

WIKTOR PAWLAK

Z ZAGADNIENÍ PRAWNYCH REFORMY ROLNEJ W POLSCE LUDOWEJ

I

Przepisy o przeprowadzeniu reformy rolnej z lat 1944—1945¹ przejęły na rzecz reformy rolnej nieruchomości ziemskie, których obszar przekraczał określone w nich powierzchnie². Przepisy te nie postanawiały jednak wyraźnie, co się ma stać w przypadku, gdy w przyszłości obszar nieruchomości ziemskiej, nie podlegającej reformie, ulegnie na skutek zdarzeń czy aktów prawnych zgodnych z obowiązującym prawem, powiększeniu ponad określone w nich granice. Jest tu więc luka prawna.

Przy rozstrzyganiu tego pytania należy przede wszystkim zastanowić się nad charakterem prawnym „przejścia nieruchomości ziemskich” na własność skarbu państwa z przeznaczeniem na cele reformy rolnej.

W pierwszym rządzie należy tu rozstrzygnąć pytanie, czy stanowiło ono operację jednorazową, polegającą na odebraniu własności wszystkich nieruchomości, podlegających w określonym momencie przepisom o przeprowadzeniu reformy rolnej, czy też oznaczało ono operację ciągłą w tym sensie, że ilekroć w przyszłości nastąpi przekroczenie ustanowionych norm, to z mocy prawa cała powiększona nieruchomość ziemska przechodzi na własność państwa.

Wydaje się, że dla określenia charakteru prawnego omawianej instytucji należy wziąć pod uwagę dwa elementy: brzmienie odnosnych przepisów oraz jej cel.

¹ Dekret z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. nr 4, poz. 17) został znowelizowany ustawą z dnia 17 stycznia 1945 r. (Dz. U. nr 3, poz. 9); cyt. w brzmieniu tekstu jednolitego ogłoszonego w Dz. U. z 1945 r. nr 3, poz. 13.

² Art. 2, ust. (1), lit. e) cyt. dekretu.

II

A. Przebudowa ustroju rolnego w Polsce Ludowej miała charakter rewolucyjny nie tylko ze względu na aktywny udział samych chłopów w przeprowadzaniu reformy rolnej, ale przede wszystkim z uwagi na zasadniczy jej cel, a mianowicie likwidację obszarnictwa, jako odrębnej klasy społecznej³.

W części dotyczącej reformy rolnej Manifest Lipcowy stwierdza, że „ziemie gospodarstw obszarniczych o powierzchni ponad 50 ha, a na terenach przyłączonych do Rzeszy, w zasadzie o powierzchni 100 ha... przejęte zostaną przez Fundusz Ziemi 'bez odszkodowania, zależnego od wielkości gospodarstwa ...'”⁴. W stosunku do tych nieruchomości przyjęto więc podwójną kwalifikację, mianowicie wielkość powierzchni i związany z określoną wielkością charakter gospodarstwa rolnego. Należy przy tym zauważyć, że z politycznego i społeczno-gospodarczego punktu widzenia szczególne znaczenie miało uznanie nieruchomości, przekraczających określony areał, za gospodarstwa obszarnicze. Przejęcie tych gospodarstw rolnych bez odszkodowania na rzecz Funduszu Ziemi pozbawiało obszarnictwo podstaw ekonomicznych i przez to zniosło je jako odrębną klasę społeczną. W takim ujęciu zapowiedziana reforma rolna ma charakter rewolucyjny, ponieważ jednym z jej zasadniczych celów było wprowadzenie zmian w ustroju społeczno-gospodarczym Polski Ludowej.

Przepisy dekretu, oznaczając nieruchomości ziemskie przeznaczone na cele reformy rolnej, m. in.⁵ znamionami⁶ odnoszącymi się do przedmiotu prawa własności, wymieniają tylko jedną z tych kwalifikacji, mianowicie wielkość areału. Skoro jednak przyjmują one te granice powierzchni, które w Manifestie Lipcowym określają

³ Por. skrypt *Nauka administracji i polskie prawo administracyjne* wg wykładów prof. dra M. Zimmermanna, opracowany przez Krzysztofa Skubiszewskiego, Poznań 1949, s. 66 (cyt. skrypt z wykładów prof. dra M. Zimmermanna); dr Franciszek Longchamps. *Prawo agrarne*, Warszawa, s. 26, 27; *Prawo administracyjne*, cz. III, praca zbiorowa pod red. prof. dra M. Jaroszyńskiego, Warszawa 1952, s. 10; Józef Fiema, Henryk Świątkowski, *Problematyka prawna rolnictwa*, artykuł zamieszczony w: *Dziesięciolecie prawa Polski Ludowej 1944–1954*, Warszawa 1955, s. 241; Henryk Świątkowski i Witold Bendetson, *Rola prawa w umocnieniu sojuszu robotniczo-chłopskiego*, referat zamieszczony w *Zagadnieniach prawnych rolnictwa*, Warszawa 1956, s. 9 i n.

⁴ Załącznik do Dz. U. nr 1 z 1944 r.

⁵ Art. 2, ust. (1), lit. a), b), c), d) i e) cyt. dekretu.

⁶ Określenia tego używam za Longehampsem, op. cit., s. 45.

areał obszarowych nieruchomości ziemskich, to tym samym stanowią one wykonanie celu w nim sformułowanego.

Potwierdzają to także inne postanowienia cytowanego dekretu. Według jednego z nich wyłączeni właściciele lub współwłaściciele mogli otrzymać samodzielne gospodarstwo rolne z tym jednak ograniczeniem, że przydzielano im gospodarstwo poza obrębem powiatu, w którym znajdował się wyłączony majątek⁷. Ograniczenie to pozostawało w ścisłym związku z przynależnością klasową ubiegającego się o przydzielenie gospodarstwa rolnego i stanowi ono dalszy element uwypuklający rewolucyjny charakter przebudowy ustroju rolnego w Polsce Ludowej.

B. Powyższe stwierdzenia same już sugerują wniosek, że nacjonalizacja tych nieruchomości ziemskich⁸ była zdarzeniem jednorazowym.

⁷ Art. 17 cyt. dekretu.

⁸ Zaklasyfikowanie omawianej instytucji jest sprawą trudną z tego powodu, że pojęcie „nacjonalizacji” czy upaństwowienia nie jest ani w teorii, ani w praktyce sprecyzowane. W naszej literaturze było poruszane tylko fragmentarycznie. Ujmowano je dawniej jako „odebranie generalnie wszystkich praw danego rodzaju”, zmieniające obiektywną treść prawa (M. Zimmermann, *Wyłączenie*, Lwów 1933, s. 88—97), łącząc je z wyłączną własnością państwową (M. Zimmermann, *Polskie prawo wyłączeniowe*, Lwów 1939, s. 31—33), tak, że „w dziedzinach znacjonalizowanych znika własność indywidualna” (T. Bigo w *Prawie administracyjnym*, cz. III s. 29). Ewolucja tej instytucji i różnorodność form w jakich ją stosowano, zmusiła do rozszerzenia tego stanowiska i stwierdzenia, że „w świetle przepisów ustawy z 3 I 1946 r. nacjonalizacja jest zdarzeniem jednorazowym” i nie wyklucza powstawania przedsiębiorstw „które zasadniczo podlegałyby nacjonalizacji jednak pod warunkiem uzyskania koncesji” (skrypt z wykładów prof. M. Zimmermanna, s. 40) i że „nacjonalizacja nie musi oznaczać utworzenia wyłącznej własności państwowej” (M. Zimmermann, *Zagadnienia prawne polskiej ustawy wodnej*, Poznań 1947, s. 20).

Zagadnieniom instytucji nacjonalizacji była poświęcona specjalna konferencja zorganizowana przez Międzynarodowe Stowarzyszenie Prawników Demokratów (referaty i dyskusja zostały opublikowane w „Journées d'Etudes sur les Nationalisations”, Romo 4—5 mai 1957, Éditions A.I.J.D., Bruxelles). W referacie wprowadzającym A. Kouatly przyjęto określenie nacjonalizacji jako: „L'operation par laquelle la propriété d'une entreprise ou d'un ensemble d'entreprises passe a la nation en vue de le sauver, dans l'interêt général, de l'administration capitaliste” (s. 5); cel więc instytucji — przebudowa ustroju — został tu bardzo silnie zaznaczony.

Równocześnie — i to jest dla nas ważne — akcentowano silnie, że nacjonalizacja różni się istotnie i od wyłączenia i od monopolizacji i że „Il n'est pas du tout nécessaire qu'une entreprise nationalisée fasse l'objet d'un monopole” (s. 8). Jak widzimy, pojęcie „nacjonalizacji” uległo w literaturze ewo-

zowym⁹. Tezę tę potwierdzają postanowienia o bezwłocznym przejściu omawianych nieruchomości ziemskich na własność państwa, o ile przekraczały one określoną powierzchnię w chwili wejścia w życie dekretu¹⁰.

Postanowienia cytowanego dekretu nie wskazują wyraźnie chwili, w której winno nastąpić przekroczenie określonego areału, powodujące oddanie takiej nieruchomości pod działanie przepisów o reformie rolnej. Wydaje się rzeczą oczywistą, że chodzi tu o już istniejące wielkości. Potwierdza to niewątpliwie interpretacja przepisów tego dekretu.

W pierwszym rzędzie należy nawiązać do postanowienia określającego dzień wejścia w życie dekretu¹¹. Wobec braku innego szczegółowego przepisu, to postanowienie ma zasadnicze znaczenie dla omawianego zagadnienia. Ponadto, jeżeli uwzględnimy jeszcze to, że w art. 2, ust. (1), lit. e) dekretu, w którym zostały ustanowione

lucji. Sądę, że przy określaniu tej instytucji należałoby poddać analizie również skutki, jakie wywołuje przejście własności na państwo.

Przyjmując za punkt wyjścia zasadniczą odrębność własności indywidualnej od własności państwowej, oraz uwzględniając rolę własności państwowej w ustroju gospodarczym Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, nasuwa się pytanie, czy w ramach tych założeń nie należy obecnie szukać istotnych elementów nacjonalizacji. Biorąc pod uwagę powyższe czynniki, można by zaproponować nowe robocze określenie nacjonalizacji, odpowiadające obowiązującym przepisom prawnym. Nacjonalizacja polegałaby na przejściu względnie przeniesieniu własności objętych nią obiektów z dotychczasowych właścicieli na państwo z tym skutkiem, że obiekty znacjonalizowane nie mogłyby stać się ponownie przedmiotem własności indywidualnej. Tylko pierwszy z tych elementów tak rozumianej nacjonalizacji występuje w instytucji przejścia nieruchomości ziemskich na własność państwa, ponieważ miała ona na celu umożliwienie przekazania przejętej ziemi na własność bezrolnym, małorolnym lub średniorolnym chłopom. Brak tu drugiego elementu. Odrębność ta jest jednak uzasadniona i w pewnym sensie zrównoważona dodatkową kwalifikacją tej instytucji, a mianowicie postanowieniem o przeznaczeniu przejętej ziemi na cele reformy rolnej.

Wobec braku odpowiedniego terminu określającego w pełni treść tej instytucji prawnej, można by przyjąć, że w tym przypadku jest to szczególna forma nacjonalizacji nieruchomości ziemskich kwalifikowana tym, że znacjonalizowanie nieruchomości jest ściśle związane z celem reformy rolnej, tzn. przede wszystkim z tworzeniem lub upełnorolnieniem Indywidualnych gospodarstw rolnych.

⁹ Skrypt z wykładów prof. dra M. Zimmermanna, s. 40; por. Longchamps, op. cit., s. 48.

¹⁰ Art. 2 cyt. dekretu.

¹¹ Art. 19 cyt. dekretu.

wielkości obszarowe, ustawodawca używa odpowiedniego sformułowania w czasie 'teraźniejszym'¹², to należy przyjąć, że przepis tego artykułu miał zastosowanie w stosunku do tych nieruchomości ziemskich, których powierzchnia wykraczała ponad ustalony areał w chwili wejścia w życie przepisów omawianego dekretu. Inna interpretacja nie znajduje podstaw w przepisach o przeprowadzaniu reformy rolnej.

Występująca w tym momencie nadwyżka obszarowa z mocy prawa kwalifikowała taką nieruchomość do przeznaczenia jej na cele reformy rolnej¹³. W stosunku do określonej nieruchomości stan ten stwierdzały właściwe organa administracji państwowej¹⁴ w orzeczeniu, mającym charakter deklaratoryjny.

Organa te stwierdzały, że „dana nieruchomość podpada pod działanie art. 2, ust. (1), lit. e)”¹⁵ cytowanego dekretu, co oznaczało, że będzie ona przeznaczana na cele reformy rolnej.

Zapowiedź tę realizowało dalsze postanowienie cytowanego artykułu 2, po myśli którego te nieruchomości ziemskie z mocy samego prawa bezzwłocznie bez odszkodowania i w całości przeszły na własność państwa z przeznaczeniem na cele reformy rolnej.

Bezzwłoczne przejście prawa własności tych nieruchomości z dawnych właścicieli na rzecz państwa mogło więc mieć miejsce tylko wtedy, gdy nastąpiło w chwili wejścia w życie przepisów cytowanego dekretu. Przepisy te weszły w życie w dniu 12 września 1944 r. Zauważyć jednak należy, że w tym momencie mogły one wejść w życie tylko na niektórych ziemiach polskich, a mianowicie tylko na tych terenach, które już zostały wyzwolone spod okupacji hitlerowskiej.

¹² Art. 2 cyt. dekretu.

¹³ Art. 2 cyt. dekretu.

¹⁴ Dekretem z dnia 12 sierpnia 1946 r. o zespoleniu urzędów ziemskich z władzami administracji ogólnej (Dz. U. nr 43, poz. 248) sprawy administracji rolnictwa i reform rolnych włączane zostały do zakresu działania wojewodów i starostów, przy czym własność wojewódzkich urzędów ziemskich i ich prezesów przeszła na wojewodów, a powiatowych urzędów ziemskich i komisarzy ziemskich — na starostów. Ustawą zaś z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. nr 14, poz. 130) zniesione zostały stanowiska wojewodów i starostów, oraz urzędy wojewódzkie i starostwa, a rady narodowe i prezydium rad narodowych przejęły zakres właściwości zniesionych władz i urzędów odpowiedniego stopnia.

¹⁵ § 5 rozporządzenia Min. R. i R. R. z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. nr 10, poz. 51; zm. Dz. U. z 1946 r., nr 34, poz. 215, Dz. U. z 1947 r. nr 72, poz. 456).

W miarę wyzwalania dalszych ziem polskich dekret wchodził w życie na coraz to szerszym obszarze terytorium państwowego, rozszerzając terytorialny zasięg swego obowiązywania. Tę swoistą sytuację należy uwzględnić przy interpretacji omawianego postanowienia. Prawdopodobnie ta sytuacja spowodowała, że ustawodawca użył określenia „bezwłocznie” zamiast terminu ustalającego jednoznacznie dzień wejścia w życie tego dekretu.

Omówione elementy bezspornie wskazują na to, że „przejęcie nieruchomości ziemskich na własność państwa” było operacją jednorazową, przeprowadzoną w chwili wejścia w życie przepisów cytowanego dekretu. To rozwiązanie prawne było dostosowane do osiągnięcia wskazanego już wyżej celu reformy rolnej. Bezwłoczne przejęcie tych nieruchomości ziemskich bez odszkodowania i w całości na własność państwa pozbawiło natychmiast obszarnictwo podstaw ekonomicznych.

Tak określone zadania nacjonalizacji nieruchomości ziemskich, przekraczających normy obszarowe, uzasadniają tezę, że reforma rolna z 1944 r. w zakresie przejęcia nieruchomości ziemskich była pojęta jako operacja jednorazowa, mająca na celu zniesienie obszarnictwa.

C. Nieruchomości ziemskie o mniejszej powierzchni w zasadzie¹⁶ nie podlegały reformie rolnej. Stanowiły one nadal przedmiot własności indywidualnej¹⁷.

Zagadnienie zwiększenia w przyszłości obszaru tych nieruchomości ponad wspomniane już wielkości powierzchniowe nie regulowały jednak żadne postanowienia tego dekretu. Prawdopodobnie przewidywano, że to zagadnienie zostanie uregulowane w innym akcie prawnym np. w ustawie dotyczącej obrotu ziemią.

III

A. Nieruchomości ziemskie o mniejszym areale nie podpadały pod działanie przepisów o reformie rolnej. Mogły one jednak później zwiększyć swoje powierzchnie ponad ustanowione wielkości obszarowe.

¹⁶ Przypadki faktycznego rozparcelowania nieruchomości ziemskich nie podlegających reformie rolnej, uregulowały przepisy dekretu z dnia 28 listopada 1945 r. o przejęciu niektórych nieruchomości ziemskich na cele reformy rolnej i osadnictwa (Dz. U. nr 57, poz. 321).

¹⁷ H. Świątkowski i W. Bendetson, op. cit., s. 10.

Zwiększenie to mogło nastąpić na skutek zdarzeń lub czynności prawnych zgodnych lub niezgodnych z obowiązującym prawem np. nielegalna zmiana użytkowania gruntów leśnych. Nas będą interesować tylko przypadki zgodnego z prawem zwiększenia powierzchni nieruchomości ziemskich.

Przykładowo wskażę kilka możliwości takiego zwiększenia obszaru.

1. Na obszarze województwa warszawskiego istniało gospodarstwo rolne o powierzchni ogólnej 67 ha. W tych granicach znajdowało się 48 ha użytków rolnych i 19 ha lasu i innych nieużytków. W okresie 4 lat od chwili wejścia w życie przepisów o reformie rolnej, właściciel, dokonując za zgodą właściwych organów państwowych systematycznego wyřębu lasu, uzyskał 3 ha gruntów leśnych. Za zezwoleniem prezydium wojewódzkiej rady narodowej zmienił użytkowanie tych gruntów, przekształcając je w użytki rolne. W ten sposób zwiększyła się powierzchnia użytków rolnych w tym gospodarstwie o dalsze 3 ha, co razem czyni 51 ha. Przekroczono więc ustanowioną dla danego terenu normę obszarową o 1 ha użytków rolnych.

2. Również nabycie nowej nieruchomości ziemskiej lub jej części w drodze dziedziczenia mogło spowodować zwiększenie łącznego rozmiaru powierzchni tych nieruchomości ponad ustalone w dekreście o przeprowadzeniu reformy rolnej wielkości obszarowe.

Istotnym zagadnieniem w przypadku współdziedziczenia było to, czy już określony udział w masie spadkowej (w skład której wchodziła także nieruchomość ziemska) powodował zwiększenie łącznego rozmiaru powierzchni nieruchomości, czy też dopiero wywoływała to zwiększenie wydzielona z masy spadkowej część nieruchomości.

Należy chyba wykluczyć pierwszą ewentualność, ponieważ masa spadkowa obejmując różne składniki majątku właściwie była zarządzana wspólnie przez wszystkich spadkobierców, którzy między siebie rozdzielili pożytki płynące z całej masy spadkowej.

O zwiększeniu łącznego rozmiaru powierzchni nieruchomości ziemskiej można mówić jedynie w drugim przypadku, kiedy to w drodze postępowania spadkowego dokonano już podziału masy spadkowej, a więc także nieruchomości w skład jej wchodzącej.

B. Jakie są skutki prawne powiększenia obszaru nieruchomości ziemskiej, stanowiącej własność indywidualną, wykraczającego ponad ustanowione w cytowanym dekreście wielkości powierzchniowe?

To zagadnienie rozwiązano odmiennie w teorii i w praktyce.

1. W literaturze »przedmiotu zajmowano się tym zagadnieniem raczej ubocznie, przy czym poglądy wypowiedziane w tej sprawie są różne.

a) Franciszek Longchamps stwierdza, że: „Owo nabycie” (nieruchomości ziemskich, przekraczających ustanowione wielkości obszarowe — W. P.) „z mocy prawa nastąpiło w dniu 13 września 1944 r., tj. w dniu wejścia w życie dekretu (po tym dniu są możliwe dalsze ewentualne nabycia w razie zajścia wydarzeń przewidzianych w art. 2, ust. 1, lit. c i d)”¹⁸.

Wypowiedź ta charakteryzuje przejście na własność państwa nieruchomości ziemskich oznaczonych znamieniem dotyczącym wielkości przedmiotu prawa własności jako operację jednorazową. Stosownie do tej wypowiedzi przejście tych nieruchomości na własność państwa było zdarzeniem jednorazowym, ponieważ nastąpiło w chwili wejścia w życie przepisów cytowanego dekretu. Po tym «terminie żadne nieruchomości ziemskie nie mogły przejść na własność państwa na podstawie przepisów o reformie rolnej, chociażby nawet ich powierzchnie zwiększały się i wykroczyły ponad określone tam wielkości.

b) Inny pogląd, dotyczący także tego zagadnienia, wypowiadają Henryk Świątkowski i Witold Bendetson w artykule pt. *Rola prawa w umocnieniu sojuszu robotniczo-chłopskiego*¹⁹.

Ich zdaniem określone w cytowanym dekrete wielkości obszarowe ustanawiają „maksimum indywidualnego władania ziemią”²⁰. Konsekwencją tego określenia byłoby przejście na własność państwa tych nadwyżek, które wykraczają ponad wymienione wielkości po dniu wejścia w życie przepisów o reformie rolnej. Z politycznego punktu widzenia rozwiązanie takie odpowiadałoby podstawowym założeniom budowy ustroju socjalistycznego w okresie przejściowym.

Okres przejściowy od kapitalizmu do socjalizmu charakteryzuje się tym, że łączy w sobie cechy i właściwości obu tych układów gospodarki społecznej²¹. Jest to spowodowane tym, że „rewolucja proletariacka nie zastaje... gotowych form socjalistycznego układu stosunków produkcji, lecz musi dopiero — po zdobyciu władzy — budować nową socjalistyczną ekonomikę”²².

¹⁸ Longchamps, op. cit., s. 48.

¹⁹ *Zagadnienia prawne rolnictwa*, Warszawa 1956, s. 5—56.

²⁰ Tamże, s. 10.

²¹ Zob. W. Lenin, *Socznienija*, t. 30, s. 87, cyt. za J. Wasilkowskim, *Prawo rzeczowe*, cz. I, Warszawa 1956, s. 38.

²² W. Lenin. *Socznienija*, t. 27, s. 67—69, cyt. za J. Wasilkowskim, op. cit., s. 38.

Ustrój społeczno-gospodarczy Polski Ludowej jest więc ustrojem wieloukładowym. Istnieją obok siebie socjalistyczny układ stosunków produkcji oraz zachowany — przede wszystkim w rolnictwie — silny układ gospodarki drobnotowarowej oraz układ kapitalistyczny. Tę wieloukładowość ustroju społeczno-gospodarczego w PRL uwzględniają przepisy konstytucyjne. Wprowadzają ome w zakresie własności środków produkcji rozróżnienie własności społecznej od własności indywidualnej. Indywidualna zaś własność środków produkcji jest albo własnością drobnych wytwórców, albo własnością kapitalistyczną w zależności od tego, czy właściciel opiera produkcję na swojej pracy osobistej, czy też na pracy najemnej²³.

Niewątpliwie ustalone w art. 2 dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej wielkości obszarowe utrzymują własność kapitalistyczną w rolnictwie w formie tzw. własności kułackiej. Zgodnie z art. 3, ust. 4 Konstytucji, klasy społeczne żyjące z wyzysku robotników i chłopów będą ograniczane, wypierane i znoszone. Jednak własność kapitalistyczna dopóki istnieje — korzysta z ochrony prawnej. Likwidacja własności kapitalistycznej nie wymaga więc zmiany zasad (konstytucyjnych, określających ustrój społeczno-gospodarczy, ale także nie może nastąpić z naruszeniem obowiązujących przepisów prawnych.

W tych warunkach rozwiązanie podane przez H. Świątkowskiego i W. Bendetsona można by przyjąć tylko w tym przypadku, gdyby na podstawie przepisów prawnych pod częściowe działanie art. 2 dekretu podpadały także te nieruchomości ziemskie, których powierzchnia przekroczyła wskazane wielkości po dniu wejścia w życie tegoż dekretu. Jednakże omawiany dekret nie stanowi wystarczającej podstawy do przyjęcia takiego rozwiązania. Wskazane wielkości obszarowe nie ograniczały bowiem pod względem przedmiotowym indywidualnego prawa własności nieruchomości ziemskich, a jedynie zostały wykorzystane do oznaczenia tych nieruchomości, które podlegały reformie rolnej.

Rozważania powyższe wskazują na to, że w obowiązującym porządku prawnym istniała luka. Do dnia 26 lipca 1957 r. ani przepisy o reformie rolnej, ani postanowienia żadnego innego aktu prawnego nie regulowały zagadnienia zwiększenia ponad określone wielkości powierzchni nieruchomości ziemskich, stanowiących własność indywidualną.

²³ J. Wasilkowski, op. cit., s. 40.

2. Odmienne rozwiązanie tego zagadnienia daje praktyka. Organy administracji państwowej stosują postanowienia art. 2 cytowanego dekretu także w przypadkach zwiększenia obszaru nieruchomości ziemskich ponad określone wielkości po dniu wejścia w życie cytowanego dekretu. Według tego rozwiązania także i te nieruchomości z chwilą przekroczenia areału z mocy prawa w całości i bez odszkodowania przechodziły na własność państwa²⁴. To rozwiązanie nie znajduje jednak uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawnych, które wskazane wielkości obszarowe wykorzystwały jedynie do oznaczenia nieruchomości podlegających reformie rolnej, i które przejście tych nieruchomości na własność państwa określają jako zdarzenie jednorazowe, zrealizowane w chwili wejścia w życie tych przepisów. Na skutek tej praktyki organów administracji państwowej państwo objęło we władanie te nieruchomości, których powierzchnia wykroczyła ponad ustalone obszary po dniu wejścia w życie przepisów o reformie rolnej jedynie w drodze faktycznej. Otwarta więc jest sprawa prawnego uregulowania tego zagadnienia.

Rozwiązanie przyjęte przez praktykę organów administracji państwowej, wbrew obowiązującym przepisom o reformie rolnej, przekształca przejście nieruchomości ziemskich na własność państwa jak gdyby w działanie ciągłe, charakteryzujące się tym, że każde zwiększenie powierzchni nieruchomości, wykraczające poza ustalone wielkości, powoduje bezzwłoczne przejście tych nieruchomości w całości i bez odszkodowania na własność państwa.

IV

A. Do wielkości obszarowych, określonych w art. 2, ust. (1), lit. e) dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej nawiązała ustawa o obrocie nieruchomościami rolnymi²⁵ z dnia 13 lipca 1957 r.

Przepisy tej ustawy ustalają, że w zasadzie nabywane przez osoby fizyczne nieruchomości rolne nie mogą przekraczać 15 ha dla gospodarstwa rodnego oraz 20 ha dla gospodarstwa hodowlanego²⁶.

Od tej zasady ustawa ta przewiduje wyjątki dla nabycia nieruchomości rolnej w drodze dziedziczenia oraz od właściciela przez

²⁴ Informacja uzyskana od mgra F. Jabłońskiego potwierdzona przepisem art. 7, ust. 2 ustawy o obrocie nieruchomościami rolnymi.

²⁵ Ustawa z dnia 13 lipca 1957 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi (Dz. U. nr 39, poz. 172).

²⁶ Art. 4, pkt 2 cytowanej ustawy.

jego małżonka lub zstępnych. W tych przypadkach wielkość powierzchni nabywanych nieruchomości może sięgać norm określonych w art. 2, ust. (1), lit. e) cytowanego dekretu, a więc 100 ha powierzchni ogólnej, bądź 50 ha użytków rolnych, a na (terenie dawnych województw poznańskiego, pomorskiego i śląskiego — 100 ha powierzchni ogólnej, niezależnie od wielkości użytków rolnych²⁷.

Jeżeli jednak nabywca jest już właścicielem lub współwłaścicielem nieruchomości rolnej, to może nabyć nową nieruchomość tylko o takim rozmiarze, aby łączny areał tych nieruchomości nie przekroczył wymienionych norm.

B. Wskazane w przepisach o reformie rolnej wielkości obszarowe w zasadzie mają zastosowanie do nieruchomości rolnych, nabywanych w ściśle określony sposób przez osoby fizyczne po dniu wejścia w życie ustawy o obrocie nieruchomościami rolnymi²⁸.

W myśl przepisów tej ustawy przez nieruchomości rolne należy rozumieć nieruchomości położone na obszarze gromady, jeżeli są one użytkowane na cele produkcji rolnej lub przeznaczone do takiej produkcji w miejscowych lub regionalnych planach zagospodarowania przestrzennego²⁹.

W rozumieniu tej ustawy produkcja rolna obejmuje produkcję ogrodniczą, sadowniczą, leśną i rybną³⁰.

Jedynie w drodze dziedziczenia albo nabycia od właściciela przez jego małżonka lub zstępnych może nastąpić uzyskanie nieruchomości rolnej o takim obszarze, aby łączny rozmiar posiadanych nieruchomości nie przekraczał wymienionych wielkości powierzchniowych. Tylko w stosunku do tych sposobów nabycia nieruchomości rolnych wyjątkowo ustanowiono maksimum władania ziemią dla osób fizycznych do 50 lub 100 ha użytków rolnych³¹.

C. W przypadku przekroczenia tych wielkości występują nad-

²⁷ Art. 4, pkt 1 cytowanej ustawy.

²⁸ Art. 4, pkt 1 cytowanej ustawy.

²⁹ Określenie „nieruchomości rolne” uważam za równoznaczne z określeniem „nieruchomości ziemskie”. O użyciu drugiego terminu prawdopodobnie zdecydowało to, że ustawodawca korzystał z określeń związanych już z przebudową ustroju rolnego w zakresie stosunków własnościowych (por. Langrod, *Zarys administracji agrarnej w Polsce*, s. 12, przyp. 8).

Art. 1, ust. 1 cytowanej ustawy jest ograniczony ustawą z dnia 25 czerwca 1948 r. o podziale nieruchomości na obszarze miast i niektórych osiedli (Dz. U. nr 35, poz. 240).

³⁰ Art. 1, ust. 2 cytowanej ustawy.

³¹ Art. 4, ust. 1 cytowanej ustawy.

wyżki obszarowe, które mieszczą się zawsze na terenie gruntów nowo nabytych. Te nadwyżki mogą być przejęte na własność państwa bez odszkodowania i w stanie wolnym od obciążeń z wyjątkiem służebności gruntowych³². O przejęciu nadwyżki gruntów na własność państwa orzeka prezydium powiatowej rady narodowej. Następuje więc ono na podstawie aktu administracyjnego, dotyczącego konkretnej sytuacji faktycznej i adresowanego do właściciela tej nieruchomości³³.

D. Tak określone następstwa prawne związane z przekroczeniem ustalonego areału nadają nową funkcję wielkościom obszarowym, ustanowionym w przepisach o reformie rolnej. Odtąd ograniczają one przedmiot indywidualnego prawa własności nieruchomości rolnej w tej formie, że ustanawiają one maksimum indywidualnego władania ziemią. Przekroczenie tych norm obszarowych powoduje możliwość konfiskaty powstałej w ten sposób nadwyżki gruntu na własność państwa.

W przepisach dekretu o reformie rolnej te wielkości obszarowe zostały wykorzystane — jak to starałem się wykazać w poprzednich wywodach — jedynie do oznaczenia nieruchomości ziemskich stanowiących własność albo współwłasność osób fizycznych lub prawnych, a przeznaczonych na cele reformy rolnej. Taka funkcja tych wielkości obszarowych była zgodna z celami dekretu, w szczególności ze zniesieniem obszarnictwa oraz z charakterem prawnym nacjonalizacji nieruchomości ziemskich, będącej zdarzeniem jednorazowym.

Pośrednio wskazywały one także i na to, że nieruchomości ziemskie o mniejszym areale nie podlegały reformie rolnej. Stwierdzenie tego faktu nie może być wystarczającą przesłanką do sformułowania wniosku, że tym samym określały one maksimum władania na przyszłość.

E. Nowa funkcja prawna tych wielkości obszarowych może mieć zastosowanie do tych przypadków, w których przekroczenia określonego areału nastąpiły przed wejściem w życie nowej ustawy, tzn. w okresie od 13 września 1944 do 25 lipca 1957 r., o ile to przepis prawny ustali.

Zagadnienie to reguluje art. 7, ust. 1 ustawy. Na podstawie tego postanowienia w przypadku przekroczenia norm obszarowych, określonych przez przepisy o reformie rolnej, we wskazanym wyżej

³² Art. 5, ust. 1 cytowanej ustawy.

³³ Art. 5, ust. 2 cytowanej ustawy.

okresie, powstałe nadwyżki gruntów, mogą być przejęte na własność państwa w tym samym trybie i na tych samych zasadach, co nadwyżki powstałe po dniu wejścia w życie tej ustawy.

Do powstania jednak nadwyżek obszarowych, wykraczających ponad 50 lub 100 ha użytków rolnych mogły doprowadzić wówczas wszelkie sposoby nabycia nieruchomości, o ile były zgodne z obowiązującym porządkiem prawnym.

Ponadto przepisem tym zostały objęte zarówno nieruchomości nabyte przez osoby fizyczne jak i przez osoby prawne.

V

A. Talkie uregulowanie mogłoby wypełnić istniejącą lukę w obowiązującym porządku prawnym, gdyby nie zostało ograniczone przez sformułowanie art. 7, ust. 2 ustawy. Przepis ten postanawia mianowicie, że powyższe rozwiązanie „nie dotyczy nieruchomości rolnych objętych już we władanie państwa przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosownie do przepisów o przeprowadzeniu reformy rolnej”.

Postanowienie to nie reguluje więc odmiennie włączonych przypadków, a jedynie, powołując się na regulowanie ich przepisami dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej, odsyła do tych przepisów.

B. Jak już to wyżej wykazałem, przepisy te odnosiły się jednak tylko do tych nieruchomości, które przekroczyły omawiane wielkości obszarowe w chwili wejścia w życie tych przepisów i z tą chwilą te nieruchomości przeszły na własność państwa. Stosownie do przepisów tego dekretu państwo mogło objąć we władanie tylko te nieruchomości, których własność z mocy prawa przeszła na państwo.

Z przeprowadzonej poprzednio analizy wynika, że cytowany dekret nie przenosił na rzecz państwa własności tych nieruchomości, których powierzchnia przekroczyła ustalone normy obszarowe po dniu wejścia w życie jego przepisów. W tych przypadkach państwo nie mogło objąć władania nad tymi nieruchomościami stosownie do przepisów o reformie rolnej, ponieważ nieruchomości te nie przeszły na własność państwa.

Jeżeli którąkolwiek z tych nieruchomości państwo objęło we władanie, to nie nastąpiło to stosownie do przepisów dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej. Ze względu na brak także w innych aktach prawnych podstaw do dokonania takich czynności, należy stwierdzić, że te nieruchomości rolne zostały objęte we władanie państwa jedynie w drodze faktycznej.

Można się zgodzić z tym, że sytuacja faktyczna tych nieruchomości jest wystarczającą przesłanką wyłączenia ich spod działania określonych przepisów prawnych, pod tym jednak warunkiem, że ustawodawca ureguluje tę sprawę inaczej.

C. Postanowienie art. 7, ust. 2 cytowanej ustawy, wyłączyło spod działania jej przepisów nieruchomości rolne objęte we władanie w okresie od 13 września 1944 r. do 25 lipca 1957 r., powołując się na to, że w tych przypadkach objęcie władania nastąpiło stosownie do przepisów o reformie rolnej. Zgodnie z tym przepisem wyłączone zostały nieruchomości rolne objęte we władanie państwa tylko w tym przypadku, gdy nastąpiło ono stosownie do tych przepisów. Tymczasem cytowany dekret, do którego odesłało wyżej powołane postanowienie, nie uregulował tego zagadnienia. Objęcie nieruchomości we władanie państwa nie miało podstawy prawnej w tych przepisach.

Nasuwa się pytanie, czy do tych nieruchomości można stosować postanowienia art. 7, ust. 2 cytowanej ustawy. Odpowiedź na to pytanie musi być negatywna, ponieważ w stosunku do tych nieruchomości nie został spełniony warunek, który uzasadniał ich wyłączenie spod działania przepisów tej ustawy, a mianowicie objęcie władania w sposób zgodny z przepisami o przeprowadzeniu reformy rolnej.

W tej sytuacji przepis art. 7, ust. 2 ustawy jest bezprzedmiotowy. W okresie od 13 września 1944 r. do 25 lipca 1957 r. żadna nieruchomość rolna nie mogła być i nie została objęta we władanie państwa stosownie do przepisów dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej.

Nadal została utrzymana luka w obowiązującym porządku prawnym w zakresie uregulowania sytuacji prawnej nieruchomości rolnych, które przekroczyły ustalone wielkości obszarowe po dniu wejścia w życie cytowanego dekretu, i z tego względu zostały objęte przez państwo we faktyczne władanie.

Należy zgłosić postulat *de lege ferenda*, aby tę lukę wypełnił nowy przepis ustawy, który uregulowałby sytuację prawną nieruchomości ziemskich znajdujących się we faktycznym władaniu państwa³⁴.

³⁴ Już po złożeniu artykułu do druku ukazała się ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (Dz. U. nr 17, poz. 71), która reguluje tę sprawę.