

Przemysław Czernicki

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach, Polska

e-mail: przemcz5@wp.pl

ORCID: 0000-0002-1184-1556

**PAŃSTWOWY FUNDUSZ ZIEMI JAKO PRAWNY
INSTRUMENT POLITYKI AGRARNEJ
STALINOWSKIEGO PAŃSTWA W POLSCE
W LATACH 1944–1956**

**THE STATE LAND FUND AS A LEGAL INSTRUMENT
OF THE AGRARIAN POLICY OF THE STALINIST STATE
IN POLAND IN THE YEARS 1944–1956**

Abstract

The article attempts to discuss the legal and institutional issues related to the use of the State Land Fund (SLF) as a fundamental instrument of the postwar agrarian and land policy in Poland. First of all, an attempt was made to indicate the normative basis for its implementation and to reconstruct the legal character of the institution in question. Reconstruction of the legal essence of the State Land Fund shows the divergences formulated in this regard by the proponents of the doctrine of agricultural and financial law. The evolution of functions performed by the fund in the framework of the agrarian policy of the socialist state, and changes made in the model of administration of this institution, have contributed to the emergence of different evaluations. It seems that the institutional specificity of the SLF was determined primarily by the doctrinal or systemic basis of the Stalinist agricultural policy.

KEYWORDS

agricultural policy, decree, ownership, legal institution

SŁOWA KLUCZOWE

polityka rolna, dekret, własność, instytucja prawna

**1. DOKTRYNALNE I USTROJOWE PODSTAWY STALINOWSKIEJ
POLITYKI AGRARNEJ**

Jak się wydaje, sformułowanie hipotezy dotyczącej wykorzystania instytucji Państwowego Funduszu Ziemi (PFZ) jako prawno-organizacyjnego instrumentu wdrażanej w okresie dyktatorskich rządów Józefa Stalina polityki rolnej wymaga przybliżenia jej zasadniczych założeń ideologicznych oraz własnościowych.

Zagadnienie stworzenia optymalnego ustroju rolnego odgrywało istotną rolę w ideologii komunistycznej. Karol Marks i jego uczniowie uznali bowiem, że w warunkach kształtowania się systemu kapitalistycznego w dłuższej perspektywie czasowej nie jest możliwe prowadzenie racjonalnej produkcji rolnej w ramach utrzymywania dużego znaczenia drobnotowarowej gospodarki chłopskiej. Powodem zajęcia tego stanowiska przez teoretyków socjalizmu było przyjęcie założenia o niemożności korzystania przez tego typu gospodarstwa z efektów postępu technicznego, którego dokonywanie się stanowi przecież podstawę rozwoju kapitalistycznej ekonomiki. Co więcej, myśliciele marksistowscy prognozowali, że wspomniane problemy nasilą się w przyszłości po zwycięstwie socjalistycznej rewolucji, przede wszystkim z uwagi na jej zorientowanie na krzewienie postępu ekonomicznego i społecznego. W rezultacie miało to doprowadzić do wyłonienia się potrzeby zorganizowania indywidualnych rolników w zespołowe i bardziej nowoczesne formy prowadzenia gospodarki agrarnej. Uspołecznienie indywidualnego rolnictwa miało w efekcie prowadzić do odpowiedniej koncentracji zasobów agrarnych, co z kolei miało w praktyce umożliwiać intensyfikację wytwórczości rolnej oraz wdrożenie procesu jej mechanizacji w ramach nowego, socjalistycznego i postępowego ustroju¹.

¹ Przegląd wspomnianych poglądów myślicieli marksistowskich w omawianych kwestiach przedstawiają m.in.: A. Dobieszewski, *Kolektywizacja wsi polskiej 1948–1956*, Warszawa 1993, s. 9–19, oraz P. Tkaczyk, *Państwowy fundusz ziemi. Rola i funkcje*, Warszawa 1979, s. 300–305. Na temat marksistowskiego rozumienia własności oraz aspektów uspołecznienia własności prywatnej zob. w szczególności W. Pańko, *O prawie własności i jego funkcjach*, Katowice 1968, s. 177–197.

Kierujący się marksistowskimi wskazaniem ideologicznymi przywódca partii komunistycznej Włodzimierz Lenin po zwycięstwie upadłym carskim imperium rewolucji październikowej i objęciu władzy przez bolszewików zamierzał znacjonalizować przez państwo całą ziemię rolną i jej plody. Zaplanowana przez niego kolektywizacja („uspołecznienie”) sektora rolnictwa indywidualnego miała rozwiązać sprzeczność pomiędzy deklarowanymi celami komunizmu a panującymi w ówczesnej Rosji realiami społecznymi i własnościowymi².

Doktrynalne i ideologiczne założenia tworzonego przez bolszewików systemu władzy zakładały wyższość i efektywność sektora uspołecznionego wobec prywatnego (w tym także w sferze agrarnej). Dlatego też w wydanym przez siebie „Dekrecie o Ziemi”³ Lenin usankcjonował „uspołecznienie” własności państwowej i obszarnej jako instrumentu służącego eliminacji ukształtowanej przez stulecia na wsi pańsko-chłopskiej struktury społecznej. Ponadto przywódca rewolucji październikowej zapowiedział, że skonfiskowane dotychczasowym właścicielom grunty miały przejść we władanie specjalnego, ogólnonarodowego funduszu rolnego⁴. Jednocześnie bolszewicy agitatorzy nakłaniali chłopów do przejścia gruntów rolnych należących do prywatnych właścicieli ziemskich (rekrutujących się przede wszystkim z kręgów rosyjskiej arystokracji i ziemianstwa)⁵.

W obliczu oporu przejawianego ze strony rosyjskiej wsi wobec prób kolektywizacji po zwycięstwie bolszewików w Rosji lider partii bolszewickiej zrewidował swoje pierwotne poglądy, przyjmując w rezultacie założenie o konieczności wyboru długotrwałej i podzielonej na wiele pośrednich etapów koncepcji uspołeczniania sektora agrarnego⁶.

Zalecane przez Lenina ostrożne podejście we wprowadzaniu spółdzielczości produkcyjnej czy też stopniowe odchodzenie od dominacji drobnych gospodarstw chłopskich zakwestionował jednak kolejny przywódca sowiecki. Józef Stalin zdecydował bowiem o rozpoczęciu w 1929 r. przymusowego przejścia do kolektywnych form gospodarowania na rosyjskiej wsi poprzez łączenie gruntów chłopskich w gospodarstwa będące własnością grupową (spółdzielczą). Idea socjalizacji rolnictwa miała być wdrażana dzięki przyciągnięciu do sektora uspołecznionego rolnictwa nie tylko bezrolnych rzesz biedoty wiejskiej, ale również małorolnych i średniorolnych chłopów. Najważniejszym celem stalinowskiej

² Zob. również w szczególności R. Pipes, *Rewolucja rosyjska*, Warszawa 1994, s. 564–565.

³ Formalnie dekret o ziemi (którego ideę „zapożyczono” z programu socjalistów-rewolucjonistów) został uchwalony w dniu 8 listopada 1917 r. przez II Ogólnorosyjski Zjazd Rad.

⁴ E. W. Pisarek, *Od obszczyzny do kolchozu: z form pospólnego użytkowania ziemi na wschodzie Europy*, Kraków 1934, s. 30–32.

⁵ M. Malia, *Sowiecka tragedia. Historia komunistycznego imperium rosyjskiego 1917–1991*, Warszawa 1998, s. 135–138.

⁶ Ze względu na swoją chorobę i śmierć niedługo po zakończeniu wojny domowej w Rosji twórca i główny ideolog nowo powstałego państwa nie miał możliwości wprowadzenia w życie sporej części głoszonych przez siebie postulatów.

kolektywizacji miało być jednak zniszczenie warstwy najbogatszych rolników (tzw. kułaków) jako wrogiej państwu radzieckiemu klasy wiejskich kapitalistów⁷.

Rozważana w niniejszym artykule stalinowska teoria agrarna stanowiła w istocie rzeczy przykład wulgarnego doktrynerstwa, które (posiłkując się kosztującą marksizmem) świadomie zakładało obiektywną konieczność dokonania nacjonalizacji (kolektywizacji) przez państwo wszystkich gruntów ornych. Ponieważ Stalin w nacjonalizacji ziemi widział czynnik ułatwiający przejście indywidualnego chłopa w stadium gospodarki kolektywnej⁸, stąd też sowiecki przywódca dążył do przekształcenia tradycyjnych gospodarstw chłopskich w fabryki rolne przy użyciu niezwykle bezwzględного terroru, który doprowadził do śmierci (także głodowej) wiele milionów chłopów oraz członków ich rodzin.

W praktyce omawiana rewolucja agrarna oznaczała skoncentrowanie ośrodków inicjatywy oraz dyspozycji gospodarczej w rękach rządzących przy użyciu typowo biurokratycznych metod oligarchii komunistycznej. Pozbawienie chłopów wszelkich zasobów ekonomicznych miało dostarczyć kapitału niezbędnego do sfinansowania projektowanego przez bolszewików programu forsownej industrializacji. Funkcjonowanie całkowicie podporządkowanych dyrektywom partii komunistycznej wiejskich spółdzielni produkcyjnych miało w zamyśle Stalina stanowić sposób na rozwiązanie problemów żywnościowych radzieckiego państwa⁹.

Konsekwencją wprowadzenia kolektywizacji było zlikwidowanie prawnie zagwarantowanych udziałów we własności jako instytucjonalnej strukturze prawa dysponowania czynnikami produkcji¹⁰. Państwo socjalistyczne jako całość miało być bowiem zbudowane na zasadzie ograniczenia, a nawet zlikwidowania prywatnej własności oraz na zniesieniu zasady jej nienaruszalności¹¹.

Dotyczyło to w szczególności także sposobu zorganizowania produkcji rolnej, co z kolei było efektem gwałtownego przyspieszenia (począwszy od 1948 r.) w Europie Środkowo-Wschodniej presji na dokonywanie kolektywizacji (którą uprzednio ze względów politycznych przeprowadzono bardzo powoli, aby nie wywoływać oporu miejscowych włościan)¹². Jak bowiem stwierdzano, nie ma innej drogi do socjalizmu dla państw demokracji ludowej jak uspołecznienie rolnictwa poprzez masowe tworzenie spółdzielni produkcyjnych na wsi¹³.

⁷ S. Ehrlich, *Teoria kolektywizacji Józefa Stalina*, „Państwo i Prawo” 1950, z. 1, s. 15–20.

⁸ P. Tkaczyk, *Państwowy fundusz ziemi...*, s. 306.

⁹ M. Smoleń, *Stracone dekady: historia ZSRR 1917–1991*, Warszawa–Kraków 1994, s. 85–90; S. Swianiewicz, *Rzut oka na zasadnicze problemy sowieckiej polityki gospodarczej*, (w:) M. Kornat (red.), *Polska szkoła sowietologiczna. 1930–1939*, Kraków 2003, s. 309–350.

¹⁰ J. Staniszkis, *Ontologia socjalizmu*, Kraków–Nowy Sącz 2006, s. 18.

¹¹ M. Bałtowski, *Gospodarka socjalistyczna w Polsce: geneza, rozwój, upadek*, Warszawa 2009, s. 118.

¹² M. Malia, *Sowiecka tragedia...*, s. 342–343.

¹³ S. Ehrlich, *Teoria kolektywizacji...*, s. 20.

Jak wskazywano w ówczesnej literaturze prawniczej: „pracujące chłopstwo krajów demokracji ludowej śmiało wstępuje na drogę socjalizmu, na drogę przejścia od indywidualnych gospodarstw do kolektywnych gospodarstw socjalistycznych, bowiem kołchozowa droga, droga socjalizmu to jedyna słuszna droga dla pracującego chłopstwa”¹⁴.

2. SPECYFIKA INSTYTUCJONALNA PAŃSTWOWEGO FUNDUSZU ZIEMI A POLITYKA AGRARNA PAŃSTWA W LATACH 1944–1956

Stanowiący pierwszą oraz najważniejszą decyzję nowych władz w sferze gospodarczej dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (PKWN) o przeprowadzeniu reformy rolnej z dnia 6 września 1944 r.¹⁵ był aktem prawnym określającym główne kierunki i zasady przejmowania oraz rozdysponowania przez państwo nieruchomości rolnych (ziemskich).

Współcześnie krytykuje się pośpieszny i podyktowany względami *stricte* politycznymi charakter opisywanych przemian agrarnych. Kontrowersje wzbudza bowiem podjęcie decyzji o tak doniosłych dla całego narodu polskiego konsekwencjach społecznych i własnościowych w oparciu o podstawę prawną nie rangi ustawowej, lecz zastosowanie w tej mierze dekretów wydawanych przez organy należące do władzy wykonawczej¹⁶.

Jednakże w socjalistycznej doktrynie prawnej stwierdzano, że realizacja programu radykalnej przebudowy społecznej odbywała się w warunkach rewolucyjnych przemian ustrojowo-politycznych¹⁷.

Oficjalnym celem utworzenia Państwowego Funduszu Ziemi była realizacja zapowiedzianej w ramach manifestu PKWN konieczności przyspieszenia odbudowy kraju oraz zaspokojenia odwiecznego pędu polskiego chłopstwa do posiadania ziemi¹⁸.

Obowiązujące do chwili obecnej przepisy dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej oraz późniejsze akty prawne nie określają jednak pojęcia przebudowy ustroju agrarnego (choć starały się nadać mu określoną treść za pomocą

¹⁴ N. D. Kazancew, *Przebudowa rolnictwa w krajach demokracji ludowej*, „Państwo i Prawo” 1950, z. 11, s. 79.

¹⁵ Wraz z przepisami wykonawczymi, takimi jak rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. nr 10, poz. 51); dalej: dekret o przeprowadzeniu reformy rolnej.

¹⁶ M. Bałtowski, *Gospodarka socjalistyczna...*, s. 147–148.

¹⁷ A. Burda, R. Klimowiecki, *Prawo państwowe*, Warszawa 1958, s. 94.

¹⁸ Art. 3 ust. 1 dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej.

konkretnych postanowień). Oprócz kreującego fundusz oraz elementarne zasady jego funkcjonowania art. 3–5 dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej w okresie późniejszym nie ukazał się żaden przepis (nie licząc aktów regulujących kwestie akcydentalne), który stanowiłby podstawę jednoznacznego określenia charakteru prawnego omawianej instytucji¹⁹.

Z prawnofinansowego punktu widzenia PFZ (przynajmniej w pierwszych latach jego istnienia) stanowił celowy fundusz budżetowy o zasięgu centralnym²⁰. Natomiast w późniejszym okresie w ramach doktryny agrarnej wyróżniano istnienie „ściśle swoistej prawnorolnej instytucji”²¹, czy też specjalnej jednostki prawnej (powstałej dzięki wydzieleniu określonego zapasu ziemi)²² w celu przebudowy ustroju rolnego²³. Ponadto agraryści ujmowali istotę prawną Państwowego Funduszu Ziemi jako wyodrębnioną administracyjnie w ramach Skarbu Państwa masę majątkową ze swoistymi zasadami dysponowania²⁴. W jej skład wchodziły grunty oraz inny majątek nieruchomy²⁵, które stanowiły instytucjonalnie wyodrębniony zasób (zapas, rezerwa) nieruchomości (przede wszystkim rolnych) o określonej wielkości, strukturze użytkowej i pewnym profilu zagospodarowania²⁶. Pozostawały one w dyspozycji Skarbu Państwa jako własność publiczna (przy czym nie władaly nimi żadne inne państwowe osoby prawne)²⁷.

Bazując na celowościowym charakterze utworzenia omawianej instytucji (tj. przebudowie ustroju rolnego), w ujęciach prawnych formułowanych w okresie Polski Ludowej podkreślano zasadę włączania do PFZ wszelkich nieruchomości rolnych, które stanowiły własność państwa. Zwracano w tej mierze uwagę na art. 2 ust. 1 lit. a dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej („z jakiegokolwiek tytułu”) oraz brak powołania przez państwo jakiegokolwiek innej instytucji grupującej posiadane przez niego grunty²⁸. Fundusz miał bowiem służyć

¹⁹ Zwraca na te kwestie uwagę uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 września 1995 r., VI SA 5/95, <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/orzeczenia-sadow/vi-sa-5-95-uchwala-naczelnego-sadu-administracyjnego-do-520104343>.

²⁰ J. Harasimowicz, *System funduszy w Polsce*, Toruń 1949, s. 181.

²¹ J. Paliwoda, *Przebudowa ustroju rolnego: zakres działania administracji rolnej*, Warszawa 1964, s. 21.

²² J. Selwa, A. Stelmachowski, *Prawo rolne*, Warszawa 1970, s. 63.

²³ H. Świątkowski, *Prawo rolne*, Warszawa 1966, s. 47.

²⁴ F. Longchamps, *Prawo agrarne*, Warszawa 1949, s. 57.

²⁵ M. Błażejczyk, *Prawne aspekty racjonalnego wykorzystania gruntów PFZ*, „Studia Prawnicze” 1968, nr 18, s. 151.

²⁶ W. Pańko, *PFZ jako instrument przepływów międzysektorowych w rejonie uprzemysłowionym*, (w:) K. Trawińska (red.), *Wpływ uprzemysłowienia na stosunki własnościowe w rolnictwie w Legnicko-Głogowskim Okręgu Miedziowym*, Warszawa 1972, s. 125.

²⁷ P. Czechowski, S. Prutis, *Grunty rolne: problemy prawno-organizacyjne*, Warszawa 1985, s. 62–81; A. Zieliński, *Formy prawne gospodarowania nieruchomościami rolnymi Państwowego Funduszu Ziemi*, Poznań 1980, s. 40–42.

²⁸ J. Paliwoda, *Przebudowa ustroju rolnego...*, s. 21; A. Zieliński, *Formy prawne gospodarowania...*, s. 22–43.

przebudowie ustroju rolnego jako jeden z najważniejszych instrumentów polityki gruntowej socjalistycznego państwa²⁹.

Sprzyjało temu systematyczne zwiększanie zasobów majątkowych PFZ poprzez wydawanie na przestrzeni kolejnych dziesięcioleci wielu odpowiednich aktów prawnych (często zresztą zmienianych) wraz ze zmianami polityki agrarnej³⁰. Intensywność prowadzonej w tej mierze działalności legislacyjnej była nawet tak intensywna, że nader trudnym zadaniem okazało się enumeratywne wyliczenie wszystkich podstaw prawnych regulujących zwiększanie (czy też zmniejszanie) areалу gruntów znajdujących się w dyspozycji omawianej instytucji³¹.

Pierwotnie na podstawie przepisów zmierzających do likwidacji wielkiej własności ziemskiej oraz unormowania następstw II wojny światowej zaliczono do nich grunty Skarbu Państwa, skonfiskowane ziemie i majątki poniemieckie (wraz z inwentarzem żywym, maszynami i narzędziami) oraz zabytkowe nieruchomości. W skład tej instytucji weszły również zasoby przedwojennego Funduszu Obrotowego Reformy Rolnej, nieruchomości należące do Skarbu Państwa w dniu wejścia w życie dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej oraz należności i wpływy związane z przebudową ustroju rolnego³².

W dalszej kolejności na podstawie przepisów służących porządkowaniu stanu prawnego dotyczącego nieruchomości rolnych bądź ingerencji władz komunistycznych w układ agrarnych stosunków własnościowych powstała również wtórna grupa źródeł majątku PFZ³³.

Kreujący istnienie Państwowego Funduszu Ziemi dekret o reformie rolnej nie określił ostatecznie funkcji (form dysponowania aktywami) funduszu, czy też charakteru prawnego czy źródeł jego majątku, które podlegały ciągłym zmianom. W ten sposób ustawodawca świadomie zmierzał do elastycznego wykorzystywania PFZ w ramach prowadzonej przez siebie polityki agrarnej. Na pewnych jej etapach dominowały funkcje bądź to czysto produkcyjna, bądź też ustrojowa (zmierzająca do gruntownej przebudowy ustroju agrarnego poprzez socjalizację i uspołecznienie gospodarki rolnej). Pociągało to ewolucję

²⁹ A. Suchoń, *Ekonomiczne aspekty reformy rolnej i osadnictwa*, (w:) E. Borkowska-Bagieńska, W. Szafrński (red.), *Reformy rolne w Polsce międzywojennej i powojennej: prawo – realizacja – skutki – problemy reprivatyzacyjne*, Warszawa 2008, s. 146.

³⁰ M. Kowalczyk, A. Suchoń, *Analiza przepisów dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej*, (w:) E. Borkowska-Bagieńska, W. Szafrński (red.), *Reformy rolne w Polsce międzywojennej i powojennej: prawo – realizacja – skutki – problemy reprivatyzacyjne*, Warszawa 2008, s. 126.

³¹ M. Bodalski, *Państwowy Fundusz Ziemi i jego zagospodarowanie*, Warszawa 1966, s. 13.

³² Art. 3 ust. 2 dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej oraz art. 5 dekretu z dnia 28 listopada 1945 r. o przejęciu niektórych nieruchomości ziemskich na cele reformy rolnej i osadnictwa (Dz.U. nr 57, poz. 321), gdzie wprost postanowiono, że nieruchomości „przechodzą na własność Skarbu Państwa na rzecz Państwowego Funduszu Ziemi i będą przydzielone w trybie przewidzianym w dekreście o przeprowadzeniu reformy rolnej z dnia 6 września 1944 roku”.

³³ P. Tkaczyk, *Państwowy fundusz ziemi...*, s. 26–33.

prawno-instytucjonalnego statusu omawianej instytucji (pomimo formalnego zachowywania aż do końca istnienia Polski Ludowej nazwy Państwowego Funduszu Ziemi).

Ułatwiało to skupienie zarządzania funduszem w ramach administracji państwowej, przy czym mimo kilkakrotnych reorganizacji organizacyjnych kierowniczą rolę w dysponowaniu majątkiem PFZ odgrywał Minister Rolnictwa i Reform Rolnych. Podczas wykonywania funkcji administracyjnych organ ten korzystał nie tylko z resortowego wydziału Funduszu Ziemi, ale przede wszystkim z pomocy działających na szczeblu powiatowym i wojewódzkim organów terenowych³⁴.

3. PAŃSTWOWY FUNDUSZ ZIEMI JAKO INSTYTUCJA PAŃSTWOWA SŁUŻĄCA PRZYGOTOWANIU KOLEKTYWIZACJI POLSKIEGO ROLNICTWA

Kolejnym etapem rewolucyjnych przemian agrarno-własnościowych było rozdzielenie podstawowych zasobów Państwowego Funduszu Ziemi pomiędzy drobnych chłopów, dzierżawców i robotników rolnych w celu utworzenia nowych gospodarstw lub upelnorolnienia istniejących. Wydatki związane z przeprowadzeniem reformy rolnej (w tym udzielanie pożyczek na urządzenie gospodarstwa oraz dokonywanie inwestycji) były pokrywane właśnie dzięki istnieniu PFZ, którego kasową obsługę miał zapewnić Państwowy Bank Rolny.

Docelowe opieranie ustroju agrarnego na istnieniu silnych i wydajnych ekonomicznie indywidualnych gospodarstw nie było jednak zgodne ani z doktryną komunizmu, ani też z bolszewicką praktyką agrarną³⁵. Wskazuje na to w szczególności analiza zmieniających się funkcji Państwowego Funduszu Ziemi, które były kształtowane w ramach polityki gruntowej prowadzonej przez władze komunistyczne na poszczególnych etapach istnienia tej instytucji³⁶.

W konsekwencji zwiększenie przeciętnej wielkości gospodarstwa chłopskiego w powojennej Polsce po przydzieleniu ziemi z zasobów PFZ było nader nieznaczne: z przedwojennego poziomu 5 ha do zaledwie 5,2 ha³⁷. Sprzyjało temu niewątpliwie przydzielanie gruntów chłopom za stosunkowo niewielką

³⁴ M. Błażejczyk, *Prawne aspekty...*, s. 151; A. Zieliński, *Formy prawne gospodarowania...*, s. 28–39.

³⁵ T. Chciuk-Celt, *Produkcja rolna w Polsce (1944–63)*, (w:) W. Czerwiński (red.), *Dylematy gospodarki polskiej*, Londyn 1965, s. 43.

³⁶ A. Zieliński, *Formy prawne gospodarowania...*, s. 164–167.

³⁷ A. L. Sowa, *Wielka historia Polski. Tom 10. Od Drugiej do Trzeciej Rzeczypospolitej (1945–2001)*, Kraków–Warszawa 2001, s. 37; G. Tracz, *Sytuacja prawna byłych właścicieli nieruchomości ziemskich w III Rzeczypospolitej*, „Forum Prawnicze” 2016, nr 4, s. 11.

odpłatnością (wartość jednorocznych zbiorów prywatnych właścicieli), przy czym dodatkowo stosowna należność mogła być rozłożona na 10–20 rat rocznych³⁸.

W rezultacie w przyjętym przez komunistyczne władze sposobie parcelacji dopatrywano się podjęcia kroków przygotowawczych zmierzających w dłuższej perspektywie do socjalizacji rolnictwa (zgodnie ze stalinowskimi wzorcami). Uzasadnieniu przeprowadzenia kolektywizacji na polskiej wsi miało bowiem służyć pozostawienie w wyniku reformy rolnej w ramach struktury agrarnej przeszło 57% ogólnego udziału w ramach gospodarstw karłowatych i małorolnych, które użytkowały około 1/4 powierzchni gruntów³⁹.

Istotnym środkiem administracyjnego nacisku na chłopów, mającym skłonić ich do przystępowania do rozbudowywanych wówczas jednostek uspołecznionego rolnictwa, był finansowy drenaż wsi (skierowany także wobec beneficjentów reformy rolnej, którzy otrzymali ziemię z zasobów PFZ). Nacisk ten przejawiał się w ostrej progresji systemu świadczeń (zarówno podatku gruntowego, jak i dostaw obowiązkowych produktów rolnych po cenach niższych niż wynosiły oficjalne ceny skupu państwowego). W efekcie nasilania się presji finansowej oraz kampanii propagandowo-politycznej po 1950 r. zwiększało się zjawisko oddawania przez indywidualnych rolników gruntów do zasobów Państwowego Funduszu Ziemi (w tym także wykorzystywanych uprzednio przez nich w formie dzierżawy)⁴⁰.

Procesowi temu sprzyjało także porzucanie przez chłopów swoich gospodarstw, które przyspieszało wydanie w dniu 9 lutego 1953 r. dekretu o całkowitym zagospodarowaniu użytków rolnych⁴¹. W praktyce wspomniane przepisy (oficjalnie mające przeciwdziałać zjawisku zaniedbywania zagród rolnych) stworzyły bowiem formy prawne służące przekazywaniu prywatnych gospodarstw do zasobów sektora uspołecznionego lub do dyspozycji państwa. W rezultacie tylko w latach 1953–1956 areał włączonych do PFZ nieruchomości ziemskich wynosił około 350 tys. ha⁴². Ponieważ jednak w oficjalnych statystykach nie wykazywano całości pozyskanych w ten sposób gruntów, stąd współcześnie wskazuje się na pozyskanie przez fundusz znacznie większych zasobów ziemi⁴³. Jednocześnie ogólna powierzchnia gruntów znajdujących się w dyspozycji tej instytucji spadła z 700 tys. ha do 500 tys. ha w latach 1950–1954 dzięki ich przekazywaniu sektorowi uspołecznionemu. W ten sposób państwo wspierało proces kolektywizacji prywatnej gospodarki agrarnej poprzez wykorzystywanie nieruchomości grun-

³⁸ Art. 15 ust. 1–2 dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej.

³⁹ J. Kaliński, *Przemiany struktury obszarowej gospodarstw chłopskich w Polsce*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace” 2018, nr 3, s. 126–127.

⁴⁰ P. Tkaczyk, *Państwowy fundusz ziemi...*, s. 76–86.

⁴¹ Dz.U. nr 11, poz. 40.

⁴² T. Tokarzewski, *Spoleczne formy zagospodarowywania PFZ*, (w:) K. Barcikowski, H. Chołaj (red.), *O socjalistyczny rozwój wsi: dyskusji ciąg dalszy*, Warszawa 1966, s. 70.

⁴³ A. Suchoń, *Ekonomiczne aspekty reformy rolnej i osadnictwa*, (w:) E. Borkowska-Bagieńska, W. Szafranski (red.), *Reformy...*, s. 146.

towych znajdujących się w ramach PFZ. Jednym z paradoksów prowadzonej w dobie stalinizmu polityki rolnej było wykorzystywanie jako jej instrumentu ziemi pochodzącej głównie ze skutecznie „ograniczonych i wypartych” gospodarstw kułackich. Stanowiła ona bowiem w szczególności formę zachęcania bezrolnych do przystępowania do „uspołecznionych” spółdzielni produkcyjnych poprzez przydzielanie im działek przyzagrodowych. Równolegle majątek spółdzielni produkcyjnych był powiększany dzięki przydzielaniu tych gruntów jako wkład członkowski małorolnych kandydatów na członków. W rezultacie na początku lat 50. jedna czwarta ogólnej powierzchni tego typu jednostek pochodziła z zasobów PFZ. Godne podkreślenia jest, że tylko pomiędzy 1950 r. a połową 1954 r. sektor spółdzielni produkcyjnych przejął pochodzący z tego źródła areał gruntów rzędu 250 tys. ha⁴⁴. Warto przy tym odnotować, że o ile w 1949 r. 243 istniejące wówczas w Polsce spółdzielnie produkcyjne zajmowały zaledwie 42 tys. ha ziemi, o tyle cztery lata później liczba tego typu podmiotów wzrosła już do 7,7 tys. W tym czasie powierzchnia posiadanych przez te instytucje gruntów ornych wynosiła aż 1,2 mln ha ziemi⁴⁵.

Początkowo spółdzielnie produkcyjne nader chętnie przyjmowały pochodzące z Państwowego Funduszu Ziemi nieruchomości rolne. Jednakże wkrótce okazało się, że wskutek wielu lat odłogowania ich eksploatacja w praktyce przynosi im wymierne straty. Stąd też duża część tego typu jednostek organizacji produkcji agrarnej zaczęła odmawiać przyjmowania ziemi pochodzącej z zasobów PFZ. W rezultacie pomimo zwiększania się tego areału, stopniowo zaczęły rosnąć trudności w jego rozdysponowaniu. Zahamowaniu rozwoju prywatnych gospodarstw towarzyszył brak dostatecznych środków na efektywne zagospodarowanie rosnących rezerw Państwowego Funduszu Ziemi. W praktyce hamowało to realny udział tej instytucji we wspieraniu prowadzenia akcji „socjalizacji” polskiego rolnictwa⁴⁶.

Odwrot od prowadzonej uprzednio polityki agrarnej (polegającej na wykazywaniu wyższości upaństwowionej gospodarki agrarnej nad funkcjonowaniem prywatnych gospodarstw) paradoksalnie prowadził jednak do zwiększenia areału znajdujących się w dyspozycji PFZ zasobów gruntowych. Było to przede wszystkim wynikiem przekazywania po 1956 r. ziemi (na masową skalę) z rozwiązywanych wówczas rolniczych spółdzielni produkcyjnych oraz z likwidowanych, nierentownych Państwowych Gospodarstw Rolnych. Procesowi zwiększania zasobów Państwowego Funduszu Ziemi sprzyjało jednak także porzucanie zagród przez chłopów (jednak na mniejszą skalę niż miało to miejsce przed 1956 r.).

⁴⁴ P. Tkaczyk, *Państwowy fundusz ziemi...*, s. 80–95.

⁴⁵ A. Albert (W. Roszkowski), *Najnowsza historia Polski 1914–1993*, t. 2, Londyn 1994, s. 244.

⁴⁶ A. Dobieszewski, *Kolektywizacja wsi...*, s. 96; B. Strużek, *Rozwój socjalistycznych form gospodarki rolnej w Polsce*, Warszawa 1982, s. 152–153; A. Zieliński, *Formy prawne gospodarowania...*, s. 165.

W dodatku część starszych wiekiem czy chorujących rolników indywidualnych (niemających odpowiednich następców) przekazywała swoje gospodarstwa PFZ w zamian za świadczenia emerytalne czy rentowe ze strony państwa⁴⁷. Było to efektem kontynuowania po 1956 r. (przy wykorzystywaniu tej instytucji) przez władze komunistyczne polityki rolnej zmierzającej do „uspołecznienia” polskiej gospodarki agrarnej (jednak przy użyciu mniej brutalnych metod niż miało to miejsce w okresie stalinowskim).

4. ZAKOŃCZENIE

Przedstawione w ramach niniejszego artykułu rozważania zostały poświęcone ukazaniu wykorzystania Państwowego Funduszu Ziemi jako prawnego instrumentu przebudowy ustroju rolnego, którą władze państwowe starały się zrealizować w latach 1944–1956. Zgodnie ze wskazaniami ideologii stalinowskiej polityka agrarna zmierzała w tamtym okresie do radykalnego (wręcz rewolucyjnego) przekształcenia ukształtowanej na przestrzeni stuleci struktury własnościowej i agrarnej. Tworzone przez władze komunistyczne unormowania prawne miały więc przyczynić się do realizacji przedsięwzięć z zakresu „inżynierii” społecznej w sposób mający upodobnić polskie rolnictwo do kolektywizowanego w latach 30. XX w. radzieckiego sektora agrarnego.

Jakkolwiek oficjalnie Państwowy Fundusz Ziemi powstał w celu umożliwienia przebudowy ustroju rolnego, to społeczeństwu polskiemu nigdy nie ujawniono docelowego kształtu tych przemian. Otwierało to możliwości dogodnego z punktu widzenia władz sterowania przez nie wykorzystywaniem zasobów funduszu do realizacji socjalizacji i uspołecznienia prywatnej gospodarki agrarnej. Korespondowało to z nieustannym rozbudowywaniem (zgoła na przestrzeni kolejnych dziesięcioleci) w ramach polityki regulacyjnej państwa katalogu źródeł prawa umożliwiających rozbudowę zasobów Państwowego Funduszu Ziemi.

Na przestrzeni kolejnych lat jego status prawno-instytucjonalny podlegał pewnej ewolucji, czemu sprzyjały kolejne reorganizacje jednostek administracji państwowej, które zarządzały majątkiem PFZ.

Jak się wydaje, polityka władz komunistycznych świadomie zmierzała do „kamuflowania” przed polskim społeczeństwem rzeczywistego przeznaczenia tej instytucji, której funkcjonowanie w pierwszej kolejności doprowadziło do likwidacji wielkiej własności ziemskiej. W szczególności chodziło tutaj o ukrycie przygotowań do kreowanej pod sowieckim naciskiem akcji nacjonalizacji (kolektywizacji) indywidualnej gospodarki rolnej poprzez przekazywanie ziemi do jednostek uspołecznionego rolnictwa. Sama zaś reforma rolna była dokonywana

⁴⁷ P. Tkaczyk, *Państwowy fundusz ziemi...*, s. 113–155.

w oparciu o wykorzystywanie zasobów stworzonego w dwudziestolecie międzywojennym Funduszu Obrotowego Reformy Rolnej.

Załamanie się akcji kolektywizacji rolnictwa po 1956 r. sprawiło, że zasoby PFZ zaczęto z kolei przekazywać dyskryminowanym w okresie stalinizmu prywatnym gospodarstwom. Świadczyło to o możliwości elastycznego wykorzystywania instytucji Państwowego Funduszu Ziemi do wspierania procesów wytwórczości agrarnej (kreowanie funkcji produkcyjnej) w sposób zgodny z potrzebami polskiego społeczeństwa.

REFERENCES

- Albert A. (Roszkowski W.), *Najnowsza historia Polski 1914–1993*, t. 2, Londyn 1994
- Bałtowski M., *Gospodarka socjalistyczna w Polsce: geneza, rozwój, upadek*, Warszawa 2009
- Błażejczyk M., *Prawne aspekty racjonalnego wykorzystania gruntów PFZ*, „Studia Prawnicze” 1968, nr 18
- Bodalski M., *Państwowy Fundusz Ziemi i jego zagospodarowanie*, Warszawa 1966
- Burda A., Klimowiecki R., *Prawo państwowe*, Warszawa 1958
- Czechowski P., Prutis S., *Grunty rolne: problemy prawno-organizacyjne*, Warszawa 1985
- Chciuk-Celt T., *Produkcja rolna w Polsce (1944–63)*, (w:) W. Czerwiński (red.), *Dylematy gospodarki polskiej*, Londyn 1965
- Dobieszewski A., *Kolektywizacja wsi polskiej 1948–1956*, Warszawa 1993
- Ehrlich S., *Teoria kolektywizacji Józefa Stalina*, „Państwo i Prawo” 1950, z. 1
- Harasimowicz J., *System funduszy w Polsce*, Toruń 1949
- Kaliński J., *Przemiany struktury obszarowej gospodarstw chłopskich w Polsce*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace” 2018, nr 3
- Kowalczyk M., Suchoń A., *Analiza przepisów dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej*, (w:) E. Borkowska-Bagieńska, W. Szafrński (red.), *Reformy rolne w Polsce międzywojennej i powojennej: prawo – realizacja – skutki – problemy reprivatyzacyjne*, Warszawa 2008
- Kazancew N. D., *Przebudowa rolnictwa w krajach demokracji ludowej*, „Państwo i Prawo” 1950, z. 11
- Longchamps F., *Prawo agrarne*, Warszawa 1949
- Malia M., *Sowiecka tragedia. Historia komunistycznego imperium rosyjskiego 1917–1991*, Warszawa 1998
- Paliwoda J., *Przebudowa ustroju rolnego: zakres działania administracji rolnej*, Warszawa 1964
- Pańko W., *PFZ jako instrument przepływów międzysektorowych w rejonie uprzemysłowionym*, (w:) K. Trawińska (red.), *Wpływ uprzemysłowienia na stosunki własnościowe w rolnictwie w Legnicko-Głogowskim Okręgu Miedziowym*, Warszawa 1972
- Pańko W., *O prawie własności i jego funkcjach*, Katowice 1968
- Pipes R., *Rewolucja rosyjska*, Warszawa 1994

- Pisarek E. W., *Od obszczyzny do kołchozu: z form pospólnego użytkowania ziemi na wschodzie Europy*, Kraków 1934
- Selwa J., Stelmachowski A., *Prawo rolne*, Warszawa 1970
- Smoleń M., *Stracone dekady: historia ZSRR 1917–1991*, Warszawa–Kraków 1994
- Sowa A. L., *Wielka historia Polski. Tom 10. Od drugiej do Trzeciej Rzeczypospolitej (1945–2001)*, Kraków–Warszawa 2001
- Suchoń A., *Ekonomiczne aspekty reformy rolnej i osadnictwa*, (w:) E. Borkowska-Bagińska, W. Szafrński (red.), *Reformy rolne w Polsce międzywojennej i powojennej: prawo – realizacja – skutki – problemy repriwatyzacyjne*, Warszawa 2008
- Świątkowski H., *Prawo rolne*, Warszawa 1966
- Staniszkis J., *Ontologia socjalizmu*, Kraków–Nowy Sącz 2006
- Strużek B., *Rozwój socjalistycznych form gospodarki rolnej w Polsce*, Warszawa 1982
- Swianiewicz S., *Rzut oka na zasadnicze problemy sowieckiej polityki gospodarczej*, (w:) M. Kornat (red.), *Polska szkoła sowietologiczna: 1930–1939*, Kraków 2003
- Tkaczyk P., *Państwowy fundusz ziemi. Rola i funkcje*, Warszawa 1979
- Tokarzewski T., *Społeczne formy zagospodarowywania PFZ*, (w:) K. Barcikowski, H. Chołaj (red.), *O socjalistyczny rozwój wsi: dyskusji ciąg dalszy*, Warszawa 1966
- Tracz G., *Sytuacja prawna byłych właścicieli nieruchomości ziemskich w III Rzeczypospolitej*, „Forum Prawnicze” 2016, nr 4
- Zieliński A., *Formy prawne gospodarowania nieruchomościami rolnymi Państwowego Funduszu Ziemi*, Poznań 1980