

Gospodarka gruntowa w świetle Dekretu  
z dnia 26 października 1945 r. o własności  
i użytkowaniu gruntów na obszarze  
m. st. Warszawy.

W s t ę p .

Jest oczywistością, że każda działalność w dziedzinie budowy czy odbudowy osiedli - wsi i miast - musi odbywać się na gruncie. To też z chwilą, gdy człowiek zaczął prowadzić życie osiedle zjawily się normy, najpierw zwyczajowe, a później prawne, regulujące zakładanie (lokowanie) osiedli, zwane później prawem lokacyjnym. Prawo to było wg. danych historycznych raczej prawem posiadania i użytkowania gruntów pod budowę, czy uprawę, niż prawem własności i jako prawo użytkowania w postaci dzierżaw czynszowych i dzierżaw wieczystych, przetrwało do dnia dzisiejszego. Do niedawna, bo do połowy ubiegłego wieku, większość gruntów w Warszawie była w posiadaniu użytkowników na prawach czynszowych, a nie na prawach własności. Własność tych gruntów znajdowała się przeważnie w rękach osób prywatnych, które były dysponentami prawa użytkowania. Stąd też sposób użytkowania większości gruntów nie uwzględniał w dostatecznej mierze interesów społecznościowych i zespołowych całej lub większości grupy mieszkańców osiedla.

Wprawdzie na podstawie dostępnych materiałów historycznych w okresie wczesnego, a jak u nas późnego średniowiecza, właściciele gruntów, jak: królowie, książęta, kościół i posiadacze większych obszarów ziemi, oddawali osadnikom ziemię w celach osiedleńczych na zasadach zwyczajowego prawa lokacyjnego, wg. których część gruntów była z reguły przeznaczana na potrzeby wspólne osadników, rzadkie jednak były przypadki świadomych i

celowych koncepcji urbanistycznych, uwzględniających przyszły rozwój osiedla.

Gdy chodzi o osiedla miejskie, wyznaczano miejsce i grunty: 1) przede wszystkim na rynek - miejsce targów, jarmarków i kramów, 2) na ulice i drogi dojazdowe, 3) na potrzeby kultu religijnego osadników, 4) na wspólne pastwiska i wygony dla zwierząt gospodarskich i 5) często także oddawano grunty na budowę wałów i rowów obronnych, chroniących przed najazdem nieprzyjaciół i grabieżców. Do obowiązków osadników należało nie tylko zagospodarowanie i urządzenie własnych gospodarstw, ale także i urządzenie i zagospodarowanie gruntów wspólnych, budowa ulic, urządzenie rynków, budowa murów i wałów ochronnych i utrzymywanie ich stałe w należytych porządku.

Z tego powodu osadnicy byli zwalniani często na określony przeciąg czasu (3-12 lat) od wszelkich czynszów i powinności na rzecz właściciela gruntów.

Pomimo więc, że dysponen tam grunty i prawa ich użytkowania miały osoby prywatne, dawne prawo lokacyjne, zwłaszcza miejskie, zabezpieczało pewną ilość gruntów na potrzeby wspólnoty mieszkańców i osiedla jako całości, a ponadto zobowiązywało użytkowników do budowy i utrzymywania urządzeń wspólnych swoją pracą i kosztem, np. brukowanie ulic, budowa wałów obronnych itp., a oddawanie gruntów do wspólnego użytkowania (pastwiska, wygony) było wyrazem troski o życiowe potrzeby mieszkańców.

Wraz z upadkiem feudalizmu prawo to straciło swą rację istnienia, ustąpili miejsca feodalowie, wielcy posiadacze gruntów, ale ich miejsca nie zajął nikt, ani ~~miasta~~ <sup>miasta</sup> miasta, ani inne związki publiczne, ani państwo ówczesne, któryby był zainteresowany w przestrzeganiu przepisów tego prawa.

Z upływem czasu, ze wzrostem liczebności ludności w ogóle, a ludności miast w szczególności, pod wpływem procesów gospodarczych, rozwoju techniki i zdobyczy nauki, interesy i sprawy społeczne ludności nabierają coraz to większej siły, wagi i zrozumienia.

Ale nie było już wtedy osoby dostatecznie roztropnego właściciela gruntów, któryby we własnym interesie, uwzględniając te zjawiska, obdarowywał mieszkańców osiedla nowymi gruntami, potrzebnymi pod nowe budowle, nowe urządzenia wspólne, zarówno gospodarcze jak zdrowotne, kulturalne, czy rozrywkowe, odpowiadające nowym pojęciom i warunkom życiowym mieszkańców. Każdą

dalszą piędź ziemi nowy osadnik, każdy kawałek przestrzeni w mieście nowy mieszkaniec musiał zdobywać sobie sam, własnym wysiłkiem, własnym przemysłem i według własnych pojęć i kulturalnego poziomu.

Stąd wyścig po każdy kawałek wolnego gruntu w mieście, po każdy kawałek wolnej przestrzeni, stąd systematyczny i stały wzrost ceny gruntów i mieszkań. Stąd chaos w sposobie zabudowy osiedli.

Zdarzały się wprawdzie jeszcze tu i owdzie refleksy dawnego prawa lokacyjnego, wywoływane szczególnymi warunkami, jak np. u nas za króla Stanisława Augusta, kiedy to dla uregulowania pałacowej kwestii gospodarczych miast, znajdujących się w całkowitym upadku, powołane zostały zarządzeniem królewskim 21 czerwca i 12 lipca 1765 roku Komisje Dobrego Porządku. Pozwolę sobie dla przykładu przytoczyć niektóre postanowienia Komisji Dobrego Porządku dla m. Włocławka<sup>x/</sup>, dotyczące spraw gruntów i budownictwa miejskiego, aby przypomnieć, że w dawnej Polsce było duże zrozumienie dla planowej i celowej gospodarki gruntami. Tak więc, wyznaczona dla uporządkowania gospodarki miasta Włocławka, Komisja takie oto w tej materii wydała zarządzenia:

". . . przeto Sąd zupełną wyrokowi swemu satysfakcję uznawszy, dalszą regułą instrumentu Sąd niniejszy stanowiącego, exekwując, urodzonego Imć Marcina Sytza geometrę JW. Im. X. biskupa kujawskiego i pomorskiego nadwornego, instrumentem geometryi, od Najjaśniejszego Króla Jegomości teraz panującego zaszczyconego, do odrysowania mapy miasta tutejszego Włocławka, wyrażenia pozycji jego, niemniej przedmieścia i domów, wymierzenia placów osiadłych i nieosiadłych, ról, pól, ogrodów używanych i pustujących, z wymienieniem ich posesorów, tudzież pastwisk, zarosli, lasów i jezior, tak przez miasto aktualnie posiadanych, jako w innych posesyi będących, a przez miasto z mocy praw jemu służących powrócić pretendowanych, ułożenia z tego tabeli obowiązuje, a do tej czynności geometrycznej zważenia, Sąd z grona swego, WW. Im. XX. Feliksa Lewińskiego i Ludwika Kuczkowskiego kanoników katedralnych kujawskich deleguje. A gdy tak do porządnego domów i placów na mapie oznaczenia, jako też do objasnienia ułożyć się nakazanej, przez JP. geometrę domów i placów tabeli, potrzebne jest domów

---

x/ Ks. St. Chodyński. Rozporządzenie Komisji Dobrego Porządku w mieście Włocławku w r. 1787 uczynione. Włocławek. H. Neuman 1913 r.

wszystkich i zabudowań numerami, ulic zaś nazwiskami, jakie zdawna mają, oznaczenie: przeto Sąd ~~xxx~~ nakazuje, ażebymiaasto przez delegowanych z rady, ławnicy i gminu po jednym w przytomności pisarza miejskiego, domy wszystkie tak miejskie jako i duchowne, tudzież kościoły z należącymi do nich stodołami, browarami, śpichlerzami i innemi zabudowaniami, wyrażając na nich numer domu, do którego należa, liczbą na taoliczkach drewnianych wyraźnie wypisaną, zacząwszy naprzód od ratusza, oznaczyło i registr tego porządku, z wyrażeniem posesorów, w przeciągu jednego tygodnia ułożyło. Ze zaś sławetni mieszczanie, wiele domów, placów, ról i ogrodów, przez osoby tak stanu duchownego, jako i szlacheckiego, bezprawnie posiadanych być twierdzą i o nakazanie przypozwanienia tych osób dopraszają się, przeto Sąd osoby takowe, grunta miejskie z uszkodzeniem miasta posiadające, reprodukcję praw za kx jakiemiby gmina, domy, place, role i ogrody posiadali do Sądu niniejszego komisarskiego przypozywać nakazuje. Ponieważ zaś Sąd niniejszy do decyzji praw posesorów gruntów miejskich, przez miasto zapozwać się mianych, bez mapy (do której zrobienia znacznego potrzeba czasu), przystąpić nie może, zaczęm ~~xx~~ dając czas tak JP.geometrze do wygotowania mapy i tabeli, jako też i pozwać się mianym posesorom do dostatecznego praw swych wyszukania, dzieło swoje komisarskie do dnia 24wstycznia roku przyszłego tysiąc siedemset osmdziesiąt ósmego odwołuje, w którym to czasie, miasto wszystkich, do których względem całości swej ma pretensye, przypozywaś na wzwyż wyrażony termin będzie powinno, a przypozwanieni stawić się mają."

A dalej:

"Porządek w zabudowaniu, utrzymywanie porządku domów, jako jest najpotrzebniejszą w miastach rzeczą, tak zalecamy, ażebym każdy budować się chcący, prezydenta uwiadomił i podług wyznaczonej od niego linii budował się, dom w porządku i ochędostwie, tudzież bruk przed domem utrzymywał i onym rujnować się nie dozwalał."

"Puste domy i place przez dziedziców zaniedbane, urząd radziecki za poprzedzającym urzędowym dziedzicom nakazem, w rok po niedopełnieniu nakazu, za wspólne z trzema Porządkami zniesieniem się, domy te i place taksować i one osobom stanu miejskiego przez aukcję<sup>xxx/</sup> wprzód na niedziel ośm ogłoszoną sprzedawać

a kupujących o nieodroczone reparowanie lub zabudowanie dopilnować będzie powinien."

"Dobra miejskie bez dziedziców pozostałe, dotąd do wolnego JWW. Biskupów rządzenia należące, i przez nich prawem kaduka rozdawane, z woli JW.Pasterza dziesięjszego, odtąd już nie fasco episcopali<sup>xxxx</sup>, lecz całości miasta przypadać będą."

". . . A jako opłata brukowego ustanawia się tym końcem, ażeby drogi i bruki porządnie utrzymywane były, tak nakazujemy, ażeby miasto drogi przez grunta swe idące jak najporządniej i jak najrychlej narządziło, a ulice wszystkie wybrukowało. Duchowni zaś do reparacyi dróg przez grunta swe idących, obowiązują się Nakazu tego egzekucyę jaknajrychlejszą jurysdykcyi starościńskiej zlecamy."

xxxx/ skarbowi biskupiemu.

W kapitalistycznym systemie gospodarki, obliczonej przede wszystkim na osiągnięciu coraz większych zysków, interesy i sprawy publiczne - o ile nie przedstawiały wyraźnych i doraźnych korzyści dla posiadaczy nieruchomości, przedsiębiorców przemysłowych i handlowych - nie mogły znaleźć należytego zrozumienia i uwzględnienia. Dotyczy to przede wszystkim gospodarki gruntami, gospodarki wolną przestrzenią w mieście i w bliskim jego sąsiedztwie. Tak też było i w Warszawie.

Spraw racjonalnej gospodarki gruntami w miastach polskich, a więc i w Warszawie, w ciągu długich dziesiątków lat nikt nie podejmował skutecznie.

Pierwszym głosem skutecznym, już w pierwszych miesiącach wolnej Polski, będącym świadomym i rozumnym wyrazem nietylko palącej potrzeby w dziedzinie gospodarki gruntowej stolicy, ale także podkreśleniem wagi i konieczności prowadzenia racjonalnej polityki gruntowej przez wszystkie miasta polskie, był głos ś.p. Teodora Toeplitza, jednego z najlepszych znawców spraw gruntowych w Europie, a niewątpliwie najgruntowniejszego znawcę spraw gruntowych m.st.Warszawy.

Był też ś.p.Teodor Toeplitz światłym, upartym i niezmordowa-

nym pionierem w szerzeniu zasad racjonalnej polityki gruntowej i praktycznym ich realizatorem w Warszawie.

Sądzę, że będzie bardzo na czasie przytoczenie niektórych ustępów napisanego przezeń "Uzasadnienia wniosku nagłego w sprawie przekazania miasta na własność gruntów państwowych", złożonego w maju 1919 r. w Sejmie Ustawodawczym przez ówczesny Zarząd m.st. Warszawy. Znajdziemy w tym "Uzasadnieniu" całkowity program dla polityki gruntowej miasta, którego realizacji nie dane Mu było doczekać.

"Reforma ~~rolna~~ agrarna - mówi ś.p.T. Toeplitz - znajdująca się na porządku obrad Sejmu, stawia sobie za cel umożliwienie bezrolnej ludności samodzielnej pracy na roli i stworzenie dla możliwie największej ilości pracowników własnych ognisk domowych.

Ludnością nie tylko bezrolną, ale w dosłownym znaczeniu bezdomną jest w Polsce ludność miast wielkich, przede wszystkim zaś milionowa ludność stolicy Rzeczypospolitej - Warszawy.

Zadne miasto na świecie nie ma tak wielkiej ilości mieszkańców na dom jak Warszawa, gdzie ilość ta przekracza 90, podczas gdy w Berlinie, w mieście znanym z wadliwego zabudowania - wynosi 79, 90; Londyn zaś, miasto, którego ilość mieszkańców przewyższa niejedną z krajów, ma dom oddzielny dla każdego 8-ku mieszkańców (7.59).

A w Warszawie nieraz przeszło 1000 mieszkańców gnieździ się w jednej kamienicy!

Kłęsce społecznej, jaką stanowi ~~ciężka~~ ciasne zaludnienie wielkomiejskie i związana z niem drożyzna mieszkaniowa, przeciwdziałać może jedynie planowa gospodarka municypalna, umożliwiająca rozrzucenie osiedla miejskiego na wielkiej przestrzeni, rozdzielonej zadrzewieniami, ogrodami, polami i zabudowanymi domami, z których każdy dla nowych pokoleń zasłużyłby na miano domu rodzinnego.

Taką gospodarkę może jednak prowadzić gmina tylko wtedy, gdy jest właścicielką znacznych przestrzeni gruntów w obrębie miasta lub w bliskim jego sąsiedztwie; jedynie bowiem, opierając się na własnym gruncie, może gmina w walce ze wzrostem renty gruntowej, tworzyć kolonie mieszkalne, w których lokator byłby właścicielem domu pozbawionym możliwości ciągnięcia zysków przez wynajem i obowiązany do pozostawienia gminie prawa pierwokupu po cenie, po której właścicielowi plac czy dom ustąpił.

Politykę taką prowadzić w szerokim zakresie może jedynie GMINA, nie zaś jakakolwiek inna organizacja, nawet tak potężna jak Państwo, gdyż musi się ona ściśle wiązać z wszystkimi planowymi robotami miejskimi - regulacją miasta, przeprowadzeniem ulic, wodociągów, oświetlenia, środków komunikacji, rozrzuceniem sieci szkolnej, tworzeniem targowisk itp.

Zwalczanie ni-ezdrowych stosunków mieszkaniowych i drożyzny mieszkań, bez posiadania wielkich przestrzeni własnego gruntu, za pomocą polityki komunikacyjnej tylko, jest utopią. Celem jej musiałoby być udostępnienie tak taniego gruntu, by nikomu do głowy nie przyszło budować tak wysoko i gęsto jak to naogół pozwalają przepisy budowlane.

Tymczasem prowadzenie linii kolei miejskich lub tramwajów - jeżeli nawet nie jest, jak to najczęściej bywa spóźnione - tak podnosi ceny gruntu, że tylko jego całkowite wyczerpanie może dać dochód nabywcom parcel budowlanych.

Niestety, Warszawa pod względem własności gruntu jest tak biedna, jak żadne większe miasto w Europie. Nie mówiąc już o takich miastach jak Ulm lub Freiburg, które posiadają 80% swego terytorium, Lipsk - około 40%, Frankfurt - 47,7%, Monachium - 29% (poza miastem - 43%). Warszawa posiada ziemi własnej dziesięciokrotnie mniej niż wypada cyfra przeciętna dla miasta w Prusach (20,83%).

Póki więc Warszawa nie będzie posiadała większej ilości gruntu, wszystko, co będzie mówione o prawdziwej polityce gruntowej lub mieszkaniowej miasta będzie czczym frazesem, rozpaczliwy zaś stan sprawy mieszkaniowej będzie musiał z dalszym rozwojem miasta, jako stolicy i wielkiego ośrodka łączącego Wschód i Zachód, zakończyć się katastrofą, której skutków ani dla miasta, ani dla kraju przewidzieć nie można.

Każdemu miastu dla spełnienia jego zadań niezbędną jest ziemia, przede wszystkim dla coraz liczniejszych potrzeb własnych.

Tymczasem Warszawa posiada w obrębie miasta śmiesznie, a raczej tragicznie małą ilość gruntu, a mianowicie 430 morg., co stanowi 2% powierzchni miasta.

Stanisław Rutkowski w rozprawie "Ogrody miejskie wobec potrzeb wychowania publicznego" oblicza, powołując się na M. Wagnera, że na głowę mieszkańca powinno wypaść 6,5 metr.kwadr. powierzchni zielonej wśród miasta, z czego 2 metr. specjalnie winny być zarezerwowane dla dzieci i młodzieży.

W istocie Warszawa w tej chwili posiada 145 ha zieloności, t.j. ledwie 1,5 metr.kwadr. na mieszkańca, działwa i młodzież, zamiaszt przynależnych jej 400 ha ma do dyspozycji 6,5 ha, t.j. 1/60 część tego, co jej się należy."

A dalej:

"Występując jako tak poważny nabywca, gmina będzie musiała współdziałać stałemu wzrostowi ceny ziemi i co za tym idzie, dalszemu ~~rozwojowi~~ ciasnemu zabudowaniu. Nic temu nie zaradzi, niezbędne zresztą, przełożenie kosztów nabycia gruntów potrzebnych do inwestycji miejskich na adjacjentów - przeciwnie - wysoko oszacowany grunt, przez miasto zajęty, którego koszt będą musiały ponieść sąsiednie terytoria, przyczyni się do wzrostu ceny tych gruntów sąsiednich i co za tym idzie do podwyższenia szacunku dla następnych zakupów miasta. W ten sposób powstaje śruba bez końca, z pod której ucisku nie może się wyzwolić bezdomny mieszkaniec stolicy.

Gmina może przeciwdziałać temu zjawisku, o ile na rynku nieruchomości zjawia się nietylko jako nabywca, ale i jako sprzedawca ziemi, przyczym jako sprzedawca, nie szukający spekulacyjnego zysku, ale świadomie dążący do utrzymania niskiego poziomu cen.

W stosunku do ziemi da się to osiągnąć przez ~~xxx~~ organicznie dotyczące możliwości użytkowania sprzedanych parcel i zachowanie dla miasta prawa pierwokupu, oddawanie gruntów jako ogrodów rentowych, lub na zasadzie podzielonego władania, instytutu, którego ożywienie drogą prawodawczą niewątpliwie jest konieczne.

Celem polityki gruntowej powinno być TANIĘ MIESZKANIE DLA NAJSZERSZYCH WARSTW LUDNOSCI.

Mieszkania mogą być tanie tylko jeżeli grunt jest tani.

Wysoka cena gruntu jest przyczyną stałego niedomagania przedsiębiorstw budowlanych. Kapitał, który miałby być przeznaczony na budowę - musi przede wszystkim opłacić spekulanta gruntowego.

Uczciwi przedsiębiorcy budowlani nie znają większych szkodników, niż spekulanci gruntowi. Walka prowadzona z nimi przez miasto może wyjść tylko na dobre przedsiębiorcom budowlanym, przede wszystkim tym, którzy budują na rachunek własny.

Kupno gruntów przez miasto i odsprzedaż ich, choćby z największym zyskiem, bez ograniczenia użytkowania jest współdziałaniem w spekulacji.

Minimum ograniczenia, to postawiony przez miasto obowiązek budowy w określonym terminie w określony sposób.

Wielkie miasto bynajmniej nie jest równoznacznikiem morza kamienic i nie wymaga zacieśnienia ludności w wielopiętrowych koszarach.



Dysponując bezpośrednio gruntem, miasto może stawiać wymagania wytwarzające dla ludności typ mieszkania, któryby pozwolił mieszkańcowi miasta korzystać jednocześnie z dobrodziejstw, które wielkie miasto dać może, jak i z tego piękna i zdrowia fizycznego i moralnego, z których w dzisiejszych warunkach korzystają tylko mieszkańcy wsi.

Mieszkaniec domu koszarowego jest już dziś w całkowitej zależności nie tylko od swego kamienicznika, ale przede wszystkim od sklepikarza z rogu.

Dzisiejszy sposób mieszkania pozbawia ludność robotniczą nie tylko możliwości produkowania własnych warzyw, ale nawet zgromadzenia pewnych zapasów, które zmuszona jest kupować z dnia na dzień.

Otoczenie każdego domu ogródkiem przy zabudowaniu luzem lub pozostawienie takiego ogródka poza domem przy zabudowaniu zwartym bez oficyn (przy zabudowaniu obrzeżnym), dałoby możliwość każdej rodzinie, wzgl. niewielkim nakładem pracy, stanowiącej jednocześnie wypoczynek po trudach warsztatu, biura lub szkoły - wyprodukowania na własne potrzeby pewnego zapasu, uniezależniającego, choć w części od drożyzny zakupów zimowych.

Dla tego, by ludności miejskiej wskrzesić zamiłowanie do pracy na własnym zagonie, należy jej dać możliwość korzystania w szerokim zakresie z niezabudowanych terytoriów podmiejskich.

Ziemia leżąca odłogiem stale traci na wartości, podnosząc się jednocześnie w cenie.

Obowiązkiem gminy jest przez zużytkowanie wszystkich ziem, należących do jej terytoriów lub położonych w najbliższym sąsiedztwie podnieść wydajność rolną swego otoczenia, przyczynić się do walki ze spekulacją warzywników podmiejskich, stworzyć dodatkowe ujście dla pracy swoich mieszkańców."

Skuteczność tego "Uzasadnienia" i złożonego wniosku znalazła swój wyraz w ówczesnej ustawie o reformie rolnej, mocą której majątki ziemskie, znajdujące się w promieniu 15 km. od miasta Warszawy, a 10 km. od miast mniejszych jak Kraków, Poznań, Łódź itd. i podlegające parcelacji, na żądanie zainteresowanych miast miały być im przekazane w całości lub części na warunkach ustawą przewidzianych. Wprawdzie nie wszystkie miasta mogły z tego skorzystać odrazu, niemniej niektóre miasta, a w ich liczbie i Warszawa, z prawa tego skorzystała.

Nie mogę także pominąć tego, że ś.p. Teodor Toeplitz był delegatem Związku Miast Polskich na Międzynarodowy Kongres Miast w Sewilli w r. 1929, na którym wygłosił powierzony mu do opracowania przez Międzynarodowy Związek Miast referat na temat "Wywłaszczenie w świetle nowego prawodawstwa Państw Centralnej i Wschodniej Europy" i że zgłoszone przezeń tezy zmierzały do uproszczenia postępowania wywłaszczeniowego w skali Międzynarodowej. Miało to ten skutek, że późniejsze ustawy wydawane w poszczególnych państwach, a także i w Polsce, znacznie uprościły postępowanie wywłaszczeniowe na potrzeby gospodarki miast.

Także z inicjatywy i przy wybitnym współudziale ś.p. Teodora Toeplitza powstała przy Związku Miast Polskich Komisja Urbanistyczna, która na wielu posiedzeniach z udziałem wybitnych fachowców w dziedzinie urbanistyki, że wymienię tu prof. inż. arch. Tadeusza Tołwińskiego, ś.p. inż. arch. Adama Paprockiego, ś.p. inż. arch. Adama Kuncewicza, prof. inż. arch. Filipkowskiego i wielu innych spośród działaczy samorządowych ze Związku Miast oraz Banku Gospodarstwa Krajowego, zajmowała się zagadnieniem polityki gruntowej w miastach polskich i wypracowała podstawowe zasady gospodarki gruntowej w miastach.

Zasady te przedstawione Komisji Rozbudowy Miast w dn. 10 marca 1939 r., a więc krótko przed wojną, zostały uchwalone ~~przez Komisję~~ jako wytyczne dla działalności Zarządów Miejskich i władz Państwowych. Ponieważ nie straciły one wiele ze swej aktualności, pozwalam sobie je przytoczyć, gdyż będą one w pewnym stopniu ilustrować potrzeby i trudności, jakie m. st. Warszawa napotyka w swej polityce gruntowej.

"I. Posiadanie przez miasto rozległych własnych terenów jest podstawowym warunkiem prawidłowego rozwoju i zabudowy miast, kształtowania ceny placów i mieszkań, warunków mieszkaniowych, zdrowia, obronności i bezpieczeństwa ludności oraz ekonomii przy realizacji planów zabudowania i wszelkich urządzeń użyteczności publicznej, zwłaszcza gdy uwzględni się wymagania rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29. IV. 1938 r. o przygotowaniu w czasie pokoju obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej.

II. Polityka terenowa w miastach powinna być ześrodkowana w rękach organów miejskich i powinna polegać:

a) na dążeniu do skupiania w ręku miast co najmniej połowy terenów niezabudowanych, znajdujących się w granicach administracyjnych

cyjnych miast;

b) na nabywaniu przez miasta terenów, znajdujących się w granicach ich strefy interesów mieszkaniowych;

c) na utrzymywaniu planów pomiarowych i planów zabudowania w stanie aktualności i czuwaniu przez organa miejskie nad ścisłym stosowaniem i wykonaniem planu zabudowania, względnie programu planu zabudowania w odniesieniu do wszystkich terenów, zarówno niezabudowanych, jak też źle lub niedostatecznie zabudowanych, nie wyłączając terenów, będących własnością władz państwowych lub znajdujących się w ich posiadaniu;

d) na przygotowaniu terenów pod zabudowę, zgodnie z planem zabudowania, względnie z programem planu zabudowania, i w miarę ich przygotowania kierowanie na te tereny ruchu budowlanego, przy jednoczesnym wprowadzeniu zakazu budowy na terenach nie przygotowanych;

e) na odstępowaniu przez miasta terenów własnych, przede wszystkim na prawie zabudowy lub z zastrzeżeniem prawa odkupu, wzgl. w formie sprzedaży warunkowej, stosowanej przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

W związku z tym istnieje konieczność rozciągnięcia przepisów o prawie zabudowy na teren całego Państwa.

f) na nieuszczipianiu zapasu terenów własnych. Wpływy ze sprzedaży terenów własnych powinny być używane w zasadzie na zakup nowych terenów, a w żadnym razie wpływy te nie mogą być używane na zwyczajne wydatki budżetowe miast, czego zabraniają zresztą obowiązujące przepisy.

Politykę terenową powinny miasta w zasadzie opierać na uprzednio sporządzonym planie, względnie przynajmniej na programie planu zabudowania.

III. Dla umożliwienia miastom prowadzenia racjonalnej polityki terenowej, konieczne jest udostępnienie im zastosowania środków następujących:

1) Zwiększenie uprawnień finansowych miast przez umożliwienie pobierania podatków od placów niezabudowanych lub zabudowanych niedostatecznie i podatku od przyrostu wartości nieruchomości, z przeznaczeniem kwot wpływających z tych podatków na zakup i tworzenie zapasu gruntów, wzgl. na pokrywanie annuitetów od pożyczek na ten cel zaciągniętych, a nadto przekazanie miastom wymiaru i poboru zarówno samorządowych, jak i państwowych podat-

ków od nieruchomości i gruntów.

Konieczne jest również umożliwienie miastom stworzenia specjalnych funduszy gruntowych, zasilanych m.in. przez coroczne wstawianie do budżetów miast odpowiednich kredytów.

2) Zapewnienie miastom potrzebnego taniego kredytu na sporządzanie planów pomiarowych i planów zabudowania oraz na zakup i wywłaszczenie, tudzież przygotowanie terenów pod zabudowę przez utworzenie specjalnego funduszu terenowego z dotacji Skarbu Państwa dla udzielania miastom, uzdrowiskom i gromadom pożyczek oraz dla obniżenia oprocentowania innych kredytów, zaciąganych na ten cel przez miasta.

3) Zezwolenie i zalecenie bankom państwowym i komunalnym instytucjom kredytowym (bankom komunalnym i komunalnym kasom oszczędności) na udzielanie pożyczek miastom, uzdrowiskom i gromadom na zakup i wywłaszczenie terenów, z zabezpieczeniem tych pożyczek jedynie na wpływach podatkowych, bez żądania natomiast hipotecznego zabezpieczenia, zwłaszcza zaś na hipotekach parcelowanych terenów, przy czym w żadnym razie nie powinno być wymagane zabezpieczenie na pierwszym numerze hipoteki.

Należy dopuścić możliwość korzystania z pożyczek na nabycie terenów do wysokości 85% ceny ich nabycia.

4) Zezwolenie i zalecenie bankom państwowym i komunalnym instytucjom kredytowym na udzielanie pożyczek na cele budowlane posiadaczom nieruchomości na zasadzie prawa zabudowy lub z zastrzeżeniem prawa odkupu.

5) Wprowadzenie następujących zmian przy wywłaszczaniu nieruchomości na potrzeby miast, a mianowicie:

- a) umożliwienie miastom dokonywania zapłaty za wszelkie tereny wywłaszczane na ich rzecz obligacjami miejskimi lub obligacjami banków komunalnych po cenie nominalnej z zastrzeżeniem odstępowania przez miasta terenów wywłaszczonych tylko na prawie zabudowy lub z prawem odkupu i umożliwienia nabywcom zapłaty obligacjami również według ceny nominalnej;
- b) umożliwienie wywłaszczania w celu tworzenia przez miasta potrzebnego zapasu gruntów na cele zabudowy z jednoczesnym wprowadzeniem obowiązku miast przygotowania uzyskanych w ten sposób terenów w ciągu określonego czasu pod zabudowę, zgodnie z planem, a przynajmniej z programem planu zabudowania;
- c) rozszerzenia na wszystkie miasta uprawnień miasta Gdyni

do obejmowania w posiadanie terenów, podlegających wywłaszczeniu, zaraz po wszczęciu postępowania wywłaszczeniowego. Konieczne jest również wyraźne określenie czasokresu, w ciągu którego władze administracyjne mieć będą obowiązek wydania odpowiednich zarządzeń i skrócenia istniejących terminów w postępowaniu wywłaszczeniowym. Poza tym niezbędne jest określenie w ustawie zasad ustalania szacunku wywłaszczanych nieruchomości, w zależności m.in. od charakteru gruntów według planu zabudowania, względnie w zależności od celu, na jaki wywłaszczenie nieruchomości jest przeznaczone oraz z uwzględnieniem dotychczasowego sposobu jej użytkowania, tudzież zastrzeżenie miastom prawa posiadania w składzie komisji szacunkowych swych przedstawicieli, powołanych na wniosek wywłaszczonej osoby, z podkreśleniem szczególnego znaczenia posiadania gruntownej znajomości sprawy przez członków komisji szacunkowej i biegłych sądowych;

- d) niestosowanie procedury wywłaszczeniowej w wypadku, gdy chodzi o nieruchomości miejskie, będące we władaniu dzierżawców lub czynszowników. W tych wypadkach do objęcia w posiadanie przez miasta nieruchomości powinno wystarczyć uprzednie w terminie określonym wypowiedzenie dzierżawy lub czynszu i wypłata dobrowolnie, a w razie oporu, sądownie ustalonego odszkodowania.

7) Przekazanie bezpłatnie miastom wszelkich znajdujących się w ich granicach administracyjnych oraz w sferze ich interesów mieszkaniowych placów i gruntów państwowych, nieużytkowanych na cele publiczne i inne mających ściśle określonego przeznaczenia, z wyjątkiem terenów, uznanych w planie zabudowy za nadające się do zabudowy i przeznaczonych, zgodnie z art. 2 ust. 1 dekretu z dnia 9.IV.1936 r. na Fundusz Obrony Narodowej.

8) Umożliwienie wszystkim miastom rozszerzenia strefy ich interesów mieszkaniowych na strefę wskazaną w ~~art~~ §17 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29.IV.1938 r. o przygotowaniu w czasie pokoju obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej, pod warunkiem zastosowania postępowania, przewidzianego w rozporządzeniu Ministra Reform Rolnych z dnia 7 czerwca 1930 r. (Dz.U.R.P.Nr.51 poz.450).

9) Poddanie rewizji ustawy z dnia 4.V.1938 r. o uporządkowaniu wspólnot gruntowych (Dz.U.R.P.Nr.33 poz.290), w kierunku wyłącze-

nia z pod jej mocy obowiązującej wspólnot gruntowych, znajdujących się na obszarze miast, o ile te grunty lub ich części nie znajdowały się w posiadaniu osób prywatnych przynajmniej od lat dziesięciu przed wejściem w życie powołanej ustawy, narzecz miast. Dotyczy to również miejskich wspólnot gruntowych, znajdujących się poza granicami miast, lecz w sferze ich interesów mieszkaniowych. W każdym razie powinno to dotyczyć dobra gminnego, ~~znaj~~ znajdującego się na obszarze miast małopolskich.

10) Zmiana przepisów ustawy z dnia 2.VII.1936 r. o likwidacji mienia opuszczonego (Dz.U.R.P.Nr.52 poz.405) w kierunku przekazania miastom wszelkich nieruchomych obiektów, znajdujących się na ich terenie, bez względu na to, w czym znajduje się posiadaniu i uproszczenia procedury związanej z objęciem w posiadanie ich przez gminy miejskie, celem przyspieszenia tego objęcia.

12) Skrócenie i uproszczenie postępowania w przypadkach konieczności zmiany granic miast przez przyłączenie do miast terenów należących do gmin sąsiednich, w celu racjonalnej zabudowy miast.

13) Umożliwienie miastom przejmowania gruntów, znajdujących się w ich granicach administracyjnych, również w trybie uprzedniego wykupu ich przez Państwo na zasadach ustawy o wykonaniu reformy rolnej."

Szanowni czytelnicy wybaczą mi ten trochę może przydługi wstęp, jakim poprzedzam właściwy temat, t.j.omówienie Dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st.Warszawy. Chodzi ~~o~~ jednak, aby możliwie obiektywnie oświetlić całość zagadnienia gospodarki gruntowej w miastach wogóle, podkreślić, że jest to zagadnienie wyjątkowej wagi dla mieszkańców miast, że więc już przed wojną czynniki samorządowe jak i Rządowe poważnie to zagadnienie studiowały i że Dekret, o którym będę mówił, ma swe głębokie uzasadnienie w przeprowadzonych uprzednio dyskusjach i badaniach, obejmujących zarówno zagadnienia przestrzenne jak i gospodarcze oraz społeczne, związane z brakiem gruntów w miastach.

A teraz zobaczymy, co mówi Dekret o własności u użytkowaniu gruntów w Warszawie, jakie zawiera rzeczy nowe, czy i w jakim stopniu ułatwia gospodarkę gruntami w Warszawie w odbudowie miasta.

Art.1 Dekretu określa cel, a zarazem wymienia środki konieczne do jego osiągnięcia, Celem jest racjonalne przeprowadzenie odbudowy stolicy. Środkami prowadzącymi do tego celu mają być xxxi szybka dyspozycja terenami i i właściwe ich wykorzystanie. Właściwe wykorzystanie terenów jest możliwe jedynie na podstawie sporządzonego planu zabudowania, jeżeli ma być odbudowa stolicy przeprowadzona racjonalnie. Ale taki plan zabudowania nie może być sporządzony szybko. Dyspozycja terenami może i powinna się odbywać wyłącznie ~~wg~~ wg planu zabudowania, inaczej może być sprzeczna z jego założeniami, a przez to szkodliwa i dla gminy kosztowna. To też punkt ciężkości, gdy chodzi o szybkość, spoczywa przede wszystkim na czasie w jakim plan zabudowania stolicy może być technicznie i racjonalnie sporządzony. Osoby, czy instytucje, dla których grunt na ich potrzeby zostałby zadysponowany przez gminę, narażone są zawsze na ryzyko zmiany, wzgl. utraty przyznanych przez gminę praw, jeżeli dyspozycje takie nie będą oparte na planie zabudowania, w rozumieniu obowiązującego prawa ~~zakładów~~ budowlanego, wzgl. Dekretu o planowym zagospodarowaniu przestrzennym, nie mówiąc już o trudnościach formalnych i szkodach zbytecznych, jakie wyniknąć stąd mogą dla gminy i dla dotychczasowych właścicieli.

Aby więc grunty jaknajszybciej mogły być właściwie zadysponowane i należycie wykorzystane dla celów odbudowy, konieczne jest jaknajrychlejsze sporządzenie planu zabudowania miasta. Dysponowanie gruntami, choćby nawet przy każdorazowym uzgadnianiu z Biurem Odbudowy Stolicy, sporządzającym plan, wprowadza chaos i zamieszanie i uniemożliwia właściwe i oszczędne wykorzystanie ilościowo niedostatecznych gruntów.

Rozważenie dalszych postanowień Dekretu bliżej uzasadni słuszność tego stanowiska.

Nie będę zajmował uwagi czytelników art.2 i 3 Dekretu, gdyż art.2 ma znaczenie ściśle formalne i nie nastrocza trudności jego wykonanie, zaś art.3 przy wykonywaniu może być chwilowo pominięty. Zagadnienie zobowiązań hipotecznych wiąże się z całokształtem zagadnień tego rodzaju w całym kraju i trudno je regulować fragmentarycznie, a ponadto wydaje się, że wcześniej jak po ustabilizowaniu się stosunków gospodarczych, nie będzie mogło być prawidłowo

rozwiązane.

Art.4 Dekretu o terminach i trybie obejmowania w posiadanie przez gminę m.st.Warszawy gruntów został już całkowicie zinterpretowany przez Rozporządzenie Ministra Odbudowy z dnia 7 kwietnia 1946 r., wydane w porozumieniu z Ministrem Administracji Publicznej (Dz.U.R.P.Nr.16) oraz przez Instrukcję Prezydenta Miasta z dnia 16 października 1946 r. Na tej podstawie Wydział Gospodarki Gruntami Zarządu Miejskiego przystąpił już praktycznie do obejmowania gruntów i w chwili obecnej stosowana procedura nie nasuwa żadnych szczególnych uwag ani spostrzeżeń. Można by tylko powiedzieć, że dotychczasowi właściciele gruntów we własnym interesie powinni by zawiadomić Zarząd Miejski o posiadanych na obszarze miasta gruntach, z podaniem adresów obecnego swego pobytu, gdyż to przyczyni się do uniknięcia możliwych błędów, jak i umożliwi wykorzystanie przysługujących im z mocy Dekretu uprawnień.

Według Art.5 Dekretu dotychczasowy właściciel gruntu zabudowanego pozostaje nadal nieograniczonym właścicielem budynków i przedmiotów znajdujących się na gruntach. Stosownie do przepisów wprowadzających prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych (Rodz.IV Oddział I art.XXXIX/39/§3), budynki te są uważane za odrębne nieruchomości, a przepisy szczególne o zakładaniu i prowadzeniu ksiąg ~~gminnych~~ wieczystych dla takich nieruchomości wyda Minister Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia. Przepis tego artykułu, jak również przepisy prawa rzeczowego ogromnie ograniczają swobodę dysponowania gruntami na ~~terenie~~ potrzeby odbudowy, gdyż większość gruntów w Warszawie jest zabudowanych. Przepis ten jest szczególnie dotkliwy i kosztowny dla gminy, jeżeli chodzi o grunty zwarcie zabudowane w śródmieściu, a przeto wymagające rozluźnienia i usunięcia wielu z tych budynków.

Stąd możliwość swobodnego i szybkiego dysponowania tymi gruntami dla celów odbudowy zależna jest całkowicie od środków pieniężnych czy kapitałowych, jakimi będzie mogła rozporządzać gmina m.st.Warszawy. Wprawdzie wiele z tych budynków jest całkowicie zrujnowanych, w stanie nie nadającym się do odbudowy, tym nie mniej sprawa dysponowania gruntem przez gminę, w znacznej mierze zależna jest od ustosunkowania się dotychczasowego właściciela zniszczonego budynku oraz od przepisów regulujących postępowanie w tych sprawach; jakie zostaną dopiero w przyszłości wydane. Bez przepisów, regulujących sprawę szacunku gruntów i wykupu budynków, prawne dysponowanie tymi gruntami już w chwili obecnej nie bardzo może wchodzić w rachubę.



Zgodnie z art.6-ym, gmina może wyznaczyć właścicielowi przedmiotów (nie budynków), znajdujących się na objętym w posiadanie przez gminę gruncie, termin stosowny dla zabrania tych przedmiotów pod groźbą ich przepadku na rzecz gminy po upływie wyznaczonego terminu. Po upływie wyznaczonego terminu gmina może usunąć przedmioty na własny koszt, co sprowadza się także do gotówkowego wydatkowania znacznych kwot pieniężnych na koszty usunięcia. Dlatego w praktyce sposób ten jest często niewykonalny, ze względu na brak środków na ten cel.

Zaznaczyć przytem należy, iż dotąd nie zostało wyjaśnione, co należy rozumieć pod słowem stosowny termin (czy dowolny i jak długi), jak i co należy rozumieć pod pojęciem "przedmiotów" - czy jest to gruz, czy i cegła, czy także mają być usunięte fundamenty budynków, czy zasypane piwnice, oraz istniejące w podziemiach urządzenia itp.

Artykuł ten domaga się dalszej ścisłej interpretacji.

Przepis ten dotyczy zresztą tylko "budynków zniszczonych", zaś interpretacja pojęcia "budynku zniszczonego" może być bardzo różna.

I tak ust.2 art.6 Dekretu o własności gruntów mówi, że zniszczone budynki są te "które wg.orzeczenia władzy budowlanej ze względu na stan zniszczenia nie nadają się do naprawy i powinny ulec rozbiórce", zaś przepis art.1 ust.3 Dekretu o rozbiórce i naprawie budynków zniszczonych i uszkodzonych wskutek wojny mówi, że "budynkiem zniszczonym w rozumieniu Dekretu jest budynek, znajdujący się wskutek działań wojennych, albo niszczycielskiej działalności okupanta w takim stanie, że ~~wskutek~~ według orzeczenia władzy budowlanej powinien ulec rozbiórce".

Tak więc wg.przepisu Dekretu o własności gruntów można usunąć budynki, które nie nadają się do naprawy, zaś wg. Dekretu o rozbiórce i naprawie "budynek zniszczony wskutek działalności okupanta" i który wg.orzeczenia władzy budowlanej "powinien ulec rozbiórce". Jeżeli więc budynek został zniszczony przez szabrowników lub wpływy atmosferyczne, a nie przez niszczycielską działalność okupanta, lub jeżeli "nadaje się do naprawy", choć jest zniszczony, to czy można nakazać jego usunięcie? Ta rozbieżność definicji może być źródłem procesów i trudności praktycznych i powinna być corynchlej usunięta.

Określenie "budynek zniszczony" w obu Dekretach ma tę cechę wspólną, że najważniejszym kryterium dla decyzji o usunięciu budynku jest "jego stan", czyli czy nadaje się do

naprawy", a nie przeznaczenie gruntu wg. planu odbudowy. Wydaje się, że jedyną podstawą i kryterium decyzji rozbiórki domu i usuwania przedmiotów powinno być przeznaczenie gruntu wg. planu zabudowania i względy bezpieczeństwa.

Najtrudniejszy jednak problem dla praktycznych i szybkich dyspozycji gruntami przedstawia art. 7 Dekretu, zwłaszcza jego ust. 2-gi.

Na wstępie zauważyć należy, że, zgodnie z obowiązującym od 1 stycznia r. b. prawem rzeczowym, prawo zabudowy i prawo wieczystej dzierżawy zostało zamienione na prawo własności czasowej (Dział IV Art. 100), Zgodnie z art. 102 Prawa rzeczowego w odniesieniu do nieruchomości obciążonych prawami osób trzecich, prawo gminy, jako właścicielki gruntu, do przeniesienia własności gruntu z zastrzeżeniem, według którego z upływem oznaczonego terminu własność powróci do gminy, nasuwajątpliwości. Gdyby przepis ten miał odnosić się i do gruntów obejmowanych przez gminę na podstawie Dekretu, równałoby się to bardzo znacznemu zmniejszeniu wartości Dekretu, jako instrumentu polityki gruntowej gminy w bliższej, a szczególnie dalszej przyszłości. Mało jest bowiem nieruchomości w Warszawie nie obciążonych prawami osób trzecich, a spłata tych obciążeń byłaby stanowczo ponad siły finansowe gminy. Chyba, że praktyczne stosowanie przepisu art. 102 Prawa rzeczowego, w drodze interpretacji sądowej, nada mu odmienny sens.

Jest jednak bezsporne, że każdemu dotychczasowemu właścicielowi gruntu, o ile dopełni warunku zgłoszenia wniosku o przyznanie prawa do własności czasowej, to prawo to na tym gruncie przysługuje ~~mu~~ z mocy Dekretu.

Jest to więc obciążenie, objętego w posiadanie przez gminę gruntu, prawem rzeczowym na rzecz dotychczasowych właścicieli gruntu, którego to prawa gmina nie może ich pozbawić, wg. swego swobodnego uznania.

Gmina więc jest obowiązana uwzględnić wniosek dotychczasowego właściciela, "jeżeli korzystanie z gruntu" przez dotychczasowego właściciela "da się pogodzić" z przeznaczeniem gruntu wg. planu zabudowania".

Co znaczą słowa "da się pogodzić", jak interpretować te słowa Dekretu? Ponieważ chodzi tu o pozbawienie dotychczasowego właściciela prawa rzeczowego, prawa do ograniczonej własności gruntu, nie może tu być mowy o swobodnym uznaniu gminy. W jakich

przypadkach korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela "da się pogodzić" z przeznaczeniem gruntu wg. planu zabudowania, a w jakich nie. Aby móc to osądzić trzeba mieć przede wszystkim plan zabudowania, który jest podstawą do wydania prawidłowego sądu. Bez planu zabudowania nie można więc powziąć prawnej i obowiązującej strony decyzji.

Plan zabudowania musi określać "przeznaczenie" gruntu, t.j. pierwsze zagadnienie dla właściwej gospodarki gruntami. Drugim zagadnieniem jest - czy każde przeznaczenie gruntu według planu zabudowania może pozbawić dotychczasowego właściciela prawa przyznanego mu Dekretem? Oczywiście - nie każde - tylko niektóre - tylko te, które "nie dadzą się pogodzić" z przeznaczeniem gruntu wg. planu zabudowania.

Jakie to mogą być grunty, z których właściciel nie mógłby korzystać zgodnie z planem zabudowania. Odpowiedź na to daje Dekret o planowym zagospodarowaniu przestrzennym Kraju z dnia 2 kwietnia 1946 r., który określa grunty jakie "Państwo oraz gmina ma prawo nabyć w drodze wywłaszczenia (art.37). To są więc przede wszystkim te przypadki, w których "nie da się pogodzić" korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela.

Wszystkie więc przypadki, w których prawo o planowym zagospodarowaniu przestrzennym i inne ustawy szczególne dają prawo nabywania gruntów przez gminę w drodze wywłaszczenia, <sup>jako</sup> należy przyjąć te, które pozwalają pozbawić dotychczasowego właściciela jego praw do gruntu i których nie "da się pogodzić" z przeznaczeniem gruntów wg. planu zagospodarowania przestrzennego.

W tej dziedzinie Dekret nie daje nic nowego i nie rozszerza możliwości gminy m.st. Warszawy do korzystania z gruntów w szerszej mierze, niż to może czynić każde inne miasto w Polsce. Dla odbudowy m.st. Warszawy, tak straszliwie zniszczonej przez wojnę, jest to stanowczo zbyt mało.

Dlatego też należy dążyć do zmiany Dekretu o planowym zagospodarowaniu przestrzennym w odniesieniu do m.st. Warszawy tak, aby rozszerzał możliwości gminy m.st. Warszawy uzyskiwania gruntów na wszystkie cele, przewidziane planem zagospodarowania przestrzennego.

Jak najrychlej przytem należałoby zinterpretować użyte w art.37 Dekretu o planowym zagospodarowaniu <sup>przestrzennym</sup> /wyrażenia ogólne "na cele użyteczności publicznej lub budownictwa mieszkaniowego"

Trzeba użyty wyraz "lub" zastąpić "i" lub "oraz"; wtedy będzie jasne, że i na jeden i drugi cel można grunty wywłaszczać, a nie "lub" na jeden "lub" na drugi cel.

Należy dalej wyjaśnić także, co należy rozumieć pod wyrażeniem "na cele użyteczności publicznej". Pojęcie "użyteczności publicznej" nie jest nigdzie w prawie określone. Szczególne ustawy, regulujące sprawy wodne, drogowe, kolejowe, scaleniowe, budownictwa szkolnego, sanitarnego (szpitali, rzeźni, cmentarzy, grzebowisk zwierzęcych) ostatnio Dekret o ogródkach działkowych itd. przewidują wywłaszczenie gruntów i nieruchomości dla konkretnie wymienionych w tych ustawach celów. Czy więc jako "cele użyteczności publicznej" rozumieć należy tylko te cele, dla których ustawy szczególne pozwalają wywłaszczać, czy też jeszcze i inne i jakie mianowicie?

Czy można np. wywłaszczać grunty, czy też pozbawiać prawa własności ograniczonej dotychczasowego właściciela na składy drzewa dla Zjednoczenia Przemysłu Drzewnego, czy na potrzeby Państwowego Monopolu Spirytusowego lub Tytoniowego, czy i na budynki administracyjne Ministerstw, Banków Spółdzielczych, Państwowych, a także na rzecz innych poważnych instytucji i zakładów społecznych, gminnych, a nawet międzynarodowych towarzystw i organizacji?

Również pojęcie "budownictwa społecznego" domaga się bliższej interpretacji. Czy np. budowa ~~domów~~ domu lub domów mieszkalnych tylko dla pracowników Ministerstwa czy gminy, czy Monopolu lub przemysłu Państwowego, czy wreszcie dla pracowników Związków Spółdzielczych i organizacji społecznych, można zaliczyć do kategorii "budownictwa społecznego"? Dotychczas brak w naszym ustawodawstwie jakichkolwiek pod tym względem wskazówek. Mówi wprawdzie o wywłaszczeniu art.5 Rozporządzenia Prezydenta Rzplitej z dnia 22.IV.1927 r.o rozbudowie miast (Dz.U.Nr.42/372), że wolno przystąpić do wywłaszczenia na "cele mieszkaniowe", ale pod warunkiem, że zadania przewidziane w art,4 tegoż rozporządzenia nie mogą być spełnione w dostatecznej mierze przez:

- 1) zabudowanie gruntów, należących do gminy miejskiej, a nie mających innego przeznaczenia w planie zabudowania,
- 2) nabywanie gruntów budowlanych drogą umów dobrowolnych,
- 3) przekazywanie gruntów przez władze państwowe i
- 4) nakazy skierowane do właścicieli o wykończenie, naprawę,

doprowadzenie do stanu mieszkalnego i usuwania grożących zawaleniem budynków.

Z doświadczeń zagranicznych wynikałoby raczej, że tylko instytucje społeczne, czy towarzystwa i spółdzielnie budowlane lub mieszkaniowe, budujące domy i mieszkania dla każdego kto przystąpi do instytucji w celu uzyskania mieszkania, która zajmuje się wyłącznie organizacją i budową mieszkań, działająca pod nadzorem Państwa lub gminy, że tylko takie budownictwo, nie obliczone na zysk lecz samowystarczalne, korzystające z uprawnień wyjątkowych, subsydiów i pożyczek państwowych i gminnych i tylko taka forma organizacyjna budownictwa może być uznana za "budownictwo społeczne" w rozumieniu Dekretu. W przeciwnym razie akcja budownictwa byłaby rozstrzelona, nieekonomiczna, kierowana różnymi intencjami i pobudkami, czyli nie zasługiwałaby na miano "budownictwa społecznego" chociaż prowadzona pod płaszczykiem społecznym i przez instytucje społeczne czy państwowe.

Jak widoczne jest z takiego ujęcia, w Dekrecie o zagospodarowaniu przestrzennym, kryteriów i celów powstają liczne i niepokonalne trudności praktyczne, a w dodatku nie rozwiązujące szeregu niezmiernie ważnych zagadnień związanych nierozdzielnie z planowaniem i praktycznym wykonywaniem planu zagospodarowania przestrzennego.

Jeżeli weźmiemy pod uwagę, że art. 38 zabrania zmiany przeznaczenia terenów, to należałoby logicznie dopuścić wyłączenie także dla celów zamiiany gruntów temu, kto chce budować dom mieszkalny, a posiada grunt w dzielnicy czy strefie przeznaczonej wg. planu "dla celów przemysłowych" i odwrotnie. Należałoby także przewidzieć możliwość wyłączenia wszystkich gruntów, znajdujących się w strefie, mającej specjalne przeznaczenie wg. planu (np. na budownictwo mieszkaniowe), w celu ich uprzedniego zagospodarowania i urządzenia dla celów planem określonych.

Dlatego też logicznie jako kryteria do wyłączenia dla celów odbudowy należało ustalić nie poszczególne czy niektóre cele, lecz wszystkie cele jakie plan ustali, a które dla ich wykonania wymagać będą nieodzownie wyłączenia. Jeśli więc plan przestrzenny przewiduje w danym miejscu budowę osiedla, jako całości, określonego typu domów, nie indywidualnej własności, to takie przeznaczenie powinno upoważniać gminę do wy-

właszczenia dotychczasowych właścicieli z ich praw przysługujących im z mocy Dekretu o własności gruntów, wzamian za grunty przydzielone im w strefach, w których jest przewidziane budownictwo indywidualnej własności. W przypadku, gdy przewidziany w planie budynek o specjalnym charakterze, bez względu na instytucję czy osobę budującą, czy też cel jakiemu ma służyć, będzie wymagał zajęcia gruntów sąsiedniego właściciela, a budynek ten nie może być usytuowany inaczej lub w innym miejscu z uwagi na konieczność racjonalnego zabudowania całego bloku, lub dla rozszerzenia czy powiększenia budynku już istniejącego w sąsiedztwie, plan zabudowania powinien przewidywać wywłaszczenie sąsiedniego gruntu. Decydującym więc powinien być nie cel "użyteczności publicznej" lub "budownictwo społeczne", lecz przeznaczenie wg. planu.

Rozumie się samo przez się, że prawo wywłaszczenia gruntu na "wszelkie cele" przewidziane planem, nie oznacza prawa wywłaszczania wszystkich właścicieli dotychczasowych z ich praw przysługujących im z mocy Dekretu o własności gruntów, a tylko takich właścicieli gruntów, których posiadanie przez gminę jest konieczne dla realizacji planu. Tak więc nie jest konieczne wywłaszczenie gruntu na budowę każdego budynku administracyjnego (dla Ministerstw np.) państwowego, czy innego gmachu publicznego, a tylko dla takiego budynku, który w danym miejscu stać musi z racji swego przeznaczenia i powiązania z innymi lub z otoczeniem ściśle w planie zabudowania określonym.

Budynek szkolny powinien i musi mieć ściśle określone swe miejsce w planie ze względu na odległość od miejsca zamieszkania większości dzieci, mających uczęszczać do szkoły i stąd uzasadnienie dla wywłaszczenia gruntu na potrzeby szkolnictwa, o ile właściciel gruntu odmawia sprzedaży po słusznej cenie i chce wygrać dobrą dla siebie koniunkturę.

Należałoby więc wprowadzić prawo upoważniające gminę m.st. Warszawy i miasta w Polsce wogóle do nabywania w drodze wywłaszczenia i na podstawie planu zagospodarowania przestrzennego obszarów gruntu w mieście i w sferze ich interesów, poza miastem, t.zw. stref, które mogłyby być przez miasto urządzone, parcelowane, a następnie odsprzedawane na prawach ograniczonej własności. W ten sposób gminy mogłyby osiągnąć zwrot wyłożonych na urządzenie i zagospodarowanie gruntów kwot pieniężnych

przez doliczenie ich w stosunku proporcjonalnym do wielkości i ceny sprzedawanych działek.

Gdy chodzi o ust.4 art.7, to słusznie Dekret przewiduje, że w przypadku odrzucenia wniosku przez gminę, odszkodowanie dla dotychczasowych właścicieli gruntu może być dane w postaci gruntu równej wartości użytkowej. Wielu mieszkańców Warszawy zżyło się z miastem, stało się lokalnymi patriotami. Słuszną więc było rzeczą pozostawienie im możliwości utrzymania kawałka gruntu w Warszawie. Wprawdzie jest tu zastrzeżenie, że grunt zamienny może być dany w miarę posiadania zapasu gruntów - ale w każdym razie możliwości te istnieją. Wydaje się jednak niesłuszne pozostawienie niektórym właścicielom dwu lub wielu działek gruntów możliwości ubiegania się o grunty zamienne za wszystkie ~~działki~~ posiadane dotychczas działki, względnie przyznania im takiego prawa do wszystkich działek. Właściciele kilku działek nabywali je przeważnie w celach lokacyjnych, a częściej spekulacyjnych. Należało więc działki te zdjąć z rynku i skupić je przez gminę w sposób przewidziany Dekretem, t.j. płacąc papierami wartościowymi, pozostawiając dotychczasowemu właścicielowi prawo wyboru jednej działki. Wyjątek od tego mógłby być jedynie dla przypadków, gdy działki te stanowią jedno przedsiębiorstwo lub jedno ściśle związane gospodarstwo.

Praktycznie rzecz biorąc, zamiana gruntów nie jest możliwa bez obowiązującego planu zabudowania i należytego sklasyfikowania i oceny gruntów. Dopiero plan zabudowania, który ustali przeznaczenie gruntów, umożliwi określenie "równej wartości użytkowej", a także ustali czy gmina będzie posiadała "zapas gruntów". Dopiero wtedy będzie wiadomo czy można swobodnie dysponować gruntami opuszczonymi i przydzielać je osobom nie posiadającym uprawnień z tytułu Dekretu.

Jedynym i podstawowym przepisem wykonawczym dla 4 ustępu art.7 będzie sporządzony plan zabudowania.

W ust.5 art.7 należy zinterpretować słowa "z jakichkolwiek innych przyczyn". Takimi przyczynami wynikającymi z Dekretu, poza brakiem zgłoszenia, mogą być tylko dwie: 1) odmowa gminy wskutek tego, że korzystanie z gruntu nie da się pogodzić z przeznaczeniem wg. planu zabudowania i 2) nieposiadania zapasu gruntów. Każda inna przyczyna nie może wchodzić w rachubę.

W tych przypadkach dotychczasowemu właścicielowi będzie się należało odszkodowanie w papierach wartościowych.

Art.8 Dekretu nie wymaga interpretacji. Budzić może wątpliwość sposób ustalenia, które budynki należy uważać "za nadające się do użytkowania lub naprawy". W praktyce zdarza się, że budynki nadające się do użytkowania są użytkowane - w rzeczywistości nadają się tylko do zburzenia. Np. budynki - nie domy - stojące przy ulicach na Pradze i innych przedmieściach należałoby zburzyć i usunąć. Wydaje się, że kryterium jakie Dekret poleca stosować, jest stanowczo nie wystarczające.

Należałoby więc rozszerzyć uprawnienia gminy m.st. Warszawy do usuwania, w drodze wyłączenia budynków notorycznie złych, domów "rudery", a więc nie tylko "zniszczonych", jak to wynika z wydanych Dekretów, a z Dekretu o własności i użytkowaniu gruntów w szczególności. Powinno również z rozporządzenia jasno wynikać, że za domy "zniszczone" i domy "rudery" nie należy się żadne odszkodowanie od gminy.

Przechodząc teraz do art.9 Dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, regulującego sprawę odszkodowań za grunty i budynki przez gminę "jeżeli korzystanie z gruntu nie da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu wg. planu zabudowania", należy stwierdzić:

- 1) że gmina w tych przypadkach powinna przede wszystkim zaoferować dotychczasowemu właścicielowi prawo "własności czasowej" gruntu "równej wartości użytkowej" i na tych samych warunkach, jakieby uprawnionemu przysługiwały do jego dotychczasowego gruntu, a więc za czynszem symbolicznym i
- 2) że dopiero jeśli okaże się to niemożliwe z braku "zapasu gruntów" powinna wypłacić odszkodowanie w miejskich papierach wartościowych. W tych przypadkach, praktycznie rzecz biorąc, gmina może dać grunt zamienny "równej wartości dopiero: a) po objęciu wszystkich gruntów, b) po ustaleniu wg. zatwierdzonego planu, które grunty i jaką ich ilość gmina przejmuje na potrzeby realizacji planu, c) ustaleniu zapasu gruntów, które mogą być dane wzamian za zajęte i wreszcie d) po uwzględnieniu kolejnym wg. daty zgłoszonych wniosków przez uprawnionych o przyznanie gruntów zamiennych ustalić, które zgłoszone wnioski nie będą mogły być uwzględnione z braku gruntów i ~~których~~ którym uprawnionym będzie



się należało odszkodowanie w miejskich papierach wartościowych.

Jak widzimy jest to procedura dość długa i uciążliwa, jeśli ma być wykonana uczciwie wg. przepisów Dekretu. Brak jest jakiegokolwiek przepisu, aby można było wnioskować, że zamianę taką można przeprowadzać w obrębie jednej dzielnicy i na podstawie planów szczegółowych, obejmujących część miasta, a nie jego całość. Wynika stąd, że, stosując się do przepisów Dekretu, z zamianą gruntów trzeba czekać do chwili aż całość miasta zostanie objęta obowiązującym planem zabudowania, czyli dopiero w końcowej fazie jego realizacji. Do tego czasu niektórzy z dotychczasowych właścicieli nie będą mogli skorzystać ze swych uprawnień, a przeto w stosunku do innych w pewien sposób bez ich winy pokrzywdzeni, gdyż okres wyczekiwania będzie trwał conajmniej lat kilka.

Gdyby więc zachodziła konieczność i możliwość dokonania wcześniejszej zamiany gruntów, należałoby w umowach zawieranych z uprawnionymi, jako jeden z warunków umowy, stawiać zrzeczenie się wszelkich pretensji do miasta ze strony uprawnionego, że nie mógł on skorzystać z pełni przysługujących mu z mocy Dekretu uprawnień.

Gdybyśmy jednak przepis Dekretu o zamianie gruntu chcieli wykonać zanim plan zabudowania obejmie wszystkie grunty na obszarze gminy, to do tego celu trzeba byłoby dokonać szacunku gruntu. Nie możemy szacować gruntów wg. ich wartości i położenia w chwili obecnej, ale według wartości i położenia, czy przeznaczenia jakie będą miały wg. planu nowego i przy innym sposobie ich zabudowania przez ten plan ustanowionym, czyli na podstawie nowego planu.

Wynika z powyższego, że takie dokonanie szacunku gruntów wymaga sporządzenia nie tylko planów szczegółowych, obejmujących jedną dzielnicę, lecz planu zabudowania obejmującego całość i to sporządzonego szczegółowo. Należy bowiem pamiętać, że przyszły plan będzie także regulował wielkość działek, że w wielu przypadkach będzie potrzebna przeprowadzenie scalenia dotychczasowych działek lub parcelacji i tworzenia nowych działek gruntu.

Płyne stąd wniosek nieodparty, że sprawa powołania Miejskiej Komisji Szacunkowej, jak i dokonanie szacunku, jest sprawą jeszcze dość odległą, nie zanoszą bowiem na

to, aby całkowity plan zabudowania m.st. Warszawy był sporządzony w ciągu najbliższych lat kilku. Tymczasem sprawa odškodowania dotychczasowych właścicieli z chwilą objęcia gruntu przez miasto na potrzeby odbudowy jest sprawą istotnie pilną.

Jeżeli bowiem już w chwili obecnej gmina zajmuje grunt pod budowę przyszłej ulicy lub na inne cele określone w ustawach, jako cele użyteczności publicznej, powstaje natychmiast obowiązek gminy dokonania zapłaty za zajęty grunt i ew. za nie zniszczony budynek, jeśli znajduje się on na gruncie.

Jeżeli dotychczasowy właściciel składa wniosek o przyznanie mu działki zamiennej wzamian za grunt zajęty przez gminę, Zarząd gminy może mu kazać czekać, do chwili kiedy to prawnie i praktycznie będzie możliwe.

Ale czy Zarząd gminy może zmusić już obecnie dotychczasowego właściciela do przyjęcia, wzamian<sup>za</sup> zajęty grunt, miejskich papierów wartościowych? Wydaje się, że nie. Uprawniony właściciel ~~na~~ gruntu chce i może czekać i ryzykować w nadziei, że w kolejności wzamian za swoją działkę gruntu otrzyma w przyszłości działkę inną, ale wg. szacunku Miejskiej Komisji Szacunkowej, gruntu "równej wartości użytkowej", ale może nie chcieć przyjąć wg. obecnej wartości emitowanych miejskich papierów wartościowych i to jest jego prawo, wynikające z Dekretu.

Z drugiej strony istnieje poważne zagadnienie, czy gmina m.st. Warszawy w interesie własnym może ryzykować już teraz, t.j. w chwili nieustabilizowanych stosunków gospodarczych i finansowych w kraju, a także nieustabilizowanych własnych stosunków prawnych i finansowych, czy gmina może emitować miejskie papiery wartościowe dla celów wypłaty odškodowań za grunty potrzebne dla celów odbudowy? Zagadnienie jest bardzo trudne i wymagające dużej roztropności i trafności oceny sytuacji. Można sobie co prawda powiedzieć, że gmina płacąc za grunty obecnie swoimi papierami wartościowymi, grunty te faktycznie zdobędzie wyjątkowo tanio. Tym niemniej będzie obciążona poważnym ciężarem ich amortyzacji i spłaty w chwili obecnej i w przyszłości. Aby papiery te miały jakąś wartość rynkową, powinny być stworzone możliwości ich lokaty oraz ustalenie kursu, który byłby zachętą dla dotychczasowych właścicieli, aby chcieli je przyjmować

nawet wtedy, gdy nie są do tego prawnie zobowiązani. Inaczej emisja tych papierów w chwili obecnej jest zbędna, bo nie da koniecznego efektu, nie rozwiąże sprawy szybkiego i zgodnego z prawem zdobycia potrzebnych już gruntów.

Należy także rozważyć istniejące położenie gminy m.st. Warszawy, jako gminy potrzebującej olbrzymich środków dla celów odbudowy dziś i w przyszłości. Z tych powodów Zarząd gminy musi dbać o zdolność i opinię kredytową gminy na rynku pieniężnym, bo niewątpliwie będzie zmuszony ubiegać się o pożyczki, czy umowy kredytowe zagraniczne, aby dzieło odbudowy mogło być szybciej dokonane.

Zarówno więc z przyczyn formalnych, wynikających z przepisów Dekretu, jak i z sytuacji gospodarczej miasta wynika, że nie powinno się ono śpieszyć z emisją papierów wartościowych na odszkodowania za zajęte na cele odbudowy grunty, gdyż tą drogą nie zdobędzie potrzebnych pilnie gruntów.

Dlatego też jedynym wyjściem praktycznym z wytworzonej sytuacji jest stworzenie niewielkiego, choćby 50-100 milionowego Miejskiego funduszu obrotowego dla skupu praw dotychczasowych właścicieli gruntów, potrzebnych dla celów odbudowy. Zakupione grunty, zwłaszcza na cele budownictwa społecznego dla celów administracyjnych, mogłyby być natychmiast odsprzedawane na prawach własności czasowej, potrzebującym i uprawnionym zgodnie z przewidywanym i jeszcze nie zatwierdzonym planem zabudowania, co dawałoby możliwość realizacji planów częściowych już obecnie, bez wyczekiwania na uprawomocnienie się planów zabudowania. Jedyną bowiem podstawą prawną do pozabawienia dotychczasowych właścicieli przysługujących im praw jest tylko plan zabudowania całego miasta.

Prawa te możnaby wtedy nabywać zarówno na podstawie ofert jak i umów dobrowolnych, przyczem możnaby przy kupnie tych praw zobowiązywać właścicieli do usuwania przedmiotów znajdujących się na gruncie, co mogłoby potać i usprawnić oczyszczanie miasta z gruzów. W praktyce, działając na mocy obowiązujących Dekretów, w razie nie usunięcia gruzów przez właściciela dotychczasowego, gmina i tak musi wykonać sama, płacąc żywą gotówką, często drożej niż uczyniłby to sam zainteresowany. Poza tymi uwagami natury technicznej należy także podnieść sprawę obliczania wysokości odszkodowania.

Wysokość odszkodowania ma się określać wg. Dekretu "na podstawie" skapitalizowanej wartości czynszu dzierżawnego" (Art. 9 ust. 1 Dekretu) gruntu tej samej wartości użytkowej. Nie jest dość jasne czy podstawą do obliczenia ma być określony

przez gminę czynsz dzierżawny dla uzyskującego prawo ograniczonej własności na tym gruncie (prawo zabudowy), czy też jakiś teoretycznie przez Komisję określony czynsz dzierżawny. Wydaje się, że należy rozumieć, że chodzi tu o czynsz pobierany przez gminę za dzierżawę innych działek gruntu tej samej wartości użytkowej, gdyż wszystkie grunty na podstawie Dekretu będą przecież własnością gminy m.st. Warszawy i tylko gmina będzie mogła wydzierżawiać grunty na prawie zabudowy, względnie na prawie własności czasowej.

W takim razie wyznaczone przez gminę czynsze na określone typy użytkowania, bądź wyznaczone w zależności od miejsca i położenia gruntu zgodnie z planem zabudowania, byłyby jedynie miarodajne dla określenia wysokości odszkodowania.

Wyznaczenie czynszów musi być zatem bardzo ostrożnie i roztropne, aby na przyszłość nie utrudnić z jednej strony finansowej gospodarki bieżącej gminnej, z drugiej zaś, aby nie nałożyć na miasto zbyt wielkich ciężarów z tytułu odszkodowania wynikającego ze zbyt wysokich czynszów za grunty, których znaczna część będzie przeznaczona na użyteczność publiczną, a więc na cele wcale, lub bardzo mało rentowne.

Trudność tego rozwiązania polega jeszcze i na płynności stosunków gospodarczych i finansowych w chwili obecnej.

Jedynym praktycznym rozwiązaniem tych trudności i wątpliwości, bez uciekania się do nowelizacji i zmian Dekretu, które w obecnych warunkach byłoby przedwczesnym, jest skup praw gruntowych od dotychczasowych właścicieli. Gmina m.st. Warszawy gruntów własnych nie posiadała w ilości dostatecznej i Dekret o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy gminie gruntów tych nie daje, bo nie pozbawia dotychczasowych właścicieli ich praw do użytkowania gruntów.

Pewna niewielka ilość tych gruntów po pewnym czasie, najwcześniej po upływie roku, licząc od 1.I.1947 r. może być użytkowana na potrzeby odbudowy wskutek upływu terminów, wymaganych do zgłoszenia wniosków, ale będą to grunty rozrzucone w różnych punktach miasta, a więc nieużyteczne do planowego ich zużytkowania w pierwszym stadium odbudowy. Nie wiemy jaka może być ich ilość i w jakim stosunku będzie do potrzeb gminy dla celów planowej odbudowy.

Grunty te będą mogły być użyte na zamianę na grunty potrzebne do odbudowy, o ile dotychczasowi właściciele gruntów gminie potrzebnych zechcą na podstawie dobrowolnej umowy

z gminą przyjąć je jako zapłatę za ~~gminny~~ prawa do gruntów przez nich posiadanych.

Pomimo jednak te trudności praktyczne jakie przedstawia wykonanie Dekretu o własności i użytkowaniu gruntów oraz jego usterki i braki, ma on dla przyszłej gospodarki gruntowej m. st. Warszawy poważne znaczenie.

Po pierwsze umożliwia wykup potrzebnych gruntów na cele użyteczności publicznej i społecznego budownictwa miejskimi papierami wartościowymi. I chociaż w pierwszym okresie realizacji planu zabudowania korzystanie z tego udogodnienia jest b. ograniczone, to jednak stanowi krok naprzód na drodze zdobywania gruntów przez gminę.

Po drugie Dekret daje możliwość wydatnego obniżenia czynszów za grunty oddawane dotychczasowym właścicielom na własność czasową oraz stawianie warunków co do sposobu i czasu użytkowania gruntów przez dotychczasowych właścicieli w granicach ustalonych planem zabudowania.

Po trzecie stwarza poważne możliwości znacznie swobodniejszego dysponowania gruntami w przyszłości, t.j. po upływie terminów przewidzianych przez prawo rzeczowe (własność czasowa). Daje to gminie możność dostosowywania zabudowy miasta do potrzeb i zmian jakie życie i rozwój stolicy stawiać będą.

Niewątpliwie w praktycznym stosowaniu zasad Dekretu da się osiągnąć wiele innych ~~ważn~~ mniejszych i większych korzyści dla całości odbudowy, a później dla kierowania prawidłową zabudową miasta.

Dzisiaj jednak korzyści Dekretu dla celów odbudowy są zależne od dwu czynników: 1) od szybkości sporządzenia planu zabudowania dla całego miasta, 2) od środków pieniężnych jakie będą użyte na skup gruntów potrzebnych gminie niezwłocznie dla celów odbudowy. Ponieważ gruntów tych bez odszkodowania dotychczasowych właścicieli Dekret gminie nie zapewnia, gmina musi je nabyć. Im szybciej gmina będzie mogła zapewnić sobie nie tyle prawną własność gruntów potrzebnych jej do odbudowy, ale możność ich faktycznego użytkowania, tym szybciej postępować będzie odbudowa stolicy.

Słowem wszystko sprowadza się do środków finansowych jakimi Gmina czy Państwo na cele odbudowy dysponować będą.

Kończąc te uwagi i spostrzeżenia, pozwalam sobie przedstawić wnioski następujące:

1. Należy niezwłocznie ustalić dzielnicę miasta na potrzeby mieszkaniowe, posiadającą dość gruntów niezabudowanych, o ile możliwości, stanowiących własność publiczną, objąć grunty w posiadanie przez gminę, skupić w niej prawa właścicieli prywatnych, sporządzić szczegółowy plan zabudowania i grunty te oddawać na prawach własności ograniczonej, zgłaszającym się spółdzielniom, instytucjom i osobom prywatnym, przede wszystkim wzamian za ich grunty zajęte na cele użyteczności publicznej lub inne przewidziane w planie zabudowania.
2. Przygotować wykaz działek gruntów i nieruchomości zrujnowanych, które wg. przewidywań planu zabudowania nie będą podlegać żadnym zmianom i które mogą być zabudowywane przez dotychczasowych właścicieli. Właścicielom tym dać zapewnienie w formie uchwały Warszawskiej Rady Narodowej, że zostanie im przyznane prawo własności ograniczonej, zgodnie z obowiązującym prawem rzeczowym i na warunkach ustalonych później.
3. Należy uzupełnić Dekret postanowieniem, że właściciele dwu lub więcej działek gruntu na obszarze m.st. Warszawy mogą otrzymać tylko jedną działkę na prawach własności ograniczonej, wg. ich wyboru i zgodnie z przewidywaniami planu zabudowania, reszta działek podlega wykupowi, zgodnie z Dekretem za zapłatą w papierach wartościowych wg. szacunku Miejskiej Komisji Szacunkowej, chyba, że działki te stanowią jeden związany warsztat pracy.
4. Należy wyjaśnić w rozporządzeniu wykonawczym do Dekretu, że do gruntów objętych przez gminę m.st. Warszawy, stanowiących dotychczasową własność Państwa lub innych związków publicznych, nie dotyczy i jest zbędny przepis o

przysługującym 6 miesięcznym terminie zgłaszania wniosku o przyznanie na tym gruncie prawa do własności ograniczonej lub dzierżawy wieczystej, gdyż przedłuża to termin w jakim gmina gruntami tymi może swobodnie rozporządzać na cele odbudowy.

5. Ponieważ obowiązujący Dekret o planowym zagospodarowaniu przestrzennym Kraju z dnia 21 maja 1946 r. (Dz.U.16 poz. 119 - 1946 r.), przewiduje tylko ograniczone prawo Państwa i Gminy (art.37) nabywania w drodze wyłączenia terenów wyłącznie na potrzeby użyteczności publicznej lub budownictwa społecznego, wyraźnie w ustawie wymienionych, należy spowodować zmianę Dekretu w tym sensie:

1-o "że prawnie zatwierdzony plan zabudowania jest dostatecznym uzasadnieniem dla wyłączenia; o ile ono jest potrzebne dla użytkowania poszczególnych przestrzeni w sposób przez ten plan określony, dla wszystkich bez wyjątku celów przewidywanych przez plan i

2-o że prawnie zatwierdzony plan zabudowania działać winien nie tylko jako zakaz poszczególnego sposobu użytkowania powierzchni, ale i w kierunku pozytywnym, przyczem sankcją właściwego użytkowania powinna być możliwość wyłączenia gruntów dla udostępnienia ich użytkowania w sposób przez plan przewidywany".

6. Niezbędne jest także umożliwienie wyłączenia strefowego, zapewniającego gminie dochody wynikające z poniesionych przez nią wydatków i wykonywanych robót, na zagospodarowanie i urządzenie gruntów.

7. Oprócz prawa wyłączenia przestrzeni określonych przez plan zabudowania dla publicznego użytkowania, gmina m.st. Warszawy powinna mieć prawo pierwokupu każdego niezabudowanego gruntu oraz prawo zakupu każdej nieruchomości, którą właściciel chce sprzedać po cenie odpowiadającej ostatniemu szacunkowi podatkowemu, przyczem odszkodowaniem może

może być także stała przez gminę płacona i podlegająca skupu renty.

8. Odszkodowanie za grunty i budynki powinno odpowiadać istotnej ich wartości, ale w żadnym wypadku nie może być wyższe od szacunku wynikającego z deklaracji podatkowej ich właściciela. Nie należy brać pod uwagę przy określaniu szacunku użytkownika przeciwnego przepisom, dozwolonego czasowo, lub, możliwości użytkowania.
9. Podstawą do pozbawienia prawa ograniczonej własności dotyczącej czasowych właścicieli gruntów i nieruchomości, względnie do zamiany posiadanych gruntów i nieruchomości na inne, względnie wykupu gruntu i nieruchomości za papiery wartościowe gminy może być tylko prawomocny plan zabudowania.
10. Gmina m.st. Warszawy, wzgl. Ministerstwo Odbudowy, powinna utworzyć stały poważny fundusz dla skupu praw gruntowych, przysługujących dotychczasowym właścicielom z mocy Dekretu. Fundusz ten byłby stale odnawiany z wpływów osiągniętych ze sprzedaży działek na prawie ograniczonej własności lub odstępowanych na wieczystą dzierżawę.
11. Należałoby zmienić przepis Prawa rzeczowego (art. 102), zabraniającego przeniesienia własności z zastrzeżeniem powrotu na rzecz zbywcy, o ile są obciążone prawami osób trzecich (Gmina, Państwo). W tym wypadku grunty i nieruchomości na obszarze m.st. Warszawy, objęte przez gminę z mocy Dekretu i obciążone w swej większości prawami osób trzecich, nie mogłyby być zbywane dla celów odbudowy, z zastrzeżeniem powrotu, względnie przepis ten zmuszałby gminę do przejmowania, wzgl. spłaty ~~xx~~ praw osób trzecich, co byłoby ciężarem finansowym nadmiernym, a korzyści Dekretu na przyszłość byłyby iluzoryczne.



12. Ponieważ gmina m.st. Warszawy staje się z mocy Dekretu jedyną właścicielką gruntów na swym obszarze, powinno jej przysługiwać prawo prowadzenia ksiąg wieczystych w swoim zarządzie pod nadzorem władz sądowych. Konieczna jest odpowiednia zmiana wydanego świeżo prawa o księgach wieczystych.

