

DR. JÓZEF GÓRSKI

Referendarz Prokuraturji Generalnej

O ZMIANĘ PRZEPISÓW O OBRODIE NIERUCHOMOŚCIAMI

Jeżeli uprzytomnimy sobie, jakie znaczenie w życiu narodu i Państwa posiada ziemia, wówczas zrozumiemy, iż obrót nieruchomościami nie może być pozostawiony bez kontroli państwowej. Interesy ogólne przeważają tu bowiem nad interesami prywatnymi i w imię tych interesów ogólnych Państwo nowoczesne ogranicza swobodę jednostek w rozporządzaniu nieruchomościami.

Zasadę kontroli nad obrotem nieruchomościami przewiduje również polska Konstytucja z 17 marca 1921 r., której art. 99 ust. 3 zawiera następujące postanowienia: „Ziemia, jako jeden z najważniejszych czynników bytu narodu i Państwa, nie może być przedmiotem nieograniczonego obrotu. Ustawy określą przysługujące Państwu prawo wykupu ziemi, oraz regulowania obrotu ziemią, przy uwzględnieniu zasady, że ustrój rolny Rzeczypospolitej Polskiej ma się opierać na gospodarstwach rolnych zdolnych do prawidłowej wytwórczości i stanowiących osobistą własność.”

Przytoczony przepis:

- a) ma na względzie przede wszystkim nieruchomości rolne,
- b) przewiduje i przyznaje Państwu prawo kontroli nad obrotem temi nieruchomościami,
- c) przewiduje i przyznaje Państwu prawo przymusowego wykupu większych posiadłości celem stworzenia z nich samodzielnych gospodarstw włościańskich.

Zadaniem poniższych rozważań jest zastanowienie się nad sposobem zrealizowania kontroli państwowej nad obrotem nieruchomościami.

W pracy niniejszej postaramy się najpierw rozwinąć ogólny pogląd na zadanie kontroli nad obrotem nieruchomościami, następnie omówimy pozytywne przepisy, odnoszące się do obrotu nieruchomościami, a wreszcie poruszymy szereg szczegółowych zagadnień *de lege ferenda*.

O ile idzie o cel, jaki pragnie się przez kontrolę nad obrotem nieruchomościami osiągnąć, to, zdaniem naszym, cel ten może być

dwojaki: 1. albo pragnie się w ten sposób zapobiec takim rozporządzeniom nieruchomościami, któreby kolidowały z ogólnymi założeniami społecznymi lub gospodarczymi, wyrażonemi w szczególności w przepisach o wykonaniu reformy rolnej w najogólniejszym znaczeniu; 2. albo też pragnie się przeszkodzić przejściu własności nieruchomości na osoby z punktu widzenia państwowego niepożądane.

Pierwszy cel możnaby nazwać społeczno-gospodarczym, drugi zaś politycznym.

Przytoczone na wstępie postanowienie Konstytucji nie określa bliżej, jakiemu celowi ma służyć kontrola nad obrotem nieruchomościami. Ze zdania pierwszego należałoby wnioskować, iż ograniczenie swobody obrotu służyć ma zarówno celowi społeczno-gospodarczemu, jak i politycznemu. Trudno bowiem przypuścić, aby Państwo zwracało wyłącznie swoją uwagę na kierunek kształtowania się struktury rolnej pod względem społeczno-gospodarczym, a wyrzekało się jakichkolwiek zainteresowań odnośnie do osób, w ręce których ziemia przechodzi.

Zdaniem naszym, Państwu przysługuje prawo przeszkodzenia przejściu ziemi w ręce niepożądane, choćby przejście to nie naruszało celów społeczno-gospodarczych.

To ostatnie stwierdzenie nie powinno nas ani przerażać, ani utrudniać nam wyciągnięcia zeń należytych konsekwencji przy opracowywaniu przepisów o kontroli obrotu ziemią. Jak to poniżej zauważymy, dotychczasowe ustawodawstwo konsekwencji tych wyciągnąć nie śmiało i dlatego zawartej w Konstytucji idei kontroli należycie nie rozwinęło.

Uznając jako przyczynę odmowy zezwolenia na przeniesienie własności jedynie względy społeczno-gospodarcze, siłą rzeczy dotychczasowe przepisy ograniczyć się musiały do kontroli obrotu jedynie w odniesieniu do większych posiadłości rolnych. Bez kontroli pozostał w b. dzielnicach austriackiej i rosyjskiej obrót nieruchomościami włościańskimi, przemysłowemi i miejskimi (art. 1 i 2 Rozp. Rady Ministrów z 1 września 1919 Dz. U. poz. 428). Mały wyjątek stanowią t. zw. grunty ukazowe podlegające ustawie z 1891 r., o czym poniżej. Na terenie województw Poznańskiego i Pomorskiego nie podlega kontroli obrót nieruchomościami rolnymi poniżej 5 ha, oraz nieparcelacyjny obrót wszelkimi nieruchomościami rolnymi w obrębie granic miast (por. § 1 rozp. Rady Związkowej z 15. 3. 1918 — Dz. Ust. Rzeszy str. 123, oraz art. 30

rozp. Prezydenta R. P. z 22 kwietnia 1927 o rozbudowie miast — Dz. U. poz. 372. Por. pozatem wyrok N. T. A. z 18. 2. 1924 r. 0. S. P. III. 354).

Pozatem, jak to poniżej zauważymy, obecne ustawodawstwo o obrocie nieruchomościami, trzymając się kurczowo jedynie względów gospodarczych, siliło się niejaiko na sztuczne wyszukiwanie i wyliczanie tych powodów, któreby mogły uzasadnić odmowę zezwolenia na przewłaszczenie.

Doświadczenie życiowe wykazało, że lwia część owych przeszkód w nabyciu nieruchomości albo posiada problematyczną wartość, albo iż urzędy ziemskie, czy jakiegokolwiek inne nie nadają się do rozstrzygania takich kwestyj jak kwalifikacje rolnicze nabywcy, krzywdząca cena kupna i t. p.

Zwłaszcza w ostatnich latach okazało się, że o dobrem prowadzeniu gospodarstwa rolnego decydują może w znacznie mniejszej mierze osobiste kwalifikacje rolnicze właściciela, aniżeli jego zmysł kupiecki, czy zasoby finansowe.

To też jako jedyne kryterjum społeczno-gospodarcze uznaćby należało należyte kształtowanie się struktury gospodarstw rolnych. Kryterjum to mogłoby mieć zastosowanie w praktyce li tylko w wypadkach podziału nieruchomości. Przez przenoszenie bowiem własności w odniesieniu do nieruchomości niepodzielonych struktura rolna nie ulega jakimkolwiek pogorszeniu, ani też takie przeniesienie nie stwarza nawet jakichkolwiek utrudnień z punktu widzenia zapasu parcelacyjnego w rozumieniu ustawy z 28 grudnia 1925 roku.

Powyższe stwierdzenia nakazują nam zastanowić się nad następującym dylematem: albo pragniemy pozostawić w przepisach o obrocie nieruchomościami jedynie kryterja gospodarcze, a wówczas należy uchylić wszelkie ograniczenia dotyczące obrotu nieparcelacyjnego, które to ograniczenia straciły dziś swój całkowity sens, albo też, zgodnie z intencją zawartą w Kosntytucji, należałoby przepisy o obrocie nieruchomościami uzupełnić przez wprowadzenie do nich kryterjów politycznych oraz przez rociągnięcie kontroli nad obrotem wszelkimi nieruchomościami bez względu na ich wielkość i charakter.

Zdaniem naszym, niema tutaj innej możliwości logicznej i dlatego należy się bardzo poważnie zastanowić nad tem, którą alternatywę ustawodawca ma wybrać. W żadnym razie nie da się niczem uzasadnić dzisiejszy stan ustawodawstwa i już oddawna sfery zainteresowane odczuwały potrzebę i konieczność zmiany dotychczasowych przepisów.

Sprawa nowych i jednolitych przepisów o obrocie nieruchomościami stała się aktualną szczególnie z początkiem 1928 r., kiedy to ówczesne Ministerstwo Reform Rolnych opracowało projekt rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o przenoszeniu własności nieruchomości ziemskich. Projekt ten stał się przedmiotem ożywionej polemiki i krytyki na łamach „Przeglądu Notarjalnego” (Nr. 1 i 2 ex 1928). W szczególności omówieniem projektu rządowego zajęli się pp. Dr. Stanisław Stein i Dr. Jerzy Trammer, oraz Tadeusz Nawrocki. Projekt rządowy wywołał nawet kontr-projekt opracowany przez ś. p. Prof. Wł. Leopolda Jaworskiego, opublikowany w cytowanym czasopiśmie.

Krytyka projektu rządowego bardzo ostra i wielokrotnie trafna szła w kierunku wykazania całkowitej zbędności jakichkolwiek przepisów regulujących obrót nieruchomościami. Jakkolwiek przedstawiciele notariatu ze zrozumiałych względów nie mogą przychylnie ustosunkować się do jakichkolwiek przepisów ograniczających obrót nieruchomościami, to jednak bronionego przez nich poglądu nie można uznać za trafny. Państwo Polskie, mając na uwadze specyficzne warunki kraju, nie może w imię przebrzmiałych hasła liberalistycznych wyrzec się prawa kontroli nad nieruchomościami i ich obrotem. Kontrola ta winna Państwu umożliwiać z jednej strony należyte kształtowanie struktury rolnej, z drugiej zaś niedopuszczanie do przechodzenia nieruchomości w ręce niepożądane.

Jak już powyżej wspomnieliśmy obrót nieruchomościami nie został dotąd jednolicie w całym Państwie uregulowany. Jedynie nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców unormowane zostało ogólnopolską ustawą z dnia 24 marca 1920 r., zmienioną przez rozporządzenie Prezydenta R. P. z 3 grudnia 1932. Jednolity tekst tej ustawy ogłoszony został w Dzienniku Ustaw ex 1933 pod pozycją 202. Ustawa ta uzależnia możliwość nabycia jakiejkolwiek nieruchomości przez cudzoziemca od uprzedniego zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych, wydanego w porozumieniu z Ministrem Spraw Wojskowych. O wydaniu zezwolenia decyduje Minister Spraw Wewnętrznych według swobodnego uznania, a odmowna decyzja nie wymaga ani uzasadnienia, ani też nie ulega jakemukolwiek zażaleniu. Kwestja nabywania nieruchomości, względnie zatrzymywania własności nieruchomości odziedziczonych przez osoby nie będące dziedzicami ustawowymi, o ile chodzi o nieruchomości położone w pasie granicznym, uregulowana została w art. 12 Rozp. Prez. R. P. z 23 grudnia 1927 o granicach Państwa (Dz. U. poz. 996) w brzmieniu ustalonym rozp. Prez. R. P. z 16 marca 1928 (Dz. U. poz. 306). Zezwolenia udzielić może w takim wypadku je-

dynie Rada Ministrów na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych, decydując oczywiście również na podstawie swobodnego uznania i udzielając zezwolenia, „jeżeli zachodzą okoliczności uwzględnienia godne”.

Natomiast o ile idzie o pozbycie nieruchomości na rzecz obywateli polskich, to na terenie b. zaboru austriackiego i rosyjskiego odnośną kontrolę przewidziano rozporządzeniem tymczasowym Rady Ministrów z dnia 1 września 1919 (Dz. U. poz. 428).

Według art. 1 tego rozporządzenia „umowy o przeniesienie prawa własności nieruchomości ziemskich wymagają dla swej ważności poprzedniego zezwolenia władzy państwowej”. Zezwolenia omówić można tylko wtedy, „gdyby przeniesienie prawa własności nieruchomości lub jej części uniemożliwiało, lub ograniczało zastosowanie zasad reformy rolnej” (art. 3).

Wyjęte z pod przepisów omawianego rozporządzenia są akty prawne dotyczące:

- a) nieruchomości włościańskich (rustykałnych),
- b) działów spadkowych, spowodowanych wypadkiem śmierci zaszłym przed 1 stycznia 1919,
- c) przeniesienia prawa własności w drodze subhasty,
- d) przeniesienia prawa własności na rzecz instytucyj państwowych lub komunalnych,
- e) podziału dokonanego przez instytucje państwowe, lub przez Państwo upoważnione,
- f) przeniesienia własności nieruchomości ziemskich, położonych w granicach administracyjnych miast.

Z uwagi na to, iż parcelacja uregulowana została jednolicie na całym obszarze Państwa z wyjątkiem Górnego Śląska przez ustawę z 28 grudnia 1925 o wykonaniu reformy rolnej (Dz. U. poz. 1 ex 1926), rozporządzenie z 1 września 1919 odnosi się obecnie jedynie do nieparcelacyjnego przeniesienia własności. Nie ma ono zastosowania ani do nieruchomości miejskich, ani przemysłowych, ani też do nieruchomości włościańskich (rustykałnych). Obrót nieparcelacyjny wymienionymi ostatnio kategorjami nieruchomości nie podlega na określonym wyżej terenie jakimkolwiek, ograniczeniom. Kryterja kontroli państwowej nad obrotem nieparcelacyjnym są wyłącznie gospodarcze, jakkolwiek określenie tych kryterjów („uniemożliwienie, względnie ograniczenie zastosowania zasad reformy rolnej”) jest tak płynne, iż wywoływać musi i wywołuje nietylko trudności interpretacyjne, ale ponadto pozostawia władzy surogat swobodnego uznania.

Zupełnie inaczej przedstawia się kontrola obrotu nieruchomościami na terenie województw Poznańskiego i Pomorskiego. Obowiązujące tu rozporządzenie Komisarjatu Naczelnej Rady Ludowej z 25 czerwca 1919 (Tyg. Urzęd. Nr. 27 poz. 85) rozciąga kontrolę nad obrotem wszelakiego rodzaju nieruchomościami. Jedynym wyłom w tym względzie stanowi art. 30 rozporządzenia Prezydenta R. P. z dnia 22 kwietnia 1927 o rozbudowie miast (Dz. U. poz. 372), postanawiający, że do nieruchomości rolnych położonych w granicach administracyjnych miast, o ile nie zachodzi wypadek parcelacji, wspomniane rozporządzenie z 25 czerwca 1919 nie ma zastosowania.

W odniesieniu do nieruchomości rolnych uzupełniające znaczenie posiada rozporządzenie Rady Związkowej z dnia 15 marca 1918 (Dz. U. Rzeszy str. 123), które wymóg zatwierdzenia ze strony właściwej władzy ogranicza do nieruchomości o obszarze ponad 5 ha (§ 1). Według tego ostatniego rozporządzenia zezwolenia na przewłaszczenie nieruchomości rolnej i leśnej wolno odmówić tylko wówczas, gdy

1. wykonanie czynności prawnej zdaje się zagrażać prawidłowemu zagospodarowaniu gruntu ze szkodą dla wyżywienia ludności,
2. grunt oddaje się komuś, kto nie zajmuje się lub nie zajmował się dawniej rolnictwem jako zawodem głównym,
3. czynność prawna ma na celu nieekonomiczny podział gruntu, lub jest wykonaniem takiego podziału,
4. zachodzi obawa, że wykonanie czynności uchyli samodzielność gospodarczą przedsiębiorstwa rolnego przez połączenie go z innym,
5. przewłaszczenie gruntu ma nastąpić w drodze wyzyskania przymusowego położenia właściciela na warunkach krzywdzących, a w szczególności za cenę znacznie niższą od wartości gruntu (§ 3).

Zezwolenie na przewłaszczenie nie jest potrzebne przy czynnościach prawnych, w których jako nabywca występuje Państwo lub inna korporacja prawa publicznego, względnie osoba spokrewniona lub spowinowacana ze sprzedającym w linii prostej, lub do 2-go stopnia w linii bocznej (art. 2 rozp. z 25 czerwca 1919).

Jak widzimy i tutaj kryteria kontroli państwowej w odniesieniu do nieruchomości rolnych mają charakter ściśle gospodarczy, niejednokrotnie wprost naiwne. Inaczej zato wygląda kontrola nad obrotem nieruchomościami miejskimi na terenie województw Poznańskiego i Pomorskiego. Materjalne normy zawiera

w tym względzie cytowane już rozporządzenie Komisarjatu Naczelnej Rady Ludowej z 25 czerwca 1919 r., a formalne przesłanki określa rozporządzenie Ministra b. Dzielnicy Pruskiej z 21 czerwca 1921 (Dz. U. Ministerstwa b. Dzielnicy Pruskiej Nr. 23 poz. 149). Ponieważ w odniesieniu do nieruchomości fabrycznych, oraz do nieruchomości miejskich brak norm podobnych do rozporządzenia Rady Związkowej z 15. 3. 1918, przeto odnośne Komisje decydują o udzieleniu zezwolenia na przewłaszczenie na podstawie swobodnego uznania i mogą kierować się przy odmowie zarówno względami natury gospodarczej, jak i względami na dobro Państwa w ogólności.

W odniesieniu do osad rentowych, utworzonych na terenie województw Poznańskiego i Pomorskiego przez b. komisję Kolonizacyjną, względnie przez instytucje z nią współdziałające, kontrola państwowa opiera się z jednej strony na stypulacjach umownych, zagwarantowanych zastrzeżeniem dla Państwa prawem odkupu (umowny zakaz pozbywania), z drugiej zaś strony na przepisach pruskiej ustawy z 8 czerwca 1896 o osadach niepodzielnie dziedzicznych (Zbiór ustaw pruskich str. 123). O ile idzie o osady utworzone wprost przez b. Komisję Kolonizacyjną, to co do nich odmowa na pozbycie osady opierać się mogła na zupełnie swobodnym uznaniu b. Komisji Generalnej, a obecnie Wojewódzkiej Komisji Ziemskiej.

Na zakończenie przeglądu przepisów odnoszących się do kontroli nad obrotem nieruchomościami wskazać wypada na postanowienie art. 5 ustawy z dnia 28 grudnia 1925 o wykonaniu reformy rolnej (Dz. U. R. P. Nr. 1 ex 1926), według którego „grunty nabyte w drodze tej ustawy do czasu całkowitej spłaty obciążających je pożyczek z funduszy państwowych lub Państwowego Banku Rolnego nie mogą być dzielone, sprzedawane, wydzierżawiane lub zastawiane bez zezwolenia Urzędów Ziemskich”. Urzędy Ziemskie decydują tu na podstawie swobodnego uznania.

Przytoczone przez nas codopiero przepisy o kontroli nad obrotem nieruchomościami wykazują zupełny chaos w tej dziedzinie i odznaczają się brakiem jednolitej myśli przewodniej, która w dziedzinie tej jest nie tylko wskazana, ale i możliwa do zrealizowania.

Toteż pierwszym wnioskiem, jaki się tu nasuwa, jest konieczność ujednoczenia przepisów o obrocie nieruchomościami. Konieczności tej nie potrzeba specjalnie uzasadniać.

Przytoczone przepisy wykazują dalej, iż postawiona na wstępie teza o konieczności rozciągnięcia kontroli nad obrotem wszel-

kiego rodzaju nieruchomościami bez względu na ich wielkość i charakter nie jest zasadniczo obcą przepisom obowiązującym na Ziemiach Zachodnich. Skoro tutaj kontrola obrotu nad wszelkimi rodzajami nieruchomości okazała się możliwą do przeprowadzenia, nie widzimy przyczyny, dla którejby kontroli takiej nie można było rozciągnąć na cały obszar Rzeczypospolitej. Rozciągnięcie takie wydaje nam się koniecznością, gdyż nie byłoby racji dla którejby np. nieruchomości przemysłowe, miejskie i t. p. nie miały podlegać takiej samej kontroli, jakiej podlegają gospodarstwa rolne. Przecież i przy takich nieruchomościach nie może być z punktu widzenia interesu państwowego rzeczą obojętną, w czyje ręce one przechodzą.

Istniejącym obecnie przepisom o obrocie nieruchomościami nie obcą jest wreszcie idea pozostawienia władzy państwowej swobodnego uznania przy udzielaniu zezwoleń na przeniesienie własności. Moment ten podkreślaliśmy przy omawianiu odnośnych przepisów. Rozciągnięcie zasady swobodnego uznania na wszelkie transakcje nieparcelacyjnego przenoszenia własności nit byłoby całkowitą nowością, a z punktu widzenia celowości byłoby jak najbardziej pożądane. Dla ludzi stykających się bliżej z temi zagadnieniami nie jest rzeczą tajną, iż władze, nie mogąc należycie rozstrzygnąć sprawy na podstawie ciasnych ram obecnego ustawodawstwa, starają się odnośnym przepisom, zawierającym kryterja gospodarcze, nadawać sens ogólniejszy, zdążając w kierunku swobodnego uznania. Widać stąd, iż życie nie znosi zbyt ciasnych hamulców i jego różnorodne potrzeby wywołują konieczność pozostawienia władzy decydującej o udzieleniu zezwolenia prawa swobodnej oceny poszczególnego wypadku.

Pozatem Państwo nie ma potrzeby ukrywania się z tem, co stanowi jego prawny i moralny obowiązek, a mianowicie z dążeniem do odsunięcia od posiadania nieruchomości tych, którzy nie wydają się z punktu widzenia interesów ogólnych pożądanymi.

Oczywiście nowe przepisy regulujące obrót nieruchomościami muszą przewidzieć szereg kazuistycznych wypadków, w których przeniesienie własności nie wymaga zatwierdzenia władzy państwowej, jak również i takich wypadków, w których władza państwowa obowiązana będzie zatwierdzenia transakcji odmówić.

Z uwagi na okoliczność, że z dniem 1 stycznia 1934 Urzędy Ziemskie staną się częścią składową władz administracji ogólnej, kontrolę nad transakcjami nieruchomościami powierzyć należy tymże władzom. Dla mniejszych nieruchomości I. instancją wienien być Starosta względnie specjalna Komisja przy Starostwie,

dla większych zaś nieruchomości I. instancją winien być Wojewoda, względnie specjalna Komisja Wojewódzka. Funkcje te przekazałoby można również Wydziałom, względnie Izbowi Wojewódzkim. Przez powierzenie spraw dotyczących obrotu nieruchomościami władzom administracji ogólnej, na barkach której spoczywa odpowiedzialność za należyty rozwój stosunków z punktu widzenia gospodarczego i politycznego, głoszona przez nas teza o konieczności przyznania władzom kontrolującym obrót nieruchomościami prawa swobodnego uznania przy decydowaniu o zezwoleniach na przewłaszczenie będzie mogła być należyciej i wszechstronniej realizowana, aniżeli by to mogło mieć miejsce w innych warunkach.

Aby mimo wszystko głoszone przez nas zasady nie tamowały normalnego obrotu, skłaniamy się do myśli wysuwanej już przez śp. Prof. W. L. Jaworskiego w jego projekcie ustawy o obrocie ziemią, a mianowicie w art. 1, 2 i 3. W szczególności nie wydaje nam się koniecznym wymóg zezwolenia uprzedniego. Zdaniem naszym, wystarczy zezwolenie następne, a mianowicie zezwolenie na przewłaszczenie nieruchomości już po zawarciu odnośnej umowy. Z uwagi na ustawodawstwo obowiązujące w b. zaborze rosyjskim sprawę tę należałoby należycie ująć.

Wskazanem byłoby ustalenie czasokresu, w ciągu którego odnośna władza mogłaby odmówić zezwolenia na przewłaszczenie. O ile tego w ustalonym czasokresie nie uczyni — transakcja winna uchodzić za zatwierdzoną.

Ponieważ celem naszym było nakreślenie jedynie ogólnego szkicu wskazującego kierunek, w jakim winna być dokonana przebudowa obowiązujących dzisiaj przepisów o obrocie nieruchomościami, zajęcie się szczegółami odnośnego aktu ustawodawczej przekroczyłoby ramy niniejszego artykułu.