

Dr Dariusz Felcenloben
Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu

Jawność katastru nieruchomości jako rejestru publicznego

Wprowadzenie

Kataster nieruchomości¹ jako rejestr publiczny jest instytucją prawa, z założenia winien on służyć urzeczywistnianiu idei jawności informacji gromadzonych w jego ramach z zastrzeżeniem ograniczenia dostępu jedynie do tych danych, które chronione są przepisami prawa. Idea jawności katastru nieruchomości staje się w tym kontekście fundamentem jego publicznego charakteru i przesądza tym samym o funkcjach społecznych, jakie ma on do spełnienia. Dostępność do danych gromadzonych w rejestrach publicznych określana jest w literaturze przedmiotu jako zasada jawności rejestru i jako taka winna być definiowana ściśle w samych

¹ Zgodnie z art. 53a ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jedn.: Dz.U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287), dalej: pr. geod. i kart. – „Do czasu przekształcenia ewidencji gruntów i budynków w kataster nieruchomości przez użyte w niniejszej ustawie pojęcie kataster rozumie się tę ewidencję” – Por. także art. 224 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r., o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.) oraz art. 25 ustawy z dnia 14 lutego 2003 r. o przenoszeniu treści księgi wieczystej do struktury księgi wieczystej prowadzonej w systemie informatycznym (Dz.U. z 2003 r. Nr 42, poz. 363). Pojęcie ewidencji gruntów i budynków (kataster nieruchomości) zdefiniowane zostało w art. 2 pkt 8 pr. geod. i kart., jako „jednolity dla kraju, systematycznie aktualizowany zbiór informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz innych osobach fizycznych lub prawnych władających tymi gruntami, budynkami i lokalami”.

przepisach regulujących ich funkcjonowanie. Doktryna rozróżnia dwa aspekty pojęcia jawności. Jawność formalną rejestru w rozumieniu ustawowych zapisów gwarantujących bez ograniczeń każdemu lub ograniczonej, ale zdefiniowanej grupie osób dostęp do danych uwidocz-nionych w rejestrze, oraz jawność materialną rozumianą jako założenie, że gromadzone w rejestrze dane zgodne są z rzeczywistym stanem prawnym odnoszącym się zarówno do przedmiotu, jak i podmiotu wpisu².

W przypadku katastru nieruchomości, stanowiącego część państwowe-go zasobu geodezyjnego i kartograficznego, zasada jawności formalnej ustalona została wprost w art. 24 pr. geod. i kart., w którym zapisano, że:

- informacje o gruntach, budynkach i lokalach zawarte w operacie ewidencyjnym składającym się z baz danych ewidencji gruntów i budynków oraz dokumentów uzasadniających wpisy do bazy danych – są jawne i każdy może żądać ich udostępnienia z zastrzeżeniem tych przypadków, w których złożony wniosek obejmuje dane osobowe właścicieli lub władających nieruchomościami;

- starosta udostępnia dane ewidencji gruntów i budynków zawierające dane osobowe dotyczące właścicieli i władających nieruchomościami oraz wydaje wypisy z operatu ewidencyjnego, zawierające takie dane osobowe, na żądanie (art. 24 ust. 5 pr. geod. i kart.):

- a) właścicieli oraz osób i jednostek organizacyjnych władających gruntami, budynkami lub lokalami, których dotyczy udostępniany zbiór danych lub wypis,

- b) organów administracji publicznej albo podmiotów niebędących organami administracji publicznej, realizujących, na skutek powierzenia lub zlecenia przez organ administracji publicznej, zadania publiczne związane z gruntami, budynkami lub lokalami, których dotyczy udostępniany zbiór danych lub wypis;

- c) innych podmiotów niż wymienione, które mają interes prawny w tym zakresie;

- starosta udostępnia informacje zawarte w operacie ewidencyjnym w formie:

- a) wypisów z rejestrów, kartotek i wykazów tego operatu,

² Por. T. S t a w e c k i, *Rejestry publiczny. Funkcje instytucji*, Warszawa 2008, s. 124.

- b) wyrysów z mapy ewidencyjnej,
- c) kopii dokumentów uzasadniających wpisy do bazy danych operatu ewidencyjnego,
- d) plików komputerowych sformatowanych zgodnie z obowiązującym standardem wymiany danych ewidencyjnych,
- e) usług, o których mowa w art. 9 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej³ na zasadach określonych w art. 40 ust. 3c i 3d pr. geod. i kart. ustalających odpłatność za udostępnione dane i materiały.

Określone w art. 24 i art. 40 ust. 3c i 3 d pr. geod. i kart. reguły udostępniania danych gromadzonych w katastrze nieruchomości ustalają tym samym trzy podstawowe zasady jawności formalnej rejestru publicznego, jakim jest kataster nieruchomości:

- jawność zwykłą – odnoszącą się do danych dotyczących oznaczenia nieruchomości, o której mowa w art. 24 ust. 1 w zw. z art. 20 ust. 1 pr. geod. i kart.,
- jawność ograniczoną – dotyczącą udostępniania danych w formie wypisów zawierających dane osobowe, o których mowa w art. 24 ust. 5 pr. geod. i kart.,
- jawność rozszerzoną – zobowiązującą organ rejestrowy do nieodpłatnego udostępnienia baz danych ewidencji gruntów i budynków i usług z tym związanych, podmiotom publicznym w zakresie niezbędnym do wykonywania przez te organy ich ustawowych zadań (art. 24 b pr. geod. i kart.).

Jawność formalna zwykła katastru nieruchomości, określona treścią art. 24 pr. geod. i kart., daje każdemu zainteresowanemu uprawnienie do:

- wglądu bez ograniczeń do rejestru w zakresie danych i informacji dotyczących oznaczenia nieruchomości gruntowych, budynkowych i lokali oraz zapoznania się z treścią dokumentów uzasadniających wpisy w tym zakresie,
- sporządzania notatek i odpisów dokumentów, w tym żądania wykonania kserokopii dokumentów zgromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym w zakresie objętym klauzulą jawności,

³ Dz.U. z 2010 r. Nr 76, poz. 489.

- żądania wydania zaświadczeń, odpisów, wyciągów, wrysów potwierdzających treść wpisów w rejestrze lub dokumentów stanowiących ich podstawę w zakresie objętym jawnością danych ewidencyjnych bez ograniczeń.

W granicach jawności formalnej zwyklej każdy ma zatem prawo wglądu do treści wpisów przedmiotowych ujawnionych w rejestrze, jak i materiałów źródłowych zgromadzonych w zasobie, stanowiących ich podstawę, bez żadnych ograniczeń związanych z koniecznością wykazania interesu prawnego w uzyskaniu tego rodzaju danych i informacji. Jedy- nym „ograniczeniem” zasady jawności jest przyjęta w art. 40 ust. 3c pr. geod. i kart. generalna zasada odpłatności za udzielane informacje, jak i konieczność jej uiszczenia w dniu wydania dokumentów.

Wprowadzona w art. 24 ust. 5 pr. geod. i kart. zasada ograniczonej jawności formalnej rejestru zawęży natomiast możliwość odpłatnego udostępniania przez organ rejestrowy danych (w szczególności podmio- towych) w formie wypisów (zaświadczeń) z operatu ewidencyjnego jedynie dla:

- właścicieli oraz osób i jednostek organizacyjnych władających grun- tami, budynkami lub lokalami, których dotyczy udostępniany zbiór da- nych lub wypis,
- organów administracji publicznej albo podmiotów niebędących or- ganami administracji publicznej, realizujących na skutek powierzenia lub zlecenia przez organ administracji publicznej zadania publiczne związane z gruntami, budynkami lub lokalami, których dotyczy udostępniany zbiór danych lub wypis,
- innych podmiotów niż wymienione powyżej, które mają interes prawny w tym zakresie.

Pomijając oczywiste przypadki udostępniania danych wskazanym w ustawie uprawnionym podmiotom, przyjęta zasada ograniczonej jaw- ności formalnej sprowadza się w szczególności do konieczności wyka- zania przez zainteresowanego interesu prawnego uzasadniającego żądanie dostępu do zgromadzonych w rejestrze danych podmiotowych (osobo- wych), jak i uzyskania dokumentów urzędowych potwierdzających stan prawny i faktyczny ujawniony w rejestrze w formie zaświadczeń (wy- pisów). Ustalony katalog osób i podmiotów, którym ustawodawca przy- znał prawo dostępu do pełnej informacji gromadzonej w katastrze nie-

ruchomości, stanowi zatem także element ograniczenia jawności formalnej rejestru. Właścicielowi nieruchomości czy też osobie, która nią włada, przysługuje bowiem jedynie prawo żądania wydania danych ewidencyjnych w zakresie posiadanych praw do nieruchomości. Podmiotowi publicznemu przysługuje zaś prawo dostępu do danych podmiotowych jedynie w zakresie realizowanych zadań publicznych.

Przy tej okazji warto zwrócić uwagę na fakt, że ustawodawca, przyznając prawo dostępu do danych ewidencyjnych podmiotowi publicznemu, nie definiuje tego pojęcia bezpośrednio w ustawie – Prawo geodezyjne i kartograficzne ani też nie odsyła do jego znaczenia ustalonego innym przepisem prawa (definicji legalnej). Warunkuje natomiast możliwość udostępnienia danych od realizacji zadań publicznych i to bez względu nawet na fakt, czy wykonywane będą one przez podmiot publiczny, czy też inny nim niebędący. Kryterium związania jest bowiem w tym przypadku jedynie realizacja zadania publicznego.

„Zadania publiczne to normatywnie postulowane dla dobra wspólnego zachowania, za które odpowiedzialność ponoszą organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz inne organy państwowe”⁴. Jest to zatem pojęcie prawne zdefiniowane, przede wszystkim w Konstytucji RP (art. 15, 16, 163 i 164), w rozumieniu której oznacza ono możliwość realizacji zadań przez podmioty sprawujące władzę publiczną na podstawie i w granicach prawa lub też przez podmioty publiczne niemające kompetencji władczych czy też wręcz podmioty niepubliczne z zastrzeżeniem, że odpowiedzialność za ich realizację spoczywa na podmiocie publicznym, który powierzył ich wykonanie.

Definiując zaś na użytek stosowania prawa (art. 24 ust. 5 pr. geod. i kart.) pojęcie podmiotu publicznego, zdaniem autora, z uwagi na potrzebę standaryzacji pojęć dotyczących rejestrów publicznych wypada odwołać się do jego znaczenia ustalonego treścią art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne⁵, zgodnie z którym podmiotem publicznym są m.in.:

⁴ Cyt. Komentarz do art. 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, [w:] C. Martysz, G. Szpor, K. Wojsyk, *Komentarz do ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Komentarz*, ABC 2007, Lex.

⁵ Dz.U. z 2005 r. Nr 64, poz. 565.

organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa, sądy, jednostki organizacyjne prokuratury, a także jednostki samorządu terytorialnego i ich organy, jednostki budżetowe, zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych, fundusze celowe, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, Zakłady Ubezpieczeń Społecznych, Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Narodowego Funduszu Zdrowia, państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu realizacji zadań publicznych itd.

O jawności rozszerzonej katastru nieruchomości można mówić natomiast w kontekście art. 24 b pr. geod. i kart., w którym ustawodawca zobowiązał organ rejestrowy do nieodpłatnego umożliwienia dostępu do baz danych ewidencji gruntów i budynków wskazanym tam podmiotom. Mając na uwadze, że bezpośredni dostęp do baz danych katastru nieruchomości, o których mowa, realizowany jest obecnie za pośrednictwem Internetu, a bazy te stanowią w wielu przypadkach część zintegrowanych systemów informacji o terenie, przyjąć można, że ten sposób ich publikacji wypełnia znamiona jawności formalnej rozszerzonej w szczególności w zakresie danych przedmiotowych.

Zasada jawności materialnej

O ile ustawodawca, określając zasady prowadzenia katastru nieruchomości, ustalił wprost granice jawności formalnej rejestru, to już, jeżeli idzie o jawność materialną rozumianą w ogólności jako uzależnienie powstania określonych skutków prawnych od ujawnienia wpisu w rejestrze, takiej normy bezpośrednio nie zapisał. Powoduje to, że kataster nieruchomości należy do grupy rejestrów publicznych, których dostępność do gromadzonych danych gwarantowana jest jawnością formalną w zakresie wskazanym m.in. w art. 24 pr. geod. i kart., ale dla których brak jest ustalonej zasady jawności materialnej tak negatywnej⁶, jak i pozytywnej⁷,

⁶ Zasada jawności materialnej w sensie negatywnym traktowana jest w doktrynie jako uzależnienie powstania czy też zmiany stosunku prawnego od ujawnienia tego faktu w rejestrze i kojarzona jest przede wszystkim z wpisem konstytucyjnym w rejestrze publicznym, np. księdze wieczystej.

⁷ Jawność materialna w sensie pozytywnym kojarzona jest z pojęciem wiarygodności publicznej rejestru, tj. przyjęciem założenia, że wszystkie dane ujawnione w rejestrze są zgodne z rzeczywistym stanem prawnym – np. art. 7 u.k.w.h.

prowadzącej bezpośrednio do powstania domniemania prawdziwości wpisów w katastrze nieruchomości porównywalnej do zasady określonej w art. 3 ustawy z dnia 18 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece⁸, dotyczącej danych zawartych w dziale II-IV księgi wieczystej.

Brak wyraźnej normy określającej jawność materialną katastru nieruchomości w kontekście domniemania prawdziwości ujawnionych w nim wpisów nie powoduje jednocześnie, że dane udostępniane z rejestru ograniczone są brakiem ich skuteczności w stosunku do innych rejestrów czy też osób zainteresowanych ich treścią, w zakresie, o którym mowa w art. 21 pr. geod. i kart., czego przykładem może być ugruntowane w orzecznictwie stanowisko, iż dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków stanowią m.in. podstawę wymiaru podatków i świadczeń. Zdaniem sądów, kategoryczna treść tego przepisu nie budzi wątpliwości i wskazuje jednoznacznie, że organy podatkowe, ustalając wysokość tego rodzaju zobowiązań, nie są uprawnione do przyjęcia innej podstawy wymiaru podatku niż na podstawie danych ujawnionych w operacie ewidencyjnym⁹.

Domniemanie prawdziwości danych dotyczących oznaczenia nieruchomości w katastrze wynikać może także z ustalonej procedury warunkującej ujawnienie zmian w tym zakresie od uprzedniego włączenia dokumentacji geodezyjnej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Pozytywny wynik kontroli poprawności wykonania prac, o którym mowa w § 9 rozporządzenia 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 baz¹⁰ stanowi bowiem warunek *sine qua non*

⁸ Tekst jedn.: Dz.U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1361 ze zm., dalej: u.k.w.h.

⁹ Por. np. wyrok NSA z 5 listopada 2009 r. II FSK 836/08; wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2008 r., II FSK 372/07 (Lex nr 490966); wyrok NSA z dnia 12 marca 2009 r., FSK 49/08; wyrok NSA z dnia 2 kwietnia 2009 r., II FSK 1949/07 (publ. na stronie: <http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl>); wyrok WSA w Krakowie z dnia 27 stycznia 2010 r., I SA/Kr 955/09 (Lex nr 554026); wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 stycznia 2010 r., III SA/Po 363/09 (Lex nr 554211); wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19 stycznia 2010 r., III SA/Wr 643/09.

¹⁰ Dz.U. z 2001 r. Nr 78, poz. 837.

uwidocznienia powstałej zmiany w rejestrze i wydania danych zainteresowanym z katastru, w formie wypisów i wyrysów, celem ich ujawnienia np. w księdze wieczystej.

Istnieje zatem wyraźny przepis określający procedurę wpisu danych przedmiotowych do rejestru, z którym łączą się określone sankcje (porządkowe i karne)¹¹ za jego naruszenie. Odmowa włączenia do zasobu geodezyjnego i kartograficznego operatu sporządzonego przez uprawnionego geodetę z powodu stwierdzonych w nim wad i usterek stanowi przeszkodę w ujawnieniu powstałych w wyniku tych prac zmian w części dotyczącej oznaczenia nieruchomości i wywołuje ten skutek, iż do czasu ich usunięcia brak jest podstawy do ich aktualizacji i wydania danych zainteresowanym w celu ich dalszego wykorzystania (np. złożenia wniosku w księdze wieczystej celem ujawnienia powstałych zmian w zakresie oznaczenia nieruchomości).

W tym też znaczeniu, odniesionym jedynie do operatu ewidencji gruntów i budynków, uprawnionym jest, zdaniem autora, rozciągnięcie zasady jawności materialnej na dane przedmiotowe gromadzone w katastrze nieruchomości, pomimo iż przepisy określające zasady prowadzenia tego rejestru nie formułują jej *expressis verbis*.

Jawność materialna danych przedmiotowych, w analizowanym kontekście, jest zatem konsekwencją przyjętej zasady jawności formalnej zwykłej (dane przedmiotowe są jawne), wzmocnionej normą nakładającą na uprawnione podmioty obowiązek zgłaszania wszelkich zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków organowi rejestrowemu (art. 22 ust. 2 pr. geod. i kart.), uprawnieniem organu rejestrowego do prowadzenia postępowania administracyjnego w przypadku, kiedy aktualizacja rejestru wymaga dodatkowych wyjaśnień¹², jak i procedurą kontroli poprawności wykonania prac geodezyjnych i kartograficznych, warunkującą jednocześnie włączenie sporządzonej dokumentacji do państwowego zasobu i w konsekwencji ich ujawnienia w katastrze nieruchomości.

¹¹ Por. art. 48 pr. geod. i kart.

¹² Prowadzonego w trybie § 47 ust. 3 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. z 2001 r. Nr 38, poz. 454), dalej: r.e.g.b.

Zasada znajomości treści wpisów

Dokonując wykładni pojęcia jawności materialnej rejestrów publicznych w kontekście skutków z tego wynikających, pamiętać wszakże należy, że przepisy określające zasady prowadzenia katastru nieruchomości normy tej wprost nie formułują. Wpisy w katastrze w części obejmującej dane dotyczące oznaczenia nieruchomości nie są zatem skuteczne *erga omnes*. Brak jest bowiem przepisu nakładającego obowiązek zapoznania się z treścią wpisów ujawnionych w katastrze nieruchomości. Z tego też powodu, zdaniem autora, nieuzasadnionym jest wywodzenie z pojęcia jawności formalnej skutków prawnych wynikających z nieznaności wpisów w rejestrze czy też domniemania ich prawdziwości.

Brak wyraźnej normy prawnej ustalającej jawność materialną katastru nieruchomości (domniemania wiarygodności) powoduje, że nie można wprost wywodzić skutków negatywnych wynikających z nieznaności danych w nim uwidoczniionych, w przeciwieństwie do zasady określonej np. art. 2 u.k.w.h., w którym zapisano, że: „Księgi wieczyste są jawne. Nie można zasłaniać się nieznanością wpisów w księdze wieczystej ani wniosków, o których uczyniono w niej wzmiankę”. Dane dotyczące oznaczenia nieruchomości ujawnione w dziale I-O księgi wieczystej objęte są zatem domniemaniem jawności i sankcją wynikającą z nieznaności wpisów, podczas gdy te same dane uwidocznione w katastrze nieruchomości taką zasadą nie są już objęte wprost. W kontekście art. 26 i 27 u.k.w.h. można jedynie zasadę tę wywodzić jako domniemanie jawności i znajomości wpisów dotyczących oznaczenia nieruchomości. Skoro bowiem podstawą oznaczenia nieruchomości w księdze wieczystej są dane z katastru nieruchomości, a dane te objęte są sankcją wynikającą z nieznaności wpisów (art. 2 u.k.w.h.), to przez analogię można by twierdzić, że te same dane zapisane w katastrze nieruchomości, dla których ustalono zasadę jawności formalnej zwykłej, winny być formalnie objęte tą samą normą.

Przyjmując, że przepisy określające:

- obowiązek zawiadomienia właściwych organów i osób zainteresowanych o dokonanych zmianach w operacie ewidencyjnym – § 49 r.e.g.b.
- obowiązek zgłaszania organowi rejestrowemu wszelkich zamian danych objętych ewidencją gruntów i budynków – art. 22 ust. 2 pr. geod. i kart.,

- obowiązek przekazywania organowi rejestrowemu odpisów prawomocnych decyzji i orzeczeń, aktów notarialnych, z których wynikają zmiany danych objętych ewidencją gruntów i budynków – art. 23 pr. geod. i kart.,

- zasadę, iż dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków stanowią podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych – art. 21 ust.1 pr. geod. i kart.,

- tryb modernizacji ewidencji gruntów i budynków – w części związanej z wyłożeniem danych do wglądu zainteresowanych – art. 24 a pr. geod. i kart.,

- tryb wyłożenia projektu operatu opisowo-kartograficznego w ramach prac związanych z założeniem ewidencji gruntów i budynków – § 40 r.e.g.b.

ustalają zasady prowadzenia przedmiotowego rejestru publicznego, można by twierdzić, że od chwili ogłoszenia danych wpisanych do rejestru lub zawiadomienia o dokonanej zmianie każdy zainteresowany zna treść ujawnionych w katastrze danych ewidencyjnych, chyba iż udowodni, że nie mógł o nich wiedzieć.

Analizując zagadnienie znajomości wpisów w katastrze nieruchomości, podkreślić wypada raz jeszcze, że brak jest w przepisach wyraźnej normy zakazującej powoływanie się na niezajomość wpisów w zakresie danych uwidocznionych w operacie ewidencyjnym. Przepisy prawa geodezyjnego i kartograficznego zobowiązują bowiem jedynie osoby, których wpisy dotyczą, do dostarczenia, pod sankcją odpowiedzialności porządkowej (art. 48 ust. 5 pr. geod. i kart.), organowi rejestrowemu wszelkich zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków, w terminie 30 dni, licząc od dnia ich powstania.

Reasumując stwierdzić należy, że brak wyraźnej normy skutkującej konsekwencjami wynikającymi z braku znajomości wpisów w katastrze nieruchomościami nie może, zdaniem autora, wynikać jedynie z domniemania faktycznego.

Domniemanie prawdziwości i wiarygodności wpisów

Rozpatrując zagadnienie prawdziwości wpisów i wiarygodności katastru nieruchomości jako rejestru publicznego, wypada zauważyć na wstępie, że pojęcia te są różnymi terminami definiowanymi w doktrynie. Czym innym jest bowiem zagadnienie domniemanie prawdziwości wpisów rozumiane jako zgodność z rzeczywistym stanem prawnym czy faktycznym, a czym innym sama wiarygodność rejestru publicznego jako takiego.

Z uwagi na fakt, że przepisy określające organizację katastru nieruchomości nie określają wprost zasady prawdziwości wpisu, a tym samym pośrednio wiarygodności rejestru, dla wykazania domniemanie w tym zakresie istnieje konieczność odwołania się do innych przepisów, w szczególności definiujących pojęcie „dokumentu urzędowego”. W rozumieniu art. 244 k.p.c. i 76 § 1 k.p.a. „dokumenty urzędowe sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy państwowe w ich zakresie działania stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone”. W orzecznictwie sądowym utrwalił się pogląd, że dokumenty urzędowe posiadają istotną moc dowodową i stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone¹³. Z dokumentem urzędowym wiązane jest domniemanie prawdziwości jego treści, co wywołuje ten skutek, że nie może być on swobodnie oceniany ani kwestionowany, w szczególności przez organy publiczne prowadzące postępowanie dowodowe, dopóki nie zostanie przeprowadzony dowód przeciwko jego treści (art. 76 § 3 k.p.a.). Dokument urzędowy posiada zatem moc dowodową zupełną, co oznacza, że może być dowodem w postępowaniu wyjaśniającym. Zauważyć wypada, że kodeks postępowania administracyjnego normuje jedynie formalną moc dokumentu urzędowego związaną z jego treścią, traktując ją jako udowodnioną, pozostawiając nierozstrzygniętą kwestię znaczenia tego dokumentu na wynik toczącego się postępowania (moc materialna dokumentu urzędowego)¹⁴.

¹³ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 marca 2005 r., VI SA/Wa 1036/04 (Lex nr 189172); wyrok SN z dnia 5 października 1995 r., III ARN 38/95(OSNP 1996/8/109).

¹⁴ B. A d a m i a k, J. B o r k o w s k i, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 401.

Nie wdając się w tym momencie wyводу w szczegółowe rozważania dotyczące samego pojęcia dokumentu urzędowego, warto jedynie podkreślić za doktryną, iż z pojęciem tym łączy się bezpośrednio domniemanie prawne zgodności tego, co zostało w nim urzędowo stwierdzone, z rzeczywistym stanem prawnym. Odnosząc to stwierdzenie do katastru nieruchomości, stwierdzić konsekwentnie wypada, że reguła ta będzie miała zastosowanie zarówno do dokumentów urzędowych wydawanych z rejestru w przypisanej prawem formie (wypisów i wyrysów i innego rodzaju zaświadczeń), jak i do treści samych wpisów. Rozciągnięcie zasady domniemania prawdziwości związanej z pojęciem dokumentu urzędowego również na dane bezpośrednio wpisane w rejestrze wynika m.in. z charakteru zaświadczenia, jako dokumentu urzędowego potwierdzającego na dzień jego wydania stan prawny i faktyczny ujawniony w rejestrze.

Odwołując się do treści art. 244 k.p.c. oraz art. 76 k.p.a. stwierdzić można, że co do zasady, wszystko, co zostało urzędowo wpisane do katastru nieruchomości, zostało udowodnione i może stanowić dowód w postępowaniu, w stosunku do którego istnieje domniemanie prawne zgodności ze stanem rzeczywistym. W tym kontekście uprawnionym jest stwierdzenie, że pomimo braku wyraźnej normy ustalającej, kataster nieruchomości posiada przymiot elementarnej wiarygodności publicznej definiowanej jako funkcja ochronna rejestru publicznego¹⁵.

Uogólniając należy stwierdzić, że wiarygodność katastru nieruchomości, jako rejestru publicznego wynika z:

- norm określających zasady postępowania rejestrowego, w szczególności w zakresie aktualizacji danych gromadzonych w rejestrze,
- obowiązków nałożonych ustawowo na podmioty zobowiązane do przekazywania danych w zakresie powstałych zmian,
- pojęcia dokumentu urzędowego i domniemania prawnego z nim związanego,
- braku przepisów *lex specialis* zawężających pojęcie wiarygodności rejestru publicznego.

¹⁵ T. Stawiecki, *Rejestry publiczne...*, s. 164.

Tak definiowana wiarygodność rejestrów publicznych w literaturze przedmiotu¹⁶ określana jest czasem jako wiarygodność faktyczna, tj. taka, która w odróżnieniu od prawnej nie wynika bezpośrednio z norm regulujących funkcjonowanie rejestru, lecz jest naturalną konsekwencją ewidencjonowania stanów faktycznych na podstawie dokumentów prawem przewidzianych w ramach określonego postępowania rejestrowego. W tym samym kontekście mówić można o domniemaniu faktycznym zgodności wpisów w rejestrze ze stanem prawnym odniesionym do powszechnego przekonania, iż ujawnione w ramach określonej prawem procedury rejestrowej dane zgodne są ze stanem rzeczywistym.

Względna zasada jawności dokumentów w postępowaniu administracyjnym

Ograniczeniem zasady jawności formalnej administracyjnego rejestru publicznego może być wyłączenie (*a contrario*) jawności dokumentów stanowiących podstawę wpisów do rejestru dla osób niebędących stronami postępowania administracyjnego (art. 73 k.p.a.). Określony w art. 73 k.p.a. obowiązek udostępniania akt sprawy dotyczy bowiem wyłącznie dokumentów zgromadzonych w postępowaniu w toczącej się przed organem konkretnej (indywidualnej) sprawie administracyjnej, w której jako podmiot uczestniczy strona żądająca udostępnienia zgromadzonych w zasobie geodezyjnym i kartograficznym dokumentów, stanowiących podstawę wpisu w rejestrze. Uprawnienie do wglądu do akt sprawy (zindywidualizowanej) dotyczy zatem wszystkich znajdujących się w posiadaniu organu rejestrowego dokumentów urzędowych, w tym aktów notarialnych, decyzji administracyjnych, orzeczeń sądowych czy też innych dokumentów stanowiących podstawę wpisu do rejestru danych ewidencyjnych (przedmiotowych i podmiotowych).

Określona w art. 73 i 74 k.p.a. względna zasada jawności¹⁷ akt sprawy ustala zatem ograniczenia:

- podmiotowe – zawężając to uprawnienie jedynie do osób posiadających przymiot strony w postępowaniu administracyjnym (art. 28 k.p.a.), jak i osób na prawach strony,

¹⁶ *Tamże*, s. 165.

¹⁷ B. A d a m i a k, J. B o r k o w s k i, *Kodeks postępowania...*, s. 382.

- przedmiotowe – w zakresie akt sprawy dotyczących konkretnego postępowania, niezależnie od ustalonych w ustawie – Prawo geodezyjne i kartograficzne jako *lex specialis* zasad jawności formalnej danych ewidencyjnych, tak przedmiotowych, jak i podmiotowych.

Prezentowana zasada względnej jawności dostępu do danych archiwalnych znalazła także swoje potwierdzenie w wyroku SN z dnia 11 stycznia 1996 r.¹⁸, w uzasadnieniu którego stwierdza się, że „skoro jednak w świetle art. 73 § 1 k.p.a. powyższe prawo wglądu do akt sprawy służy wyłącznie stronie postępowania i uczestnikom postępowania na prawach strony, to brak jest wystarczających podstaw do uznania, że każdy obywatel może żądać od organu udostępnienia będących w jego posiadaniu akt sprawy rozstrzygniętej w formie decyzji administracyjnej”.

Strona postępowania może swoje uprawnienie, o którym mowa w art. 73 k.p.a., realizować osobiście lub przez swego przedstawiciela czy pełnomocnika, w każdym stadium postępowania prowadzonego w trybie zwykłym czy też nadzwyczajnym¹⁹. W doktrynie²⁰ przyjmuje się także zgodnie, że strona powinna mieć także prawo wglądu do akt postępowania (materiałów źródłowych stanowiących podstawę wpisu do rejestru) także po zakończeniu postępowania administracyjnego, gdy zostały one już włączone do zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

Określona w art. 73 k.p.a. zasada względnej jawności daje stronie, ale także uczestnikom postępowania na prawach strony, prawo do:

- zapoznania się z treścią wszystkich dokumentów mających związek ze sprawą,
- przeglądania map, planów i innych dokumentów zgromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym,
- dostępu do danych ewidencyjnych ujawnionych w katastrze nieruchomości,
- sporządzania notatek i odpisów z akt sprawy – materiałów źródłowych stanowiących podstawę wpisów w katastrze,

¹⁸ III ARN 57/95 (OSNAPiUS 1996, nr 13, poz. 179).

¹⁹ Por. Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 185.

²⁰ Por. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 386; por. M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego*, Kraków 2005, s. 463.

- żądania uwierzytelnienia sporządzonych notatek i odpisów, a także żądania sporządzenia kopii dokumentów urzędowych mających związek ze sprawą za pomocą kserokopiarki czy też innych urządzeń²¹.

Akta sprawy, w tym materiały źródłowe stanowiące podstawę wpisu do katastru nieruchomości, co do zasady powinny być udostępniane zainteresowanej stronie w siedzibie organu rejestrowego prowadzącego postępowanie w obecności pracownika organu. W orzecznictwie przyjmuje się także, że „art. 73 k.p.a. nie przewiduje możliwości wydania dokumentów z akt sprawy, lecz jedynie umożliwia stronie sporządzenie notatek i odpisów”, w tym sporządzenia kserokopii²².

Kataster nieruchomości a księgi wieczyste

Zestawiając przepisy określające możliwość udostępniania danych i dokumentów o nieruchomościach i ich właścicielach gromadzone w urzędowych rejestrach (ewidencji gruntów i budynków i księgach wieczystych), zauważyć należy, że:

- Określone w art. 24 ust. 4 i 5 pr. geod. i kart. ograniczenie zawężające jawność danych uwidocznionych w katastrze nieruchomości jedynie do informacji przedmiotowych, o których mowa w art. 20 ust. 1 pr. geod. i kart., stoi w sprzeczności z zasadą wyrażoną w art. 2 i 36 ust. 3 u.k.w.h. o jawności ksiąg wieczystych obejmującej poza danymi przedmiotowymi (dział I) również dane o osobach (dział II i pozostałe), w zakresie określonym w § 41 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 września 2001 r. w sprawie prowadzenia ksiąg wieczystych i zbioru dokumentów²³, którym przysługują prawa rzeczowe do nieruchomości.

- Określona w art. 24 ust. 2 pkt 2 pr. geod. i kart. zasada jawności informacji o gruntach, budynkach i lokalach, rozciągnięta również na

²¹ Por. wyrok NSA z dnia 3 kwietnia 2001 r., II SA 2580/00/00 (niepubl.); por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 24 listopada 2006 r. (I OSK 82/06, Lex nr 2931179); por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 lipca 2006 r., II SA/Wa 776/06 (Lex nr 258357); por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 kwietnia 2006 r., II SA/Wa 29/06 (Lex nr 220893).

²² Por. wyrok z dnia 17 lipca 1996 r., SA/Sz 2308/95 (niepubl.), [w:] M. J a ś k o w s k a, A. W r ó b e l, *Kodeks...*, s. 463).

²³ Dz.U. z 2001 r. Nr 102, poz. 1122.

mapy, rejestry i dokumenty uzasadniające wpisy do tych rejestrów (w części dotyczącej oznaczenia nieruchomości, o którym mowa w art. 20 ust. 1 pr. geod. i kart.), stoi w sprzeczności z ustaloną w postępowaniu wieczystoksięgowym zasadą jawności jedynie wpisów w księdze wieczystej. Dokumenty uzasadniające wpisy w księdze wieczystej z zasady tej są bowiem wyłączone, a ich udostępnianie odbywa się na zasadach określonych w art. 36 u.k.w.h. – „Odpisy dokumentów znajdujących się w aktach ksiąg wieczystych wydaje się na żądanie osób zainteresowanych lub na żądanie sądu, prokuratora, notariusza, organu administracji rządowej oraz jednostki samorządu terytorialnego”. Zgodnie z art. 36 ust. 3 u.k.w.h. akta księgi wieczystej (w tym dokumenty uzasadniające wpisy) „może przeglądać w obecności pracownika sądu jedynie osoba mająca interes prawny²⁴ oraz notariusz”.

• Określona w art. 40 ust. 3c pr. geod. i kart. zasada odpłatności za informacje o gruntach, budynkach i lokalach stoi w sprzeczności z zasadą jawności księgi wieczystej i nieodpłatności za udzielane informacje.

Podsumowanie

Przedstawione w artykule rozważania dotyczące instytucji jawności katastru nieruchomości w ujęciu dogmatycznym i funkcjonalnym służyć miały identyfikacji tych jego cech i niezdefiniowanych wprost w przepisach prawa funkcji, które przesądzają o publicznym jego charakterze i decydują jednocześnie zarówno o jego wartości użytkowej, jak i znaczeniu w systemie ochrony zasięgu praw podmiotowych do działek ewidencyjnych (nieruchomości).

²⁴ Interes prawny strony postępowania winien wynikać z normy prawnej (prawa materialnego) przyznającej ochronę danemu podmiotowi. „O interesie prawnym można mówić wówczas, gdy wykazać można istniejący związek pomiędzy obowiązującą normą prawa materialnego a sytuacją prawną określonego podmiotu prawa poprzez wskazanie, iż stosowanie tej normy może mieć wpływ na sytuację tego podmiotu w zakresie prawa materialnego” – wyrok NSA z 2 czerwca 1998 r., IV SA 2164/97 (LEX nr 43262).