

Bronisław Barłowski

Cywiloprawne aspekty gospodarowania gruntami : (zagadnienia wybrane)

Palestra 30/12(348), 1-15

1986

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.

ORGAN NACZELNEJ RADY ADWOKACKIEJ

WYDAWNICTWO PRAWNICZE — ROK XXX — 348 — GRUDZIEŃ 1986 R.

BRONISŁAW BARŁOWSKI

CYWILNOPRAWNE ASPEKTY GOSPODAROWANIA GRUNTAMI (Zagadnienia wybrane)

Opracowanie stawia sobie za cel przedstawienie nowych zasad gospodarowania gruntami nierolniczymi, obowiązujących od 1 sierpnia 1985 r., ze zwróceniem szczególnej uwagi na aspekty cywilnoprawne.

I. UWAGI WSTĘPNE

Od dnia 1 sierpnia 1985 roku obowiązuje ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 roku o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości¹ (zwana dalej w skrócie „ustawą”), przy czym zasadnicza część przepisów wykonawczych do tej ustawy już się ukazała w formie kilku rozporządzeń Rady Ministrów, zwłaszcza z dnia 16 września 1985 roku, które ogłoszono pod kolejnymi pozycjami w Dzienniku Ustaw.²

Ustawa reguluje rozległą problematykę charakteru administracyjnoprawnego, ale wchodzi jednocześnie głęboko w stosunki cywilnoprawne, a w szczególności zawiera także ograniczenia odnoszące się bezpośrednio do obrotu cywilnoprawnego. Stąd — co jest oczywiste — musi ona pozostawać również w kręgu zainteresowania cywilistów.

Problematyka objęta ustawą dotyczy zagadnień, które w poprzednim stanie prawnym objęte były aktami normatywnymi nie tylko rangi ustawy, ale także unormowaniami niższej rangi. Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. stanowi próbę

¹ Dz. U. Nr 22, poz. 99.

² Dz. U. Nr 47, poz.: od 237 do 244.

ich skomasowania i nowego ujęcia reglamentacji prawnej tych zagadnień, co niewątpliwie stało się główną przyczyną przyjęcia rozwiązań następujących szeregu trudności interpretacyjnych, przy czym w wielu tych rozwiązaniach pojawiły się także „nowości”. Wszystko to sprawia, że uzasadnione jest w tych warunkach nieco szersze omówienie problematyki cywilnoprawnej na tle nowego unormowania, zwłaszcza że zasadnicze przepisy wykonawcze do ustawy zostały już — jak to zaznaczono wyżej — wydane. Ale podejmując omówienie tej problematyki cywilnej na tle nowych unormowań, należy się jednak zastrzec, że całkowite oderwanie się od zagadnień charakteru administracyjnego nie będzie możliwe. A nie będzie ono możliwe choćby z tego powodu, że gospodarowanie gruntami należy do organów administracji i że wiąże się ono nie tylko z tworzeniem zasobów gruntów państwowych i z wykorzystaniem środków określonych w ustawie, ale również z udostępnieniem gruntów państwowych oraz z pewnym ograniczeniem obrotu cywilnoprawnego.

Ustawa bardzo ściśle wiąże gospodarowanie gruntami z planami zagospodarowania przestrzennego, wobec czego również tego rodzaju problematyka nie może być całkowicie pominięta.

I jeszcze jedna uwaga: spośród tak wielu rozlicznych zagadnień mogą być — oczywiście — poruszone jedynie zagadnienia wybrane, czyli te najważniejsze dla cywilisty.

II. STOSUNEK USTAWY DO KODEKSU CYWILNEGO I ZAKRES STOSOWANIA USTAWY

Dla ustalenia stosunku ustawy do kodeksu cywilnego i zakresu jej stosowania należałoby przyrzeć się z jednej strony, jakie normy zostały nią zastąpione, a z drugiej strony, w jakiej relacji pozostaje ona do kodeksu cywilnego i jak oddziałuje na stosunki cywilnoprawne.

Z dniem 1 sierpnia 1985 roku utraciły moc na podstawie art. 100 ustawy:

- a) dekret z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i pomemieckich,³
- b) dekret z dnia 21 września 1950 r. o rozgraniczeniu nieruchomości Skarbu Państwa lub nieruchomości nabywanych dla realizacji narodowych planów gospodarczych,⁴
- c) ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości,⁵
- d) ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. o terenach budowlanych na obszarach wsi,⁶
- e) ustawa z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach,⁷
- f) ustawa z dnia 6 lipca 1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach.⁸

Wymienione akty normatywne obowiązywały również pod rządem kodeksu cywilnego i stanowiły unormowania szczególne w stosunku do jego zasad, a jeśli

³ Dz. U. Nr. 13, poz. 87 z późniejszymi zmianami.

⁴ Dz. U. Nr. 44, poz. 398.

⁵ Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 z późniejszymi zmianami.

⁶ Dz. U. z 1969 r. Nr 27, poz. 216 z późniejszymi zmianami.

⁷ Dz. U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159 z późniejszymi zmianami.

⁸ Dz. U. Nr. 27, poz. 192 z późniejszymi zmianami.

zawierały ograniczenia obrotu, to wówczas należały do ograniczeń w ramach art. 168 kodeksu cywilnego. Ustawa zawiera zatem nowe unormowania zagadnień uregulowanych poprzednio przez uchylone obecnie akty normatywne.

1. Przepis art. 99 ustawy wprowadza zmiany do kodeksu cywilnego, które dopuszczają możliwość przeniesienia własności gruntu państwowego za wynagrodzeniem obok dotychczasowego oddawania takiego gruntu w wieczyste użytkowanie w warunkach określonych w art. 231 k.c. (pkt 1 art. 99 i art. 4 ust. 4 ustawy), wprowadza też zmianę stosowanej dotychczas terminologii: pojęcia „teren” na pojęcie „grunt” lub też eliminuje pojęcie „teren państwowy” (art. 99 pkt 2 i 3 ustawy), wreszcie zapowiada wydanie rozporządzenia Rady Ministrów co do zasad i trybu oraz właściwości organów przy przekazywaniu nieruchomości przeznaczonych na cele rolne lub leśne pomiędzy jednostkami gospodarki społecznej — przez oznaczenie dotychczasowej treści art. 283 k.c. jako § 1 i dodanie § 2 (art. 99 pkt 4 ustawy).

Innych wyraźnych zmian do kodeksu cywilnego ustawa nie wprowadza, z czego należałoby wysnuć wniosek, że jej unormowania mają funkcjonować równoległe z kodeksem cywilnym.

2. Jednakże w niektórych przepisach ustawy znalazło się wyraźne odesłanie do kodeksu cywilnego, jeśli chodzi o sprawy w niej nie uregulowane, okoliczność zaś ta dotycząca tych nowych unormowań czyni z nich przepisy szczególne w stosunku do kodeksu cywilnego. Ma to mianowicie miejsce w art. 5 ust. 1 ustawy, który nakazuje stosowanie do zarządu przez państwowe jednostki organizacyjne przepisów kodeksu cywilnego dotyczących własności państwowej (art. 34 i 128 k.c.), a do użytkowania gruntów przez organizacje społeczne (określone w art. 5 ust. 2) — przepisów kodeksu o użytkowaniu, natomiast do użytkowania gruntów przez rolnicze spółdzielnie produkcyjne — przepisów rozdziału III działu II księgi drugiej kodeksu cywilnego. Podobnie przedstawia się sprawa przy regulowaniu oddawania w wieczyste użytkowanie i sprzedaży nieruchomości państwowych, tam bowiem art. 19 ustawy odsyła do przepisów tytułu II księgi drugiej kodeksu cywilnego. W ten sposób normy kodeksu cywilnego odnoszące się do wieczystego użytkowania stają się normami ogólnymi stosowanymi wówczas, gdy nie wyłączają ich unormowania ustawy.

3. Przyjmując jako założenie zasadę jednolitości własności państwowej, ustalono, że choćby nawet państwowe jednostki organizacyjne miały osobowość prawną odrębną od państwa, to jednak przy nabywaniu nieruchomości nie stanowiących własności państwowej w drodze umowy na zasadach ogólnych, czyli określonych w kodeksie cywilnym, nabyte nieruchomości nie stanowią ich własności, lecz pozostają tylko w ich zarządzie (art. 8 ust. 1 i 3 ustawy), a przedsiębiorstwa państwowe objęte przepisami ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych⁹ mogą zbywać zbędne dla nich grunty na zasadach określonych w tej ustawie (art. 42 ust. 2). Wypadałoby tu przyjąć, że skoro w świetle art. 87 ustawy grunty państwowe będące w dniu 1 sierpnia 1985 r. w użytkowaniu państwowych jednostek organizacyjnych przechodzą w zarząd tych jednostek, to również w taki sam zarząd przekształca się prawo własności przysługujące tego rodzaju jednostkom, nabyte w jakiegokolwiek formie przed datą wejścia w życie ustawy. Wniosek ten wydaje się potwierdzać normatywna treść art. 28 ust. 1 ustawy (w wypadku, gdy w przepisie tym mówi się ogólnie o zarządzaniu przez

⁹ Dz. U. Nr 24, poz. 122 z późniejszymi zmianami.

te jednostki wydzielonymi im i nabytymi gruntami, ale bez określenia daty wydzielenia lub nabycia.

Wynika z tego, że ustawa uznaje osobowość prawną państwowych jednostek gospodarki uspołecznionej przy nabywaniu nieruchomości i że takie nieruchomości stają się przedmiotem własności państwowej, ale ogranicza możliwość zbycia takiej nieruchomości (jej własności), co jest odstępstwem od art. 140 k.c.

Konsekwentnie należy też przyjąć, że ustawa daje uprawnienia państwowym jednostkom gospodarki uspołecznionej, występującym jako organy administracji państwowej lub też jako przedsiębiorstwa państwowe bądź inne państwowe jednostki organizacyjne, do działania w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa przy nabywaniu nieruchomości w trybie art. 8 lub art. 53 tej ustawy, natomiast zbywanie nabytych nieruchomości może się odbywać wyłącznie w trybie ustawy albo też w trybie innych ustaw szczególnych dopuszczających zbywanie nieruchomości państwowych. Jeżeli nieruchomość podlega działaniu ustawy o gospodarce gruntami, to wówczas prawo do rozporządzania nieruchomością w sposób określony w ustawie przysługuje wyłącznie określonym organom administracji wykonującym uprawnienia do gospodarowania gruntami. Tym ostatnim organom zostały oddane uprawnienia władcze w zakresie gospodarowania także w odniesieniu do nieruchomości zarządzanych przez przedsiębiorstwa państwowe lub inne państwowe jednostki organizacyjne (art. 3 ustawy).

Ustawa nie narusza zaś w tym względzie prawa własności przysługującego niepaństwowym jednostkom organizacyjnym, które mogą nabywać nieruchomości w drodze cywilnoprawnej na własność. Dotyczy to szczególnie jednostek typu spółdzielczego. Takie jednostki mogą również zbywać nieruchomości nabyte w drodze cywilnoprawnej. Natomiast do użytkowania przysługującego takim jednostkom w odniesieniu do gruntów państwowych należy stosować postanowienia ustawy i przepisy kodeksu cywilnego, na które się ona powołuje. I tu znowu znajdzie zastosowanie art. 3 ustawy, ale tylko do gruntów pozostających w użytkowaniu a stanowiących własność państwową.

Te same zasady należy odnieść do własności innych organizacji społecznych.

4. W stosunku do kodeksu cywilnego (art. 132) ustawa wyraźnie zalicza do przedmiotów własności osobistej — obok przedmiotów wymienionych w art. 132 § 1 — także własność działki przeznaczonej pod zabudowę albo zabudowanej domem jednorodzinny, domem mieszkalno-pensjonatowym lub domem letniskowym (art. 10 ust. 1 ustawy), a także udział we współwłasności gruntu zabudowanego domem mieszkalnym małym lub wielomieszkańcowym, w którym wyodrębniono własność poszczególnych lokali (art. 10 ust. 2 ustawy).

5. Analizując zagadnienie zakresu stosowania ustawy, należałoby z kolei rozważyć jej postanowienia w stosunku do kodeksu cywilnego z punktu widzenia obrotu nieruchomościami. Wspomniane już wyżej wyraźne zmiany wprowadzone do kodeksu cywilnego nie naruszają głównego trzonu przepisów kodeksowych odnoszących się do obrotu nieruchomościami rolnymi. Pod tym względem brak w ustawie wyraźnych przepisów wprowadzających zmiany, a w szczególności w odniesieniu do cywilnoprawnego pojęcia nieruchomości rolnej, jak również do warunków nabycia nieruchomości rolnej lub jej części (art. 160 i 163 k.c.).

Ustawa określa zasady gospodarowania gruntami zabudowanymi i gruntami przeznaczonymi w planach zagospodarowania przestrzennego na cele zabudowy, czyli niewątpliwie odnosi się do gruntów mieszczących się wewnątrz granic terenów budowlanych (art. 1 ust. 1 pkt 1), określonych planami przestrzennymi ogólnymi. Grunty zabudowane wchodzące w skład gospodarstw rolnych oraz

związane z państwowym gospodarstwem leśnym nie podlegają działaniu ustawy, ale tylko wtedy, gdy są położone na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego wyłącznie na cele gospodarki rolnej i leśnej (art. 1 ust. 2 ustawy). Unormowanie to odnosi się zatem zwłaszcza do gruntów położonych poza granicami terenów budowlanych (na zewnątrz), co jest niewątpliwe. Przyjąć wszakże należy, że w granicach terenów budowlanych określonych ogólnym planem zagospodarowania przestrzennego będą się znajdować nie tylko działki wyznaczone w trybie poprzednich przepisów pod budownictwo mieszkaniowe, które utraciły charakter rolny, ale również działki zagrodowe związane z prowadzeniem gospodarstw rolnych, które stanowiły siedliska tych gospodarstw i były częściami składowymi gospodarstw jako określonych obiektów. Tego rodzaju działki mają być również wyznaczone w trybie przepisów określających budownictwo skoncentrowane (art. 10 ust. 2 ustawy). W rozporządzeniu Rady Ministrów ogłoszonym pod pozycją 238 (vide przyp. 2) działki przeznaczone pod budownictwo zagrodowe uznano za wchodzące w skład gospodarstw rolnych (§ 13 ust. 2), natomiast wyłączeniu z gospodarstw rolnych podlegają działki nie przeznaczone pod budownictwo zagrodowe, choćby pochodziły z gospodarstw rolnych. W stosunku zatem do działek tego ostatniego rodzaju decyzja zatwierdzająca podział (§ 12 cyt. rozp.) powoduje utratę ich rolnego charakteru. Zastępuje ona dokumenty, które według poprzednich przepisów powodowały utratę rolnego charakteru nieruchomości w rozumieniu § 1 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 28 listopada 1964 r. w sprawie przeniesienia własności nieruchomości rolnych, znoszenia współwłasności takich nieruchomości oraz dziedziczenia gospodarstw rolnych.¹⁰

W cytowanym wyżej § 13 rozporządzenia wymienionego pod pozycją 238 mowa jest w obu kolejnych ustępach o dwóch zagadnieniach dotyczących działek budowlanych utworzonych w wyniku podziału, a mianowicie:

- a) o traktowaniu takich działek jako odrębnych nieruchomości, ale dopiero po ich nabyciu przez Państwo, po ich zachowaniu lub otrzymaniu przez właścicieli lub wieczystych użytkowników, co stanowi podstawę do założenia dla nich nowych ksiąg wieczystych (§14 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia), które to księgi wieczyste zakłada się również dla części nieruchomości objętych granicami skoncentrowanego budownictwa jednorodzinne nie podlegających wykupowi (§ 14 ust. 2 rozporządzenia),
- b) o skutkach, jakie wywołuje decyzja zatwierdzająca podział, prowadzących się do tego, że spośród nieruchomości objętych decyzją jedynie ich części wyznaczone jako działki zagrodowe zachowują charakter rolny, natomiast inne podlegają wyłączeniu z gospodarstw rolnych, a więc gdyby były one wydzielane z nieruchomości rolnych, to tracą wówczas ten swój charakter (§ 13 ust. 2 cyt. rozporządzenia).

Jeżeli zatem działki zagrodowe mają służyć produkcji rolnej, to do obrotu cywilnoprawnego nimi powinny mieć zastosowanie normy kodeksu cywilnego ograniczające przeniesienie własności nieruchomości rolnych (art. 160 i art. 163 k.c.). Jako leżące na obszarze budownictwa skoncentrowanego, mogą one być wykupione przez Państwo, do którego zasady ograniczające nabycie umowne nieruchomości rolnej nie mają zastosowania. Po nabyciu takich działek przez Państwo ustawa nakazuje stosować do ich zbycia wraz z gospodarstwem rolnym (art. 37 ustawy) przepisy ustawy o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych,¹¹ a nie

¹⁰ Tekst jednolity: Dz. U. z 1983 roku Nr 19, poz. 86.

¹¹ Ustawa z 12 marca 1968 r., Dz. U. Nr 17, poz. 71 z późniejszymi zmianami.

reżym prawny określony ustawą (jej rozdział 3). Dla obrotu prywatnego takiego przepisu odsyłającego do kodeksu cywilnego w ustawie brak, jednakże mimo istnienia przepisu art. 1 ust. 2, wyłączającego stosowanie ustawy jedynie co do działek zabudowanych wchodzących w skład gospodarstw rolnych, należałoby do tego obrotu stosować przepisy kodeksu cywilnego, gdyż nie utraciły one charakteru rolnego, a skoro wyznaczono je wyłącznie na cele rolnicze, to tylko na ten cel mogą być wykorzystywane (art. 2 ust. 1 ustawy).

6. Rozważając te zagadnienia z punktu widzenia prawa cywilnego i mając na uwadze charakter nieruchomości, trzeba przyjąć, że w granicach terenów wyznaczonych pod budownictwo w ogólnym planie zagospodarowania przestrzennego znajdują się mogą:

- a) działki budowlane wyznaczone według poprzednio obowiązujących przepisów pod budownictwo mieszkaniowe, a również takie, które wydzielone z nieruchomości rolnych, straciły charakter rolny na podstawie odpowiednich dokumentów (a w tym także decyzji realizacyjnych),
- b) działki wyznaczone według poprzednich przepisów pod budownictwo zagrodowe,
- c) działki budowlane wyznaczane według nowych przepisów pod budownictwo mieszkaniowe w ramach budownictwa skoncentrowanego,
- d) działki wyznaczane w ramach budownictwa skoncentrowanego jako zagrodowe,
- e) nieruchomości przeznaczone w planach na inne cele niż budownictwo mieszkaniowe lub zagrodowe (ulice, place, zieleńce, budownictwo usługowe, handlowe itp.),
- f) inne nieruchomości nierolne w rozumieniu przepisów cywilnoprawnych,
- g) nieruchomości rolne należące do innych podmiotów niż Skarb Państwa,
- h) nieruchomości rolne wchodzące w skład PFZ,
- i) nieruchomości stanowiące mienie wiejskie (gminne).

Uwzględniając zaś stan prawny, nieruchomości te mogą stanowić własność Skarbu Państwa lub innych podmiotów, pozostawać w zarządzie, w użytkowaniu, w wieczystym użytkowaniu, mogą być też, jako państwowe, już rozdysponowane bądź nie rozdysponowane. Przy uwzględnieniu stanu prawnego i charakteru nieruchomości powstaje bogata mozaika, którą należy mieć na względzie przy ocenie charakteru przedmiotu obrotu cywilnego.

Spśród wymienionych wyżej wypadków, nieruchomości, które utraciły rolny charakter według poprzednich przepisów (pkt a) lub utracą rolny charakter według nowych przepisów (pkt c), nie wchodzi w skład gospodarstw rolnych bądź też nie podlegają ograniczeniom cywilnoprawnym w zakresie przenoszenia własności nieruchomości rolnych. Tę samą uwagę można odnieść do nieruchomości nierolnych (pkt f), jeżeli nie są użytkami rolnymi bądź będąc nimi, nie wchodzi w skład większej całości stanowiącej gospodarstwo rolne i nie przekraczają obszaru, od którego nieruchomość uważa się za rolną. Działki zagrodowe (pkt b i d) stanowią części gospodarstw rolnych bez względu na to, czy są zabudowane, czy też nie, gdyż wyznaczono je pod budowę budynków służących produkcji rolnej. Nieruchomości przeznaczone na inne cele (pkt e) bądź mogły utracić charakter rolny na podstawie poprzednich przepisów o wyznaczeniu terenów budownictwa jednorodzinnego w miastach i osiedlach (miasta) lub o wyznaczeniu terenów budowlanych przejmowanych na własność państwa (wieś) przez oparcie się na odpowiednich dokumentach lub na decyzjach wydawanych

w trybie przepisów o planach realizacyjnych, bądź też utracą one swój charakter rolny po zatwierdzeniu podziału w ramach budownictwa skoncentrowanego na podstawie ustawy. Natomiast nieruchomości (pkt g) rolne należące do innych podmiotów niż Skarb Państwa, które jako takie przetrwały do 1 sierpnia 1985 r., mogą utracić charakter rolny dopiero po zatwierdzeniu podziału w ramach budownictwa skoncentrowanego, jeżeli nie zostały wyznaczone jako działki zagrodowe, albo też z mocy odpowiednich decyzji realizacyjnych. Wreszcie nieruchomości rolne państwowe (pkt h) i nieruchomości stanowiące mienie gminne (pkt i), jeśli nie zostaną włączone do terenów budownictwa skoncentrowanego, są zbywane w trybie odrębnych przepisów jako rolne lub jako nierolne.

Obok tych rodzajów nieruchomości mogą ponadto wchodzić w grę lasy i grunty leśne, państwowe i nie stanowiące własności Państwa — przy czym do utraty leśnego charakteru lasów niepaństwowych należałoby stosować odpowiednio zasady podane wyżej zgodnie z art. 12 ustawy z dnia 22 listopada 1973 roku o zagospodarowaniu lasów nie stanowiących własności Państwa¹² — oraz nieruchomości budynkowe po przekazaniu (przejęciu) gruntów za emeryturę lub rentę związane z określonymi prawami do gruntu lub też działki zabudowane takimi budynkami stanowiące własność rolnika przekazującego gospodarstwo za rentę lub emeryturę Państwu. Te ostatnie nieruchomości, ze względu na obowiązujące przepisy emerytalne dla rolników, zobowiązujące ich do pozbycia się na rzecz Państwa gospodarstw rolnych z możliwością zatrzymania na własność jedynie budynków z określonymi prawami do gruntu pod nimi lub też zatrzymania działki wraz z budynkami, z natury rzeczy pod kątem cywilnoprawnym nie będą nieruchomościami rolnymi. Gdyby jednak zostały one nabyte od rolnika i włączone w skład gospodarstwa rolnego nabywcy, to mogą stanowić część gospodarstwa jako jego siedlisko.

7. Uwzględniając dotychczasowe uwagi i porównując je z art. 1 ust. 2 ustawy, należy dojść do wniosku, że w prywatnym obrocie cywilnoprawnym jedynie działki zabudowane związane z gospodarstwem rolnym, położone według planów przestrzennych na terenach przeznaczonych wyłącznie na cele gospodarki rolnej, czyli działki zagrodowe, nie powinny podlegać działaniu ustawy, o czym już poprzednio była mowa. To samo odnosi się do działek zabudowanych związanych z państwowym gospodarstwem leśnym (art. 1 ust. 2 ustawy). Zasady te należałoby odnieść także do działek zagrodowych wyznaczonych według poprzednich przepisów, jeśli są one zabudowane.

Powyższe wyłączenie z działania przepisów ustawy (art. 1 ust. 2) nie zostało jednak przeprowadzone konsekwentnie do końca przede wszystkim dlatego, że przy określaniu zasad gospodarowania gruntami (poza wyłączeniem określonym w art. 1 ust. 2) rozciągnięto działanie ustawy na grunty zabudowane i grunty przeznaczone w planach zagospodarowania przestrzennego na cele zabudowy, określając zarazem przez pojęcie zabudowy budowle i urządzenia służące do funkcjonowania miast i wsi oraz inne budowle i urządzenia o znaczeniu krajowym lub regionalnym (art. 1 ust. 1 ustawy). Posłużono się w takim ujęciu pojęciami niezbyt ostrymi, gdyż niewiele wyjaśnia zwrot, że chodzi o grunty przeznaczone „pod budowle i urządzenia służące funkcjonowaniu miast i wsi”, a z punktu widzenia obrotu cywilnego brak jest posłużenia się pojęciem nieruchomości rolnej, co czyniłoby sytuację bardziej jasną. Z drugiej strony pojęcie planu zagospodarowania przestrzennego zostało użyte bez nawiązania do stopnia szczegóło-

¹² Dz. U. Nr 48, poz. 283.

wości tego planu (plan miejscowy ogólny lub też szczegółowy). Wydaje się, że w przepisie art. 1 ust. 2 ustawy mowa jest o planie szczegółowym, w którym działkę zabudowaną wchodzącą w skład gospodarstwa rolnego przeznaczono wyłącznie na cele rolnicze (leśne), natomiast w art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy chodzi o grunty objęte miejscowym planem ogólnym ustalającym tereny przeznaczone pod zabudowę. Odmianami planów szczegółowych były plany wyznaczania terenów budownictwa jednorodzinnego lub zagrodowego w miastach, na wsi zaś — plany wyznaczania terenów budowlanych (przejmowanych na własność Państwa opracowywane pod rządą poprzednich przepisów (według nowych przepisów są to tereny budownictwa skoncentrowanego). Podstawami do ich opracowania były plany ogólne, w których określono tereny przeznaczane pod budownictwo. Jest zrozumiałe, że ustawa zajmuje się terenami nie wyłączonymi z jej działania (poza art. 1 ust. 2), gdyż takie tereny wcześniej czy później zostaną wykorzystane w formie budownictwa skoncentrowanego bądź też zostaną objęte decyzjami realizacyjnymi, przeznaczającymi nieruchomości na cele nierolnicze zgodnie z §1 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 listopada 1964 roku w sprawie przenoszenia własności nieruchomości rolnych, znoszenia współwłasności takich nieruchomości oraz dziedziczenia gospodarstw rolnych.¹³ Dopóki to nie nastąpi, to ze względu na to, że plan zagospodarowania przestrzennego ogólny powoduje utratę rolnego (leśnego) charakteru nieruchomości, obrót prywatny nieruchomości musi uwzględniać zarówno unormowania kodeksu cywilnego, jak i prawną regulację zawartą w ustawie. Odnosi się to nie tylko do terenów objętych granicami gruntów przeznaczonych pod budownictwo w planach ogólnych, lecz również do gruntów objętych granicami terenów budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego lub granicami terenów budownictwa skoncentrowanego. Do spełnienia warunków określonych przez ustawę konieczne będzie posłużenie się odpowiednim dokumentem uzyskanym od organu administracji właściwego do spraw planowania przestrzennego, stwierdzającym przeznaczenie nieruchomości będącej przedmiotem obrotu w planach zagospodarowania przestrzennego. W zależności od treści tego dokumentu mogą wejść w grę określone ograniczenia obrotu (np. zatwierdzenie podziału — art. 12 lub pierwokup — art. 82 ustawy).

III. GOSPODAROWANIE GRUNTAMI PAŃSTWOWYMI

1. Pojęcie gospodarowania

Przez pojęcie gospodarki gruntami ustawa rozumie działanie mające na celu zgodne z planem zagospodarowania przestrzennego racjonalne wykorzystanie gruntów z zachowaniem przepisów o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz o ochronie gruntów rolnych i leśnych (art. 2 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy). To „działanie” należy do właściwych rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego (art. 3 ust. 1 i 2). Ma ono:

- a) być zgodne — w zakresie wykorzystania gruntów — z planami zagospodarowania przestrzennego, a przy tym racjonalne,
- b) zachować przepisy o ochronie i kształtowaniu środowiska,
- c) zachować przepisy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

¹³ Por. przypis 10.

Przystępując do rozważenia problematyki racjonalnego wykorzystania gruntów zgodnie z planami zagospodarowania przestrzennego jako jednej z przesłanek gospodarki gruntami, należy zauważyć, że już w poprzednich uwagach to powiązanie z planami znalazło swój wyraz. Planowanie przestrzenne zostało uregulowane w ustawie z dnia 12 lipca 1984 roku¹⁴ pod tym samym tytułem. Skoro gospodarka gruntami należy do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego, to uwagi o planach przestrzennych należy ograniczyć jedynie do planów miejscowych. Godne odnotowania w tym względzie jest to, że plany miejscowe sporządza się jako ogólne lub szczegółowe (art. 25 ust. 1 ustawy o planowaniu przestrzennym). Miejscowy plan ogólny określa przyrodnicze, społeczne, ekonomiczne, kulturowe i krajobrazowe warunki przestrzennego zagospodarowania miasta, gminy (miasta i gminy) lub ich części oraz cele i zasady polityki przestrzennej tych jednostek, a w szczególności ustala warunki i sposoby m.in. zagospodarowania i wykorzystania gruntów (art. 25 ust. 2 pkt 1 cyt. ustawy) oraz określa obszary, dla których sporządza się miejscowe plany szczegółowe (art. 26 ust. 2 tej ustawy). Natomiast miejscowe plany szczegółowe sporządza się dla części miasta, gminy (miasta i gminy), przy czym określają one przeznaczenie gruntu, wyznaczają linie rozgraniczające te grunty, ustalają zasady uzbrojenia terenu oraz zasady kształtowania zabudowy, a w miarę potrzeby również inne warunki i wytyczne (art. 26 ust. 1 cyt. ustawy).

W wymienionych rodzajach planów przestrzennych można dostrzec zachodzące w nich różnice, ale oba te rodzaje planów stanowią podstawę gospodarki gruntami oraz wydawania decyzji w sprawie wykorzystania gruntów na cele inwestycyjne i decyzji o zmianie sposobu wykorzystania gruntów na cele inwestycyjne, jak również decyzji o zmianie sposobu wykorzystania gruntów oraz o wyłączeniu z produkcji rolnej lub leśnej gruntów przeznaczonych na cele nierolnicze lub nieleśne (co zdaje się wynikać z art. 32 ustawy o planowaniu przestrzennym), przy czym obszary, dla których plan miejscowy ustala inne przeznaczenie, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z planem, ale z ograniczeniami co do budownictwa na takich obszarach (art. 34 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu przestrzennym).

Należy do tego dodać, że według art. 6 ustawy o planowaniu przestrzennym działalność wpływająca na sposób zagospodarowania oraz wykorzystania gruntów może być podjęta tylko wówczas, gdy jest zgodna z ustaleniami planów zagospodarowania przestrzennego, natomiast wykorzystanie gruntów zgodnie z tymi planami, właściwość organów w tych sprawach oraz sprawy planów realizacyjnych obejmujących zagospodarowanie działek budowlanych lub terenów inwestycji określają przepisy prawa budowlanego. Te ostatnie są zawarte w ustawie z dnia 24 października 1974 roku,¹⁵ która normuje działalność obejmującą sprawy wykorzystania terenów zgodnie z ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, projektowanie, budowę, utrzymanie i rozbiorę obiektów budowlanych oraz zasady działania organów administracji państwowej w tych dziedzinach (art. 1 ust. 1 tej ustawy), a ponadto odwołuje się do przepisów o planowaniu przestrzennym, stwierdzając zarazem, że obiekty budowlane mogą być budowane wyłącznie na terenach przeznaczonych na ten cel (art. 3 tej ustawy).

Wracając do ustawy o gospodarce gruntami, należy zatem przyjąć, że między jej przepisami a normami ustawy o planowaniu przestrzennym oraz przepisami

¹⁴ Dz. U. Nr 35, poz. 185.

¹⁵ Dz. U. Nr 38, poz. 229 z późn. zmianami (ostatnia: Dz. U. z 1984 r. Nr 35, poz. 185).

prawa budowlanego zachodzą ściśle powiązania, tym bardziej że ustawa wyraźnie odsyła do planowania przestrzennego i dlatego gospodarka gruntami obejmująca wykorzystanie gruntów musi uwzględniać cały splot tych przepisów. Zachować przy tym należy przepisy o ochronie i kształtowaniu środowiska objęte obecnie ustawą z dnia 31 stycznia 1980 roku,¹⁶ której unormowania mają na celu utrzymanie równowagi przyrodniczej i kształtowanie warunków życia przy zmianie przeznaczenia gruntów rolnych, leśnych i innych uprawnych, zadrzewionych lub zakrzewionych, a to przez różnorodne środki i zabiegi szczegółowo w tej ustawie określone. Jest to druga przesłanka gospodarki gruntami.

Wreszcie przy gospodarce gruntami należy zachować również przepisy o ochronie gruntów rolnych i leśnych objęte obecnie przede wszystkim ustawą z dnia 26 marca 1982 r.¹⁷ pod tym samym tytułem. Ustawa ta, szczególnie w art. 7, stwierdza, że przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze lub nieleśne może być dokonane jedynie w ramach planów zagospodarowania przestrzennego gmin, miast oraz miast i gmin a także lokalizacji inwestycji (art. 7 ust. 1 pkt od 1 do 3), a w pozostałych unormowaniach zawiera szereg ograniczeń i środków zmierzających do realizacji celów tej ustawy. Jest to z kolei następna, trzecia przesłanka, która musi być uwzględniana przy gospodarce gruntami.

W zdaniu drugim art. 2 ust. 1 ustawy o gospodarce gruntami podano przykładowo („w szczególności”), na czym polega gospodarka gruntami, wymieniając mianowicie: tworzenie zasobów gruntów państwowych na cele zabudowy miast i wsi (pkt 1), udostępnianie gruntów państwowych państwowym jednostkom gospodarki społecznej, organizacjom społecznym i innym osobom prawnym lub osobom fizycznym na warunkach przewidzianych w ustawie (pkt 2) i gospodarowanie środkami przeznaczonymi na nabywanie i wyposażanie gruntów w urzędzenia niezbędne do wykorzystania tych gruntów zgodnie z przeznaczeniem (pkt 3).

Z treści unormowań ustawy należy dojść do wniosku, że środkami gospodarowania będą także:

- a) wydawanie decyzji co do zatwierdzenia podziału (art. 12),
- b) wydawanie decyzji w sprawie wygasania zarządu lub użytkowania (art. 41),
- c) wydawanie decyzji w sprawie ustalania cen (art. 45), opłat za użytkowanie wieczyste, użytkowanie lub zarząd (art. 47), opłat za niewykorzystywanie gruntu zgodne z przeznaczeniem (art. 49),
- d) składanie oświadczeń dotyczących wykonania prawa pierwokupu (art. 84 ust. 3).

Inne uprawnienia przewidziane w ustawie dla organów administracji również można uznać za działania w ramach gospodarki gruntami, a pomocniczo może nim być również wywłaszczenie, stosowane jako środek ostateczny przy tworzeniu zasobów, gdyby nie doszło do dobrowolnego wykupu nieruchomości objętej budownictwem skoncentrowanym (art. 16 ust. 4 ustawy).

2. Zasoby gruntów państwowych

Z treści art. 13 ust. 1 ustawy w związku z art. 2 ust. 1 pkt 1 wynika, że na terenach przeznaczonych w miejscowych planach przestrzennych w miastach i wsiach na cele zabudowy tworzy się zasoby gruntów państwowych. Gdyby

¹⁶ Dz. U. Nr 3, poz. 6.

¹⁷ Dz. U. Nr 11, poz. 79 ze zmianą; Dz. U. z 1984 r. Nr 35, poz. 165.

przez pojęcie zabudowy rozumieć wznoszenie budowli i urządzeń służących do funkcjonowania miast i wsi oraz innych budowli i urządzeń o znaczeniu krajowym lub regionalnym (art. 1 ust. 1 pkt 1 zdanie drugie), to tworzenie zasobów gruntów państwowych będzie dotyczyć budownictwa w ogóle, a w tym także budownictwa mieszkaniowego oraz związanych z tym budownictwem budowli i urządzeń, czyli tzw. obszarów urbanizowanych. W tym ujęciu budownictwo mieszkaniowe bądź także zagrodowe, jako pojęcie węższe w stosunku do zabudowy, będzie realizowane na ustalonym wycinku obszarów przeznaczonych pod zabudowę. Wynika to ze sformułowania zawartego w art. 13 ust. 1 ustawy, którego początkowe brzmienie o treści: „Zasoby gruntów na cele zabudowy miast i wsi, w szczególności przeznaczone na realizację budownictwa mieszkaniowego (...)” wyraźnie podkreśla, że tego rodzaju budownictwo jest częścią zabudowy. Podkreślić ponadto należy, że skoro niektóre grunty przeznaczone pod zabudowę mają być, jako wchodzące w skład zasobów, oddawane w zarząd lub użytkowanie, to nie zawsze musi się to wiązać z realizowaniem na nich budownictwa mieszkaniowego.

Zasoby gruntów państwowych na cele zabudowy miast i wsi tworzy się:

- a) z gruntów państwowych,
- b) z gruntów nabywanych w tym celu na własność Państwa.

Rozróżnienie to wypływa wprost z przepisu art. 13 ust. 2 ustawy.

W odniesieniu do gruntów stanowiących w dniu wejścia w życie ustawy własność Państwa — należy sądzić, że w ich skład wchodzi:

- 1) grunty objęte terenami budowlanymi pod budownictwo jednorodzinne i zagrodowe przejęte na rzecz Państwa według poprzednich przepisów, a do dnia wejścia w życie ustawy nie rozdysponowane na cele, na jakie były wyznaczone (art. 94);
- 2) grunty Państwowego Funduszu Ziemi położone na obszarach gmin, przeznaczone w planach zagospodarowania przestrzennego na cele nie związane z gospodarką rolną lub leśną, jeżeli z mocy decyzji właściwego organu zostały włączone do zasobów (art. 92 ustawy);
- 3) inne grunty państwowe włączone do terenów przeznaczonych pod zabudowę (np. wywłaszczone, przejęte w trybie przepisów emerytalnych dla rolników itp.).

Do zasobów gruntów przeznaczonych pod zabudowę wchodzi również grunty nabywane przez Państwo w tym właśnie celu (art. 13 ust. 2). Zagadnienie związane z nabywaniem takich gruntów należy przedstawić odrębnie.

Dla utworzonych zasobów gruntów państwowych, jeszcze przed przystąpieniem do zabudowy gruntów, organy administracji sporządzają w myśl przepisów ustawy opracowania geodezyjne i projektowe oraz podziały nieruchomości, wyposażają grunty w urządzenia komunalne (art. 14), jak również dokonują rozgraniczenia nieruchomości nabywanych na rzecz Państwa (art. 15).

Pośród gruntów, wchodzących w skład zasobów, ich części, na których według planów przestrzennych ma być realizowane skoncentrowane budownictwo jednorodzinne w okresie najbliższych 5 lat, mogą być objęte uchwałą rady narodowej, wyznaczającą granice terenów budownictwa skoncentrowanego, rozumianego jako budowa na gruntach wewnątrz tych granic w formie zorganizowanej przestrzennej co najmniej 10 domów jednorodzinnych lub małych domów mieszkalnych albo domów mieszkalnych wraz z budynkami gospodarczymi związanymi z indywidualnym gospodarstwem rolnym (art. 16 ust. 1 i 2). Uchwała taka, oprócz

granic tych terenów, określa również, które z urządzeń komunalnych mają być budowane na tych gruntach, przewidując także udział Państwa w kosztach ich budowy (art. 16 ust. 1 zdanie pierwsze), ale sama jako taka nie powoduje przejścia własności nieruchomości na rzecz Państwa. Podział tych terenów na działki następuje na mocy decyzji organu administracji zatwierdzającej podział, wydanej w trybie art. 12 ust. 3 ustawy, po czym uchwała (i decyzja zatwierdzająca podział) stanowi podstawę do nabycia przez Państwo własności oraz użytkowania wieczystego objętych nią nieruchomości w drodze umów lub wywłaszczenia (art. 16 ust. 4). Bez zgody właścicieli (użytkowników wieczystych) nie podlegają nabyciu działki, na których znajdują się domy wymienione w art. 23 ust. 1, oraz te działki, które mają być zabudowane w taki sposób na podstawie posiadanego pozwolenia budowlanego. Obok tego wyłączenia zapewniono właścicielowi (wieczystemu użytkownikowi), będącemu osobą fizyczną, prawo zachowania własności lub użytkowania wieczystego tylko jednej działki wydzielonej z tej nieruchomości albo też nadania działki z innych gruntów objętych granicami budownictwa skoncentrowanego, natomiast współwłaścicielom w częściach ułamkowych przysługują takie prawa dla każdego z nich pod warunkiem, że powierzchnia wszystkich działek nie może być większa od nieruchomości objętej współwłasnością (art. 17 ust. 1 i 2). Zachowanie (otrzymanie) działki następuje — na wniosek osoby zainteresowanej — na podstawie decyzji organu administracji, zgłoszony w toku nabycia własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości (art. 17 ust. 5).

Z powyższych stwierdzeń wynika, że grunty państwowe objęte granicami budownictwa skoncentrowanego wchodzi od razu po podziale do zasobów gruntów na ten cel wyznaczonych, natomiast grunty nie stanowiące własności państwowej zostają włączone dopiero po nabyciu przez Państwo lub po wywłaszczeniu. Jednakże do zasobów tych nie wejdą grunty wyłączone od nabycia a zabudowane budynkami wymienionymi w art. 23 ust. 1 oraz działki, które mają być w taki sposób zabudowane na podstawie posiadanego pozwolenia budowlanego, i działki zachowane przez właściciela lub współwłaścicieli w częściach ułamkowych (art. 17). Nadanie działek odnosić się może do działek, które przed nadaniem stanowiły własność państwową bądź dlatego, że od początku były państwowe, bądź dlatego, że zostały uprzednio nabyte bądź wywłaszczone. Trudno byłoby przyjąć, żeby organ administracji miał dysponowanie gruntami nie stanowiącymi własności Państwa. Z brzmienia art. 17 ustawy wynika, że gdyby właściciel nieruchomości objętej granicami budownictwa skoncentrowanego nie miał możliwości zachowania na własność jednej działki wydzielonej z jego nieruchomości, to wówczas może mu być nadana na własność działka z innej nieruchomości (to samo odnosi się do współwłaściciela). Wobec tego że nadanie następuje na podstawie decyzji organu administracji (art. 17 ust. 5 ustawy), należy to uznać za odstępstwo od zasady wypływającej z art. 23 ustawy, w którym stwierdzono, że działki państwowe oddaje się w wieczyste użytkowanie albo sprzedaje na własność (art. 35 ustawy), ale tylko wtedy, gdy to ostatecznie będzie przewidziane w uchwale wojewódzkiej rady narodowej (art. 4 ust. 4 ustawy).

Działki zachowane lub nadane na własność mogą jednak także wejść do zasobów w okresie późniejszym w razie przeniesienia ich własności na Państwo w warunkach określonych w art. 33 ustawy. Podobnie działki oddane w wieczyste użytkowanie w warunkach określonych w art. 30 ustawy mogą wrócić do zasobów.

Niezależnie od tego na budownictwo skoncentrowane mogą być przeznaczane dalsze fragmenty gruntów leżących w obrębie terenów przeznaczonych pod budowę.

3. Nabywanie nieruchomości nie stanowiących własności Państwa na cele zabudowy

W odniesieniu do terenów skoncentrowanego budownictwa mieszkaniowego lub zagrodowego ustawa stwierdza w art. 16 ust. 4, że uchwała rady narodowej określająca granice terenów takiego budownictwa oraz podział gruntu na działki (zgodnie z art. 12 ust. 3) stanowi podstawę nabycia przez Państwo własności oraz użytkowania wieczystego objętych nią nieruchomości w drodze umów lub wywłaszczenia. Wydawałoby się zatem, że jedynie umowy lub wywłaszczenia są formami nabycia praw do działek powstałych z podziału. Tymczasem z dalszych uormowań ustawy wynika, że nie są to formy jedyne. W szczególności powołany art. 12 ustawy w ust. 5 stwierdza że grunty wydzielone pod budowę ulic z nieruchomości objętej podziałem przechodzą na własność Państwa z dniem w którym decyzja lub orzeczenie o podziale stały się ostateczne lub prawomocne za odszkodowaniem według zasad wywłaszczeniowych. Trudno by było w tych warunkach przyjąć, że skoro art. 16 ust. 4 nie wymienia tego sposobu nabycia własności przez Państwo, to już przepis ten nie miałby zastosowania. Jest to zresztą surogat wywłaszczenia, a właściciel nie może nie wyrazić zgody na zastosowanie tej normy. Podobnie nabycie własności na rzecz Państwa będzie mogło nastąpić przy wykonaniu prawa pierwokupu (art. 82 ustawy). Ponadto również właściciel może być zobowiązany do przeniesienia własności działki na Państwo w warunkach określonych w art. 33 ustawy.

Należy zatem przyjąć, że określone uchwałą zasady nabywania przez Państwo nieruchomości nie stanowiących jego własności odnosić się będą w tym samym stopniu do terenów budownictwa skoncentrowanego, jak i do całych terenów przeznaczonych w planach przestrzennych pod zabudowę. Jednakże brak byłoby podstaw do stosowania tych zasad do terenów położonych poza granicami gruntów zabudowanych lub przeznaczonych pod zabudowę, a to z tej racji, że zasięg terenowy działania ustawy ograniczono w art. 1 ust. 1 pkt 1 wyłącznie do tych obszarów. Poza tymi granicami, do nabywania nieruchomości na rzecz Państwa powinny mieć zastosowanie ogólne uormowania kodeksu cywilnego, a jedynie wywłaszczenie, jako szczególny sposób nabywania, nie zostało ograniczone do terenów przeznaczonych pod zabudowę, co zdaje się wynikać z art. 1 ust. 1 pkt 2. ustawy.

Uwzględniając powyższe zastrzeżenia, należałoby w dalszych uwagach zasygnalizować problematykę związaną z nabywaniem nieruchomości na własność Państwa na cele zabudowy, a w szczególności nabywanie w drodze cywilnoprawnej. Problematykę tę reguluje art. 8 ustawy, a także art. 53, przy czym ten ostatni przepis odnosi się do umowy cywilnoprawnej zawartej w toku wywłaszczenia nieruchomości (problematyka tego wywłaszczenia nie będzie w niniejszej pracy przedstawiona).

Przede wszystkim art. 8 ustawy odsyła do umów zawieranych na zasadach ogólnych, czyli określonych w kodeksie cywilnym, ale jedynie co do nabywania, a nie zbywania. Rodzaju tych umów powołany przepis nie określa, a więc nabycie może nastąpić pod różnymi tytułami (kupno, darowizna, umowa o dożywocie, umowa o rentę). Jednakże nie wejdą tu w grę w stosunku do państwowych jednostek organizacyjnych (także przedsiębiorstw państwowych) tego rodzaju umowy, które stanowiłyby wzajemne przeniesienie własności (np. zamiana), skoro takim jednostkom przysługuje jedynie zarząd, a ten z osobą fizyczną nie może być przedmiotem obrotu cywilnoprawnego (art. 38 ustawy).

Gdyby te stwierdzenia porównać z art. 8 ust. 2 ustawy, to wymienione wyżej rodzaje umów należałoby ograniczyć wyłącznie do umowy kupna-sprzedaży, skoro nabywanie w drodze umowy na zasadach ogólnych ma następować „za ceny”, a są one niewątpliwie istotnymi składnikami tego rodzaju umów.¹⁸

Uprawnienie do nabywania nieruchomości według art. 8 ust. 1 ustawy przysługuje:

- 1) organowi administracji państwowej, w tym także temu, kto wykonywać będzie gospodarke gruntami,
- 2) innej państwowej jednostce organizacyjnej,
- 3) państwowej jednostce gospodarki uspołecznionej (np. przedsiębiorstwo państwowe),
- 4) jednostce gospodarki uspołecznionej typu spółdzielczego,
- 5) innej organizacji społecznej, której przepisy prawne przyznają osobowość prawną.

Wyliczenie to, jak się wydaje, będzie zbieżne pod wieloma względami z wymienieniem osób prawnych będących jednostkami gospodarki uspołecznionej (art. 33 kodeksu cywilnego).

W aspekcie nabywania nieruchomości określonego w art. 8 ustawy należałoby przyjąć, że organ administracji państwowej (pkt 1), inna państwowa jednostka organizacyjna (pkt 2) i państwowa jednostka gospodarki uspołecznionej (pkt 3) nabywać będą w umowie nieruchomości w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa, przy czym nabyte nieruchomości wejdą w skład jednolitego funduszu własności państwowej. Poza tym nieruchomości nabyte umownie przez inną państwową jednostkę organizacyjną (pkt 2) oraz państwową jednostkę gospodarki uspołecznionej (pkt 3) pozostaną w zarządzie tych jednostek (art. 8 ust. 3 ustawy).

Natomiast nie wejdą do jednolitego funduszu własności państwowej nieruchomości nabywane przez jednostki gospodarki uspołecznionej typu spółdzielczego (pkt 4) oraz nabywane przez inne organizacje społeczne mające osobowość prawną (pkt 5), gdyż takie jednostki, jako osoby prawne odrębne od Państwa, nabywają nieruchomości we własnym imieniu i na swoją rzecz.

Spośród jednostek gospodarki uspołecznionej typu spółdzielczego spółdzielnie mieszkaniowe będą zatem mogły nabywać umownie grunty, nie stanowiące własności państwowej a niezbędne dla nich pod budownictwo mieszkaniowe, na własność bądź otrzymywać takie grunty w wieczyste użytkowanie, ale po uprzednim ich nabyciu przez państwo (art. 22 ustawy).

Umowne nabycie nieruchomości nie stanowiącej własności Państwa nie powinno się odbywać po cenach spekulacyjnych, co zdaje się wynikać z art. 8 ust. 2 ustawy. Ceny te powinny oscylować wokół cen sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych, dopóki właściwa rada narodowa stopnia wojewódzkiego nie ustali cen maksymalnych (art. 8 ust. 2 ustawy).

Nabycie w drodze cywilnoprawnej w trybie art. 8 ustawy powodować będzie w obecnym stanie prawnym konieczność ponoszenia przez nabywcę określonych dań publicznych w postaci opłaty skarbowej obniżonej do 50%, czyli w wysokości 5% od ceny sprzedaży, zgodnie z art. 3 ust. 4 ustawy o opłacie skarbowej¹⁹ w związku z §§ 46 i 48 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 maja 1983 r. w sprawie opłaty skarbowej,²⁰ jeżeli strony umowy ustalą, że koszty związane

¹⁸ Takie umowy dopuszcza J. Ignatowicz w artykule: Wazniejsze problemy (...), „Nowe Prawo” nr 9 z 1985 r. str. 101.

¹⁹ Ustawa z dnia 19 grudnia 1975 r. Dz. U. Nr 45, poz. 226.

²⁰ Dz. U. Nr 34, poz. 161; zmiana: Dz. U. z 1984 r. Nr 13, poz. 52.

z jej sporządzeniem ponosić będzie strona kupująca. Niezależnie od tego sprzedający ponosić może daninę publiczną w postaci podatku dochodowego, jeżeli w wyniku zbycia uzyska dochód podlegający temu podatkowi w rozumieniu ustawy z dnia 16 grudnia 1972 r. o podatku dochodowym.²¹ Dopóki unormowania te nie ulegną zmianie, brak byłoby podstaw do niepobierania tych danin publicznych.

²¹ Dz. U. Nr 43, poz. 192; zmiana: Dz. U. z 1985 r. Nr 12, poz. 51.

MICHAŁ NIEDOŚPIAŁ

PRAWO DZIEDZICZENIA — ZAGADNIENIA KONSTRUKCYJNE

Prawo spadkowe w znaczeniu przedmiotowym można określić jako zespół przepisów prawnych regulujących przejście masy spadkowej ze spadkodawcy na spadkobierców oraz kwestie z tym związane (jak np. zapisu, polecenia, odpowiedzialności za długi spadkowe, stwierdzenia nabycia spadku, działu spadku). Natomiast prawo spadkowe w znaczeniu podmiotowym (prawo dziedziczenia)¹ — to przysługujące spadkobiercy prawo do spadku (abstrahując w tym miejscu od bliższego określenia treści tego prawa). Można by tu nawet mówić o prawach spadkowych w znaczeniu podmiotowym; pojęcie to obejmowałoby obok prawa spadkowego w ścisłym tego słowa znaczeniu także inne prawa spadkowe, np. prawo zapisobiercy, uprawnionego z zachowku, szczególne prawo poleceniobiorcy (powstające w pewnych sytuacjach); por. także dla przykładu art. 939 § 1 k.c. Te inne prawa spadkowe mają z reguły charakter praw względnych, tak jak wyżej wymienione. Mogą to być również prawa kształtujące, jak np. prawo do przyjęcia (odrzućenia) spadku. Wszystkie one nazwę „praw spadkowych” zawdzięczają temu, że ich źródłem są przepisy prawa spadkowego. W wypadku praw względnych są to z reguły (por. art. 982 k.c.) zwykle wierzytelności (np. wynikające z zapisu, zachowku). Prawa kształtujące mają często charakter czysto spadkowy, np. prawo do przyjęcia (odrzućenia) spadku, uprawnienie do złożenia oświadczenia rolnego (dawny art. 1059 § 2 k.c.). Niemniej jednak często są wśród nich i takie, które nie mają charakteru ściśle spadkowego, jak np. uprawnienie do odstąpienia od umowy o dział spadku z powodu błędu (art. 1045 k.c.).

Prawo spadkowe (w ścisłym tego słowa znaczeniu) ma charakter czysto spadkowy. Podstawową kategorią prawa spadkowego jest zatem podmiotowe prawo spadkowe (*droit de succession*, *Erbrecht*), zwane również prawem dziedziczenia. Można je również określić jako prawo spadkobiercy. Pojęcia te można stosować zamiennie. Bardziej jednak poprawne jest używanie pierwszego lub trzeciego terminu, drugi bowiem nie zawsze jest adekwatny, a dotyczy to prawa na spadku. W tytule niniejszego opracowania użyto terminu „prawo dzie-

¹ O prawie dziedziczenia — por. m.in.: J. Gwiazdomorski: *Prawo spadkowe*, Warszawa 1959, s. 166 i nast.; A. Ohanowicz: *Recenzja pracy J. Gwiazdomorskiego „Prawo spadkowe”*, RPEiS 1959, z. 4; J. St. Piątowski: *Prawo spadkowe*, Warszawa 1979, s. 208.