

EWIDENCJA GRUNTÓW I BUDYNKÓW

Zagadnienia materialne i procesowe

Dariusz Felcenloben

EWIDENCJA GRUNTÓW I BUDYNKÓW

Zagadnienia materialne i procesowe

Dariusz Felcenloben

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 1 lutego 2022 r.

Recenzent

Dr hab. Monika A. Król, prof. UŁ

Wydawca

Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący

Kinga Zając

Opracowanie redakcyjne

JustLuk

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

The logo for 'prawolubni' features the word in a lowercase, serif font. A decorative flourish is positioned below the text, consisting of a horizontal line with a small heart shape at its center.

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujmy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2022

ISBN 978-83-8246-988-2

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	15
Wprowadzenie	21
Rozdział 1	
Kataster nieruchomości w Polsce w okresie międzywojennym	33
1. Podstawy prawne prowadzenia katastru nieruchomości	33
2. Prowadzenie katastru na terenach byłego zaboru austriackiego	35
3. Prowadzenie katastru na terenach byłego zaboru pruskiego	38
4. Prowadzenie katastru na terenach byłego zaboru rosyjskiego	41
5. Zasady rozgraniczania gruntów objętych reformą rolną	42
Rozdział 2	
Kataster nieruchomości po drugiej wojnie światowej	52
1. Pierwsze próby wprowadzenia jednolitego katastru nieruchomości w Polsce	52
2. Uproszczona ewidencja gruntów – społeczna klasyfikacja gruntów	54
3. Podstawy założenia jednolitej ewidencji gruntów i budynków	56
4. Regulacje prawne ustalające zasady prowadzenia ewidencji gruntów i budynków	70
Rozdział 3	
Dokumenty stanowiące podstawę regulacji stanów prawnych nieruchomości przejmowanych przez Skarb Państwa w ramach reformy rolnej oraz nacjonalizacji gospodarki narodowej	76
1. Akt nadania ziemi wydawany w trybie dekretu z 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej	76
2. Akt nadania ziemi i orzeczenie o jego wykonaniu wydawane w trybie dekretu z 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziemi Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska	94

3. Akt nadania gospodarstwa rolnego wydawany w trybie dekretu z 6.09.1951 r. o ochronie i uregulowaniu własności osadniczych gospodarstw chłopskich na obszarze Ziemi Odzyskanych	100
4. Przejęcie na własność Skarbu Państwa gruntów opuszczonych i poniemieckich	103
5. Nacjonalizacja nieruchomości w trybie art. 39 ust. 1 i 3 ustawy z 14.07.1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach	109
6. Uwłaszczenie dzierżawców i posiadaczy nieruchomości na podstawie dekretu z 18.04.1955 r. o uwłaszczeniu i o uregulowaniu innych spraw, związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym	112
7. Akt własności ziemi wydany w trybie ustawy z 26.10.1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych	114

Rozdział 4

Charakterystyka istniejącego modelu ewidencji gruntów i budynków	125
1. Definicja legalna pojęcia ewidencji gruntów i budynków	125
2. Pojęcie systemu informacyjnego	126
3. Opis istniejącego modelu ewidencji gruntów i budynków	130
3.1. Pojęcie modelu baz danych	130
3.2. Specyfikacja pojęciowego modelu baz danych ewidencji gruntów i budynków	134

Rozdział 5

Zadania i funkcje ewidencji gruntów i budynków	138
1. Zadania ewidencji gruntów i budynków	138
2. Funkcje katastru nieruchomości	147
2.1. Uwagi wprowadzające	147
2.2. Funkcja ewidencyjna	148
2.3. Funkcja informacyjno-ustalająca	149
2.4. Funkcja kontrolna i ochronna	154
2.5. Funkcja fiskalno-podatkowa	156
2.5.1. Uwagi ogólne	156
2.5.2. System podatkowy w Polsce	156
2.5.3. Zakres związania organu podatkowego danymi z ewidencji gruntów i budynków	161
2.6. Funkcja integracyjna – referencyjna	175
3. Zasady prowadzenia katastru nieruchomości oraz domniemania faktyczne i prawne z niego wynikające	179
3.1. Uwagi wprowadzające	179
3.2. Zasada jawności formalnej operatu ewidencyjnego	182
3.3. Domniemania prawne wynikające z przyjętych zasad prowadzenia katastru nieruchomości	184
3.3.1. Uwagi ogólne	184

3.3.2. Zasada znajomości wpisów	189
3.3.3. Zasada prawdziwości wpisów oraz zasada wiarygodności ewidencji gruntów i budynków	191

Rozdział 6

Wpis do katastru nieruchomości	198
1. Istota wpisu do katastru nieruchomości	198
2. Rodzaje wpisów	203
2.1. Wprowadzenie	203
2.2. Wpisy pierwotne i wtórne	203
2.3. Wpisy obligatoryjne i fakultatywne	204
2.4. Wpisy deklaratoryjne i o charakterze ustalającym	205
2.5. Wpisy konwalidujące	207
2.6. Wpisy, których skuteczność jest uzależniona od ich ogłoszenia	208
2.7. Wpisy niedopuszczalne, bezprawne i błędne	208
3. Przedmiot wpisu w katastrze nieruchomości	210

Rozdział 7

Źródła danych ewidencyjnych i ich charakter	214
1. Uwagi wprowadzające	214
2. Pojęcie dokumentu stanowiącego podstawę wpisu w ewidencji gruntów i budynków	216
3. Akt normatywny jako samoistna podstawa wpisu	219
4. Akty normatywne, które dla wywołania określonych w nich skutków prawnych wymagają potwierdzenia w ustalonej prawem formie	224
5. Księgi wieczyste	233
6. Odpisy aktów notarialnych	234
7. Decyzje administracyjne	236
8. Orzeczenia sądowe	244
9. Dokumentacja architektoniczno-budowlana	245
10. Materiały zasobu – dokumentacja geodezyjna przyjęta do zasobu geodezyjnego i kartograficznego	247
11. Inne dokumenty	250

Rozdział 8

Zasady aktualizacji informacji o danych ewidencyjnych	251
1. Uwagi ogólne	251
2. Aktualizacja danych ewidencyjnych z urzędu	253
3. Aktualizacja danych ewidencyjnych na wniosek	257
4. Aktualizacja danych ewidencyjnych w drodze czynności materialno- -technicznej	259
5. Aktualizacja danych w drodze decyzji administracyjnej	262

6. Forma odmowy wszczęcia z urzędu postępowania w sprawie aktualizacji operatu ewidencyjnego na podstawie materiałów zasobu i wykrycia błędnych informacji	265
7. Zgłoszenie zmian danych ewidencyjnych	266
8. Zawiadomienie o dokonanych zmianach w ewidencji gruntów i budynków	273
9. Modernizacja ewidencji gruntów i budynków	275
10. Prowadzenie ewidencji gruntów na terenach zamkniętych	281
11. Ujawnienie w ewidencji gruntów osób, które władają gruntami na zasadach samoistnego posiadania	285

Rozdział 9

Obiekty ewidencyjne wykazywane w katastrze nieruchomości	293
1. Uwagi ogólne	293
2. Działka ewidencyjna	295
2.1. Pojęcie działki ewidencyjnej	295
2.2. Oznaczenie działki ewidencyjnej w bazach danych ewidencji gruntów i budynków	298
3. Punkt graniczny działki ewidencyjnej	301
4. Pojęcie konturu użytku gruntowego, konturu klasyfikacyjnego	303
5. Budynek	305
5.1. Pojęcie budynku w rozumieniu przepisów Prawa geodezyjnego i kartograficznego	305
5.2. Zasady ujawniania budynków w operacie ewidencyjnym	314
5.2.1. Uwagi wprowadzające	314
5.2.2. Budynki podlegające geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej	314
5.2.3. Budynki w budowie	319
5.3. Budynek czy budowla	326
5.4. Pojęcie budynku mieszkalnego	328
5.5. Rodzaje zabudowy i rodzaje budynków	333
5.6. Dane ewidencyjne dotyczące budynku wykazywane w operacie ewidencyjnym	337
5.6.1. Uwagi wprowadzające	337
5.6.2. Identyfikator budynku	338
5.6.3. Numeryczny opis konturu budynku	339
5.6.4. Rodzaj budynku według KŚT	341
5.6.5. Liczba kondygnacji naziemnych i podziemnych	348
5.6.6. Pole powierzchni zabudowy	349
5.6.7. Łączne pole powierzchni użytkowej	351
5.7. Łączne pole powierzchni użytkowej	351
6. Lokal	355
6.1. Pojęcie lokalu jako odrębnej nieruchomości	355
6.2. Nieruchomość wspólna	363

6.3. Sposoby ustanawiania odrębnej własności lokali	368
6.4. Podział nieruchomości wspólnej	370
6.4.1. Podział nieruchomości gruntowej	370
6.4.2. Podział części wspólnych budynku	371
6.5. Podział lokalu	375
6.6. Ustanie odrębnej własności lokali	381
6.7. Dane ewidencyjne lokalu wykazywane w katastrze nieruchomości i zasady ich aktualizacji	383

Rozdział 10

Źródła informacji stanowiących podstawę ustalenia przeznaczenia terenu, sposobów jego zagospodarowania i rodzajów zabudowy	385
1. Uwagi wprowadzające	385
2. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego	385
3. Zasady oznaczania przeznaczenia terenu w planie miejscowym	390
4. Decyzja o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu	393
5. Ustalenia planu miejscowego a zapisy w ewidencji gruntów i budynków ...	402

Rozdział 11

Gleboznawcza klasyfikacja gruntów rolnych i leśnych	404
1. Pojęcie gleboznawczej klasyfikacji gruntów i cele, jakim ona służy	404
2. Przedmiot postępowania w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów	409
3. Przebieg postępowania administracyjnego	415
3.1. Uwagi ogólne	415
3.2. Upoważnienie klasyfikatora	419
3.3. Przebieg czynności klasyfikacyjnych	422
3.3.1. Uwagi wprowadzające	422
3.3.2. Zawiadomienie stron	423
3.3.3. Opracowanie projektu ustalenia klasyfikacji i jego wyłożenie do publicznego wglądu	427
3.3.4. Wydanie decyzji o ustaleniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów lub odmowie jej ustalenia	428

Rozdział 12

Pojęcie nieruchomości i granic własności	435
1. Pojęcie nieruchomości w ujęciu materialnym i formalnym	435
2. Granice prawa własności	441
3. Pojęcie granic prawnych nieruchomości gruntowych	446

Rozdział 13

Pojęcie nieruchomości rolnej i gospodarstwa rolnego	455
1. Pojęcie nieruchomości rolnej w ujęciu prawa cywilnego	455
2. Pojęcie gospodarstwa rolnego w ujęciu prawa cywilnego	458

3. Pojęcie gruntów rolnych i gospodarstwa rolnego w rozumieniu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego	464
4. Pojęcie gospodarstwa rolnego w rozumieniu innych ustaw	470
4.1. Gospodarstwo rolne w rozumieniu ustaw podatkowych	470
4.2. Definicja gospodarstwa rolnego według regulacji o ubezpieczeniu społecznym rolników	472
5. Pojęcie gruntów rolnych i leśnych w rozumieniu ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych	474

Rozdział 14

Zasady zaliczania gruntów do poszczególnych użytków gruntowych	478
1. Podział gruntów na grupy i rodzaje użytków gruntowych	478
2. Grunty rolne	480
2.1. Grunty orne	480
2.1.1. Uwagi ogólne	480
2.1.2. Grunty orne poddane stałej uprawie mechanicznej mającej na celu produkcję rolniczą lub ogrodniczą	480
2.1.3. Grunty orne zajęte pod plantacje, szkółki i ogrody działkowe	485
2.1.4. Grunty orne zajęte pod urządzenia i budowle wspomagające produkcję rolniczą lub ogrodniczą i położone poza działką siedliskową	491
2.1.5. Grunty orne ugorowane i odłogowane	491
2.2. Sady	494
2.3. Łąki trwałe i pastwiska trwałe	498
2.4. Grunty rolne zabudowane	502
2.4.1. Uwagi ogólne	502
2.4.2. Pojęcie działki siedliskowej i jej oznaczenie w katastrze nieruchomości	505
2.4.3. Pojęcie zabudowy zagrodowej	507
2.4.4. Zabudowa zagrodowa jako element działki siedliskowej	511
2.5. Grunty zadrzewione i zakrzewione	515
2.6. Grunty pod stawami	517
2.7. Grunty pod rowami	521
2.8. Nieużytki	523
2.8.1. Definicja pojęcia nieużytku w ujęciu chronologicznym	523
2.8.2. Wykładnia normatywnego pojęcia nieużytku	525
2.8.3. Nieużytek jako część nieruchomości rolnej	529
3. Grunty leśne	531
3.1. Uwagi ogólne	531
3.2. Lasy	532
3.2.1. Wykładnia normatywnego pojęcia lasu w rozumieniu ustawy o lasach	532

3.2.2. Dokumenty określające zasady prowadzenia gospodarki leśnej stanowiące podstawę aktualizacji wpisów w ewidencji gruntów i budynków	548
3.2.3. Zmiana użytku leśnego na rolny w trybie art. 13 u.l.	554
3.3. Grunty zadrzewione i zakrzewione	555
4. Grunty zabudowane i zurbanizowane	556
4.1. Uwagi ogólne	556
4.2. Działka budowlana	557
4.2.1. Uwagi wprowadzające	557
4.2.2. Pojęcie działki budowlanej	558
4.2.3. Powierzchnia gruntów podlegająca wyłączeniu w związku z planowaną zabudową działki budowlanej	564
4.2.4. Zasady oznaczania w ewidencji gruntów i budynków konturu terenów zabudowanych i zurbanizowanych (działki budowlanej)	567
4.3. Działka letniskowa	572
4.3.1. Pojęcie działki letniskowej	572
4.3.2. Pojęcie budynku rekreacji indywidualnej	573
4.3.3. Oznaczenie domku letniskowego i działki gruntu, na której jest on usytuowany, w ewidencji gruntów i budynków	576
4.3.4. Pojęcie domu letniskowego na potrzeby ustaw podatkowych	577
4.3.5. Dopuszczalność sytuowania domków letniskowych w granicach zabudowy mieszkaniowej i zagrodowej	578
4.4. Tereny mieszkaniowe	581
4.5. Tereny przemysłowe	591
4.6. Inne tereny zabudowane	592
4.7. Zurbanizowane tereny niezabudowane lub w trakcie zabudowy	594
4.8. Tereny rekreacyjno-wypoczynkowe	598
4.9. Użytki kopalne	601
4.9.1. Wykładnia normatywnego pojęcia użytku kopalnego	601
4.9.2. Koncesjonowanie działalności związanej z wydobywaniem kopalin	606
4.9.3. Wydobywanie kopaliny na własne potrzeby	606
4.9.4. Rekultywacja gruntów poeksploatacyjnych jako warunek zmiany oznaczenia użytku kopalnego	608
4.9.5. Ewolucja pojęcia użytków kopalnych	610
4.10. Tereny komunikacyjne	614
4.10.1. Drogi – działka drogowa	614
4.10.1.1. Uwagi wprowadzające	614
4.10.1.2. Zasady oznaczania dróg w ewidencji gruntów i budynków	614

4.10.1.3. Pojęcie drogi publicznej	616
4.10.1.4. Pojęcie drogi wewnętrznej	618
4.10.1.5. Pojęcie pasa drogowego i drogi	619
4.10.1.6. Droga rowerowa	624
4.10.1.7. Drogi transportu rolnego i drogi leśne	627
4.10.2. Tereny kolejowe	630
4.10.3. Inne tereny komunikacyjne	634
4.10.3.1. Uwagi wprowadzające	634
4.10.3.2. Porty lotnicze oraz budowle i urządzenia służące komunikacji lotniczej	634
4.10.3.3. Urządzenia portowe, przystanie, budowle i urządzenia służące komunikacji wodnej	635
4.10.3.4. Budowle i urządzenia kolei linowych	637
4.10.3.5. Torowiska tramwajowe poza pasami ulic i dróg, a także obiekty i urządzenia związane z komunikacją miejską	638
4.10.3.6. Urządzone parkingi poza lasami państwowymi	640
4.10.3.7. Wały ochronne wód przystosowane do ruchu kołowego	642
4.10.4. Grunty przeznaczone pod budowę dróg publicznych lub linii kolejowych	644
5. Grunty pod wodami	647
5.1. Grunty pod morskimi wodami wewnętrznymi	647
5.2. Grunty pod wodami płynącymi i stojącymi	648
5.2.1. Podstawowe pojęcia	648
5.2.2. Pojęcie gruntów pod wodami	649
5.2.3. Pojęcie działki ewidencyjnej (gruntu) pod wodami	651
6. Tereny różne oznaczone symbolem „Tr”	655

Rozdział 15

Ochrona gruntów rolnych i leśnych	656
1. Uwagi ogólne	656
2. Pojęcie wyłączenia gruntów z produkcji rolnej lub leśnej	657
3. Zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolne i nieleśne	662
3.1. Uwagi wprowadzające	662
3.2. Zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów w procedurze opracowania planu miejscowego	663
3.3. Dopuszczalność zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych decyzją o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu	666
4. Decyzja o wyłączeniu gruntów z produkcji rolnej lub leśnej	673

5. Należności, opłaty roczne oraz sankcje za niezgodne z prawem wyłączenie gruntów z produkcji	677
6. Rekultywacja gruntów na potrzeby rolnictwa i leśnictwa	680

Rozdział 16

Zasady i forma udostępniania danych z operatu ewidencyjnego	688
1. Uwagi ogólne	688
2. Wydawanie danych w formie wypisów i wyrysów	690
3. Wydawanie dokumentów uzasadniających wpisy do baz danych ewidencji gruntów i budynków	692
4. Wydawanie danych w formie zaświadczenia	694
5. Ustawowe ograniczenia jawności formalnej danych ewidencyjnych – wykładnia normy art. 24 ust. 5 p.g.k.	703
6. Forma odmowy wydania informacji zawierających dane o podmiotach ewidencyjnych	718
7. Zasady nieodpłatnego udostępniania danych w formie wypisów i wyrysów	722
8. Zasady nieodpłatnego udostępnienia baz danych podmiotom realizującym zadania publiczne	725
8.1. Uwagi wprowadzające	725
8.2. Wniosek o udostępnienie danych na potrzeby realizacji zadań publicznych	729
8.3. Pojęcie zadania publicznego	731
8.4. Formy powierzenia realizacji zadania publicznego	734
8.5. Pojęcie danych niezbędnych do realizacji zadania publicznego i ich zakres	736
8.6. Wydawanie danych za pomocą środków komunikacji elektronicznej	739
8.7. Zasady udostępniania danych komornikom	742
8.8. Przesłanki i forma odmowy udostępnienia danych ewidencyjnych podmiotowi realizującemu zadania publiczne	747
9. Zasady rozpatrywania wniosków o udostępnienie danych z operatu ewidencyjnego składanych w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej	749

Rozdział 17

Zasady ustalania przebiegu granic działek ewidencyjnych	758
1. Charakter czynności ustalenia granic działek ewidencyjnych	758
1.1. Uwagi ogólne	758
1.2. Zawiadomienie o planowanych czynnościach ustalania przebiegu granic działek ewidencyjnych	764
1.3. Kryteria ustalania przebiegu granic działek ewidencyjnych	777

2. Identyfikacja przebiegu granicy działek ewidencyjnych pomiędzy gruntami zajętych przez wodę płynącą a gruntami do nich przyległymi 779

Rozdział 18

Zasady ustalania linii brzegu cieków naturalnych, jezior i innych

naturalnych zbiorników wodnych	785
1. Zakres przedmiotowy postępowania w sprawie ustalenia linii brzegu	785
2. Pojęcie linii brzegu	788
3. Kryteria wyznaczania linii brzegu	790
4. Podmioty uprawnione do złożenia wniosku w sprawie ustalenia linii brzegu	793
5. Decyzja administracyjna w sprawie ustalenia linii brzegu i skutki prawne z niej wynikające	797
6. Dokumenty stanowiące podstawę aktualizacji informacji o gruntach pod naturalnymi wodami płynącymi i stojącymi	802

Rozdział 19

Koncepcja przyszłego wielowymiarowego katastru nieruchomości

w Polsce	807
1. Założenia wstępne	807
2. Propozycja zmiany istniejącego systemu w rejestracji praw do wyodrębnionych ewidencyjnie obiektów przestrzennych	811
3. Pojęcie działki przestrzennej	813
4. Rejestrowanie odrębnej własności obiektów budowlanych i ustanawianie praw do ich użytkowania	817
5. Proponowane metody wyodrębnienia i rejestracji obiektów przestrzennych w katastrze nieruchomości	820

Zakończenie	827
--------------------------	-----

Bibliografia	839
---------------------------	-----

WPROWADZENIE

I. Kataster nieruchomości to instytucja prawa, która od czasów najdawniejszych służyć miała zagwarantowaniu pewności w obrocie prawnym oraz spełnianiu potrzeb publicznych, związanym w szczególności z poborem podatków gruntowych. Utworzenie rejestrów nieruchomości spowodowało, że określona część powierzchni ziemi, odpowiednio oznaczona i ujawniona w prowadzonych księgach, nabierała cech właściwych dla rzeczy materialnej, przez co stawała się towarem o określonej wartości ekonomicznej, który mógł być przedmiotem zbycia lub zabezpieczenia wierzytelności pieniężnych. Zadania przypisane szeroko rozumianym rejestrom nieruchomości ewoluowały na przestrzeni wieków, ale najważniejsze z nich pozostały niezmiennie i są związane z ich funkcjami: ewidencyjną, informacyjną i fiskalną. Współczesny polski kataster nieruchomości definiowany jako referencyjny urzędowy rejestr publiczny ma do spełnienia szereg przypisanych mu ustawowo zadań. Z tego też powodu tak ważne jest, aby dane w nim zgromadzone były ujawniane w prowadzonych rejestrach w ramach ściśle ustalonych prawem procedur, zawierały kompletne i wiarygodne informacje oraz odpowiadały przyjętym standardom technicznym. Wiarygodność udostępnianych danych ewidencyjnych determinowana jest bowiem ich jakością, stanowiącą o wartości katastru.

Budowa i utrzymanie efektywnego systemu zarządzania nieruchomościami uzależnione są w dużej mierze od sprawności instytucji katastru nieruchomości, któremu ustawodawca przypisał określone zadania oraz wskazał jednoznacznie obszary, w których dane ewidencyjne w nim ujawnione stanowią winny podstawę ustalającą dla innych postępowań, prowadzonych zarówno w sferze tzw. administracji publicznej, jak i poza nią, odniesioną szerzej, np. do rynku nieruchomości i procesów z nim związanych.

Kataster nieruchomości, pojmowany jako rejestr publiczny, winien zapewnić unikalną identyfikację działek ewidencyjnych w przestrzeni i wraz z instytucją ksiąg wieczystych chronić własność, gwarantując każdemu właścicielowi poczucie pewności, w jakim obszarze przysługujące mu prawo może wykonywać. Pewność w obrocie stanowi bowiem ponadczasową wartość, która winna być chroniona ustawowo prawem. W tym też znaczeniu kataster nieruchomości stanowi ważną systemową instytucję

cych instytucji katastru nieruchomości z uwzględnieniem całego otoczenia prawnego, w którym rejestr ten funkcjonuje.

Celem pracy było w szczególności zbadanie spójności zdefiniowanego modelu ewidencji gruntów i budynków w odniesieniu do obowiązujących zasad postępowania administracyjnego i cywilnego, a także wykazanie, czy określone prawem materialnym normy w tym zakresie zapewniają utrzymanie aktualności zgromadzonych w nim danych ewidencyjnych, w odniesieniu do istniejących stanów tak faktycznych, jak i prawnych, a tym samym czy gwarantują przyjęcie domniemania wiarygodności tych danych, w szczególności w kontekście wykonywania zadań wskazanych w art. 21 ust. 1 p.g.k., przy realizacji których organy publiczne są nimi ustawowo związane.

Celem podjętych w pracy rozważań nie było zatem jedynie omówienie instytucji katastru nieruchomości przy uwzględnieniu poglądów doktryny i judykatury, lecz także wyjaśnienie mechanizmów funkcjonowania tej instytucji prawa poprzez wskazanie pojawiających się w praktyce problemów natury formalnej, wynikających m.in. z autonomicznego charakteru tego rejestru.

Zdaniem doktryny istotą analizy i oceny instytucji prawnej jest badanie jej efektywności, postrzeganej z różnych perspektyw³, w tym:

- 1) formalnej, zmierzającej do ustalenia skutków, jakie ona wywołuje, zachowań adresatów norm i przyczyn ewentualnej nieefektywności;
- 2) merytorycznej, zakładającej stopień spełnienia oczekiwanych norm i standardów w odniesieniu do istniejących możliwości technologicznych i zgłaszanych potrzeb w ujęciu porównawczym, mając przy tym na uwadze perspektywę wykraczającą poza ramy analizowanej instytucji.

Otoczenie instytucji prawnej ma, zdaniem Z. Ziemińskiego, istotne i przesądzające znaczenie przy badaniu jej efektywności i formułowaniu ocen stanowiących podstawę ewentualnych zmian⁴. Jeśli nie zna się skutków obowiązywania ustalonych norm definiujących instytucję prawną (np. kataster nieruchomości), to zgodzić wypada się z tezą, iż podejmowane decyzje reformujące tę instytucję mają jedynie charakter intuicyjny, pozbawione są bowiem formalnego i merytorycznego uzasadnienia.

W tym też kontekście dokonano analizy instytucji katastru nieruchomości, odnosząc ustalone prawem normy określające zasady jego funkcjonowania do skutków, jakie one wywołują w szeroko rozumianym otoczeniu, i praktyki ustalającej swego rodzaju wzorce akceptowanych zachowań. Przeprowadzona analiza służyć ma zatem wykazaniu, czy przepisy definiujące kataster nieruchomości określają tę instytucję w sposób zgodny z aktualnymi potrzebami i oczekiwaniem szeroko rozumianego jego otocze-

³ T. Stawecki, *Rejestry publiczne. Funkcje instytucji*, Warszawa 2005, s. 51.

⁴ Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa–Poznań 1983, s. 98–108.

Rozdział 2

KATASTER NIERUCHOMOŚCI PO DRUGIEJ WOJNIE ŚWIATOWEJ

1. Pierwsze próby wprowadzenia jednolitego katastru nieruchomości w Polsce

Prace koncepcyjne związane z budową katastru w Polsce podjęte zostały w 1947 r., kiedy to ukazał się dekret z 24.09.1947 r. o katastrze gruntowym i budynkowym¹, który jednak z uwagi na 3-letnie opóźnienie w wydaniu rozporządzenia Ministra Budownictwa z 6.12.1950 r. w sprawie postępowania przy organizacji, zakładaniu i prowadzeniu katastru budynkowego i gruntowego², jak też postępujący proces kolektywizacji wsi, a także brak jednolitej klasyfikacji gruntów nigdy nie wszedł w życie.

Zapisane w powyższym dekrete uregulowania prawne wprowadzały na terenach Polski jednolite zasady prowadzenia katastru gruntowego i budynkowego, który wzorowany był na obowiązujących w czasach zaborów rozwiązaniach katastru pruskiego i austriackiego³. W odróżnieniu od opracowanego w 1938 r. projektu aktu normatywnego regulującego problematykę polskiego katastru przyjęty w 1947 r. dekret jednoznacznie wskazywał i formalnie definiował powiązania i zależności tej instytucji z księgami wieczystymi, a także rozszerzał zakres danych gromadzonych w systemie o część dotyczącą ewidencji budynków.

W art. 2 dekretu zapisano, że instytucja katastru służyć miała:

- 1) za podstawę opisów i planów dla oznaczania nieruchomości przy zakładaniu i prowadzeniu ksiąg wieczystych;
- 2) do zakładania i prowadzenia ksiąg górniczych, wodnych i innych;

¹ Dz.U. Nr 61, poz. 344.

² Dz.U. Nr 57, poz. 520.

³ D. Felcenloben, *Rejestry nieruchomości w okresie rozbiorów Polski w granicach zaboru austriackiego, pruskiego i rosyjskiego*, „Rejent” 2013/9, s. 108–130.

- 3) do wymiaru danin, podatków i innych świadczeń publicznych;
- 4) do dostarczania danych w zakresie objętym katastrzem dla różnych dziedzin techniki oraz życia społecznego i gospodarczego.

Dla każdej jednostki katastralnej, którą stanowił obszar gromady wiejskiej lub gminy miejskiej, sporządzany miał być operat katastralny (art. 3), na który składać się miały mapy (plany), rejestry i akta. W operacie katastralnym miały być gromadzone dane dotyczące gruntów i budynków obejmujące informacje o ich położeniu, przeznaczeniu, powierzchni, sposobie użytkowania, a także dane dotyczące materiału, z którego zostały wykonane budynki, oraz szczegółowy ich opis.

W katastrze ujawniony miał być także podmiot, któremu przysługiwało w odniesieniu do gruntów prawo własności (imię, nazwisko, adres zamieszkania).

Stosownie do art. 5 operaty katastralne, a także urzędowe wyciągi z nich oraz odpisy i odrisy miały charakter dokumentów publicznych, a sam operat ewidencyjny był jawny dla każdego.

Z dniem wejścia w życie dekretu z 1947 r. utraciły moc:

- 1) ustawa z 24.05.1869 r. o regulacji podatku państwowego⁴;
- 2) ustawa z 23.05.1883 r. o częściowej zmianie § 74 i 76 powszechnej ustawy o księgach gruntowych⁵;
- 3) ustawa z 23.05.1883 r. o ewidencji katastru podatku gruntowego⁶;
- 4) ustawa z 12.07.1896 r. o rewizji katastru podatku gruntowego⁷;
- 5) rozporządzenie ces. z 1.06.1914 r. o dzieleniu parcel katastralnych i wpisywaniu do ksiąg gruntowych nabycia nieruchomości mających małą wartość⁸;
- 6) ustawa z 21.05.1861 r. o odmiennym regulowaniu podatku gruntowego⁹;
- 7) ustawa z 8.02.1867 r. o ostatecznym rozliczeniu i pobieraniu podatku gruntowego w sześciu prowincjach Państwa i o zażaleniu co do nadmiernego obciążenia podatkiem gruntowym¹⁰;
- 8) ustawa z 26.06.1875 r. o sprostowaniu katastru gruntowego oraz ksiąg gruntowych przed potwierdzeniem recesów przy podziałach¹¹;
- 9) ustawa z 26.03.1935 r. o klasyfikacji gruntów dla podatku gruntowego¹².

⁴ Dz.U.P.Austr. Nr 88.

⁵ Dz.U.P.Austr. Nr 82.

⁶ Dz.U.P.Austr. Nr 83.

⁷ Dz.U.P.Austr. Nr 121.

⁸ Dz.U.P.Austr. Nr 116.

⁹ Zb.U.Prusk. s. 253.

¹⁰ Zb.U.Prusk. str. 185.

¹¹ Zb.U.Prusk. str. 325.

¹² Dz.U. Nr 27, poz. 203.

Stosownie do przepisów § 2 rozporządzenia z 1950 r. organem właściwym w sprawach dotyczących zakładania i prowadzenia katastru gruntowego i budynkowego były prezydya powiatowych rad narodowych (organ pierwszej instancji) oraz prezydya wojewódzkich rad narodowych (jako organ drugiej instancji nadzorujący te procesy).

Zgodnie z § 8 rozporządzenia z 1950 r. przy zakładaniu jednolitego operatu katastralnego należało korzystać:

- 1) na terenach posiadających kataster poaustriacki lub poniemiecki – z danych tych katastrów, po uprzednim ich zaktualizowaniu;
- 2) na terenach nieposiadających katastru – z danych pomiarowych znajdujących się w posiadaniu władzy mierniczych, urzędów państwowych i samorządowych oraz instytucji publicznych i osób prywatnych, o ile dokumenty te uznane zostały za wiarygodne;
- 3) na terenach nieposiadających katastru ani danych pomiarowych – z wyników pomiarów oraz dochodzeń władzy mierniczej.

Przepisy rozporządzenia z 1950 r. określały m.in. zasady dokonywania spisu oraz opisu gruntów i budynków (§ 4–10) oraz zasady:

- 1) zakładania na ich podstawie rejestrów zawierających dane wymienione w art. 4 dekretu z 1947 r.;
- 2) aktualizacji tych danych;
- 3) utrzymania operatu katastralnego w zgodności ze stanem na gruncie i księgami wieczystymi (§ 11–17).

2. Uproszczona ewidencja gruntów – społeczna klasyfikacja gruntów

Z uwagi na fakt, iż ewidencja gruntów i budynków nie została założona na terenach polskich na zasadach określonych dekretem z 1947 r. o katastrze gruntowym i budynkowym, na potrzeby ujednoczenia wymiaru podatku gruntowego i obowiązkowych dostaw, dokonano w tamtym czasie (lata 1940–1950) spisów powszechnych zwanych „uproszczoną ewidencją gruntów”.

Uproszczona ewidencja przeprowadzona została na podstawie wytycznych Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych z 26.08.1949 r. i załączonych do nich instrukcji¹³ i opierała się na oświadczeniach posiadaczy gospodarstw rolnych, rejestrach klasyfikacyjnych oraz materiałach katastralnych¹⁴. Powstała tym sposobem tzw. ankietowa ewi-

¹³ Instrukcji dla badań w sprawie klasyfikacji gruntów; Instrukcji dla badań w sprawie klasyfikacji gruntów dla komisji gminnych i zespołów klasyfikacyjnych – zob. *Ewidencja gruntów*, red. S. Surowiec, Warszawa 1982, s. 411.

¹⁴ Z. Bartoszewski, S. Goraj, *Bonitacja gruntów jako część składowa treści polskiego katastru gruntowego*, PG 1975/10.

dencja gruntów, wykazywała jednak znaczne zaniżenie ujawnianych powierzchni gruntów rolnych i zawyżenie powierzchni użytków zielonych oraz niedobory powierzchni ogólnej¹⁵, co łączyło się w tamtym czasie z niepożądanymi skutkami podatkowymi i zmniejszonymi obowiązkowymi dostawami płodów rolnych i żywności.

Aby przeciwdziałać takiej praktyce, wydane zostało zarządzenie nr 129 Prezesa Rady Ministrów i Przewodniczącego Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego z 17.07.1951 r. w sprawie ustalenia jednolitych danych o powierzchni użytków rolnych i innych gruntów oraz jednolitej nomenklatury poszczególnych rodzajów tych użytków¹⁶, na podstawie którego powołana została „Komisja Główna do ustalenia powierzchni użytków przy Głównym Urzędzie Pomiarów Kraju oraz komisje wojewódzkie (dla m.st. Warszawy i m. Łodzi) i powiatowe (dla miast stanowiących powiaty) do ustalenia powierzchni użytków przy prezydiach wojewódzkich i powiatowych rad narodowych”.

Podstawą do ustalenia jednolitych danych miały być dokumenty i informacje wymienione w § 5 zarządzenia, w tym:

- 1) rozporządzalne materiały mapowe i katastralne;
- 2) spis użytków rolnych Głównego Urzędu Statystycznego z czerwca 1951 r.;
- 3) materiały służące do wymiaru podatku gruntowego;
- 4) materiały pomiarowe powstałe przy przebudowie ustroju rolnego;
- 5) materiały pomocnicze do Narodowego Spisu Powszechnego (wykazy powierzchniowe gospodarstw rolnych);
- 6) uzyskane bezpośrednio od użytkowników gruntów gospodarki społecznej;
- 7) inne dane.

Przedmiotem ustalenia miały być wszystkie kategorie użytków rolnych i innych gruntów oraz ich nomenklatura z uwzględnieniem głównych użytkowników. Obszar ustalonych gruntów powinien zamykać się w granicach ogólnej powierzchni geograficznej poszczególnych jednostek administracyjnych (gromad, gmin, powiatów i województw) ustalonej uprzednio przez organa Głównego Urzędu Pomiaru Kraju (GUPK). Szczegółowe określenie każdej kategorii użytków i innych gruntów oraz głównych użytkowników miała ustalić specjalna instrukcja.

Prace powołanych komisji przebiegały w dwóch etapach, na potrzeby których wydane zostały odpowiednio w latach 1951 i 1952 instrukcje dla wojewódzkich i powiatowych komisji przy prezydiach rad narodowych w sprawie ustalenia jednolitych danych o powierzchni użytków rolnych i innych gruntów.

Powołane komisje przeprowadziły czynności, w ramach których potwierdzone zostały rozbieżności pomiędzy stanem faktycznym a danymi ujawnionymi w tzw. spo-

¹⁵ Niedobór ten wyniósł ok. 1,5 mln ha.

¹⁶ M.P. Nr A-69, poz. 898.

łącznej ewidencji gruntów. Z uwagi na przyjęte w § 5 powyższego zarządzenia dokumenty stanowiące podstawę ustalenia jednolitych danych i rozbieżności z nich wynikające komisja nie była w stanie stwierdzić ich źródła, a tym samym wskazać przyczyny zaistniałej różnicy pomiędzy powierzchnią geograficzną a powierzchnią ustaloną na podstawie ewidencji ankietowej. Uzyskane wyniki wskazywały tym samym na pilną potrzebę założenia jednolitej dla całego kraju ewidencji gruntów.

Aby zrealizować zamierzony cel założenia jednolitej ewidencji gruntów, podjęto prace organizacyjne, w wyniku których na mocy dekretu z 24.04.1952 r. o państwowej służbie geodezyjnej i kartograficznej¹⁷ przeprowadzono reorganizację Głównego Urzędu Pomiaru Kraju, przekształcając go w Centralny Urząd Geodezji i Kartografii, oraz określono zakres działania tego urzędu (art. 6) oraz Ministerstwa Gospodarki Komunalnej i Ministra Rolnictwa (art. 7).

W wyniku podjętych w 1953 r. przez Ministerstwo Rolnictwa prac doświadczalnych na wytypowanych obiektach posiadających założone operaty katastru gruntowego (powiaty: Nidzica, Brzesko, Złotoryja, Gniezno) oraz powiatach, dla których sporządzone były jedynie częściowo podkłady kartograficzne, ale brak było założonej wcześniej ewidencji gruntów (powiaty: Łuków i Wysokie Mazowieckie), potwierdzone zostały wcześniejsze ustalenia komisji z lat 1951–1952 dotyczące nie tylko zaniżania przez zainteresowanych zarówno powierzchni gruntów, jak i ich jakości, lecz także niewykazywania w składanych oświadczeniach części użytkowanych gruntów.

3. Podstawy założenia jednolitej ewidencji gruntów i budynków

Dekretem z 2.02.1955 r. o ewidencji gruntów i budynków¹⁸ wprowadzona została jednolita dla całego kraju ewidencja gruntów i budynków (art. 1), która miała stanowić podstawę planowania gospodarczego, wymiaru podatków i świadczeń, skupu i obowiązkowych dostaw, dokonywania wpisów w księgach wieczystych i zaspokajania potrzeb gospodarczych (art. 1 ust. 2), a operat ewidencyjny podniesiony został do rangi dokumentu publicznego (art. 8 ust. 1). Z chwilą wejścia w życie dekretu podstawą realizacji zadań wymienionych w art. 1 ust. 2, w tym wymiaru podatków, dokonywania wpisów w księgach wieczystych itd., miały być wyłącznie dane ujawnione w jednolitej ewidencji gruntów.

Wprowadzone dekretem z 1955 r. zasady uszczegółowione zostały następnie instrukcją Ministra Rolnictwa z 21.04.1955 r. w sprawie zakładania i prowadzenia ewidencji gruntów, zasad sporządzania wykazów gruntów oraz opłat za odrisy z map i za

¹⁷ Dz.U. Nr 24, poz. 162.

¹⁸ Dz.U. Nr 6, poz. 32.

Publikacja w kompleksowy sposób omawia instytucję ewidencji gruntów i budynków (katastru nieruchomości) w świetle przepisów administracyjnego prawa materialnego. Zawiera cenne wskazówki do przeprowadzenia reform istniejącego modelu katastru nieruchomości. Wskazano w nich rozwiązania umożliwiające wdrożenie do polskiego systemu prawnego katastru wielowymiarowego umożliwiającą rejestrację wyodrębnionych przestrzennie obiektów ewidencyjnych (w szczególności budynków, budowli, lokali i innych obiektów budowlanych oraz urządzeń infrastruktury technicznej), a także wszelkich praw z nimi związanych, oraz ich wizualizację w układzie trójwymiarowym.

Autor podejmuje próbę wyjaśnienia, czy przyjęte na użytek prowadzenia ewidencji gruntów i budynków podstawowe pojęcia i konstrukcje prawne są stosowane konsekwentnie, czy też z uwagi na brak jednoznacznie ustalonego znaczenia pojęć, są powodem chaosu terminologicznego i doktrynalnego, a tym samym godzą w wartości, którym rejestr ten ma służyć.

Celem podjętych w opracowaniu rozważań jest m.in.:

- ustalenie spójności modelu ewidencji gruntów i budynków w odniesieniu do obowiązujących zasad postępowania administracyjnego i cywilnego,
- wykazanie, czy określone prawem materialnym normy w tym zakresie zapewniają aktualność zgromadzonych w nim danych ewidencyjnych, a tym samym czy można przyjąć domniemania wiarygodności tych danych,
- wyjaśnienie mechanizmów funkcjonowania tej instytucji poprzez wskazanie pojawiających się w praktyce problemów natury formalnej, wynikających m.in. z autonomicznego charakteru tego rejestru.

Książka jest przeznaczona dla pracowników organów administracji publicznej realizujących zadania związane z gospodarką nieruchomościami, planowaniem przestrzennym, wymiarem podatków, oznaczaniem nieruchomości w księgach wieczystych, sędziów sądów administracyjnych orzekających w tego rodzaju sprawach, a także jednostek wykonawstwa geodezyjnego, które opracowują dokumentację techniczną stanowiącą podstawę aktualizacji danych ewidencyjnych. Zainteresuje adwokatów, radców prawnych, geodetów ubiegających się o uprawnienia zawodowe, a także aplikantów oraz studentów prawa, administracji, geodezji i kartografii.

Dariusz Felcenloben – doktor inżynier nauk technicznych; dyrektor Wydziału Geodezji, Kartografii i Katastru w Starostwie Powiatowym w Kłodzku; do 2018 r. adiunkt w Instytucie Geodezji i Geoinformatyki Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu; posiada uprawnienia zawodowe z zakresu geodezji, wyceny nieruchomości, a także zarządzania nieruchomościami i zarządzania jakością; autor wielu publikacji książkowych z dziedziny geodezji i kartografii, gospodarki nieruchomościami oraz administracji publicznej, a także autor około 120 artykułów publikowanych w czasopiśmie naukowych poświęconych tej tematyce.



Kup e-book i czytaj
w aplikacji Smarteca



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: 801 04 45 45
ZAMOWIENIA@WOLTERSCLUWER.PL
WWW.PROFINFO.PL

