

USTAWA O UJAWNIENIU W KSIĘGACH WIECZYSTYCH PRAWA WŁASNOŚCI NIERUCHOMOŚCI SKARBU PAŃSTWA ORAZ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO

PRAKTYCZNY KOMENTARZ

Ewa Bończak-Kucharczyk

PRAKTYCZNE KOMENTARZE



LEX

a Wolters Kluwer business

**USTAWA O UJAWNIENIU
W KSIĘGACH WIECZYSTYCH
PRAWA WŁASNOŚCI
NIERUCHOMOŚCI
SKARBU PAŃSTWA
ORAZ JEDNOSTEK
SAMORZĄDU
TERYTORYALNEGO**

PRAKTYCZNY KOMENTARZ

Ewa Bończak-Kucharczyk



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2011

Stan prawny na 1 lipca 2011 r.

Wydawca:
Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący:
Joanna Cybulska

Opracowanie redakcyjne:
Studio Diament

Skład, łamanie:
Studio Diament

Układ typograficzny:
Marta Baranowska

© Copyright by
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2011

ISBN 978-83-264-1489-3

Wydane przez:
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Redakcja Książek
01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a
tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
Księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	9
Wstęp	11
Rozdział 1	
Zakres przedmiotowy ustawy – art. 1 ust. 1 i art. 7	19
1. Wykaz nieruchomości publicznych i przepisy odrębne – art. 1 ust. 1	20
2. Nieruchomości publiczne, o których mowa w ustawie – art. 1 ust. 1 w zw. z art. 2 ust. 1	26
3. Wykaz nieruchomości niepublicznych – art. 1 ust. 1.....	41
4. Wyłączenie – art. 7	49
Rozdział 2	
Sporządzenie wykazu nieruchomości.....	50
1. Zadania zlecone – art. 1 ust. 2	50
2. Zbiorcze zestawienia nieruchomości – art. 1 ust. 3	50
3. Zbiorcze zestawienia nieruchomości dla całego kraju – art. 1 ust. 4	51
4. Zawartość wykazu – art. 1 ust. 5	51
5. Wzór wykazu – art. 1 ust. 6	53
Rozdział 3	
Składanie wniosków o ujawnienie w księdze wieczystej prawa własności Skarbu Państwa	61
1. Składanie wniosków przez starostów – art. 2 ust. 1	61
2. Składanie wniosków przez inne organy reprezentujące Skarb Państwa – art. 2 ust. 2	63
3. Składanie wniosków przez organy jednostek samorządu terytorialnego – art. 2 ust. 3 i 4	64

Rozdział 4	
Postępowanie w przypadku orzeczenia sądu stwierdzającego nabycie własności nieruchomości z mocy prawa	66
1. Składanie wniosków – art. 3 ust. 1	66
2. Procedura – art. 3 ust. 2	68
Rozdział 5	
Obowiązki sprawozdawcze	70
1. Składanie sprawozdań – art. 4 ust. 1	70
2. Kontrola i obowiązki sprawozdawcze wojewodów – art. 4 ust. 2	72
Rozdział 6	
Termin rozpoznania wniosku o ujawnienie własności w księdze wieczystej – art. 5	74
Rozdział 7	
Działania informacyjne i udzielanie pomocy mieszkańcom	76
1. Zakres działań informacyjnych i pomocy udzielanej obywatelom – art. 6 ust. 1 i 2	76
2. Porozumienia starostów z wójtami, burmistrzami lub prezydentami miast – art. 6 ust. 3	79
3. Szczegółowy zakres informacji o czynnościach niezbędnych do ustalenia danych, o których mowa w art. 6 ust. 2 pkt 1 – art. 6 ust. 4	79
Rozdział 8	
Przepisy karne	84
1. Kary pieniężne – art. 8 ust. 1	84
2. Możliwość powtórnego ukarania – art. 8 ust. 2	87
3. Odwołanie od decyzji o ukaraniu – art. 8 ust. 3	87
4. Przeznaczenie dochodu z kar – art. 8 ust. 4	88
Rozdział 9	
Przepis końcowy – wejście ustawy w życie – art. 9	89
Załącznik nr 1	
wykaz „przepisów odrębnych” wraz z wybranymi fragmentami dotyczącymi przejścia prawa własności nieruchomości na Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego	90

Załącznik nr 2 ustawa z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego	169
Załącznik nr 3 rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu informacji niezbędnych do ustalenia zgodności ksiąg wieczystych z rzeczywistym stanem prawnym	173
Załącznik nr 4 rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 stycznia 2008 r. w sprawie wzoru wykazu oraz wzorów zestawień zbiorczych nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego podlegających ujawnieniu w księgach wieczystych oraz nieruchomości zabudowanych niepozostających w posiadaniu ich właścicieli	174
Załącznik nr 5 przykładowe warunki techniczne – dotyczące wykonania regulacji stanu prawnego nieruchomości i przygotowania dokumentacji niezbędnej do ujawnienia w księgach wieczystych własności bądź współwłasności Skarbu Państwa (...)	196

Wykaz skrótów

Akty prawne

d.p.r.r.	dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (tekst jedn.: Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13 z późn. zm.)
k.c.	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.)
k.p.a.	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.)
k.p.c.	ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.)
Konstytucja	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
pr. wod.	ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 z późn. zm.)
u.g.n.	ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.)
u.k.w.h.	ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1361 z późn. zm.)
u.o.p.l.	ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gmi-

	ny i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 z późn. zm.)
u.u.w.n.	ustawa z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 191, poz. 1365 z późn. zm.)

Czasopisma i dzienniki urzędowe

Biul. SN	Biuletyn Informacyjny Sądu Najwyższego
Dz. U.	Dziennik Ustaw
M.P.	Monitor Polski
M. Praw.	Monitor Prawniczy
OSNC	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna

Inne

j.s.t.	jednostki samorządu terytorialnego
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
PKWN	Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego
SIWZ	specyfikacja istotnych warunków zamówienia

Wstęp

Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 191, poz. 1365 z późn. zm.), zwana dalej: „u.u.w.n.”, stanowi duże wyzwanie dla mających ją stosować podmiotów.

Ustawa ta, która weszła w życie z dniem 19 listopada 2007 r., zobowiązuje, głównie starostów oraz inne podmioty reprezentujące Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami, do dokonania określonych czynności w wyznaczonych terminach.

Jak wynikało z pierwotnej treści ustawy i z treści uzasadnienia jej projektu, ustawa miała mieć charakter epizodyczny (jej realizacja miała trwać około 2 lat), a podstawowym jej celem miało być ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz organów innych niż starosta wykonujących prawo Skarbu Państwa na podstawie przepisów odrębnych.

W uzasadnieniu napisano m.in.: „Zasadniczą funkcją ksiąg wieczystych jest ustalenie stanu prawnego nieruchomości, w postaci dostępnej dla każdego, publicznej ewidencji praw rzeczowych na nieruchomościach”. Poza tym celem ustawy jest zapewnienie skutecznych możliwości realizacji zasadniczej funkcji ksiąg wieczystych poprzez:

- 1) uporządkowanie i usprawnienie bazy danych ksiąg wieczystych;
- 2) uporządkowanie systemu ksiąg wieczystych, tak aby w jak największym stopniu odzwierciedlał rzeczywisty stan prawny nieruchomości;
- 3) usprawnienie informatyzacji ksiąg wieczystych;
- 4) usunięcie istotnych zaniedbań w ujawnianiu rzeczywistego stanu własności nieruchomości w zakresie nieruchomości Skarbu Państwa oraz nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego;
- 5) aktualizację wpisów prawa własności Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego i organów innych niż starosta wykonujących prawo własności Skarbu Państwa na podstawie przepisów odrębnych

wynikających z aktów prawnych wydawanych po 1945 r. w szczególności do własności „poniemieckiej”;

- 6) aktualizację wpisów własności nieruchomości pozostających w posiadaniu lub zajmowanych na potrzeby mieszkaniowe przez osoby fizyczne, niezależnie od tego, czy i jaki tytuł prawny do nieruchomości im służy;
- 7) nałożenie na starostów zadania mającego na celu wsparcie obywateli w porządkowaniu przez nich stanu prawnego nieruchomości poprzez akcję informacyjną adresowaną do ogółu mieszkańców powiatów i trwającą przez okres 2 lat.

Niezależna od tych intencji analiza przepisów obowiązującej ustawy pozwala stwierdzić, że nie wszystkie wymienione cele dadzą się na podstawie jej przepisów zrealizować.

Czynności przewidziane w ustawie przebiegać mają w kilku etapach. W pierwszym należy dokonać wskazanych w ustawie inwentaryzacji nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego oraz sporządzić ich wykaz, a na podstawie tego wykazu należy określić zakres kolejnych czynności, związanych z ujawnieniem praw własności w księgach wieczystych. Obowiązek ten został nałożony na administrację geodezyjną oraz służby odpowiedzialne za gospodarkę nieruchomościami wykonujące zadania w imieniu starosty.

W kolejnych etapach przewidziano sporządzenie (na podstawie wykazów przygotowanych przez starostów) zestawień zbiorczych przez wojewodów, a następnie zestawienia dla całego kraju przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

Na podstawie wykazów sporządzonych przez starostów odbywać się ma występowanie o ujawnienie własności Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego w księgach wieczystych, składanie sprawozdań z wykonania ustawy (przez starostów wojewodom, a przez wojewodów ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej). Ponadto ustawa nakłada na starostów pewne obowiązki w zakresie informowania mieszkańców o sprawach związanych z regulacją stanów prawnych nieruchomości i w zakresie udzielania mieszkańcom pomocy w uzyskaniu informacji o tych sprawach.

Termin sporządzenia przez starostów wykazów nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych nieruchomości został pierwotnie określony na 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Ponadto ustawa zobowiązała organy sprawujące

uprawnienia i obowiązki właścicielskie w imieniu Skarbu Państwa albo jednostek samorządu terytorialnego do ujawnienia w terminie 24 miesięcy od dnia jej wejścia w życie praw do nieruchomości w systemie ksiąg wieczystych (art. 2 u.u.w.n.). To zadanie mają wykonać także m.in. takie jednostki, jak Agencja Nieruchomości Rolnych, Agencja Mienia Wojskowego czy Lasy Państwowe (art. 2 ust. 2 u.u.w.n.). Zakreślony pierwotnie termin realizacji tego obowiązku wynosił 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy (art. 2 ust. 1 i 3 u.u.w.n.).

Tymczasem wnioski o ujawnienie prawa własności wymagały jednoznacznego określenia granic nieruchomości, których dotyczą. W wielu przypadkach określenie tych granic i ujawnienie ich wcześniej w ewidencji gruntów i budynków wymagało ustalenia i pomiaru w terenie, a także przeprowadzenia postępowań administracyjnych lub sądowych, np. rozgraniczeń. Na istniejący stan zapisów praw własności do nieruchomości nałożyły się różne przyczyny, np. brak możliwości wyegzekwowania ustawowego obowiązku ujawniania prawa własności nieruchomości w księgach wieczystych, pomimo że art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1361 z późn. zm.), zwanej dalej: „u.k.w.h.”, nakłada na właściciela nieruchomości obowiązek niezwłocznego złożenia wniosku o ujawnienie swego prawa w księdze wieczystej. Do innych przyczyn należą brak synchronizacji ksiąg wieczystych z rejestrami geodezyjnymi, a także brak prawnych i instytucjonalnych wymogów potwierdzania prawa własności do nieruchomości przez państwowe biura notarialne, a później wydziały ksiąg wieczystych właściwych sądów.

Wykonanie tych obowiązków w terminach wynikających z pierwotnego brzmienia u.u.w.n. okazało się więc (zgodnie z przewidywaniami) nierealne, wobec czego dokonano nowelizacji ustawy¹, która wydłużyła te terminy odpowiednio do 18 i 24 miesięcy. Nowelizacja ta odbywała się pod presją czasu (ustawę nowelizującą uchwalono w dniu 30 maja 2008 r., a sześciomiesięczny termin przewidziany w art. 1 ust. 1 u.u.w.n. w jego pierwotnym brzmieniu ubiegał w dniu 18 maja 2008 r., wprowadzono więc przepis przewidujący wsteczne działanie ustawy nowelizującej) i z tego

¹ Ustawa z dnia 30 maja 2008 r. o zmianie ustawy o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 116, poz. 733).

powodu zmiany ograniczono jedynie do przedłużenia przewidzianych w ustawie terminów.

Jednak ze względu na szeroki zakres czynności przewidzianych ustawą, dotrzymanie nowych terminów wydaje się równie nierealne, jak dochowanie terminów obowiązujących wcześniej.

Wydaje się, że podobnie jak w przypadku komunalizacji mienia, zamierzenia ustawodawcy co do terminów wykonania obowiązków przewidzianych omawianą ustawą kompletnie rozminęły się z rzeczywistością. Operacja, która w świetle zamierzeń twórców ustawy miała być krótkotrwałą akcją porządkującą stan własności publicznych nieruchomości (i powodującą, że własność nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego zostanie wkrótce w pełni ujawniona w księgach wieczystych) może się przerodzić w trwający latami proces – zarówno ze względu na zakres przedmiotowy ustawy, jak i ze względu na niezbyt precyzyjne sformułowania niektórych przepisów.

W świetle ustaleń poczynionych przez Najwyższą Izbę Kontroli do połowy sierpnia 2006 r., proces komunalizacji mienia w większości z gmin poddanych kontroli nie został zakończony, przy czym nie wszystkie gminy potrafiły podać liczbę i powierzchnię nieruchomości gruntowych, które pozostały do skomunalizowania. W związku z powyższym, w gminach tych nie sporządzono też i nie przekazano wojewodom spisów inwentaryzacyjnych nieruchomości podlegających komunalizacji, wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 17a ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 z późn. zm.). Stąd też gminy dysponowały jedynie przybliżonymi danymi dotyczącymi powierzchni nieruchomości, które pozostały do komunalizacji. Jest to wynikiem m.in. zaniedbań inwentaryzacyjnych, których dopuściły się organy administracji uprzednio gospodarujące nieruchomościami podlegającymi komunalizacji (m.in. brak dokumentów stwierdzających prawo własności nieruchomości oraz występujące rozbieżności pomiędzy treścią decyzji wywłaszczeniowych a danymi zawartymi w księgach wieczystych nieruchomości). Problem związany z brakiem pełnej wiedzy o powierzchni nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji łączy się z szerszym zagadnieniem dotyczącym prawidłowego gospodarowania nieruchomościami gminnymi, a w szczególności z kwestią techniczną polegającą na prawidłowym ewidencjonowaniu nieruchomości gminnych. Przepis art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.:

Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.), zwanej dalej: „u.g.n.”, nakłada na gminy obowiązek prowadzenia ewidencji nieruchomości wchodzących w skład zasobu nieruchomości gminnych, tj. obowiązek dokonywania czynności faktycznych (technicznych) uwzględniających datę przekazania nieruchomości, jej opis, w tym oznaczenie jej powierzchni i sposób zagospodarowania. Tymczasem, chociaż prawidłowe ewidencjonowanie nieruchomości gminnych ma charakter wyłącznie czynności faktycznych, to jednak zaniedbania w tym zakresie wykraczają poza obszar oczywistych omyłek rachunkowych i wpływają na możliwość wykonania obowiązków przewidzianych w u.u.w.n. „Ewidencje nieruchomości gminnych oraz nieruchomości wchodzących w skład zasobu nieruchomości gminnych stanowią bowiem podstawę do sporządzania innego rodzaju wykazów, a ich braki przekładają się na nieprawidłowości w skali powiatu (ewidencja budynków i gruntów), województwa (spis inwentaryzacyjny nieruchomości podlegających komunalizacji; sprawozdania w przedmiocie liczby wniosków złożonych do sądów rejonowych o ujawnienie prawa własności) i wreszcie całego kraju (zasób informacji o nieruchomościach o nieuregulowanym statusie prawnym, gromadzony przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej). Nierzetelne prowadzenie ewidencji uniemożliwia terminowe zakończenie procesu ujawniania w księgach wieczystych prawa własności Skarbu Państwa i j.s.t. Te pozornie nieistotne «drobne» uchybienia nabierają tym samym waloru patologicznego, zwłaszcza że powtarzają się zbyt często, uporczywie i w wielu gminach, co odzwierciedla pewną niefrasobliwość podmiotów gospodarujących mieniem gminnym. Jak próbowano wykazać w niniejszym tekście, nie wszystkie zaniedbania mogą znaleźć wytłumaczenie w wieloznacznych, niepoddających się literalnej wykładni zapisach ustawowych, chociaż podnoszona w literaturze przedmiotu zła jakość przepisów prawnych o randze ustawy niewątpliwie nie pozostaje bez wpływu na występowanie omówionych uchybień. Nie może jednak stanowić usprawiedliwienia wówczas, gdy gminy ignorują jednoznaczne obowiązki ustawowe na przykład w zakresie sporządzania planów wykorzystania zasobu nieruchomości gminnych lub nie aktualizując wysokości opłat rocznych, narażając tym samym swoje budżety na uszczuplenie dochodów”².

² Por. M. Szwejkowska, *Kilka uwag w przedmiocie teorii i praktyki gospodarowania nieruchomościami gminnymi* (w:) D.R. Kijowski, P.J. Suwaj (red.), *Patologie w administracji publicznej*, Warszawa 2009.

Po znowelizowaniu art. 1 u.u.w.n., obowiązkiem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji było sporządzenie w terminie do dnia 19 sierpnia 2009 r. zestawienia zbiorczego tych nieruchomości dla obszaru kraju na podstawie zestawień zbiorczych otrzymanych od wojewodów. W terminie 24 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy (tj. do dnia 19 listopada 2009 r.) starostowie oraz właściwe organy jednostek samorządu terytorialnego miały złożyć w sądach rejonowych wnioski o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego, wraz z dokumentami stanowiącymi podstawę wpisu tego prawa.

Tymczasem w opublikowanym na stronach internetowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji raporcie „Informacja dla Rady Ministrów dotycząca realizacji ustawy z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego” (Warszawa, październik 2009 r.) stwierdzono, że aż 36 powiatów nie przekazało danych w odpowiedniej formie i terminie. Informacja ta przywołuje też dane z przedstawionego przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii raportu z dnia 31 sierpnia 2009 r., w którym napisano m.in., iż w ustawowym terminie:

- 1) 174 powiaty nie przekazały wykazów w części dotyczącej nieruchomości będących własnością samorządu województwa,
- 2) aż 326 powiatów (czyli ok. 85%) nie przekazało wykazów w części dotyczącej nieruchomości zabudowanych.

W tej przyjętej przez Radę Ministrów informacji wskazano także, iż w niektórych powiatach: „Przewidywane terminy na zakończenie prac zamykają się w przedziale od 25 września 2009 r. do 1 października 2019 r.”

Na możliwość znacznego przeciągania się prac objętych omawianą ustawą wskazywał już w marcu 2009 r. raport Najwyższej Izby Kontroli („Aktualizacja stanu faktycznego i prawnego nieruchomości przez organy gospodarujące mieniem stanowiącym zasób nieruchomości Skarbu Państwa, gminny zasób nieruchomości i mienie gminne”³), z którego wynikało, że aż 60% działek Skarbu Państwa, i blisko 30% działek gminnych skontrolowanych przez NIK miało nieuregulowany stan prawny. W przywołanym raporcie (s. 6), wśród szeregu innych istotnych uwag dotyczących gospodarki gruntami, podkreślono, że: „Dotychczasowe działania starostów i wójtów (burmistrzów, prezydentów) na rzecz uporządkowania

³ Raport jest dostępny na stronie www.nik.gov.pl.

baz ewidencyjnych i uregulowania stanu prawnego nieruchomości, były niewspółmierne do potrzeb oraz nie doprowadziły do usprawnienia obrotu nieruchomościami”.

Stanowisko Konwentu Marszałków Województw RP z dnia 24 stycznia 2011 r.⁴ wyraża przekonanie tego gremium, że przewidziany w ustawie po jej nowelizacji termin 24 miesięcy należy zastąpić terminem 54 miesięcy, a w przypadku nieruchomości objętych przepisami ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 z późn. zm.) terminem 10 lat. Jako główną przyczynę takiego przedłużenia terminów podano tam konieczność regulacji stanów formalnoprawnych nieruchomości.

Nic więc dziwnego, że w marcu 2011 r. przygotowany został przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji kolejny projekt zmiany ustawy o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, przewidujący m.in. wydłużenie terminu 24 miesięcy do 54 miesięcy i uzupełnianie wykazów nieruchomości sporządzanych przez starostów w wykonaniu obowiązków nałożonych ustawą – o ile wcześniej sporządzone przez nich wykazy były niekompletne⁵.

Jest zatem pewne, że właściwe organy nie radzą sobie z realizacją nałożonych przez u.u.w.n. zadań. I jest prawie pewne, że ich realizacja zajmie dużo czasu, co zresztą wydawało się oczywiste już w chwili uchwalania ustawy. Zwłaszcza że jeżeli realizacja przepisów u.u.w.n. wymaga żmudnego ustalania stanu prawnego i faktycznego różnych nieruchomości, do czego z kolei niezbędne jest opracowanie map i wykonanie prac geodezyjnych, to czynności takie wymagają czasu, a także poniesienia kosztów, które nie zawsze znajdują odpowiednie odzwierciedlenie w budżetach lokalnych. Koszty te ponosi bowiem z zasady budżet państwa, który finansuje zarówno działania wojewodów, jak i działania starostów wykonywane w ramach zadań zleconych z zakresu administracji rządowej⁶. Nie-

⁴ Stanowisko jest dostępne na stronie internetowej www.konwent.mazovia.pl/load.php?id=175.

⁵ W maju 2011 r. opracowano nową wersję tego projektu, uwzględniającą wyniki uzgodnień międzyresortowych i konsultacji z przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego.

⁶ Np. na realizację zadań z zakresu gospodarki nieruchomościami wynikających z u.u.w.n. obejmujących tylko wykonanie map sytuacyjno-wysokościowych do ustalenia linii brzegu rzek oraz wykonanie map do celów prawnych dla działek gruntów pokrytych wodami w województwie łódzkim w 2009 r. przewidywano przekazanie z budżetu państwa kwoty 784.288 zł.

dobór środków także może wpływać na przewlekłość wykonywania prac związanych z realizacją obowiązków przewidzianych omawianą ustawą.

Epizodyczność u.u.w.n. także może budzić pewne wątpliwości. Z jednej strony dlatego, że można z dużym prawdopodobieństwem przypuszczać, że po wykonaniu tej ustawy zapisy w ewidencji gruntów i budynków i w księgach wieczystych znów mogą być niezgodne, a z drugiej dlatego, że pewne przepisy u.u.w.n. wpływają na rozlekowanie procesu jej realizacji.

Na marginesie można zauważyć, że komentowana ustawa nie jest pierwszym aktem normatywnym, który miał porządkować kwestie ujawniania państwowej własności nieruchomości w księgach wieczystych. Wspomnieć można np. uchwałę Prezydium Rządu z dnia 27 września 1950 r. w sprawie rejestru nieruchomości państwowych (M.P. Nr A-106, poz. 1338), w myśl której Minister Gospodarki Komunalnej miał prowadzić rejestr państwowych nieruchomości nierolniczych. Prace nad założeniem rejestru powinny były być ukończone do dnia 30 czerwca 1951 r., podczas gdy dopiero w dniu 12 lutego 1952 r. Minister Gospodarki Komunalnej wydał zarządzenie w sprawie rejestru państwowych nieruchomości nierolniczych (M.P. Nr A-18, poz. 220).

W niniejszej książce starano się przedstawić zarówno konsekwencje przepisów u.u.w.n., jak i pewne problemy mogące się wiązać z realizacją jej przepisów.

Było to zadanie trudne, gdyż omawiana ustawa nie doczekała się żadnego innego komentarza ani też nie wydano żadnych orzeczeń dotyczących jej przepisów.

Książka prezentuje stan prawny na lipiec 2011 r. i przeznaczona jest dla prawników, przedstawicieli tzw. zawodów nieruchomościowych oraz innych osób, które na co dzień zajmują się gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego.

Podano też – w załączniku nr 1 – wykaz i treść przepisów odrębnych, na mocy których nieruchomości określone w ustawie mogły stać się własnością państwa (Skarbu Państwa).

Natomiast w załącznikach nr 2–4 przedstawiono tekst komentowanej ustawy oraz teksty dwóch rozporządzeń wykonawczych do niej.

Ustawa

z dnia 7 września 2007 r.

o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego

(Dz. U. Nr 191, poz. 1365; zm.: Dz. U. z 2008 r. Nr 116, poz. 733)

Rozdział 1

Zakres przedmiotowy ustawy – art. 1 ust. 1 i art. 7

Art. 1. 1. Właściwi starostowie, w terminie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, sporządzą i prześlą właściwym wojewodom, marszałkom województw, wójtom, burmistrzom i prezydentom miast wykaz nieruchomości, które na mocy odrębnych przepisów przeszły na własność Skarbu Państwa i stanowią jego własność albo własność jednostek samorządu terytorialnego, a także niestanowiących własności Skarbu Państwa albo własności jednostek samorządu terytorialnego i niepozostających w posiadaniu ich właścicieli, nieruchomości zabudowanych, w których lokale zajmowane są przez osoby objęte przepisami ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266, z późn. zm.).

Art. 7. Przepisów ustawy nie stosuje się do nieruchomości objętych przepisami dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279).

Zakres regulacji określony jest, co do zasady, w art. 1 ust. 1 u.u.w.n. Redakcja tego przepisu budzi jednak wątpliwości co do rzeczywistego zakresu jego działania. Do zakresu działania u.u.w.n. odnosi się dodatkowo przepis jej art. 7, wyłączający jej stosowanie do nieruchomości objętych przepisami dekretu z dnia 26 października 1945 r., którego pełna nazwa brzmi: dekret o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279 z późn. zm.).

1. Wykaz nieruchomości publicznych i przepisy odrębne – art. 1 ust. 1

Art. 1. 1. Właściwi starostowie, w terminie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, sporządzą i przekażą właściwym wojewodom, marszałkom województw, wójtom, burmistrzom i prezydentom miast wykaz nieruchomości, które na mocy odrębnych przepisów przeszły na własność Skarbu Państwa i stanowią jego własność albo własność jednostek samorządu terytorialnego, a także niestanowiących własności Skarbu Państwa albo własności jednostek samorządu terytorialnego i niepozostających w posiadaniu ich właścicieli, nieruchomości zabudowanych, w których lokale zajmowane są przez osoby objęte przepisami ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266, z późn. zm.).

Pewne wątpliwości pojawiają się już przy pierwszej części tego przepisu¹, odnoszącej się do ujęcia przez starostę w sporządzanym wykazie – nieruchomości, które na mocy odrębnych przepisów² przeszły na własność Skarbu Państwa i stanowią jego własność albo własność jednostek samorządu terytorialnego (gmin, powiatów, województw). Ze względu na charakter właścicieli – podmioty publiczne – nieruchomości

¹ Art. 1 ust. 1 u.u.w.n.: „...wykaz nieruchomości, które na mocy odrębnych przepisów przeszły na własność Skarbu Państwa albo własność jednostek samorządu terytorialnego...”

² Określenie „na mocy odrębnych przepisów” jest bardzo pojemne i kryje szereg różnych podstaw przejścia własności nieruchomości.

te można w pewnym uproszczeniu określić mianem nieruchomości publicznych.

Należy zwrócić uwagę, że przepis art. 1 ust. 1 u.u.w.n. odnosi się do obecnego stanu własności Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, lecz tylko do takich nieruchomości, które w przeszłości na mocy odrębnych przepisów przeszły na własność Skarbu Państwa. Nie określono przy tym konkretnej daty, na jaką należy przyjmować aktualny stan własności.

Na podkreślenie zasługuje jednak fakt, że w wykazie ujęte mają być wszystkie nieruchomości, które w przeszłości stały się własnością Skarbu Państwa na mocy odrębnych przepisów, a które w chwili sporządzania wykazu stanowią własność Skarbu Państwa lub własność jakiejkolwiek jednostki samorządu terytorialnego – a nie tylko te, dla których własność Skarbu Państwa lub własność jednostki samorządu terytorialnego nie została ujawniona w księdze wieczystej.

Odnosząc się do nieruchomości, które w przeszłości przeszły na własność Skarbu Państwa na mocy odrębnych przepisów (z mocy tych przepisów), u.u.w.n. nie dotyczy nieruchomości, które stały się własnością Skarbu Państwa nie z mocy przepisów, lecz w wyniku czynności prawnych (np. w wyniku kupna) lub w wyniku zasiedzenia, ani takich, które mogłyby się już stać własnością Skarbu Państwa w wyniku zasiedzenia.

Jak się wydaje, sformułowanie „na mocy odrębnych przepisów” należy odnosić raczej do takich nieruchomości, które przeszły na własność państwa (Skarbu Państwa) z mocy prawa, a nie np. do takich, które w oparciu o przepisy różnych ustaw zostały wywłaszczone na podstawie decyzji administracyjnej. Ze względu na brak jakiejkolwiek cezury czasowej nie jest jednak pewne, czy chodzi o takie nieruchomości, które przeszły na własność państwa i ewentualnie później stały się własnością jednostek samorządu terytorialnego, czy także o takie, które zostały przejęte z mocy prawa bezpośrednio przez jednostki samorządu terytorialnego.

Od początku obowiązywania u.u.w.n. zgłaszane były więc wątpliwości dotyczące tego, jakie przepisy w tym przypadku należy uznawać za przepisy odrębne, o których mowa w art. 1 ust. 1 u.u.w.n.

Jeśli przyjmiemy, że w praktyce mamy do czynienia z przepisami ogólnymi, szczególnymi i odrębnymi, przy czym przepisem szczególnym jest przepis regulujący tę samą materię co przepis ogólny, jednak w sposób odmienny niż przepis ogólny (z tym, że przepis szczególny ma pierwszeństwo w stosowaniu przed przepisem ogólnym, co powoduje, że przepis