

Jan Czerwiakowski

Ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości : po roku

Palestra 32/4(364), 14-25

1988

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.

JAN CZERWIAKOWSKI

**USTAWA O GOSPODARCE GRUNTAMI
I WYWŁASZCZANIU NIERUCHOMOŚCI — PO ROKU****Od autora*

Czas od napisania artykułu do jego druku wydłużył się ponad miarę. Niemniej wydaje mi się, że ogólne założenia artykułu są nadal aktualne. Przekazując więc artykuł do druku, chcę jedynie powrócić do tych kilku spraw, które były opatrzone w tekście znakiem zapytania.

Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 8 sierpnia 1986 r. II CZP 48/86 (OSNCP 1987 nr 7, poz. 96) wyjaśnił, że przewidziane w art. 59 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. zasady odszkodowania za grunty pod zabudowę i grunty nie zabudowane nie mogą mieć zastosowania w razie nabywania przez państwowe przedsiębiorstwo gruntu od osoby fizycznej. Przepis ten dotyczy ustalenia wysokości odszkodowania według zasad określonych dla poszczególnych miejscowości przez radę narodową stopnia wojewódzkiego wtedy, gdy dochodzi do wywłaszczenia nieruchomości w trybie administracyjnym, a więc w sytuacji, gdy przedtem nie doszło do zawarcia umowy nabycia gruntu przez państwo. Dodać należy, że postępowania wywłaszczeniowe należą do rzadkości. Nie jest również w praktyce wykonywane w szerszej mierze prawo pierwokupu, niemniej jednak należy zalecić tu zainteresowanym czujność, ponieważ ta ewentualność nie jest wykluczona, a w latach ubiegłych stosowanie prawa pierwokupu ulegało zmianom.

W decyzjach dotyczących zwrotu nieruchomości warszawskich zamieszczano klauzuli o zakazie zbycia nieruchomości przed upływem 5 lat. Nie docierają również wiadomości o obciążaniu podatkiem dochodowym zbywców nieruchomości warszawskich odzyskanych w trybie ustawy z 29 kwietnia 1985 r.

Natomiast uwagi dotyczące zawikłanych zasad ustalenia ceny wywłaszczeniowej i ceny zbycia są nadal aktualne. Niewiele poprawiły w tym zakresie uchwały Rady Narodowej m. st. Warszawy. Najważniejsze jednak jest to, że brak jest oznak aktywnej gospodarki ze strony rad narodowych w kwestii nabywania gruntów i ich rozpracowywania urbanistycznego i geodezyjnego, co miało stanowić podstawowe zadanie administracji.

Te krótkie uwagi nawiązują do treści artykułu, a sama problematyka ustawy — po jej nowelizacji oraz po nowelizacji rozporządzeń wykonawczych — wymaga dalszych analiz.

Rok minął już od czasu wejścia w życie ustawy z 29. IV. 1985 r. o

* Jest to referat nadesłany na Sesję Naukową OBA nt. „Adwokatura polska w służbie nauki prawa”, która odbyła się w dniach 7–9. XI. 1986 r. w Warszawie (patrz: „Palestra 1987, nr 10–11).

gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (zwanej dalej dla uproszczenia „ustawą z 1985 r.”). Pora jest zatem dokonać oceny działania tego ważnego aktu prawnego, który dotyczy materii szczególnie delikatnej w państwie socjalistycznym, a mianowicie uprawnień obywatela w zakresie władania nieruchomością.

Prawo rzeczowe do nieruchomości to nie tylko możliwość zaspokajania w pewnym zakresie potrzeb mieszkaniowych, ale także, zależnie od okoliczności, ułatwiania działalności wytwórczej, handlowej lub w zakresie usług; jest to także sprawa pewnej niezależności obywatela, który jest u siebie i może się czuć czasem złudnie, tak jakby był poza zasięgiem ingerencji zewnętrznej. Dlatego zagadnienie, jakie prawa do nieruchomości może mieć obywatel państwa socjalistycznego, jest ważnym zagadnieniem ustrojowym.

Rzecz charakterystyczna, że państwo polskie — mimo olbrzymich przeobrażeń społecznych i gospodarczych — z pewnymi zmianami zachowało zręby prawa rzeczowego. Własność, współwłasność, użytkowanie, zastaw, służebności — są nadal podstawowymi elementami prawa rzeczowego, które na szczęście nie oderwało się od głębokich prawnych tradycji sięgających pokoleń, a nawet innych kultur. Prawo polskie nie tylko przy tym nie przekreśliło instytucji prawa rzeczowego, ale także nie proklamowało powszechnej nacjonalizacji ziemi i budynków. Właściciele nieruchomości wielomieszkańczych w Łodzi, Krakowie i w innych miastach — z wyłączeniem jedynie Warszawy — utrzymali tytuły własności nawet do budynków wielomieszkańczych i z przeznaczenia użytkowych, co pozornie wydaje się pewną anomalią, ale jeśli chodzi o gospodarkę państwową, to okazało się to bardzo słuszne, odciażyło bowiem państwo od zadania gospodarowania nieruchomościami, które dla organizacji publicznej było niewykonalne. Oczywiście, jeżeli gospodarka ta miałaby być racjonalna.

W zasadzie nie tylko dawni właściciele utrzymali własność swoich nieruchomości, ale prawnie nie ma przeszkód do powiększenia ich majątku przez nabywanie następnych nieruchomości, z tym jednak zastrzeżeniem, że właściciel nie korzysta z wyłączenia więcej niż jednego lokalu ze szczególnego trybu najmu, co czyni nabywanie nieruchomości niecelowym z punktu widzenia gospodarczego. Utrzymanie w mocy dawnych tytułów prawnych jest dotknięte jednak tyłoma wyjątkami wynikającymi z przepisów szczególnych, że sama zasada może być dyskusyjna.

Dekret o przeprowadzeniu reformy rolnej spowodował przejście na własność skarbu państwa większych gospodarstw rolnych, a ustawa o przejściu na własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej przeniósła na własność państwa niektóre nieruchomości z przeznaczeniem handlowym lub przemysłowym. Poza tym państwo stało się właścicielem dużych terenów na podstawie dekretu o majątkach opuszczonych i ponemieckich a także właści-

cielem wszystkich gruntów na terenie tzw. starej Warszawy. Niezależnie od nabycia nieruchomości na podstawie wymienionych wyżej przepisów i innych państwo przejmowało także znaczne tereny dotychczas prywatne w trybie wywłaszczenia na cele industrializacji i budownictwa mieszkaniowego, z reguły za symbolicznym odszkodowaniem. Zapas gruntów wydawał się wręcz niewyczerpany, nie przypisywano też gruntowi szczególnej wartości, a gospodarka nim, jeżeli można uznać ją za gospodarkę, była rozrzutna. Powoli jednak powierzchnia łatwo dostępnych terenów państwowych zaczęła się kurczyć i zjawiała się konieczność ograniczenia nadmiernych apetytów inwestorów oraz konieczność ochrony rolnictwa, które traciło cenne grunty produkcyjne. Poza tym, mimo różnych dostępnych środków administracyjnych, okazało się, że istnieją trudności w zaspokajaniu potrzeb tych obywateli, którzy chcą się budować, odciążając w ten sposób budownictwo spółdzielcze.

W dniu 14 lipca 1961 r. wydano ustawę o gospodarce terenami w miastach i osiedlach. Miała ona być podstawą planowego, racjonalnego gospodarowania terenami. Ustawa ta jednak z gospodarowaniem terenami miała wspólny jedynie tytuł. Poza ramami ustawy pozostały bardzo ważne dziedziny budownictwa jednorodzinnego na terenie miast i budownictwa na terenie wsi oraz sprawy wywłaszczeniowe, co już zmniejszało wartość ustawy. Nie obejmując problematyki wywłaszczeniowej, ustawa wprowadziła pojęcie obszarów urbanistycznych, których ustanowienie prowadziło do nabycia przez państwo terenów pod budownictwo jednorodzinne. Ustanowienie w art. 29–36 prawa pierwokupu stało się wręcz źródłem nadużyć i nader wątpliwym środkiem polityki terenowej. Ustawa nie podjęła nader ważnego problemu gruntów warszawskich i nie stworzyła solidnej bazy do rozwoju budownictwa osób fizycznych. Wartość ziem prowadziła — wbrew prawom rynku — do cen symbolicznych, a poza tym, wyposażając administrację w liczne środki, nie stworzyła podstaw do należytego wykorzystania ogromnego majątku w postaci nieruchomości, które stały się własnością państwa. Ustawa nie spotkała się z zasłużoną krytyką, ponieważ w okresie jej działania opinia publiczna nie miała wielkich szans wypowiedzi, a zwłaszcza wypowiedzi zdecydowanej krytycznych. Wady ustawy były jednak oczywiste, a ujawniły się przede wszystkim w braku działań dla powstających spółdzielni mieszkaniowych młodej generacji, która traciła nadzieję uzyskania mieszkań budownictwa spółdzielczego.

W 1985 r. Sejm po długotrwałej debacie, zresztą przerywanej, uchwalił cytowaną na wstępie artykułu ustawę o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, przy czym interesujące jest to, że ostateczny kształt ustawy odbiega od projektu rządowego. Ustawodawca podjął zadania kompleksowego uregulowania zagadnień gospodarki terenami, włączając do tekstu problematykę wywłaszczeniową sprawę terenów budownictwa jednorodzinnego i budowni-

ctwa na wsi, którym przedtem poświęcone były odrębne akty prawne uchylone art. 100 ustawy z 1985 r. Uchylono również dekret z 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich, którego zadania zostały spełnione, a także dekret z 21 września 1950 r. o rozgraniczeniu nieruchomości Skarbu Państwa lub nieruchomości nabywanych dla realizowania planów gospodarczych, ponieważ problematyka podziału nieruchomości znalazła rozwiązanie w ustawie z 1985 r.

Należy zaznaczyć, że ustawa z 1985 r. nie ogranicza się do gospodarki nieruchomościami państwowymi, gdyż niektóre jej przepisy odnoszą się do nieruchomości prywatnych, jak np. art. 12 dotyczący podziału nieruchomości, art. 82–86 dotyczące pierwokupu i art. 94 dotyczy zagospodarowania nieruchomości utworzonych w wyniku podziałów. Można przyjąć, że ustawa z 1985 r. jest w pewnym zakresie uzupełnieniem przepisów prawa cywilnego, co zresztą wynika z art. 19, który chyba zbędnie wyjaśnia, że do gruntów państwowych oddawanych w użytkowanie wieczyste stosuje się przepisy tytułu II księgi II kodeksu cywilnego. Mimo to dobrze się stało, że kodeks cywilny nie został „wzbogacony” przepisami ustawy podyktowanej potrzebami czasu jej powstania, której trwałość będzie zależała od dalszego rozwoju sytuacji gospodarczej. W każdym razie tego rodzaju kompleksowe ujęcie zagadnień nabywania i odstępowania przez państwo oraz wykorzystywania terenów, a więc gospodarki terenami wydaje się bardziej logiczne niż rozproszenie tych spraw w kilku aktach ustawodawczych, często niezbyt precyzyjnie zharmonizowanych, które powstały w różnym czasie.

Istotnym zagadnieniem prawnym, którym musiał się zająć ustawodawca, było pytanie, na jakich zasadach prawnych państwo socjalistyczne może odstępować swoje nieruchomości wówczas, gdy względny gospodarcze taką decyzję dyktują? Jest to problem, który budził wątpliwości teoretyczne, sprowadzające się do pytania: czy państwo socjalistyczne może w ogóle odstępować własność gruntów, a jeżeli ma przekazywać nieruchomości nie na własność, to na jakich zasadach? Niełatwo dać odpowiedź na to pytanie. Jeżeli oczekuje się, że osoba, której grunt ma być przekazany, ma dokonywać poważnych inwestycji, to jej prawo do gruntu powinno być odpowiednio silne. Wydaje się, że najbardziej odpowiednim tutaj prawem jest prawo własności, które zresztą w art. 140 kodeksu cywilnego uległo pewnym przemianom w porównaniu z tradycyjnym prawem własności.

Przez lat 20 czyniono poszukiwania takiej formy prawnej, aby w 1961 r. w ramach cytowanej ustawy o gospodarce gruntami w miastach i osiedlach zatrzymać się na prawie użytkowania wieczystego, prawie zbywalnym, dziedzicznym, z istotnymi atrybutami prawa własności, ale ograniczonym w czasie. Instytucja użytkowania wiecz-

stego została następnie wprowadzona do kodeksu cywilnego w art. 232–243.

Pierwsza wersja projektu rządowego ustawy z 1985 r. przewidywała odstąpienie od prawa użytkowania wieczystego. Przemawiają za tym różne ważne względy. Użytkowanie wieczyste jest powrotem do średniowiecznych senioralnych stosunków władania ziemią i nie odpowiada wymaganiom gospodarki współczesnej. Szczególnie nawet długi (od 40 do 99 lat), ale ograniczony w czasie okres użytkowania wieczystego nie sprzyja inwestowaniu i konserwowaniu zabudowy, zwłaszcza w końcowym okresie użytkowania wieczystego. Poza tym użytkownik wieczysty będzie zawsze czuł się w pewnej mierze zagrożony w swoim prawie, którego w pewnych wypadkach może być pozbawiony na podstawie decyzji władz administracyjnych. Wpływy czynszowe stanowią wątpliwą rekompensatę wymienionych cech negatywnych użytkowania wieczystego. Jeżeli czynsze będą wysokie i zmienne, będzie to dodatkowym czynnikiem osłabiającym chęć czynienia inwestycji długotrwałych, jeżeli zaś czynsze będą stałe, ulegną dewaluacji i wkrótce staną się symboliczne. Ustawodawca przyjął alternatywę pierwszą, a opłaty za korzystanie z nieruchomości będą związane z wartością nieruchomości (art. 44 i 47).

W Warszawie niektóre nieruchomości w okresie przedwojennym stały na gruntach tzw. „emfiteutycznych” i właścicielom przysługiwały prawa do czynszów wieczystych. Były to w ostatnim okresie świadczenia o małej wartości, istniała więc tendencja oparta na przepisach prawnych do likwidacji tych stosunków przez wykup czynszów. Obecnie obserwujemy odwrót od tej tendencji. Zaznaczyć należy, że ograniczenie nadmiernych dochodów nieruchomości może nastąpić w inny sposób niż oczynszowanie nabywców, a mianowicie przez podatki; również przejęcie nieruchomości niezbędnych na potrzeby publiczne może nastąpić przez wywłaszczenie. Okręgowa Rada Adwokacka w Warszawie, interpelowana w okresie powstawania projektu ustawy, wypowiedziała się za rezygnacją z instytucji użytkowania wieczystego i taką wersję przyjął rządowy projekt ustawy. Ostatecznie jednak przy ustalaniu tekstu ustawy górę względy dogmatyczne i jako zasadę ustawa przyjęła oddawanie nieruchomości na prawie użytkowania wieczystego. Pewien jednak ślad w dyskusji pozostał w tekście ustawy, a mianowicie w art. 4 ust. 4, który upoważnia wojewódzkie rady narodowe do podejmowania uchwał o sprzedaży gruntów państwowych. Należy wątpić, żeby organy terenowe chciały narazić się na zarzut odstępstwa „od linii” i podejmowały uchwały tej treści. Prawo własności uzyskane na skutek nabycia od skarbu państwa byłoby zresztą bardzo ograniczone przez przepisy art. 32 i 33 ustawy, przewidujące możliwość zakwestionowania umów o sprzedaży tak jak umów o użytkowanie wieczyste. Byłaby to zatem własność o charakterze szczególnym, o stałym

zagrożeniu, a poza tym poddana pierwokupowi z mocy art. 82 ust. 1 pkt 2 ustawy z 1985 r. Należy dodać, że całe zagadnienie — moim zdaniem — ma jak na razie charakter teoretyczny, ponieważ do upływu terminów użytkowania wieczystego pozostaje dużo czasu, a niebezpieczeństwo, które zagraża prawom dzieci czy wnuków, nie ma wpływu na aktywność obecnych użytkowników wieczystych. Ważne jest poza tym to, że judykatura Sądu Najwyższego poszła w kierunku zwiększenia rangi użytkowania wieczystego i przyrównała to prawo do prawa własności. Należy oczekiwać, że zarówno Sąd Najwyższy jak i Naczelny Sąd Administracyjny, a także — co ważniejsze — administracją będą chronić stabilność prawa użytkowania wieczystego i z największą ostrożnością będą wykorzystywać uprawnienie rozwiązywania umów o użytkowanie wieczyste. Inne postępowanie miałyby złowieszcze skutki dla procesu inwestowania ze środków osób fizycznych i uniemożliwiłoby rozwiązanie kryzysu mieszkaniowego.

Znacznie ważniejszą, praktycznie biorąc, sprawą jest wykaz nieruchomości, które mogą być oddawane w użytkowanie wieczyste lub sprzedawane osobom fizycznym. Wyliczenie to zawarte jest w art. 23 ustawy z 1985 r. i obejmuje działki pod budowę a) domów jednorodzinnych i małych domów mieszkalnych; b) domów mieszkalno-pensjonatowych; c) domów mieszkalnych wraz z budynkami gospodarczymi związanymi z indywidualnym gospodarstwem rolnym (budownictwo zagrodowe); d) domów letniskowych; e) budynków przeznaczonych na pomieszczenia do prowadzenia działalności handlowo-usługowej i innej działalności z zakresu drobnej wytwórczości.

Mogą być oddawane w użytkowanie wieczyste lub sprzedawane działki pod budowę domów wielomieszkaniowych, z tym zastrzeżeniem, że działka może być oddana tylko wszystkim osobom, które mają podjąć budowę domu, a więc transakcja wymaga zawarcia umowy spółki przez wszystkich potencjalnych przyszłych właścicieli mieszkań. Mogą być również sprzedawane lub oddawane w wieczyste użytkowanie działki zabudowane domami i budynkami wymienionymi wyżej, a art. 24 ustawy z 1985 r. akceptuje dotychczasową praktykę sprzedaży lokali w małych domach mieszkalnych i domach wielomieszkaniowych wraz z udziałem we współużytkowaniu wieczystym gruntu.

Jeżeli wziąć pod uwagę, że Rada Ministrów może dopuścić sprzedaż domów jednorodzinnych i lokali, mimo że powierzchnia ich przekracza normy przewidziane dla tych domów, a także istnieje możliwość nabywania obiektów zabytkowych nie wymienionych w art. 23, wymagających odbudowy i remontu (art. 24 ust. 7 i art. 25 ustawy z 1985 r.), to trzeba stwierdzić, że oferta państwowa jest bardzo bogata, a ustawodawca wchodzi zdecydowanie na rozsądną drogę kooperacji w zakresie budowy i odbudowy z osobami fizycznymi, i oba-

wiać się można jedynie tego, że ta zdrowa tendencja zostanie zahamowana przez administrację albo „skorygowana” przez przepisy podatkowe.

Trafne są w zasadzie postanowienia ustawy z 1985 r. zakazujące sprzedaży nabytych od państwa nieruchomości przez okres 5-letni (art. 28), a także ustanawiające prawo pierwszeństwa nabycia lokalu przez jego najemcę (art. 24 ust. 4). W przeciwnym razie proces nabywania nieruchomości państwowych mógłby się stać polem dzięki spekulacji. Słuszny jest również zakaz nabywania przez osobę fizyczną od państwa więcej niż jednej nieruchomości (art. 26 ust.1), który to zakaz został znacznie zliberalizowany przez dopuszczenie w art. 26 ust. 2 nabycia — niezależnie od nieruchomości na cele mieszkalne — działki zabudowanej budynkiem przeznaczonym na pomieszczenie do wykonywania działalności handlowej, usługowej i innej działalności z zakresu drobnej wytwórczości, na pracownię do prowadzenia działalności twórczej oraz działki zabudowanej domem letniskowym albo nabycia działki pod tego rodzaju zabudowę.

Okres ubiegły odznaczał się istnieniem dwu odmiennych systemów nabywania nieruchomości. Nabycie od osób prywatnych następowało za zapłatą wysokiej ceny rynkowej, nabycie zaś od skarbu państwa za cenę niepomieranie niską. Państwo mogło się kontentować niską ceną, ponieważ nieruchomości nabyto zazwyczaj nieodpłatnie. Tego rodzaju porządek był źródłem bogacenia się osób mających możliwość nabycia atrakcyjnych nieruchomości od skarbu państwa, przy czym następowało czasem swoiste przesuwanie wartości majątkowych, charakterystyczne dla okresu przemian rewolucyjnych. Szczególnie było to widoczne przy wykonywaniu prawa pierwokupu za cenę wyłączeniową według przepisów ustawy z 14 lipca 1961 r. i odstępowaniu tych nieruchomości (ustanowienie użytkowania wieczystego i sprzedaż budynku) po cenach stosowanych przez państwo. Nie sądzę, aby ustawa z 1985 r. mogła całkowicie zlikwidować ten proces, ale trzeba zasygnalizować niewątpliwie dobrą wolę ustawodawcy zmniejszenia rażącej różnicy między cenami rynku prywatnego a cenami nabycia od państwa.

W artykule 8 ustawa przewiduje możliwość nabywania przez państwo nieruchomości na mocy umowy zawartej na zasadach ogólnych, a więc za cenę uzgodnioną z kontrahentem. Jest to istotny krok w kierunku uwzględnienia praw rynku, które działają niezależnie od cen państwowych. Artykuł 8 ust. 2 przewiduje możliwość ustalenia cen maksymalnych przez rady narodowe stopnia wojewódzkiego, ale jak mi wiadomo, tego rodzaju uchwały nie zostały dotychczas podjęte. W zasadzie zatem nabywanie nieruchomości przez państwo powinno następować po cenach rynkowych i w ten sposób powinny być tworzone przewidywane w rozdziale II ustawy z 1985 r. zasoby gruntów.

Znaczenie cen rynkowych zostało również wyeksponowane w in-

nych przepisach ustawy z 1985 r. Przewiduje ona ustalanie przez terenowe organy administracji państwowej (art. 45) cen gruntów przeznaczonych do sprzedaży, przy czym ceny te mają istotne znaczenie przy określaniu opłat za użytkowanie wieczyste (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w sprawie zasad i trybu ustalenia opłat z tytułu użytkowania wieczystego zarządu i użytkowania gruntów, Dz. U. Nr 47, poz. 241). Za podstawę ustalenia cen gruntu przez terenowy organ administracji państwowej służą zasady ustalania cen określone przez rady narodowe stopnia wojewódzkiego (art. 44 ustawy), przy czym zasady te powinny uwzględniać między innymi ceny aktualnie kształtujące się w obrocie gruntami. Również odszkodowanie w postępowaniu wywłaszczeniowym ustała się według zasad określonych dla poszczególnych miejscowości przez rady narodowe stopnia wojewódzkiego, przy czym odszkodowanie to powinno uwzględniać aktualne kształtujące się ceny w obrocie gruntami.

Myśl ustawodawcy należy odczytać jako wolę, aby nabycie nieruchomości od skarbu państwa nie było darem majątku publicznego, a nabycie nieruchomości przez państwo — ukrytą formą ekspropriacji. Szkoda jednak, że myśl ta uległa pewnemu zatarciu przez inne czynniki, które mają mieć wpływ na cenę i odszkodowanie.

Odwagę i stanowczość ustawodawca wykazał w bolesnej i trudnej sprawie gruntów i budynków warszawskich. Za skomunalizowane w 1945 r., a następnie znacjonalizowane w wyniku zniesienia związków samorządu terytorialnego grunty i budynki miało być odszkodowanie wypłacone w papierach wartościowych. Nigdy nie zostało wydane zapowiedziane rozporządzenie wykonawcze normujące wypłatę i ostatecznie w ustawie z 1985 r. państwo przekreśliło swoje zobowiązania, nie po raz pierwszy zresztą. Nie ma dostępu do rozliczeń finansowych państwa, ale dla każdego obiektywnego obserwatora jest rzeczą oczywistą, że obecny stan gospodarki państwowej nie pozwala na zwiększenie inflacji przez wypłatę wielomiliardowych odszkodowań nielicznym żyjącym dawnym właścicielom nieruchomości warszawskich, a w większości ich spadkobiercom. Być może, można by wypłacić odszkodowania chociażby za domy jednorodzinne i działki pod domy jednorodzinne, przyjęte bez odszkodowania w okresie przed wejściem w życie ustawy z 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości, ale jest to zagadnienie, dla którego oceny brak elementów. W każdym razie należało tę sprawę zakończyć i chociaż z oporami, trzeba zaakceptować, stanowisko ustawy zawarte w art. 89 polegające na tym, że odszkodowania wypłacone nie zostaną, a domy do 20 izb znajdujące się w dyspozycji skarbu państwa i zbędne dla państwa zostaną dawnym właścicielom lub ich następcom prawnym zwrócone, łącznie z przyznaniem prawa użytkowania wieczystego do działki. Jest to rozstrzygnięcie niesprawiedliwe, ale i takie rozstrzygnięcia bywają czasami

konieczne. Obecnie istotne jest jedynie, aby administracja „nie poprawiła” ustawy przez ograniczenie lub utrudnianie zwrotów nieruchomości.

Ustawa z 1985 r. postawiła sobie ambitne zadanie wprowadzenia rzeczywistej gospodarki gruntami. Ma ona polegać według art. 2 na tworzeniu zasobów gruntów państwowych na cele zabudowy miast i wsi, na udostępnieniu gruntów państwowych jednostkom organizacyjnym, jednostkom gospodarki społecznej, organizacjom społecznym i innym osobom prawnym lub osobom fizycznym, wreszcie na gospodarowaniu środkami przeznaczonymi na nabywanie i wyposażanie gruntów w urządzenia niezbędne do wykorzystywania tych gruntów zgodnie z przeznaczeniem. Jednym ze środków działania ma być według ustawy tak zwane budownictwo skoncentrowane przewidziane w art. 16, który przeznaczenie pewnych terenów pod budownictwo jednorodzinne wiąże z realizacją budów w okresie najbliższych 5 lat i budową urządzeń komunalnych. Dawni właściciele i współwłaściciele otrzymują po jednej działce, pominięto natomiast przywileje dla osób bliskich, przewidziane w uchylonej ustawie o terenach budownictwa jednorodzinnego o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach z dnia 6 lipca 1972 r. Za przejmowane tereny państwo wypłaca jednak odszkodowanie, co stanowi istotną korekturę przepisów poprzednich.

Czy metoda ta okaże się skuteczna, będzie zależało od wykonawców ustawy. Przed administracją stoi zadanie nie urzędowania, ale organizowania zabudowy, ułatwienie jej tym wszystkim, którzy opuszczają kolejkę do mieszkań spółdzielczych, zdecydują się na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie. Należy zaznaczyć, że ustawa nie zapomniała o aspekcie finansowym sprawy i w art. 11 przewiduje stworzenie funduszu gospodarki gruntami i gospodarki mieszkaniowej, a środki tego funduszu mają być przeznaczone na nabywanie nieruchomości w celu tworzenia zasobów gruntów i wyposażenia gruntów w urządzenia oraz na pokrycie kosztów opracowań geodezyjnych i studialno-projektowych oraz innych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym i gospodarką mieszkaniową. Ten przegląd podstawowych założeń ustawy umożliwia jej pozytywną ocenę, co wcale nie oznacza, że ustawa odegra rolę pozytywną. Zależy to, jak zaznaczono wyżej, od jej wykonawców, a pierwszy rok, który upłynął od wejścia w życie ustawy (1 sierpnia 1985 r.) nie sprzyja optymizmowi.

Ustawa z 29 kwietnia 1985 r. została opublikowana w Dzienniku Ustaw z 14 maja 1985 r., a zatem ustawodawca przyjął kilkumiesięczny okres *vacatio legis*, w ciągu którego administracja powinna przygotować się do wykonania ustawy. W rzeczywistości podstawowe rozporządzenie Rady Ministrów dotyczące wykonania ustawy zostały opublikowane w Dzienniku Ustaw Nr 47 z 28 października 1985 r., a więc po wejściu w życie ustawy.

W bardzo istotnych kwestiach dotyczących zasad cen gruntów (art. 44), cen maksymalnych (art. 8 ust. 2) oraz zasad odszkodowań (art. 59 ust. 1) ustawa udzieliła delegacji radom narodowym stopnia wojewódzkiego. Rada Narodowa m. st. Warszawy podjęła uchwały (z pominięciem sprawy cen maksymalnych) w dniu 5 grudnia 1985 r., i opublikowano je w Dzienniku Wojewódzkim Stołecznej Rady Narodowej nr 1 z dnia 18 stycznia 1986 r. Jak z powyższego wynika, władze powołane do wykonania ustawy nie działały ze szczególnym pośpiechem. Zarówno rozporządzenia wykonawcze jak i uchwały Rady Narodowej m. st. Warszawy nie rozwiązują wszystkich wątpliwości i dlatego najniższe szczeble administracji, które są powołane do rozstrzygania konkretnych spraw, stały i nadal stoją wobec problemów przekraczających ich kompetencje. Swoiste kuriozum stanowi to, że opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, obecnie bardzo niskie, powinny być pobierane od 1. I. 1986 r. na nowych zasadach; będą one związane procentowo z wartością nieruchomości i, oczywiście, będą znacznie wyższe (§ 14 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w sprawie zasad i trybu ustalania opłat z tytułu użytkowania wieczystego, zarządu i użytkowania gruntów). Do chwili obecnej, z ewidentną stratą dla skarbu państwa, administracja nie była zdolna do ustalenia nowych opłat.

Opornie posuwa się sprawa zwrotu nieruchomości warszawskich do 20 izb przewidziana w art. 84 ustawy. W tej kwestii należy zasygnalizować, że nadmiernie gorliwi prawnicy administracji wprowadzają do decyzji w kwestii zwrotu nieruchomości klauzulę zakazującą zbycia nieruchomości w ciągu 5 lat. Doprowadza to do sytuacji chyba przez ustawodawcę nie zamierzonych. Dawny właściciel domu przekraczającego rozmiarami dom jednorodzinny, który często z uzasadnionych powodów nie złożył w terminie wniosku o własność czasową i był przez kilkadziesiąt lat pozbawiony własności swego budynku, obecnie po zwrocie budynku i ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego działki będzie dążył do wyodrębnienia w budynku poszczególnych lokali i ich sprzedaży lub też darowania swoim bliskim. Proces ten, gospodarczo słuszny i logiczny, może być zahamowany przez ów okres 5 lat, administracja bowiem traktuje dawnych właścicieli lub ich następców prawnych przy zwrocie budynków na równi z osobami, które otrzymały przydział nieruchomości i nabyły ją od państwa. Wystarczy jeszcze, żeby właściciel, który odzyskał po kilkudziesięciu latach prawa własności do swojego budynku, został obciążony przy sprzedaży podatkiem dochodowym, a wówczas cała akcja zwrotu budynków państwu niepotrzebnych straci jakiegokolwiek praktyczne znaczenie.

Brak, niestety, danych o poczynaniach administracji w zakresie gromadzenia zasobów gruntów oraz organizowania budownictwa skoncentrowanego, a to przecież stanowiło podstawowy cel ustawy. Co gorsza, administracja nie dała wyraźnych wskazówek co do mo-

żliwości nabywania na mocy umów przez inwestorów nieruchomości niezbędnych dla nich dla realizacji zaplanowanych inwestycji. W dalszym ciągu nie zostało rozstrzygnięte zagadnienie, jak należy stosować przepis art. 53 i art. 54 ust. 1 pkt 7 ustawy, a zwłaszcza, czy inwestor może i powinien przeprowadzić z właścicielem rokowania co do możliwości zakupu nieruchomości po cenach rynku prywatnego. Rzecz zrozumiała, inwestorzy, bojąc się narazić na odpowiedzialność, będą obstawać przy nabywaniu gruntów za ceną wyłączeniową, co będzie źródłem wielu zbędnych sporów i opóźnień realizacji inwestycji.

Sama ustawa — w poszukiwaniu ceny sprawiedliwej i sprawiedliwego odszkodowania — nakazuje w art. 44 i 59 uwzględnienie kilku zasad nie do pogodzenia. Jak mianowicie zharmonizować działanie takich czynników, jak poziom kosztów utrzymania ludności i ceny nieruchomości kształtujące się w obrocie? Biorąc pod uwagę średnie wynagrodzenie za pracę, każda cena za nieruchomość zbliżona do ceny rynkowej będzie zbyt wysoka. Gdy przyszło do wykonania zaleceń ustawy, Rada Narodowa m. st. Warszawy stworzyła zawiły system niezmiernie trudny do stosowania i dający okazję do dowolności. Jako przykład przytoczę tu fragmentarycznie sposób określenia ceny gruntów państwowych nie zabudowanych i znajdujących się pod zabudową według uchwały nr 56 Rady Narodowej m. st. Warszawy z dnia 5 grudnia 1985 r.

Według § 1 uchwały cenę gruntu stanowi suma: 1) kosztów nabycia nieruchomości, 2) dokonanych przez państwo nakładów związanych z nabyciem gruntu, 3) wartości odpowiadającej określonej funkcji gruntu wyznaczonej w planie zagospodarowania przestrzennego, 4) wartości gruntu związanej z jego położeniem, 5) wartości gruntu związanej ze stopniem wyposażenia w urządzenia komunalne. Każdy taki element jest wliczany w sposób określony w dalszych postanowieniach uchwały i na przykład nakłady państwa związane z nabyciem gruntu stanowią: 1) koszty sporządzania mapy geodezyjnej, 2) koszty wykonania przez biegłych elaboratów szacunkowych ustalających wartość gruntów, 3) uiszczone opłaty notarialne, 4) koszty sporządzenia przestrzennych opracowań planistycznych, a zwłaszcza a) szczegółowych planów zagospodarowania przestrzennego b) planów realizacyjnych, 5) koszt sporządzenia opracowań geodezyjnych różnego rodzaju; 6) koszt wyposażenia gruntów w urządzenia komunalne. Dokumentami określającymi kwoty poniesionych nakładów są rachunki za wykonane prace. W podobnie zawiły sposób uchwała przewiduje określenie wartości odpowiadającej określonej funkcji gruntu, wyznaczonej w planie zagospodarowania przestrzennego, wartości gruntu związanej z jego położeniem i wartości gruntu związanej ze stopniem wyposażenia w urządzenia komunalne. Przy określaniu kosztów nabycia w pewnych wypadkach konieczne będzie ustalenie ceny wyłączeniowej ze wszystkimi

trudnościami z tym związanymi i z sięgnięciem do cen kontraktowanego żyta z odpowiednimi mnożnikami.

Przerażający jest brak wyobraźni autorów uchwały, która ma być podstawą stosunków: obywatel–państwo. Należy obawiać się, że odliczenia przewidziane przez uchwałę Rady Narodowej m. st. Warszawy będą wymagały do ich wykonania służb wyspecjalizowanych rachmistrzów i oczywiście zaangażowania nowych pracowników, potrzebnych faktycznie gdzie indziej. Uchwały zakładają poza tym znaczny margines swobody działania administracji, ponieważ czynniki procentowe podwyższające, a czasem obniżające cenę lub odszkodowanie nie zawsze są ściśle określone.

Ceny wywłaszczeniowe nieruchomości rolnych i leśnych są znacznie niższe niż ceny innych nieruchomości. Według stosowanej praktyki za nieruchomości rolne w Warszawie uważa się te nieruchomości, które jako rolne zapisane są w rejestrze gruntów, co wcale nie odpowiada faktycznemu wykorzystaniu. Może się zatem okazać, że nieruchomości położone w pobliżu albo nawet bezpośrednio do siebie przylegające będą inaczej szacowane przy odszkodowaniu, co naturalnie będzie powodem do licznych protestów oraz będzie odraczać i komplikować nabywanie gruntu przez wywłaszczenie, gdy inwestorzy będą uzależniać zawarcie umowy od przyjęcia przez właściciela ceny wywłaszczeniowej. Może najlepiej zostały wykonane przez administrację przepisy dotyczące pierwokupu. Nie dochodzą sygnały, ażeby pierwokup był wykonywany, i to jest chyba najsluszniejsze, aczkolwiek stawia pod znakiem zapytania potrzebę samej instytucji pierwokupu.

Organy administracyjne powołane do wykonania ustawy z 1985 r. nie tyle gospodarują terenami, ile urzędują według tradycyjnie nie najlepszych wzorów. Wzbudza to obawę, że w naszym porządku prawnym jest wprawdzie możliwe uzyskanie dobrej lub przynajmniej niezłej ustawy, ale nie jest możliwe jej dobre wykonanie. Masa biurokracji, żywiąca się własną nieudolnością, potrafi zniszczyć każdy najlepszy zamiar ustawodawcy. Przez komplikowanie spraw, odraczanie decyzji, zgłaszanie dodatkowych żądań i przeszkód biurokracja uzależnia obywatela i stawia go w stałej pozycji zagrożenia, a przede wszystkim uzasadnia potrzebę swojego istnienia i dalszego rozbudowywania aparatu. Jest to niestety problem, który daleko wykracza poza sferę gospodarki gruntami. Na zakończenie jeden przykład. Państwowe Biuro Notarialne w Warszawie pobiera od urzędów dzielnicowych przy zakładaniu ksiąg wieczystych opłatę za druki w wysokości zł 250. Mało chwalebna troska o zabezpieczenie interesów budżetu Ministerstwa Sprawiedliwości wymaga wykonania wielu biurokratycznych czynności zarówno w Państwowym Biurze Notarialnym jak i płatników. Koszt tych czynności przekracza wysokość dokonanych wpłat.