

Aleg 317

## Sprawozdanie

Komisji prawniczej o przedłożeniu rządowem co do projektu uzupełnienia ksiąg gruntowych przez wpisanie dobra publicznego.

### Wysoki Sejmie!

Ustawodawstwo austryackie o księgach gruntowych stało do niedawna na stanowisku, że dobro publiczne (§ 287 p. c.) nie może być przedmiotem księgi gruntowej, -- albowiem księga gruntowa obejmować może tylko wpisy praw rzeczowych (§. 9 ust. o księgach grunt.) a zatem uprawnień prywatno-prawnych, podczas gdy uprawnienia odnoszące się do dobra publicznego mają z natury swej raczej charakter publiczno-prawny.

To też we wszystkich ustawach krajowych o zakładaniu ksiąg gruntowych w Austrii a tak samo i w galicyjskiej ustawie krajowej o zakładaniu ksiąg gruntowych z 20. marca 1874 L. 29 dz. ust. kraj. wypowiedzianą jest w § 2 zasada, że od wpisu do ksiąg gruntowych wyłączone są nieruchomości stanowiące dobro publiczne. — (§ 287 u. c.)

Wyłom w tej zasadzie wprowadza dopiero ustawa krajowa dla uksiążęcego Hrabstwa Tyrolu z 17. marca 1897 L. 9 dz. ust. kraj. o założeniu ksiąg gruntowych w Tyrolu, która w § 2 pomija wyjątek co do dobra publicznego ustanowiony we wszystkich innych ustawach krajowych, przeciwnie, wypowiada zasadę, że wszystkie nieruchomości z jedynym wyjątkiem gruntów będących przedmiotem księgi kolejowej lub księgi górniczej mają być wciągnięte do ksiąg gruntowych,

Tem samem musi być wpisana do ksiąg gruntowych w Tyrolu także wszelka nieruchomość będąca dobrem publicznem.

Za przykładem Tyrolu poszła Przedarulania, dla której ustawa krajowa o zakładaniu ksiąg gruntowych z 1. marca 1900 L. 18 dz. ust. kraj. przyjęła w § 2 tę samą zasadę.

Stanowisko tych ustaw było wpływem nowych teorii naukowych, uznających prawo własności Państwa wzgl. innych publicznych związków na nieruchomościach stanowiących dobro publiczne (vide: Demelius Grundriss des Sachenrechtes, Walter Schiff, Grundriss des Agrarrechtes, Skwarczyński o drogach publicznych w prawie publicznem i prywatnem etc.) a także wynikało ono z potrzeb obrotu, gdyż na gruntach stanowiących dobra publiczne nabywano faktycznie różnego rodzaju uprawnień prywatno-prawnych, które są możliwe, o ile nie naruszają praw użytko-

wych ogółu, wynikających z natury dobra publicznego i są zresztą w § 290 u. o wyraźnie uznane jako dopuszczalne.

Stąd okazała się potrzeba należytego zabezpieczenia tych uprawnień przez ich wpis do ksiąg gruntowych i to stało się powodem, że c. k. Rząd idąc za wzorem ustaw krajowych w Tyrolu i Przedarulanii, wniósł do wszystkich Sejmów Królestw i krajów reprezentowanych w Radzie państwa projekt ustawy mającej na celu uchylenie wyjątku ustanowionego co do nieruchomości będących dobrem publicznem.

Przystępując do rozpatrzenia tego projektu, należy podnieść następujące uwagi:

I. Należy przedewszystkiem zarówno z przyczyn teoretycznych jak i praktycznych uznać potrzebę zmiany projektowanej przez c. k. Rząd.

Dlatego komisya prawnicza przyłącza się w zasadzie do stanowiska zajętego przez c. k. Rząd i wnosi na ogół z motywów naprowadzonych na uzasadnienie przedłożenia rządowego, by Wysoki Sejm raczył uchwalić ustawę przez c. k. Rząd zaprojektowaną.

II. W szczegółowej redakcyi ustawy proponuje komisya prawnicza pewne zmiany, dla usunięcia wątpliwości względnie niejasności, jakie nastęrcza projekt rządowy. —

Odnosi się to przedewszystkiem do oznaczenia przedmiotu ustawy t. j. do określenia nieruchomości, które na mocy tej ustawy stać się mają przedmiotem ksiąg gruntowych.

W tym względzie wykazują motywa rządowego przedłożenia, że ustawa nowa ma wprowadzić u nas ten sam stan prawny, jaki w tym przedmiocie istnieje w Tyrolu i Przedarulanii.

Wprowadzenie tego stanu prawnego wymagałoby właściwie całkowitego uchylenia wyjątku ustanowionego w § 2. al. 1. ust. kraj. z 20. marca 1874 l. 29 dz. ust. kr. co do dobra publicznego czyli innemi słowy wymagałoby ustawodawczego postanowienia, że także dobro publiczne ma być wciągniętem do ksiąg gruntowych.

Należałoby wtedy właściwie postanowić, że wciągnięte być mają z urzędu do ksiąg gruntowych wszystkie nieruchomości będące dobrem publicznem, jak to przepisuje ustawa o założeniu ksiąg gruntowych w Tyrolu.

Atoli projekt rządowy nie idzie tak daleko i ograniczając się do istotnych potrzeb obrotu, oraz licząc się z kosztami, jakieby tego rodzaju ogólne uzupełnienie ksiąg gruntowych spowodowało, proponuje, by wpis dobra publicznego do ksiąg gruntowych nastąpił tylko na wniosek osób interesowanych i na ich koszt.

I z tem ograniczeniem projektu należy się zgodzić ze względów praktycznych. —

III. Tekst projektu rządowego zdaje się także ograniczać zakres nieruchomości będących dobrem publicznem w przedmiocie dopuszczalności ich wpisu do ksiąg gruntowych, jeszcze w jednym kierunku.

Mianowicie postanawia projekt w § 1, że na wniosek należy wpisać do księgi gruntowej, nieruchomości objęte spisem dobra publicznego.

Z tej stylizacyi wynikałoby, że tylko te nieruchomości będące dobrem publicznem, mają być wpisane do ksiąg gruntowych, które są objęte spisem dobra publicznego, — natomiast grunta będące dobrem publicznem, które nie są wciągnięte do spisu dobra publicznego, musiałyby być wykluczone od wpisu do ksiąg gruntowych.

Powstałoby w ten sposób różniczkowanie dobra publicznego pod względem jego dopuszczalności wpisu do ksiąg gruntowych, — różniczkowanie, którego racyi nie można się w niczem dopatrzeć, które nie wydaje się nawet przez projektodawcę

ustawy zamierzonym, gdyż z całej osnowy motywów przedłożenia rządowego nie wiadać, by c. k. Rząd dążył istotnie do tego rodzaju dystynkcyi, na którą brak wszelkiego uzasadnienia w motywach przedłożenia.

Raczej przyjąć należy, że autor projektu rządowego wychodził z założenia, że wszystkie nieruchomości, będące dobrem publicznem, objęte są spisem dobra publicznego i tylko dlatego obrał tę stylizacyę.

Tymczasem faktycznie w naszym kraju nie dla wszystkich gmin katastralnych prowadzone są spisy dobra publicznego, a gdzie istnieją, nie są jednolicie założone ani prawidłowo uzupełniane tak, iż nie ulega żadnej wątpliwości, że dla ogromnej liczby gmin w kraju spisy te będą z pewnością bardzo niedokładne.

Pochodzi to przedewszystkiem stąd, że ustawa galicyjska o zakładaniu ksiąg gruntowych nie zawiera wogóle żadnego postanowienia o założeniu i prowadzeniu tego rodzaju spisów.

Projekt rządowy przeoczył, że ustawa krajowa dla Galicyi jest w tym względzie odmienną od ustaw krajowych prawie wszystkich innych zachodnich krajów Monarchii.

Podczas gdy §. 33. ustawy kraj. o założeniu ksiąg gruntowych dla Czech, Morawii, Austrii górnej i dolnej, Solnogrodu itd. postanawia, że dla każdej gminy katastralnej należy utrzymywać osobny spis gruntów należących do wykazów hipotecznych innych gmin katastralnych (t. zw. *Überlandgrundstücke*) tudzież gruntów, które w myśl §. 2. są wyłączone od wpisu do ksiąg gruntowych (a więc gruntów będących dobrem publicznem), — to analogiczny przepis §. 33 ust. kraj. galicyjskiej (z 20. marca 1874 L. 29 dz. u. kraj.) postanawia, że te spisy mają tylko obejmować grunta pierwszej kategorii (tj. wpisane do wykazów hipotecznych innych gmin), a nie wspomina wcale o gruntach będących dobrem publicznem.

Tak więc spisy dobra publicznego nie są wogóle w Galicyi żadną ustawą przewidziane, ani ich treść nie jest żadną ustawą określona i już dlatego nie podobna się na nie powołać w nowej ustawie.

Podnieść należy, że jakkolwiek ustawą nie przepisane, spisy takie na ogół istnieją.

Źródła ich powstania szukać należy w okólnikach Wydziału krajowego z 17. września 1887 L. 40.215 i 21. grudnia 1887 L. 54.500 wydanych w porozumieniu z Prezydum c. k. wyższych Sądów krajowych we Lwowie i Krakowie i w pouczeniach wydanych przez te Prezydya do komisarzy sądowych ustanowionych do zakładania ksiąg gruntowych, w których to okólnikach i pouczeniach zwrócono uwagę wymienionych komisarzy, iż wskazanem jest, ażeby „w księgach gruntowych uwidocznione były także drogi publiczne wogóle, oraz wszelkie przynależności tych dróg stanowiące w myśl §. 295 u. c. części integralne tychże (vide ustawy o księgach publicznych w opracowaniu prof. Dra Władysława Leona Jaworskiego i Kasparcka strona 3.888 i 3.891).

Stąd pochodzi, że w przeważnej części naszych Sądów spisy te obejmują tylko drogi publiczne a nie całe dobro publiczne i noszą nawet jak np. we Lwowie utartą nazwę „wykazu ulic i placów publicznych“.

Analogiczne do naszych są w tym względzie stosunki na Bukowinie, gdzie ustawa o zakładaniu ksiąg gruntowych ma w §. 33 takie samo brzmienie jak ustawa galicyjska i gdzie skutkiem tego spisy dobra publicznego są tak samo nieuregulowane jak u nas, — skutkiem czego Prezydum wyższego Sądu kraj. we Lwowie musiało wydawać niejednokrotnie pouczenia, jak ostatnie reskryptem z 4/6 1912 Praes. 29.648/19 R. 9, w którym pewnym Sądowi polecono założenie podobnych spisów dotąd wcale nieistniejących.

Przy tym stanie rzeczy projektowana ustawa w brzmieniu przedłożenia rządowego mogłaby nasunąć poważne wątpliwości co do gruntów spisem dobra publicznego nieobjętych, czy to dlatego że dla dawnej gminy spis taki wcaleby nie istniał, czy też z tego powodu, że odnośny grunt z byle jakiej przyczyny nie był do spisu wciągnięty.

Wychodząc z założenia, że celem ustawy jest stworzenie możliwości, iżby każda nieruchomości będąca dobrem publicznem mogła być wpisana do ksiąg gruntowych, komisya prawnicza wnosi odmienną stylizację ustępu I. §. 1 projektowanej ustawy, wedle której odnośny przepis ma opiewać:

„Nieruchomości będące dobrem publicznem (§. 287 u. c.) należy na wniosek wpisać do księgi gruntowej“.

IV. W ustępie drugim §. 1. proponuje komisya prawnicza uwidocznienie, iż do postawienia wniosku o wpis dobra publicznego do ksiąg gruntowych, uprawnionym ma być obok organów publicznych powołanych do zarządu, każdy, komu na danym gruncie przysługuje prawo „prywatne“, które może być wpisaniem do ksiąg gruntowych.

Określenie bliższe prawno-prywatnego charakteru uprawnień dających prawo do wpisu do ksiąg gruntowych wydaje się koniecznem, ze względu na bardzo wielką ilość i różnorodność uprawnień przysługujących na różnych nieruchomościach będących dobrem publicznem, bądź ogółowi, bądź pewnym grupom ludności, mieszkańcom pewnych gmin, przysiółków, posiadaczom pewnych domostw lub gospodarstw, a nawet poszczególnym klasom ludności.

Już przedłożenie rządowe przytacza znaczną bardzo ilość tego rodzaju uprawnień i podnosi słusznie, że liczne z nich są natury publiczno-prawnej i z tego powodu nie nadają się do wpisu do ksiąg gruntowych.

Podkreślenie tej intencji w samej ustawie jest wskazane, tem bardziej, że niektóre z tych uprawnień mają cechy podobne do prawa używania lub użytkowania cudzej rzeczy nieruchomości, mogą więc wywołać mylne wyobrażenie, że są służebnościami zdolnymi do wpisu hipotecznego.

Tymczasem wszystkie tego rodzaju uprawnienia są tylko podmiotowem prawem publicznem, są wpływem istoty dobra publicznego, którego używanie przysługuje wszystkim obywatelom państwa wzgl. wszystkim mieszkańcom gminy albo pewnym ich categoryom lub klasom.

Te uprawnienia płynące z prawa publicznego muszą być i nadal wyłączone od wpisu hipotecznego i dlatego wyraźniejsze podkreślenie w ustawie samej, iż chodzi tutaj tylko o prawa „prywatne“ uznać należy za wskazane. Także użyte w przedłożeniu określenie „organ publiczny powołany do zarządu nieruchomością“ nie jest dość jasne i nie wyklucza wątpliwości różnego rodzaju.

Komisya prawnicza sądzi jednak, że bliższe wyjaśnienie tego pojęcia musiałoby daleko bardzo wkroczyć w dziedzinę prawa administracyjnego, i dlatego przyjęć należy określenie przedłożenia rządowego, pozostawiając przyszłej praktyce sądów usunięcie istniejących w tym względzie wątpliwości.

V. Stylizacya drugiego ustępu §. 2. przedłożenia rządowego następcza także wątpliwości.

Z brzmienia tego postanowienia możnaby wnosić, że wpis prawa własności dobra publicznego nawet za zgodą właściciela może być zaniechanym.

Tego autor projektu widocznie nie ma na myśli, gdyż musiałby podać kryteria, od których zależeć ma, czy wpis ma być dokonany czy zaniechanym.

Wszelkie arbitralne ocenienie jest w sprawach ksiąg gruntowych wykluczo-  
nem. To też i projekt rządowy nie zmierza do tego, a tylko stylizacja tego ustępu  
nie jest trafną.

Dlatego Komisya prawnicza proponuje stylizację wykluczającą wszelką wąt-  
pliwość, mianowicie: „Wpis prawa własności może być zaniechanym. Należy to  
prawo wpisać na wniosek właściciela“.

W tem brzmieniu ustawa zapewnia wpis właścicielowi, który swoją własność  
wykaże. Z drugiej strony czyni ustawa wpis prawa własności zawisłym od wnio-  
sku właściciela a nie od samej zgody właściciela, gdyż nie ma uzasadnionej racyi,  
dla którejby miano przyznać trzecim osobom prawo postawienia takiego wniosku.  
Osoby trzecie mogą mieć interes w wpisaniu ich praw rzeczowych na gruncie, bę-  
dącym dobrem publicznym i mogą to uzyskać bez wpisania prawa własności na  
rzecz właściciela. Wniosek na wpisanie prawa własności należy wobec tego zatrzeć  
samemu właścicielowi.

Komisya prawnicza nie zapoznaje trudności, jakie się wyłonią w praktyce  
w przedmiocie ustalenia prawa własności na dobrze publicznym. Gdy jednak sprawa  
ta należy do dziedziny prawa materialnego, która w tej ustawie nie może być roz-  
wiązana, przeto rzecz tę pominąć musiano, pozostawiając praktyce pokonanie tru-  
dności, które wynikną z wykonania ustawy.

VI. Wpis łożyska wód publicznych i wpis praw prywatnych na wodach pu-  
blicznych do księgi gruntowej czyni projekt zawisłym od przyzwolenia politycznej  
władzy krajowej.

Z motywów przedłożenia rządowego należy się zgodzić z tym wymogiem.

Nie podobna atoli pozostawić zupełnie otwartej kwestyi, od czego ma być  
zawisłem wydanie tego pozwolenia.

Możnaby snadnie pominąć tę rzecz, gdyby w tym względzie ustawy admi-  
nistracyjne zawierały określenie warunków, od których to przyzwolenie ma zależeć,  
lub gdyby określały choć w przybliżeniu względy, od których oceny ono ma być  
zawisłem.

Ponieważ jednak dotąd tego rodzaju przyzwolenia wcale nie istniały, więc  
też brak w ustawach administracyjnych jakichkolwiek kryteriów, które tutaj wcho-  
dziłyby miały w rachubę. Komisya prawnicza sądzi, że kwestya ta nie może zależeć  
od abstrakcyjnej dowolności, tylko od oceny pewnych konkretnych okoliczności,  
a mianowicie tych właśnie okoliczności, na które wskazują motywa przedłożenia  
rządowego.

W szczególności sądzi Komisya prawnicza, że władza krajowa winna wydać  
zezwoleńie, jeżeli tylko żądany wpis nie będzie kolidował z ustawą wodną, ani nie  
będzie wkraczał w dziedzinę uprawnień, które należą do księgi wodnej.

Chociaż więc oznaczenie tych kryteriów nie może być objęte ustawą samą,  
gdyż sprawa ta nie należy do ustawy hipotecznej tylko do materialnego prawa ad-  
ministracyjnego, to jednak Komisya prawnicza tylko w tem przypuszczeniu przy-  
jmuje przedłożenie, że władze administracyjne w ten sposób pojmować będą warunki,  
od których ma zależeć wydanie przyzwolenia.

Na koniec Komisya prawnicza nie może pominąć uwagi, że wzmianka za-  
warta w przedłożeniu rządowym o postępowaniu w sprawach wpisania dobra pu-  
blicznego do księgi gruntowej i powołanie się w tym względzie na ustawę o postę-  
powaniu sprostowawczem i na rozporządzenia wykonawcze wydane dla Tyrolu —

zdolną jest wywołać mylne mniemanie, jak gdyby przepisy tych ustaw i rozporządzeń mogły tutaj znaleźć zastosowanie.

Zdaniem Komisji prawniczej przepisy te nie mogą tutaj w grę wchodzić, a dana ustawa będąca nowelą do ustawy krajowej 20. marca 1874 L. 29. Dz. ust. kraj. — winna być wykonana wedle zasad postępowania ustalonych w tej ustawie krajowej.

Z tych przyczyn Komisya prawnicza wnosi:

**Wysoki Sejm raczy uchwalić załączoną  $\cdot$ / ustawę.**

Przewodniczący:

***Laskowski.***

Sprawozdawca:

***Aschkenase.***

# Ustawa

z dnia . . . . o uzupełnieniu ksiąg gruntowych przez wpisanie dobra publicznego.

Za zgodą Sejmu Mojego Królestwa Galicyi i Lodomeryi z Wielkiem Księstwem Krakowskiem postanawiam, co następuje:

## Artykuł I.

Zmieniając częściowo §§. 2, 9 i 37. ustawy z 20 marca 1874 r. dz. u. kr. Nr. 29 postanawia się:

### §. 1.

Nieruchomości będące dobrem publicznem §. 287 u. c.) należy na wniosek wpisać do księgi gruntowej.

Do postawienia wniosku uprawnionym jest organ publiczny, powołany do zarządu nieruchomością, jak również każdy, komu na danym gruncie służy prawo prywatne, które może być wpisane do księgi gruntowej (§. 9. ustawy o księgach gruntowych).

### §. 2.

Na karcie własności należy na pierwszym miejscu uwidocznnić przymiot gruntu jako dobra publicznego.

Wpis prawa własności może być zaniechanym. Należy jednak to prawo wpisać na wniosek właściciela.

### §. 3.

Do przyjęcia do księgi gruntowej łożyska wód publicznych i wpisu jego prawa własności, jak również do wpisania praw prywatnych na wodach stanowiących dobro publiczne, wymaganiem jest przyzwolenie politycznej władzy krajowej.

O przyzwolenie ma się postarać wnioskodawca i wykazać je sądowi.

§. 4.

Koszta udziału stron i ich zastępców w dochodzeniach i rozprawach, jak również koszta doręczenia ponoszą dotychczas strona.

Wszelkie inne koszta dochodzeń i rozpraw łącznie z kosztami edyktów ponosi wnioskodawca.

Artykuł II.

Wykonanie niniejszej ustawy poruczam Mojemu Ministrowi sprawiedliwości.

---