



# Bałagan prawny w nieruchomościach barierą w rozwoju

25 lat to może trochę za mało, aby posprzątać po poprzednim systemie, ale trzeba mieć przynajmniej program naprawy i konsekwentnie go realizować. Konieczne jest więc uświadomienie decydentom, że daleko jeszcze do doskonałości i że bez odpowiednich środków i standardów można tylko niezdarnie łątać dziury i czekać, aż zrobią się następne.

**N**iestety (a może „stety”), zagadnienie to jest ściśle związane z naszym zawodem. Mamy więc ogromny wpływ na porządkowanie stanu prawnego nieruchomości. Jako że zajmuję się tymi problemami od wielu lat, w poprzednich artykułach wielokrotnie o nich wspominałem, ale jednostkowo. Tym razem omawiam je kompleksowo, uwzględniając konsekwencje zaniechań zarówno dla społeczeństwa, jak i dla rozwoju państwa. Wymieniam pozytywne (ze szczególnym uwzględnieniem ostatnich 25 lat) i zwracam uwagę na sprawy, które cały czas są zaniedbywane i pomijane w bieżącej działalności. Ale przejdźmy do konkretów.

## • Co to jest uporządkowany stan prawny nieruchomości?

W pierwszej kolejności musimy uświadomić sobie, co to są nieruchomości. Wiele razy o tym mówiliśmy, ale dla porządku powtórzmy te definicje:

• „Nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub

części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności” (kodeks cywilny, art. 46 § 1).

• „Nieruchomościami rolnymi (gruntami rolnymi) są nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej” (kodeks cywilny, art. 46<sup>1</sup>).

• „Samodzielny lokal mieszkalny, a także lokal o innym przeznaczeniu, zwane dalej »lokalami«, mogą stanowić odrębne nieruchomości” (ustawa o własności lokali, art. 2 pkt 1). „Do lokalu mogą przynależeć, jako jego części składowe, pomieszczenia, choćby nawet do niego bezpośrednio nie przylegały lub były położone w granicach nieruchomości gruntowej poza budynkiem, w którym wyodrębniono dany lokal, a w szczególności: piwnica, strych, komórka, garaż, zwane dalej »pomieszczeniami przynależnymi«” (ustawa o własności lokali, art. 2 pkt 4).

Z punktu widzenia nas, geodetów, najważniejsze jest określenie parametrów technicznych ww. nieruchomości.

W pierwszej kolejności „granic nieruchomości”, czyli granic, do których sięga prawo własności, a więc ustalonych według stanu prawnego (nie granic: władania, użytkowania, ewidencyjnych czy jakichkolwiek innych). O granicach pisałem we wrześniowym GEODECIE, nie będę się więc powtarzał. Inne parametry to: powierzchnia, oznaczenie, rodzaj zabudowy. Sprawa granic jest jednak najbardziej zaniedbana i dalej nic w tym zakresie się nie dzieje, o czym w dalszej części artykułu.

Kolejna kwestia to ustalenie aktualnego właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości na podstawie wiarygodnych tytułów własności (m.in. akty notarialne, postanowienia sądowe, decyzje administracyjne, np. akty własności ziemi). Jeśli dla danej nieruchomości założono księgę wieczystą, to – jak wiadomo – wszystkie tytuły własności znajdują się w zbiorach dokumentów tej księgi i dla udokumentowania własności wystarczy odpis z KW. Ale, niestety, do tej pory nie ma obowiązku założenia ksiąg wieczystych dla wszystkich nieruchomości w Polsce i jest to jedno z szeregu zaniedbań naszych władz.

W Polsce, jak wiadomo, prowadzone są dwa rejestry publiczne dotyczące nieruchomości: ewidencja gruntów i budynków (dla całego obszaru kraju) i księgi wieczyste (dla około 70% nieruchomości). Uporządkowany stan prawny byłby wówczas, gdyby zapisy w obu rejestrach były zgodne. Niestety, w wielu przypadkach są tam dane rozbieżne. Brak jest logicznego uzasadnienia do ignorowania najprostszego i najtańszego rozwiązania, jakim byłoby połączenie tych rejestrów i prowadzenie ich dla wszystkich nieruchomości przez jeden organ katastralny. Widocznie mamy w Polsce za dużo pieniędzy, skoro górze biorą partykularne interesy resortowe. „Bo nieważne, czyje co je, ale ważne, co je moje”. Pamiętajmy, że istnieje obowiązek bieżącej aktualizacji rejestrów publicznych na koszt państwa. Co się w tym zakresie dzieje, wiedzą osoby prowadzące ewidencję gruntów i budynków. W wielu powiatach jest jako tako, ale w wielu bardzo źle.

### • Co zniszczono w okresie 1945-89?

Po wojnie uznano, że prywatna własność to przeżytek kapitalizmu i wszystkimi sposobami zaczęto ją ograniczać albo likwidować:

- W latach 1944-48 wydano wiele dekretów, które miały być początkiem wielkich socjalistycznych przemian. Należą do nich: dekret z 1944 r. *o przeprowadzeniu reformy rolnej*, dekret z 1948 r. *o wywłaszczeniu majątków zajętych na cele użyteczności publicznej w okresie wojny 1939-1945 r.*, dekret z 1945 r. *o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy* (tzw. dekret Bieruta). A także ustawa z 1946 r. *o przejęciu na własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej*. Przepisy te „udoskonalono” w latach następnych, a szczytem była ustawa z 12 marca 1958 r. *o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości*.

- Wykreślono z obiegu i przepisów wartość rynkową, bo zlikwidowano wolny rynek, zastępując go gospodarką socjalistyczną. Za wywłaszczane nieruchomości płacono śmiesznie niskie odszkodowania ustalone urzędowo.

- Dla celów podatkowych i obowiązkowych dostaw dekretem z 24 września 1947 r. *o katastrze gruntowym i budynkowym* nakazano geodetom w najprostszym sposobie ustalić władających i pomierzyć granice posiadania przy założeniu, że wkrótce w całej Polsce utworzone zostaną PGR-y oraz spółdzielnie produkcyjne i granice te zostaną zlikwidowane. Ewidencja ta do tej pory odbija nam się czkawką, bo nie została prawidłowo

zmodernizowana, a niektórzy uznali, że jest ona bardzo dobra i można na podstawie tych danych bezmyślnie dokonywać wpisów w KW. Pisalem o tym wielokrotnie, ale nie ma żadnej reakcji ze strony naszych władz.

- Największego spustoszenia dokonano dekretem Bieruta. Przejęto grunty, a budynki pozostawiono bez regulacji i bez odszkodowania. Do tej pory z tym problemem sobie nie poradzono, a bałagan jest coraz większy.

Każda władza po 1989 r. obiecuje ustawę deregulacyjną (było już kilkanaście projektów) i zawsze kończy się to niczym. Kancelarie prawnicze, wykorzystując zagmatwaną sytuację, odzyskują drogą sądową nieruchomości byłych właścicieli, często na tzw. kuratora. Jest to metoda polegająca na „dbaniu” o majątek byłego właściciela, który już dawno nie żyje. Kruczki prawne pozwalają na zarządzanie taką nieruchomością i czerpanie z niej zysków całymi latami. Ale także wielu faktycznych spadkobierców odzyskuje drogą sądową swoje nieruchomości lub uzyskuje odszkodowanie (z tym że większość nie ma takich możliwości i czeka na uregulowanie sprawy przez parlament).

Odszkodowania zasądzone przez sądy w 2013 r. wyniosły ponad 600 mln złotych. Nasza firma wykonywała w Warszawie wiele opracowań do celów prawnych. Tak nakładających się stanów prawnych i faktycznych z różnych okresów nie ma chyba nigdzie indziej. Trzeba wyjątkowej wiedzy i wnikliwości, aby takie mapy wykonać poprawnie. Znam wiele przypadków, w których na podstawie źle wykonanych map uregulowano sprawy własnościowe. Spory z tego tytułu toczą się w sądach po kilkanaście lat i nie udaje się znaleźć dobrych rozstrzygnięć.

### • Pozytywne rozwiązania przed zmianą ustroju

1. Nie ma wątpliwości, że ustawa uwłaszczeniowa z 1971 roku była w poprzednim ustroju korzystnym aktem prawnym, bo dzięki niej wszystkim rolnikom prowadzącym gospodarstwa wydano tytuły własności (akty własności ziemi, AWZ). Szkoda tylko, że posłużyła do tego założona do celów podatkowych ewidencja gruntów i budynków, o której mankamentach już pisałem. Ale najważniejsze w AWZ są oznaczenia poszczególnych działek, bo granice i powierzchnie najczęściej były mało dokładne. Mimo tych zastrzeżeń był to krok w kierunku kapitalizmu (czyli prywatnej własności), dlatego naszym

kolegom geodetom z Ministerstwa Rolnictwa, którzy byli twórcami tej idei, należą się słowa uznania. Natomiast całą akcją wydania aktów własności ziemi z sukcesem przeprowadziły biura geodezji i urzędów rolnych.

2. Apolityczny, a także bardzo ważny i potrzebny był dekret z 13 września 1946 r. *o rozgraniczeniu nieruchomości*. Spory o granice istniały od niepamiętnych czasów, a geodeci (wcześniej mierniczowie przysięgli) byli specjalistami od godzenia stron i polubownego załatwiania takich spraw. Ale aby to robić zgodnie z prawem, potrzebne były precyzyjne procedury. W przepisie tym widać rękę dobrych fachowców, bo wiele tamtych zapisów przeniesiono do obecnych regulacji prawnych.

3. Kolejna ustawa z 1968 roku dotyczyła scalania i wymiany gruntów. Wielu geodetów wykonywało te prace, co pozwoliło na likwidację szachownicy terenów rolnych oraz wąskich i wydłużonych działek. Było to bardzo ciekawe zajęcie, wymagające wiedzy i poświęcenia oraz zdolności negocjacyjnych.

4. Następnym podobny przepis to ustawa z 25 czerwca 1948 r. *o podziale nieruchomości na obszarach miast i niektórych osiedli*.

Można by wymienić więcej tego typu ustaw czy rozporządzeń, co świadczy o tym, że nasza dziedzina z polityką ma niewiele wspólnego. Chociaż z drugiej strony były wydawane przepisy naruszające prawa własności, których realizację powierzono geodetom.

### • Sytuacja po 1989 r.

Problematykę regulowania stanów prawnych nieruchomości analizowałem zaraz po zmianie ustroju, wymieniając zagadnienia, które wymagają naprawy. Na tej podstawie postaram się teraz ocenić, co zostało przez te 25 lat w całości lub w części zrealizowane.

#### Porządek prawny nieruchomości.

Niestety, wcześniejszy opis sytuacji (brak ustalonych granic prawnych nieruchomości, niedoskonała ewidencja gruntów i budynków) nie pozwala na pozytywną ocenę tego punktu.

#### Księgi wieczyste dla każdej nieruchomości.

Jak już wspomniałem, mimo że nie ma obowiązku zakładania KW, to przez ćwierć wieku liczba ksiąg się podwoiła, gdyż wymuszane to było potrzebami biznesowymi i kredytowymi. Ocena pozytywna, ale nie celująca.

#### Krótkie terminy w sądach wieczysto-księgowych.

Internetowe odpisy z ksiąg zasługują na ocenę celującą. Wnioski o wypisy zmian w księgach załatwiane są znacznie szybciej niż na po-



## Granice patologii

Ile razy można mierzyć i zmieniać granice i powierzchni działek, wiedząc, że istnieją granice nieruchomości określające zasięg prawa własności. W kolejnym numerze GEODETY Bogdan Grzechnik omówi na konkretnym przykładzie patologie wynikające z braku dobrego prawa katastralnego, a także z lekceważenia (dawniej i dziś) podstawowych reguł przez niektórych geodetów. Zapraszamy do grudniowej rubryki „Bogdan Grzechnik radzi”.

Redakcja

czątku transformacji, ale powinno się to robić także przez internet i jeszcze szybciej. Ocena dobra.

**Pełny dostęp dla geodetów do zbiorów dokumentów ksiąg wieczystych przy wykonywaniu map do celów prawnych.** Nic w tej sprawie nie zrobiono. Ocena niedostateczna.

**Szybkie załatwianie spraw w sądach cywilnych z merytorycznym udziałem biegłych sądowych z zakresu geodezji.** Terminy załatwiania: sesje, działów spadków (w sprawach spornych), podziałów nieruchomości, rozgraniczeń, służebności gruntowych i służebności przesyłu, niestety, nie zostały skrócone. Brak też standardów i zasad przygotowywania dokumentacji i opinii przez biegłych. Sędziowie nie są przygotowani do załatwiania tych spraw. Ocena niedostateczna.

**Jedynym pocieszeniem jest to, że bezsporne sprawy spadkowe (o czym już pisałem) można załatwić u notariusza w ciągu jednego dnia.** A oprócz tego spadki i darowizny dla najbliższej rodziny (zstępni i wstępni) zostały zwolnione z podatku. Podatek nie jest już barierą dla uzyskania tytułów własności przez spadkobierców, a więc uporządkowania stanu prawnego. Ocena celująca.

**Prosta i krótka procedura przy rozgraniczeniach i podziałach nieruchomości.** Niestety, tutaj też ocena jest niedostateczna, bo przepisy i biurokracja powodują, że sprawy załatwiane są 2 lub 3 razy za długo. A wystarczy zlikwidować decyzje administracyjne.

**Słuszne odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości.** Pisałem na ten temat w lipcowym GEODECIE. Dopiero w 2011 roku sprawy nieco wyprostowano, ale dalej, w skomplikowanych, trudnych sytuacjach odszkodowanie jest tylko jałmużną. Dlatego ocena jest zaledwie dostateczna.

**Uporządkowanie stanu prawnego istniejących dróg.** Wydano (jak już wspomniałem) odpowiedni przepis o przejęciu tych dróg na własność Skar-

bu Państwa lub samorządów terytorialnych, ale konieczna jest jeszcze decyzja wojewody i odpowiednia dokumentacja. A standardów geodezyjnych dla tych prac nie ma, pieniędzy też nie ma, czyli sprawa leży. O szczegółach pisaliśmy w październikowym GEODECIE. Ocena niedostateczna z plusem (za art. 73).

## • Koszty z tytułu nieuporządkowanego stanu prawnego nieruchomości

1. Mimo że od zmiany ustroju minęło 25 lat, w społeczeństwie w dalszym ciągu nie ma pełnej świadomości negatywnych konsekwencji nieposiadania uregulowanych spraw własnościowych. Wszyscy się tego uczą, ale moim zdaniem za wolno. Przykładowo, o samochód każdy właściciel dba, jeżdżąc systematycznie na przeglądy, a o własną nieruchomość już nie za bardzo. Dopiero kiedy trzeba coś załatwić, budziny się i dziwimy, że nie mamy jednoznacznych granic, aktualnych zapisów w rejestrach publicznych i w księgach wieczystych, a może nawet powstały jakieś zaległości podatkowe. Najgorzej, jak zdecydowaliśmy się na inwestycję i czas nam ucieka, bo wieloletniego bałaganu nie da się naprawić w 5 minut. Terminy realizacji zaplanowanej inwestycji się przesuwają, a to się zawsze wiąże ze znacznymi stratami finansowymi.

2. Wiele spółek nie powstało (m.in. z zagranicznymi inwestorami), bo okazało się, że nieruchomość nie ma uregulowanego stanu prawnego. Kolejne straty.

3. Podobna sytuacja dotyczy uzyskiwania kredytów. Banki dokładnie nas przeegzaminują z tych zaniechań.

4. Niestety, jest jeszcze w miastach sporo terenów o nieuregulowanym stanie prawnym, za które gminy nie pobierają podatków. Tracimy wszyscy.

5. Trudno w tej chwili ocenić, jaka liczba działek z wyżej podanych powodów wyłączona jest z rynku nieruchomości. Jest znacznie lepiej niż ćwierć wieku temu, ale ma to także ogromne znaczenie dla inwestowania i rozwoju, a więc bogacenia się społeczeństwa i państwa.

6. Ciekawe, jak długo jeszcze będzie porządkowany stan prawny nieruchomości Skarbu Państwa i samorządów terytorialnych. Terminów było już kilka lub kilkanaście. Następane straty.

## • Podsumowanie

Już z samych wymienionych w tym artykule zagadnień wynika, jaka jest ich waga. Musimy wszędzie głosić hasło: **Uporządkowany stan prawny nieruchomości to szybkie inwestycje, łatwe przenoszenie własności, kredyty od ręki i wysokie dochody.**

Geodeci wielokrotnie już pokazali, że oprócz wiedzy technicznej posiadają ogromną wiedzę dotyczącą nieruchomości. Musimy udowodnić, że dzięki naszym umiejętnościom i doświadczeniu przyczyniamy się do lepszego rozwoju państwa i społeczeństwa. Ale władze geodezyjne muszą stworzyć odpowiednie warunki do realizacji tych celów. Należy pilnie:

1. Wrócić do wydziałów geodezji i gospodarki nieruchomościami na wszystkich szczeblach administracji publicznej, a na szczeblu centralnym powołać Główny Urząd Geodezji, Kartografii i Gospodarki Nieruchomościami podległy premierowi.

2. Opracować dla całego kraju jednokrotne zasady techniczne i prawne modernizacji katastru nieruchomości, z zastrzeżeniem, że granica katastralna to granica ustalona według stanu prawnego. Jednocześnie doprowadzić do połączenia katastru nieruchomości z księgami wieczystymi, likwidując wszelkie rozbieżności. Na prowadzenie katastru uzyskać stałe środki (1-2%) z podatku od nieruchomości.

3. Zapisać w ustawie *Pgik*, że geodeta i kartograf są zawodami zaufania publicznego. Będzie to potwierdzenie faktycznego stanu. Jednocześnie geodeci zyskają bezpośredni dostęp do zbiorów dokumentów ksiąg wieczystych.

4. Wprowadzić obowiązek zakładania ksiąg wieczystych dla wszystkich nieruchomości.

5. Opracować i wydać szczegółowe standardy techniczne z wzorami map i innych dokumentów dla wszystkich asortymentów prac ze szczególnym uwzględnieniem opracowań do celów prawnych.

6. Uprościć procedury dotyczące rozgraniczeń i podziałów nieruchomości, likwidując decyzje administracyjne i przekazując te sprawy geodetom uprawnionym (mierniczym przysięgłym).

7. Doprowadzić do zmiany przepisów dotyczących odszkodowań i wyceny nieruchomości, aby za wszystkie ponoszone straty właściciele otrzymywali słuszne odszkodowanie.

8. Przyspieszyć porządkowanie stanu prawnego nieruchomości do tej pory nieuporządkowanych.

**Bogdan Grzechnik**

twórca stałych uprawnień i pierwszy przewodniczący Komisji Kwalifikacyjnej w 1984 roku, doświadczony pracownik administracji geodezyjnej, w tym szczebla centralnego, wykonawca wielu prac, współwłaściciel firmy geodezyjno-prawnej Grunt, społecznik, aktywny działacz Stowarzyszenia Geodetów Polskich oraz Geodezyjnej Izby Gospodarczej, której wiele lat prezesował