

# Jan Szachułowicz

---

## Wybrane zagadnienia na tle ustawy z dnia 26. X. 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych

---

Palestra 16/5(173), 18-28

---

1972

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Naczelnej Rady Adwokackiej. Jako wiceprezes NRA położył duże zasługi przy wdrażaniu reformy adwokatury, a i dziś służy samorządowi swoją wiedzą i doświadczeniem w rozwiązywaniu trudnych problemów. Od 1967 r. do chwili obecnej aktywny członek Wyższej Komisji Dyscyplinarnej, członek Komitetu Redakcyjnego „Palestry”, bezpartyjny;

3. **adv. Ireneusz KOMOROWSKI**, członek ZA we Wrocławiu, wieloletni działacz samorządu, członek rady, sekretarz RA i wicedziekan w kilku kadencjach, długoletni działacz społeczny we Wrocławiu, bezpartyjny;
4. **adv. Antoni SUSZKA**, członek ZA w Rudzie Śl., długoletni kierownik zespołu, wieloletni działacz samorządu jako skarbnik RA, a obecnie wicedziekan od 1967 r. Aktywista społeczny ZBOWiD-u i Komitetu Frontu Jedności Narodu, członek ZSL.

#### C. SREBRNYM KRZYŻEM ZASŁUGI:

1. **adv. Stanisław AFENDA**, członek ZA we Wrocławiu, wieloletni kierownik zespołu adwokackiego, długoletni działacz samorządu, w tym od 8 lat wicedziekan RA, działacz ZPP, bezpartyjny;
2. **adv. Mieczysław CINCIO**, członek ZA w Rzeszowie, działacz samorządowy, obecnie członek Rady Adwokackiej, aktywista Komitetu Frontu Jedności Narodu i w działalności społecznej.

### JAN SZACHUŁOWICZ

---

## Wybrane zagadnienia na tle ustawy z dnia 26. X. 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych

*Opracowanie zajmuje się dwoma problemami. Jeden dotyczy norm obszarowych gruntów, które mogą być przedmiotem nabycia na podstawie ustawy, wiążąc je z zasadą jedności prawa oraz z zasadami sposobu nabycia nieruchomości. Drugi dotyczy uregulowania sprawy odpłatności za nabywane nieruchomości.*

#### 1. PRZEDSTAWIENIE PROBLEMATYKI

Przedmiotem niniejszego opracowania są dwa problemy, które dają o sobie wyraźnie znać przy stosowaniu ustawy.

Pierwszy z tych problemów — to kwestie związane z zakresem przedmiotowym ustawy:

- a) ze względu na normy obszarowe,
- b) ze względu na samo położenie nieruchomości,
- c) ze względu na szczególny charakter nieruchomości.

Podział ten nie jest wprowadzony przez wzgląd na potrzeby teoretyczne czy też wyraźnie praktyczne, lecz służyć ma ogólnie do pełnego zrozumienia treści ustawy i jej zakresu.

Drugi problem wiąże się z odpłatnością za nabywane nieruchomości:

- a) na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy — gdy rolnik, nabywając nieruchomość na podstawie umowy zawartej bez przewidzianej przez prawo formy od właściciela lub od posiadacza, nie zapłacił umówionej ceny w całości lub w części bądź też nadpłacił wartość według cen określonych w przepisach o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych,
- b) na podstawie art. 1 ust. 2 ustawy,
- c) na podstawie art. 2 ustawy — w razie przekazania nieruchomości na własność posiadaczy zależnych lub przejęcia ziemi przez Państwo.

Rozważania powyższe wymagają omówienia między innymi dlatego, że została wydana wiążąca organy rolne instrukcja nr 3 Ministra Rolnictwa z dnia 23.III.1972 r. Nr UR Kn-003/1/72 w sprawie wykonania przepisów ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych. Wykonanie ustawy spoczywa w całości w rękach organów Ministerstwa Rolnictwa, dla których wykładnia zawarta w tej instrukcji jest wiążąca bez względu na ewentualne zastrzeżenia natury teoretyczno-prawnej, jakie pod jej adresem może wysunąć prawnik-cywilista. Znaczenia pozytywnego tej instrukcji można się dopatrzeć w tym, że definitywnie wyjaśnia ona szereg wątpliwości, jakie nasuwała dotychczas sama treść ustawy.

## 2. PRZEDMIOTOWY ZAKRES USTAWY

### a) Zakres ustawy a normy obszarowe

Ustawa z dnia 26.X.1971 r. wprowadziła pojęcie nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych, które odrywają się od pojęć norm wyjściowych, decydujących o rolnym lub nierolnym ich charakterze. Są one różne od norm podstawowych, maksymalnych i norm przewidzianych w przepisach o przeprowadzeniu reformy rolnej.

Nieruchomościami wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych, do których ma zastosowanie ustawa, są wszystkie nieruchomości bez względu na obszar poniżej minimum, które decyduje o rolnym charakterze nieruchomości. Takim obszarem według rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28.XI.1964 r. była powierzchnia 0,2 ha, a według nowelizującego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23.XII.1971 r. jest powierzchnia 0,5 ha. Chodzi tu jedynie i wyłącznie o takie powierzchnie nieruchomości, które przez sam fakt pozostawienia ich poza obszarem gospodarstwa rolnego nie miałyby charakteru rolnego. Ustawa objęła więc swoim zasięgiem nieruchomości, które w dacie jej wejścia w życie faktycznie stanowiły części gospodarstw rolnych, również bez względu na sposób ich wykorzystywania, jak np. działki siedliskowe, lasy, nieużytki, stawy.

Ustawa oderwała się w sposób wyraźnie zamierzony od formalnego kryterium pojęcia nieruchomości rolnej, działanie zaś swe związała po prostu z gospodarczą funkcją nieruchomości, polegającą na wchodzeniu jej w skład gospodarstwa rolnego. Dlatego działaniu jej podlegają nawet działki jedno- i kilkunastokrotne, jeśli tylko wchodzą w skład gospodarstwa rolnego.

Jeżeli mamy do czynienia z nieruchomościami samoistnymi, to jest takimi, które nie wchodzą w skład gospodarstw rolnych, lecz które same tworzą gospodarstwa, a obszar ich będzie się wahać w granicach od 0,2 do 0,5 ha, to powstają trudności w prawidłowym sformułowaniu odpowiedzi na pytanie, czy posiadacze ich mogą być uwłaszczeni w trybie cytowanej ustawy.

W dacie wejścia w życie ustawy z dnia 26.X.1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych obowiązywało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28.XI.1964 r. (tekst jednol.: Dz. U. z 1970 r. Nr 24, poz. 199) w sprawie przenoszenia własności nieruchomości rolnych, znoszenia współwłasności takich nieruchomości oraz dziedziczenia gospodarstw rolnych, przy czym w § 1 wprowadziło ono zasadę, że nieruchomościami rolnymi są nieruchomości, które należą do tej samej osoby (osób) i których łączny obszar przekracza 0,2 ha. Natomiast rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23.XII.1971 r., które zmieniło cyt. wyżej rozporządzenie, odstąpiło od normy 0,2 ha i za nieruchomość rolną uznało nieruchomości należące do tej samej osoby lub osób, jeżeli ich łączny obszar przekracza 0,5 ha. Rozporządzenie to weszło w życie z dniem ogłoszenia, tj. w dniu 31.XII.1971 r., a więc już po wejściu w życie ustawy. Opierając się na istniejącym stanie normatywnym, można by udzielić kilku odpowiedzi pozornie ze sobą sprzecznych i dokonać wyboru jednej spośród nich, jako najbardziej odpowiadającej interesom, które podyktowały potrzebę wydania samej ustawy, z zachowaniem argumentacji ściśle prawnej.

Tak więc skoro rozporządzenie wykonawcze w dacie wejścia w życie ustawy uznało za nieruchomość rolną obszar powyżej 0,2 ha, to dla celów wykonania ustawy z dnia 26.X.1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych powinny obowiązywać normy rozporządzenia z daty 28.XI.1964 r. Za takim szerokim obowiązywaniem ustawy w zakresie przedmiotowym przemawiają względy formalno-prawne i celowościowe. Ustawa ma głównie na celu uregulowanie tytułów własności i zapobieganie na przyszłość dokonywaniu nieformalnego obrotu ziemią. Dotychczas nieformalny obrót ziemią nie obejmował większych arealów ziemi, ale przeważnie małe skrawki. Dlatego też jeżeli ustawa ma na uwadze między innymi poważny cel porządkujący, to powinna być stosowana bardzo szeroko i obejmować nieruchomości nie wchodzące w skład gospodarstw rolnych o obszarze od 0,2 do 0,5 ha.<sup>1</sup>

Można też udzielić innej odpowiedzi, a mianowicie: Ustawa weszła w życie 4.XI.1971 r., a wspomniane nowelizujące rozporządzenie wykonawcze 31.XII.1971 r., jednakże ustawa nie była i nie mogła być wykonywana z braku rozporządzeń wykonawczych, takich jak rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23.XII.1971 r. w sprawie nieruchomości nie podlegających przekazaniu lub przejściu oraz warunków ich nabycia przez posiadaczy zależnych (Dz. U. Nr 37, poz. 331) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z tej samej daty w sprawie organizacji, składu oraz zasad i trybu postępowania komisji do spraw uwłaszczenia (Dz. U. Nr 37, poz. 334). Rozporządzenie Rady Ministrów zmieniające pojęcie nieruchomości rolnej ukształtowanej według kryterium obszaru pochodzi również z tej samej daty, przy czym wszystkie one weszły w życie z dniem ich ogłoszenia. Ta okoliczność może dowodzić, że z chwilą powstania możliwości wykonywania ustawy nieruchomości o obszarze od 0,2 ha do 0,5 ha przestały być nieruchomościami rolnymi, albowiem straciły ten charakter.

W zasadzie o charakterze nieruchomości decyduje prawo rzeczowe. Skoro cały obrót prawny, a w szczególności przenoszenie i dziedziczenie własności nieruchomości rolnych, będzie podlegać przepisom kodeksu z mocą wsteczną, to również może mieć moc wsteczną rozporządzenie wykonawcze wydane na podstawie delegacji

<sup>1</sup> Por. § 4 ust. 1 cyt. na wstępie instrukcji Ministra Rolnictwa.

ustawowej (art. 160 § 3). Normy zawierające delegacje ustawowe są z reguły wydawane dla uelastyczenia regulacji konkretnych stosunków w zależności od potrzeb politycznych i ekonomiczno-społecznych, które ulegają zmianom.

Podstawowym wymaganiem prawa socjalistycznego jest jego spójność i wewnętrzna jednolitość oraz taka regulacja stosunków, która ma pociągnąć za sobą określony postęp. Różność rozwiązań tego samego przedmiotu w kodeksie cywilnym i w ustawie o regulacji własności gospodarstw rolnych nie wydaje się być uzasadniona, przeciwnie, będzie ona w sposób oczywisty podważać zasadę jedności prawa. Nie wydaje się zatem słuszne, aby argument podporządkującego celu ustawy przemawiał wyłącznie za jej szerokim stosowaniem w stosunku do nieruchomości o obszarze 0,2—0,5 ha.

Silniejszym argumentem jest jednolitość stosowania prawa. Opowiadając się za tym argumentem, ale przy jednoczesnym uwzględnieniu celu ustawy i jej podporządkującej roli oraz specyficznego stanu prawnego, jaki jest właściwy dla stosunków międzyczasowych z zachowaniem reguł formalnoprawnych, z braku wyraźnej normy przejściowej należy się opowiedzieć za niejednolitym stosowaniem norm obszarowych przy prawidłowym wykonaniu ustawy. Takie stanowisko ma swoje oparcie w odmiennym uregulowaniu sposobu nabycia nieruchomości według ustawy z dnia 26.X.1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych.

Według art. 1 tej ustawy nabycie nieruchomości rolnej następuje z mocy samego prawa przy zastosowaniu konstrukcji decyzji władzy administracyjnej o charakterze deklaratoryjnym. Natomiast na podstawie art. 2 ustawy nabycie następuje z mocy orzeczenia władzy administracyjnej o charakterze konstytutywnym. W dacie wejścia w życie ustawy, tj. w dniu 4.XI.1971 r., obowiązywała wyjściowa norma obszarowa, kwalifikująca nieruchomości powyżej 0,2 ha do nieruchomości rolnych. Takie nieruchomości stały się z mocy ustawy własnością nieformalnych nabywców (art. 1 ust. 1 ustawy) i samoistnych posiadaczy (art. 1 ust. 2). Późniejsza zmiana norm pozostaje bez znaczenia, gdyż decydujący jest sposób i data nabycia oraz obowiązywanie normy w dacie tegoż nabycia. Dlatego też to, co już stało się z mocy samego prawa własnością rolnika w określonym zakresie, nie może być potem korygowane rozporządzeniem wykonawczym. Inaczej natomiast przedstawia się realizacja ustawy na gruncie przepisu art. 2. Wydawanie konstytutywnych decyzji uwłaszczeniowych przez władzę administracyjną będzie się odbywać w czasie, kiedy obowiązuje już inna, wyższa norma obszarowa, przekraczająca 0,5 ha. Byłoby więc zjawiskiem niczym nie uzasadnionym, żeby uwłaszczano rolników nieruchomościami, które straciły charakter rolnych w dacie wydawania decyzji uwłaszczeniowych.

Tylko powyższymi argumentami można wyjaśnić § 4 ust. 1 instrukcji Nr 3 Ministra Rolnictwa z dnia 23.III.1972 r. w sprawie wykonywania przepisów ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych. Stanowi on mianowicie, co następuje:

„Nieruchomość uważa się za rolną, jeżeli jest lub może być użytkowana na cele produkcji rolnej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej, o łącznym obszarze przekraczającym 0,2 ha użytkowników rolnych — przy regulowaniu własności na podstawie art. 1 ustawy oraz 0,5 ha — przy przekazaniu lub przejęciu na podstawie art. 2 ustawy”.

Dalsza kwestia wymagająca kolejnego ustosunkowania wiąże się z przekroczeniem norm maksymalnych przy wykonywaniu ustawy.

Zasadą ustanowioną w art. 4 ust. 2 omawianej tu ustawy jest, że w trybie tej ustawy rolnicy będą mogli być uwłaszczeni nieruchomościami rolnymi o takiej powierzchni, które wraz z jego własnością lub udziałem we współwłasności łącznie

nie przekroczyć górnej granicy obszaru nieruchomości nie podlegającej przejęciu przez Państwo na cele reformy rolnej. Z treścią tego przepisu zgodny jest § 12 ust. 2 cyt. wyżej instrukcji Min. Roln. W związku z tym nasuwają się wątpliwości, czy ustawa pomija normy maksymalne 15 i 20 ha i ustanawia od razu inną górną granicę przewidzianą w dekreście o reformie rolnej, czy też normy obszarowe stanowiące przedmiot uwłaszczenia są identyczne z normami ustanowionymi w kodeksie cywilnym, a w szczególności w przepisach art. 161 i 162 k.c. Zasada jednolitości stosowania prawa nakazuje nam przyjąć, że przedmiotem uwłaszczenia rolnika powinny być w zasadzie nieruchomości o takiej powierzchni, które wraz z jego własnością lub udziałem we współwłasności łącznie nie przekroczyć 15 ha, a w wypadku gospodarstwa hodowlanego — 20 ha. Od tej zasady powinny być dopuszczone wyjątki wtedy, gdy spełnione będą jednocześnie dwie przesłanki, a mianowicie: gdy ubiegający się o uwłaszczenie nieruchomości rolnej nie będzie zatrudniał w gospodarstwie stałej siły najemnej i nie będzie potrzeby uzasadniającej zatrudnienia tej siły oraz gdy dotychczasowy sposób prowadzenia gospodarstwa będzie dawać gwarancję należytego gospodarowania nieruchomością na przyszłość. Ponieważ w ręku tego samego organu spoczywają uprawnienia do uwłaszczenia i wydania decyzji zezwalającej na nabycie nieruchomości z przekroczeniem obszaru norm maksymalnych, przeto organ ten może uwłaszczyć tylko obszarem do uzupełnienia norm maksymalnych, a nadwyżkę przejąć na własność Państwa. Normy te natomiast może on przekroczyć po pozytywnym ustaleniu okoliczności wyżej przytoczonych, wymienionych w § 6 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 XI.1964 r. w sprawie przenoszenia własności nieruchomości rolnych, znoszenia współwłasności takich nieruchomości oraz dziedziczenia gospodarstw rolnych (w brzmieniu znowelizowanego rozporz. z dnia 23.XII.1971 r.).

Dalsza kwestia z tym związana to problem, jak dalece mogą być przekroczone granice maksymalnych norm obszarowych.

O dopuszczalności przekroczenia normy maksymalnej decyduje gwarancja należytego prowadzenia gospodarstwa rolnego bez potrzeby zatrudniania stałej siły najemnej, granicę zaś ich przekroczenia określają przepisy o przeprowadzeniu reformy rolnej, do których nawiązuje wyraźnie art. 4 omawianej ustawy. Jednakże wydaje się rzeczą słuszną zaznaczyć, że tak wyprowadzona górna granica ma wyłączenie przypominać o jej charakterze ustrojowym. Nie można natomiast pomijać norm maksymalnych jako ekonomicznie słusznie wyważonych i stanowiących zasadniczy model rolnego gospodarstwa indywidualnego, prowadzonego i uprawnionego wyłącznie przez właściciela oraz siłami członków jego rodziny. Za powyższym stwierdzeniem przemawiają następujące argumenty.

Przede wszystkim należy tu odwołać się do argumentów wynikających z samej treści przepisów art. 161 § 1 k.c. i art. 162 k.c. Pierwszy z nich ma pozycję normy ogólnej w stosunku do drugiego, a drugi w stosunku do pierwszego — charakter normy szczególnej. Jest tak dlatego, że normy obszarowe według przepisów o przeprowadzeniu reformy rolnej, stanowiące górną granicę nabywanego obszaru, są dopuszczalne tylko między podmiotami ściśle określonymi w art. 162 k.c. Podmiotami tymi są: małżonek zbywcy, zstępny zbywcy i jego małżonek. Z tego można wyprowadzić jeden tylko wniosek, że norma szczególna nie może być stosowana we wszystkich wypadkach (i tym samym wyłączać lub ograniczać stosowanie normy ogólnej), a tylko w warunkach ściśle określonych w przepisie szczególnym. Podobnie jak ograniczeniom podlegają minima obszarowe, by nie dopuszczać do nadmiernego rozdrabniania gospodarstw, tak samo również ustawodawca musi przeciwdziałać powstawaniu dużych gospodarstw, nawet mieszczących się w granicach wspom-

nianych norm ustrojowych. Dlatego przy stosowaniu przepisów ustawy organa administracyjne powinny kierować się normami określonymi w art. 161 k.c., a przez podwyższenie wymienionego w nim obszaru należy rozumieć sytuację wyjątkowo ograniczającą się tylko do przekroczeń kilkuhektarowych.

Scisłe przestrzeganie zasady jedności obowiązującego prawa w zakresie unormowanych stosunków w stosunku do tego samego przedmiotu oraz prawidłowe stosowanie przepisów znowelizowanego rozporządzenia Rady Ministrów w odniesieniu do przepisu art. 161 k.c. czyni niemożliwym — chociażby ze względów tylko gospodarczych — znaczne przekroczenie normy obszarowej 15 i 20 ha, zwłaszcza w naszych aktualnych warunkach technizacji indywidualnego rolnictwa. W związku z tym warto zwrócić uwagę na treść § 6 ust. 1 tegoż rozporządzenia, które warunkuje przekroczenie norm maksymalnych w zależności od należytego prowadzenia gospodarstwa bez potrzeby zatrudniania stałej siły najemnej. Sformułowanie tego warunku jest wyjątkowo rygorystyczne, gdyż nie chodzi tu o sam fakt niezatrudnienia stałej siły najemnej, ale o sytuację istnienia w indywidualnym gospodarstwie wystarczających ilości rąk do pracy wśród członków rodziny, a więc by nie zachodziła potrzeba zatrudniania stałej siły najemnej dla zapewnienia prawidłowego jego prowadzenia.

Wydaje się zatem, że w ten sposób — wprawdzie rygorystycznie, ale jednocześnie obiektywnie — zostały zakreślone bariery, jak dalece jest możliwe przekroczenie norm maksymalnych. One też, choć pominięte w treści ustawy, będą chyba miały głównie zastosowanie przy prawidłowym jej wykonaniu. Nie oznacza to, że praktycznie jest niemożliwe uwłaszczenie rolnika w trybie ustawy w granicach norm obszarowych przewidzianych w przepisach o przeprowadzeniu reformy rolnej. Te nieliczne, lecz uzasadnione wypadki będą mogły mieć miejsce wtedy, gdy uprawniony z ustawy będzie należał do kategorii podmiotów wymienionych w art. 162 k.c. Podmioty te bowiem mogą dziedziczyć i nabywać w drodze czynności prawnych gospodarstwa rolne według norm ustrojowych, czyli w granicach przepisów o przeprowadzeniu reformy rolnej, a więc mogą też nabyć je w drodze decyzji władzy administracyjnej. Za takim rozwiązaniem przemawiają wspomniane zasady jednolitego stosowania prawa.

#### **b) Zakres ustawy a położenie nieruchomości**

Ustawa w art. 4 ust. 1 statuuje dwie ważne zasady. Pierwsza z nich stanowi, że nabycie własności nieruchomości następuje bez względu na normy obszarowe obowiązujące przy podziale gospodarstw rolnych. Według drugiej zaś nabycie nieruchomości położonej na terenie miast i osiedli następuje bez względu na ograniczenia dotyczące podziału nieruchomości. Obie te zasady są konsekwencją zasady ogólniejszej, że ustawa ma zastosowanie do wszystkich nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych. Takie zaś nieruchomości mogą być położone nie tylko na terenie miast i osiedli, ale również na terenach wsi. Wynika stąd, że samo położenie nieruchomości nie decyduje o jej rolnym lub nierolnym charakterze. Ustawa nie wyłącza też w sposób wyraźny spod zakresu swojego działania nieruchomości ze względu na ich położenie.

Powstaje więc pytanie, co decyduje o nieprzynależności konkretnej nieruchomości do gospodarstwa rolnego, gdy jest ona położona na terenie miasta lub osiedla albo na terenach budowlanych na wsi, a w dacie wejścia w życie ustawy wchodzi w skład gospodarstwa rolnego.

Wydaje się rzeczą słuszną podkreślić w związku z tym, że zasada, iż działaniu

ustawy podlegają wszystkie nieruchomości wchodzące w skład gospodarstw rolnych w dacie jej wejścia w życie, bez względu na położenie, doznaje istotnego ograniczenia. Działaniu jej podlegają tylko te nieruchomości położone na terenie miast i osiedli, które w dacie wejścia w życie ustawy, tj. w dniu 4.XI.1971 r., miały według przepisów o planowaniu przestrzennym charakter nieruchomości rolnych. Inne, chociaż wchodzą w skład gospodarstw rolnych, mogą jej nie podlegać. Sam moment kwalifikacji nieruchomości rolnej według przepisów o planowaniu przestrzennym w dacie 4.XI.1971 r. nie jest dostateczną przesłanką wyłączenia jej spod działania ustawy. Musi zachodzić jednocześnie druga przesłanka, mianowicie nieruchomości pozbawiona charakteru rolnego powinna być w dacie 4.XI.1971 r. wydzielona z gospodarstwa. W tym względzie cytowana już wyżej instrukcja Ministra Rolnictwa w § 4 ust. 1 i w § 5 ust. 2 wyjaśnia między innymi, co następuje:

„Nie uważa się nieruchomości za rolną, jeżeli na podstawie przepisów o terenach budowlanych na wsi oraz przepisów o terenach budowlanych na obszarze miast i osiedli została przeznaczona na cele budownictwa.”

„W skład gospodarstwa wchodzi także grunty, które pomimo przeznaczenia decyzją właściwego organu do spraw planowania przestrzennego na cele nie związane z produkcją rolną, np. na cele budowlane, nie zostały jednak do dnia wejścia w życie ustawy wydzielone z gospodarstwa”.

Powyższe przeznaczenie będzie miało miejsce wówczas, gdy gospodarstwo rolne składa się z kilku pod względem prawnym nieruchomości (art. 46 k.c.), a jedna lub niektóre z nich — według założeń planu perspektywicznego — będzie (będą) przeznaczona (e) na inne cele niż rolnicze.

Wydzielenie części nieruchomości z gospodarstw będzie mieć doniosły sens przy prawidłowej realizacji przepisów o terenach budowlanych na obszarach wsi, albowiem będzie zapobiegać rozdrabnianiu gospodarstw rolnych na rzecz tych osób, które nie wiążą swojego warsztatu pracy wyłącznie z gospodarstwem rolnym lub z pracą związaną z potrzebami wsi.

Wprowadzenie wspomnianych wyłączeń spod działania ustawy — chociaż nie w samej ustawie, ale w instrukcji — należy uznać za zasadne i zgodne z założeniami samej ustawy, byłoby bowiem nieprawidłowością, żeby rolnicy byli uwłaszczeni nieruchomościami pozbawionymi charakteru rolnego.

### c) Szczególny charakter nieruchomości

Jak to wykażą poniższe rozważania, podział nieruchomości na rolne i nierolne, a tym samym na podlegające i nie podlegające działaniu ustawy, okaże się mało precyzyjny, a niekiedy nawet zawodny.

Przepis art. 160 k.c. stanowi, że do przeniesienia nieruchomości rolnej nabywca (gdy jest nią osoba fizyczna) musi posiadać kwalifikacje do prowadzenia gospodarstwa rolnego. Ani przepisy kodeksu cywilnego, ani też przepisy wykonawcze nie wprowadzają bardziej zróżnicowanego podziału nieruchomości, a jedynie operują pojęciem nieruchomości rolnej i gospodarstwa rolnego, zwykłego, hodowlanego i ogrodniczego. Natomiast z innym podziałem nieruchomości ze względu na ich przeznaczenie nie wiąże się ustawowy warunek posiadania kwalifikacji, nie mówiąc już o rolnych, ale ogólnie zawodowych, które służyłyby za jeden ze środków do prawidłowego wykorzystania nieruchomości zgodnie z jej społeczno-gospodarczym przeznaczeniem.

Dlatego też jeżeli przedmiotem obrotu jest odrębna nieruchomość leśna, nieuży-



tek leśny lub w ogóle nieużytek rolny, to nabywca nie musi się legitymować posiadaniem kwalifikacji, warunek ten jest zbędny. Ponieważ takie nieruchomości nie wchodzące, jako odrębne w rozumieniu art. 46, w skład gospodarstw rolnych, mogą być nabywane przez osoby zatrudniane w różnych zawodach pozarolniczych, przeto nieformalni ich nabywcy samoistni i zależni posiadacze takich nieruchomości nie będą mogli ich nabyć na własność w trybie ustawy, gdyż nie podpadają pod kategorię rolników.

Jest to jednak ograniczenie podmiotowe. Nas natomiast interesują ograniczenia przedmiotowe. Mając więc do czynienia z nieruchomościami pozbawionymi również charakteru rolnego ze względu na strukturę gleby i tym samym mającymi inne przeznaczenie niż rolne, będą one wyłączone spod działania ustawy, gdyż obrót takimi nieruchomościami nie leży w interesie Państwa, a w szczególności w interesie najbardziej zainteresowanego resortu rolnictwa.

Następną kategorią nieruchomości rolnych nie podlegających ustawie są wspólnoty gruntowe, stanowiące przedmiot odrębnego uregulowania ustawowego z dnia 29.VI.1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (Dz. U. Nr 28, poz. 169), wymienione także w § 2 ust. 3 instrukcji. Wspólnota gruntowa stanowi swoistego rodzaju współwłasność w idealnych częściach. Podmiotami jej są w zasadzie osoby fizyczne posiadające gospodarstwa rolne na terenach wsi miejsca położenia wspólnot gruntowych. Nie jest ona jednak własnością wspólnoty jako organizacji. Ze względu na cel i charakter zarządu jest raczej zbliżona do własności grupowej. Zarząd wspólnotą sprawują współwłaściciele przymusowo zorganizowani w spółkę, która ma osobowość prawną. Udział we wspólnocie gruntowej jest związany z gospodarstwem rolnym, gdyż jego zbycie czy podział pociąga za sobą automatycznie te same następstwa co udział we wspólnocie gruntowej. Zewidencjonowanie nieruchomości objętych wspólnotami oraz ustalenie w nich udziałów indywidualnych rolników zostało dokonane jeszcze przed wejściem w życie ustawy z dnia 26.X.1971 r., formy więc prawne władania tą ziemią zostały już uregulowane. Powyższy argument (poza argumentem natury formalnej, mianowicie unormowania już tego przedmiotu odrębną ustawą szczególną) przemawia więc za wyłączeniem tych gruntów spod działania omawianej ustawy obok dodatkowego jeszcze argumentu, że nieruchomości wchodzące w skład wspólnoty gruntowej należą do wyższej formy władania niż własność indywidualna. Ich podział na części fizyczne i uwłaszczenie nimi rolników byłoby preferowaniem własności indywidualnej przed prostymi formami samorządu chłopskiego.

Dla przypomnienia tylko należy zaznaczyć, że omawianej przez nas ustawie nie podlegają również nieruchomości wchodzące w skład mienia gromadzkiego, którego zarząd reguluje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29.XI.1962 r. w sprawie zarządu mieniem gromadzkim oraz trybie jego zbywania (Dz. U. Nr 64, poz. 303).<sup>2</sup> Przypomnienie to jest konieczne dlatego, że wydanie aktu prawnego regulującego zarząd mieniem gromadzkim zniesionych gromad może sprawiać błędne przekonanie, iż mienie gromadzkie jest własnością grupową na wzór wspólnoty gruntowej, nie stanowi zaś własności ogólnonarodowej. Należy stwierdzić, że mienie to stanowi własność państwową, a odrębne uregulowanie zarządu jest podyktowane jego specyfiką, która wymaga oddzielnego aktu prawnego. Dlatego też mienie to, jako własność państwowa, nie podlega działaniu ustawy na podstawie art. 3, który wyraźnie stanowi, że przepisów ustawy nie stosuje się do nieruchomości stanowiących własność Państwa.

<sup>2</sup> Por. § 2 ust. 3 cyt. instrukcji Min. Roln.

### 3. REGULACJA ODPIATNOŚCI

#### a) Na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy

Ustawa reguluje zasady odpłatności za nabywane nieruchomości w zależności od sposobu ich nabycia oraz według cen określonych w przepisach o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych. Nabycie na zasadzie art. 1 ust. 1 ustawy ma zastosowanie wówczas, gdy rolnicy wywodzą swoje uprawnienia z nieformalnych umów sprzedaży, zamiany, darowizny, umowy o dożywocie i innych umów o przeniesienie własności o zniesienie współwłasności albo umowy o dział spadku i nie mieli jedynie — z braku formy aktu notarialnego (art. 158 k.c.) — tytułu własności w rozumieniu prawa cywilnego.

Ustawa nadała tym nieformalnym czynnościom charakter czynności skutecznych pod względem prawnym, lecz na zasadach odpłatności. Przy otrzymaniu tytułu własności na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy uwłaszczony nie dokonuje zapłaty lub dopłaty, jeżeli:

- 1) nabywca uiścił w całości umówioną cenę;
- 2) nabycie nieruchomości nastąpiło na podstawie umowy zamiany lub darowizny, gdy zamiana była dokonana bez wyrównań pieniężnych,
- 3) przy dokonaniu nieformalnego zniesienia współwłasności i działu spadku dokonanie nastąpiło według wartości udziałów bez obowiązku wyrównań pieniężnych albo, gdy spłaty i dopłaty zostały zaspokojone przed wejściem w życie ustawy.

Jeżeli nie zachodzą powyższe warunki, np. gdy nabywca nie uiścił umówionej ceny w całości lub w części, obowiązany jest spłacić należność za nieruchomość według cen określonych w przepisach o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych (art. 6 ust. 1 ustawy).

W wypadku nabycia nieruchomości na podstawie przepisu (art. 1 ust. 1 ustawy), regulacja odpłatności ukształtowana została według dwóch następujących zasad:

1. respektowanie zasady wykonania umów między zbywcą a nabywcą (współwłaścicielami a spadkobiercami) — przed wejściem w życie ustawy.
2. kształtowanie nie wykonanych w zakresie spłat umów — według cen państwowych.

W związku z tym ze względu na przepis art. 6 ust. 1 ustawy, mogą tu zachodzić cztery możliwe i typowe sytuacje, a mianowicie:

1. Nabywca dokonał nadpłaty, gdyż umówiona cena była wyższa od cen państwowych. Mimo niezapłacenia ceny umówionej okazało się, że nabywca zapłacił więcej. W takiej sytuacji, posługując się pierwszą zasadą respektowania wykonanych umów, uznaje się, że rolnik zapłacił całą cenę, a nadwyżka ponad ustaloną wartość według cen państwowych nie podlega zwrotowi.
2. Zbywca zbył nieruchomość według cen niższych od cen państwowych, co zostało ustalone po wejściu w życie ustawy. Wówczas, również kierując się pierwszą zasadą respektowania wykonanych umów, nie może on żądać wyrównania ceny od pułapu ustalonego ustawą (według cen państwowych).
3. Nabywca obejmując nieruchomość zapłacił część umówionej ceny, która zgodna jest z ceną państwową; wówczas zbywca utracił prawo do wyrównania umówionej ceny według zasady kształtowania cen na warunkach ustawowych.
4. Nabywca uiścił tylko część umówionej ceny, która np. pokrywa część ceny określonej w przepisach o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych.

W wypadku takim nabywca musi dopłacić cenę nabycia do górnego pułapu określoną w tychże przepisach.

**b) Na podstawie art. 1 ust. 2 ustawy**

Przepis art. 1 ust. 2 ustawy tworzy tytuły własności dla samoistnych posiadaczy nieruchomości z mocy samego prawa, jeżeli samoistni posiadacze nieprzerwanie posiadają je przez lat pięć w dobrej wierze, a przez lat dziesięć w złej wierze, licząc wstecz od daty wejścia w życie ustawy, czyli od dnia 4.XI.1971 r. Nabycie to następuje nieodpłatnie z mocy wyraźnego przepisu art. 5 pkt 4 ustawy.

Nieodpłatność na podstawie tego przepisu można by oprzeć na zasadzie pierwotnego sposobu nabycia własności, jakim jest nabycie przez zasiedzenie. Jednakże nabycie na podstawie art. 1 ust. 2 nie jest nabyciem przez zasiedzenie według klasycznych jego formuł z modyfikacją polegającą tylko na skróceniu samego upływu czasu, lecz jest to „samoistne nabycie posiadania”. Podkreślić należy, że pierwotny sposób nabycia ma tu swoistą miarę ze względu na treść art. 10 ustawy, który stanowi, że nabywca ponosi odpowiedzialność osobistą za ciężące na nieruchomości należności Państwa oraz za świadczenia objęte prawem dożywocia. Przyjęcie nieodpłatności w art. 5 pkt 4 ustawy stało się więc koniecznością, którą można wytłumaczyć tym właśnie swoistym charakterem ustawy odbiegającym od zasad zawartych w prawie rzeczowym.

**c) Na podstawie art. 2 ustawy**

Przepis ten przewiduje uwłaszczenie posiadaczy zależnych i władających nieruchomościami z innego tytułu na zasadach określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23.XII.1971 r. w sprawie nieruchomości nie podlegających przekazaniu lub przejęciu oraz warunków ich nabycia przez posiadaczy zależnych (Dz. U. Nr 37, poz. 331). Podmioty uprawnione do nabycia nieruchomości na podstawie tego przepisu uiszczają cenę państwową, w tym wypadku bowiem nie mogą zachodzić warunki dopłat czy uznania zaspokojenia spłat na wzór sytuacji występujących przy uwłaszczeniu na zasadzie art. 1 ust. 1 ustawy.

**d) Uprawnienie do spłaty**

Przepis art. 6 ust. 2 i 3 ustawy reguluje zasady spłat. Według tego przepisu spłata za nieruchomość przysługuje osobom, od których rolnik nabył posiadanie nieruchomości, a w uzasadnionych wypadkach ich poprzednikom lub właścicielom, jeżeli spełniają warunki określone w kodeksie cywilnym do otrzymania spłat w razie zniesienia współwłasności. Z powyższego wynika, że spłata może być przyznana trzem kategoriom osób, a więc: zbywcy o przymocie posiadacza, jego poprzednikowi oraz właścicielowi. W związku z tym rodzi się pytanie, kiedy każdemu z nich może być przyznana spłata.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że ustawa operując pojęciem właściciela ma na uwadze dwie sytuacje. Pierwsza z nich ma miejsce wtedy, gdy nieformalna umowa była zawarta pomiędzy posiadającym właścicielem a nabywcą, druga zaś wtedy, gdy nieformalna umowa była zawarta pomiędzy posiadaczem a nabywcą uprawnionym do uwłaszczenia z pominięciem nie posiadającego właściciela.

Artykuł 6 pkt 2 ustawy, wymieniając właściciela na ostatnim miejscu po posiadacz i poprzedniku i przyznając mu spłaty tylko w wyjątkowo uzasadnionych wypadkach, ma na uwadze sytuację zawarcia nieformalnej umowy pomiędzy zbywcą a nabywcą bez udziału nie posiadającego właściciela. Będzie to miało miejsce np. wtedy, gdy posiadacz-zbywca nie uregulował należności na rzecz poprzednika

lub właściciela, jak to zostało określone w § 7 ust. 2 cyt. instrukcji. Również będzie to mieć miejsce w wypadku, gdy wszedł on samowolnie w posiadanie właściciela i przekazał je osobie trzeciej, właściciel zaś nie skorzystał z ochrony posiadania i tolerował ten stan rzeczy; spłaty będą się należały właścicielowi. Wprawdzie w tym względzie instrukcja nie zajmuje stanowiska (pomijając ten właśnie wypadek), jednakże brak jest podstaw do tego, by odmiennie uregulować uprawnienia właściciela w obu sytuacjach. Przez posiadacza-zbywcę należy rozumieć taką osobę, która posiadała nieruchomość na podstawie umów bez zachowania przewidzianej przez prawo formy, jak również posiadacza, którego władanie doprowadziłoby z biegiem czasu do zasiedzenia.

W każdym razie przyznanie spłaty — bez względu na to, na czyją rzecz ona przypada spośród osób wymienionych w art. 6 ust. 2 ustawy — jest ograniczone spełnieniem jednego z warunków określonych w art. 216 k.c. Jeśli osoby te nie będą odpowiadać jednemu z warunków przepisu art. 216 k.c., uwłaszczeniowy nabywa nieruchomość rolną nieodpłatnie. Zasady wymienione w tym przepisie dotyczą także spłat spadkobierców osoby, od której rolnik nabył posiadanie nieruchomości.

Na marginesie pozostaje jeszcze do rozważenia kwestia roszczeń pomiędzy właścicielem a posiadaczem w okolicznościach, kiedy ustawa w wyjątkowo uzasadnionych wypadkach przyznaje spłatę właścicielowi, a otrzyma ją posiadacz-zbywca. Poszkodowany właściciel nie będzie mógł dochodzić swoich roszczeń na podstawie przepisów ustawy, gdyż problem ten został w niej słusznie pominięty. Praw swoich będzie on mógł dochodzić w drodze sądowej.

Decyzja uwłaszczeniowa organu administracyjnego na rzecz posiadacza wywołuje najpierw bezpośredni skutek wygaśnięcia prawa własności po stronie dotychczasowego właściciela i w takim samym zakresie następuje jego nabycie na rzecz posiadacza. Dlatego też były właściciel nie może już opierać swojego roszczenia o zapłatę lub dopłatę na podstawie przepisu art. 140 k.c. Może on natomiast skutecznie wytoczyć powództwo o zapłatę przeciwko uwłaszczonemu na podstawie przepisu art. 405 i nast. k.c.

MIECZYŚLAW SIEWIERSKI

## Usiłowanie a przygotowanie według kodeksu karnego

*Rozgraniczenie usiłowania od przygotowania następuje według kryterium działania bezpośrednio czy tylko pośrednio zmierzającego do realizacji zamiaru, uwzględniając stronę przedmiotową i podmiotową. Choć orzecznictwo upatruje tu zwykle quaestio facti, można jednak wyprowadzić pewne reguły.*

### I

Doniosłe dla praktyki rozgraniczenie usiłowania i przygotowania jest niezwykle trudne. Samo brzmienie art. 11 k.k. wskazuje na to, że za usiłowanie można uznać działanie (zaniechanie) podjęte w zamiarze dokonania czynu zabronionego, które wkroczyło już w stadium zmierzające bezpośrednio ku temu dokonaniu.