



Przypadki z praktyki, cz. 44



przedstawia sędzia Magdalena Durzyńska

Starosta w środku konfliktu o własność

Od lat podnoszę przy każdej sposobności, że choć mamy XXI wiek, to nadal niektóre nieruchomości nie mają ksiąg wieczystych, a o tytule własności decyduje bardzo ogólny akt własności ziemi sprzed pół wieku. Z tego wynikają problemy i dla właścicieli, i organów administracji, i nadzoru.

Pan X pismem z 13 maja 2019 r. zwrócił się do starosty o „wyjaśnienie losów katastrów gruntowych prowadzonych do czasu założenia ewidencji gruntów i budynków na podstawie dekretu z 24 września 1947 r. o katastrze gruntowym i budynkowym dla wsi W. i E. oraz miasta i gminy R.”. Wniósł o „wszczęcie postępowania administracyjnego i w oparciu o art. 7b kpa ustalenie ich losów, a jeśli zaginęły – o niezwłoczne powiadomienie organów ścigania i jednocześnie wszczęcie procedury ich odtworzenia”. Zwrócił się też o wskazanie, czy organ posiada mapy wsi W., na których oznaczono zabudowania gospodarstwa rolnego jego ojca przekazanego mu w 1964 r. za dożywocie. Jak podał, „w szczególności chodzi o mapę legitymizującą moją decyzję AWZ [akt własności ziemi – red.] nr X na działki nr 4 i 16 w W.”, a także o „niezwłoczne wyjaśnienie teleportacji siedliska rodzinnego istniejącego od 1934 r. na sąsiednią działkę nr 5/12, podstaw prawnych tego działania i kto personalnie odpowiada za tą operację”.

Jak wynika z zarzutów X, starosta w piśmie z 10 czerwca 2019 r. „po niemal miesiącu od złożenia wniosku (...), zamiast wszcząć postępowanie admini-

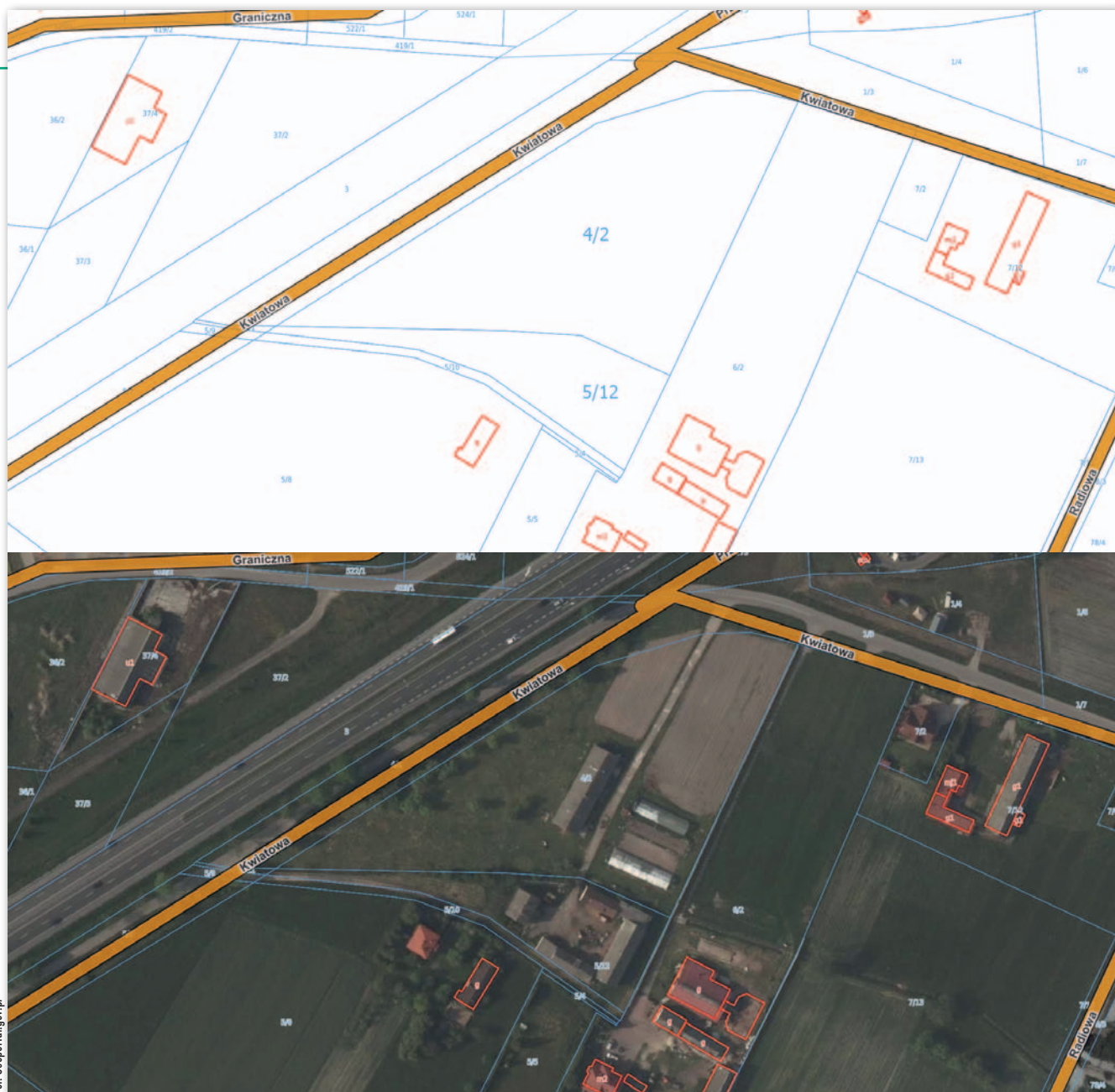
stracyjne i wyjaśnić rzetelnie sprawę, odpowiedział wymijająco, ignorując pytania wnioski i powołując się na nieznaną mu korespondencję”. Ponadto „w piśmie tym starosta wskazał na założenie ewidencji gruntów i budynków, podczas gdy wniosek dotyczył katastru gruntowego i budynkowego, prowadzonego przed założeniem ww. ewidencji”.

• Starosta cierpliwie odpowiada

Z akt wynikało, że w wielu pismach kierowanych co najmniej od 2010 r. do pana X, a także do reprezentującego go syna (ten sam adres zamieszkania) starosta informował, że EGiB dla obrębu W. była zakładana w latach 1965-1967 na podstawie dekretu z 2 lutego 1955 r. o ewidencji gruntów i budynków oraz instrukcji ministra gospodarki komunalnej z 8 września 1956 r. w sprawie zakładania i prowadzenia ewidencji gruntów, zasad sporządzania wykazów gruntów oraz opłat za odrisy z map i za odpisy i wyciągi z rejestrów i dokumentów stanowiących część operatu ewidencyjnego na obszarze m. st. Warszawy, m. Łodzi i miast stanowiących powiaty. Wyjaśniał ponadto, że w zasobie archiwalnym urzędu nie ma dokumentacji katastralnej z lat 40. i wcześniejszej, na którą

powołuje się X, ani informacji, czy takowa dokumentacja w ogóle istniała. Starosta wzywał do sprecyzowania wniosku, tj. podania, o udostępnienie jakich konkretnie dokumentów X wnioskuje. Informował też, że wpisy do rejestru EGiB z 1967 r. poprzedzone były ustaleniem stanu faktycznego władania, którego wyniki odnotowano w „protokole ustalenia stanu władania gruntami na obszarze W.” sporządzonym 8 grudnia 1965 r. Protokół ten wchodzi w skład operatu technicznego założenia ewidencji, a pod pozycją rejestrową nr 123 jako posiadacz widnieje pan X, natomiast brak odniesienia do dokumentacji będącej podstawą ww. wpisu.

Z akt wynika też, że już w 2010 r. osobnym pismem z 5 marca, a następnie z 30 kwietnia 2010 r. starosta informował X, że budynki znajdujące się na działce 5/12 zostały naniesione na mapach w 1994 r. w ramach wykonywanej pracy dotyczącej pomiarów sytuacyjno-wysokościowych prowadzonej na zlecenie urzędu gminy przez określonego z nazwiska geodetę, wskazał przy tym numer KERG i datę przyjęcia pracy do PZGiK. Wyjaśnił również, że w rejestrze EGiB poszczególne budynki nie są wykazane, a wpisane są użytki rolne BR VIb.



Fot. Geoportals.gov.pl

Obydwa akty własności ziemi, na które wskazano w skardze, o kolejnych następujących po sobie numerach są z 1973 r., tj. AWZ nr X na działkę nr 4 i AWZ nr Y na działkę nr 5. Na mapie ewidencyjnej brakuje budynków na działkach oznaczonych obecnie jako 4/2 i 5/12

Odnosząc się zaś do mapy zasadniczej, starosta wyjaśnił, że została ona założona w 1994 r. (podał nomenklaturę mapy i wykonawcę, a także informację, że mapa w swojej treści zawiera zarówno budynki usytuowane na działce 4/2, jak i na działce 5/12; to w piśmie z 2015 r.).

W osobnym piśmie z połowy 2015 r. starosta wyjaśnił X, że zabudowa siedliska istnieje na mapach od 1966 r. oraz że w rejestrze EGiB prowadzonym przed 1997 r. nie wykazywano kartotek budynkowych, gdyż ówczesne przepisy wykonawcze nie nakładały na organ prowadzący EGiB takiego obowiązku. W kolejnych pismach starosta informował X, że wszystkie dokumenty dotyczące założenia EGiB, w tym również mapy, znajdują się w Powiatowym Ośrodku Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej i stanowią materiały państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, a tak-

że, że dostęp do materiałów tego zasobu jest ściśle określony przepisami ustawy z 17 maja 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne* [tekst jednolity: DzU z 2020 r. poz. 276] oraz rozporządzenia ministra administracji i cyfryzacji z 9 lipca 2014 r. *w sprawie udostępniania materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, wydawania licencji oraz wzoru Dokumentu Obliczenia Opłaty* [DzU z 2014 r. poz. 917], a wreszcie, że pierwsza mapa ewidencyjna pochodzi z 1966 r.

Wskazał też, że w PODGiK znajdują się zdjęcia fotogrametryczne z 1965 r., a na zdjęciu nr 169 widnieją zabudowania siedliska należące do X. Ponownie wyjaśnił, że dokumentacja, o której mowa, znajduje się w PODGiK i jest udostępniana odpłatnie po złożeniu odpowiedniego wniosku, którego wzór został określony w ww. rozporządzeniu. W piśmie z 10 czerwca 2019 r. starosta zazna-

czył, że odpowiedzi na ww. pytania były już udzielane w poprzednich pismach (wskazał daty i numery pism z 2015 r.).

● Skarga do WINGiK-a i do WSA

To nie zadowoliło pana X, który złożył na starostę skargę do WINGiK-a. Ten zaś wydał w odpowiedzi postanowienie, w którym podzielił zarzuty X, stwierdzając rażąco beczynność starosty w kwestii załatwienia wniosku z 13 maja 2019 r. Nakazał staroście udzielenie odpowiedzi na ten wniosek w terminie 7 dni od dnia otrzymania postanowienia, a w osobnym punkcie nakazał ustalenie i ukaranie osób winnych ww. zaniedbań.

Wykonując postanowienie WINGiK-a, starosta ponownie wskazał na istnienie map, na których wykazano zabudowania gospodarstwa rolnego pana X w latach 1973, 1976 i 1994, i ponownie podniósł, że informację tej samej treści zawarł

w pismach skierowanych do X jeszcze w 2015 r. (podał sygnatury).

I to nie usatysfakcjonowało pana X, gdyż – jak wskazał – „przedmiotem wniosku był w pierwszej kolejności stan map na rok 1964, kiedy to doszło do przekazania na jego rzecz gospodarstwa przez ojca”. W konsekwencji do WSA wpłynęła skarga na prowadzącego EGIB starostę. Zarzucono mu:

1. Rażąco bezzwyczajność polegającą na niewszczęciu postępowania administracyjnego zgodnie z pkt 1 i 2 wniosku z 13 maja 2019 r. i niewyjaśnieniu sprawy losów wskazanych dokumentów, przy jednoczesnym niewydaneniu decyzji odmownej oraz niedopełnieniu obowiązku udzielenia w tej sprawie wyjaśnień w ciągu 7 dni od doręczenia mu postanowienia WINGiK-a.

2. Rażąco bezzwyczajność i przewlekłość postępowania w sprawie pkt 3 i 4 wniosku z 13 maja 2019 r. poprzez pierwotny brak jakiegokolwiek merytorycznej odpowiedzi i jednoczesną próbę wprowadzenia w błąd co do rzekomego jej udzielenia, a następnie poprzez wymijającą odpowiedź, niekorespondującą z przedmiotem wniosku.

• Skarżący zarzuca szachrajstwo

Pan X wniósł o: •zobowiązanie starosty do niezwłocznego rozpoznania wniosku zgodnie z jego treścią i załatwienia go zgodnie z przepisami prawa, •stwierdzenie, że starosta rażąco naruszył prawo (w szczególności art. 6, 7, 7b, 8, 9, 10, 35 § 1 i 61 § 1 kpa), •na podstawie art. 149 § 2 *Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* [tekst jednolity: DzU z 2019 r., poz. 2325; dalej: *ppsa*] przyznanie mu od starosty sumy pieniężnej do wysokości połowy kwoty określonej w art. 154 § 6 *ppsa* (czyli dziesięciokrotności przeciętnego wynagrodzenia) lub wymierzenie skarżonemu grzywny w maksymalnej dopuszczalnej wysokości do 45 850,30 zł.

Według pana X odpowiedź starosty jest wymijająca i nie wyjaśnia teleportacji jego rodzinnego siedliska istniejącego od 1934 r. w tym samym miejscu z działki nr 4 na działkę nr 5, na której nigdy żadne siedlisko nie istniało. Skarżący zarzucił, że rodzinne siedlisko winno być odnotowane zarówno w katastrze gruntowym i budynkowym prowadzonym od 1948 r., jak i na archiwalnych mapach z tego okresu, a starosta odmawia do nich dostępu. Zdaniem skarżącego „szachrajstwo nastąpiło w wyniku bezprawnego podziału (bez jego wiedzy i zgody) przekazanej mu przez ojca działki nr 26 na dwie części oznaczone następnie nr 4 i 5 w taki sposób, że siedlisko znalazło się na działce

nr 5, na której uwłaszczyła się lewym AWZ (nr Y) osoba nieuprawniona, która nigdy nie była rolnikiem”.

Według X starosta „od lat uniemożliwiała mu dostęp do map, udając przysłówiowego Greka” i aby „uniemożliwić wyjaśnienie sprawy, nie respektując przepisów prawa, nie wszczęła wnioskowanego postępowania administracyjnego w celu wyjaśnienia losów ww. katastru ani nie wyjaśnił sprawy, do czego był zobowiązany (art. 61 § 1 kpa). Nie wydał również postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania (art. 61a § 1 kpa), zamykając mu drogę polemiki w postępowaniu odwoławczym i pozostając w całkowitej bezzwyczajności”.

• Żądanie dotkliwej kary finansowej

Pan X zarzucił, że stare „katastry do chwili obecnej nie trafiły do Archiwum Państwowego, a to oznacza, że zostały zakwalifikowane jako przydatne i konieczne do procedowania w dalszej działalności ustawowej i winny być zatem w posiadaniu starosty, a jeśli nie, to wyjaśnienie sprawy, również w oparciu o art. 7b kpa, leży wyłącznie w jego kompetencji jako wykonującego ustawowe obowiązki geodezyjno-kartograficzne dla terenu powiatu”. Skarżący podniósł, że organ winien wyjaśnić losy ww. dokumentacji, która jest niezwykle istotna dla wyjaśnienia jego spraw własnościowych, a w szczególności pozbawienia go przez nieuczciwych urzędników połowy gruntów gospodarstwa rolnego przekazanych przez ojca w 1964 r., zwłaszcza że ma „82 lata i (...) nie ma już czasu na gierki z nieuczciwymi urzędnikami, którzy zamiast pomóc w wyjaśnieniu sprawy, nieustannie kłamią i czynią wszystko, żeby kryć pierwotne przekręty, swoje i swoich kolegów. Urządzą sobie jawne kpiny z praworządności, doprowadzając do stałego pogarszania się stanu jego zdrowia. Nie respektują również stanowiska organu nadzoru i w poczuciu całkowitej bezkarności prowadzą wymijającą korespondencję”.

Jak zarzucił X, „w niniejszej sprawie mamy do czynienia z (...) jawnym, celowym torpedowaniem wyjaśnienia sprawy, co jest niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia praworządności”. X podkreślił, że w postanowieniu organu nadzoru (WINGiK-a) zostało przesądzone, iż „doszło do rażącego naruszenia prawa, a zatem do stanu, w którym bez żadnej wątpliwości i wahań można powiedzieć, bez potrzeby odwoływania się do szczególowej oceny okoliczności sprawy, że naruszono prawo w sposób oczywisty”. Na koniec pan X wyraził „nadzieję, że dotkliwa kara finansowa spowoduje zmianę w postawie skarżonego organu, który winien pełnić rolę

służebną wobec obywateli, a nie legitymizować za wszelką cenę przestępczą działalność własnych urzędników”.

• Odpowiedź starosty na skargę

W odpowiedzi na skargę starosta wniósł o jej oddalenie. Wskazał przede wszystkim na niewłaściwość WINGiK-a w tej sprawie jako organu nadzoru, gdyż skarżący domagał się podjęcia czynności i dostępu do danych ewidencyjnych na podstawie przepisów ustawy o *dostępności do informacji publicznej*. Starosta zarzucił także WINGiK-owi rażące naruszenie prawa i wskazał na brak konieczności wydawania osobnego aktu administracyjnego w sytuacji, gdy organ nie dysponuje dokumentami, których udostępnienia domaga się strona w ramach dostępu do informacji publicznej. Podkreślił, że na wszystkie pisma skarżący uzyskał pisemną odpowiedź i że nie było potrzeby wydawania żadnej decyzji odmownej, skoro organ nie dysponuje dokumentacją, której odnalezienia i udostępnienia X się domaga.

Moim zdaniem

• Właściwości organów

Co do samej skargi na bezzwyczajność organu to przysługuje ona do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 i 9 *ppsa* po wyczerpaniu trybu z art. 37 kpa. Organ administracji publicznej pozostaje w bezzwyczajności w każdym przypadku niezałatwienia sprawy w terminie określonym w art. 35 kpa, jeżeli nie dopełnił czynności określonych w art. 36 kpa lub nie podjął innych działań wynikających z przepisów procesowych, mających na celu usunięcie przeszkody w wydaniu decyzji. W sprawie ze skargi na bezzwyczajność organu sąd ustala nie tylko to, czy organ podjął, czy nie podjął w terminie przewidzianym dla załatwienia sprawy czynności, ale i charakter sprawy oraz specyfikę stosowanej procedury. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że bezzwyczajność organu administracji publicznej zachodzi wówczas, gdy w prawnie ustalonym terminie organ ten nie podjął żadnych czynności w danej sprawie lub wprawdzie prowadził postępowanie, ale – mimo istnienia ustawowego obowiązku – nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji czy innego aktu.

Podstawową kwestią jest jednak ustalenie, czy mamy do czynienia ze sprawą administracyjną załatwianą przez dany organ, no i w jakim trybie. A więc czy żądanie wnioskodawcy pozostaje we właściwości danego organu i czy formą zażądania jest wydanie

odpowiedniego aktu administracyjnego. Nie budzi wątpliwości, że zadaniem starosty jest prowadzenie i utrzymywanie w aktualności EGiB (art. 22 ust. 1 *Pgik*). Ta sprawa dotyczyła danych ewidencyjnych, a przy tym danych archiwalnych. I chociaż pan X domagał się tych danych bezpłatnie czy też ze wskazaniem na dostęp do informacji publicznej, to kwestia właściwości WINGiK-a jako organu nadzoru też nie budzi raczej wątpliwości.

● O co mogło chodzić skarżącemu

Pierwotnie z wniosku wynikało, że skarżący domaga się ustalenia, w jakim trybie i na jakiej podstawie budynki gospodarcze jego siedliska zostały ujawnione w EGiB. Dlatego starosta odpowiadała, że odbyło się to z urzędu w 1994 roku (wskazał operat, wykonawcę, zlecającego pracę itd. oraz że jest to do wglądu w PODGiK). Starosta odnalazł też dokumenty źródłowe, czyli będące podstawą założenia EGiB operaty, a potem na potrzeby AWZ nr X protokoły ustalenia stanu władania (jak wynika z akt, X dysponował protokołem przesłuchania z 7 listopada 1972 r.). Tu starosta również podał dane operatu itd. i poinformował, że są one do wglądu w PODGiK (odpłatnie). Wyjaśnił ponadto, że z powodu braku środków nie wszystkie budynki w tej miejscowości zostały ujawnione w EGiB. To zresztą widać na mapie. Poza przedmiotem sprawy ze skargi na bezczynność pozostaje kwestia, czy te budynki w świetle obowiązującego prawa winny być ujawnione, czy nie (raczej tak). Skoro jednak nie są ujawnione, to sednem problemu nie mogło być wadliwe odzwierciedlenie ich na mapie ewidencyjnej, bo tam ich po prostu nie ma (za to są na mapie zasadniczej).

Ze skarg i pism pana X można się było domyślać, że istotą całej sprawy nie jest samo położenie tych budynków, lecz to, na której one są działce. Skarżący zarzucał, że z działki nr 4 (na którą ma AWZ) zostały „teleportowane” na działkę nr 5/12. Obecnie zresztą i działka 4, i działka 5 (określone w AWZ) jako takie nie istnieją, bo po niemal 50 latach od powszechnego uwłaszczenia zostały podzielone (np. w związku z budową drogi publicznej). Pierwotne pytanie o przyczyny i podstawę prawną „teleportacji” budynków z działki nr 4 na działkę nr 5 mogło wskazywać na błędy w numerycznym oznaczeniu działek ewidencyjnych (czy to w wyniku podziałów, czy to w wyniku modernizacji EGiB, czy jeszcze innych czynności).

● Czego naprawdę dotyczyła sprawa

W tym miejscu konieczne jest zaznaczenie, że w sprawie o bezczynność organu WSA dysponował jedynie kopiami

wymienianych pism, a nie dokumentacją PODGiK. Istoty sprawy tu nie rozstrzygano – a jedynie to, czy była jakaś sprawa administracyjna i czy organ administracji pozostawał w zwole w jej rozpatrzeniu, a także czy owa zwłoka miała charakter rażącego naruszenia prawa. A zatem, czy poza wskazaniem na dane źródłowe starosta miał obowiązek podjąć jeszcze jakieś czynności? Czy też wystarczające było wskazanie na możliwość zapoznania się z ww. historycznymi danymi (w tym z protokołem ustalenia stanu władania, który był podstawą założenia EGiB, mapą zasadniczą, mapą ewidencyjną, zdjęciami fotogrametrycznymi itd.) i żądanie sprecyzowania wniosku? Czy może niezbędne były jeszcze jakieś inne czynności?

Według mnie sprawa nie dotyczyła danych ewidencyjnych, lecz tytułów własności nieruchomości należących do podmiotów prywatnych. Obowiązki ewidencyjne starosty to nie to samo co dowodzenie praw do nieruchomości. Od wielu lat podnoszę przy każdej sposobności, że mamy XXI wiek i nadal niektóre nieruchomości nie mają ksiąg wieczystych, a o tytule własności decyduje jedynie AWZ sprzed pół wieku, w którym jest napisane np. 12 ha „wraz z budynkami”. Obydwa te AWZ (na które wskazano w skardze) o kolejnych następujących po sobie numerach są z 1973 r., tj. AWZ nr X na działkę nr 4 i AWZ nr Y na działkę nr 5. Nie wiem, w jakim wieku są urzędnicy tego starosty (to w kontekście zarzutów co do ich „przekrętów” i „lewych AWZ”), ale można domniemywać, że w dacie uwłaszczenia części z nich nie było jeszcze na świecie.

● W kompetencji sądu powszechnego

Cała ta narracja skarżącego i zarzuty pod adresem starosty stały się bezprzedmiotowe, gdy pan X w skardze do WSA wyartykułował, że na części siedliska, które otrzymał od ojca, został uwłaszczony ktoś inny („osoba nieuprawniona” jak to nazwał pan X) i że istnieje inny AWZ. To wyjaśnia istotę sprawy. I oczywiście przesądza o braku winy starosty. Gdyby starosta wcześniej miał wiedzę, co jest przedmiotem wniosku skarżącego, a więc podwójny AWZ (o ile to się oczywiście potwierdzi, bo być może nie chodzi o dwa AWZ na jeden grunt, tylko na dwa sąsiednie grunty), to powinien on wydać postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania w tym zakresie. Oczywiście jest bowiem, że wyłączną kompetencję w sprawach powszechnego uwłaszczenia od wielu lat mają sądy powszechne (art. 4 ustawy z 26 marca 1982 r. o *zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz uchyleniu ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych*, DzU z 1982 r. nr 11, poz. 81 z późn. zm.).

Skoro jednak starosta nie wiedział, co jest istotą problemu (bo to nie wynikało ani z wcześniejszych pism pana X, ani z pisma z 13 maja 2019 r.), a zarzuty były nakierowane na zatajanie dokumentów katastralnych sprzed założenia EGiB (których nie ma w zasobie), to też nie można postawić mu żadnego zarzutu, bo odnalazł wszystko, co było, i wskazał tryb dostępu do tych dokumentów.

Inna sprawa, że naprawdę trudno uwierzyć, iż ktoś mieszka pół wieku w danym siedlisku (zresztą z synem, który go przez lata reprezentował i z którego adresu e-mail wysyłane były pisma i skargi), i nie wie, które budynki gospodarskie są jego, a które sąsiada. Nawiasem mówiąc, do skargi dołączono wykaz 17 (siedemnastu!) postanowień WINGiK-a stwierdzających bądź to przewlekłość, bądź to bezczynność starosty w sprawach inicjowanych pismami pana X.

● Pechowy starosta

W realiach tej sprawy trudno było zarzucić cokolwiek starości. A już na pewno nie bezczynność, bo odpowiedział na pismo X z maja 2019 r., na dodatek w terminie, i wskazał, że w tej samej sprawie odpowiadał już wielokrotnie, jak nie panu X, to jego synowi. Poza tym, jak się okazało, w ogóle nie jest to problem ewidencyjny, lecz kwestia, czyją własnością są budynki na działce nr 5/12. Wobec tego nie wydaje się zasadne zarzucanie pracownikom ewidencji, że naruszyli prawo, a tym bardziej że naruszyli je rażąco, a tym bardziej że naruszyli je administracyjnej właściwej dla organu ewidencyjnego. Nie było sprawy, którą można było załatwić w drodze decyzji. W takich wątpliwych czy niejasnych przypadkach stwierdzanie rażącego naruszenia prawa to (mówiąc kolokwialnie) „gol do własnej bramki”.

Niezależnie od brzmienia art. 37 kpa, ani razu w swojej pracy nie spotkałam się też z orzeczeniem organu nadzoru, w którym byłoby zawarte zarządzenie zobowiązujące do ustalenia osób winnych bezczynności. W praktyce czynności te podejmuje się w osobnych aktach nadzoru (zarządzeniach), a nie w postanowieniu będącym odpowiedzią na ponaglenie. Nie są też częste przypadki, by organ nadzoru stwierdzał rażące naruszenie prawa, a jeśli już – winien to wyartykułować, tzn. wskazać, jakie prawo zostało naruszone. To ważne zastrzeżenie, bo przecież takie postanowienie organu nadzoru jest niezaskarżalne dla podległego mu organu. On po prostu nie ma się jak bronić.

Magdalena Durzyńska

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