Jak z daczy zrobić dom?

Ewidencja gruntów i budynków może być bardzo przydatnym rejestrem publicznym, ale jest jeden warunek – musi być aktualna. Bez zagwarantowania aktualności będzie coraz bardziej marginalizowana i nietrudno przewidzieć, jaki może być finał. Może np. zostać rozparcelowana pomiędzy księgi wieczyste i ewidencję podatkową. Zachowujmy się więc racjonalnie i nie udowadniajmy, że nie możemy zrobić tego, do czego zostaliśmy powołani.

Mirosław Zalewski

Pod takim samym tytułem jak niniejszy artykuł 17 lutego na portalu Geoforum.pl zamieszczono informację o wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 7 grudnia 2016 roku [sygn. akt III SA/Gd 744/16] oddalającym skargę na decyzję WINGiK-a utrzymującą w mocy decyzję starosty odmawiającą zmiany oznaczenia głównej funkcji budynku z „dom letniskowy" na „budynek jednorodzinny". Rozstrzygnięcie to wywołało lawinę komentarzy, których autorzy przedstawiali argumenty co do możliwości ujawniania w ewidencji gruntów i budynków stanu faktycznego. Jedni twierdzili, że decyzje organów oraz wydane orzeczenie są słuszne, natomiast inni zakwestionowali takie podejście, twierdząc, że stan faktyczny nie może być ignorowany. Mimo że wziąłem udział w tej dyskusji, a także przedstawiłem swoją opinię na ten temat w artykule „Dywagacje katastralne" opublikowanym w „Przeglądzie Geodezyjnym" 3/2017, doszedłem do wniosku, że przy rozstrzyganiu tego problemu nie uwzględniono wszystkich argumentów, a temat zasługuje na kontynuację.

Obywatel kontra państwo

Przypomnijmy, że w omawianej sprawie właściciele nieruchomości zamieszkali na stałe w budynku letniskowym. Dokonali więc zmiany stanu faktycznego, bo w rzeczywistości uczynili z niego dom jednorodzinny. Następnie, może nieodpowiednio, ale złożyli wniosek o ujawnienie nowego stanu w ewidencji. Dokonania zmiany odmówił jednak starosta, WINGiK utrzymał tę decyzję w mocy, a WSA oddalił skargę. Argumentacja sądu sprowadza się w istocie do stwierdzenia, że *„organy prowadzące ewidencję budynków, która powinna*

Komentarze na Geoforum.pl do wiadomości z 17 lutego „Jak z daczy zrobić dom?"

~aznaim | 2017-02-17 10:43:17
Porażka. Organ nie zmienia stanu prawnego, tylko ujawnia rzeczywisty stan faktyczny. A potem nadzór budowlany niech sobie ściga.

~urzednik | 2017-02-19 19:43:09
Popieram stanowisko sądu. Nie można bezmyślnie wprowadzać zmian w EGiB tylko na podstawie stanu faktycznego. Jeżeli plan miejscowy przewidywał budowę domów letniskowych, potwierdzone jest to pozwoleniem na budowę – to dla mnie jest budynek letniskowy, niezależnie od sposobu użytkowania. Ewidencja nie może legalizować pewnych sytuacji, bo dojdzie do absurdów. Przecież można zmienić funkcję budynków, ale najpierw trzeba uzyskać odpowiednie zgody. To jest czysta ucieczka przed płaceniem podatków.

~Falkert | 2017-02-20 06:41:25
No dobrze, a teraz napiszcie mi, do kogo ma się zwrócić właściciel i w jakim trybie, żeby z tego domku zrobić budynek mieszkalny.

~Andrzej | 2017-02-20 08:03:14
Najlepiej, jakby właściciel od początku nie kombinował, tylko wystąpił o pozwolenie na budynek mieszkalny, a nie letniskowy. A skoro wystąpił o letniskowy, to prawdopodobnie w danym miejscu nie było możliwości budowy domów mieszkalnych albo wiązało się to ze znacznymi dodatkowymi obowiązkami/kosztami. Równie dobrze mogliby sobie w domku letniskowym urządzić warsztat samochodowy i żądać odpowiedniej zmiany w ewidencji. Jest to zwykłe cwaniactwo.

~rozmarzony | 2017-02-20 09:08:58
Geodeta nie powinien zmieniać funkcji budynku przy aktualizacji mapy zasadniczej, podobnie jak konturów użytków ani tym bardziej klas bonitacyjnych. Bo nie wie, czy zmiana ma charakter trwały, szczególnie w przypadku zadrzewień i lasów. Takie informacje na mapie do celów projektowych może zamieścić, stosując dodatkowe symbole, opisane w legendzie mapy. Mało któremu projektantowi potrzebna jest aktualizacja użytków, robimy to tylko z powodu wymuszeń w PODGiK-ach. W przypadku budynku nie odróżnimy na oko budynku gospodarczego z dużymi drzwiami na kosiarkę i traktor od budynku transportu i łączności na cinquecento. Mieszkania od pensjonatu. I nie musimy się tym trudzić. Na mapie wystarczy informacja, że dane ewidencyjne przyjęto z bazy danych EGiB. Właściciel ma wystąpić o zmianę sposobu użytkowania budynku. Inwentaryzacja geodezyjna owszem, o ile zmieni się obrys po budowie. Jak nie, zmiana z urzędu po decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.

~armael | 2017-02-20 09:38:40
Stan faktyczny to przede wszystkim stan wykazany w dokumentach. Stan faktyczny to nie fizyczny. Paru kolegów nie rozumie podstaw prawa.

~Mirosław Zalewski | 2017-02-20 11:20:46
Stan faktyczny czy stan prawny? Oto jest pytanie. Widzę, że koledzy legaliści, inwentaryzując budynek, wykażą go zgodnie z pozwoleniem, mimo że wybudowano go o dwie kondygnacje wyższy, przesunięty o 5 m i szerszy o 2 m? Sorry, ale chciałbym przypomnieć, że ewidencja jest ewidencją gruntów, budynków i lokali, a nie ewidencją wydanych pozwoleń, nakazów i zakazów. My nie jesteśmy nadzorem budowlanym, tylko dostarczycielami prawdziwej informacji, czyli zgodnej ze stanem faktycznym!

~SK | 2017-02-20 15:20:19
Stan faktyczny czy prawny? W wizji zawartej w ustawie *Pgik* źródłem danych o budynkach dla wszelkich standardowych opracowań kartograficznych jest EGiB. Przyjęcie założenia zgodności EGiB ze stanem prawnym, a nie faktycznym prowadzi do tego, że mapy topograficzne nie muszą odzwierciedlać stanu faktycznego (?!). Natomiast przyjęcie założenia o zgodności EGiB ze stanem faktycznym prowadzi do

w swoich zapisach odzwierciedlać stan prawny, a nie tworzyć nowego, obowiązane są prowadzić zapisy w oparciu o dokumentację architektoniczno-budowlaną, z uwzględnieniem ewentualnych zmian w tej dokumentacji. Aby zatem dokonać zmian w zakresie głównej funkcji budynku (§ 63 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia) innej niż w projekcie budowlanym, zatwierdzonym pozwoleniem na budowę, organ ewidencji (który sam nie może być twórcą stanu prawnego), winien mieć do tego podstawę w rozstrzygnięciu kompetentnego organu administracji budowlanej. Podstawą do dokonania zmian w ewidencji, w sytuacji budynku już wybudowanego może być zgłoszenie zmiany sposobu użytkowania, co do którego właściwy organ nie wniesienie sprzeciwu w trybie art. 71 ustawy – Prawo budowlane. Bez zmiany sposobu użytkowania budynku przez organ administracji budowlanej, organ ewidencji nie może dokonać zmiany w zapisie ewidencji co do funkcji tego budynku, albowiem w takiej sytuacji organ ewidencji wykracza poza swoje kompetencje stając się twórcą nowego stanu prawnego".

Nie tylko prawo, ale i obowiązek

To bardzo wygodne podejście, ale czy słuszne? Moim zdaniem, byłoby słuszne, gdybyśmy mieli idealny system prawny i idealne społeczeństwo, które zawsze postępuje zgodnie z prawem i nigdy nie przekracza ustalonych norm. Gdybyśmy tacy byli i mieli ten idealny system, to zbędny byłby choćby kodeks karny, a także odpowiedzialność karna przewidziana w *Prawie geodezyjnym i kartograficznym*. Ale skoro tacy nie jesteśmy i skoro ten, kto *„wbrew przepisom **art. 22 ust. 2**, będąc obowiązanym do zgłoszenia zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków, nie zgłosi ich do właściwego organu w ciągu 30 dni od dnia powstania zmian, (…) podlega karze grzywny"* (art. 48 ust. 1 pkt 5 ustawy *Pgik*), to podejście zaprezentowane przez organy orzekające oraz sąd nie może być uznane za słuszne. Wspomniany obowiązek zamieszczono bowiem w ustawie w trosce o aktualność informacji gromadzonych przez ewidencję. Podkreślić należy, co wprost wpisano w ustawie, że obowiązek ten nie dotyczy „dokumentacji architektoniczno-budowlanej przechowywanej przez organy administracji architektoniczno-budowlanej". Zatem konieczność zgłaszania zmian danych i ich aktualizacji musi dotyczyć innych przypadków aniżeli te, do których ograniczył się WSA.

Zgodnie z art. 24 ust. 2b pkt 1h *Pgik* aktualizacja informacji zawartych w ewidencji gruntów i budynków nastąpić może również na podstawie *„wniosku zainteresowanego podmiotu ewidencyjnego i wskazanej w tym wniosku dokumentacji geodezyjnej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, **jeżeli wnioskowana zmiana obejmuje informacje gromadzone w ewidencji gruntów i budynków dotyczące nieruchomości**"*. Przepis ten wprost stanowi o możliwości aktualizacji ewidencji, jeżeli zmiana obejmuje informacje dotyczące nieruchomości – zmian przedmiotowych. Z uwagi na powyższe, wbrew twierdzeniom sądu, organ prowadzący ewidencję gruntów i budynków ma nie tylko prawo, ale i obowiązek aktualizować informacje zawarte w ewidencji, nawet bez rozstrzygnięć „kompetentnego organu administracji budowlanej".

niezgodności z KW. Czy nie oznacza to konieczności oddzielenia katastru (w tym map katastralnych) powiązanego z KW od EGiB traktowanej jako zbiór wiedzy o terenie oparty na źródłach zapewniających jego zgodność ze stanem faktycznym i wprowadzenia odmiennych procedur aktualizacji, żeby zaspokoić inne potrzeby (także związane z orientacją w terenie, podróżowaniem, a może i planowaniem przestrzennym, ochroną przyrody itp.)? Na taką dwoistość można nałożyć procedury kontrolujące spójność i zabezpieczające przez nieuzasadnionymi rozbieżnościami, poprawiając stan prawny w trybie procedur administracyjnych.

~matrix | 2017-02-20 16:21:55
Armael nie odróżnia faktów od fikcji. To pewnie jakiś urzędnik, dla którego faktyczny budynek to kwadracik na mapie, a nie to, co na gruncie stoi... Armael uważa zapewne, że wszystkie miedze i budynki należałoby poprzesuwać na gruncie, tak aby były zgodne ze stanem „faktycznym" w rozumieniu Armaela. Podczas niektórych modernizacji tacy geodeci pokazywali ludziom „faktyczny" przebieg rzeki pod budynkami. I mamy to, co mamy, czyli taki geodezyjny „Matrix".

~Geodet | 2017-02-20 16:51:38
Jest przepaść między GIS a EGiB. Przykład? Jak na TOPO10K wprowadzisz budynek, to nie ma on większego znaczenia, chyba że do celów orientacyjnych czy opracowania studium zagospodarowania w skali 1:10 000. Jeśli zrobisz to samo w EGiB, właściciel może zapłacić za budynek podatek i mieć inne „nieprzyjemności". Stąd EGiB to inny świat niż „wolnoamerykanka" w GIS.

~zzz | 2017-02-20 23:35:57
Jak tworzy się systematykę, to należy podać jakieś sensowne kryteria przynależności. Ludzie są coraz bardziej kumaci. Wstawiają kanapy, firanki albo wrzucą worek pszenicy do garażu i już zmiana funkcji użytkowej. Mam teraz klienta – duża produkcja maszyn, silników, a wszystko w zabudowie zagrodowej, gmina dalej wydaje mu warunki zz, a ja mam mu zmieniać? On nie chce nawet słyszeć! A przy modernizacji studenci mogą byle co podać i niech facet później walczy? A jakie wtedy kryteria oceny mamy przyjąć, tak na gębę?

~geo | 2017-02-21 07:42:43
No ale w jaki sposób geodeta może zmienić dane EGiB bez zgłoszenia zmian tych danych, pod którym przecież musi się podpisać właściciel bądź UW? Sam sobie zmieni? Przestrzegałbym przed tym, zwłaszcza że te sprawy wiążą się z podatkami, a za bezprawną zmianę np. użytku przez geodetę może zainteresować się nim Izba Skarbowa i np. prokuratura.

~Mirosław Zalewski | 2017-02-21 09:08:45
Kryteria rzeczywiście są zbyt mało ostre i myślę, że z tego powodu są te problemy. Jednak geodeta musi potwierdzić określony stan faktyczny, a organ musi dokonać określonych zmian, w przeciwnym razie dochodzi do wspólnego „krycia sprawcy". „Sprawca" oczywiście wniosków żadnych składać nie musi, to tylko asekuracja ośrodka lub organu. Przecież „sprawcy", jak czytają takie wyroki, to pewnie boki zrywają ze śmiechu.

~zzz | 2017-02-21 09:48:33
Ale w jaki sposób, stojąc „pod budynkiem" 15-20 min., mamy zorientować się, że właściciel użytkuje ten budynek nie jako letniskowy, tylko mieszkalny?

~rozmarzony | 2017-02-21 12:48:30
Pozostaje mieć nadzieję, że ktoś jeszcze oprócz nas korzysta z rozbudowanego, potrójnego systemu kodowania funkcji budynków. Nie wiem, kto to, bo na pewno nie muszą się tym przejmować projektanci ani pracownicy gmin czytający oświadczenia podatkowe.

Wybór i skróty redakcji

Mechanizm naprawczy

Ponadto prawodawca słusznie zakładał, że podmioty ewidencyjne mogą nie wywiązywać się z tego obowiązku, zwłaszcza wtedy gdy ich działania inwestycyjne przekształcające nieruchomość nie będą realizowane zgodnie z przepisami albo sposób wykorzystywania powstałych obiektów będzie inny od deklarowanego. Aby zaradzić bierności podmiotów wykazanych w ewidencji oraz przeciwdziałać postępującej dezaktualizacji, w kolejnych ustępach tego artykułu zawarto mechanizm naprawczy. Zgodnie z art. 22 ust. 3 *Pgik*, *„Jeżeli uzyskanie danych niezbędnych do aktualizacji bazy danych ewidencji gruntów i budynków nie jest możliwe w inny sposób, starosta może, w drodze decyzji administracyjnej, nałożyć na podmioty, o których mowa w* ***art. 20 ust. 2 pkt 1****, obowiązek: 1) opracowania dokumentacji geodezyjnej niezbędnej do aktualizacji bazy danych ewidencji gruntów i budynków, w przypadku ustalenia, że* ***stan rzeczywisty nieruchomości*** *jest inny niż ujawniony w tej bazie danych, a różnica ta jest skutkiem robót budowlanych, o których mowa w* ***art. 3 pkt 7*** *ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane”*, a także nałożyć obowiązek zawarty w punkcie 3 tego ustępu *„udzielenia informacji o sposobie użytkowania budynków i lokali”*. Zgodnie natomiast z przywołanym art. 3 pkt 7 *Prawa budowlanego*, przez sformułowanie „roboty budowlane” należy rozumieć budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego. Nawet pobieżna analiza powyższych przepisów wskazuje, że w żadnym miejscu nie uzależniają one konieczności aktualizacji bazy danych od jakiegokolwiek pozwolenia, zgody lub innego błogosławieństwa „kompetentnego organu administracji budowlanej”. Warunek aktualizacji jest tylko jeden, „że stan rzeczywisty nieruchomości jest inny niż ujawniony w tej bazie danych”, a stan rzeczywisty to przecież nic innego jak właśnie stan faktyczny!

Co więcej, jeżeli zobowiązany podmiot uchyla się od wykonania niezbędnej dokumentacji geodezyjnej do aktualizacji bazy danych ewidencji gruntów i budynków, to organ ma prawo w trybie egzekucyjnym zlecić wykonanie zastępcze takiej dokumentacji. Podkreślić należy, że chodzi o **dokumentację geodezyjną**, a nie o jakąś „dokumentację architektoniczno-budowlaną” wydaną przez „kompetentny organ administracji budowlanej”.

Stan prawny a stan faktyczny

Niezależnie od powyższego, WSA ma rację, pisząc, że organ ewidencyjny „nie może być twórcą stanu prawnego”. Problem w tym, że w przypadku zmian danych przedmiotowych nie mamy do czynienia ze zmianą „stanu prawnego”. O stanie prawnym możemy bowiem mówić wyłącznie w kontekście praw do nieruchomości, ale nie w kontekście informacji o gruntach, budynkach i lokalach, które to muszą być wykazywane w pełnej zgodzie właśnie ze stanem rzeczywistym – faktycznym! Zgodnie z § 45 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia *w sprawie ewidencji gruntów i budynków* aktualizacja operatu ewidencyjnego następuje poprzez wprowadzanie udokumentowanych zmian do bazy danych ewidencyjnych m.in. w celu *„zastąpienia danych niezgodnych ze stanem faktycznym, stanem prawnym lub obowiązującymi standardami technicznymi odpowiednimi danymi zgodnymi ze stanem faktycznym lub prawnym oraz obowiązującymi standardami technicznymi”*.

Użycie zwrotu „odpowiednimi danymi” oznacza, że są to katalogi odrębne, toteż zastąpienie dotychczasowego stanu prawnego może nastąpić wyłącznie poprzez ujawnienie nowego stanu prawnego, natomiast zastąpienie nieaktualnego stanu faktycznego może i powinno nastąpić wyłącznie nowym stanem faktycznym. Organ prowadzący ewidencję gruntów i budynków, wykazując nowy stan faktyczny w odniesieniu do gruntów budynków lub lokali, nie staje się „twórcą nowego stanu prawnego”, bo z nowym stanem prawnym nie ma to nic wspólnego! Organ ten bowiem dokonuje jedynie zastąpienia nieaktualnego stanu faktycznego stanem aktualnym – rzeczywistym. Zgodnie z art. 20 ust. 1 *Pgik* ewidencja gruntów i budynków obejmuje **informacje przedmiotowe** dotyczące gruntów, budynków i lokali, których nie można mylić z informacjami o charakterze prawnym skatalogowanymi w ustępie 2.

Dla kogo ewidencja?

Oczywiście nowy stan faktyczny może być skutkiem działań legalnych – na przykład na podstawie pozwolenia lub zgłoszenia, ale może być też skutkiem działań nielegalnych – samowoli budowlanej. Jeżeli inwestor wybuduje blok mieszkalny bez pozwolenia albo z pozwoleniem, ale w innym miejscu, wyższy lub szerszy, to naszym obowiązkiem jest właśnie pomierzyć go i wykazać w zgodzie ze stanem rzeczywistym – faktycznym. Jeżeli ewidencja gruntów i budynków ma być aktualna, to legalność działań inwestycyjnych nie może mieć żadnego znaczenia przy ujawnianiu nowego stanu.

W tym przypadku właściciele sami się przyznali i zgłosili poczynione zmiany w sposobie użytkowania, ale zgłoszenie to zignorowano. Trudno jest zrozumieć i zaakceptować stanowisko, w którym organy służby geodezyjnej i kartograficznej odpowiedzialne za aktualność ewidencyjnej bazy danych robią wszystko, aby tej bazy nie zaktualizować. Jak w takim przypadku mogą prawidłowo realizować cele prowadzonego rejestru publicznego zawarte w art. 21 ustawy *Pgik*? Jak wyobrażają sobie chociażby prawidłowy wymiar podatków i świadczeń? Czy taka służba geodezyjna i kartograficzna chce prowadzić ewidencję dla samego jej prowadzenia, nie przejmując się tym, czy ktoś jeszcze z tej ewidencji skorzysta? Jeżeli tak, to lepiej już teraz wywiesić białą flagę i nie przeciągać agonii.

Tego ewidencji, służbie i nam nie życzę, ale w sprawach podatkowych sądy administracyjne coraz częściej orzekają, że jeżeli stan faktyczny jest inny, aniżeli ten, jaki jest wykazany w ewidencji gruntów i budynków, to organ podatkowy nie jest związany zapisem w ewidencji i ma prawo do własnych ustaleń. Jeżeli organy służby geodezyjnej i kartograficznej będą reprezentowały takie stanowisko jak w omawianej sprawie, to ta niekorzystna linia orzecznicza się utrwali, a to źle wróży na przyszłość.

EGiB musi być aktualna i racjonalna

Ewidencja gruntów i budynków może być bardzo przydatnym rejestrem publicznym, ale jest jeden warunek – musi być aktualna. Bez zagwarantowania aktualności będzie coraz bardziej marginalizowana i nietrudno przewidzieć, jaki może być tego procesu finał. Może np. zostać rozparcelowana pomiędzy księgi wieczyste i ewidencję podatkową. Czy tego chcemy? Jeżeli tego nie chcemy, to zachowujmy się racjonalnie i nie udowadniajmy, że nie możemy zrobić tego, do czego zostaliśmy powołani.

Nie zachowujmy się tak jak organy w omawianym przypadku, ale też i nie tak jak inicjatorzy i autorzy ostatnich zmian rozporządzenia ewidencyjnego. Ilość i szczegółowość zbieranych obecnie informacji, choćby tylko na przykładzie informacji o budynkach, jest bowiem całkowicie nieuzasadniona. Zgodnie z art. 20 ust. 4 *Pgik* Rada Ministrów może rozszerzyć zakres informacji objętych ewidencją gruntów i budynków, ale zakres tego rozszerzenia powinien **uwzględniać zadania administracji publicznej**. Konia z rzędem temu, kto wskaże nowe zadania administracji publicznej, które uzasadniałyby aż takie rozbudowanie katalogu zbieranych informacji! Przerwijmy wreszcie ten owczy pęd do robienia z ewidencji sklepu, w którym mamy mnóstwo pustych półek i przeterminowany towar.

Mirosław Zalewski
sekretarz miasta Choroszcz