

Antoni Słomiński

Zmiany niektórych podstawowych zasad polskiego prawa wywłaszczeniowego w latach 1944-1974

Palestra 18/7(199), 51-69

1974

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

solutorium²³. Wniosek o udzielenie absolutorium zgłasza walnemu zgromadzeniu komisja rewizyjna, działająca z ramienia rady. Za wniosek taki rada bierze pełną odpowiedzialność.

Uchwała walnego zgromadzenia dotycząca absolutorium podlega skarżeniu w trybie przewidzianym w ustawie o spółdzielniach.

Z uwag dotyczących absolutorium wynika, że zwalnia ono od odpowiedzialności organizacyjnej, a w zasadzie — również od odpowiedzialności cywilnej na podstawie art. 51 ustawy. Nie zwalnia ono natomiast od materialnej odpowiedzialności pracowniczej, gdyż dotyczy tylko organów samorządu.

²³ Druk sejmowy nr 1154, s. 75; W. Wygodziński: op. cit., s. 74.

ANTONI SŁOMIŃSKI

Zmiany niektórych podstawowych zasad polskiego prawa wywłaszczeniowego w latach 1944—1974

Artykuł wykazuje zmiany w niektórych podstawowych zasadach polskiego prawa wywłaszczeniowego w latach 1944—1974, wskazuje motywy tych zmian oraz zwraca uwagę na potrzebę ewentualnych zmian w przyszłości.

W S T Ę P

Polska odrodzona w roku 1918 zastała porządek prawny, który przedstawiał mozaikę różnych systemów prawnych. Taki stan istniał również w zakresie prawa wywłaszczeniowego. W b. zaborze austriackim obowiązywała ustawa o wywłaszczeniu na cele kolejowe z 1878 r., która miała charakter ogólnej ustawy ekspropriacyjnej, w b. zaborze pruskim podstawę prawną wywłaszczeń stanowiła ustawa z 1874 r., a na obszarze b. zaboru rosyjskiego i b. Królestwa Kongresowego stosowany był w tej dziedzinie dekret Naczelnika Państwa. Niezależnie od wymienionych wyżej zasadniczych aktów prawnych, na poszczególnych obszarach obowiązywało jeszcze kilkanaście ustaw, które normowały postępowanie w zakresie wywłaszczenia w konkretnie określonych celach.¹

¹ M. Zimmermann: Polskie prawo wywłaszczeniowe, s. 73.

Dopiero rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 września 1934 r. wprowadziło na całym obszarze Państwa Polskiego jednolite przepisy formalne pt. „Prawo o postępowaniu wywłaszczeniowym”.² Utrzymane jednak zostały w mocy niektóre szczególne przepisy wywłaszczeniowe.³

I. ZASADY PRAWA WYWŁASZCZENIOWEGO Z 1934 R.

1. Prawo o postępowaniu wywłaszczeniowym z 1934 r. obejmowało: 1) odjęcie prawa własności lub innych praw rzeczowych na nieruchomości; 2) ograniczenie czasowe lub stałe praw rzeczowych na nieruchomości; 3) odjęcie prawa własności materiałów niezbędnych do budowy urządzeń na cele obrony Państwa, dróg lądowych i wodnych oraz kolei; 4) czasowe zajęcie nieruchomości.

W kwestiach proceduralnych nie uregulowanych w prawie o postępowaniu wywłaszczeniowym stosowane były przepisy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym.⁴

Zgodnie z art. 99 Konstytucji marcowej, utrzymanym potem w mocy przez Konstytucję kwietniową, prawo o postępowaniu wywłaszczeniowym dopuszczało możliwość wywłaszczenia, gdy spełnione były trzy warunki:

- 1) wywłaszczenie miało nastąpić na cele wyższej użyteczności,
- 2) przepis prawa przewidywał możliwość wywłaszczenia,
- 3) wypłacone było odszkodowanie.

Pojęcie wyższej użyteczności nastroczało — a również i obecnie nastrocza — trudności w zakresie jego jednoznacznego sprecyzowania.⁵ Poszczególne ustawy, dopuszczające wywłaszczenie na określone cele, tym samym dawały wyraz temu, że realizuje się cel wyższej użyteczności. Nie zawsze jednak stwierdzenie przez ustawę owej wyższej użyteczności przesądzało o tym, że konkretne zamierzenie wywłaszczeniowe ma na celu wyższą użyteczność. I tak np. budowa przedsiębiorstwa bądź zakładu o charakterze konkurencyjnym nie miała znamion wyższej użyteczności. Dlatego też ocena, czy zamierzone przedsięwzięcie w ramach ustawy miało na celu w konkretnym wypadku wyższą użyteczność, należała do organu administracyjnego.⁶ W takim właśnie sensie wyraził swój pogląd NTA, który w uzasadnieniu wyroku m.in. stwierdził: „(...) użyteczność publiczna co do danej kategorii urządzeń została ustawowo przyznana”; i dalej: „władza zatem miała już tylko obowiązek udowodnienia użytecz-

² Dz. U. Nr 86, poz. 776.

³ Art. 61 § 3 wymienia kilka ustaw regulujących postępowanie wywłaszczeniowe, które pozostały w mocy. Pozostały również w mocy przepisy ustawy austriackiej o wywłaszczeniu na cele kolejowe z 1878 r., jeśli chodziło o właściwość sądów grodzkich w sprawach o odszkodowanie z tytułu wywłaszczenia.

⁴ Dz. U. Nr 36, poz. 341 z późniejszymi zmianami.

⁵ M. Zimmermann: Wywłaszczenia, s. 101 i nast., s. 275 i nast.; Polskie prawo wywłaszczeniowe, s. 175.

⁶ F. Zadowski: Prawo o postępowaniu wywłaszczeniowym — Komentarz, Warszawa 1935, s. 17.

ności publicznej konkretnego urządzenia, a mianowicie bocznicy kolejowej od stacji”.⁷

Dodać należy, że uznanie użyteczności publicznej według NTA leżało w sferze swobodnego uznania władzy.⁸

Ustawodawca więc określał dopuszczalność wywłaszczenia na określony cel, lecz o wywłaszczeniu w każdym konkretnym wypadku orzekał organ wykonawczy. Do jego kompetencji należała konkretyzacja pojęcia wyższej użyteczności.

Drugim warunkiem wywłaszczenia było to, że przepis prawa dopuszczał wywłaszczenie. Zasada *nulla expripiatio sine lege* znajdowała tu pełny wyraz. W ramach więc bardziej sprecyzowanych pojęcie „wyższej użyteczności” było ujęte w samej ustawie. Do ustawodawcy zatem należało uznanie, jakie cele mają znamiona wyższej użyteczności. Bez upoważnienia ustawy wywłaszczenie nie było możliwe w rozumieniu prawa o postępowaniu wywłaszczeniowym.

Warunki wymienione wyżej uzupełniane były jeszcze elementem konieczności wywłaszczenia (art. 10 § 2 pkt 2), mianowicie przez wskazanie, że dana nieruchomość potrzebna jest do realizacji zamierzeń, a jednocześnie zachodzi niemożność jej nabycia w drodze dobrowolnego kupna.

Na marginesie należy tu dodać, że dekret z dnia 2 kwietnia 1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju wprowadza w art. 37 możliwość wywłaszczenia nie tylko na cele użyteczności publicznej, ale także na budownictwo społeczne.⁹

Prawo o postępowaniu wywłaszczeniowym nie przewidywało ograniczeń w zakresie legitymacji czynnej wywłaszczającego jak również legitymacji biernej wywłaszczanego. Wywłaszczającym i wywłaszczanym mogło być zarówno Państwo jak i osoby prawne i fizyczne.¹⁰

2. Odszkodowanie z powodu wywłaszczenia obejmowało straty rzeczywiste (*damnum emergens*) oraz straty z tytułu korzyści, jakie uzyskałby wywłaszczony, gdyby nie został pozbawiony swoich praw (*lucrum cessans*).¹¹

Gdy została wywłaszczona tylko część nieruchomości, odszkodowaniu podlegało zmniejszenie wartości pozostałej części nieruchomości.

3. Organem orzekającym o wywłaszczeniu był wojewoda. Postępowanie wywłaszczeniowe dzieliło się na trzy następujące stadia (oprócz czynności przygotowawczych): 1) postępowanie wywłaszczeniowe, 2) postępowanie odszkodowawcze i 3) postępowanie wywłaszczeniowe wykonawcze.

Do czynności wstępnych należały pomiary nieruchomości, które ubiegający się o wywłaszczenie mógł przeprowadzić po uprzednim zezwoleniu starosty. Za wyrządzone w związku z tym szkody ubiegający się o wywłaszczenie obowiązany był wypłacić właścicielowi odszkodowanie, ustalone w orzeczeniu starosty. Od tego orzeczenia nie było odwołania. Strony jednak miały prawo żądać ustalenia odszkodowania przez sąd.

7 Wyrok NTA z dnia 26.IX.1933 r., OPA nr 20.

8 Wyrok NTA z dnia 7.IX.1928 r., Zb. Wyd. nr 1494.

9 M. Z i m m e r m a n n: Polskie prawo wywłaszczeniowe, s. 180 i nast.

10 Dz. U. Nr 16, poz. 109.

11 M. Z i m m e r m a n n: op. cit. (przyp. 9), s. 176.

Ubiegający się o wywłaszczenie, jeszcze przed złożeniem wniosku w województwie, przeprowadzał rokowania z właścicielem w sprawie dobrowolnej sprzedaży nieruchomości. Jeżeli wywłaszczenie obejmowało nieruchomości kilku właścicieli, przeprowadzenie rokowań nie było konieczne.

Postępowanie przygotowawcze obejmowało złożenie wniosku o wywłaszczenie, a następnie — jeżeli wniosek ten nie został oddalony — przesłanie go do organu hipotecznego o wpisanie ostrzeżenia w księgę hipoteczną, że toczy się postępowanie wywłaszczeniowe, oraz przesłanie staroście akt w celu obwieszczenia o wszczęciu postępowania wywłaszczeniowego.

W postępowaniu wywłaszczeniowym wojewoda po przeprowadzeniu rozprawy wydawał orzeczenie. Jeżeli strony zawarły umowę, to wojewoda wydawał orzeczenie bez wszczynania postępowania przygotowawczego i bez rozprawy. Umowa mogła być zawarta w okresie przygotowawczym, jak również na rozprawie. Jednakże zawarta umowa między stronami nie przenosiła prawa własności. Od orzeczenia wojewody przysługiwało odwołanie. Wojewoda był uprawniony do zezwolenia na bezzwłoczne objęcie nieruchomości, gdy chodziło o wywłaszczenie na rzecz Skarbu Państwa lub na potrzeby kolei.

Postępowanie odszkodowawcze wszczynał wojewoda na wniosek wywłaszczającego, a w braku takiego wniosku następowało to — na żądanie wywłaszczonego — w ciągu trzech miesięcy od doręczenia ostatecznego orzeczenia o wywłaszczeniu. Po przeprowadzeniu rozprawy z udziałem biegłych wojewoda wydawał orzeczenie o odszkodowaniu; orzeczenie to było niezaskarżalne w administracyjnym toku instancji. Stronom jednak przysługiwało prawo żądania ustalenia wysokości odszkodowania przez sąd.

Strony mogły zawrzeć na rozprawie układ o odszkodowaniu. Miał on znaczenie aktu notarialnego. Ustalona kwota z tytułu odszkodowania podlegała złożeniu do depozytu sądowego w tych wypadkach, gdy nieruchomość była obciążona na rzecz osób trzecich lub gdy strona nie godziła się na ustaloną w orzeczeniu wysokość odszkodowania bądź odmówiła przyjęcia odszkodowania.

W trzecim stadium postępowania wojewoda wydawał orzeczenie wykonawcze po uprzednim wpłaceniu odszkodowania lub po złożeniu go do depozytu sądowego. Na podstawie tego orzeczenia, które było natychmiast wykonalne, wywłaszczający mógł objąć w posiadanie nieruchomość. Jednakże wpis prawa własności na rzecz wywłaszczającego mógł nastąpić dopiero po uprawomocnieniu się orzeczenia o wykonaniu wywłaszczenia.

4. Prawo o postępowaniu wywłaszczeniowym zawierało także przepisy w sprawie wywłaszczenia materiałów oraz w sprawie czasowego zajęcia nieruchomości tudzież zajęcia spowodowanego siłą wyższą lub nagłą potrzebą.

Wywłaszczenie na cele obrony Państwa odbywało się na zasadach ogólnych, jednak z tą zmianą, że terminy były skrócone, wnioski wywłaszczeniowe były wiążące dla wojewody, a postępowanie odszkodowawcze mogło być prowadzone jednocześnie z postępowaniem wywłaszczeniowym. W wypadkach uzasadnionych wojewoda zezwalał na bez-

zwłoczne objęcie w posiadanie wywłaszczonej nieruchomości. Zezwolenie to było zawarte w orzeczeniu wywłaszczeniowym lub zostało wydane później w formie decyzji incydentalnej.

Prawo o postępowaniu administracyjnym zawierało przepisy karne, które miały na celu zabezpieczenie wykonania orzeczeń organów administracyjnych.

II. ZMIANY ZASAD PRAWA WYWŁASZCZENIOWEGO WEDŁUG DEKRETU Z 1949 R.

Głęboko sięgające zmiany ustrojowe, jakie dokonywały się w kraju poczynając od 1944 r., wymagały w konsekwencji szybkich i dużych zmian w ustawodawstwie sprzed 1939 r. Uległy więc z czasem zmianie także przepisy wywłaszczeniowe. Dekret z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (z późniejszymi zmianami)¹² wprowadził zasadnicze zmiany w zakresie wywłaszczania.¹³

1. Według dekretu warunkiem dopuszczalności wywłaszczenia była potrzeba posiadania nieruchomości na cele realizacji narodowych planów gospodarczych. Narodowe plany gospodarcze rozstrzygały więc o tym, czy mogło nastąpić wywłaszczenie nieruchomości, ograniczonych praw rzeczowych na nieruchomości, a także ustanowienia, ograniczenia lub przeniesienia tych praw. Zasada więc wyższej użyteczności od tej chwili nie obowiązywała. Również nie obowiązywał warunek dopuszczalności wywłaszczenia na poszczególne cele przez akty ustawodawcze. Funkcję tę spełniało od tego czasu zezwolenie przewodniczącego Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego, który wydawał takie zezwolenie na podstawie wniosku wykonawcy narodowych planów gospodarczych, opinii prezydium wojewódzkiej rady narodowej i zezwolenia właściwego ministra. Prezydium wojewódzkiej rady narodowej stwierdzało w swej opinii niezbędną potrzebę posiadania określonej nieruchomości na cele realizacji narodowych planów gospodarczych i istnienie środków na jej nabycie. Z kolei właściwy minister stwierdzał w zezwoleniu, że wykonawca narodowych planów gospodarczych nie mógł uzyskać niezbędnej nieruchomości od innych wykonawców narodowych planów gospodarczych, objęta zaś wnioskiem inwestycja będzie mogła być zrealizowana tylko na żądanej nieruchomości.

Pozbawienie organu ustawodawczego tej kompetencji i powierzenie jej organowi wykonawczemu jest doniosłe i znamienne w kształtowaniu się uprawnień naczelných organów państwowych, co znalazło również wtedy wyraz w sposobie wydawania aktów ustawodawczych.¹⁴ Przede wszystkim zaś dowodzi to zasadniczej zmiany stosunku do własności. Poprzednio wywłaszczenie wymagało do jego realizacji aktu o randze ustawy, natomiast według dekretu wymagany był już tylko akt organu naczelnego administracji państwowej. Zmiana ta była podyktowana ko-

¹² Dz. U. Nr 27, poz. 197 (tekst jednolity: Dz. U. z 1952 r. Nr 4, poz. 31).

¹³ Jako podstawę do omawiania zasad wywłaszczeniowych autor przyjął tekst jednolity z 1952 r. (Dz. U. Nr 4, poz. 31).

¹⁴ Notuje się przewagę dekretów z mocą ustawy.

niecznością operatywnego działania administracji państwowej, odpowiedzialnej za wykonanie narodowych planów gospodarczych oraz wszystkich ich realizatorów. Zasada gospodarki planowej była tu również determinującym czynnikiem zmian.

2. Wystąpienie z wnioskiem o wywłaszczenie nieruchomości i nabycie nieruchomości wywłaszczonej przysługiwało według dekretu wykonawcom narodowych planów gospodarczych, tymi zaś były: 1) władze i urzędy państwowe, 2) zakłady i instytucje państwowe, instytucje ubezpieczeń społecznych, zakłady ubezpieczeń, przedsiębiorstwa państwowe i pod zarządem państwowym, banki, 3) spółki prawa cywilnego i handlowego, w których Skarb Państwa, przedsiębiorstwa państwowe albo inne osoby prawne prawa publicznego posiadały udział w wysokości wyższej niż 50% kapitału zakładowego, 4) organizacje samorządu gospodarczego oraz stowarzyszenia wyższej użyteczności, 5) centrale spółdzielni i centrale spółdzielczo-państwowe, 6) spółdzielnie.

Z brzmienia art. 2 dekretu wynikało, że oprócz wymienionych podmiotów również inne jednostki mogły być wykonawcami narodowych planów gospodarczych.

Według przedtem obowiązującego prawa wyłączeniowego uprawnienia takie przysługiwały realizującym cele o charakterze wyższej użyteczności, w tym także osobom fizycznym. Zmiana więc dotyczyła realizacji celów wywłaszczenia i podmiotów realizujących te cele.

3. Wszystkie nieruchomości osób prawnych, które nie były wykonawcami narodowych planów gospodarczych, oraz osób fizycznych, jeżeli te nieruchomości były niezbędnie potrzebne do wykonania narodowego planu gospodarczego, mogły być wywłaszczone. Jednakże nieruchomości te mogły być wywłaszczone tylko wówczas, gdy uprawniony nie mógł nabyć niezbędnej nieruchomości od pozostałych wykonawców narodowych planów gospodarczych albo gdy była wprawdzie możliwość nabycia, ale nieruchomość ta nie odpowiadała wymaganiom lokalizacji.

4. Zasady odszkodowania według dekretu uległy zmianie. Wprowadzono zasadę zamienności nieruchomości w określonych w dekrecie wypadkach. Wywłaszczający miał obowiązek zaproponować wywłaszczoneму tytułem odszkodowania nieruchomość zamienną tego samego lub zbliżonego typu, położoną w miarę możliwości w tej samej miejscowości, ale był on obowiązany tak postąpić tylko wtedy, gdy wywłaszczona nieruchomość stanowiła gospodarstwo rolne lub ogrodnicze albo warsztat rzemieślniczy lub jedyną działkę wywłaszczonego z domem jednorodzinny, a nawet dwurodzinny bądź też przeznaczoną pod budowę takiego domu. Obowiązek dostarczenia nieruchomości zamiennej spoczywał na wywłaszczającym, a gdy ten nie dysponował takim obiektem, obowiązek taki ciążył na Skarbie Państwa.

Wywłaszczony otrzymywał odszkodowanie w gotówce, jeśli tego żądał albo gdy odmówił przyjęcia nieruchomości zamiennej.

Odszkodowanie w naturze mogło nastąpić także wówczas, gdy nie istniały warunki ustawą przewidziane; wymagało to jednak uzyskania zezwolenia naczelnego organu wykonawcy narodowych planów gospodarczych, wydanego za zgodą przewodniczącego Państwowej Komisji Plano-

wania Gospodarczego. Ewentualne różnice w wartości nieruchomości wywłaszczonej i zamiennej na korzyść wywłaszczającego lub wywłaszczonego podlegały wyrównaniu w pieniądzech.

Jeśli brak było warunków uzasadniających odszkodowanie w naturze, obowiązywało odszkodowanie w pieniądzech.

Na wartość nieruchomości rolnych składał się szacunek poszczególnych składników i sum wyrównawczych.

Wartość składników nieruchomości rolnych była szacowana według zasad obowiązujących w dniu wejścia w życie wydanego wtedy rozporządzenia,¹⁵ które ustalały ceny za nieruchomości i ich przynależności dla nabywców zgodnie z dekretem z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej.

Podstawę obliczenia sumy wyrównawczej stanowiła wartość wszystkich gruntów gospodarstwa i drzew owocowych. Do wartości gruntu wywłaszczanego i drzew owocowych stosowano mnożnik w granicach od 0,5 do 0,05 — w zależności od wartości gospodarstwa rolnego. Im większa wartość gospodarstwa rolnego, tym mniejszy mnożnik obowiązywał.

Prezydium wojewódzkiej rady narodowej było upoważnione z urzędu lub na wniosek prezydium PRN do podwyższenia lub obniżenia do 25% wskaźników szacunkowych gruntów i budynków na niektórych obszarach. Zarządzenie takie podlegało zatwierdzeniu przez przewodniczącego PKPG.

Odszkodowanie za budynki i inne urządzenia stanowiące część zabudowań odpowiadało wysokości szacunku PZU.

Wartość zasiewów, upraw i plonów szacowało się na podstawie przewidywanych zbiorów, z tym jednak zastrzeżeniem, że wartość zbiorów podlegających obowiązkowym dostawom oceniano według cen ustalonych w obowiązujących przepisach, a pozostała część — według cen kontraktacyjnych lub cen przeciętnych, jakie obowiązywały państwowe organizacje handlowe w okresie dwóch tygodni przed przejściem nieruchomości w posiadanie. Jeżeli wywłaszczający nabywał pięć działek o powierzchni do 500 m kw. każda i należących do różnych gospodarstw, to do wartości zasiewów, upraw i plonów nie stosowało się cen w ramach obowiązujących dostaw.

Odszkodowanie za drzewostan na gruntach leśnych powyżej lat 40 odpowiadało jego wartości użytkowej, a odszkodowanie za drzewostan do lat 40 tudzież za uprawy i zapusty było określane według podanego wzoru w instrukcji.¹⁶ Wartość zadrzewień na gruntach nieleśnych ustalała się zgodnie z ich wartością użytkową.

Podstawę do odszkodowania nieruchomości budowlanych stanowiła wartość 1 ha I klasy użytków rolnych w strefie miejskiej, a w osiedlach do 15 000 mieszkańców — w strefie podmiejskiej. Przy obliczaniu odszkodowania za 1 m² nieruchomości budowlanej, znajdującej się pod uprawą

¹⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 listopada 1952 r. w sprawie ustalania norm szacunkowych dla nieruchomości nabywanych w celu realizacji narodowych planów gospodarczych (Dz. U. Nr 52, poz. 339 z późniejszymi zmianami: Dz. U. z 1953 r. Nr 12, poz. 44; Dz. U. z 1955 r. Nr 8, poz. 48).

¹⁶ Załącznik Nr 1 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28.XI.1952 r. z późniejszymi zmianami.

rolną lub ogrodniczo-warzywniczą bądź też użytkowaną albo przeznaczoną na budownictwo mieszkaniowe indywidualne do 10 izb, stosowało się mnożnik w stosunku do podstawowej wartości gruntu. Mnożnik ten w zależności od strefy i liczby mieszkańców wynosił od 1,1 do 4,7.

Odszkodowanie za wywłaszczone budynki miejskie równało się normom szacunkowym PZUW, powiększonym o mnożnik 3,6 co do budynków powyżej 10 izb (w tym 2 izb użytkowych) i 0,3 dla pozostałych budynków.

W pewnych wypadkach rozporządzenie przewidywało inne zasady odszkodowania.

5. Obowiązek wypłaty odszkodowania spoczywał na wywłaszczającym. Odszkodowanie w wysokości do 15 000 zł podlegało wypłacie w ciągu 6 miesięcy od daty otrzymania orzeczenia; w wypadku odszkodowania w wysokości do 60 000 zł — 15 000 zł podlegało wypłacie w ciągu 6 miesięcy, a pozostałość po 15 000 zł miesięcznie; w wypadku zaś odszkodowania powyżej 60 000 zł aż do 150 000 zł — 60 000 zł podlegało wypłacie w ciągu 6 miesięcy, a pozostałość po 750 zł miesięcznie.

6. Proceduralne zasady dekretu o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych uległy daleko idącym zmianom w stosunku do poprzednio obowiązującego prawa o postępowaniu wywłaszczeniowym z 1934 r. Wśród tych istotnych zmian należy wymienić następujące:

a) przepisy dekretu zobowiązywały wykonawcę narodowych planów gospodarczych do uzyskania zezwolenia przewodniczącego Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego na nabycie nieruchomości,

b) umowy sprzedaży lub zamiany nieruchomości miały charakter aktu notarialnego i stanowiły podstawę do wpisu prawa własności w księgach wieczystych. Powinny one być zawierane na piśmie i zatwierdzane przez prezydium wojewódzkiej rady narodowej, jeżeli jedna ze stron nie była organem naczelnym,

c) wywłaszczany i osoby prawa jego reprezentujące mogli być usunięci z nieruchomości wywłaszczonej wówczas, gdy wywłaszczający dostarczył im odpowiednią nieruchomość zamienną (jeżeli oczywiście wywłaszczającemu prawo takie przysługiwało),

d) orzeczenie o wywłaszczeniu mogło być wydane bez rozprawy, jeżeli strony nie zgłosiły wniosków lub sprzeciwów,

e) odwołania od orzeczeń były rozpatrywane przez organ kolegialny, tj. komisję odwoławczą,

f) postępowanie wywłaszczeniowe podlegało umorzeniu, jeżeli strony w toku postępowania zawarły umowę sprzedaży lub zamiany nieruchomości,

g) od orzeczeń w sprawie odszkodowania przysługiwało odwołanie, a nie żądanie ustalenia odszkodowania przez sąd. Roszczenie o odszkodowanie ulegało przedawnieniu po upływie trzech lat od dnia, w którym orzeczenie o wywłaszczeniu stało się prawomocne. Bieg przedawnienia ulegał przerwaniu (gdy powstał spór między ubiegającym się o wywłaszczenie a wywłaszczonym o odszkodowanie) na okres od wniesienia pozwu

aż do prawomocnego zakończenia procesu, jeżeli tylko pozew był wniesiony do sądu w ciągu roku od dnia, w którym orzeczenie o wywłaszczeniu stało się prawomocne,

h) prawo własności nieruchomości przenosiło prawomocne orzeczenie wywłaszczeniowe z dniem zgłoszenia wniosku i stanowiło podstawę do wpisu tego prawa w księdze wieczystej, a także podstawę do objęcia nieruchomości w posiadanie,

i) wykonawca narodowych planów gospodarczych mógł objąć w posiadanie nieruchomość na podstawie zezwolenia przewodniczącego Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego jednocześnie z zezwoleniem na nabycie nieruchomości albo też na podstawie zezwolenia prezydium wojewódzkiej rady narodowej, co do której to nieruchomości zostało wszczęte postępowanie wywłaszczeniowe po dokonaniu ustaleń niezbędnych do określenia odszkodowania.

7. W zakresie przepisów karnych dekret wprowadził zasadę odpowiedzialności karnej osób, które obejmowały w posiadanie cudzą nieruchomość lub w jakikolwiek inny sposób naruszały cudze prawo własności bez tytułu prawnego. Czyny te były zagrożone karą do 2 lat aresztu, a w wypadku winy nieumyślnej — do sześciu miesięcy aresztu lub grzywny do 5 000 zł.

8. Dekret z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych nie zawiera klauzuli derogacyjnej w stosunku do rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 września 1934 r. (Dz. U. Nr 86, poz. 776 i Dz. U. z 1939 r. Nr 31, poz. 205). Jednakże z treści art. 1 i następnych dekretu wynikało, że Prawo o postępowaniu wywłaszczeniowym z 1934 r. przestało obowiązywać.¹⁷ Ale dopiero ustawa z dnia 29 grudnia 1951 r., zmieniająca dekret w art. 2, uchyliła wyraźnie Prawo o postępowaniu wywłaszczeniowym z 1934 r.¹⁸

III. ZMIANY W ZASADACH PRAWA WYWŁASZCZENIOWEGO W USTAWIE Z 1958 R.

Zmiany popaździernikowe z 1956 r. nie pozostały bez wpływu na prawo wywłaszczeniowe. Ustawa z dnia 12.III.1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości,¹⁹ która uchyliła dotychczasowe przepisy wywłaszczeniowe,²⁰ wprowadziła zasadnicze zmiany w zakresie wywłaszczania nieruchomości.²¹

¹⁷ Treść art. 1 była następująca: *Nieruchomość lub ich części niezbędne dla realizacji narodowych planów gospodarczych mogą być przejmowane, nabywane, zbywane i przekazywane zgodnie z przepisami niniejszego dekretu.*

¹⁸ Dz. U. Nr 4, poz. 25.

¹⁹ Dz. U. Nr 17, poz. 70.

²⁰ Dz. U. z 1952 r. Nr 4, poz. 31 z późniejszymi zmianami.

²¹ Podstawę do omówienia zasadniczych różnic w stosunku do poprzednio obowiązującego prawa wywłaszczeniowego stanowi tekst jednolity ogłoszony jako załącznik do obwieszczenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 20 marca 1961 r. (Dz. U. Nr 18, poz. 94) oraz tekst jednolity ogłoszony jako załącznik do obwieszczenia Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 21 lutego 1974 r. (Dz. U. Nr 10, poz. 64).

1. Istotną zmianę wprowadziła ustawa w zakresie sformułowania celów, na realizację których dopuszcza się wywłaszczenie nieruchomości. Cele te ujęte są w trzech grupach.

Do pierwszej grupy należą: a) cel użyteczności publicznej, b) cel obrony Państwa i c) cele wykonania zadań określonych w zatwierdzonych planach gospodarczych.

W grupie drugiej są wymienione dwa cele: a) cel planowej realizacji budownictwa ogólnomiejskiego i b) cele zorganizowanego budownictwa mieszkaniowego. Na cele określone w drugiej grupie mogą być wywłaszczone nieruchomości w miastach. Dopuszczalne jest również wywłaszczenie na cele organizacji spółdzielczej i na cele organizacji kółek rolniczych, jednakże z zastrzeżeniem, że wywłaszczenie jest uzasadnione interesem społecznym lub państwowym.

Na cele oznaczone w grupie trzeciej mogą być wywłaszczone nieruchomości na obszarze miast i gmin.

Ustawa wywłaszczeniowa szerzej precyzuje cele wywłaszczenia w porównaniu z dekretem z dnia 26 kwietnia 1949 r. Istotnie, wyszczególnione w ustawie cele wywłaszczenia są ujęte w systemie gospodarki planowej w narodowych planach gospodarczych, które w zasadzie warunkują dopuszczalność wywłaszczenia.²² Budzi więc wątpliwość sposób sformułowania w ustawie celów wywłaszczenia. W szczególności budzi wątpliwość użycie w ustawie określenia „na cele użyteczności publicznej”.

Jak to już wyżej zaznaczono, Prawo o postępowaniu wywłaszczeniowym z dnia 24 września 1934 r. dopuszczało wywłaszczenie wyłącznie na cele wyższej użyteczności. Określenie „użyteczność publiczna” czy też „wyższa użyteczność” bądź „dobro publiczne” w zasadzie wyrażają to samo znaczenie.

W literaturze prawniczej określenia te nie były jednolicie precyzowane, a znaczenie ich ulegało ewolucji w miarę zmian w poglądach na rolę państwa.²³

W okresie obowiązywania prawa o postępowaniu wywłaszczeniowym z 1934 r. — o tym, co jest „wyższą użytecznością”, czyli o celu wywłaszczenia rozstrzygały ustawy. Do organu administracyjnego należała tylko konkretyzacja celów zawartych w ustawie. Konkretyzacja zaś tego określenia celu według cyt. ustawy z 12 marca 1958 r. powierzona jest organowi administracyjnemu, który rozstrzyga według swobodnego uznania. W tym przejawia się jedna z zasadniczych różnic między ujęciami w obu powyższych aktach.

W gruncie rzeczy użycie w ustawie określenia „na cele użyteczności publicznej” nie ma zasadniczego znaczenia, albowiem o celu wywłaszczenia rozstrzyga narodowy plan gospodarczy. Nie znaczy to jednak, że wszystkie przewidziane w planie gospodarczym cele mają charakter użyteczności publicznej. Ale wydaje się, że przedsięwzięcia o celach użyteczności publicznej znajdują swój wyraz w planie gospodarczym.²⁴

²² Walenty Ramus: Prawo wywłaszczeniowe — Komentarz, Wyd. Prawn., Warszawa 1970, s. 23.

²³ M. Zimmermann: Polskie prawo wywłaszczeniowe, s. 22 i nast. Por. też Walenty Ramus: op. cit., s. 23; K. Sobczak: Nowe prawo wywłaszczeniowe, „Państwo i Prawo” 1958, nr 8—9, s. 294; S. Grzymała-Pokrzywnicki: Nowe prawo o postępowaniu wywłaszczeniowym, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1934, nr 32.

²⁴ Walenty Ramus: op. cit., s. 24 (uwaga 5).

Budzi również wątpliwość wyodrębnienie i sformułowanie celów „dla planowej realizacji na ich terenie budownictwa ogólnomiejskiego i zorganizowanego budownictwa mieszkaniowego”. Skoro celem wywłaszczenia jest planowa realizacja budownictwa ogólnomiejskiego, to niewątpliwie realizacja jego będzie przewidziana w planie gospodarczym. Poza tym jeżeli przez określenie „budownictwo ogólnomiejskie” będziemy rozumieć budowę gmachów na siedziby urzędów, szpitali, szkół, teatrów, parków, dróg itd., z natury rzeczy przeznaczonych do użytku powszechnego, to cel określony w ten sposób zbieżny jest całkowicie z celem użyteczności publicznej.

Zorganizowane budownictwo mieszkaniowe realizuje się na terenie miast z funduszu państwowego i przez spółdzielczość mieszkaniową. Państwowe budownictwo mieszkaniowe jest przewidziane w planie gospodarczym, a zatem również i w tym wypadku ustawa zawiera dwojaką podstawę do żądania wywłaszczenia, a mianowicie: a) wykonanie zadań w zatwierdzonym planie gospodarczym i b) realizacja budownictwa zorganizowanego.

Również wniosek o wywłaszczenie na cele budownictwa mieszkaniowego spółdzielczego może być uzasadniony potrzebą dla zorganizowanego budownictwa mieszkaniowego (pkt 2 art. 3 ustawy) lub potrzebą dla organizacji spółdzielczej (ust. 3 art. 3).

Należy ponadto zaznaczyć, że wywłaszczenie na cele organizacji spółdzielczej i kółek rolniczych jest uwarunkowane interesem społecznym lub państwowym. O tym, czy cel, który zamierza realizować organizacja spółdzielcza lub organizacja kółek rolniczych, leży w interesie społecznym lub państwowym, rozstrzyga organ wywłaszczający na zasadzie swobodnego uznania. To jest ta różnica w stosunku do Prawa o postępowaniu wywłaszczeniowym z 1934 r. i dekretu z 1949 r.

2. Istotną zmianę wprowadza ustawa z 1958 r., jeśli chodzi o podmiot, na rzecz którego dopuszczalne jest wywłaszczenie. Według ustawy wywłaszczenie może nastąpić tylko na rzecz Państwa.

3. Również w zakresie legitymacji czynnej ustawa ta zmieniła obowiązujące poprzednio zasady. Ograniczony został mianowicie krąg uprawnionych do ubiegania się o wywłaszczenie. Obecnie bowiem tylko organy administracji państwowej, instytucje państwowe i przedsiębiorstwa państwowe są upoważnione do składania wniosków o wywłaszczenie. O wywłaszczenie na cele spółdzielcze i cele kółek rolniczych może się ubiegać właściwy organ urzędu wojewódzkiego lub powiatowego na wniosek wojewódzkiego lub centralnego organu spółdzielczego, a na cele kółek rolniczych — na wniosek wojewódzkiego organu kółek rolniczych.

4. Zasady odszkodowania są uregulowane w ustawie w art. 8—10, a nie — jak poprzednio — w rozporządzeniu Rady Ministrów.²⁵ Wprowadzone zmiany w zakresie zasad odszkodowania są korzystniejsze dla wywłaszczanych. Odszkodowanie za grunty rolne na obszarach wsi po-

²⁵ Ustawa upoważniła w art. 8 ust. 12 Radę Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia zasad odszkodowania za ograniczenie prawa własności oraz za odjęcie lub ograniczenie innego prawa rzeczowego na nieruchomości. A poza tym Rada Ministrów mogła w drodze rozporządzenia szczegółowo określić wysokość odszkodowania za grunt w mieście lub osiedlu, a także ustalić normy szacowania gruntów, budynków, urządzeń i plantacji w poszczególnych latach lub okresach kilkuletnich.

winno być ustalone na podstawie cen obowiązujących przy sprzedaży ziemi i zapasów Państwowego Funduszu Ziemi. Na obszarze zaś miast i osiedli ustawa wprowadziła odmienne zasady odszkodowania, różnicując je według określonych kryteriów.

W razie więc wywłaszczenia całej nieruchomości rolnej odszkodowanie obejmowało wartość obszaru odpowiadającego powierzchni działki normatywnej²⁶ i wartość pozostałego obszaru. Wartość działki normatywnej wynosi 5—10% kosztów zbudowania domu jednorodzinnego wolno stojącego o pięciu izbach w zależności od rodzaju miasta i położenia nieruchomości.²⁷ Wartość pozostałego obszaru określało się według cen gruntu rolnego kl. I w strefie miejskiej w okręgu I, tj. po 3,60 zł za 1 m².

W razie wywłaszczenia całej nieruchomości, której powierzchnia jest mniejsza od najmniejszej powierzchni działki normatywnej, odszkodowanie obliczało się proporcjonalnie do wartości działki normatywnej.

Gdy wywłaszczeniu uległa tylko część nieruchomości, przy czym pozostała część równa się co najmniej powierzchni działki normatywnej w danej miejscowości, to wysokość odszkodowania ustalało się według cen za grunt rolny kl. I w strefie miejskiej okręgu I, czyli po 3,60 zł za 1 m².

Wbrew zasadzie wyrażonej w art. 7 ust. 1 ustawy, że wywłaszczenie następuje za odszkodowaniem — za wywłaszczony grunt w mieście lub w osiedlu na budowę lub poszerzenie ulicy albo placu bądź na wyrównanie granic zieleni odszkodowanie nie przysługuje, jeżeli wywłaszczona część nie przekracza 25% działki budowlanej.

Istotną różnicą jest również i to, że ustawa — w przeciwieństwie do dekretu z 1949 r. — nie zawiera przepisu o stosowaniu mnożnika przy szacowaniu gruntów rolnych w skali od 6 do 0,05 na niekorzyść większych gospodarstw rolnych.

Odszkodowanie za zasiewy, uprawy i plony również jest bardziej korzystne teraz niż według uchylonego dekretu. Podstawą odszkodowania jest wartość przewidywanych zbiorów obliczonych na podstawie przeciętnych cen w obrocie wolnorynkowym po potrąceniu wartości nakładów związanych ze zbiorami.

Co do plantacji kultur wieloletnich, to odszkodowanie równa się kosztom założenia i pielęgnacji do pierwszego pełnego zbioru. Za każdy następny rok odszkodowanie zmniejsza się o sumę amortyzacji planowań, wynikającą z podzielenia kosztów założenia i pielęgnacji przez liczbę lat produkcyjności.

Uległo także zmianie odszkodowanie za grunt leśny. Odszkodowanie to obejmuje wartość gruntu i wartość użytkową drzewostanu, a gdy brak jest tego, to oblicza się koszty zalesienia i pielęgnacji.

Podstawa odszkodowania za budowle i urządzenia gospodarstw rolnych została zmieniona w ten sposób, że wysokość odszkodowania powinna być ustalona nie według szacunku Państwowego Zakładu Ubezpieczeń, lecz na zasadzie faktycznych kosztów wybudowania tych obiektów pomniejszonych o wartość stopnia zużycia.

²⁶ Działka normatywna oznacza powierzchnię gruntu ustaloną przez właściwy organ państwowy w określonej miejscowości i strefie na zabudowanie domu jednorodzinnego wolno stojącego. Powierzchnia ta wynosi od 250 do 700 m² w zależności od uzbrojenia i położenia gruntu.

²⁷ Koszt budowy domu jednorodzinnego waha się od 254 100 zł do 301 400 zł.

Inna też zasada odszkodowania została przyjęta w stosunku do budynków w gospodarstwach rolnych nabytych od Państwa po dniu 9 maja 1945 r. Odszkodowanie za te budynki wynosi wartość całości lub części faktycznie zajmowanych budynków i niezbędnych do racjonalnego prowadzenia gospodarstwa rolnego.

Inaczej — w porównaniu z dekretem z 1949 r. — zostało uregulowane odszkodowanie za budynki na wywłaszczonej nieruchomości. Przyjęto dwie zasady odszkodowania, bardziej korzystne dla właścicieli. W myśl więc pierwszej zasady, której podlegają domy jednorodzinne, domy spółdzielcze, domy o czterech lokalach, stanowiących odrębną własność o maksimum pięciu izbach każdy z nich, odszkodowanie wynosi równowartość kosztu zbudowania takiego budynku pomniejszoną o wartość jego zużycia. Zasadą tą są objęte także budynki przeznaczone do wykonywania w nim przemysłu, rzemiosła lub handlu. Zgodnie zaś z drugą zasadą, za wywłaszczenie innego budynku mieszkalnego odszkodowanie wynosi tyle, ile wynosi koszt przeciętny zbudowania domu jednorodzinnego pięcio-izbowego w określonej miejscowości. Jednakże odszkodowanie to nie może przekroczyć wartości technicznej wywłaszczonego domu (należy przy tym mieć na uwadze jego stopień zużycia i zniszczenia). Takie samo odszkodowanie otrzyma właściciel lub współwłaściciele wywłaszczonej nieruchomości, jeżeli znajduje się na niej kilka takich domów.

Wywłaszczenie innych części składowych nieruchomości podlega zasadzie odszkodowania w wysokości kosztu zbudowania z uwzględnieniem wartości stopnia zużycia.

Ustawa przewiduje nie tylko odszkodowanie pieniężne, ale także w naturze, ale w stosunku nie do wszystkich nieruchomości. Przywilej ten dotyczy tylko gospodarstw rolnych, hodowlanych, ogrodniczych, warsztatów rzemieślniczych, działek z domami jednorodzinными, domów mieszkalnych mających nie więcej niż cztery lokale mieszkalne stanowiące odrębną własność, przy czym jeden lokal nie może mieć więcej niż 5 izb, wreszcie jednej działki budowlanej w mieście pod budowę domu jednorodzinного. Jeśli chodzi o te właśnie nieruchomości, wywłaszczający jest obowiązany na żądanie właściciela dostarczyć mu nieruchomość zamienną, a także pokryć koszty przeniesienia budynków lub zbudowania nowych budynków.

5. Nie tylko zasady odszkodowania, ale także zasady wypłaty zostały zmienione w sensie nieco korzystniejszym dla wywłaszczanego. Z bardziej dogodnych warunków płatności korzystał właściciel gospodarstwa rolnego, hodowlanego lub ogrodniczego, jeżeli dobrowolnie odstąpił nieruchomość. W wypadku takim właściciel otrzymywał 50 000 zł w ciągu trzech miesięcy od dnia zawarcia umowy; pozostałą kwotę wypłacano mu w ciągu dwóch lat w oprocentowanych ratach kwartalnych, przy czym nadwyżka do wysokości 50 000 zł podlegała spłacie w oprocentowanych ratach kwartalnych już w ciągu roku. Za inne zaś nieruchomości nadwyżka ponad 50 000 zł była wypłacana w ratach rocznych do wysokości 50 000 zł.

Mniej korzystne są warunki wypłaty odszkodowania, gdy nastąpiło wywłaszczenie. Odszkodowanie do wysokości 15 000 zł za gospodarstwa rolne, hodowlane i ogrodnicze płatne było w ciągu trzech miesięcy od daty prawomocności orzeczenia odszkodowawczego. Nadwyżka zaś była wypłacana w ciągu trzech lat w oprocentowanych trzech ratach rocz-

nych, przy czym nadwyżkę do wysokości 2 000 zł wypłacano jednorazowo w ciągu jednego roku. Za inne nieruchomości kwota do wysokości 6 000 zł była płatna w ciągu trzech miesięcy od daty prawomocności orzeczenia o odszkodowaniu, a nadwyżka w równych ratach rocznych nie przekraczających 12 000 zł.

W wypadkach przewidzianych ustawą wypłata odszkodowania mogła nastąpić z pominięciem oznaczonych terminów płatności.

Zróznicowanie terminów płatności odszkodowania za nabyte lub wywłaszczone nieruchomości według ich rodzaju lub sposobu nabycia nie wydaje się być uzasadnione. Dotyczy to także zróznicowania oprocentowania nie wypłaconych rat pieniężnych.

6. Przedstawione wyżej zasady odszkodowania i wypłacania należności okazały się jednak nieodpowiednie. Dlatego też uległy one dalszym zmianom. Ustawa z dnia 22 listopada 1973 r. o zmianie ustawy o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości²⁸ wprowadziła więc nowe, korzystne dla właścicieli nieruchomości stawki odszkodowania i warunki wypłaty.²⁹

Obowiązujące dotychczas stawki za grunt rolny mogą być powiększone pięciokrotnie (np. zamiast 36 000 zł — 180 000 zł). Stawka może być podwyższona, jeżeli wywłaszczany (osoba fizyczna lub prawna nie będąca jednostką państwową) zajmuje się wyłącznie gospodarstwem rolnym. Rada Ministrów jest upoważniona do fakultatywnego przyznania podwyższonego odszkodowania dla niektórych kategorii gruntów rolnych ze szczególnie uzasadnionych względów społecznych, chociażby wywłaszczenie utrzymywał się nie tylko z rolnictwa.

Co do gruntów w mieście, to odszkodowanie za obszar równy działce normatywnej nie uległo zmianie. Natomiast za wywłaszczony obszar przekraczający powierzchnię działki normatywnej odszkodowanie może wynosić najwyżej pięciokrotną wysokość stawki przewidzianej za grunt orny kl. I w strefie ekonomicznej wielkomiejskiej. Tę samą zasadę stosuje się, gdy wywłaszczeniu podlega część gruntu, a pozostała powierzchnia odpowiada co najmniej działce normatywnej.

Należy podkreślić zasadność przepisu upoważniającego naczelnika powiatu do ustalenia — na podstawie wytycznych wojewody — wysokości stawek gruntów rolnych i gruntów w mieście (z wyjątkiem odszkodowania stosowanego do działek normatywnych i mniejszych), gdy wywłaszczany jest cały grunt. Dotyczy to również delegacji dla wojewody, który na wniosek naczelnika powiatu może podwyższyć dziesięciokrotnie stawkę za 1 m². Wojewoda jest jednak związany zastrzeżeniem, że odszkodowanie nie może przekroczyć przeciętnej ceny rynkowej lub ceny kształtującej się w obrocie między rolnikami, gdy chodzi o grunty rolne, które stanowią jedyne źródło utrzymania wywłaszczonego. Takie unormowanie sprawy w zakresie stawek odszkodowania daje możliwości elastycznego stosowania wysokości ustalania odszkodowania w zależności od kształtujących się cen na danym obszarze.

²⁸ Dz. U. Nr 48, poz. 549.

²⁹ Stefan Mizera: Nowelizacja prawa wywłaszczeniowego, „Palestra” 1974, nr 2, s. 60, 68 i nast.

Zmianie uległo też odszkodowanie za budynki i urządzenia gospodarstw rolnych. Nowela znosi różnice w odszkodowaniu za budynki gospodarstw rolnych nabytych po 9 maja 1945 r. od Państwa. Według znowelizowanego tekstu ustawy budynki przeznaczone do wykonywania handlu i przemysłu nie podlegają odszkodowaniu według zasady obowiązującej przy wywłaszczeniu domu jednorodzinnego i innych. Natomiast podlega tej zasadzie odszkodowanie za budynek mieszkalno-pensjonatowy.

7. Uległy także zmianie terminy płatności odszkodowania. W stosunku do poprzednich terminów płatności są one korzystne dla wywłaszczanego, albowiem cena kupna w warunkach dobrowolnego odstąpienia nieruchomości — bez względu na rodzaj obiektu — płatna jest w ciągu trzech miesięcy od daty zawarcia umowy. Natomiast odszkodowanie za wywłaszczone gospodarstwo rolne, rybne, hodowlane, ogrodnicze, domy jednorodzinne, lokale o małych domach mieszkalnych oraz za działki pod budowę takich domów płatne jest w ciągu trzech miesięcy licząc od dnia, w którym decyzja o odszkodowaniu stała się prawomocna. Za inne zaś wywłaszczone nieruchomości odszkodowanie płatne jest do wysokości 50 000 zł w terminie przewidzianym dla wywłaszczonych gospodarstw rolnych i innych obiektów, a nadwyżka — w oprocentowanych rocznych ratach w granicach do 50 000 zł. Nasuwa się tu uwaga, czy nie należałoby tego przepisu uelastycznić, tzn. czy nie należałoby upoważnić organów administracyjnych do jednorazowej wypłaty odszkodowania za inne nieruchomości w wypadkach społecznie i gospodarczo uzasadnionych.

Za straty w zasiewach, uprawach i plonach odszkodowanie jest płatne w ciągu 30 dni od dnia wydania decyzji. Jest to zasada słuszna, gdyż tego rodzaju odszkodowanie jest podstawą utrzymania wywłaszczonego.

8. Znaczne uproszczenia wprowadziła ustawa z 1958 r. w postępowaniu wywłaszczeniowym. Wymienić tu należy przede wszystkim zrezygnowanie z warunku uzyskania zgody na wywłaszczenie nieruchomości ze strony centralnego organu planowania. Ustawa wymaga tylko zatwierdzenia wniosku o wywłaszczenie przez właściwego ministra, jeżeli obszar objęty wnioskiem przekracza 10 ha, a wniosek o wywłaszczenie nie dotyczy budownictwa ogólnomiejskiego lub zorganizowanego budownictwa mieszkaniowego.

Poza tym ustawa z dnia 26 października 1971 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów³⁰ wprowadziła ograniczenia w zakresie wywłaszczeń gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze. W związku z tym wymagane jest zezwolenie właściwego organu na wywłaszczenie, jeżeli dotyczy ono gruntów rolnych lub leśnych.

W razie powstania wątpliwości co do celowości i prawidłowości lokalizacji, ustawa upoważniła organ wywłaszczający do zarządzenia ponownego zbadania przez wnioskodawcę zgłoszonej lokalizacji pod względem celowości i prawidłowości; poza tym organ ten może się nawet zwrócić wprost do właściwego ministra o wyrażenie opinii, czy nieruchomość objęta wnioskiem o wywłaszczenie jest niezbędna w podanych we wniosku, rozmiarach. Przepis ten stanowi zabezpieczenie się przed nadmiernymi i nieuzasadnionymi żądaniami wnioskodawców o wywłaszczenie. Jest to

³⁰ Dz. U. Nr 27, poz. 249.

uzasadnione tym, że ustawa — w przeciwieństwie do dekretu z 1949 r. — nie przewiduje uprzedniej zgody organu centralnego na wywłaszczenie.

Inaczej też została uregulowana kwestia wydawania orzeczeń. Zgodnie z art. 22 ust. 1 pkt 3 ustawy w orzeczeniu o wywłaszczeniu ustala się także odszkodowanie. W razie powstania wątpliwości organ może odroczyć ustalenie odszkodowania do trzech miesięcy od wydania orzeczenia o wywłaszczeniu i wydać odrębne orzeczenie o odszkodowaniu po przeprowadzeniu rozprawy.

Doniosłą zmianę wprowadziła ustawa w przepisie dotyczącym wykonania wywłaszczenia. Według art. 30 ustawy prawo własności nieruchomości wywłaszczonej i prawo nieruchomości zamiennej przechodzi na nabywcę z dniem uprawomocnienia się orzeczenia, a nie z dniem zgłoszenia wniosku o wywłaszczenie, jak to przewidywał dekret z 1949 r.

Taka sama zasada obowiązuje również w zakresie ujawniania i wykreślania praw rzeczowych w księdze wieczystej.

Ustawa w większym stopniu niż dekret z 1949 r. ogranicza zezwolenia na zajęcie nieruchomości przed wywłaszczeniem. Zajęcie to w myśl art. 41 ust. 1 ustawy może nastąpić dopiero po zgłoszeniu wniosku o wywłaszczenie nieruchomości, tymczasem przepis dekretu z 1949 r. (por. art. 6) zezwalał na zajęcie nieruchomości nawet przed złożeniem wniosku o wywłaszczenie.

9. Bardziej przejrzysto uregulowała ustawa w art. 35 szczególny tryb wywłaszczenia, według którego organ do spraw wewnętrznych na szczeblu powiatowym może zezwolić ubiegającym się o wywłaszczenie na zakładanie i przeprowadzanie ciągów drenażowych, przewodów do przesyłania płynów, pary, gazów, elektryczności, urządzeń technicznych łączności i sygnalizacji, a także urządzeń technicznych, koniecznych do korzystania z tych przewodów i urządzeń. Ponadto wywłaszczającemu przysługuje prawo dostępu do tych urządzeń w celu wykonania napraw i konserwacji. Wywłaszczonemu przysługuje odszkodowanie, jeżeli poniósł szkody. Poza tym właściciel nieruchomości może się domagać wywłaszczenia nieruchomości, jeżeli wskutek założonych urządzeń nie może ona być użytkowana zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem.

Ten sam organ administracyjny jest uprawniony przez ustawę (art. 37) do udzielenia zezwolenia — za odszkodowaniem — na poszukiwanie, wydobywanie na nieruchomości materiałów (np. kamieni, żwiru, piasku) potrzebnych do budowy i konserwacji dróg lądowych, wodnych oraz na cele obrony Państwa.

Mimo że ustawa w art. 1 stanowi, że wywłaszczenie nieruchomości może nastąpić z zachowaniem przepisów tej ustawy, to jednak dopuszcza ona — zgodnie z art. 38 — szczególny tryb i zasady wywłaszczenia przewidziane w innych aktach ustawodawczych.³¹

³¹ Mianowicie w następujących aktach normatywnych: 1) prawo górnicze (Dz. U. z 1955 r. Nr 10, poz. 65), 2) ustawa z dnia 28 czerwca 1950 r. o powszechnej elektryfikacji wsi i osiedli (Dz. U. z 1954 r. Nr 32, poz. 135), 3) dekret z dnia 13 czerwca 1956 r. o państwowej służbie geodezyjnej i kartograficznej (Dz. U. Nr 25, poz. 115), 4) ustawa wodna z dnia 19 września 1922 r. (Dz. U. z 1928 r. Nr 62, poz. 574) w wypadku wywłaszczenia na rzecz podmiotów prywatnych; ustawa ta została uchylona ustawą — Prawo wodne z dnia 30 maja 1962 r. (Dz. U. Nr 34, poz. 158).

Instytucja czasowego zajęcia nieruchomości — na okres dwóch lat — na określony użytek nie była przewidziana w dekreście. Dodać jednak należy, że przedłużenie dwuletniego okresu jest niedopuszczalne.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że ustawa nie zawiera przepisów karnych w przeciwieństwie do Prawa wywłaszczeniowego z 1934 r. i dekretu z 1949 r.

10. W zakresie postępowania wywłaszczeniowego nowela z 1973 r. nie wprowadza zasadniczych zmian do ustawy. Natomiast nowela zawiera zmiany o doniosłym znaczeniu pod względem właściwości funkcjonalnej. Jest to niewątpliwie wyraz ogólnej tendencji do realizacji zasady decentralizacji.³²

Obecnie więc właściwymi organami do orzekania w sprawach o wywłaszczenia i odszkodowanie tudzież w sprawach o zajęcie nieruchomości na okres dwóch lat są naczelnicy powiatów, a instancją odwoławczą — wojewodowie. Także na zawarcie umowy zamiany, jeżeli stroną jest przedsiębiorstwo państwowe, wymagana jest zgoda naczelnika powiatu, a nie właściwego ministra lub wojewody, gdy chodzi o podległe mu przedsiębiorstwa.

W sprawach wywłaszczeniowych, dla których przewidziany jest szczególny tryb postępowania, organami właściwymi do orzekania są naczelnicy gmin lub miast (dzielnic) albo prezydenci miast. Niewątpliwie postanowienia te przyczynią się do usprawnienia postępowania wywłaszczeniowego, a z drugiej strony nie są także pozbawione znaczenia dla wywłaszczanych.

WNIOSKI

1. W okresie od 1944 r. do chwili obecnej prawo wywłaszczeniowe zmieniało się trzykrotnie, nie licząc kilku mniejszych nowelizacji. Początkowo obowiązywało Prawo o postępowaniu wywłaszczeniowym z 1934 r. z późniejszymi zmianami, następnie dekret z 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych z późniejszymi zmianami, a od 1958 r. obowiązuje ustawa o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości.

2. Instytucja wywłaszczenia nieruchomości opiera się w wymienionych aktach ustawodawczych na trzech klasycznych zasadach stanowiących istotę tej instytucji: a) na odjęciu prawa własności lub innych praw rzeczowych bądź też na ograniczeniu czasowym albo stałym praw rzeczowych na nieruchomości w drodze aktu administracyjnego, mogło zaś to nastąpić tylko b) w wypadkach przewidzianych w ustawie oraz c) za odszkodowaniem.

3. Zasada druga jest niejednolicie uregulowana w tych aktach ustawodawczych.

Tak więc Prawo o postępowaniu wywłaszczeniowym z 1934 r. dopuszczało wywłaszczenie nieruchomości na cele wyższej użyteczności w wypadkach przewidzianych ustawą. Legitymacja czynna przysługiwała temu, kto zamierzał realizować cel o charakterze wyższej użyteczności. Wywłaszczający stawał się właścicielem.

³² Stefan Mizera: op. cit., s. 62.

Dekret z 1949 r. upoważniał do wywłaszczenia nieruchomości na cele realizacji narodowych planów gospodarczych i na rzecz podmiotów realizujących te plany, przy czym podmioty te nabywały nieruchomości na własność.

Według zaś obowiązującej ustawy z 1958 r. wywłaszczenie może nastąpić na cele określone w art. 3, które w zasadzie sprowadzają się do realizacji narodowych planów gospodarczych,³³ i tylko na rzecz Państwa. Inicjatywa zgłaszania wniosków o wywłaszczenie została ograniczona, przysługuje ona bowiem tylko organom administracji państwowej, instytucjom państwowym i przedsiębiorstwom państwowym.

Istotną więc różnicą polega na tym, że według Prawa o postępowaniu wywłaszczeniowym poszczególne ustawy dopuszczały wywłaszczenie nieruchomości na konkretny cel o charakterze wyższej użyteczności. Natomiast dekret z 1949 r. i ustawa z 1958 r. generalnie określają dopuszczalność wywłaszczenia, a sama konkretyzacja normy prawnej określającej dopuszczalność wywłaszczenia należy już do kompetencji organu administracyjnego.

4. Zasada odszkodowania była realizowana niejednolicie. Według Prawa o postępowaniu wywłaszczeniowym — zgodnie z klasyczną teorią ekspropriacyjną — odszkodowanie odpowiadało pełnej wartości przedmiotu wywłaszczenia.

W nowych warunkach ustrojowych dekret z 1949 r. wprowadził odszkodowanie według stawek ustalonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 listopada 1952 r. Stawki te daleko odbiegały od faktycznej wartości nieruchomości.

Ustawą z 1958 r. stawki odszkodowania zostały podwyższone, a według przepisów noweli z 1973 r. odszkodowanie odpowiada wartości przyjętej w obrocie (poza niektórymi wyjątkami).

5. W zakresie właściwości funkcjonalnej nastąpiła decentralizacja w postępowaniu wywłaszczeniowym.

6. Podstawą wykonania wywłaszczenia według Prawa o wywłaszczeniach w postępowaniu wywłaszczeniowym z 1934 r. jest orzeczenie o wykonaniu wywłaszczenia, według zaś dekretu z 1949 r. i ustawy z 1958 r. — prawomocna decyzja o wywłaszczeniu.

7. Ustawa z 1958 r. — w przeciwieństwie do aktów poprzednich — nie zawiera przepisów karnych.

8. W myśl art. 1 ustawy z 1958 r. wywłaszczenie nieruchomości może nastąpić z zachowaniem przepisów tej ustawy, art. 38 zaś tej ustawy pozostawił w mocy przepisy określające szczególny tryb i zasady wywłaszczenia lub zajęcia nieruchomości, zawarte w aktach ustawodawczych wymienionych w tym artykule ustawy. Między brzmieniem art. 1 i art. 38 ustawy zachodzi rozbieżność. Zachodzi zatem albo potrzeba zmiany brzmienia art. 1 ustawy przez dodanie zdania: „jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej”, albo też przepisy dotyczące wywłaszczenia zawarte w innych aktach ustawodawczych należy włączyć do ustawy z 1958 r.

³³ Walenty Ramus: *op. cit.*, s. 23.

9. Redakcja art. 3 ustawy również budzi wątpliwości. Ustępy 1 i 2 art. 3 można by — wydaje się — zastąpić przepisem: „Wyłączenie jest dopuszczalne na cele realizacji narodowych planów gospodarczych”.

10. Należałoby rozważyć możliwość zmiany art. 8 ust. 11 ustawy przez dopuszczenie bardziej korzystnego odszkodowania dla wyłączonego znajdującego się w określonych warunkach społeczno-ekonomicznych.

OD REDAKCJI

Poniżej zamieszczamy artykuł doc. dra Zbigniewa Sobolewskiego na kontrowersyjny, ale zawsze aktualny temat eutanazji. Jakkolwiek nie wszystkie twierdzenia Autora mogą być uznane za całkowicie przekonujące, to jednak atrakcyjność tematu, jego ciekawe ujęcie, umiar i rzeczowość argumentacji oraz uwzględnienie obszernej literatury dotyczącej omawianego problemu pozwalają sądzić, że artykuł wzbudzi żywe zainteresowanie naszych Czytelników i wywoła dyskusję.

ZBIGNIEW SOBOLEWSKI

Życie niewarte cierpienia

Przedmiotem artykułu jest eutanazja. Autor dokonuje krytycznego przeglądu najważniejszych argumentów moralnych wysuwanych przeciwko eutanazji, określa jej zakres we współczesnym rozumieniu oraz zgłasza propozycje zmian ustawodawczych. Opowiada się za legalizacją niektórych aktów eutanazji w stosunku do nieuleczalnie chorych pacjentów oraz widzi potrzebę odstąpienia w art. 150 k.k. od warunku żądania śmierci przez pokrzywdzonego, jeśli nie jest on w stanie wyrazić ważnego oświadczenia woli.

Człowiek z reguły pragnie zachować życie jak najdłużej, uważając je za najcenniejsze dobro. Do stosunkowo rzadkich należą przypadki, gdy jednostka psychicznie zdrowa dobrowolnie decyduje się na skrócenie swego życia własnoręcznie lub prosi o to kogoś innego. Równie nietypowe są sytuacje, w których człowiek postanawia oddać życie dla osiągnięcia wyższego celu, np. dla dobra ludzkości, ojczyzny, idei czy też dla ratowania przed śmiercią innej osoby.