

IGOR ZACHARIASZ (Warszawa)

Planowanie zabudowy miast w latach 1928-1939. Aspekty prawne

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. „o prawie budowlanem i zabudowaniu osiedli”¹ (*Pbizo*) wprowadzało jednolite regulacje prawne na obszarze całego kraju (z wyłączeniem województwa śląskiego) dotyczące zasad wznoszenia budynków mieszkalnych i produkcyjnych w miastach oraz zadań i kompetencji administracji publicznej w zakresie planowania zabudowy miejskiej. Do roku 1928 zasady, procedury i właściwość organów publicznych w zakresie planowania zabudowy miast i osiedli na terytorium państwa polskiego określały utrzymane w mocy przepisy z okresu rozbiorowego przyjęte przez państwa zaborcze na przełomie XIX i XX w.² Powodowało to znaczne odmienności, zarówno co do prawnie dopuszczalnej możliwości zabudowy gruntów przez podmioty prywatne, jak i obowiązków w zakresie budowy i utrzymania niezbędnej dla rozwijającego się osadnictwa miejskiego infrastruktury publicznej na ziemiach polskich. Ustawodawstwo państw zaborczych określało głównie tryb sporządzania i zatwierdzenia planów regulacyjnych miast, nie zawierało natomiast przepisów prawa materialnego regulujących zasady wznoszenia budynków mieszkalnych czy też budowy infrastruktury publicznej, wystarczających dla prawidłowego rozwoju miast. W konsekwencji zabudowa ówczesnych miast cechowała się nadmierną gęstością, stwarzając zagrożenie pożarami, złym stanem sanitarnym, a w szczególności brakami w wyposażeniu w wodociągi i kanalizację, zbyt wąskimi ulicami o złej jakościowo nawierzchni, niedostatkiem parków i ogrodów publicznych³.

¹ Dz.U. Nr 23, poz. 202.

² Szerzej zob. G. Szymkiewicz, *Prawo budowlane*, [w:] Z. Cybichowski (red.), *Encyklopedia podręczna prawa publicznego*, T. 2, Warszawa 1929, s. 712 i nast.

³ G. Szymkiewicz, *Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanem i zabudowaniu osiedli a interes publiczny*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej”, nr 17 z 1931 r., s. 634-635.

We współczesnej polskiej literaturze wyrażany jest pogląd, iż stworzony w roku 1928 system planów zabudowy oraz zasad zezwalania na zabudowę był narzędziem skutecznym⁴, a budowa Gdyni czy Centralnego Okręgu Przemysłowego mogą być empirycznym potwierdzeniem tej tezy. Jednakże literatura okresu międzywojennego dostarcza sporo krytycznych uwag dotyczących wprowadzonych wówczas rozwiązań prawnych regulujących procesy planowania i realizacji zabudowy miejskiej. Wydaje się, iż doświadczenia lat trzydziestych XX w. w tym zakresie powinny być wnikliwie analizowane i wykorzystane w ciągle podejmowanych w ostatnich latach próbach nowelizacji obowiązującego w Polsce prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego.

W rozporządzeniu z 1928 r., podobnie jak w prawie innych ówczesnych państw europejskich, za naczelną zasadę przyjęto, iż z faktu bycia właścicielem gruntu wynika prawo jego ukształtowania i podziału oraz stawiania na nim budowli. Jednak co do budynków mieszkalnych, zwłaszcza w miastach i miasteczkach, podlegało to prawo znacznym ograniczeniom na gruncie prawa publicznego⁵. W rozporządzeniu przyjęto, iż terenem budowlanym jest teren, który został objęty prawomocnym planem zabudowania, dopuszczającym na nim zabudowę, albo teren, który gmina innym aktem prawnym uznała za budowlany (art. 53 *Pbizo*). Działki budowlane tworzone były według planu zabudowania na podstawie planu parcelacji, w drodze scalenia działek niezabudowanych albo w drodze odpowiedniego łączenia (przekształcenia) działek wadliwie zabudowanych i niezdatnych do zabudowania (art. 3 *Pbizo*). Zgodnie z przepisami rozporządzenia działka budowlana powinna mieć dostęp do drogi publicznej, ulicy lub placu (art. 55 *Pbizo*), a na gminie spoczywał obowiązek budowy niezbędnej dla rozwoju osadnictwa infrastruktury technicznej na podstawie planów zabudowania (art. 4 i 174 *Pbizo*).

Przepisy te wywoływały akceptację w ówczesnym piśmiennictwie. Podkreślano, iż uzależnianie możliwości zabudowy terenu od istnienia odpowiednich urządzeń technicznych, których budowa miała być przewidziana planem zabudowania, było odbiciem powszechnych w owym czasie tendencji ustawodawczych innych państw europejskich. Przed wydaniem rozporządzenia „każdy teren i w każdym miejscu był uważany za teren budowlany; każdy też, żądny zysków właściciel, za zgodą tych czy innych władz, a najczęściej bez ich zgody, parcelował swe grunta, jak chciał i umiał”⁶.

Podstawowymi instrumentami prawnymi wprowadzonymi rozporządzeniem z 1928 r., mającymi organizować w przestrzeni miasta prywatne i pub-

⁴ P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2007, s. 17.

⁵ E. Muszalski, *Budowlane prawo*, [w:] H. Konic (red.), *Encyklopedia podręczna prawa prywatnego*, zeszyt I, Warszawa 1931, s. 114.

⁶ C. Rudnicki, *Kilka uwag o rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanem i zabudowaniu osiedli*, „Samorząd Miejski”, czerwiec 1928, s. 246.

liczne procesy budowlane, były ogólny plan zabudowania oraz szczegółowe plany zabudowania⁷, a po nowelizacji rozporządzenia w roku 1936⁸ także regionalne plany zabudowania. W roku 1928 nałożono na gminy obowiązek sporządzania planów zabudowania dla osiedli już istniejących, w celu przeprowadzenia regulacji i prawidłowego zabudowania tych osiedli (art. 7 *Pbizo*). Za osiedla uznawano miasta i miasteczka oraz uzdrowiska posiadające charakter użyteczności publicznej (art. 6 *Pbizo*). W osadach wiejskich, fabrycznych czy koloniach robotniczych, a także w skupiskach liczących ponad 10 budynków, które przez rozporządzenie nie były uznawane za osiedla, plany zabudowania miały być sporządzane w „miarę nieodzownej potrzeby”. Dopiero podczas nowelizacji rozporządzenia w roku 1936 rozciągnięto jego przepisy dotyczące obowiązku sporządzania planów zabudowy, także na zamierzenia budowlane powstające na obszarach poza osiedlami – w związku z istniejącymi i zamierzonymi inwestycjami państwowymi bądź potrzebami istniejących osiedli lub osiedli nowo zakładanych, dając tym samym podstawę prawną także do stosowania dla tych obszarów przepisów rozporządzenia o parcelacji gruntów, scaleniach i przekształceniach⁹.

Ogólny plan zabudowania był sporządzany dla obszaru całego miasta lub miasteczka albo jego części, albo dla kilku sąsiednich miast czy miasteczek (osiedli). Ogólne plany zabudowania określały linie regulacyjne, rozgraniczające obszary przeznaczone na arterie komunikacyjne, budynki, zakłady użyteczności publicznej, place, skwery, parki, ogrody publiczne oraz na uprawę rolną, leśną, ogrodniczą, a także na cele wyłącznie mieszkaniowe oraz cele mieszkaniowe z dopuszczeniem zakładów przemysłowych. Ponadto w ogólnym planie zabudowania dokonywano podziału miejscowości na strefy według sposobu zabudowania jedno- lub wielopiętrowego, zwarteo, grupowego, luźnego lub mieszanego oraz ogniotrwałego i nieogniotrwałego, o ile ten ostatni sposób zabudowy był dopuszczalny, a także określano profile podłużne i charakterystyczne poprzeczne istniejących i projektowanych w planie arterii komunikacyjnych (art. 8 i 10 *Pbizo*).

Szczegółowe plany zabudowania uchwalane były na podstawie prawomocnego planu ogólnego, dla całego osiedla lub jego części. Wyjątkowo bez planu ogólnego można było chwalić plan szczegółowy, gdy plan taki obejmując całe osiedle i zawierając treści wskazane dla planu ogólnego, sporządzany był w celu likwidacji skutków klęsk żywiołowych czy pożarów, albo w sytuacji, gdy zachodziła potrzeba przeprowadzenia nowej ulicy. Szczegółowe plany zabudowania obejmowały: linie regulacyjne, rozgraniczające obszary prze-

⁷ Zob. G. Szymkiewicz, *Prawo budowlane i zabudowanie osiedli (Państwowa ustawa budowlana)*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej”, nr 6 z 1928 r., s. 497-505.

⁸ Ustawa z dnia 14 lipca 1936 r. o zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (Dz.U. Nr 56, poz. 405).

⁹ G. Szymkiewicz, *Nowelizacja prawa budowlanego*, „Biuletyn Urbanistyczny”, nr 2 z 1936 r., „Samorząd Miejski”, nr 14-15 z 1936 r., s. 31.

znaczone na wszelkie arterie komunikacyjne, razem z urządzeniami pomocniczymi, oraz frontowe linie zabudowania, poziomy ulic i placów na terenie objętym planem, sposób zabudowania gruntów budowlanych, w szczególności tylne linie zabudowania, których nie można przekraczać w głębi działek budowlanych. Po nowelizacji w roku 1936 plany szczegółowe mogły także regulować dodatkowe parametry zabudowy, m.in. stosunek powierzchni działek zabudowanych do niezabudowanych, czy wysokość frontowych budynków i budynków w głębi działek, wysokość ogrodzeń (art. 8, 9 i 11 *Pbizo*).

Nowelizacją rozporządzenia w roku 1936 wprowadzono także możliwość sporządzania regionalnych planów zabudowania, które mogły obejmować obszar całego województwa albo jego części, albo kilku województw, a o tym czy zachodzi potrzeba sporządzania takiego planu, decydował minister spraw wewnętrznych i administracji (art. 7, 8 i 23 *Pbizo*). Nie określono jednak ustawowo zakresu regionalnego planu zabudowania¹⁰. Zgodnie z przyjętą wykładnią przepisów rozporządzenia regionalny plan zabudowania sporządzano jako plan ogólny, przy czym nie mógł on regulować tych kwestii, które rozporządzenie powierzało do regulacji w planach szczegółowych. Jednocześnie regionalny plan zabudowania nie mógł regulować wszystkich kwestii, jakie rozporządzenie przewidywało dla regulacji w ogólnym planie zabudowania, lecz niektóre z nich. Przyjęto, iż regionalny plan zabudowania powinien być sporządzany, gdy wymagają tego warunki gospodarcze, czy też potrzeby rozwoju osiedli lub interes publiczny (art. 8 *Pbizo*). Plan ten powinien „regulować te zagadnienia, których rozwiązanie ma na celu zadośćuczynienie tym wymaganiom. Może być tu np. mowa o stworzeniu należytej sieci komunikacyjnej w regionie, o stworzeniu należytych warunków dla rozwoju przemysłu lub rozwoju turystyki itp.”¹¹ Także względy ekologiczne, jak np. zapewnienie osiedlom dopływu powietrza przez zachowanie wokół nich obszarów wolnych od zabudowy, o ile nie mogły być rozwiązane w ogólnym lub szczegółowym planie zabudowania, powodowały konieczność jego sporządzenia¹².

Przyjęte w roku 1928 rozporządzenie nie ograniczało się tylko do regulacji prawnych wynikających z zasad bezpieczeństwa budowlanego, prawidłowego rozwoju zabudowy i infrastruktury miejskiej, ale miało także odpowiadać nowym zjawiskom kulturowym w zakresie budownictwa indywidualnego, tworząc podstawy prawne dla dopuszczania przez władze gminy określonego rodzaju zabudowy działek prywatnych w skali całych osiedli lub ich części – m.in. dając możliwość przesądzenia wiążąco w planach zabudowania, czy na danym obszarze można wybudować „dom koszarowy wzorem niemieckim

¹⁰ G. Szymkiewicz, *Regionalne plany zabudowania*, „Gazeta Administracji”, nr 13 z 1937 r., s. 722.

¹¹ Idem, *Komentarz do prawa budowlanego w nowym brzmieniu*. Część I, Warszawa 1938, s. 30.

¹² Idem, *Regionalne...*, s. 723.

po roku 1870 czy mały dom systemem angielskim”¹³. Przepisy te stanowiły swego rodzaju odpowiedź na rozpowszechnione w owym czasie nowoczesne koncepcje urbanistyczne „miast-ogrodów” (*garden cities*), jak i „miast satelitarnych” (*Trabantenstadt*)¹⁴, brały pod uwagę także względy ochrony zabytków, dzieł sztuki, przyrody i krajobrazu (pejzażu), a także estetyki budynków. Jak podkreślał J.S. Langrod, ustanowienie represyjnego i prewencyjnego nadzoru nad wyglądem budynków, już nie tylko na etapie planu zabudowy i pozwolenia na budowę, ale także nadzoru nad jego konserwacją, jak i w przypadku samowoli budowlanej, było swoistego rodzaju „przewrotem pojęciowym w stosunku do dawnych przepisów budowlanych”¹⁵.

Planowy rozwój osadnictwa należał do kompetencji gmin, a jej podstawowym zadaniem w zakresie polityki urbanizacyjnej było uchwalenie prawomocnego planu zabudowania, następnie troszczenie się o jego realizację, a w miarę potrzeby zmienianie go i uzupełnianie¹⁶. Plan zabudowania był aktem prawnym zawierającym przepisy, których adresatami byli zarówno właściciele nieruchomości i ich użytkownicy, jak i organy administracji publicznej. Stanowił akt prawa materialnego, obok prawa budowlanego, regulujący możliwość zabudowy terenu¹⁷.

Plan zabudowania miał spełniać następujące, podstawowe dla prawidłowego rozwoju zabudowy miast, funkcje:

(I) zobowiązywał władze publiczne do budowy infrastruktury osiedleńczej oraz urzędzenia zieleni miejskiej zgodnie z ustanowionymi w planie przepisami;

(II) regulował możliwość zabudowy terenu lub wprowadzał zakaz zabudowy, a w konsekwencji był podstawą roszczeń odszkodowawczych;

(III) miał integrować zabudowę prywatną i publiczną z podziałami i scaleńiami nieruchomości;

(IV) dawał podstawę prawną dla współfinansowania budowy infrastruktury publicznej przez podmioty prywatne;

(V) dawał możliwość ujawniania w procedurze sporządzania planu zamierzeń budowlanych podmiotów prywatnych i zamierzeń władz publicznych, a także ochronę zgłaszanych przez mieszkańców w postępowaniu planistycznym interesów na drodze administracyjnej i sądowej.

¹³ K.W. Kumaniecki, *Prawo budowlane*, [w:] K.W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Kraków 1931, s. 530-531.

¹⁴ Zob. szerzej np. Z. Rudolf, *Nowoczesne zagadnienia urbanistyczne*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej”, nr 22 z 1932 r., s. 754-764.

¹⁵ J.S. Langrod, *Zagadnienia wybrane z praktyki administracyjnej*, Kraków 1938, s. 13.

¹⁶ W. Chojnicki, *Czy urbanistyka jest zagadnieniem wyłącznie architektonicznym?*, „Samorząd Miejski”, nr 10 z 1935 r., s. 521.

¹⁷ W. Brzeziński, *Rozwój planów zagospodarowania przestrzennego jako formy prawnej zarządzania gospodarką narodową*, [w:] J. Jaroszyński (red.), *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, Warszawa 1987, s. 222.

I. Plany zabudowania wyznaczały, obok terenów przewidzianych pod zabudowę mieszkaniową czy przemysłową oraz terenów chronionych przed zabudową, także tereny, na których przewidywano budowę infrastruktury miejskiej – dróg, kanalizacji i wodociągów, instalacji odprowadzających wodę deszczową, oświetlenia ulicznego etc., a także nakładały na gminy obowiązek wybudowania tej infrastruktury oraz urządzenia przewidzianych w planie publicznych terenów zielonych, z chwilą uprawomocnienia się planu zabudowania. W literaturze lat trzydziestych XX w. podkreślano, iż plan zabudowania nakładając powyższe obowiązki staje się „przede wszystkim planem gospodarczym”, a „każde jego założenie należy gruntownie przeanalizować pod względem potrzeb gospodarczych i udowodnić jego realność biorąc w rachubę skalę możliwości Skarbu Państwa, samorządu i instytucji czy osób prywatnych”, natomiast „przez określenie sposobu i kolejności realizacji poszczególnych założeń, [plan] daje rzeczywiste podstawy do celowego układania i właściwego uzasadniania programów i budżetów inwestycyjnych”¹⁸.

Rozporządzenie nie nakładało na gminy terminu sporządzenia i uchwalenia planów zabudowania dla obszaru całej gminy. „Przy obecnym stanie finansów związków samorządowych nakazanie sporządzenia planów zabudowania w pewnym z góry wyznaczonym terminie byłoby niewykonalne” – konieczność ich pilnego uchwalania wynikała z nasilających się procesów budowlanych, jak podkreślano była efektem „potrzeb życiowych, bowiem bez uprzedniego sporządzenia planu zabudowania nie wyda się możliwym należyte uporządkowanie zabudowania i zapewnienie możliwości rozwojowych miast i miasteczek”¹⁹.

W poradnictwie Związku Miast Polskich podkreślano, iż ze względu na obowiązek wybudowania na obszarach zaplanowanych przez gminy infrastruktury osiedleńczej, brak ustawowo określonego terminu sporządzenia planu jest jak najbardziej uzasadniony, a zabudowanie osiedli powinno odbywać się etapami, w miarę społecznego zapotrzebowania na otwieranie nowych terenów pod zabudowę. Zalecano, aby do ogólnych planów zabudowania władze gminy dołączały programy realizacji przewidzianej w nich infrastruktury. Wydawało się to niezbędne wobec częstej praktyki zatwierdzania szczegółowych planów zabudowania położonych w różnych częściach osiedla. W tych latach bowiem zabudowa powstawała nie tyle wskutek konsensu pomiędzy gminą a właścicielami gruntów, ile zgodnie z aktualnymi potrzebami podmiotów prywatnych, działających najczęściej w rozproszeniu, do działań których dostosowywano prace planistyczne w gminach. Dlatego dość często osiedla, powstające co prawda zgodnie z uchwalonym planem zabudowania, pozbawione były zwartości, a wyposażenie takich osiedli w urządzenia infrastruktury

¹⁸ A. Kuncewicz, G. Szymkiewicz, *Zasady sporządzania planów zabudowania*, Warszawa 1937, s. 3-4.

¹⁹ G. Szymkiewicz, *Komentarz...*, s. 24.

ry publicznej było, wobec skąpych środków finansowych i rozpraszania działań inwestycyjnych władz publicznych, utrudnione albo wręcz niemożliwe. Władze miast, biorąc pod uwagę zgłaszane przez podmioty prywatne interesy w zakresie zabudowy, zbyt szeroko zakreślały w planach możliwości zabudowy terenów, tworząc z punktu widzenia ciężących na nich obowiązków infrastrukturalnych swoisty „przerost terenów” przewidzianych pod budownictwo mieszkaniowe²⁰.

Uchwalany dla obszaru całego miasta plan zabudowania, zobowiązujący władze publiczne do budowy przewidzianej w nim infrastruktury lub jej modernizacji do standardów wyznaczonych przepisami części drugiej rozporządzenia, określającymi parametry techniczne budowli oraz infrastruktury publicznej, stwarzał niemałe problemy związane z jego realizacją. Gmina miała, co prawda, prawo na podstawie prawomocnego planu zabudowania nabywać grunta przewidziane pod inwestycje publiczne na zasadzie wyłączenia, jednak w literaturze podkreślano, iż nie było możliwe w przypadku dużych miast, mających jeden ogólny plan zabudowania, dokonanie takich wykupów. Miasta nie posiadały bowiem odpowiednich środków finansowych umożliwiających wykupy na tak dużą skalę. W miarę upływu lat coraz wyraźniej dostrzegano rozdźwięk pomiędzy ustawowym wymogiem realizacji infrastruktury przewidzianej planem zabudowania przez władze gmin a praktyką działania gmin, które z racji niewystarczających środków publicznych nie były w stanie zapewnić infrastruktury publicznej na wszystkich obszarach przewidzianych w planach zabudowy pod osadnictwo.

Przerost terenów przeznaczonych w planach pod budownictwo, w konsekwencji rozpraszanie zabudowy i słabe wyposażenie terenów w odpowiednią infrastrukturę osiedleńczą, były także efektem przepisów zobowiązujących gminy do uchwalania planów zabudowania w związku z potrzebą prowadzenia dróg publicznych lub ulic. Rozporządzenie nakazując sporządzenie planu zabudowania w przypadku prowadzenia drogi publicznej w istocie otwierało nowe tereny pod zabudowę, niejako przy „okazji” zaplanowania drogi. W ówczesnych dyskusjach publicznych zauważano wadliwość tych rozwiązań prawnych, widząc jednocześnie konieczność innego uregulowania podstaw prawnych budowy dróg w miastach, które z jednej strony dawałyby możliwość wybudowania niezbędnej drogi, a z drugiej – nie otwierały nowych terenów pod zabudowę, nie powodując tym samym konieczności budowy infrastruktury dla rozpraszanego osadnictwa²¹.

Trudności w realizacji przewidzianej planem infrastruktury miejskiej stwarzały także przepisy art. 64-67 *Pbizo*, które dawały podmiotom prywatnym szczególne prawa podmiotowe. W przypadkach, gdy zgodnie z prawo-

²⁰ S. Lier, *Plany zabudowania i parcelacji w planowaniu regionalnym*, „Biuletyn Urbanistyczny”, nr 4 z 1936 r., „Samorząd Miejski”, nr 24 z 1936 r., s. 4 i nast.

²¹ J. Zacharzewski, *Sprawa podziału terenów w budowie miast i osiedli*, „Biuletyn Urbanistyczny”, nr 4 z 1936 r., „Samorząd Miejski”, nr 24 z 1936 r., s. 10.

mocnym planem zabudowania na terenach objętych zatwierdzonym planem parcelacji (sporządzanym obowiązkowo, gdy obszar wymagał podziałów istniejących działek w celu utworzenia działek budowlanych) miały być utworzone ulice lub drogi, a gmina nie przystępowała do ich wybudowania, właściciele terenu objętego obszarem parcelacji mogli tereny publiczne urządzić na własny koszt, w sposób ustalony przez gminę i pod kontrolą jej organów. Wybudowane przez prywatne podmioty drogi stawały się współwłasnością właścicieli działek, na których ciążył obowiązek ich utrzymywania. Po dokonaniu inwestycji ulicznych i po zabudowaniu ulic na długości 1/3 frontów po obu stronach ulicy właściciele mieli prawo do zwrotu rzeczywistych środków wydanych na inwestycje uliczne od gminy. Tak wybudowane drogi musiały być przejęte przez gminę do utrzymania, a przekazane przez podmioty prywatne w stanie wolnym od ciężarów hipotecznych i długów, przy czym gmina mogła w trybie art. 174 *Pbizo* przełożyć poniesione koszty związane z przejęciem wybudowanych dróg na adiacentów.

Podczas nowelizacji rozporządzenia w roku 1936 przepisy art. 64-67 *Pbizo* gruntownie zmieniono, likwidując prawo do wybudowania dróg przez osoby prywatne w przypadku, gdy gmina nie dokonywała inwestycji w tym zakresie. Znowelizowane rozporządzenie w miejsce zlikwidowanego prawa podmiotowego dawało nowe kompetencje zarządom miast, powołanym do zatwierdzania planów parcelacji. Na obszarach liczących ponad 1 ha i przewidzianych pod zabudowę musiał być sporządzony plan zabudowania, i to niezależnie, czy istniała potrzeba przeprowadzenia nowej drogi publicznej, ulicy czy skweru, a zarządy miast mogły zobowiązać w planach parcelacji właściciela obszaru parcelowanego do urządzenia jego kosztem nie tylko ulic i dróg, ale także terenów zieleni publicznej.

Określony w planie parcelacji ogólny obszar infrastruktury publicznej nie mógł przekraczać 25% powierzchni parcelowanego terenu, natomiast gdy parcelowany obszar przekraczał 15 ha – 35% powierzchni. Jeżeli zgodnie z ustaleniami planów większa część powierzchni została przeznaczona na inwestycje publiczne, to realizacja inwestycji na terenach dodatkowych wykonywana była na koszt gminy. Przeniesienie prawa własności do działek powstałych w wyniku parcelacji było zabronione do czasu urządzenia przez właściciela dróg i terenów zielonych, choć gmina w drodze zezwolenia mogła odstąpić od tego warunku, mogąc wydać pozwolenie na sprzedaż tylko 50% działek, przy jednoczesnym żądaniu zabezpieczenia wykonania obowiązku w zakresie budowy dróg i urządzenia terenów zielonych przez właściciela.

Wybudowana infrastruktura musiała odpowiadać standardom budowlanym wyznaczonym w rozporządzeniu:

„rzecz oczywista, że pozostawienie pasa wolnego gruntu nie może być uznane za drogę – ta ma bowiem określoną prawem nawierzchnię i inne cechy. (...) Ponadto względy słuszności przemawiają za ustaleniem zasady, że właściciel obszaru rolne-

go, leśnego, ogrodniczego itp., gdy chce rozparcelować grunt na działki budowlane, musi zapewnić przyszłym mieszkańcom takie warunki, jakie normalnie powinny być zapewnione ze względów bezpieczeństwa zdrowotnego – w tym zieleńców, skwerów itp.”²²

Koszty urządzenia placów, skwerów i parków nie mogły przekraczać kosztów zniwelowania terenu i obsiania go trawą. Właściciel terenów zielonych nie mógł pobierać żadnych opłat z tytułu korzystania z tych terenów – ani od osób prywatnych, ani od gminy, o ile ta ostatnia wykorzystywała je pod szyny tramwajowe, wodociągi, drogi czy inne urządzenia publiczne²³. Gdy osoby prywatne nie utrzymywały terenów zielonych w należyтым stanie, wojewoda mógł upoważnić gminę do ich utrzymania na koszt właścicieli.

Po nowelizacji rozporządzenia w roku 1936 tereny, na których zgodnie z planem parcelacji właściciele wybudowali ulice i urządzili tereny zielone, mogły być przekazane gminie dopiero po dokonaniu tych inwestycji i po zabudowaniu 1/3 powstałych z parcelacji działek. W takim przypadku, podobnie jak przed nowelizacją, właściciele mieli prawo do zwrotu rzeczywistych środków wydanych na inwestycje, a gmina mogła w trybie art. 174 *Pbizo* przełożyć koszty urządzenia ulic na adiacentów, z potrąceniem (uwzględnieniem) należnych kwot adiacentom, którzy ponieśli wydatki związane z budową przejętej infrastruktury.

Jednak przepisy art. 64-67 *Pbizo* od chwili wprowadzenia w roku 1928 zaczęły budzić sprzeciw, ponieważ ich stosowanie prowadziło do zwiększania podaży rozproszonych nieruchomości budowlanych na rynku, bez liczenia się z popytem, a zmuszały jednocześnie gminy do przejmowania infrastruktury niezależnie od planowanych na dany rok wydatków inwestycyjnych²⁴. Samo nałożenie obowiązków w planach parcelacji w zakresie budowy dróg i urządzenia terenów zielonych na właścicieli terenów budowlanych nie stwarzało jeszcze podstaw do racjonalnej gospodarki terenami, a w konsekwencji nie tworzyło wystarczających podstaw dla osiągnięcia pożądanego stanu w zakresie zabudowy miasta.

W celu zapewnienia odpowiedniej infrastruktury technicznej, rady gmin po przystąpieniu do sporządzania planu zabudowania mogły zawiesić wydawanie pozwoleń na budowę oraz zatwierdzanie planu parcelacji do czasu uchwalenia planu zabudowania, jednak nie dłużej niż na dwa lata (art. 39-40, art. 58 *Pbizo*). Przepisy te wzbudzały silne sprzeciwy społeczne. W swej rezolucji z dnia 17 kwietnia 1935 roku Sejm RP wzywał rząd, aby zawieszanie rozpatrywania wniosków o pozwolenie na budowę, do czasu uprawomocnienia się planu zabudowania oraz planów parcelacji, nie było regułą – „w interesie ogólnym leży przyspieszenie wszelkich możliwych inwestycji oraz prze-

²² G. Szymkiewicz, *Komentarz...*, s. 131.

²³ Idem, *Nowelizacja...*, s. 37-38.

²⁴ C. Rudnicki, op. cit., s. 246-247.

ciwdziałanie zbędnym formalnościom”, a jednocześnie przyspieszenie prac nad pomiarami i planami zabudowania sporządzanymi „na podstawie uprzednio opracowanego technicznego i finansowego kilkuletniego programu zapewniającego celowość i ciągłość prowadzonych prac”²⁵. Jednak podczas prac nad nowelizacją rozporządzenia w roku 1936, biorąc pod uwagę opóźnienia gmin w zakresie budowy infrastruktury publicznej, a jednocześnie żywiłowy i chaotyczny ruch budowlany podmiotów prywatnych, zdecydowano się zastrzyć przepisy dotyczące zawieszania postępowań w sprawie wydawania pozwoleń na budowę i zatwierdzania planów parcelacji. Nowelizacja dała możliwość wojewodom, a w wypadku Warszawy – ministrowi spraw wewnętrznych i administracji – zawieszenia wydawania pozwoleń na budowę i zatwierdzenia planów parcelacji o dodatkowy rok, gdy gmina przystąpiła do sporządzania planu zabudowania.

W literaturze dość szybko zaczęto postrzegać ułomności przyjętego w 1928 r. rozporządzenia w zakresie planowania infrastruktury transportowej i osadnictwa w regionach miejskich (aglomeracjach miejskich), rozwijających się jako konglomerat miast i miasteczek. Rozwój regionów miejskich był efektem raczej żywiłowej parcelacji niż planowej działalności władz publicznych. Stwarzanie możliwości rozpraszania osadnictwa wielkomiejskiego i nadmierną ilość parcelacji w stosunku do możliwości finansowych administracji publicznej w zakresie wyposażenia terenów w odpowiednią infrastrukturę publiczną najwyraźniej dawało się odczuć w regionach wielkich miast. Jak pisał S. Różański o regionie Warszawy:

„właściciel skrawka terenu, nieraz o przypadkowych granicach, niemającego dobrego połączenia komunikacyjnego, zakłada (a raczej wmawia w siebie, nabywców i innych, że zakłada) »osiedle-miasto« lub »miasto-ogród«. Wkrótce sąsiedzi jego rozporządzają także parcelację swych terenów, zwykle bez żadnego związku z terenami sąsiednimi i osiedlami. W ten sposób rośnie potwór, mający nieraz kilka lub kilkanaście kilometrów długości, a składający się z części przypadkowych i niepowiązanych ze sobą pod względem planu, układu ulic itp. Zbyt mało zdajemy sobie z tego sprawę, że to ma być przyszłe miejsce zamieszkania dla licznych pokoleń oraz że chaos, przypadkowość i nieodpowiednie wymiary odbijają się poważnie pod względem finansowym i technicznym, gdy tylko nastanie konieczność urządzenia tych terenów”²⁶.

W początkach lat trzydziestych XX w. wyposażenie regionu Warszawy w infrastrukturę transportową było na tyle słabe, iż nie zaspokajało podstawowych potrzeb mieszkańców centrum regionu i jego przedmieść. W połowie lat trzydziestych dość powszechny był pogląd, iż pierwszym krokiem poprawiającym zagospodarowanie regionów miejskich, zwłaszcza Warszawy, powinno być stworzenie planu regionalnego, który by wyeliminował przypadkowość

²⁵ Rezolucja Sejmu uchwalona w dn. 17 VI 1936 r., za: „Biuletyn Urbanistyczny”, nr 2 z 1936 r., „Samorząd Miejski”, nr 14-15 z 1936 r.

²⁶ S. Różański, *Zagadnienia rozwoju Warszawy i jej regionu*, [w:] *Zagadnienia gospodarki samorządu Warszawy*, Tom I, Warszawa 1935, s. 230.

w osadnictwie i dał rolę miastom i miasteczkom aglomeracji miejskiej odpowiadającą gospodarczym i społecznym powiązaniom²⁷.

Właśnie w celu uporządkowania rozwoju regionów miejskich, a także sieci ośrodków miejskich w państwie, co wówczas stało się praktyką światową, jak podkreślano nie tylko państw rozwijających się, ale także państw o „wytrawnej kulturze”²⁸, wprowadzono w roku 1936 możliwość sporządzania i uchwalania regionalnych planów zabudowania. Reformy te podjęto, podobnie zresztą jak w ówczesnych Niemczech²⁹, nie tylko pod presją dążenia do prawidłowego zagospodarowania przestrzeni w skali państwa, ale także w związku z podejmowanymi przedsięwzięciami o charakterze militarnym i obronnym. Do roku 1938 powołano na terytorium Polski 11 regionalnych biur planowania, a zasięg ich działania obejmował prawie 1/3 powierzchni kraju³⁰, jednak wybuch wojny w 1939 r. nie pozwolił wykorzystać w pełni narzędzia, jakim było planowanie regionalne³¹.

„Rozporządzenie o prawie budowlanem i zabudowaniu osiedli” z 1928 r., nawet po gruntownej nowelizacji w roku 1936, nie dawało prawnych podstaw dla wyważania dwóch przeciwstawnych dążeń, z jednej strony dążenia władz gminnych do planowej oraz racjonalnej ekonomicznie i społecznie zabudowy, zgodnie z przyjętymi w planach zabudowy zasadami w skali całego miasta, a z drugiej – dążenia podmiotów prywatnych do wykorzystania własnych nieruchomości na cele budowlane. Stało się tak m.in. dlatego, iż rozporządzenie nie zawierało żadnych zasad materialnoprawnych dotyczących rozwoju osadnictwa, zarówno w skali regionalnej, jak i lokalnej. Z podobnym stanem w zakresie prawa zagospodarowania przestrzennego mamy do czynienia w Polsce także i dziś, pomimo iż w innych państwach europejskich, nawet o różnej tradycji administracyjnej, wypracowano rozwiązania prawne, opierające się na systemie planów lokalnych i zasad ustawowych, umożliwiające racjonalizowanie działań w zakresie inwestycji publicznych i rozwoju budownictwa prywatnego³². Podstawą tych rozwiązań jest wymóg działania władz publicznych i podmiotów prywatnych w dwu kierunkach:

(1) sanacji terenów już zabudowanych przed otwieraniem nowych na inwestycje oraz

(2) zakazu zabudowy na terenach nieprzygotowanych infrastrukturalnie wystarczająco do obsłużenia nowej zabudowy (zarówno w wymiarze lokalnym, jak i regionalnym).

²⁷ E. Strzelecki, *Potrzeba prac badawczych o regionie Warszawy*, „Kronika Warszawy”, zeszyt 1 i 2 z 1936 r., s. 2-3.

²⁸ A. Kuncewicz, *Planowanie regionalne*, „Gazeta Administracji”, nr 7 z 1938 r., s. 440.

²⁹ S. Witkowski, *Organizacja planowania państwowego i regionalnego w Niemczech*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1-2 z 1938, s. 71.

³⁰ A. Kuncewicz, op. cit., s. 440.

³¹ Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2003, s. 19.

³² Szerzej zob. H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego*, Program Ernst & Young Sprawne Państwo, Warszawa 2007.

II. Prawomocny plan zabudowania regulował możliwość zabudowy terenu, w tym także przez władze publiczne, albo wprowadzał zakaz zabudowy określonych terenów przez podmioty prywatne. W konsekwencji plan zabudowania był podstawą roszczeń odszkodowawczych ze strony właścicieli terenów, którym zakazano możliwości zabudowy urządzonej w tym celu zgodnie z przepisami rozporządzenia działki budowlanej, albo którym odebrano teren w związku z realizacją inwestycji publicznej.

Na przełomie XIX i XX w. ekonomiczna i społeczna krytyka liberalnych teorii „nieograniczoności własności”, zbudowanych na założeniach abstrakcyjnego i absolutnego charakteru tego prawa³³, zrodziła „społeczne teorie własności”. Na ich gruncie koncepcja własności miała służyć godzeniu interesu indywidualnego z dobrem ogółu, dając teoretyczne uzasadnienie dla ograniczania prawa własności przepisami prawa konstytucyjnego i administracyjnego³⁴.

Społeczne aspekty własności zaczęto dostrzegać już we wczesnym okresie formowania się nowożytnych państw prawnych, w których na gruncie prawa pozytywnego ukształtowały się nowe definicje kodeksowe własności, nakazujące tak postępować z rzeczą, aby nie sprzeciwiać się ustawie i prawom osób trzecich. Poglądy te znalazły wyraz w obowiązującym w Polsce na ziemiach dawnego zaboru rosyjskiego Kodeksie napoleońskim, który zakładał, iż prawo własności jako prawo używania i użytkowania rzeczy fizycznych, w tym nieruchomości, oraz dysponowania nią faktycznie i prawnie we wszelki możliwy sposób i z wyłączeniem innych osób, musi odbywać się w granicach określonych przepisami prawa przedmiotowego, wydanymi w interesie „dobra publicznego” lub „zgodnego współżycia sąsiadów”³⁵. Podobne regulacje prywatnoprawne obowiązywały także na obszarze dawnego zaboru austriackiego, gdzie Kodeks cywilny austriacki dawał prawo rozporządzania rzeczą, także nieruchomością, z wyłączeniem innych osób, w granicach określonych „prawami osób trzecich” i „przepisami administracyjnymi”³⁶. Kodeks cywilny dla państwa niemieckiego obowiązujący na obszarze dawnego zaboru pruskiego kładł z kolei wyjątkowo silny nacisk na ograniczenia w korzystaniu z własności nieruchomości ze względu na „prawa sąsiedzkie”³⁷.

Na gruncie prywatnoprawnym, w związku z możliwością zabudowy, własność nieruchomości podlegała szczególnej regulacji, jaką były przepisy dotyczące prawa zabudowy. Niemieckie rozporządzenie z 1919 r. przyjęte przez rząd (*Rat der Volksbeauftragten*) okresu rewolucji listopadowej (*Novemberrevolution*) i mające moc ustawy, którego obowiązywanie rozszerzono także

³³ K. Sójka-Zielińska, *Państwo a własność u progu powszechnej industrializacji*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1984, tom 34, zeszyt 2, s. 62.

³⁴ Szerzej zob. H. Izdebski, *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007, s. 137 i nast.

³⁵ R. Longchamps de Bérier, *Prawo cywilne b. Królestwa Kongresowego*, [w:] A. Peretiatkowicz (red.), *Encyklopedia prawa obowiązującego w Polsce*, część III, Poznań 1925, s. 24.

³⁶ R. Longchamps de Bérier, *Prawo cywilne b. zaboru austriackiego*, [w:] A. Peretiatkowicz (red.), op. cit., s. 107-108.

³⁷ A. Ohanowicz, *Prawo cywilne b. dzielnicy pruskiej*, [w:] A. Peretiatkowicz (red.), op. cit., s. 174.

na obszar niepodległej Rzeczypospolitej, stanowiło, iż „grunt można w ten sposób obciążyć, iż temu, na czyją korzyść nastąpiło obciążenie przysługuje podlegające zbyciu i dziedziczne prawo utrzymywania budynku na powierzchni lub pod powierzchnią gruntu (prawo zabudowy)”³⁸. Prawo zabudowy ukształtowane zostało jako ograniczone prawo rzeczowe³⁹, będąc w istocie szczególnym stosunkiem prywatnoprawnym, pomiędzy właścicielem gruntu a zabudowcą ze względu na grunt. Dość podobnie prawo zabudowy, jako prawo zbliżone do służebności, ale w wysokim stopniu niezależnione od gruntu i zbywalne, ukształtowane zostało także w przepisach prawnych obowiązujących na ziemiach dawnego zaboru austriackiego⁴⁰. Prawo zabudowy było wprowadzane do ówczesnego prawodawstwa w celu przeciwdziałania spekulacji gruntami i umożliwienia rozwoju budownictwa mieszkaniowego.

Wraz z rozwojem prawa publicznego jasne stało się, iż przepisy prawa cywilnego, respektujące możliwość ograniczenia prawa własności w drodze ustawy czy przepisów administracyjnych, nie stanowiły same przez się podstawy prawnej dla działań władz publicznych w kierunku zniesienia lub ograniczenia własności ze względów wyższej użyteczności. Zniesienie lub ograniczenie prawa własności możliwe było tylko w wypadkach ustawą przewidzianych, a dla dokonania wywłaszczenia w konkretnym przypadku potrzebne było specjalne postanowienie ustawowe, wyraźnie dopuszczające wywłaszczenie w określonych sytuacjach, wskazujące jasno jego cel⁴¹. W pierwszych latach niepodległości władze państwa polskiego nie stworzyły żadnej ogólnej ustawy regulującej kwestie wywłaszczeń, obowiązywały w tym zakresie utrzymane w mocy ogólne regulacje państw zaborczych. Dodatkowo nowe, specjalne przepisy polskie (w roku 1930 J.G. Pokrzywnicki wymieniał 21 takich aktów o randze ustawowej) dopuszczały wywłaszczenia na ściśle określone cele, np. drogowe, na rzecz koncesjonowanych kolei, zabudowy szkół powszechnych, zakładów elektrycznych etc.⁴²

Przepisy art. 99 Konstytucji RP z 1921 r.⁴³, uznające wszelką własność za nietykalną, której ograniczenie lub odjęcie mogło być dokonane tylko ze względów wyższej użyteczności i tylko w wypadkach przewidzianych ustawą oraz za odszkodowaniem odpowiadającym rzeczywistej, realnej wartości wywłaszczonego obiektu, były swoistego rodzaju kompromisem pomiędzy liberalną a społeczną teorią własności. Orzecznictwo Najwyższego Trybunału Administracyjnego podkreślało:

³⁸ § 1 *Verordnung über das Erbbaurecht* vom 15.01.1919 (R.G.B.I. S. 72, 112).

³⁹ C. Znamierowski, *Kilka uwag o prawie zabudowy*, Poznań 1933, s. 30; R. Paczkowski, *Prawo do zabudowy jako „grunt”*, Poznań 1932, s. 121.

⁴⁰ R. Longchamps de Bérier, *Prawo cywilne b. zaboru austriackiego...*, s. 115-116.

⁴¹ Wyrok Najwyższego Trybunału Administracyjnego z dnia 13 listopada 1929, l. rej. 3495/27 – Zbiór Wyroków Najwyższego Trybunału Administracyjnego z 1929, nr 139A.

⁴² J.G. Pokrzywnicki, *Zagadnienie wywłaszczeń na cele wyższej użyteczności w naszym ustawodawstwie*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej”, nr 16 z 1930 r., s. 561-569.

⁴³ Dz.U. Nr 44, poz. 267.

„zasada odszkodowania jest bezpośrednim wynikiem poręczenia przez Państwo wszystkim mieszkańcom, instytucjom i społeczeństwu ochrony ich mienia, które daje gwarancję, że ograniczenia i zniesienia prawa własności, konieczne ze względów publicznych, nie będą przeprowadzone kosztem i z krzywdą pojedynczych jednostek, które bez żadnej ze swej strony winy, jedynie dzięki zbiegowi okoliczności, że należące do nich nieruchomości do użytku publicznego są konieczne, praw swych zostają pozbawione”⁴⁴.

Jednak Konstytucja RP z 1921 r., mając na uwadze społeczną rolę własności, wprowadzała szczególną ochronę ziemi, która „jako jeden z najważniejszych czynników bytu narodu i Państwa, nie może być przedmiotem nieograniczonego obrotu”. Przepisy te odnoszono – w związku z prowadzoną reformą – do ziemi rolnej, jednakże ze względu na fakt, iż w miastach dość duży procent powierzchni stanowiły grunty rolne, pojawiały się także głosy (T. Toeplitz), iż konstytucyjna ochrona ziemi rolnej powinna znaleźć zastosowanie również w stosunku do ziemi w miastach i być skutecznym narzędziem ochrony przed żywiołową parcelacją na cele budowlane⁴⁵.

Rozporządzenie z roku 1928 wprowadzało zakaz zabudowy terenów usuwistych, bagnistych oraz zanieczyszczonych w sposób szkodliwy dla zdrowia (art. 175 *Pbizo*), a jednocześnie wprowadzało zasadę, iż na pozostałych terenach zabudowa jest możliwa tylko na „działce budowlanej”, tzn. działce mającej dostęp do ulicy, placu komunikacyjnego lub drogi (art. 55 *Pbizo*). Działki budowlane tworzone były na podstawie planu zabudowania. Rozporządzenie, stojąc na gruncie poszanowania praw prywatnych właścicieli, dopuszczało, iż na obszarach, które w związku z zabudową nie wymagały budowy (przebudowy) drogi publicznej, można było wznosić budynki mieszkalne bez obowiązującego planu zabudowania.

Konieczność odszkodowania za zakaz zabudowy lub wywłaszczenie terenów na cele publiczne powstawała z chwilą uprawomocnienia się planu zabudowania, a roszczenie musiało być zgłoszone w ciągu 3 lat, musiało być zrealizowane w ciągu następnego roku (art. 47 *Pbizo*). Zdaniem T. Toeplitza przepisy dotyczące zasad odszkodowania w prawie budowlanym stanowiły „niewątpliwe uwsteczniczenie dotychczasowego prawodawstwa”, gdyż zarówno przepisy pruskie, jak i przepisy obowiązujące w dawnym zaborze rosyjskim do roku 1928 wyraźnie zaznaczały, iż za zakaz zabudowy nikt nie może żądać odszkodowania⁴⁶. W literaturze podkreślano także, iż przepisy dotyczące odszkodowań są wydane pod kątem potrzeb osiedli o starej tradycji, już urządzonych i zbudowanych⁴⁷, a w sytuacji, gdy lokowane są nowe miasta

⁴⁴ Wyrok Najwyższego Trybunału Administracyjnego z dnia 11 marca 1924 r., I. rej. 1192/22 – Zbiór Wyroków Najwyższego Trybunału Administracyjnego z 1924, nr 331.

⁴⁵ T. Toeplitz, *Wywłaszczenie dla celów użyteczności publicznej*, „Samorząd Miejski”, marzec 1929 r., s. 129.

⁴⁶ Ibidem, s. 144.

⁴⁷ L. Groniecki, *Stosunek prawa budowlanego do potrzeb Gdyni*, „Samorząd Miejski”, nr 6 z 1932 r., s. 357-358.

(np. Gdynia), dla których ogólny plan zabudowania był *de facto* programem zabudowy, powodowały konieczność ogromnych odszkodowań lub wykupów gruntów.

Prawomocnie uchwalony plan zabudowania skutkował zakazem ruchów budowlanych niezgodnych z planem, a więc zabraniał budowy i powiększania budowli, a także zmiany użytkowania gruntu sprzecznie z ustaleniami planu. Wskutek uchwalenia planu zabudowania gmina miejska nabywała najsilniejsze uprawnienia względem właścicieli – mogła dokonywać wywłaszczenia terenów wskazanych w planie na cele użyteczności publicznej (art. 43 *Pbizo*). Jednocześnie zakaz zabudowy ustanowiony w planie zabudowania skutkował odszkodowaniem tylko wtedy, gdy naruszał prawa istniejące w chwili jego uprawomocnienia się, czyli pod warunkiem, iż obejmował działki przygotowane infrastrukturalnie do zabudowy, a więc mające dostęp do drogi publicznej urządzonej zgodnie z przepisami prawa budowlanego⁴⁸. Ukształtowane na gruncie rozporządzenia prawo do odszkodowania nie obejmowało ochroną ekspektatyw prawnych, tym samym nie dawało podstaw dla zarzutów abstrakcyjnej (potencjalnej) ingerencji gminy w możliwość zabudowy i nie rodziło konieczności odszkodowawczej.

III. Prawomocnie uchwalony plan zabudowania miał integrować zabudowę prywatną i publiczną z podziałami nieruchomości (parcelacje), a także z ich komasacją (scalenia). Jednak integracja procesów parcelacji oraz scalenia gruntów nie następowała w planistycznym akcie prawnym, jakim był plan zabudowy. Od roku 1936 wprowadzono podstawy do integracji planowania zabudowy z podziałami i scaleniami nieruchomości poprzez nadanie tych ostatnich kompetencji temu organowi, który sporządzał plan zabudowania.

Parcelacji gruntów dokonywano na terenach budowlanych w planie parcelacji, sporządzanym obowiązkowo, gdy podziałowi podlegały grunty prywatne, natomiast na innych terenach (rolnych, leśnych) parcelacji dokonywano w oparciu o przepisy prawa cywilnego lub inne szczególne przepisy publicznoprawne dotyczące podziałów nieruchomości gruntowych. Zgodnie z art. 53 *Pbizo* za działki budowlane podlegające przepisom rozporządzenia o parcelacji uważano działki przeznaczone pod zabudowę w planie zabudowania albo tereny znajdujące się w granicach osiedla, ale uznane przez gminę za budowlane. Jednak brak było w rozporządzeniu przepisów dotyczących zasad i trybu „uznania terenu za budowlany przez gminę” inaczej niż poprzez prawomocny plan zabudowania. Powodowało to, iż prawie każdy teren w granicach osiedla, o ile właściciel wystąpił z wnioskiem o zatwierdzenie planu parcelacji, stawał się terenem uznanym za budowlany. W konsekwencji nawet dla terenów zupełnie nieprzygotowanych i nieplanowanych pod zabudowę, z chwilą wystąpienia właściciela o zatwierdzenie planu parcelacji – o ile nie istniały na tym

⁴⁸ G. Szymkiewicz, *Komentarz...*, s. 105.

terenie drogi publiczne – gmina zobowiązana była przystąpić do sporządzania planu zabudowania.

Aby przeciwdziałać żywiołowym parcelacjom na terenach nieobjętych planami zabudowania, które nie wymagały budowy nowych lub przebudowy dróg publicznych, wysuwano propozycje, aby rady gmin podejmowały uchwały, które jednoznacznie uznawałyby określone tereny za budowlane⁴⁹. Jednak propozycja ta była tylko doraźnym działaniem gmin, prowadzącym w istocie do konfliktów, a nie rozwiązującym problemy planistyczno-budowlane. Od początku obowiązywania rozporządzenia pojawiały się postulaty dotyczące wprowadzenia konieczności przeprowadzania parcelacji według planu zabudowania, także parcelacji na terenach rolnych, przy tworzeniu gospodarstw ogrodniczo-warzywniczych, w osiedlach letniskowych powstających przy scalaniu terenów rolnych czy parcelacjach leśnych w oparciu o przepisy o lasach, które to parcelacje w istocie były ukrytą formą zabudowy terenów⁵⁰. Podkreślano, iż na obszarach miast integrację parcelacji z planowaniem zabudowy niweczą przepisy rozporządzenia Ministrów Reform Rolnych, Robót Publicznych i Sprawiedliwości z dnia 15 czerwca 1929 o zasadach tworzenia osiedli wiejskich przy przebudowie ustroju rolnego⁵¹, znoszące w § 2 pkt 1 obowiązek sporządzania planu zabudowy w toku parcelacji, prowadzonej na zasadzie ustawy o wykonaniu reformy rolnej, co przynosiło szczególnie negatywne skutki w przypadku powstawania nowego budownictwa w miastach⁵². Widziano konieczność takiej przebudowy przepisów dotyczących ustroju rolnego w miastach, aby powstrzymać parcelacje bez planów zabudowania⁵³.

Wobec założenia, iż prawidłowe zabudowanie terenu jest niemożliwe bez uprzedniego sporządzenia planów zabudowania⁵⁴, nowela z 1936 r. w art. 56 *Pbizo* wprowadza wymóg, iż parcelacja terenów o powierzchni 1 ha (w miastach przy portach morskich 0,5 ha) jest możliwa tylko po uprzednim sporządzeniu planów zabudowania, i to niezależnie od tego, czy mają być założone lub zmienione ulice albo drogi, czy też nie. Nowy artykuł wprowadzał zakaz podziału terenów bez zatwierdzonego planu parcelacji nie tylko na wszystkich terenach w miastach i uzdrowiskach, ale także w gminach wiejskich posiadających szczegółowy plan zabudowania lub o ile wojewoda uznał takie tereny za podlegające przepisom o parcelacji. Dodatkowo koszty sporządzenia takiego planu zabudowania ponosić miał właściciel, ponieważ osiągał z tego tytułu korzyści.

Jeszcze więcej kontrowersji budziły przepisy art. 68-170 *Pbizo* o przekształceniach i scaleniu (III i IV tytuły rozporządzenia). Wprowadzono je

⁴⁹ G. Szymkiewicz, *Rozporządzenie Prezydenta ...*, s. 637.

⁵⁰ S. Lier, op. cit., s. 4-5.

⁵¹ Dz.U. Nr 55, poz. 443.

⁵² L. Groniecki, op. cit., s. 361.

⁵³ J. Zacharzewski, op. cit., s. 8.

⁵⁴ G. Szymkiewicz, *Nowelizacja...*, s. 33.

w celu sanacji terenów już zabudowanych i dostosowania ich do wymogów rozporządzenia (przekształcenia) oraz racjonalnego ukształtowania terenów pomiędzy działkami zabudowanymi lub terenów przylegających do działek zabudowanych (scalenie), tak aby nie rozpraszać zabudowy, a tym samym tereny te wykorzystać w sposób maksymalnie ekonomiczny⁵⁵. Przepisem tym zarzucano zawziętość procedury, brak konieczności wydzielenia gruntów pod inwestycje publiczne w trakcie scalenia, narzucenie na gminę obowiązku wykupu gruntu i budowli według zasad wywłaszczenia, czyli za zapłatę obejmującą wartość oraz utracone dochody, ale możliwość odsprzedania takiej działki poprzedniemu właścicielowi istniała tylko za cenę gruntu⁵⁶. W literaturze podkreślano, iż scalenie jest trudne, ale konieczne ekonomicznie, zwłaszcza w przypadku budowy nowych miast, powstałych na granicach własności gruntów wiejskich, które były parcelowane w oparciu o inne przepisy, a które doprowadziły niejednokrotnie do powstania działek całkowicie niezdatnych do zabudowania miasta⁵⁷.

Zauważano, iż w miastach odbywa się dużo postępowań parcelacyjnych, natomiast nie ma ruchów scaleniowych – to, co potocznie i w ustawodawstwie nazywano scaleniem, jest w istocie rzeczy tylko przetworzeniem granic własności, pod kątem widzenia możliwości dalszego podziału gruntów i stanowi specyficzną formę parcelacji. Stąd postulowano, aby szczegółowy plan zabudowania był opracowywany łącznie z dokonywanym scaleniem.

Rozporządzenie nie określało zależności, jakie zachodzą pomiędzy scaleniem a ogólnym i szczegółowym planem zabudowania, podkreślano, iż w miastach są tereny na których sposób użytkowania nie powinien podlegać zmianom i zachować swój charakter – rolny, leśny itp. Nie powinny się tam odbywać procesy scaleniowe i wtórne parcelacyjne, bo są to tereny nienadające się do założenia osiedla ze względów komunikacyjnych czy ogólnopństwowych. Tymczasem w obowiązującym stanie prawnym jedyną możliwością zablokowania ich zabudowy było zawieszenie procesu parcelacji i przystąpienie do sporządzania niepotrzebnego planu zabudowania⁵⁸.

Podczas nowelizacji rozporządzenia w roku 1936 zmieniono także przepisy dotyczące scaleń. Wprowadzono możliwość wszczynania z urzędu procesu scalenia w określonych w art. 99 *Pbizo* przypadkach, przy czym koszty scalenia z urzędu ponosiła gmina, ale za słuszne przyjęto ich przeniesienie na właścicieli, gdyż oni ponieśli faktyczne korzyści z tego tytułu⁵⁹. Wprowadzono jednocześnie zasadę, iż wielkość działek przeznaczoną na urządzenia publiczne wlicza się do obszaru scalenia, mimo że nie zmienia to ich przeznaczenia, co lepiej zabezpieczało ekonomiczne interesy właścicieli.

⁵⁵ Idem, *Rozporządzenie Prezydenta...*, s. 638-639.

⁵⁶ C. Rudnicki, op. cit., s. 247-249.

⁵⁷ L. Groniecki, op. cit., s. 359.

⁵⁸ J. Zacharzewski, op. cit., s. 9-10

⁵⁹ G. Szymkiewicz, *Nowelizacja...*, s. 39-40.

Nowelizacja rozporządzenia z 1936 r., wychodząc z założenia, iż zatwierdzenie planów parcelacji, jak i dokonywanie scaleń i przekształceń działek budowlanych jest ściśle związane z realizacją zamierzeń regulacyjnych przewidzianych planem zabudowania, wprowadziła zasadę, iż zatwierdzenie planów parcelacji oraz sporządzanie projektów scalenia i przekształcenia działek budowlanych należy do tych samych władz, do których należy sporządzanie planów zabudowania. Nie potrafiiono jednak stworzyć takich przepisów prawnych, które integrowałyby decyzje w zakresie planowania zagospodarowania przestrzeni z decyzjami scaleniovymi czy parcelacyjnymi w jednym akcie prawnym – planie zabudowania. Problem integracji planowania zabudowy oraz gospodarki gruntami, w tym scaleń i parcelacji, także i dziś jest jednym z najistotniejszych problemów prawnych w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego w Polsce⁶⁰.

IV. Prawomocny plan zabudowania dawał podstawę prawną dla współfinansowania budowy infrastruktury publicznej przez podmioty prywatne. Przyjęte w roku 1928 przepisy art. 174 *Pbizo* pozwalały przełożyć w całości lub w części koszty urządzenia ulic na właścicieli przyległych do tych ulic działek w stosunku do osiągniętych przez nich „korzyści”, natomiast na właścicieli działek nieprzylegających do urządzonej ulicy, o ile osiągnęli oni „szczególne korzyści”, i o ile przepisy miejscowe ustanawiały obowiązek udziału tych właścicieli w pokryciu kosztów urządzenia ulicy.

Do roku 1928 podobnie skonstruowane przepisy pozwalające przekładać koszty budowy infrastruktury publicznej na adiacentów znajdowały się w przepisach dotyczących budowy dróg i zasad gospodarki finansowej samorządu terytorialnego, ale dość rzadko gminy korzystały z tych przepisów, głównie ze względu na trudności w określeniu zasad ustalenia szczególnych korzyści gospodarczych lub udogodnień dających podstawę do pociągnięcia właścicieli i przedsiębiorców do zwrotu kosztów budowy drogi⁶¹.

Przepisy wprowadzone w roku 1928 rozporządzeniem także nie były często wykorzystywane, a to ze względu na stosowaną przez gminy praktykę uzależnienia wpłat na pokrycie kosztów ulic przez właścicieli do tych ulic przylegających, według kosztów dzielonych w stosunku do długości frontu, co powodowało, że gminy nie mogły nałożyć równomiernie ciężarów⁶². Ponadto art. 174 *Pbizo* nie precyzował wystarczająco, co należy rozumieć przez określenie „koszty pierwszego urządzenia ulicy”, oraz nie dawał podstawy do przekładania kosztów ulicy już istniejącej, a ponadto nie określał rodzaju nawierzchni ulicy, której koszty urządzenia mogły być przełożone⁶³. Próby ob-

⁶⁰ Szerzej zob. H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, op. cit., s. 77.

⁶¹ J. Wyka, *Prawo o przekładaniu kosztów budowy ulic a ustawa o finansach komunalnych*, „Samorząd Miejski”, nr 11 z 1938 r., s. 780.

⁶² L. Groniecki, op. cit., s. 359.

⁶³ G. Szymkiewicz, *Nowelizacja...*, s. 40.

ciążania kosztami budowy infrastruktury adiacentów na podstawie tego artykułu, kończyły się skargami do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, który z reguły przyznawał racje wnioskodawcom, co powodowało, iż przepisy art. 174 *Pbizo* były do roku 1936 martwą literą prawa⁶⁴.

W związku z uchwalonym planem zabudowania gmina miejska musiała wybudować infrastrukturę i ponieść koszty z tym związane. Często gminom brakowało wpływów podatkowych, aby wyłożyć niezbędne sumy, a budowa infrastruktury z pożyczek krótkoterminowych podrażała koszty poprzez konieczność płacenia odsetek, których nie można było przełożyć na właścicieli. Już w pierwszych latach obowiązywania rozporządzenia dostrzegano konieczność nowelizacji art. 174 *Pbizo*, a jednocześnie jako środek zaradczy proponowano realizację programów wciągania właścicieli do fizycznych prac w urzędzeniu swego kawałka⁶⁵, co było raczej nieudolną próbą działania w złych warunkach prawnych niż skutecznym programem politycznym.

W roku 1936 znowelizowano art. 174 *Pbizo*, ustanawiając maksymalne obciążenia właścicieli nieruchomości z tytułu kosztów urządzenia ulic. Koszty budowy ulic wojewódzkich i krajowych opłacane były przez gminę tylko do wysokości kosztów takich, jak koszt urządzenia ulicy gminnej, a o ile ulice wybudowane zostały w wyższym standardzie, to samorząd województwa, powiatu lub Skarb Państwa musiały finansować koszty podwyższonego standardu ulicy.

Według nowych przepisów koszty mogły być przełożone w pasie ulicznym liczącym 20 metrów, na podstawie uchwały rady gminy, zatwierdzonej przez władzę nadzorczą, na właścicieli działek przyległych do nowo urządzonej ulicy lub placu albo na osoby niebędące właścicielami przyległych działek. Koszty mogły być przełożone w 100% albo w części, zależnie od korzyści osiągniętych z urządzenia ulicy. Przy ocenie korzyści, jakie osiągnęli właściciele, należało brać pod uwagę sposób i gęstość zabudowania działek oraz charakter ulicy.

Zgodnie z przepisami rozporządzenia przełożone mogły być koszty nabycia gruntów pod ulice przez gminy, a także koszty budowy jezdni i chodników oraz urządzeń oświetlenia, budowy wodociągu i kanalizacji – odpowiadające kosztom założenia tych przewodów o najmniejszym wymiarze, stosowanym w danej miejscowości.

Właściciele działek niepołożonych przy ulicy albo właściciele przedsiębiorstw lub urządzeń znajdujących się na takich działkach, tylko wówczas mogli być obciążani, gdy wskutek urządzenia ulicy osiągnęli „szczególne korzyści”. Doprecyzowano jednak, iż przekładanie nie mogło mieć miejsca, gdy nie odnieśli oni korzyści, a do takich sytuacji należało, np. ustalenie w planie

⁶⁴ T. Guzowski, *Przekładanie na adiacentów kosztów urządzenia ulic na podstawie art. 174 Prawa budowlanego*, Biuletyn Urbanistyczny Nr 1 z 1937 r., „Samorząd Miejski”, nr 7 z 1937 r., s. 4.

⁶⁵ S. Zakrzewski, *Pierwsze urządzenie ulic i chodników*, „Samorząd Miejski”, nr 9 z 1932 r., s. 535-536.

zabudowania, iż dany teren ma pozostać pod uprawą rolną, ogrodową lub leśną, tzn. nie może być zabudowany, albo gdy w planie ustalono niski odsetek zabudowania – w takim wypadku mogła być obniżona wysokość wpłat nałożonych na właścicieli w stosunku do kosztów budowy⁶⁶.

W praktyce po roku 1936 nadal najwięcej trudności nastręczało określenie rzeczywistej i dopuszczalnej wysokości ogólnego kosztu urządzenia ulicy, który może być przełożony na adiacentów oraz ustalenie sposobu rozdziału tej kwoty między poszczególnych adiacentów. W tym zakresie szerokiego poradnictwa udzielał Związek Miast Polskich⁶⁷.

Wykładnia nakazywała traktować koszty urządzenia ulic jako daniny publiczne, a nie świadczenia cywilnoprawne, co dawało podstawę do stosowania w zakresie ich poboru oraz ochrony praw osób trzecich przepisów o finansach komunalnych, a nie przepisów prywatnoprawnych⁶⁸.

Wprowadzone w roku 1928 przepisy dotyczące obciążania podmiotów prywatnych obowiązkami w zakresie budowy infrastruktury publicznej, współcześnie rozpowszechnione w systemach prawnych państw UE i USA⁶⁹, pomimo swoich niedoskonałości miały jedną ogromną zaletę – wiązały udział podmiotów prywatnych w budowie infrastruktury publicznej z faktycznym kosztem jej budowy. Po odtworzeniu samorządu terytorialnego w Polsce, pomimo deklaracji, iż nową podstawą planowania przestrzennego powinien być rachunek ekonomiczny⁷⁰, nie powrócono do tych rozwiązań i przy konstrukcji prawnej opłaty adiacenckiej nie związane zasad jej naliczania z faktycznym kosztem budowy infrastruktury osiedleńczej.

V. Procedura sporządzania planu zabudowania dawała możliwość ujawniania zamierzeń budowlanych podmiotów prywatnych i władz publicznych. Stanowiła też podstawę prawną dla ochrony zgłaszanych przez mieszkańców w postępowaniu planistycznym interesów na drodze administracyjnej, a w konsekwencji – sądowej.

W ówczesnym stanie prawnym ogólne postępowanie administracyjne odróżniało osobę interesowaną (każdy, kto żąda czynności władzy albo do kogo czynność się odnosi lub czyjego interesu choćby pośrednio dotyczy) od strony (osoba interesowana uczestnicząca w postępowaniu na podstawie roszczenia prawnego lub prawnie chronionego interesu)⁷¹. Strona procesowa była więc

⁶⁶ G. Szymkiewicz, *Nowelizacja...*, s. 41.

⁶⁷ T. Guzowski, op. cit., s. 5.

⁶⁸ J. Wyka, op. cit., s. 801.

⁶⁹ Szerzej zob. A. Nelicki, I. Zachariasz, *Planowanie przestrzenne a udział podmiotów prywatnych w budowie infrastruktury publicznej. Rozwiązania polskie a wybranych krajów UE i USA*, „Samorząd Terytorialny”, nr 10 z 2008 r., s. 29-41.

⁷⁰ A.T. Kowalewski, *Nowy paradygmat planowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny”, nr 4 z 1991 r., s. 6.

⁷¹ J.S. Langrod, *Postępowanie administracyjne*, [w:] K.W. Kumaniecki, J.S. Langrod, S. Wachholz, *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, Kraków–Warszawa 1939, s. 129.

szczególną kategorią interesowanego. Uprawnienia osoby interesowanej były znacznie węższe, wyczerpywały się w prawie dowiadywania się o biegu spraw, podczas gdy inne prawa procesowe przyznano wyłącznie stronom. Na gruncie postępowania planistycznego nie czyniono różnic procesowych pomiędzy stroną a interesowanym, wprowadzając jednolite procedury i środki prawne dla każdego interesowanego, niezależnie od tego, czy wykazywał się on interesem prawnym czy faktycznym, przy czym szeroko zakreślono prawne możliwości interesowanych i ochronę zgłaszanych interesów.

Ze względu na ochronę interesowanych już samo przystąpienie do sporządzania planu zabudowania miało być, zgodnie z przepisami wprowadzonymi w 1928 r., ogłaszane w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości dla uchwał rady miasta, oraz ogłaszane w „Monitorze Polskim”, we właściwym „Dzienniku Wojewódzkim” i co najmniej w dwóch pismach miejscowych (art. 25 *Pbizo*). W roku 1936, zmierzając do przyspieszenia i potanienia sporządzania planów zabudowania⁷², zniesiono obowiązek ogłaszania o przystąpieniu do sporządzania planu zabudowania o jego uchwaleniu oraz uprawnieniu się w „Monitorze Polskim” – a zamiast ogłaszania w dwóch pismach miejscowych, za wystarczające uznano umieszczenie go w jednym.

Ogłoszenie zawierało, obok ścisłego oznaczenia obszaru, dla którego ma być sporządzony plan zabudowania, także termin i miejsce, w którym interesowani mogą zapoznać się z projektem planu oraz termin, w którym interesowani mogą zgłaszać wnioski dotyczące planu zabudowania. Także władze publiczne, o ile tereny objęte sporządzanymi planami zabudowania znajdowały się w strefie nadgranicznej albo miały styczność z obiektami znaczenia państwowego lub z urządzeniami wojskowymi czy strategicznymi, portami morskimi, rzekami, drogami publicznymi, kolejami, terenami górniczymi, lub o ile na terenie objętym planem znajdowała się własność państwa, mogły zgłaszać zastrzeżenia w celu zapewnienia realizacji interesów państwowych. Rozporządzenie nakazywało rozpatrzyć wnioski osób w procesie sporządzania planu zabudowania oraz zastrzeżenia władz (art. 26, 27 i 28 *Pbizo*).

Zgodnie z przyjętą wykładnią przepisów rozporządzenia, wnioski należało uwzględniać, „gdy przeciwko takiemu uwzględnieniu nie przemawia ani interes publiczny, ani interes innych osób”⁷³, przy czym interes ten nie musiał mieć charakteru interesu prawnego, mógł być interesem faktycznym.

Po uchwaleniu planów zabudowania przez rady miasta plany winny być wyłożone w terminie, na okres co najmniej czterech tygodni, a osoby zainteresowane w terminie dwóch tygodni po wyłożeniu planu mogły zgłaszać zarzuty przeciw tym planom. Instytucja zarzutu służyła ochronie interesów mieszkańców na etapie gotowego planu zabudowania. O ile zgłoszone zarzuty nie zostały uwzględnione przez organ uchwalający plan, rada przekazywała je

⁷² G. Szymkiewicz, *Nowelizacja...*, s. 34.

⁷³ Idem, *Komentarz...*, s. 62.

organowi nadzorcemu – wojewodzie (w Warszawie ministrowi robót publicznych, art. 33 *Pbizo*). Miał on prawo wprowadzenia do planu zabudowania zmian, zgodnie ze zgłaszanymi zarzutami, które były uzasadnione interesem publicznym albo okolicznościami, iż plan wprowadzał pewne nieusprawiedliwione uciążliwości dla obywateli⁷⁴.

Gdy ze względu na zgłaszane zarzuty plan zabudowania wymagałby nie drobnych zmian, ale zasadniczych poprawek, istotnych ze względu na ochronę zgłaszanych interesów, organ nadzorczy mógł odmówić zatwierdzenia planu lub jego części, co powodowało konieczność ponownego opracowania planu lub jego kwestionowanej części. O ile zgłoszone zarzuty nie zostały uwzględnione przez władze nadzorcze, osoby, które je zgłosiły musiały być o tym zawiadomione i miały prawo zaskarżyć decyzję organu nadzorczego w tym względzie do Najwyższego Trybunału Administracyjnego.

Warto zaznaczyć, iż przepisy rozporządzenia z 1928 r. wprowadzały spójny mechanizm administracyjnej kontroli w zakresie sprawiedliwej realizacji zgłaszanych przez podmioty prywatne interesów, nie tylko prawnych, ale i faktycznych. Współczesne polskie rozwiązania, mające charakter formalnej partycypacji mieszkańców w tworzeniu planów zagospodarowania przestrzennego⁷⁵ w dużo mniejszym stopniu niż rozwiązania przyjęte w okresie międzywojennym chronią interesy użytkowników przestrzeni.

⁷⁴ Ibidem, s. 67 i nast.

⁷⁵ Szerzej zob. A. Nelicki, I. Zachariasz, *Skuteczność planowania przestrzennego na poziomie lokalnym a partycypacja społeczna*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 2(4) z 2008 r., s. 97-108.