

Przemysław Hoffmann

Dane i informacje z ewidencji gruntów i budynków a księgi wieczyste

I. Zmiany cywilizacyjne, gospodarcze i społeczne winny znajdować swoje odzwierciedlenie w prawodawstwie. Wraz z rozwojem technicznym (technik gromadzenia i przetwarzania danych i informacji, komunikacji) następują także zmiany w sposobach prowadzenia rejestrów nieruchomości. Dotyczy to nie tylko zagadnień *stricte* technicznych, ale i rozwiązań prawnych w tym zakresie.

W 2001 roku weszły w życie dwa nowe rozporządzenia związane z księgami wieczystymi oraz z ewidencją gruntów i budynków. Są to:

- 1) rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków¹;
- 2) rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 września 2001 r. w sprawie prowadzenia ksiąg wieczystych i zbiorów dokumentów².

Przywołane akty prawne wprowadzają rozwiązania mające dostosować księgi wieczyste i ewidencję gruntów do wymogów współczesności. Pozostają jednak wątpliwości co do wzajemnych relacji między tymi rejestrami.

Aktami nadrzędnymi wobec przywołanych wyżej rozporządzeń są ustawy:

- 1) z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne³;

¹ Dz.U. Nr 38, poz. 454; weszło w życie z dniem 2 czerwca 2001 r.

² Dz.U. Nr 102, poz. 1122; weszło w życie z dniem 23 września 2001 r.

³ Tekst jedn.: Dz.U. z 2000 r. Nr 100, poz. 1086; zm.: Dz.U. z 2000 r. Nr 120, poz. 1268; z 2001 r. Nr 110, poz. 1189, Nr 115, poz. 1229 oraz Nr 125, poz. 1363.

2) z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece⁴.

II. Kwestie ich wzajemnych relacji reguluje art. 26 ustawy o księgach wieczystych i hipotece (dalej u.k.w.i h.) oraz art. 21 prawa geodezyjnego i kartograficznego (dalej p.g.i k.). Zgodnie z przywołanym art. 26 podstawą oznaczenia nieruchomości w księdze wieczystej są dane z ewidencji gruntów i budynków, zaś art. 21 stanowi, iż dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków stanowią podstawę między innymi oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych. Są to normy dość ogólnikowe. Od strony ksiąg wieczystych konkretyzacji brzmienia art. 26 u.k.w.i h. upatrywać należy w § 28 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie prowadzenia ksiąg wieczystych i zbiorów dokumentów, stanowiącym, iż dane dotyczące nieruchomości gruntowych i budynkowych wpisuje się w księdze wieczystej na podstawie wyrysu z mapy ewidencyjnej lub mapy zasadniczej, sporządzonych na podstawie przepisów o ewidencji gruntów i budynków, oraz wypisu z rejestru gruntów lub wyciągu z wykazu zmian gruntowych, chyba że właściwe przepisy rozporządzenia stanowią inaczej. Z brzmienia powyższych przepisów należy wnioskować, że nadrzędną zasadą winna być spójność systemu prawnego. Ma ona zagwarantować zgodność w zakresie oznaczania nieruchomości w księdze wieczystej z danymi wynikającymi z ewidencji gruntów i budynków. Potwierdzenie, iż takie jest właśnie dążenie ustawodawcy znaleźć można także w art. 27 u.k.w.i h., regulującym usunięcie niezgodności danych z ewidencji gruntów i budynków z oznaczeniem nieruchomości w księdze wieczystej. Przepis ten *expressis verbis* stanowi, iż podstawą usunięcia niezgodności są dane wynikające z ewidencji gruntów i budynków. Należy zastanowić się, jaki jest charakter rozporządzenia w stosunku do ustawy. Uważam, iż rozporządzenie w sprawie prowadzenia ksiąg wieczystych i zbiorów dokumentów ma charakter instrukcji, narzędzia pomocniczego w stosowaniu prawa, i jako takie należy jego postanowienia traktować⁵. W przeciwnym bowiem razie, tj. przy

⁴ Tekst jedn.: Dz.U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1361; zm.: Dz.U. z 2001 r. Nr 125, poz. 1368.

⁵ Warto tu przytoczyć pogląd wyrażony przez J. Borkowskiego w głosie do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 11 marca 1994 r. III CZP 18/94, OSP 1995, nr 4, s. 192, zgodnie z którym „niezawisły sędzia związany tylko ustawą, w rozpoznawanej konkretnej sprawie władny jest ocenić zgodność z ustawą wszelkich reguł prawnych podstawowych i uchylić się od zastosowania takiej reguły, która jest z ustawą niezgodna. Nie oznacza to wzruszenia

przyjęciu założenia, iż wyłącznie wskazane w omawianym rozporządzeniu dokumenty stanowić mogą podstawę oznaczenia nieruchomości w księdze wieczystej, podnieśliśmy przepisy rozporządzenia do rangi ustawowej. Skoro bowiem ustawodawca w przepisach ustawy o księgach wieczystych i hipotece oraz prawa geodezyjnego i kartograficznego stanowi jedynie o danych z ewidencji gruntów i budynków, to należy przyjąć, iż ma na myśli wszelkie dane umożliwiające w sposób nie budzący wątpliwości dokonanie oznaczenia nieruchomości.

III. Naturalną konsekwencją omówionej powyżej zasady dążenia do zgodności między rejestrami nieruchomości funkcjonującymi w polskim systemie prawnym jest stwierdzenie zawarte w uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2001 r.⁶, iż celowość żądania złożenia określonych dokumentów powinna być brana pod uwagę przez sąd wieczystoksięgowy. Wydaje mi się, że wymaga to nieco szerszego omówienia. Zakres kognicji sądu wieczystoksięgowego reguluje *de lege lata*⁷ art. 626⁸ § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, stanowiący, iż rozpoznając sprawę, sąd rejonowy bada jedynie treść wniosku, treść i formę dołączonych doń dokumentów oraz treść księgi wieczystej. Przepis ten, jak to zauważa S. Rudnicki⁸, choć pozornie jasny, budzi wiele wątpliwości. Zastanowienia wymaga przede wszystkim to, czy oznaczenie nieruchomości w dziale I księgi wieczystej jest wpisem. Za J. Ignatowiczem⁹ można przyjąć, iż „przez wpis należy rozumieć każdą adnotację w księdze wieczystej wskazującą na zmianę stanu prawnego (np. na zmianę osoby właściciela) lub na ustalenie tego stanu zgodnie z rzeczywistością (wtedy gdy dotychczasowy wpis nie odpowiadał prawdzie). Wpisem jest

kwestionowanej reguły prawnej, lecz odmówienie jej skuteczności prawnej ze względu na niezgodność z ustawą tylko w konkretnej jednej sprawie”.

⁶ III CZP 47/00, OSNC 2001, nr 7-8, poz. 100.

⁷ Na podstawie art. 1 i 2 ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o zmianie ustawy o księgach wieczystych i hipotece, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz ustawy – Prawo o notariacie (Dz.U. Nr 63, poz. 635), która weszła co do zasady w życie z dniem 23 września 2001 roku (patrz jej art. 8).

⁸ S. Rudnicki, *Komentarz do ustawy o księgach wieczystych i hipotece*, Warszawa 2000, s. 104 i nast.

⁹ J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2000, s. 328.

też wykreślenie¹⁰. (...) Nie stanowią natomiast wpisu takie adnotacje, które tylko informują o możliwości dokonania wpisu, jak np. tzw. wzmianka o wniosku...”. Zgodnie z powyższą definicją dokonanie oznaczenia w księdze wieczystej nieruchomości nie jest wpisem, bowiem, jak zauważa S. Rudnicki¹¹, oznaczenie nieruchomości w dziale I-O księgi wieczystej dokonuje się poprzez wpisy nie dotyczące stanu prawnego nieruchomości. Stąd wyprowadzić należy wniosek, iż w księdze wieczystej można wyróżnić wpisy dotyczące stanu prawnego nieruchomości (własność, obciążenia nieruchomości i ciężące na niej hipoteki) oraz nie związane z tymże (oznaczenie nieruchomości). Zagadnienie to było także przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego. W uchwale z dnia 20 września 1996 r.¹² znajdujemy stwierdzenie: „Literalne znaczenie słowa „wpis” odnosi się do wyrażenia myśli widzialnym i trwałym systemem znaków. W ustawie [o księgach wieczystych i hipotece – przyp. P.H.] nadaje się jednak temu pojęciu charakter konwencjonalny, a w dodatku niejednolity – w zależności od tego, czy ciężar został położony na jego formalne, czy też materialne znaczenie”. Dalej SN wyróżnia trzy rodzaje wpisów:

1) wpisy jako postać stanowczego rozstrzygnięcia o materialnoprawnej istocie sprawy, które w myśl art. 49 u.k.w.i h.¹³, są orzeczeniami;

2) podobne w charakterze do wpisów określonych w pkt 1 przeciwieństwa wpisów – wykreślenia;

3) wpisy nie ustalające stanu prawnego, a więc będące tylko pewnymi czynnościami technicznymi, których doniosłość ogranicza się jedynie do formy i miejsca (odpowiednie rubryki księgi wieczystej) ich dokonania.

W dwóch pierwszych rodzajach wpisów logiczne i funkcjonalne znaczenie słowa „wpis” podkreśla, zdaniem SN, jego rolę jako aktu władczego, rozstrzygającego o prawie podmiotowym bezpośrednio lub pośrednio, natomiast trzeci rodzaj wpisów dotyczy czynności, które nie są orzeczeniem, ale które muszą być także wykonane przez fizyczną czynność wpisu.

¹⁰ Zobacz art. 30 u.k.w.i h.

¹¹ S. Rudnicki, *Komentarz do ustawy o księgach wieczystych i hipotece*, Warszawa 1996, s. 46.

¹² III CZP 104/96, OSN 1996, nr 12, poz. 163.

¹³ *De lege lata* art. 626⁸ § 3 k.p.c. w brzmieniu: „W postępowaniu wieczystoksięgowym wpis w księdze wieczystej jest orzeczeniem. Uzasadnienia wpisu nie sporządza się”.

Stąd też, uwzględniając powyższe rozróżnienie oraz biorąc pod uwagę, że w postępowaniu wieczystoksięgowym sąd nie wydaje odrębnego orzeczenia zarządzającego wpis, należy wywieść wniosek, iż wpis do księgi wieczystej ma dwojaki charakter: orzeczenia i czynności technicznej, która nadaje mu wymaganą przez prawo postać. Powracając do próby określenia charakteru wpisu oznaczenia nieruchomości w dziale I-O w księdze wieczystej, stwierdzić można, że oznaczenie to dotyczy zawsze, choć w sposób pośredni, prawa podmiotowego ujawnionego w księdze. Tym samym, jeśli następuje jednocześnie z wpisem dotyczącym bezpośrednio prawa własności, jest wpisem o dwojakim charakterze. Natomiast jeśli związane jest wyłącznie z oznaczeniem nieruchomości (na przykład sprostowanie oznaczenia nieruchomości), wówczas wpis ma jedynie charakter pewnej czynności technicznej. Przy tym sposób postępowania sądu jest taki sam niezależnie od charakteru wpisu, przez co rozumieć stosowanie w każdym przypadku normy art. 626⁸ § 2 k.p.c., określającej zakres kognicji sądu wieczystoksięgowego.

IV. Stanem prawnym ujawnionym w księdze wieczystej jest wyłącznie treść wpisów, a nie dokumenty, które znajdują się, zgodnie z art. 28 u.k.w. i h., 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 braku¹⁴. S. Rudnicki przyjmuje, iż nie jest uzgodnieniem między stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym, w rozumieniu art. 10 u.k.w. i h., sprostowanie oznaczenia nieruchomości na podstawie art. 27 i art. 57 ust. 3 tej ustawy, bowiem wpisy w dziale I-O 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-O księgi. Jest to następstwem stosowania zasady *nemo plus iuris in alium transferre potest, quam ipse habet*, dlatego też sprostowanie tych wpisów

¹⁴ Orzeczenie SN z dnia 18 stycznia 1958 r. 3 CR 258/57, RPEiS 1959, nr 1, s. 334.

następuje w trybie uproszczonym. Należy jednak zwrócić uwagę, iż treść tych wpisów może mieć istotne znaczenie, biorąc pod uwagę, że określają one przedmiot prawa ujawnionego w księdze wieczystej. Jako przykład takiego wpisu S. Rudnicki podaje przytoczony w orzeczeniu Sądu Najwyższego¹⁵ wpis w dziale I-O 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, iżby wystarczyło samo pisemne oświadczenie osoby, której prawo ma być wpisem dotknięte. Z brzmienia art. 31 u.k.w.i h. 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 doprowadzić do zgodności stanu faktycznego z danymi zawartymi w ewidencji gruntów i budynków, a następnie dokonać uzgodnienia stanu faktycznego, wykazanego w tejże ewidencji w zakresie oznaczenia nieruchomości, ze stanem ujawnionym w dziele I-O księgi wieczystej. Niekiedy w literaturze można spotkać pogląd, zgodnie z którym, 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) zarządzonych przez ten organ. Wydaje się on jednak zbyt daleko idący. Bezsprzecznie jednak zgodzić się należy z poglądem wyrażonym przez Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 15 kwietnia 1997 r.¹⁶, zgodnie z którym, jeżeli niezgodność powierzchni nieruchomości podanej w księdze wieczystej z danymi w ewidencji gruntów i budynków wynika

¹⁵ Wyrok SN z dnia 10 października 1985 r. II CR 281/85, OSNCP 1986, nr 7-8, poz. 125.

¹⁶ I CKN 26/97, OSNC 1997, nr 11, poz. 167.

nie ze zmiany granic nieruchomości, lecz z nowych, dokładniejszych jej pomiarów, wystarczającą podstawą sprostowania oznaczenia nieruchomości w księdze wieczystej są dane z ewidencji gruntów. Na marginesie zauważyć należy, iż w sprawie o sprostowanie oznaczenia nieruchomości na podstawie art. 27 ustawy o księgach wieczystych i hipotece nie przysługuje kasacja¹⁷. Z powyższego wynika, iż przyjęcie *a priori* założenia, że jedynie określone § 28 dokumenty mogą być podstawą oznaczenia nieruchomości, może spotęgować i tak niemały bałagan panujący w tym zakresie¹⁸.

V. W przypadku ewidencji gruntów i budynków prawodawca używa pojęć „zbiór informacji”¹⁹ oraz „dane”. Tak więc ewidencja obejmuje informacje dotyczące gruntów, budynków i lokali. Jednakże to „dane”, a nie „informacje” zawarte w ewidencji są podstawą planowania gospodarczego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej i gospodarki nieruchomościami. Ustawa nakłada obowiązek przekazywania przez właściwe podmioty (sądy, kancelarie notarialne i inne organy) wszelkich dokumentów, z których wynika zmiana „danych” objętych ewidencją. Artykuł 24 ust. 1 p.g.i.k. posługuje się pojęciem „wpis”, stanowiąc o wpisie do rejestrów, będących elementem operatów ewidencyjnych, informacji o gruntach, budynkach i lokalach. Jest to jednak jedyny przypadek, gdy w odniesieniu do ewidencji prawodawca mówi o wpisie. Rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków stanowi jedynie o zakładaniu i prowadzeniu ewidencji oraz wymianie danych

¹⁷ Tak w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 13 stycznia 1998 r. II CKN 529/97, OSNC 1998, nr 7-8, poz. 128.

¹⁸ Zobacz choćby poglądy wyrażane przez geodetów praktyków na ten temat, zawarte w artykule *Czas na rozwiązania systemowe*, Geodeta 2001, nr 5. Zwraca się w nim uwagę na niespójności między księgami wieczystymi a ewidencją, upatrując ich podstaw w zasadach funkcjonowania ksiąg i ewidencji, to jest rozdzielności instytucjonalnej i organizacyjnej jednostek prowadzących przedmiotowe rejestry.

¹⁹ Art. 2 pkt 8 p.g.i.k.; warto zauważyć brak konsekwencji, bowiem ewidencja gruntów i budynków to zbiór informacji o gruntach, budynkach itd., ale już geodezyjna ewidencja sieci uzbrojenia terenu to zbiór danych przestrzennych i opisowych (art. 2 pkt 14), zaś system informacji o terenie to baza danych przestrzennych (art. 2 pkt 15), wreszcie podstawę do założenia krajowego systemu informacji o terenie stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków, ewidencji sieci uzbrojenia terenu oraz inne dane zawarte w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym (art. 5).

ewidencyjnych. Daje ono też pewne wyjaśnienie co do rozróżnienia pojęć „dane” i „informacje”. Wprawdzie § 1 pkt 3 stwierdza, iż rozporządzenie określa między innymi szczegółowy zakres informacji objętych ewidencją, jednakże § 10 i § 11 stanowią, iż ewidencja obejmuje przede wszystkim:

- 1) dane liczbowe i opisowe dotyczące gruntów i budynków oraz lokali;
- 2) dane dotyczące właścicieli nieruchomości (oraz innych enumeratywnie wymienionych podmiotów władających nieruchomością);

ale także:

- 3) opis praw podmiotów władających gruntami, budynkami i lokalami;
- 4) informacje o dokumentach, które stanowiły podstawę do sporządzenia opisu wymienionego w pkt 3.

Rozporządzenie posługuje się takimi pojęciami, jak „wykazywanie”, „wprowadzanie”, „uwidacznianie” czy „oznaczanie” w ewidencji danych i informacji. W świetle powyższego powstaje wątpliwość co należy rozumieć przez „dane”, a co przez „informacje”. Wydaje mi się, iż „dane” zawierają ściśle skonkretyzowane i pozwalające na indywidualizację informacje, przyjmując głównie, choć nie wyłącznie, charakter liczbowy, natomiast „informacje” mają charakter bardziej ogólny i opisowy. Można więc stwierdzić stosunek nadrzędności zakresu terminu „informacje” nad zakresem terminu „dane”²⁰. Przyjąć należy, iż pojęciem „dane” właśnie w takim rozumieniu posługuje się prawodawca w art. 26 u.k.w.i h. oraz art. 21 p.g.i k.

Generalnie jednak stwierdzić można, że poza pewnymi wyjątkami²¹, założenie, prowadzenie i aktualizacja ewidencji to zespół określonych czynności materialno-technicznych²², czyli forma tzw. faktycznego działania administracji publicznej. Nie jest to więc postępowanie administracyjne re-

²⁰ Szerzej na temat rodzajów stosunków między zakresami nazw zobacz Z. Ziembicki, *Logika praktyczna*, Warszawa 1993, s. 35 i nast.

²¹ Jak na przykład z § 12 ust. 2, zgodnie z którym o wykazaniu w ewidencji osób i jednostek organizacyjnych, które faktycznie nieruchomością władają, w przypadku gdy brak danych dotyczących właścicieli nieruchomości, orzeka starosta w drodze decyzji administracyjnej, a więc w formie władczego rozstrzygnięcia, będącego formą czynności administracyjnoprawnej.

²² § 19 rozporządzenia stanowi, iż założenie ewidencji polega na wykonaniu czynności technicznych i administracyjnych mających doprowadzić do osiągnięcia określonych w tym przepisie celów; szerzej na temat form działania administracji publicznej patrz E. Ochędowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2001, s. 163.

gulowane przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego²³ pomimo tego, iż czynności te mogą wywoływać określony skutek w sferze prawa własności, bowiem dopóki dane dotyczące oznaczenia nieruchomości, na przykład powstałej w wyniku jej podziału, nie zostaną ujawnione w ewidencji, dopóty właściciel praktycznie zostaje pozbawiony swojego podstawowego uprawnienia wynikającego z prawa własności – prawa rozporządzania rzeczą (*ius disponendi*). Wyjątkiem jest tu jedynie § 47 ust. 3 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, zgodnie z którym, w przypadku gdy aktualizacja operatu ewidencyjnego wymaga wyjaśnień zainteresowanych lub uzyskania dodatkowych dowodów, starosta przeprowadza w sprawie tej aktualizacji postępowanie administracyjne lub wzywa zainteresowanych, na podstawie art. 22 ust. 3 p.g.i.k., do dostarczenia dokumentów geodezyjnych, kartograficznych i innych, niezbędnych do wprowadzenia w ewidencji zmian. Odnieść więc można wrażenie, iż prawodawca stara się za wszelką cenę uniknąć sformalizowania postępowania w zakresie prowadzenia ewidencji przez poddanie go rygorom określonym dla postępowania administracyjnego.

VI. Z zakresu kognicji sądu wieczystoksięgowego, określonego w art. 626⁷ § 2 k.p.c., wynika, iż nie jest on właściwy do przeprowadzania jakichkolwiek własnych dowodów i, co oczywiste, dokonywania na ich podstawie jakichkolwiek własnych ustaleń. Musi więc opierać się na dowodach (jak na przykład dokumentach) dołączonych do wniosku. Należy tu rozróżnić rodzaj dokumentu, a co za tym idzie, zakres związania nim sądu, czyli inaczej jego mocy dowodowej, jest to bowiem związane z zakresem badania danego dokumentu przez sąd. I tak, zgodnie z art. 244 § 1 k.p.c. dokumenty urzędowe, sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy państwowe w zakresie ich działania, stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo zaświadczone. Do dokumentów urzędowych (niegdyś zwanych publicznymi) zaliczyć można z całą pewnością dane ewidencyjne udostępniane przez starostę (jako organ uprawniony do prowadzenia ewidencji na mocy art. 22 ust. 1 p.g.i.k.), to jest komputerowe wydruki mapy ewidencyjnej i wyrisy z tejrże, wypisy z rejestrów (gruntów, budynków, lokali) i kartotek (budynków, lokali) uwierzytelnione przez

²³ Tekst jedn.: Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071; zm.: Dz.U. z 2001 r. Nr 49, poz. 509.

starostę poprzez opatrzenie ich stosowną klauzulą²⁴, której treść regulowana jest rozporządzeniem. Uważam, iż nie ma przeszkód, by za dokument uznać także i inne materiały powstałe w toku prac geodezyjnych, jeżeli zostały włączone do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz są podstawą dokonania zmian w ewidencji gruntów i budynków, o czym jeszcze wspomnę szerzej. Aby bowiem dokument urzędowy uznać za dowód, spełnione muszą zostać przesłanki określone w przywołanym wyżej art. 244 k.p.c. Zbigniew Resich²⁵ uważa, iż w celu stwierdzenia zakresu mocy dowodowej dokumentu urzędowego należy dokonać rozróżnienia na właściwą treść „zaświadczenia” zawartego w tym dokumencie oraz na pozostałą treść dokumentu²⁶. Domniemanie zgodności z prawdą tego, co w dokumencie zostało zaświadczone, jest domniemaniem wzruszalnym i może być obalone (*praesumptiones iuris tantum*), podlega natomiast z całą pewnością badaniu przez sąd. Warto przytoczyć w tym miejscu pogląd wyrażony w uzasadnieniu do uchwały 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 23 września 1993 r. III CZP 81/93, OSNC 1994, nr 2, poz. 27, zgodnie z którym „rola ksiąg wieczystych, w tym w szczególności prawne gwarancje prawidłowości dokonywanych wpisów i ich skutki, nie pozostają bez wpływu na zakres kognicji sądów powszechnych w postępowaniu wieczystoksięgowym. Wpisy w księgach wieczystych są poddawane ścisłym zasadom. Wzmocnieniu roli tych zasad służy badająca i orzekająca rola sądu rejonowego w postępowaniu wieczystoksięgowym”. I dalej Sąd Najwyższy stwierdza, iż nawet ogólna formuła regulująca zakres kognicji sądu wieczystoksięgowego zawarta w art. 46 ust. 1 u.k.w.i h. „...przesądza o aktywnej roli sądu, pozostawiając – z woli ustawodawcy – znaczną swobodę sądowi prowadzącemu księgę wieczystą, który swoją ocenę, opartą na wynikach badania, o którym mowa w tym przepisie, wyraża w konkretnej sprawie. Odnosi ona skutek tylko w tej sprawie. Przytoczone sformułowanie nie może stanowić podstawy do ograniczenia roli sądu w postę-

²⁴ Tak też J. Ignatowicz, *op. cit.*, s. 347.

²⁵ *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, pod red. Z. Resicha i W. Siedleckiego, t. I, Warszawa 1975, s. 425.

²⁶ *Nota bene*, jak stwierdził to Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 23 stycznia 1998 r. II S.A. 1281/97, nie publ.: „mapa geodezyjna należy do kategorii opracowania technicznego, a nie do orzeczenia wydanego w postępowaniu administracyjnym”.

powaniu wieczystoksięgowym do realizacji wyłącznie funkcji rejestracyjno-ewidencyjnych ksiąg wieczystych, skoro tenże sąd obowiązany jest badać nie tylko treść wniosku, lecz także treść i formę dołączonych do niego dokumentów”. Na gruncie powyższego wydaje się oczywistym, iż zawężenie kognicji sądu wieczystoksięgowego w zakresie oznaczenia nieruchomości w księdze wieczystej wyłącznie do badania prawidłowości formalnej dołączonych dokumentów, i to z ograniczeniem ich wyłącznie do określonych dokumentów (tj. wyrysu z mapy ewidencji gruntów i wypisu z ewidencji gruntów), jest zbyt daleko idącym. Oczywiście jest, że sąd musi mieć możliwość sprawdzenia, czy zmiany naniesione na mapie podziału zostały wprowadzone do ewidencji gruntów. Do tego nie jest konieczny wyrys z mapy, wystarczy dokument potwierdzający, wystawiony przez organ prowadzący ewidencję. Potwierdzeniem jest natomiast odpowiednia klauzula, której forma i treść regulowana jest w obecnym stanie prawnym przepisami rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, tj. załącznikiem nr 5, obowiązującym na mocy § 52 ust. 2 rozporządzenia, określającego treść i formę wypisów oraz wyrysów, a także treści zamieszczanych na nich klauzul.

VII. Jak to zostało już wyżej wspomniane, uważam, iż nie ma przeszkód, by za dokument uznać także i inne materiały powstałe w toku prac geodezyjnych, jeżeli zostały włączone do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz są podstawą dokonania zmian w ewidencji gruntów i budynków. Jest to o tyle oczywiste, że istnieje taki katalog prac geodezyjnych, które bądź to nie wymagają zgłoszenia do zasobu, a których enumeratywny katalog zawarty jest w rozporządzeniu Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 16 lipca 2001 r. w sprawie zgłaszania prac geodezyjnych i kartograficznych, ewidencjonowania systemów i przechowywania kopii zabezpieczających bazy danych, a także ogólnych warunków umów o udostępnianie tych baz²⁷, bądź nie mają wpływu na dane

²⁷ Dz.U. Nr 78, poz. 837; jednakże wyłączenia te nie są bezwzględne, bowiem zgodnie z § 13 ust. 2, jeżeli w wyniku wykonywania prac objętych zwolnieniem ich wykonawca stwierdzi między innymi zmiany z zakresu danych ewidencji gruntów i budynków czy też mapy zasadniczej, praca taka w odpowiedniej części podlega zgłoszeniu, a powstała z tych prac dokumentacja – przekazaniu do zasobu.

podlegające ujawnieniu w ewidencji (jak np. wszelkie materiały stanowiące zasoby: centralny i wojewódzkie). Generalnie jednak stwierdzić należy, iż wszelkie informacje i materiały będące podstawą odpowiednich oznaczeń w ewidencji podlegają przyjęciu do zasobu. Do dokumentów mogących uzyskać status dowodu zaliczyć można wszelkie dokumenty, z których wynika przebieg granic działek ewidencyjnych, sporządzone w celu dokonania podziału nieruchomości w postępowaniu scaleniowym i podziałowym zarówno gruntów, jak i nieruchomości zabudowanych, w postępowaniu rozgraniczeniowym i innych, ale także i wszelkie inne materiały i dokumenty będące źródłem danych ewidencyjnych niezbędnych do założenia, prowadzenia i modernizacji ewidencji, które – zgodnie z art. 12 p.g.i k. – winny być zgłoszone i przyjęte do zasobu. W tym miejscu warto także zastanowić się nad wzajemną relacją między państwowym zasobem geodezyjnym i kartograficznym a ewidencją gruntów i budynków. Po analizie prawa geodezyjnego i kartograficznego wraz z przepisami wykonawczymi stwierdzić można, że zasób jest rodzajem zbioru materiałów odpowiednio usystematyzowanych, uporządkowanych i posegregowanych (pogrupowanych) oraz odpowiadających określonym wymogom. Odpowiednio przetworzone materiały wchodzące w skład zasobu ujawnione są w ewidencji w postaci danych (tj. mapy zasadniczej, rejestrów gruntów, budynków, lokali oraz kartotek budynków i lokali). Złożenie pisma czy dokumentu do akt księgi wieczystej stanowi *conditio sine qua non* dokonania wpisu. Samo złożenie tych dokumentów do akt nie stanowi jeszcze o stanie prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze, bo ten może wynikać jedynie z treści wpisów. Warunkiem zaś dokonania odpowiedniego oznaczenia nieruchomości w ewidencji gruntów i budynków jest przyjęcie materiałów i dokumentów do operatu ewidencyjnego, składającego się z map, rejestrów i dokumentów uzasadniających wpisy do właściwego rejestru gruntów, budynków czy lokali. Operat ten jest elementem powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Zgodnie bowiem z § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie określenia rodzajów materiałów stanowiących państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny, sposobu i trybu ich gromadzenia i wyłączenia z zasobu oraz udostępniania zasobu²⁸, zasób gromadzony jest w grupach

²⁸ Dz.U. Nr 49, poz. 493.

asortymentowych z uwzględnieniem podziału na grupy funkcjonalne. Wśród 25 grup asortymentowych materiałów stanowiących zasób wyróżnia się materiały dotyczące ewidencji gruntów i budynków – katastru nieruchomości. Przy tym materiały dotyczące ewidencji gruntów i budynków, a w szczególności operat ewidencji gruntów i budynków, mapy i tabele taksacyjne nieruchomości, operaty gleboznawczej klasyfikacji gruntów, dokumenty geodezyjne i kartograficzne powstałe w toku zakładania, modernizacji i aktualizacji ewidencji gruntów i budynków, w tym dokumenty ustalenia stanu władania i badania ksiąg wieczystych, pomiaru granic, rozgraniczania i podziałów nieruchomości oraz opracowań dla celów prawnych stanowią powiatowy zasób geodezyjny i kartograficzny. Odrębną grupę materiałów stanowiących powiatowy zasób stanowią materiały będące dokumentami geodezyjnymi i kartograficznymi powstałymi w toku wykonywania scalania i wymiany gruntów oraz prac urządzeniowo-rolnych i urządzeniowo-leśnych. Odpowiednio założenie, prowadzenie i modyfikacja ewidencji wymaga, na podstawie § 34 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, korzystania z materiałów i informacji zgromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym, przy czym przebieg granic działek ewidencyjnych wykazuje się w ewidencji wyłącznie na podstawie dokumentacji geodezyjnej, przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, a sporządzonej w postępowaniu rozgraniczeniowym, w celu podziału nieruchomości, w postępowaniu scaleniowym i wymiany gruntów (oraz nieruchomości), na potrzeby postępowania sądowego lub administracyjnego, a następnie wykorzystanej do wydania prawomocnego orzeczenia sądowego lub prawomocnej decyzji administracyjnej²⁹.

²⁹ W tym miejscu powstaje ważny, aczkolwiek wykraczający poza ramy niniejszego artykułu problem dotyczący kolizji postępowania sądowego i administracyjnego, bowiem co w przypadku, gdy na podstawie prawomocnego orzeczenia sądowego dokonano podziału nieruchomości z wykorzystaniem dokumentów, które nie zostaną przyjęte do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Zasadą jest bowiem warunkowanie przyjęcia operatu przygotowanego przez uprawnionego geodetę do zasobu przed wydaniem decyzji o zatwierdzeniu podziału, a więc w postępowaniu administracyjnym. Wydaje się, iż podobne postępowanie winien przyjąć sąd dokonujący podziału (co pośrednio wynika z art. 96 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

VIII. Do podziału nieruchomości może dojść w różnym trybie. Należy wyróżnić podział w postępowaniu mającym na celu wyłącznie wyodrębnienie nowych działek z już istniejących, jak i podział nieruchomości w postępowaniu „scaleniowym”. Dalej należy rozróżnić podział nieruchomości rolnych i leśnych oraz pozostałych. Wreszcie zauważyć należy także, iż podział nieruchomości przebiega w dwóch etapach: 1) administracyjnym (geodezyjnym), tj. faktyczne wydzielenie w terenie, i 2) prawnym, jak np. zniesienie współwłasności czy dział spadku. O ile podział nieruchomości innych niż przewidziane w planach miejscowych na cele rolne i leśne jest dość szczegółowo regulowany, głównie przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³⁰ oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 lutego 1998 r. w sprawie trybu dokonywania podziałów nieruchomości oraz sposobu sporządzania i rodzajów dokumentów wymaganych w tym postępowaniu³¹, o tyle brak jest jakichkolwiek unormowań dotyczących nieruchomości rolnych i leśnych. Stąd wniosek, iż podziału tych nieruchomości można dokonać w dowolny sposób, bez konieczności prowadzenia postępowania administracyjnego. Można spotkać w literaturze trudny do zaakceptowania pogląd, iż brak jakichkolwiek przepisów regulujących przyjęcie określonego trybu postępowania, tj. kiedy należy dokonać podziału nieruchomości w postępowaniu administracyjnym, a kiedy w postępowaniu sądowym³². Aby wszcząć postępowanie cywilnoprawne, strona musi mieć w tym interes prawny. Takim interesem może być na przykład zniesienie współwłasności. Nie jest nim natomiast tylko fizyczne dokonanie podziału nieruchomości, stanowi to bowiem – w myśl przepisów k.p.c. – jedynie interes faktyczny osoby, która podziału dokonuje. Przy podziale nieruchomości w innym trybie niż wynikającym z ustawy o gospodarce nieruchomościami³³, który umownie można nazwać

³⁰ Tekst jedn.: Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543; zm.: Dz.U. z 2000 r. Nr 70; z 2001 r. Nr 129, poz. 1447, Nr 154, poz. 1800; z 2002 r. Nr 25, poz. 253.

³¹ Dz.U. Nr 25, poz. 130.

³² Tak np. M. Durzyńska, *Podziały, rozgraniczenia i scalenia nieruchomości*, Zielona Góra 2000, s. 10.

³³ Zgodnie z art. 92 ustawy, jej przepisów dotyczących podziałów nieruchomości nie stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, chyba że dokonanie podziału spowodowałoby konieczność wydzielenia nowych dróg nie będących drogami dojazdowymi do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych.

„podziałem prywatnym”, organ administracji publicznej nie ma wpływu na tenże, bowiem nie opiniuje go ani też nie wydaje żadnej decyzji w tym zakresie. Może więc, i – jak praktyka wskazuje – często tak postępuje, przedłużać czas ujawnienia w ewidencji gruntów nowej nieruchomości, a tym samym blokować praktycznie możliwość zbycia prawa własności do działki powstałej w wyniku tego podziału. Ponieważ to ujawnienie nie jest postępowaniem administracyjnym, a sam zainteresowany nie jest stroną, brak mu możliwości wpłynięcia na działanie (zaniechanie) organu prowadzącego ewidencję. Jest to tym bardziej nieuzasadnione, iż prawodawca traktuje jednakowo wszelkie rodzaje podziałów nieruchomości, co wynika z brzmienia § 9 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Stanowi on, iż sąsiadujące ze sobą działki ewidencyjne (czyli ciągle obszar gruntu położony w granicach jednego obrębu, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą linii granicznych), będące przedmiotem tych samych praw oraz władania tych samych osób lub jednostek ewidencyjnych, wykazuje się w ewidencji jako odrębne działki ewidencyjne, jeżeli wyodrębnione zostały w wyniku podziału nieruchomości, a materiały powstałe w wyniku prac geodezyjnych i kartograficznych związanych z tym podziałem przyjęte zostały do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Jest to równoznaczne ze stwierdzeniem, iż jedynym kryterium, jakim winien kierować się organ prowadzący ewidencję przy dokonywaniu ujawnienia w ewidencji działek powstałych w wyniku podziału nieruchomości, jest fakt przyjęcia materiałów powstałych w wyniku prac geodezyjnych związanych z tym podziałem do zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Jest to jednak jedynie pewna generalna wytyczna nie zawierająca określenia trybu postępowania. Tym samym stwierdzić można, iż przy braku wyraźnych i jasnych procedur dotyczących zasad dokonywania zmian w ewidencji na wnioski właściciela nieruchomości sygnalizowane już wcześniej ograniczenie *ius disponendi* staje się bardzo wyraziste. Powstaje więc rozbieżność między zasadami określonymi dla postępowania administracyjnego i sądowego, co – biorąc pod uwagę przytoczone powyżej wywody – wydaje się celowe i racjonalne³⁴. Należy jednak pod-

³⁴ Nie jest tajemnicą, iż między sądami a administracją geodezyjną i geodetami istnieją rozbieżności i nieporozumienia co do wielu zagadnień związanych między innymi z podziałami nieruchomości, a dotyczących takich kwestii, jak choćby definicja „granicy nieruchomości

kreślić, rozwijając wątek kognicji sądu wieczystoksięgowego, iż podział nieruchomości w formie orzeczenia sądowego nie podlega badaniu przez sąd wieczystoksięgowy, co jest konsekwencją normy zawartej w art. 365 k.p.c., zgodnie z którą orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i inne organy państwowe. Jest to określane w doktrynie jako powaga rzeczy prawomocnie osądzonej (*rei iudicatae*). Należy jednak zastanowić się, jakie rodzaje dokumentów tworzone są w czasie postępowania „podziałowego”. Pomijając kwestię wstępnego projektu podziału, stwierdzić należy, iż projekt podziału sporządzony winien być na aktualnej mapie³⁵ przyjętej do zasobu geodezyjnego i kartograficznego i zawierać dane dotyczące nieruchomości podlegającej podziałowi i nowo wydzielonych działek gruntu, a w szczególności, zgodnie z § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie trybu dokonywania podziałów nieruchomości oraz sposobu sporządzania i rodzajów dokumentów wymaganych w tym postępowaniu, nazwę jednostki ewidencyjnej, numer lub nazwę obrębu, numer arkusza mapy, skalę mapy, granice nieruchomości podlegającej podziałowi, oznaczenie nieruchomości zgodne z oznaczeniem obowiązującym przy oznaczaniu nieruchomości w księgach wieczystych, przedstawione w kolorze czerwonym granice projektowanych działek gruntu i ich numery, powierzchnie nieruchomości według stanu przed i po podziale – w formie wykazu zmian gruntowych, wykaz synchronizacyjny – w przypadku gdy w księdze wieczystej nieruchomość podlegająca podziałowi posiada inne oznaczenia niż w katastrze nieruchomości. Wykaz zmian gruntowych i wykaz synchronizacyjny mogą być sporządzone bezpośrednio na mapie z projektem podziału nieruchomości lub jako odrębne dokumenty. Dokumentacja ta winna być sporządzona w formie operatu podlegającego przyjęciu do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Zastrzega się przy tym, że przyjęcie do zasobu warunkowane jest jedynie pozytywną oceną operatu pod względem jego zgodności z zasadami wykonywania prac geodezyjnych i kartograficznych. Taka dokumentacja jest podstawą, zgodnie z art. 96 ustawy o gospodarce nieruchomościami, do-

mości” czy też rodzajów dokumentów (map) mogących być podstawą podziałów – szerzej patrz choćby *Temat granic nie zna granic*, Geodeta 1998, nr 12.

³⁵ Mapie zasadniczej czy mapie ewidencyjnej? Projekt planu podziału wykonany winien być na kopii mapy zasadniczej, a w razie jej braku na kopii mapy katastralnej, czyli jak należy przypuszczać – na mapie ewidencyjnej, nazwanej nieco na wyrost katastralną.

konania podziału w formie decyzji administracyjnej lub orzeczenia sądowego, które są z kolei podstawą do dokonania wpisów w księdze wieczystej oraz katastrze nieruchomości (czyli *de facto* ewidencji gruntów i budynków). Co jednak w przypadku podziału „prywatnego”, w którym nie istnieje konieczność wydania decyzji czy też orzeczenia? Dokumenty te są wówczas podstawą, po przyjęciu ich do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, dokonania odpowiednich zmian w ewidencji. Jest to zgodne ze stwierdzeniem zawartym w uzasadnieniu do przywołanej już powyżej uchwały Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2001 r., iż „w przypadku dokonywania fizycznego podziału nieruchomości zachodzi konieczność uprzedniego sporządzenia przez uprawnionego geodetę mapy podziału ze stosownym wykazem zmian oznaczenia nieruchomości. Ten dokument jest dokumentem źródłowym, na podstawie którego są wprowadzane w ewidencji gruntów stosowne zmiany. Wyrysy z mapy i wypisy z rejestru gruntów w swej treści odzwierciedlają tylko ten dokument. W sytuacji, gdy sądowi wieczystoksięgowemu przedkłada się źródłową mapę podziału, sporządzenie dodatkowego z niej wyrysu byłoby przedsięwzięciem zbędnym, a ponadto pracochłonnym i kosztownym”.

IX. Wydaje mi się, iż na podstawie powyższych wywodów można stwierdzić za R. Hycnerem³⁶, że rejestracja informacji o terenie w zakresie prawnym podlega księgom wieczystym, zaś rejestracja informacji o terenie w zakresie geodezyjnym (przestrzennym) to zadanie ewidencji gruntów i budynków. Stąd też, nie umniejszając rangi, jaką winna mieć ewidencja gruntów, ma ona jedynie charakter informacyjny. Przepisy prawa nie wiążą z nią domniemania zgodności z rzeczywistym stanem prawnym, ani też jakiegokolwiek innego skutku materialnoprawnego. To zaś należy do istoty ksiąg wieczystych. Tak więc dane z ewidencji, będąc podstawą oznaczenia nieruchomości w księdze wieczystej, nie są bezwzględnie wiążące dla sądu wieczystoksięgowego, bowiem ten samodzielnie dokonuje oceny dokumentów dołączonych do wniosku o wpis. Organ prowadzący ewidencję winien mieć to na uwadze podczas swej działalności dotyczącej ewidencji gruntów i budynków oraz państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

³⁶ R. Hycner, *Wybrane problemy geodezyjne i prawne w aspekcie uprawnień zawodowych*, Katowice 1999, s. 26.