

Dr Dariusz Felcenloben
Dyrektor Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru
i Gospodarki Nieruchomościami
Starostwo Powiatowe w Kłodzku

Wpis do katastru nieruchomości jako instytucja prawa

Streszczenie

W prezentowanym artykule przedstawione zostało zagadnienie prawne dotyczące instytucji wpisu do katastru nieruchomości na tle ustalonych norm regulujących przebieg postępowania rejestrowego, jak i zasad obowiązujących w ogólnym postępowaniu administracyjnym, do których odwołuje się w określonych przypadkach ustawodawca, w kontekście skutków, jakie wywołuje on w szeroko rozumianym otoczeniu prawnym. W zakończeniu sformułowane zostały wnioski *de lege ferenda* zmierzające do stworzenia na bazie ksiąg wieczystych i katastru nieruchomości jednolitego rejestru publicznego objętego, zapisanym wprost, domniemaniem prawdziwości ujawnionych w nim danych.

Wprowadzenie

Każdy rejestr publiczny, aby spełniał przypisane mu ustawowe funkcje, winien być prowadzony na zasadach umożliwiających organowi rejestrowemu utrzymanie zgromadzonego zbioru danych w stanie aktualności, tj. zgodności zarówno ze stanem prawnym, jak i faktycznym. Przyjęcie jednoznacznych reguł określających zasady aktualizacji istniejącego zbioru danych dawać może bowiem dopiero gwarancje wiarygodności publicznej danych objętych rejestrem i może prowadzić do określenia ewentualnej odpowiedzialności za naruszenie ustalonych zasad

zarówno przez osoby zobowiązane do ich zgłoszenia, jak i sam organ rejestrowy. Instrumentem umożliwiającym realizację tego postulatu jest „instytucja wpisu do rejestru” dokonywana z urzędu lub wniosku osoby uprawnionej.

W terminologii prawnej „rejestrowanie wyraża formalność wciągnięcia wiadomości o danym fakcie prawnym lub czynie do ksiąg publicznych przeznaczonych dla niego przez prawo”¹. W doktrynie nierozstrzygnięty pozostaje jednak problem dwoistości postrzegania wpisu w rejestrze publicznym wyrażający się w odmiennym jego definiowaniu, raz jako zachowanie związane z określoną czynnością dotyczącą wpisu, innym razem jako wypowiedź w ujęciu normatywnym².

Zawężając jednak te doktrynalne rozważania do problematyki związanej z katastrzem nieruchomości, wypada stwierdzić, że wpisy dokonywane w przedmiotowym rejestrze publicznym traktować należy, co do zasady, jako czynność polegającą na uwidocznieniu określonych faktów wynikających z dostarczonych organowi rejestrowemu dokumentów (aktów notarialnych, postanowień sądów, decyzji administracyjnych, dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej itd.), o których mowa w § 46 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r., w sprawie ewidencji gruntów i budynków³. Przyjmując, że dokonany wpis w katastrze jest tak definiowaną czynnością, wyjaśnić konsekwentnie należy, jakie wywołuje on skutki prawne w kontekście uprawnień z tego wynikających.

Niezależnie jednak od oceny skutków prawnych⁴, jakie wywołuje wpis w rejestrze, zauważyć należy, że sama czynność z tym związana postrzegana może być także jako „akt władczy” organu rejestrowego, polegający na publicznym uwidocznieniu w katastrze nieruchomości danych (informacji), które wywołują określone skutki, w tym uprawnienia i obowiązki (np. podatkowe, dopłaty dla rolników itp.). W tym też kontekście wyjaśnienia wymaga problem związany z domniemaniem prawdziwości wpisów

¹ T. Stawicki, *Rejestry publiczne. Funkcje instytucji*, Warszawa 2005, s. 62.

² *Tamże*, s. 63-64.

³ Dz.U. z 2001 r. Nr 38, poz. 454, dalej: rozporządzenie e.g.b.

⁴ W rozumieniu wszelkich następstw, jakie przepisy prawa wiążą z faktem uwidocznienia zmian ewidencyjnych w katastrze nieruchomości.

w rejestrze publicznym, w szczególności w sytuacji, kiedy zasada ta nie została wprost zapisana w przepisach określających reguły prowadzenia katastru. Abstrahując od innych argumentów⁵ przemawiających za domniemaniem prawdziwości wpisów uwidocznionych w katastrze nieruchomości w rozumieniu obiektywnej teorii prawdy, problem ten rozpatrywany może być również pod kątem prawdziwości i wiarygodności rozumianej jako ochrona prawna danych ujawnionych w rejestrze publicznym niezależnie od charakteru samego wpisu.

Czynności związane z uwidocznieniem danych i informacji w katastrze nieruchomości podejmowane przez organ rejestrowy (starostę)⁶ nie powinny być zatem postrzegane jedynie jako czynności faktyczne, ale rozumiane przede wszystkim jako instytucjonalne wywołujące określone skutki prawne zarówno dla samego organu, jak i osób uprawnionych do ich pozyskania⁷.

W ujęciu technicznym przez wpis do katastru nieruchomości należy natomiast rozumieć:

- sam wpis,
- wykreślenie wpisu,
- zarchiwizowanie dokumentów stanowiących podstawę wpisu.

Polega on na wprowadzeniu do komputerowych baz danych ewidencyjnych udokumentowanych zmian niezwłocznie po otrzymaniu wymaganych dokumentów.

Charakter wpisu do rejestru

W literaturze przedmiotu pojęcie wpisu do rejestru publicznego definiowane jest jako czynność, która może mieć charakter prawny (władczy) lub faktyczny (materialno-techniczny) i uzależniona jest od ustanowionych w przepisach, szczególnych zasad określających prowadzenie samego rejestru. Niezależnie jednak od skutków, jakie wywołuje wprowadzenie danych do rejestru, instytucja wpisu jest zarówno czynnością

⁵ Związanych z pojęciem dokumentu urzędowego.

⁶ Por. art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jedn.: Dz.U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027 ze zm.), dalej: pr. geod. i kart.

⁷ Por. T. S t a w e c k i, *Rejestry publiczne...*, s. 65.

stosowania prawa, jak i czynnością techniczną polegającą na utrwaleniu wiadomości w ustalony sposób, przy czym oba te elementy, pomimo odrębnego definiowania ich znaczenia, stanowią w rozumieniu doktryny funkcjonalną całość zaliczaną do kategorii zdarzeń prawnych⁸. Stosowanie prawa w tym kontekście oznaczać może zarówno realizację ustawowo nałożonych obowiązków związanych z gromadzeniem określonych danych w ustalony przepisami sposób (np. kataster nieruchomości) lub czynność prawną⁹ zindywidualizowaną, odnoszącą się do rozstrzygnięcia stanowiącego podstawę uwidocznienia konkretnego dokumentu lub danych w rejestrze.

Dokonując kategoryzacji wpisów z punktu widzenia ich charakteru prawnego, istotnym wydaje się także samo zdefiniowanie, co jest podstawowym przedmiotem wpisu, a co stanowi jedynie informację uzupełniającą odnotowywaną w rejestrze, która nie rodzi żadnych skutków materialnoprawnych.

Zasada legalizmu wpisów

Każdy rejestr publiczny, aby spełniał przypisane mu funkcje ustawowe, winien być prowadzony na zasadach określonych prawem. Ta oczywista formuła legalizmu, wyrażona w art. 7 Konstytucji RP, sprawia, że dokonywane wpisy odpowiadać winny przyjętym dla każdego rejestru publicznego zasadom, m.in. określającym:

- tryb dokonywania zmian,
- zakres informacji gromadzonej w rejestrze,
- rodzaje dokumentów stanowiących podstawę zmian,
- rodzaje załączników dokumentujących zasadność złożonego wniosku,
- zgodności wpisu z treścią złożonego wniosku,
- zgodności wpisu z bezwzględnie obowiązującym przepisem prawa,
- zgodności wpisu z rzeczywistym stanem prawnym i faktycznym,
- skutki prawne wynikające z ujawnienia danych w rejestrze.
- ewentualne sankcje za naruszenie przyjętych zasad.

⁸ Por. J. Nowacki, Z. Tabor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Katowice 1996, s. 22.

⁹ *Tamże*, s. 24.

„Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, co oznacza, że nie mogą podejmować one działań bez podania podstawy prawnej i tylko w granicach posiadanych upoważnień.

Z tego też powodu starosta prowadzący kataster nieruchomości, dokonując wpisu w rejestrze, powinien kierować się w tym zakresie zasadą legalności formalnej i materialnej. Dokonując analizy złożonego wniosku o wpis, organ rejestrowy zobowiązany jest badać, czy jego zakres, jak i treści w nim zawarte zgodne są z zakresem wymaganych danych – do rejestru wpisać można bowiem jedynie ustalone przez ustawodawcę dane w ściśle określony sposób (legalność formalna), o których mowa w art. 20 ust. 1 i 2 pr. geod. i kart.

Naruszeniem zasady legalności formalnej mogłyby być wpisy wykraczające poza zakres danych objętych rejestrem lub wpisy niepełne czy też wpisy dokonane w inny niż ustalony prawem sposób. Przykładem zastosowania zasady legalności formalnej w odniesieniu do instytucji wpisu może być zapis § 46 ust. 3 rozporządzenia e.g.b. określającego szczegółowo, jakie dane winien zawierać wykaz zmian danych ewidencyjnych¹⁰, w przypadku dokonywania z urzędu ich aktualizacji na podstawie opracowań geodezyjnych i kartograficznych, przyjętych do państwowego zasobu.

Inną przesłanką, jaką winien kierować się organ prowadzący kataster nieruchomości dokonujący wpisu, jest konieczność badania spełnienia przez wnioskodawcę ustalonych prawem wymogów, warunkujących możliwość jego dokonania (legalność materialna), w szczególności w zakresie właściwego dokumentowania zmian, o jakich mowa w złożonym wniosku. Zasada ta znalazła swoje odzwierciedlenie w § 47 ust. 3 roz-

¹⁰ Wykaz zmian danych ewidencyjnych, o którym mowa, powinien określać:

- identyfikatory jednostki ewidencyjnej i obrębu,
- numer odpowiedniej jednostki rejestrowej gruntów, budynków lub lokali,
- numer odpowiedniej pozycji kartoteki budynków lub lokali,
- numer księgi wieczystej,
- oznaczenie obiektu bazy danych ewidencyjnych, którego dane ewidencyjne uległy zmianie,
 - dane ewidencyjne, które uległy zmianie, z wyszczególnieniem danych dotychczasowych oraz danych aktualnych,
 - datę sporządzenia wykazu,
 - nazwisko, imię oraz podpis osoby, która sporządziła wykaz.

porządzenia e.g.b., w którym ustawodawca zapisał, że w przypadku gdy aktualizacja operatu ewidencyjnego wymaga dodatkowych wyjaśnień zainteresowanego lub uzyskania dowodów, starosta przeprowadza w sprawie aktualizacji postępowanie administracyjne lub stosuje odpowiednio art. 22 ust. 3 pr. geod. i kart.¹¹

Problem określenia właściwego trybu, w jakim wpis do katastru winien być dokonywany, w kontekście ustanowionych reguł określających zasady jego prowadzenia, winien być rozpatrywany w dwóch przenikających się nawzajem płaszczyznach: materialnej i proceduralnej i sprowadzać się do odpowiedzi na pytanie, w jakich przypadkach wpis jest czynnością materialno-techniczną, a w jakich winien przybrać on formę decyzji administracyjnej.

Aby możliwym było wskazanie właściwego trybu, w jakim wniosek o wpis winien być rozpatrzony, a zmiany z niego wynikające ujawnione w katastrze nieruchomości, odwołać wypada się do doktryny i przyjąć odpowiednio założenie, że:

- wpis do rejestru może być czynnością wykonawczą wobec wcześniejszej czynności prawnej (decyzji administracyjnej, aktu notarialnego, postanowienia sądu itp.), z którym nie wiąże się powstanie praw i obowiązków podmiotów rejestrowych lub zmiana ich zakresu – czynność rejestracyjna o charakterze materialno-technicznym stanowiąca realizację ustawowych obowiązków organu,

- uzyskanie konkretnych praw wynikających z wpisu do rejestru może być następstwem nie tylko wydania decyzji administracyjnej, lecz także czynności władczych organu o charakterze materialno-technicznym,

- konieczność wydania decyzji administracyjnej istnieje wówczas, gdy na tle czynności materialno-technicznych związanych z wpisem do rejestru:

- a) powstaje potrzeba wyjaśnienia zaistniałych wątpliwości związanych ze złożonym wnioskiem o wpis,

- b) należy odmówić jego ujawnienia w rejestrze (odmowa wpisu).

Przyjęcie tych ogólnych założeń winno prowadzić do takiej konstrukcji teorii wpisów w katastrze nieruchomości, która zgodna byłaby z poglą-

¹¹ Na żądanie starosty osoby zgłaszające zmiany są zobowiązane dostarczyć dokumenty geodezyjne, kartograficzne i inne niezbędne do wprowadzenia zmian w ewidencji gruntów i budynków.

dami doktryny i orzecznictwem sądowym oraz stanowiłaby racjonalne rozwiązania praktyczne, wyrażające się m.in. w zasadzie minimalizmu władztwa państwa nad obywatelem.

W sytuacji zatem, kiedy wpis w rejestrze zgodny jest ze złożonym wnioskiem, a on sam spełnia określone prawem wymogi formalne i materialne (zasady legalizmu), przyjąć jako zasadę należy, że w takich przypadkach nie istnieje potrzeba wszczynania postępowania administracyjnego kończącego się decyzją stanowiącą podstawę wpisu, lecz ma on charakter materialno-techniczny.

W sytuacji natomiast, kiedy pojawiają się wątpliwości w ocenie zasadności dokonania wpisu na podstawie zgłoszonego wniosku, wynikające ze stwierdzonych uchybień formalnych i materialnych co do jego treści, zakresu, kompletności czy też zgodności z obowiązującym prawem, organ rejestrowy winien wszcząć z urzędu postępowanie administracyjne, a w jego wyniku wydać decyzję (pozytywną lub negatywną) kończącą postępowanie w sprawie.

Wpis jako czynność materialno-techniczna organu rejestrowego

W przypadku katastru nieruchomości zdefiniowanego jako administracyjny przedmiotowy rejestr publiczny¹² dokonany wpis stanowi, co do zasady, czynność o charakterze materialno-technicznym, wykonaną przez właściwy organ rejestrowy zgodnie z ustaloną procedurą, która czynności tej nie nadaje jednak charakteru władczego. Instytucja wpisu w tym kontekście ma zatem jedynie charakter ujawniający (rejestrujący) zdarzenia prawne rozstrzygnięte w innym trybie.

Charakter tej złożonej czynności rozumiany jest przy tym w ujęciu:

- czynności materialnej – opartej o normy administracyjnego prawa materialnego,
- czynności technicznej – wykonywanej w oparciu o standardową metodę i technikę załatwienia sprawy związanej z uwidocznieniem wpisu w rejestrze i jej utrwaleniem.

Uprawnienia organu rejestrowego dokonującego czynności ujawniającej w katastrze nieruchomości uzależnione są w dużej mierze od rodzaju

¹² Por. D. Felczenloben, *Pojęcie i funkcje katastru nieruchomości jako rejestru publicznego*, Przegląd Geodezyjny 2008, nr 11, s. 7-13.

samego wniosku i trybu, w jakim czynność ta powinna zostać dokonana. Inne są bowiem obowiązki i uprawnienia kontrolne organu w przypadku rejestrowania z urzędu dokumentów, o których mowa w § 46 ust.2 rozporządzenia e.g.b., a inne w sytuacji uwidaczniania zmian z wniosku osoby uprawnionej czy zobowiązanej do jego złożenia.

Przyjąć można jako zasadę, że wszystkie zmiany dokonywane z urzędu stanowią czynności techniczne sprowadzające się jedynie do przetworzenia informacji zawartej w przekazanym dokumencie, ujawnieniu tej informacji w rejestrze i zarchiwizowaniu samego dokumentu jako dowodu stanowiącego podstawę dokonanej zmiany. Organ dokonujący wpisu nie jest zatem uprawniony do badania zasadności lub legalności dokumentu stanowiącego podstawę wpisu do rejestru¹³.

W przypadku natomiast zmian dokonywanych na wniosek osoby uprawnionej charakter czynności organu rejestrowego może być już różny i uzależniony od skutków, jakie zmiana ta wywołuje.

Inną istotną przesłanką decydującą o charakterze wpisu w katastrze nieruchomości jest ustalenie, czy dotyczy on oznaczenia nieruchomości¹⁴ (przedmiotu), czy też podmiotu, któremu przysługują względem niej określone prawa. Zmiany w rejestrze po stronie podmiotowej wpisuje się bowiem tylko¹⁵ na podstawie tytułów prawnych wykazanych w przesłanych organowi rejestrowemu, w trybie art. 23 pr. geod. i kart., dokumentach (aktach notarialnych, decyzjach administracyjnych, postanowieniach sądów itp.). Organ rejestrowy nie może zatem samodzielnie rozstrzygać o uprawnieniach wnioskodawcy w tym zakresie¹⁶.

Przedstawiona teza znajduje swoje potwierdzenie w licznych orzecznictwie sądowno-administracyjnym, w którym podkreśla się zgodnie, iż zapisy w ewidencji gruntów mają jedynie charakter techniczno-deklaratoryjny, a nie konstytutywny, co oznacza, że wpis do rejestru nie kształtuje nowego stanu prawnego nieruchomości, a jedynie go potwierdza w ro-

¹³ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 czerwca 2007 r., IV SA/Wa 418/07 (Lex nr 354751).

¹⁴ W rozumieniu danych, o których mowa w art. 20 ust. 2 pr. geod. i kart.

¹⁵ Z zastrzeżeniem możliwości dokonania wpisu na zasadach określonych w § 12 ust. 2 rozporządzenia e.g.b.

¹⁶ Por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 6 listopada 2001 r., SA 2099/00 (Lex nr 82005).

zumieniu ujawnienia (rejestracji) w katastrze. Organ rejestrowy nie posiada zatem uprawnień do rozstrzygnięcia sporów co do prawa własności ani nie posiada delegacji, aby nadawać w trybie władczym te prawa (wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 czerwca 2007 r., SA/Wa 698/07, Lex nr 351329)¹⁷. Jego rola ogranicza się w tym zakresie jedynie do rejestrowania stanów prawnych ustalonych w innym trybie lub przez inne organy orzekające.

Wpis ujawniający w rejestrze osobę właściciela nieruchomości nie może zatem stanowić dowodu przesądzającego o prawach rzeczowych tej osoby do ewidencjonowanych w katastrze działek gruntu, budynków czy też lokali. Wpis w tym zakresie (podmiotowym) nie korzysta bowiem z domniemania prawdziwości i nie jest objęty rękojmią wiary publicznej, o jakiej mowa w art. 3 i 5 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r., o księgach wieczystych i hipotece¹⁸, w przeciwieństwie do instytucji ksiąg wieczystych, którą prowadzi się celem ustalenia stanu prawnego nieruchomości (art. 1 ust. 1 u.k.w.h.).

Wpis jako czynność władcza organu rejestrowego

W ujęciu doktryny wpis do katastru nieruchomości przedstawiany jest jako złożona czynność władcza organu rejestrowego, która może mieć charakter:

- decyzji administracyjnej stanowiącej podstawę wpisu,
- czynności materialno-technicznej dokonanej bezpośrednio wobec wnioskodawcy, w tzw. sferze administracji zewnętrznej.

Od przedstawionej generalnej zasady, pozbawiającej organ rejestrowy uprawnień władczych (decyzyjnych) w zakresie ujawniania w katastrze nieruchomości praw rzeczowych i obligacyjnych do nieruchomości, istnieje wyjątek, o którym mowa w § 12 ust. 2 rozporządzenia e.g.b. W przypadku bowiem braku danych dotyczących zarówno oznaczenia nierucho-

¹⁷ Por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 21 stycznia 1998 r., II SA 725/97 (Lex nr 41837); Wyrok NSA w Warszawie z dnia 20 sierpnia 1998 r., II SA 766/98 (Lex nr 41298); Wyrok NSA w Warszawie z dnia 15 października 1998 r., II SA 810/98 (Lex nr 41304); wyrok NSA w Warszawie z dnia 20 listopada 1998 r., II SA 914/98 (Lex nr 41816); wyrok NSA w Warszawie z dnia 19 kwietnia 2001 r., II SA/862/00 (Lex nr 53361).

¹⁸ Tekst jedn.: Dz.U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1361 ze zm. – dalej: u.k.w.h.

ności, jak i ich właściciela, o wykazaniu w ewidencji osób i jednostek organizacyjnych władających tymi nieruchomościami orzeka starosta w drodze decyzji. Brak dokumentacji formalnoprawnej pozwalającej na ustalenie osoby właściciela lub posiadającego inne prawa stanowi zatem graniczny warunek umożliwiający staroście ujawnienie praw do nieruchomości w trybie decyzyjnym. Władającego, jako posiadacza samoistnego, ujawnia się zatem w rejestrze jedynie w takich przypadkach, gdy status prawny nieruchomości jest nieuregulowany, a jedyną relacją, jaką można stwierdzić pomiędzy podmiotem a przedmiotem, jest zależność polegająca na faktycznym władaniu¹⁹.

W trakcie postępowania wyjaśniającego, poprzedzającego wydanie decyzji w sprawie, starosta winien z należytą wnikliwością jednoznacznie ustalić, czy w świetle zebranego materiału dowodowego istnieje wyraźna relacja potwierdzająca ten stan. W przypadku, kiedy postępowanie toczy się z wniosku osoby zainteresowanej wpisem prawa władania, a brak jest przesłanek potwierdzających ten stan, starosta zobowiązany jest wydać decyzję o odmowie wpisu.

Na ograniczenia podmiotowe związane z możliwością ujawnienia w rejestrze we wskazanym trybie prawa władania nieruchomościami wskazuje z kolei wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 lutego 2007 r.²⁰, w którym sąd zauważa, że zgodnie z art. 20 ust. 2 pkt 1 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne, w ewidencji gruntów i budynków wykazuje się jedynie władających gruntami państwowymi i samorządowymi. W orzeczeniu wyroku sąd podkreśla, że z uwagi na fakt, iż Rada Ministrów nie wydała na podstawie delegacji zawartej w art. 20 ust. 4 pr. geod. i kart. rozporządzenia o rozszerzeniu zakresu informacji objętych ewidencją gruntów i budynków, m.in. w zakresie osób władających gruntami, to tym samym nie można przepisów § 10 ust. 2 oraz § 12 ust. 2 rozporządzenia e.g.b. traktować jako podstawy prawnej do wykazywania w ewidencji władających również innymi gruntami niż państwowe lub samorządowe.

W uzasadnieniu wyroku sąd wykazuje jednocześnie, że rozporządzenie e.g.b., zawierające omawiany przepis § 10 ust. 2 oraz § 12 ust. 2, wydane

¹⁹ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 września 2005 r., IV SA/Wa 862/05 (Lex nr 205463).

²⁰ IV SA/Wa 18/07 (Lex nr 34 2601).

zostało na podstawie delegacji ustawowej określonej w art. 26 ust. 2 pr. geod. i kart. zobowiązującego inny organ (obecnie ministra właściwego do spraw administracji publicznej, a poprzednio ministra rozwoju regionalnego i budownictwa) do określenia w drodze rozporządzenia m.in. szczegółowego zakresu informacji objętych ewidencją gruntów i budynków, zapewniającego informację o gruntach, budynkach, lokalach, ich właścicielach oraz o innych osobach fizycznych lub prawnych, władających tymi gruntami, budynkami i lokalami. Zdaniem sądu, w przypadku kiedy „kompetencję do wydania aktu wykonawczego w określonym zakresie ustawodawca wyraźnie zastrzegł dla wskazanego organu, w rozpatrywanym przypadku dla Rady Ministrów, to nie można w drodze zabiegów interpretacyjnych przypisywać tej kompetencji także innemu organowi, którego upoważnienie do wydania aktu wykonawczego nie pozostaje w wyraźnym związku normatywnym z upoważnieniem do wydania takiego aktu w określonym zakresie przez organ, który wskazał ustawodawca”. W zaistniałej sytuacji prawnej brak jest w ocenie sądu przesłanek uzasadniających podejmowanie przez starostów decyzji, w trybie § 12 ust. 2 w związku z § 10 ust. 2 rozporządzenia e.g.b., o ujawnieniu w ewidencji gruntów i budynków władających również innymi nieruchomościami niż państwowe lub samorządowe (art. 20 ust. 2 pr. geod. i kart.).

Należy podkreślić, że poza procedurą określającą zasady zakładania operatu ewidencyjnego jest to jedyna zapisana wprost delegacja upoważniająca organ rejestrowy do wydawania decyzji administracyjnej stanowiącej podstawę ujawnienia wpisu w rejestrze. Brak wyraźnej delegacji ustawowej jednoznacznie rozstrzygającej, kiedy i w jakich okolicznościach organ winien w trybie decyzyjnym rozstrzygać o wpisie do rejestru, sprawia, iż koniecznym staje się w takich okolicznościach odwoływanie do domniemania tego uprawnienia, wynikającego z treści § 47 ust. 3 rozporządzenia e.g.b., w którym zapisano, że w „w przypadku, gdy aktualizacja operatu ewidencyjnego wymaga wyjaśnień zainteresowanych lub uzyskania dodatkowych dowodów, starosta przeprowadza w sprawie tej aktualizacji postępowanie administracyjne lub stosuje art. 22 ust. 3 pr. geod. i kart.”

Domniemanie załatwienia sprawy o wpis w katastrze nieruchomości w drodze decyzji administracyjnej kończącej wszczęte w trybie § 47 ust. 3

rozporządzenia e.g.b. postępowanie może wynikać z respektowania ogólnej zasady postępowania administracyjnego, która stanowi, że organ załatwia sprawę w drodze decyzji, chyba że przepisy postępowania stanowią inaczej (art. 104 k.p.a.). Przyjęcie takiego założenia wymaga jednak w analizowanym przypadku odniesienia się do części poglądów prezentowanych zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie, warunkujących uprawnienie organu do wydawania decyzji administracyjnej od materialnoprawnych podstaw tej formy władczego działania. Brak wyraźnej delegacji ustawowej określonej w prawie materialnym (lub innym) wyklucza, zdaniem wielu, możliwość załatwienia sprawy administracyjnej w formie decyzji (administracyjnej) i może tym samym stanowić przesłankę do stwierdzenia jej nieważności z powodu istotnej wadliwości wynikającej z braku podstawy prawnej²¹.

Przyjmując poglądy doktryny, A. Wróbel wskazuje²², że domniemanie uprawnienia organu do stosowania tej formy władczego działania ma sens jedynie wówczas, „gdy przepisy prawa upoważniają organ administracji publicznej do załatwienia sprawy administracyjnej, lecz nie określają formy rozstrzygnięcia tej sprawy”. We wszystkich zatem przypadkach, w których istnieje wątpliwość co samej formy załatwienia sprawy administracyjnej, należy, zdaniem A. Wróbla, przyjąć domniemanie uprawnienia organu do wydania decyzji (administracyjnej) kończącej postępowanie, pod warunkiem jednak, że postępowanie dotyczy sprawy administracyjnej, a sam organ właściwy jest do jej załatwienia. Zakładając, że prawo tworzone jest racjonalnie i spełniać ma przypisane mu funkcje, A. Wróbel zwraca uwagę, iż nieuzasadnionym wydaje się być prezentowane w części doktryny stanowisko, iż z powodu braku ustawowego zapisu określającego, w jakiej formie właściwy organ podejmuje czynności władcze, sprawa administracyjna nie może być załatwiona.

²¹ „Stwierdzenie zawarte w art. 104 k.p.a., że załatwienie sprawy następuje przez wydanie decyzji, odnosi się tylko do sytuacji, gdy z mocy przepisów prawa materialnego lub innych załatwienie sprawy powinno nastąpić w tej prawnej formie.” Wyrok NSA z dnia 17 grudnia 1985 r., III SA 988/85 (ONSA 1985, nr 2, poz. 38); GAP 1986, nr 12, s. 46, OSP 1987, z. 5-6, poz. 116 z glosą J. Borkowskiego, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2005; por. wyrok NSA z dnia 7 września 1982 r., SA/Wr/363/82 (ONSA 1982, nr 2, poz. 8).

²² M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego*, Kraków 2005, s. 610-611.

Na tle prezentowanego poglądu istotne zatem wydaje się być ustalenie, czy czynności podejmowane przez organ rejestrowy związane z wpisem do katastru nieruchomości mieszczą się w katalogu spraw administracyjnych.

Wychodząc z założenia, że kataster nieruchomości jest publicznym administracyjnym rejestrem przedmiotowym, stwierdzić należy, że sprawy związane z jego prowadzeniem, co do zasady, powinny być rozstrzygane na podstawie przepisów szczególnych określonych w administracyjnym prawie materialnym²³ (jako *lex specialis*), w którym określono zasady jego funkcjonowania, a dopiero w przypadkach wyrażonej delegacji ustawowej tam zawartej (przepisów odsyłających) na podstawie proceduralnych przepisów obowiązujących w postępowaniu administracyjnym. Takim przepisem odsyłającym do kodeksu postępowania administracyjnego jest § 47 ust. 3 rozporządzenia e.g.b., w którym ustawodawca zobowiązuje organ rejestrowy do przeprowadzenia postępowania administracyjnego w tych sytuacjach, w których koniecznym jest uzyskanie wyjaśnień zainteresowanych lub zebranie dodatkowych dowodów. Skoro zatem ustawodawca zobowiązuje organ rejestrowy do przeprowadzenia w określonych sytuacjach administracyjnego postępowania wyjaśniającego, to tym samym uznaje wypada, że przedmiot, którego ma ono dotyczyć, jest sprawą administracyjną, która winna być rozstrzygana na zasadach określonych w kodeksie postępowania administracyjnego na podstawie prawa i w granicach przysługujących temu organowi kompetencji, a jej rozstrzygnięcie winno być skierowane do osoby zainteresowanej, której wpis dotyczy, i wywoływać tym samym skutki prawne w sferze prawa administracyjnego.

Wychodząc z tego założenia, należałoby konsekwentnie przyjąć, że w przypadkach wymagających przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, organ rejestrowy powinien z urzędu wszcząć postępowanie administracyjne w sprawie aktualizacji danych uwidocznionych w rejestrze, zawiadamiając o tym fakcie wszystkie osoby będące stronami w sprawie, na zasadach określonych w art. 61 § 4 k.p.a.

Gdyby bowiem założyć, że sprawa z wniosku o wpis w rejestrze wszczęta jest na zasadach ogólnych, tj. z dniem jego złożenia, to kon-

²³ Ustawa – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz akty wykonawcze do niej.

sekwentnie należałoby stwierdzić, iż w każdym z tego rodzaju przypadków, niezależnie od pojawiających się wątpliwości w trakcie jego rozpatrywania przez właściwy organ rejestrowy, mielibyśmy do czynienia ze sprawą administracyjną, która zakończona powinna być decyzją o ujawnieniu zmian wynikających ze złożonego wniosku w rejestrze gruntów.

Decyzja administracyjna kończąca postępowanie wszczęte w trybie § 47 ust 3 rozporządzenia e.g.b. ma przy tym charakter:

- deklaratoryjny – potwierdzający określone stany prawne i faktyczne wynikające z zebranych w trakcie postępowania wyjaśniającego dokumentów i innych dowodów istotnych w sprawie,
- procesowy – (wynikowy) stanowiąc prawną formę kończąca wszczęte postępowanie administracyjne w sprawie o wpis do rejestru w pierwszej instancji,
- ustalający – określone prawa i obowiązki (np. obowiązki podatkowe – dane z ewidencji gruntów i budynków stanowią podstawę ustalenia rodzaju i wysokości podatku rolnego, leśnego i od nieruchomości; obowiązki związane z ochroną gruntów rolnych i leśnych; obowiązki wynikające z uwidocznienia w rejestrze użytków ekologicznych itp.).

Potwierdzeniem przyjętego założenia definiującego przypadki, w jakich uzasadnione jest wydawanie decyzji administracyjnej w sprawie o wpis do rejestru, może być orzeczenie WSA w Warszawie z dnia 10 kwietnia 2007 r.²⁴, z którego wynika, że „o ile wprowadzenie zmiany do ewidencji gruntów i budynków, nie wymagające przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego lub uzyskania dodatkowych dowodów (§ 47 ust. 3 rozporządzenia e.g.b.), stanowi czynność materialno-techniczną, nie wymagającą wydania w tym względzie decyzji administracyjnej, to jednak odmowa wycofania dokonanej zmiany, jako w istocie odmowa wprowadzenia kolejnej zmiany w ewidencji gruntów i budynków, w ocenie Sądu, następuje w drodze decyzji administracyjnej, jako ustawowo domniemanej formie załatwienia sprawy z zakresu administracji publicznej (art. 104 k.p.a.) dla zapewnienia stronie prawa do zweryfikowania przez organ odwoławczy w postępowaniu odwoławczym, legalności orzeczonej odmowy przez organ prowadzący ewidencję gruntów i budynków (...)”.

²⁴ V SA/Wa 1811/06 (Lex nr 337767).

Przywołany zapis sugeruje zatem jednoznacznie, że we wszystkich tych przypadkach, kiedy aktualizacja operatu ewidencyjnego wymaga wyjaśnień zainteresowanych lub uzyskania dodatkowych dowodów, starosta powinien wszcząć z urzędu i przeprowadzić postępowanie administracyjne, a w jego efekcie wydać decyzję w sprawie (pozytywną lub negatywną), jako ustawowo domniemanej formie załatwienia sprawy z zakresu administracji publicznej (art. 104 k.p.a.), zapewniając tym samym, w szczególności stronie, prawo do zweryfikowania przez organ odwoławczy legalności orzeczonej odmowy wpisu.

Dla porządku i ewentualnie sformułowania wniosków *de lege ferenda* wypada zauważyć, że przepis § 47 ust. 3 rozporządzenia e.g.b., stanowiący, iż starosta „przeprowadza w sprawie postępowanie administracyjne”, niekoniecznie interpretowany musi być jako domniemanie załatwienia sprawy poprzez wydanie decyzji administracyjnej. Przywołany zapis odniesiony może być bowiem jedynie do konieczności przeprowadzenia, z zachowaniem przepisów administracyjnego prawa procesowego, postępowania dowodowego, w ramach którego starosta posiada jedynie możliwość zebrania dodatkowych środków dowodowych z zachowaniem przewidzianych prawem procedur.

Tak interpretowany zapis nie musi jednocześnie oznaczać, że prowadzone w tym trybie postępowanie administracyjne powinno (na zasadach ogólnych określonych w art. 104 k.p.a.) zakończyć się aktem administracyjnym kończącym postępowanie i stanowiącym podstawę wpisu do rejestru. W przywołanym przepisie brak jest bowiem wyraźnej delegacji ustawowej upoważniającej organ do rozstrzygania tych kwestii w trybie decyzyjnym. Orzeczenia organu zapadłe w trybie przepisu § 47 ust. 3 rozporządzenia e.g.b., traktowane mogą być zatem jak decyzje wydane bez podstawy prawnej ze wszystkimi tego konsekwencjami, wynikającymi z art. 156 § 1 k.p.a. Decyzja administracyjna wydana jest „bez podstawy prawnej” wówczas, gdy nie ma przepisu prawnego, który umocowuje administrację do działania albo przepis jest, ale nie spełnia wymagań podstawy prawnej działania, organów tej administracji²⁵.

Jako jedną z przesłanek braku podstawy prawnej do wydania decyzji administracyjnej wskazuje się w literaturze te przypadki, gdy do załatwie-

²⁵ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 741.

nia sprawy przewidziana jest inna forma działania, np. czynność o charakterze materialno-technicznym²⁶. W orzecznictwie²⁷ NSA przyjmuje się, że wydanie decyzji bez podstawy prawnej ma miejsce w sytuacji, gdy w obowiązującym systemie prawnym brak jest przepisu uprawniającego organ administracji publicznej do rozstrzygnięcia sprawy w drodze decyzji administracyjnej.

Czynności władcze organu rejestrowego uwidaczniają się w szczególności w tych przypadkach, w których dokonywane w rejestrze zmiany wynikają bezpośrednio z dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej sporządzonej przez jednostki wykonawstwa geodezyjnego. Włączenie do zasobu tego rodzaju opracowań poprzedzone jest bowiem obowiązkiem przeprowadzenia przez organ prowadzący zasób kontroli poprawności ich wykonania w zakresie i na zasadach opisanych 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 baz²⁸. Podkreślić należy, że dopiero pozytywny wynik kontroli stanowi podstawę włączenia dokumentacji do zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w rozumieniu możliwości dokonania wpisu (aktualizacji) w katastrze nieruchomości.

Podsumowanie

Mając na uwadze wykładnię statyczną prawa²⁹, rozumianego jako trwałość przepisów prawnych i sposobu ich interpretacji, pewności prawnej i obliczalności organów stosujących prawo, wydaje się, zdaniem autora, zasadnym zastąpienie istniejących domniemań zakończenia sprawy o wpis

²⁶ Por. wyrok NSA z dnia 24 czerwca 1983 r., I SA 283/83 (ONSA 1983, nr 1, poz. 44).

²⁷ Por. wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 1995 r., SA/Wr 1327/94 (Lex nr 26828); wyrok NSA w Gdańsku z dnia 5 listopada 1996 r., A/Gd 2647/95 (Lex nr 44175).

²⁸ Dz.U. z 2001 r. Nr 837, poz. 78.

²⁹ M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, wyd. 3, Warszawa 2006, s. 243. „Koncepcje statyczne postulują stałość znaczenia norm wysłowionych w przepisach prawnych, co ma gwarantować stałość i pewność prawa oraz bezpieczeństwo prawne”.

do katastru nieruchomości, o którym mowa w § 47 ust. 3 rozporządzenia e.g.b., jednoznacznym przepisem stanowiącym delegację ustawową (zapisaną w ustawie – Prawo geodezyjne i kartograficzne) dla organu rejestrowego do wydania decyzji administracyjnej rozstrzygającej sprawę w tego rodzaju przypadkach (zarówno pozytywną, jak i negatywną).

Mając także na uwadze ustalone funkcje katastru nieruchomości³⁰, doświadczenia innych krajów w tym zakresie, jak i oczekiwania stawiane tego rodzaju rejestrom publicznym, należałoby, zdaniem autora, przy formułowaniu ewentualnych zmian definiujących pojęcie katastru nieruchomości uwzględnić przede wszystkim te propozycje, które prowadziłyby do zapisania wprost w ustawie – Prawo geodezyjne i kartograficzne (lub innej definiującej to pojęcie) domniemania prawdziwości i wiarygodności danych przedmiotowych wpisanych do rejestru oraz określenia skutków, jakie one wywołują. W kontekście art. 26 i 27 u.k.w.h. kataster nieruchomości, wraz z instytucją ksiąg wieczystych, ustalać winien ład prawny nieruchomości na gruncie, odpowiednio w zakresie obejmującym oznaczenie nieruchomości, a w szczególności granice ujawnione w katastrze. Granice, jako element oznaczenia nieruchomości, wyznaczają bowiem w przestrzeni zasięg prawa własności, tj. obszar w którym właściciel z wyłączeniem innych osób może korzystać ze swego prawa. Dlatego też tak ważnym jest, aby ustalone były one w takim trybie, by każdy zainteresowany miał poczucie pewności i stabilizacji, w jakim obszarze przysługujące mu prawo może wykonywać, a ujawnione (granice) w katastrze stanowić winny jeden z elementów określających stan prawny nieruchomości objęty domniemaniem prawdziwości.

Tak zdefiniowany kataster nieruchomości powinien, zdaniem autora, stanowić wraz z księgami wieczystymi istotny systemowy element pozwalający na utrzymanie ładu prawnego na gruncie, w tym w szczególności w zakresie:

- technicznych możliwości jednoznacznego wznowienia znaków i wyznaczenia punktów granicznych oraz odtworzenia przebiegu linii granicznych uprzednio ujawnionych w katastrze nieruchomości,

³⁰ Zob. D.Felcmlöben, *Pojęcie i funkcje katastru nieruchomości...*, s. 7-13.

- ochrony prawnej ujawnionych w katastrze granic nieruchomości (działek ewidencyjnych) w ramach ustalonych prawem procedur (rejestr graniczny).

Funkcja ochronna katastru, determinująca bezpieczeństwo obrotu prawnego w zakresie oznaczenia przedmiotu prawa (granic), nabiera w tym kontekście szczególnego znaczenia i stanowić winna decydujące kryterium oceny skuteczności przyjętych systemowych założeń, ustalających jawność materialną³¹ rejestru przy założeniu skuteczności systemowego funkcjonowania podmiotu prowadzącego rejestr.

Tworzony docelowy model katastru nieruchomości winien także wyeliminować z czasem istniejący obecnie dualizm przedmiotowych rejestrów nieruchomości, wynikający z przyjętej w Polsce zasady podwójnego i niezależnego w znacznym stopniu od siebie (w sensie technicznym i prawnym) rejestrowania danych o nieruchomościach zarówno w katastrze nieruchomości prowadzonym przez organy administracji publicznej, jak i księgach wieczystych prowadzonych przez sądy.

Funkcjonalne i systemowe połączenie danych przedmiotowych wykazanych w informatycznym systemie katastru nieruchomości z danymi podmiotowymi ujawnionymi w elektronicznej księdze wieczystej mogłoby służyć realizacji tego celu.

Jedna baza danych, w której gromadzone byłyby i kojarzone z sobą dane podmiotowe, określające stan prawny nieruchomości (działy II-IV KW), jak i dane przedmiotowe opisujące zasięg tych praw, tworzyć mogłyby, niezależnie od istniejących rozwiązań, kataster nieruchomości pojmowany jako jednolita i spójna instytucja prawna, gwarantująca zachowanie dotychczasowych funkcji tych rejestrów, w tym jawności formalnej i materialnej.

Połączenie, o którym mowa, niekoniecznie musi mieć przy tym charakter instytucjonalny, może bowiem mieć wymiar funkcjonalny, związany z kojarzeniem rozproszonych baz danych na ustalonych zasadach, sytuujących jednak instytucje katastru w znaczeniu prawnym. Niezależnie jednak od przyjętego rozwiązania, najistotniejszym czynnikiem warunkującym powstanie tak definiowanego katastru nieruchomości, jako jednej bazy zorientowanej obiektowo, ale z wieloma dostawcami informacji, jest

³¹ Rozumianą tak w sensie pozytywnym, jak i negatywnym.

konieczność standaryzacji przyjętych rozwiązań, w tym w szczególności opracowania i stosowania wspólnych pojęć definiujących poszczególne obiekty ewidencyjne będące przedmiotem rejestracji, jak i przypisania im identyfikatorów, kodów i znaczeń. Unifikacja przyjętych rozwiązań modelowych, prowadząca również do standaryzacji w zakresie stosowanej terminologii, służyć winna bowiem eliminacji występujących obecnie problemów „komunikowania się” pomiędzy istniejącymi rozproszonymi bazami danych, w zakresie umożliwiającym ich łączenie i dokonywanie analiz, w taki sposób, aby w wyniku tego procesu powstała „wartość dodana” zbioru danych, a użytkownik miał przy tym możliwość badania wzajemnych relacji pomiędzy poszczególnymi obiektami tworzącymi rejestr.

Zdaniem autora integracja systemów informatycznych gromadzących dane o osobach, prawach i rzeczach niekoniecznie prowadzić musi przy tym do budowy wielozadaniowego katastru (np. fizycznego, prawnego czy podatkowego) pojmowanego instytucjonalnie. Oczekiwany efekt osiągnąć można bowiem w obecnych warunkach technologicznych poprzez funkcjonalne zapewnienie integralności prawnej, organizacyjnej i technologicznej w oparciu o wspólne standardy informacyjne, interoperacyjność³² systemów informatycznych i baz danych, harmonizację referencyjnych zbiorów prowadzonych przez dotychczasowe organy rejestrowe (sądy, organy administracji publicznej), jednoznacznie zdefiniowanie usług sieciowych i administracyjnych – tak wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Funkcjonalne połączenie autonomicznych baz danych prowadzić winno do ich integralności, w wyniku której powstać powinna jedna wirtualna, ale spójna i kompletna baza danych podmiotowych (kataster prawny) i przedmiotowych (kataster fizyczny), uzupełniana w ustalonych zakresach kompetencyjnych przez uprawnione organy rejestrowe posiadające adekwatne kompetencje w zakresie usług administracyjnych czy sądowych.

³² W rozumieniu możliwości łączenia referencyjnych zbiorów danych i usług sieciowych, w taki sposób, aby były one spójne.