



MINISTER
INWESTYCJI I ROZWOJU

Warszawa, maja 2018 r.

DAB-VII.053.2.2018.KO

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację nr 21395 Pana Posła Krzysztofa Michałkiewicza dotyczącą występowania w ewidencji gruntów i budynków nieruchomości o nieustalonym właścicielu, przedstawiam poniższe wyjaśnienia.

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne¹ w art. 2 pkt 8 definiuje ewidencję gruntów i budynków (kataster nieruchomości) jako system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami. Zakres informacyjny, podmioty zobligowane do współpracy z organami prowadzącymi ewidencję gruntów i budynków oraz tryby i procedury aktualizacji tej ewidencji określone zostały w rozdziale 4 ww. ustawy. Organizację i strukturę ewidencji gruntów i budynków określa natomiast rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków².

Powyższe przepisy, a także ugruntowana doktryna jednoznacznie określają charakter ewidencji gruntów i budynków jako zbioru informacji odzwierciedlających udokumentowany stan faktyczny i prawny nieruchomości oraz budynków. Dane gromadzone w tej ewidencji nie rozstrzygają natomiast w przedmiocie własności nieruchomości, a organy prowadzące te ewidencje nie posiadają uprawnień do samodzielnego decydowania o uznaniu prawa własności do nieruchomości.

Wpisy w tym rejestrze mają zatem charakter deklaratoryjny, a nie konstytutywny, a prowadzący ten rejestr starosta może ujawniać w nim właścicieli nieruchomości jedynie w przypadku przedłożenia stosownych dokumentów, na podstawie których jednoznacznie można stwierdzić stan prawny nieruchomości, bez względu na to, czy dokument ten (tytuł własności) będzie wynikiem obrotu nieruchomościami, postępowania administracyjnego czy postępowania cywilnego.

Należy w tym miejscu wskazać na przepisy ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece³, które stanowią, że księgi wieczyste prowadzi się w celu ustalenia stanu prawnego nieruchomości, a stan prawny ujawniony w księgach wieczystych objęty jest rękojmią wiary publicznej. W przypadku niezgodności stanu ujawnionego w księdze wieczystej ze stanem rzeczywistym to treść

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 2101, z późn. zm. - dalej ustawa Prawo geodezyjne i kartograficzne.

² Dz. U. z 2016 r. poz. 1034, z późn. zm. - dalej rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1007, z późn. zm.

księgi wieczystej przesądza o uprawnieniach do nieruchomości. Ponadto, w księgach wieczystych, dane z ewidencji gruntów i budynków są wykorzystywane jedynie w zakresie oznaczenia nieruchomości.

Biorąc pod uwagę powyższe należy zatem stwierdzić, że ewidencja gruntów i budynków nie może stanowić obowiązującego i jedyne źródła informacji o stanie prawnym nieruchomości. Dane te powinny być zawsze weryfikowane z innymi dokumentami, źródłami informacji potwierdzającymi występowanie rzeczywistych praw do nieruchomości. Takie badanie powinno zostać również przeprowadzone w toku postępowania dotyczącego wydania pozwolenia na budowę. Obowiązek ten, w ramach ustalenia kręgu podmiotów, które powinny w tym postępowaniu występować w charakterze stron, spoczywa na właściwym miejscowo staroście/prezydencie miasta na prawach powiatu albo wojewodzie prowadzącym dane postępowanie. Dlatego też, jak słusznie zauważył Pan Minister, organy prowadzące postępowanie administracyjne, w tym w przedmiocie pozwolenia na budowę, nie mogą ograniczyć się do wpisów figurujących w ewidencji gruntów i budynków ustalając krąg stron postępowania. Powyższy nakaz wynika wprost z zasady prawdy obiektywnej, wyrażonej w art. 7 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego⁴, zgodnie z którą organy w toku postępowania stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmując wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.

W związku z tym, że wpisy w ewidencji gruntów i budynków nie przesądzają o prawie do dysponowania daną nieruchomością, nie można uznać, że działania organów administracji geodezyjnej i kartograficznej w ramach prowadzenia tej ewidencji rozwiążą problem nieuregulowanych stanów prawnych. W tym miejscu należy również podkreślić, że zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne w ewidencji gruntów i budynków, w przypadku gruntów dla których ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów nie można ustalić ich właścicieli, **wykazuje się osoby lub inne podmioty, które władają tymi gruntami na zasadach samoistnego posiadania.**

Ponadto ewentualne dokonanie przez właściwy organ wpisów w ewidencji gruntów i budynków w zakresie podmiotu władającego działką gruntu nie może być traktowane jako remedium na brak możliwości uregulowania określonego stanu prawnego nieruchomości w drodze postępowania cywilnego o jej zasiedzenie. Zaproponowanie podobnego rozwiązania stanowiłoby wyłom w obowiązującym systemie dotyczącym obrotu nieruchomościami i regulowania stanów prawnych.

Odnosząc się do kwestii działek pod rowami i innymi urządzeniami melioracji wodnych, uprzejmie informuję, że problematyka ta była już w latach 2010 – 2013 kilkakrotnie przedmiotem interpelacji poselskich. Interpelacje te dotyczyły przede wszystkim kwestii odpowiedzialności za utrzymanie urządzeń melioracji wodnej zlokalizowanych na nieruchomościach o nieuregulowanym stanie prawnym. Z udzielanych odpowiedzi wynika jednoznaczne podejście do przedmiotowej kwestii, zgodnie z którym grunty zajęte pod urządzenia melioracji wodnych szczegółowych nie stanowią odrębnych nieruchomości rolnych w rozumieniu art. 46 Kodeksu cywilnego, a są jedynie ich częścią, użytkiem gruntowym ze wszystkimi skutkami związanymi ze sposobem ich oznaczania i wykazywania w rejestrach publicznoprawnych, tj. ewidencji gruntów i budynków oraz księgach wieczystych.

W związku z powyższym wydzielenie działki z rowem stanowiącym urządzenie melioracji wodnych szczegółowych nie oznaczało, że działka taka stała się odrębną nieruchomością. Zgodnie z orzecnictwem⁵ rowy melioracyjne, jeżeli nie zostały wyłączone lub inaczej nabyte przez Skarb Państwa należą do nieruchomości, przez które są przeprowadzone jeżeli faktycznie graniczą z tymi nieruchomościami, albo do każdej z tych nieruchomości w odpowiedniej części – zgodnie ze stanem prawnym granic nieruchomości.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, z późn. zm.

⁵ III SA/Lu 484/13, II SA/Lu 555/16.

Powyższe relacje są badane indywidualnie w każdym z przypadków, m.in. w ramach modernizacji gruntów i budynków, jaką obowiązane są przeprowadzać organy administracji geodezyjnej i kartograficznej prowadzące powiatowy zasób geodezyjny i kartograficzny.

Mając powyższe na względzie, należy podkreślić, że ewidencja gruntów i budynków nie jest rejestrem publicznym rozstrzygającym o prawach do nieruchomości. Co za tym idzie, zapisy ewidencji w tym zakresie nie mogą stanowić bezwzględnej i jedynej podstawy ustalenia przez organ stron postępowania administracyjnego. W odniesieniu natomiast do rowów melioracyjnych wydzielonych jako odrębne działki, należy przyjąć, iż istnieją procedury umożliwiające korygowanie zapisów ewidencji gruntów i budynków w tym zakresie, jednakże nie wywierają one jednak żadnych skutków w sferze praw do przedmiotowych nieruchomości.

Niemniej jednak, biorąc pod uwagę, że podniesiona przez Pana Ministra problematyka jest pierwszym sygnałem wskazującym na możliwość generowania utrudnień dla procesu inwestycyjnego, wystąpiłem do Głównego Geodety Kraju z prośbą o przeanalizowanie skali zjawiska. Wyniki analizy przeprowadzonej przez Głównego Geodetę Kraju zostaną przekazane Panu Ministrowi niezwłocznie po jej zakończeniu.

Z poważaniem,

Z up. Ministra
Artur Soboń
Sekretarz Stanu
(podpisano elektronicznie)