



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPP.0640.22.2022.ML

Warszawa, 7 czerwca 2022 r.

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec poselskiego projektu ustawy:

- o **szczególnych rozwiązaniach dotyczących niektórych nieruchomości objętych postępowaniem scleniowym (druk nr 2040).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem

Mateusz Morawiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Stanowisko Rządu
wobec poselskiego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach dotyczących niektórych
nieruchomości objętych postępowaniem scaleniowym (druk nr 2040)

I. Cel projektu ustawy

Zamierzeniem poselskiego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach dotyczących niektórych nieruchomości objętych postępowaniem scaleniowym, zwanym dalej „projektem ustawy”, było: *„rozwiązanie problemów pojawiających się na skutek przedłużających się postępowań scaleniowych, nieukończonych formalnie od kilkunastu lat, które znacząco ograniczają lub uniemożliwiają obrót prawny nieruchomościami”*.

Projektodawca wskazał bowiem, że konieczność przyjęcia ustawy wynika ze stale niezakończonego (według niego) postępowania scaleniowego przeprowadzonego we wsi Lipnica Wielka. W ocenie autora projektu powstała konieczność uregulowania stanu prawnego nieruchomości położonych na obszarze scalenia.

W ocenie Rady Ministrów zakładany cel nie zostałby jednak osiągnięty, a konstrukcja przepisów sprawia, że na skutek wprowadzenia tej regulacji mogłyby pojawić się kolejne, nieprzewidziane przez projektodawcę problemy – po uchwaleniu projektu ustawy doszłoby do ponownego nadawania tytułów prawnych nieruchomościom, którym taki tytuł został już nadany i ujawniony w księgach wieczystych.

II. Przebieg i skutki scalenia gruntów wsi Lipnica Wielka

Dnia 14 września 2006 r. decyzją Wójta Gminy Nowy Targ został zatwierdzony projekt scalenia gruntów wsi Lipnica Wielka. Decyzji nadano rygor natychmiastowej wykonalności. Decyzja ta została utrzymana w mocy ostateczną decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego (SKO) w Nowym Sączu z dnia 21 maja 2008 r. Rozstrzygnięcie organu II instancji stanowiło podstawę do wprowadzenia zmian w operacie ewidencji gruntów i budynków (operat scaleniowy został przyjęty do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego w dniu 15 marca 2010 r.) oraz ujawnienia nowego stanu prawnego w księgach wieczystych. Po ponad trzech latach od wydania tej decyzji Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wyrokiem z dnia 24 sierpnia 2011 r., sygn. akt. Sa/Kr 892/09, uchylił ostateczną decyzję SKO w Nowym Sączu z dnia 21 maja 2008 r. oraz poprzedzającą ją decyzję Wójta Gminy Nowy Targ z dnia 14 września 2006 r. Następnie, po kolejnych dwóch latach, Naczelny Sąd Administracyjny, po rozpatrzeniu skargi kasacyjnej złożonej przez część uczestników scalenia, wyrokiem z dnia 18 października 2013 r., sygn. akt. II OSK 698/13, skargę oddalił. Na skutek tych wyroków należało ponownie rozpatrzyć wnioski z dnia 24 października 1984 r. o przeprowadzenie scalenia gruntów wsi Lipnica Wielka, z uwzględnieniem ustaleń zawartych w ww. wyrokach. Ostatecznie postępowanie scaleniowe z wniosku z 1984 r.

zostało umorzone decyzją Starosty Nowotarskiego z dnia 26 czerwca 2018 r., utrzymaną w mocy decyzją Wojewody Małopolskiego z dnia 19 stycznia 2022 r.

Nie jest zatem prawdziwe twierdzenie, że postępowanie scaleniowe we wsi Lipnica Wielka nie zostało zakończone.

Na skutek ostatecznej decyzji SKO z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie zatwierdzenia projektu scalenia gruntów wsi Lipnica Wielka do ewidencji gruntów i budynków zostały wprowadzone nowe działki ewidencyjne i ich oznaczenia. Natomiast stan prawny tych nowo tworzonych nieruchomości (czyli nowy stan prawny według oznaczeń z ewidencji gruntów i budynków) został ujawniony w księgach wieczystych (dla tych nieruchomości, które miały uregulowany stan prawny).

Prawomocny wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 sierpnia 2011 r. skutkował wyeliminowaniem z obrotu prawnego decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów. Odpadła zatem podstawa do wprowadzenia zmian w ewidencji gruntów i budynków, jak również podstawa ujawnienia zmian w księgach wieczystych. W tej sytuacji stan prawny nieruchomości objętych scaleniem, który został ujawniony w księgach wieczystych, jest niezgodny z rzeczywistym stanem prawnym.

Należy zwrócić uwagę na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 kwietnia 2017 r., sygn. akt I OSK 1909/15, w którym uznano, że *„zniweczenie skutku cywilnoprawnego decyzji administracyjnej w odniesieniu do tytułu własności jest podstawą do usunięcia niezgodności między stanem prawnym ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym. Samo stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej nie usuwa jej skutku cywilnoprawnego. Decyzja administracyjna o stwierdzeniu nieważności innej decyzji nie stanowi wystarczającej podstawy wykreślenia w dziale II księgi wieczystej, opartego na niej wpisu. Uzasadnia ona jedynie dokonanie z urzędu wpisu ostrzeżenia (art. 626¹³ § 1 k.p.c.). Oznacza to, że po wydaniu decyzji stwierdzającej nieważność wcześniejszej decyzji mającej powodować skutki cywilnoprawne dla prawa własności nieruchomości, istnieje potrzeba określenia stanu prawnego tej nieruchomości, a właściwą ku temu drogą jest droga postępowania cywilnego, w tym między innymi procesu o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym”*. Dostrzegając różnicę między stwierdzeniem nieważności a uchyleniem decyzji administracyjnej, nie można wykluczyć sytuacji, że po wyeliminowaniu z obrotu prawnego z dniem 18 października 2013 r. ostatecznej decyzji w sprawie zatwierdzenia projektu scalenia gruntów wsi Lipnica Wielka dojdzie do uzgodnienia nowego stanu prawnego nieruchomości ujawnionego w księdze wieczystej na podstawie ww. decyzji (wskutek postępowania o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym).

Wyeliminowanie z obrotu prawnego ostatecznej decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów wsi Lipnica Wielka, będącej podstawą aktualizacji ewidencji gruntów i budynków, na skutek uprawomocnienia się wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 sierpnia 2011 r., powinno, co do zasady, niwelować także skutki tej decyzji, jakie wywołała ona w zakresie zapisów zawartych w ewidencji gruntów i budynków. Niemniej jednak, z uwagi na upływ czasu oraz późniejsze zdarzenia prawne, jak również z uwagi na charakter rozstrzygnięcia dotyczącego scalenia gruntów, obecnie nie istnieje możliwość przywrócenia danych ewidencyjnych

sprzed daty wydania uchylonej decyzji. W sprawie przywrócenia działek ewidencyjnych według stanu sprzed scalenia gruntów wypowiedział się również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, w odniesieniu do wystąpienia uczestnika tego postępowania scaleniowego. W wyroku z dnia 26 stycznia 2017 r., sygn. akt III SA/Kr 707/16, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wskazał, że nie ma możliwości, aby powrócić do stanu sprzed scalenia, gdyż wiązałoby się to z ponownym ustalaniem własności nieruchomości, a także udaremniłoby cel samego scalenia gruntów. W uzasadnieniu orzeczenia Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wskazał dodatkowo, że *„aktualizacja operatu ewidencyjnego jest nierozzerwalnie związana z dokonaniem odpowiednich wpisów w zakresie prawa własności w księgach wieczystych, a funkcją ewidencji, jak trafnie podnoszą organy, nie jest zastępowanie instytucji ksiąg wieczystych. Rację zatem mają orzekające organy, że póki to nie nastąpi, to wpis dokonany w ewidencji gruntów i budynków byłby sprzeczny ze stanem prawnym ujawnionym w księgach wieczystych”*. Co więcej, z uzasadnienia tego orzeczenia wynika, że dopuszczalna jest sytuacja, w której po wyeliminowaniu z obrotu prawnego ostatecznej decyzji w sprawie zatwierdzenia projektu scalenia gruntów dane w ewidencji gruntów i budynków zostaną zmienione, o ile oczywiście zmieni się stan prawny nieruchomości ujawniony w księdze wieczystej.

Skarga kasacyjna wniesiona na przedmiotowy wyrok WSA w Krakowie została oddalona przez NSA w dniu 16 kwietnia 2019 r., sygn. akt I OSK 1414/17. W wyroku NSA zauważono, że *„uchylenie decyzji zatwierdzającej projekt scalenia (a nie stwierdzenie jej nieważności) nie powoduje nieważności ewidencji założonej po zatwierdzeniu projektu scalenia. Jest ona wiążąca, ale nie posiada przymiotu aktualności. Ewidencja gruntów i budynków stanowi zsynchronizowaną całość i nie jest możliwym przywróceniu stanu co do kilku działek w sposób nie naruszający całości. Wykazanie w operacie ewidencyjnym danych dotyczących działek w oparciu o nieaktualne (sprzed scalenia) ich oznaczenie i o nieaktualnych atrybutach nie jest możliwe. Księgi wieczyste dla nieruchomości według oznaczenia sprzed scalenia zostały bowiem zamknięte, natomiast nowy stan prawny (w wyniku scalenia gruntów) wykazany został w księgach wieczystych, w których do chwili obecnej brak jest wzmianki o niezgodności stanu prawnego nieruchomości z rzeczywistym stanem prawnym. A nadto wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 sierpnia 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 842/09 nie dotyczy spraw o jakich mowa w art. 23 ust. 1 ustawy [prawo geodezyjne i kartograficzne], a więc spraw których przedmiotem jest stwierdzenie, ustalenie lub ukształtowanie stanu prawnego nieruchomości, stąd też sam wyrok nie może być podstawą wprowadzenia zmian w ewidencji gruntów i budynków. Zasadnie zatem organy przyjęły, że w tych okolicznościach nie jest możliwe uwzględnienie żądania skarżącego”*. Przytoczona argumentacja potwierdza okoliczność, że ewentualne przywrócenie poprzedniego stanu właścicielskiego nieruchomości nie może się odbyć na skutek prostego wniosku o aktualizację informacji zawartych w ewidencji gruntów i budynków.

III. Analiza propozycji zawartych w projekcie ustawy i uwagi do projektu ustawy

Problem, jaki ma zostać rozwiązany przez przyjęcie projektu ustawy, dotyczy wyeliminowania stanu niepewności prawnej, która w odczuciu niektórych mieszkańców wsi Lipnica Wielka, znacząco

ogranicza lub uniemożliwia obrót cywilnoprawny nieruchomościami. Mieszkańcy wsi przyczyn tego stanu upatrują w skutkach wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, uchylającego ostateczną decyzję w sprawie zatwierdzenia projektu scalenia gruntów wsi Lipnica Wielka. W tym miejscu warto jednak podkreślić, że:

- 1) po prawomocnym uchyleniu przez sąd administracyjny ostatecznej decyzji w sprawie zatwierdzenia projektu scalenia gruntów wsi Lipnica Wielka cały czas następuje obrót nieruchomościami. Dane za okres od dnia 15 marca 2010 r. do dnia 15 grudnia 2016 r. pokazują, że zawarto łącznie 362 umowy sprzedaży albo darowizny nieruchomości, dokonano 60 działów spadków, przeprowadzono 76 podziałów nieruchomości i wydano 168 decyzji w przedmiocie pozwolenia na budowę;
- 2) według stanu na dzień 19 kwietnia 2021 r. ksiąg wieczystych nie miało założonych 0,8% nieruchomości, tj. 26 nieruchomości z 3 322 wszystkich nieruchomości, stanowiących 1,5% działek ewidencyjnych, tj. 305 działek ewidencyjnych z 20 848 wszystkich działek ewidencyjnych po scaleniu; brak ksiąg wieczystych nie jest skutkiem scalenia gruntów, tylko braku uregulowania stanu prawnego tych nieruchomości jeszcze przed wszczęciem postępowania scaleniowego lub błędów w dokumentacji stanowiącej podstawę prawa własności w odniesieniu do działek ewidencyjnych na stan przed scaleniem.

W dacie zatwierdzenia projektu scalenia gruntów wsi Lipnica Wielka, według szacunków na stan sprzed scalenia gruntów, uregulowany stan prawny miało od 80% do 90% nieruchomości, natomiast jedynie znikoma część tych nieruchomości miała założone księgi wieczyste lub zbiory dokumentów. Po wydaniu decyzji zatwierdzającej projekt scalenia gruntów dla nieruchomości, które miały uregulowany stan prawny przed wszczęciem postępowania scaleniowego oraz miały założone księgi wieczyste lub zbiory dokumentów, zakładano nowe księgi wieczyste. Dla nieruchomości, które miały uregulowany stan prawny, a nie miały założonych ksiąg wieczystych lub zbiorów dokumentów, po zakończeniu postępowania scaleniowego zakładano księgi wieczyste.

Na obszarze scalenia istniała część nieruchomości, które nie miały uregulowanego stanu prawnego jeszcze przed scaleniem i w konsekwencji nie miały założonych ksiąg wieczystych lub zbiorów dokumentów na stan sprzed scalenia. Brak założenia ksiąg wieczystych dla tych nieruchomości nie wynikał z przeprowadzenia postępowania scaleniowego, ale z braku uregulowania stanu prawnego tych nieruchomości i niewydania przez ówczesne władze Lipnicy Wielkiej aktów własności ziemi na podstawie ustawy z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz. U. poz. 250, z 1975 r. poz. 91, z 1982 r. poz. 81, z 1990 r. poz. 198 oraz z 1991 r. poz. 464). Trzeba pamiętać, że postępowaniem scaleniowym są obejmowane także działki, które znajdują się w posiadaniu osób, którym nie przysługuje prawo własności, a decyzja zatwierdzająca projekt scalenia nie może przekształcić stanu posiadania w prawo własności.

W art. 1 ust. 1 projektu ustawy określony został cel regulacji, która wprowadza szczególne rozwiązania w zakresie potwierdzenia stanu prawnego niektórych nieruchomości objętych postępowaniem scaleniowym oraz zadania organów administracji publicznej z tym związane. Zauważyć należy, że art. 1 ust. 1 pkt 1 projektu ustawy stanowi, że ustawa określa szczególne

rozwiązania (...), a w pkt 2 mowa jest o tym, że ustawa określa zadania organów administracji związane z potwierdzeniem, o którym mowa w pkt 1, który to nie zawiera przepisów o „potwierdzeniu”.

Art. 1 ust. 2 projektu ustawy określa, że ustawa miałaby mieć zastosowanie do nieruchomości objętych postępowaniem scaleniowym wszczętym na podstawie przepisów ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2018 r. poz. 908 oraz z 2019 r. poz. 861), na wniosek właścicieli gospodarstw rolnych lub właścicieli gruntów w danej wsi, w stosunku do których postępowanie scaleniowe nie zostało zakończone oraz:

- nie toczą się postępowania cywilne lub administracyjne mające na celu zakończenie postępowania scaleniowego albo przywrócenie stanu sprzed sporządzenia projektu scalenia gruntów, lub
- dla których istnieją przeszkody uniemożliwiające odtworzenie stanu sprzed sporządzenia projektu scalenia gruntów.

Wskazanie takiej podstawy prawnej powoduje, że ustawa miałaby dotyczyć postępowań scaleniowych wszczętych po dniu ogłoszenia tekstu jednolitego do ustawy o scalaniu i wymianie gruntów, tj. po dniu 15 maja 2018 r., i niezakończonych do dnia uchwalenia projektu ustawy. Natomiast ustawa nie mogłaby mieć zastosowania do nieruchomości objętych postępowaniem scaleniowym wsi Lipnica Wielka, gmina Lipnica Wielka, wszczętym zawiadomieniem Naczelnika Gminy Jabłonka z dnia 27 sierpnia 1987 r. na podstawie przepisów ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 1982 r. Nr 11, poz. 80).

Przepis ten wskazuje ponadto, że ustawę stosuje się do nieruchomości, co do których nie toczą się postępowania cywilne lub administracyjne mające na celu zakończenie postępowania scaleniowego albo przywrócenie stanu sprzed sporządzenia projektu scalenia gruntów. Do takich postępowań należy zaliczyć m.in. postępowania rozgraniczeniowe czy postępowania o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym (art. 10 ustawy o księgach wieczystych i hipotece). Wszczęcie nawet jednego takiego postępowania czyniłoby ustawę bezcelową. Ponadto przepis ten wskazuje również na istnienie „przeszkody uniemożliwiającej odtworzenie stanu sprzed sporządzenia projektu scalenia gruntów”. Tak szerokie ujęcie katalogu przeszkód powodowałoby, że wystąpienie jakiejkolwiek przeszkody mogłoby powodować niemożność odtworzenia stanu sprzed sporządzenia projektu scalenia gruntów. Do takich przeszkód można zaliczyć np. śmierć właściciela albo jego długotrwałą chorobę, mimo iż w takich przypadkach postępowanie po usunięciu przeszkody mogłoby się toczyć dalej. Wydaje się, że w tym wypadku o wiele lepszym sformułowaniem byłoby „wystąpienie nieodwracalnych skutków prawnych” (za art. 156 § 2 KPA) lub ograniczenie zakresu przeszkód do „istotnych przeszkód”.

Projekt ustawy w sposób nieprecyzyjny określa także przedmiotowy zakres jej zastosowania. W załączniku do projektu wskazano jedynie, że chodzi o nieruchomości objęte decyzją Wójta Gminy Nowy Targ z dnia 14 września 2006 r., nr RGN 6012/38/2006, zatwierdzającą projekt scalenia gruntów wsi Lipnica Wielka w gminie Lipnica Wielka, bez dokładnego ich określenia, tj. wskazania numeru działki ewidencyjnej, obrębu ewidencyjnego, numeru księgi wieczystej lub innego tytułu

prawnego. Należy mieć na uwadze, że liczba działek ewidencyjnych przed scaleniem gruntów wynosiła 49 280 działek, a po scaleniu gruntów, w dniu przyjęcia operatu scaleniowego do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego i wprowadzenia zmian do ewidencji gruntów i budynków, tj. w dniu 15 marca 2010 r., liczba działek ewidencyjnych wynosiła 20 636. Według stanu na dzień 19 kwietnia 2021 r. w wyniku dokonanych podziałów nieruchomości liczba działek ewidencyjnych zwiększyła się i wyniosła 20 848. Dodatkowo celem projektu jest uregulowanie stanu prawnego „niektórych” działek objętych scaleniem, jednak przy takiej konstrukcji ustawy należy stwierdzić, że obejmuje ona faktycznie wszystkie działki objęte scaleniem (w tym te, które mają uregulowany stan prawny).

Art. 2 projektu ustawy umożliwia potwierdzenie z mocy prawa stanu prawnego nieruchomości, wykazanego w ewidencji gruntów i budynków oraz ujawnionego w księgach wieczystych, na podstawie decyzji o zatwierdzeniu projektu scalania gruntów oraz operatu scaleniowego. W sytuacji gdy dla nieruchomości nie został wcześniej ujawniony w księgach wieczystych stan prawny wynikający z decyzji o zatwierdzeniu projektu scalania gruntów, to decyzja ta miałaby stanowić podstawę do ujawnienia tego stanu.

Projektodawca w uzasadnieniu projektu ustawy wskazuje, że:

- 1) decyzja zatwierdzająca projekt scalenia gruntów została wydana przez Wójta Gminy Nowy Targ z dnia 14 września 2006 r. (str. 1),
- 2) w wyniku wniesionych odwołań decyzja ta została utrzymana w mocy ostateczną decyzją SKO w Krakowie z dnia 21 maja 2008 r. (str. 2),
- 3) w wyniku wykonania ostatecznej decyzji SKO operat poscaleniowy został przyjęty do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego dnia 15 marca 2010 r. i ujawniony w ewidencji gruntów i budynków, a następnie w księgach wieczystych (str. 2).

Oznacza to, że regulacje zawarte w art. 1 i 2 projektu ustawy są wzajemnie sprzeczne. W art. 1 projektu ustawy stwierdza się, że ustawa ma mieć zastosowanie do nieruchomości objętych postępowaniem scaleniowym, w stosunku do których postępowanie scaleniowe nie zostało zakończone. Natomiast art. 2 dotyczy potwierdzenia stanu prawnego nieruchomości, w stosunku do których postępowanie scaleniowe zostało zakończone decyzją o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów.

Ponadto w art. 2 projektodawca stwierdza, że ustawa umożliwiałaby, z dniem jej wejścia w życie, potwierdzenie z mocy prawa stanu prawnego nieruchomości, na podstawie decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów oraz operatu scaleniowego, wykazanego w ewidencji gruntów i budynków oraz ujawnionego w księgach wieczystych. Z tak skonstruowanego przepisu nie wynika jednak na jaki dzień miałoby nastąpić potwierdzenie stanu prawnego nieruchomości, tj. czy miałoby to nastąpić:

- na dzień wejścia w życie ustawy,
- na dzień przyjęcia operatu poscaleniowego do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego,
- na dzień ujawnienia decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów w księgach wieczystych,

- czy na dzień wydania ostatecznej decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów.

Projektodawca przyjął mylne założenie, jakoby postępowanie scaleniowe prowadzone w Lipnicy Wielkiej nie zostało zakończone.

Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy postępowanie to zostało zakończone ostateczną decyzją SKO w Nowym Sączu z dnia 21 maja 2008 r., która utrzymała w mocy decyzję Wójta Gminy Nowy Targ z dnia 14 września 2006 r. zatwierdzającą projekt scalenia gruntów wsi Lipnica Wielka. Zgodnie z art. 104 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, 1491 i 2052) decyzje te kończą postępowanie w danej instancji. Po uchyleniu obu decyzji ostatecznie sprawa z wniosku z 1984 r. została zakończona decyzją Starosty Nowotarskiego z 2018 r. o umorzeniu postępowania.

Oznacza to, że postępowanie jest zakończone, a ostateczna decyzja została wykonana:

- w wyniku scalenia gruntów zostały wydzielone granice nowo tworzonych nieruchomości (tzn. powstały nowe działki ewidencyjne, nowe ich powierzchnie i nowe numery tych działek ewidencyjnych – skutek konstytutywny decyzji w sprawie zatwierdzenia projektu scalenia gruntów) i zostały wprowadzone do ewidencji gruntów i budynków,
- a następnie tytuły własności do nowopowstałych działek zostały ujawnione w księgach wieczystych, w części dotyczącej nieruchomości, które miały uregulowany stan prawny (np. własność lub wspólność) na dzień wszczęcia postępowania scaleniowego, tj. na dzień 27 sierpnia 1987 r., lub stan prawny został uregulowany w czasie toczącego się postępowania scaleniowego do dnia wydania decyzji Wójta Gminy Nowy Targ z dnia 14 września 2006 r. zatwierdzającej projekt scalenia gruntów wsi Lipnica Wielka – skutek deklaratoryjny decyzji w sprawie zatwierdzenia projektu scalenia gruntów. W przypadku nieruchomości, które nie miały uregulowanego stanu prawnego, w decyzji zatwierdzającej projekt scalenia gruntów było wykazane tylko posiadanie samoistne, a zatem księgi wieczyste dla takich nieruchomości nie mogły zostać założone.

Wydaje się, że projektodawca nie przewidział zastosowania przepisów ustawy (potwierdzenie stanu prawnego) w stosunku do nieruchomości, które miały nieuregulowany stan prawny na dzień wszczęcia postępowania lub na dzień zakończenia postępowania, co w przypadku Lipnicy Wielkiej poddaje w wątpliwość skuteczność tak skonstruowanej ustawy. W efekcie należy stwierdzić, że przepisy ustawy nie przyczynią się do wyeliminowania stanu niepewności prawnej, o którym mowa w uzasadnieniu do projektu ustawy, a mogą jedynie wprowadzać kolejne niejasności.

Wątpliwości budzi również treść art. 3 projektu ustawy, który dotyczy wydawania przez wójta zaświadczenia potwierdzającego stan prawny. Wójt nie jest organem właściwym w sprawie wydawania zaświadczeń i potwierdzania aktualnego stanu prawnego nieruchomości. Zgodnie z ustawą z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2021 r. poz. 1990) ewidencję gruntów i budynków prowadzi starosta i jest to rejestr publiczny, który zawiera dane liczbowe i opisowe dotyczące gruntów, budynków i lokali oraz danych dotyczących właścicieli nieruchomości. Rejestr ma charakter informacyjny, a nie służy uregulowaniu stanu prawnego

nieruchomości. Zgodnie natomiast z ustawą z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2019 r. poz. 2204 oraz z 2021 r. poz. 1177 i 1978 oraz z 2022 r. poz. 872) podstawowym dokumentem regulującym stan prawny nieruchomości są księgi wieczyste; służą one ujawnianiu praw rzeczowych na nieruchomości, a także praw obligacyjnych, które łącznie składają się na stan prawny nieruchomości. W świetle powyższego nasuwa się pytanie, w jakim celu zaświadczenie miałyby być wydawane przez wójta i co miałyby stanowić jego treść.

W art. 4 projektu ustawy wskazano, że osobie poszkodowanej wskutek wykonania decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów przysługuje odszkodowanie. Odszkodowanie miałyby przysługiwać na zasadach ogólnych, zgodnie z przepisami Kodeksu cywilnego. Tymczasem, zgodnie z treścią art. 417 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. 2020 r. poz. 1740 i 2320 oraz z 2021 r. poz. 1509 i 2459) za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. Jeżeli wykonywanie zadań z zakresu władzy publicznej zlecono, na podstawie porozumienia, jednostce samorządu terytorialnego albo innej osobie prawnej, solidarną odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę ponosi ich wykonawca oraz zlecająca je jednostka samorządu terytorialnego albo Skarb Państwa. Obowiązujące przepisy regulują już zatem kwestie odszkodowania i nie ma podstaw, by kolejny raz powtarzać już istniejące rozwiązanie, tym bardziej, że regulacja nie wprowadza innych, nowych okoliczności i zasad przyznawania odszkodowania.

Podkreślić trzeba, że uchwalenie ustawy w kształcie proponowanym przez projektodawcę może naruszyć wyrażoną w art. 64 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. poz. 483, z 2001 r. poz. 319, z 2006 r. poz. 1471 oraz z 2009 r. poz. 946) zasadę ochrony prawa własności i innych praw majątkowych. Uchwalenie projektowanej ustawy prowadziłoby nie tylko do pozbawienia ochrony prawnej, lecz do nieuzasadnionego pozbawienia prawa własności osób, których grunty były objęte postępowaniem scaleniowym. Można uznać, że postulowane unormowanie *de facto* byłoby niedopuszczalnym w świetle gwarancji konstytucyjnych wyłączeniem (art. 21 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).

Uchwalenie nowych przepisów mogłoby przyczynić się także do naruszenia zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzonej z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej), zwłaszcza w sytuacji, gdy ustawa w polskim systemie prawnym funkcjonuje jako akt prawa powszechnie obowiązującego o charakterze ogólnym i abstrakcyjnym, wydawany przez upoważnione do tego organy władzy państwowej, a nie jako akt o charakterze indywidualnym, na mocy którego jednostka lub grupa podmiotów uzyskuje pewne uprawnienia lub rozstrzygnięcia prawne o określonej treści.

Reasumując, podkreślić trzeba, że proponowane przepisy nie przyczynią się do wyeliminowania niepewności powstałej w wyniku uchylenia przez Naczelny Sąd Administracyjny ostatecznej decyzji w sprawie zatwierdzenia projektu scalenia gruntów, wręcz przeciwnie – mogą tę niepewność wzmocnić.

W celu rozwiązania przypadku Lipnicy Wielkiej warto byłoby rozważyć wprowadzenie rozwiązań podobnych do tych, które zostały zawarte w dekreście z dnia 14 kwietnia 1948 r. w sprawie dostosowana do warunków powstałych w związku z wojną zasad postępowania scaleniowego, przewidzianego w ustawie z dnia 31 lipca 1923 r. o scalaniu gruntów (Dz. U. poz. 144).

IV. Podsumowanie stanowiska Rady Ministrów

W ocenie Rady Ministrów rozwiązanie zawarte w projekcie ustawy nie przyniosą skutków zakładanych przez projektodawcę.

Zaproponowane regulacje:

- nie wyeliminują stanu niepewności prawnej powstałego w wyniku uchylenia przez Naczelny Sąd Administracyjny ostatecznej decyzji w sprawie zatwierdzenia projektu scalenia gruntów wsi Lipnica Wielka;
- nie umożliwią potwierdzenia z mocy prawa stanu prawnego nieruchomości, wykazanego w ewidencji gruntów i budynków oraz ujawnionego w księgach wieczystych, na podstawie decyzji o zatwierdzeniu projektu scalania gruntów oraz operatu scaleniowego.

Według stanu na dzień 19 kwietnia 2021 r. około 99,2% nieruchomości ma założone księgi wieczyste, co stanowi 98,5% działek ewidencyjnych po scaleniu.

Brak założonych ksiąg wieczystych dla 0,8% nieruchomości, stanowiących 1,5% działek ewidencyjnych, nie jest skutkiem scalenia gruntów, tylko braku uregulowania stanu prawnego tych nieruchomości jeszcze przed wszczęciem postępowania scaleniowego lub błędów w dokumentacji stanowiącej podstawę prawa własności w odniesieniu do działek ewidencyjnych na stan przed scaleniem.

Ponadto należy wskazać, że po prawomocnym uchyleniu przez sąd administracyjny ostatecznej decyzji w sprawie zatwierdzenia projektu scalenia gruntów wsi Lipnica Wielka, cały czas następuje obrót nieruchomościami.

Obecny tytuł projektu ustawy wskazuje na generalny charakter regulowanych kwestii, a w rzeczywistości zawarte w nim regulacje mają na celu rozwiązanie kwestii dotyczącej jednej miejscowości w konkretnej gminie. Obecny kształt projektu nie ma zatem charakteru abstrakcyjnego.

Z tego powodu projekt ustawy wymaga gruntownych zmian na dalszym etapie procedowania lub przygotowania nowego tekstu projektu.

Trzeba zauważyć, że w projekcie ustawy:

- nie określono skutków prawnych, jakie będzie wywierało zaświadczenie potwierdzające stan prawny nieruchomości, w szczególności jego ujawnienie w księgach wieczystych;
- nie wskazano właściwego organu do wydania takiego zaświadczenia; proponuje się wskazanie starosty zamiast wójta;

- zmiany wymaga tryb wydania zaświadczenia; proponuje się tryb wydawania zaświadczenia z urzędu dla wszystkich nieruchomości, a nie na wniosek właściciela nieruchomości;
- brak jest doprecyzowania regulacji dotyczącej odszkodowania odsyłającej do zasad określonych w przepisach Kodeksu cywilnego; proponuje się jej usunięcie jako nadmiarowej;
- brak jest precyzyjnego określenia nieruchomości objętych proponowaną regulacją;
- brak jest regulacji dla nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, wydzielonych w wyniku scalenia gruntów wsi Lipnica Wielka zatwierdzonego ostateczną decyzją, w przypadku których brak jest podstaw do ujawnienia skutków takiej decyzji w księgach wieczystych;
- brak jest przepisów przejściowych, w szczególności dotyczących postępowań wszczętych i niezakończonych z wniosku o założenie księgi wieczystej.

Cechuje je także brak należytej analizy obowiązujących przepisów dotyczących postępowania scaleniowego oraz błędne założenia co do stanu faktycznego, który dał impuls do utworzenia regulacji.

Proponowane przepisy budzą wątpliwości co do ich zgodności z już obowiązującymi regulacjami prawnymi oraz Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. Analiza projektu ustawy wskazuje, że występują w nim wewnętrzne sprzeczności albo niepotrzebne powielenie istniejących już regulacji. Po uchwaleniu przedmiotowego projektu ustawy doszłoby do ponownego nadawania tytułów prawnych nieruchomościom, które taki tytuł posiadają i jest on ujawniony w księgach wieczystych.

Na marginesie wskazać należy, że zaproponowane rozwiązania spowodowałyby wzrost obciążeń sądownictwa powszechnego, co musiałoby wiązać się ze wsparciem etatowym i dodatkowymi obciążeniami dla budżetu Państwa. Projektodawca nie wskazał jednak liczby spraw, która potencjalnie mogłaby dodatkowo wpłynąć do sądów powszechnych w związku z wejściem w życie projektowanej ustawy.

Uwzględniając powyższe, Rada Ministrów negatywnie ocenia poselski projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach dotyczących niektórych nieruchomości objętych postępowaniem scaleniowym (druk nr 2040).