

Stefan Mizera

Nowelizacja prawa wywłaszczeniowego

Palestra 18/2(194), 60-71

1974

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

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Nowelizacja prawa wywłaszczeniowego

Ostatnia nowelizacja prawa wywłaszczeniowego przyniosła szereg doniosłych zmian. Zmiany te dotyczą w szczególności spraw kompetencyjnych oraz problemu wysokości i terminu wypłaty odszkodowań pieniężnych za wywłaszczone nieruchomości. Nowy stan prawny w dziedzinie wywłaszczeń oraz charakter prawny i skutki tych zmian Autor przedstawia i analizuje w poniższym opracowaniu.

I. UWAGI WSTĘPNE

1. Dwie przede wszystkim kwestie były w ubiegłych latach przedmiotem krytycznych rozważań (a także licznych skarg obywateli do centralnych władz państwowych) przy ocenie naszego prawa wywłaszczeniowego, jego kształtu prawnego i praktyki stosowania jego przepisów¹, a mianowicie:

- 1) niedociągnięcia i wadliwości procedury wywłaszczeniowej, nie zapewniającej dostatecznej ochrony prawnej osób, których mienie nieruchome podlegało wywłaszczeniu, i
- 2) rażąco niskie ustalenie poziomu stawek odszkodowań za wywłaszczone mienie oraz restryktywny sposób wypłaty tych odszkodowań.

Obowiązującą od kilkunastu lat ustawę z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości² zmieniano już dwukrotnie, przy czym jej nowelizacja w drodze ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r.³ wprowadziła do jej tekstu daleko idące modyfikacje. Narastało jednak coraz silniej przekonanie, że niektóre założenia ustawy nie odpowiadają już nowym warunkom społeczno-gospodarczym i że stoją one w wyraźnej kolizji ze społecznym odczuciem słuszności.

Dodatkowym czynnikiem powodującym podjęcie kolejnej nowelizacji prawa wywłaszczeniowego stały się przeprowadzone w latach 1971—1973 zmiany w zakresie kompetencji naczelných organów administracji państwowej oraz reforma ustrojowa terenowych organów administracji państwowej. Należy bowiem przypomnieć, że sprawy wywłaszczania nieruchomości, należące na podstawie ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasa-

¹ Por. Tomasz Opas: Uwagi o niektórych zagadnieniach prawa wywłaszczeniowego, FiP 1971, nr 2.

² Dz. U. Nr 17, poz. 70; tekst jednolity: Dz. U. z 1961 r. Nr 18, poz. 94. Ustawa ta (tekst jednolity) oznaczona będzie dalej w artykule jako „ustawa wywłaszczeniowa”.

³ Dz. U. Nr 5, poz. 32.

dach i trybie wywłaszczania nieruchomości do właściwości Ministra Spraw Wewnętrznych oraz organów do spraw wewnętrznych prezydiów wojewódzkich rad narodowych (rad narodowych miast wyłączonych z województw), przeszły na podstawie ustawy z dnia 29 marca 1972 r.⁴ do nowo utworzonego urzędu Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska i odpowiednio do właściwych do spraw gospodarki terenowej i ochrony środowiska organów prezydiów wojewódzkich rad narodowych (rad narodowych miast wyłączonych z województw). W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 czerwca 1972 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska⁵ określono zakres kompetencji tego naczelnego organu administracji państwowej w dziedzinie wywłaszczania nieruchomości w dwóch sferach działalności: a) opracowania przepisów wykonawczych do ustawy i wytycznych oraz b) orzekania w sprawach wywłaszczeniowych (tę ostatnią funkcję wyłączono ostatnio — jak o tym niżej — z właściwości Ministra).

2. Z kolei w ramach reformy najniższego ogniwa państwowej administracji terenowej, dokonanej na podstawie ustawy z dnia 29 listopada 1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych⁶, przekazano — z mocą od 1 stycznia 1973 r. — do właściwości naczelników gmin szereg uprawnień, wśród których znalazły się także sprawy z zakresu wywłaszczania nieruchomości. Stosownie do § 1 pkt 22 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 listopada 1972 r. w sprawie przekazania niektórych spraw do właściwości naczelników gmin oraz prezydiów rad narodowych miast nie stanowiących powiatów i ich organów⁷, przeszło do zakresu działania naczelników gmin i wspomnianych prezydiów rad narodowych (zniesionych dopiero 9 grudnia 1973 r.) wydawanie decyzji administracyjnych (a więc orzekanie) w następujących sprawach uregulowanych przez ustawę wywłaszczeniową z 1958 r.:

- a) wydawanie zezwoleń w sprawach określonych w art. 35 tej ustawy w zasięgu gmin (i miasta nie stanowiącego powiatu),
- b) wydawanie zezwoleń na poszukiwanie i wydobywanie na nieruchomości materiałów niezbędnych do budowy i konserwacji dróg lądowych, wodnych i komunikacyjnych oraz na cele obrony Państwa (art. 37 ust. 1 ustawy),
- c) orzekanie o odszkodowaniu za straty wynikłe z działań (uprawnionych podmiotów) przewidzianych w art. 35 i 37 (art. 36 ust. 1 i art. 37 ust. 2 ustawy),
- d) orzekanie o odszkodowaniu za straty wyrządzone tymczasowym zajęciem nieruchomości w wypadku siły wyższej lub nagłej potrzeby (art. 40 ust. 20 i art. 44 ustawy).

Orzekanie w wymienionych wyżej grupach spraw nie wiąże się z całkowitym odjęciem własności nieruchomości, a tylko z ograniczeniem tego prawa na czas nie określony lub określony (np. skutek realizacji pod-

4 Dz. U. Nr 11, poz. 77.

5 Dz. U. Nr 28, poz. 200, zm.: Dz. U. z 1973 r. Nr 51, poz. 287.

6 Dz. U. Nr 49, poz. 312.

7 Dz. U. Nr 49, poz. 317.

ziemnych inwestycji liniowych i ciągów drenażowych oraz związanych z nimi nadziemnych urządzeń technicznych, poszukiwania i wydobywania żwiru, piasku i kamieni, czasowego zajęcia nieruchomości).

3. Na posiedzeniu w dniu 22 listopada 1973 r. Sejm uchwalił dwie ustawy ściśle związane z problematyką wywłaszczeniową nieruchomości, a mianowicie:

- 1) ustawę o zmianie ustawy o radach narodowych⁸ i
- 2) ustawę o zmianie ustawy o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości⁹.

Tym właśnie aktom ustawodawczym i wynikającym z nich nowym regulacjom w dziedzinie prawa wywłaszczeniowego poświęcone są dalsze rozważania. Nie zachodzi przy tym potrzeba omawiania gospodarczych i społecznych racji instytucji wywłaszczania nieruchomości w systemie gospodarki planowej, gdyż dopuszczalność, a nawet konieczność stosowania przez Państwo narzędzia wywłaszczenia nieruchomości na cele określone w art. 3 ustawy wywłaszczeniowej jest w zasadzie powszechnie uznawana. Tym narzędziem mającym na celu pozyskiwanie terenów na cele publiczne posługują się zresztą również organy administracji państwowej w innych krajach socjalistycznych oraz w wielu krajach kapitalistycznych.

II. ZMIANY KOMPETENCYJNE I PROCEDURALNE W DZIEDZINIE WYWŁASZCZEŃ NIERUCHOMOŚCI

1. Jedną z istotnych modyfikacji w nowym stanie prawnym wynikającym z dokonanej ostatnio nowelizacji, dotyczącym struktury organów administracyjnych i trybu postępowania w dziedzinie wywłaszczeń, jest **decentralizacja orzecznictwa**.

Z dniem wejścia w życie ustawy (poz. 282) wydawanie decyzji w I instancji o wywłaszczeniu nieruchomości i odszkodowaniu przeszło do kompetencji naczelnika powiatu (miasta), na którego terenie działania położona jest nieruchomość mająca podlegać wywłaszczeniu. Stosownie do art. 14 ust. 2 ustawy wywłaszczeniowej, jeżeli przedmiotem wywłaszczenia jest nieruchomość położona na obszarze dwóch lub więcej powiatów (albo powiatu i miasta wyłączonego z powiatu), wydanie decyzji należy wówczas do naczelnika tego powiatu (miasta), na którego obszarze znajdować się będzie większa część nieruchomości objętej wnioskiem o wywłaszczenie. Wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego następuje na wniosek ubiegającego się o wywłaszczenie (art. 2 ust. 2 ustawy), zgłoszony naczelnikowi powiatu (naczelnikowi miasta lub prezydentowi miasta wyłączonego z powiatu, jeśli liczy ono powyżej 100 tys. mieszkańców, bądź naczelnikowi dzielnicy w miastach podzielonych na dzielnice).

W m. st. Warszawie unormowano nieco odmiennie ten problem natury kompetencyjno-organizacyjnej. Mianowicie Prezydent m. st. Warsza-

⁸ Dz. U. Nr 47, poz. 276.

⁹ Dz. U. Nr 48, poz. 282.

wy, ustalając w drodze zarządzenia nr 2 z dnia 9 grudnia 1973 r. wykaz wydziałów Urzędu m. st. Warszawy oraz urzędów dzielnicowych w Warszawie, wyraził zgodę na utworzenie z dniem 16 grudnia 1973 r. przez naczelnika Dzielnicę Warszawa-Wola Wydziału Terenów, wspólnego dla wszystkich siedmiu urzędów dzielnicowych w Warszawie, i określił (w zał. nr 3 do zarządzenia) wytyczne dotyczące zakresu działania tego Wydziału. Prezydent m. st. Warszawy w porozumieniu z naczelnikami dzielnic w Warszawie upoważnił jednocześnie naczelnika Dzielnicę Warszawa-Wola do powierzenia pracownikom Wydziału Terenów prowadzenie spraw wywłaszczeniowych na całym obszarze Warszawy oraz orzekania o odszkodowaniu za straty wynikłe z ograniczenia prawa własności i czasowego zajęcia nieruchomości, w tym również wydawania stosownych decyzji administracyjnych. Takie rozwiązanie organizacyjno-kompetencyjne jest możliwe do zastosowania we wszystkich miastach podzielonych na dzielnice z tym uzupełnieniem, że w Warszawie do zakresu działania wspomnianego Wydziału Terenów weszło dodatkowo prowadzenie postępowania w sprawach o ustalenie odszkodowania za tereny objęte działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy¹⁰ (art. 53 i 54 ustawy wywłaszczeniowej).

Dla spraw związanych ze stosowaniem w całym kraju przepisów o szczególnym trybie wywłaszczenia (art. 35—38 ustawy wywłaszczeniowej) pozostały w mocy uregulowania^{10a}, o których wspomniano wyżej, dotyczące kompetencji naczelników gmin, a na obszarze miast — prezydentów lub naczelników miast (dzielnic), jako właściwych terenowych organów administracji państwowej I instancji.

2. Postępowanie wywłaszczeniowe jest — jak wiadomo — postępowaniem administracyjnym, a więc mają do niego zastosowanie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego z 1960 r., a m. in. przepisy o przysługujących stronom uprawnieniach do wnoszenia środków odwoławczych od decyzji i postanowień wydanych przez organy I instancji (art. 110 i nast. k.p.a.). Właściwym do rozpatrzenia odwołania w sprawie wywłaszczenia nieruchomości i określenia odszkodowania była do dnia 28 listopada 1973 r. — jako szczególny organ — Komisja Odwoławcza do Spraw Wywłaszczenia, działająca od kwietnia 1972 r. przy Ministrze Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska (pierwotnie przy Ministrze Spraw Wewnętrznych — art. 28 i art. 29 ustawy). Wobec dokonanej na podstawie ustawy z dnia 22 listopada 1973 r. (poz. 282) decentralizacji orzecznictwa w sprawach wywłaszczeniowych organem odwoławczym stał się wojewoda bądź prezydent miasta wyłączanego z województwa. Stosownie do art. 62 ust. 2 ustawy o radach narodowych (według tekstu jednolitego z dnia 23 listopada 1973 r.)¹¹ decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji państwowej wydawane przez wojewodę oraz przez prezydenta miasta wyłączanego z województwa są o s t a t e c z n e. Bieg zatem spraw wywłaszczeniowych w zwykłym toku in-

¹⁰ Dz. U. Nr 50, poz. 270.

^{10a} Patrz: przypis 7.

¹¹ Dz. U. Nr 47, poz. 277.

stancji kończy się na szczeblu wojewódzkim, wyjąwszy sprawy unormowane przepisami art. 35—37, które w trybie odwoławczym znajdują w zasadzie swój kres już na szczeblu powiatu.

Może się nasuwać pytanie, czy w żadnym wypadku sprawa wywłaszczeniowa (i o odszkodowanie z tytułu wywłaszczenia) nie może być w nowym układzie kompetencyjnym skierowana do Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska. Odpowiedzi na to pytanie udziela przepis art. 86 pkt 3 ustawy o radach narodowych (w ostatnim tekście jednolitym — poz. 277), według którego ministrowie uchylają lub zmieniają na zasadach określonych odrębnymi przepisami decyzje (ostateczne) terenowych organów administracji państwowej w sprawach indywidualnych. Tymi „odrębnymi przepisami” są niewątpliwie przepisy art. 137—139, 141 i 145 kodeksu postępowania administracyjnego. Właśnie w tym trybie nadzoru mogą być m.in. uchylane decyzje administracyjne w sprawach wywłaszczeniowych wydane „bez jakiejkolwiek podstawy prawnej” lub zawierające „wadę powodującą nieważność decyzji z mocy wyraźnego przepisu prawa”.¹²

3. Według art. 22 ustawy wywłaszczeniowej decyzja (tym terminem zastąpiono w noweli z dnia 22 listopada 1973 r. użyte uprzednio w ustawie pojęcie „orzeczenie”) o wywłaszczeniu powinna zawierać:

- a) ustalenie przedmiotu wywłaszczenia oraz ustalenie, jakie prawa rzeczowe obciążające wywłaszczoną nieruchomość zostają utrzymane,
- b) wskazanie, na czyj wniosek następuje wywłaszczenie (wnioskodawca wywłaszczenia jest podmiotem wypłacającym odszkodowanie),
- c) ustalenie odszkodowania i terminu jego wypłaty (z reguły ma miejsce zasada jednoczesności orzekania o wywłaszczeniu i o odszkodowaniu, ale art. 22 ust. 2 ustawy dopuszcza możliwość odroczenia ustalenia odszkodowania na czas do 3 miesięcy),
- d) wymienienie osób (imię, nazwisko, adres) uprawnionych do otrzymania odszkodowania,
- e) szczegółowe uzasadnienie faktyczne i prawne wydanej decyzji,
- f) pouczenie o środkach prawnych.

Na tle wspomnianego przepisu o treści decyzji wywłaszczeniowej wyłonił się występujący nieraz w praktyce problem określenia właściwego forum do rozstrzygania sporów między uczestnikami postępowania wywłaszczeniowego, uprawnionymi do odszkodowania z tytułu wywłaszczenia nieruchomości. Sąd Najwyższy, rozpatrując rewizję nadzwyczajną Prokuratora Generalnego PRL od wyroku Sądu Powiatowego we Włocławku, wyrokiem z dnia 14 lipca 1972 r.¹³ oddalił rewizję orzekając, że „wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego do nieruchomości będącej przedmiotem współwłasności nie stanowi przeszkody do żądania przez współwłaściciela w procesie przeciwko innemu współwłaścicielowi ustalenia praw przysługujących powodowi z tytułu dokonanych przez niego nakładów na faktycznie wydzielonej ze wspólnej nieruchomości i użytko-

¹² Por. E. Iserzon, J. Starościak: Kodeks postępowania administracyjnego — Komentarz, teksty, wzory i formularze, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1970.

¹³ Orzecz. SN III CRN 607/71, OSPiKA 1973, z. 7—8, poz. 154 z glosą S. Czuby.

wanej przez niego działce gruntu." Spór bowiem — jak wynika ze wspomnianego orzeczenia Sądu Najwyższego — między współwłaścicielami nieruchomości co do zakresu ich uprawnień, wynikających z łączącego ich stosunku współwłasności, jest sporem dotyczącym stosunków z zakresu prawa cywilnego, podlegającym rozpoznaniu w drodze sądowej. Ani treść art. 22, ani też treść jakichkolwiek innych przepisów ustawy wywłaszczeniowej nie poddała organowi orzekającemu o wywłaszczeniu — czytamy w uzasadnieniu wyroku SN — rozstrzygania cywilnoprawnych sporów między osobami uprawnionymi do odszkodowania. Dotyczy to zresztą — trzeba dodać — nie tylko współwłaścicieli, ale także np. osób-uczestników postępowania spadkowego. Jeżeli między kilku osobami powstaje spór co do tego, która z nich jest właścicielem nieruchomości uprawnionym do otrzymania odszkodowania, to organ administracyjny nie jest właściwy do rozstrzygania takiego sporu, gdyż żaden przepis szczególny nie przekazał takiego sporu do właściwości innego organu niż sąd powszechny. W wypadku więc gdy przed sądem toczy się sprawa o własność nieruchomości, postępowanie administracyjne o odszkodowanie powinno ulec zawieszeniu stosownie do dyspozycji art. 90 ust. 1 pkt 4 k.p.a. Nie inaczej rzecz się będzie przedstawiać wtedy, gdy np. między uczestnikami postępowania toczy się spór o to, w jakich ułamkach są oni współwłaścicielami nieruchomości objętej postępowaniem wywłaszczeniowym. Dlatego też jakkolwiek w myśl art. 46—48 k.c. budynki, jak również drzewa i rośliny są częściami składowymi nieruchomości, to jednak nie oznacza to, że nakłady budynkowe i roślinne, dokonane przez jednego współwłaściciela jego kosztem i staraniem, przypadają bez zastrzeżeń pozostałym współwłaścicielom w częściach odpowiadających ich udziałowi we współwłasności. Dopuszczalność sporu sądowego między współwłaścicielami w sprawie dokonanych nakładów na rzecz wspólną nie została wyłączona ani w art. 618 k.p.c., ani w żadnym innym przepisie prawa cywilnego materialnego lub procesowego. Tym samym rozstrzyganie o stanie prawnym części składowych nieruchomości po wszczęciu postępowania wywłaszczeniowego nie należy do organów administracyjnych. Może się nawet i tak zdarzyć, że już po wydaniu decyzji o odszkodowaniu i ustaleniu osób uprawnionych do ustalonego odszkodowania powstanie spór w sprawie zakresu uprawnień do ustalonego odszkodowania. Rozstrzygnięcie takiego sporu również nie należy do organu administracyjnego, wobec czego w razie wniesienia przez stronę wniosku o dokonanie zmiany „klucza podziału” odszkodowania organ ten odeśle ją na drogę sądową, a ustalone odszkodowanie złoży do depozytu sądowego.

Trzeba na marginesie zauważyć, że glosator omawianego orzeczenia SN, uznając wyrażone w tezach i w uzasadnieniu tego wyroku poglądy — generalnie biorąc — za słuszne, wyraził zarazem zapatrywanie, że w wypadku gdy współwłaścicielem wywłaszczanej nieruchomości jest Skarb Państwa (jak właśnie w rozpatrywanej sprawie), wówczas prawa wywłaszczanych osób fizycznych (w stosunku do części nieruchomości należącej do Państwa postępowanie wywłaszczeniowe nie mogło oczywiście mieć miejsca) z tytułu nakładów na wspólną rzecz nie mogą być w stosunku do Państwa uwzględniane przy ustalaniu odszkodowania za wywłaszczenie, lecz powinny być dochodzone w postępowaniu cywilnym.

4. W zakresie wykonania orzeczonego wywłaszczenia nowela z 1973 r. do ustawy wywłaszczeniowej unormowała w sposób bardziej jednoznaczny końcową fazę postępowania wywłaszczeniowego. Wykonanie wywłaszczenia nieruchomości polega na jej objęciu w posiadanie przez wnioskodawcę i na możliwości ujawnienia prawa własności Państwa do wywłaszczonej nieruchomości w księdze wieczystej (zbiorniku dokumentów). Przejście prawa własności nieruchomości następuje z dniem, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna. Jeżeli jako odszkodowanie za wywłączoną nieruchomość przyznano wywłączonemu nieruchomość zamienną, przejście prawa własności nieruchomości zamiennej następuje z dniem, w którym stała się ostateczna decyzja nadająca własność nieruchomości zamiennej (art. 30 ust. 2 w związku z art. 10 ustawy wywłaszczeniowej).

Ostateczna decyzja o wywłaszczeniu stanowi — w razie potrzeby — tytuł wykonawczy do zastosowania środków egzekucji administracyjnej stosownie do przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.¹⁴ Decyzja ta stanowi też podstawę do ujawnienia w księdze wieczystej praw rzeczowych objętych wywłaszczeniem, a w wypadku nadania nieruchomości zamiennej — także prawa własności tej nieruchomości. Naczelnik powiatu (miasta wyłączonego z powiatu) przesyła ostateczne decyzje o wywłaszczeniu do państwowego biura notarialnego w celu ujawnienia tych praw w księdze wieczystej.

Gdy decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, jej akcesoryjnym skutkiem prawnym jest obowiązek opróżnienia lokali przez osoby (fizyczne i prawne) zajmujące je w wywłączonym budynku; dotyczy to zarówno lokali mieszkalnych jak i użytkowych. Nadając dotychczasowemu art. 33 ustawy wywłaszczeniowej nowe brzmienie, ustawodawca ograniczył się tylko do ustalenia, że „osoby zajmujące lokale w wywłączonym budynku mogą być z niego wykwaterowane na podstawie przepisów Prawa lokalowego.” Należy zauważyć, że obowiązków i uprawnień osób podlegających przekwaterowaniu na skutek wydania ostatecznej decyzji o wywłaszczeniu nie określają wyłącznie przepisy obowiązującej aktualnie ustawy z dnia 30 stycznia 1959 r. — Prawo lokalowe¹⁵ i wydane na jej podstawie przepisy wykonawcze¹⁶. Zaznaczyć trzeba, że poza tymi przepisami unormowanie sytuacji osób podlegających przekwaterowaniu z lokali w związku z wywłaszczeniem budynków nastąpiło w uchwale nr 280 Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 1971 r. w sprawie zasad przydziału mieszkań¹⁷ i w wydanym w wykonaniu tej uchwały zarządzeniu Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 18 stycznia 1972 r. w sprawie ustalenia kategorii potrzeb mieszkaniowych oraz kolejności i trybu ich zaspokajania przy przydziale mieszkań pozostających w dyspozycji rad narodowych i zakładów pracy¹⁸. Stosownie do § 11 powołanej wyżej uchwały nr 280 Rady Ministrów osobom podlegającym przekwaterowaniu na podstawie ostatecznych decyzji administracyjnych z własnych do-

¹⁴ Dz. U. Nr 24, poz. 151.

¹⁵ Tekst jednol.: Dz. U. z 1962 r. Nr 47, poz. 227.

¹⁶ Por. § 10 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dn. 16 maja 1969 r. w sprawie trybu postępowania przy usuwaniu osób z budynków (...) (Dz. U. Nr 33, poz. 197).

¹⁷ M.P. Nr 60, poz. 397.

¹⁸ M.P. Nr 8, poz. 52.

mów, wywłaszczonych za odszkodowaniem bądź nabywanych w trybie przepisów o wywłaszczeniu nieruchomości, należy zapewnić w pierwszej kolejności możliwość uzyskania mieszkania z budownictwa spółdzielczego lub odstąpienia działki pod budowę domu jednorodzinnego i przyznania w miarę potrzeby kredytu na budowę takiego domu jednorodzinnego. Osoby (właściciele wywłaszczonych domów), które nie przystąpią do spółdzielni budownictwa mieszkaniowego lub nie podejmą budowy domu jednorodzinnego, mogą być przekwaterowane w zasadzie — jak to w tej uchwale sformułowano — tylko do „pomieszczeń zastępczych”, z tym jednak zastrzeżeniem, że ten ostatni „karny” sposób eksmisji ma zastosowanie jedynie do osób, które otrzymują odszkodowanie (cenę wykupu) za wywłaszczoną nieruchomość co najmniej w wysokości wkładu obowiązującego w spółdzielni mieszkaniowej (lokatorskiej). Co się zaś tyczy najemców lokali w wywłaszczonych budynkach, to należy wyjaśnić, że jeżeli nie przystąpią oni do spółdzielni budownictwa mieszkaniowego pomimo uzyskiwania dochodu na jedną osobę w rodzinie wyższego niż 800 zł miesięcznie netto, mogą otrzymać mieszkania zastępcze tylko z tzw. starego budownictwa, nadające się do zajęcia ze względu na stan techniczny (ale niekoniecznie równorzędne pod względem wyposażenia techniczno-instalacyjnego w porównaniu z mieszkaniami opróżnianymi oraz zgodnie z obowiązującymi normami zasiedlenia mieszkań).

III. ZMIANY W ZAKRESIE WARUNKÓW DOBROWOLNEGO ODSTĘPOWANIA NIERUCHOMOŚCI NIEZBĘDNYCH NA CELE OKREŚLONE W ART. 3 USTAWY WYWŁASZCZENIOWEJ

Stosownie do art. 6 ustawy wywłaszczeniowej ubiegający się o wywłaszczenie obowiązany jest przed wszczęciem postępowania wywłaszczeniowego wystąpić do właściciela o dobrowolne odstąpienie nieruchomości i w razie porozumienia zawrzeć z nim w formie prawem przepisanej umowę nabycia nieruchomości za cenę nie wyższą od ustalonej według zasad odszkodowania przewidzianych w tej ustawie lub umowę zamiany nieruchomości według zasad tej ustawy. Co do zawarcia umowy zamiany nieruchomości dokonywanej przez przedsiębiorstwo państwowe, obowiązywał warunek uzyskania przez nie zgody właściwego ministra, któremu przedsiębiorstwo podlegało, a w stosunku do przedsiębiorstwa podległego b. prezydium wojewódzkiej rady narodowej — zgoda tego prezydium.

Ostatnia nowela z ubiegłego roku do ustawy wywłaszczeniowej uprościła te wymagania stanowiąc, że na zawarcie umowy zamiany nieruchomości przez jakiekolwiek przedsiębiorstwo państwowe wymagana jest zgoda naczelnika powiatu (naczelnika miasta wydzielonego z powiatu, naczelnika dzielnicy), na terenie którego położona jest nieruchomość.

Dużą zachętą do dobrowolnego odstępowania nieruchomości, a tym samym unikania tego, by wszczynać postępowanie wywłaszczeniowe, a więc by unikać przymusu administracyjnego, jest nowa regulacja sposobu zapłaty ceny nabycia nieruchomości. Cena kupna płatna jest w tym wypadku jednorazowo (a nie jak poprzednio ratalnie) w ciągu trzech miesięcy od daty zawarcia umowy. Rozumieć należy, że —

w razie opóźnienia zapłaty — zbywcy nieruchomości przysługiwać będzie po upływie trzech miesięcy roszczenie o zapłatę ustawowych odsetek za zwłokę. Nie ulega zmianie cena nieruchomości nabytych przez Państwo, ustalona w umowach notarialnych zawartych przed dniem wejścia w życie (28 listopada 1973 r.), omawianej noweli, ani też wysokość odszkodowań ustalona w ostatecznych decyzjach o odszkodowaniu wydanych przed tym dniem.

Jakkolwiek w omawianej noweli do ustawy wywłaszczeniowej nie uregulowano wyraźnie sprawy dopuszczalności zwrotu nieruchomości nabytej na rzecz Państwa w drodze umowy przewidzianej w art. 6 tejże ustawy, to jednak należy podzielić wyrażony w piśmiennictwie pogląd¹⁹, że zwrot taki na warunkach przewidzianych w przepisie art. 34 tej ustawy jest zgodny z intencją ustawodawcy, w szczególności jeśli się uwzględni, iż powyższa nowela do ustawy wywłaszczeniowej wprowadziła zmiany w art. 49 ust. 1, rozszerzając zastosowanie art. 34 ustawy.

IV. ZMIANY W ZASADACH ODSZKODOWANIA ZA WYWŁASZCZONE NIERUCHOMOŚCI I W SPOSOBIE JEGO WYPŁATY

Istotny motyw nowelizacji ustawy wywłaszczeniowej został wyrażony w nowych regulacjach dotyczących odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości. Uchyłono najpierw dotychczasowe przepisy art. 8 ust. 7 i 8, dopuszczające wywłaszczenie części działki budowlanej w mieście nie przekraczającej 25% jej obszaru na cele budowy albo poszerzenia ulicy lub placu bądź na wyrównanie granic zieleni publicznej bez odszkodowania. Od statuowanej więc w art. 7 ust. 1 ustawy zasady, że wywłaszczenie następuje za odszkodowaniem, nie ma obecnie wyjątków.

Podwyższeniu uległy generalnie stawki odszkodowań za grunty, co było od dawna usilnie wysuwanym postulatem, w szczególności ze strony rolników. Odszkodowania za grunty rolne stanowiące wyłączne źródło utrzymania dla ich właścicieli zostały podwyższone — jeszcze przed uchwaleniem ostatniej noweli z 1973 r. do ustawy wywłaszczeniowej — przez przepis art. 23 ustawy z dnia 26 października 1971 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów²⁰. Regulacja stawek odszkodowań za takie grunty, przyjęta w powyższej noweli, uwzględnia ten wyższy poziom, przyjęty w powołanej ustawie z 1971 r. Obecnie odszkodowanie za grunty rolne (na wsi i na obszarze miast) ustala się według stawek przewidzianych przy sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych²¹, powiększonych najwyżej do pięciokrotnej wysokości (do zł 180 tys. za hektar). Określenia „do pięciokrotnej wysokości” nie należy rozumieć w ten sposób, że powiększenie stawek może następować tylko w równych „krotnościach” (jednokrotnie, dwukrotnie itd.) aż do górnego pułapu;

¹⁹ W. Ramus: Zwrot nieruchomości nabytych w trybie przepisów wywłaszczeniowych, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1973, nr 9.

²⁰ Dz. U. Nr 27, poz. 247.

²¹ M.P. z 1972 r. Nr 39, poz. 317.

chodzi po prostu o ustalenie dopuszczalnej stawki np. 18 zł za 1 m² gruntu ornego, położonego na określonych obszarach. Zresztą ustawodawca w ogóle wprowadził elastyczne formuły odszkodowań: *primo* — przyjął, że w razie wywłaszczenia gruntów rolnych osób fizycznych i osób prawnych nie będących jednostkami państwowymi, dla których rolnictwo jest wyłącznym źródłem utrzymania, odszkodowanie może być ustalone wyżej niż do pięciokrotnej stawki wyjściowej, ale nie wyżej niż do dziesięciokrotnej stawki; *secundo* — nadając naczelnikowi powiatu (miasta, dzielnicy) kompetencje do ustalania wysokości stawek odszkodowania za grunty rolne położone na określonych obszarach na podstawie wytycznych wojewody, upoważnił wojewodów do podwyższania w wypadkach gospodarczo uzasadnionych — na wniosek naczelników powiatów — odszkodowania za 1 m² gruntu, najwyżej jednak do dziesięciokrotnej stawki; poza tym dopuszczalna górna granica stawek odszkodowań na określonych obszarach (a więc nie co do indywidualnie oznaczonych gruntów podlegających wywłaszczeniu) nie może przekroczyć przeciętnej ceny rynkowej, a jeżeli chodzi o grunty rolne stanowiące wyłączne źródło utrzymania właściciela — cen, jakie kształtują się w obrocie między rolnikami. Praktyka w dziedzinie wywłaszczeń umożliwi zapewne zorientowanie się, jakie stawki odszkodowań znajdą zastosowanie w poszczególnych powiatach i jak będą rozumiane pojęcia „przeciętnej ceny rynkowej” bądź „ceny, jaka się kształtuje w obrocie między rolnikami”. Nie można „wyczytać” w przepisach noweli z 1973 r., czy o podwyższeniu stawek wojewodowie i naczelnicy powiatów będą umieszczali w wojewódzkich dziennikach urzędowych stosowne zarządzenia, czy też ograniczą się do zawiadamiania zainteresowanych w inny sposób (np. w drodze obwieszczenia).

Co się tyczy gruntów w miastach (grunty budowlane), to zachowano zróżnicowanie odszkodowań w zależności od tego, czy wywłaszczeniu podlega całość, czy też część gruntu stanowiącego własność danej osoby (osób). Jeżeli wywłaszczeniu podlega całość gruntu, to odszkodowanie ustala się:

- a) za obszar równy działce normatywnej przyjętej w danej miejscowości i strefie na wybudowanie domu jednorodzinnego wolno stojącego — w wysokości 5—10% kosztów wybudowania domu jednorodzinnego pięcioizbowego w zależności od rodzaju miasta i położenia gruntu²²,
- b) za pozostałą powierzchnię wywłaszczanej nieruchomości — najwyżej do pięciokrotnej wysokości stawek ustalonych dla gruntu ornego klasy I w strefie ekonomicznej wielkomiejskiej²³.

Jeżeli wywłaszczeniu podlega całość gruntu należącego do danego właściciela, a powierzchnia tego gruntu jest mniejsza od najmniejszej dopuszczalnej powierzchni działki pod budowę domu jednorodzinnego, to odszkodowanie ustala się proporcjonalnie do wartości działki normatywnej.

Wreszcie jeżeli wywłaszczeniu podlega część gruntu, a pozostała część wynosi nie mniej niż powierzchnia działki normatywnej przyjętej w

²² Dz. U. z 1961 r. Nr 5, poz. 35 i z 1966 r. Nr 18, poz. 114.

²³ Por. przypis 21.

danej miejscowości pod budowę domu jednorodzinnego wolno stojącego. to odszkodowanie ustala się najwyżej do pięciokrotnej wysokości stawek ustalonych dla gruntu ornego I klasy w strefie ekonomicznej wielkomiejskiej.

Wypada wyjaśnić, że określenie normatywnej powierzchni działek budowlanych w miastach następuje w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego według wytycznych, jakie wynikają z zarządzenia Ministra Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych z dnia 12 stycznia 1966 r.²⁴

Zasady odszkodowań za zabudowania i inne części składowe nieruchomości nie uległy zmianom, przyjęto jednak, że odszkodowanie nie przekraczające kosztów wybudowania domu jednorodzinnego wypłaca się nie tylko za domy wielomieszkaniowe, ale także za inne budynki (niemieszkalne). Poza tym przepisy o odszkodowaniu za uprzywilejowane budynki lub lokale (art. 8 ust. 10 ustawy wywłaszczeniowej w nowym brzmieniu) mają zastosowanie także do stanowiących odrębne nieruchomości lokali w domach wielomieszkaniowych, które zostały nabyte od Państwa.

Zmianie uległ — z korzyścią dla osób wywłaszczanych — sposób wypłaty sumy pieniężnego odszkodowania (art. 12). Suma tego odszkodowania za nieruchomość stanowiącą gospodarstwo rolne, rybne, hodowlane lub ogrodnicze oraz za domy jednorodzinne, lokale w małych domach mieszkalnych, lokale nabyte na własność w państwowych domach wielomieszkaniowych oraz za działki pod budowę domów jednorodzinnych i małych domów mieszkalnych płatna jest jednorazowo w ciągu 3 miesięcy od dnia, w którym decyzja ustalająca odszkodowanie stała się ostateczna. Sumy odszkodowania za inne nieruchomości są płatne do wysokości 50 000 zł w terminie 3-miesięcznym, nadwyżki zaś ponad tę kwotę płatne są w równych, oprocentowanych ratach rocznych nie przekraczających 50 000 zł.

Szczegółowe zasady oprocentowania nadwyżki i warunki przedterminowej wypłaty tej nadwyżki z ważnych względów życiowych zostały ustalone w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 17 grudnia 1973 r. w sprawie oprocentowania i przedterminowych wypłat odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości²⁵. Stosownie do przepisów wspomnianego rozporządzenia suma odszkodowania wypłacana w ratach podlega przekazaniu w całości na rachunek osoby prawnionej do odszkodowania, prowadzony przez oddział PKO, właściwy ze względu na miejsce zamieszkania tej osoby. Oprocentowanie sumy odszkodowania ustalono w wysokości 1% w stosunku rocznym, a należne odsetki wypłaca się łącznie z ratą przypadającą do wypłaty.

W zakresie warunków przedterminowej wypłaty rat odszkodowania przepisy wymienionego wyżej rozporządzenia Min. Finansów nie wprowadzają nowych przesłanek w porównaniu z poprzednio obowiązującym stanem prawnym, określonym w uchylonym rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 9 września 1972 r.²⁶ *Novum* stanowi natomiast zmiana

²⁴ Dziennik Budownictwa z 1966 r. Nr 2, poz. 7.

²⁵ Dz. U. z 1974 r. Nr 1, poz. 5.

²⁶ Dz. U. Nr 40, poz. 27.

organu upoważnionego do podjęcia decyzji o przedterminowej wypłacie odszkodowania. Z dniem 15 stycznia 1974 r. decyzję taką wydaje, na wniosek osoby uprawnionej, dyrektor oddziału operacyjnego PKO, właściwego ze względu na miejsce zamieszkania tej osoby. Od odmownej decyzji przysługuje osobie uprawnionej odwołanie w trybie przepisów k.p.a. do dyrektora oddziału wojewódzkiego PKO.

Jeszcze jedną nową regulację w znowelizowanej ustawie uznać trzeba za mającą dużą doniosłość gospodarczą. Przepis art. 13 ust. 1 ustawy wywłaszczeniowej w poprzednim brzmieniu stanowił, że ciężące na wywłaszczanej nieruchomości kwoty należne Państwu i bankom państwowym potrąca się z sumy ustalonego odszkodowania. Prowadziło to do zaniżenia odszkodowań lub nawet do ich niewypłacania wobec dysproporcji obciążeń w stosunku do niskich odszkodowań. Nowe brzmienie art. 13 ustala, że stanowiące należności Państwa i banków (również niepaństwowych, np. spółdzielni oszczędnościowo-pożyczkowych) kwoty ciężące na wywłaszczanej nieruchomości odlicza się przy ustalaniu odszkodowania od wartości wywłaszczonej nieruchomości, co oczywiście stwarza o wiele korzystniejszą sytuację dla osób wywłaszczanych.

Zmiany przepisów wynikające ze znowelizowanego tekstu ustawy wywłaszczeniowej nie ograniczają się wyłącznie do niej samej. W szczególności unormowane w niej stawki odszkodowań znajdują szerokie zastosowanie w tych wszystkich wypadkach, w których na podstawie innych aktów ustawodawczych mają mieć odpowiednie zastosowanie przepisy ustawy wywłaszczeniowej. Wystarczy wskazać na przepisy o ustawowym pierwokupie nieruchomości z ustawy o gospodarce terenami w miastach (art. 33, art. 36 ust. 2 i 3). Zresztą w samej noweli do ustawy wywłaszczeniowej ustalono, że za nieruchomości, które przeszły na własność Państwa na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 lipca 1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach²⁷, wypłaca się odszkodowanie na podstawie przepisów o wywłaszczaniu nieruchomości. Nastąpiła bowiem zarazem zmiana brzmienia art. 10 powołanej ustawy z dnia 6 lipca 1972 r.

²⁷ Dz. U. Nr 27, poz. 192.