

Ujawnienie podmiotu władającego w katastrze nieruchomości

WYJĄTEK OD REGUŁY §

Od lat podejmowane są próby uregulowania stanu prawnego wszystkich nieruchomości i zrealizowania zasady powszechności ksiąg wieczystych. Niestety, nie jest to łatwe i wciąż na własnościowej mapie Polski istnieją czarne punkty – nieruchomości nieposiadające ksiąg wieczystych, których stan prawny budzi poważne wątpliwości.

ANNA KABZA

Rodzi to problemy także w ewidencji gruntów i budynków (EGiB), która jest urzędowym źródłem informacji faktycznych (dane w niej zawarte stanowią wszak podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych). W tym kontekście dużego znaczenia nabiera instytucja **podmiotu władającego nieruchomością**. Co prawda, zasadniczo w EGiB należy wykazywać właścicieli nieruchomości, istnieją jednak regulacje szczególne, które w wyjątkowych sytuacjach pozwalają na ujawnienie w operacie ewidencyjnym władającego. Wyjaśnienie tych kwestii wymaga sięgnięcia do zakresu informacji, jakie mogą znajdować się w EGiB.

Zakres podmiotowy informacji zawartych w EGiB został wyraźnie określony przez samego ustawodawcę w art. 20 ust. 2 ustawy z 17 maja 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne* (tekst jednolity: DzU 2005, nr 240, poz. 2027 ze zm.; dalej *Pgik*), z jednoczesnym upoważnieniem Rady Ministrów (zawartym w art. 20 ust. 4 ustawy) do rozszerzenia tego zakresu w drodze stosownego rozporządzenia.

I tak, art. 20 ust. 2 pkt 1 stanowi, iż w EGiB wykazuje się właściciela, a w odniesieniu do gruntów państwowych i samorządowych – inne osoby fizyczne i prawne, w których władaniu znajdują się grunty i budynki lub ich części. Brzmienie tego przepisu jest jasne. Wobec faktu, iż Rada Ministrów nie zdecydowała się na wydanie stosownego rozporządzenia, które rozszerzałoby krąg podmiotów podlegających wpisowi do EGiB, **zasadą jest, że wykazuje się w niej podmiot będący właścicielem nieruchomości, a władającego tylko w przypadku gruntów państwowych i samorządowych. Istnieje jednak regulacja szczególna, która pozwala na wykazywanie władającego także w stosunku do gruntów innych niż państwowe lub samorządowe.**

Mowa tu o art. 51 ustawy *Pgik* umieszczonym w przepisach przejściowych. Stanowi on, że w EGiB, założonej na podstawie dekretu z 2 lutego 1955 r. *o ewidencji gruntów i budynków* (DzU nr 6, poz. 32), oprócz właściciela, do czasu uregulowania tytułu własności, wykazuje się także osobę władającego. Jak się wskazuje, przepis ten daje gwarancję dla władającego, iż do czasu uregulowania prawa własności gruntu niestanowiącego własności państwowej lub samorządowej, będzie wykazywany jako podmiot w ewidencji gruntów (tak: *NSA w Warszawie w wyroku z 16 listopada 1999 r. sygn. II SA 1260/99*).

Wpis władającego w odniesieniu do gruntów innych niż państwowe i samorządowe oraz ewentualna możliwość zmiany takiego wpisu rodzi jednak poważne problemy w praktyce organów administracji geodezyjnej. Wydaje się, że nawet orzecznictwo sądów administracyjnych nie jest w pełni spójne.

• POJĘCIE WŁADAJĄCEGO

Przede wszystkim wskazać należy na problemy interpretacyjne związane z samym pojęciem „władającego”. Na gruncie obowiązujących przepisów z zakresu geodezji brak jest ustawowej definicji „władania” czy też „władającego”. Nie znajdziemy jej również w innych dziedzinach prawa. Zakres tego pojęcia jest przede wszystkim wytworem orzecznictwa, choć można tu dostrzec pewne rozbieżności. Z jednej bowiem strony utrwaliła się linia orzecznicza, zgodnie z którą przez władającego, w nowych wpisach (na gruncie ustawy *Pgik*), należy rozumieć osobę fizyczną lub prawną, która ma odpowiedni tytuł prawny do władania gruntem pochodzącym od jego właściciela, a wynikający z aktów notarialnych, orzeczeń sądowych lub ostatecznych decyzji administracyjnych (*wyrok NSA z 5 sierpnia 1999 r. sygn. akt II SA 1007/99, wyrok NSA w Warszawie z 6 listopada 2001 r. sygn. akt II SA 2099/00, wyrok WSA w Warszawie z 23 lutego 2007 r.*

sygn. akt IV SA/Wa 18/07). Z drugiej zaś sądy administracyjne określają władanie jako fizyczne władztwo nad rzeczą, na tle stosunków cywilnoprawnych odpowiadające posiadaniu (m.in.: WSA w Krakowie w wyroku z 20 września 2006 r. sygn. III SA/Kr 1103/04, WSA w Warszawie wyrok z 28 października 2005 r. sygn. akt IV SA/Wa 1321/05).

Wydaje się, że ta rozbieżność poglądów wynika z pewnego nieodmówienia. Zasadne jest bowiem odniesienie tego pierwszego poglądu, definiującego władającego jako podmiot posiadający odpowiedni tytuł prawny pochodzący od właściciela, do gruntów państwowych i samorządowych. Z treści przepisu art. 20 ust. 2 pkt 1 ustawy PgiK wynika bowiem, iż w odniesieniu do gruntów państwowych i samorządowych wykazuje się osoby fizyczne lub prawne, w których władaniu znajduje się dany grunt. Jest to sytuacja, w której znany jest właściciel (Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego), więc zupełnie racjonalne jest stanowisko, że podmiot władający musi posiadać określony tytuł prawny pochodzący od tego właściciela – tylko wtedy będzie osobą posiadającą określone uprawnienia w stosunku do danej nieruchomości. Inaczej natomiast przedstawia się sytuacja w przypadku gruntów innych niż państwowe czy samorządowe, których stan prawny jest nieuregulowany (a więc brak danych dotyczących osoby właściciela). Przepis art. 51 ustawy PgiK pozwala na wykazanie w takim przypadku osoby władającego. I trudno mówić tu o władającym jako o podmiocie posiadającym tytuł prawny pochodzący od właściciela, skoro właściciel nie jest znany. Dlatego za słuszny należy uznać pogląd definiujący **władanie jako fizyczne władztwo nad rzeczą odpowiadające na gruncie prawa cywilnego posiadaniu**, podkreślając, iż chodzi tu o władanie gruntami niepaństwowymi i niesamorządowymi.

● UJAWNIE NIE WŁADAJĄCEGO W EGiB

Wykazanie władającego w EGiB następuje zupełnie wyjątkowo. Poza sporem jest, że można (a nawet należy) ujawniać władającego gruntami państwowymi i samorządowymi. Otwarta pozostaje natomiast kwestia możliwości wpisu w ewidencji władającego w odniesieniu do innych nieruchomości. Art. 51 ustawy PgiK pozwala na ujawnienie osoby władającego w EGiB założonej na podstawie dekretu z 2 lutego 1955 r. o ewidencji gruntów i budynków do czasu uregulowania

tytułu własności. Należałoby więc uznać, iż przepis ten odnosi się do stanu prawnego i faktycznego, w którym władający był wpisany do EGiB na podstawie uprzednio obowiązujących przepisów. Takie stanowisko wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 16 listopada 1999 r. sygn. akt II SA 1260/99. Jednocześnie podążając torem tej wykładni, należałoby uznać, że władającego nie można wykazywać w EGiB, jeśli dana nieruchomość zgodnie z poprzednio obowiązującymi przepisami nie posiadała ujawnionego podmiotu władającego. Taka interpretacja nie oznacza jednak, że niedopuszczalne są zmiany podmiotowe władających czy wprowadzanie dalszych aktualizacji. Chodzi jedynie o to, aby nie ujawniać władania, jeśli takowe nie było wykazane w ewidencji gruntów założonej na podstawie dekretu.

W tym kontekście wątpliwości może budzić brzmienie § 10 ust. 2 i § 12 ust. 2 rozporządzenia ministra rozwoju regionalnego i budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (DzU nr 38, poz. 454; dalej jako: rozporządzenie). Pierwszy z tych przepisów stanowi, że w przypadkach braku danych dotyczących właścicieli nieruchomości w ewidencji wykazuje się dane osób i jednostek organizacyjnych, które tymi nieruchomościami władają. Zgodnie natomiast z § 12 ust. 2 rozporządzenia o wykazaniu w ewidencji osób i jednostek organizacyjnych, które władają nieruchomościami, orzeka starosta w drodze decyzji. W orzecznictwie wyrażono pogląd, iż przepisy te odnoszą się tylko do gruntów państwowych i samorządowych, gdyż odmienna interpretacja prowadziłaby do niedopuszczalnego rozszerzenia zakresu informacji objętych EGiB, dotyczących osób władających innymi gruntami. Nie można natomiast przepisów § 10 ust. 2 oraz § 12 ust. 2 rozporządzenia traktować jako podstawy prawnej do wykazywania w EGiB władających również gruntami innymi niż państwowe lub samorządowe (wyrok WSA w Warszawie z 23 lutego 2007 r. sygn. akt IV SA/Wa 18/07).

Zaprezentowane stanowisko nie wydaje się jednak w pełni słuszne. Przepis § 10 ust. 2 wyraźnie wskazuje, iż władającego ujawnia się dopiero w przypadku braku danych dotyczących właściciela. W przypadku gruntów państwowych i samorządowych takie dane istnieją i są znane – w przeciwnym wypadku nie można byłoby określić gruntu mianem państwowego czy samorządowego. Stąd też nieprzekonująca jest argumentacja, jakoby

przepisy te odnosiły się tylko do gruntów państwowych i samorządowych. Zgodzić się jednak należy, że powołane przepisy nie mogą stanowić samodzielnej podstawy prawnej do wykazywania w EGiB władających innymi gruntami niż państwowe i samorządowe. Stanowiłoby to wykroczenie poza określony ustawowo katalog podmiotów podlegających wpisowi do ewidencji. Należałoby jednak uznać za zasadne interpretowanie przepisów § 10 ust. 2 i § 12 ust. 2 rozporządzenia łącznie z art. 51 ustawy PgiK. Wszak to art. 51 poszerza krąg podmiotów podlegających wpisowi do EGiB, pozwalając na ujawnienie władającego w stosunku do gruntów innych niż państwowe i samorządowe. Powołane przepisy rozporządzenia należy traktować jako przepisy dopełniające dyspozycję zawartą w art. 51 ustawy, określające sposób ujawniania władającego w ewidencji (poprzez wydanie stosownej decyzji).

Przepis art. 51 ustawy PgiK pozwala na ujawnienie w ewidencji władającego tylko wówczas, gdy właściciel nie jest znany, i to do czasu jego ustalenia (wyrok WSA w Warszawie z 18 maja 2007 r. sygn. akt IV SA/Wa 441/07). Władający może więc być ujawniony w EGiB **do czasu uregulowania tytułu własności do nieruchomości**. Pojawia się oczywiście pytanie, kiedy można uznać, iż nieruchomość ma uregulowany stan prawny. Mając na uwadze *ratio legis* art. 51, słuszne wydaje się twierdzenie, że stan prawny nieruchomości jest uregulowany, jeśli na podstawie dokumentów można zidentyfikować osobę właściciela. Ustalenie zaś, że w odniesieniu do danej nieruchomości istnieją dane identyfikujące właściciela, w zasadzie bezprzedmiotowym czyni objęcie ewidencją i ustalenie podmiotu władającego gruntem. Wyraźnie podkreślił to Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 30 września 2005 r. sygn. akt IV SA/Wa 862/05, wskazując, że ujawnienie władającego gruntem znajdzie zastosowanie wtedy, gdy dotycząca go dokumentacja formalnoprawna nie pozwala na ustalenie osoby właściciela lub posiadającego inne prawo rzeczowe.

Władającego ujawnia się zatem wtedy, gdy prawny status danego gruntu jest nieuregulowany, a jedyną relacją, jaką można stwierdzić pomiędzy osobą fizyczną lub jednostką organizacyjną a tym gruntem jest relacja faktyczna polegająca na władaniu. Relacja ta, zważywszy zarówno na wyjątkowość jej ujawniania w ewidencji, jak i na jej złożony, wieloaspektowy charakter, musi być oczywista

w świetle materiału dowodowego, jakim dysponuje organ ewidencyjny (*wyrok WSA w Warszawie z 30 września 2005 r. sygn. akt IV SA/Wa 862/05*). Fakt władania musi jednoznacznie wynikać z materiału zgromadzonego w postępowaniu administracyjnym. Nie jest bowiem rolą organu administracji w postępowaniu ewidencyjnym dokonywanie ustaleń faktycznych, a jedynie wpisywanie faktów wynikających z dokumentów. Organy ewidencyjne rejestrują jedynie stany prawne ustalone w innym trybie lub przez inne organy orzekające. Nie mogą one natomiast samodzielnie rozstrzygać kwestii uprawnień wnioskodawcy do gruntu lub budynku. Stąd też poprzez żądanie wprowadzenia zmian w ewidencji nie można dochodzić ani udowodniać swoich praw właścicielskich czy uprawnień do władania nieruchomością (*wyrok NSA w Warszawie z 5 sierpnia 1999 r. sygn. akt II SA 1007/99*).

Wpis władającego winien być więc dokonany tylko wówczas, gdy władanie jest stanem bezspornym. Poczynienie ustaleń w tym zakresie należy do starosty jako organu prowadzącego EGiB. Ocenie będzie podlegała sama możliwość dokonania wpisu władającego pod kątem występujących w przepisach prawa geodezyjnego ograniczeń w dokonywaniu takich wpisów i ich wyjątkowego charakteru. Finalnym efektem takiej oceny powinna być stosowna decyzja orzekająca o ujawnieniu w operacie ewidencyjnym władającego bądź odmowie dokonania takiego wpisu. Zastosowanie znajduje tu wspomniany wcześniej przepis § 12 ust. 2 rozporządzenia, który stanowi, iż o wpisie władającego w operacie ewidencyjnym decyduje starosta w formie decyzji administracyjnej.

Przed wydaniem takiej decyzji niezbędne jest zbadanie stanu prawnego nieruchomości, faktycznego władztwa nad gruntem oraz ewentualnych dokumentów potwierdzających władanie. Posiadanie jest bowiem stanem faktycznym, aczkolwiek wywołującym określone skutki prawne, przez co ustalenia w tym przedmiocie wydają się nieco trudniejsze niż dokonywanie wpisów praw rzeczowych, które wprost wynikają z dokumentów, do badania których organ ewidencyjny nie jest uprawniony.

W orzecznictwie wskazuje się na przykład, iż sam fakt opłacania zobowiązań podatkowych związanych z nieruchomością nie stanowił dostatecznej podstawy do uznania danego podmiotu za władającego gruntem (*wyrok WSA w Warszawie z 18*

maja 2007 r. sygn. akt IV SA/Wa 441/07). Podobnie przedstawia się sytuacja ze spadkobiercami podmiotu wpisanego w EGiB jako władający. Samo stwierdzenie nabycia spadku nie jest wystarczające dla potwierdzenia władania danym gruntem. Przyjmuje się, że możliwe jest kontynuowanie władania po swoim poprzedniku

obowiązek zgłaszania wszelkich zmian danych objętych EGiB w terminie 30 dni, licząc od powstania tych zmian.

Przepisy ustanawiają dla podmiotu władającego także pewne prawa. Jest on **uprawniony do otrzymania wypisu z operatu ewidencyjnego**, o czym stanowi art. 24 ust. 3 ustawy *Pgik*. Starosta ma bo-

W sprawie, której przedmiotem jest wprowadzenie zmian w EGiB, osoba, która ma być wykreślona z tej ewidencji jako władający, posiada interes prawny. Jest więc stroną w takim postępowaniu. Niedopuszczenie władającego do takiego postępowania stanowi rażące naruszenie prawa.

prawnym, ale w tym sensie, że po śmierci władającego jego spadkobierca **obejmuje tę samą rzecz w samodzielne władanie** (*wyrok WSA w Warszawie wyroku z 30 września 2005 r. sygn. akt IV SA/Wa 862/05*). Konieczne jest więc wykazanie przez podmiot zainteresowany faktycznego władztwa nad gruntem (choćby poprzez jego użytkowanie). Nie inaczej będzie wyglądała sytuacja zmiany podmiotu władającego. Pomijając cywilnoprawne rozważania na temat sposobów przeniesienia posiadania, wskazać należy jedynie, że podstawową formą przeniesienia posiadania jest wydanie rzeczy – nabywca uzyskuje fizyczne władztwo nad wydaną rzeczą, z tym zastrzeżeniem, że musi mu towarzyszyć zamiar władania rzeczą dla siebie. Wydanie nieruchomości polega w istocie na usunięciu się z niej przez dotychczasowego posiadacza, z równoczesnym umożliwieniem objęcia nieruchomości przez nowego posiadacza. Takie kwestie powinny być przedmiotem postępowania prowadzonego przez starostę.

● UPRAWNIENIA I OBOWIĄZKI WŁADAJĄCEGO

Mimo iż wpisanie w EGiB podmiotu władającego stanowi wyjątek, władający ujawniony w ewidencji został obciążony pewnymi obowiązkami. Władający, tak samo jak właściciel, jest bowiem **obowiązany zgłaszać zmianę danych ewidencyjnych**. Wynika to wprost z art. 22 ust. 2 ustawy *Pgik*, który na osoby wymienione w art. 20 ust. 2 pkt 1 i w art. 51 (a więc także na władającego) nakłada

wiem obowiązek wydać wypis z operatu ewidencyjnego na żądanie właścicieli lub osób fizycznych i prawnych, w których władaniu znajdują się grunty, budynki lub lokale będące przedmiotem wypisu.

Niezmiernie ważne jest zaś to, że **w sprawie, której przedmiotem jest wprowadzenie zmian w ewidencji gruntów i budynków, osoba, która ma być wykreślona z tej ewidencji jako władający, posiada interes prawny** (*wyrok WSA w Warszawie z 28 października 2005 r. sygn. akt IV SA/Wa 1321/05*). Jest więc stroną w takim postępowaniu. Niedopuszczenie władającego do takiego postępowania stanowi rażące naruszenie prawa, a nieuprawnione wykreślenie narusza jego interes prawny.

W świetle tych rozważań wydaje się, iż ustawodawca ujawnieniu podmiotu władającego w ewidencji gruntów i budynków nadał charakter wyjątku, traktując taki wpis niejako tymczasowo. Jednocześnie w przepisach powiązано wyraźnie wpis władającego z określonymi konsekwencjami prawnymi. Co więcej, konsekwencje te mogą sięgać poza postępowanie administracyjne. Ujawnienie władającego może wszak stanowić krok ku próbom uregulowania własności (choćby przez zasiedzenie). Mając na uwadze fakt, iż instytucja ta nie jest precyzyjnie uregulowana i budzi wątpliwości w orzecznictwie, należy postulować rozważne jej stosowanie.

ANNA KABZA
(Aplikant w Krajowej Szkole
Sądownictwa i Prokuratury)