

MICHAŁ MARCINKOWSKI

Geneza i ewolucja scalania gruntów rolnych w prawie niemieckim

1. W polskiej literaturze prawniczej scalanie gruntów rolnych w Niemczech, w tym zwłaszcza geneza i ewolucja tej instytucji, nie było szerzej poruszane¹. Pewne informacje zawarte są w opracowaniach dotyczących scalania gruntów w Polsce w okresie zaborów i międzywojnia². Tymczasem scalanie gruntów w prawie niemieckim ma długą, gdyż sięgającą średniowiecza, tradycję. Bogata jest również literatura. Spośród prac dotyczących kształtowania się tej instytucji należy przede wszystkim wymienić *Die Geschichte der Flurbereinigung in Deutschland* autorstwa F. Berkenbuscha³. Natomiast współczesnego prawa scaleniowego dotyczą między innymi komentarze A. W. Seehusena i T. C. Schwedego⁴ oraz R. Hillebranda⁵.

Celowe jest przedstawienie polskiemu czytelnikowi genezy i ewolucji scalania gruntów rolnych w prawie niemieckim już choćby ze względu na długą tradycję tej instytucji. Jej prezentacja może stanowić dobry punkt odniesienia analizy – w kolejnych publikacjach – polskich regulacji prawnych.

¹ Zob. uwagi A. Zielińskiego, *Scalanie gruntów w prawie polskim*, Poznań 1972, s. 10.

² Zob. A. Lichorowicz, *Problem scalania gruntów w Polsce okresu międzywojennego*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1968, z. 1-2, s. 209 i n. (i literaturę tam przytoczoną); idem, *Scalanie gruntów w Polsce w okresie zaborów*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 1967, z. 31, s. 66 i n. (i literaturę tam przytoczoną).

³ F. Berkenbusch, *Die Rechtsgeschichte der Flurbereinigung in Deutschland*, Göttingen 1972.

⁴ A. W. Seehusen, T. C. Schwede, *Flurbereinigungsgesetz. Standartkommentar*, Butjadingen-Stollhamm 2008.

⁵ R. Hillebrandt (red.), *Reichsumlegungsordnung*, München-Berlin 1937.

Punkt ciężkości rozważań dotyczących ustawodawstwa niemieckiego spoczywa na ustawodawstwie pruskim. Wynika to z dwóch okoliczności. Prusy były największym zarówno pod względem powierzchni, jak i liczby ludności krajem wchodzącym w skład Cesarstwa Niemieckiego, a następnie republiki weimarskiej⁶. W konsekwencji ustawodawstwo pruskie miało największe znaczenie dla kształtowania ustroju rolnego w Niemczech.

2. Geneza instytucji scalania gruntów rolnych w prawie niemieckim charakteryzuje się przede wszystkim zróżnicowaniem rozwiązań prawnych obowiązujących na poszczególnych obszarach Niemiec. Jest ono konsekwencją rozbicia terytorialnego sięgającego okresu średniowiecza. Ten partykularyzm w szczególności znajdował wyraz w wielości pojęć niemieckiego języka prawnego i prawniczego odpowiadających polskiemu pojęciu scalania gruntów rolnych (m.in. *Zusammenlegung*, *Separation*, *Verkoppelung*, *Konsolidation*, *Flurbereinigung* i *Feldbereinigung*)⁷.

Początki scalenia gruntów rolnych w Niemczech sięgają drugiej połowy XI w. Są one związane z migracją ludności z obecnych obszarów zachodnich Niemiec na obszar Słowiańszczyzny, w szczególności dorzecza Łaby, Czech, Śląska, Pomorza oraz Prus Wschodnich. Ten proces migracyjny zakończył się w drugiej połowie XIV w.⁸ Na terenach docelowych koloniści niemieccy zakładali nowe osady, a już istniejące osady słowiańskie były lokowane na prawie niemieckim. W ramach lokacji istniejących już osad dokonywano scalania gruntów, prowadziło to do zmiany struktury przestrzennej gruntów rolnych zmierzającej między innymi do wyrównania granic poszczególnych parceli. Było to jednym z warunków wprowadzenia gospodarki trójpolowej na kolonizowanych obszarach⁹.

Dalszą cechą charakterystyczną rozwoju scalania gruntów rolnych w Niemczech jest rozbieżność pomiędzy ustrojem rolnym terenów zachodnich i południowo-zachodnich a północą Niemiec (zwłaszcza na wschód od Łaby). Na terenie zachodnich i południowo-zachodnich Niemiec sytuacja prawna ludności chłopskiej w stosunku do szlachty była względnie korzystna. Na obszarach północnych, w tym położonych na wschód od Łaby, stopień zależności chłopstwa od wielkich właścicieli

⁶ Zob. bliżej *Brockhaus Enzyklopädie in 24 Bänden*, t. 5, wyd. 18, F. A. Brockhaus GmbH, Mannheim 1988, s. 411-412.

⁷ Zob. R. Hillebrandt (red.), op. cit., s. 55-56.

⁸ *Brockhaus Enzyklopädie*, s. 384.

⁹ F. Berkenbusch, op. cit., s. 10-12.

ziemskich był zaś znaczny. Wpłynął on jednak na polepszenie na tych obszarach struktury przestrzennej gruntów rolnych. Właściciele wielkich dóbr ziemskich dążyli bowiem do zapewnienia korzystnych warunków gospodarowania na gruntach rolnych wykorzystywanych przez poddaną im ludność chłopską. W ramach tych działań możnowładcy działali na rzecz niepodzielności gospodarstw rolnych – zasadniczo skutecznie.

Inaczej było na terenach zachodnich i południowo-zachodnich Niemiec, na których powszechnie dzielono gospodarstwa rolne zarówno w drodze czynności *inter vivos*, jak i *mortis causa*. Podkreślenia wymaga jednak fakt, że grunty rolne na tych terenach umożliwiały intensywną produkcję rolną, a uzyskane plody rolne znajdowały zbyt w pobliskich osiedlach miejskich¹⁰.

Znaczne nasilenie scalania gruntów rolnych nastąpiło w związku z przeobrażeniami gospodarczymi i społecznymi, poczynając od XVIII w. W okresie od schyłku XVIII w. aż do drugiej połowy XIX w. scalanie gruntów rolnych na obszarze północnych i wschodnich Niemiec nie było samodzielną instytucją prawną, lecz występowało w ramach postępowania regulacyjnego i uwłaszczeniowego chłopów zwalnianych ze stosunku poddaństwa. Postępowania te były związane z likwidacją wspólnot gruntowych.

Kwestia scalania gruntów rolnych połączonych z likwidacją wspólnot gruntowych stanowiła w Prusach po raz pierwszy przedmiot regulacji prawnej w okresie rządów Fryderyka II. Największą doniosłość należy przypisać unormowaniom zawartym w Schlesisches Reglement z 1771 r. Postępowania scaleniowe regulowane tym aktem prawnym były prowadzone przez komisję powoływaną przez władze odpowiedniego powiatu. Ustawodawca wyróżnił dwa przypadki likwidacji wspólnot gruntowych. Postępowanie o zniesienie wspólnoty wszczynało się z urzędu w sytuacjach, w których grunty rolne stanowiły przedmiot wspólnoty, lecz każdy z członków wspólnoty korzystał z części gruntu niezależnie od pozostałych członków. Podział nieruchomości następował wówczas nawet w razie sprzeciwu wszystkich członków wspólnoty. W wypadku wspólnot gruntowych, z których członkowie korzystali w sposób zbiorowy, wszczęcie postępowania o zniesienie wspólnoty mogło nastąpić tylko na wniosek określonej liczby członków.

Wszelkie akty prawne normujące postępowanie o zniesienie wspólnoty gruntowej, które obejmowało także scalanie gruntów, zostały włączone

¹⁰ Ibidem, s. 7-8.

do Preußisches Allgemeines Landrecht. Wpływ ustawodawstwa pruskiego na strukturę przestrzenną gruntów rolnych, poczynając od rządów Fryderyka II aż do początków XIX w., pozostawał jednak ograniczony. Ponieważ chłopstwo pańszczyźniane nie odzyskało w tym okresie wolności, nie było ono zainteresowane wynikiem takiego postępowania¹¹. Praktyczne znaczenie znoszenia wspólnot gruntowych wzrosło w Prusach w związku z likwidacją poddaństwa i powiązaną z tym reformą rolną¹². W jej ramach ludność chłopska miała zostać w określonych przypadkach uwłaszczona. Warunkiem koniecznym nabycia własności było jednak odstąpienie byłemu feudałowi połowy lub jednej trzeciej uprawianej ziem. Kształtowanie nowych stosunków własnościowych zostało połączone z prowadzeniem postępowania scaleniowego, które miało na celu zapobieżenie powstaniu niekorzystnej struktury przestrzennej, w szczególności odnośnie do własności ziemskiej byłego feudała.

Następnie *Gemeinheitsteilungsordnung* (GTO) z 7 czerwca 1821 r. zastąpił wcześniejsze regulacje w zakresie znoszenia wspólności gruntowych, które nie przystawały do zmieniających się realiów społecznych i gospodarczych¹³. Pierwotnie GTO obowiązywał na obszarze właściwości *Preussisches Allgemeines Landrecht*, w późniejszym okresie jego właściwość została rozszerzona także na całe terytorium rejencji Arnsberg. Także w okresie obowiązywania GTO scalanie gruntów rolny nie było samoistną instytucją prawną, lecz pozostawało w związku ze znoszeniem serwitutów na gruntach rolnych objętych postępowaniem uwłaszczeniowym. Omawiany tu akt prawny ulegał zmianom. Ustawodawca w 1838 r. odszedł od obowiązującej od 1821 r. zasady, że zniesienie serwitutów może nastąpić na wniosek jednego z zainteresowanych¹⁴. Od tego czasu konieczny był wniosek jednej czwartej zainteresowanych posiadaczy gruntów rolnych. Jednocześnie został zmieniony zakres stosowania GTO¹⁵. W 1847 r. wyłączono z zakresu jego stosowania nieruchomości

¹¹ Ibidem, s. 69-70.

¹² Zniesienie poddaństwa chłopów oraz reforma rolna zostały w Prusach przeprowadzone trzech aktami prawnymi: *Edikt, den erleichterten Besitz und den freien Gebrauch des Grundeigentums, sowie die persönlichen Verhältnisse der Landbewohner betreffend* (z 9 października 1807 r.) oraz *Edikt zur Beförderung der Landeskultur* i *Edikt die Regulierung der gutsherrlichen und bäuerlichen Verhältnisse betreffend* (oba z 14 września 1811 r.).

¹³ Zob. *Gemeinheitsteilungsordnung* z 7 czerwca 1821 r.

¹⁴ Zob. *Verordnung über Beschränkung des Provokationsrechts auf Gemeinheitsteilungen* z 28 lipca 1838 r.

¹⁵ Zob. *Declaration einiger Vorschriften des Allgemeinen Landrechts und der Gemeinheitsteilungen vom 7. Juni 1821 betreffend das nutzbare Gemeindevermögen* z 26 lipca 1847 r.

stanowiące własność gmin¹⁶, a ustawą z 2 marca 1850 r. możliwość stosowania GTO rozszerzono na nieruchomości obciążone nie tylko serwitutami, lecz także innymi prawami¹⁷.

Wyżej opisane akty prawne znajdowały zasadniczo zastosowanie na terenie tak zwanych starych rejencji pruskich (tj. na obszarach które, wchodziły w skład Królestwa Pruskiego już przed 1815 r.). W rejencjach nowopruskich co do zasady obowiązywał stan prawny, w którym scalanie gruntów rolnych było instytucją prawną niezależną od znoszenia wspólnot gruntowych¹⁸. W niektórych prowincjach nowopruskich w przedmiocie scalania gruntów nadal obowiązywały regulacje prawne sprzed wcielenia ich do Prus. Najbardziej istotnym przykładem było terytorium dawnego Królestwa Hanoweru. Na innych zaś obszarach obowiązywały akty prawne o scalaniu gruntów wydane przez właściwe organy pruskie. Dla przykładu, w Prowincji Reńskiej do chwili jej włączenia do Królestwa Prus obowiązywał francuski porządek prawny, w tym ustawodawstwo prawno-rolne. Pomimo że francuskie prawo rolne było bardziej nowatorskie aniżeli odpowiednie ustawodawstwo pruskie, nie doszło do zlikwidowania na terenie Prowincji Reńskiej szeroko rozpowszechnionego zjawiska współwłasności gruntów rolnych, wynikającej zarówno z reformy rolnej, jak i niekorzystnej struktury przestrzennej gruntów rolnych. Początkowo poprawa struktury przestrzennej gruntów rolnych następowała wyłącznie przez dobrowolną sprzedaż lub zamianę gruntów rolnych. Na ten proces w praktyce żadnego wpływu nie miał GTO wydany przez władze pruskie dla Prowincji Reńskiej¹⁹. Przyczyna nieskuteczności tego aktu prawnego tkwiła w treści jego § 18: scalanie gruntu było bowiem niemożliwe, jeżeli właściciel gruntu rolnego, innego niż przewidziany do przekazania osobie trzeciej w ramach znoszenia serwitutów jako odszkodowanie, nie wyraził zgody na objęcie jego gruntu rolnego postępowaniem scaleniowym. Treść powołanego przepisu stanowiła wyraz liberalizmu gospodarczego, mającego dominujący wpływ na założenia aksjologiczne ówczesnego ustawodawstwa²⁰.

¹⁶ Zob. Gesetz, betreffend die Ablösung der Reallasten und die Regulierung der gutsherrlichen und bäuerlichen Verhältnisse z 2 marca 1850 r.

¹⁷ F. Berkenbusch, op. cit., s. 75.

¹⁸ Na obszarze Wielkiego Księstwa Poznańskiego obowiązywała jednak od 1823 r. GTO (zob. A. Lichorowicz, *Scalenie gruntów w Polsce...*, s. 69).

¹⁹ Zob. Gemeinheitsteilungsordnung für die Rheinprovinz mit Ausnahme der Ausnahme der Kreise Duisburg und Rees, sowie für Neuvorpommern und Rügen (z 19 maja 1851 r.).

²⁰ F. Berkenbusch, op. cit., s. 78-79.

Przykładem istnienia w Niemczech już w pierwszej połowie XIX w. samodzielnej instytucji scalania gruntów rolnych jest ustawodawstwo Królestwa Hanoweru. Pierwszym aktem prawnym regulującym kwestie poprawy warunków gospodarowania na gruntach rolnych było królewskie rozporządzenie z 1768 r. Na jego mocy wyłączono wszelkie działania służące poprawie jakości gruntów z zakresu prawa prywatnego i uczyniono je sprawami administracyjnymi²¹. Następnie na poszczególnych terenach Królestwa Hanoweru wprowadzono w życie różne akty prawne w przedmiocie scalania gruntów, które wpłynęły na wzrost liczby postępowań scaleniowych. Mankamentem rozwiązań przyjętych w Królestwie Hanoweru był jednak fakt, że zasadniczo scalanie gruntów następowało wyłącznie na podstawie zgody wszystkich właścicieli gruntów rolnych objętych postępowaniem. Wyjątkiem była możliwość zastąpienia zgody niektórych właścicieli gruntów rolnych na scalenie, jeżeli większość uczestników postępowania wyraziła taką zgodę, a brak zgody pozostałych nie był uzasadniony²².

Z kolei, jak już wcześniej zaznaczono, proces scalania gruntów rolnych w południowych i południowo-zachodnich Niemczech przebiegał odmiennie niż w północnych i północno-wschodnich. Tutaj strukturę przestrzenną gruntów rolnych cechowało wyjątkowo silne rozdrobnienie (tzw. szachownica). Było to w szczególności skutkiem powoływania szerokiego kręgu spadkobierców do dziedziczenia gospodarstw rolnych. Jednocześnie jednak korzystne warunki klimatyczne i daleko posunięta specjalizacja wielu gospodarstw powodowały, że nawet małe gospodarstwa rolne były w stanie sprostać konkurencji. Konsekwencją szachownicy gruntów rolnych była w pierwszej kolejności konieczność stworzenia sieci dróg publicznych, umożliwiających dostęp do poszczególnych parceli. Scalanie gruntów rolnych zostało unormowane nie tylko w powiązaniu z tworzeniem sieci dróg publicznych, lecz także jako samodzielna instytucja prawna. Na bliższą wzmiankę zasługuje ustawodawstwo Księstwa Nassau i Królestwa Wirtembergii. W wypadku Księstwa Nassau rozwój prawa scaleniowego był wyjątkowy na tle innych państw niemieckich, natomiast prawo komasacyjne Królestwa Wirtembergii stanowiło typowy przypadek prawa scalania gruntów na terenie południowych i południowo-zachodnich Niemiec.

²¹ Zob. Verordnung, wie in Landesökonomieangelegenheiten zu verfahren (z 22 listopada 1768 r.).

²² F. Berkenbusch, op. cit., s. 82-84.

W Księstwie Nassau pierwsze komasacje przeprowadzono już w XVIII w., początkowo wszakże pod warunkiem wyrażenia zgody przez wszystkich właścicieli scalanych gruntów. Następnie na mocy aktu prawnego z 1784 r. scalanie gruntów mogło nastąpić nawet przy sprzeciwie ich właścicieli, w razie uznania tych sprzeciwów za nieuzasadnione przez właściwy organ administracji publicznej²³. Rozporządzenie z 1829 r. ze zmianą w 1830 r. dawało podstawę do scalania gruntów pod warunkiem wyrażenia zgody przez dwie trzecie zainteresowanych, będących jednocześnie właścicielami połowy parcel objętych postępowaniem²⁴.

Na terenie Wirtembergii już od połowy XVI w. można zaobserwować działania o charakterze scalania gruntów. Scalanie nie ograniczało się do samego wyodrębniania gruntów z istniejących wspólnot i znoszenia serwitutów. Obok tego podejmowano też konkretne działania służące polepszeniu warunków gospodarowania poprzez tworzenie nowej sieci dróg publicznych i wyodrębnienie gospodarstw rolnych z zabudowy wsi. Po wprowadzeniu zakazu scalania gruntów na początku XIX w. prowadzenie komasacji stało się możliwe dopiero od 1862 r. Ustawa wirtemberska z 1862 r. okazała się jednak w praktyce mało skuteczna. Zasadniczo zawierała ona tylko regulacje dotyczące dróg polnych oraz służebności drogi koniecznej, a scalania gruntów były tylko wyjątkowo dopuszczalne²⁵. Przede wszystkim w drugiej połowie XIX w. nasiliła się tendencja do odchodzenia od liberalno-indywidualistycznego ujmowania prawa własności na rzecz koncepcji wykonywania tego prawa zgodnie z interesami ogółu. To stanowisko znajdowało wyraz w nauce prawa oraz w sferze światopoglądowej, zarówno w ramach ruchu socjalistycznego, jak i pośród konserwatystów. Na gruncie prawa rolnego proces ten prowadził między innymi do stworzenia regulacji korzystnych dla ruchu spółdzielczego. W kwestii scalania gruntów opisana tendencja sprowadzała się do uproszczenia wszczynania i prowadzenia postępowania oraz osłabienia ochrony interesów poszczególnych uczestników postępowania na rzecz interesu ogółu.

Ograniczenie treści prawa własności ze względu na interes ogólnospołeczny stało się na mocy art. 153 ust. 3 Konstytucji weimarskiej zasadą konstytucyjną²⁶. Odmienne interpretacja pojęcia prawa własności oraz

²³ Zob. Verordnung, die Zusammenlegung der zerstückelten Güter betreffend (z 2 maja 1784 r.).

²⁴ Zob. Verordnung des Herzoglich Nassauischen Staatsministeriums vom 12. September 1829, die Güterkonsolidation, sowie die Anlegung von Lagerbüchern und das Ab- und Zuschreiben in denselben betreffend (z 12 września 1829 r.).

²⁵ Zob. Gesetz über Feldwege, Trepp- und Überfahrrechte z 26 marca 1862 r. („Regierungsblatt für das Königreich Württemberg”, s. 91).

trudna sytuacja gospodarcza w Niemczech po I wojnie światowej dały impuls do dalszego rozwoju instytucji scalania gruntów. Tendencja wzrostu znaczenia interesu ogólnospołecznego nad interesem jednostki znalazła najsilniejsze odzwierciedlenie w prawie scalenia gruntów w okresie III Rzeszy. Z kolei w ustawie zasadniczej RFN ustawodawca powrócił do zasady powiązania prawa własności z interesem publicznym (tzw. *Sozialbindung*), uznając jednak, tak jak w republice weimarskiej, interes jednostki za ważny przedmiot ochrony prawnej.

Opisana tendencja odchodzenia od realizacji postulatów liberalnych na rzecz uwzględnienia interesów ogółu znajduje wyraz na obszarze północnych i północno-wschodnich Niemiec, w szczególności w prawodawstwie saskim i pruskim. Pierwszym aktem prawnym, w którym uczyniono scalanie samoistną instytucją prawną, niezależną od znoszenia wspólnot gruntowych, była ustawa saska z 1834 r.²⁷ Największe znaczenie na obszarze północnych i północno-wschodnich Niemiec przypadało jednak pruskiej ustawie z 1872 r.²⁸ Wprowadzono nią scalanie gruntów jako samoistną instytucję prawną na terenie tak zwanych obszarów staropruskich. Rozwiązania w niej przyjęte miały jednak wpływ na rozwiązania wprowadzone dla obszarów nowopruskich.

Wspomniana ustawa saska z 1834 r. umożliwiała wszczęcie postępowania scaleniowego, jeżeli odpowiedni wniosek poparła większość dwóch trzecich głosów. Liczba głosów przypadających na jednego uczestnika postępowania była ustalana odpowiednio do liczby i wielkości gruntów objętych scaleniem. Ustawą z 1861 r. złagodzone wymogi wszczęcia postępowania scaleniowego²⁹. Zgodnie z § 2 pkt a oraz § 3 ustawy dla dokonania scalania gruntów konieczna była zgoda wyrażona większością głosów uczestników postępowania. Liczbę głosów przypadających na jednego uczestnika ustalano jako iloczyn liczby jego parceli objętych postępowaniem scaleniowym i łącznej powierzchni tych gruntów.

Na obszarach staropruskich scalanie gruntów jako samoistna instytucja prawna zostało wprowadzone dopiero ustawą z 2 kwietnia 1872 r. Według tej ustawy wszczęcie postępowania scaleniowego wymagało zgody właścicieli nieruchomości scalanych, którzy byli płatnikami co naj-

²⁷ Gesetz über die Zusammenlegung der Grundstücke z 14 czerwca 1834 r. (Sammlung der Gesetze und Verordnungen für das Königreich Sachsen, s. 141).

²⁸ Gesetz, betreffend die Ausdehnung der Gemeinheitsteilungsordnung vom 7. Juni 1821 auf die Zusammenlegung von Grundstücken, welche einer gemeinschaftlichen Benutzung nicht unterliegen z 2 kwietnia 1872 r. (GS S. 329).

²⁹ Gesetz über Zusammenlegung der Grundstücke z 23 lipca 1861 r. (Sammlung der Gesetze und Verordnungen für das Königreich Sachsen, s. 117).

mniej połowy ogólnej sumy podatku gruntowego na obszarze objętym postępowaniem scaleniowym. Zatwierdzenie planu scalenia musiało zaś nastąpić kwalifikowaną większością głosów. Za planem musieli opowiedzieć się właściciele scalanych nieruchomości, którzy byli płatnikami co najmniej połowy podatku gruntowego przypadającego na obszar scaleniowy, a powierzchnia ich nieruchomości musiała być co najmniej równa połowie łącznej scalanej powierzchni³⁰.

Dalszy etap rozwoju pruskiego prawa scaleniowego gruntów wyznacza ustawa z 21 września 1920 r.³¹ Ustawą tą zakończono zasadniczo unifikację prawa scalania gruntów rolnych na obszarze całych Prus. Ustawodawca pierwszy raz wprowadził ogólną zasadę wszczynania postępowania scaleniowego z urzędu. Jednocześnie zastrzeżono uprawnienie do zaskarżenia aktów administracyjnych wydanych w trakcie tego postępowania³². Warto wspomnieć, że obok ogólnych aktów prawa scaleniowego występowały także akty szczególne³³, na przykład ustawa o zbiorniku retencyjnym w Otmuchowie na Śląsku³⁴. Służyły one uproszczeniu i przyspieszeniu postępowania.

W związku z przeobrażeniami ustrojowymi w Niemczech w okresie nazistowskim Minister Gospodarki Żywnościowej i Rolnictwa 16 czerwca 1937 r. wydał rozporządzenie Ordynacja scaleniowa Rzeszy³⁵ na podstawie ustawy Rzeszy z 26 czerwca 1936 r.³⁶ Ustawa ta zawierała w § 1 definicję pojęcia scalania gruntów rolnych³⁷. Scalenie to na gruncie tej ustawy stanowiło postępowanie w celu łączenia rozdrobnionych gruntów rolnych.

³⁰ A. Lichorowicz, *Scalanie gruntów w Polsce...*, s. 73-74.

³¹ Umlegungsordnung z 21 września 1920 r. (GS, s. 453).

³² Zob. R. Hillebrandt (red.), op. cit., s. 58.

³³ Obok Gesetz für das Staubecken Ottmachau in Schlesien należy wskazać także Gesetz betreffend Maßnahmen zur Regelung der Hochwasser-, Deich- und Vorflutverhältnisse an der oberen und mittleren Oder z 12 sierpnia 1905 r. (GS G. 335).

³⁴ Gesetz für das Staubecken Ottmachau in Schlesien z 6 lipca 1929 r. (RGI. I, s. 132)³⁴. Ustawa zawierała delegację ustawową dla ustawodawcy pruskiego w razie wydania ustawy pruskiej o odszkodowaniu właścicieli nieruchomości przejmowanych na cele budowy Zbiornika Otmuchowskiego. Jeżeli co do zasady odszkodowanie miałyby następować przez przydział nowej nieruchomości, to ustawodawca pruski został upoważniony do pozbawienia uczestników następczego postępowania scaleniowego prawa zaskarżenia do Sądu decyzji administracyjnych w przedmiocie scalania.

³⁵ Reichsumlegeordnung (RGI. I, s. 629); dalej jako: „Ordynacja scaleniowa Rzeszy” lub „Ordynacja”.

³⁶ Umlegungsgesetz (RGI. I, s. 518).

³⁷ Niem. „Grundstücksumlegung (Feld oder Flurbereinigung)”.

Postępowanie scaleniowe miało obejmować, obok samej wymiany nieruchomości, także wszelkie działania służące zwiększeniu potencjału produkcyjnego gruntów rolnych (np. budowa dróg, rowów, urządzeń irygacyjnych lub melioracyjnych oraz oddanie nieużytków pod uprawę rolną).

Ustawa wyraźnie zastrzegła, że scalanie powinno nastąpić z urzędu oraz formułowała zasadę przydzielenia każdemu uczestnikowi nieruchomości o wartości równej nieruchomości objętej postępowaniem scaleniowym. Jednocześnie przewidywała ona wyjątki od powyższej zasady. Tak między innymi wartość przydzielanej nieruchomości na skutek scalenia ulegała zmniejszeniu odpowiednio do ilości powierzchni przeznaczanej na cele nowych urządzeń służących wszystkim uczestnikom postępowania³⁸. Ustawa z 26 czerwca 1936 r. upoważniała właściwego ministra do wydania aktu wykonawczego, normującego zagadnienie scalania gruntów rolnych w sposób jednolity na terytorium całej Rzeszy. Ustawa zastrzegła przy tym, że Minister Gospodarki Żywnościowej i Rolnictwa mógł w porozumieniu z właściwymi ministrami określić zakres obowiązywania dotychczasowych przepisów o scalaniu gruntów oraz wydać szczególne przepisy przejściowe, obowiązujące tylko na części terytorium Niemiec. W § 155 Ordynacji uchylono wszelkie przepisy prawne sprzeczne z jej treścią, w tym dotyczące także postępowania scaleniowego, z zastrzeżeniem że w mocy pozostają przepisy o scalaniu gruntów zawarte w ustawach szczególnych, dotyczących określonych przedsięwzięć³⁹. Ordynacja w § 2 wyraźnie zaznaczała, że postępowanie scaleniowe jest prowadzone przez właściwy organ państwowy. Podkreślenia wymaga przy tym treść § 4 i § 5 Ordynacji, która wskazywała, że postępowanie scaleniowe było wszczynane z urzędu, przy czym Minister Gospodarki Żywnościowej i Rolnictwa Rzeszy mógł taką decyzję podjąć samodzielnie. Postanowienie o wszczęciu postępowania, zakreślające jednocześnie obszar scalenia, było niezaskarżalne na podstawie § 5 ust. 6 Ordynacji. Ordynacja wyróżniała się nadto ustanowieniem w § 17 i następnych osoby prawa publicznego, obejmującej wszystkich uczestni-

³⁸ Ustawa nadto wskazywała, że za nieruchomości oznaczone na cele publiczne (np. autostrady) przysługiwało właścicielom nieruchomości odszkodowanie w formie pieniężnej. Nadto wartość przydzielanej nieruchomości w związku ze scaleniem ulegała zmniejszeniu o koszty postępowania, nie więcej jednak niż o 7,5% wartości scalanej nieruchomości. Zmniejszenie przydzielanej nieruchomości było nadto możliwe o wartość nakładów poczynionych na rzecz poprawy warunków produkcyjnych scalanych nieruchomości.

³⁹ Jako przykład aktów prawnych dotyczących określonych przedsięwzięć, stanowiących ustawy szczególne do „Reichsumlegungsordnung” należy wymienić m.in. Gesetz über den Bau der Saaletalsperre bei Hohenwarte z 13 lutego 1935 r. (RGBl. I, s. 189).

ków postępowania⁴⁰ (tzw. *Teilnehmergeinschaft*). Ogólna zasada prymatu interesu ogólnonarodowego nad interesem indywidualnym znajdowała wyraz między innymi w treści § 18 Ordynacji. Upoważniał on właściwy organ administracji państwowej do wydawania wiążących poleceń wobec *Teilnehmergeinschaft* w razie niezastosowania się przez uczestników postępowania do treści Ordynacji lub zasad scaleń gruntów.

W okresie powojennym, aż do 1953 r., obowiązywała na terytorium stref okupacyjnych trzech mocarstw zachodnich nadal Ordynacja z 1937 r. Prace nad stworzeniem nowego prawa scalania gruntów rolnych rozpoczęto już w okresie poprzedzającym powstanie RFN⁴¹. Bundestag 11 czerwca 1953 r. uchwalił ustawę federalną o scaleniu gruntów rolnych⁴². Ustawa ta znajdowała zastosowanie zgodnie z treścią § 155 na obszarze całej ówczesnej Republiki Federalnej Niemiec, z tym zastrzeżeniem, że nadal pozostawało w mocy odrębne ustawodawstwo bawarskie i kraju związkowego Württemberg-Hohenzollern. Nadto obowiązywała ona także na obszarze Berlina Zachodniego oraz w Kraju Saary. Ustawa pozostawała w mocy bez istotnych zmian do chwili znowelizowania jej 16 marca 1976 r.⁴³

Uchwalenie ustawy federalnej z 1953 r. było uzasadnione niemożliwością pogodzenia dotychczasowego ustawodawstwa Rzeszy w zakresie scalania gruntów z nowym porządkiem prawnym RFN. W szczególności wskazywano na fakt, że ówczesne ustawodawstwo scaleniowe naruszało przepisy art. 14 ust. 1 i 3 Ustawy zasadniczej RFN⁴⁴. Ustawa federalna z 1953 r. weszła w życie z dniem 1 stycznia 1954 r.⁴⁵

⁴⁰ Zgodnie z § 17 Ordynacji „Die Gemeinschaft der Teilnehmer ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts. Sie entsteht mit dem Umlegungsbeschluß” („Wspólnota uczestników postępowania jest osobą prawa publicznego. Powstaje ona poprzez wydanie postanowienia w wszczęciu postępowania scaleniowego”).

⁴¹ F. Berkenbusch, op. cit., s. 158-162.

⁴² Niem. Flurbereinigungsgesetz (BGBI. I, s. 591); (dalej jako: ustawa federalna).

⁴³ Bekanntmachung der Neufassung des Flurbereinigungsgesetzes vom 16 März 1976 (BGBI. I, s. 546).

⁴⁴ Art. 14 ust. 1 Ustawy Zasadniczej RFN (dalej jako: Grundgesetz [GG]) gwarantuje prawo własności i prawo spadkowe. Treść i ograniczenia są określone ustawą. Zgodnie z treścią art. 14 ust. 3 GG wywłaszczenie jest dopuszczalne tylko na cele publiczne. Może nastąpić tylko ustawą lub na podstawie ustawy, która określa rodzaj i wysokość odszkodowania. Wysokość odszkodowania jest ustalana poprzez rozważenie interesów publicznych i uczestników postępowania. W sprawie ustalenia wysokości odszkodowania przysługuje prawo do sądu powszechnego.

⁴⁵ E. Weiß, *Zur Entwicklung des Flurbereinigungsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland in den vergangenen 6 Jahrzehnten*, Agricola-Verlag GmbH, Budjadingen-Stollhamm 2009, s. 5-6.

Zgodnie z definicją zawartą w § 1 tej ustawy scalanie gruntów miało służyć rozwojowi produkcji rolnej i leśnej, a także powszechnej kulturze rolniczej. Przedmiotem działań scaleniowych miały być rozdrobnione nieruchomości rolne lub ukształtowane w sposób utrudniający gospodarowanie. Ustawa stanowiła w § 1, że prace scaleniowe miały polegać na komasacji, nowym ukształtowaniu lub na innych działaniach służących poprawie kultury rolnej, przy czym powinny one przebiegać zgodnie z dyrektywami nowoczesnych zasad gospodarowania. Na podstawie § 4 ustawy federalnej wszczęcie postępowania scaleniowego następowało z urzędu na podstawie postanowienia.

Podobnie także jak w Ordynacji scaleniowej Rzeszy ustawodawca zachodniemiecki przyjął rozwiązanie, że wszyscy uczestnicy postępowania stanowią publiczną osobę prawną (*Körperschaft des öffentlichen Rechtes*), co wynika wprost z treści § 16 ustawy federalnej. Istotna różnica pomiędzy ustawą federalną a Ordynacją scaleniową Rzeszy sprowadza się, jak wskazano wyżej, do wyważenia interesu jednostki w stosunku do interesu ogółu, w przeciwieństwie do rozwiązań z okresu III Rzeszy. Jest to widoczne zwłaszcza w kwestii zaskarżalności projektu scalenia gruntów (*Flurbereinigungsplan*). Ustawa federalna z 1953 r. przyznawała uczestnikowi postępowania w § 59 ust. 2 i § 141 i § 142 prawo zaskarżenia planu wykonania scalenia, włącznie z prawem do wystąpienia na drogę sądową. Ordynacja scaleniowa Rzeszy zamykała zaś uczestnikom postępowania drogę sądową⁴⁶.

Ustawa federalna z 1953 r. wyróżniała się nadto wprowadzeniem przepisów szczególnych postępowania scaleniowego. W czwartej części ustawy zatytułowanym „Przepisy szczególne” ustawodawca zawarł normy dotyczące trzech postępowań szczególnych: 1) postępowania scaleniowego mającego za przedmiot nieruchomości leśne, 2) tak zwanego uproszczonego postępowania scaleniowego oraz 3) „przydziału dużych obszarów na inwestycje”. Uproszczone postępowania scaleniowe ułatwiały przeprowadzenie reformy rolnej, działania osiedleńcze i podobne lub usunięcie negatywnych skutków oddziaływania na kulturę rolną dużych przedsięwzięć infrastrukturalnych. Przepisy szczególne dotyczące „przydziału ziemi w dużych rozmiarach na przedsięwzięcia” stosowano w sytuacjach określonych w § 87 ust. 1 ustawy, czyli w przypadku przeprowadzania postępowania wywłaszczeniowego dotyczącego dużych nieruchomości rolnych.

⁴⁶ Zob. § 90 ust. 1 ostatnie zd. Ordynacji scaleniowej Rzeszy.

Ponadto ustawodawca zachodniemiecki zawarł w piątej części ustawy federalnej przepisy dotyczące tak zwanego przyspieszonego postępowania scaleniowego. Służyło ono, jak wynika z § 91 ustawy, samej komasacji nieruchomości rolnych, niepołączonej z utworzeniem nowej sieci dróg czy z większymi przedsięwzięciami w zakresie gospodarki wodnej. Jednocześnie w § 103 ustawodawca zastrzegł, że przepisy o przyspieszonym postępowaniu scaleniowym nie naruszają wskazanych aktów prawnych Bawarii i Wirtembergii-Hohenzollern.

Na koniec warto wspomnieć, że inaczej scalenie gruntów było uregulowane na obszarze byłej NRD, przy czym to ustawodawstwo zostało zastąpione prawem scalania gruntów RFN⁴⁷.

3. Przeprowadzone wywody uzasadniają sformułowanie dwóch wniosków:

1) Rozwój niemieckiego prawa scaleniowego był zdeterminowany stosunkami lokalnymi w poszczególnych częściach Niemiec, w tym w szczególności stosunkami własnościowymi i istnieniem wielu samodzielnych państw niemieckich. Konsekwencją zróżnicowania stosunków własnościowych był odmienny rozwój prawa scaleniowego w północnych i północno-wschodnich Niemczech oraz na terenach zachodnich i południowych. Nadto pochodną rozbitcia terytorialnego Niemiec była wielość rozwiązań w sferze prawa scaleniowego na obu wyżej wskazanych obszarach. Unifikacja prawa w tym zakresie nastąpiła dopiero Ordynacją scaleniową Rzeszy z 16 czerwca 1937 r.

2) Obok podziału na dwa podstawowe obszary ustawodawstwa geneza oraz ewolucja prawa scaleniowego charakteryzują się stopniowym procesem – wspólnym dla wszystkich obszarów Niemiec – odchodzenia od prymatu interesu indywidualnego na rzecz realizacji celów ogólnospołecznych. Ta zmiana podstaw aksjologicznych prawa scaleniowego znajdowała wyraz we wprowadzeniu zasady wszczynania postępowania scaleniowego z urzędu. Nadto ustawodawcy niemieccy dopuszczali przeprowadzenie scalenia gruntów rolnych w wypadku wyrażenia zgody kwalifikowanej większości uczestników, a nie – jak wcześniej – tylko za zgodą wszystkich uczestników.

⁴⁷ Na obszarze NRD zagadnienie scalenia gruntów rolnych regulowała m.in. ustawa z 3 czerwca 1959 r. o rolniczych spółdzielniach produkcyjnych (dalej jako: ustawa o RSP). Odmiennie niż w RFN ustawa o RSP przewidywała w § 12 scalenie gruntów rolnych co do zasady na potrzeby podmiotów uspołecznionych. Zasadniczo przedmiotem postępowania scaleniowego nie była wymiana nieruchomości rolnych pomiędzy ich właścicielami, lecz tylko osobami uprawnionymi do korzystania z nich (zob. F. Berkenbusch, op. cit., s. 172-174).

Z dzisiejszej perspektywy należy ocenić oparcie kształtu ustawodawstwa scaleniowego na zasadzie nadrzędności interesu ogólnospołecznego na interesem indywidualnym za krok umożliwiający istotne przyspieszenie postępowania scaleniowego i tym samym czyniący prawo scaleniowe skutecznym narzędziem poprawy warunków gospodarowania w rolnictwie.

THE ORIGIN AND EVOLUTION OF THE CONSOLIDATION OF AGRICULTURAL LANDS UNDER GERMAN LAW

S u m m a r y

In the author's opinion, the development of German consolidation law was determined by local relationships that existed in different parts of Germany, and, in particular, by the ownership relationships and existence of a number of independent German states. In consequence of the diversified ownership relationships, the consolidation law in northern Germany was different from that in north-eastern Germany, and yet different than in southern Germany. Moreover, the evolution of German consolidation law was characteristic of one process that was common to all German lands. It was a departure from the prioritising of individual interests for the sake of realising general, social objectives.

From today's perspective, we may say that basing consolidation law on the principle of general social interest as superior to individual interest was a vital step that allowed substantial acceleration of the consolidation process, making it at the same time an efficient tool for improving the conditions of working in agriculture.

GENESI E EVOLUZIONE DI RICOMPOSIZIONE FONDIARIA NEL DIRITTO TEDESCO

R i a s s u n t o

Lo sviluppo del diritto tedesco in materia di ricomposizione fondiaria, secondo l'autore, è stato determinato dai rapporti locali di diverse parti della Germania, in particolare dai rapporti di proprietà e dall'esistenza di tanti Stati tedeschi indipendenti. La conseguenza della diversificazione dei rapporti di proprietà consisteva in uno sviluppo differente del diritto in materia di ricomposizione fondiaria nella Germania del Nord e del Nord-Est ed anche nelle aree occidentali e meridionali. Inoltre, l'evoluzione del diritto in materia di ricomposizione fondiaria in Germania è caratterizzata da un graduale processo – comune a tutte le aree della Germania – di allontanamento dal primato dell'interesse individuale a favore della realizzazione degli obiettivi sociali generali.

Al giorno d'oggi la forma della legislazione in materia di ricomposizione fondiaria fondata sul primato dell'interesse sociale generale sull'interesse individuale va valutata come un passo che consente un'accelerazione significativa della ricomposizione fondiaria e, quindi, rende questo diritto un efficace strumento volto a migliorare le condizioni di gestione in agricoltura.