

Andrzej Sikora

Kilka uwag na temat wykonywania ustawy z dnia 26 X 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych

Palestra 20/7(223), 60-64

1976

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Na zakończenie gorący apel do Naczelnej Rady Adwokackiej, by nie ustawała w staraniach o uzyskanie pewnego, choćby niewielkiego limitu dewizowego na cele wyżej omówione.

Nie możemy się wprawdzie równać z zakładami produkującymi na eksport, ale przecież nawet w naszej pracy mamy okazję corocznie przysporzyć naszej gospodarce pewną ilość dewiz, w tym również ze strefy dolarowej, w prowadzonych sprawach cywilnych i karnych cudzoziemców dewizowych. Możliwość w tym względzie stworzyło przecież zarządzenie Ministra Finansów z dnia 23.VIII.1974 r. w sprawie zezwolenia dla zespołów adwokackich, adwokatów i Naczelnej Rady Adwokackiej na niektóre czynności obrotu wartościami dewizowymi (M.P. z 1974 r. Nr 30, poz. 182).

PROSZĘ O GŁOS

ANDRZEJ SIKORA

Kilka uwag na temat wykonywania ustawy z dnia 26.X.1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych

Ustawa z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych jest aktem ustawodawczym na dużą skalę, nie mającym precedensu w dziejach naszego powojennego ustawodawstwa rolnego, a jej znaczenie można porównywać z dekretem z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej.

Zasięg wykonania ustawy jest ograniczony w czasie. Obserwując realizację prowadzonej kompleksowo akcji uwłaszczenia rolników, można dojść do wniosku, że na niektórych terenach, np. górskich obszarach województwa bielsko-bialskiego, gdzie sprawy własności gospodarstw rolnych są szczególnie powikłane, termin realizacji postanowień ustawy zostanie znacznie przekroczony. Niezależnie od tego skutki wydania wielkiej ilości aktów własności będą miały na pewno reperkusje w przyszłości po prawomocnym zakończeniu postępowania uwłaszczeniowego (sprawy ujawnienia się spadkobierców uprawnionych do spłat, problem zaliczenia nieruchomości do majątku dorobkowego małżonków i inne).

Z przedstawionych wyżej względów wynika, że wykonywanie ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych będzie jeszcze przez dłuższy czas aktualne w praktyce.

Ustawa ta, zwana w praktyce ustawą uwłaszczeniową, spowodowała, że na rozległe dziedziny prawa cywilnego wkroczyły organy administracyjne, nie zawsze fachowo przygotowane do przejścia tyłu trudnych i skomplikowanych pod względem faktycznym i prawnym spraw, nie posiadające też w tej dziedzinie większego

doświadczenia. Gdyby tendencja tego rodzaju miała się utrzymać w przyszłości — a wiadomo, że w przygotowaniu jest kolejna ustawa o fundamentalnym znaczeniu dla rolnictwa, jaką jest kodeks rolny — to warto by było zbadać uprzednio, jak przebiega wykonanie ustawy uwłaszczeniowej, i to jest właśnie treścią niniejszego artykułu.

Obserwacje poczynione przez autora ograniczają się do spraw, z jakimi zetknął się, pełniąc przez półtora roku funkcję przewodniczącego byłej powiatowej komisji do spraw uwłaszczenia, a następnie, pracując w Zespole Adwokackim, miał okazję spojrzeć na wykonywanie ustawy z pozycji pełnomocnika w postępowaniu administracyjnym wykonywania ustawy uwłaszczeniowej.

Uwagi poniższe nie pretendują do próby podsumowania zakrojonej na szerszą skalę akcji uwłaszczeń, niemniej jednak obejmują tak szeroki zakres zagadnień, że można z nich wyciągnąć kilka ważnych wniosków.

Twórcom ustawy przyświecał m.in. ważny cel, jakim była zachęta indywidualnego rolnika do podjęcia inwestycji w swym gospodarstwie. Mając na uwadze, że bardzo wiele gospodarstw rolnych nie ma uregulowanych spraw własnościowych (nie miejsce tu na analizowanie przyczyn tego, dość złożonego problemu), ustawodawca wyszedł ze słusznego założenia, że tylko rolnik, który czuje się pełnoprawnym właścicielem użytkowanego przezeń gospodarstwa, daje gwarancję jego prawidłowego zagospodarowania.

Podnoszono już na łamach prasy prawniczej, że czynnik ekonomiczny zaważył nad redakcją ustawy, odsuwając na plan dalszy czynnik równie ważny, jakim jest poczucie stabilizacji stanu prawnego w naszym społeczeństwie. Najbardziej ewidentnym przykładem tego jest art. 14 ust. 4 powołanej ustawy, pozbawiający z mocy samego prawa skutków prawnych nie wykonane tytuły egzekucyjne w stosunku do tych rolników, którzy nabyli własność nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych na podstawie artykułów 1 i 2 ustawy uwłaszczeniowej.

Mimo że art. 17 przewiduje surowe sankcje wobec tych, którzy będą się w przyszłości dopuszczać nieformalnego obrotu ziemią, należy powątpiewać, czy będą one dostateczną barierą chroniącą gospodarstwa rolne przed dalszymi nieformalnymi podziałami. Tendencja do podziału gospodarstw rolnych wbrew obowiązującym przepisom kodeksu cywilnego istnieje nadal, choćby na terenie dawnego powiatu cieszyńskiego, skąd właśnie zebrano obserwacje. Jedną z przyczyn tego jest zjawisko dalszego odpływu ludności nie tyle ze wsi do miast, ile ze wsi do pracy w pobliskich ośrodkach przemysłowych. W ten sposób powiększa się i tak już spora liczba tzw. chłoporobotników, zainteresowanych w posiadaniu takiej działki ziemi, jaką mogą obrobić bez większej trudności, pracując jednocześnie w przemyśle. Omawiana ustawa może w świadomości ludzkiej wywoływać przekonanie, że w przyszłości dojdzie także do sanowania wszelkich nieformalnych form obrotu i dziedziczenia gospodarstw rolnych.

Zapobiec temu może jedynie taka polityka rolna, która stworzyłaby system bodźców sprawiających, że praca rolnika na wielohektarowym gospodarstwie rolnym będzie równie atrakcyjna jak praca w przemyśle. Ustawa o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych usuwa w odniesieniu do stanów faktycznych, jakie reguluje, ograniczenia podziału gospodarstw rolnych (art. 4 ust. 1). Wydaje się jednak, że usunięcie tego ograniczenia przy jednoczesnym zachowaniu ograniczeń przy podziale gospodarstw rolnych w razie obrotu lub dziedziczenia bądź zniesienia współwłasności w zakresie uregulowanym przepisami kodeksu cywilnego pociąga za sobą skutki daleko szersze, przez ustawodawcę nie przewidziane.

Jak już wspomniano na wstępie, dążność do nieformalnych podziałów gospodarstw rolnych jest silna. Jednocześnie postępowanie dowodowe przeprowadzane przez pracowników terenowych organów administracji państwowej w praktyce, tj. przez pracowników biur geodezji, przed którymi postawiono ogromne zadania wydania tysięcy aktów własności, jest z konieczności powierzchowne. Sprowadza się ono do przesłuchania zainteresowanych, którzy składają oświadczenia na tzw. kwestionariuszach, i do zasięgnięcia opinii miejscowego sołtysa, który z reguły potwierdza przedstawiony przez zainteresowanych stan rzeczy.

Dokonana w 1975 roku reforma administracji sprawiła, że akty własności wydaje obecnie naczelnik gminy lub miasta jako organ administracyjny pierwszej instancji. Zlikwidowano natomiast z dniem 31 maja 1975 r. powiatowe komisje do spraw uwłaszczenia, które na tym samym szczeblu rozpoznawały sprawy sporne lub zawiłe.

Pomimo przeprowadzonej reformy niniejsze uwagi nie straciły na aktualności, gdyż akty własności wydawane przez naczelników przygotowują jak dotychczas pracownicy rejonowych (dawniej powiatowych) biur geodezji.

Ze względu na powierzchowność postępowania dowodowego nietrudno sobie wyobrazić, że przykładowo właściciel gospodarstwa, który nie mógł wydzielić swym dzieciom po kawałku gruntu — co było, jak wiadomo, przed wejściem w życie ograniczeń co do podziału gospodarstw rolnych na omawianym terenie powszechną praktyką — korzysta z przepisów ustawy, działając *in fraudem legis*. Podstawą uwłaszczenia będzie tu oświadczenie właściciela i jego dzieci o zawarciu między nimi przed 4.XI.1971 r. ustnej umowy sprzedaży lub darowizny określonej części gospodarstwa rolnego i fakt objęcia jej przed tym dniem przez kupującego bądź obdarowanego w samoistne posiadanie (art. 1 ust. 1).

Wypadki takie można stwierdzić w terenie choćby w ten sposób, że dany obszar gruntu, który w myśl twierdzeń stron jest faktycznie podzielony na odrębne części użytkowane przez każdego posiadacza z osobna, w rzeczywistości nie nosi żadnych zewnętrznych oznak podziału w postaci miedz, zagonów itp., przeciwnie — jest obsiany np. jednym gatunkiem zboża.

Tak więc ustawa o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych, spełniając w większości wypadków pozytywną rolę, jednocześnie ma swe działanie uboczne, jakim jest nie zamierzone doprowadzenie do podziału gospodarstw rolnych w wypadkach nie regulowanych przepisami tej ustawy.

Rozdrobnienie gospodarstw rolnych spowodowane jest również tym, że stosownie do instrukcji Ministra Rolnictwa z dnia 23.III.1972 r. nadaje się akty własności samoistnym posiadaczom nieruchomości, których powierzchnia przekracza 0,2 ha, a mniejsza jest od 0,5 ha. Nieruchomości tych nie uważa się w obecnym stanie prawnym za rolne (§ 1 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28.XI.1964 r. w sprawie przenoszenia własności gospodarstw rolnych (.....), jedn. tekst.: Dz. U. z 1972 r. Nr 31, poz. 215). Przypuszczalnie zostały one objęte ustawą uwłaszczeniową z tego powodu, że w chwili wejścia jej w życie, tj. w dniu 4 listopada 1971 r., paragraf pierwszy wyżej wymienionego rozporządzenia (zdanie drugie) brzmiał: „Nie uważa się jednak za nieruchomości rolne terenów położonych w obrębie zwartej zabudowy miasta oraz nieruchomości, które należą do tej samej osoby (osób) i których łączny obszar nie przekracza 0,2 ha”. Treść cytowanego wyżej paragrafu została zmieniona dopiero rozporządzeniem z dnia 23 grudnia 1971 r. (Dz. U. Nr 37, poz. 332), przy czym jednolity tekst zawarty jest w Dzienniku Ustaw z 1972 r. Nr 31, poz. 215 i w tej chwili jest to obowiązujący stan prawny.

Konsekwencją tego stanu rzeczy jest nadanie aktów własności wielu osobom posiadającym samoistne niewielkie działki ziemi, nie mającym nic wspólnego z towarową produkcją rolną. Do regulowania zatem obrotu i dziedziczenia tymi nieruchomościami wystarczyłyby przepisy dotychczasowe; brak *ratio legis* do stosowania do nich ustawy uwłaszczeniowej, która przecież odnosi się do rolników (patrz wyżej: sformułowanie art. 1 ustawy).

Wielka liczba gospodarstw objętych akcją uwłaszczeń sprawiła, że postępowanie uwłaszczeniowe toczyło się na szczeblu pierwszej instancji dwutorowo (do 31.V. 1975 r.). Sprawy sporne lub zawiłe rozpoznawały w myśl art. 12 ust. 3 ustawy były powiatowe komisje do spraw uwłaszczenia, w których zasiadali prawnicy, i do fachowości tych komisji nie można mieć zastrzeżeń. Rozpoznały one jednak znikomy odsetek spraw. Zdarzają się wypadki, że strony, które w postępowaniu sądowym nie osiągnęły zadowalającego w ich mniemaniu wyniku, zwracają się na drogę postępowania uwłaszczeniowego, zatajając fakt przeprowadzenia postępowania sądowego. Postępowanie dowodowe byłego Wydziału Rolnictwa i Leśnictwa nie ujawniało przeprowadzenia w tej samej sprawie postępowania sądowego, wskutek czego Wydział ten wydawał akt własności ziemi.

Niezależnie od powierzchowności przeprowadzenia postępowania dowodowego, co jest sprzeczne z art. 5 k.p.a. stanowiącym, że organy administracji państwowej stoją na straży praworządności ludowej i podejmują kroki niezbędne do wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli, wydziały rolnictwa i leśnictwa wydawały decyzje-akty własności z naruszeniem szeregu innych przepisów bądź o charakterze formalnym (k.p.a.), bądź o charakterze materialnym (niektóre przepisy ustawy uwłaszczeniowej).

Często spotykanym uchybieniem jest niezawiadomienie o toczącym się postępowaniu uwłaszczeniowym stron zainteresowanych w rozumieniu k.p.a., a więc obraza artykułów 25, 57 § 3, 73 k.p.a. Powoduje to niejednokrotnie konieczność wznowienia postępowania prawomocnie zakończonego na zasadzie art. 127 k.p.a. W wypadkach takich najczęściej stroną pokrzywdzoną, która dochodzi swych praw w drodze wniosku o wznowienie postępowania, jest strona uprawniona stosownie do art. 6 ustawy uwłaszczeniowej do spłat, która w chwili przeprowadzenia postępowania uwłaszczeniowego nie włada już danym gospodarstwem. Osoba władająca takim gospodarstwem znajduje się natomiast w pozycji uprzywilejowanej.

Art. 3 ustawy uwłaszczeniowej wyłącza spod działania tej ustawy nieruchomości stanowiące m.in. własność obywateli państw obcych. Oczywiście, odnosi się on także do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych, których współwłaścicielami są obywatele obcy. Instrukcja Ministra Rolnictwa z dnia 23 marca 1972 r. daje w takim wypadku wyraźną dyrektywę, w której poleca organowi prowadzącemu postępowanie wystąpić do sądu z wnioskiem o dział spadku. W praktyce spotyka się również wypadki wydania aktu własności z naruszeniem art. 3 ustawy uwłaszczeniowej, jakkolwiek wydziałowi rolnictwa i leśnictwa wiadomo było, że udział w gospodarstwie rolnym będącym przedmiotem uwłaszczenia przypada obywatelowi państwa obcego.

Wspomniana wyżej instrukcja Ministra Rolnictwa ogranicza się do omówienia pojęć posiadania samoistnego i zależnego z pominięciem odrębnego rodzaju posiadania, jakim jest dzierżenie (art. 338 k.c.). Spowodowało to wydanie w pewnym wypadku aktu własności na rzecz dzierżycielki gospodarstwa rolnego z tytułu opieki nad osobą ubezwłasnowolnioną całkowicie (do wydania takiej decyzji nie doszłoby zapewne, gdyby wydział rolnictwa i leśnictwa skorzystał z uprawnienia przysłu-

gującego mu na zasadzie art. 12 ust. 3 ustawy uwłaszczeniowej i przekazał sprawę powiatowej komisji do spraw uwłaszczenia).

Brak jednolitego ośrodka wykładni przepisów ustawy uwłaszczeniowej powoduje, że sprawy nie uregulowane jednoznacznie przez ustawę oraz przepisy wykonawcze mogą być rozstrzygane bardzo niejednolicie. Przykładem niech będzie zagadnienie powstałe na tle art. 2 ustawy: przedmiotem uwłaszczenia na rzecz posiadaczy zależnych mogą być w myśl tego przepisu nieruchomości, na których właściciele nie gospodarują osobiście lub gospodarują przy pomocy członków rodziny z powodu stałego zatrudnienia w innych zawodach niż praca w indywidualnym gospodarstwie rolnym, w rolniczej spółdzielni produkcyjnej. A *contrario* zatem nieruchomości, których właściciele są rencistami, uwłaszczeniu nie podlegają. Są to wypadki nierzadkie, wymagające także prawnego unormowania, a tymczasem art. 2 ustawy uwłaszczeniowej budzi szereg innych wątpliwości przy jego stosowaniu, o czym szerzej wzmiankowano w pracy B. Syguta pt. „Uregulowanie własności gospodarstw rolnych w postępowaniu przed sądami i organami administracji rolnej” (wkładka do nr 12 „Palestry” z 1973 r.).

O tym, że orzecznictwo Sądu Najwyższego na tle ustawy uwłaszczeniowej nie jest brane pod uwagę przy wykonywaniu jej przez organy administracji, sygnalizował już B. Sygut w cytowanej wyżej pracy. Do często powtarzających się wypadków należy niebranie pod uwagę postanowienia sądu w sprawie stwierdzenia nabycia praw do spadku przy oznaczeniu stron postępowania administracyjnego (uwłaszczeniowego). Praktyka taka sprzeczna jest z poglądem Sądu Najwyższego zawartym w uzasadnieniu do orzeczenia III CRN 369/69 (OSNCP 1972, poz. 189). Wydziały rolnictwa i leśnictwa wydawały akty własności także wtedy, kiedy zachodziły wszelkie przesłanki do wydania przez sąd postanowienia o stwierdzeniu nabycia własności nieruchomości w drodze zasiedzenia, którego termin upłynął przed dniem 4.XI.1971 r. wbrew orzeczeniom Sądu Najwyższego: III CZP 95/71 (OSNCP z 1972 r., poz. 107) oraz III CZP 98/71 (OSNCP z 1972 r., poz. 126).

Przytoczone wyżej uwagi dotyczące wykonywania ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych skłaniają do wniosku, że przyczyną licznych uchybień dokonywanych przez wydziały rolnictwa i leśnictwa jest bezsprzecznie ogrom zadań nałożonych na te jednostki, który sprawił, że postępowanie toczy się powierzchownie. O ile niezaprzeczalnie istniała nagląca konieczność uregulowania stanu prawnego wielkiej liczby indywidualnych gospodarstw rolnych, stanowiących nadal przeważający ilościowo sektor naszego rolnictwa, o tyle wskazane było odpowiednie rozłożenie tego procesu na czas dłuższy.

W końcowym etapie wykonania ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych pozostaje zatem nadal postulować przestrzeganie — przez organy prowadzące postępowanie administracyjne w zakresie tej ustawy — judykatury Sądu Najwyższego oraz wzmoczenie nadzoru nad decyzjami administracyjnymi przez organy prokuratury w trybie prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa.

Obciążenie organów administracyjnych mających do wykonania szeroki zakres zadań dodatkowymi jeszcze sprawami w rodzaju wykonywania ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych sprawia, że problem powołania sądownictwa administracyjnego odzyskuje znowu swoją aktualność. Tylko bowiem wtedy, jak się wydaje, istniałaby gwarancja, że zachowana zostanie równowaga w traktowaniu spraw z zakresu administrowania oraz spraw z dziedziny prawa cywilnego przez organy administracyjne.