

SEBASTIAN KWIECIEŃ

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

Katedra Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

e-mail: sebastiankwiecien@kul.pl

ORCID: 0000-0003-4858-794X

DOI: 10.14746/cph.2022.1.10

Zagadnienie niepodzielności gospodarstw wiejskich na gruncie ustawodawstwa II RP

Wstęp

W Polsce nie wytworzył się zwyczaj niepodzielności gospodarstw rolnych, wręcz przeciwnie – jeszcze w okresie przedrozbiorowym funkcjonowała zasada podziału gospodarstw pomiędzy wszystkich spadkobierców¹. Z praktyką tą starały się walczyć dopiero państwa (z różnym jednak skutkiem), które zagarnęły ziemie Rzeczypospolitej w wyniku rozbiorów, uważając ją za szkodliwą dla ustroju rolnego. Na terenie zaboru austriackiego na mocy patentu cesarza Józefa II z dnia 10 maja 1787 r. zabroniono dzielenia gospodarstw rolnych, nakazując, aby grunty w całości przechodziły na najstarszego syna, z obowiązkiem spłaty pozostałych spadkobierców. Patent ten został uchylony w 1868 r. wobec dużego oporu społecznego, a sprawy obrotu ziemią poddano regulacji kodeksu cywilnego z 1811 r., pozwalając na podział gruntów w naturze. Przyjęte rozwiązanie było krokiem wstecz, gdyż doprowadziło do rozdrobnienia gospodarstw rolnych. Temu niekorzystnemu trendowi miała zapobiec dopiero ustawa z dnia 17 lutego 1905 r. o włościach rentowych, ostatecz-

¹ A. Gajda, *Niepodzielność gospodarstw wiejskich*, „Głos Prawników Śląskich” 1939, nr 2, s. 218. Por. A. Moniuszko, *Prawo sądowe Rzeczypospolitej Polskiej (XVI–XVIII w.). Zarys wykładu z wyborem źródeł*, Warszawa 2017, s. 41; J. Górski, *Reforma ustawodawstwa spadkowego w odniesieniu do drobnych gospodarstw wiejskich*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1929, nr 3.

nie jednak w zakresie struktury gospodarstw na terenie Małopolski nie odegrała istotnej roli².

Na terenie Królestwa Polskiego obowiązujący Kodeks Napoleona nie wprowadzał żadnych ograniczeń w zakresie obrotu ziemią. Zasada ta nie dotyczyła jednak gruntów ukazowych otrzymanych przez włościan w 1864 r. Ustawa rosyjska z 11 czerwca 1891 r. zakazywała dzielenia tych gruntów, jeżeli na skutek podziału powstałoby gospodarstwo mniejsze niż 6-morgowe (1,5 ha). Jak podaje Adam Gajda, przepis ten był jednak w prosty sposób obchodzony poprzez zawieranie umowy dzierżawy kilku morg, która faktycznie była ukrytą formą umową sprzedaży gruntu. Dopiero art. 22 przepisów przechodnich do ustawy postępowania cywilnego z dnia 19 sierpnia 1917 r.³ pozwolił sądom według swego uznania na odstąpienie od tych zasad kodeksowych, przyznając gospodarstwo jednemu spadkobiercy, z obowiązkiem spłaty pozostałych⁴.

Odmienne sytuacja wyglądała w zaborze pruskim, gdzie gospodarstwa rolne włączono do programu niepodzielności gospodarstw, podejmując w ten sposób działania zmierzające do przekazywania gospodarstw w całości jednemu spadkobiercy. Takiemu rozwiązaniu sprzyjał § 2049 BGB⁵, który dawał taką możliwość. Dodatkowo przepisy ustawy z dnia 8 czerwca 1896 r.⁶ wprowadzały zakaz dzielenia osad rentowych. Ustawa ta jednak odnosiła się wyłącznie do gospodarstw powstałych na skutek decyzji kolonizacyjnych, których właściciele nie mieli swobody w zakresie rozporządzania nimi ani za życia, ani na wypadek śmierci. Z mocy prawa bowiem gospodarstwo takie dziedziczył najstarszy syn, z wyłączeniem potomków żeńskich⁷.

Ten swoisty chaos prawny doprowadził do sytuacji, że Polska odziedziczyła po zaborcach fatalną strukturę agrarną. Według spisu z 1921 r. przeszło milion gospodarstw miało poniżej 2 ha, a tych włościańskich pomiędzy 20 a 50 ha była niespełna 76 tys. Przy czym struktura ta nie była jednolita. Najlepszą posiadały gospodarstwa województw zachodnich, prowadzące działalność folwarczną o wysokiej kulturze rolnej. Przeciwnieństwem były gospodarstwa zlokalizowane w województwach południowych. Pomiedzy tymi dwoma dzielnicami usytuowane były województwa centralne. Jeżeli chodzi o województwa wschodnie, to przeważały drobne i średnie

² A. Gajda, *Niepodzielność gospodarstw...*, s. 218–220.

³ Dziennik Urzędowy Departamentu Sprawiedliwości Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego, Nr 1, poz. 5.

⁴ A. Gajda, *Niepodzielność gospodarstw...*, s. 218–220. Por. K. Kowalski, *Stosunki rodzinne i zwyczaj w prawie spadkowym w latach 1775–1870*, Puławy–Warszawa 1932.

⁵ Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) z 18 sierpnia 1896 roku (Zbiór ustaw), s. 195.

⁶ Zbiór ustaw, s. 124.

⁷ A. Gajda, *Niepodzielność gospodarstw...*, s. 221. Zob. też J. Górski, *Reforma ustawodawstwa...*, s. 291–292.

gospodarstwa włościańskie, obok licznych i słabo rozwiniętych gospodarstw folwarcznych, mających jednak głównie charakter majątków leśnych⁸. Powołując się na liczby tylko z województwa lubelskiego, w 1921 r. ogólna liczba gospodarstw wynosiła niespełna 300 tys., w 1934 r. było to już 450 tys., przy czym liczba gospodarstw karłowatych, czyli o areale do 3 ha, wzrosła z 57 tys. do 140 tys., natomiast liczba gospodarstw od 10 do 20 ha spadła z 37,5 tys. do 25,76 tys.⁹

Niekontrolowany proces podziału gospodarstw rolnych na niewydolne gospodarczo organizmy był niepożądanym elementem struktury agrarnej Polski, potęgowany dodatkowo zjawiskiem przeludnienia wsi. W latach 1921–1936 liczba ludności wzrosła o 6,6 mln osób, w tym większości ludności wiejskiej, a wobec słabo rozwiniętego przemysłu miast i miasteczek, które nie absorbowwały ludności z terenów wiejskich, doszło do przeludnienia, które w naturalny sposób przeniosło się na praktykę podziału gospodarstw wiejskich, a tym samym negatywnie wpłynęło na strukturę agrarną kraju, wobec braku regulacji prawnych uniemożliwiających ten proceder¹⁰.

Powyższe informacje pozwalają postawić tezę na potrzeby niniejszego artykułu, która choć może oczywista, stanowi jednak punkt wyjścia do podjętych rozważań. Mianowicie, strukturę agrarną Polski okresu międzywojennego cechowała duża polaryzacja i rozdrobnienie gospodarstw rolnych, które nie dość, że nie produkowały żywności na sprzedaż, to częstokroć nie mogły zapewnić źródła utrzymania ani właścicielom, ani ich rodzinom, co przy jednoczesnym przeludnieniu wsi uniemożliwiło rozwój nowoczesnego rolnictwa i racjonalnej polityki rolnej. Ograniczone możliwości finansowe państwa nie pozwoliły w pełni przeprowadzić reformy rolnej, której jednym z elementów było wprowadzenie zasady niepodzielności gospodarstw rolnych.

Wobec faktu, że zagadnienie niepodzielności nie doczekało się spójnej i kompleksowej regulacji, w niniejszym artykule omówione zostaną przepisy przyjęte przez ustawodawcę w ramach reformy rolnej. Dla pełnego obrazu problemu przedstawione zostaną również projekty przepisów, które miały w kompleksowy sposób uregulować omawianą kwestię, oraz częściowo dyskusja, podjęta nad nimi, która niejednokrotnie odzwierciedlała rzeczywiste problemy związane z zagadnieniem niepodzielności gospodarstw rolnych, tak o charakterze społecznym, jak i prawnym. Autor ma świadomość, że podjęte zagadnienie było jedynie częścią szerszej dyskusji nad potrzebą zmian prawa spadkowego i rzeczowego, toteż zasadniczym założeniem niniejszego artykułu jest przedstawienie jedynie tych regulacji, które wprowadzały lub miały wprowadzić ograniczenia stałe lub czasowe w sferze fizycznego podziału gospodarstw rolnych. Zadanie to było o tyle trudne, że należało je rozpatrywać

⁸ W. Staniewicz, *Zmiany w strukturze agrarnej Polski*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1936, z. 4, s. 383–384.

⁹ E. Czapski, *O niepodzielności gospodarstw wiejskich i splatach rodzinnych*, „Tygodnik Rolniczy” 1936, nr 45–46, s. 516.

¹⁰ Ibidem, s. 384–385.

zarówno w kontekście przepisów odziedziczonych po zaborcach, jak i zwyczajów miejscowych, a co najważniejsze – możliwości finansowych państwa¹¹.

Podstawą prawną wprowadzania regulacji mających ograniczyć możliwość rozporządzania swoją własnością miał być natomiast art. 99 Konstytucji marcowej¹², zgodnie z którym ziemia jako jeden z najważniejszych czynników bytu narodu i państwa nie może być przedmiotem nieograniczonego obrotu.

Problematyka niepodzielności gospodarstw wiejskich miała tyłu zwolenników, co przeciwników. Pierwsi głosili dość oczywisty argument, że jedynie duże gospodarstwa mogą być organizmami wydolnymi gospodarczo. Przeciwnicy wskazywali, że tworzenie gospodarstw niepodzielnych nie rozwiąże najważniejszego problemu wsi, którym był „głód ziemi”. Jednocześnie wobec braku absorpcji przez miasta ludności wiejskiej ewentualne wprowadzenie zasady niepodzielności by go nie rozwiązywało, a wręcz przeciwnie – mogłoby się przyczynić do jego pogłębienia¹³.

1. Niepodzielność gospodarstw rolnych na gruncie ustawodawstwa polskiego

Już w 1918 r. pojawiły się postulaty wprowadzenia ustawowego zakazu dzielenia gospodarstw rolnych, przy uwzględnieniu miejscowych warunków, zarówno gospodarczych, jak i klimatycznych. Krokiem milowym w procesie przeobrażania ustroju agrarnego wsi polskiej była zaś reforma rolna z 1925 r. przeprowadzona na podstawie ustawy z dnia 28 października 1925 r. o wykonaniu reformy rolnej¹⁴. Jednym z działań mających przyczynić się do budowania silnych ekonomicznie gospodarstw rolnych była parcelacja zapasu ziemi, czyli gruntów stanowiących własność państwa, instytucji publicznych i Kościoła. Przeznaczono do niej majątki powyżej 180 ha. W okręgach miejskich i podmiejskich normę tę obniżono do 60 ha. W województwach wschodnich

¹¹ Podstawą do opracowania ewentualnej przyszłej reformy były trzy ankiety przeprowadzone w okresie międzywojennym. Jedna z 1926 r. prof. Bujaka oraz dwie ankiety Ministerstwa Reform Rolnych z lat 1924 i 1927, które miały w założeniu poznać ówczesne zwyczaje w kwestii spadkobrania gospodarstw rolnych. Zob. J. Górski, *Reforma ustawodawstwa...*, s. 289–290; K. Głębocki, *Wyniki badań nad zwyczajami spadkowymi włościan w Polsce*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1928, nr 10, s. 148–149.

¹² Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 44, poz. 267).

¹³ M. Dziewiecka, *O pewnym zbyt często spotykanym argumencie. Co sądzić o niepodzielności gospodarstw?* „Chłopska Prawda” 1937, nr 22, s. 2. Zob. też. S. Wróblewski, *Postulaty prawnicze przy unormowaniu zagadnienia niepodzielności drobnych gospodarstw*, „Współczesna Myśl Prawnicza” 1939, nr 2.

¹⁴ Dz. U. z 1929 r. Nr 1, poz. 1.

można było utrzymać gospodarstwa do 300 ha, maksimum to 350–700 ha w stosunku do gospodarstw uprzemysłowionych (art. 4)¹⁵.

Kluczowy był jednak art. 54 ust. 1, zgodnie z którym grunty nabyte w drodze parcelacji, do czasu całkowitej spłaty obciążających je pożyczek z funduszków państwowych lub Państwowego Banku Rolnego, nie mogły być dzielone, sprzedawane lub zastawiane bez zgody państwa. Ograniczenia te podlegały ujawnieniu w księdze wieczystej. Umowy zawarte wbrew tym postanowieniom były nieważne. Powyższy zakaz nie dotyczył jednak gruntów nabytych na kredyt lub za gotówkę, ale nieob-

¹⁵ Sprawa reformy rolnej była o tyle ważkim problemem, iż na jej potrzeby wprowadzono zmiany w administracji rządowej poprzez powołanie Ministerstwa Reform Rolnych na bazie Głównego Urzędu Ziemskiego. Samo ministerstwo zostało powołane jeszcze w 1918 r. wraz podległymi mu urzędami ziemskimi. Pierwszym krokiem było powołanie dekretem rady regencyjnej z 11 października 1918 r. Głównej Komisji Ziemskiej i okręgowych komisji ziemskich zależnych od Ministerstwa Rolnictwa. W 1920 r. wyłączono spod kompetencji Ministerstwa Rolnictwa sprawy przydzielone Głównej Komisji Ziemskiej i utworzono Główny Urząd Ziemski (ustawa z dnia 6 lipca 1920 r. o organizacji urzędów ziemskich, Dz.U. Nr 70, poz. 461). Zgodnie z art. 1 urzędowni przekazano nadzór i kierownictwo we wszystkich sprawach dotyczących ustroju rolnego państwa. Przy Głównym Urzędzie Ziemskim urzędowała Główna Komisja Ziemska, do kompetencji której należały sprawy orzecznicze oraz rozpatrywanie odwołań od orzeczeń okręgowych komisji ziemskich. Jednocześnie okręgowym komisjom ziemskim nadano nazwę okręgowych urzędów ziemskich, którym podlegały powiatowe urzędy ziemskie. Przy okręgowym urzędzie ziemskim funkcjonowały okręgowe komisje ziemskie jako organy orzecznicze. Główny Urząd Ziemski stał się *de facto* osobnym ministerstwem kierowanym przez prezesa, który jednak nie wchodził w skład gabinetu. Główny Urząd Ziemski przekształcono w Ministerstwo Reform Rolnych na mocy ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. o zakresie działania Ministra Reform Rolnych i organizacji urzędów i komisji ziemskich (Dz.U. Nr 90, poz. 706), delegując tym samym sprawy związane przebudową i regulowaniem ustroju rolnego do nowego ministerstwa. Jednocześnie utrzymano Główną Komisję Ziemską. Władzami wykonawczymi podległymi bezpośrednio Ministrowi Reform Rolnych były urzędy ziemskie, którym podlegały powiatowe urzędy ziemskie. Ta swoista dychotomia na szczeblu ministerialnym była raczej przypadkowa i niespotkana w innych państwach europejskich, a przetrwała do 1932 r., kiedy to została zlikwidowana na mocy ustawy z dnia 17 lutego 1932 r. w sprawie zmian w ustawie o zakresie działania Ministerstwa Reform Rolnych i organizacji urzędów komisji ziemskich (Dz.U. Nr 19, poz. 129). Jednocześnie kierowanie okręgowym urzędem ziemskim powierzono wojewodzie. Następnie na mocy rozporządzenia prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. o zespoleniu urzędów ziemskich z władzami administracji ogólnej i organizacji komisji ziemskich (Dz.U. Nr 85, poz. 635) sprawy administracji reform włączono do zadań wojewodów i starostów. Utrzymano Główną Komisję Ziemską funkcjonującą już wówczas przy ministrze rolnictwa i reform rolnych oraz wojewódzkie komisje ziemskie funkcjonujące przy wojewodzie. Tym samym dotychczasowe zadania okręgowych komisji ziemskich przejęły wojewódzkie komisje ziemskie, okręgowych urzędów ziemskich i ich prezesów – wojewodowie, a powiatowych urzędów ziemskich – starostowie. Z. Ludkiewicz, *Podręcznik polityki agrarnej*, Warszawa 1932, s. 108–110; M. Klusek, *Nieruchomości ziemskie i ich właściciele w postępowaniach administracyjnych z lat 1944–1950 wywołanych realizacją dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej*, Kraków 2014, s. 40–41.

ciężonych pożyczkami z funduszy państwowych lub banku rolnego¹⁶. Przepis ten stał się jednak największą wadą ustawy, gdyż nie wprowadzał silnych mechanizmów prawnych zapobiegających podziałowi gospodarstw rolnych, a zakaz odnosił się jedynie do gruntów pochodzących z parcelacji i miał charakter czasowy.

Ograniczeniom tym mógł również podlegać proces powiększenia gospodarstwa rolnego. Uzyskanie zgody na zakup gruntów mogło być uzależnione od poddania warunkom z art. 54 ust. 12 ustawy całego gospodarstwa nabywcy, gdy większa część tego gospodarstwa pochodziła z gruntów powstałych z parcelacji przeprowadzonej w myśl ustawy o wykonywaniu reformy rolnej.

Regulacje ustawy z 1925 r. można śmiało nazwać krokiem wstecz w stosunku do regulacji ustawy z dnia 15 lipca 1920 r. o wykonaniu reformy rolnej¹⁷, która jako pierwsza wprowadziła zakaz podziału gospodarstw rolnych powstałych z parcelacji do czasu spłacenia reszty ceny kupna, ale nie wcześniej niż przed upływem 25 lat od ich powstania.

Parcelacja przeprowadzana na gruncie ustawy z 1920 r. mogła być dokonana wyłącznie przez państwo. Chociaż zmiana właściciela mogła nastąpić jedynie za zgodą działającego wówczas urzędu ziemskiego, a umowy niezgodne z ustawą były nieważne, nie była to jednak nieważność z mocy prawa, gdyż tę stwierdzał dopiero sąd na skutek powództwa okręgowego urzędu ziemskiego. W przypadku uwzględnienia powództwa państwo polskie uzyskiwało prawo odkupu danego gospodarstwa po cenie nabycia (art. 33 ustawy z 1920 r.).

Ustawa z 15 lipca 1920 r. o wykonaniu reformy rolnej, choć była wyrazem oczekiwań społecznych, nie odegrała większej roli w przemianie struktury agrarnej Polski.

¹⁶ Ograniczeniom z art. 54 obowiązującej ustawy o wykonywaniu reformy rolnej podlegało na terenie kraju 622 331 osad o powierzchni 2 182 924,3 ha. H. Świątkowski, *Zagadnienie niepodzielności gospodarstw wiejskich*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1938, nr 1, s. 7.

¹⁷ Dz. U. Nr 70, poz. 462. Ustawa z dnia 15 lipca 1920 r. była wyrazem uchwały Sejmu z dnia 10 lipca 1919 r. określającej zasady przyszłej reformy rolnej. Uchwała ta została opublikowana jedynie w Dzienniku Urzędowym Głównego Urzędu Ziemskiego Rzeczypospolitej Polskiej (1920, s. 97–102). Natomiast nie została opublikowana w Dzienniku Ustaw, zatem nie obowiązywała jako prawo i swój byt prawny zakończyła jako druk sejmowy nr 530. Była jednak swoistą zapowiedzią przyszłej reformy rolnej opartej na wywłaszczeniach, zmierzającej do odebrania ziemi właścicielom ziemskim i oparcia ustroju rolnego na zdrowych ekonomicznie gospodarstwach włościńskich. Co ciekawe, uchwała ta stanowiła sygnał dla właścicieli, żeby szybko podzielili swoje gospodarstwa pomiędzy synów i na mniejsze folwarki, aby uniknąć podziału. By zapobiec temu, 2 sierpnia 1919 r. wydano ustawę o upoważnieniu rządu do wydania rozporządzenia normującego przenoszenie własności nieruchomości ziemskiej (Dz. U. Nr 64, poz. 384). Na jej podstawie wydano rozporządzenie tymczasowe Rady Ministrów z dnia 1 września 1919 r. normujące przenoszenie własności nieruchomości ziemskich (Dz. U. Nr 73, poz. 428). Tym samym wobec niemocy Sejmu rząd uzyskał uprawnienie do regulowania zasad parcelacji nieruchomości do 1925 r. Jednak rozporządzenie zostało uchylone dopiero na mocy ustawy z dnia 13 lipca 1957 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi (Dz. U. Nr 39, poz. 172). Z. Ludkiewicz, *Podręcznik polityki...*, s. 247–248.

Pominięto parcelację prywatną, przyjmując zasadę jedynie parcelacji państwowej, a państwo miało obowiązek przeznaczyć na ten cel swoje ziemie. Przymusowemu wykupowi podlegały nadwyżki gruntu ponad 180 ha, a na terenach podmiejskich i przemysłowych – ponad 60 ha (art. 2). To, co jednak budziło największy opór, to to, że właściciel nieruchomości przeznaczonej do parcelacji otrzymywał faktycznie połowę jej rynkowej wartości. Zgodnie bowiem z art. 13 cenę określano na podstawie parytetu odnoszącego się do cen nie konkretnej nieruchomości, ale średnich cen w danej okolicy. Mechanizm ten doprowadził ostatecznie do sytuacji, że ustawą tą dokonano więcej szkody niż pożytku w sferze stosunków agrarnych, gdyż zniechęcono włościan do parcelacji. W ocenie ustawy, która była wykorzystywana politycznie, jeszcze dalej poszedł Zdzisław Ludkiewicz, który stwierdził, że na skutek szkodliwej i niepotrzebnej agitacji przedwyborczej, podczas której głośzono hasła, że ziemia będzie przydzielana za darmo lub za pół ceny, doszło do sytuacji, że w kieszeniach włościan zostały zapasy rubli i marek, które straciły swą wartość, a mogły być w tym czasie przeznaczone na kupno ziemi z parcelacji prywatnej i przyczynić się do komasacji ziemi w rękach jednego rolnika. Wstrzymanie się włościan od nabywania ziemi i szalejąca inflacja doprowadziły do unicestwienia wartości znajdujących się w ich posiadaniu środków pieniężnych, a oni sami ostatecznie zostali bez ziemi i pieniędzy¹⁸.

Wraz z wejściem w życie Konstytucji marcowej powstał problem niekonstytucyjności tej ustawy, szczególnie w zakresie wyceny nieruchomości rolnych, gdyż w świetle art. 99 odszkodowanie za przymusowy wykup ziemi powinno wynosić jej wartość rynkową¹⁹.

Zasadę niepodzielności gospodarstw rolnych zawierało również rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 września 1919 r. dotyczące obrotu ziemią, które dla przeniesienia własności nieruchomości ziemskiej, jak i dla jej podziału wymagało zgody państwa²⁰. Rozporządzenie to odnosiło się wprost do wspomnianej uchwały Sejmu z 10 lipca 1919 r.

Specjalne ograniczenia w zakresie rozporządzania nieruchomościami rolnymi przewidywała również ustawa z dnia 17 grudnia 1920 r. o nadaniu ziemi żołnierzom Wojska Polskiego²¹. Zgodnie z art. 10 utworzone gospodarstwa nie mogły być dzielone, sprzedawane, wdzierżawiane ani obciążane bez zgody odpowiedniej władzy przed upływem 25 lat od daty wprowadzenia osadnika w posiadanie. W tym jednak wypadku grunty, które miały zostać przekazane weteranom, broniącym granic ojczyzny, pochodziły z ziem przejętych na mocy ustawy z dnia 17 grudnia 1920 r. o przejęciu ziemi na własność państwa w niektórych powiatach Rzeczypospolitej Polskiej²².

¹⁸ Z. Ludkiewicz, *Podręcznik polityki...*, s. 250.

¹⁹ *Reforma rolna a konstytucja polska*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1924, z. 1, s. 158.

²⁰ Dz. U. Nr 73, poz. 428.

²¹ Dz. U. z 1921 r. Nr 4, poz. 18.

²² Dz. U. z 1921 r. Nr 4, poz. 17.

Powyższe regulacje, w tym art. 54 ustawy o reformie rolnej z 1925 r., straciły swoje znaczenie z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 14 kwietnia 1937 r. o ograniczeniu obrotu nieruchomościami powstałymi z parcelacji²³, która była odpowiedzią na wskazane wyżej wady ustawy o reformie rolnej z 1925 r., gdyż nowe regulacje miały zastosowanie do wszystkich gospodarstw powstałych w drodze parcelacji nieruchomości ziemskich, niezależnie, czy dotyczyło to nieruchomości Skarbu Państwa, Państwowego Banku Rolnego, czy osób prywatnych (art. 1). Celem tej ustawy było urzeczywistnienie zasady wyrażonej w art. 1 ustawy o wykonaniu reformy rolnej z 1925 r., aby ustrój rolny Polski opierał się na silnych, zdrowych i zdolnych do wydajnej produkcji gospodarstwach.

Spod regulacji nowej ustawy wyłączono jednak gospodarstwa utworzone na podstawie ustawy o osadnictwie wojskowym z dnia 17 grudnia 1920 r. Jednocześnie do nieruchomości podlegających ograniczeniom objętych ustawą nie miał zastosowania art. 54 ustawy o reformie rolnej. Ustawa ta jednak nie naruszała skuteczności wpisów hipotecznych ujawnionych przed jej wejściem w życie, a zawierających podobne ograniczenia (art. 12). Jakkolwiek była ona krokiem naprzód w przeciwdziałaniu rozdrabnianiu i stworzenia warunków do zwyczajowego utrzymania niepodzielności warsztatów wiejskich.

Zgodnie z brzmieniem art. 2 powstałe z parcelacji gospodarstwa rolne nie mogły być zbywane w całości lub części, dzielone, wydzierżawiane, zastawiane ani obciążane bez zezwolenia właściwej władzy. Jedynie gospodarstwa stanowiące własność nieletnich mogły być wydzierżawiane za zgodą władzy opiekuńczej, ale tylko do czasu osiągnięcia pełnoletności. Właściciele gospodarstw powstałych z parcelacji obowiązani byli do osobistego gospodarowania na tych gospodarstwach, chyba że uzyskano stosowną zgodę na powierzenie gospodarstwa osobie trzeciej. W przypadku licytacji

²³ Dz. U. Nr 36, poz. 272. Proces ustawodawczy został przeprowadzony szybko i sprawnie. Projekt ustawy wpłynął do Sejmu jako projekt rządowy przyjęty uchwałą Rady Ministrów z dnia 30 listopada 1936 r. (druk sejmowy nr 235). Sprawozdanie Komisji Rolnej zostało przedstawione na 47. posiedzeniu 25 lutego 1937 r. przez posła sprawozdawcę P. Hyla, uzasadniającego, że istnieje pilna potrzeba wprowadzenia przepisów ustawowych, które ograniczałyby podział gospodarstw. Jakkolwiek przedstawiony projekt dotyczył wyłącznie gruntów pochodzących z parcelacji, stanowił on istotny krok na drodze do załatwienia tego problemu. Ograniczenia te wynikały przede wszystkim z możliwości finansowych państwa (Stenogram, s. 14–44, https://bs.sejm.gov.pl/exlibris/aleph/a22_1/apache_media/96KBB95466UB6X3TSERX98BYJ7UK64.pdf). Trzecie czytanie ustawy odbyło się podczas 48. posiedzenia Sejmu 4 marca 1937 r. (Stenogram, s. 8–9, https://bs.sejm.gov.pl/exlibris/aleph/a22_1/apache_media/U6EYA4U6EF1FY8N6Q2SX9ECLY3HEY2.pdf). Ustawa ta powtórnie trafiła do Sejmu 23 marca po zmianach wprowadzonych przez Senat na posiedzeniu 17 marca 1937 r., a poseł sprawozdawca P. Hyla wnioskował, aby przyjąć wszystkie poprawki Senatu za wyjątkiem zmian art. 8 w zakresie ograniczenia kar pieniężnych. Sejm tę poprawkę odrzucił (Sprawozdanie stenograficzne z 52. posiedzenia Sejmu z dnia 23 marca 1937 r., s. 27–28, https://bs.sejm.gov.pl/exlibris/aleph/a22_1/apache_media/S26IRP5SI-8VAHGVIK21XLTBVP6R3Q.pdf).

tych gospodarstw mogły w niej brać udział jedynie osoby, które uzyskały uprzednią zgodę właściwych władz na ich nabycie (art. 3).

Ograniczenia wynikające z ustawy miały zastosowanie zarówno do pierwotnych nabywców, jak i ich następców prawnych. W aktach sprzedaży gospodarstw powstałych z parcelacji notariusze z urzędu zamieszczali wzmiankę o ograniczeniach wynikających z omawianej ustawy. Co jednak ważne, zgodnie z art. 4 ust. 3 brak tej wzmianki nie zwalniał od ograniczeń. Przepis ten nie dotyczył jednak nieruchomości powiększonych w drodze nabycia działek z parcelacji po wejściu w życie ustawy do normy gospodarstwa samodzielnego²⁴, wówczas mogły być one poddawane tym ograniczeniom przez ujawnienie ich na wniosek władzy w księgach wieczystych, oraz do gospodarstw powstałych z parcelacji przeprowadzonej przed wejściem w życie ustawy (14 maja 1937 r.), a po 1 września 1919 r., które mogły być poddane tym ograniczeniom, jednak dopiero po ujawnieniu ograniczeń w księdze wieczystej na wniosek władzy, tj. starosty (art. 5 i 6)²⁵.

Umowy sprzeczne z zapisami ustawy były nieważne. Gospodarstwa, którymi rozporządzono wbrew powyższym zakazom, mogły być poddane przymusowemu wykupowi według przepisów art. 22 i 23 ustawy o wykonaniu reformy rolnej²⁶, zaś samowolnie rozporządzający działką powstałą z parcelacji podlegał odpowiedniej karze, wymierzonej przez powiatowe władze administracyjne w postaci kary aresztu do 3 miesięcy i grzywny do 3000 zł lub jednej z tych kar (art. 7 i 8).

Ustawa obejmowała również obrót nieruchomościami powstałymi z parcelacji prowadzonej w trybie ustawy z dnia 12 marca 1932 r. o ułatwianiu spłaty uciążliwych zobowiązań obciążających gospodarstwa rolne²⁷, czyli w parcelacji oddłużeniowej. W konsekwencji, co zresztą należy uznać za słuszne rozwiązanie, ustawa z 1937 r. obej-

²⁴ Niestety normy obszarowe określono jedynie dla czterech województw na mocy rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 7 grudnia 1938 r. w sprawie ustalenia norm obszarowych gospodarstw samodzielnych na obszarze województw: tarnopolskiego, stanisławowskiego, lwowskiego i krakowskiego i oscyływały one w zależności od powiatu w granicach 3–5 ha (Dz. U. z 1939 r. Nr 3, poz. 9).

²⁵ Chodziło o grunty powstałe z parcelacji na gruncie przepisów z 1919 r., czyli przeprowadzonej przed wejściem w życie ustawy, a po 1 września 1919 r. Jednocześnie minister rolnictwa wskazał, że ograniczeniom powinny być poddane jedynie gospodarstwa samodzielne. Poddawać ograniczeniom należało zatem wszystkie działki (gospodarstwa) samodzielne podpadające pod przepisy art. 6, stanowiące całe osiedla, a nie pojedyncze działki. Za celowe ministerstwo nie uważało poddania omawianym ograniczeniom działek, które już fizycznie były podzielone. H. Świątkowski, *Zagadnienie niepodzielności gospodarstw wiejskich*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1938, nr 1, s. 8.

²⁶ Kwalifikacja gruntów do przymusowego wykupu następowała na wniosek okręgowej komisji ziemskiej. Prawomocne orzeczenie stanowiło tytuł prawny do przepisania na nią prawa własności na rzecz Skarbu Państwa.

²⁷ Dz. U. z 1933 r. Nr 55, poz. 423.

mowała zarówno parcelację zwykłą, prowadzoną w trybie ustawy z 28 grudnia 1925 r., jak i parcelację oddłużeniową, prowadzoną w myśl ustawy z dnia 12 marca 1932 r.²⁸

2. Projekt ministra Witolda Staniewicza

W zakresie niepodzielności gospodarstw rolnych do Sejmu wpłynęły trzy ważne projekty, które miały ograniczyć podział gospodarstw rolnych. Jeden projekt rządowy autorstwa ministra Witolda Staniewicza²⁹ (ustawa o ograniczeniu nadmiernego podziału gruntów)³⁰ i dwa projekty posła Franciszka Bartczaka. Dodatkowo należy wskazać projekt kodeksu agrarnego prof. Władysława Jaworskiego, który wiele uwagi poświęcał zasadzie niepodzielności gospodarstw wiejskich (przedsiębiorstw rolnych). Chociaż wiele różniło te projekty, to łączyły je dwa aspekty: każdy z nich odnosił się do problematyki niepodzielności gospodarstw i żaden nie stał się prawem powszechnie obowiązującym.

Pierwszy z tych projektów, przygotowany przez ministra Witolda Staniewicza, zwracał uwagę na fakt, że po pięciu latach funkcjonowania przepisów reformy rolnej nie było regulacji ograniczających nadmierny podział gruntów, co mogło zagrażać ówczesnym wynikom akcji przebudowy ustroju rolnego³¹. Skoro państwo prowadziło akcję scalenią, połączoną z uzupełnieniem karłowatych gospodarstw, oraz tworzyło nowe gospodarstwa, udzielając na te cele kredytów, to w ocenie wnioskodawcy należało wyposażyć państwo w takie instrumenty, które miałyby przeciwdziałać niekorzystnym tendencjom w sferze polityki agrarnej. Ograniczając podział gospodarstw powstałych w drodze przebudowy ustroju rolnego, projekt ustalał jedynie jako ogólną zasadę to, co już w drodze poszczególnych ustaw w większości wypadków zostało wprowadzone w formie ograniczeń czasowych opartych bądź na orzeczeniach władz agrarnych, bądź na umowach przy udzielaniu pożyczek z funduszy państwowych. Zamiast tych ograniczeń, opartych na różnych podstawach prawnych opisanych

²⁸ H. Świątkowski, *Zagadnienie niepodzielności...*, nr 1, s. 8.

²⁹ Witold Staniewicz był ministrem reform rolnych w okresie od 20.06.1926 do 4.12.1930 r. Projekt przez niego wniesiony był projektem rządowym, przyjętym na posiedzeniu Rady Ministrów 1 marca 1930 r. M. Łapa, *Problem przebudowy strukturalnej rolnictwa polskiego w latach 1926–1930. Program agrarny Witolda Staniewicza*, „Acta Universitatis Lodzianensis” 1999, nr 66, s. 120. Zob. też. W. Landau, *Poglądy włościan na sprawę niepodzielności gospodarstw wiejskich*, cz. 1, Warszawa 1930.

³⁰ Druk sejmowy nr 794 z dnia 5 marca 1930 r. Na 85. posiedzeniu Sejmu 14 marca 1930 r. projekt ustawy został skierowany do Komisji Reform Rolnych. Stenogram z dnia 14 marca 1930 r. s. LXXXV/5, https://bs.sejm.gov.pl/exlibris/aleph/a22_1/apache_media/CHM6Q659T6FJL1IIMV8LVHM7RYK3RV.pdf.

³¹ Druk sejmowy nr 794, s. 4, https://bs.sejm.gov.pl/exlibris/aleph/a22_1/apache_media/J6KHEC5X6QJCXIU6U6EBMI7VTTN6Y4.pdf.

wcześniej, projekt zakładał ograniczenia oparte na jednolitej podstawie prawnej, odnoszące się nie tylko do gospodarstw, które powstały w drodze parcelacji czy osadnictwa lub które korzystały z kredytów państwowych, ale także do gospodarstw scalonych. Zakaz podziału tych gospodarstw nieograniczony w czasie miał zagwarantować utrzymanie wydolnych gospodarstw rolnych, powstałych przy udziale państwa, które z tego tytułu miały prawo i obowiązek zapobiegania ponownemu tworzeniu się gospodarstw karłowatych (art. 1 i 2)³².

Projekt ustawy przewidywał, że gospodarstwa, które nie powstały w wyniku parcelacji, również mogły być obciążone zakazem podziału na wniosek właściciela (art. 5 projektu). Pozostałe gospodarstwa podlegałyby ograniczeniom tylko w przypadku śmierci właściciela i na mocy prawa beztestamentowego, co nie było ograniczeniem właściciela w prawie rozporządzania swoim majątkiem, bowiem w sytuacji, gdy chciał rozporządzić nim w sposób określony, mógł to uczynić w drodze testamentu. O ile tego nie uczynił lub o ile rozporządzenie ostatniej woli z tych czy innych przyczyn, przewidzianych w obowiązującym prawie spadkowym, nie mogło być honorowane, o tyle w tych przypadkach, gdy skutek podziału pomiędzy współspadkobierców powstałyby gospodarstwa samodzielne gospodarczo (zwane gospodarstwami żywotnymi), miała być stosowana zasada przejścia gospodarstwa na własność przez jednego ze spadkobierców (art. 7–8). W braku porozumienia prawo to miało być przyznawane na mocy orzeczenia sądowego, uwzględniającego miejscowe zwyczaje, np. zakaz dziedziczenia przez córki czy przyznanie prawa dożywocia wdowie³³.

3. Projekty Franciszka Bartczaka

W 1936 r. na łamach „Tygodnika Rolniczego” ukazał się artykuł, który poruszał temat niepodzielności gospodarstw rolnych w kontekście prawa spadkowego. Uwytkowano w nim problem kolejności dziedziczenia gospodarstw, tak aby uchronić je przed podziałem. Zaproponowano prawo starszeństwa, przy jednoczesnym zapewnieniu przez spadkobiercę umiejętności i gwarancji ciągłości gospodarczej. Wysunięto również postulat szeregu ulg finansowych i wprowadzenia przepisów ograniczających rozporządzanie takim gospodarstwem poprzez niedopuszczalność zadłużenia hipotecznego bez zgody organu państwowego, niedopuszczalność licytowania takich gospodarstw. Te przywileje miały swoją cenę, która miała przyjąć postać obowiązku wychowania rodziny i opieki nad rodzicami³⁴. Postulatом tym zadość czyniły projekty

³² Druk sejmowy nr 794, s. 4–5. H. Świątkowski, *Zagadnienie niepodzielności...*, nr 1, s. 8–9.

³³ Druk sejmowy nr 794, s. 4–5.

³⁴ A. Szafkowski, *Drobienie gruntów a zwyczaje*, „Tygodnik Rolniczy” 1937, nr 7/8, s. 78–79; idem, *Czy komasacja stwarza nastroje społeczne*, „Tygodnik Rolniczy” 1937, nr 11–12, s. 125–127; E. Mejer, *Warunek niepodzielności gospodarstw*, „Tygodnik Rolniczy” 1937, nr 13–14, s. 149–150.

posła Franciszka Bartczaka: pierwszy o niepodzielnych gospodarstwach wiejskich z 9 lutego 1937 r.³⁵, drugi pod takim samym tytułem z 22 marca 1939 r.³⁶

Uzasadniając pierwszy projekt, poseł wnioskodawca wskazał, że naturalne z uwagi na przedmiot obrotu, jakim jest ziemia rolna, jest to, że podlega ona wielu ograniczeniom. Dotychczasowe ustawodawstwo, które zmierzało do powstania indywidualnych i samowystarczalnych gospodarstw rolnych, nie powstrzymało negatywnego trendu podziału gospodarstw. Zgodnie z projektowanymi przepisami chodziło o stworzenie takich norm prawnych, które umożliwiałyby stopniowe powstanie zamożnego, niezależnego i prawnie utrwalonego stanu włościańskiego opartego na niepodzielnych gospodarstwach rolnych³⁷.

Za niepodzielne gospodarstwa projekt uważał te, które przedstawiały sobą całość gospodarczą wystarczającą do produktywnego zużycia pracy i zaspokojenia potrzeb bytowych i kulturalnych właściciela oraz jego rodziny (art. 3). Obszar gospodarstwa niepodzielnego określono pomiędzy 50 a 100 ha (zależnie od miejscowości). Gospodarstwo miało być uznane za niepodzielne na wniosek właściciela lub na mocy orzeczenia władzy. Wzmianka o niepodzielności miała zostać ujawniona w księdze wieczyste³⁸.

Niewątpliwie, mając na uwadze cel, jaki przyświecał posłowi, niezwykle istotne były regulacje rozdziału III, który określał zasady dziedziczenia gospodarstw niepodzielnych, mające charakter *lex specialis* w stosunku do obowiązujących przepisów prawa spadkowego. Projektodawca zaproponował m.in. podział masy spadkowej na dwie części: specjalną i ogólną. Pierwsza obejmowała gospodarstwo niepodzielne, druga – pozostały majątek. Spadkobierca obejmujący gospodarstwo niepodzielne nosił miano dziedzica, który miał obowiązek dożywotniego utrzymywania małżonka spadkodawcy, jeżeli ten nie posiadał własnych ku temu środków, osób niedołącznych, jak również ponoszenia świadczeń na rzecz małoletnich spadkobierców zwykłych będących jego rodzeństwem do osiągnięcia 18. roku życia (art. 30–32).

Projekt ten nie był przedmiotem trybu ustawodawczego i został negatywnie przyjęty. Poseł jednak niezniechęcony tym 22 marca 1939 r. zgłosił drugi projekt ustawy o niepodzielnych gospodarstwach wiejskich. To, co różniło go od pierwszego, to tryb ich powoływania, w tym możliwość powołania ich z mocy samego prawa (art. 4). Mechanizm ten miał dotyczyć gospodarstw obciążonych z mocy przepisów

³⁵ Druk sejmowy nr 343, https://bs.sejm.gov.pl/exlibris/aleph/a22_1/apache_media/Q3BYR33LYFXIV1QJV9F58VURYGERET.pdf.

³⁶ Druk sejmowy nr 187.

³⁷ Druk sejmowy nr 343, s. 2 uzasadnienia, https://bs.sejm.gov.pl/exlibris/aleph/a22_1/apache_media/6UPV6983JSC7D52RBN8YG47BSDM7BL.pdf.

³⁸ H. Świątkowski, *Zagadnienie niepodzielności gospodarstw wiejskich*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1938, nr 2 s. 19; S. Breyer, *Niepodzielne gospodarstwa wiejskie*, „Przegląd Notarialny” 1937, nr 17–18, s. 13.

wówczas obowiązujących i ujawnionych publicznoprawnym zakazem dzielenia z wyjątkiem ordynacji i fideikomisów, następnie gospodarstw powstałych lub uzupełnionych po dniu wejścia w życie projektowanej ustawy w trybie wykonywania przepisów o przebudowie ustroju rolnego, jak również gospodarstw powstałych lub uzupełnionych przed dniem wejścia w życie nowej ustawy, które miały zostać określone w odpowiednim rozporządzeniu. Jakkolwiek katalog może wydawać się na pierwszy rzut oka precyzyjny, to stwarzał on jednak problemy interpretacyjne, szczególnie w kontekście wprowadzonych już zasad niepodzielności czasowej, w tym przede wszystkim gospodarstw powstałych na gruncie art. 54 ustawy o wykonaniu reformy rolnej³⁹.

Ciekawe, a zarazem kontrowersyjne rozwiązanie przewidywał art. 5, zgodnie z którym niepodzielne gospodarstwo mogło być wyłączone od węzła niepodzielności małżonków. Prowadziło to do powstania współwłasności między jednym małżonkiem a dziedzicem zmarłego małżonka.

Analizując stosunkowo krótkie uzasadnienie do ustawy, którego zasadnicze argumenty były tożsame z pierwszym projektem, poseł Bartczak uzasadniał swoją inicjatywę stopniowym utrwalaniem gospodarstw o najwyższej wydajności wytwórczej mającym przeciwdziałać szkodliwemu procesowi nadmiernego rozdrabniania gospodarstw. Wobec tego państwo musi podjąć zdecydowane kroki, aby zahamować te negatywne tendencje⁴⁰.

O ocenę pierwszego projektu posła Bartczaka pokusili się Henryk Świątkowki oraz Stefan Breyer, którzy zarzucili mu przede wszystkim powołanie nowej dziedziny prawa, tj. prawa włościńskiego. W tym kontekście poddano krytyce przepisy rozdziału III, dotyczące właśnie dziedziczenia gospodarstw niepodzielnych, które naruszałyby wówczas powszechnie obowiązujące przepisy. Największą wadą projektu było jednak to, że nie uwzględniał on możliwości finansowych państwa. Projektodawca nie wskazał bowiem źródeł finansowania ani powoływania do życia gospodarstw włościńskich, ani rekompensat finansowych udzielonych ulg i przywilejów związanych z przymiotem posiadania gospodarstwa włościńskiego. Przykładowo, cały dochód osiągany z gospodarstwa niepodzielnego miał nie być zaliczany do podstawy wymiaru podatku dochodowego, a nabycie tego gospodarstwa miało zostać zwolnione od ciężarów podatku od spadku i darowizn (art. 40–41). Projektowane regulacje w sposób nieuprawniony pogarszały również pozycje wierzycieli spadkodawcy. Wyłączono bowiem egzekucję z przynależności gospodarstwa niepodzielnego oraz płodów i pożytków. Dalej, zgodnie z art. 39 ust. 2, z chwilą zgłoszenia wniosku o uznanie gospodarstwa za niepodzielne, do czasu zakończenia postępowania w tej sprawie, nie

³⁹ S. Breyer, *Drugi projekt p. posła Bartczaka o niepodzielności gospodarstw wiejskich*, „Przegląd Notarialny” 1939, nr 15–16, s. 325–326.

⁴⁰ Druk sejmowy nr 187, s. 6.

można byłoby wszcząć egzekucji przeciwko wnioskodawcy, a już wszczęte uległy zawieszeniu, z wyłączeniem egzekucji należności publicznoprawnych⁴¹.

W ocenie Świątkowskiego punktem wyjścia do dyskusji o niepodzielności gospodarstw powinien być projekt rządowy Staniewicza, który realnie traktował sprawę finansowania akcji zwalczania przez państwo rozdrabniania gospodarstw. Co więcej, wskazał, że projekt ten mógłby być wykorzystany do dyskusji na temat rozciągnięcia węzła niepodzielności na gospodarstwa powstałe w związku z osadnictwem wojskowym czy na gospodarstwa korzystające z kredytów w państwowych instytucjach. W ten sposób kontynuowana byłaby akcja zwalczania procesu rozdrabniania w drodze stanowienia odpowiednich przepisów i akcji kredytowych⁴².

Polemikę z wnioskodawcą na temat regulacji drugiego projektu podjął ponownie Stefan Breyer na łamach „Przeglądu Notarialnego”, który zarzucił zasadniczo obu tym projektom, że skupiają się wyłącznie na węźle niepodzielności, którego nie można odnosić jedynie do kontekstu ekonomicznego, bo było to przede wszystkim zagadnienie socjalno-demograficzne. Powinno chodzić więc nie tylko o powołanie do życia samodzielnych gospodarstw rolnych, ale także o stworzenie odrębnej warstwy społecznej. Szeroko też krytykował wszelkie przywileje ekonomiczne przyznane dziedzicowi, które pojawiły się już w pierwszym projekcie⁴³.

Autor, jakkolwiek projekt i wywołaną z jego powodu dyskusję, uznał za konieczną, to analizując treść projektu, wskazał, poza już tymi nakreślonymi wyżej, na jeszcze kilka problemów. Mianowicie, w pierwszej kolejności wskazał na nieprecyzyjny katalog gospodarstw mających być objętych zasadą niepodzielności z mocy prawa. Dodatkowo, krytyce poddał rozwiązania z zakresu prawa spadkowego, tworzące swoisty wyłom od zasad ogólnych obowiązujących wówczas w Polsce. Konkludując, zgłosił postulat, aby w pierwszej kolejności wprowadzić nowe prawo spadkowe, a dopiero później regulować sprawę zasad spadkobrania gospodarstw rolnych⁴⁴.

4. Projekt kodeksu agrarnego Władysława Jaworskiego

W 1928 r. wydawnictwo Ministerstwa Reform Rolnych opublikowało projekt kodeksu agrarnego prof. Władysława Jaworskiego, który był efektem powołania przez ministra Staniewicza Komisji Uporządkowania Ustawodawstwa Agrarnego, której przewodniczył właśnie prof. Jaworski, który aby ułatwić prace komisji, zobowiązał

⁴¹ H. Świątkowski, *Zagadnienie niepodzielności...*, nr 2, s. 21; S. Breyer, *Niepodzielne gospodarstwa...*, s. 15–17.

⁴² H. Świątkowski, *Zagadnienie niepodzielności gospodarstw wiejskich*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1938, nr 4, s. 53.

⁴³ S. Breyer, *Drugi projekt...*, s. 326; Cz. Madajczyk, *Faszycacja polityki agrarnej w Polsce w latach 1934–1939*, „Przegląd Historyczny” 1954, nr 45, s. 58.

⁴⁴ S. Breyer, *Drugi projekt...*, s. 326–327.

się do końca października 1927 r. przedstawić projekt kodeksu. Wydając projekt kodeksu, ministerstwo wyraźnie zaznaczyło, że przedstawione regulacje prawne należy uznać wyłącznie za prace prof. Jaworskiego, a nie Komisji⁴⁵.

Punktem wyjścia dla autora kodeksu była definicja przedsiębiorstwa rolnego wyrażona w art. 1, zgodnie z którym obejmowało ono nieruchomości pod kulturę rolniczą wraz z budynkami, inwentarzem żywym i martwym, nakładami, zbiorami, słomą, sianem i nawozem, które nie było przedsiębiorstwem przemysłowym, opartym na jednym planie gospodarczym, będącym przedmiotem prawa własności jednego podmiotu⁴⁶.

W świetle art. 3 przedsiębiorstwa rolne miały być niepodzielne, zarówno na skutek czynności prawnych pomiędzy żyjącymi, jak i w drodze dziedziczenia, jeżeli zostałyby utworzone po dniu wejścia w życie kodeksu i były obciążone pożyczką udzieloną przez państwo lub bank państwowy, z zastrzeżeniem niepodzielności, lub jeżeli właściciel uzyskałby tytułu gospodarstwa niepodzielnego. Zastrzeżenie niepodzielności miało być wpisane do księgi wieczystej.

Przedsiębiorstwo rolne uznane za niepodzielne nie mogło być w całości lub części wywłaszczone na cele reformy rolnej z 1925 r., względnie aktów prawnych, które ją zastępują, pod warunkiem że właściciel posiadałby tylko jedno niepodzielne gospodarstwo. Dozwolone miało być wydzierżawienie takiego gospodarstwa po uprzednim uzyskaniu zgody właściwej władzy (art. 8 i 10).

Według autora kodeksu z idei niepodzielnego gospodarstwa wynikała potrzeba objęcia ich szczególnymi przepisami prawa spadkowego, aby nie doszło do rozdrobnienia gospodarstwa. Z tych też powodów projekt kodeksu przyjął cztery zasady: 1) *praecipuum* na rzecz dziedzica przyjmującego i oznaczenie go na min. połowę czystej wartości przedsiębiorstwa rolnego, 2) prawo żądania pożyczki państwowej, 3) obowiązek spłaty innych dziedziców, 4) prawo do pożyczki w zakresie wysokości niepokrytej przez pożyczkę państwową⁴⁷.

W myśl powyższych zasad w pierwszej kolejności, jeżeli spadek po zmarłym właścicielu przedsiębiorstwa rolnego uznanego za niepodzielne w przypadku sukcesji uniwersalnej miał przejść na kilku spadkobierców, to takie gospodarstwo miało przyspaść tylko jednemu (art. 12). W przypadku braku porozumienia pomiędzy nimi obejmował je dziedzic najbliższy pokrewieństwem przed dalszym, mężczyzna przed równą stopniem kobietą, a razie równości stopnia pokrewieństwa i płci starszy wiekiem, a w razie równości wieku – sprawę rozstrzygał los. Z mocy prawa pierwszeństwo w nabyciu spadku miały dzieci zrodzone ze spadkodawcy przed adoptowanymi, ślubne przez nieslubnymi (art. 13).

⁴⁵ W. Staniewicz, *Wstęp* [w:] W. Jaworski, *Projekt kodeksu agrarnego*, Warszawa 1928.

⁴⁶ Autor projektu jednocześnie zastrzegł, że właścicielem gospodarstwa rolnego mogła być osoba o szczególnych uprawnieniach i kwalifikacjach, jednak w tym zakresie odesłał do ustawy.

⁴⁷ W. Jaworski, *Projekt kodeksu...*, s. 42.

Sam podział spadku, o ile kodeks nie stanowił inaczej, w razie sukcesji uniwersalnej i braku ugody byłby przeprowadzany w myśl zasad ogólnych. Zgodnie z art. 17 przedmiotem podziału była oszacowana wartość spadku, pomniejszona o połowę wartość niepodzielona przedsiębiorstwa rolnego po odliczeniu długów hipotecznych. Połowa czystej wartości przedsiębiorstwa miała przypadać dziedzicowi obejmującemu przedsiębiorstwo jako należne mu *praecipuum*.

Dziedzic na podstawie art. 18 obejmujący gospodarstwo byłby obowiązany do spłaty pozostałych. Na ten cel miałyby otrzymać pożyczkę państwową zabezpieczoną hipoteką. Gdyby jednak pożyczka nie wystarczyła na pokrycie spłat, na zasadach prawa zastawu mógłby zaciągnąć pożyczkę w banku komercyjnym, jednak na warunkach pożyczki państwowej.

Zakończenie

Podsumowując, odrodzona Polska nie doczekała się gruntownej reformy zasad spadkobrania gospodarstw rolnych, które powstrzymałaby niekorzystny trend ich podziału pomiędzy spadkobierców. Regulacje dotyczące niepodzielności wprowadzone w ramach reformy rolnej miały charakter tymczasowy i nie czyniły zadość oczekiwaniom społecznym. Co więcej, odnosiły się jedynie do gruntów pochodzących z parcelacji i jako takie należy uznać je za poboczne w stosunku do głównego celu reformy rolnej, czyli zaspokojenia „głodu ziemi”. W efekcie problem rozdrobnienia gospodarstw rolnych pogłębiał się. Przykładowo, liczba gospodarstw ponad 50 ha w latach 1921–1931 spadła z 30 tys. do 23,8 tys. poprzez niekontrolowaną parcelację, kiedy w ramach z przebudowy ustroju rolnego utworzono w latach 1919–1935 około 135 tys. samodzielnych gospodarstw średnio po 10 ha. Ta ostatnia liczba pomijała jednak informacje o podziale już istniejących gospodarstw włościańskich i skutkach tego podziału dla ich ekonomicznego bytu oraz o zauważalnym zubożeniu wsi, uniemożliwiającym spłatę członków rodzin inną wartością niż ziemia, aby nie dopuścić do podziału gospodarstwa⁴⁸. Z innych badań przeprowadzonych jeszcze w 1936 r. na grupie 29 wsi w czterech województwach środkowych i wschodnich wynikało, że w 1926 r. w wyniku scaleń powstały 3033 gospodarstwa o przeciętnych areale 8,5 ha, kiedy w 1936 r. liczba gospodarstw wzrosła do 4088, a ich obszar zmniejszył się do 6,18 ha⁴⁹.

W kontekście sytuacji gospodarczej Polski wprowadzenie powszechnej zasady zakazu podziału gospodarstw rolnych do określonego arealu i powołanie nowej warstwy społecznej włościańskiej pogłębiłoby niewątpliwie problem bezrobocia

⁴⁸ E. Czapski, *O niepodzielności...*, s. 515.

⁴⁹ J. Radwan, *Zagadnienie scalenia gospodarstw wiejskich w Polsce*, Warszawa 1938, s. 3.

i pozbawienia jakichkolwiek źródeł utrzymania osób, które zostały wyłączone z dziedziczenia gospodarstwa, a jednocześnie nie znalazły pracy w przemyśle czy usługach. Wprowadzenie zasady niepodzielności gospodarstw wymagało więc w pierwszej kolejności rozwiązania problemów gospodarczych, które pozwoliłyby na wchłonięcie ludności wiejskiej przez miasta i jednocześnie uruchomienie znacznych środków publicznych, mających umożliwić tani kredyt na tworzenie gospodarstw, zapewnienie im kapitału na rozwój czy spłatę osób wyłączonych ze spadkowania. Następnie należało przebudować system prawa rzeczowego, jak również spadkowego, a dopiero potem przystąpić do wprowadzenia zasady niepodzielności, co czyniłoby reformę kompletną. Niestety, przedstawione w niniejszym artykule obowiązujące regulacje i projekty żadnego z tych problemów kompleksowo nie rozwiązywały. Może to tłumaczyć, dlaczego nie znalazły one odzwierciedlenia w prawie powszechnie obowiązującym, jakkolwiek każdy z przedstawionych projektów zawierał szczegółowe rozwiązania w zakresie zasad dziedziczenia, stanowiące wyłom od zasad ogólnych.

Niska atrakcyjność struktur miejskich, szybkie tempo przyrostu ludności, słaby rozwój przemysłu oraz kryzys ekonomiczny doprowadziły do sytuacji, że mimo podejmowanych przez ustawodawcę działań ludność wiejska nie odczuła poprawy stosunków agrarnych w Polsce, wręcz przeciwnie – sytuacja uległa jeszcze pogorszeniu, stąd ówczesny apel o pogłębienie i przyspieszenie szeroko rozumianej reformy rolnej, której jednym z elementów miało być wprowadzenie zasady niepodzielności.

Można z tego wysnuć wniosek, że o kształcie i przebiegu reformy rolnej, której częścią miała być również kwestia niepodzielności gospodarstw, zdecydowały w okresie międzywojennym przede wszystkim względy finansowe państwa. Potwierdził to zresztą w swoich wspomnieniach Henryk Gruber, wskazując, że „reforma rolna mogła być najważniejszą drogą do podniesienia dobrobytu ludności wiejskiej, ale z braku pieniędzy należało przeprowadzić ją na gruncie wielkiej akcji kredytowej”, a nieprzeprowadzenie jej w całości wynikało z faktu, iż Polska „nie umiała zorganizować strony finansowej, nie dysponowała maszynami i materiałem ludzkim dostatecznie zdolnym do natychmiastowego zagospodarowania ziemi otrzymanej z podziału”⁵⁰. Problem reformy rolnej nie był zatem jedynie problemem ekonomicznym, ale przede wszystkim społecznym. Rada Społeczna przy Prymasie Polski w 1937 r. stwierdziła zaś, że występujące w Polsce problemy agrarne są źródłem niepokojów społecznych i zagrażają pokojowi społecznemu⁵¹.

⁵⁰ H. Gruber, *Wspomnienia i uwagi 1892–1942*, Londyn 1968, s. 163–164; M. Mieszczankowski, *Struktura agrarna Polski międzywojennej*, Warszawa 1960, s. 69.

⁵¹ Cz. Madajczyk, *Faszyzacja polityki agrarnej w Polsce w latach 1934–1939*, „Przegląd Historyczny” 1954, nr 45, s. 65.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne

- Dziennik Urzędowy Departamentu Sprawiedliwości Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego Nr 1, poz. 5.
- Rozporządzenie prezydenta Rzeczypospolitej dnia 27 października 1933 roku o zespoleniu urzędów ziemskich z władzami administracji ogólnej i organizacji komisji ziemskich (Dz. U. Nr 85, poz. 635).
- Rozporządzenie tymczasowe Rady Ministrów z dnia 1 września 1919 roku normujące przenoszenie własności nieruchomości ziemskich (Dz. U. Nr 73, poz. 428).
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 7 grudnia 1938 r. w sprawie ustalenia norm obszarowych gospodarstw samodzielnych na obszarze województw: tarnopolskiego, stanisławowskiego, lwowskiego i krakowskiego (Dz. U. z 1939 r. Nr 3, poz. 9).
- Uchwała Sejmu z dnia 10 lipca 1919 roku określająca zasady przyszłej reformy rolnej (Dz. Urz. Głównego Urzędu Ziemskiego Rzeczypospolitej Polskiej 1920, s. 97–102).
- Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 44, poz. 267).
- Ustawa z dnia 2 sierpnia 1919 roku o upoważnieniu Rządu do wydania rozporządzenia, normującego przenoszenie własności nieruchomości ziemskiej (Dz. U. Nr 64, poz. 384).
- Ustawa z dnia 6 lipca 1920 roku o organizacji Urzędów Ziemskich (Dz. U. Nr 70, poz. 461).
- Ustawa z 15 lipca 1920 roku o wykonaniu reformy rolnej (Dz. U. Nr 70, poz. 462).
- Ustawa z 17 grudnia 1920 roku o przejęciu ziemi na własność państwa w niektórych powiatach Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1921 r. Nr 4, poz. 17).
- Ustawa z 17 grudnia 1920 roku o nadaniu ziemi żołnierzom Wojska Polskiego (Dz. U. z 1921 r. Nr 4, poz. 18).
- Ustawa z dnia 11 sierpnia 1923 roku o zakresie działania Ministra Reform Rolnych i organizacji urzędów i komisji ziemskich (Dz. U. Nr 90, poz. 706).
- Ustawa z dnia 28 października 1925 roku o wykonaniu reformy rolnej (Dz. U. z 1926 r. Nr 1, poz. 1).
- Ustawa z dnia 17 lutego 1932 roku w sprawie zmian w ustawie o zakresie działania Ministerstwa Reform Rolnych i organizacji urzędów komisji ziemskich (Dz. U. Nr 19, poz. 129).
- Ustawa z dnia 12 marca 1932 roku o ułatwianiu spłaty uciążliwych zobowiązań obciążających gospodarstwa rolne (Dz. U. z 1933 r. Nr 55, poz. 423).
- Ustawy z dnia 14 kwietnia 1937 roku o ograniczeniu obrotu nieruchomościami powstałymi z parcelacji (Dz. U. Nr 36 poz. 272).
- Ustawa z dnia 13 lipca 1957 roku o obrocie nieruchomościami rolnymi (Dz. U. Nr 39, poz. 172).

Druki sejmowe i stenogramy

- Druk sejmowy nr 235 z roku 1937, https://bs.sejm.gov.pl/exlibris/aleph/a22_1/apache_media/3V54S91HPI7MR737GHC5R8B6AF7HR7.pdf.
- Druk sejmowy nr 794 z dnia 5 marca 1930 roku, dostęp: https://bs.sejm.gov.pl/exlibris/aleph/a22_1/apache_media/J6KHEC5X6QJCXIU6U6EBMI7VTTN6Y4.pdf.
- Druk sejmowy nr 343 z 9 dnia lutego roku 1937. https://bs.sejm.gov.pl/exlibris/aleph/a22_1/apache_media/6UPV6983JSC7D52RBN8YG47BSDM7BL.pdf.
- Druk sejmowy nr 187 z dnia 22 marca 1939 roku, https://bs.sejm.gov.pl/exlibris/aleph/a22_1/apache_media/Q3BYR33LYFXIV1QJV9F58VURYGERET.pdf.
- Stenogram z posiedzenia Sejmu z dnia 14 marca 1930 roku, https://bs.sejm.gov.pl/exlibris/aleph/a22_1/apache_media/CHM6Q659T6FJL1IIMV8LVHM7RYK3RV.pdf.
- Stenogram z posiedzenia Sejmu z dnia 25 lutego 1937 roku, https://bs.sejm.gov.pl/exlibris/aleph/a22_1/apache_media/96KBB95466UB6X3TSERX98BYJ7UK64.pdf.
- Stenogram z posiedzenia Sejmu z dnia 4 marca 1937 roku https://bs.sejm.gov.pl/exlibris/aleph/a22_1/apache_media/U6EYA4U6EF1FY8N6Q2SX9ECLY3HEY2.pdf.
- Stenogram z posiedzenia Sejmu z dnia 23 marca 1937 roku. https://bs.sejm.gov.pl/exlibris/aleph/a22_1/apache_media/S26IRP5S18VAHGVIK21XLTBVP6R3Q.pdf.

Literatura

- Breyer S., *Drugi projekt p. posła Bartczaka o niepodzielności gospodarstw wiejskich*, „Przegląd Notarialny” 1939, nr 15–16.
- Breyer S., *Niepodzielne gospodarstwa wiejskie*, „Przegląd Notarialny” 1937, nr 17–18.
- Czapski E., *O niepodzielności gospodarstw wiejskich i splatach rodzinnych*, „Tygodnik Rolniczy” 1936, nr 45–46.
- Dziewiecka M., *O pewnym zbyt często spotykanym argumencie. Co sądzić o niepodzielności gospodarstw?* „Chłopska Prawda” 1937, nr 22.
- Gajda A., *Niepodzielność gospodarstw wiejskich*, „Głos Prawników Śląskich” 1939, nr 2.
- Głębocki K., *Wyniki badań nad zwyczajami spadkowymi włościan w Polsce*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1928, nr 10.
- Górski J., *Reforma ustawodawstwa spadkowego w odniesieniu do drobnych gospodarstw wiejskich*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1929, nr 3.
- Gruber H., *Wspomnienia i uwagi 1892–1942*, Londyn 1968.
- Kłusek M., *Nieruchomości ziemskie i ich właściciele w postępowaniach administracyjnych z lat 1944–1950 wywołanych realizacją dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej*, Kraków 2014.
- Kowalski K., *Stosunki rodzinne i zwyczaje w prawie spadkowym w latach 1775–1870*, Puławy–Warszawa 1932.
- Landau W., *Poglądy włościan na sprawę niepodzielności gospodarstw wiejskich*, cz. 1, Warszawa 1930.
- Ludkiewicz Z., *Podręcznik polityki agrarnej*, Warszawa 1932.

- Łapa M., *Problem przebudowy strukturalnej rolnictwa polskiego w latach 1926–1930. Program agrarny Witolda Staniewicza*, „Acta Universitatis Lodziensis” 1999, nr 66.
- Madajczyk Cz., *Faszycyzacja polityki agrarnej w Polsce w latach 1934–1939*, „Przegląd Historyczny” 1954, nr 45.
- Mejer E., *Warunek niepodzielności gospodarstw*, Tygodnik Rolniczy” 1937, nr 13–14.
- Mieszczankowski M., *Struktura agrarna Polski międzywojennej*, Warszawa 1960.
- Moniuszko A., *Prawo sądowe Rzeczypospolitej Polskiej (XVI–XVIII w.). Zarys wykładu z wyborem źródeł*, Warszawa 2017.
- Radwan J., *Zagadnienie scalenia gospodarstw wiejskich w Polsce*, Warszawa 1938.
- Reforma rolna a konstytucja polska*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1924, z. 1.
- Staniewicz W., *Wstęp* [w:] W. Jaworski, *Projekt kodeksu agrarnego*, Warszawa 1928.
- Staniewicz W., *Zmiany w strukturze agrarnej Polski*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1936, z. 4.
- Szafkowski A., *Czy komasacja stwarza nastroje społeczne*, „Tygodnik Rolniczy” 1937, nr 11–12.
- Szafkowski A., *Drobienie gruntów a zwyczaje*, „Tygodnik Rolniczy” 1937, nr 7/8.
- Świątkowski H., *Zagadnienie niepodzielności gospodarstw wiejskich*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1938, nr 1–4.
- Wasilkowski J., *Przejęcie gospodarstw małorolnych na zstępnych i zagadnienia reformy spadkobrania włościańskiego* [w:] *Zwyczaje spadkowe włościan w Polsce*, cz. III, Warszawa 1929.
- Wróblewski S., *Postulaty prawnicze przy unormowaniu zagadnienia niepodzielności drobnych gospodarstw*, „Współczesna Myśl Prawnicza” 1939, nr 2.

THE PROBLEM OF THE INDIVISIBILITY OF FARMLANDS ON THE BASIS OF INTERWAR LEGISLATION IN THE SECOND POLISH REPUBLIC

Abstract

The uncontrolled process of division of farmlands into economically inefficient bodies was an undesired element of the agricultural structure of interwar Poland. This situation made the development of modern agriculture and rational agricultural policy impossible. Furthermore, a comprehensive introduction of the agricultural reform was beyond the state's means, and one of the elements of the reform was the issue of indivisibility of farmlands. Postulates of implementing a statutory prohibition against dividing farmlands already appeared in 1918. This problem was partially solved by the agricultural reform of 1925 which was based on the act of 28 October 1925 on implementing the agricultural reform, which prohibited dividing lands for a period of 25 years. Those regulations were amended by the act of 14 April 1937 on restricting the trading of real estate created as a result of subdivision which prohibited dividing all farmlands created as a result of subdivision. In the scope of indivisibility of agricultural lands, three crucially important projects were submitted to the Sejm, one by Minister W. Stankiewicz and two more by a Member of Parliament, F. Bartczak. The aim of the projects was to limit the division of farmlands. However, they never became a law which was universally in force, while the problem of the indivisibility was not solved until 1939.

Keywords: indivisibility of farmlands, agricultural reform, land law, agricultural policy