

Specyfika ewidencji gruntów w Warszawie

Zostawmy starą hipotekę

AGNIESZKA KASPRZYKOWSKA

W stolicy ewidencja gruntów jest prowadzona inaczej niż w pozostałych miastach Polski. Wpłynęły na to przepisy i wytyczne stworzone w okresie powojennym specjalnie dla Warszawy, konieczne ze względu na szczególnie skomplikowaną strukturę własności gruntów. Wynika ona z nieuregulowanego stanu prawnego wielu nieruchomości i niepokrywania się ich granic z granicami działek ewidencyjnych. Niejednokrotnie w działce ewidencyjnej znajduje się kilka różnych nieruchomości. Zdarzają się też sytuacje odwrotne.

● Struktura własności

Obowiązujący do dziś dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 1945 r. o *własności i użytkowaniu gruntów na obszarze miasta stołecznego Warszawa* (DzU nr 50 z 1945 r., poz. 279) wprowadzający nacjonalizację gruntów warszawskich ma zasadniczy wpływ na strukturę ich własności. Wszelkie grunty położone w granicach przedwojennej Warszawy z dniem wejścia w życie dekretu przeszły na własność gminy Warszawa. Dekret stanowił podstawę do przepisania we właściwych księgach hipotecznych na rzecz gminy tytułów własności gruntów. Dotychczasowi właściciele mieli otrzymać na tym gruncie prawo wieczystej dzierżawy, prawo zabudowy lub odszkodowanie za grunty w miejskich papierach wartościowych. Działania władz administracyjnych rozmięły się jednak przepisami dekretu. Wnioski o przyznanie odpowiednich praw do gruntu lub budynku w praktyce często nie były uwzględniane. Wspomniane papiery wartościowe nie zostały nawet wyemitowane. Nie wprowadzono też żadnej zamiennej formy odszkodowań. Po upaństwowieniu mienia gminy Warszawa organy państwowe nie poczuwały się do zadośćuczynienia roszczeniom wynikającym z dekretu, mimo że on nadal

obowiązywał. Ponieważ formalności związane z wprowadzeniem dekretu nie zostały dopełnione, dawni właściciele nadal są wpisani w starych księgach hipotecznych. Nie wypłacono również odszkodowań za grunty. W wyniku tych zaniedbań byli właściciele do dziś dochodzą swoich praw do nieruchomości.

Na sposób zapisu informacji o własności gruntów miały wpływ przepisy prawne oraz zasady prowadzenia i odnawiania ewidencji gruntów dostosowujące istniejące przepisy do specyfiki stanu prawnego Warszawy. Informacje na temat przedwojennych nieruchomości warszawskich i ich właścicieli były traktowane w sposób marginalny. Odnowienie ewidencji miało bowiem na celu dostarczenie danych dotyczących podstaw prawnych władania oraz granic władania (istotą ewidencji było rejestrowanie stanu władania, a nie granic własności).

● Skutki dla Warszawy

W 1972 r. ogłoszono *zasady dostosowania do potrzeb m.st. Warszawy trybu odnawiania i prowadzenia ewidencji gruntów* (pismem zastępcy dyrektora Stołecznego Zjednoczenia Projektowania Budownictwa Komunalnego z 19 lipca 1972 r. nr 3196). Dotyczyły one sposobu tworzenia mapy ewidencyjnej i zakładania części opisowej operatu ewidencji gruntów. Od tego momentu w Warszawie ewidencję zaczęto prowadzić inaczej niż w pozostałych rejonach Polski.

Ponadto ze względu na konieczność wpisywania do rejestru gruntów nieruchomości hipotecznych, od 1974 r. zaczął obowiązywać *zmodyfikowany wzór rejestru gruntów wraz z objaśnieniami* (pismo głównego geodety m.st. Warszawy z 30 października 1974 r. nr PG-HB/7617/74). Obok strony ewidencyjnej zawierał on stronę z *zestawieniem powierzchni według stanu prawnego*, tzw. stronę prawną. Rejestr ten wprowadzono do stosowania dla Warszawy oraz

miast dawnego województwa warszawskiego. Początkowo na *stronie prawnej* umieszczano tylko numery ksiąg wieczystych, z biegiem czasu zaczęły się pojawiać inne zapisy: informacje o dawnych hipotekach, wpisy przedwojennych właścicieli. Na terenie skomunalizowanym, czyli objętym działaniem dekretu z 1945 r., w trakcie odnawiania ewidencji należało ujawniać użytkowników stałych i czasowych według zajmowanej przez nich realnie powierzchni. Na tej podstawie doprowadzano do założenia nowych ksiąg wieczystych dla działek będących w użytkowaniu, także tych, dla których nie zostały uregulowane wpisy w starych przedwojennych księgach. Niezamknięcie przedwojennych ksiąg hipotecznych i niewypłacenie odszkodowań byłym właścicielom skutkowało tym, że przedwojenne wpisy nieruchomości nadal były dla nich ważne. Dlatego też – niezależnie od istniejących uregulowań prawnych – w rejestrach zaczęto wpisywać przedwojenne oznaczenia hipoteczne wraz z dawnymi właścicielami. Równocześnie do rejestrów gruntów wpisywano nowe księgi wieczyste. Taka sytuacja spowodowała powstanie „podwójnego hipotekowania” dla niektórych działek. Wiele takich wpisów występuje na Woli (według danych z bazy z 1999 r. było ich 887). Równie częste są wpisy przedwojennych właścicieli do rejestrów na obszarze objętym działaniem dekretu, co zgodnie z przepisami nie powinno mieć miejsca. Są to działki ewidencyjne, w skład których wchodzi kilka nieruchomości hipotecznych i każda z nich ma innych właścicieli. Przykłady takie występują np. w dzielnicy Ochota, jak również na obszarze skomunalizowanym na Targówku. Można tu znaleźć jednostki rejestrowe, w których jako współwłaściciele danej nieruchomości wpisano osoby fizyczne razem ze Skarbem Państwa. Jest to spowodowane tym, że dla prowadzących ewidencję ważna jest zarówno informacja o przedwojennych właścicielach nieruchomości, jak i o tym, że działki te należą obecnie do Skarbu Państwa. Ze względu na liczne regulacje dokonywane w całym okresie powojennym (zasiedzenia sądowe, przekształcenia użytkowania wieczystego we własność) trudno jest obecnie stwierdzić, czy właściciele działek zapisani w ewidencji są właścicielami przedwojennymi, czy też zostali oni wpisani w późniejszym okresie. Na terenie nieobjętym działaniem dekretu największa liczba działek zawierających więcej niż jedną nieruchomość hipoteczną występuje w dzielnicy Targówek – 10,9% (dane z lutego 2004 r.¹). Stan taki spowo-

dowany jest dość bogatą historią ewidencji w tej dzielnicy. Jednym z wielu aktów prawnych wpływających na stan prawny nieruchomości na Targówku była ustawa *o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych w miastach i osiedlach* (DzU nr 31 z 1958 r., poz. 138). Na jej podstawie 1/3 z każdej działki odbierano właścicielom na rzecz Skarbu Państwa bez odszkodowania (w zamian za swoją działkę właściciel otrzymywał w innym miejscu działkę o powierzchni zmniejszonej o 1/3 lub o innej powierzchni we współwłasności ułamkowej z kimś innym; jeśli jeden ze współwłaścicieli nie miał spadkobierców, po jego śmierci udział we własności przechodził na SP – stąd powstawały współwłasności z SP).

Tego typu regulacji było znacznie więcej, dlatego też istniejące w ewidencji gruntów zapisy dotyczące nieruchomości są cennym źródłem informacji na temat historii poszczególnych działek, niezbędnym w procesie regulacji stanu prawnego.

Szczególnym przypadkiem są działki położone na terenie lotniska Okęcie – zawierające rekordową w Warszawie liczbę działek hipotecznych. Z wypisu z rejestru gruntów wykonanego w gminie Włochy 30 listopada 2001 r. wynika, że na przykład w działce nr 2/12 z obrębu 2-06-07 zapisanych było 214 nieruchomości hipotecznych, w tym 74 będące własnością SP, 114 stanowiło współwłasność 6 osób fizycznych, 15 należało do różnych osób prywatnych, a 10 nie miało określonego właściciela. Na terenie objętym działaniem dekretu największy procent działek zawierających więcej niż jedną nieruchomość hipoteczną występuje na Woli – 26,7%¹, co spowodowane jest brakiem regulacji stanu prawnego działek w trakcie komunalizacji.

Poruszany tu problem jest szczególnie widoczny w działkach pod ulicami. Granice działek hipotecznych przebiegają bowiem zgodnie z przedwojenną parcelacją majątków, natomiast działki ewidencyjne były zakładane na podstawie dekretu *o ewidencji gruntów i budynków* (DzU nr 6 z 1955 r. poz. 32) według granic władania. Spowodowało to niezgodność granic działek hipotecznych i ewidencyjnych. W latach 70. nie wpisywano do rejestrów nazw i powierzchni nieruchomości dla działek ulic i dróg publicznych. Spowodowało to spore zaniedbania, ponieważ przez wiele lat nikt nie zajmował się regulacją stanu własności działek pod ulicami i nikt nie wypłacał odszkodowań za grunty zajęte pod ulice (nie było też podstaw prawnych do takiego postępowania). Wpisy te pojawiły się w rejestrach w późniejszym okresie.

Ze względu na wymienione wyżej fakty składające się na specyfikę warszawskiej ewidencji gruntów działki ewidencyjne nie odpowiadają definicji podanej w rozporządzeniu ministra rozwoju regionalnego i budownictwa *w sprawie ewidencji gruntów i budynków* (DzU nr 38 z 2001 r., poz. 454), gdzie działką ewidencyjną nazywa się ciągiem obszar gruntu jednorodny pod względem prawnym.

● Regulacja stanu prawnego

Obecnie w poszczególnych dzielnicach trwa proces regulacji stanu prawnego nieruchomości gruntowych. Na obszarze dekretowym przeprowadzana jest komunalizacja na podstawie ustawy *o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości* (DzU nr 79 z 1990 r., poz. 464.). Zakładane są księgi wieczyste dla działek stanowiących własność Skarbu Państwa lub m.st. Warszawy. Na terenie nieobjętym działaniem dekretu również są ujawniane prawa do nieruchomości. Przez SP przejmowane są działki pod drogami oraz wykonywane są podziały działek na części o jednorodnym charakterze własności.

Regulacja stanu prawnego gruntów zajętych pod drogi publiczne poza terenem dekretowym odbywa się na podstawie ustawy *przepisy wprowadzające ustawę reformującą administrację publiczną* (DzU nr 133 z 1998 r., poz. 872 z późn. zmianami). Ustawa ta stanowi, że nieruchomości będące we władaniu SP lub jednostek samorządu terytorialnego, a niestanowiące ich własności, zajęte pod drogi publiczne 1 stycznia 1999 r. stają się własnością SP lub jednostek samorządu terytorialnego za odszkodowaniem. Odszkodowanie to będzie ustalane i wypłacane na wniosek właściciela nieruchomości złożony w okresie od 1 stycznia 2001 r. do 31 grudnia 2005 r. Po upływie tego terminu roszczenie wygasa. Dlatego dopiero w 2006 r. będzie można uregulować sprawę nieruchomości hipotecznych w działkach jedną decyzją administracyjną.

● Stare hipoteki

Warto zaznaczyć, że niezależnie od konieczności regulacji praw własności, informacje o przedwojennych hipotekach są cenne, gdyż łączą dane ewidencyjne z zapisami w hipotekach. Żeby założyć nową księgę wieczystą, trzeba odnaleźć starą hipotekę po to, by odpisać z niej działkę, i dopiero wtedy można ją wpisać do nowej księgi wieczystej. Dlatego nie należy usuwać informacji o dawnych niezamkniętych hipotekach z baz danych. Informacje

te powinny być przechowywane do czasu wykonania regulacji prawnych. Dzięki danym z ewidencji gruntów znacznie ułatwione jest dotarcie do historii działek. Jest to szczególnie ważne w sytuacji, gdy dawni właściciele cały czas mogą ubiegać się o odszkodowania za grunty odebrane na mocy dekretu z 1945 r.

Poza tym w działkach, w których nastąpiło podwójne hipotekowanie (nie zamknięto starych ksiąg hipotecznych, a założono księgę wieczystą), automatyczne zlikwidowanie informacji o działkach hipotecznych w danych ewidencyjnych spowodowałoby również usunięcie informacji o księgach wieczystych.

● Potrzeba czasu i pieniędzy

Ze względu na to, że proces regulacji stanu prawnego nieruchomości jest czasochłonny, niemożliwe wydaje się doprowadzenie w krótkim czasie do sytuacji, w której działki ewidencyjne będą odpowiadały definicji podanej w rozporządzeniu. Ponadto regulacje stanu prawnego mogą następować na wniosek właściciela lub w momencie, gdy prowadzący ewidencję gruntów podejmuje działania modernizacyjne. W celu przyspieszenia tego procesu konieczne wydaje się zwiększenie środków finansowych przeznaczanych w dzielnicach na wszczynanie postępowań regulacyjnych z urzędem.

W wyniku trwającego procesu regulacji stanu prawnego liczba działek hipotecznych w działkach ewidencyjnych sukcesywnie się zmniejsza. W 1998 r. 15% działek ewidencyjnych w Warszawie (ok. 27 000) zawierało więcej niż jedną nieruchomość hipoteczną². W lutym 2004 r. było to 6%, czyli ok. 11 000 działek ewidencyjnych³.

Z powyższego wynika, że doprowadzenie struktury danych ewidencyjnych w Warszawie do zgodności z wymogami rozporządzenia jest możliwe, wymaga jednak czasu.

Autorka jest doktorantką na Wydziale Geodezji i Kartografii Politechniki Warszawskiej

¹ Według firmy Bogart wykonującej przeniesienie baz danych ewidencyjnych z systemu ISEG-MP do Iseg2000

² ABM Studio Geodezji i Kartografii Numerycznej, *Raport z nadzoru realizacji czynności materialno-technicznych związanych z poprawnością prowadzenia baz danych ewidencji gruntów w systemach ISEG-M i EG-GMINA w województwie warszawskim w 1998 r.*

³ Obliczenia wykonane przez autorkę na podstawie danych otrzymanych w lutym 2004 od firmy Bogart oraz danych z Włoch, Ursynowa, Mokotowa; nie uwzględniono danych z Pragi Południe