



Błędny wpis w EGiB i jego konsekwencje

Dotyczący podmiotu wpis w ewidencji gruntów i budynków nie wywołuje skutków materialno-prawnych. Innymi słowy nie tworzy żadnego prawa, a zatem co do zasady jego ewentualna wadliwość nie wpływa ujemnie na czyjekolwiek inne prawa, a zwłaszcza na prawa tego, kto ich nie wykazuje.

W 2012 r. dwie osoby fizyczne złożyły do sądu okręgowego powództwo o zapłatę, w którym wniosły o zasądzenie na rzecz każdej z nich od starosty po 100 tys. zł tytułem odszkodowania za szkody materialne i moralne spowodowane wadliwym wpisem i wykazaniem w ewidencji gruntów i budynków (EGiB) nieuprawnionej osoby X jako właścicielki określonej nieruchomości. Podnosili, że winę za powyższe ponoszą urzędnicy Wydziału Geodezji starostwa, którzy nie dopełnili należycie powierzonych im obowiązków.

Zarzucili, że na skutek błędnego wpisu w EGiB postępowanie mające na celu doprowadzenie do prawidłowego wpisu trwało 10 lat, a w tym czasie owa błędnie wpisana do EGiB osoba X nie pozwalała im korzystać z zabudowanej nieruchomości ani jej uprawiać. Jeden z powodów argumentował, że planował sprzedać część ziemi, a następnie za uzyskane pieniądze wybudować dom mieszkalny. To, jak twierdził, pozwoliłoby mu rozkwatować wspólnie zajmującą jedno mieszkanie skonfliktowaną rodzinę. Jako stronę pozwaną powodowie wskazali w pozwie Skarb Państwa – starostwo powiatu.

Pozwany Skarb Państwa – starosta reprezentowany przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa – wniosł o oddalenie powództwa. Wskazywał

na brak legitymacji biernej po stronie pozwanej, zgłosił zarzut przedawnienia roszczenia, a ponadto wywodził, że powodowie nie udowodnili faktu poniesienia szkody ani jej wysokości, oraz że żądanie zadośćuczynienia jest niezasadnione (odszkodowanie to forma naprawienia wymiernej szkody finansowej, a zadośćuczynienie to forma rekompensaty za „niemierzalny” uszczerbek moralny, np. cierpienie to stracie kogoś bliskiego w wypadku).

Zdaniem sądu I instancji

Pierwotnie sąd okręgowy oddalił powództwo ze względu na brak legitymacji po stronie pozwanej. Ustalił, że w EGiB w rejestrze spornej działki ewidencyjnej od 1968 roku, tj. od momentu założenia ewidencji, jako władająca wskazana była osoba A, po której spadek na podstawie testamentu notarialnego nabyła osoba X, którą w 2003 roku na podstawie postanowienia spadkowego wpisano do EGiB jako właścicielkę. Na skutek interwencji powodów w 2006 r. starosta wydał decyzję, którą przywrócił poprzedni stan i ponownie wpisał A jako podmiot władający. Jednocześnie WINGiK wystosował pismo do powodów, w którym potwierdził, że wpisanie w 2003 r. X jako właścicielki (po władającej A) było nieuprawnione, a starostwo przeprosiło

za utrudnienia związane z nieprawidłowym wpisem i zapewniło, że jego pracownicy udzielą wszelkiej pomocy.

Sąd podał, że skoro powodowie domagają się zasądzenia na ich rzecz odszkodowania za działania Skarbu Państwa (nieprawidłowe prowadzenie EGiB), to podstawą odpowiedzialności SP stanowi art. 417 kc, który został znowelizowany ustawą z 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw. Stanowi on, że za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. Przed nowelizacją przepis ten stanowił natomiast, iż Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności, a funkcjonariuszami państwowymi w rozumieniu tego przepisu są pracownicy organów władzy, administracji lub gospodarki państwowej.

Sąd podniósł, że w świetle nowego brzmienia art. 417 kc podmiotami odpowiedzialnymi za szkodę wyrządzoną niezgodnymi z prawem zachowaniami władz publicznych są wyłącznie osoby prawne wykonujące władzę publiczną:

Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego oraz inne osoby prawne wykonujące z mocy prawa władzę publiczną (§ 1), a także osoby prawne, którym zlecono wykonywanie zadań z zakresu władzy publicznej na podstawie porozumienia (§ 2). Powołując się na przepisy przejściowe i wyrok Sądu Najwyższego z 7 lipca 2005 r. [w sprawie IV CK 52/05], sąd uznał, że zmiany wprowadzone w 2004 r. nie mają zastosowania do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed wejściem w życie ustawy, a zatem, że zastosowanie znajdzie art. 417 kc w poprzednim brzmieniu (bo wpis X jako właścicielki miał miejsce w 2003 roku).

Odnosząc się do kwestii odpowiedzialności za działania podejmowane w związku z prowadzeniem EGiB, sąd przywołał art. 22 ustawy z 17 maja 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne* i przyjął, że zadania w tym zakresie należą do zadań własnych powiatu na podstawie art. 4 ust. 1 pkt. 9 ustawy z 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym*. A ponieważ zgodnie z art. 2 tej ustawy powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a także ma osobowość prawną – sąd przyjął, że Skarb Państwa nie jest biernie legitymowany. Niezależnie od tego podzielił zarzut pozwanego, iż roszczenie jest przedawnione. Powodowie dochodzili odszkodowania za czyn niedozwolony, a zgodnie z art. 442¹ § 1 kc roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym ulega przedawnieniu z upływem lat trzech od dnia, kiedy poszkodowany dowiedział się o szkodzie i osobie obowiązanej do jej naprawienia. W tym zakresie przyjęto, że wiedzę o szkodzie powodowie powzięli najpóźniej w 2006 r.

Zdaniem sądu apelacyjnego

Apelacja powodów została oddalona, ale z innym uzasadnieniem. Sąd odwoławczy podkreślił przede wszystkim, że wbrew wcześniejszym twierdzeniom reprezentowany przez starostę Skarb Państwa jest legitymowany w sprawie. Sąd wyjaśnił, że jakkolwiek starosta jest członkiem organu samorządu terytorialnego – przewodniczącym zarządu powiatu (art. 26 ust. 2 w zw. z art. 8 ust. 2 pkt 2 ustawy z 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym*), a powiat jest odrębną od Skarbu Państwa samorządową osobą prawną, nie oznacza to jednak, że starosta nie może reprezentować Skarbu Państwa. Podał, że zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy *o samorządzie powiatowym* powiat wykonuje określone ustawami zadania

publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie wskazanym w punktach 1-23 tego przepisu – w tym w zakresie geodezji, kartografii i katastru (pkt 9). Ustęp 3 ww. przepisu przewiduje, iż ustawy mogą określać inne zadania powiatu. Ponadto z ustępu 4 wynika, iż ustawy mogą określać niektóre sprawy należące do zakresu działania powiatu jako zadania z zakresu administracji rządowej wykonywane przez powiat.

Według sądu apelacyjnego przepis art. 4 ust. 1 pkt 9 ustawy *o samorządzie powiatowym* określa wykonywanie przez powiat zadań publicznych w zakresie geodezji, kartografii i katastru, ale nie wskazuje, że są to zadania własne powiatu. Charakter tych zadań wynika z przepisów ustawy z 17 maja 1989 r. *Prawo geo-*

(art. 7d pkt 1 *Pgik*). Stąd nie można twierdzić, iż prowadzenie EGiB należy do zadań własnych powiatu.

Sąd apelacyjny przywołał następnie uchwałę pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 31 marca 2011 r. [sygn. akt III CZP 112/10, Lex Polonica nr 2490342, Biuletyn Sądu Najwyższego 2011/3 s. 12, Izba Cywilna Biuletyn SN 2011/4, Izba Cywilna Biuletyn SN 2012/9, Orzecznictwo Sądów w sprawach Gospodarczych 2011/12 poz. 70 str. 3, OSNC 2011/7-8 poz. 75, Pałestra 2011/5-6 s. 154; www.sn.pl], w której stwierdzono, że „Do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed 1 września 2004 r., której nieważność lub

Wpis do ewidencji gruntów i budynków musi być nie tylko udokumentowany, ale i aktualny. Dlatego nie można bezrefleksyjnie wpisać jako władającego kogoś, o kim wiadomo, że od kilku lat nie żyje. To jeden z wielu powielanych regu-larnie błędów.

dezyjne i kartograficzne, które w sposób kompleksowy regulują powyższe zagadnienia. Powołując się na te przepisy, sąd wyjaśnił, że EGiB wchodzi w skład państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego prowadzonego przez organy Służby Geodezyjnej i Kartograficznej. Państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny tworzą: centralny zasób geodezyjny i kartograficzny prowadzony przez Głównego Geodetę Kraju (art. 2 pkt 10a i pkt 6 ust. 1 *Pgik*), wojewódzki zasób geodezyjny i kartograficzny prowadzony przez marszałków województw przy pomocy geodetów województw (art. 2 pkt 10b *Pgik*) oraz powiatowy zasób geodezyjny i kartograficzny prowadzony przez starostów i prezydentów miast na prawach powiatu przy pomocy geodetów powiatowych (art. 2 pkt 10c *Pgik*).

Wchodzący w skład służby geodezyjnej i kartograficznej **starosta, będący organem administracji geodezyjnej i kartograficznej, wykonuje zadania przy pomocy geodety powiatowego** (art. 6a ust. 2) **jako zadania z zakresu administracji rządowej** (art. 6a ust. 3 *Pgik*). Do zadań tych należy m.in. prowadzenie przez starostę powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym prowadzenie dla obszaru powiatu EGiB

wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 *kpa* stwierdzono po tym dniu, ma zastosowanie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 *kpa*”. W konsekwencji wskazał, że o tym, czy wydanie ostatecznej decyzji stanowi czyn niedozwolony uzasadniający odpowiedzialność za wyrządzoną nią szkodę, powinno rozstrzygać prawo obowiązujące w chwili wydania tej decyzji, a więc prawo z 2003 r., kiedy dokonano błędnego wpisu w EGiB. A skoro wpisy do EGiB należały (i nadal należą) do kompetencji starosty (organu samorządu powiatowego) jako czynności administracji rządowej wynikające z przepisów *Pgik*, zastosowanie winien mieć obowiązujący do 1 września 2004 r. art. 420² kc. według którego „Jeżeli szkoda została wyrządzona przez funkcjonariusza jednostki samorządu terytorialnego przy wykonywaniu określonych ustawami zadań z zakresu administracji rządowej zleconych przez ustawy albo powierzonych, odpowiedzialność za szkodę ponoszą Skarb Państwa i jednostka samorządu terytorialnego solidarnie”. Skarb Państwa – jako jeden z dłużników solidarnych – według sądu miał zatem legitymację bierną w sprawie o odszkodowanie za niezgodny z prawem wpis do EGiB (przy odpowiedzialności solidarnej do wierzyciela należy wybór



dłużnika; można pozwać wszystkich razem albo np. każdego z osobna).

Odnosnie do przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej wskazano, że są to: wystąpienie zdarzenia, z którym na określonych zasadach normy prawne wiążą obowiązek naprawienia szkody przez dłużnika, powstanie szkody oraz istnienie normalnego związku przyczynowego pomiędzy tym zdarzeniem a szkodą. Zdarzenie wywołujące szkodę musi być przy tym obiektywnie bezprawne. Jeśli chodzi o wyrządzenie szkody przez wydanie ostatecznej decyzji – to do decyzji wydanych przed 1 września 2004 r. postępowaniem zmierzającym do wykazania sprzeczności decyzji z prawem (stwierdzenia nieważności decyzji lub stwierdzenia wydania jej z rażącym naruszeniem prawa) było postępowanie uregulowane w art. 160 kpa. Sąd zwrócił uwagę, że w tej sprawie nie stwierdzono nieważności decyzji, na podstawie której dokonano w 2003 r. błędnego wpisu w EGiB, a jedynie w 2006 r. wydano decyzję o wprowadzeniu zmiany polegającej na ponownym wpisaniu jako władającego osoby A. Dokonując rozszerzającej wykładni art. 160 § 1 kpa, sąd uznał, że decyzja z 2006 r. to rodzaj decyzji nadzorczej, stwierdzającej wydanie poprzedniej decyzji z naruszeniem prawa, a więc, że została spełniona jedna z przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa.

Nie zostały jednak spełnione pozostałe przesłanki tej odpowiedzialności. Przede wszystkim powódowie nie wykazali, że błędna decyzja o wpisie do EGiB co do osoby właściciela naruszyła jakąkolwiek sferę prawnie chronioną, w szczególności nie wykazali, że mieli jakiegokolwiek prawa rzeczowe do spornej nieruchomości. Okazało się, że dopiero w 2011 r. sąd rejonowy stwierdził, iż nabyli oni własność tej nieruchomości przez zasiedzenie z dniem 2 stycznia 2008 r. (a oddalił ich wniosek o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez uwłaszczenie). Powyższe wskazywało, że w 2003 r. (w dacie wpisu X) nie byli właścicielami. Nade wszystko, nawet gdyby byli, to żadna szkoda majątkowa nie mogła być im wyrządzona, a to z uwagi na charakter wpisu w EGiB.

Powołując się na art. 20 i następne *Pgik*, sąd wskazał, że rejestr gruntów ma charakter przedmiotowo-podmiotowy, a dotycząca podmiotu decyzja o wprowadzeniu zmian w EGiB ma charakter deklaratoryjny, co oznacza, że na jej podstawie strona nie nabywa prawa. Wpis w EGiB określonej osoby jako właściciela

nie przesądza zatem o jej prawach do danej nieruchomości, ani nie korzysta z domniemania prawdziwości (jak odpowiednie wpisy w księdze wieczystej), nie ma też mowy o rękojmi wiary publicznej tych wpisów (w przeciwieństwie do rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych). Z tego też względu za pomocą zmian w EGiB w zakresie tytułów prawnych do konkretnych działek nie można dochodzić i udowodnić praw właściciela czy też uprawnień do władania nieruchomością. Wpis zmian w EGiB ma bowiem charakter wtórny w stosunku do stanu prawnego i nie może kształtować nowego stanu prawnego (sąd przywołał m.in. wyrok WSA w Poznaniu z 25 listopada 2009 r. [sygn. II SA/Po 506/09, LEX nr 589205] i wyrok WSA w Gliwicach z 18 sierpnia 2011 r. [sygn. II SA/Gl 405/11, LEX nr 1085955]).

Według sądu nieprawidłowy wpis nie powoduje nieodwracalnych skutków w czyjejkolwiek sferze prawnej ani faktycznej (w zakresie posiadania) i tym samym nie można twierdzić, iż mógł wyrządzić jakąkolwiek szkodę w majątku powodów. Zwłaszcza, że nieruchomości nie wchodziła wówczas do ich majątku. Wbrew zasadom wynikającym z art. 6 kc powodowie nie wykazali też wysokości poniesionej szkody majątkowej. Według sądu za taką szkodę nie można uznać kosztów postępowania sądowego o stwierdzenie nabycia własności przez uwłaszczenie (w tym kosztów sporządzenia mapy geodezyjnej) jako nie pozostających w normalnym związku przyczynowym z dokonaniem wpisem w EGiB. Poza tym powodowie, chcąc ustalić stan prawny nieruchomości w sprawie o zasiedzenie lub przez uwłaszczenie, i tak zobowiązani byłiby ponieść koszty tego postępowania, niezależnie od treści wpisu w EGiB.

Sąd uznał że nie ma też podstaw do zasądzenia jakiegokolwiek kwoty tytułem zadośćuczynienia za doznaną przez nich krzywdę, bo granice odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego wyznacza art. 160 § 1 kpa, który nie przewiduje kompensowania szkody niemajątkowej. Dalej sąd uznał, że istotnie (jak przyjął sąd I instancji) ewentualne roszczenie powodów o naprawienie szkody uległo przedawnieniu, przy czym termin przedawnienia roszczenia winien być liczony nie na podstawie art. 442¹ kc, lecz art. 160 § 6 kpa, zgodnie z którym „*Roszczenie o odszkodowanie przedawnia się z upływem trzech lat od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 albo decyzja, w której organ stwierdził, w myśl art. 158 § 2, że zaskarżona decyzja została wyda-*

na z naruszeniem przepisu art. 156 § 1”. Oznacza to, iż termin ten upłynął 2 sierpnia 2009 r., a powództwo zostało wniesione dopiero w 2012 r.

Moim zdaniem...

Istotnie po uchwale pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 31 marca 2011 r. nie budzi wątpliwości, że do ostatecznych wadliwych decyzji podjętych przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej – czyli 1 września 2004 r. – jeśli chodzi o zasady odpowiedzialności SP, powinno się stosować art. 160 kpa, nawet wówczas, gdy decyzje nadzorcze zapadły później. Z tym że o odszkodowaniu orzeka sąd powszechny, a nie organ administracji. W omawianej sprawie wpis X jako właścicielki w miejsce A jako zmarłej władającej był oczywiście wadliwy, ale (jak się wydaje) była to czynność materialno-techniczna. Drugi wpis (ten przywracający stan poprzedni) też był oczywiście wadliwy.

Wpis do ewidencji gruntów i budynków musi być nie tylko udokumentowany, ale i aktualny. Dlatego nie można bezrefleksyjnie wpisać jako władającego kogoś, o kim wiadomo, że od kilku lat nie żyje. To jeden z wielu powielanych regularnie błędów. Tak zresztą było w ostatnio opisywanym przeze mnie przypadku, kiedy to po stwierdzeniu po wielu latach nieważności wywłaszczenia wpisano dawnych (zmarłych) właścicieli (GEODETA 6/2016).

Zomawianego orzeczenia wyłania się podstawowa zasada: dotyczący podmiotu wpis w EGiB nie wywołuje materialno-prawnych skutków. Innymi słowy tego rodzaju wpis nie tworzy żadnego prawa, a zatem co do zasady jego ewentualna wadliwość nie wpływa ujemnie na czyjejkolwiek inne prawa, a zwłaszcza na prawa tego, kto ich nie wykazuje. I rzeczywiście trudno uznać za zasadne żądanie z tego tytułu jakiegokolwiek odszkodowania czy zadośćuczynienia (choć to pierwsze na pewno nie jest wykluczone). Co innego z odpowiedzialnością za wadliwe wpisy typowo przedmiotowe czyli odpowiedzialnością wynikającą z art. 12 i następne (12b) *Pgik*. Ale o tym innym razem. Dla mnie oczywiście wydaje się również, że pozwanym powinien być Skarb Państwa – starosta, a nie starostwo.

Magdalena Durzyńska

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

Sygnatura akt VI ACa 571/14