

Władysław Bugajski

Pytania i odpowiedzi prawne

Palestra 12/7-8(127-128), 106-110

1968

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.

PYTANIA I ODPOWIEDZI PRAWNE

PYTANIE:

1. Czy jest prawnie uzasadniona decyzja administracyjna, która każdą, jakąkolwiek część nieruchomości (nie stanowiącej własności państwa) położonej na terenie miasta lub osiedla uznaje za „działkę budowlaną” w rozumieniu art. 8 ust. 7 ustawy z dnia 12.III.1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (tekst jednol.: Dz. U. z 1961 r. Nr 18, poz. 94? a w związku z tym —
2. Czy dopuszczalne jest przejęcie na własność państwa — w trybie cytowanych przepisów art. 8 ust. 7 wymienionej ustawy — powierzchni wynoszącej 25% obszaru każdej nieruchomości na terenie miasta lub osiedla bez odszkodowania, jeżeli wywłaszczenie następuje na cele „budowy drogi” lub na inne cele określone w tym przepisie, w miejscowości zaś tej „nie ma planu zagospodarowania przestrzennego i nie ma parcel budowlanych”?
3. Na jakiej podstawie można odróżnić w postępowaniu administracyjnym i sądowym prawne pojęcie „działki budowlanej” w rozumieniu art. 8 ust. 7 tej ustawy od wymienionego w tym przepisie pojęcia „powierzchni nieruchomości”, stanowiącej odrębną własność jednego nie uspołecznionego podmiotu prawa a położonej na terenie miasta lub osiedla, dla którego nie został sporządzony ani ogólny, ani szczegółowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w trybie art. 13 i nast. ustawy z 31.I.1961 r. o planowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 7, poz. 47)?

Pytania powyższe zrekonstruowane zostały na podstawie treści listu do Redakcji „Palestry”, z którego wynika, że w toku postępowania zmierzającego do wywłaszczenia części nieruchomości o powierzchni 18 116 m², stanowiącej „odrębną własność” (a więc własność jednej osoby indywidualnej lub współwłasność wielu takich osób), organy władzy administracyjnej „zajął pod drogę” powierzchnię 1 807 m² i taki też obszar został następnie wywieszony bez odszkodowania.

Władze administracyjne odmówiły przyznania właścicielowi (właścicielom) odszkodowania, powołując się właśnie na cyt. wyżej przepis art. 8 ust. 7 ustawy wywłaszczeniowej, który stanowi, że „jeżeli wywłaszczenie gruntu lub osiedla następuje na cele budowy lub poszerzenia ulicy lub placu albo na wyrównanie granic zieleni publicznej, wywłaszczenie części działki budowlanej, nie przekraczającej 25% jej obszaru, odbywa się bez odszkodowania. Odszkodowanie należy się tylko za część wywłaszczonego gruntu, która przekracza 25% obszaru nieruchomości”.

Dodajmy tu jeszcze, że w dalszej treści tegoż art. 8 ustawy wywłaszczeniowej z 1958 r. (art. 8 ust. 8) zaznaczono, że w wypadku gdy nastąpiło już przedtem przecięcie części tej samej nieruchomości „na te same cele”, należy wówczas poprzednio wywłączoną bez odszkodowania część nieruchomości dodać do części wywłaszczanej później, czyli — należy obliczyć obszar podlegający wywłaszczeniu bez odszkodowania, tak żeby bez odszkodowania nigdy nie wywłaszczać na zasadzie przepisów tej ustawy (art. 7 ust. 7 i 8) więcej niż 25% powierzchni łącznie z powierzchnią poprzednio już na te same cele wywłączoną.

ODPOWIEDZ:

Na tak postawione pytania znajdujemy w naszym systemie prawnym następujące odpowiedzi:

1. Nie znajduje żadnego prawnego uzasadnienia w systemie prawnym PRL teza, w myśl której „każda, jakakolwiek część nieruchomości” położonej na terenie miasta lub osiedla może być uznana w jakimkolwiek postępowaniu administracyjnym lub sądowym za działkę budowlaną.
2. Za „działkę budowlaną” w mieście lub osiedlu może być uznana w każdym postępowaniu administracyjnym i sądowym tylko i wyłącznie ta wyodrębniona fizycznie część nieruchomości, która została „przeznaczona (...) stosownie do przepisów o planowaniu przestrzennym” na cele realizacji na tej części nieruchomości „inwestycji budowlanej” w trybie i na zasadzie następujących przepisów:
 - a) art. 30 ust. 2 pkt 1 i art. 36 i 37 oraz art. 7—11 i art. 13—18 ustawy z dnia 31.I.1961 r. o planowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 7, poz. 47) w związku z przepisami:
 - b) art. 160, 164 i in. k.c. oraz § 1 rozp. Rady Min. z 28.XI.1964 r. w sprawie przenoszenia własności nieruchomości rolnych, znoszenia współwłasności takich nieruchomości oraz dziedziczenia gospodarstw rolnych (Dz. U. Nr 45, poz. 304),
 - c) art. 2, 6—8 i in. ustawy z 25.VI.1948 r. o podziale nieruchomości na obszarze miast i niektórych osiedli (Dz. U. Nr 35, poz. 240),
 - d) art. 2, 6, 15 i in. ustawy z 22.V.1958 r. o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 31, poz. 138; zmiana: Dz. U. z 1961 r. Nr 7, poz. 47 i Nr 32, poz. 159),
 - e) art. 23 ustawy z 14.VII.1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 32, poz. 159; zmiana: Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 94 i Nr 43, poz. 297) w związku z rozporządzeniami Rady Min. o uznaniu określonych części terenów miast i osiedli lub całych tych jednostek osadniczych za „tereny urbanizacyjne” oraz w związku z przepisami wykonawczymi do powyższych aktów, a w szczególności:
 - f) uchwały Rady Min. z 19.XI.1962 r. w sprawie lokalizacji ogólnej inwestycji (M. P. Nr 82, poz. 385) i zarządzenia Przewodniczącego Komisji Planowania Gospodarczego przy Radzie Min. z 21.XI.1962 r. w sprawie lokalizacji ogólnej inwestycji budowlanych (Nr 82, poz. 385; zmiana: M.P. z 1965 r. Nr 5, poz. 14 — § 2, 4—10, 15, 21 i in.),

- g) zarządzenie Min. Bud. i Przem. Mat. Bud. z dnia 20.V.1966 r. w sprawie ustalania lokalizacji szczegółowej inwestycji budowlanych i stref ochronnych oraz wyrażania zgody na zmianę sposobu wykorzystania terenu (M. P. Nr 25, poz. 129), jak również w związku z przepisami prawa budowlanego z 31.I.1961 r. (Dz. U. Nr 7, poz. 46; zmiana: Dz. U. z 1965 r. Nr 13, poz. 91).
3. Jeżeli wywłaszczenie nieruchomości w mieście lub osiedlu następuje na cele wybudowania drogi, a więc na podstawie przepisów art. 3 ust. 1 ustawy z 12.III.1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (jednol. tekst: Dz. U. z 1961 r. Nr 18, poz. 94) w związku z art. 1, 2, 13—15 ustawy z 29.III.1962 r. o drogach publicznych (Dz. U. Nr 20, poz. 90), to organy administracji państwowej, orzekające o wywłaszczeniu części nieruchomości stanowiącej własność osoby fizycznej lub osoby prawnej nie będącej ani przedsiębiorstwem państwowym, ani spółdzielnią:
- a) uprawnione są przejąć na własność Państwa bez odszkodowania tylko powierzchnię równającą się 25% obszaru będącego częścią fizycznie wyodrębnionej nieruchomości w mieście lub osiedlu, który to obszar został przeznaczony na cele inwestycji budowlanych w trybie wym. wyżej przepisów ogólnych i szczegółowych o planowaniu przestrzennym, a nie 25% całej tej „nieruchomości”, z której ów obszar został wyodrębniony jako „budowlany”, a ponadto:
 - b) obowiązane są zaliczyć właścicielowi na poczet powierzchni przejmowanej bez odszkodowania sumę tych wszystkich obszarów, które zostały przejęte przedtem z tej samej fizycznie i prawnie „odrębnej nieruchomości” na podstawie wszystkich wymienionych wyżej przepisów o planowaniu na terenie miast i osiedli, a także
 - c) obowiązane są zaliczyć powierzchnię przejmowaną bez odszkodowania w każdym innym trybie wywłaszczeniowym, jeżeli poprzednie akty wywłaszczenia miały na celu powiększenie terenów miejskich (osiedlowych) przeznaczonych na budowę dróg, ulic, placów i na poszerzenie zieleni miejskich.
4. Za dowód, że jakikolwiek obszar wyodrębniony z każdej osobnej nieruchomości został przeznaczony na cele budowlane, mogą być uznane w postępowaniu wywłaszczeniowym, jak również w każdym innym postępowaniu:
- a) zaświadczenie o zatwierdzeniu lokalizacji szczegółowej, a w wypadku wywłaszczania kompleksu nieruchomości na cele budownictwa ogólnomiejskiego lub zorganizowanego budownictwa mieszkaniowego — także kopia planu urbanistycznego wraz z odpisem decyzji zatwierdzającej ten plan, a ponadto
 - b) w każdym wypadku mapa obszaru wywłaszczanego, sporządzona przez organ państwowej służby geodezyjnej i kartograficznej, ze wskazaniem powierzchni i oznaczeniem granic nieruchomości objętej wnioskiem wywłaszczeniowym z jednoczesnym wskazaniem we wniosku dotychczasowego sposobu zagospodarowania i użytkowania nieruchomości z opisem, co się na nieruchomości znajduje — a to zgodnie z wymaganiami art. 15 ust. 3 pkt 1, 2 oraz ust. 2 pkt 4 cyt. wyżej ustawy z 12.III.1958 r. o wywłaszczeniu (Dz. U. 1961 r. Nr 18, poz. 94) — przy czym mapy i wyciągi wydawane przez organy państwowej służby geodezyjnej i kartograficznej na podstawie operatów ewidencyjnych, sporządzonych w myśl przepisów dekretu z 2.II.1955 r. o ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. Nr 6, poz. 32), mają moc dokumentów publicznych z mocy art. 8 tegoż dekretu.

5. Wydane z obrazą przepisów o planowaniu przestrzennym decyzje organów administracyjnych lub orzeczenia sądowe zezwalające na inne niż przewidziane w planach i określone w decyzjach organów planowania przestrzennego sposoby wykorzystania terenów są wadliwe i ulegają uchyleniu także poza zakresem zwykłego postępowania odwoławczego w postępowaniach nadzwyczajnych (art. 138 § 2 i § 1 oraz art. 137 § 1 pkt 1 i § 2 k.p.a. oraz art. 417—424 k.p.c. o rewizji nadzwyczajnej).

W uzasadnieniu tych bardzo kategorycznych tez można w największym skrócie podać, co następuje:

Normy planowania przestrzennego są normami jak najbardziej podstawowymi w każdym państwie, zwłaszcza jednak w państwie socjalistycznym, w którym całą podstawę życia społecznego, gospodarczego i kulturalnego stanowi działalność oparta na narodowych planach gospodarczych. Ponieważ wszelka taka działalność państwowa, spółdzielcza, społeczna i indywidualna musi się odbywać na ziemi, przeto prawo rozporządzania przez państwo terenami należy do najbardziej zasadniczych form działalności prawnej.

Bezwzględność wszelkich planowo-przestrzennych rozporządzeń jest — z punktu widzenia normatywnego — jeszcze silniejsza niż bezwzględność praw rzeczowych (z prawem własności włącznie). Właściciel nieruchomości nie będący organizacją państwową nie musi bowiem wykonywać swych uprawnień wynikających ze stosunku własności. Natomiast organy władzy działające z urzędu, bo nie występujące w imieniu osób pełniących funkcję tych organów, mają prawny obowiązek zapobiegać realizowaniu każdego takiego rozporządzenia się każdą nieruchomością w kraju, które jest sprzeczne z rozporządzeniem się tą nieruchomością zawartym w normach planowych. Organy państwowe mają też obowiązek przeciwdziałać każdemu odmiennemu od planowego ustaleniu charakteru przeznaczenia jakiegokolwiek nieruchomości także wtedy, gdy ustalenie to stanowi jedynie przesłankę rozstrzygnięcia dla innych, dalszych decyzji (np. decyzji określającej ilość gruntu przejmowanego bez odszkodowania, albo przeciwdziałać orzeczeniu o pozbawieniu poszczególnych osób uprawnień spadkowych na podstawie sprzecznej z normami planowymi kwalifikacji działek gruntu itp. Dlatego też tylko i wyłącznie organy planowania zorganizowane w sposób zapewniający im możliwość podejmowania optymalnych decyzji w zakresie planowania przestrzennego (zespoły specjalistów wymienionych w art. 29 ustawy o planowaniu przestrzennym, szczególnie tryb opracowywania planu itd.) wydają wszelkie ostateczne decyzje o przeznaczeniu nieruchomości „stosownie do przepisów o planowaniu przestrzennym” (art. 164 k.c. i inne przepisy).

Zgodność decyzji tych organów z zasadami gospodarki rolnej zapewniona jest postanowieniami przepisów § 36 ust. 2 cyt. wyżej zarządzenia Min. Bud. i Przem. Mat. Bud. z 20.V.1966 r. o lokalizacji szczegółowej (M. P. Nr 25, poz. 129) oraz postanowieniami uchwały nr 198 Rady Min. z 12.VII.1966 r. w sprawie ochrony użytków rolnych (M. P. Nr 40, poz. 200). Postanowienia tej uchwały nakazują organom planowania przestrzennego współdziałać — przy określaniu przeznaczenia wszelkich nieruchomości — z organami do spraw rolnych, a także dokonywać rewizji i korektur planów o przeznaczeniu przestrzennym, jeżeli w tych planach zdecydowano zbyt wroźnie o przeznaczeniu określonych nieruchomości na cele inne niż cele produkcji rolnej, jednakże żadne przepisy ani nie ograniczają, ani nie uchylają wyłączonej kompetencji organów planowania przestrzennego do orzekania o „prawnym przeznaczeniu nieruchomości” stosownie do planu zagospodarowania przestrzennego. Stąd też żaden inny organ władzy nie ma uprawnień (kompetencji)

do wydawania orzeczeń o przeznaczeniu terenów bez oparcia się na planach zagospodarowania przestrzennego lub na orzeczeniach organów tego planowania, które mają obowiązek prawny określić przestrzenne przeznaczenie prawne każdego terenu w kraju (na podstawie własnych materiałów i założeń do planów), choćby nawet w mieście lub osiedlu nie było jeszcze ani planu szczegółowego miejscowego, ani miejscowego planu ogólnego, ani nawet planu regionalnego — jak to wynika z treści art. 31 ustęp 2 ustawy o planowaniu przestrzennym z 31.I.1961 r. (Dz. U. Nr 7, poz. 47), a także z przepisów wszystkich innych ustaw powołanych na początku niniejszej odpowiedzi, a nadto z wielu innych jeszcze przepisów, których powoływanie w tym miejscu jest niemożliwe (zresztą zbędne).

Tezę, w myśl której każda nieruchomość w mieście i osiedlu staje się działką budowlaną wskutek tego, że jej część wywłaszcza się na cele budowy drogi lub ulicy, wygłosił w naszej literaturze W. Ramus¹ w swym komentarzu do prawa wywłaszczeniowego, jednakże rozumowanie tego autora opiera się nie na tekście interpretowanych przez niego przepisów art. 8 ust. 7 ustawy wywłaszczeniowej z 12.III.1958 r. (Dz. U. z 1961 r. Nr 18, poz. 94) i nie na żadnych innych tekstach ustawowych, lecz na argumentacji historyczno-porównawczej z jednoczesnym zastosowaniem analogii oraz na argumentach ekonomicznych, wobec czego należy stwierdzić, że W. Ramus właściwie nie uzasadnia wygłoszonej przez siebie tezy. Dokładniejsza polemika z tą argumentacją, jak również omówienie prawnych podstaw określenia sposobów wyznaczania i wywłaszczania działek budowlanych w miastach i osiedlach będzie przedstawiona w osobnym opracowaniu tych zagadnień.

adw. Władysław Bugajski

RECENZJE

Orzecznictwo naczelných organów administracji państwowej — praca zbiorowa w oprac. H. Starczewskiego, J. Świątkiewicza, M. Starczewskiej, B. Czapskiego, S. Rakowskiego. Wydane staraniem Prokuratury Generalnej PRL. Warszawa 1968, Wydawnictwo Prawnicze, str. 358.

Wydawni two Prawnicze jako wydawca tej pracy zbiorowej, anonując jej publikację, oznajmiło w zapowiedzi edytorskiej że jest to „wybór precedensowych decyzji naczelných organów administracji państwowej, wydanych w wyniku interwencji organów prokuratorskich w sprawach

indywidualnych na tle przepisów prawa budowlanego, lokalowego, rolnego itd. — wraz z glosami. Publikacja przydatna dla prokuratorów, organów administracji państwowej i ich pracowników z poszczególných wydziałów i referatów w radach narodowych”.

Zapowiedź ta, z natury rzeczy dość

¹ Walenty Ramus: Prawo wywłaszczeniowe, Warszawa 1965, s. 62—63 oraz 61, 44, 33 (wydanie drugie).