



## Jak udowodnić prawa właścicielskie?

Z braku synchronizacji wpisów w księdze wieczystej oraz w EGiB (katastrze nieruchomości) wynika wiele problemów. Co robić, gdy np. dla nieruchomości prowadzona jest KW, a różne podmioty, twierdząc, że mają do niej prawo własności, nie prowadzą do rozstrzygnięcia sporu na drodze cywilnej, a jedynie wymagają od organu wpisania ich prawa w EGiB?

Jeden z nabywców nieruchomości, powołując się na akt notarialny umowy kupna-sprzedaży z 2008 r., wystąpił do starosty o dokonanie zmiany danych podmiotowych w ewidencji gruntów i budynków (EGiB) dotyczących działek A, B, C i D. Dotychczas w EGiB jako właściciele działek A i B ujawnieni byli poprzedni właściciele (zbywcy z umowy sprzedaży), natomiast jako właściciel działek C i D – gmina. Podstawę ujawnienia gminy jako właściciela stanowiła ostateczna decyzja burmistrza z 2007 r. o zatwierdzeniu podziału nieruchomości, w której powołano art. 98 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity DzU z 2015 r., poz. 1774; dalej: *ugn*) ze wskazaniem, że wydzielone działki C i D przeznaczone zostały pod poszerzenie drogi gminnej i z mocy prawa przeszły na własność gminy. Organ ewidencyjny nie miał dotąd wiedzy o zawarciu umowy sprzedaży z 2008 r., bo właściciele nie wypełnili obowiązku z art. 22 ust. 2 ustawy z 17 maja 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne*. Skutek decyzji podziałowej nie znalazł odniesienia w treści aktu notarialnego. Zbywcy sprzedali wszystkie 4 działki, a więc nie tylko A i B, lecz także C i D.

Starosta uznał, że jest w posiadaniu dwóch dokumentów, które określają roz-

bieżny stan prawny przeznaczonych pod drogi gminne działek C i D (decyzji podziałowej z 2007 r. i notarialnej umowy sprzedaży z 2008 r.) i nie może samodzielnie rozstrzygać kwestii uprawnień wnioskodawcy do gruntu. Skutkowało to odmową wprowadzenia zmiany co do działek C i D w pkt 2 decyzji, a w pkt 1 orzekł o wprowadzeniu zmiany i ujawnił nabywców działek A i B jako właścicieli.

W wyniku rozpoznania odwołania wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego uchylił pkt 2 decyzji starosty i orzekł o wprowadzeniu zmiany w EGiB poprzez wykazanie nabywców z 2008 r. jako właścicieli działek C i D. W uzasadnieniu swojej decyzji WINGiK wyjaśnił, że najpóźniej wydanym dokumentem spośród wymienionych w § 12 ust. 1 rozporządzenia ministra rozwoju regionalnego i budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (tekst jednolity DzU z 2015 r., poz. 542) stanowiącym tytuł własności do działek C i D, jest akt notarialny umowy sprzedaży z 2008 r., którym organ ewidencyjny jest związany. Podał jednocześnie, że decyzja burmistrza z 2007 r. o zatwierdzeniu podziału nieruchomości nie stanowi podstawy do wprowadzenia zmian w EGiB

w zakresie danych podmiotowych i wyjaśnił, że podstawę taką będzie stanowił dopiero odpis z księgi wieczystej, w której prawo gminy do działek przeznaczonych pod drogi będzie wpisane. WINGiK uznał, że skoro w aktach KW brak jest potwierdzenia takiego wpisu – to wcześniejszy wpis gminy w EGiB na podstawie decyzji podziałowej był nieuprawniony. WINGiK zwrócił uwagę, iż według art. 98 ust. 2 *ugn* właściwy organ winien złożyć wnioski o ujawnienie w KW praw gminy, a skoro nie zostało to dokonane, to oznacza, że gmina nie dopełniła ustawowego obowiązku.

Skargę na decyzję WINGiK-a złożyła gmina. Powołując się na art. 26 ust. 1 ustawy z 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (tekst jednolity DzU z 2013 r., poz. 707), podniosła, że podstawą oznaczenia nieruchomości w KW są dane z katastru nieruchomości. Dalej wskazała, że do akt KW wraz z aktem notarialnym z 2008 r. zostały złożone wypisy z rejestru gruntów oraz decyzja podziałowa. A z tych ostatnich dokumentów wynika, iż właścicielem działek przeznaczonych na poszerzenie dróg gminnych jest właśnie gmina, a sąd wieczystoksięgowy wpisał do KW ostrzeżenie o niezgodności ujawnionego w KW stanu prawnego. We-

dług gminy akt notarialny dokumentujący umowę kupna-sprzedaży od osoby, która nie była stroną, był wadliwy, zwłaszcza że strony umowy miały świadomość zaistnienia stanu prawnego. Gmina zwróciła też uwagę, że decyzja podziałowa stała się ostateczna 3 stycznia 2008 r., a w EGiB została ujawniona 9 stycznia 2008 r. oraz że starostowie, zgodnie z przepisami kpa, mają 14 dni na wydanie wypisu i wrysu (który jest podstawą do zmian w KW), a z kolei sąd wieczystoksięgowy ma 30 dni na ujawnienie wniosku np. złożonego przez gminę.

Podnosząc to, gmina zarzuciła, że sporny akt notarialny został sporządzony już 24 stycznia 2008 r., czyli 21 dni po tym, jak decyzja podziałowa stała się ostateczna, stąd (jej zdaniem) nawet dokonanie wszystkich ustawowych formalności nie doprowadziłoby do ujawnienia jej praw w KW w ciągu 21 dni. Według gminy już sama decyzja podziałowa, jak i informacje pozyskane z katastru nieruchomości powinny wystarczyć do zaprzestania czynności notariusza, gdyż zarówno notariusz, jak i strony stawiające przed nim miały wiedzę o prawach gminy. W ocenie strony skarżącej akt notarialny sporządzony z naruszeniem prawa nie może stanowić podstawy do wpisu w katastrze nieruchomości. Do skargi dołączono też aktualny odpis z KW, w którym jako właściciel działek nr C i D figuruje gmina.

## Moim zdaniem

Jakkolwiek rację ma gmina, iż zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece podstawą oznaczenia nieruchomości w KW są dane z katastru nieruchomości, to jednak przepis ten dotyczy oznaczenia nieruchomości w znaczeniu przedmiotowym (dział I KW), a nie w znaczeniu podmiotowym (dział II KW). Zasada jest zatem taka, że w razie niezgodności w oznaczeniu nieruchomości w EGiB i w księdze wieczystej, pierwszeństwo mają dane ewidencyjne, a dane wieczystoksięgowe trzeba dostosować do tych katastralnych. Ale chodzi o przedmiot, czyli opis nieruchomości, dla której prowadzi się księgę.

Jeśli chodzi o dane podmiotowe, to jest pewien problem. Mimo że od wielu lat mówi się o konieczności synchronizacji tych dwóch rejestrów, to każdy z nich kieruje się własnymi zasadami. I tak żyją sobie obok siebie, a nawet w związku, ale w zasadzie – jak to w życiu bywa – całkowicie osobno. To księga wieczysta powinna być lustrem, ale – jak widać w praktyce – nim nie jest, a zainteresowani wolą wpisać się w EGiB, bo to nic nie kosztuje.

Jeśli chodzi o zarzuty starosty pod adresem gminy, moim zdaniem nie są zasadne. Właściciel winien niezwłocznie ujawnić w KW swoje prawa do nieruchomości, ale brak ich ujawnienia nie oznacza, że prawo nie istnieje. Wpis prawa własności w KW co do zasady ma bowiem charakter deklaratoryjny. Niezależnie zatem od tego, czy gmina ujawniła swoje prawa w KW, czy nie, to i tak z mocy prawa stała się właścicielem działek C i D z datą ostateczności podziału. Ale to w interesie właściciela jest jak najszybsze ujawnienie jego praw, a zaniechanie... kosztuje. Co do zarzutów gminy wskazujących na to, że do daty aktu nie miała czasu się ujawnić – przypominam o zasadach wynikających z art. 9 *ugn* (pisałam o tym w *GEODECIE 2/2015*).

Co powinien zrobić starosta? Nie ma oczywiście odpowiedzi w tym stanie faktycznym. Niewątpliwie przepisy przywołanego przez WINGiK-a rozporządzenia wskazują na konieczność ujawnienia w EGiB aktu notarialnego, i konieczność ta nie ma związku z ujawnieniem tych samych praw w KW. Decydujące w tym zakresie winny być daty poszczególnych czynności, a więc akt późniejszy (akt notarialny) w stosunku do wcześniejszej decyzji podziałowej. Ustawodawca założył bowiem, że notariusz, jako osoba zaufania publicznego, wszystko sprawdzi, zanim nada formę umowie sprzedaży. Ale jak nie sprawdzi, to nie oznacza, że umowa sprzedaży jest oczywiście (bezwzględnie) nieważna (bo nie jest).

Jasne jest przy tym, że organ administracji, badając zasadność wniosku o wprowadzenie zmiany podmiotowej do EGiB, nie ma kompetencji do badania ważności (nieważności) czy też bezskuteczności notarialnej umowy cywilnoprawnej. Stąd też zawarte w skardze argumenty gminy odnoszące się do wadliwości aktu notarialnego ze stycznia 2008 r. (i tego, że notariusz popełnił błąd) nie mogą podlegać ocenie organu administracji (a w konsekwencji i ocenie sądu administracyjnego). Co do zasady umowa sprzedaży zawarta przez osobę, która – będąc zbywcą – nie jest właścicielem nieruchomości, nie jest nieważna, lecz jest jedynie bezskuteczna (wobec właściciela). Ustalenie tego ostatniego wymaga wytoczenia stosownego powództwa przed sądem cywilnym. Alternatywą pozostaje powództwo o uzgodnienie KW z rzeczywistym stanem prawnym (ale pierwszeństwo ma proces o uznanie czynności prawnej za bezskuteczną).

Przy rozpoznawaniu skargi na decyzję organu administracji w przedmiocie zasadności dokonania wpisu w EGiB sąd

administracyjny nie może orzekać o ważności czy bezskuteczności umowy sprzedaży. Sądowictwo administracyjne ma za zadanie jedynie kontrolować działania czy czynności podejmowane przez organy administracji w ramach przysługujących im na podstawie przepisów prawa kompetencji. A badanie wadliwości umów cywilnoprawnych leży w kompetencji sądów powszechnych, a nie administracji.

Co jest charakterystyczne w ewidencji gruntów i budynków? To, że jest ona tylko specjalnie prowadzonym i wywierającym określone skutki prawne zbiorem informacji o gruntach, który pełni funkcje informacyjno-techniczne, nie rozstrzygając sporów o prawo. A zatem ani nie nadaje, ani nie ujmuje praw [wyrok NSA z 14 kwietnia 2015 r., I OSK 1718/13]. Przez żądanie wprowadzenia zmian w EGiB nie można dochodzić ani udowodniać swoich praw właścicielskich. Deklaratoryjny charakter wpisów w niej zawartych oznacza, że nie kształtuje ona nowego stanu prawnego, a jedynie potwierdza stan prawny wynikający z dokumentów.

Wszystko teoretycznie się zgadza, ale co zrobić w sytuacji, gdy dla nieruchomości prowadzona jest księga wieczysta, a różne podmioty, twierdząc, że mają prawo własności do nieruchomości, nie prowadzą do rozstrzygnięcia sporu na drodze cywilnej (choćby tylko wieczystoksięgowej), a jedynie wymagają od organu administracji wpisania ich prawa w EGiB? Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem w razie powstania sporu co do tego, czyją własnością jest nieruchomość ujawniona w EGiB, powinno najpierw dojść do rozstrzygnięcia takiego sporu w drodze odpowiedniego procesu cywilnego, a dopiero potem do ujawnienia zapadłego w takim procesie wyroku w operacie ewidencyjnym (wyrok NSA z 12 lutego 2014 r., I OSK 1662/12).

Wiadomo, że organ ewidencyjny nie może zawiesić postępowania w przedmiocie wpisu do czasu rozstrzygnięcia sporu, skoro ze stanu faktycznego sprawy nie wynika, aby którakolwiek ze stron taki spór przed sądem cywilnym zainicjowała. Teoretycznie daty poszczególnych czynności też nie mają decydującego znaczenia w sprawie. Tu było tak, że umowa sprzedaży była późniejsza niż decyzja podziałowa (nawiasem mówiąc, stosownie do owego art. 9 *ugn* starosta nie powinien był wprowadzać podziału do EGiB i wydawać stosownych wypisów i wrysów aż do 30 dni od daty ostateczności decyzji). Dodatkowo kilka lat po dokonaniu umowy sprzedaży sąd

wieczystoksięgowy (na podstawie decyzji podziałowej) ujawnił gminę jako właściciela tych dwóch działek drogowych i w dacie orzekania przez organ administracji (a na pewno przez sąd) w KW była już wpisana gmina. A WINGiK, jak wskazano na wstępie, uznał za zasadne ujawnić jako właścicieli nabywców z 2008 r.

Na pewno nie było zasadne twierdzenie starosty, że gmina może być wpisana w EGiB dopiero wówczas, gdy wykaże powstałe w wyniku podziału prawo własności stosownym wpisem w KW. Tak byłoby najlepiej i najbezpieczniej, ale przepisy tego nie wymagają. Jeżeli z decyzji podziałowej w sposób niebudzący wątpliwości wynika, które działki przechodzą z mocy prawa pod drogi gminne, wówczas nie ma podstaw do odmowy wpisu gminy w EGiB, nawet jeśli nie ujawnia swego prawa w KW. Argumentacja starosty (jeśliby uznać ją za zasadną) musiałaby prowadzić do równoległego wniosku, że nabywcy nieruchomości z 2008 r., zanim złożą skutecznie wniosek o ujawnienie ich praw w EGiB, winni swoje prawa w pierwszej kolejności ujawnić w KW.

Jest jeszcze inny problem. Rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych chroni nabywcę nieruchomości dokonującego czynności prawnej z podmiotem wpisanym w KW, ale sam wpis nie przesądza o tym, kto jest w dacie zbycia właścicielem. O skuteczności tak zawartej umowy sprzedaży winien rozstrzygnąć sąd powszechny. Wpis dokonany w KW na rzecz gminy już po zawarciu umowy sprzedaży też nie przesądza, kto jest właścicielem obecnie, bo ma on charakter czysto deklaratoryjny. A rękojmia chroni tylko nabywcę dokonującego czynności prawnej z osobą wpisaną w dziale II KW. Nie daje gwarancji co do tego, kto jest właścicielem w określonej dacie. Sam wpis gminy w dziale II KW w dacie rozpoznawania wniosku o wpisanie do EGiB nabywców z 2008 r. nie jest zatem przeszkodą do ujawnienia ich jako właścicieli. Bez orzeczenia sądu powszechnego akt notarialny z 2008 r. korzysta z domniemania ważności... Organ administracji nie ma prawa do przesądzania, kto jest właścicielem. Ma tylko rejestrować poszczególne czynności stosownie do § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Problem jednak pozostaje. Wynika z braku jednolitości i tożsamości wpisów w księdze wieczystej oraz w ewidencji gruntów i budynków.

**Magdalena Durzyńska**

sędzia WSA w Warszawie (I Wydz.),  
doktor nauk prawnych, pracowała  
w Departamencie Katastru GUGiK

# Zmiany w EGiB

11 stycznia wchodzi w życie znowelizowane przepisy w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Wśród wielu zmian, jakie wprowadzają, są zarówno drobne korekty, jak i istotne modyfikacje.

**G**łówne cele rozporządzenia ministra administracji i cyfryzacji z 6 listopada 2015 r. *zmieniającego rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków* (DzU poz. 2109) to: dostosowanie przepisów do nowelizacji *Prawa geodezyjnego i kartograficznego* z 2014 roku, harmonizacja EGiB z innymi rejestrami publicznymi (w szczególności BDOT500, mapą zasadniczą oraz państwowym rejestrem granic), doprecyzowanie lub uzupełnienie niektórych zapisów oraz wyeliminowanie niepravidłowości. Przejdźmy do konkretów.

## • Likwidacja niespójności

Z rozporządzenia usunięto przepisy określające zasady ujawniania w EGiB podmiotów władających gruntami na zasadach samoistnego posiadania, a także sposób i tryb aktualizacji ewidencji, ponieważ kwestie te reguluje już *Pgik*. Zniesiono ponadto obowiązek przekazywania przez starostę WINGiK-owi kopii baz danych w formacie SWDE. Obecnie regulacje w tym zakresie zawiera rozporządzenie ws. PZGiK, poza tym odchodzi się już od stosowania SWDE na rzecz GML-a. Aby zachować spójność z *Pgik*, skorowidze zmian ewidencyjnych zastąpiono wykazem zmian ewidencyjnych. Zgodnie z definicją jest to spis działek ewidencyjnych położonych w granicach jednego obrębu, zawierający numery tych działek w kolejności wzrastającej oraz numery jednostek rejestrowych gruntów, do których działki ewidencyjne zostały przyporządkowane.

W przepisach dotyczących ustalania przebiegu granic działek ewidencyjnych szkic połowy zamieniono na szkic graniczny, a do tego doprecyzowano zawartość tego dokumentu. Ma on zawierać: adresy działek i ich numery, graficzne i opisowe informacje o punktach granicznych, podpisy osób biorących udział w czynnościach ustalenia oraz podpis autora szkicu.

Zmiany zaszły również w § 46.3, który definiuje zawartość wykazu zmian danych ewidencyjnych – dokumentu sporządzanego przez wykonawcę pracy geodezyjnej i zawierającego ustalenia dotyczące zmian w opisowej części EGiB.

## • Na styku z obywatelami

Istotną modyfikację wprowadzono w § 49, który odnosi się do obowiązku zawiadamiania przez starostę podmiotów ewidencyjnych o zmianach dokonywanych w EGiB. W dotychczasowych przepisach obowiązek ten dotyczył wszelkich zmian w tym rejestrze, w tej chwili został zawężony tylko do tych, które dotyczą: pola powierzchni działki, rodzaju lub pola powierzchni użytków gruntowych, głównej funkcji budynku lub numeru działki ewidencyjnej. Są to więc tylko te zmiany, które mają wpływ na wysokość podatku od nieruchomości, a także rodzaj skutki prawne wynikające np. z zaistnienia rozbieżności między EGiB a KW. W tym samym paragrafie doprecyzowano, w jakich przypadkach wydział ksiąg wieczystych sądów rejonowych otrzymują wypis z rejestru gruntów (jeżeli zmiana dotyczy danych opisowych), a w jakich – wyrys z mapy ewidencyjnej (w przypadku zmiany przebiegu granic lub konturów budynków).

§ 54.6. odpowiada na pytanie, w jakim trybie należy eliminować niezgodności stwierdzone w wyniku okresowej weryfikacji danych EGiB. Może się to odbywać w drodze modernizacji ewidencji lub jej aktualizacji na podstawie posiadanych przez organ dokumentów, danych zawartych w dostępnych rejestrach publicznych oraz dokumentacji geodezyjnej. Przepis ten ma rozwiązać wątpliwości dotyczące okresowej weryfikacji, która to czynność była niekiedy błędnie rozumiana jako specjalny tryb modernizacji EGiB, a to pociągało za sobą wiele formalności.

## • Nowe definicje

Nowelizacja zmienia definicję konturu budynku, która dotychczas wywoływała wątpliwości i kontrowersje. Zdecydowano się powrócić do koncepcji zawartej w rozporządzeniu z 2001 r., dodatkowo dokonując pewnych zmian redakcyjnych oraz uwzględniając szczególny przypadek, gdy filary nie podpierają kondygnacji, tylko dach. Nowa jest także definicja bloku budynku. W brzmieniu dotychczasowym, jeśli rzut kondygnacji nie pokrywał się z konturem budynku, to cała kondygnacja stanowiła odrębny blok budynku. W wyniku zmiany tym blokiem