

Badania stanów prawnych przy nabywaniu nieruchomości pod drogi krajowe

Konieczność zbadania stanu prawnego nieruchomości występuje w każdym postępowaniu geodezyjno-prawnym. Rozgraniczenie nieruchomości, podział nieruchomości, scalenie i podział nieruchomości, scalenie i wymiana gruntów, wznowienie granic – w pracach tych niezbędne jest zbadanie dokumentów, które stwierdzają stan prawny (regulują sprawy własności) oraz określają położenie punktów granicznych i przebiegu granic.

W skład dokumentacji niezbędnej do zawarcia umowy przeniesienia własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa wchodzi m.in.:

- mapa podziału nieruchomości z wykazem zmian gruntowych oraz wykazem synchronizacyjnym w przypadku niezgodności oznaczenia nieruchomości w księdze wieczystej i ewidencji gruntów (mapa podziałowa stanowi załącznik do decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi krajowej, wydawanej przez Wojewodę, który decyzją tą zatwierdza podziały nieruchomości),
- dokumenty stwierdzające stan prawny nieruchomości, którymi są w szczególności:
 - odpis z księgi wieczystej (wypis ze zbioru dokumentów),
 - wypis aktu notarialnego (umowa przekazania gospodarstwa rolnego),
 - decyzja administracyjna (akt własności ziemi),
 - postanowienie sądu.

Ponadto należy wymienić akt nadania ziemi wydawany na obszarach Ziemi Odzyskanych, który nie przenosił własności gruntu na rolnika, lecz stwarzał możliwość uzyskania pełnych praw do posiadanych gruntów (ekspektatywa) przez uzyskanie orzeczenia o wykonaniu aktu nadania.

Księga wieczysta (KW), będąca urzędowym rejestrem praw rzeczowych dotyczących nieruchomości, prowadzonym przez organ sądu rejonowego w celu ustalenia stanu prawnego nieruchomości, jest najsilniejszym dokumentem własności. Przy każdej księdze wieczystej prowadzi się akta księgi wieczystej, do których składa się dokumenty i pisma dotyczące nieruchomości.

Zbiory dokumentów (ZD) – obecnie nie zakłada się już zbiorów dokumentów, które były zakładane i prowadzone w sądach rejonowych. W zbiorach dokumentów były składane wnioski i dokumenty dotyczące praw rzeczowych.

Akt notarialny (AN), posiadający charakter dokumentu urzędowego, stwierdza zawarcie określonej umowy przed notariuszem, który, jako osoba zaufania publicznego, sporządza dokument prawny zgodnie z przepisami. Formy aktu notarialnego wymaga w szczególności przeniesienie własności nieruchomości (w drodze umowy sprzedaży, zamiany lub darowizny).

Decyzja administracyjna (Dec) jest to władcze rozstrzygnięcie organu administracyjnego, wydane na podstawie przepisu prawa powszechnie obowiązującego oraz skierowane do imiennie oznaczonego adresata. Wśród decyzji administracyjnych wymienić należy:

- Decyzje wywłaszczeniowe. Wywłaszczenie następuje na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Organem właściwym jest starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej wg ustawy o gospodarce nieruchomościami z 21 sierpnia 1997 r. Postępowanie wywłaszczeniowe może również wszcząć, na wniosek Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, oraz wydać decyzję wojewoda (na mocy

ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych z 10 kwietnia 2003 r.),

- Decyzje uwłaszczeniowe. Za przykład może posłużyć decyzja deklaratoryjna (potwierdzająca skutek zaistniały z mocy prawa) wojewody, o której mowa w ustawie z 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną: na mocy ustawy, nieruchomości pozostające 31 grudnia 1998 r. we władaniu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego nie stanowiące ich własności, a zajęte pod drogi publiczne, z dniem 1 stycznia 1999 r. stały się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub właściwych jednostek samorządu terytorialnego za odszkodowaniem. Podstawą do ujawnienia w księdze wieczystej przejścia na własność SP lub JST jest ostateczna decyzja wojewody (przykładem decyzji uwłaszczeniowej jest także akt własności ziemi).

Akty własności ziemi – AWZ (decyzje uwłaszczeniowe) – były wydawane przez organy gminy (m. in. naczelników gmin) na podstawie ustawy z 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych. Nieruchomości rolne znajdujące się 4 listopada 1971 r. w samoistnym posiadaniu stały się z mocy prawa własnością rolników, jeżeli oni sami lub ich poprzednicy objęli te nieruchomości w posiadanie na podstawie zawartej bez prawem przewidzianej formy umowy (aktu notarialnego) przeniesienia własności. Rolnicy, którzy nie mogli wykazać, że posiadali grunty na podstawie nieformalnej umowy lub działu spadku, bądź zniesienia współwłasności, nabyli je na własność z mocy prawa, jeśli licząc od 4 listopada 1971 r. posiadali grunty przez okres co najmniej 5 lat w dobrej wierze, bądź 10 lat w złej wierze. Nabycie własności następowało nieodpłatnie.

Umowy przekazania gospodarstwa rolnego następcy – UP (obecnie dokonywane w formie aktów notarialnych), sporządzone przed 1 stycznia 1983 r. na podstawie ustawy z 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin były sporządzane przez upoważnionych pracowników urzędów gmin (moc prawną nadała ustawa z 3 grudnia 1984 r. o uznaniu ważności umów o przekazanie gospodarstwa rolnego następcy).

Postanowienie sądu (PS) w postępowaniu nieprocesowym jest orzeczeniem zawierającym rozstrzygnięcie merytoryczne dotyczące istoty sprawy, natomiast w postępowaniu procesowym jest orzeczeniem rozstrzygającym kwestie proceduralne (nie dotyczące istoty sprawy – gdy nie zachodzą warunki do wydania wyroku). Wśród postanowień sądu istotnych jako dokumenty własności wymienić należy postanowienie sądu o spadku oraz postanowienie o zasiedzeniu nieruchomości (następującym po min. 20 latach posiadania w dobrej wierze lub po min. 30 latach w złej wierze). Postanowienie sądu o spadku nie stanowi samo w sobie dokumentu własności, gdyż stanowi jedynie prawo przeniesienia własności (lub posiadania samoistnego) na spadkobierców – dlatego do ustalenia stanu prawnego konieczny jest dokument własności, jakim posługiwał się zmarły (KW, ZD, Dec, AWZ, UP, PS), na którym widnieje jako właściciel osoba, której spadek dziedziczą spadkobiercy. Postanowienie sądu może być również pierwotnym dokumentem własności – kiedy sąd rozstrzyga o zasiedzeniu nieruchomości. Może się zdarzyć zatem przypadek, kiedy na komplet dokumentów składają się dwa (lub więcej) postanowienia sądu, z których dokumentem pierwotnym jest postanowienie o zasiedzeniu, zaś dokumentem stwierdzającym prawo do spadku jest postanowienie o spadku.

Cele badawcze

Przedmiotem badań były nieruchomości znajdujące się pod pasami 4 obiektów – dróg krajowych, dla których wojewoda wydał ostateczne decyzje o lokalizacji.

• Obiekt 1: Obwodnica Wielunia (w ciągu drogi krajowej nr 8 Piotrków Trybunalski – Wieluń w woj. łódzkim) – 516 działek ewidencyjnych.

• Obiekt 2: Obwodnica Mszczonowa (odcinek południowy w woj. mazowieckim) – 180 działek ewidencyjnych.

• Obiekt 3: Autostrada A-2 (odcinek od granicy województwa łódzkiego do granicy powiatu żyrdowskiego w woj. mazowieckim) – próba 666 działek ewidencyjnych.

• Obiekt 4: Autostrada A-1 (odcinek od węzła Kamieńsk do granicy woj. śląskiego w woj. łódzkim) – próba 1427 działek ewidencyjnych.

Idealnym rozwiązaniem byłoby takie zaprojektowanie przebiegu drogi, aby przebiegała ona wyłącznie przez grunty rolne – oczywiście w praktyce jest to niemożliwe, dlatego wśród badanych nieruchomości, oprócz przeważającej ilości gruntów rolnych, występowały również grunty zalesione, sady oraz grunty zabudowane.

Badanie stanów prawnych ww. nieruchomości (w celu doprowadzenia do dobrowolnych umów przeniesienia praw własności na rzecz Skarbu Państwa oraz ustanowienia prawa trwałego zarządu na rzecz Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad) umożliwiło dokonanie analizy, jakie rodzaje dokumentów i w jakim rozkładzie potwierdzają prawa własności do nieruchomości.

Inspiracją do przeprowadzenia badań była publikacja Wojciecha Wilkowskiego i Tran Van Viena pt. „Badania struktur własnościowych i przestrzennych gospodarstw rolnych na obszarze regionu mazowieckiego” (Międzynarodowa konferencja „Rural Management and Cadastre” Warszawa-Pułtusk, 22-24 czerwca 2001).

Z badań przeprowadzonych przed 5 latami na ogólnej liczbie 38862 dokumentów wynika, że:

- 39.4 % potwierdzają wpisy w księgach wieczystych,
- 2.3 % potwierdzają wpisy w zbiorach dokumentów,
- 29.5 % potwierdzają akty notarialne,
- 3.0 % potwierdzają orzeczenia sądowe,
- 9.9 % potwierdzają akty własności ziemi,
- 0.1 % potwierdzają akty nadania,
- 15.8 % potwierdzają inne dokumenty.

Wyniki badań

Podstawą do zbadania stanu prawnego nieruchomości była dokumentacja powstała w wyniku podziału nieruchomości (wymieniona we wprowadzeniu), potwierdzona wypisami z rejestru gruntów (na mocy ustawy z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych, decyzja wojewody zatwierdza podziały nieruchomości oraz jest podstawą do wprowadzenia zmian w katastrze nieruchomości i w księgach wieczystych). Badania przeprowadzono na bazie 2789 działek ewidencyjnych. Rodzaje dokumentów potwierdzających prawa własności oraz ich rozkład podano w tabeli:

Jak wynika z tabeli, 66% potwierdza wpisy w księgach wieczystych, 10% potwierdzają akty własności ziemi, 14% potwierdzają inne dokumenty, zaś w 10% przypadków w ewidencji gruntów nie ujawniono dokumentu własności.

Pod pojęciem „brak dokumentów” rozumie się władanie na zasadach posiadania samoistnego oraz przypadki, kiedy w ewi-

Tabl. Rodzaje dokumentów potwierdzających prawa własności

Stan prawny	Obiekt 1		Obiekt 2		Obiekt 3		Obiekt 4		Suma	
	[szt]	[%]	[szt]	[%]	[szt]	[%]	[szt]	[%]	[szt]	[%]
Księga Wieczysta	425	82%	99	55%	505	76%	821	58%	1850	66%
Zbiór Dokumentów	4	1%	0	0%	0	0%	0	0%	4	0%
Akt Własności Ziemi	33	6%	9	5%	64	10%	175	12%	281	10%
Decyzja administracyjna	13	3%	0	0%	10	2%	95	7%	118	4%
Postanowienie Sądu	5	1%	23	13%	25	4%	75	5%	128	5%
Akt Notarialny	6	1%	4	2%	36	5%	28	2%	74	3%
Umowa Przekazania	8	2%	0	0%	15	2%	7	0%	30	1%
Akt Nadania Ziemi	1	0%	20	11%	0	0%	0	0%	21	1%
Brak dokumentów	21	4%	25	14%	11	2%	226	16%	283	10%
Suma	516	100%	180	100%	666	100%	1427	100%	2789	100%

dencji gruntów wpisano właściciela pomimo nie ujawnienia dokumentu stanowiącego podstawę prawa własności. W większości przypadków w dalszym etapie badań udaje się dotrzeć do właściwego dokumentu (znajdującego się w posiadaniu właściciela, w starostwie powiatowym lub w gminie), natomiast w przypadku jego braku wpis w ewidencji jest błędny. W tym przypadku pozyskanie nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa następuje w drodze wywłaszczenia.

Często w katastrze nieruchomości ujawniony jest jeden właściciel, podczas gdy właściwie powinna być ujawniona współwłasność małżeńska – bywa tak w następujących przypadkach:

• jeżeli osoba, której przekazano gospodarstwo rolne na podstawie ustawy z 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz o innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin (UP) pozostawała w ustawowej wspólności małżeńskiej, to na mocy uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 25 listopada 2005 r. nieruchomość należy do majątku wspólnego,

• jeżeli właściciel ujawniony w akcie własności ziemi zawarł związek małżeński przed wejściem w życie ustawy z 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych, nieruchomość również wchodzi w skład majątku wspólnego.

Istnieją przypadki, kiedy współmałżonek założył księgę wieczystą, w której ujawniono tylko jego. W takich przypadkach pojawiają się różne interpretacje przepisów różnych notariuszy: jedni uważają, że pomimo iż w księdze wieczystej ujawniony jest tylko jeden współmałżonek – jest to współwłasność małżeńska i do umowy przeniesienia prawa własności niezbędne jest stawiennictwo oraz zgoda obojga małżonków, inni zaś twierdzą, że zapis w księdze wieczystej „jest święty”.

Wnioski

• Rozwój inwestycji drogowych znacząco wpływa na regulowanie stanów prawnych nieruchomości w całym kraju, o czym świadczy rosnąca liczba założonych ksiąg wieczystych (badania z 2001 r. potwierdzają KW założone dla 39% działek, zaś z badań tegorocznych wynika aż 66% działek z KW).

• Udział KW w statystykach dokumentów własności będzie z roku na rok korzystniejszy ze względu na praktykę notarialną (przy umowach przeniesienia prawa własności w akcie notarialnym pojawia się wniosek o założenie nowej księgi wieczystej) oraz ze względu na rosnącą ludzką świadomość, którzy nabierają przekonania, w pełni słusznego, że posiadając księgę wieczystą odznaczają się najsilniejszym prawem do nieruchomości.

• Podczas budowy drogi regulacji prawnej (zakładanie ksiąg wieczystych, regulowanie spraw w sądach) podlegają nie tylko działki wchodzące pod konkretne inwestycje, ale zazwyczaj wszystkie nieruchomości należące do zainteresowanych osób.

• Nabywanie prawa własności do odrębnego majątku współmałżonka (w przypadku braku rozdzielnosci majątkowej) jest możliwe w formie darowizny lub spadku

• W przypadku ujawnienia w księdze wieczystej tylko jednego współmałżonka, pomimo zaistnienia przesłanek do ujawnienia wspólności małżeńskiej – istnieje konflikt z zasadą wiarygodności ksiąg wieczystych, która stanowi, iż prawo jawne z księgi wieczystej jest wpisane zgodnie z rzeczywistym stanem prawnym. Konflikt ten jest jeszcze bardziej niebezpieczny, kiedy w księdze wieczystej nie ujawnione jest postanowienie sądu o spadku i nie ujawniono rzeczywistych właścicieli.

• Jeśli notariusz sporządzi akt notarialny, do którego wezwie tylko jednego współmałżonka ujawnionego w UP, to zapis tego aktu może być wiążący dla wydziału wieczysto-księgowego, natomiast uchwała sędziów SN może być argumentem, jeżeli sprawa trafi do sądu.

LITERATURA

[1] Kulczycki W., Reński E.: Prawoznawstwo i ustawodawstwo geodezyjne. Katowice, 1980

- [2] Łuczynski R.: Zagadnienie podziału nieruchomości w świetle uwarunkowań geodezyjnych i prawnych. Praca magisterska, Warszawa, 2004
- [3] Wilkowski W., Vien T. V.: Badania struktur własnościowych i przestrzennych gospodarstw rolnych na obszarze regionu mazowieckiego. Międzynarodowa konferencja „Rural Management and Cadastre”, Warszawa – Pułtusk, 22-24 czerwca 2001 r.
- [4] Wykazy nieruchomości nabywanych pod drogi dla poszczególnych obiektów badawczych
- [5] Ustawa z 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych
- [6] Ustawa z 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin
- [7] Ustawa z 3 grudnia 1984 r. o uznaniu ważności umów o przekazanie gospodarstwa rolnego następcy
- [8] Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami
- [9] Ustawy z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych
- [10] Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 25 listopada 2005 r.

GEOFELIETON

Kataster jako zdarzenie rzadkie

Zdarzeniami rzadkimi, czyli rzadko występującymi, zajmował się w XIX wieku statystyk pruski polskiego pochodzenia von Bortkiewicz. Zastosował on rozkład Poissona do opisu częstości występowania w określonym obszarze i w określonym przedziale czasu zdarzeń w jakimś sensie „niezwykłych”. Statystyczne prawo, wyrażone wspomnianym rozkładem, nazwane zostało przez Bortkiewicza *prawem małych liczb*. Ja dodaję do tej nazwy nazwiska uczonych, którzy je zauważyli i w swoich publikacjach oraz wykładach nazywam je *prawem małych liczb Poissona-Bortkiewicza*. Pokrewne temu prawu jest *prawo błędów grubych*, określające np. liczbę pomyłek występujących w operatach technicznych, o którym pisałem w *PG* parę lat temu, a które wyraża się formalnie rozkładem geometrycznym.

Klasycznym przykładem działania prawa małych liczb, podanym przez Bortkiewicza, była liczba przypadków śmierci kawalerzystów w korpusach pruskiej kawalerii w ciągu roku na skutek kopnięcia w stajni przez konia. Występowanie takiej pechowej śmierci pruskich kawalerzystów okazało się niemal idealnie podporządkowane prawu Poissona-Bortkiewicza. Bortkiewicz sprawdzał też działanie tego prawa na innych zbiorach zdarzeń rzadkich, np. na liczbach wystąpień samobójstw kobiet w ciągu roku w wybranych krajach niemieckich. Po drugiej wojnie światowej statystycy angielscy zbadali, podzieliwszy Londyn na regularne kwartały, ile bomb latających V1 lub V2 spadło w poszczególnych kwartałach. Liczby kwartałów, w których spadły 1, 2, 3, 4 bomby były bardzo dobrze zgodne z prawem Poissona-Bortkiewicza.

Są jednak zdarzenia tak rzadkie, że ocierają się o klasę zdarzeń nadprzyrodzonych. Do takich zdarzeń można zaliczyć np. przypadek złamania ręki przywódcy pewnego kraju z powodu upadku w chwili udawania się na mszę do pałacowej kaplicy. Trudno byłoby posłużyć się jakimiś danymi statystycznymi o takich lub podobnych zdarzeniach. O szczególnej niezwykłości tego zdarzenia może też świadczyć m.in. fakt niedopuszczania przez wielu mieszkańców tego kraju nawet myśli o takim przypadku. Podobno przeciętny obywatel, zagadnięty: „słyszałeś, że nasz przywód-

ca złamał rękę w drodze na mszę?”, pytał zaciekawiony – „komu?”

Jako bardzo rzadkie, ale bynajmniej nie nadprzyrodzone, zjawisko można uznać kataster, który rzekomo ma być oddzielony od geodezji.

Przypomnijmy, jak to było z katastem stalinowskim na przełomie lat 50. i 60. Jak wiemy, zaborcy założyli nam dwa katastry (pruski i austriacki) oraz tzw. tabele (w zaborze rosyjskim). Całe 20-lecie międzywojenne polscy geodeci z profesorem Warchałowskim na czele usiłowali ten uciążliwy system informacyjny zintegrować i ujedynolicić. Nie dało się jednak tego do końca wykonać, ponieważ nie było odpowiednio umocowanego kompetencyjnie organu administracji państwowej, który mógłby to wielkie przedsięwzięcie zorganizować i przeprowadzić przez odmęt ignorancji i arogancji biurokratycznej. Szansa pojawiła się 30 marca 1945 roku, kiedy utworzony został Główny Urząd Pomiarów Kraju, podległy Radzie Ministrów RP, którego prezesem został wieloletni przedwojenny i powojenny rektor Politechniki Warszawskiej, profesor Edward Warchałowski. Obok gigantycznej pracy gromadzenia i porządkowania ocalałych z pożogi wojennej materiałów geodezyjnych oraz organizacji odpowiednich jednostek i instytucji zajęto się wtedy założeniem katastru na terenie całego kraju. Po wstępnych studiach i pracach organizacyjnych oraz legislacyjnych udało się doprowadzić do wydania w 1947 roku dekretu o katastrze gruntowym i budynkowym. Prace nad katastem ruszyły pełną parą, lecz... Stalin był niecierpliwy. Konieczne chciał ekspresowo zrobić kolchozy w Priwisłanskim Kraju. Sowchozy już były – w postaci PGR-ów. Nasi usłużni ministrowie rolnictwa (na ten „odpowiedzialny odcinek” rzucani byli najpewniejsi, najbardziej „oddani sprawie” towarzysze) postanowili zrobić to zacierając gdzie się dało ślady prawa własności, czasem wręcz dewastując zbiory katastralne. Z drugiej strony był silny nacisk na chłopów, żeby zakładali spółdzielnie produkcyjne. Obrzydzano w przeróżny sposób gospodarowanie indywidualne, m.in. restrykcyjnymi dostawami obowiązkowymi. Nie przekazuję tu informacji jedynie zasłyszanych. Przez miesiąc byłem (jako członek rodziny) członkiem Rolni-