

Bronisław Barłowski

Tereny budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego : (zagadnienia wybrane)

Palestra 17/7-8(187-188), 45-68

1973

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.

BRONISŁAW BARŁOWSKI

Tereny budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego (zagadnienia wybrane)

Przedmiotem opracowania jest próba przedstawienia niektórych zagadnień związanych z aktualnym stanem prawnym terenów przeznaczonych pod budownictwo jednorodzinne zarówno w miastach jak i na terenach wiejskich z uwypatnieniem powiązań zachodzących pomiędzy postępowaniem administracyjnym a postępowaniem wieczysto-księgowym.

W ramach perspektywicznych założeń poprawy sytuacji mieszkaniowej ludności niemałą rolę może odegrać budownictwo jednorodzinne i zagrodowe zarówno w miastach jak i na terenach wiejskich.

Wyrazem wspomnianych założeń są akty prawne dotyczące wyznaczania terenów budowlanych na obszarach wsi¹ tudzież przepisy dotyczące terenów budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach².

Przedstawienie niektórych kwestii na tle wymienionych aktów prawnych także z próbą powiązania z postępowaniem wieczysto-księgowym będzie przedmiotem niniejszych uwag.

I. TERENY BUDOWLANE W MIASTACH

W aktualnym stanie prawnym terenów budowlanych na obszarze miast dotyczą następujące dwa akty prawne: ustawa z dnia 6 lipca 1972 roku o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach (oznaczana dalej w skrócie „ustawa”)³ oraz rozporządzenie wykonawcze do niej z dnia 28 sierpnia 1972 r. (oznaczane dalej w skrócie „rozp.”)⁴. Ustawa obejmuje trzy rozdziały, z których pierwszy dotyczy terenów budowlanych, drugi podziału nieruchomości, a trzeci to przepisy końcowe. Z grubsza biorąc, rozdział pierwszy zastępuje uchyloną ustawę z dnia 22 maja 1958 r. o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych w miastach i osiedlach⁵, rozdział drugi ma zastąpić uchyloną również ustawę o podziale nierucho-

¹ Ustawa z dnia 31.I.1961 r. (tekst jedn. z 1969 r.: Dz. U. Nr 27, poz. 216).

² Ustawa z dnia 6.VII.1972 r. (Dz. U. Nr 27, poz. 192).

³ Patrz: przyp. 2.

⁴ Dz. U. Nr 35, poz. 242.

⁵ Dz. U. Nr 31, poz. 138 (z późn. zmianami).

mości w miastach i osiedlach z dnia 25 czerwca 1948 r.⁶, przepisy końcowe zaś to w zasadzie nic innego jak postanowienia przejściowe.

Ustawa weszła w życie z dniem 1 września 1972 r. — z wyjątkiem przepisów art. 19 i 23 ust. 3, które weszły w życie z dniem ogłoszenia, tj. z dniem 10 lipca 1972 r. Okoliczność, że obecnie obowiązuje już w całości ustawa, mogłaby czynić bezcelowym zwracanie uwagi na wcześniejsze wejście w życie niektórych jej przepisów. Tak jednak nie jest, a różne terminy wejścia w życie mają swoje zamierzone konsekwencje w samej ustawie. Otóż przepis art. 23 ust. 3 ustawy nawiązuje do postępowania opartego na uchylonej ustawie z dnia 22 maja 1958 r. (o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych w miastach i osiedlach) co do wyznaczania takich terenów stwierdzając, że od dnia 10 lipca 1972 r. postępowanie wszczęte, lecz nie zakończone toczyć się będzie według zasad przyjętych w nowej ustawie. W ten sposób, niejako automatycznie, skutki i sposób postępowania wszczętego wcześniej i nie zakończonego według przepisów dotychczasowych, lecz zakończonego według nowej ustawy, będą takie, jak je ukształtowała nowa ustawa. Jeśli zaś chodzi o podziały terenów budowlanych zakończone według poprzedniej ustawy, to nowe przepisy w zasadzie ich nie naruszają, jednakże w braku ustalenia terminu zabudowy działek w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego stosuje się terminy zabudowy i skutki ich niedotrzymania według nowej ustawy (art. 23 ust. 2 w związku z art. 12 i 13).

Drugą przyczyną wprowadzenia dwóch terminów wejścia w życie postanowień omawianej ustawy są zróżnicowania w zakresie uprawnień stron. W tej materii przepis art. 21 ustawy stwierdza, że jeżeli współwłasność nieruchomości położonej w mieście na terenach budowlanych ustalonych zgodnie z rozdziałem I ustawy powstała przed dniem jej wejścia w życie, to współwłaściciele korzystają z uprawnień wymienionych w art. 8 ust. 3. Zachodzić tu może pytanie, który termin wejścia w życie jest tu właściwy. Gdyby zgodnie z przepisem art. 23 ust. 3 ustawy przyjąć, że wszystkie zasady postępowania łącznie z materialnymi uprawnieniami stron miały być stosowane do tego typu postępowania, włączając w to także uprawnienia z art. 21 ustawy, to konsekwentnie cały rozdział I ustawy musiałby wejść w życie z dniem ogłoszenia, a więc od 10 lipca 1972 r. Tymczasem to nie nastąpiło (art. 24 ustawy). Z drugiej strony w sytuacji takiej byłby zbędny powołany przepis art. 21 ustawy, który przecież musi mieć swój sens. Skoro zatem cały rozdział I ustawy nie wszedł w życie od dnia 10 lipca 1972 r., to — wobec wyraźnego unormowania uprawnień materialnych stron w przepisie art. 8 ustawy z podmiotowym zacieśnieniem kręgu tych osób do osób tam wymienionych, co może odnosić skutek do sytuacji powstałych po dniu wejścia w życie tej ustawy lub tej części postanowień, czyli po dniu 1 września 1972 r. — zamieszczony w przepisach końcowych przepis art. 21 ustawy, nie nawiązujący w swojej treści do tytułów nabycia własności, a więc dotyczący współwłasności bez względu na tytuł (czyli szerzej to ujmujący niż art. 8 ustawy), odnosi się do stanów powstałych przed dniem 1 września 1972 r. Te uprawnienia stron muszą być brane pod uwagę w postę-

⁶ Dz. U. Nr 35, poz. 240 (z późn. zmianami).

powaniu administracyjnym dotyczącym wyznaczania terenów budowlanych. Wynikałoby z tego, że nabycie udziału we współwłasności po dniu 1 września 1972 r. nie daje nabywcy prawa domagania się własności działki, jeżeli nie będzie on należał do kręgu osób wymienionych w art. 8 ustawy. Tego typu uregulowanie zostało podyktowane względami życiowymi. Niewątpliwie ustawa musi się liczyć z faktem, że przed wejściem w życie zasadniczego trzonu jej przepisów życie idzie swoją drogą i że w okresie od dnia jej ogłoszenia do dnia 1 września 1972 r. mogły powstać nowe stany współwłasności w drodze czynności prawnych i innych zdarzeń, a tych czynności w zasadzie sama ustawa wyraźnie nie zabraniała. Uznanie tego typu współwłasności tylko do dnia 1 września 1972 r. miało stanowić niejako hamulec przed dalszym nabywaniem udziałów po dniu wejścia w życie, mianowicie przez to, że nie wszyscy nabywcy będą mogli skorzystać z uprawnień określonych w art. 8 ustawy, lecz tylko tam wymienieni.

Nadmienić wreszcie należy, że powołany przepis art. 21 ustawy ma charakter przepisu materialnego, który reguluje samodzielnie uprawnienia stron. Wskazuje na to także jego lokata w przepisach końcowych.

O ile w zakresie uprawnień materialnych stron oraz co do zasad postępowania istnieje w ustawie zróżnicowanie, o tyle co do obowiązku zabudowy działek widać w ustawie wyraźne dążenie do zrównania zarówno co do terminów jak i co do skutków ich niedotrzymania — przy założeniu, że nowe terminy (art. 12 i 13 w związku z art. 23 ust. 2 ustawy) obowiązują wyłącznie w stosunku do działek objętych terenami budowlanymi (jeżeli z planów zagospodarowania przestrzennego nie wynika co innego) i że obowiązują one właściciela (wieczystego użytkownika), a także ich następców prawnych.

Jeśli chodzi o zakres stosowania ustawy, to obejmuje on tereny w miastach przeznaczone pod budownictwo małych domów mieszkalnych lub domów jednorodzinnych, co zostało określone jako „budownictwo jednorodzinne”, oraz pod budownictwo domów mieszkalnych wraz z budynkami gospodarczymi, związanych z indywidualnym gospodarstwem rolnym, hodowlanym lub ogrodniczym, co zostało oznaczone jako budownictwo „zagrodowe” — z dopuszczeniem możliwości realizowania obu tych typów budownictwa także poza terenami budowlanymi (art. 1 i 16 ustawy).

Ustawa odnosi się zatem do zapewnienia terenów tylko dla wymienionych wyżej typów budownictwa z pominięciem np. budownictwa spółdzielczego wysokiego, budownictwa rad narodowych itp., jakie niewątpliwie może być i jest realizowane w miastach, ale już nie na podstawie jej postanowień.

Spośród zagadnień uregulowanych dalszymi przepisami tej ustawy należy wymienić dwie zasadnicze grupy przepisów, a mianowicie:

- a) dotyczących podziału działek objętych terenami budowlanymi (sposób ich wyznaczenia) oraz
- b) dotyczących podziału działek leżących poza tymi terenami.

Obie te grupy zagadnień wymagają chociażby skróconego omówienia ich po to, by na tej podstawie przedstawić także powiązania postępowania administracyjnego z postępowaniem wieczysto-księgowym.

a) Postępowanie administracyjne przy wyznaczaniu terenów budowlanych w miastach i osiedlach⁷

W świetle przepisów ustawy i przepisów wykonawczych wykonanie czynności związanych z wyznaczeniem terenów budowlanych pod budownictwo jednorodzinne lub zagrodowe w miastach (art. 1 ustawy) należy bezpośrednio do organów administracji. Przepisy te wymieniają — jako najbardziej zainteresowany — organ miejscowego planowania przestrzennego prezydium właściwej rady narodowej (§ 1 rozp.). W razie wyznaczania także lub wyłącznie terenów pod budownictwo zagrodowe organ planowania przestrzennego powinien się porozumieć z właściwym organem do spraw rolnictwa (art. 20 ustawy i § 1 rozp.), ale mimo to pozostaje tu w zasadzie głównym wykonawcą zadań wynikających z omawianej ustawy i on też przygotowuje projekt uchwały o wyznaczeniu terenów budowlanych. Przygotowany projekt uchwały nie może być dowolny, lecz powinien odpowiadać założeniom ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁸, a z drugiej strony ustaleniom szczegółowego, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Czynności geodezyjne związane z wyznaczeniem terenów budowlanych wykonują organy geodezyjne zwane „jednostkami geodezyjnymi (§ 4 rozp.).

Uchwały podejmują prezydium właściwych rad narodowych (art. 2 i 5 ustawy), a decyzje w sprawie zachowania własności działki (art. 8 ustawy), nadania działki (art. 9 ustawy) i oddania w wieczyste użytkowanie po przejściu własności na Państwo — wydaje właściwy organ gospodarki terenowej i ochrony środowiska (art. 20 ust 1 ustawy).

W pewnym stosunku do powyższych organów pozostają jednak także państwowe biura notarialne, o czym będzie dalej mowa.

Wszczęcie postępowania następuje w chwili, kiedy właściwy organ zleci „jednostce geodezyjnej” opracowanie dokumentacji geodezyjnej terenu, jaki ma być objęty projektem uchwały. Po otrzymaniu takiego zlecenia „jednostka geodezyjna” przeprowadza badanie ksiąg wieczystych (zbiorów dokumentów), sporządza wykaz ciążących na nieruchomościach praw rzeczowych ograniczonych oraz innych obciążeń (§ 4 rozp.), a następnie zawiadamia właścicieli ujawnionych w księgach wieczystych lub zbiorach dokumentów oraz osoby władające nieruchomościami a ujawnione w ewidencji gruntów o możliwości złożenia wyjaśnień i dokumentów niezbędnych do ustalenia tytułów własności w razie niezgodności z zapisami w księdze wieczystej (§ 4 ust. 3 rozp.), po czym właściwy organ zawiadamia z kolei biuro notarialne o wszczętych czynnościach podziałowych w celu dokonania wpisu wzmianki (ostrzeżenia) o wszczęciu podziału lub ujawnienia tej okoliczności w zbiorze dokumentów (§ 4 ust. 4 rozp.).

Po wykonaniu powyższych czynności „jednostka geodezyjna” przystępuje do rozgraniczenia nieruchomości. Celem rozgraniczenia jest okreś-

⁷ Na podstawie art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 29 listopada 1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych osiedla jako odrębne jednostki podziału administracyjnego zostały zniesione.

⁸ Dz. U. z 1971 r. Nr 27, poz. 249.

lenie (w terenie i na mapach) nieruchomości wchodzących w skład terenu budowlanego, przebiegu linii granicznych i położenia punktów załamania tych linii oraz sporządzenie protokołu granicznego. Niewątpliwie chodzi tu o ustalenie granic pomiędzy działkami wchodzącymi w skład terenów budowlanych według dotychczasowego stanu oraz ustalenie granic zewnętrznych terenów budowlanych. Granice pomiędzy poszczególnymi działkami ustala się według dokumentów geodezyjnych, a w razie ich braku — według stanu ewidencyjnego (§ 6 ust. 1 rozp.). Ewentualne spory co do granic pomiędzy zainteresowanymi nie wstrzymują postępowania, a tylko dają podstawę i możliwość dochodzenia w drodze sądowej odszkodowania pieniężnego (§ 6 ust. 3 rozp.). O rozgraniczeniu zawiadamia się właścicieli (§ 7 rozp.), którzy mają możliwość składania wyjaśnień w toku postępowania rozgraniczeniowego, właścicieli zaś ustala się na podstawie wpisów w księgach wieczystych lub zbiorach dokumentów (§ 8 ust. 1 rozp.); w razie niemożności ustalenia właścicieli dopuszcza się jako stronę osobę wpisaną w ewidencji gruntów (§ 8 ust. 2 rozp.).

Powyższe rozgraniczenie z natury swojej powinno uwzględniać uchwycenie dotychczasowego stanu terenu, a więc między innymi powinno ono zachować istniejące budynki, urządzenia naziemne i podziemne, trwałe ogrodzenia i drzewostany oraz konieczne do zachowania służebności, jak również powinno ustalać granice zewnętrzne terenu wraz z opracowaniem projektu jego podziału na działki budowlane oraz na grunty przeznaczone na cele komunikacyjne.

Geodezyjnym wyrazem tych czynności będzie naniesienie powyższych danych na kopii aktualnej mapy oraz przygotowanie rejestru pomiarowego przedstawiającego stan przed podziałem oraz stan po podziale, sporządzony jako wykaz zmian gruntowych dla ewidencji gruntów (§ 9 rozp.).

Dokumenty geodezyjne będące wynikiem dotychczasowych czynności stanowią następnie podstawę do przygotowanego potem projektu uchwały o wyznaczeniu terenów budowlanych.

W celu umożliwienia osobom zainteresowanym zgłoszenia uwag, wniosków (i odwołań) do projektu uchwały przepisy przewidują: z jednej strony — wyłożenie powyższych dokumentów do publicznego wglądu na okres 6 tygodni w siedzibie właściwej rady narodowej, o czym podaje się do publicznej wiadomości przez umieszczenie właściwej informacji na tablicy ogłoszeń, a także w prasie lub w inny przyjęty sposób, a z drugiej strony — doręczenie odrębnych zawiadomień na piśmie właścicielom ujawnionym w księdze wieczystej lub w zbiorze dokumentów i ujawnionym tam osobom, którym przysługują ograniczone prawa rzeczowe na nieruchomościach objętych podziałem, lub wykazanym w ewidencji gruntów i władającym nieruchomościami (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy). W okresie wyłożenia zainteresowani mogą wnosić do projektu uchwały swoje uwagi, wnioski i odwołania, podlegające rozpatrzeniu przez organ gospodarki terenowej i ochrony środowiska (art. 4 ust. 3 ustawy). Wnioski, uwagi i odwołania nie załatwione w tym trybie i nie wycofane podlegają rozpatrzeniu przez prezydium rady narodowej przy podejmowaniu uchwały, ale wówczas obowiązuje zasada szczegółowego uzasadnienia stanowiska prezydium i doręczenia tegoż zainteresowanym (art. 4 ust. 4 ustawy).

Zawiadomienie powyższe oprócz pouczenia o wspomnianych uwagach, wnioskach i odwołaniach powinno zawierać też pouczenie o prawie zgło-

szenia wniosków w okresie do dwóch miesięcy od ogłoszenia uchwały w sprawie zachowania lub nadania własności działki (art. 8 i 9 ustawy), także w warunkach dotychczasowej współwłasności nieruchomości objętych terenami budowlanymi (art. 21 ustawy).

Po upływie okresu wyłożenia projektu uchwały i po załatwieniu części wniosków, uwag i odwołań przez organ gospodarki terenowej i ochrony środowiska, prezydium właściwej rady narodowej podejmuje uchwałę o ustaleniu terenów budowlanych, ich podziale na działki budowlane i o szczegółowym zakresie oraz o terminach rozpoczęcia i zakończenia budowy urządzeń komunalnych (art. 2 i 6 ustawy oraz § 13 rozp.). Uchwała podlega ogłoszeniu w dzienniku urzędowym wojewódzkiej rady narodowej (art. 5 ust. 1 ustawy i § 13 ust. 2 rozp.). Na tle unormowania ustawowego dzień ogłoszenia uchwały jest momentem początkowym biegu terminu dwóch miesięcy do zgłoszenia wniosków w sprawie zachowania lub nadania własności działek (art. 8 i art. 9 ustawy). Jednocześnie należy zauważyć, że ustawa nie przewiduje możliwości przywrócenia lub przedłużenia tego terminu, zgłoszenie zatem wniosku po terminie nie wywołuje skutków prawnych. Wnioski zgłoszone w terminie rozpoznaje organ do spraw gospodarki terenami i ochrony środowiska (art. 20 ust. 1 ustawy), a nie prezydium rady (rola tego prezydium kończy się z chwilą ogłoszenia uchwały o wyznaczeniu terenów budowlanych i doręczenia zainteresowanym szczegółowego uzasadnienia stanowiska w kwestiach zgłoszonych w okresie wyłożenia projektu uchwały).

Ani ustawa, ani rozporządzenie wykonawcze nie określają terminu wejścia w życie ogłoszonej uchwały prezydium. A tymczasem — według wyraźnych postanowień ustawy — z chwilą jej wejścia w życie wiążą się różne skutki prawne. Pierwszy z tych skutków to przejście własności działek — z wyłączeniem jednak tych, które zostały nadane lub których własność zachowali dotychczasowi właściciele (art. 8 i 9 ustawy) — na rzecz Państwa po upływie dwóch miesięcy od dnia wejścia w życie uchwały (art. 5 ust. 2 ustawy).

Dalsze następstwa wejścia w życie uchwały to z jednej strony oddanie w wieczyste użytkowanie działek, które przeszły na Państwo najpóźniej w terminie do trzech miesięcy od dnia wejścia w życie uchwały (§ 14 ust. 1 rozp.), a z drugiej strony rozpoczęcie — od dnia przejścia własności na Państwo — biegu terminu trzech miesięcy do wypłaty pierwszej raty lub całości odszkodowania do wysokości 50.000 złotych. Wypłata ta nastąpi więc w okresie do 5 miesięcy od chwili wejścia w życie uchwały, natomiast oddanie działek, które przeszły na Państwo, nastąpi wcześniej niż wypłata odszkodowania, bo w okresie do trzech miesięcy od wejścia w życie uchwały, czyli zaledwie po upływie jednego miesiąca od przejścia własności na Państwo, gdyż to ostatnie przejście nastąpi po dwóch miesiącach od wejścia w życie uchwały.

Z drugiej strony kwestie zachowania lub nadania własności działki ma załatwiać inny organ niż prezydium rady, czyniąc to w formie decyzji. Zgodnie z przepisem art. 32 k.p.a. decyzja w pierwszej instancji powinna być wydana w okresie do dwóch miesięcy od złożenia podania, przy czym druga instancja, w razie złożenia odwołania, ma na załatwienie sprawy jeszcze dodatkowy jeden miesiąc, nie licząc postępowania międzyinstan-

cyjnego — czyli załatwienie sprawy będzie możliwe w najlepszym razie w okresie trzech miesięcy od złożenia podania (wniosku). Jeżeli więc wniosek zostanie złożony w ostatnich dniach dwumiesięcznego terminu od ogłoszenia uchwały, to przy założeniu, że zajmie się nim także druga instancja w wyniku wniesionego odwołania osoby zainteresowanej (strony), sprawa może być ostatecznie załatwiona w najlepszym razie po upływie pięciu miesięcy od ogłoszenia uchwały. Tymczasem zaś w terminie do trzech miesięcy od wejścia w życie uchwały powinno nastąpić oddanie działek w wieczyste użytkowanie, a po dwóch miesiącach od wejścia w życie uchwały działki powinny przejść na Państwo (z wyjątkiem wymienionych w art. 8 i 9 ustawy, co do których nastąpiło „zachowanie” lub „nadanie”).

Wynika z tego, że „ogłoszenie uchwały” i jej „wejście w życie” nie mogą być identycznymi momentami czasowymi, gdyż ze względów praktycznych nie mogą te momenty zachodzić na siebie, a poza tym wypływa z tego wniosek taki, że w braku określenia terminu wejścia w życie uchwały w samej ustawie musi on być określony w tejże uchwale.

Istotny jest z kolei drugi problem sprowadzający się do odpowiedzi na pytanie: jaki jest stosunek decyzji do uchwały?

Na tle prawa administracyjnego nie budzi wątpliwości pogląd, że uchwała, jako akt prawny organu kolegialnego oparty na ustawie o radach narodowych⁹, nie rozstrzyga w zasadzie spraw indywidualnych z zakresu administracji, lecz załatwia sprawy bardziej ogólne. Z mocy omawianej ustawy ten akt prawny ustala granice terenów budowlanych, podział na działki i inne kwestie związane z budową na tych terenach urządzeń komunalnych (art. 2 i 6 ustawy), natomiast sprawy indywidualne z zakresu administracji (art. 8 i 9 ustawy) są załatwiane w trybie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego¹⁰. Niewątpliwie do tych ostatnich należy zaliczyć sprawy o zachowanie lub nadanie własności działek, pozostawione przez ustawę do rozpoznania organowi administracji (organ gospodarki terenowej i ochrony środowiska) z wyłączeniem prawa rozstrzygania ich przez prezydium, które podejmuje samą uchwałę jako taką. Zgodnie z tym założeniem, w art. 5 ust. 2 ustawy stwierdzono wyraźnie, że nieruchomości lub ich części objęte uchwałą — z wyjątkiem działek, które zgodnie z art. 8 właściciele zachowali na własność lub które zostały nadane w trybie art. 9 ustawy — przechodzą na Państwo po upływie dwóch miesięcy od dnia wejścia w życie uchwały z mocy samego prawa. Pojęcie „zachowania własności” zakłada, że do momentu potwierdzenia tej okoliczności w prawomocnej decyzji właściwego organu własność ta nie przeszła na inny podmiot, lecz przysługuje temu, kto takie potwierdzenie uzyskał, „nadanie” zaś na wniosek właściciela pociąga za sobą przejście własności z dotychczasowego podmiotu na inną osobę. Można z tego wysnuć wniosek, że z mocy uchwały nie przechodzi na Państwo własność wszystkich działek objętych terenami budowlanymi, po czym miałyby następować rozdysponowanie tych działek w trybie art. 8 i 9 ustawy jako już państwowych, lecz że prawomocne decyzje spowodują w uzasadnionych wypadkach wyłączenie części działek spod przejścia z mocy prawa na Państwo, po czym reszta

⁹ Art. 54 ustawy z dnia 25.I.1958 r. (tekst jedn. z 1972 r.: Dz. U. Nr 49, poz. 314).

¹⁰ Dz. U. z 1960 r. Nr 30, poz. 168 (z późn. zmianami).

działek nie wyłączonych w tym trybie a leżących w obrębie wyznaczonych terenów budowlanych, o czym przesądza uchwała, przechodzi z mocy prawa na Państwo po upływie dwóch miesięcy od wejścia w życie uchwały. Działki, co do których w terminie zgłoszono wnioski, ale wniosek prawomocnie załatwiono odmownie, wobec braku „zachowania własności” lub „nadania” przechodzą na Państwo z mocy samego prawa. Natomiast działki, co do których nie zgłoszono wniosków po przejściu własności na Państwo, będą mogły być oddane w wieczyste użytkowanie w terminach określonych w omawianych przepisach, gdyż ich własność przejdzie na Państwo po upływie dwóch miesięcy od wejścia w życie uchwały (przy określeniu daty wejścia w życie w samej uchwale). Taki sam los podzielą te działki, których własności nie zachowują właściciele lub które nie będą nadane innym osobom na złożone wnioski przez dotychczasowego właściciela, po prawomocnym odmownym załatwieniu tych wniosków, jednakże nastąpi to w terminie późniejszym, o czym była już wyżej mowa w związku z rozważaniem kwestii odrębności postępowania zakończonego uchwałą od postępowania w sprawach indywidualnych.

Rozważając kwestię stosunku pojęcia „ogłoszenia uchwały” do pojęcia „jej wejścia w życie” i odwrotnie, należy brać nadto pod uwagę okoliczność, że omawiana ustawa reguluje zaledwie drobny wycinek spraw objętych ogólnymi normami prawa administracyjnego, przy czym w odniesieniu do tego ostatniego są to kwestie szczególne. Zachodzi więc między tymi grupami norm relacja: przepisy ogólne — przepisy szczególne (tj. omawiana ustawa). Jak to już wyżej stwierdzono, brak w ustawie określenia terminu wejścia jej w życie. Gdyby wobec tego sięgnąć do przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 czerwca 1964 roku¹¹ w sprawie ogłaszania uchwał rad narodowych i ich prezydów oraz w sprawie wydawania dzienników urzędowych wojewódzkich rad narodowych, to ogłoszenie uchwały (art. 5 ust. 1 ustawy) wynika z obowiązującego przepisu (§ 1 ust. 1 rozp. z dnia 18 czerwca 1964 r. wyżej powołanego), a wejście w życie tak ogłoszonej uchwały może nastąpić z dniem ogłoszenia, chyba że postanowienia w niej zawarte lub przepisy szczególne stanowią inaczej (§ 6 powołanego rozporządzenia z dnia 18 czerwca 1964 r.). O tym, że ogłoszenie i wejście w życie to ten sam moment czasowy (jak już o tym była wyżej mowa), nie może być mowy. Jednocześnie jednak ustawa, jako przepis szczególny, nie określa sama momentu wejścia w życie uchwały, wobec czego pozostaje — na tle tego przepisu — przyjęcie ostatniej możliwości, jaką jest określenie daty wejścia w życie w postanowieniach końcowych samej uchwały. Takie rozwiązanie jest zresztą najbardziej rozsądne i praktyczne.

Po wejściu w życie uchwały o ustaleniu terenów budowlanych i o podziale na działki, zaostrza się mapę w klauzulę o wpisaniu do ewidencji składnicy geodezyjnej, utrwała się granice działek znakami granicznymi, wprowadza zmiany do operatu ewidencji gruntów, sporządza opis nieruchomości w celu założenia ksiąg wieczystych dla nowo utworzonych nieruchomości, sporządza się wykaz nieruchomości dla zamknięcia ksiąg wieczystych i dopiero potem właściwy organ przedstawia ten wykaz nieruchomości państwowemu biuru notarialnemu (art. 15 ust. 1 i 2 ustawy).

¹¹ Dz. U. Nr 24, poz. 156.

b) Podział działek leżących poza terenami budowlanymi w miastach

Na tle dotychczasowego unormowania nie budziło wątpliwości, że obie uchylone ustawy, a mianowicie: ustawa o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach z 1948 r. oraz ustawa o terenach budownictwa domów jednorodzinnych z 1958 r., wyżej już wzmiankowane, wzajemnie się wyłączały. W obecnym stanie prawnym ujęcie wszystkich postanowień, regulowanych poprzednimi ustawami, w jednym wprowadzie akcie prawnym, ale w odrębnych rozdziałach, pozwala przyjąć, że linia ta została utrzymana nadal. W konsekwencji rozdział drugi ustawy dotyczy wyłącznie podziałów innych nieruchomości z wyłączeniem tych, które wyznaczono pod budownictwo jednorodzinne lub zagrodowe w miastach, wobec czego nie odnosi się on do tych ostatnich terenów, lecz obejmuje podziały nieruchomości przeznaczonych na inne cele.

Należy podkreślić, że podział nieruchomości położonej w granicach miast wymaga pozwolenia (w formie decyzji) właściwego organu gospodarki terenowej i ochrony środowiska (art. 18 ust. 4 ustawy), przy czym jeśli pozwolenie dotyczy podziału nieruchomości rolnej, zostaje ono wydane w porozumieniu z właściwym do spraw rolnictwa organem prezydium (art. 18 ust. 4 ustawy w części końcowej).

Ustawa posługuje się pojęciem „pozwolenie”, co na tle poprzedniego stanu prawnego zostało już wyjaśnione w literaturze prawnej¹² i było ujmowane jako warunek materialnej ważności i skuteczności czynności prawnych (lub orzeczeń sądowych). Wydaje się, że w kwestii treści tego pojęcia dotychczasowe utarte zasady mogą być dalej wykorzystywane pod rządem nowej ustawy.

Również co się tyczy pojęć: „podział” i „nieruchomość”, nowe uregulowanie nie przynosi szczególnych zmian. Aktualne zatem wydaje się wyjaśnienie podanych wyżej pojęć zawarte w okólniku Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 10 października 1953 r. w sprawie podziału nieruchomości na obszarze miast i niektórych osiedli¹³ (aczkolwiek zostało ono wydane pod rządem uchylonej ustawy), według którego w rozumieniu przepisów o podziale nieruchomości przez „nieruchomość” należy rozumieć odgraniczony teren (działkę), który może być podzielony na części mające wspólną granicę, a nie kilka terenów oddzielnie położonych, choćby były one objęte jedną księgą wieczystą. Odłączenie takiej działki, nie graniczącej z innymi działkami, do innej księgi wieczystej nie jest podziałem. Taka sama sytuacja zachodzi w stosunku do działek już istniejących i uwidocznionych na zatwierdzonej mapie, chociażby odłączona działka miała wspólną granicę z resztą nieruchomości. Również w takim wypadku podział już istnieje. Nowa ustawa przez pojęcie „podział” rozumie tworzenie nowych działek, czyli podział fizyczny nieruchomości, a na pojęcie „nieruchomość” w rozumieniu ustawy — a nie w rozumieniu przepisów prawa o księgach wieczystych¹⁴ — składają się elementy określone

¹² Pr. S. Breyer: Przeniesienie własności nieruchomości, Wyd. Prawn. 1971, str. 264 i str. 266. Por. także: Kodeks cywilny — Komentarz (praca zbiorowa), Wyd. Prawn. 1972, tom I, str. 166.

¹³ Zbiór resortowych aktów prawnych Min. Spraw., tom I/1972, poz. 71.

¹⁴ Art. 4 dekretu z dnia 11.X.1946 r. (Dz. U. Nr 57, poz. 320 z późn. zmianami) oraz art. 15 prawa rzeczowego (dekret z dnia 11.X.1946 r. — Dz. U. Nr 57, poz. 319 z późn. zmianami).

w kodeksie cywilnym¹⁵, szczególnie wtedy, gdy z woli właściciela kilka działek zostaje połączonych w jednej księdze wieczystej ze względu na jedną całość gospodarczą.

W zależności od podmiotu własności dzielonej nieruchomości pozwolenie może być wydane:

- 1) w stosunku do gruntów nierolniczych stanowiących własność Państwa lub jednostek gospodarki uspołecznionej nie będących jednostkami państwowymi, jeżeli zamierzony podział nie jest sprzeczny z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (art. 19 ustawy);
- 2) w stosunku do nieruchomości stanowiących własność osób fizycznych lub prawnych nieuspołecznionych, jeżeli zamierzony podział jest zgodny z planem zagospodarowania przestrzennego (art. 18 ust. 1 ustawy);
- 3) w stosunku do nieruchomości rolnej, jeżeli zamierzony podział nie jest sprzeczny z planem zagospodarowania przestrzennego oraz jeżeli zachodzą warunki przeniesienia części nieruchomości na własność innej osoby, przewidziane w kodeksie cywilnym (art. 18 ust. 3 ustawy).

Użycie w powyższych różnych sytuacjach, dotyczących jednak wspólnej kwestii podziału nieruchomości, zwrotów: „nie jest sprzeczny” lub „jest zgodny”, może budzić wątpliwości co do tego, czy zwroty te są jednoznaczne, czy też jest to zamierzone zróżnicowanie. Jeżeli się powiąże te określenia z podmiotami własności, które chyba nieprzypadkowo wprowadzono do dyspozycji powyższych przepisów, to uwzględniając ogólne założenia ustawy, można dojść do wniosku, że „zgodność z planem” zakłada od razu niemożliwość innego rozwiązania niż przyjęte w planie, a „brak sprzeczności” daje możliwość pewnego odstępstwa od planu, które w sposób istotny nie narusza planu jako całości. Możliwość dokonania takich korektur, jeśli chodzi o nieruchomości rolne położone poza terenami budowlanymi, przewidziana jest — jak się wydaje — w przepisie art. 16 ustawy, gdzie jest mowa o zgodzie prezydium na realizację budownictwa jednorodzinnego lub zagrodowego na pojedynczych działkach. Budownictwo zagrodowe lub jednorodzinne, wymienione w części końcowej tego przepisu, jest właśnie budownictwem niskim. Mimo że nie będzie to budownictwo w rozumieniu rozdziału pierwszego ustawy, może jednak w tego typu sytuacjach zająć potrzeba dokonania pewnego odstępstwa od planu i dokonania podziału nieruchomości na podstawie zgody prezydium. Podział taki nie będzie sprzeczny z planem wówczas, gdy plan przewiduje przeznaczenie nieruchomości na cele rolne, a gdyby podział miał być połączony z przeniesieniem własności części nieruchomości rolnej na inną osobę, to wydaje się, że przede wszystkim powinna być stwierdzona zgodność zamierzonego przeniesienia własności takiego przedmiotu na nabywcę, a dopiero później — brak sprzeczności z planem w decyzji właściwego organu, gdyż w braku podstaw do uznania zgodności podziału nieruchomości rolnej z przepisami kodeksu cywilnego nie zaj-

¹⁵ Art. 46 § 1 ustawy z dnia 23.IV.1964 r. (Dz. U. Nr 16, poz. 93).

dzie konieczność wydawania decyzji podziałowej w trybie omawianej ustawy. Skoro bowiem nieruchomość przeznaczona jest w planie na cele rolne, to ze względu na taki jej charakter muszą mieć pierwszeństwo normy kodeksu cywilnego przy przeniesieniu części tej nieruchomości na inną osobę przed normami ustawy z dnia 6 lipca 1972 r., aczkolwiek również i te ostatnie powinny być zachowane, ale dopiero w dalszej kolejności.

Inne odstępstwa od planu wymienia przepis art. 18 ustawy w ust. 2. Są to wypadki podziału nieruchomości zabudowanych (dział spadku, zniesienie współwłasności), jeżeli istnieją na tych nieruchomościach co najmniej dwa budynki mieszkalne (art. 18 ust. 2 pkt 1 i pkt 4 ustawy), ustalenia działki budowlanej zabudowanej przy realizacji roszczenia z art. 231 kodeksu cywilnego (art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy) oraz ustalenia części nieruchomości nabytej w drodze zasiedzenia (art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy).

W wymienionych wypadkach „podział nastąpi” według ustawy na wniosek stron, czyli że decyzja zezwalająca na podział (pozwolenie) nie może być odmowna, jeśli zostaną wypełnione warunki określone w tych przepisach. Wyprowadzenie wniosku, że są to odstępstwa od planu, opiera się na stwierdzeniu w ustawie, iż podział „nastąpi niezależnie od ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego”. Sytuacje te to właściwie stare już zaszczyty, gdy na nieruchomościach budynki już istnieją albo gdy nabycie własności przez zasiedzenie już jest uzasadnione, i dlatego wobec faktów dokonanych ustawa musi odstąpić od planu zagospodarowania przestrzennego.

Jeśli chodzi o kwestię, kto ma legitymację do złożenia wniosku w sprawie wydania pozwolenia na podział, to należy przypuszczać, iż według wyraźnego sformułowania ustawy ma prawo zgłosić wniosek o wydanie decyzji strona, ale chyba nie ma przeszkód, by o wydanie decyzji zwrócił się do właściwego organu także sąd prowadzący sprawę, w której decyzja taka stanowi przesłankę orzeczenia.

II. TERENY BUDOWLANE NA OBSZARACH WIEJSKICH

Zagadnienia te reguluje: ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. o terenach budowlanych na obszarach wsi¹⁶, rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 stycznia 1970 r. w sprawie zasad przejmowania tych terenów na własność Państwa¹⁷, rozporządzenie Ministra Rolnictwa z dnia 20 sierpnia 1970 r. w sprawie odszkodowania za przejęte na własność Państwa tereny budowlane oraz zbywania działek budowlanych na obszarach wsi¹⁸, wreszcie szereg wykonawczych aktów prawnych oraz bardzo rozległe przepisy o planach zagospodarowania przestrzennego. Ustawa w jej znowelizowanym brzmieniu weszła w życie z dniem 25 października 1969 r.

W zasadzie tereny budowlane są określane przez plany zagospodarowania przestrzennego (art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31.I.1961 r. według tekstu jednol. z 1969 r., który dalej będzie powoływany).

¹⁶ Tekst jedn. z 1969 r.: Dz. U. Nr 27, poz. 216.

¹⁷ Dz. U. Nr 3, poz. 16.

¹⁸ Dz. U. Nr 22, poz. 183 (rozp. to zostało zastąpione rozporządzeniem z dnia 22.V.1973 r. — Dz. U. Nr 20, poz. 117 — Red.).

Plany te mogą obejmować jedną jednostkę wiejską lub kilka przyległych wsi (art. 2 ust. 3 ustawy), a dopiero w braku zatwierdzonych planów zagospodarowania przestrzennego tereny budowlane zostają wyznaczone w trybie art. 3—6 ustawy.

Regułą przyjętą w ustawie jest dopuszczenie możliwości realizacji budownictwa mieszkaniowego, zagrodowego i gospodarczego (także usługowego i administracyjnego) na terenach wiejskich wyłącznie w obrębie wyznaczonych terenów budowlanych (art. 1 ustawy). Odstępstwo od tej reguły jest możliwe jedynie w uzasadnionych gospodarczo wypadkach, kiedy to właściwy organ planowania przestrzennego może wyrazić zgodę na realizację budownictwa poza tymi terenami, stosując wytyczne resortowe swojego organu naczelnego (art. 7 ustawy).

Ustawa przewiduje jednak możliwość zmiany obszaru terenów budowlanych w trybie i na zasadach obowiązujących przy wyznaczaniu tychże terenów (art. 6 ustawy). Możliwa jest także zmiana przeznaczenia i sposobu zagospodarowania wyznaczonych we właściwym trybie terenów budowlanych na zasadach określonych w art. 6 ust. 2 ustawy.

Jeśli chodzi o tryb postępowania przy wyznaczaniu terenów budowlanych na podstawie omawianej ustawy, to rozróżnia się tryb „zwykły” i tryb „szczególny”. Ten ostatni uregulowany jest przepisem art. 17 ustawy. Tryb ten podyktowany jest „pilną koniecznością uporządkowania zabudowy wsi zniszczonej na skutek klęsk żywiołowych”, przy czym samo postępowanie — ze względu na te nadzwyczajne okoliczności — podlega uproszczeniu i przyspieszeniu.

Wspomniany zaś tryb „zwykły” przedstawia się następująco: Właściwy organ do spraw planowania przestrzennego prezydium powiatowej rady narodowej w porozumieniu z organem rolnym (a w razie konieczności także z urzędem górniczym) opracowuje projekt wyznaczenia terenów budowlanych (art. 3 ust. 1 ustawy) z udziałem czynników doradczych (art. 3 ust. 2 ustawy). Projekt oznacza się prowizorycznie na gruncie i wyklada na okres 21 dni do wglądu w siedzibie rady narodowej (obecnie gminnej), podając o powyższym do wiadomości w sposób przyjęty w danej miejscowości (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy).

W okresie wyłożenia projektu do wglądu mieszkańcy wsi oraz jednostki gospodarki uspołecznionej i organizacje społeczne, jako zainteresowane ze względu na działalność na terenie wsi, mogą zgłaszać uwagi i wnioski do projektu, podlegające rozpatrzeniu przez organ planowania przestrzennego (art. 4 ust. 3 ustawy), następnie projekt zatwierdza gminna rada narodowa, podejmując w tym względzie odpowiednią uchwałę. Uchwałę tę podaje się do publicznej wiadomości w sposób przyjęty w danej miejscowości (por. art. 68 ust. 1 lit. e ustawy o radach narodowych — tekst jednol. Dz. U. z 1972 r. Nr 49, poz. 314 i rozp. RM z dnia 30.XI.1972 r. — Dz. U. Nr 49, poz. 317; por. także art. 5 ustawy z dn. 29.XI.1972 r. — Dz. U. Nr 9, poz. 312).

Wymieniona uchwała nie powoduje jeszcze przejścia własności działek na Państwo, gdyż poza ogłoszeniem w sposób przyjęty w danej miejscowości nie podlega ona ogłoszeniu w dzienniku urzędowym wojewódzkiej rady narodowej.

Dopiero uchwała określająca granice terenów budowlanych przejmomo-

wanych przez Państwo pociąga za sobą skutki cywilnoprawne w postaci przejścia własności (przejęcia) działek, należących dotychczas do osób fizycznych lub prawnych, nie będących jednostkami państwowymi (ściśle uspołecznionymi), w stanie wolnym od długów — z wyjątkiem służebności gruntowych wpisanych lub ujawnionych w księgach wieczystych (art. 8 ustawy) na zasadach określonych szczegółowo w powołanym wyżej rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 31 stycznia 1970 r. (art. 8 ust. 1 i 5 ustawy).

Przejęte mogą być także części nieruchomości leżące poza terenami budowlanymi — w warunkach określonych w art. 8 ust. 2 ustawy.

Odszkodowanie za przejęte grunty (z możliwością podwyższenia jego wysokości na mocy uchwały prezydium powiatowej rady narodowej) wypłaca się na warunkach określonych w ustawie z dnia 12 marca 1958 r.¹⁹ o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (art. 9 ustawy).

Po przejęciu gruntów przez Państwo organ do spraw rolnictwa prezydium powiatowej rady narodowej dokonuje geodezyjnego podziału terenu zgodnie z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego lub z uchwałą o wyznaczeniu terenów budowlanych (art. 1 ustawy), a po faktycznym objęciu gruntów (do tego czasu pozostają one w bezpłatnym korzystaniu dotychczasowych posiadaczy) organ ten wydaje decyzję w sprawie służebności gruntowych, które zostały utrzymane, ustalenia odszkodowania i terminu jego zapłaty, ustalenia osób uprawnionych do odszkodowania (także w wypadku obciążeń nieruchomości) oraz sposobu podziału odszkodowania (art. 10 ustawy).

Z kolei następuje założenie ksiąg wieczystych dla nieruchomości powstałych z podziału i sprzedaż działek budowlanych inwestorom prywatnym, z wyłączeniem jednak osób prawnych nie będących jednostkami gospodarki uspołecznionej. Tym ostatnim oddaje się działki w wieczyste użytkowanie, a jednostkom gospodarki uspołecznionej („pozostałym”) przekazuje się działki budowlane w trybie odrębnych przepisów²⁰ (art. 12 ustawy).

Ustawa przewiduje nadto możliwość oddania terenu w dzierżawę na okres poprzedzający sprzedaż (art. 12 ust. 2 ustawy), możliwość przeniesienia własności działki budowlanej na rzecz osoby, której grunt został przejęty na jej wniosek, jeżeli nie posiada ona działki nadającej się pod zabudowę (art. 13 ustawy), oraz możliwość zamiany działki budowlanej na grunt położony poza terenami budowlanymi w warunkach określonych w art. 14 i 13 ustawy.

Należy nadto podkreślić, że nabywcy działek budowlanych obowiązani są rozpocząć budowę na działkach w terminie do trzech lat od chwili nabycia, a do tego czasu zapewnić rolnicze wykorzystanie terenu pod rygorem przejęcia działki na własność przez Państwo (art. 15 ustawy).

Szczegółowe zasady dotyczące odszkodowania za działki przejęte przez Państwo jak również dotyczące zbywania działek budowlanych określa rozporządzenie Ministra Rolnictwa z dnia 20 sierpnia 1970 r.²¹ W świetle tego rozporządzenia kandydatami na nabywców takich działek oznaczo-

¹⁹ Tekst jedn. z 1961 r.: Dz. U. Nr 18, poz. 94.

²⁰ Dz. U. z 1969 r. Nr 1, poz. 1.

²¹ Dz. U. Nr 22, poz. 183 (vide uwagę do przyp. 18 — Red.).

nych jako „zagrodowe” mogą być właściciele lub samoistni posiadacze gospodarstw rolnych i członkowie spółdzielni produkcyjnych (rolniczych), którzy nie posiadają takich działek lub których działki wymagają powiększenia (§ 3). Kandydatami zaś na nabywców działek „mieszkania-wych” mogą być osoby, które nie są właścicielami lub samoistnymi posiadaczami takich działek i są stale zatrudnione w zakładach pracy położonych na obszarach wsi oraz w zawodach związanych z rolnictwem lub świadczących usługi dla rolnictwa i ludności rolniczej (§ 4), przy czym istnieje możliwość zezwolenia także innym osobom na nabycie takich działek w trybie § 4 ust. 2 cyt. wyżej rozporządzenia Ministra Rolnictwa z dnia 20.VIII.1970 r.

Wynikałoby z tego, że tereny budowlane na wsi nie mogą być zbywane osobom dowolnym i że istnieje podmiotowe ograniczenie jedynie do rolników i tych, którzy są potrzebni na wsi ze względu na swoje zatrudnienie, zawód związany z rolnictwem lub usługi dla rolnictwa i ludności rolniczej. W przepisach tych brak jest określenia warunków, jakim powinna odpowiadać osoba prawna nabywająca działkę w wieczyste użytkowanie (§ 11 ust. 1 rozp. Min. Roln.). Wydaje się jednak, że warunki, jakie musi spełnić taka osoba prawna, podlegające ustaleniu przez właściwy organ, można stosować odpowiednio tak jak przy osobach fizycznych. Wprawdzie nie będą to działki „zagrodowe”, gdyż takie mogą być nabywane tylko przez rolnika lub członka rolniczej spółdzielni produkcyjnej (§ 3 rozp.), jednakże działalność takiej osoby prawnej jako przyszłego wieczystego użytkownika powinna być chyba związana z rolnictwem lub usługami dla rolnictwa bądź dla ludności rolniczej (§ 4 rozp.). Działka tego typu będzie związana z budownictwem „usługowym” lub „administracyjnym” (art. 1 ustawy), a także ewentualnie „mieszkania-wym” dla pracowników tej osoby prawnej (§ 4 rozp. Min. Roln. z 20.VIII.1970 r.).

Kandydatów na nabywców działek i wieczystego użytkownika ustala właściwy organ do spraw rolnych prezydium powiatowej rady narodowej na wniosek Banku Rolnego (§ 5 i 11 ust. 1 cyt. rozp. Min. Roln.), cenę i opłaty roczne za wieczyste użytkowanie ustala Bank Rolny (§ 7 i 12 tegoż rozp. Min. Roln.), po czym Bank Rolny zawiera umowy notarialne sprzedaży lub ustanowienia bądź oddania działki w wieczyste użytkowanie (§ 6 ust. 1 i § 11 ust. 2 tegoż rozp. Min. Roln.).

Nie wchodząc w bardziej szczegółowe wywody należy zauważyć, że na tle powyższych uwag, dotyczących zarówno terenów budowlanych miejskich jak i wiejskich, konstrukcja prawna i rozwiązania przyjęte w powyższych ustawach są odmienne, niemniej jednak przyświecają im wspólne cele sprowadzające się do ograniczenia budownictwa jednorodzinnego do terenów specjalnie na ten cel wyznaczonych.

III. POWIĄZANIA POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO Z POSTĘPOWANIEM WIECZYSTO-KSIĘGOWYM NA TLE PORUSZANEJ PROBLEMATYKI

Już poprzednio zaznaczono, że państwowe biura notarialne pozostają w pewnym stosunku do organów administracyjnych wyznaczających tereny budowlane w miastach. Odnosi się to także w tym samym stopniu do organów wyznaczających tereny budowlane wiejskie. Wiadomo bowiem,

że zarówno w toku postępowania administracyjnego jak i po jego zakończeniu dokumenty znajdujące się w posiadaniu biur notarialnych, a zwłaszcza księgi wieczyste i zbiory dokumentów przez te biura prowadzone z mocy ustawy z dnia 16 listopada 1964 r.²², stanowią niezbędny materiał do ustalenia stanu prawnego nieruchomości oraz obciążeń na nich. Do tych ksiąg wieczystych odwołują się omawiane tu ustawy, które nakazują ustalenie — jako momentów wyjściowych — stanu własności i praw rzeczowych ograniczonych w toku postępowania administracyjnego, a po zakończeniu tego postępowania ma wejść do tych ksiąg całkowicie zmieniony stan faktyczny i prawny nieruchomości objętych terenami budowlanymi. Wobec tego że dokumenty administracyjne związane z wyznaczeniem terenów budowlanych wywierają bezpośrednie skutki cywilnoprawne, gdyż wywołują zmiany zarówno co do samej własności, jak i do praw rzeczowych ograniczonych (zmiany podmiotu własności lub wygaśnięcie pewnych praw rzeczowych na nieruchomościach), znaczenie tych dokumentów nie może być kwestionowane w postępowaniu wieczysto-księgowym, przeciwnie, biorąc pod uwagę zasady tego ostatniego postępowania jak również omawiane ustawy należy dążyć do wprowadzenia nowych stanów do ksiąg wieczystych ze względu na pewność obrotu prawnego (rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych) oraz skutki ujawnienia własności (możliwość uzyskania pożyczki itp.).

W pewnych wreszcie wypadkach ujawnienie prawa własności nowych stanów będzie należało do obowiązków nowych właścicieli²³, a w innych sytuacjach obrót prawami w ten sposób powstałymi (wieczyste użytkowanie) będzie się wiązał z wpisami w księgach wieczystych²⁴, jako konstitutywnymi; poza tym uporządkowanie stanu własności w księgach wieczystych — mimo braku takiego obowiązku (grunty Państwa) — będzie celowe zwłaszcza przy czynnościach prawnych (następna sprzedaż lub oddanie w wieczyste użytkowanie).

Należałoby z kolei zastanowić się nad tym, jakiego rodzaju i jak daleko idące powiązania zachodzą pomiędzy postępowaniem administracyjnym a wieczysto-księgowym na tle zająbiających się — co do niektórych kwestii — obu tych dziedzin prawa.

Ze względu na pewne, wyprowadzone wyżej różnicowania co do zasad postępowania administracyjnego, wydaje się rzeczą celową odrębne naszkicowanie tych powiązań dotyczących dwóch grup przepisów w zakresie postępowania wieczysto-księgowego, a mianowicie przepisów obowiązujących:

- a) na terenach miast oraz
- b) na terenach wiejskich.

a) Tereny miast

„Jednostka geodezyjna” już na początku postępowania ma dokonać ustalenia stanu prawnego nieruchomości objętych podziałem na działki budowlane wraz z obciążeniami tych nieruchomości, a to na podstawie ksiąg wieczystych lub zbiorów dokumentów. Ten sam organ bada jedno-

²² Dz. U. Nr 41, poz. 278.

²³ Art. 29 pr. o ks. wiecz.

²⁴ S. B r e y e r: Przeniesienie własności nieruchomości, Wyd. Prawn. 1971, str. 285.

częściej operat ewidencji gruntów i w razie rozbieżności może żądać od osób zainteresowanych odpowiednich wyjaśnień lub dokumentów niezbędnych do ustalenia tytułów własności. Zachodzi pytanie, jakie tu mogą wynikać rozbieżności.

Otóż porównanie operatu ewidencyjnego z księgą wieczystą może doprowadzić do ustalenia, że zachodzi brak zgodności w opisie w księdze wieczystej (zbiorze dokumentów) w stosunku do zapisów w ewidencji gruntów co do danej nieruchomości (Dział I-O księgi nowej lub karta A dotychczasowej księgi), a jednocześnie wpisy właściciela w księdze wieczystej są zgodne z wpisem „osoby władającej” w ewidencji gruntów. Taka sytuacja, przy identyczności przedmiotu, prowadzi jedynie do dokonania synchronizacji obu tych stanów, stanowiącej podstawę zmiany opisu nieruchomości w księdze wieczystej na podstawie danych ewidencyjnych (zawartych w odpowiednich dokumentach z tzw. wykazami zmian). Z pewnością nie te sytuacje obejmuje powołane wyżej postanowienie (przepis), aczkolwiek przy takiej niezgodności „jednostka geodezyjna” może z pewnością żądać wyjaśnień.

W świetle przepisów dekretu o ewidencji gruntów i budynków z dnia 2 lutego 1955 r.²⁵ i rozporządzenia wykonawczego do niego²⁶ w nawiązaniu do postępowania wieczysto-księgowego²⁷ dane z ewidencji gruntów wraz z odpowiednimi dokumentami (rejestr gruntów i mapa) mogą stanowić tylko podstawę wpisu zmiany w opisie nieruchomości w dziale I-O księgi wieczystej lub w jego odpowiedniku w księdze dotychczasowej (zbiorze dokumentów), natomiast same jako takie nie mogą stanowić żadnej podstawy do wpisu prawa własności (Dział II księgi wieczystej lub karta B księgi dotychczasowej). Dokumenty więc wymienione w § 4 ust. 3 rozporządzenia — to z pewnością nie same odpisy z rejestrów gruntów oparte na ewidencji, lecz tego rodzaju dokumenty, którym obowiązujące prawo nadaje walor dokumentów przenoszących własność lub przewidujących nabycie własności nieruchomości. Wymienić tu można nie ujawnione z różnych przyczyn w księgach wieczystych (zbiorach dokumentów): orzeczenia sądowe (wyroki i postanowienia) powodujące przejście własności nieruchomości (orzeczenia ustalające własność, działowe, znoszące współwłasność, dotyczące zasiedzenia, przysądżające własność, znoszące wspólność majątkową i dzielące majątek dorobkowy, dotyczące dziedziczenia itp.), umowy notarialne przenoszące własność (np. sprzedaż, zamiana, darowizna, umowa o dożywocie, umowa o dział, umowa o zniesienie współwłasności itp.), decyzje administracyjne (akt nadania ziemi, akt własności ziemi, decyzja o scaleniu gruntów, o wymianie gruntów itp.). Tego typu dokumenty, sporządzone przez powołane do tego organy w ramach ich właściwości i uprawnień oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami i w przepisanej formie, mogą być podstawą ustalenia prawa własności lub innych praw rzeczowych, jeżeli stwierdzają przejście tych praw z osoby wpisanej w księdze wieczystej na inną osobę. A zatem w sytuacji kiedy wpis własności w księdze wieczystej (zbiorze dokumentów) nie jest zgodny z operatem ewidencji gruntów, stan prawny nieruchomości można stwierdzić tylko i wyłącznie na podstawie wymienionych wyżej przykła-

²⁵ Dz. U. Nr 6, poz. 32.

²⁶ Mon. Pol. z 1969 r. Nr 11, poz. 98.

²⁷ Art. 1 dekr. z dnia 2.II.1955 r. — patrz: przyp. 25.

dowo dokumentów, powodujących przejście własności. Próby zacieśnienia podstawy ustalenia własności wyłącznie do ksiąg wieczystych (zbiorów dokumentów) nie mogłyby mieć dostatecznych podstaw, skoro przejście własności można wykazać odpowiednimi dokumentami (art. 27 prawa o księgach wieczystych²⁸). Nie wynika więc z tego, by organ administracyjny mógł we własnym zakresie ocenić i ostatecznie uznać za skuteczny nawet dokument powodujący przejście własności, skoro treść tego dokumentu i treść wpisów w księgach wieczystych jest przedmiotem badania przez biuro notarialne przy załatwianiu wniosku o wpis (art. 45 pr. o ks. wieczystych²⁸). Niemniej jednak wydaje się, że skoro uczestnikiem postępowania może być nawet posiadacz nieruchomości, to tym bardziej powinien nim być w postępowaniu administracyjnym właściciel, który się legitymuje wobec organu administracyjnego (jednostki geodezyjnej) dokumentem przenoszącym własność, choćby nie był on wpisany w księdze wieczystej. Można wówczas żądać od takiego zainteresowanego uporządkowania przezeń tytułu własności przez wpis do księgi wieczystej, nie byłoby jednak podstaw do niewyrażenia zgody na jego udział w charakterze strony postępowania administracyjnego.

Ustalenie własności jest zagadnieniem bardzo ważnym ze względu na późniejszą wypłatę odszkodowania w razie przejścia własności na Państwo (art. 10 ustawy). W tym układzie przepis § 8 pkt 2 rozporządzenia dotyczący „władającego” może się odnosić do niego jedynie jako do strony postępowania administracyjnego i nie ma nic wspólnego z wypłatą odszkodowania, gdyż to ostatnie wypłaca się właścicielowi.

Obszar, który od dotychczasowego właściciela przejdzie na własność Państwa, zostanie ujęty w rejestrze pomiarowym, a ten ostatni musi wykazywać stan przed podziałem i po podziale, a więc obejmie także synchronizację obu tych stanów dla ewidencji gruntów (§ 10 pkt 3 rozp.) przy wizualnym podaniu tych okoliczności na mapie sporządzonej w toku postępowania rozgraniczeniowego (§ 5 rozp.). Powyższe dokumenty niewątpliwie będą także stanowiły podstawę do zgłoszenia wniosku przez właściwy organ o zamknięcie ksiąg wieczystych, a wraz z uchwałą i prawomocnymi decyzjami będą materiałami podstawowymi przy zakładaniu nowych ksiąg.

W postępowaniu wieczysto-księgowym można dokonywać wpisów w księgach wieczystych (zbiorach dokumentów) na wniosek osoby zainteresowanej, a więc tej, na rzecz której wpis ma nastąpić, lub tej, której prawo ma być wpisem dotknięte (art. 32 pr. o ks. wiecz.); w pewnych wypadkach następuje to wyjątkowo z urzędu lub na tzw. wezwanie właściwej władzy (art. 44 pr. o ks. wiecz.). Do tej ostatniej grupy należy zawiadomienie o wszczęciu podziału (§ 4 pkt 4 rozp.), będące w istocie wnioskiem właściwego organu. Wniosek ten powinien więc czynić zadość przepisom wieczysto-księgowym, a w szczególności powinien on określać, w jakich księgach (lub zbiorach dokumentów) wzmianki mają być wpisane i jakich działek dotyczą, oraz powinien określać osoby zainteresowane z podaniem ich adresów w celu doręczenia im odpowiednich zawiadomień z wpisem przez biuro notarialne itp.

Ustawa i przepisy wykonawcze nie określają, jaki jest cel wzmianki

²⁸ Dekret z dnia 11.X.1946 r. (Dz. U. Nr 57, poz. 320 z późn. zmianami).

o wszczęciu postępowania podziałowego. Należy zatem przyjąć, że kwestie te dotyczą postępowania wieczysto-księgowego, i stwierdzić w związku z tym, iż celem tym jest poinformowanie ewentualnych nabywców o toczącym się postępowaniu, w którym nieruchomości zostanie objęta granicami terenów budowlanych, aby ci nabywcy nie mogli się zasłaniać brakiem znajomości faktycznego i prawnego stanu nieruchomości, skoro księgi wieczyste są jawne dla każdego, oraz aby po podziale nie liczyli oni na wydzielenie im działki budowlanej, jeżeli nie będą należeli do kręgu osób wymienionych w art. 8 ustawy lub art. 9 i jeżeli we właściwym trybie nie uzyskają stwierdzenia zachowania własności lub nadania na własność takiej działki. Po wpisaniu takiej wzmianki nabywca nie może twierdzić, że o stanie nieruchomości nie wiedział. Wydaje się zatem, że aczkolwiek ustawa nie zawiera wyraźnego zakazu sporządzania umów przeniesienia własności całej albo części ułamkowej lub wydzielonej nieruchomości objętej terenami budowlanymi w miastach (w przeciwieństwie do uchylonej ustawy), to jednak w sposób wyraźny ogranicza ona czynności prawne mające za cel przeniesienie własności (art. 8), co z kolei — przeniesione na grunt kodeksu cywilnego — prowadziłoby do wniosku, że taka czynność nie będzie wprawdzie nieważna, jako sprzeczna z prawem (art. 58 k.c.), może być jednak bezskuteczna o tyle, iż taki nabywca nie musi, w wyniku ostatecznego zakończenia postępowania administracyjnego, otrzymać fizycznie wydzielonej działki.

Biorąc pod uwagę, że celowe jest złożenie powyższego wniosku możliwie jak najwcześniej po wszczęciu postępowania administracyjnego, a jednocześnie uwzględniając fakt, że tereny budowlane powinny być już w pewnym stopniu skonkretyzowane, tak by było wiadomo, jakie działki i z jakich ksiąg wieczystych zostaną objęte projektem uchwały — wydaje się, że złożenie wniosku o ujawnienie wzmianki o wszczęciu postępowania podziałowego powinno nastąpić już po dokonaniu rozgraniczenia i opracowaniu projektu uchwały, wcześniej bowiem brak będzie dostatecznych danych, by o takie wpisy zgłaszać wniosek. Do takiego wniosku powinien być dołączony projekt uchwały o wyznaczeniu terenów budowlanych, mogą też być dołączone projekty dokumentów geodezyjnych sporządzone w toku rozgraniczenia, choć wystarczający wydaje się być wniosek wraz z projektem uchwały. Wpis tego typu wzmianki nie zmienia stanu prawnego nieruchomości i w razie zmiany okoliczności może on być wykreślony na zasadach ogólnych.

W okresie złożenia tego wniosku całe postępowanie administracyjne jest jeszcze ciągle w stadium wstępnym. W wyniku bowiem złożonych wniosków, uwag i odwołań osób zainteresowanych sytuacja może ulec zmianie, a w stadium wcześniejszym nie jest jeszcze możliwe złożenie omawianego wniosku. Złożenie zaś wniosku później miałyby się już z celem. Jakkolwiek więc lokata przepisu § 4 ust. 4 rozporządzenia wskazywałaby na to, że wniosek o ujawnienie wszczęcia postępowania podziałowego powinien być złożony już w toku wyjaśnień, tj. przed rozgraniczeniem, to jednak z przyczyn wyżej podanych, po opracowaniu już projektu uchwały, nadejdzie najwłaściwszy moment do złożenia takiego wniosku.

Dopiero ostateczne wyniki postępowania administracyjnego mają poważniejszy wpływ na postępowanie wieczysto-księgowe.

Z mocy art. 15 ustawy księgi wieczyste dla nieruchomości, które w całości przeszły na własność Państwa, ulegają zamknięciu (ust. 1). Zamknięcie ksiąg istniejących dotychczas jest następstwem całkowitej zmiany faktycznej (opisu nieruchomości) i prawnej (własności) oraz zniesienia obciążeń (art. 5 ust. 2 ustawy). Zamknięcie ksiąg wieczystych następuje także wtedy, gdy nieruchomości tylko w części przeszły na Państwo (art. 15 ust. 1 ustawy), wówczas jednak kwestia praw rzeczowych ograniczonych (wpisanych w księgach), tj. ich zniesienia, musi być załatwiona w trybie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości wydanego w porozumieniu z Ministrem Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska, przewidzianego w art. 10 ust. 4 ustawy.

Ustawa, jak widać, wychodzi z założenia, że sytuacje są wówczas takie, iż nie jest celowe dokonywanie wpisów całkowicie nowego stanu w dotychczas istniejących księgach wieczystych. Następuje więc w zasadzie oderwanie się od istniejących ksiąg wieczystych.

Należy zauważyć, że zamknięcie ksiąg następuje na wniosek właściwego organu stopnia powiatowego lub miejskiego (art. 15 ust. 1 ustawy, art. 22 ustawy, § 15 ust. 2 rozp.), zwany „wykazem nieruchomości dla zamknięcia ksiąg wieczystych”. Nie trzeba podkreślać, że z punktu widzenia przepisów wieczysto-księgowych taki „wykaz” powinien być formalnym wnioskiem odpowiadającym obowiązującym przepisom. Jednocześnie powinien być sporządzony wniosek o założenie nowych ksiąg wieczystych dla każdej działki powstałej z podziału, objętej terenami budowlanymi. Wniosek w tym względzie powinien pochodzić od „właściwego organu” (art. 15 ust. 3 ustawy). Natomiast dla nie objętych uchwałą części nieruchomości, których księgi wieczyste uległy zamknięciu, nowe księgi wieczyste zakłada się z urzędu (art. 15 ust. 2 ustawy).

Pierwsza grupa wypadków to działki na terenach budowlanych, a więc zarówno te, które z mocy prawa przeszły na Państwo, jak i te, które zostały nadane na wniosek właściciela lub których własność zachował właściciel dotychczasowy (art. 8 i art. 9 ustawy) na podstawie samej uchwały lub odpowiedniej decyzji właściwego organu. Z tego też względu ustawa stwierdza, że wniosek o założenie nowych ksiąg wieczystych może złożyć „również” właściwy organ, zakładając, iż z takim wnioskiem może równie dobrze wystąpić osoba zainteresowana w rozumieniu prawa o księgach wieczystych (art. 32 tego prawa).

Druga zaś grupa wypadków to „części nieruchomości” nie objęte uchwałą. Dla takich przedmiotów, które nie stanowią działek budowlanych w rozumieniu ustawy, zakłada się księgi wieczyste z urzędu, i to dla całych takich nieruchomości, albowiem poza wydzielaniem z nich części objętych terenami budowlanymi sytuacja prawna (prócz opisu nieruchomości) w księgach nie ulegnie zmianie co do reszty nieruchomości. Uporządkowanie jednak stanu faktycznego i prawnego tej reszty wymaga założenia nowej księgi wieczystej.

Rozróżnienie tych dwóch przedstawionych sytuacji nie sprowadza się jedynie do kwestii, kto jest legitymowany do złożenia wniosku w biurze notarialnych, lecz ma ono także inne jeszcze, następujące konsekwencje:

- 1) Z mocy prawa część działek z terenów budowlanych przejdzie na własność Państwa, a ich reszta, na podstawie wydanej decyzji, pozostanie przy dotychczasowych właścicielach (współwłaścicielach)

lub zostanie na ich wniosek nadana innym osobom. Stan prawny działek ulegnie zatem zmianie, podlegającej wpisaniu w dziale II ksiąg wieczystych. Równocześnie ulegnie zmianie opis nieruchomości stanowiących już odrębne działki. Podstawą wpisów w tych nowych księgach co do opisu nieruchomości będzie „opis w celu założenia ksiąg”, a więc rejestr gruntów (rejestr pomiarowy starego i nowego stanu z uwzględnieniem synchronizacji obu stanów) i mapa (§ 6 rozporządzenia o urządzeniu i prowadzeniu ksiąg wieczystych z dnia 26.XI.1946 r.²⁹).

Jeśli zaś chodzi o wpis prawa własności działek, które przeszły na Państwo, to niewątpliwie dokumentem stwierdzającym tę okoliczność będzie uchwała prezydium rady narodowej o wyznaczeniu terenów budowlanych, gdyż inny dokument nie może tu wchodzić w grę, a przy założeniu księgi wieczystej muszą nastąpić wpisy także co do osoby właściciela, a więc w dziale II ksiąg wieczystych. Co się tyczy działek leżących w obrębie terenów budowlanych, które zachowali dotychczasowi właściciele lub które zostaną nadane na ich wniosek innym osobom przy istnieniu warunków ustawowych, to dokumentem zdającym do wpisu własności może być wyłącznie prawomocna decyzja właściwego organu, która będzie stwierdzać te okoliczności.

W związku z poruszoną problematyką wyłania się tu kilka problemów cywilnoprawnych i praktycznych na tle ustawowego unormowania. Wydaje się, że wystąpienie z wnioskami o założenie ksiąg wieczystych dla nowych nieruchomości z terenów budowlanych, jeśli chodzi o działki Państwa — przy założeniu, że nie wszystkie działki przejdą na Państwo po dwóch miesiącach od wejścia w życie uchwały — byłoby możliwe w powyższym terminie, jeżeli jednak do tego czasu nie zostaną załatwione wnioski w sprawie zachowania lub nadania działek, to nie będzie można założyć ksiąg dla działek objętych tym odrębnym postępowaniem przed właściwym organem, gdyż nie wszystkie takie sprawy mogą być załatwione do tego czasu. Dlatego też gdyby te sprawy miały być załatwione (na wniosek właściwego organu lub osoby zainteresowanej), to jednak nie wszystkie działki z terenów budowlanych mogłyby mieć założone jednocześnie nowe księgi wieczyste.

Dalsza sprawa — to charakter „nabycia” przy zachowaniu własności działki lub jej nadaniu w trybie decyzji. Chodzi mianowicie o to, czy nabycie takie następuje z majątku dorobkowego czy też odrębnego, jeżeli taki „nabywca” pozostaje w związku małżeńskim.

Wydaje się stosunkowo bardziej prosta sprawa przy zachowaniu własności, w jakim bowiem majątku pozostawała dotychczas cała nieruchomość, w takim też pozostanie i nowa nieruchomość powstała z podziału (działka budowlana). Przypuszczalnie decyzja nie zmieni charakteru majątku (odrębny lub dorobkowy), jeżeli ma stwierdzać „zachowanie własności przez dotychczasowego właściciela”. Zmieni się zatem tylko przedmiot, podmiot natomiast pozostanie bez zmian.

²⁹ Dz. U. Nr 66, poz. 366 (z późniejszymi zmianami).

Jeśli chodzi o „nadanie własności”, to następuje ono na wniosek dotychczasowego właściciela na rzecz jego krewnych wymienionych w ustawie. Widać tam wyraźne ograniczenie podmiotowe co do najbliższych krewnych (art. 9 ust. 1 ustawy). Dlatego też wolę dotychczasowego właściciela, wyrażoną w jego wniosku o nadanie działki, należy traktować — wobec nieodpłatnego nadania (art. 8 ust. 6 ustawy) — jako pewnego rodzaju darowiznę nieformalną, uznawaną jednak przez ustawę i powodującą nadanie na mocy wydanej decyzji tylko na rzecz wskazanej osoby jako jej majątek odrębny. Ustawa nie wymienia tu — jako uprawnionych do nadania — małżonków osób wymienionych w art. 9 ust. 1, wobec czego rozszerzenie tego kręgu podmiotów byłoby sprzeczne z ustawą.

Dalszym argumentem za takim rozwiązaniem przy nadaniu własności działki może być podobieństwo tego rodzaju sytuacji do formalnej darowizny przedmiotu położonego w mieście. Mianowicie przy formalnej darowiznie na rzecz osoby uprawnionej do dziedziczenia po zbywcy zgodnie z ustawą o gospodarce terenami w miastach i osiedlach z dnia 14 lipca 1961 r.³⁰ nastąpiłoby także bezwarunkowe nabycie własności nieruchomości. Istnieje tu pewna analogia powodująca, że umowę formalną darowizny może zastąpić decyzja właściwego organu w sprawie nadania opierająca się na wniosku dotychczasowego właściciela konkretyzującym osobę, której działka ma być nadana na własność. Przeciwnie dotychczasowy właściciel działki tej nie utracił, może on więc w trybie określonym ustawą działką tą dysponować. Istotna jest tu jeszcze inna okoliczność, a mianowicie: w razie nadania takiej działki dotychczasowy właściciel nie otrzyma za nią odszkodowania, skoro nie przeszła ona na rzecz Państwa (art. 5 ust. 2 ustawy), dokonuje on przeto na rzecz swojego krewnego nieodpłatnego przysporzenia majątkowego kosztem swojego majątku. Ekwiwalentem tego przysporzenia majątkowego dla wskazanej osoby jest własność nadanej jej z mocy decyzji działki.

Uważałbym zatem, że wpis prawa własności nadanej działki na podstawie prawomocnej decyzji właściwego organu powinien nastąpić na rzecz osoby wskazanej w decyzji.

2) O ile przy zachowaniu własności lub nadaniu podstawą wpisu nowego stanu w zakładanych nowych księgach będzie decyzja, o tyle stan prawny nieruchomości, których tylko części weszły w skład terenów budowlanych, reszta zaś pozostała poza tak wyznaczonymi terenami budowlanymi, nie ulega zmianie. Z powyższych względów przy zakładaniu ksiąg wieczystych dla takich nieruchomości (z) urzędu dokumenty geodezyjne, stanowiące podstawę zmian w opisie nieruchomości, muszą obejmować także te nieruchomości i będą one podstawą wpisu zmian, wpis zaś własności w dziale II księgi wieczystej nastąpi po przepisaniu tytułu własności z zamykanych ksiąg wieczystych.

3) Dalsza różnica polega na wpisach praw rzeczowych ograniczonych do nowo zakładanych ksiąg wieczystych. Tylko więc działki

³⁰ Art. 32 tej ustawy (Dz. U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159).

nabyte przez Państwo wolne będą od takich obciążeń, natomiast co do pozostałych działek lub nieruchomości (nadanych na własność lub których własność zachowali dotychczasowi właściciele, a także części dawnych nieruchomości leżące poza terenami budowlanymi) brak będzie podstaw do pomijania przy wpisach aktualnych obciążeń. A zatem i tu obciążenia powinny być przepisane z zamykanych ksiąg wieczystych.

Ustawa posługuje się pojęciem „zakłada się księgi”. Na tle przepisów wieczysto-księgowych rozróżnia się dwa odrębne pojęcia wiążące się z różnymi trybami postępowania regulowanymi innymi przepisami.

Mianowicie urządzenie księgi wieczystej następuje wtedy, gdy dla nieruchomości istniała (i dalej istnieje) księga wieczysta, zachodzi jednak potrzeba przeniesienia całej nieruchomości lub jej części do nowej księgi wieczystej. Takie sytuacje normują przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 listopada 1946 r.³¹, które w § 27 regulują wypadki zamknięcia ksiąg wieczystych, i właśnie te przepisy powinny być stosowane wtedy, gdy nieruchomości objęte terenami budowlanymi (także te, których części weszły w skład tych terenów) miały księgi wieczyste. Ale wówczas nowe księgi wieczyste zostają „urządzone”, a nie „założone”. Przy takim urządzeniu ksiąg istnieją podstawy, żeby stan prawny nie uregulowany decyzjami (lub uchwałą) przepisać z ksiąg zamykanych. To samo odnosi się do praw rzeczowych ograniczonych. Natomiast „założenie” ksiąg może mieć miejsce tylko w stosunku do takich nieruchomości, które nie miały ksiąg albo których księgi uległy zniszczeniu lub zaginęły w rozumieniu przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 maja 1947 r.³² W sytuacjach regulowanych tymi ostatnimi przepisami nie wchodzi w grę zamknięcie ksiąg wieczystych, gdyż te wcale nie istnieją, natomiast nawet na tle niezbyt ścisłego ujęcia tej kwestii w ustawie nie można wykluczyć możliwości zakładania ksiąg wieczystych w celu zarejestrowania nowych stanów, stosując tu zarazem przepisy o zakładaniu takich ksiąg, jeżeli tylko powstaną warunki do takiego „zakładania”, ale — oczywiście — w rozumieniu przepisów wieczysto-księgowych. Może to także wchodzić w grę wtedy, gdy dotychczas istniał tylko zbiór złożonych dokumentów lub nie było księgi wieczystej. Dla nieruchomości Państwa założenie ksiąg wieczystych nastąpi wówczas bez obwieszczeń, w innych zaś wypadkach — po dokonaniu obwieszczeń.

Na tle aktualnego stanu przepisów wieczysto-księgowych „zakładanie” nowych ksiąg wieczystych obejmuje niewątpliwie obie te różne sytuacje, o których była wyżej mowa. Być może ujęcie to w przyszłości zostanie dostosowane do zapowiadanej już od dawna zmiany przepisów wieczysto-księgowych.

W razie zamknięcia ksiąg w trybie powołanego już przepisu § 27 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 listopada 1946 r.³³ zajdzie potrzeba wpisania w zamkniętych księgach numerów ksiąg, do których przeszła cała nieruchomość podzielona na odrębne działki (nieruchomości) w wyniku wyznaczenia terenów budowlanych, jak również reszta nieruchomości, z której tylko część objęto tymi terenami. Zaznaczono już wy-

³¹ Dz. U. Nr 66, poz. 366 (z późn. zmianami).

³² Dz. U. Nr 45, poz. 235 (z późn. zmianami).

³³ Dz. U. Nr 66, poz. 366 (z późn. zmianami).

zej, że przy „zakładaniu” nowych ksiąg wieczystych muszą istnieć kompletne dokumenty, które uzasadniają dokonanie wpisów w obu działach nowych ksiąg wieczystych (ewentualnie także w innych działach). Może tu wyniknąć trudność wtedy, gdy Państwo stanie się już właścicielem niektórych działek z mocy prawa po wejściu w życie uchwały, a nie zostaną jeszcze załatwione kwestie zachowania własności lub nadania innych działek. Ze względu na to, że całe nieruchomości muszą być przeniesione do nowych ksiąg w razie zamykania ksiąg dotychczasowych, owo przeniesienie do nowych ksiąg może nastąpić dopiero wówczas, gdy będą istniały warunki, które będą uzasadniać dokonanie wpisów we wszystkich nowych księgach. Uchwała więc powinna określać taki termin wejścia w życie, żeby załatwienie wszystkich wniosków o zachowanie własności lub nadanie było możliwe. Wynika z tego, że uregulowanie ustawowe nie może być uznane za doskonałe, a poza tym niewątpliwie właściwy organ nie będzie miał łatwego zadania przy podejmowaniu decyzji o oddaniu w wieczyste użytkowanie działek państwowych ze względu na ustalone w ustawie sztywne terminy do dokonania następnych czynności już po przejściu własności działek na Państwo. Niewątpliwie także właściwy organ będzie korzystał z uprawnienia do złożenia wniosku o założenie nowych ksiąg na całe tereny budowlane, chociaż koszty ich założenia będą obciążać także innych uprawnionych.

W tym układzie bardziej prostą rzeczą byłoby przyjęcie w ustawie innego rozwiązania, polegającego mianowicie na przejściu własności wszystkich działek na Państwo (w obrębie terenów budowlanych), a dopiero później byłyby one rozdysponowane w trybie dalszych przepisów ustawy. Jednakże brzmienie art. 5 ust. 2 ustawy nie pozwala na przyjęcie takiego rozwiązania.

b) Tereny budowlane wiejskie

To, co utrudnia określenie momentu przejścia własności terenów budowlanych w miastach na Państwo, o czym dotychczas była mowa, zostało poprawniej ustalone w stosunku do terenów wiejskich. Moment (również podstawa) przejścia własności na Państwo jest tu wyraźnie ustalony. Można by co prawda mieć pewne uwagi co do tej kwestii także na tle ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r.³⁴ i wydanego do niej rozporządzenia wykonawczego Rady Ministrów z dnia 31 stycznia 1970 r.³⁵ porównanie jednak tych dwóch aktów prawnych pozwala ustalić zupełnie jasne zasady postępowania. Mianowicie z jednej strony uchwała zatwierdza projekt ustalenia terenów budowlanych wiejskich, a z drugiej strony tereny te mają być przejmowane stopniowo w rozmiarze odpowiadającym przewidywanemu zapotrzebowaniu na okresy najbliższych 3—5 lat (§ 1 rozp. Rady Min.), a ponadto mają być przejmowane tylko tereny wyznaczone do przejęcia na mocy uchwały (§ 5 ust. 1 rozp. Rady Min.).

Z powyższego wynika zatem pewne zwężenie zakresów między uchwałą obejmującą tereny budowlane przejmowane przez Państwo a uchwałą zatwierdzającą projekt ustalenia terenów budowlanych, gdyż tylko część terenów budowlanych przejdzie na Państwo w stanie wolnym od obciążeń z wyjątkiem utrzymanych w mocy (art. 8 ust. 3 ustawy).

³⁴ Dz. U. z 1969 r. Nr 27, poz. 216.

³⁵ Dz. U. Nr 3, poz. 16.

Na możliwość utrzymania w mocy służebności wskazuje przepis art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy, który daje właściwemu organowi prawo do orzekania w tym względzie (jak również art. 8 ust. 3 ustawy, chociaż ten ostatni przepis dotyczy służebności wpisanych w księgach wieczystych lub ujawnionych w zbiorach dokumentów).

Porównanie ustawy (art. 3 ust. 1) z rozporządzeniem (§ 4 ust. 1 i 3) prowadzi do jeszcze innego wniosku, a mianowicie stanowi potwierdzenie odrębności obu rodzajów uchwał gminnej rady narodowej, to jest uchwały wyznaczającej tereny budowlane oraz uchwały ustalającej przejmowane działki, przygotowywane zresztą (tj. obie uchwały) przez dwa różne organy prezydium. Pierwsza jest przesłanką drugiej, ale zasadniczy skutek związany z przejściem terenów na Państwo wiąże się dopiero z ogłoszeniem drugiej (art. 8 ust. 3 ustawy), natomiast nie jest on związany z zatwierdzeniem projektu wyznaczenia takich terenów (art. 4 ust. 6 ustawy); ta pierwsza uchwała podlega ogłoszeniu w sposób przyjęty w danej miejscowości, a więc nie może ona być brana pod uwagę jako akt prawny przesądzający przejście własności na Państwo.

Tereny budownictwa wiejskiego, które zostały przejęte z mocy prawa przez Państwo, podzielone po przejściu na działki i uwidocznione w dokumentach geodezyjnych, są następnie przedmiotem postępowania wieczysto-księgowego. Ustawa stwierdza, że dla każdej działki budowlanej utworzonej w wyniku podziału zakłada się — na wniosek organu do spraw rolnictwa prezydium powiatowej rady narodowej — księgę wieczystą (art. 11 ust. 2 ustawy). Podstawą wpisu własności Państwa w księdze wieczystej lub w zbiorze dokumentów oraz określenia długów lub obciążeń, które wygasły, jest uchwała prezydium o ustaleniu terenów budowlanych przejmowanych przez Państwo (art. 8 ust. 4 ustawy). Jeśli zaś chodzi o obciążenia, to wyjątkowo decyzja właściwego organu może określać służebności gruntowe, które zostały utrzymane (art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy), i wówczas podstawą do przepisania tychże służebności z zamykanej księgi wieczystej będzie ta właśnie decyzja przy jednoczesnym powołaniu dawnej podstawy wpisu służebności z zamykanej księgi wieczystej (art. 10 ust. 4 ustawy *a contrario*).

Co się tyczy innych kwestii, to można by tu powtórzyć uwagi zamieszczone przy omawianiu postępowania wieczysto-księgowego w związku z wprowadzaniem wyników postępowania administracyjnego przy wyznaczaniu terenów budowlanych w miastach, gdyż poczynione tam spostrzeżenia mogą się odnosić także odpowiednio do sytuacji powstałych na terenach wiejskich (z zachowaniem jednakże istotnych odmienności).

Ogólnie rzecz biorąc, wydaje się, że rozwiązania przyjęte w przepisach dotyczących terenów budowlanych wiejskich są bardziej praktyczne niż ich odpowiedniki obowiązujące na terenach miast.