

Władysław Bugajski

Prawne podstawy wyznaczania działek budowlanych w miastach i osiedlach : (z zagadnień norm o planowaniu przestrzennym, gospodarowaniu i wywłaszczaniu bez odszkodowania terenów w miastach i osiedlach)

Palestra 13/7(139), 39-54

1969

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.

on w tym zakresie wymaganiu wyrażonemu w art. 14 pkt 7 Paktu⁵¹ i w tym też zakresie może on daleko częściej niż inne gwarancje znaleźć się w sprzeczności z zasadą trafnej represji. Prawomocny wyrok nie pozwala bowiem na ponowne postępowanie przeciwko tej samej osobie o ten sam czyn. Prowadzi to w pewnych wypadkach do bezkarności osób winnych. Ustawodawca zajmuje tutaj stanowisko, że z punktu widzenia społecznego mniejsze zło tkwi w możliwości pozostawienia pewnych czynów bezkarnymi aniżeli w nie ograniczonym czasowo trzymaniu osoby „uniewinnionej” w stanie podejrzenia.

Ważną gwarancją stanowi też zasada niewzruszalności decyzji. Gwarancja ta jest silniejsza w kierunku na korzyść oskarżonego (np. niemożność pogorszenia sytuacji oskarżonego w drodze rewizji nadzwyczajnej po upływie 6 miesięcy od uprawomocnienia się wyroku, silne ograniczenie możliwości wznowienia postępowania na niekorzyść oskarżonego).

XIII. Pakt proklamuje prawo osoby bezprawnie aresztowanej lub zatrzymanej albo niesłusznie ukaranej do odszkodowania.

Nasze prawo karne procesowe zawiera w tym względzie od dawna ważne gwarancje w postaci przepisów o odszkodowaniu za „niesłuszne skazanie” (ściślej — za „bezpodstawne ukaranie”) i za oczywiście niesłuszne tymczasowe aresztowanie (art. 510—517 k.p.k. z 1928 r.; art. 485—489 nowego k.p.k.)⁵².

⁵¹ „Nikt nie będzie ponownie ścigany lub karany za przestępstwo, za które już został prawomocnie skazany lub uniewinniony zgodnie z prawem i procedurą karną danego kraju”.

⁵² Problematyka ta znalazła wyczerpujące oświetlenie zwłaszcza w monografiach: J. Waszczyńskiego: Odszkodowanie za niesłuszne skazanie i bezzasadne aresztowanie w polskim procesie karnym. Warszawa 1967 oraz A. Bulsiewicza: Proces a odszkodowanie za niesłuszne skazanie lub oczywiście bezzasadny areszt tymczasowy, Toruń 1968.

WŁADYSŁAW BUGAJSKI

Prawne podstawy wyznaczania działek budowlanych w miastach i osiedlach

(Z zagadnień norm o planowaniu przestrzennym,
gospodarowaniu i wywłaszczaniu bez odszkodowania terenów
w miastach i osiedlach)

I

1. Pojawiły się ostatnio w orzecznictwie sądowym i administracyjnym oraz w literaturze prawniczej różne, wymagające krytycznego omówienia i przedyskutowania problemy na tle stosowania przepisów o planowaniu przestrzennym i gospodarce terenami w miastach i osiedlach w związku z tematyką wywłaszczania nieruchomości w tych jednostkach osadniczych.

Ogłoszona została ważna dla tej problematyki uchwała SN z 17 maja 1967 r. III CZP 36/67¹, w której SN podtrzymał dawniejszą swą tezę, zgodną przy tym z poglądami wyrażonymi w literaturze². Stosownie do tej tezy tylko treść miejscowych planów szczegółowych przewidzianych w art. 17 ustawy o planowaniu przestrzennym z 31.I.1961 r. (Dz. U. Nr 7, poz. 47) oraz treść decyzji lokalizacyjnych wydawanych na mocy art. 30, 31 tej ustawy rozstrzyga o tym, czy jakakolwiek nieruchomości na terenie miasta i osiedla jest „nieruchomością rolną”, czy też jest ona nieruchomością „przeznaczoną na cele nie związane z produkcją rolną” w rozumieniu art. 160, 164 i in. w związku z art. 213, 1058 i in. k.c. oraz przepisów § 1 rozp. Rady Min. z 28.XI.1964 r. (Dz. U. Nr 45, poz. 304), natomiast żadne inne plany przestrzenne ani orzeczenia nie mogą o tym rozstrzygać. Teza ta — zdaniem moim nie do utrzymania — musi być omówiona osobno dopiero po uprzednim omówieniu innych zagadnień z zakresu problematyki planowej gospodarki terenami w miastach i osiedlach³.

2. W orzecznictwie administracyjnym i w literaturze ukazały się znowu tezy przeciwne stanowisku wyrażonemu przez SN. Okazało się bowiem, że nadal są sporne zagadnienia dotyczące uznawania na terenie miast i osiedli poszczególnych nieruchomości za tereny (działki) budowlane lub niebudowlane w postępowaniu wywłaszczeniowym.

Wszystkie zaś zagadnienia kwalifikacji terenów w miastach i osiedlach mogą być prawidłowo rozstrzygnięte tylko wtedy, gdy omówi się dokładniej najważniejsze przepisy dotyczące planowania przestrzennego na obszarach tych jednostek osadniczych. A ponieważ kwestie wywłaszczeniowe mają zawsze decydujący wpływ na postępowanie sądowe w sprawach o przeniesienie prawa własności, o zniesienie współwłasności, o stwierdzenie nabycia spadku i o dział spadku, przeto od wy-

1 Patrz. OSNCP 1968 r. z. 2, poz. 16 oraz OSPiKA 1968 r. z. 3, poz. C 54. W innej jednak uchwale dotyczącej tej samej materii, a mianowicie w uchwale z 4.VII.1967 r. III CZP 51/67 Sąd Najwyższy orzekł, że „teren położony w obrębie zwartej zabudowy miasta nie stanowi nieruchomości rolnej bez względu na jego obszar” (PUG 1967 r. z. 12, s. 406). Nie wspomina się w tej uchwale ani o miejscowych planach szczegółowych, ani o decyzjach lokalizacyjnych jako o formalnych, koniecznych warunkach uznawania poszczególnych działek na terenie miast i osiedli za przeznaczone lub nie przeznaczone na cele produkcji rolnej w rozumieniu § 1 rozp. Rady Min. z 28.XI.1964 r. (Dz. U. Nr 45, poz. 304), bo uważa się widocznie, że tereny takie już z mocy tych właśnie przepisów — a więc *ex lege* — zostały zakwalifikowane prawnie (a więc obowiązująco) jako przeznaczone do innych celów niż cele produkcji rolnej.

2 F. Błahuta, J. S. Piątowski, J. Policzkiewicz: *Gospodarstwa rolne (...)*, Warszawa 1967, s. 21 i przypis 20. Do tej tezy przyłącza się ostatnio (bez uwag krytycznych) S. Rakowski: *Pojęcie działki budowlanej w świetle przepisów kodeksu cywilnego*, NP 1968 r. z. 11, s. 1667.

3 W. Brzeziński: *Plan zagospodarowania przestrzennego* (w pracy zbiorowej: *Problemy prawne planowania gospodarczego*, Warszawa 1968, s. 328). Autor ten pisze dosłownie: „Ale i w planie regionalnym mogą się znaleźć normy, które w sposób zupełnie konkretny będą wiązać właścicieli gruntów, np. wyliczając określony ściśle obszar od zabudowy”. Nie musimy jednak obecnie sięgać aż do planów regionalnych, bo w zasadzie jest już zakończona we wszystkich miastach i osiedlach akcja sporządzania miejscowych planów ogólnych (w każdym razie tak jest w woj. katowickim). Jeżeli zaś istnieje miejscowy ogólny plan zagospodarowania przestrzennego, to wówczas można już jednoznacznie orzec o „prawnym (planowym) przeznaczeniu” każdej nieruchomości w mieście i osiedlu. Jednakże bardzo trudno jest — jak się właśnie okazuje — przekonać wszystkich o tym, że pojęcie „prawnego (planowego) przeznaczenia nieruchomości” ma charakter faktu prawnego i jest znamieniem (cechą) kwalifikującym poszczególne nieruchomości tak samo jak np. pojęcie prawności lub bezprawności dokonanego już czynu albo inne znamiona ściśle normatywne

niku postępowania administracyjnego dotyczącego wywłaszczenia należy zacząć omawianie tej problematyki.

Tak więc niektóre organy do spraw wywłaszczenia uznają każdą nieruchomość położoną na terenie miasta i osiedla za działkę budowlaną, gdy tylko jakkolwiek część takiej nieruchomości zostaje objęta postępowaniem wywłaszczeniowym na zasadzie art. 3 ust. 1 w związku z art. 8 ust. 7 i 8 ustawy z 12.III.1958 r. o trybie i zasadach wywłaszczania nieruchomości (tekst jednol.: Dz. U. z 1961 r. Nr 18, poz. 94), jeżeli wywłaszczenie następuje na cele budowy drogi, ulicy, placu lub na poszerzenie obszaru zieleni miejskiej.

Opierając się na takiej przesłance, organy administracyjne, które orzekają o wywłaszczeniu, przejmują bez odszkodowania na zasadzie art. 8 ust. 7 tej ustawy 25% obszaru każdej takiej nieruchomości na własność Państwa bez odszkodowania.⁴ Przepis bowiem art. 8 ust. 7 tejże ustawy stanowi, że „jeżeli wywłaszczenie gruntu w mieście lub osiedlu 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, który przekracza 25% obszaru nieruchomości.”

Dodajmy jeszcze, iż w dalszej treści tegoż art. 8 ustawy wywłaszczeniowej z 1968 r. (art. 8 ust. 8) zaznaczono, że w wypadku gdy już nastąpiło przejęcie „części tej samej nieruchomości na te same cele”, należy poprzednio wywłaszczoną bez odszkodowania część nieruchomości dodać do części wywłaszczanej później, czyli należy obliczyć obszar podlegający wywłaszczeniu bez odszkodowania tak, żeby bez odszkodowania na zasadzie przepisów tej ustawy (art. 8 ust. 7 i 8) nigdy nie wywłaszczać więcej niż 25% powierzchni łącznie z powierzchnią poprzednio już wywłaszczoną na te same cele.

3. W każdej sprawie dotyczącej wywłaszczenia nieruchomości w mieście i osiedlu na cele wymienione w art. 8 ust. 7 i 8 ustawy wywłaszczeniowej powstają więc następujące problemy zasadnicze:

(cechy), które nadajemy czynom ludzkim, zdarzeniom lub rzeczom (np. „mienie spadkowe” itp.). Ponieważ wszystkie plany przestrzenne (i w ogóle plany gospodarcze) „powinny być” faktycznie realizowane, ale ulegają często zmianom, przeto wszyscy skłonni są oceniać „prawne przeznaczenie nieruchomości” nie według aktualnej w danej chwili (tj. w chwili oceny) kwalifikacji poszczególnych nieruchomości w planach i decyzjach przestrzennych, lecz według szans (?) realizacji tych planów. Jest to jawne pomieszanie pojęć, bo kwalifikacja przeznaczenia nieruchomości według stopnia prawdopodobieństwa (szansy) realizacji planu jest kwalifikacją opartą wyłącznie na znamionach i okolicznościach faktycznych; jest to kwalifikacja faktyczna, a nie prawna. Ponieważ zaś realizacja każdego planu może się nie udać z przyczyn faktycznych nieusuwalnych normatywnie, przeto o każdym prawnym przeznaczeniu jakiegokolwiek nieruchomości nie można by było nigdy orzekać jednoznacznie i kategorycznie, lecz tylko probabilistycznie. Żadna zaś kwalifikacja prawna nigdy nie jest i nie była kwalifikacją probabilistyczną, gdyż wypowiedzi ustawowe są wypowiedziami nakazującymi i zakazującymi (imperatywnymi). Przy krytykowanym tu sposobie rozumowania „problematicznego” normy planowo-przestrzenne nie byłyby normami, czyli powinnościowymi wzorami postępowania swych adresatów w stosunku do nieruchomości, lecz miałyby charakter jakichś wypowiedzi horoskopowych (a więc normatywnie całkiem bezsensownych), mimo że bezwzględność rozporządzeń planowo-przestrzennych jest jeszcze silniejsza niż bezwzględność innych przepisów ograniczających prawo własności.

⁴ Do „Palestry” wpłynęło pytanie prawne oparte na decyzji organu wywłaszczeniowego, który orzekł o przyjęciu 25% obszaru całej nieruchomości na terenie miasta bez wyodrębnienia z niej jakiegokolwiek części na cele inne niż budowlane (por. „Palestra 1968 r. nr 7—8, s. 106—110).

- a) jaka część każdej nieruchomości w mieście i osiedlu i na jakiej podstawie może być uznana za „działkę budowlaną”?
- b) w jaki sposób w ogóle należy obliczać części nieruchomości, ulegające przejęciu na własność państwa bez odszkodowania, na podstawie przepisu art. 8 ust. 7 i 8 ustawy wywłaszczeniowej z 1958 r.?
- c) jaką część każdej nieruchomości w mieście i osiedlu można maksymalnie przejąć bez odszkodowania na mocy różnych szczególnych przepisów, określających przestrzenno-planowe zasady gospodarki terenami w miastach i osiedlach?

W. Ramus, autor jedynego komentarza do ustawy wywłaszczeniowej z 12.III. 1959 r., uzasadnia przedstawioną wyżej interpretację art. 8 ust. 7 i 8 tej ustawy, stosowaną przez niektóre organy wywłaszczeniowe, argumentami historyczno-porównawczymi i ekonomicznymi oraz rozumowaniem opartym na analogii (*per analogiam iuris*). Autor ten pisze bowiem, że taką właśnie interpretację art. 8 ust. 7 tej ustawy implikuje przede wszystkim fakt znowelizowania jej ustawą z 31.I.1961 r. (Dz. U. Nr 5, poz. 32), albowiem właśnie ta nowela zniósła różnice w wysokości odszkodowania za grunty o charakterze rolnym (takie, z których płaci się podatek gruntowy) i o charakterze nierolniczym (takie, z których płaci się podatek od nieruchomości). Wobec ujednoclenia — właśnie w wyniku nowelizacji art. 8 ust. 8 ustawy wywłaszczeniowej — zasad obliczania odszkodowania za wszystkie grunty w mieście lub osiedlu oraz wobec zlikwidowania dawnego podziału gruntów w miastach na grunty budowlane i rolne, przepis art. 8 ust. 7 ma dotyczyć obecnie każdego gruntu położonego w mieście lub osiedlu bez względu na jego charakter budowlany i rolny — pisze W. Ramus *explicite*, dodając jeszcze, iż „jest to tym bardziej uzasadnione, że na skutek np. budowy ulicy na dotychczasowych terenach rolnych w mieście lub osiedlu wzrasta znacznie wartość gruntów przyległych do takiej ulicy”; grunty takie stają się dzięki takiej inwestycji działkami budowlanymi i to właśnie jest tym bezpośrednim przysporzeniem korzyści dla właścicieli tych gruntów. Według W. Ramusa, o wywłaszczeniu nieruchomości decyduje w istocie rzeczy ostatecznie wartość ekonomiczna, a gdy jej nie ma, wówczas wywłaszczenie w rzeczywistości ma w ogóle — zdaniem autora — nie zachodzić.⁵

4. W związku z tym trzeba najpierw podkreślić, że obowiązuje zawsze tekst ustawy znowelizowanej, a nie tekst znowelizowany łącznie z tekstem sprzed nowelizacji. Poza tym z faktu, że od chwili ogłoszenia noweli z 31.I.1961 r. ustala się w miastach i osiedlach na jednakowych już zasadach odszkodowanie za grunty rolne i za grunty budowlane przy ich wywłaszczaniu, nie wynika wcale powinność uznawania wszelkich gruntów za grunty budowlane także wtedy, gdy orzeka się o przejęciu części tych gruntów na własność państwa bez odszkodowania, gdyż wywłaszczanie za odszkodowaniem i wywłaszczanie bez odszkodowania to zupełnie różne rozstrzygnięcia normatywne, co zresztą przyznaje także Ramus⁶. Wobec tego już tylko w rozumowaniu w drodze analogii (*per analogiam legis vel iuris*) można uznać, że przy przejmowaniu gruntu na własność państwa bez odszkodowania należy kwalifikować prawnie każdą nieruchomość, której część wywłaszcza się na cele budowy ulic, placów i na poszerzenie obszarów

⁵ W. Ramus: Prawo wywłaszczeniowe — Komentarz, Warszawa 1960, s. 61.

⁶ W. Ramus: l. c. s. 33, 44, 61.

zieleni miejskich, jako „działkę budowlaną” w rozumieniu ustawy wywłaszczeniowej z 12.III.1958 r. (tekst jednol.: Dz. U. z 1961 r. Nr 18, poz. 94)⁷.

5. Tak samo również drugi — tym razem „ekonomiczny argument” W. Ramusa o rzekomo zawsze następującym wzroście cen reszty nieruchomości objętej wywłaszczeniem na cele budowy ulic, placów i zieleńców pochodzi spoza tekstu ustawy. Można bowiem bardzo łatwo wykazać, że taki wzrost cen — wyrównujący, zdaniem Ramusa, straty wywołane wywłaszczeniem — nie następuje zawsze, jeżeli wiadomo, że wraz z budową nowych ulic, placów i zieleńców w mieście czy osiedlu pojawia się i konkretyzuje jednocześnie możliwość dalszych wywłaszczeń oraz możliwość stosowania różnych związanych z nimi ograniczeń prawa własności, jak np. ustanowienie stref ochronnych na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o planowaniu przestrzennym z 31.I.1961 r. (Dz. U. Nr 7, poz. 47), możliwość zakazów budowy ze względu na konieczność zatrzymania „terenów rezerwowych” dla istniejących lub nowo planowanych zakładów przemysłowych, następnie możliwość wyznaczania w pobliżu wywłaszczonej nieruchomości terenów dla zorganizowanego budownictwa domów jednorodzinnych albo też możliwość włączenia tych terenów do tzw. „obszarów urbanizacyjnych” oraz inne jeszcze ograniczenia, o których będzie mowa niżej. Skoro zaś za wszystkie tereny w miastach i osiedlach wywłaszczane w trybie omawianej tu ustawy z 12.III.1958 r. wyznacza się odszkodowanie według jednakowych zasad i płaci się za nie według sztywnych stawek, to w takich dzielnicach, o jakich mowa w art. 8 ust. 7 ustawy wywłaszczeniowej z 12.III.1958 r., ceny terenów najczęściej spadają od poziomu cen wywłaszczeniowych, a nie wzrastają, jak to twierdzi W. Ramus, i dlatego również i ten argument „ekonomiczny” jest całkowicie bezwartościowy dla naszych rozważań.⁸

II

6. Przystępując do próby wyjaśnienia przedstawionych wyżej pod pkt a), b) i c) zagadnień, zaznaczymy na wstępie, co następuje:

Rolę kluczową myślowego w tej mocno „rebusowej” aparaturze prawno-logicznej, jaką widzimy w art. 8 ust. 7 ustawy wywłaszczeniowej z 12.III.1958 r. pełni przede wszystkim pojęcie przedstawione przez wyraz „nieruchomość”, które się tam pojawiło (in fine) obok pojęć przedstawionych przy pomocy takich nazw, jak: „grunt”, „obszar”, „działka”, przy czym wyrazy te występują w tym zdaniu jeszcze w różnych konstrukcjach gramatycznych semantycznych, jak np. „część

⁷ W. Ramus: l. c. Autor ten słusznie uznaje samo wywłaszczenie za odszkodowaniem za „środek wyjątkowy” (s. 33, 61), a odpłatność wywłaszczenia za jedną „z istotnych cech instytucji wywłaszczania” (s. 44). Wynika stąd oczywiście, że do „istoty wywłaszczenia” należy właśnie „odszkodowanie”. Ale w takim razie „brak odszkodowania” odróżnia rzeczywiście w istotny sposób instytucję przewidzianą w art. 8 ust. 7 (i 8) ustawy wywłaszczeniowej z 1958 r. od instytucji „normalnego” wywłaszczenia za odszkodowaniem, ponieważ wszelkie przedmioty należące do różnych rodzajów różnią się od siebie przynajmniej o jeden element swej istoty.

Z podkreślonej wyżej różnicy obu instytucji (wywłaszczenie za odszkodowaniem i wywłaszczenie bez odszkodowania) wynika znowu, że w żadnym razie nie można tych instytucji używać zamiennie — jako przesłanek do uzasadnienia tych samych konkluzji — inaczej jak tylko przy użyciu analogii, bo na podstawie przesłanki, że między jedną a drugą konstrukcją istnieje ściśle podobieństwo.

⁸ Słuszna jest jednak zawarta w rozumieniu W. Ramusa przesłanka, w myśl której tereny w osiedlach i miastach muszą kiedyś ostatecznie tracić swój charakter niegdyś wiejski. Często też ceny działek budowlanych miejskich i osiedlowych ulegają zwyczajom, przynajmniej okresowym, co oczywiście nie zachodzi z reguły na terenach wiejskich.

działki", „część obszaru" itp., a wszystkie te nazwy i konstrukcje gramatyczne mają jeden przedmiot, który oznaczają (desygnat) w całości lub w części; gdyż tym desygnatem jest tam zawsze jakaś część skorupy ziemskiej, określona w jakiś sposób w swej całości lub części i zwana w języku ustawowym i w języku prawniczym „nieruchomością" (art. 46 § 1 i in. k.c.).

Widać stąd, że podstawowym pojęciem w omawianych tu przepisach jest pojęcie „odrębna nieruchomość", której jakaś część ma być w myśl omawianych tu przepisów art. 8 ust. 7 i 8 w związku z art. 3 ust. 1 i 2 ustawy z 12.III.1958 r. o wywłaszczeniu nieruchomości (jedn. tekst: Dz. U. z 1961 r. Nr 18, poz. 94) przejęta bez odszkodowania przez państwo. Odrębną nieruchomością bowiem jest według definicji art. 46 k.c. taka część powierzchni ziemskiej, która stanowi jednostkę wyodrębnioną fizycznie od nieruchomości sąsiednich i od innych nieruchomości tego samego właściciela. Jednakże — z mocy przepisów art. 14 prawa rzecz. w brzmieniu art. XVIII przep. wprov. k.c., art. 15 prawa rzecz. oraz § 2 i 3 rozp. Min. Spraw. z 26.XI.1946 r. o urządzeniu i prowadzeniu ksiąg wieczystych (Dz. U. Nr 66, poz. 366 z wieloma późniejszymi zmianami) — można utworzyć z jednolitego powierzchniowo obszaru kilka nieruchomości wieczysto-księgowych (z osobnymi numerami w księdze wieczystej) dla tego samego właściciela, ale można też postąpić odwrotnie, tworząc z kilku rozrzuconych w różnych punktach jednej miejscowości działek, pod jednym oznaczeniem wieczysto-księgowym, jedną nieruchomość wielodziałkową — a wszystko to na żądanie właściciela.* Jeżeli więc obliczać np. 25% powierzchni, jako przeznaczonej na przejęcie bez odszkodowania w myśl cyt. wyż. art. 8 ust. 7 ustawy wywłaszczeniowej z 1958 r., od nieruchomości w znaczeniu czysto fizycznym, to oczywiście przejęta bez odszkodowania część gruntu będzie inna (mniejsza) niż wtedy, gdy owe 25% obliczamy od całego obszaru nieruchomości składającej się z wielu różnych, fizycznie odrębnych działek, rozrzuconych w różnych punktach tej samej miejscowości, ale wchodzących w skład jednej wieczysto-księgowej nieruchomości „normatywnej" — i odwrotnie.

7. Pozostawiając jednak do osobnego omówienia problemy różnych sposobów używania nazwy „nieruchomość" w obowiązującym u nas systemie prawnym (problemy normatywnej wartości znaczeniowej nazwy „nieruchomość"), postaramy się najpierw omówić te przepisy o planowaniu przestrzennym i gospodarce w miastach i osiedlach, na podstawie których należy określać pojęcie „działki budowlanej", o jakiej mowa w art. 160, 164, 1085 k.c., wtedy, gdy zachodzi potrzeba rozstrzygnięcia poruszonych przez nas problemów wywłaszczeniowych oraz innych problemów dotyczących przenoszenia prawa własności nieruchomości, znoszenia współwłasności oraz podziału nieruchomości w miastach i osiedlach. Sprawy takie są obecnie szczególnie aktualne i trudne zwłaszcza wtedy, gdy z jednego obszaru tego samego właściciela (tych samych współwłaścicieli) trzeba wyodrębnić części gruntu przeznaczone zarówno na cele budowlane, jak i na inne cele od części gruntu przeznaczonych na cele produkcji rolnej na podstawie wspomnianych wyżej przepisów k.c. w związku z rozporządzeniem Rady Min. z 28 listopada 1964 r. (Dz. U. Nr 45, poz. 304).

* Nieruchomości nie graniczące ze sobą mogą być połączone w jedną „nieruchomość wieczysto-księgową" tylko wtedy, gdy stanowią „całość gospodarczą" (art. 15 zd. drugie pr. rzecz.). W razie takiego połączenia kilku nieruchomości w jedną prawa rzeczowe ciążące na którejkolwiek z nich obciążają całą nieruchomość utworzoną przez połączenie, co jednak nie wpływa na zakres użytkowania i służebności (art. 16 § 1 prawa rzecz.).

III

8. Do tych aktów normatywnych należy przede wszystkim ustawa z 22.V.1958 r. o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 31, poz. 138; zm.: Dz. U. z 1961 r. Nr 7, poz. 47, i Nr 32, poz. 159), która nakazuje prezydium rad narodowych wyznaczać tereny dla budownictwa jednorodzinnego i stale je w miarę potrzeby rozszerzać (art. 4, 5 tej ustawy) oraz sporządzać szczegółowe plany ich zagospodarowania w całości lub w części (art. 6), uchwały zaś w tej materii podawać do publicznej wiadomości, przy czym brak wyznaczonych terenów nie może stanowić podstawy do odmowy wyznaczania indywidualnych działek pod budowę domów jednorodzinnych, gdyż wówczas właściwy organ prezydium powiatowej (miejskiej) rady narodowej powinien zdecydować, czy uznać wskazaną przez wnioskodawcę działkę za przeznaczoną — na podstawie istniejących planów zagospodarowania przestrzennego lub na podstawie „wytucznych do tego planu” — pod zabudowę (za działkę „budowlaną”), co wynika z art. 8 ust. 1 pkt 2 tej ustawy.

9. Jeżeli w mieście lub osiedlu, w granicach określonego bloku budowlanego, lub innego zespołu przestrzennego budownictwa jednorodzinnego, znajdują się nieruchomości nie podzielone na działki budowlane albo gdy istniejące działki budowlane nie odpowiadają ustaleniom szczegółowego planu zagospodarowania przestrzennego, to wówczas przeprowadza się — z urzędu lub na wniosek zainteresowanych właścicieli nieruchomości — podział (parcelację) istniejących nieruchomości na podstawie planu podziału (parcelacyjnego).

Projekt podziału opracowuje się na podstawie zatwierdzonego szczegółowego planu zagospodarowania przestrzennego. Projekt ten określa linie, kształt, rozmiary i położenie działek budowlanych oraz gruntów przeznaczonych na potrzeby użyteczności publicznej (art. 9, 10 tej ustawy). Po sporządzeniu zaś takiego jednego wspólnego planu parcelacyjnego wyznacza się następnie „normatywne działki budowlane”.

Tak wyznaczone działki budowlane stają się wówczas „oddzielnymi nieruchomościami”, łączenie więc tych działek jak i dalsze ich podziały są dozwolone tylko wtedy, gdy nastąpią zmiany w miejscowym, szczegółowym planie zagospodarowania przestrzennego dla danej dzielnicy czy miasta (art. 13 tej ustawy). Każdy zaś właściciel (współwłaściciel), którego nieruchomość lub jej część została objęta takim planem parcelacyjnym z art. 9 tej ustawy, otrzymuje na własność (lub współwłasność) działkę lub działki budowlane normatywne, ale całość jego gruntu zostaje wtedy zawsze pomniejszona o 33% liczonych od tej powierzchni, która została objęta planem parcelacyjnym (art. 12 ust. 2 tej ustawy). Wymienione 33% gruntu przechodzi bowiem na własność państwa „w stanie wolnym od wszelkich obciążeń” i bez odszkodowania.¹⁰

10. W powyższych przepisach wszystkie dręczące nas tu problemy są jasno rozstrzygnięte z wyjątkiem chyba tylko tego, że ustawa nie zaznacza szczegółowo,

¹⁰ Przydzielone właścicielom, w wyniku takiej komasacji i następnej parcelacji, działki budowlane mogą być następnie przejęte na własność państwa, jeżeli właściciele nie zabudują ich w terminach ustalonych w planach zabudowy. Terminy te wyznaczane są w granicach czasowych wskazanych w art. 27, 29 tej ustawy (w zasadzie do 6 lat z możliwością skracania do 4 lat). Przejęcie takie następuje według treści art. 28, 31—33 tej ustawy za odszkodowaniem według zasad ogólnych o wywłaszczeniu, określonych w ustawie z 12.III.1958 r. (jednol. tekst: Dz.U. z 1961 r. Nr 18, poz. 94).

na jakie cele przeznaczają się te 33% powierzchni wyłączonej bez odszkodowania (będzie o tym mowa niżej). Jednakże nie może ulegać żadnej wątpliwości, że grunty te wyłącza się przede wszystkim na cele budowy ulic, placów oraz na inne publiczne potrzeby przestrzenne miast i osiedli.

11. Na obszarze terenu wyznaczonego w trybie omówionej tu ustawy, działki budowlane określa się na podstawie specjalnych normatywów powierzchniowych, zawartych w zarządzeniu Przewodniczącego Komitetu Budownictwa Urbanistyki i Architektury (obecnie Min. Bud. i Przemysłu Materiałów Budowlanych z mocy ustawy z dnia 25.II.1964 r. — Dz. U. Nr 8, poz. 49) z dnia 3.XII.1962 r. w sprawie wytycznych w zakresie wyznaczania terenów pod niskie budownictwo mieszkaniowe oraz normatywów zabudowy tych terenów (M.P. Nr 86, poz. 408).

Wielkość powierzchni takich działek kształtuje się różnie, zawsze przy tym w zależności od charakteru zabudowy i od „stanu uzbrojenia terenu” w różne „komunalne urządzenia” (wodociągi, sieć elektryczną itp.).

Dla „domu szeregowego”, stanowiącego segment zwartego szeregu utworzonego przynajmniej z 3 takich domów, powierzchnia normatywna działki budowlanej na terenach najlepiej uzbrojonych wynosi od 110 do 200 m², dla domów bliźniaczych powierzchnia taka ma wynosić od 200 do 300 m², a dla domów wolno stojących — od 250 do 400 m².

Na terenach najslabiej uzbrojonych powierzchnie te mogą dochodzić do 500 m² dla domów bliźniaczych i do 700 m² dla domów wolno stojących.

Działki budowlane dla rolników w miastach i osiedlach, jako działki przeznaczone pod domy mieszkalne wraz z budynkami koniecznymi dla produkcji rolnej oraz z innymi urządzeniami gospodarczymi, mogą mieć powierzchnię dochodzącą nawet do 1500 m².

Wszystkie działki budowlane powinny prócz tego mieć w zasadzie kształt prostokątny, przy czym bok przyległy do ulicy, zwany szerokością działki, powinien mieć — w zależności od rozmiaru i typu działki — co najmniej 4,2 m (aż do 19 m) długości. Boki prostopadłe do ulic, nazwane „głębokościami” działek budowlanych, będą więc ilorazowymi funkcjami ich powierzchni i szerokości.

Te same wymiary działek normatywnych ustala też załącznik do zarządzenia nr 118 Min. Bud. i Przem. Mat. Bud. z 15 lipca 1964 r. w sprawie wskaźników wykorzystania terenów zainwestowania miejskiego (Dz. Bud. Nr 14, poz. 40), zmienionego zarządzeniem z 22 grudnia 1965 r. (Dz. Bud. Nr 2, poz. 4) oraz zarządzeniem nr 4 z 12 stycznia 1966 r. (Dz. Bud. Nr 2, poz. 7). Zarówno w cyt. wyż. załączniku do zarządzenia z 13.XII.1962 r. (M.P. Nr 86, poz. 408 — § 1 ust. 6), jak i w załączniku do zarządzenia z dnia 15.VI.1964 r. w brzmieniu zarządzenia nr 4 z 12.I.1966 r. (Dz. Bud. Nr 14 z 1964 r., poz. 40 i Nr 2 z 1966 r., poz. 7 — Część B ust. 3 pkt 4) znajdujemy równoważne znaczeniowo, choć nierówno brzmiące definicje „działki budowlanej” oraz definicję „działki” w rozumieniu tych przepisów.

12. Przepisy wszystkich tych zarządzeń o normatywnych działkach dla budownictwa mieszkaniowego zostały wydane na podstawie przepisów art. 28 pkt 3 ustawy z 31.I.1961 r. o planowaniu przestrzennym i muszą one być traktowane jako przepisy wykonawcze do tej właśnie ustawy. Jednakże również ustawa z 22.V.1958 r. o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 31, poz. 138 ze zmianami) zastrzega wyraźnie, że wyznaczanie takich terenów następuje zawsze w ramach planów zagospodarowania przestrzennego, jak

to wynika z art. 2, 9, 10 i 15 tej ustawy, a także z jej art. 8, o którym będzie jeszcze osobno mowa.

Z tych wszystkich, jak również innych jeszcze przepisów wynika niewątpliwie, że o rozmiarach powierzchni wszystkich działek na terenie miast i osiedli decydują w ostatniej instancji — w sposób generalny — zawsze miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego ogólne i szczegółowe, indywidualnie zaś decydują o nich poszczególne konkretne decyzje lokalizacyjne, jak o tym będzie jeszcze mowa niżej. Taką też treść normatywną mają definicje zawarte w cyt. wyżej zarządzeniach.

13. Szczegółowy tryb postępowania w sprawach realizacji uchwał rad narodowych o wyznaczaniu terenów dla budownictwa jednorodzinne określony został w okólniku nr 13 Min. Gospod. Kom. z 14.VI.1962 r. w sprawie postępowania przy podziale nieruchomości na obszarze miast i osiedli (Dz. Urzęd. MGK Nr 9, poz. 57). W okólniku tym odróżnia się dokładnie postępowanie w sprawie podziału nieruchomości objętych uchwałami rad narodowych na podstawie przepisów art. 2, 9—15 ustawy z dnia 22.V.1958 r. o terenach budownictwa domów jednorodzinnych (...) (Dz. U. Nr 31, poz. 138 ze zmianami) od postępowania dotyczącego podziału gruntów nie objętych takimi uchwałami, gdyż to ostatnie postępowanie odbywa się wprawdzie na mocy art. 8 tejże ustawy z dnia 22 maja 1958 r., ale w trybie i na podstawie także przepisów ustawy z 25 czerwca 1948 r. o podziale nieruchomości na obszarze miast i niektórych osiedli (Dz. U. Nr 35, poz. 240), która to ustawa będzie przedmiotem naszych dalszych rozważań, bo i ona należy także do systemu norm regulujących planowo-przestrzenną gospodarkę terenami w miastach i osiedlach.

14. Przedstawiliśmy tu — na razie tylko w największym skrócie — sprawę planowego wyznaczania terenów pod „niskie”, ale jednocześnie „zorganizowane” budownictwo mieszkaniowe, na którego potrzeby można, poza trybem wyżej opisanym, przeprowadzić wywłaszczenie gruntów w miastach i osiedlach także w „zwykłym trybie”, przewidzianym w art. 3 ust. 2 z 12.III.1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (jedn. tekst: Dz. U. z 1961 r. Nr 18, poz. 94). W szczególności prezydiom miejscowych (osiedlowych) rad narodowych mogą być potrzebne (na różne cele) większe obszary gruntów, niż wynosi 33% obszaru objętego planem parcelacyjnym. Wówczas nastąpi zbieg przepisów omawianych tu ustaw, mianowicie przepisów art. 11 i 12 ustawy z 22.V.1958 r. o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych (...) (Dz. U. Nr 31, poz. 138 ze zmianami) i przepisów art. 3 ust. 7 i 8 ustawy wywłaszczeniowej z 12.III.1958 r. (jednol. tekst: Dz. U. z 1961 r. Nr 18, poz. 94), gdyż na mocy przepisów pierwszej ustawy można przejąć bez odszkodowania na własność państwa 33% całego obszaru objętego planem parcelacyjnym, na mocy zaś drugiej ustawy można przejąć 25% „obszaru nieruchomości” w rozumieniu bliżej nie oznaczonym i tu właśnie badanym tegoż zwrotu (konstrukcji gramatycznej semantycznej).

15. Pozostaje obecnie do omówienia jeszcze „cała reszta” problemów związanych z działalnością budowlaną na terenach miast i osiedli, a więc wyznaczanie działek budowlanych dla indywidualnych inwestycji budowlanych w tych dzielnicach, w których jeszcze nie została zorganizowana akcja planowego budownictwa domów jednorodzinnych we wszystkich szczegółach, a ponadto tzw. „ogólnomiejskie budownictwo”, w tym także budownictwo przemysłowe oraz inne inwestycje budowlane na terenie miast i osiedli.

Zwracając uwagę przede wszystkim na tereny z inwestycjami budowlanymi, należy zaznaczyć, że zagadnienie realizowania tego rodzaju inwestycji regulują przepisy art. 23 ustawy z 14.VIII.1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach

(Dz. U. Nr 32, poz. 159; zmiany: Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 94 i Nr 43, poz. 297^{10a}). W art. 23 tej ustawy znajdujemy mianowicie delegację ustawową dla Rady Ministrów, która uprawniona jest do tego, by uznawać, w formie rozporządzeń własnych, obszary miast całych, dzielnic miejskich i osiedli lub ich części, na których zgodnie z zatwierdzonym planem zagospodarowania przestrzennego ma być przeprowadzona skoncentrowana działalność inwestycyjna, za „obszary urbanizacyjne”. Wnioski o wydanie takich rozporządzeń składają do Rady Ministrów właściciele terenowo rady narodowe. Na obszarach urbanizacyjnych przechodzą na własność państwa „z mocy samego prawa, bez odszkodowania i w stanie wolnym od obciążeń, nieruchomości stanowiące własność osób prawnych nie będących jednostkami gospodarki społecznej oraz osób fizycznych” (art. 23 ust. 2 tej ustawy).

16. Tylko właściciele domów jednorodzinnych, lokali w małych domach mieszkalnych, właściciele budynków przeznaczonych na warsztaty rzemieślnicze, a w miejscowościach letniskowych i uzdrowiskowych również właściciele budynków przeznaczonych na małe pensjonaty, dalej właściciele jedynych działek przeznaczonych pod budowę domów jednorodzinnych, wreszcie właściciele gospodarstw rolnych sadowniczych i warzywniczych — otrzymują swe dotychczasowe tereny na wieczyste użytkowanie, jeżeli da się ono pogodzić „z planami zagospodarowania przestrzennego”. W przeciwnym razie otrzymują oni za swe tereny (niezwłocznie lub później w toku realizacji planów urbanizacyjnych) odszkodowanie na zasadach przepisów o wywłaszczeniu nieruchomości, a więc na zasadach przewidzianych w art. 7—10 omawianej tu ustawy wywłaszczeniowej z 12.III.1958 r. (jednol. tekst Dz. U. z 1961 r. Nr 18, poz. 94).

Odszkodowanie powyższe otrzymują więc osoby fizyczne, ale nie osoby prawne, jak np. różne stowarzyszenia i związki (tzw. stowarzyszenia prywatne oraz związki religijne itp.). Rada Ministrów może objąć postanowieniami omawianego tu rozporządzenia także innych właścicieli innych nieruchomości niż wymienione wyżej (a więc różne osoby prawne) i szczegółowo unormować w ustawie tryb postępowania w tych sprawach (art. 23 ust. 5 tej ustawy).¹¹

17. Znikają więc tu także oczywiście liczne, choć nie wszystkie problemy, które nas niepokoją w niniejszej pracy. Również bowiem na tych terenach urbanizacyjnych normy planowe rozstrzygają o tym, jakie tereny będą działkami budowlanymi, a jakie mają uzyskać inny charakter, a ponadto zostaje załatwiony generalnie problem wywłaszczenia. Nie jest, oczywiście, wykluczone również na takich terenach organizowanie budownictwa domów jednorodzinnych. Prezydja będą więc wyznaczać tereny pod to budownictwo na omówionych już wyżej zasadach ustawy z 22 maja 1958 r. o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych w miastach i osiedlach oraz będą oddawać także na ten cel w wieczyste użytkowanie zarówno posiadane tam już wcześniej grunty państwowe, jak i grunty przejęte na podstawie art. 23 ustawy z 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, a nie pozostawione w wieczystym użytkowaniu dawnych właścicieli wymienionych w tymże przepisie. Nadwyżka zaś gruntu przejętego przez państwo w posiadanie i na własność na obszarze urbanizacyjnym nad ilością gruntu pozostawionego w rękach dawnych właścicieli (przemienionych w wieczystych użytkowników) za-

^{10a} Ostatnio ogłoszona zmiana: Dz. U. z 1969 r. Nr 11, poz. 80).

¹¹ Dotychczas zostały wydane dwa rozporządzenia Rady Ministrów o wyznaczeniu obszarów urbanizacyjnych. W pierwszym z nich za obszar urbanizacyjny uznana została dzielnica Bródno w Warszawie, a w drugim (rozp. Rady Ministrów z 13.II.1968 r. — M.P. Nr 6, poz. 35) dzielnica Nowe Miasto w Poznaniu.

wsze będzie znaczna, jeśli się zważy, że dawni właściciele zatrzymują na obszarach urbanizacyjnych działki budowlane o wielkości zależnej od typu budownictwa, jakie się przewiduje dla danej dzielnicy w planach zagospodarowania przestrzennego (są to — jak wiadomo — działki o pow. od 110- do 700 m²), natomiast osoby prawne nie będące jednostkami gospodarki uspołecznionej (wszelkie prywatne stowarzyszenia i związki) mogą w ogóle nic nie otrzymać w wieczyste użytkowanie, jeśli Rada Ministrów tak postanowi.

IV

18. Niezależnie od opisanej wyżej parcelacji urzędowej i niezależnie od decyzji lokalizacyjnych dla wszelkiego rodzaju inwestycji przemysłowych, mieszkaniowych i innych (np. budowa zieleńców, placów miejskich itp.) każdy właściciel (współwłaściciel) nieruchomości na terenie miasta lub osiedla (albo grupa takich właścicieli) może złożyć wniosek o zezwolenie na podział swej nieruchomości na odpowiednie działki na zasadzie i w trybie ustawy z 25 czerwca 1948 r. o podziale nieruchomości na obszarach miast i niektórych osiedli (Dz. U. Nr 35, poz. 240), utrzymanej w mocy przepisami art. VIII § 2 przep. wprov. k.c. Z mocy przepisów art. 12, 13, 16 i innych tej ustawy państwo może przejąć na własność bez odszkodowania „grunty przeznaczone w planie zagospodarowania przestrzennego pod ulice, place, drogi — na cele użyteczności publicznej, jak również na cele przyszłej polityki terenowej (...) w ilości nie przekraczającej 20% wartości wszystkich działek, obliczonej w myśl art. 16” wszystkich gruntów objętych planem podziału (art. 13 w związku z art. 12, 14 i 16 tej ustawy).

Szczegółowy tryb postępowania w tych sprawach określa wspomniany już wyżej okólnik nr 13 Min. Gosp. Komun. z 14 czerwca 1962 r. (Dz. Urz. MGK Nr 9, poz. 57), który stwierdza (część III pkt 16), że „pobieranie należności określonej w art. 13 ustawy o podziale należy uznać za nieuzasadnione wtedy, gdy podziałowi ulega jedna nieruchomość na dwie działki budowlane w miejscu, gdzie ulice są urządzone w sposób stały, a nadto gdy z nieruchomości przeznaczonej pod uprawę rolną zostaje wydzielona działka budowlana, a na tym terenie nie jest bliżej sprecyzowane przeprowadzenie nowych lub zmiana istniejących ulic”.

W pozostałych wypadkach służba geodezyjna powinna przede wszystkim wyodrębnić obszar przechodzący w myśl art. 13 ustawy z 25.VI.1948 r. na własność państwa bez odszkodowania z terenów objętych planem podziału, a po uzyskaniu zatwierdzenia projektu podziału przez organ planowania przestrzennego wydaje ona decyzję zatwierdzającą ostateczny projekt podziału, wyznacza potem nowo utworzone działki w terenie, dokonuje następnie odpowiednich zmian w ewidencji gruntów i budynków i wreszcie powoduje spisanie aktu notarialnego o odstąpieniu przez właściciela części jego gruntu na rzecz Skarbu Państwa zgodnie z treścią art. 13 ustawy z dnia 25.VI.1948 r. (Dz. U. Nr 35, poz. 240). Mówi o tym wyraźnie Dział III ust. 8—11, 21, 22 omawianego tu okólnika nr 13 MGK z 14.VI.1962 r. (Dz. Urz. MGK Nr 9, poz. 57).

Niezależnie od tego właściciel może być zobowiązany do uiszczenia wpłat pieniężnych, nie przekraczających 20% wartości działek objętych projektem, na cele związane z urządzeniem ulic i placów, ale łączna wartość tych dopłat pieniężnych plus wartość wywłaszczonej części gruntu nie może wówczas przekraczać 35% wartości działek objętych projektem podziału (art. 14 ust. 1 tej ustawy). Wła-

ściciele ponoszą koszty przeprowadzenia takich podziałów, w szczególności zaś opłaty za sporządzenie projektów i planów geodezyjnych.¹²

19. Przepisy tej ustawy stosuje się we wszystkich, a nie tylko „w niektórych” osiedlach, jak to głosi zdezaktualizowany obecnie jej tytuł.

W chwili redagowania tej ustawy nazwa „osiedle” służyła w języku ustawowym do oznaczenia takiego skupiska ludności, jakie dziś nazwane zostało „jednostką osadniczą” w art. 2 ust. 2 ustawy z 31.I.1961 r. o planowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 7, poz. 47). Natomiast nazwa „osiedle” oznacza obecnie taką jednostkę osadniczą, która nie jest miastem, lecz nie jest także inną jednostką osadniczą, natomiast posiada ustrój administracyjny „osiedla”, określony przepisami ustawy z 25.IX.1954 r. o osiedlach i radach narodowych osiedli (Dz. U. Nr 43, poz. 192).

Terminologia ustawy z 25.VI.1948 r. o podziale nieruchomości na obszarze miast i niektórych osiedli (Dz. U. Nr 35, poz. 240) jest normatywnie zależna od terminologii ustawy z 31.I.1961 r. o planowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 7, poz. 47), tak jak poprzednio była zależna od terminologii dekretu z 2.IV.1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju (Dz. U. Nr 16, poz. 109), gdyż właśnie do przepisów tegoż dekretu odsyłają przepisy art. 1, 2 in., ustawy o podziale nieruchomości z 25.VI.1948 r., ustawa ta bowiem zawiera specyficzne przepisy planowe przestrzenne właśnie dla miast i osiedli.¹³

20. Ustawa z 25.VI.1948 r. o podziale nieruchomości na obszarze miast i wszystkich obecnie osiedli — zdezaktualizowana nie tylko terminologicznie, ale i „rze-

¹² Zawarte w przepisach art. 12 i 14 dyspozycje tej ustawy, nakazujące ściągać od właścicieli dzielonych nieruchomości opłaty na urządzenie ulic, placów i dróg, należy uznać za nieaktualne (choć taka teza wymaga oczywiście szczegółowego dowodu dogmatycznego), a to wobec włożenia na właścicieli terenów w miastach i osiedlach w art. 28 ustawy z 14.VII.1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 32, poz. 159 ze zmianami) obowiązku pokrywania kosztów pierwszego urządzenia ulic i placów komunikacyjnych oraz części kosztów innych urządzeń komunalnych (wodociągowych, kanalizacyjnych, gazowych, elektrycznych) w wysokości odpowiadającej wzrostowi wartości nieruchomości powstałych wskutek wybudowania tych urządzeń. Wysokość tych kosztów została określona normatywnie w rozporządzeniu wykonawczym Rady Ministrów z 26.VII.1962 r. (Dz. U. Nr 46, poz. 223; zmiana: Dz. U. z 1965 r. Nr 35, poz. 225).

¹³ Nie została jednak przez to wcale zlikwidowana wieloznaczność nazwy „osiedle” w tekstach prawnych (nie mówiąc już o języku potocznym). Wspomniane już wyżej „Wskazniki wykorzystania terenów zainwestowania miejskiego” (załącznik do zarz. nr 118 Min. Bud. i Przem. Mat. Bud. z 15.VI.1964 r. — M. P. Nr 14, poz. 40; zmiana: M. P. z 1966 r. Nr 2, poz. 7 — Część A. ust. 4 pkt 3) definiują normatywnie „osiedle” jako „teoretyczną jednostkę struktury terenów mieszkaniowych, obejmującą pełny modelowy program podstawowych urządzeń usługowych. Osiedle składa się z jednej lub kilku jednostek szkolnych”. „Jednostką szkolną” zaś jest w tej terminologii taka „jednostka struktury terenów mieszkaniowych”, dla której zaprogramowano jedną szkołę podstawową i odpowiedni dla obsługiwanej ludności program podstawowych urządzeń usługowych (tamże ust. 4 pkt 2). W języku potocznym są to po prostu wyodrębnione dzielnice miejskie nowo tworzone, zwane obecnie „osiedlami mieszkaniowymi”. Należy jeszcze dodać, że ustawa z 25.VI.1948 r. o podziale nieruchomości w miastach i niektórych osiedlach (Dz. U. Nr 35, poz. 240) jest w znacznym zakresie zdezaktualizowana jeszcze dlatego, że w art. 36 ust. 1 ustawy o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 31, poz. 138) znajduje się ogólna klauzula derogacyjna treści następującej: „W sprawach unormowanych w niniejszej ustawie nie mają zastosowania: 1) ustawa z dnia 25.VI.1948 r. o podziale nieruchomości na obszarach miast i niektórych osiedli (Dz. U. Nr 35, poz. 240)”. Powoduje to oczywiście ogromne trudności przy stosowaniu wszystkich omawianych tu ustaw i ich interpretacji, gdyż poszczególne postanowienia ustawy z 25.VI.1948 r. trzeba zawsze zestawiać z ich tekstami, żeby wyodrębnić myślowo te fragmenty treści normatywnej zdezaktualizowanej częściowo już ustawy, które jeszcze pozostały w mocy.

czowo" — jest aktem normatywnym stanowiącym obecnie po prostu tylko fragment (choć bardzo ważny) całego systemu norm planowania przestrzennego, jak to jeszcze niżej zostanie wyjaśnione. Przepisy jej stosuje się w tych miastach i osiedlach lub też w tych ich dzielnicach, w których nie znalazły jeszcze zastosowania omówione już wyżej ustawy o wyznaczeniu terenów pod budownictwo domów jednorodzinnych lub postanowienia art. 23 ustawy z 14.VII.1961 r. o obszarach urbanizacyjnych. Bez omawianego tu zezwolenia na podział nieruchomości na terenach poddanych funkcjonowaniu ustawy z 25.VI.1948 r. (Dz. U. Nr 35, poz. 240) nieważne są umowy o przeniesienie prawa własności wyodrębnionej części jakiegokolwiek nieruchomości (nie stanowiącej ponadto własności jednostki gospodarki uspołecznionej, o których tu nie mówimy) ani też umowy o zniesienie współwłasności takiej nieruchomości, jak również umowy o ustanowienie lub przeniesienie prawa użytkowania części nieruchomości, jeżeli istnieją na nich lub mogą być wznesione budynki o charakterze stałym, a więc takie, na budowę których konieczne jest pozwolenie budowlane i decyzja o ustaleniu lokalizacji, wymagana przepisami art. 30 ustęp 2 pkt 1 i ust. 3 ustawy z 31.I.1961 r. o planowaniu przestrzennym w związku z postanowieniami § 28—31 rozp. wyk. o lokalizacji (...) z 20.V.1966 r. (M.P. Nr 25, poz. 129).

21. Jeżeli podziału nieruchomości położonej w mieście lub osiedlu dokonuje sąd, to z mocy art. 620 § 1 k.p.c. ma on obowiązek zwrócić się do władz powiatowych, a w szczególności do właściwych prezydiów, które orzekają — po wysłuchaniu opinii „miejscowych urzędów planowania przestrzennego” — o dopuszczalności podziału nieruchomości, jak się wyraża w dawnej jeszcze terminologii art. 8 ustawy o podziale nieruchomości z 25.VI.1948 r. W razie braku planu zagospodarowania przestrzennego w mieście lub osiedlu (koszty sporządzenia takiego planu szczegółowego mają obowiązek ponosić częściowo osoby zainteresowane), organy administracyjne mogą zawiesić postępowanie na okres do trzech lat, co wynika z art. 9 i 10 tej ustawy z 25.VI.1948 r., a nadto z art. 31 ust. 2 ustawy o planowaniu przestrzennym z 31.I.1961 r. i z art. 8 ust. 3 ustawy z 22.V.1958 r. o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych w miastach i osiedlach, wyżej już omówionej. Wiemy dobrze o skutkach postanowień zawieszających postępowanie w sprawach sądowych wyżej wymienionych, gdyż bardzo często powstają błędne koła procesowe, kiedy sąd zwróci się do organów administracyjnych o zatwierdzenie planu podziału w trybie art. 5—10 ustawy z 25.VI.1948 r. Organy planowania przestrzennego bowiem uzależniają często wydanie decyzji lokalizacyjnej od ustalenia przez sąd prawa własności (współwłasności), a tymczasem kwalifikacja gruntów, jako przeznaczonych lub nie przeznaczonych na cele rolne w rozumieniu art. 160, 164 i in. k.c. w związku z § 1 rozp. wyk. z 28.XI.1964 r. (Dz. U. Nr 45, poz. 304), zależy od orzeczenia organów planowania przestrzennego, w związku z czym postępowanie znajduje się niekiedy w impasie na całe nawet lata.

22. Ustawa z 25.VI.1948 r. o podziale nieruchomości na obszarze miast i osiedli stanowi dostosowanie ogólnych zasad planowania przestrzennego, zawartych w chwili jej ogłaszania w obowiązującym wówczas (aż do stycznia 1961 r.) dekrete z dnia 2 kwietnia 1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju (Dz. U. Nr 16, poz. 109), do potrzeb miast i osiedli. Zasady te zawarte są obecnie — jak wiadomo — w obowiązującej ustawie z 31.I.1961 r. o planowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 7, poz. 47). Przepisy ustawy z 25.VI.1948 r. regulujące sprawę wyznaczania działek budowlanych należy więc traktować jako część systemu regulacji prawnej, stworzonego na podstawie najogólniejszych przepisów o planowaniu

przestrzennym, oraz należy je stosować tylko wtedy i w takim zakresie, w jakim nie stosuje się do tych samych terenów postanowień omówionych już przez nas przepisów o wyznaczaniu terenów dla budownictwa domów jednorodzinnych w miastach i osiedlach z 22.V.1958 r. (Dz. U. Nr 31, poz. 138 ze zmianami), gdyż tak właśnie stanowi art. 36 tej ostatniej ustawy, oraz gdy nie stosuje się również przepisów ustawy z 14.VII.1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 32, poz. 159 ze zmianami). Ustalenie jednak zakresów stosowania tych wszystkich ustaw — łącznie jeszcze z przepisami art. 3 ust. 1 i 2 ustawy z 12.III.1958 r., o wywłaszczeniu nieruchomości (tekst jednol.: Dz. U. z 1961 r. Nr 18, poz. 94) — nie jest wcale łatwe, przy czym trudność wynika w najważniejszej kwestii, a mianowicie w kwestii określenia ilości gruntów, jaką można przejąć na własność państwa od właścicieli prywatnych (osób fizycznych i ich zreszeń nie będących jednostkami gospodarki społecznej) bez odszkodowania.

Tym problemem trzeba się będzie zająć w dalszych rozważaniach. Uważamy bowiem, że wyjaśniliśmy już pierwszą z trzech postawionych przez nas na początku kwestii (kwestia ad a) z rozdz. I), a mianowicie udowodniliśmy chyba, że nie można w żadnym postępowaniu administracyjnym czy sądowym uznawać za „budowlane” innych nieruchomości i ich części (działek) w miastach i osiedlach prócz tych, które zostały uznane za takie przez organy planowania przestrzennego na podstawie jednej z trzech przez nas omawianych ustaw, a mianowicie: albo na podstawie ustawy z 25.VI.1948 r. o podziale nieruchomości na obszarach miast i niektórych osiedli (Dz. U. Nr 35, poz. 240), albo też na podstawie ustawy z 22.V.1958 r. o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 31, poz. 138 ze zmianami), albo wreszcie na podstawie rozporządzeń wydawanych przez Radę Ministrów na podstawie art. 23 ustawy z 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 32, poz. 159 ze zmianami), przy czym ostateczna decyzja o uznaniu jakiegokolwiek terenu w mieście lub osiedlu za teren przeznaczony na lokalizację inwestycji budowlanych w rozumieniu art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy z 31.I.1961 r. o planowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 7, poz. 47) zawsze jest wydawana przez organy planowania przestrzennego wymienione ogólnie w art. 5 tej ustawy oraz w trybie przewidzianym w jej art. 31 i w trybie wspomnianych przez nas przepisów wykonawczych, jak np. szczegółowych przepisów o lokalizacji w rozp. wyk. z 20.V.1966 r. (M.P. Nr 25, poz. 129 — § 28—35, następnie § 24—27, 36—45 i in.), a także cytowanych już przez nas przepisów zarządzeń wydawanych przez Min. Bud. i Przem. Mat. Bud. (dawniej Przew. Komitetu Budownictwa, Urbanistyki i Architektury) w sprawie wytycznych w zakresie wyznaczania terminów pod niskie budownictwo mieszkaniowe oraz normatywu zabudowy tych terenów (M.P. z 1962 r. Nr 86, poz. 408) oraz w sprawie wskaźników wykorzystania terenów zainwestowania miejskiego (Dz. Bud. z 1964 r. Nr 14, poz. 40, zmiana: Dz. Bud. z 1965 r. Nr 2, poz. 4 i z 1966 r. Nr 2, poz. 7).

Powierzchnia „działek normatywnych” wyznaczona na podstawie tych przepisów będzie się wahać od 110 m² do 700 m² (w wypadku działek dla rolników — do 1500 m²), jak to właśnie ustalają te przepisy, będące przepisami wykonawczymi do ustawy o planowaniu przestrzennym, gdyż wielkość powierzchni każdej działki budowlanej w mieście i osiedlu zależy zawsze od tego czy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (lub założenia do takiego planu) przewidują na tej działce budowę domów mieszkalnych jednorodzinnych, które muszą być domami szeregowymi albo bliźniaczymi lub też wolno stojącymi, czy też przewiduje się

tam wysokokondygnacyjne budownictwo mieszkaniowe (spółdzielcze lub państwowe) albo budownictwo przemysłowe lub, inne.

Stąd też wynika, że nazwa (złożona) „działka budowlana” jest w naszym systemie prawnym zawsze nazwą o znaczeniu relatywnym, a więc o znaczeniu zależnym od tego, do jakiego konkretnego i geodezyjnie wyznaczalnego obszaru miasta czy osiedla zostaje ta nazwa odniesiona (*relatio* — odniesienie), chociaż nie jest to nazwa całkowicie wieloznaczna, gdyż desygnatem jej jest zawsze jakiś wycinek wierzchniej warstwy skorupy ziemskiej, i tylko sama wielkość powierzchni tego wycinka nie zostaje przez taką nazwę w jednakowy sposób — zawsze i wszędzie — określona.

W dalszych wywodach stwierdzimy, że także inne nazwy używane w prawie rzeczowym i w prawie administracyjnym na oznaczenie różnych wycinków wierzchniej warstwy skorupy ziemskiej należą do kategorii nazw relatywnych.¹⁴

23. Taką samą relatywną nazwą jest także nazwa (złożona) „działka normatyw-
na przyjęta w danej miejscowości na budowę domu jednorodzinnego”. Nazwą taką posługuje się przede wszystkim art. 5 ust. 2 ustawy wywłaszczeniowej z 12.III. 1958 r. (tekst jednol.: Dz. U. z 1961 r. Nr 18, poz. 94), który nakazuje objąć postępowaniem wywłaszczeniowym całą nieruchomość każdego właściciela na terenie miasta i osiedla wówczas, gdyby pozostawiona takiemu właścicielowi — po wywłaszczeniu — reszta gruntu miała być mniejsza od takiej właśnie „działki normatywnej przyjętej w danej miejscowości pod budowę domu jednorodzinnego”.

Następnie art. 8 ust. 6 tejże ustawy nakazuje obliczać wysokość odszkodowania według innych kryteriów i według wyższych stawek tylko za taką część nieruchomości w mieście i osiedlu, jaka odpowiada właśnie takiej „działce normatywnej przyjętej w danej miejscowości i w strefie na wybudowanie domu jednorodzinnego wolno stojącego” (podkr. moje — W.B.). Za taką tylko część gruntu właściciel otrzymuje odszkodowanie „w wysokości 5—10% kosztów wybudowania domu jednorodzinnego pięcioizbowego w zależności od rodzaju miasta (osiedla) i położenia gruntu”, za resztę zaś nieruchomości otrzymuje on tylko taką cenę, jaką płaci się urzędowo za grunt rolny klasy I w strefie miejskiej w okręgu I (maksymalnie po 0,43 zł za 1 m² z możliwością zwwyżki o 20% na podstawie uchwały właściwej wojewódzkiej rady narodowej).¹⁵

¹⁴ O nazwach relatywnych — por. Z. Ziemiński: Logika pragmatyczna, Warszawa 1965, s. 31. Ponieważ desygnatami nazw „działka”, „działka budowlana”, „nieruchomość”, „grunt”, „teren”, „obszar” są, jak zaznaczono wyżej, wyodrębnione w jakiś sposób wierzchnie części skorupy ziemskiej, to oczywiście każda taka nazwa zawiera w swej wartości lekсыkalnej zawsze więcej wskaźników znaczeniowych aniżeli można ich znaleźć w eksplikowanej treści nazwy. Tworzą one treść implikowaną tych nazw. Wszystkie nazwy stosunków (relacji) są zarazem nazwami relatywnymi.

¹⁵ Wspomniane już wyżej „Wskaźniki wykorzystania terenów zainwestowania miejskiego”, zawarte w załączniku do zarz. nr 118 Min. Bud. i Przem. Mat. Bud. z 15.VI.1964 r. (zmiana: M. P. z 1966 r. Nr 2, poz. 7 — por. wyż. przyp. 13) wprowadzają jeszcze pojęcie „działki wydzielonej” jako takiej, która jest „wykorzystywana wyłącznie przez użytkownika obiektu (z reguły ogrodzona)” oraz pojęcie „działki nie wydzielonej” jako takiej, która „służy w całości lub w części także innym użytkownikom”. Widzimy, że przy pomocy tych mocno tautologicznych określeń normodawca stara się opisać różne stany (stosunki) faktycznego władania gruntami przez wskazanie na faktyczne znamiona takich stanów (stosunków) władania (działka „ogrodzona” — „nie ogrodzona”). Zwiększa się przez to oczywiście jeszcze bardziej relatywność nazwy „działka”, o czym będzie jeszcze mowa w dalszych partiach niniejszego opracowania. Pojęcie bowiem: „działka nie wydzielona” pojawiło się w art. 8 ust. 7 i ust. 8 ustawy wywłaszczeniowej z 12 marca 1958 r. (jednol. tekst: Dz. U. z 1961 r. Nr 18, poz. 94).

Nie ulega więc wątpliwości, że ta sama nazwa (nazwa: „normatywna działka przyjęta w danej miejscowości na budowę domu jednorodzinnego”) będzie oznaczać w wypadku art. 5 tej ustawy powierzchnię od 110 m² do 700 m² (działki dla rolników do 1500 m²) w zależności od tego, czy właścicielowi ma pozostać wolna od wywłaszczenia przestrzeń w takiej dzielnicy i na takim terenie miasta i osiedla, na którym miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przewiduje budowę domów szeregowych czy bliźniaczych lub też przewiduje się tam budowę domów wolno stojących (a już zupełnie nie wiadomo, jak powinno być wtedy, gdy w tej dzielnicy przewiduje się innego rodzaju budownictwo, np. budownictwo przemysłowe czy mieszkaniowe wysokokondygnacyjne itp.). Natomiast w wypadku art. 8 ust. 6 tej ustawy powierzchnia takiej „działki normatywnej” będzie się wahać od 250 do 700 m² w zależności od kategorii miasta czy osiedla, następnie w zależności od dzielnicy (strefy), w której położona jest wywłaszczana nieruchomość, oraz w zależności od stanu uzbrojenia terenu (działki dla rolników do 1500 m²), gdyż przepis ten wyraźnie wskazuje, że ma to być powierzchnia działki przewidziana pod budowę domu jednorodzinnego „w o l n o s t o j ą c e g o”, wobec czego ścieśnia on w znaczej mierze zakres relatywizacji znaczeniowej tej nazwy w jej funkcji wskazywania wielkości powierzchni.¹⁸

¹⁸ S. Rakowski, NP z 1968 r. z. 11, s. 1663—1664. Autor ten zbyt optymistycznie sądzi, że ustalenie zakresu znaczeniowego nazwy (złożonej — konstrukcji gram. sem.) „działka budowlana” jest mniej skomplikowane wtedy, gdy chodzi o działki położone na terenach miast i osiedli, aniżeli w pozostałych, bliżej przez tegoż autora nie sprecyzowanych alternatywach, określonych przez tegoż autora jako „sprecyzowanie działki budowlanej na podstawie przepisów kodeksu cywilnego dotyczących ograniczenia, podziału gospodarstw rolnych”. Nie można, jak to wyjaśniliśmy wyżej, podzielić tego optymizmu.

PROSZĘ O GŁOS

I

ROMAN ŁYCZYWEK

Adwokatura międzywojenna i sprawa brzeska

I. Interesujący i pożyteczny artykuł Stanisława Janczewskiego o „Adwokaturze międzywojennej” („Palestra” nr 11 z 1968 r.) stanowi bodaj pierwszą próbę spokojnego i pozbawionego zbyt pospiesznych ocen przedstawienia historii adwokatury w Polsce w okresie międzywojennym.

Opracowanie Stanisława Janczewskiego najobszerniej zajmuje się charakterystyką okresu początku niepodległości sprzed lat 50, resztę zaś okresu międzywojennego traktuje szkicowo i nieco formalnie. Śladem więc tego przyczynku, który został udostępniony przez mec. Janczewskiego przede wszystkim młodzieży adwokackiej, powinny być publikowane szczegóły innych fragmentów.