

Z Katedry Prawa Administracyjnego UMCS  
Kierownik: z. prof. dr Emanuel Iserzon

Ryszard DROZD

## Wywłaszczenie a gospodarka planowa w Polsce Ludowej

Принудительное отчуждение и плановое  
хозяйство в Польше

Die Enteignung und die Planwirtschaft in Volkspolen

### T R E Ś Ć

1. Uwagi wprowadzające . . . . .	296
2. Pojęcie wywłaszczenia . . . . .	299
3. Rozwój instytucji wywłaszczenia w warunkach gospodarki planowej	302
4. Prawo o nabywaniu nieruchomości z r. 1949.	309
5. Rola instytucji wywłaszczenia w gospodarce planowej . . . . .	320
Резюме . . . . .	326
Zusammenfassung . . . . .	328

Prawo wywłaszczeniowe nie było przedmiotem większego zainteresowania w polskiej nauce powojennej. Stąd brak aktualnych monografii. Cała literatura ogranicza się do kilku niewielkich artykułów nie obejmujących kompleksu zagadnień, lecz zajmujących się wycinkami problemu.

A zagadnienie jest godne zainteresowania. Rozwijające się budownictwo socjalistyczne, wobec nowego układu stosunków własnościowych, nadało wywłaszczeniom charakter masowości i stworzyło z tej instytucji instrument realizacji planów gospodarczych.

Praca niniejsza również nie obejmuje szerokiego wachlarza zagadnień. Autorowi chodziło jedynie o zarysowanie tendencji rozwojowej instytucji wywłaszczenia nieruchomości, przesłanek tego rozwoju, o wykazanie jak ta, typowa dla przedsocjalistycznych systemów gospodarczych i prawnych, forma ingerencji państwa w prawo własności została dostosowana do modelu gospodarki pla-

nowej. Analiza szczegółowa norm prawa materialnego i formalnego została przeprowadzona również tylko ze stanowiska ich znaczenia dla gospodarki planowej.

### 1. Uwagi wprowadzające

Konstytucja marcowa r. 1921 dawała skąpe określenie stosunków własnościowych, niemniej sankcjonowała *expressis verbis* własność prywatną jako podstawę ustroju, a naruszenie tej własności dozwalała w wyjątkowych wypadkach. Tu należy szukać punktu wyjściowego dla analizy naszego międzywojennego ustawodawstwa wywłaszczeniowego, bowiem z postanowieniami konstytucji musiały być zharmonizowane przepisy prawne dotyczące wywłaszczeń, w znacznej części przejęte z państw zaborczych.

Konstytucyjną podstawę polskiego prawa wywłaszczeniowego stanowił art. 99. Pierwsza jego część wyrażała zasadę, że własność prywatna jest podstawą ustroju społecznego i służy jej ochrona. Uzasadnieniem tej gwarancji była troska o zachowanie praw podmiotowych klasy panującej, a wyjątkowy zamach na mienie określonej osoby pojmowano jako konieczność niezbędną dla umocnienia ustroju, utrzymującego własność prywatną jako zasadę.

Dalsza część art. 99 dopuszcza „w wypadkach ustawą przewidzianych zniesienie lub ograniczenie własności ze względów wyższej użyteczności za odszkodowaniem”, czyli mówi o wywłaszczeniu.<sup>1)</sup> Wywłaszczenie było więc dopuszczalne tylko ze względów

<sup>1)</sup> W konstytucjach burżuazyjnych spotykamy różne określenia okoliczności, dla których dopuszczalne jest wywłaszczenie np. o „celach państwa” (*Staatszwecken*) mówi Konstytucja Saksonii z r. 1831, Hannoveru z r. 1840, o „użyteczności publicznej”, — Konstytucja Genewy z r. 1842, o „konieczności” — Konstytucja Wirttembergii, o „potrzebie społecznej” — Konstytucja Litwy z r. 1922, o „potrzebie wywłaszczeń dla dobra publicznego” — Konstytucja Rosji carskiej. Terminy nie są specjalnie istotne, ważne jest to, że potrzeba ograniczenia prawa własności dla celów społecznych wszędzie była przewidziana.

Po okresie kapitalizmu przemysłowego, w którym zgodnie z klasyczną teorią ekspropriacyjną wywłaszczenie było wyjątkowo stosowane, instytucja ta znajduje znacznie szersze zastosowanie. Szybki rozwój wielkiego przemysłu, rodząca się stąd konieczność powiększania terenów przemysłowych, czy służących przemysłowi, koncentracja własności przemysłowej, zacieśniająca się więź kapitału z aparatem państwowym — okoliczności te nie mogły pozostać bez echa w dziedzinie wywłaszczeń. Dostrzegli to zjawisko prawnicy

wyższej użyteczności.<sup>2)</sup> Kryterium takie było jednym ze środków zacierania klasowego oblicza prawa, było w ręku władz administracyjnych orężem kształtowania poprzez ich decyzje stosunków własnościowych. Samo pojęcie nie zostało nigdzie sprecyzowane. Zastępuje ono dawniejsze pojęcie „publicznej użyteczności”, jest może nawet szersze, a dla państwa niewątpliwie bardziej wygodne. Bowiem wyrażenie „wyższa użyteczność” wskazuje, że nie chodzi tu o publiczne użytkowanie, lecz o wyższe względy społeczne np. cele państwa. Nie zawsze bowiem przy wywłaszczeniu można mówić o bezpośrednich korzyściach „publicznych”. Na przykład przy wywłaszczeniu na rzecz wojska, cele obrony państwa itp. zyskuje państwo jako aparat ucisku (klasy panujące) a nie cały naród jako ogół klas społecznych. Zresztą bez względu na nomenklaturę uzasadnienie wywłaszczeń ma sens klasowy.<sup>3)</sup>

Konstytucyjne przepisy zawierające przesłanki społeczno-gospodarcze ustroju państwa polskiego stanowiły dla instytucji

i ekonomiści. Wł. L. Jaworski pisał w r. 1924. „W każdym razie jednak należy nam stwierdzić, że społeczeństwa znajdują się w epoce tendencji ku nacjonalizacji, a więc ku wywłaszczeniu”. *Nauka prawa administracyjnego*, 1924, s. 168. Podobnie J. Pakies, *O wywłaszczeniu gruntów podmiejskich*, 1920, s. 18, S. Rosmarjan, *Przegląd Prawa i Administracji*, 1934, s. 70.

<sup>2)</sup> Dalszymi wymogami były: odszkodowanie i oparcie aktu o ustawę, pozwalającą wywłaszczenie na określone cele.

<sup>3)</sup> M. Zimmermann podaje, że jedna z ustaw austriackich zezwalała na uzasadnianie wywłaszczeń motywem, który daleko odbiega od pojęć użyteczności, a jest również ogólnikowy — niedostosunkowością kosztów, *Wywłaszczenie*, 1933, s. 243. W pewnych wypadkach istniała możliwość wykupienia się od wywłaszczenia, Zimmermann, op. cit. s. 243.

Niekiedy instytucja ta umożliwiała prywatnym właścicielom uniknięcie bankructwa w okresach kryzysu, np. włoski kodeks cywilny dawał im możliwość zbycia przedsiębiorstwa na rzecz państwa. Uprawnienie to skwapliwie wykorzystywano w okresach zahamowania się „prosperity”, A. Wieniediktow, *Państwowa własność socjalistyczna*, 1952, s. 268.

We Francji powstała teoria o „wywłaszczeniach pośrednich” (*expropriation indirecte*), do których zalicza się wypadki odebrania prawa własności bez stosowania procedury wywłaszczeniowej. Austriackie ustawodawstwo wprowadziło pojęcie wywłaszczeń czasowych w wypadkach odebrania gruntu na pewien okres, choćby dla używania innej osoby, J. Buzek, *Administracja gospodarstwa społecznego*, 1913, s. 933.

Przytoczone kryteria wywłaszczeń mogłyby świadczyć o pewnej dowolności, dowolność jest jednak celowa, bo zasadniczym motywem stosowania wywłaszczeń były — podobnie jak w poprzednich ustrojach społeczno-gospodarczych — interesy klas panujących.



wywłaszczeń z jednej strony podstawę działania, bazę wyjściową, a z drugiej — odpowiednie zabezpieczenie, aby wywłaszczenia nie stały się narzędziem przekształcania stosunków własnościowych w sensie ich zbytniego ograniczania.

W okresie dwudziestolecia międzywojennego materialne przepisy wywłaszczeniowe nie doczekały się kodyfikacji, w przeciwieństwie do przepisów proceduralnych i dlatego dziedziny tej dotyczy szereg aktów prawnych.

Najważniejsze z tych aktów da się ująć w następujące grupy;

- |      |                                      |
|------|--------------------------------------|
| I.   | Wywłaszczenie na cele komunikacyjne, |
| II.  | „ „ produkcyjno-gospodarcze,         |
| III. | „ „ budowlane,                       |
| IV.  | „ „ pomiarowe,                       |
| V.   | „ „ sanitarne,                       |
| VI.  | „ „ kulturalne,                      |
| VII. | „ „ obrony państwa.                  |

Z powyższego zestawienia wynika, że prawo wywłaszczeniowe stanowiło mozaikę różnorodnych aktów normatywnych. Była to konsekwencja dyspozycji art. 99 konstytucji marcowej, który kazał wywłaszczenia na różne cele opierać na odpowiednich upoważnieniach ustawowych. Z konieczności wydawania różnych ustaw dla poszczególnych celów wywłaszczeniowych uczyniono dalszą przeszkodę do naruszania zasady nietykalności prywatnej własności. Bo trudniej jest dokonać wywłaszczenia, kiedy obok kryterium wyższej użyteczności postawiony jest jeszcze wymóg upoważnienia ustawowego. A zastąpienie pojęcia wyższej użyteczności jakimś bardziej sprecyzowanym kryterium (jak obecnie kryterium gospodarki planowej) nie było wówczas możliwe.

Ciekawe, że mimo tyloletniej praktyki wywłaszczeń nie podejmowano kroków w kierunku kodyfikacji tego działu prawa, tak jak to uczyniono z prawem formalnym. Próby takie utrudniał art. 99 konstytucji, który wymagał wyraźnego upoważnienia ustawowego do wywłaszczeń na określone cele. Trudność polegała na tym, że w ogólnej ustawie nie dałoby się ująć wyczerpująco poszczególnych celów np. „cele komunikacyjne”, „sanitarne” itp. — zawsze musiałyby pozostać pewne „luzy”. Trzeba by było sformułować jakieś ogólniejsze kryteria, a na to nie pozwalała konstytucja i nie leżało to także w interesie klas rządzących, gdyż wprowadzenie kryterium ogólniejszego groziłoby umasowieniem wywłaszczeń.

W efekcie więc stosowano poszczególne akty, mimo że z tego powodu zachodziły niekiedy kolizje<sup>4)</sup>, mimo że te rozproszone przepisy utrudniały pracę i zmniejszały operatywną wartość instytucji wywłaszczenia i tak słabą wskutek przewlekłej procedury.

Ogólnie trzeba stwierdzić, że wywłaszczenia w Polsce międzywojennej nie odegrały postępowej roli. Nie odegrały jej nawet wywłaszczenia masowe na cele reformy rolnej. Pozbawiały one wprawdzie własności poszczególnych obywateli ziemskich dla zaspokojenia naglącej potrzeby reform społecznych, ale tworzyły tylko namiastkę takich reform zachowując jednocześnie prywatną własność ziemską jako zasadę.

Normy prawa wywłaszczeniowego spełniały zatem funkcję prawa w ogóle, funkcję utrwalania i uzupełniania własności kapitalistycznej. Naruszanie własności w indywidualnych wypadkach na rzecz państwa umacniało jego ustrój, ustrój przyjmujący za zasadę własność prywatną. Czyli tym samym wyjątek (wywłaszczenie) potwierdzał regułę (własność prywatna).

## 2. Pojęcie wywłaszczenia.

W Polsce Ludowej punktem wyjściowym konstrukcji wywłaszczenia są stosunki gospodarcze.

Polska Rzeczpospolita Ludowa jest państwem typu socjalistycznego. Podstawą jej ustroju społeczno-gospodarczego jest rozwijająca się ustawicznie własność społeczna (państwowa i spółdzielcza), obok której istnieje — z tendencją do zmniejszania się — własność indywidualna. Takie podstawy systemu społeczno-gospodarczego legły u podstaw Konstytucji Lipcowej (1952).

Art. 7 Konstytucji mówi, że życie gospodarcze kraju rozwija się na podstawie narodowego planu gospodarczego. Dla wykonania planu zachodzi niejednokrotnie potrzeba nabywania nieruchomości, czego dokonuje się w różny sposób, zależnie od typu własności nieruchomości; przy własności uspołecznionej następuje tzw. przekazanie, przy nieuspołecznionej kupno-sprzedaż, a w przypadku nie-

---

<sup>4)</sup> W. Czapiński i J. Pokrzywnicki, *Postępowanie wywłaszczeniowe*, 1935, s. 6, T. Zadrowski, *Prawo o postępowaniu wywłaszczeniowym*, 1937, s. 7, M. Zimmermann, *Polskie prawo wywłaszczeniowe*, 1939, s. 48.



dojścia do skutku tej transakcji — wywłaszczenie. Widzimy zatem, że instytucja wywłaszczenia istnieje w systemie prawa typu socjalistycznego i jest *ultima ratio* nabywania nieruchomości dla celów wykonania narodowych planów gospodarczych.<sup>5)</sup>

Ponieważ w państwie typu socjalistycznego utworzenie bazy o przewadze elementów gospodarki uspołecznionej wymaga działania szeregu instytucji, godzących w zasadę istnienia własności indywidualnej, pożądane jest ich rozróżnienie.

Wywłaszczeniem w rozumieniu prawa, a szczególnie dekretu z 26.IV.1949 r. (tekst znowelizowany Dz. U. Nr 4 p. 31 z r. 1952) jest „odebranie albo ograniczenie za odszkodowaniem prawa włas-

<sup>5)</sup> W Związku Radzieckim mimo istnienia gospodarki planowej nieznaną są wywłaszczenia, co jest rzeczą zrozumiałą ze względu na zrealizowaną zasadę nacjonalizacji ziemi. Instytucja ta jest tak dalece obca pojęciom prawa radzieckiego, że *Iuridiczeskij słowar* wydany w r. 1953 zupełnie ją pomija. Sam termin „ekspropriacja“ oznaczający wywłaszczenie spotyka się głównie w literaturze politycznej (w prawniczej niekiedy również np. Kazancew, *Prawo własności kołchozowej*, 1950, s. 41). Np. w *Istorii W.K.P.(b)* na s. 291 znajdujemy zwrot „kułaczestwo było ekspropriowane“. Termin ten nie obejmuje pojęcia wywłaszczenia w sensie prawniczym, które wyróżnia się specyficznymi cechami, ale oznacza pozbawienie w ogóle prawa własności środków produkcji. Myślę, że termin „wywłaszczenie“ w tym ostatnim znaczeniu spopularyzowali ekonomiści, np.: Marks w *Kapitale* jeden z rozdziałów zatytułował: „Expropriation des Landvolks von Grund und Boden“ (Karl Marx, *Das Kapital*, t. I., 1953, s. 755). To samo wyrażenie zachowało rosyjskie wydanie *Kapitału*, 1944, s. 721. Por. także znane hasło „wywłaszczenie wywłaszczycieli“, Marks — Engels, *Dzieła wybrane*, t. I. s. 433. Zrozumiałe, że nie chodziło tu o wywłaszczenie *sensu stricto*, tylko o odebranie własności.

Czy w związku z przeprowadzeniem nacjonalizacji ziemi prawo radzieckie może obejść się bez instytucji naruszających prawa indywidualne? Analiza przepisów daje odpowiedź negatywną. Bo musi być regulowana kwestia użytkowania gruntów i własności osobistej. Tak więc znikły wywłaszczenia, ale istnieją instytucje spełniające te same funkcje w ustroju socjalistycznym. Art. 69 Kodeksu Cywilnego R.S.F.R.R. przewiduje możliwość rekwizycji mienia w interesach ogólnopństwowych za wynagrodzeniem, art. 70 mówi o konfiskacie. Czyli mamy tu wyraźne rozróżnienie sposobów naruszania własności (za odszkodowaniem i bez odszkodowania). Autorzy pracy *Sowietskoje graždanskoje prawo* idą dalej dowodząc, że niewłaściwa opieka nad własnością osobistą o znaczeniu społecznym może spowodować jej odebranie. (1950, t. I, s. 343).

Podobnie wygląda sprawa użytkowania ziemi. Kodeks gruntowy R.S.F.R.R. przewiduje w zasadzie stałe użytkowanie ziemi na podstawie na-

ności na nieruchomości indywidualnie oznaczonej, celem zapewnienia realizacji narodowych planów gospodarczych”<sup>4)</sup>).

Pojęciem zbieżnym — ale tylko co do skutku — jest nacjonalizacja, bowiem przeznaczeniem jej jest również pozbawienie prawa własności. Ale nacjonalizacja jest aktem generalnym, obejmuje całą gałąź gospodarki narodowej, pozbawia wszystkich obywateli własności pewnej kategorii, wywłaszczenie zaś dotyczy określonych podmiotów własności. Nacjonalizacja przeprowadzona została głównie<sup>7)</sup> ustawą z 3.I.1946 r. o przejęciu na własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz. U. Nr 3 poz. 17); można ją nazwać „prawną nacjonalizacją”, bo sankcjonuje stan wynikły z rewolucyjnego przejmowania fabryk przez robotników<sup>8)</sup>. Wprowadza ona zmiany w podmiocie własności polegające na przeniesieniu prawa

---

dania (otwod), które jednakże w wypadkach przewidzianych art. 11 może być odebrane (Polańska — Ruskol, *Radzieckie prawo gruntowe*, 1954, s. 48). A ksienienok w *Prawie gosudarstwiennoj sobstwiennosti na ziemi w S.S.S.R.* wyjaśnia, że takie prawo jest normalnym przywilejem państwa jako właściciela. Zagadnienie to reguluje głównie „Uchwała o odbieraniu ziemi dla potrzeb państwowych i społecznych“ z r. 1929. Istnieją również specjalne uchwały, dotyczące odbierania gruntów na określone cele np. na budowę kanału Moskwa — Wołga. Pozbawianie ziemi kolchozów normowane jest specjalnymi przepisami (Aksienienok, op. cit., s. 212).

Literatura i akty prawne posługują się różnymi terminami. Gienkin używa określenia „priekraszczenije praw“ (*Sowietskoje graždanskoje prawo*, 1950, s. 343) Aksienienok — „izjatije ziemi“ (op. cit., s. 206, 207 i in.). Kodeks Cywilny z r. 1922 — „rekwizirowanije“.

Spotyka się jeszcze „o czużdzenije“ tj. w ogóle pozbawienie prawa własności. Są to instytucje różne, ale ich funkcje — w warunkach socjalizmu — zastępują tak wywłaszczenie jak i inne środki ograniczania praw indywidualnych.

<sup>4)</sup> T. Bigo, *Prawo administracyjne* pod red. M. Jaroszyńskiego, 1952, Cz. III. s. 3, definicja ta oczywiście nie obejmuje wywłaszczenia nieruchomości.

<sup>7)</sup> Były wydane również ustawy nacjonalizacyjne mniejszego znaczenia jak ustawa z 20.III.1950 r. o przejęciu przez państwo dóbr martwej ręki (Dz. U. Nr. 9, poz. 87), ustawa z 8.I.1951 r. o przejęciu aptek na własność państwa (Dz. U. Nr. 1 poz. 1).

<sup>8)</sup> Nacjonalizację odróżniała od wywłaszczeń konstytucja marcowa, odróżniają ją często i ustawodawstwa państw zachodnich np. ustawa z r. 1946 o nacjonalizacji Banku Angielskiego, we Francji dekret z 4.VI.1945 r. o nacjonalizacji kopalni węgla w Pas de Calais itp., ale te instytucje wprowadziły odszkodowanie, nie mają rewolucyjnego charakteru, realizują tzw. „socjalizację własności“ i są zupełnie różne od nacjonalizacji socjalistycznej.



własności z dotychczasowych właścicieli na państwo, z tym, że w dziedzinach znacjonalizowanych wyklucza istnienie własności prywatnej. Pod tym względem różni się od wywłaszczenia, które jak wiemy, zmienia nie prawo przedmiotowe, lecz tylko określoną sytuację prawną osoby, czy grupy osób. Między tymi instytucjami istnieje więc wyraźna, zasadnicza różnica.

Reforma rolna wykazująca wiele cech wspólnych z instytucją nacjonalizacji również nie nasuwa wątpliwości przy określaniu granic instytucji wywłaszczenia.

Wyjaśnić trzeba, że do wywłaszczeń nie należą pewnego rodzaju powszechne ograniczenia prawa własności. Mogą one mieć formę zakazów dokonywania pewnych czynności<sup>9)</sup> (*non facere*), czy obowiązków znoszenia czegoś<sup>10)</sup> (*pati*). Nie jest wreszcie wywłaszczeniem taka instytucja jak wymiana gruntów stosowana w związku z rozwojem spółdzielczości produkcyjnej.

Podobieństwo w skutkach, tj. okoliczność, że dana instytucja np. nacjonalizacja może doprowadzić do pozbawienia prawa własności, nie powinno przesłaniać specyficznych cech instytucji wywłaszczenia. Ma ona określone cechy i stosowana jest w specjalnych celach tj. dla wykonania planów gospodarczych. Burżuazyjne kryterium wyższej użyteczności zostaje zastąpione kryterium gospodarki planowej.

W sposób jasny określona jest polityczna treść instytucji wywłaszczenia, jest ona bowiem narzędziem narodowych planów gospodarczych, które wyrażają zadania budownictwa ustroju socjalistycznego.

### 3. Rozwój instytucji wywłaszczenia w warunkach gospodarki planowej.

1. Po drugiej wojnie światowej nastąpiły w Polsce przeobrażenia o charakterze rewolucji proletariackiej. Władza polityczna

<sup>9)</sup> Np. zakaz użytkowania gruntów w obrębie obszarów ochronnych dla wodociągów i źródeł — art. 131 ust. wodnej z r. 1922 (tekst jedn. Dz. U. Nr. 26, poz. 574, 1928 r.), zakaz używania wolnego pasa gruntu przy drodze — art. 11, 12, ust. z 7.X.1921 r. o przepisach porządkowych na drogach publicznych (Dz. U. Nr. 89, poz. 656).

<sup>10)</sup> Np. ustawianie przewodów linii elektrycznej — art. 8 ust. elektrycznej z 21.III.1922 r. (Dz. U. Nr. 34, poz. 277), służebności wynikające z ustawy z 1924 r. o poczcie, telegrafii i telefonii (Dz. U. Nr. 58, poz. 584) itp.



przeszła w ręce mas pracujących z klasą robotniczą na czele. Przez unarodowienie wielkiego i średniego przemysłu, banków i transportu, reformę rolną zlikwidowane zostały gospodarcze podstawy kapitalizmu — Polska, jak i inne kraje demokracji ludowej, przestała podlegać prawom jego rozwoju, zaczęła budować nową socjalistyczną ekonomikę.

Pierwszymi aktami wydanymi w formie ustawodawczej, kształtującymi kierunek rozwoju gospodarczego Polski były: dekret z dn. 6.IX. 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. Nr 4 poz. 17)<sup>11)</sup> i dekret z dn. 12.XII.1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność państwa (Dz. U. Nr 15 poz. 82). Obydwa dekrety zmieniły stosunki własnościowe w gospodarstwie wiejskim.

Przestawienie przemysłu na tory gospodarki socjalistycznej stanowiło dłużej trwające, ale niemniej rewolucyjne przedsięwzięcie. W latach 1944 — 1945 robotnicy samorzutnie zaczęli odbudowywać i uruchamiać fabryki, przez co stawali się ich faktycznymi posiadaczami. Dopiero 3.I.1946 r. wydana została ustawa o przejęciu na własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz. U. Nr 3 poz. 17). Na tej podstawie znacjonalizowany został przemysł ciężki, średni i transport.

Rozróżniam wyżej dwie instytucje: nacjonalizację i reformę rolną ulegając powszechnej opinii i terminologii prawnej, jakkolwiek to rozróżnienie nie wydaje się słuszne. Możliwe bowiem jest takie rozumowanie.

Z punktu widzenia społecznego reforma rolna i nacjonalizacja są pozbawieniem prawa własności ich dotychczasowych podmiotów. Przy nacjonalizacji własność przechodzi na państwo, które odtąd staje się właścicielem przejętych obiektów, w wyniku zaś reformy rolnej ziemia staje się własnością chłopów. Zachodzi tu pewna różnica — odmienność osób, które przejęły przedmioty własności. Czy istniała ona zawsze? Nie, bo był taki moment, kiedy państwo przejęło posiadłości ziemskie, wprawdzie z zamiarem podziału między

---

<sup>11)</sup> W tym przedmiocie było jeszcze wydanych kilka związkowych aktów prawnych np dekret z 6.IX.1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziemi Odzyskanych i b. wolnego m. Gdańska (Dz. U. Nr. 49, poz. 279), dekret z 28.XI.1945 r. o przejęciu niektórych nieruchomości ziemskich na cele reformy rolnej i osadnictwa (Dz. U. Nr. 57, poz. 321), dekret z 5.IX.1947 r. o przejęciu na własność państwa mienia pozostającego po osobach przesiedlonych do ZSRR (Dz. U, Nr. 59, poz. 318) itd.

chłopów, ale czynności tej jeszcze nie dokonało, czyli stało się właścicielem. Wyraźnie o tym mówi art. 2 ust. 1 dekretu z 6.IX.1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej<sup>12)</sup>. Zresztą w pewnym zakresie istnieje w dalszym ciągu zbieżność podmiotów własności, bo część gruntów przejęło państwo, bądź na cele gospodarcze (PGR-y), bądź socjalno - oświatowe (szkoły, ośrodki zdrowia itp.).

Tymczasem nazwa ustawy nie wspomina o nacjonalizacji. Sens użytych terminów nie wskazuje zasadniczych różnic, stąd nacjonalizację z r. 1946 z tym samym powodzeniem można by nazwać „reformą przemysłową“.

Przy nacjonalizacji w pewnej dziedzinie (tj. znacjonalizowanej) zanika zupełnie własność prywatna, a dekret o reformie rolnej z 1944 r. nie wyklucza możliwości posiadania ziemi na własność, do celów gospodarki rolnej, przez jednostki (np. pozostawił bez zmian nieruchomości rolne związków wyznaniowych). Różnica zatrze się, skoro uprzytomnimy sobie, że w dniu wydania ustawy o nacjonalizacji pod następną pozycją Dziennika Ustaw ukazała się ustawa o zakładaniu nowych przedsiębiorstw i popieraniu prywatnej inicjatywy w przemyśle i handlu. Art. 2 ust. 4 tej ustawy wyłączył spod nacjonalizacji nowopowstałe przedsiębiorstwa. Powstała więc sytuacja analogiczna do tej, którą stworzył dekret o reformie rolnej.

Większą różnicę w przepisach wprowadza sprawa odszkodowania. Ustawa z r. 1946 przewiduje za przejęte obiekty przemysłowe odszkodowanie, które praktycznie nie zostało zrealizowane. Dekret o reformie rolnej natomiast wyraźnie w art. 2 ust.1 wyklucza odszkodowanie, ale z mocy art. 19 uprawnia b. właścicieli posiadłości ziemskich do otrzymania małego gospodarstwa na innym terenie, lub do korzystania z zaopatrzenia w wysokości odpowiadającej VI grupie uposażeniowej pracowników państwowych. Jest to więc odszkodowanie częściowe.

Jak widać problem odróżnienia nacjonalizacji od reformy rolnej nastęrcza wiele wątpliwości; brak jest ostrych, wyłączających się kryteriów klasyfikacji i w takim stanie rzeczy możliwe jest chyba objęcie obu instytucji jedną grupą.

Jeżeli zwrócimy jeszcze uwagę na moment polityczny, jeżeli uświadomimy sobie, że zadaniem nacjonalizacji było zlikwidowanie

---

<sup>12)</sup> „Wszystkie nieruchomości ziemskie wymienione w p-ktach b, c, d i e części pierwszej niniejszego art. przechodzą bezzwłocznie bez żadnego wynagrodzenia w całości na własność Skarbu Państwa z przeznaczeniem na cele wskazane w art. 1 cz. II“.



kapitału, a zadaniem reformy rolnej zlikwidowanie obszarnictwa, stwierdzimy, że ze stanowiska politycznego założenia są podobne, zostały tylko realizowane w różnych formach. Zacieranie się różnic między tymi instytucjami będzie nadal postępowało w miarę rozwoju stosunków społeczno - gospodarczych, które doprowadzą do tego, że nacjonalizacja ziemi stanie się faktem dokonanym.

Zarówno nacjonalizacja jak i reforma rolna (a także działanie kilku innych aktów prawnych) odegrały szczególną rolę w dziedzinie wywłaszczeń, pozwoliły bowiem państwu zgrupować pewne zasoby gruntów, dzięki czemu zyskała rację bytu instytucja przekazywania. Poważne znaczenie dla zmiany stosunków własnościowych miała przebudowa spółdzielczości. Przewycięzona została mylna teoria równowagi sektorów i spółdzielczość stała się drugą, obok państwowej, formą własności socjalistycznej.

2. Treść klasowa władzy politycznej w Polsce, linia rozwoju państwa realizowana przez władzę ludową, oraz całokształt obowiązującego ustawodawstwa, nie pozostawiają żadnych wątpliwości co do tego, że ustroj społeczno-gospodarczy Polski jest ustrojem typu socjalistycznego, że państwo polskie w obecnym okresie w ramach ustroju demokracji ludowej realizuje podstawowe funkcje dyktatury proletariatu.

Wyżej wymienione przesłanki natury społeczno-gospodarczej i politycznej stworzyły możliwość kierowania gospodarką narodową na podstawie jednego, ogólnonarodowego planu, czyli możliwość stworzenia gospodarki planowej (dotychczas jeszcze niepełnej). Gospodarka planowa według sformułowania Engelsa (r. 1882), aktualnego w warunkach demokracji ludowej, jest taką gospodarką, która powstaje po zdobyciu władzy politycznej przez proletariatu i po uczynieniu środków produkcji własnością społeczną, dzięki czemu staje się możliwa produkcja społeczna według z góry pomyślanego planu<sup>13)</sup>. Zgodnie z tą tezą Engelsa podporządkowanie naszej gospodarki jednolitemu planowi gospodarczemu stało się realne w drugim, po reformie rolnej, przełomowym dla naszej struktury gospodarczej momencie — z chwilą ogłoszenia ustawy o nacjonalizacji przemysłu.

Pewne momenty planowości tkwiły w naszej gospodarce wcześniej. Początkowo planowaniem obejmowano rozdział środków pro-

<sup>13)</sup> *Rozwój socjalizmu od utopii do nauki*, 1949, t. II, s. 144.

dukcji i spożycia, wycinkową działalność pewnych gałęzi gospodarki narodowej, a w miarę umacniania elementów socjalistycznej gospodarki, jak również w miarę uruchamiania przemysłu i krzepnięcia organizacyjnych form gospodarki narodowej, zaczęto sporządzać plany kwartalne obejmujące i koordynujące działalność gospodarczą w szerszym zakresie.

Przełom w planowaniu na większą skalę rozpoczął się w roku 1946<sup>14)</sup>. Powstały plany roczne obejmujące poszczególne działy i gałęzie gospodarki narodowej np. 9-miesięczny plan inwestycyjny. Uregulowano ważny dla prawa wyłączeniowego problem planowania przestrzennego przez wydanie dekretu z dn. 2.IV.1946 r. (Dz. U. Nr 19, poz. 109) i poddano analizie problem budowania planów perspektywicznych.

3-letni Plan Odbudowy Gospodarczej (1947 — 1949) obejmował swym zasięgiem bezpośrednio tylko gospodarkę państwową. Inne działy gospodarki społecznej, samorządowy i spółdzielczy stopniowo wchodziły w obręb planu, bowiem ówczesna struktura organizacyjna tych działów nie pozwalała na scentralizowanie dyspozycji odpowiednio do wymagań gospodarki planowej. Nie było zatem jeszcze w tym okresie planowania terenowego we właściwym znaczeniu. Dopiero w r. 1948 gruntowna przebudowa spółdzielczości polegająca m. in. na obaleniu poglądów na spółdzielczość jako typ ustroju społecznego i na przekształceniu jej w podstawową formę powiązania drobnych wytwórców z gospodarką planową, a także reforma ustroju władz terenowych z r. 1950 umożliwiły całkowitą rozbudowę planowania terenowego.

Tak więc w latach 1948 — 1950 planowanie ogarnęło w zasadzie całokształt gospodarki uspołecznionej i oddziaływało na gospodarkę nieuspołecznioną. Wymogi gospodarki planowej wyprzedzały często przepisy prawne nie dające się już pogodzić ze stworzoną strukturą społeczno-gospodarczą — stan taki albo doprowadzał do częstych zmian tych przepisów, jeżeli miały one służyć swej bazie, albo czynił stare przepisy bezużytecznymi. Ta ostatnia sytuacja powstała w dziedzinie wyłączeń.

3. W pierwszych latach po wyzwoleniu międzywojenne przepisy wyłączeniowe nie zostały uchylone. Zachodziła tu sytuacja

<sup>14)</sup> B. Minc, *Wstęp do nauki planowania gospodarki narodowej*, 1949, t. I, s. 204 i nast.



analogiczna do tej, jaka powstała w odniesieniu do szeregu innych przepisów prawnych, które mimo zasadniczej zmiany ustroju utrzymano w mocy, starając się wlać w nie treść, odpowiadającą nowemu układowi stosunków społeczno-gospodarczych i politycznych.

Mała Konstytucja Lutowa nie uregulowała zagadnień społeczno-gospodarczych, działały w tym zakresie inne akty (np. dekret o reformie rolnej). Własność prywatna nieruchomości pozostała, miały więc raczej bytu przepisy wywłaszczeniowe. Umocnienie gospodarki planowej powodowało coraz częstsze stosowanie wywłaszczeń. Z powodu przewlekłej procedury ustawodawca wprowadził próby jej uproszczenia (np. w dekreście z 7.IV.1948 r. o wywłaszczeniu majątków na cele użyteczności publicznej w okresie wojny 1939 — 1945, (Dz. U. Nr 20, poz. 138).

Poważniejsze znaczenie dla rozwoju gospodarki planowej w początkowym okresie miał mieć dekret z 2.IV.1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju (Dz. U. Nr 19, poz. 109). W oparciu o ten dekret miano rozwiązywać sprawy nabywania odpowiednich terenów dla realizacji planów gospodarczych; szczególną wagę miał tu art. 37, który stanowi:

„Celem realizacji planu zagospodarowania przestrzennego służy państwu i związkom samorządu terytorialnego prawo nabycia w drodze wywłaszczenia terenów przeznaczonych stosownie do tego planu na cele użyteczności publicznej i budownictwa społecznego”.

Ponieważ nie było aktów normatywnych przewidujących wywłaszczenie na cele wykonania planów gospodarczych, przeto całkiem słuszne wydaje się stosowanie (dla tych celów) tego dekretu. Bo stosunek planowania gospodarczego do planowania przestrzennego nie stanowi spornego problemu: planowanie przestrzenne jest pewną odmianą planowania gospodarczego, które nie jest jego przeciwieństwem, a różni się od niego tylko celem, metodą, techniką czy podstawami prawnymi. Planowanie gospodarcze musi nawiązywać do planowania przestrzennego, bo jeśli pierwsze odpowiada na pytanie, kiedy i co się robi, to drugie mówi — gdzie się robi.

Dekret z r. 1946 mógłby wprowadzić znaczne ułatwienia w nabywaniu nieruchomości, gdyby planowanie przestrzenne miało powszechne zastosowanie. Ale wobec tego, że sporządzanie planów przestrzennych nie było zjawiskiem powszechnym, dekret ma wprawdzie znaczenie w teoretycznym ujmowaniu ewolucji prawa wywłaszczeniowego, ale w praktyce znaczenie to jest niewielkie.

Analiza charakteru prawnego normy wywłaszczeniowej tj. art. 37 dekretu może prowadzić do różnych wniosków. Można przyjąć, że art. 37 stanowi normę materialną prawa wywłaszczeniowego (oczywiście tylko do wypadków realizacji planów zagospodarowania przestrzennego na cele użyteczności publicznej i budownictwa społecznego) i wówczas uchyla on całe materialne prawo wywłaszczeniowe. Artykuł ten stanowiłby podstawę materialną wywłaszczeń na wszystkie cele zawarte w planie. Możliwe do przyjęcia jest także zdanie, że przepis art. 37 nie jest normą prawa materialnego, a jedynie normą upraszczającą przeprowadzenie dowodu zasadności i celowości wywłaszczenia. Wówczas przepis ten skracałby tylko procedurę w zakresie orzekania o potrzebie wywłaszczenia, bo z chwilą uprawomocnienia się planu potrzeba ta była prawnie ustalona, a dla jej realizacji trzeba by szukać norm materialnych, zawartych w innych ustawach np. w drogowej, budowlanej itd. Słuszniejsza wydaje się druga alternatywa, bo 1) dekret nie uchyla przepisów wywłaszczeniowych, 2) nie był pomyślany dla wszystkich wywłaszczeń<sup>15)</sup>. Art. 37 dekretu można zatem uznać za próbę dostosowania przepisów o wywłaszczeniach do potrzeb formującej się gospodarki planowej. Ale było to rozwiązanie tylko jednego fragmentu zagadnienia — przepisy proceduralne pozostały bez zmian. Wyraźnie zaś nie były one zharmonizowane z wymogami gospodarki planowej. Zmiany musiały pójść w kierunku uproszczenia procedury, a nie jej wyeliminowania.

Z powyższego wynika, że dekret nie przeznaczył instytucji wywłaszczenia twórczej roli w systemie kształtującej się gospodarki planowej. Zbyt słabe były wówczas jej elementy i niewielka potrzeba wywłaszczeń. Był to przecież okres o d b u d o w y, a nie r o z b u d o w y — twórczą funkcję znajduje wywłaszczenie dopiero w dekrete z 26.IV.1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (Dz. U. Nr 27, poz. 197).

Wspomnieć tu trzeba jeszcze o pewnej specyficznej sytuacji w dziedzinie wywłaszczeń uregulowanej dekretem z 7.IV.1948 r.

---

<sup>15)</sup> Za przeciwną interpretacją art. 37 wyż. omawianego dekretu wypowiada się dr St. Pawłowicz, *Próba ustalenia zasad prawa wywłaszczeniowego w gospodarce planowej*, *Gazeta Administracji*, Nr 9, 1948. Autor swoją tezę opiera na tym, że przepisy końcowe dekretu uchylają art. 7—51 prawa budowlanego.



o wywłaszczeniu majątków zajętych na cele użyteczności publicznej w okresie wojny 1939 — 1945 r. (Dz. U. Nr 20, poz. 139).

Wydanie dekretu spowodowane było istnieniem licznych obiektów nieruchomości o nieunormowanej sytuacji prawnej, które zostały zajęte w czasie wojny na różne „cele o charakterze użyteczności publicznej”. Ponieważ przywrócenie tych nieruchomości do pierwotnego stanu, czy zwrot poprzednim posiadaczom był w wielu wypadkach niemożliwy, w innych zaś wysoce niecelowy z przesłanek natury technicznej, gospodarczej czy społecznej, przeto powstało zagadnienie prawnego wywłaszczenia tych obiektów za odszkodowaniem. Warunkiem wywłaszczenia jest użytkowanie obiektu nadal na te same cele, albo przeznaczenie na te cele w planach zagospodarowania przestrzennego. Działanie tego dekretu było przejściowe, gdyż wniosek o wywłaszczenie mógł być złożony tylko w terminie do 31.XII.1950 r. Istniał zresztą przykład takiego normowania wywłaszczeń okupacyjnych po pierwszej wojnie światowej — postanowienie art. 33 dekretu z 7.I.1919 r. w przedmiocie przepisów tymczasowych o wywłaszczeniu przymusowym na użytek dróg żelaznych i innych dróg komunikacyjnych, lądowych i wodnych oraz wszelkich urządzeń użyteczności publicznej (Dz. Pr. poz. 162).

Z punktu widzenia ewolucji prawa wywłaszczeniowego ciekawe jest, że dekret zawiera nowe przepisy prawa materialnego — określenie nowych celów, na które wywłaszczenie może być sankcjonowane i modyfikuje obowiązującą procedurę wywłaszczeniową.

#### 4. Prawo o nabywaniu nieruchomości z r. 1949

Przed wydaniem dekretu z 26.IV.1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (Dz. U. Nr 27, poz. 197) wywłaszczenie terenów potrzebnych do realizacji narodowych planów gospodarczych starano się regulować bądź w oparciu o dawne przepisy, bądź w płaszczyźnie planowania przestrzennego<sup>16)</sup>.

<sup>16)</sup> Pomijam wywłaszczenie ruchomości, które jest problemem specjalnym. Choćby z tego względu, że przedmioty te zwykle daje się zastąpić innymi takimi samymi przedmiotami. Nie ma tu również zastosowania przewlekła procedura. Materii tej dotyczy szereg aktów prawnych sprzed r. 1939,

Przepisy z okresu międzywojennego były nieodpowiednie i niewystarczające były również upoważnienia dekretu z r. 1946, gdyż dostosowanie norm prawnych, pochodzących z innego modelu gospodarki narodowej do warunków znacznie już rozwiniętej gospodarki planowej, nie mogło działać na dłuższą metę. Okazało się ono wadliwe z dwóch powodów. Po pierwsze — nabywanie nieruchomości uzależniono od planów zagospodarowania przestrzennego, które z natury rzeczy są planami o charakterze perspektywicznym, określają jak ma być dany teren wykorzystany. Po drugie — wywłaszczenie w trybie dekretu z r. 1946 odbywało się przy pomocy przestarzałej procedury. Rozwiązanie takie nie uwzględniało nowej sytuacji; obok własności prywatnej i własności państwowej wzorowanej na ogólnych zasadach prawa własności, tworzyła się własność podmiotów gospodarki uspołecznionej, których rosnący udział w życiu gospodarczym<sup>17)</sup> wymagał nowych zasad rozporządzania.

Dodać wreszcie trzeba, że jak wspomniałem, planowanie przestrzenne nie rozwinęło się, a zatem w praktyce nie mogło rozwiązywać kwestii wywłaszczeń.

W r. 1949 wydany został zatem dekret o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (Dz. U. Nr 27, poz. 197). W r. 1952 zredagowany został jednolity tekst dekretu o wywłaszczeniach, uwzględniający szereg zmian wprowadzonych głównie ustawą z 29.XII.1951 r. (Dz. U. Nr 25, poz. 25)<sup>18)</sup>. Nowele nie naruszają podstawowych zasad dekretu, gdyż odpowiadał on układowi stosunków społeczno-gospodarczych. Nowe przepisy są raczej uzupełnieniem tych zasad. Dział I o ogólnych zasadach i dział II o przekazywaniu pozostały nienaruszone, modyfikacja dotyczy tylko działu III, traktującego o wywłaszczeniach. Zmiany dotyczą zarówno przepisów prawa material-

---

jak i obecnych — ogólnej ustawy nie było i nie ma. Specyfika problemu wynika dalej z faktu, że wywłaszczane nieruchomości podpadają często pod pojęcie własności osobistej. Uzasadnieniem wywłaszczeń w odniesieniu do środków produkcji np. maszyn (dekret z 28.VII.1950 r. Dz. U. 31, poz. 285) są względy gospodarcze, chociaż nie mówią o tym akty prawne. Ale myślę, że przy nieruchomościach można przyjąć i inne kryterium — cele o charakterze społecznym, np. wywłaszczenie prywatnego zbioru dzieł sztuki, gdy zachodzi słuszna obawa jego zniszczenia.

<sup>17)</sup> Np. włączenie spółdzielczości w orbitę gospodarki planowej.

<sup>18)</sup> Dz. U. Nr. 4, poz. 31 z r. 1952. Wcześniejsze nowele: z r. 1949. Dz. U. Nr. 55, poz. 438, z r. 1950. Dz. U. Nr 53, poz. 489.



nego<sup>19)</sup> jak i w przeważającej części przepisów proceduralnych (m. in. zwiększyła się wybitnie rola prezydiów wojewódzkich rad narodowych). Z dniem wejścia w życie noweli utraciły moc wszelkie przepisy dotychczasowe, dotyczące wywłaszczenia nieruchomości, zarówno stanowiące samodzielne akty poświęcone w całości tej kwestii, jak i zawarte w aktach z innych dziedzin ustawodawstwa.

Pojęcie narodowych planów gospodarczych w rozumieniu tego dekretu wymaga wyjaśnienia, bowiem pewne jego sformułowania mogą nasuwać mylne wnioski. Art. 6 przewiduje, iż instytucja występująca z wnioskiem o nabycie nieruchomości od osób fizycznych i prawnych nie będących wykonawcami narodowych planów gospodarczych, ma obowiązek przedłożenia zaświadczenia wojewódzkiej władzy planowania przestrzennego, stwierdzającego że projektowane przeznaczenie nieruchomości zgodne jest z planami zabudowy. Wynikałoby stąd, że nabycie takiej nieruchomości może łączyć się ze zmianą jej przeznaczenia. Ponadto zaświadczenie ma stwierdzić, że zamierzona inwestycja może być zlokalizowana jedynie na nieruchomości określonej we wniosku. Czy z tego powodu przez określenie „nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych” należy w zasadzie rozumieć nieruchomości niezbędne dla realizacji państwowych planów i n w e s t y c y j n y c h?

Rozporządzenie Rady Ministrów z 2.VIII.1949 r. wydane w wykonaniu dekretu nakłada na wykonawcę narodowych planów gospodarczych obowiązek wskazania we wniosku do władzy naczelnej zamierzonych inwestycji z powołaniem się na złożony wniosek inwestycyjny lub plan inwestycyjny (§ 5). Tu znów spotykamy się z pojęciem narodowych planów gospodarczych w wyżej podanym rozumieniu. Przytoczone sformułowania mogą istotnie wywoływać sugestie, że chodzi tylko o plany inwestycyjne. Jednakże przepis art. 13 dekretu wyjaśnia, że jeśli wywłaszczenie nie jest związane

---

<sup>19)</sup> Np art. 6 o udzielaniu zezwolenia na niezwłoczne zajęcie nieruchomości, art. 15 o udzielaniu zezwolenia przez prezydium WRN, instytucja czasowego zajęcia. Przepisy o czasowym zajęciu są konieczne — najczęściej znajdują zastosowanie przy robotach drogowych i kolejowych, kiedy dla złożenia materiałów potrzebne są tereny sąsiednie. Zresztą częściowo wykracza ona poza ramy dekretu, bo obok celów realizacji planów gospodarczych stosuje się ją do sytuacji, objętych kategorią przypadków siły wyższej i nagłej potrzeby.

z dokonywaniem inwestycji — należy wskazać cel wywłaszczenia z powołaniem się na obowiązujące inne plany gospodarcze.

Tak brzmienie art. 13 jak i praktyka stosowania dekretu świadczą o tym, że wywłaszczenie nie musi wiązać się z dokonywaniem inwestycji. Zamierzenia inwestycyjne w większości wypadków wprawdzie są bezpośrednim celem wywłaszczenia, jednak nie jedynym i dlatego nie można narodowych planów gospodarczych pojmować w znaczeniu zawężającym. Interpretacja taka mogłaby w praktyce prowadzić do błędnej oceny zasadności wywłaszczeń przez Przewodniczącego PKPG, gdyż dopuszczałaby jedno usprawiedliwienie wywłaszczeń — nakłady inwestycyjne<sup>20)</sup>.

Wyjaśnienia wymaga pojęcie przedmiotu wywłaszczenia. W myśl art. 1 dekretu przedmiotem nabywania mogą być nieruchomości lub ich części. Mówiąc o części rzeczy nieruchomości nie można zapominać, że w rozumieniu obowiązującego prawa rzeczowego, rzecz nieruchoma może być uważana za podzielną tylko wtedy, gdy części powstałe nie tracą istotnych cech dotychczasowych całości i nie umniejszają nadmiernie wartości wymiennej<sup>21)</sup>. Dalej w art. 15, 16 i 30 prawo rzeczowe uznaje, że własność nieruchomości obejmuje wszystko nad i pod powierzchnią gruntu, stanowiącego prawnie i gospodarczo jednolitą jednostkę w obrocie. Pojęcie części nieruchomości może być zatem konstruowane przy uwzględnieniu wszystkich wymienionych warunków.

Powstaje zagadnienie, czy tryb postępowania przewidziany w dekrete może być stosowany w odniesieniu do budynków lub lokali. Uwagi powyższe przeczą temu<sup>22)</sup>. Tym bardziej, że według art. 9 prawa rzeczowego budynek jako część składowa rzeczy nieruchomości nie może być przedmiotem odrębnych praw rzeczowych z wyjątkiem przypadków określonych ustawą (wyjątek taki stanowią budynki na terenie m. st. Warszawy).

---

<sup>20)</sup> Inaczej S. G u l c z y ń s k i — *Pojęcie narodowych planów gospodarczych w świetle dekretu z 26.IV.1949 r.* — Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego Nr 12, 1949 r. Być może stosowanie pojęcia planów inwestycyjnych wynika z faktu, że od sporządzania tych planów rozpoczęto długookresowe planowanie, stąd utożsamianie planów inwestycyjnych z gospodarczymi.

<sup>21)</sup> Dekret z 11.X.1946 r. o prawie rzeczowym — Dz. U. Nr. 57, poz. 319, zm. art. VII ustawy z 18.VII.1950 r. (Dz. U. Nr. 34, poz. 312).

<sup>22)</sup> J. D z i k i e w i c z — *Dopuszczalność nabywania i przekazywania lokali dla realizacji narodowych planów gospodarczych* — Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego Nr. 11, 1950 r.



W przyszłości problem stosowania dekretu o wywłaszczeniach w odniesieniu do budynków winien być rozwiązany pozytywnie. Nabycie samego budynku może niekiedy być konieczne dla realizacji planów i nie widzę powodów, by nie mogło następować w drodze wywłaszczenia. Oczywiście nowela taka musi być poprzedzona zerwaniem w przyszłym kodeksie cywilnym z zasadą *superficies solo cedit* i uznaniem budynku za odrębny przedmiot prawa własności. Uzasadnione są nadzieje, że praktyka legislacyjna pójdzie w tym kierunku, bo takie były sugestie autorów referatu o własności osobistej na Sesji Naukowej PAN<sup>23)</sup>. Zresztą istnieją już akty normatywne zwiastujące nowe traktowanie własności budynków np. dekret z 10.XII.1952 r. o odstępowaniu przez Państwo nieruchomości mienia nierolniczego na cele mieszkaniowe oraz na cele budownictwa indywidualnego domów jednorodzinnych<sup>24)</sup> (Dz. U. Nr 49, poz. 326).

Wątpliwości nie budzi pojęcie wykonawców planów gospodarczych, na rzecz których dokonuje się wywłaszczenia. Niejasności uniknięto dzięki temu, że zastosowano ich wyliczenie. Powszechnie przyjęto za wykonawców uważać podmioty gospodarki społecznej. Ale „wykonawcą planu” jest również rolnik z tytułu uczestnictwa w planowym skupie zbóż i dlatego użycie przez ustawodawcę samego terminu „wykonawca planu” mogłoby budzić wątpliwości. Zapobiega im wyliczenie w dekrete osób, które pod tym pojęciem są rozumiane.

Dekret wymienia wśród wykonawców narodowych planów gospodarczych centrale spółdzielni i spółdzielnie. Tu powstać może problem czy podmiotem wywłaszczenia może być rolnicza spółdzielnia produkcyjna. Przypomnieć trzeba, że jakkolwiek spółdzielnia nie posiada własności nieruchomości<sup>25)</sup>, jej ziemia jest sumą

---

<sup>23)</sup> *Zagadnienia Prawne Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* — materiały Sesji Naukowej PAN, 1954, t. III., s. 27, 28.

<sup>24)</sup> W art. 3 ust. 1 jest mowa, że „odstępowanie następuje w drodze sprzedaży budynków z jednoczesnym odpłatnym ustanowieniem użytkowania jako prawa wieczystego na gruncie...”. Jeżeli budynki tu są traktowane jako osobne nieruchomości, to zasada niemożliwości nabywania budynków i lokali w trybie wywłaszczenia zostaje poważnie zachwiana.

<sup>25)</sup> *Statuty spółdzielni produkcyjnych*, Książka i Wiedza, 1954, s. 22 i in. Inna rzecz, że terminologia statutów jest nieściśła, np. sprzeczne z postanowieniami

własności członków, to z drugiej strony, podlega ona ogólnym przepisom prawa spółdzielczego<sup>26)</sup>. Spółdzielniom w myśl art. 2 pkt 6 dekretu z r. 1949 przysługuje prawo stawiania wniosków wyłączeniowych.

W praktyce problem ten jeszcze na ogół nie powstawał, bo spółdzielczość produkcyjna nie nabrała dotąd form masowych, ale w przyszłości wypadki takie mogą mieć miejsce. Wydaje się, że celowe jest wyjaśnienie zagadnienia dla potrzeb praktyki.

Problem uważać trzeba za dyskusyjny. Moim zdaniem, spółdzielnie produkcyjne nie mogą być podmiotem wyłączenia. Nie są one bowiem podmiotami własności społecznej ziemi, lecz tylko formą uspołecznionej produkcji, czy — jak mówi Konstytucja (art. 10 ust. 2) — gospodarki zespołowej<sup>27)</sup>. O takim, a nie innym traktowaniu spółdzielni produkcyjnych świadczy fakt, że użytkowane przez nie grunty mogą być przedmiotem wyłączenia. I nie można się sugerować formalną łącznością z ogólnym prawem spółdzielczym, bo specyfika stosunków własnościowych spółdzielczości produkcyjnej jest zrozumiała — wynika to m. in. z postanowień Konstytucji (art. 10 pkt 2 i art. 11). Podobnie ujmował to zagadnienie referat o własności społecznej na Sesji Naukowej PAN<sup>28)</sup>.

Wykonawcy narodowych planów gospodarczych mają możliwość uzyskiwania nieruchomości nie tylko w drodze wyłączenia. Przewiduje się poza tym przekazywanie i nabycie w drodze kupna — sprzedaży. Przekazywanie nieruchomości może mieć miejsce tylko między wykonawcami planu<sup>29)</sup>. Instytucja taka ma rację bytu dzięki reformom społeczno-gospodarczym, które pozwoliły państwu zdobyć znaczny zapas nieruchomości. Dzięki uproszczeniu procedury jest ona wielkim ułatwieniem w realizowaniu zadań planowych.

---

wieniami Konstytucji jest określenie własności osobistej: „Wszystkie grunty członków... pozostają osobistą własnością członka, s. 4 (§ 2 p. 1 Statutu Zrzeszenia Uprawy Ziemi).

<sup>26)</sup> F. Longchamps, *Prawo administracyjne* pod red. M. Jaroszyńskiego, cz. III, s. 107.

<sup>27)</sup> J. Drozdowicz, *Organizacja spółdzielczości w Polsce Ludowej*, 1953, s. 138.

<sup>28)</sup> Op. cit., t. I., s. 67 i nast.

<sup>29)</sup> Bliżej problem ten reguluje rozp. R. M. z 2.VIII.1949 w sprawie przekazywania nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (Dz. U. Nr. 47, poz. 354).



Jeżeli nabycie nieruchomości w drodze przekazania nie jest możliwe, wykonawca planu uprawniony jest do nabycia nieruchomości od osób fizycznych i prawnych, nie będących wykonawcami planów gospodarczych, w drodze umowy. Przewidziana jest pewna procedura dla tej formy nabycia nieruchomości. Z punktu widzenia niniejszej pracy szczególnie interesujący jest przepis art. 7 ust. 3 dekretu.

„Jeżeli w terminie 15-dniowym od doręczenia wezwania nie zostanie zawarta umowa sprzedaży albo zamiany, lub umowa przedwstępna w przedmiocie sprzedaży lub zamiany nieruchomości, wówczas wykonawca planu może nabyć nieruchomość w drodze wywłaszczenia”.

Mamy tu formalną podstawę stosowania tej postaci nabywania nieruchomości; wywłaszczenie może być stosowane, gdy usiłowanie nabycia w drodze umowy nie daje rezultatów. Potrzeba rozbudowania przepisów prawa materialnego nie zachodzi, bo tu konieczność nabycia nieruchomości określona jest w planach gospodarczych, a upoważnienie art. 7 wystarcza do zastosowania wywłaszczenia. Odpada kryterium wyższej użyteczności, będące zasadniczym momentem przedwojennej konstrukcji wywłaszczeń. W konstrukcji dzisiejszej konieczność nabycia nieruchomości jest już wcześniej określona w planach gospodarczych<sup>30)</sup>.

Prowadzi to do wniosku, że zmieniła się rola organów orzekających o wywłaszczeniu. Warunki gospodarki planowej wymagają jednolitej koncepcji planu, dlatego wykonawca musi posiadać do nabycia nieruchomości upoważnienie władz centralnych. Artykuł 5 dekretu mówi, że nabycie nieruchomości jest możliwe za zezwoleniem Przewodniczącego PKPG, który wydaje decyzję m. in. w oparciu: 1) o zezwolenie właściwego resortowo ministra na stawianie wniosku o zezwolenie nabycia nieruchomości i 2) zaświadczenie wojewódzkiej władzy planowania przestrzennego (czy innego urzędu uznanego za kompetentny np. Naczelnej Rady Odbudowy Warszawy), że przeznaczenie nieruchomości określonej we wniosku jest zgodne z planem zagospodarowania przestrzennego. Dopiero po uzyskaniu zezwolenia PKPG wykonawca planu upoważniony jest

<sup>30)</sup> Podobnie w Związku Radzieckim przeznaczenie terenów jest przesądzone w planach zagospodarowania przestrzennego, które mają charakter „dokumentu prawnego“, S. Studienikin, W. Własow, B. Jewtichije w. *Radzieckie prawo administracyjne*, 1950, s. 512 (tłum. polskie).

do zgłoszenia wniosku wywłaszczeniowego prezydium wojewódzkiej rady narodowej.

Wydanie zezwolenia przez Przewodniczącego PKPG poprzedzone jest badaniami, czy uzyskanie nieruchomości jest konieczne, czy nie ma innych możliwości jej nabycia, czy zamierzenie jest zgodne z wymogami planowania terenowego itd.

Charakter prawny tego zezwolenia trudno określić. Uznać trzeba, że jest ono aktem administracyjnym, jedną z przesłanek koniecznych do wydania orzeczenia o wywłaszczeniu, momentem realizacji koncepcji jedności planu gospodarczego, która wymaga kontroli przedsięwzięć gospodarczych pod różnymi względami. Ale zezwolenie Przewodniczącego PKPG nie przesądza treści orzeczenia o wywłaszczeniu. Może się okazać, że brak innych przesłanek wywłaszczenia, albo że uiegly zmiane okoliczności faktyczne, na których zostało oparte zezwolenie PKPG. O tym wszystkim orzeka prezydium wojewódzkiej rady narodowej.

W praktyce zdarzają się wypadki wywłaszczania mniejszej powierzchni niż ta, którą przewiduje zezwolenie Przewodniczącego PKPG, jeżeli prezydium wojewódzkiej rady narodowej uważa, że wykonanie planu nie wymaga większej przestrzeni. Praktyka idzie nawet w drugim kierunku — wywłaszczania w uzasadnionych wypadkach większych terenów, niż dopuszcza zezwolenie z PKPG. Jeśli chodzi o poważniejsze różnice, to takie orzeczenia są niedopuszczalne z punktu widzenia praworządności.

Po zbadaniu wniosku pod względem formalnym prezydium wojewódzkiej rady narodowej wszczyna postępowanie wywłaszczeniowe <sup>31)</sup> i zarządza dokonanie niezbędnych ustaleń w celu określenia odszkodowania <sup>32)</sup>.

---

<sup>31)</sup> Odmiennie uregulowane jest postępowanie przy pewnych drugorzędnych kategoriach wywłaszczeń np. przy nabywaniu działek o powierzchni do 250 m<sup>2</sup> (rozp. Rady Min. z 14.X.1950 r. w sprawie własności władz i trybu postępowania w niektórych przypadkach nabywania nieruchomości i praw rzeczowych ograniczonych niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych, Dz. U. Nr. 48, poz. 435).

<sup>32)</sup> Wysokość odszkodowania ustalają rzeczoznawcy — tryb ich powoływania określa rozp. Prez. Rady Min. oraz Ministrów Budownictwa i Finansów z 29.XII.1950 r. w sprawie trybu powoływania rzeczoznawców w postępowaniu ustalającym odszkodowanie za nieruchomości wywłaszczone dla realizacji narodowych planów gospodarczych (Dz. U. Nr 3, poz. 19, 1951 r.).



Zarządzenie dokonania ustaleń dla określenia odszkodowania równocześnie z wszczęciem postępowania wywłaszczeniowego ma znaczenie szczególne. Wykonawca planu może bowiem zgłosić wniosek o zezwolenie na niezwłoczne objęcie nieruchomości i późniejsze określenie jej wartości może być utrudnione <sup>33</sup>).

Dekret mówi, że obowiązek odszkodowania ciąży na tej instytucji, na której wniosek orzeczono wywłaszczenie. Jest to sformułowanie nieścisłe, bo np. w przypadku wywłaszczenia na rzecz urzędu państwowego s płaca odszkodowanie Państwo. Szczegółowo sposób obliczania wysokości odszkodowania normują odrębne przepisy <sup>34</sup>).

Tryb wypłaty odszkodowania ustala rozp. Rady Min. z dn. 3.VI.1950 r. w sprawie trybu wypłaty odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości <sup>35</sup>). Paragraf 3 rozporządzenia stanowi, że odszkodowanie za wywłączoną nieruchomość płatne jest na podstawie ostatecznego orzeczenia o odszkodowaniu lub o zatwierdzeniu ugody dotyczącej wysokości odszkodowania. Jest to słuszna zasada, zawarta w samym tekście z r. 1949.

Krzywdząco natomiast uregulowana była dekretem z r. 1949 wypłata odszkodowania za zniszczone, lub nabyte wraz z nieruchomościami zasiewy, uprawy lub plony. Odszkodowanie za zasiewy, lub plony zastępuje dochód przeznaczony do bezpośredniego zaspokojenia potrzeb życiowych właściciela i jego rodziny. Przy przyjęciu takiego założenia wypłata odszkodowania nie może być odroczone aż do zakończenia postępowania i dokonywana łącznie

---

<sup>33</sup>) Zezwolenie na niezwłoczne objęcie nieruchomości wprowadza nowela z r. 1951 (art. 6). Z punktu widzenia służebnej roli prawa w kształtowaniu stosunków ekonomicznych zmiana jest słuszna. Jest rzeczą zrozumiałą, że szybki rozwój gospodarki może stworzyć konieczność natychmiastowego objęcia nieruchomości. Przed nowelą lukę tę starano się wypełnić instytucją czasowego zajęcia z art. 52 prawa o post. wywłaszczeniowym z r. 1934 — instytucją przeznaczoną do realizowania innych celów. Przepis art. 6 jest oczywiście przepisem wyjątkowym, uzasadnionym względami szczególnymi.

<sup>34</sup>) Rozp. Rady Ministrów z 3.VI.1950 r. w sprawie ustalenia norm szacunkowych dla nieruchomości nabywanych w celu realizacji narodowych planów gospodarczych (Dz. U. Nr. 26, poz. 234, znow. w 1950 r. Dz. U. Nr. 39, poz. 362, Dz. U. Nr. 52, poz. 482, w 1952 r. Dz. U. Nr. 52, poz. 339 i Nr. 12, poz. 44).

<sup>35</sup>) Dz. U. Nr 26, poz. 235, now. Dz. U. Nr 22, poz 173, 1951. Dz. U. Nr 52, poz. 340, 1952.

z wypłatą ogólnej sumy odszkodowawczej, lecz winna mieć miejsce już w czasie postępowania. Tak też stanowi art. 33 noweli z r. 1951.

Drugą ciekawą zasadą jest ratalna wypłata odszkodowania, przy czym wysokość sum ratalnych jest odwrotnie proporcjonalna do wysokości orzeczonego odszkodowania<sup>36)</sup>. Stopniowy tryb wypłaty przewidziany w rozporządzeniu ma przypuszczalnie na celu zabezpieczenie bytu wywłaszczonemu, czyli stanowi swoistą „rentę”, a z drugiej strony, zgodnie z zasadami współżycia socjalistycznego, uniemożliwia wykorzystanie większych sum w celach spekulacyjnych czy tworzenia kapitalistycznych źródeł dochodu. Takie postawienie sprawy nie wyklucza wypłaty większej sumy przedterminowo, jeżeli wywłaszczony nabywa od Państwa gospodarstwo rolne, albo buduje dom mieszkalny zawierający nie więcej jak 10 izb, czy wreszcie dokonuje za zezwoleniem władz nakładów inwestycyjnych.

Według przepisów z r. 1949 mogła zaistnieć również sytuacja, kiedy właścicielowi nie wolno było wypłacić odszkodowania i należało je złożyć do depozytu sądowego. Miało to miejsce wówczas, gdy osoby mające ograniczone prawa rzeczowe na nieruchomości nie wyraziły zgody na wypłatę odszkodowania właścicielowi. Nowela z r. 1951 usuwa tak niekorzystną dla właściciela dyspozycję (która przez minimalne obciążenie nie dopuszczała do odbioru odszkodowania) i zezwala na częściowe deponowanie sumy odszkodowawczej, wystarczającej dla zaspokojenia pretensji osób uprawnionych.

Zasady odszkodowania przyjęte w postępowaniu wywłaszczeniowym mają treść wybitnie klasową. Stawiają one w niekorzystnej sytuacji posiadaczy własności kapitalistycznej, a ochraniają interesy drobnych właścicieli. Ochrona ta m. in. przejawia się w szacowaniu nieruchomości, w sposobie wypłaty odszkodowania, wreszcie w instytucji tzw. nieruchomości zamiennych.

W myśl art. 30 dekretu, jeżeli wywłaszczona nieruchomość stanowi gospodarstwo rolne lub ogrodnicze, warsztat rzemieślniczy, lub jedyną działkę wywłaszczonego z domem jedno- lub dwurodzinnym, czy wreszcie działkę przeznaczoną pod budowę takiego domu, wywłaszczający obowiązany jest zaoferować tytułem odszkodowa-

---

<sup>36)</sup> Odszkodowanie nie przekraczające sumy 15.000 zł płatne jest w ciągu 6 mies. Odszkodowanie w wysokości 15.000 do 60.000 — pierwsze 15.000 płatne j. w. nadwyżka w ratach mies. po 1.500 zł.



nia nieruchomości zamienną, położoną o ile możliwości w tej samej miejscowości i o tym samym lub zbliżonym charakterze. Jeżeli wykonawca narodowych planów gospodarczych nie posiada nieruchomości, nadających się do zamiany, obowiązek ten przechodzi na Państwo. W tym celu prezydya powiatowych rad narodowych prowadzą wykazy nieruchomości zamiennych, a prócz tego prowadzony jest wykaz centralny<sup>37)</sup>.

Instytucja nieruchomości zamiennych, a więc przekazywania mienia państwowego na własność prywatną właścicielom, może budzić zastrzeżenia z punktu widzenia wewnętrznej polityki gospodarczej. Bowiem „demokracja ludowa jest formą wypierania i stopniowej likwidacji elementów kapitalistycznych, a zarazem formą rozwijania i umacniania gospodarki socjalistycznej”<sup>38)</sup>.

Czy wychodząc z tych założeń zbywanie przez państwo nieruchomości w ręce prywatnych właścicieli nie jest cofaniem się na wytkniętej drodze? Myślę, że instytucja zamiennych nieruchomości nie tylko nie stanowi przeszkody, ale nawet poważniejszego hamulca w procesie przekształcania gospodarki drobnotowarowej w społeczną. Tak marginesowe momenty, jak zamiana nieruchomości nie mogą mieć tu poważniejszego znaczenia. Zresztą w braku instytucji nieruchomości zamiennych, wywłaszczeni chłopi traciliby ekonomiczne podstawy bytu w ramach swej klasy społecznej. Fakt, że nieruchomości zamienne nie są instytucją politycznie szkodliwą potwierdza także nowela z r. 1952, która, wprowadzając szereg ulepszeń nic nie zmieniła w tym przedmiocie.

Ostatecznym skutkiem wywłaszczenia jest przeniesienie prawa własności nieruchomości na rzecz wywłaszczającego<sup>39)</sup>. Zrozumiałe, że nie można tu stosować wykładni gramatycznej. Jednostki wywłaszczające nie otrzymują prawa własności — byłoby to sprzeczne z zasadą jednolitości państwowego funduszu ziemi.

---

<sup>37)</sup> Według rozp. R. M. z dn. 2.VIII.1949 r. w sprawie dostarczania nieruchomości zamiennych wzamian za nieruchomości niezbędne dla realizacji narodowych planów gospodarczych (Dz. U. Nr. 47, poz. 355). W praktyce często żąda się, by wnioskodawca sam znalazł nieruchomości zamienną.

<sup>38)</sup> Bolesław Bierut, op. cit., s. 50.

<sup>39)</sup> Odwołania rozpatrują odwoławcze komisje wywłaszczeniowe powołane na podstawie rozp. Prez. R. M. z 23.V.1952 r. w sprawie składu, organizacji i trybu postępowania odwoławczych komisji wywłaszczeniowych (Dz. U. Nr. 23, poz. 151).

Praktyka w tym zakresie nie jest ujednolicona i najczęściej błędna<sup>40</sup>). Powinno bowiem być wprowadzone różnicowanie między własnością państwową i spółdzielczą, rozróżnienia teoretyczne winny znaleźć odbicie w praktyce. Nie są to zagadnienia nomenklatury, lecz problem merytoryczny.

Osobnej wzmianki wymaga specyfika prawa wywłaszczeniowego na terenie m. st. Warszawy. Dekretem z 26.X.1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na terenie m. st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279) i na mocy ustawy z 20.III.1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. Nr 14, poz. 130) wszelkie grunty na obszarze m. st. Warszawy w ówczesnych granicach przeszły na własność państwa. Właścicielowi gruntu pozostawiono możliwość uzyskania własności czasowej. Następną specyfiką na terenie m. st. Warszawy jest uznanie budynków za samoistne nieruchomości. Powstaje więc problem zastosowania wywłaszczenia w tym zakresie. Trzeba przyjąć, że w odniesieniu do zabudowanej nieruchomości nabycie w trybie dekretu z r. 1949 winno objąć własność czasową gruntu i własność budynków, a jeśli nikt nie ma przyznanej własności czasowej — winno nastąpić przekazanie nieruchomości.

## 5. Rola instytucji wywłaszczenia w gospodarce planowej.

1. W świetle poruszanych zagadnień widzimy wyraźnie rolę, jaką spełnia instytucja wywłaszczenia w realizowaniu wewnętrznych funkcji państwa. W Polsce przedwrześniowej instytucja ta była narzędziem umacniania własności prywatnej, zabezpieczenia i ochrony jej interesów — w Polsce Ludowej, w wyniku wprowadzenia gospodarki planowej, jest ona narzędziem realizacji planów. A ponieważ ta realizacja planów służy budowie socjalizmu, wywłaszczenie jest zatem instrumentem budownictwa socjalistycznego. Doniosłość tej instytucji zależy od układu stosunków własnościowych. Wywłaszczenia wyrosły na gruncie prywatnej własności środ-

---

<sup>40</sup>) Nieprawidłowe bowiem jest takie formułowanie orzeczenia przez niektóre prezydya wojewódzkich rad narodowych; „wywłaszcza się na rzecz Skarbu Państwa reprezentowanego przez x“. Czy spółdzielnia może reprezentować Skarb Państwa? A już bardzo błędnie brzmi zwrot „wywłaszcza się na rzecz x“.



ków produkcji i wraz z zanikaniem tej własności ustępują miejsca innym formom nabywania nieruchomości, np. przekazywaniu<sup>41)</sup>.

Na obecnym etapie budownictwa gospodarki socjalistycznej instytucja wywłaszczeń nie traci racji bytu — znajduje swoje pełne uzasadnienie w postanowieniach Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z r. 1952. Art. 1 głosi: „Polska Rzeczypospolita Ludowa jest państwem demokracji ludowej”.

Struktura społeczno-gospodarcza demokracji ludowej jest jakościowo odmienna od kapitalistycznej, jest strukturą państwa budującego socjalizm i cechuje ją wieloukładowość. W konsekwencji tego stanu rzeczy Konstytucja Lipcowa, która wyraża rzeczywisty stosunek sił w walce klasowej, rzeczywiste stosunki ekonomiczne i polityczne, przewiduje różne typy i formy własności środków produkcji. Przede wszystkim uwzględniła dwa zasadnicze typy własności: własność społeczną, socjalistyczną i własność nieuspołecznioną, indywidualną. Własność społeczna (w obu formach: państwowej i spółdzielczej) jest podstawą socjalistycznego układu stosunków produkcji, jest czynnikiem rozstrzygającym o przebudowie ustroju społeczno-gospodarczego Polski. W odniesieniu do tej własności nabywanie nieruchomości w trybie wywłaszczenia nie ma zastosowania.

Drugim typem własności jest indywidualna własność środków produkcji, obejmująca — w zależności od tego, czy właściciel opiera produkcję na swojej pracy osobistej, czy też najemnej — własność drobnotowarową i kapitalistyczną. Jej istnienie usprawiedliwia instytucję wywłaszczenia w ustroju socjalistycznym. Odpada tu, w przeciwieństwie do ustroju kapitalistycznego, zadanie ochrony i umacniania zasady własności indywidualnej, ponieważ nie jest ona dominującym układem gospodarczym, kształtującym ustrój polityczny.

Ochrona własności indywidualnej w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej ma inny sens, jej celem nie jest utrzymanie tej własności — byłby to nawrót do równowagi trójsektorowej gospodarki. Ochronę tę trzeba tłumaczyć inaczej dla własności kapitalistycznej, a inaczej dla drobnotowarowej.

---

<sup>41)</sup> Pozostaje jeszcze własność osobista, w odniesieniu do której wywłaszczenia odgrywają obecnie mniejszą rolę.

W odniesieniu do własności kapitalistycznej ochrona ta istnieje w interesie praworządności i równowagi gospodarczej, ale nie dla zachowania tej własności. Wynika to z art. 3 Konstytucji: „Polska Rzeczpospolita Ludowa .... ogranicza, wypiera i likwiduje klasy społeczne żyjące z wyzysku robotników i chłopów”. Własność drobnotowarowa w myśl art. 12 doznaje ochrony, a art. 10 idzie dalej, bo zapewnia jej opiekę. Świadczy to, że własności tej nie tylko nie ogranicza się, ale jeszcze udziela się jej pomocy. Zgodnie z zasadą sojuszu robotniczo-chłopskiego nie należy naruszać podstaw ekonomicznych pracującego chłopstwa. Rozwój budownictwa socjalistycznego wymaga ochrony tej własności, która w wyniku uprzemysłowienia kraju i pomocy ze strony państwa będzie się przekształcać we własność społeczną. Takim założeniom polityki klasowej w wywłaszczeniach odpowiada m. in. instytucja nieruchomości zamiennych, sposób obliczania odszkodowania i tryb wypłaty odszkodowania.

Wywłaszczenie nie chroni zatem bytu własności indywidualnej, ani samo w sobie nie jest pomyślane jako środek ograniczania tej własności, lecz jest jednym z czynników budownictwa gospodarki uspołecznionej. Stosunki własnościowe zarejestrowane w Konstytucji stwarzają rację bytu dla wywłaszczeń, są ich bazą, ale nie określają jasno ich roli, czyli inaczej mówiąc, własność indywidualna tworzy warunki dla istnienia instytucji wywłaszczenia, ale nie tworzy warunków do należytego działania tej instytucji.

Warunki takie tworzy druga przesłanka wywłaszczenia zawarta w Konstytucji — gospodarka planowa.

2. Głównymi motywami wydania dekretu z 26.IV.1949 r. były zmiany stosunków własności i rozwój gospodarki planowej. Pierwszy moment znalazł swoje rozwiązanie w ustaleniu pojęcia przekazywania, a drugi w ukształtowaniu instytucji wywłaszczenia. Jest to nowe ukształtowanie, odpowiadające układowi społeczno-gospodarczemu na obecnym etapie — ukształtowanie służące rozwojowi gospodarki planowej.

Administracja gospodarki planowej w warunkach demokracji ludowej jest jedną z funkcji państwa, jest narzędziem, bez którego niemożliwe byłoby zbudowanie ekonomiki socjalistycznej<sup>42)</sup>. Prawo

<sup>42)</sup> Art. 7 ust. 1 Konstytucji Lipcowej stanowi: „Polska Rzeczpospolita Ludowa opierając się na uspołecznionych środkach produkcji, wymiany, komunikacji i kredytu, rozwija życie gospodarcze i kulturalne kraju na pod-



planowania gospodarczego wynika z kierowniczej roli państwa w gospodarce i z uspołecznienia podstawowych środków produkcji. W takiej sytuacji planowanie staje się jedyną możliwą formą kierowania gospodarką uspołeczną. Jak przedsiębiorstwa kapitalistyczne muszą mieć indywidualne kierownictwa, tak przedsiębiorstwa uspołecznione stanowiące całość gospodarczą, nie mogą sprawnie funkcjonować bez ogólnego planowego kierownictwa, tj. bez planu centralnego.

Planowanie obejmuje:

- 1) uspołeczną gospodarkę — bezpośrednio,
- 2) nieuspołeczną gospodarkę — przez pośrednie oddziaływanie.

Pośrednie oddziaływanie państwa na gospodarkę nieuspołeczną przejawia się w stosowaniu pewnych środków, np. skupu, kontraktacji, klasowej polityki podatkowej, polityki cen, rozdziału nawozów sztucznych itd. Środki te zmierzają do ochrony gospodarki drobnotowarowej przed wyzyskiem kapitalistycznym i do zapewnienia rozwoju w kierunku jej uspołecznienia.

Wywłaszczenie jest instytucją działającą w sferze własności nieuspołecznionej i niewątpliwie swoją rolą pozycję tej własności osłabia. Nie znaczy to jednak, że wywłaszczenie jest jednym ze środków oddziaływania na własność indywidualną w kierunku jej uspołecznienia, tak jak polityka podatkowa, skup itd. Wywłaszczenia bowiem w gospodarce planowej należą do bezpośrednich środków realizacji planów, służą urzeczywistnianiu zadań wynikających z planowania bezpośredniego — rozbudowie gospodarki uspołecznionej. Tu leży ich ciężar działania, a na gospodarkę nieuspołeczną wpływają wtórnie jako jeden z czynników planu, który w perspektywie ma przekształcić tę gospodarkę w duchu socjalizmu.

Art. 7 Konstytucji wyraża m. in. myśl, że w ramach planów gospodarczych szczególny nacisk kładzie się na rozwój przemysłu socjalistycznego. Rozwój ten pociąga za sobą konieczność przeznaczania pewnych terenów na lokalizowanie inwestycji. Przy dzisiejszym wielkim tempie uprzemysłowienia kraju znaczne obszary służą tym celom. W wielkim stopniu wykorzystywane są obszary należące do państwa, które w wyniku reform społeczno-gospodar-

---

stawie narodowego planu gospodarczego w szczególności przez rozbudowę państwowego przemysłu socjalistycznego, rozstrzygającego czynnika w przekształcaniu stosunków społeczno-gospodarczych“.

czych uzyskało znaczny zapas ziemi, ale mimo to posługiwanie się instytucją wywłaszczenia jest nieodzowne. Na przykład do fabryki położonej na nieruchomości państwowej doprowadzić trzeba tor kolejowy, szosę, kanał, czy rurociąg, wybudować w pobliżu osiedle mieszkaniowe itp.

Nie do pomyślenia jest w systemie gospodarki planowej zaniechanie inwestycji jedynie ze względu na brak własnych terenów budowlanych. Bo jedną z właściwości naszej gospodarki planowej jest proporcjonalne, planowe rozmieszczenie przemysłu w kraju. Wynika z tego, że nie można rozbudowy przemysłu uzależniać od posiadania uspołecznionych nieruchomości i tylko na nich lokalizować inwestycje. Szereg ogólnych przesłanek gospodarczych, politycznych i społecznych decyduje o lokalizacji obiektów przemysłowych, sprawa własności nieruchomości nie może wchodzić w rachubę. W braku więc własności uspołecznionej, nieruchomości niezbędne do realizacji planów nabywa się w drodze wywłaszczenia i to jest podstawowa, twórcza rola tej instytucji.

Normy wywłaszczenia w obecnym systemie prawnym są całkowicie podporządkowane celom narodowych planów gospodarczych. Dowodem tego jest fakt, że jedynym uzasadnieniem wywłaszczenia może być narodowy plan gospodarczy. W realizacji narodowych planów gospodarczych muszą tkwić momenty polityczne. Plany na naszym etapie umacniają i rozwijają socjalistyczne elementy gospodarki, ograniczają elementy kapitalistyczne, tworzą warunki do przekształcenia gospodarki drobnotowarowej w socjalistyczną — czyli budują fundamenty socjalizmu.

Wywłaszczenie jako element planów spełnia zatem również zadania polityczne.

Reasumując trzeba stwierdzić, że instytucja ta ma doniosłe znaczenie wskutek istnienia własności nieuspołecznionej. W ramach gospodarki planowej instytucja ta zmieniła gruntownie swe funkcje i niekiedy jest koniecznym instrumentem realizacji planu.

3. Przedstawiona rola wywłaszczeń w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, jako w państwie budującym socjalizm, nasuwa wnioski co do funkcji tej instytucji w przyszłości. Rozróżnić tu trzeba dwa okresy: okres budowania socjalizmu i okres urzeczywistnionego socjalizmu.

Uzasadnione jest twierdzenie, że w okresie budowania socjalizmu wywłaszczenie przez długi czas będzie spełniało dotychczasowo-



we funkcje. Istnienie bowiem własności indywidualnej nie wyklucza stopniowego przestawiania rolnictwa na tory produkcji socjalistycznej. Klasycy marksizmu przewidywali możliwość a nawet konieczność różnych form dyktatury proletariatu. „Wszystkie narody — pisał Lenin — dojdą do socjalizmu. To jest nieuchronne, ale wszystkie narody dojdą niezupełnie jednakowo, każdy wniesie swoistość w tę lub inną odmianę dyktatury proletariatu”<sup>43</sup>).

Nacjonalizacja ziemi nie stanowi zatem wstępnego warunku budownictwa socjalistycznego, ale jest bezwzględna koniecznością przy realizowaniu całkowicie socjalistycznej ekonomiki.

Przy nacjonalizacji ziemi nabywanie nieruchomości przestanie być problemem — niewątpliwie wywłaszczenia w dzisiejszej formie nie będą miały racji bytu.

Ale pod uwagę trzeba wziąć ograniczone prawa rzeczowe i przede wszystkim własność osobistą. Własność ta pozostanie i będzie uzasadniała istnienie i działanie instytucji spełniającej rolę dzisiejszych wywłaszczeń (np. pozbawianie własności domów mieszkalnych dla przeprowadzenia wielkich budowli socjalizmu).

Takie wnioski nasuwają się z analizy rozwoju stosunków własnościowych, dotychczasowej ewolucji wywłaszczeń i ustawodawstwa radzieckiego. Trudno jednak w sposób zdecydowany określić rolę wywłaszczeń w przyszłości naszego państwa, albowiem „nieodzwone jest postawienie zagadnienia w określonych ramach historycznych, a następnie, jeśli mowa jest o jednym kraju, uwzględnienie konkretnych właściwości, odróżniających ten kraj od innych, w granicach tego samego okresu historycznego” (Lenin)<sup>44</sup>).

---

<sup>43</sup>) Lenin, *Dzieła*, t. XXIII, 1951, s. 58.

<sup>44</sup>) *Dzieła*, t. I., 1949, s. 793.

## РЕЗЮМЕ

Во вступлении автор указывает на то, что правовой институт принудительного отчуждения мало изучался в польской повоенной юридической науке. Затем обращает внимание читателя на сложность и актуальность проблемы и подчеркивает, что работа посвящена только вопросам развития правового института принудительного отчуждения недвижимых имущества и его роли в реализации заданий планового хозяйства.

## 1. Вступительные замечания.

По конституции 1921 г. основой общественно-экономического строя была частная собственность. Конституция гарантировала ее неприкосновенность, но ст. 99 предусматривала возможность принудительного отчуждения по соображениям высшей полезности. На этом основывался правовой институт принудительного отчуждения. Такое исключение из основного правила слузило классовым интересам буржуазии.

Несколько десятков нормативных актов содержат постановления касающиеся принудительного отчуждения. Общая кодификация была невозможна в виду того, что по ст. 99 конституции 1921 г. принудительное отчуждение могло состояться только для целей ясно указанных законом.

Принудительное отчуждение в довоенной Польше не сыграло прогрессивной роли, так как было связано с целым экономическим и политическим строем.

## 2. Понятие принудительного отчуждения.

Исходным пунктом анализа являются экономические отношения. Для реализации народного хозяйственного плана часто необходимо приобрести недвижимость. Государственные недвижимости приобретаются путем так называемой передачи; недвижимости являющиеся частной собственностью — путем купли — продажи или в случае, если купля-продажа не состоится, — путем принудительного отчуждения. Под принудительным отчуждением следует понимать возмездное лишение или ограничение



права собственности на определенное имущество для реализации народных хозяйственных планов. Автор проводит различие между принудительным отчуждением и иными правовыми институтами, направленными против принципа неприкосновенности частной собственности (например национализация).

3. Развитие института принудительного отчуждения в условиях планового хозяйства.

Автор дает обзор хозяйственных реформ, которые изменили отношения собственности. В частности доказывает тождественность двух институтов — аграрной реформы и национализации. Затем дает обзор возникновения польского закона 1949 года в связи с развитием планирования. В работе упомянут характерный декрет 1948 г. о принудительном отчуждении недвижимостей, занятых во время оккупации.

4. Декрет 1949 г.

Автор излагает причины, которые привели к изданию декрета 1949 г. о приобретении и передаче недвижимостей необходимых для реализации народных хозяйственных планов: рост планирования народного хозяйства и преобразования отношений в области собственности. В дальнейшем находим анализ понятия народных хозяйственных планов, понятий объекта и субъекта принудительного отчуждения. Излагая основы процесса по делам принудительного отчуждения, автор рассматривает юридический характер разрешения на принудительное отчуждение выдаваемого председателем Государственной Комиссии Хозяйственного Планирования и вопросы возмещения вреда. Разрешение последнего вопроса строится по классовому принципу, так в отношении размера как и порядка уплаты. Декрет вводит институт „обменных недвижимостей“, т. е. недвижимостей, которые заинтересованное лицо получает взамен за отчуждаемую. В районе города Варшавы проблема принудительного отчуждения была разрешена по основе национализации всей площади района.

5. Роль института принудительного отчуждения в плановом хозяйстве.

Исходя из основ конституции 1952 г. относящихся к вопросу собственности, автор приходит к заключению, что они являются предпосылкой для института принудительного отчуждения. Плановое хозяйство, в частности один из его законов — закон планового и пропорционального размещения промышленности — соз-

дают условия, в которых может действовать институт принудительного отчуждения. Именно для реализации этого плана необходимо пользоваться этим правовым институтом. В этом заключается его основная творческая функция.

В заключительной части автор формулирует выводы о значении института принудительного отчуждения в будущем. В период строительства социализма будет существовать необходимость пользоваться институтом принудительного отчуждения. При социализме этот институт станет ненужным вследствие национализации земли. Но будет необходимость в аналогичном институте ввиду существования ограниченного вещного права и личной собственности.

## ZUSAMMENFASSUNG

Einleitend bemerkt der Autor, dass das Enteignungsrecht, kein beträchtlicheres Interesse in der polnischen Nachkriegswissenschaft erwäckt hat. Nachher, indem er die Kompliziertheit und die Aktualität der Enteignungsfrage feststellt, klärt er auf, dass seine Bearbeitung sich auf einen Umriss der Entwicklungstendenz des Instituts der Grundstücksenteignung und dessen Mitwirkung zur Realisierung von Planwirtschaftsaufgaben beschränkt.

### 1) Die Vorbemerkungen.

Der Autor bringt in Erinnerung, dass das Verfassungsgesetz von März 1921 das Privateigentum als Grundbegriff der gesellschaftswirtschaftlichen Ordnung betrachtet und dessen Unverletzlichkeit garantiert hat. Dennoch sah Art. 99 des Verfassungsgesetzes den Eigentumsverlust gegen Schadensersatz in Rücksicht auf die höhere Nützlichkeit vor und damit brachte Grundlagen zum Enteignungsinstitut bei. Eine solche Abweichung von einem Prinzip war zur Realisierung der Klasseninteressen eines bürgerlichen Staates notwendig.

Das materielle Enteignungsrecht war über einige zehn verschiedene Normativakte zerstreut. Dessen Kodifikation wurde durch den



Art. 99 des Verfassungsgesetzes erschwert, da er eine ausdrückliche gesetzliche Befugnis zur Enteignung zu bestimmten Zwecken, z. B. zu Kommunikationszwecken erheischte.

Zusammenfassend behauptet der Autor, dass die Enteignungen (selbst massenhafte Enteignungen zum Zwecke einer Agrarreform) keine fortschrittliche Rolle gespielt hatten, weil sie mit dem gesamten wirtschaftlichen System gebunden waren.

## 2) Der Enteignungsbegriff.

Ausgangspunkt zu den Überlegungen des Verfassers sind Wirtschaftsverhältnisse. Um die nationalen Wirtschaftspläne zu realisieren, ergibt sich mehrmals die Notwendigkeit Grundstücke zu erwerben. Die Staatsgrundstücke werden im Wege einer sogenannten Überweisung, die Privatgrundstücke aber auf Grund eines Kaufvertrages erworben, und falls ein solcher Vertrag nicht zustande gekommen ist, erfolgt die Enteignung. Als die wird also die Entziehung oder die Einschränkung des Eigentums an einem bestimmten Grundstücke zwecks Realisierung nationaler Wirtschaftspläne begriffen. Der Autor macht weiter eine Unterscheidung zwischen dem Enteignungsinstitut und den anderen Instituten (z. B. einer Nationalisierung), die das Prinzip einer Unverletzlichkeit des Privateigentums beeinträchtigen.

## 3. Die Entwicklung des Enteignungsinstituts in einer Planwirtschaft.

Der Autor macht die Übersicht der Wirtschaftsreformen, die Eigentumsverhältnisse geändert haben. Er geht auf die nähere Begründung der Identität der allgemein verschiedentlich behandelten Instituten ein, und zwar auf die einer Agrarreform und einer Nationalisierung. Hinterdrein weist der Autor auf die fortdauernde Steigerung der Planwirtschaftselemente hin. Auf diesem Grund legt er in einem Umriss die Entwicklung des Enteignungsrechts nach dem Kriege bis zum Jahr 1949 dar.

Längeren Raum widmet er der Vorschrift des Dekrets vom Jahre 1949 über die räumliche Planung. Zum Schluss erwähnt er den spezifischen Erlass vom Jahre 1948, der die Enteignung der zum Zwecke öffentlicher Nützlichkeit in der Kriegszeit 1939 — 1945 beschlagnamten Vermögen regelt.

## 4) Das Grundstückserwerbsrecht vom Jahre 1949.

Zu Anfang werden die Gründe angeführt, die zur Erlassung des Dekrets vom Jahre 1949 über Erwerb und Überweisung der

zur Realisierung nationaler Wirtschaftspläne unentbehrlichen Grundstücke beigetragen haben (Hebung der Planwirtschaft, Änderungen der Eigentumsverhältnisse). Ferner analysiert der Autor den Begriff der nationalen Wirtschaftspläne, des Enteignungsobjekts- und Subjekts und wirft einige praktische Momente de lege ferenda auf. Im Zusammenhang mit dem Enteignungsverfahren bespricht er näher den Rechtscharakter einer Enteignungsge-  
nehmigung, die vom Vorsitzenden der Wirtschaftsplanungskommission erteilt wurde, und die Fragen des Schadensersatzes. Der Schadensersatz wird im polnischen Enteignungsrecht speziell geregelt, zumal er mit dem Klassencharakter so hinsichtlich der Höhe wie auch der Weise der Zahlung gekennzeichnet ist und einen Begriff der sog. Tauschgrundstücke einführt. Spezifisch ist das Enteignungsproblem in der Hauptstadt Warszawa, und zwar in Betracht auf die da realisierte Bodensnationalisierung, geregelt worden.

#### 5) Die Rolle des Enteignungsinstituts in der Planwirtschaft.

Ausgangspunkt der Überlegungen des Autors sind die Eigentumsverhältnisse statuiert durch das Verfassungsgesetz vom Jahre 1952. Der Autor kommt zum Schluss, dass sie den Bestehensgrund des Enteignungsinstituts schaffen. Die Planwirtschaft schafft Tätigkeitsbedingungen, insbesondere tut dies eines ihrer Rechte, und zwar das Recht einer verhältnismässigen Industrieverlegung. Zur Verwirklichung dieses Rechts ist das Enteignungsinstitut unentbehrlich und das ist seine grundlegende schöpferische Funktion.

Abschliessend formuliert der Autor die Schlussfolgerungen betreffend das Funktionieren des Enteignungsinstituts in Zukunft. Er unterscheidet zwei Zeitabschnitte: 1) der des sozialistischen Aufbaus, und 2) der des verwirklichten Sozialismus und stellt fest, dass das Funktionieren des Enteignungsinstituts in dem ersten Zeitabschnitt unbedingt sein wird, in dem zweiten aber seinen Bestehensgrund in bisheriger Form infolge der Bodensnationalisierung verliert. Es wird jedoch als ein Institut erhalten, das in Rücksicht auf die beschränkten Sachenrechte und persönliches Eigentum dieselben Funktionen erfüllen wird.