



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-653259-IV/10/ZA

00-090 Warszawa Tel. centr. 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 22 827 64 53

Warszawa, 25.06.2012 r.

Pan Michał Boni
Minister Administracji
i Cyfryzacji

Szanowny Panie Ministrze

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi obywateli wskazujące na brak przepisów nakazujących informowanie ich o dokonanych z urzędu zmianach wpisów odnoszących się do ich nieruchomości w ewidencji gruntów i budynków. W ocenie Rzecznika zarzuty te są uzasadnione, bo obecnie obowiązujące przepisy prawne nie gwarantują odpowiedniego informowania właścicieli nieruchomości o przeprowadzanych zmianach w ewidencji.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm.) ewidencja gruntów obejmuje informacje dotyczące ich położenia, granic, powierzchni, rodzaje użytków, ich klasy i oznaczenia założonych ksiąg wieczystych lub zbioru dokumentów oraz podaje się w niej właściciela. Dla zapewnienia aktualności danych zawartych w tej ewidencji art. 22 ust. 2 tej ustawy nakazuje właścicielom i władającym nieruchomością zgłaszanie właściwemu staroście wszelkich zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków. Z przepisem tym skorelowana jest norma zawarta w art. 23 tej ustawy, która zobowiązuje właściwe organy administracji, sądy i kancelarie notarialne do przesyłania staroście odpisów prawomocnych decyzji i orzeczeń oraz odpisów aktów notarialnych, z których wynikają zmiany danych objętych ewidencją gruntów i budynków. Zasady prowadzenia ewidencji gruntów i wprowadzania w niej zmian reguluje rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów

i budynków (Dz.U. Nr 38, poz. 454) dalej jako Rozporządzenie. Zgodnie z przepisami Rozporządzenia wprowadzenie zmian danych ewidencyjnych może nastąpić w dwojakim trybie. Po pierwsze w trybie czynności materialno-technicznej w postaci wprowadzenia do bazy danych zmiany na podstawie udokumentowanego zgłoszenia (art. 22 ust. 2 i 3 Prawa geodezyjnego i kartograficznego w zw. z §46 ust. 1 i 2 Rozporządzenia), po drugie w formie decyzji administracyjnej, gdy aktualizacja operatu wymaga przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego lub uzyskania dodatkowych dowodów (§47 ust. 3 Rozporządzenia) i wówczas starosta przeprowadza postępowanie administracyjne, które kończy się wydaniem decyzji administracyjnej.

W przypadku wprowadzania zmian w ewidencji w drodze decyzji administracyjnej prawo właściciela do informacji o postępowaniu dotyczącym jego nieruchomości jest zagwarantowane szerokim zakresem obowiązku informowania stron przewidzianym przez ustawę z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (t. jedn. Dz. U. z 2000 roku, Nr 98, poz. 1071 ze zm.). Zgodnie bowiem z art. 61 §4 k.p.a. organy administracji publicznej mają obowiązek zawiadomienia o wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron wszystkie osoby będące stronami w sprawie. Na mocy art. 10 § 1 k.p.a. organy administracji publicznej przed wydaniem decyzji muszą także umożliwić stronom postępowania wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Wreszcie art. 109 § 1 k.p.a. zobowiązuje organy administracji do doręczania decyzji stronom na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Natomiast w przypadku aktualizacji operatu ewidencyjnego dokonywanej w trybie czynności materialno-technicznej nie stosuje się przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Brak jest również regulacji szczególnych, które przewidywałyby obowiązek informowania właścicieli nieruchomości chociażby o dokonanej zmianie w zapisach ewidencji gruntów. Należy bowiem zwrócić uwagę, iż § 49 ust. 1 Rozporządzenia nie przewiduje obowiązku zawiadomienia o dokonanych zmianach właścicieli lub władających nieruchomościami, jeżeli nie są podmiotami zgłaszającymi wprowadzane zmiany. Przepis ten bowiem zobowiązuje jedynie do powiadamiania osób i jednostek organizacyjnych, na których wniosek lub zgłoszenie zmiana została wprowadzona, co w przypadku aktualizacji dokonywanej w oparciu o nadesłane przez sądy lub organy administracji dokumenty oznacza powinność powiadamiania tylko tych organów. Literalna i systemowa wykładnia tego przepisu prowadzi do wniosku, iż

zawiadamianie właścicieli lub władających o przeprowadzonej zmianie nie jest obowiązkiem starostów prowadzących ewidencję. W orzecznictwie sądów administracyjnych na tle § 49 ust. 1 omawianego rozporządzenia wyrażono, co prawda stanowisko, iż przepis ten nie może być interpretowany w sposób „*wyłączający informowanie właściciela gruntu o dokonanej przez organ z urzędu, w ramach aktualizacji ewidencji, zmianie danych lub oznaczeń dotyczących jego nieruchomości*” (zob. wyrok .Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 15 grudnia 2009 r., III SA/Gd 417/09, LEX nr 583231), jednakże na podstawie tego jednego orzeczenia trudno jest wnioskować o ukształtowaniu się w orzecznictwie funkcjonalnej wykładni tego przepisu prowadzącej do nadania mu treści istotnie odbiegającej od jego literalnego sformułowania. Rzecznikowi Praw Obywatelskich znane zaś są ze skarg obywateli sytuacje, gdy właściciele nieruchomości nie byli zawiadomieni o wprowadzonych zmianach w ewidencji gruntów, a wiedzę o tych zmianach powzięli nawet po kilku latach od dokonanej zmiany, co bardzo utrudniało im możliwość zakwestionowania zmian, jeżeli zostały one dokonane w sposób wadliwy. Można więc przypuszczać, iż starostowie prowadzący ewidencję gruntów i budynków opierają się raczej na literalnej wykładni przepisu i w wielu przypadkach nie informują z urzędu właścicieli nieruchomości o wprowadzonych zmianach.

Należy zaś zwrócić uwagę na to, że zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków stanowią podstawę między innymi planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych. Brak wiedzy o dokonanych zmianach może więc chociażby skutkować błędnym oznaczeniem nieruchomości we wnioskach o przyznanie dotacji bezpośrednich do produkcji rolnej, co może prowadzić do przyznania ich w pomniejszonej wysokości. Rzecznik wskazuje także, iż w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że podstawę wymiaru podatków stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków i wyłącznie na tych danych mogą opierać się organy podatkowe w celu ustalenia wysokości zobowiązań podatkowych (zob. wyroki NSA w Warszawie z dnia: 14 września 2011 r., II FSK 533/10, LEX nr 965062 i 19 kwietnia 2011 r., I OSK 959/10, LEX nr 990307).

Rzecznik chciałby także zwrócić uwagę, iż nawet w przypadku przeprowadzenia zmian w ewidencji gruntów dokonywanych w trybie czynności materialno-technicznej na

podstawie dokumentów wskazanych w art. 23 omawianej ustawy nie zawsze można twierdzić, iż właściciele nieruchomości mają wiedzę o zmianach stanu faktycznego czy prawnego tych nieruchomości wynikających z postępowań sądowych czy administracyjnych, a podlegających ujawnieniu w ewidencji gruntów i budynków.

Przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. nr 43, poz. 296 ze zm.) dopuszczają bowiem możliwość pozostawienia pisma sądowego w aktach ze skutkiem doręczenia w przypadku niepowiadomienia sądu o zmianie miejsca zamieszkania (art. 136 §2 k.p.c.) bądź niemożności doręczenia pisma w sposób zwykły lub zastępczy (art. 139 §3 k.p.c.). Także orzeczenia sądowe nie są co do zasady doręczane stronom z urzędu, z wyjątkiem strony działającej bez adwokata, radcy prawnego lub rzecznika patentowego, która na skutek pozbawienia wolności była nieobecna przy ogłoszeniu wyroku (art. 327 §2 k.p.c.).

Także w postępowaniu administracyjnym nie zawsze stronom doręcza się zapadłe w nim decyzje administracyjne. Świadczy o tym treść art. 49 k.p.a., który w sytuacjach przewidzianych przepisami szczególnymi dopuszcza możliwość zawiadomienia o decyzjach i innych czynnościach organów administracji publicznej przez obwieszczenie lub w inny zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości sposób publicznego ogłoszenia. Jako przykłady takich przepisów szczególnych można wskazać chociażby art. 7 ust. 3 i 4 oraz art. 28 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (tekst jedn.: Dz. U. z 2003 r. Nr 178, poz. 1749 ze zm.), art. 8 ust. 6 ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (Dz. U. Nr 28, poz. 169 ze zm.) oraz art. 94 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.).

Także w postępowaniach prowadzonych na podstawie ustaw poświęconych zasadom realizacji określonego typu inwestycji infrastrukturalnych ustawodawca przewidział co do zasady informowanie o zapadłych decyzjach w drodze obwieszczenia oraz indywidualnego zawiadamiania właścicieli i użytkowników wieczystych o miejscu, gdzie mogą się oni zapoznać z treścią tych decyzji (art. 11f ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t. jedn. Dz. U. z 2008 r., nr 193, poz. 1194 ze zm.), art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (t. jedn. Dz. U. z 2010 r., Nr 26, poz. 133 ze zm.), art. 7 ust. 1 w zw. z art. 10 ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach

przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz. U. Nr 42, poz. 340 ze zm.)).

W sytuacjach uregulowanych wyżej wskazanymi przepisami właściciel lub inna osoba władająca nieruchomością może nie mieć wiedzy, jakie konkretnie zmiany stanu prawnego lub faktycznego podlegające ujawnieniu w ewidencji gruntów i budynków nastąpiły w odniesieniu do jego nieruchomości, a wobec wprowadzenia ich do tej ewidencji bez zawiadomienia go o dokonanych zmianach - posługiwać się danymi niezgodnymi z aktualnymi wpisami w tej ewidencji, co naraża go na różnego rodzaju konsekwencje prawne.

Ze względu na powyższe, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t. jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) wnoszę o podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do uchwalenia przepisów prawnych zapewniających informowanie podmiotów wykazanych w ewidencji gruntów i budynków jako właściciele lub władający nieruchomościami o zmianach dokonywanych w tej ewidencji w odniesieniu do tych nieruchomości, niezależnie od trybu, w którym są one podejmowane.

Z przeze mnie

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich