych, przyczynia się do spowalniania procesów aktualizacji informacji z wniosków popartych stosownymi dokumentami.

PODSUMOWANIE

Opisane i przeanalizowane powyżej zagadnienia ewidencyjne charakteryzują się często złożonymi procedurami, które wynikają przede wszystkim z przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, prawa geodezyjnego i kartograficznego oraz rozporządzenia w sprawie ewidencji. Ponadto bezcennym źródłem wiedzy okazują się orzeczenia sądowo – administracyjne uściślające, czy wręcz jasno interpretujące kierunki pojmowania zagadnień. W dobie bardzo aktywnych zmian przepisów w urzędowym gmachu toczą się dyskusje na temat interpretacji prawa lub sposobu wykonania procedur. Tymczasem od kogo, jak nie od urzędnika wymaga się biegłości i znajomości prawa.

Ze zrozumieniem prawnych zwrotów i kierunków działania w gąszczu zapisów mają problem niekiedy interesanci. Przysparza to obu stronom dodatkowych procedur wyjaśniających. Nie mniej jednak, publikacja ta nie miała na celu obarczania odpowiedzialnością petentów za opóźnienia, czy wręcz opieszałość

organów administracji publicznej, ale miała na celu ukazanie równie ważnej pracy urzędnika co podejście petenta. Stąd bardzo pożądaną od obu stron cechą jest cierpliwość, wyrozumiałość oraz chęć współpracy.

Poruszając się w sferze prawnej, bezwzględnie ważną kwestią jest kompletność wymaganych dokumentów oraz dołączanych do nich odpowiednich podań i innych załączników. Zatem nie może na nich zabraknąć kodeksowych wzorów, podpisów, pieczętek oraz zasadnych danych. Ten wymóg forlany ma na celu sprawny przebieg postępowania chociażby aktualizacji danych ewidencyjnych, ustanowienia pełnomocnictwa w celu załatwiania sprawy czy wydania stosownego dokumentu.

Okazuje się, że udostępniane dane ewidencyjne w formie wypisu i wrysu nie mogą być traktowane jako zaświadczenia, poza pewnymi wyjątkami jak na przykład potwierdzenia, dla celów emerytalnych, istnienia gospodarstwa rolnego w określonym okresie czasu. Bowiem te pierwsze rozumiane są jako dokument charakteryzujący działkę ewidencyjną kompleksowo.

Na koniec trzeba zaakcentować, że rejestr ewidencji gruntów i budynków razem z organem administracji w formie starostwa powiatowego jest po to, by gromadzić, uzupełniać i wprowadzać zmiany do rejestru. Nie jest organem, który zmienia prawo, a jedynie wprowadza zmiany na podstawie stosownej dokumentacji.

BIBLIOGRAFIA

- Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2001r. nr 38 poz. 454),
Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r. nr 98, poz. 1071 z późn. zm.),
Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2005r . Nr 64, poz. 565, z późn. zm.),
Ustawa z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz. U. z 1971 r. nr 27 poz. 250),
Ustawa z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (Dz.U. z 1963 r. nr 28 poz. 169),
Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2010 r. nr 193 poz. 1287),
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 listopada 2009 r. o sygn. Akt I OSK 189/09,
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 01 września 2011 r. o sygn. akt I OSK 1444/10
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 16 listopada 2010 r. o sygn. Akt II SA/Bk 647/10,
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 czerwca 2006 r. o sygn. Akt IV SA/Wa 721/06.

Mgr inż. Ernest Rymarczyk
Wydział Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami
ul. Armii Krajowej 9
28-300 Jędrzejów
tel.: 413861751 wew. 55
e-mail: e.rymarczyk@gazeta.pl

Dr hab. inż. Piotr Parzych, prof. AGH
tel.: 126172278
e-mail: parzych@agh.edu.pl

Mgr inż. Aleksandra Szabat-Pręcikowska
tel.: 126172300
e-mail: aszabat@agh.edu.pl
Katedra Geomatyki
Akademia Górniczo-Hutnicza im. Stanisława Staszica
Al. A. Mickiewicza 30
30-059 Kraków