



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPP.0640.25.2022.ML

Warszawa, 7 czerwca 2022 r.

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec komisyjnego projektu ustawy

**- o uregulowaniu stanu prawnego
nieruchomości we wsi Lipnica Wielka
(gmina Lipnica Wielka) (druk nr 2043).**

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 komisyjnego projektu ustawy o uregulowaniu stanu prawnego nieruchomości we wsi
Lipnica Wielka (gmina Lipnica Wielka)
(druk nr 2043)

I. Cel projektu ustawy

Komisyjny projekt ustawy o uregulowaniu stanu prawnego nieruchomości we wsi Lipnica Wielka (gmina Lipnica Wielka), zwany dalej „projektem ustawy”, ma na celu:

- 1) wyeliminowanie niepewności stron co do stanu prawnego nieruchomości wynikającej z uchylonej przez Naczelny Sąd Administracyjny ostatecznej decyzji w sprawie zatwierdzenia projektu scalenia gruntów wsi Lipnica Wielka oraz
- 2) wypłatę odszkodowań stronie, która poniosła szkodę w związku z wejściem w życie projektu ustawy lub stronie, która poniosła szkodę w wyniku wydania decyzji Wójta Gminy Nowy Targ z 14 września 2006 r. nr RGN 6012/38/2006, zatwierdzającej projekt scalenia gruntów wsi Lipnica Wielka.

Niepewność, której wyeliminowanie miałyby nastąpić w wyniku uchwalenia projektu ustawy, nie zostanie jednak usunięta. W projekcie ustawy nie przedstawiono bowiem żadnych skutecznych rozwiązań zdiagnozowanych problemów, a co więcej, zawiera on luki i niejasności, które mogą powodować dodatkowe problemy.

Z uzasadnienia do projektu ustawy wynika, że zasadniczym celem jest doprowadzenie do zgodności rzeczywistego stanu prawnego z tym ujawnionym w księgach wieczystych i operacie ewidencji gruntów i budynków. Proponowane rozwiązania są oparte na stanie wynikającym z operatu scaleniowego, który był podstawą założenia ksiąg wieczystych wraz z uwzględnieniem zmiany stanu prawnego wynikającego z czynności i zdarzeń prawnych, zaistniałych po dacie wydania decyzji scaleniowej przez Wójta Gminy Nowy Targ.

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 rozstrzygnięciem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Nowym Sączu z dnia 21 maja 2008 r. Ostateczna decyzja organu II instancji stanowiła 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 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wyrokiem z dnia 24 sierpnia 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 842/09, uchylił ostateczną decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Nowym

Sącu oraz poprzedzającą ją decyzję Wójta Gminy Nowy Targ. 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 wniosek z dnia 24 października 1984 r. o przeprowadzenie scalenia gruntów wsi Lipnica Wielka z uwzględnieniem ustaleń zawartych w ww. wyrokach. Ostatecznie, decyzją Starosty Nowotarskiego z dnia 26 czerwca 2018 r., utrzymaną w mocy decyzją Wojewody Małopolskiego z dnia 19 stycznia 2022 r., postępowanie scaleniowe zostało umorzone.

Na skutek ostatecznej decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego 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. Stan prawny 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 pomiędzy 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, powinno, co do zasady, niwelować także skutki tej decyzji, jakie wywołała ona w zakresie wpisów 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, by powrócić do stanu sprzed scalenia, gdyż wiązałoby się to z ponownym ustalaniem własności nieruchomości, a także udaremniałoby 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 przywrócenie 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.

Po prawomocnym uchyleniu przez sąd administracyjny ostatecznej decyzji w sprawie zatwierdzenia projektu scalenia gruntów wsi Lipnica Wielka cały czas następuje obrót nieruchomościami. Przykładowo w okresie od dnia 15 marca 2010 r. do dnia 15 grudnia 2016 r. zawarto 362 umowy sprzedaży nieruchomości, dokonano 60 działów spadku, wydano 76 decyzji w przedmiocie podziału nieruchomości oraz 168 decyzji o pozwoleniu na budowę.

Z kolei, według stanu na dzień 19 kwietnia 2021 r., nie miało założonych ksiąg wieczystych zaledwie 0,8% nieruchomości, tj. 26 nieruchomości z 3 322 wszystkich nieruchomości, które stanowią 1,5% działek ewidencyjnych, tj. 305 działek ewidencyjnych z 20 848 wszystkich działek ewidencyjnych po scaleniu. Należy podkreślić, że 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.

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

W projekcie ustawy wskazuje się, że „konsekwencją wadliwie przeprowadzonego postępowania scaleniowego wsi Lipnica Wielka” jest obecnie ogromne niezadowolenie społeczne wywołane niepewnością stron co do stanu prawnego nieruchomości.

- 1) W art. 1 ust. 1 proponuje się „uznać za wiążący” stan prawny nieruchomości, dla których Sąd Rejonowy w Nowym Targu założył księgi wieczyste, na podstawie decyzji Wójta Gminy Nowy Targ z 14 września 2006 r., znak: RGN 6012/38/2006, zatwierdzającej projekt scalenia gruntów wsi Lipnica Wielka w gminie Lipnica Wielka oraz ostatecznej decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Nowym Sączu z dnia 21 maja 2008 r., znak: SKO.I-01/1335/GNp/2006/2008. Intencją projektodawcy było zapewne potwierdzenie stanu prawnego, który już został ujawniony w księgach wieczystych. Instytucja „uznania za wiążący” stanu prawnego wydaje się jednak wątpliwa z uwagi na treść art. 3 ust. 1 i art. 5 ustawy 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), zgodnie z którymi przyjmuje się, że prawo ujawnione w treści księgi wieczystej jest zgodne z rzeczywistym stanem prawnym, a dodatkowo osoby działające w zaufaniu do treści księgi wieczystej są chronione rękojnią wiary publicznej. Z przepisów tych wynika, że ujawniony w księdze wieczystej stan prawny „jest wiążący” dopóki domniemanie to nie zostanie we właściwy sposób obalone. Jeżeli przyjąć, że autorowi projektu chodziło o umorzenie z mocy prawa toczących się postępowań o usunięcie niezgodności między stanem prawnym ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym, to należy stwierdzić, że zamierzenie to nie zostało w żaden sposób

wyartykułowane. Nie wskazano również w jaki sposób i czy w ogóle skutki tego „uznania” mają być ujawnione w księgach wieczystych.

Projekt ustawy w sposób nieprecyzyjny określa także przedmiotowy zakres jej zastosowania. W art. 1 ust. 1 i 2 tego projektu wskazano jedynie, że chodzi o nieruchomości, dla których zostały założone albo niezałożone księgi wieczyste na podstawie decyzji Wójta Gminy Nowy Targ z dnia 14 września 2006 r., nr RGN 6012/38/2006, zatwierdzającej projekt scalenia gruntów wsi Lipnica Wielka w gminie Lipnica Wielka oraz decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Nowym Sączu z dnia 21 maja 2008 r., nr SKO.I-01/1335/GNp/2006/2008, 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 15 marca 2010 r., tj. w dniu przyjęcia operatu scaleniowego do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego i wprowadzenia zmian do ewidencji gruntów i budynków, 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.

- 2) W art. 1 ust. 2 projektu ustawy proponuje, aby nieruchomości, dla których nie zostały jeszcze założone przez Sąd Rejonowy w Nowym Targu księgi wieczyste, stały się z mocą od dnia 21 maja 2008 r. własnością osób, których tytuł prawny został ustalony tymi decyzjami i ujawniony w ewidencji gruntów i budynków.

Projektodawca nie uwzględnił, że decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów nie ustala tytułów prawnych nieruchomości. W kontekście stosunków własnościowych decyzja scaleniowa ma charakter deklaratoryjny (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 4 marca 1970 r. sygn. akt III CZP 12/70, uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2013 r., sygn. akt III CZP 98/12). Oznacza to, że decyzja nie kreuje prawa własności do gruntów po stronie tych uczestników postępowania, którzy uprzednio nie byli właścicielami gruntów objętych postępowaniem scaleniowym. Uczestnicy tego postępowania, jeżeli nie byli właścicielami gruntów objętych scaleniem, nie stają się nimi na mocy decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia.

W konsekwencji, gdy uczestnik scalenia nie był właścicielem a jedynie posiadaczem nieruchomości, nie przysługuje mu prawo własności do określonej nieruchomości po zakończeniu scalenia, a jedynie posiadanie nieruchomości. Tytułem prawnym do nieruchomości może być również dzierżawa, użyczenie, najem. Stwierdzenie zatem, że nieruchomości położone w obrębie Lipnica Wielka „stają się własnością osób, których tytuł prawny został ustalony” decyzjami scaleniowymi z jednej strony nie odpowiada istocie decyzji wydawanych w postępowaniu scaleniowym, a z drugiej może prowadzić do niezgodnego

z ochroną prawa własności uwłaszczenia posiadaczy tych nieruchomości, w tym również posiadaczy zależnych.

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.

Jak wynika ze „Sprawozdania technicznego z analizy poscaleniowego stanu prawnego i faktycznego obrębu Lipnica Wielka sporządzonego w 2016 r.”, dla okresu od dnia 15 marca 2010 r. do dnia 15 grudnia 2016 r., obręb Lipnica Wielka, gmina Lipnica Wielka, powiat nowotarski, województwo małopolskie, według stanu na dzień 15 grudnia 2016 r. obejmował 20 643 działki ewidencyjne o powierzchni 6365,1095 ha:

- dla 19 702 działek ewidencyjnych zostały założone nowe księgi wieczyste, co stanowiło 95,4% wszystkich działek położonych w obrębie,
- natomiast dla 941 działek ewidencyjnych, wchodzących w skład 83 jednostek rejestrowych gruntów, nie zostały założone księgi wieczyste, co stanowiło jedynie 4,6% wszystkich działek ewidencyjnych i około 3% nieruchomości.

Według danych na dzień 19 kwietnia 2021 r. jedynie dla 305 działek ewidencyjnych, wchodzących w skład 26 jednostek rejestrowych gruntów, nie było uregulowanego stanu prawnego i nie zostały założone księgi wieczyste, co stanowi zaledwie 1,5% wszystkich działek ewidencyjnych i około 0,8% nieruchomości. Brak założenia ksiąg wieczystych dla wyżej wymienionych nieruchomości wynikał jednak nie z przeprowadzonego postępowania scaleniowego, ale z braku uregulowania stanu prawnego tych nieruchomości 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).

Projekt ustawy nie wprowadza również żadnych przepisów przejściowych dla postępowań wieczystoksięgowych wszczętych i niezakończonych przed dniem jej wejścia w życie, co spowoduje problemy związane ze sposobem zakończenia tzw. postępowań w toku.

- 3) W art. 2 ust. 1 projektu ustawy proponuje się, aby istniejący operat ewidencji gruntów i budynków dla obrębu Lipnica Wielka założony na podstawie stanu wynikającego z uchylonej decyzji scaleniowej wraz z późniejszymi zmianami, stał się ewidencją gruntów i budynków,

o której mowa w ustawie z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2021 r. poz. 1990). Propozycja ta jest sprzeczna z definicją ewidencji gruntów i budynków, zgodnie z którą przez ewidencję gruntów i budynków rozumie się system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami (art. 2 pkt 8 ww. ustawy). Ewidencja gruntów i budynków nie jest dokumentem urzędowym, lecz stanowi zbiór informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych osobach fizycznych lub prawnych władających tymi gruntami, budynkami i lokalami. Operat ewidencyjny zawiera natomiast informacje, które są ujawniane w ewidencji gruntów i budynków, ale nie jest systemem informacyjnym.

- 4) W art. 2 ust. 2 projektu ustawy przewiduje się, że właściciele nieruchomości objętych ustawą zostaną powiadomieni przez starostę o uregulowaniu stanu prawnego nieruchomości w trybie ustawy. Zawiadomienie miałoby mieć formę zaświadczenia dostarczonego na adres ujawniony w ewidencji gruntów i budynków.

Treść tego artykułu również wymaga doprecyzowania, gdyż nie jest jasne, w jaki sposób zostanie określony przez starostę stan prawny nieruchomości. Wskazanie w treści zaświadczenia numeru księgi wieczystej (art. 2 ust. 3 projektu) może sugerować, że zaświadczenie będzie wydawane jedynie dla nieruchomości, dla których jest założona księga wieczysta, a nie – jak wynika z treści art. 1 ust. 2 projektu ustawy – również, a może przede wszystkim, dla nieruchomości, dla których księga wieczysta nie jest jeszcze założona.

Brak również określonego celu, jakiemu ma służyć takie zaświadczenie i skutków, jakie ma ono wywierać, np. czy będzie podstawą do wykreślenia ostrzeżenia wpisanego w księdze wieczystej o niezgodności stanu prawnego ujawnionego w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym.

- 5) Wątpliwości budzi również art. 3 projektu ustawy, w którym wprowadzono rozwiązanie polegające na przyznaniu odszkodowania za poniesioną szkodę wskutek uchwalenia projektu ustawy lub wydania decyzji Wójta Gminy Nowy Targ i decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Nowym Sączu.

Kwestia odszkodowania jest uregulowana w art. 417¹ § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 i 2320 oraz z 2021 r. poz. 1509 i 2459). Zgodnie z jego treścią, jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Projektodawca próbuje wprowadzić szczególne rozwiązania dotyczące sposobu ustalania odszkodowania, nie określa jednak szczegółowych warunków, zasad czy trybu postępowania.

Nie jest jasne, czy należałoby stosować przepisy postępowania cywilnego, czy administracyjnego. Jednocześnie istnieje ryzyko, że przy tak skonstruowanym przepisie prawo do odszkodowania przysługiwałoby również osobom, które skorzystały już z roszczenia odszkodowawczego.

Ponadto pewne zastrzeżenia budzi również sam tryb przewidziany przez projektodawcę do postępowań o przyznanie odszkodowań za szkodę przewidziany w art. 3 projektu ustawy. Do przyznania takiego odszkodowania zastosowałyby przepisy Kodeksu cywilnego, mimo to o samym odszkodowaniu miałby orzec starosta w ramach wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Tryb ten jest bardzo podobny do trybu przewidzianego w ustawie z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela (Dz. U. poz. 1955; dalej: „ustawa odszkodowawcza”).

Wątpliwości w tym zakresie budzić może kwestia tego, czy zgodnie z proponowanymi rozwiązaniami poszkodowanemu służy skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego na decyzję wojewody jednocześnie z uprawnieniem do złożenia powództwa do sądu powszechnego. Wydaje się, iż celem projektodawcy było, aby po wydaniu decyzji o odszkodowaniu orzekał wyłącznie sąd powszechny, niemniej projekt ustawy nie wyłącza możliwości zaskarżenia decyzji wojewody w trybie sądowoadministracyjnym. W systemie kontroli sądowoadministracyjnej skarga do sądu administracyjnego i powództwo do sądu powszechnego są traktowane jako środki sobie równorzędne i alternatywne. Rozpoznawanie skarg na decyzje administracyjne jest podstawowym zadaniem sądów administracyjnych (art. 3 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329 i 655), dalej: „PPSA”). Decyzja wojewody wynikająca z art. 3 ust. 6 projektu ustawy byłaby ostateczna z chwilą wydania, a zatem nie przysługiwałyby na nią środki zaskarżenia w drodze postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 52 PPSA skargę do WSA można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie, chyba że skargę wnosi prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka.

W uzasadnieniu do projektu ustawy odszkodowawczej uchybienie to wyjaśniano treścią art. 19 pkt 1 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, zgodnie z którym NSA nie był właściwy w sprawach należących do właściwości innych sądów. Ustawa o NSA została uchylona na podstawie art. 3 Przepisów wprowadzających ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a obecnie obowiązujące PPSA nie zna odpowiednika tego przepisu, jako że w art. 5 PPSA, będącym zasadniczo odpowiednikiem art. 19 ustawy o NSA, brak jest dyspozycji zbliżonej do pkt 1 tegoż artykułu. Obecnie obowiązujący przepis art. 5 PPSA wprowadza zamknięty katalog spraw, w których sąd administracyjny pozostaje niewłaściwy do rozpoznania sprawy, jednak nie zawiera on uregulowania wyłączonego możliwości rozpoznania sprawy,

jeśli właściwy do rozpoznania sprawy jest inny z sądów. Brak jest zatem wystarczających przesłanek do wyraźnego uznania, że od decyzji wojewody wydanej na podstawie art. 3 ust. 6 projektu ustawy wyłączona jest możliwość dwutorowego zaskarżenia, co może rodzić szerokie problemy, w szczególności przez dopuszczalność dublowania orzekania o tym samym odszkodowaniu jednocześnie przez sądy powszechne i sądy administracyjne.

Z tych względów regulacja ta jest nadmiarowa i należy z niej zrezygnować.

- 6) Art. 5 projektu ustawy wprowadza rozwiązanie polegające na złożeniu przez starostę wniosku o założenie księgi wieczystej dla nieruchomości, o których mowa w art. 1 ust. 2, natomiast podstawą założenia nowych ksiąg wieczystych dla tych nieruchomości ma być decyzja Wójta Gminy Nowy Targ z dnia 14 września 2006 r. nr RGN 6012/38/2006 zatwierdzająca projekt scalenia gruntów wsi Lipnica Wielka w gminie Lipnica Wielka.

Należy mieć na uwadze, co już projektodawca wskazał w art. 1 ust. 1 i 2 oraz art. 3 ust. 1 projektu ustawy, że decyzja Wójta Gminy Nowy Targ z dnia 14 września 2006 r., nr RGN 6012/38/2006, zatwierdzająca projekt scalenia gruntów wsi Lipnica Wielka została utrzymana w mocy ostateczną decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Nowym Sączu z dnia 21 maja 2008 r., nr SKO.I-01/1335/GNp/2006/2008. Nie jest zatem jasne, która z tych decyzji miałaby stanowić podstawę do założenia księgi wieczystej. Ponadto decyzja w sprawie zatwierdzenia projektu scalenia nie może stanowić wyłącznej podstawy założenia księgi wieczystej, gdyż decyzja ta nie ustala (nie zmienia) tytułów prawnych do nieruchomości.

Przepis ten, jako rozwiązanie szczególne, wymaga również doprecyzowania w zakresie wskazania zaświadczenia jako dokumentu wymaganego do założenia księgi wieczystej.

- 7) Art. 6 projektu ustawy wskazuje na „nabycie nieruchomości” na podstawie tej ustawy. Należy ponownie podkreślić, że decyzja w sprawie zatwierdzenia projektu scalenia gruntów nie tworzy prawa własności do gruntów po stronie tych uczestników postępowania, którzy uprzednio nie byli właścicielami gruntów objętych postępowaniem scaleniowym. Uczestnicy tego postępowania stają się właścicielami nieruchomości wydzielonych w wyniku scalenia tylko wówczas, gdy byli właścicielami gruntów objętych scaleniem. Przykładowo wobec posiadaczy samoistnych decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów nie może stanowić podstawy nabycia własności gruntów przydzielonych im w ramach scalenia gruntów.

Projekt ustawy, która przewiduje nabycie nieruchomości na jej podstawie, narusza Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej.

- 8) Odnosząc się do sformułowanych w art. 8 projektu ustawy przepisów przejściowych zaznaczyć trzeba, że nie jest jasne, jakie wszczęte i niezakończone postępowania scaleniowe we wsi Lipnica Wielka, gmina Lipnica Wielka, miałyby ulegać umorzeniu z dniem wejścia w życie ustawy.

Postępowanie scaleniowe w Lipnicy Wielkiej zostało umorzone decyzją Starosty Nowotarskiego z dnia 26 czerwca 2018 r., utrzymaną w mocy decyzją Wojewody Małopolskiego z dnia 19 stycznia 2022 roku. Może to zatem sugerować, że umorzeniu ulegną „nowe” postępowania scaleniowe prowadzone w Lipnicy Wielkiej.

Ponadto postępowania scaleniowe są prowadzone nie tylko na podstawie przepisów ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów, ale również przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, dalej: „UGN”) (art. 101–108 UGN). Pomimo wielu podobieństw materialnoprawnych i procesowych służą one odmiennym celom i posiadają odmienny zakres przedmiotowy. Przedmiotem postępowania scaleniowego i wymiennego są przede wszystkim nieruchomości rolne położone w jednej lub kilku wsiach bądź w ich częściach, tworzące obszar scalenia. Natomiast przedmiotem scalenia i podziału nieruchomości na podstawie UGN są nieruchomości przeznaczone w planie miejscowym na cele inne niż rolne i leśne. Aktualne brzmienie projektowanego art. 8 mogłoby sugerować, że umorzeniu podlegają również postępowania scaleniowe prowadzone na podstawie przepisów UGN, mimo że założyć należy, jakoby nie taka była intencja projektodawcy.

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 projektu 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 wywłaszczeniem (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 normatywny prawa powszechnie obowiązującego o charakterze ogólnym i abstrakcyjnym, wydawany przez upoważnione do tego organy władzy państwowej, a nie funkcjonuje 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 Naczelną 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. Stanowisko Rady Ministrów

Zauważyć należy, że rozwiązania zawarte w projekcie ustawy nie przyniosą zakładanych skutków.

Zaproponowane regulacje:

- nie wyeliminują stanu niepewności prawnej powstałego w wyniku uchylecia 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 uchyleciu przez sąd administracyjny ostatecznej decyzji w sprawie zatwierdzenia projektu scalenia gruntów wsi Lipnica Wielka cały czas następuje obrót nieruchomościami.

Trzeba zauważyć, że w projekcie ustawy:

- 1) brak jest precyzyjnego określenia nieruchomości objętych proponowaną regulacją;
- 2) nie wskazano, że przepis art. 1 ust. 1 i 2 projektu ustawy byłby podstawą do wykreślenia ostrzeżenia o niezgodności stanu prawnego ujawnionego w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym;
- 3) nie określono celu, jakiemu ma służyć wydawane zaświadczenie:
 - jaki stan ma potwierdzać: czy w zakresie oznaczenia nieruchomości (czyli wydzielenia granic nowo tworzonych nieruchomości w wyniku decyzji scaleniowej) wprowadzonego w ewidencji gruntów i budynków, czy też stan prawny nowo utworzonych nieruchomości ujawniony w księgach wieczystych,

- jakie skutki ma ono wywierać: czy będzie podstawą do wykreślenia ostrzeżenia o niezgodności stanu prawnego ujawnionego w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym;
- 4) nie określono szczegółowych warunków i zasad do przyznania odszkodowania za poniesioną szkodę wskutek uchwalenia projektu ustawy lub wydania ostatecznej decyzji w sprawie zatwierdzenia projektu scalenia gruntów wsi Lipnica Wielka; regulacja ta jest nadmiarowa i należy z niej zrezygnować;
- 5) błędnie założono, że decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów ustala (nadaje) tytuły prawne nieruchomości i stanowi podstawę założenia ksiąg wieczystych dla nieruchomości, o których mowa w art. 1 ust. 2 projektu ustawy;
- 6) nieprecyzyjnie oszacowano skutki finansowe projektowanej ustawy – przedstawione w uzasadnieniu wyliczenia nie odzwierciedlają rzeczywistych kosztów odszkodowań mogących stanowić skutek uchwalenia projektu ustawy, np. nie uwzględniono osób, które się nie odwoływały od decyzji;
- 7) brak jest przepisów przejściowych, w szczególności dla postępowań wszczętych i niezakończonych z wniosku o założenie księgi wieczystej.

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 projektu ustawy.

Uwzględniając powyższe, Rada Ministrów negatywnie ocenia komisyjny projekt ustawy o uregulowaniu stanu prawnego nieruchomości we wsi Lipnica Wielka (gmina Lipnica Wielka) (druk nr 2043).