

*Przemysław Hoffmann*

## **Charakter prawny wpisów do ewidencji gruntów i budynków**

Styk różnych gałęzi prawa był i jest przedmiotem różnorodnych kontrowersji. Dotyczy to także, a może nawet w szczególności, styku prawa cywilnego z prawem administracyjnym. Nie sposób bowiem przeprowadzić granicy pomiędzy tymi gałęziami prawa, a ich pewne instytucje ściśle się ze sobą zazębiają. Takimi instytucjami są z całą pewnością księgi wieczyste z jednej strony i ewidencja gruntów i budynków z drugiej. I o ile istnieje dość duża bibliografia dotycząca ksiąg wieczystych i nieco mniejsza dotycząca ewidencji gruntów i budynków, to jednak brak opracowań próbujących szczegółowo ująć zagadnienia związane ze stykiem tych dwóch instytucji, ze szczególnym położeniem nacisku na charakter prawny ewidencji gruntów i budynków. Próbą przedstawienia i wyjaśnienia tego zagadnienia jest poniższy tekst.

Etymologicznie słowo „ewidencja” wywodzi się z języka łacińskiego (*evidentia*), gdzie oznaczało widoczność, oczywistość. Obecnie przyjmuje się, iż ewidencja *sensu largo* oznacza wykaz, spis zawierający dane dotyczące stanu ludności lub rzeczy, sporządzanie takich wykazów i spisów, rejestrację faktów, jakie zachodzą w życiu gospodarczym i społecznym<sup>1</sup>.

Prawne formy ewidencjonowania nieruchomości istnieją od dawna, choć na przestrzeni wieków przyjmowały różne postacie. Generalnie jednak można wyróżnić dwie ich główne formy:

---

<sup>1</sup> Tak *Słownik wyrazów obcych*, red. J. Tokarski, Warszawa 1980, s. 205.

- 1) rejestry sądowe (księgi wieczyste, hipoteczne itp.),
- 2) rejestry prowadzone przez organy administracji publicznej.

Rzeczą charakterystyczną jest, iż *de lege lata* w polskim systemie prawnym występują obie te formy jednocześnie. Wyróżniamy bowiem księgi wieczyste, prowadzone przez wydziały ksiąg wieczystych przy sądach rejonowych, oraz ewidencję gruntów i budynków, prowadzoną przez starostów.

O ile w literaturze i judykaturze panuje zgodność co do charakteru prawnego ksiąg wieczystych, o tyle w przypadku ewidencji gruntów i budynków nie jest to takie jednoznaczne. Instytucja ewidencji gruntów i budynków została wprowadzona do polskiego systemu prawnego dekretem z dnia 2 lutego 1955 r. o ewidencji gruntów i budynków<sup>2</sup>, który uchylił mocą art. 14 ust. 1 dekret z dnia 24 września 1947 r. o katastrze gruntowym i budynkowym<sup>3</sup>. Zgodnie z art. 1 ust. 1 dekretu z 1955 r., wprowadzono z dniem jego wejścia w życie, to jest z dniem 15 lutego 1955 r., jednolitą ewidencję gruntów i budynków, której dane służyły za podstawę planowania gospodarczego, wymiaru podatków i świadczeń, skupu i obowiązkowych dostaw, dokonywania wpisów w księgach wieczystych i zaspokajania potrzeb gospodarczych. Najistotniejszym wydaje się tu postanowienie, zgodnie z którym wyłącznie dane z ewidencji są podstawą dokonywania wpisów w księgach wieczystych. Zgodnie z ówczesnie obowiązującymi przepisami dekretu z dnia 11 października 1946 r. – Prawo o księgach wieczystych<sup>4</sup>, wniosek o wpis winien być złożony na piśmie wraz z dołączonymi niezbędnymi do wpisu dokumentami. Przy tym w postępowaniu wieczystoksięgowym, poza postępowaniem przy zakładaniu ksiąg wieczystych regulowanym rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 maja 1947 r., wydanym co do § 59-62 w porozumieniu z Ministrem Skarbu o postępowaniu przy zakładaniu ksiąg wieczystych<sup>5</sup>, oraz pewnymi przypadkami przewidzianymi w postępowaniu przynagającym, uregulowanym

---

<sup>2</sup> Dz.U. Nr 6, poz. 32.

<sup>3</sup> Dz.U. Nr 61, poz. 344.

<sup>4</sup> Dz.U. Nr 57, poz. 320; zm.: Dz.U. z 1950 r. Nr 38, poz. 349, wprowadzony w życie na mocy dekretu z dnia 11 października 1946 r. – Przepisy wprowadzające prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych – Dz.U. Nr 57, poz. 321; zm.: Dz.U. z 1950 r. Nr 38, poz. 349; z 1953 r. Nr 29, poz. 113; z 1960 r. Nr 54, poz. 311 i z 1964 r. Nr 16, poz. 94.

<sup>5</sup> Dz.U. Nr 45, poz. 235; zm.: Dz.U. z 1961 r. Nr 26, poz. 126 oraz z 1973 r. Nr 21, poz. 121.

przepisami rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 31 lipca 1947 r. w sprawie wysokości i zasad wymierzania grzywien oraz trybu postępowania celem przynaglenia opieszałego właściciela nieruchomości do ujawnienia swego prawa<sup>6</sup>, jedynym dozwolonym przez prawo środkiem dowodowym był dowód z dokumentów.

Zgodnie z rozporządzeniem o postępowaniu przy zakładaniu ksiąg wieczystych, sąd w postępowaniu o założenie księgi przeprowadzał potrzebne dochodzenia i zbierał dowody z urzędu, a w szczególności brał pod uwagę prowadzone przez sądy zbiory złożonych dokumentów. W przypadku ich braków sąd w celu ustalenia własności winien był wezwać do złożenia wyjaśnień i dokumentów właściwą osobę, a między innymi osobę wskazaną jako właściciel nieruchomości przez władze miernicze, gminne lub podatkowe. W przypadku gdy dokumenty stwierdzające prawo własności zaginęły lub uległy zniszczeniu, prawo to mogło być stwierdzone wszelkimi dowodami, nie wyłączając dowodu z przesłuchania strony. Był to jednak wyjątek od wspomnianej wyżej zasady uznawania za środek dowodowy jedynie dowodu z dokumentów. Tak więc jako dowody mogły być składane: wypisy i odpisy dokumentów, orzeczeń sądowych i administracyjnych, tytuły wykonawcze, dokumenty urzędowe i prywatne należycie poświadczone. Jednym z niezbędnych elementów potrzebnych do oznaczenia nieruchomości w księdze wieczystej był opis i plan tej nieruchomości, sporządzony lub zatwierdzony przez właściwe władze miernicze. Tak więc w przypadku założenia ewidencji gruntów i budynków, ustanowionej przepisami dekretu z 1955 r., dane o gruntach i budynkach służące za podstawę dokonywania wpisów w księgach wieczystych mogły być oparte wyłącznie na tej ewidencji<sup>7</sup>. Warto w tym miejscu zauważyć, iż choć dekret stanowił o ewidencji gruntów i budynków, to już przepisy wykonawcze do niego<sup>8</sup> jedynie o ewidencji gruntów.

---

<sup>6</sup> Dz.U. Nr 53, poz. 290.

<sup>7</sup> Szerzej zobacz R. Mo s z y ń s k i, L. P o l i c h a, A. I z d e b s k a, *Księgi wieczyste*, Warszawa 1960, s. 65.

<sup>8</sup> To jest zarządzenie Ministrów Rolnictwa, Gospodarki Komunalnej, Finansów i Skupu z dnia 31 października 1956 r. w sprawie wprowadzenia do ewidencji gruntów zmian we władaniu gruntami oraz ustalania w związku z tymi zmianami wymiaru podatku gruntowego i obowiązkowych dostaw (M.P. Nr 95, poz. 1052), uchylonego przez § 4 zarządzenia Ministrów Rolnictwa i Gospodarki Komunalnej z dnia 13 maja 1960 r. w sprawie wprowadzania do ewidencji gruntów zmian we władaniu gruntami (M.P. Nr 46, poz. 222 ze zm.).

Sam dekret dość lakonicznie określał przesłanki i podstawy dokonania i zmiany wpisu w ewidencji (art. 10 dekretu). Kwestie te uregulowano w rozporządzeniu Ministrów Rolnictwa i Gospodarki Komunalnej z dnia 28 czerwca 1955 r. w sprawie trybu postępowania przy zgłaszaniu i dokonywaniu zmian w danych objętych ewidencją gruntów i budynków<sup>9</sup>. Generalnie obowiązek zgłaszania zmian w danych objętych ewidencją ciążył na właścicielu bądź innej osobie władającej gruntem lub budynkiem, a jego niedopełnienie było zagrożone (zgodnie z art. 13 dekretu) karą grzywny. Dekret nakładał także na sądy i biura notarialne obowiązek przesyłania w ciągu 7 dni odpowiednio odpisy prawomocnych orzeczeń i aktów notarialnych, z których wynikały zamiany objęte ewidencją. W pewnych przypadkach zmiany wpisu dokonywano także z urzędu. Generalną zasadę co do charakteru prawnego wpisu do ewidencji gruntów i budynków wyprowadzić można z brzmienia § 5 ust. 3 rozporządzenia z 1955 r., zgodnie z którym właściwy do spraw geodezji organ administracji państwowej obowiązany był do zawiadomienia osób zainteresowanych o decyzji powziętej w sprawie wpisu zmian dokonanych z urzędu, jak również o odmowie wpisu zmian zgłoszonych przez zainteresowane strony. Stąd można wyprowadzić wniosek, iż założenie i prowadzenie ewidencji było formą działania administracji, określaną mianem działania faktycznego. Potwierdza to wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>10</sup>. Zgodnie z nim, art. 9 dekretu, zawierający ogólną klauzulę kompetencyjną do prowadzenia ewidencji gruntów i budynków dla właściwych organów administracji państwowej, nie stanowił podstawy do rozstrzygania w drodze decyzji administracyjnej<sup>11</sup>. Ewidencja ta służyła jedynie zarejestrowaniu zdarzeń prawnych lub faktycznych według stanów rzeczywistych. Stanowiła zatem jedynie zbiór informacji, wobec czego nie można było przez zapis lub zmianę zapisu w niej

---

<sup>9</sup> Dz.U. Nr 27, poz. 159; zm.: Dz.U. z 1962 r. Nr 41, poz. 194; wydany na podstawie art. 10 ust. 4 dekretu z 1955 r.

<sup>10</sup> Z dnia 24 czerwca 1983 r. I SA 283/83, ONSA 1983, nr 1, poz. 44.

<sup>11</sup> Choć w ówczesnej nauce prawa administracyjnego panował pogląd, iż działanie administracji państwowej musi opierać się na podstawie prawnej w tym sensie, że dana czynność musi stanowić część realizacji zadań, które państwo danemu organowi przydziela, co oznacza, że musi być przewidziana i regulowana chociażby najogólniej przez przepisy prawa – tak M. J a r o s z y ń s k i, M. Z i m m e r m a n n, W. B r z e z i ń s k i, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 324.

ustanawiać prawa. NSA w swym wyroku przyjął, iż przedmiot ustaleń organów, dla których wymagana była forma decyzji administracyjnej, jednoznacznie określał § 5 ust. 3 rozporządzenia z 1955 r.

*De lege lata* kwestie związane z ewidencją gruntów i budynków reguluje ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne<sup>12</sup>. Zgodnie ze słowniczkiem definicji ustawowych, zawartym w art. 2 tej ustawy, ilekroć w tym akcie jest mowa o ewidencji gruntów i budynków, rozumie się przez to jednolity dla kraju systematycznie aktualizowany zbiór informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych osobach fizycznych lub prawnych, władających tymi gruntami i budynkami. Nieco odmienną definicję ewidencji gruntów i budynków jako katastru można wyprowadzić z art. 7 prawa geodezyjnego i kartograficznego, w brzmieniu nadanym mu mocą art. 30 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej<sup>13</sup>. Zgodnie z art. 7 ust. 1, na czele powołanego Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii stanął główny geodeta kraju, do którego zadań należy między innymi „rejestracja stanów prawnych i faktycznych nieruchomości (kataster)”<sup>14</sup>. Cel prowadzenia ewidencji i wykorzystanie danych w nim zawartych określa art. 21 ustawy, zgodnie z którym dane zawarte w ewidencji są podstawą planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej i gospodarki nieruchomościami. Podobnie § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministrów Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa oraz Rolnictwa z dnia 17 grudnia 1996 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków<sup>15</sup>.

Obecne uregulowania prawne rozróżniają następujące czynności administracyjne związane z ewidencją gruntów i budynków<sup>16</sup>:

---

<sup>12</sup> Dz.U. z 2000 r. Nr 100, poz. 1086.

<sup>13</sup> Dz.U. Nr 106, poz. 496.

<sup>14</sup> Przepis ten następnie został znowelizowany mocą art. 16 pkt 3 ustawy z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz.U. Nr 12, poz. 136) i *de lege lata* należy to do zadań służby geodezyjnej i kartograficznej.

<sup>15</sup> Dz.U. Nr 158, poz. 813.

<sup>16</sup> Podział ten można uzasadniać przepisami rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków z 1996 r. oraz „Instrukcją techniczną 0-1 – Ogólne zasady wykonywania prac geodezyjnych”, obowiązującą na mocy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych

- 1) założenie ewidencji;
- 2) modernizację ewidencji;
- 3) postępowanie ewidencyjne;
- 4) obsługę użytkownika ewidencji.

Założenie ewidencji polega, zgodnie z § 34 rozporządzenia, na wykonaniu czynności techniczno-administracyjnych związanych z uzyskaniem danych ewidencyjnych. To sformułowanie może budzić pewne wątpliwości na gruncie nauki prawa administracyjnego. Należy z niego wnioskować, iż mamy tu do czynienia z czynnościami administracyjno-prawnymi oraz pewnymi czynnościami technicznymi. Do czynności administracyjno-prawnych należy zaliczyć z całą pewnością zatwierdzenie przez wojewodę, w drodze rozporządzenia opublikowanego w wojewódzkim dzienniku urzędowym, projektu założenia ewidencji gruntów i budynków lub założenia ewidencji budynków i modernizacji istniejącej ewidencji budynków. Zawiadomienia o projektowanym terminie przystąpienia do zakładania ewidencji i zakresie prac dokonuje się przez obwieszczenie lub w inny zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości sposób ogłaszania. Mamy więc tu do czynienia z aktem prawnym stanowiącym źródło prawa powszechnie obowiązującego (miejscowe przepisy prawne powszechnie obowiązujące), ustanowione na podstawie upoważnienia szczególnego zawartego w rozporządzeniu Ministrów Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa oraz Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Jest to dość kontrowersyjne, o ile nie uzna się, że jest to jedynie rozporządzenie porządkowe ustanowione na podstawie generalnego upoważnienia zawartego w art. 40 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie<sup>17</sup>. W przeciw-

---

i Administracji z dnia 24 marca 1999 r. w sprawie standardów technicznych dotyczących geodezji, kartografii oraz krajowego systemu informacji o terenie (Dz.U. Nr 30, poz. 297), zgodnie z którą prace z zakresu ewidencji gruntów i budynków obejmują: ustalenie stanu własności i posiadania nieruchomości, pomiar granic działek gruntowych według stanu prawnego lub faktycznego oraz pomiar budynków pomiar konturów użytków i konturów klasyfikacyjnych, pozyskanie danych opisowych dotyczących budynków, sporządzanie materiałów operatu ewidencji, prowadzenie ewidencji gruntów i budynków, obsługę stron ewidencji i wreszcie modernizację ewidencji (polegającą na dostosowaniu lub przekształceniu istniejących danych ewidencyjnych do wymogów aktualnych przepisów i potrzeb wynikłych z możliwości zastosowania technologii informatycznych).

<sup>17</sup> Dz.U. Nr 91, poz. 577 ze zm., podobnie *in statu quo ante* kwestię tę regulowała ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, tj.

nym bowiem razie brak byłoby podstaw do wydania rozporządzenia przez wojewodę, bowiem do jego ważności niezbędne byłoby upoważnienie ustawowe<sup>18</sup>.

Następnie przystępuje się do wykonania pewnych czynności technicznych związanych z opracowaniem operatu ewidencyjnego. Przy jego opracowaniu ustala się stan prawny nieruchomości w trakcie tak zwanych czynności geodezyjno-prawnych. Dokumenty potwierdzające stan prawny nieruchomości, to jest wypisy z ksiąg wieczystych lub zbiorów dokumentów, a w razie ich braku prawomocne orzeczenia sądowe, ostateczne decyzje administracyjne, czynności prawne dokonane w formie aktów notarialnych, spisane umowy i ugody w postępowaniu sądowym i administracyjnym lub inne dokumenty posiadające moc dowodową, jeśli można na ich podstawie wykazać stan prawny nieruchomości, oraz protokoły i inne materiały o charakterze dowodowym, gromadzi się w zbiorze dowodów operatu geodezyjno-prawnego. Należy domniemywać, iż chodzi tu o stan prawny nieruchomości w zakresie wykazania w ewidencji właściciela (użytkownika wieczystego) oraz jego miejsca zamieszkania lub siedziby. W odrębny bowiem sposób ustala się przebieg granic. Dokonuje się tego na podstawie dokumentacji sporządzonej w trybie:

- rozgraniczeniowym,
- podziałowym (administracyjnym lub sądowym),
- scaleniowym i wymiany gruntów,
- scaleniowym pod skoncentrowane budownictwo jednorodzinne<sup>19</sup>,

---

Dz.U. z 1998 r. Nr 32, poz. 176, która utraciła moc obowiązującą na podstawie art. 9 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wejściu w życie ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o administracji rządowej w województwie, Dz.U. Nr 99, poz. 631.

<sup>18</sup> Patrz art. 39 ustawy z dnia 05.06.1998 r. o administracji rządowej w województwie.

<sup>19</sup> Należy tu zaznaczyć, iż choć § 38 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków stanowi, że przebieg granic ustala się na podstawie dokumentacji geodezyjnej sporządzonej między innymi w postępowaniu scaleniowym pod skoncentrowane budownictwo jednorodzinne (w ust. 1 pkt 4), to faktycznie jednak w obecnie obowiązującym stanie prawnym ten rodzaj postępowania scaleniowego ma aspekt historyczny, bowiem art. 18 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.), a więc i wydane na jego podstawie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1991 r. w sprawie zasad i trybu ustalania granic gruntów przeznaczonych pod skoncentrowane budownictwo jednorodzinne, scalania i podziału nieruchomości na działki budowlane oraz kosztów i opłat z tym związanych (Dz.U. Nr 72, poz.

- sądowym w zakresie dowodów stanowiących podstawę rozstrzygnięcia sądowych oraz decyzji administracyjnych,
- innym, poprzedzonym protokołarnym ustaleniem granic nieruchomości.

Ustalenie granic może być dokonane i uznane za zgodne ze stanem prawnym także w oparciu o zgodne oświadczenie woli osób zainteresowanych w procesie zakładania i modernizacji ewidencji.

Projekt przygotowanego operatu opisowo-kartograficznego winien być wyłożony do wglądu osób zainteresowanych przez okres co najmniej 7 dni. O jego wyłożeniu zawiadamia się przez wywieszenie zawiadomienia na tablicy ogłoszeń starostwa i właściwego miejscowo urzędu gminy. Zawiadomienie doręcza się też podmiotom ewidencji<sup>20</sup>. Następnie projekt operatu wraz z dołączonym protokołem wyłożenia podlega zatwierdzeniu przez starostę, jako organ prowadzący ewidencję gruntów i budynków<sup>21</sup>, które

---

312 ze zm.) utracił moc obowiązującą na podstawie art. 241 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543), ta zaś nie zawiera już żadnych regulacji dotyczących skoncentrowanego budownictwa jednorodzinnego. Stąd też należy uznać, iż z dniem 1 stycznia 1998 r., to jest z dniem wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami, ten tryb postępowania scaleniowego został usunięty z polskiego systemu prawnego jako jeden z pozostałych jeszcze relikwów minionego systemu społeczno-politycznego.

<sup>20</sup> Czyli, zgodnie z § 5 rozporządzenia, właścicielom (współwłaścicielom) gruntów i budynków, użytkownikom (współużytkownikom) wieczystym oraz samoistnym posiadaczom (współposiadaczom) gruntów, choć – biorąc pod uwagę ich charakter prawny władania nieruchomością (brak tytułu prawnego do tegoż) – zastanawiać się można nad celowością tego zawiadomienia, skoro nie przysługują im żadne prawne środki odwoławcze. Warto zwrócić uwagę na fakt, iż zgodnie z rozporządzeniem w sprawie ewidencji gruntów i budynków z 1996 r., za osoby władające nieruchomością, przypisane w ewidencji do tak zwanej listy władających, uznaje się: użytkowników, dzierżawców, najemców, zarządców trwałych, administratorów, płatników podatku nie będących podmiotem ewidencyjnym, zaś zgodnie z zarządzeniem Ministrów Rolnictwa i Gospodarki Komunalnej z dnia 20 lutego 1969 r. w sprawie ewidencji gruntów (M.P. Nr 11, poz. 98; zm.: M.P. z 1988 r. Nr 7, poz. 62): użytkowników, użytkowników wieczystych, dzierżawców, zarządców trwałych, domniemanych spadkobierców i posiadaczy samoistnych. Takie uregulowanie podmiotowe na podstawie zarządzenia wynikało z faktu, iż definiowało ono działkę ww. jako ciągły obszar gruntu, ograniczony gruntami stanowiącymi odrębny przedmiot władania – a więc definicja ta kładła nacisk na stan faktyczny nieruchomości, a nie stan prawny, co było wynikiem przyjęcia założenia, iż ewidencja ta prowadzona jest głównie dla celów naliczania zobowiązań podatkowych.

<sup>21</sup> Patrz art. 22 prawa geodezyjnego i kartograficznego.

następuje w formie decyzji, poprzedzonej techniczną kontrolą całości dokumentacji tworzącej ewidencję, przeprowadzoną przez ośrodek dokumentacji. Decyzja w sprawie zatwierdzenia projektu operatu opisowo-kartograficznego zostaje podana do wiadomości zainteresowanych poprzez jej wywieszenie na tablicy ogłoszeń w siedzibie starosty oraz właściwego miejscowo urzędu gminy na okres 14 dni, a także poprzez podanie informacji w tej sprawie do wiadomości publicznej w sposób przyjęty w danej miejscowości. Decyzję tę podaje się ponadto do wiadomości publicznej w drodze obwieszczenia ogłoszonego w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Dopiero ostateczna decyzja jest podstawą do przyjęcia przez ośrodek dokumentacji operatu geodezyjno-prawnego, operatu opisowo-kartograficznego oraz komputerowych danych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz przekazania kopii tych dokumentów organowi prowadzącemu ewidencję.

Organ prowadzący ewidencję rejestruje dokonane zgłoszenia zmian objętych ewidencją. Za zmianę danych podlegających wpisowi do ewidencji uważa się każdą zmianę stanu faktycznego lub stanu prawnego działek i budynków w zakresie danych objętych ewidencją. Należy tu zastanowić się nad podziałem danych podlegających wpisowi na dane dotyczące stanu prawnego i dane dotyczące stanu faktycznego nieruchomości lub – innymi słowy – nad tym, czy istnieją takie dane faktyczne, które nie mają wpływu na stan prawny nieruchomości. Jak stwierdza R. Hycner<sup>22</sup>, stan prawny nieruchomości to stan w zakresie praw przypisanych do nieruchomości i wywierających określone skutki na otoczenie. Nie jest zatem stanem prawnym stan w zakresie danych faktycznych, czyli w zakresie granic i powierzchni nieruchomości. Stan prawny nieruchomości może mieć postać ujawnioną (wynikającą z księgi wieczystej) i rzeczywistą (wynikającą z treści aktualnych dokumentów dotyczących tegoż). W. Wilkowski<sup>23</sup>, który choć mówi o katastrze, powołując się na brzmienie art. 7 prawa geodezyjnego i kartograficznego (a trzeba przez to rozumieć ewidencję gruntów i budynków<sup>24</sup>), uważa, iż ewidencja jest rejestrem stanów prawnych i fak-

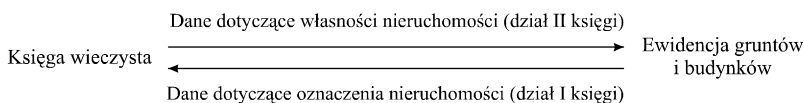
<sup>22</sup> R. H y c n e r, *Wybrane problemy geodezyjne i prawne w aspekcie uprawnień zawodowych*, Katowice 1999, s. 115.

<sup>23</sup> W. W i l k o w s k i, *Stany prawne i faktyczne*, Wspólnota 1998, nr 8.

<sup>24</sup> Patrz art. 53a prawa geodezyjnego i kartograficznego, zgodnie z którym do czasu przekształcenia ewidencji gruntów i budynków w kataster nieruchomości przez użyte w tym prawie pojęcie „kataster” rozumieć należy tę ewidencję.

tycznych nieruchomości, stąd też na geodecie, który zbiera dane do wpisu do ewidencji, ciąży obowiązek zebrania także informacji o jej stanie prawnym. Gdy więc nieruchomość ma założoną księgę wieczystą, dane te powinny obejmować informacje zawarte w jej działach I i II. Dalej W. Wilkowski stwierdza, iż kataster (ewidencja) dzieli nieruchomości na trzy kategorie, zależnie od tego, czy ich stan prawny jest zapisany w księdze wieczystej, w innych dokumentach lub gdy brakuje uregulowania stanu prawnego. W dwóch pierwszych kategoriach rejestruje się zatem stany prawne, a w trzeciej – stany faktyczne. Zgłoszone zmiany zostają przekazane do ośrodka dokumentacji i mogą być uwzględnione lub nie. Uwzględnione w ewidencji zmiany ośrodek ewidencji odnotowuje przez uzupełnienie zgłoszenia zmiany numerem jednostki rejestrowej (osoby lub działki), której zmiana dotyczyła, oraz daty wprowadzenia zmiany do bazy danych. Dla zmian nie uwzględnionych ośrodek dokumentacji przygotowuje dokumenty niezbędne do podjęcia przez organ prowadzący ewidencję stosownej decyzji. Ten tryb postępowania wynika z § 50 rozporządzenia. Brak tu jednak określenia, w jakiej formie rozstrzyga organ prowadzący ewidencję o uwzględnieniu zgłoszonych zmian. Przyjąć należy, iż powinno to nastąpić w formie decyzji administracyjnej.

W tym miejscu warto zastanowić się nad wzajemnymi relacjami między ewidencją gruntów i budynków a księgami wieczystymi. Generalnie można je przedstawić za pomocą niniejszego schematu:



Powyższy schemat można opisać jako system zależności, zgodnie z którym dane dotyczące podmiotów władających nieruchomością, to jest właściciela, czyli osoby (osób) uprawnionej z tytułu własności lub użytkowania wieczystego (wysokość ich udziałów lub rodzaj wspólności) oraz podstawę jej nabycia, czyli podstawę wpisu, a w szczególności akt notarialny, stwierdzenie nabycia spadku, stwierdzenie własności zasiedzenia nieruchomości, decyzję wojewody lub zarządu gminy, określone w dziale II księgi wieczystej winny być podstawą odpowiednich wpisów w ewidencji gruntów i budynków, zaś zawarte w ewidencji gruntów i budynków dane dotyczące gruntów (ich położenia, granic, powierzchni, rodzajów użytków

gruntowych oraz ich klas gleboznawczych) i budynków (ich położenia, przeznaczenia, funkcji użytkowych i ogólnych danych technicznych), a także lokali (ich położenia, funkcji użytkowych i powierzchni użytkowej) oraz wyrisy z mapy ewidencyjnej powinny być podstawą dokonania odpowiednich wpisów w dziale I księgi wieczystej. Stąd już prosty wniosek, iż w zakresie podmiotów władających gruntem wiążące są dane ujawnione w księgach wieczystych (zbiorach dokumentów) i ich ujawnienie w ewidencji gruntów i budynków ma jedynie charakter czynności technicznej. Innymi słowy, brak podczas postępowania zmierzającego do dokonania wpisu do ewidencji, które jest niewątpliwie postępowaniem administracyjnym, podstaw prawnych do dokonania zmiany w zakresie osoby władającej nieruchomością wbrew wpisom w księdze wieczystej. Tego bowiem można dochodzić jedynie w postępowaniu wieczystoksięgowym, a więc szczególnym postępowaniu cywilnym, przed sądami powszechnymi. Natomiast w zakresie opisu nieruchomości (jej powierzchni, położenia itp.) *ceteris paribus*, wiążące są ustalenia dokonane przez właściwe organy geodezyjno-kartograficzne. Tryb ich postępowania uregulowany jest przepisami prawa administracyjnego. Należy się jednak zastanowić, co będzie w przypadku braku księgi wieczystej lub zbioru dokumentów dla danej nieruchomości albo wystąpienia niezgodności między stanem faktycznym a stanem prawnym ujawnionym w księdze wieczystej. Czy geodeta, który ma obowiązek ustalić w zakresie posiadania nieruchomości stan prawny, winien dokonywać własnych ustaleń wbrew prawom ujawnionym w księdze wieczystej? Aby spróbować rozstrzygnąć te wątpliwości, należy sięgnąć do ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece<sup>25</sup>. Generalna zasada, zgodnie z którą w razie niezgodności między stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym treść księgi wieczystej rozstrzyga na korzyść tego, kto przez czynność prawną z osobą uprawnioną według treści księgi nabył własność lub inne prawo rzeczowe (rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych), została wyrażona w art. 5 ustawy o księgach wieczystych i hipotece, z pewnymi jej ograniczeniami określonymi w art. 6 i 7 ustawy. W razie niezgodności między

---

<sup>25</sup> Dz.U. Nr 19, poz. 147; zm.: Dz.U. z 1991 r. Nr 22, poz. 92 i Nr 115, poz. 496; z 1994 r. Nr 85, poz. 388; z 1996 r. Nr 107, poz. 499; z 1997 r. Nr 117, poz. 752, Nr 137, poz. 926, Nr 140, poz. 940; z 1998 r. Nr 106, poz. 668 oraz z 2000 r. Nr 74, poz. 855.

stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym osoba, której prawo nie jest wpisane lub jest wpisane błędnie albo jest dotknięte wpisem nie istniejącego obciążenia lub ograniczenia, może żądać usunięcia niezgodności. Legitymację czynną w procesie o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym ma ten, w którym leży to interesie. Interes prawny ma zawsze osoba, której prawo nie jest wpisane lub jest wpisane błędnie albo jest dotknięte wpisem nie istniejącego obciążenia lub ograniczenia. Legitymację bierną zaś ma osoba, której prawo zostało ujawnione w sposób niezgodny z rzeczywistym stanem prawnym. Brak więc podstaw do wystąpienia z takim wnioskiem, co wydaje się oczywiste, przez geodetę. Jednakże, zgodnie z art. 57 ustawy o księgach wieczystych i hipotece, jeżeli sąd prowadzący księgę wieczystą dostrzeże, że stan prawny nieruchomości ujawniony w księdze wieczystej stał się niezgodny z rzeczywistym stanem prawnym, a wniosek o dokonanie wpisu potrzebnego do usunięcia tej niezgodności nie został złożony, dokona niezwłocznie z urzędu wpisu odpowiedniego ostrzeżenia o niezgodności, a następnie podejmie czynności zmierzające do ich usunięcia. Można więc przyjąć, iż nie ma przeszkód, by geodeta zawiadomił sąd o stwierdzonych niezgodnościach, a ten z kolei, działając na podstawie art. 57, podjął z urzędu czynności zmierzające do ich usunięcia. Pogląd ten uzasadnić można postanowieniem SN z dnia 18 listopada 1971 r.<sup>26</sup>, zgodnie z którym nie można uzasadniać sprostowania wpisów w dziale pierwszym księgi wieczystej wyciągiem z wykazu zmian gruntowych, jeżeli zmiana taka, naruszająca prawo własności osoby wpisanej w charakterze właściciela nieruchomości, nie wynika z uzasadnionej podstawy prawnej, a w szczególności z orzeczenia sądowego, decyzji właściwego organu administracji państwowej albo z umowy. Czyli dokument powstały w wyniku czynności geodezyjno-prawnych, w którym określono odmiennie właściciela od wpisanego w księdze wieczystej, nie może stanowić podstawy wpisu do księgi wieczystej nawet danych, które w pozostałym zakresie są podstawą dokonania tegoż wpisu w dziale I-0 księgi. R. Hycner<sup>27</sup> wyraża pogląd, zgodnie z którym organ prowadzący ewidencję gruntów i budynków, w przypadku dotarcia do niego informacji o objęciu

---

<sup>26</sup> III CRN 338/71, OSNCP 1972, nr 6, poz. 110.

<sup>27</sup> R. Hycner, *op. cit.*, s. 167.

nieruchomości w posiadanie na podstawie nieformalnej umowy, winien wezwać strony do zawarcia umowy w formie aktu notarialnego lub do przywrócenia stanu posiadania w terminie do 3 miesięcy od daty wezwania. Po bezskutecznym upływie tego terminu wymierza grzywnę w celu przymuszenia. Autor ten powołuje jako podstawę prawną takiego trybu postępowania przepisy kodeksu cywilnego i prawa geodezyjnego i kartograficznego. Dla poglądu tego trudno jednak znaleźć uzasadnienie prawne, bowiem ani przepisy kodeksu cywilnego, ani prawa geodezyjnego i kartograficznego nie zawierają żadnych regulacji bezpośrednio dotyczących tej kwestii<sup>28</sup>. W przypadku jednak gdy nie ma założonej księgi wieczystej lub zbioru dokumentów dla danej nieruchomości, w postępowaniu o założenie ewidencji gruntów i budynków organ ewidencyjny winien, zgodnie z § 37 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, wskazać stan prawny tej nieruchomości na podstawie określonych dokumentów. Co jednak w przypadku, gdy istnieją różne dokumenty, wskazujące na różne osoby władające tą nieruchomością? Czy wówczas organ prowadzący postępowanie w tym zakresie winien oceniać ich charakter prawny i moc dowodową w celu ustalenia osoby uprawnionej (posiadającej tytuł prawny) do władania nią? I czy takie ustalenia wywierają skutek prawny w chwili zakładania księgi wieczystej? Odpowiedź na tak postawione pytania musi być negatywna, bowiem ustalenia dokonane w tym zakresie przez organ ewidencyjny nie są wiążące dla sądu wieczystoksięgowego, co wynika z przedstawionego wyżej schematu. Natomiast bezsprzecznie organ ten w chwili zakładania ewidencji przyjmuje stan prawny w zakresie władania nieruchomością według własnych ustaleń, z uwzględnieniem dokumentów udostępnionych przez zainteresowanych. Dokumenty te wraz z protokołami i innymi materiałami o charakterze dowodów w zakresie ustalenia stanu prawnego nieruchomości pozostają w operacie geodezyjno-prawnym. Osoba uważająca, iż ustalenia w tym zakresie są błędne, może dochodzić swych roszczeń na drodze postępowania sądowego, związanego z założeniem dla danej nieruchomości księgi wieczystej, a po uzyskaniu korzystnego dla

---

<sup>28</sup> Takie rozwiązanie zawierała *in statu quo ante* ustawa z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz.U. Nr 27, poz. 250 ze zm.) w art. 17 ust. 2. Została ona uchylona mocą art. 4 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz o uchyleniu ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz.U. Nr 11, poz. 81 ze zm.).

siebie rozstrzygnięcia wnosić o zmianę wpisu w ewidencji gruntów i budynków. W zakresie oznaczenia nieruchomości w księdze wieczystej, dokonanego w dziale I-0 – obejmującego, zgodnie z § 21 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 marca 1992 r. w sprawie wykonania przepisów ustawy o księgach wieczystych i hipotece<sup>29</sup>, numer bieżący nieruchomości, położenie, mapę i opis, sposób korzystania, obszar, stan w czasie urządzenia księgi wieczystej, przyłączenia i odłączenia – podstawą oznaczenia nieruchomości w księdze wieczystej są dane z ewidencji gruntów i budynków. Przy tym, jak zauważa S. Rudnicki<sup>30</sup>, oznaczenie nieruchomości w dziale I-0 księgi wieczystej dokonuje się poprzez wpisy nie dotyczące stanu prawnego nieruchomości. Stąd należy wyprowadzić wniosek, iż w księdze wieczystej można wyróżnić wpisy dotyczące stanu prawnego nieruchomości (własność, obciążenia nieruchomości i ciążące na niej hipoteke) oraz nie związane z nim (oznaczenie nieruchomości). Stanem prawnym ujawnionym w księdze wieczystej jest wyłącznie treść wpisów, a nie dokumenty, które znajdują się, zgodnie z art. 28 ustawy o księgach wieczystych i hipotece, w aktach księgi wieczystej. Stan prawny nieruchomości wynika z treści wpisów. Wpisy danych ustalających stan prawny nieruchomości mają znaczenie ujawniające (ustalające – deklaratoryjne), ale same nie tworzą prawa ani nie sanują jego braku<sup>31</sup>. Wpis do księgi wieczystej jest formą orzeczenia sądowego samoistnego w postępowaniu wieczystoksięgowym, polegającą na ujawnieniu w księdze wieczystej powstania, przeniesienia, zmiany lub ustania praw rzeczowych i określonych praw osobowych oraz roszczeń, a także na usunięciu niezgodności ujawnionych w księdze wieczystej stanów prawnych z rzeczywistymi stanami prawnymi. S. Rudnicki przyjmuje, iż nie jest uzgodnieniem między stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym, w rozumieniu art. 10 ustawy o księgach wieczystych i hipotece, sprostowanie oznaczenia nieruchomości na podsta-

---

<sup>29</sup> Dz.U. Nr 29, poz. 128; zm.: Dz.U z 1994 r. Nr 85, poz. 388 i Nr 136, poz. 711; z 1998 r. Nr 16, poz. 75.

<sup>30</sup> S. Rudnicki, *Komentarz do ustawy o księgach wieczystych i hipotece*, Warszawa 1996, s. 46.

<sup>31</sup> Orzeczenie SN z dnia 18 stycznia 1958 r. 3 CR 258/57, *Ruch Prawniczy i Ekonomiczny* 1959, nr 1, s. 334.

wie art. 27 i art. 57 ust. 3 tej ustawy, bowiem wpisy w dziale I-0 nie są objęte domniemaniem prawdziwości z art. 3 ani nie są chronione rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych. Oznacza to, że wpis obszaru nieruchomości do księgi wieczystej czy wpis jej oznaczenia nie rozstrzyga, że osoba ta nabyła właśnie ten obszar gruntu czy też tę właśnie działkę, jaka jest określona w dziale I-0 księgi. Jest to następstwem stosowania zasady *nemo plus iuris in alium transferre potest, quam ipse habet*. Dlatego też sprostowanie tych wpisów następuje w trybie uproszczonym. Należy jednak zwrócić uwagę, iż treść tych wpisów może mieć istotne znaczenie, biorąc pod uwagę, że określają one przedmiot prawa określonego w księdze wieczystej. Jako przykład S. Rudnicki podaje przytoczony w orzeczeniu Sądu Najwyższego<sup>32</sup> wpis w dziale I-0 w łamie 5 księgi wieczystej w brzmieniu „gospodarstwo rolne z zabudowaniami”. Jeżeli nie dojdzie do usunięcia niezgodności poprzez oświadczenie osoby zainteresowanej, wówczas należy dokonać uzgodnienia treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym. Należy jednak rozważyć, w jakiej formie to oświadczenie winno nastąpić. Nie wydaje się, ażeby wystarczyło samo pisemne oświadczenie osoby, której prawo ma być wpisem dotknięte. Z brzmienia art. 31 ustawy o księgach wieczystych wynika bowiem, że wpis może być dokonany jedynie na podstawie odpowiedniego dokumentu. W tym przypadku takim dokumentem są dane z ewidencji gruntów i budynków. Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 26 ust. 1 ustawy, podstawą oznaczenia nieruchomości w księdze wieczystej są dane z ewidencji gruntów i budynków. Stąd wniosek, iż najpierw należy dokonać odpowiedniej zmiany dotyczącej wpisu w tym zakresie w ewidencji gruntów i budynków, a następnie dokonać uzgodnienia faktycznego stanu prawnego wykazanego w tejże ewidencji w zakresie oznaczenia nieruchomości ze stanem wynikającym z treści księgi wieczystej. Jeśli rozbieżności wynikają z oczywistej omyłki, podstawą dokonania zmiany jest notatka służbowa sporządzona przez właściwy organ prowadzący ewidencję gruntów i budynków wraz z materiałami dowodowymi; jeżeli jednak rozbieżności wynikają z błędów rachunkowych lub pomiarowych, wówczas podstawą dokonania zmian jest decyzja właściwego starosty w sprawie zmiany powierzchni działki, wydana na podstawie czynności kontrolnych (obliczeniowych i pomiarowych) zarządczo-

---

<sup>32</sup> Wyrok SN z dnia 10 października 1985 r. II CR 281/85, OSNCP 1986, nr 7-8, poz. 125.

nych przez ten organ. Potwierdza to postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 kwietnia 1997 r.<sup>33</sup>, zgodnie z którym, jeżeli niezgodność powierzchni nieruchomości podanej w księdze wieczystej z danymi z ewidencji gruntów i budynków wynika nie ze zmiany granic nieruchomości, lecz z nowych, dokładniejszych jej pomiarów, wystarczającą podstawą sprostowania oznaczenia nieruchomości w księdze wieczystej są dane z ewidencji gruntów. Dla określenia takiego trybu postępowania R. Hycner<sup>34</sup> wprowadza pojęcie „regulacja stanu prawnego” dotyczące nieruchomości i związane z ustaleniami (metodami geodezyjnymi) faktycznego zasięgu praw rzeczowych dotyczących danej nieruchomości, a następnie dokonania określonych czynności prawnych (umowa, podział, wywłaszczenie itd.). Czynność regulacji stanu prawnego jest zakończona ujawnieniem nowego stanu faktycznego w ewidencji gruntów i budynków (określenie zasięgu praw poprzez kształt działki i jej granic prawnych) oraz nowego stanu prawnego w księdze wieczystej (określenie prawa przypisanego do nowo oznaczonej nieruchomości). Dalej, w ust. 2 ustawa o księgach wieczystych i hipotece stanowi, iż podstawą oznaczenia lokalu w księdze wieczystej jest zaświadczenie o położeniu i powierzchni lokalu wydane przez spółdzielnię mieszkaniową, a domu jednorodzinnego – zaświadczenie wydane przez spółdzielnię oraz dane z ewidencji gruntów i budynków. Taki sposób uregulowania wpisu dotyczącego lokalu, stanowiącego przedmiot odrębnej własności, wynika z faktu, iż dopiero mocą art. 60 pkt 17 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa<sup>35</sup>, dodano do art. 20 ust. 2 prawa geodezyjnego i kartograficznego punkt 3, zawierający określenie informacji wyszczególnianych w ewidencji. Stąd też od dnia 1 stycznia 1999 r. ewidencja gruntów i budynków obejmuje oprócz informacji dotychczas w niej wykazywanych także informacje dotyczące lokali – ich położenia, funkcji użytkowych oraz powierzchni użytkowej<sup>36</sup>. Wcześniej prawo geodezyjne i kartograficzne nie zawierało

---

<sup>33</sup> I CKN 26/97, OSNC 1997, nr 11, poz. 167.

<sup>34</sup> R. Hycner, *op. cit.*, s. 180.

<sup>35</sup> Dz.U. Nr 106, poz. 668; zm.: Dz.U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1116; Nr 162, poz. 1126; z 2000 r. Nr 12, poz. 136 oraz Nr 84, poz. 948.

<sup>36</sup> Chodzi tu o lokal w rozumieniu ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, Dz.U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903.

postanowień dotyczących lokali stanowiących odrębny przedmiot własności, choć pewne uregulowania w tym zakresie można było wyprowadzić z § 4 ust. 5 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, który stanowi, iż budynkiem w rozumieniu rozporządzenia jest budynek określony w przepisach prawa budowlanego, wymagający zgłoszenia lub pozwolenia na budowę<sup>37</sup>. Za budynek uważa się również jego część stanowiącą segment pionowy w układzie bliźniaczym lub szeregowym i będącą przedmiotem odrębnych praw własności, choćby była wzniesiona na jednej działce i stanowiła jedną całość architektoniczną. W razie niezgodności danych z ewidencji gruntów i budynków z oznaczeniem nieruchomości w księdze wieczystej, sąd rejonowy dokonuje na wniosek właściciela nieruchomości, wieczystego użytkownika lub z urzędu – na skutek zawiadomienia właściwej jednostki organizacyjnej prowadzącej ewidencję gruntów i budynków – sprostowania oznaczenia nieruchomości na podstawie danych z tej ewidencji (art. 27 ustawy o księgach wieczystych i hipotece). Wniosek o sprostowanie wpisu powinien zawierać uzasadnienie prawne i dołączone do niego dokumenty, takie jak wypisy z rejestru gruntów, wyrysy z mapy ewidencyjnej i wykazy zmian gruntowych. Treść takiego wypisu i wyrysu oraz treść klauzul związanych z uwierzytelnieniem przez organ prowadzący ewidencję, wydawanego dla celów prawnych, określa załącznik nr 14 do rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

Podsumowując powyższe, należy stwierdzić, iż dość powszechnie przyjmuje się w doktrynie pogląd, zgodnie z którym ewidencja gruntów i budynków pełni przede wszystkim funkcję opisowo-informacyjną. Tak więc nie korzysta ona z przysługującej księgom wieczystym rękojmi wiary publicznej. Należy jednak zaznaczyć, o czym była już mowa powyżej, iż rękojmia nie dotyczy także wpisów w dziale I-0 księgi wieczystej, a więc dokonywanych w oparciu o dane z ewidencji. W zakresie zaś określenia podmiotu z wpisem do ewidencji gruntów i budynków nie jest związane

---

<sup>37</sup> Zgodnie z art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2000 r. Nr 106, poz. 1126 ze zm.) przez budynek należy rozumieć taki obiekt budowlany (czyli budynek wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi), który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach; co zaś do pozwolenia lub zgłoszenia, to istnieje zasada domniemania konieczności uzyskania pozwolenia, poza przypadkami enumeratywnie wymienionymi w art. 29 prawa budowlanego.

domniemanie zgodności z rzeczywistym stanem prawnym. Pozostałe dane z ewidencji, a dotyczące opisu nieruchomości (jej powierzchni, rodzaju użytków itp.), mają charakter wiążący dla wszystkich zainteresowanych, przy czym ich zmiana może być dokonana tylko we właściwym trybie przez organ prowadzący ewidencję gruntów i budynków. Stąd można wysnuć pogląd, wyrażony przez R. Hycnera<sup>38</sup>, iż wpis do ewidencji gruntów i budynków ma charakter urzędowy i nie niesie za sobą żadnych skutków materialnoprawnych w zakresie prawa własności (co nie podlega dyskusji) lub innego prawa tam ujawnionego. O ile w odniesieniu do praw ujawnionych w ewidencji powyższy pogląd nie budzi wątpliwości, to jednak w odniesieniu do danych dotyczących oznaczenia nieruchomości może być kontrowersyjny. Aby jednak to wyjaśnić, należy rozważyć cele, dla jakich ewidencję się prowadzi. Stąd, aby podjąć próbę określenia charakteru prawnego wpisów do ewidencji gruntów i budynków dotyczących oznaczenia nieruchomości, należy określić cel, dla którego oznaczenie to dokonuje się w ewidencji, w aspekcie skutków prawnych, jakie ono wywołuje.

Najistotniejsze znaczenie oznaczenia nieruchomości w ewidencji odnosi się do:

- oznaczenia nieruchomości w księgach wieczystych (co zostało omówione powyżej),
- w planowaniu przestrzennym,
- wymiaru podatków (w tym i innych obciążeń *quasi*-podatkowych) i świadczeń,
- gospodarki gruntami *sensu largo*.

W zakresie wykorzystania danych z ewidencji do celów podatkowych<sup>39</sup> istnieją liczne publikacje i orzecznictwo sądowe, stąd skupię się na pozostałych należnościach (obciążeniach *quasi*-podatkowych) i świadczeniach. Wydaje się, że można tu zaliczyć składki na ubezpieczenie społeczne

---

<sup>38</sup> R. Hycner, *op. cit.*, s. 191.

<sup>39</sup> Patrz w zakresie: podatku od nieruchomości – ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. Nr 9, poz. 31 ze zm.), podatku rolnego – ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (t.j. Dz.U. z 1993 r. Nr 94, poz. 431 ze zm.), podatku leśnego – ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. z 2000 r. Nr 56, poz. 674 ze zm.).

rolników indywidualnych<sup>40</sup> oraz świadczenia wypłacane tymże rolnikom z tytułu ubezpieczenia społecznego tej grupy zawodowej.

Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników<sup>41</sup> bezpośrednio odesłanie do ewidencji gruntów i budynków zawiera w dwóch przepisach. Dotyczą one następujących sytuacji:

1) wniosku o objęcie rolniczym ubezpieczeniem społecznym, w związku z prowadzeniem działalności rolniczej na podstawie umowy dzierżawy, lub też wniosku właściciela gruntów zaliczonych do użytków rolniczych o zwolnienie z ubezpieczenia społecznego z uwagi na nieprowadzenie działalności rolniczej na tym gruncie, w związku z wydzierżawieniem go na podstawie umowy dzierżawy (domniemanie z art. 38 pkt 1 ustawy);

2) wniosku o wypłatę całości świadczenia w związku z zaprzestaniem prowadzenia działalności rolniczej (art. 28 ust. 4 pkt 3 ustawy).

Ad 1) Artykuł 38 pkt 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników stanowi, iż przy ustalaniu podlegania ubezpieczeniu społecznemu domniemywa się, że właściciel gruntów zaliczonych do użytków rolnych lub dzierżawca takich gruntów, jeżeli dzierżawa jest zarejestrowana w ewidencji gruntów i budynków, prowadzi działalność rolniczą na tych gruntach. *Conditio sine qua non* tego domniemania jest ujawnienie umowy dzierżawy w ewidencji gruntów i budynków. Znajduje to potwierdzenie na przykład w wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 2 kwietnia 1998 r.<sup>42</sup>, zgodnie z którym przepis art. 38 pkt 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników bezwzględnie wymaga dla ustalenia domniemania prowadzenia działalności rolniczej zarejestrowania umowy dzierżawy w ewidencji gruntów. Brak takiej rejestracji umowy dzierżawy skutkuje obaleniem domniemania prowadzenia działalności rolniczej. Tak więc mamy tu do czynienia

---

<sup>40</sup> W doktrynie prawa od dawna trwa spór co do charakteru składki na ubezpieczenie społeczne w aspekcie jej podobieństwa i różnic z podatkiem (należnością podatkową); *a priori* można stwierdzić, iż przy wszystkich podobieństwach składki na ubezpieczenie społeczne do należności podatkowych, ma ona jednak charakter niepodatkowej należności budżetowej, do której ustalenia lub określenia uprawniona jest instytucja ubezpieczeniowa, inna niż organ podatkowy.

<sup>41</sup> Dz.U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25; zm.: Dz.U. z 1998 r. Nr 106, poz. 668 i Nr 117, poz. 756; z 1999 r. Nr 60, poz. 636 i z 2000 r. Nr 45, poz. 531.

<sup>42</sup> III AUa 43/98, Apelacja. Orzecznictwo Sądu Apelacyjnego w Lublinie 1998, nr 2, poz. 11.

z *preasumptio iuris tantum*, czyli przyjąć można, iż jeżeli umowa dzierżawy nie jest zarejestrowana w ewidencji, to i tak zainteresowany może wnosić o objęcie ubezpieczeniem społecznym rolników, tylko że wówczas musi udowodnić, iż prowadzi na tych gruntach działalność rolniczą, bowiem nie korzysta z domniemania wynikającego z art. 38 pkt 1 ustawy. I *a contrario* osoba, która jest stroną umowy dzierżawy ujawnionej w ewidencji, może dowodzić, iż działalności rolniczej na tym gruncie nie prowadzi. Znajduje to potwierdzenie w wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 11 czerwca 1997 r.<sup>43</sup>, zgodnie z którym domniemanie z art. 38 ustawy z dnia 2 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników może być obalone.

Ad 2) Artykuł 28 ust. 4 pkt 3 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników stanowi, iż uznaje się, że emeryt lub rencista zaprzestał prowadzenia działalności rolniczej, jeżeli ani on, ani jego małżonek nie jest właścicielem (współwłaścicielem) lub posiadaczem gospodarstwa rolnego i nie prowadzi działu specjalnego, nie licząc gruntów wydzierżawionych – na podstawie umowy pisemnej zawartej co najmniej na 10 lat i zgłoszonej do ewidencji gruntów i budynków<sup>44</sup> – osobie nie będącej małżonkiem emeryta lub rencisty, jego zstępnym lub pasierbem, osobą pozostającą z emerytem lub rencistą we wspólnym gospodarstwie domowym, małżonkiem zstępnego lub pasierba oraz osoby pozostającej z emerytem lub rencistą we wspólnym gospodarstwie domowym.

Jak podkreśla się w materiałach pomocniczych dla pracowników KRUS, „[...] umowa dzierżawy, aby wywarła skutek prawny, musi być zgłoszona do ewidencji gruntów i budynków, a fakt zgłoszenia winien być odnotowany na umowie i potwierdzony przez upoważnionego pracownika organu prowadzącego ewidencję. Dopiero taka umowa dzierżawy dostarczona do

---

<sup>43</sup> III AUa 410/97, Apelacja. Orzecznictwo Sądu Apelacyjnego w Warszawie, 1997, nr 4, poz. 16.

<sup>44</sup> O znaczeniu, jakie ustawodawca nadaje ujawnieniu (zarejestrowaniu) umowy dzierżawy w ewidencji gruntów i budynków, świadczyć może art. 117 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, zgodnie z którym umowy dzierżawy zawarte stosownie do postanowień art. 2 pkt 6 lit. b) ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin (t.j.: Dz.U. z 1989 r. Nr 24, poz. 133 ze zm), uchylonej notabene mocą art. 122 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, podlegają rejestracji w ewidencji gruntów i budynków.

placówki terenowej lub oddziału regionalnego KRUS może być podstawą do uznania, że nastąpiło zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej<sup>45</sup>.

Tak więc w tym przypadku ujawnienie umowy dzierżawy w ewidencji gruntów i budynków wywołuje określony skutek materialnoprawny.

Na zakończenie przedstawienia jedynie pobieżnego zarysu problemów związanych z charakterem prawnym wpisów do ewidencji gruntów i budynków warto zwrócić uwagę na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>46</sup>, zgodnie z którym w sprawach o wyłączenie gruntów rolnych z produkcji rolnej (na podstawie ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych – Dz.U. Nr 11, poz. 79 ze zm.) dane wynikające z ewidencji gruntów są wiążącym miernikiem oceny zarówno co do rolniczego charakteru określonych gruntów, jak i co do bonitacyjnej klasy gleby, ustalonej na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 czerwca 1956 r. w sprawie klasyfikacji gruntów (Dz.U. Nr 19, poz. 97 ze zm.). W orzeczeniu tym NSA podkreśla, iż zgodnie z brzmieniem art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, gruntami rolnymi są tereny określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne, sady i inne plantacje wieloletnie oraz trwałe łąki i pastwiska. Zgodnie zaś z § 9 podanego powyżej rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów, prawomocne orzeczenie w sprawie klasyfikacji gruntów stanowi podstawę do wniesienia wyników klasyfikacji do ewidencji gruntów. Stąd też, jak zauważa NSA, dane te są wiążące zarówno co do rolniczego charakteru określonych gruntów, jak i co do bonitacyjnej klasy gleby, ustalonej według kryteriów przewidzianych w załączniku do rozporządzenia. Warto w tym miejscu zauważyć, iż choć ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych utraciła moc obowiązującą w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>47</sup>, to niemniej jednak przedmiotowe orzeczenie

---

<sup>45</sup> M. Ociepa, W. Pilichowski, *Emerytura i renta z ubezpieczenia społecznego rolników*, Warszawa 1998, s. 69.

<sup>46</sup> Wyrok z dnia 25 sierpnia 1989 r. SA/Wr 1168/88, ONSA 1989, nr 2, poz. 78.

<sup>47</sup> Dz.U. Nr 16, poz. 78; zm.: Dz.U. z 1995 r. Nr 141, poz. 692; z 1997 r. Nr 60, poz. 370, Nr 80, poz. 505 i Nr 160, poz. 1079; z 1998 r. Nr 106, poz. 668 oraz z 2000 r. Nr 12, poz. 136.

NSA zachowało aktualność, bowiem ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych zawiera niemal identyczną normę w art. 2 ust. 1 pkt 1, zgodnie z którą gruntami rolnymi, w rozumieniu tej ustawy, są między innymi grunty określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 czerwca 1956 roku w sprawie klasyfikacji gruntów obowiązuje zaś nadal, pomimo uchylecia podstawy prawnej jego wydania, to jest art. 2 ust. 3 i 4 dekretu z dnia 2 lutego 1955 r. o ewidencji gruntów i budynków – na mocy art. 59 prawa geodezyjnego i kartograficznego. Z orzeczenia tego wynika szczególny charakter wpisów do ewidencji gruntów i budynków, wykraczający, jak się wydaje, poza zwykłą moc dowodową dokumentu urzędowego. Dane wynikające z wypisu z ewidencji gruntów i budynków w zakresie oznaczenia nieruchomości (numery działek), opisów położenia działek, pola powierzchni działek, powierzchni użytków gruntowych z rozbiem na klasy gleboznawcze w poszczególnych działkach są dla sądu wiążące i nie podlegają dowodzeniu w inny sposób (za pomocą innych dowodów). Sąd nie może przyjąć odmiennych, niż to wynika z ewidencji, ustaleń. Strona, która neguje zgodność ze stanem faktycznym danych wynikających w tym zakresie z ewidencji, winna najpierw dokonać zmiany tych danych w odpowiednim postępowaniu ewidencyjnym. Stąd zaś wniosek, iż w tym zakresie art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych nadaje wpisowi do ewidencji gruntów i budynków nieco inny charakter niż wyłącznie opisowo-informacyjny, zbliżony nawet, choć to może zbyt daleko idące stwierdzenie, do rękopisu publicznego.

Podobnie, choć w nieco mniej stanowczym tonie, wypowiedział się skład orzekający NSA w wyroku z dnia 2 czerwca 1995 roku<sup>48</sup>. Stwierdził w nim mianowicie, iż pomimo kategorycznego sformułowania przepisów art. 17 ustawy z dnia 26 marca 1982 roku o scalaniu i wymianie gruntów<sup>49</sup> nie wynika z nich, aby dane ewidencyjne – bez możliwości jakiegokolwiek zmiany – miały w toku postępowania scaleniowego charakter wiążący. Aktualizacja ewidencji jest konieczna w każdym przypadku, gdy zachodzi potrzeba

---

<sup>48</sup> II SA 125/94, ONSA 1996, nr 3, poz. 120.

<sup>49</sup> Dz.U. z 1989 r. Nr 58, poz. 349; zm.: Dz.U. z 1990 r. Nr 34, poz. 198; z 1994 r. Nr 127, poz. 627; z 1995 r. Nr 141, poz. 692; z 1998 r. Nr 106, poz. 668 i z 2000 r. Nr 12, poz. 136.

prawidłowego określenia uczestników scalenia gruntów zgodnie ze stanem faktycznym. Art. 17 (w pierwotnym jej brzmieniu, a art. 20 w tekście jednolitym) stanowi, że stan własności oraz posiadania gruntów, powierzchnię użytków i klasy gruntów określa się według danych ewidencji gruntów. Jak wynika z treści uzasadnienia do powyższego wyroku, aktualizacja ewidencji gruntów i budynków jest konieczna w każdym przypadku ze względu na potrzebę prawidłowego określenia uczestników postępowania scalania gruntów zgodnie ze stanem faktycznym. Jest to stwierdzenie oczywiste i bezdyskusyjne, bowiem wiążący w tym zakresie jest stan ujawniony w księdze wieczystej. *A contrario* jednak pozostałe dane ewidencyjne wymienione w art. 17 (20) ustawy mają, jak się wydaje, charakter wiążący. Tak więc mamy tu do czynienia z analogicznym rozwiązaniem jak wynikające z ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Konkludując, stwierdzić należy, iż dość powszechnie przyjmuje się, że wpis do ewidencji gruntów i budynków ma przede wszystkim znaczenie informacyjne. J. Ignatowicz<sup>50</sup>, dokonując podziału rejestrów na przedmiotowe i podmiotowe oraz na rejestry czysto ewidencyjne i rejestry, do których wpis pociąga za sobą skutki materialnoprawne, ewidencję gruntów i budynków wskazuje jako klasyczny przykład rejestru przedmiotowego (służy do ujawniania określonych przedmiotów i ich sytuacji prawnej) o charakterze czysto ewidencyjnym (bowiem ich podstawowym celem jest rejestracja danych służących do wykonywania przez państwo i jednostki samorządu terytorialnego zadań związanych z zagospodarowaniem przestrzennym, gospodarką zasobami ziemi, ustalaniem danin publicznych oraz ponadto oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych). Jednakże, jak wynika z powyższych rozważań, rozstrzygnięcie co do charakteru prawnego wpisu do ewidencji gruntów i budynków nie jest tak proste i jednoznaczne, bowiem jego znaczenie i oddziaływanie na pewne ustalenia w zakresie praw (w tym i podmiotowych) jest bardzo istotne i nie sposób go pominąć. Bezsprzecznie natomiast z ewidencją gruntów i budynków związane są pewne zasady, takie jak:

- 1) zasada wiarygodności,
- 2) zasada powszechności,
- 3) zasada jednolitości,

---

<sup>50</sup> J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2000, s. 323.

4) zasada zupełności,

5) zasada jawności.

Ad 1) Zasada wiarygodności ewidencji gruntów i budynków oznacza, iż dane zawarte w ewidencji stanowią podstawę pewnych rozstrzygnięć, mają bowiem charakter wiążący dla organów państwowych i samorządowych oraz i innych podmiotów czy organów (np. KRUS, sądy powszechne). Zmiana wpisu może być dokonana tylko w wyniku odpowiedniego postępowania ewidencyjnego przed właściwym organem, zaś uwierzytelnione przez organ ewidencyjny wyrysy i wypisy oraz kopie map ewidencyjnych są dokumentami urzędowymi, z wszelkimi wynikającymi z tego konsekwencjami.

Ad 2) Zasada powszechności ewidencji gruntów i budynków oznacza, iż ujawnianiu w ewidencji podlegają wszelkie grunty, niezależnie od stanu własności czy posiadania, powierzchni, położenia (lokalizacji) i przeznaczenia.

Ad 3) Zasada jednolitości oznacza, iż na terenie całego państwa obowiązuje jednakowy (jednolity) system i zasady prowadzenia ewidencji.

Ad 4) Zasada zupełności wyraża się tym, że ujawnieniu w ewidencji podlegają wszystkie działki danej jednostki ewidencyjnej oraz dane dotyczące tych działek. Dane te winny być stale i na bieżąco aktualizowane.

Ad 5) Zasada jawności oznacza, iż zawarte w ewidencji dane są jawne, czyli ogólnodostępne dla każdego zainteresowanego, bez konieczności posiadania i wykazania, w celu wglądu do nich, interesu prawnego.

Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że chociaż sam wpis w ewidencji gruntów i budynków budzi pewne wątpliwości co do swego charakteru prawnego, to jednak jego znaczenie i oddziaływanie na pewne ustalenia w zakresie praw (w tym i podmiotowych) jest bardzo istotne i nie sposób rozstrzygnąć tego zagadnienia bez uwzględnienia tegoż oddziaływania.

W zakresie rozwiązań prawnych *de lege ferenda* warto zwrócić uwagę, iż zgodnie z zamierzeniami Ministerstwa Finansów, obecna ewidencja gruntów i budynków ma zostać przekształcona w kataster nieruchomości. Pewne uregulowania zmierzające do tego przekształcenia można odnaleźć w przepisach prawa geodezyjnego i kartograficznego (o czym była mowa powyżej) oraz w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieru-

chomościami<sup>51</sup> w dziale IV „Wycena nieruchomości”. Jednakże, biorąc pod uwagę informacje docierające do opinii publicznej co do planów związanych z wejściem w życie uregulowań prawnych dotyczących katastru<sup>52</sup>, nie wydaje się, by mogło to nastąpić w najbliższych latach.

---

<sup>51</sup> Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543.

<sup>52</sup> Co wynika choćby z tytułu notatek prasowych ukazujących się Rzeczpospolitej, jak na przykład: *Kataster za dwa lata* – Rz. z dnia 28.01.1998 r.; E. Zychowicz, *Podatek katastralny oczekiwany z coraz większym niepokojem* – Rz. z dnia 17.08.1998 r.; K. Jędrzejewska, *Kataster może za trzy lata* – Rz. z dnia 21.01.1999 r.; K. Jędrzejewska, *Na razie jeszcze bez katastru*, Rz. z dnia 29.03.1999 r. czy wreszcie *Kataster najwcześniej za kilka lat* – Rz. z dnia 14.12.1999 r.; K. Jędrzejewska, *Kataster już w tym roku*, dodatek „Ekonomia i rynek” do Rzeczpospolitej z dnia 20.07.2000 r.