

Institut Administracji i Prawa Publicznego UMCS  
Zakład Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji

Maria SZEWCZYK

### Pojęcie i przeznaczenie nieruchomości rolnych Państwowego Funduszu Ziemi

Понятие и назначение сельскохозяйственной недвижимости Государственного  
земельного фонда

Zum Begriff und zur Bestimmung von landwirtschaftlichen Grundstücken des  
Staatsbodenfonds

#### I

Utworzenie Państwowego Funduszu Ziemi (PFZ) łączy się ściśle z powstaniem Polski Ludowej i przebudową ustroju rolnego<sup>1</sup>, zapoczątkowaną reformą rolną, którą zapowiedział i której główne zasady określił Manifest PKWN z 22 VII 1944 r., zawierający polityczno-społeczny program socjalistycznej przebudowy ustroju rolnego w kierunku parcelacji wielkiej własności i rozdzielenia ziemi wśród chłopów, a którą urzeczywistnił dekret PKWN z 6 IX 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej<sup>2</sup> (Dz. U. 1945, nr 3, poz. 13) oraz rozporządzenie wykonawcze Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 1 III 1945 r. w sprawie wykonania dekretu

<sup>1</sup> W okresie międzywojennym w celu sfinansowania reformy rolnej, uchwalonej ustawą z 28 XII 1925 r. o wykonaniu reformy rolnej (Dz. U. 1926 nr 1, poz. 1), rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 II 1928 r. o Funduszu Obrotowym Reformy Rolnej (Dz. U. nr 21, poz. 175), utworzono Fundusz Obrotowy Reformy Rolnej jako masę majątkową złożoną z nieruchomości ziemskich przekazywanych lub nabywanych na cele parcelacji i osadnictwa oraz z innych aktywów. W literaturze prawnofinansowej Fundusz Obrotowy Reformy Rolnej jest uważany za zaczątek Państwowego Funduszu Ziemi (K. Ostrowski: *Prawo finansowe*, Warszawa 1970, ss. 221—222; N. Gail: *Formy budżetowe*, „Finanse” 1964, nr 8, s. 41).

<sup>2</sup> Powołując się na powyższy akt prawny, używam również sformułowania „dekret o reformie rolnej”.

tu PKWN z 6 IX 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. nr 10, poz. 51, zmiany: Dz. U. 1946, nr 34, poz. 215 i 1947, nr 72, poz. 456).

Reforma rolna przebiegała od strony formalnej niejako w dwóch etapach: najpierw Skarb Państwa nabył własność całego zapasu ziemi<sup>3</sup> objętego reformą, a następnie własność poszczególnych gospodarstw, ośrodków itp. przenosiło się na nowych właścicieli. Dokonanie wielu czynności z tym związanych wymagało między innymi wyodrębnienia w całości mienia państwowego osobno zarządzanej masy majątkowej. Taką masę majątkową, przeznaczoną na dokonanie przebudowy ustroju rolnego zgodnie z zasadami dekretu o reformie rolnej, stanowił PFZ<sup>4</sup>, powołany art. 3 ust. 1 tego dekretu.

Stosownie do art. 3 ust. 2 dekretu w skład PFZ wchodziły — poza aktywami Funduszu Obrotowego Reformy Rolnej<sup>5</sup> i wymienionymi w dekrete należnościami i wpływami<sup>6</sup> — nieruchomości ziemskie przejęte na cele reformy rolnej: nieruchomości przejęte po obszarnikach (przekraczające 50 lub 100 ha powierzchni), nieruchomości stanowiące własność obywateli Rzeszy Niemieckiej i obywateli polskich narodowości niemieckiej, nieruchomości ziemskie skonfiskowane z jakichkolwiek prawnych przyczyn. Wszystkie te nieruchomości ziemskie wraz z nieruchomościami ziemskimi będącymi własnością Skarbu Państwa z jakiegokolwiek tytułu stanowiły w świetle dekretu PFZ i zostały przeznaczone na cele reformy rolnej (art. 2).<sup>7</sup> Wraz z nieruchomościami wymienionymi w art. 2 dekretu do PFZ włączone zostały budynki, cały inwentarz żywy i martwy oraz znajdujące się na tych nieruchomościach przedsiębiorstwa przemysłu

<sup>3</sup> Pod pojęciem „zapasu ziemi” rozumiano ogół nieruchomości ziemskich wskazanych za pomocą pewnych znamion i przeznaczonych na cele przebudowy ustroju rolnego. „Zapas ziemi” był pojęciem węższym niż Państwowy Fundusz Ziemi. Ten ostatni zawierał zapas ziemi (art. 3 ust. 2 lit. c dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej) oraz inne wartości majątkowe (art. 3 ust. 2 lit. a, b, d, e, f, g, h). Por. F. Longchamps: *Prawo agrarne*, Warszawa 1949, s. 45 oraz id.: *Prawo administracyjne*, Cz. III (praca pod redakcją M. Jaroszyńskiego) Warszawa 1958, s. 5 i n.; por. też. J. Paliwoda: *Przebudowa ustroju rolnego*, Warszawa 1964, s. 22 (przypis 25).

<sup>4</sup> Por. Longchamps: *Prawo agrarne*, s. 56.

<sup>5</sup> Fundusz Obrotowy Reformy Rolnej utworzony został na podstawie ustawy z 9 III 1932 r. o Funduszu Obrotowym Reformy Rolnej (Dz. U. 1934, nr 40, poz. 364).

<sup>6</sup> Art. 3 ust. 2 lit. b) należności i wpływy z tytułu czynności związanych z przebudową ustroju rolnego; lit. d) należności i wpływy z administracji nieruchomości pkt c; lit. e) należności i wpływy z tytułu zbycia nieruchomości; lit. f) oprocentowane gotowizny PFZ; lit. g) dotacje Skarbu Państwa; lit. h) inne wpływy.

<sup>7</sup> Z analizy majątku PFZ, wymienionego w art. 3 ust. 2 dekretu z 6 IX 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, wynika, że zakres przedmiotowy tego funduszu był, według cytowanego dekretu, znacznie szerszy niż to zostało zapowiedziane w Manifeście PKWN.

rolnego. Następnie do funduszu weszły również nieruchomości ziemskie przejęte na podstawie dekretu z 28 XI 1945 r. o przejęciu niektórych nieruchomości ziemskich na cele reformy rolnej (Dz. U. nr 57, poz. 321) i na podstawie dekretu z 5 IX 1947 r. o przejęciu na własność Państwa mienia pozostałego po osobach przesiedlonych do ZSRR (Dz. U. nr 59, poz. 318). Na Ziemiach Odzyskanych do PFZ weszły nieruchomości ziemskie włączone do zapasu ziemi na podstawie dekretu z 6 IX 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziem Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska (Dz. U. nr 49, poz. 279). W okresie realizacji reformy rolnej do PFZ weszły nadto nieruchomości ziemskie włączone do zapasu ziemi przeznaczonego na cele reformy rolnej na podstawie innych aktów prawnych, między innymi na podstawie dekretu z 8 III 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz. U. nr 13, poz. 87), ustawy z 20 III 1950 r. o przejęciu przez państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego (Dz. U. 1950, nr 9, poz. 87), dekretu z 24 IV 1952 r. o zniesieniu fundacji (Dz. U. nr 25 poz. 172).

## II

Analiza przepisów dekretu o reformie rolnej jak również i innych aktów prawnych regulujących kwestię PFZ jako masy majątkowej, wyodrębnionej w celu przebudowy ustroju rolnego, prowadzi do wniosku, że PFZ nie posiadał odrębnej osobowości prawnej<sup>8</sup>, a za podmiot własności aktywów wchodzących w jego skład uważany był Skarb Państwa. Wskazują na to przepisy art. 3 ust. 2 lit. c w związku z art. 2 dekretu. Artykuł 3 ust. 2 lit. c stanowi, że PFZ tworzą między innymi nieruchomości ziemskie przejęte na cele reformy rolnej w myśl art. 2 dekretu. Stosownie zaś do tego ostatniego, wszelkie nieruchomości w nim wymienione przechodzą na własność Skarbu Państwa.<sup>9</sup> Stąd też i nieruchomości wchodzące w skład PFZ (przynajmniej w zakresie objętym art. 2 dekretu) stanowią własność Skarbu Państwa. Jeszcze wyraźniej ujmuje to przepis art. 5 dekretu z 28 IX 1945 r. o przejęciu niektórych nieruchomości ziemskich na cele reformy rolnej (Dz. U. nr 57, poz. 321), według którego nieruchomości „przechodzą na własność Skarbu Państwa, na rzecz

<sup>8</sup> Por. Longchamps: *Prace agrarne*, s. 57.

<sup>9</sup> W świetle rozwiązań przyjętych w obowiązującym kodeksie cywilnym (art. 128 i 34) wyrażenie „własność Skarbu Państwa” powinno być interpretowane w ten sposób, że chodzi o mienie, będące przedmiotem własności państwowej, które nie znajduje się w zarządzie państwowej jednostki organizacyjnej mającej osobowość prawną.

PFZ." Ponadto art. 4 dekretu z 6 IX 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziemi Odzyskanych [...] (Dz. U. nr 49, poz. 279) stanowi, że cały zapas ziemi jest własnością państwa. Nieruchomości te [tworzące ów zapas] wchodzi w skład PFZ."

Takie sformułowanie cytowanych przepisów potwierdza tezę, że ustanowienie PFZ nie oznaczało powołania do życia odrębnej jednostki państwowej, posiadającej przymiot osobowości prawnej lub nawet nie posiadającej tej cechy, lecz jedynie pewne wyodrębnienie w całości mienia Skarbu Państwa, określonej masy majątkowej odrębnie zarządzanej<sup>10</sup>, przeznaczonej na szczególne cele. W związku z tym stwierdzenie art. 3 ust. 2 lit. g dekretu, że PFZ tworzą między innymi „dotacje Skarbu Państwa” należy rozumieć nie jako dotacje od innego podmiotu prawnego, ale jako dotacje z innych aktywów Skarbu Państwa.<sup>11</sup> W świetle zatem dekretu o reformie rolnej PFZ nie był odrębnym od Skarbu Państwa podmiotem stosunków prawnych, lecz stanowił obok innych wartości majątkowych wyodrębniony zasób ziemi państwowej przeznaczonej na realizację celów reformy rolnej, co do której to ziemi ustawodawca ustanowił — z uwagi na szczególne przeznaczenie tych gruntów — specjalne zasady dysponowania.

Spośród analizowanych aktów prawnych, stanowiących podstawę włączenia nieruchomości ziemskich do PFZ, wyraźne przepisy, na mocy których nieruchomości przechodziły do tego funduszu, zawierały tylko art. 3 dekretu z 6 IX 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. 1945, nr 3, poz. 13), art. 4 zd. 2 dekretu z 6 IX 1946 r. o osadnictwie na obszarze ziem odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska (Dz. U. nr 49, poz. 279), art. 1 w związku z art. 5 dekretu z 5 IX 1947 r. o przejęciu na własność państwa mienia pozostałego po osobach przesiedlonych do ZSRR (Dz. U. nr 59, poz. 318) oraz art. 3 dekretu z 28 XI 1945 r. o przejęciu niektórych nieruchomości ziemskich na cele reformy rolnej (Dz. U. nr 57, poz. 321). Akty prawne w późniejszym okresie nie zawierają już bezpośrednio dyspozycji wskazującej na to, że nieruchomości przejęte na własność państwa wchodzi w skład PFZ. Jednak ze względu na to, iż dekret z 6 IX 1944 r. w art. 2 ust. 1 lit. a ustalił, że na cele reformy rolnej przeznaczone będą nieruchomości ziemskie stanowiące własność Skarbu Państwa z jakiegokolwiek tytułu, praktyka zajęła słuszne stanowisko, zaliczając do PFZ także i takie nieruchomości — jako włączone do zapasu ziemi przeznaczonego na cele reformy rolnej (w myśl art. 3 ust. 2 lit. c wymienionego dekretu).<sup>12</sup> Z tych też względów nieruchomości te znajdowały się faktycznie w gestii PFZ.

<sup>10</sup> Por. Longchamps: *Prawo agrarne*, s. 94.

<sup>11</sup> Por. *loc. cit.*

<sup>12</sup> Por. Paliwoda: *op. cit.*, s. 21.

## III

Realizacja reformy rolnej zakończyła się w zasadzie w końcu lat pięćdziesiątych<sup>13</sup>, a zatem nasuwa się wniosek, że z tą chwilą powinien zakończyć swój prawny byt PFZ, który został przecież utworzony w celu jej przeprowadzenia. Wniosek ten wydaje się mieć potwierdzenie w fakcie, że obowiązujące obecnie ustawodawstwo, regulujące nabywanie nieruchomości rolnych przez państwo i zasady dysponowania nimi, nie zawiera przepisów, które by stanowiły, iż grunty te tworzą PFZ, chociaż stanowią oczywiście własność państwową. Jednakże praktyka administracyjna powszechnie posługuje się tym pojęciem, a zarządzenie Ministrów Rolnictwa i Gospodarki Komunalnej z 20 II 1969 r. w sprawie ewidencji gruntów (Mon. Pol. nr 11, poz. 98), zawierające przepisy wykonawcze do dekretu o ewidencji gruntów<sup>14</sup>, stanowi, że grunty PFZ ewidencjonuje się w oddzielnej grupie gruntów i wyodrębnia się je ewidencyjnie od innych gruntów państwowych. Dodać przy tym trzeba, że określenie PFZ używa się nie tylko na określenie „resztki” gruntów przejętych na cele reformy rolnej i dotychczas trwale nie rozdysponowanych (co byłoby oczywiste), lecz także dla gruntów rolnych przejmowanych przez państwo obecnie.

Rodzi się przeto pytanie, czy używanie obecnie określenia „Państwowy Fundusz Ziemi” na oznaczenie części państwowego zasobu ziemi znajduje prawne uzasadnienie i czy z takim zakwalifikowaniem gruntu łączy się jakieś skutki prawne, czy też jedynie uzasadnieniem do stosowania tej nazwy w praktyce i w języku prawniczym jest tradycja, lecz w istocie żadne skutki prawne z takiej kwalifikacji nieruchomości nie wynikają.

Zdaniem moim, należy stwierdzić, że pod rządem obowiązujących przepisów kwalifikacja określonej kategorii gruntów państwowych jako nieruchomości PFZ nie ma w zasadzie skutków prawnych, w szczególności gdy chodzi o sprzedaż tych gruntów. Przepisy bowiem regulujące sprzedaż gruntów państwowych stanowią, że sprzedaży podlegają — we-

<sup>13</sup> Por. H. Świątkowski: *Prawo rolne*, Warszawa 1966, s. 48; J. Paliwoda: *Rola aktu administracyjnego w kształtowaniu stosunków własnościowych w rolnictwie*, Warszawa 1965, s. 209; W. Pawlak: *Prawo rolne PRL*, Część II, Poznań 1971, s. 134; J. Selwa, A. Stelmachowski: *Prawo rolne*, Warszawa 1970, s. 73. Według informacji uzyskanych w Ministerstwie Rolnictwa, w końcu r. 1963 znajdowało się tam kilkadziesiąt spraw (z terenu całego kraju) z dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej, rozpatrywanych w trybie nadzoru. Według informacji uzyskanej od J. Paliwody, w końcu r. 1979 rozpatrywane w Ministerstwie Rolnictwa w trybie nadzoru sprawy z dekretów o przeprowadzeniu reformy rolnej i o osadnictwie dotyczyły w większości podziału wspólnie nadanych siedlisk na Ziemiach Zachodnich i Północnych.

<sup>14</sup> Dekret z 2 II 1955 r. o ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. nr 6, poz. 32).

dług pewnych zasad — określone nieruchomości państwowe w zależności od ich rodzaju i położenia, a nie jakieś nieruchomości wyodrębnione z całego zasobu ziemi państwowej jako PFZ. W obowiązującym ustawodawstwie można wprawdzie dostrzec pewne próby pośredniego określenia pojęcia nieruchomości PFZ dla celów szczególnych. Z ustawy o radach narodowych, której przepis art. 68 ust. 1 pkt 9 stanowi, że naczelnik gminy zarządza nieruchomościami PFZ, określa sposoby ich zagospodarowania, można wnosić, że do PFZ nie zalicza się nieruchomości państwowych, które zostały przekazane w tzw. zarząd operatywny państwowym gospodarstwom rolnym, gdyż wówczas zarząd tych nieruchomości należy do tych odrębnych jednostek państwowych. Z kolei na podstawie cytowanych już przepisów o ewidencji gruntów można wskazać, jakie nieruchomości są ewidencjonowane w rejestrze gruntowym jako nieruchomości PFZ.

Stosownie do § 27 ust. 14 tego zarządzenia do grupy IX zalicza się grunty wchodzące w skład PFZ, chociażby były oddane w posiadanie zależne. Analiza poszczególnych grup ewidencyjnych poprzez eliminację pozwala wskazać, które nieruchomości ewidencjonuje się jako nieruchomości PFZ. Z uwagi mianowicie na to, że grunty będące w zarządzie PGR i innych państwowych osób prawnych stanowią odrębne grupy ewidencyjne, PFZ obejmuje tylko grunty będące w bezpośredniej dyspozycji organów administracji rolnej, reprezentujących Skarb Państwa. Jednakże są to tylko nieruchomości położone na terenie wsi<sup>15</sup>, ponieważ wszystkie nieruchomości, a więc i rolne, położone na obszarach miast<sup>16</sup> zalicza się

<sup>15</sup> Jednak nieruchomości rolne stanowiące mienie gminne, mimo że stosownie do rozporządzenia RM z 29 XI 1962 r. w sprawie zarządzania mieniem gromadzkim oraz trybu jego zbywania (Dz. U. nr 64, poz. 303) stanowią własność państwa, nie będą wchodziły w skład PFZ. O wyłączeniu tym decyduje przeznaczenie tych nieruchomości oraz w odniesieniu do niego uprawnienia mieszkańców gromad. Nieruchomości te wchodzą do innej grupy ewidencyjnej — obowiązująca praktyka zalicza je do grupy rejestrowej nr III, zatytułowanej: inne państwowe i społeczne gospodarstwa rolne (grunty nie objęte grupami I i II). Na podstawie art. 4 pkt 15 ustawy z 29 XI 1972 r. o utworzeniu gmin i zmiany ustawy o radach narodowych (Dz. U. nr 49, poz. 312) dodany został w art. 83 ustawy o radach narodowych przepis ust. 1a w brzmieniu „Dotychczasowe mienie gromadzkie staje się mieniem gminnym.”

<sup>16</sup> Tak też, jak się wydaje, przyjmuje się w projekcie prawa rolnego z r. 1976. Ustęp 2 art. 252 tego projektu, odnoszący się wyłącznie do rozrządzania nieruchomościami położonymi w mieście, mówi o gruntach rolnych stanowiących własność państwa, nie zaś o nieruchomościach rolnych PFZ, w przeciwieństwie do ust. 1, gdzie wyraźnie mówi się o nieruchomościach rolnych PFZ. Sądzić należy, że takie sformułowanie art. 225 projektu jest celowe i wskazuje właśnie na wyłączenie z PFZ nieruchomości rolnych położonych w mieście. Skoro bowiem rozrządzanie nieruchomościami rolnymi położonymi w mieście znalazło uregulowanie w odrębnym przepisie, które nie odwołuje się do przepisu ust. 1, a w celu określenia przed-

już do odrębnej grupy ewidencyjnej, jako będące w dyspozycji organów gospodarki komunalnej<sup>17</sup>.

W skład zatem PFZ wchodzi — z punktu widzenia przepisów o ewidencji — wszystkie państwowe nieruchomości rolne położone na wsi, z wyłączeniem mienia gminnego, a będące w bezpośredniej dyspozycji organów administracji rolnej lub oddane w dzierżawę. Wprawdzie posiadanie zależne, to nie tylko posiadanie w zakresie dzierżawy, ale z uwagi na to, że dla państwowych nieruchomości rolnych, będących w użytkowaniu rolniczych spółdzielni produkcyjnych, kółek rolniczych tworzy się odrębne grupy ewidencyjne (§ 25 ust. 3 pkt 1 lit. b i pkt 2 lit. b w związku z § 27 ust. 2 — Va i Vb), zatem nie zalicza się rozdysponowanych w ten sposób nieruchomości rolnych do PFZ.

Należy przyznać, że takie określenie nieruchomości PFZ, jakie wywieść można z ustalonych w przepisach o ewidencji zasad ewidencjonowania nieruchomości państwowych, ma pewien walor praktyczny, a mianowicie ujawnia zapas ziemi państwowej „wolnej” z punktu widzenia właściwego gospodarczego jej wykorzystania i przeznaczonej do „rozdysponowania” między odpowiednie podmioty gospodarki rolnej — ziemi niejako tymczasowo znajdującej się w dyspozycji i bezpośrednim zarządzie administracji rolnej.

#### IV

Wspomniałam już wyżej, że od momentu utworzenia PFZ zmieniły się źródła dopływu do państwa ziemi tworzącej Fundusz, zmieniły się także cele, na które wykorzystywane są jego zasoby. Jest to zresztą zrozumiałe, skoro reforma rolna — pierwotny cel — została zakończona. W póź-

---

miotu rozrządzenia posługuje się określeniem: grunty stanowiące własność państwa, zatem ust. 1 wyżej wymienionego artykułu, zawierający zwrot PFZ, odnosi się tylko do państwowych nieruchomości rolnych położonych na wsi. Zdaniem natomiast J. Paliwody, państwowe nieruchomości rolne położone w granicach administracyjnych miast i osiedli oraz położone poza granicami miast i osiedli, lecz włączone do planu zagospodarowania przestrzennego miasta, są również nieruchomościami PFZ, z tym że nie są już one „zbywane”, lecz przekazywane w użytkowanie lub wieczyste użytkowanie na zasadach przewidzianych w ustawie z 14 VII 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (por. P a l i w o d a: *Przebudowa ustroju rolnego*, s. 22, przypis 24).

<sup>17</sup> Por. art. 2 ust. 1 ustawy z 14 VIII 1961 o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (jednolity tekst.: Dz. U. 1969, nr 22, poz. 159; zm. Dz. U. 1972, nr 27, poz. 193). Jednakże w związku z reformą terenowych organów administracji nieruchomości rolne położone w mieście znajdują się w dyspozycji jednoosobowych organów administracji (naczelnika miasta).

niejszym okresie i obecnie przeznaczenie zasobów PFZ było różne, zeterminowane aktualną polityką rolną.

W latach powojennych PFZ obejmował zasoby gruntowe o powierzchni 6070,1 tys. ha, przeznaczone na cele reformy rolnej i osadnictwa. Zasoby te zostały w zasadzie rozdysponowane zgodnie ze swym przeznaczeniem w okresie powojennego pięciolecia.<sup>18</sup>

Od r. 1950 zarysowała się dość istotna zmiana w polityce dysponowania zasobami gruntowymi PFZ. Mianowicie, mimo trwającego wciąż jeszcze zapotrzebowania na grunty ze strony bezrolnych i małorolnych chłopów osiedlających się na terenach województw zachodnich i północnych, zahamowane zostało niemalże całkowicie dysponowanie zasobami PFZ na rzecz indywidualnych rolników.<sup>19</sup> Zasoby te były w tym okresie przeznaczone dla powstających rolniczych spółdzielni produkcyjnych w celu uzupełnienia gruntów wnoszonych przez członków w formie wkładów.

Poczynając od r. 1955 zasoby gruntowe PFZ zaczynają systematycznie wzrastać, zwłaszcza zaś po r. 1957.<sup>20</sup> Do wzrostu tego przyczyniło się przede wszystkim rozwiązanie w tym czasie rolniczych spółdzielni produkcyjnych, które użytkowały grunty państwowe jak również przekazanie części gruntów przez Państwowe Gospodarstwa Rolne. W latach następnych i obecnie głównym źródłem dopływu gruntów PFZ stały się indywidualne gospodarstwa rolne<sup>21</sup> przekazywane na podstawie różnych tytułów<sup>22</sup>, między innymi w zamian za rentę, zadłużone, podupadłe, odzie-

<sup>18</sup> Dane liczbowe dotyczące gruntów PFZ zostały wyliczone na podstawie Roczników Statystycznych.

<sup>19</sup> Por. W. Michna: *Ekonomiczne, ustrojowe i organizacyjne problemy zagospodarowania Państwowego Funduszu Ziemi*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, 1967, z. 1, s. 96 i n.

<sup>20</sup> Wielkość tego przyrostu ilustruje szczegółowo T. Tokarzewski: *Społeczne formy zagospodarowania PFZ*, [w:] *O socjalistyczny rozwój wsi*, KiW, Warszawa 1966, t. 2, ss. 382—383, tab. 1 i 2.

<sup>21</sup> Przechodzenie indywidualnych gospodarstw rolnych na własność państwa wykazuje tendencję wzrastającą. W r. 1961 grunty przejmowane od rolników indywidualnych stanowiły 26,8% ogólnego przyrostu gruntów państwowych, w r. 1970 udział ten wzrósł do 71,8%, a w r. 1971 do 74,6%. Przeciętny roczny przyrost z tego źródła w latach 1966—1971 wynosił 88 tys. ha, natomiast roczny przyrost z sektora gospodarki społecznej w tym czasie — ok. 9 tys. ha, które z różnych przyczyn nie nadają się do użytkowania w dużych gospodarstwach (dane liczbowe Ministerstwa Rolnictwa).

<sup>22</sup> Por. ustawę z 27 X 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin (Dz. U. nr 32, poz. 140), uchylającą ustawę z 29 V 1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność Państwa za rentę i spłaty pieniężne (Dz. U. nr 21, poz. 118). Przekazywanie gospodarstw rolnych na tej podstawie stanowi obecnie główne źródło dopływu ziemi do państwa. Por. ustawę z 28 VI 1962 r. o przejmowaniu nieruchomości rolnych na własność państwa za



dziczone przez Skarb Państwa z powodu braku innych spadkobierców uprawnionych do dziedziczenia gospodarstwa rolnego.

Ogólny obszar gruntów przejętych przez PFZ w latach 1957—1971 wynosił około 3,3 mln ha. Od r. 1961 wielkość zasobów gruntowych PFZ utrzymywała się na poziomie około 1 mln ha, a aktualnie wynosi około 650 tys. ha, przy czym dopływ nowych gruntów pokrywa się w przybliżeniu z powierzchnią gruntów rozdysponowanych.<sup>23</sup>

Z analizy ewolucji źródeł i przeznaczenia PFZ wypływają wnioski co do zadań (funkcji) PFZ. W okresie realizacji reformy rolnej i osadnictwa rolnego na Ziemiach Zachodnich PFZ spełniał swoje ustawowo określone zadanie — wyrównywania różnic w stanie posiadania rolniczego chłopów i wpływania na przebudowę stosunków produkcyjnych w rolnictwie. W okresie kolektywizacji rolnictwa fundusz ten miał służyć przebudowie ustroju rolnego w kierunku jego uspołecznienia. Natomiast aktualnie nie spełnia ani swych pierwotnych zadań społeczno-gospodarczych z okresu realizacji reformy rolnej i osadnictwa, ani też swych celów późniejszych z okresu kolektywizacji rolnictwa. W zakresie podstawowych celów PFZ mamy do czynienia z wyraźnym przesunięciem akcentów, z wyrównywania różnic w stanie posiadania rolniczego chłopów i wpływania na przebudowę stosunków produkcyjnych w rolnictwie — na rozwój sił wytwórczych w rolnictwie, jednakże w procesie jego uspołecznienia.<sup>24</sup>

Rozwiązania prawne, zabezpieczające włączenie do procesów intensyfikacji rolnictwa środków produkcji w postaci gospodarstw opuszczonych, podupadłych, zaniedbanych, bezdziedzicznych, polegają w zasadzie na przejęciu na własność państwa tych gospodarstw. Są to więc rozwiązania, które w istocie służyć mogą radykalnym zmianom prawnoustrojowym.<sup>25</sup> Przejęte bowiem przez państwo grunty i inne środki produkcji stają się

---

zaległe należności (tekst jednolity Dz. U. 1969, nr 17, poz. 130). Kodeks cywilny art. 1059 i n. Por. ustawę z 24 I 1968 r. o przymusowym wykupie nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych (Dz. U. nr 3, poz. 14; zm. Dz. U. 1971, nr 27, poz. 251). Zagadnienia dotyczące przejmowania gospodarstw przez państwo na podstawie wyżej wymienionych tytułów omawiają m.in. M. Błażejczyk: *Zapobieganie ekstensywnemu użytkowaniu gruntów rolnych*, Warszawa 1971; A. Lichorowicz: *Sytuacja prawna gospodarstw zaniedbanych w PRL*, Kraków 1971; E. Spirydowicz, M. Rutkowski: *Nowe ustawy rolne*, Warszawa 1972; E. Spirydowicz: *Ziemia i prawo*, Warszawa 1977.

<sup>23</sup> Dane liczbowe uzyskane z Roczników Statystycznych oraz ze Sprawozdań Ministerstwa Rolnictwa z obrotu gruntami PFZ.

<sup>24</sup> Por. M. Błażejczyk: *Prawne aspekty racjonalnego wykorzystania gruntów Państwowego Funduszu Ziemi*, „Studia Prawnicze” 1968, nr 18, s. 155; por. T. Tkaczyk: *Funkcje Państwowego Funduszu Ziemi*, „Wieś Współczesna” 1975, nr 5, s. 72.

<sup>25</sup> Por. M. Błażejczyk: *Zapobieganie ekstensywnemu użytkowaniu gruntów rolnych*, Warszawa 1971, s. 31.

własnością ogólnonarodową. Przekazane zaś następnie państwowym i spółdzielczym gospodarstwom, rozszerzają i umacniają socjalistyczny sektor w gospodarce rolnej. Generalnym jednak celem aktów normatywnych, takich jak ustawa o przejmowaniu gospodarstw w zamian za rentę i spłaty pieniężne czy ustawa o przymusowym wykupie nieruchomości, jest zabezpieczenie racjonalnego wykorzystania zdolności wytwórczych gruntów rolnych; główną zatem funkcją tych instrumentów prawnych ma być intensyfikacja produkcji rolnej. Natomiast funkcją wtórną i podporządkowaną w stosunku do celów generalnych jest wykorzystanie tych instrumentów jako czynników sprawczych przebudowy ustroju rolnego.<sup>26</sup> Skoro więc grunty rolne zostają przejęte na własność państwa, aby osiągnięty mógł być wspomniany cel generalny, względy ustrojowe wymagają przekazania ich w użytkowanie uspołecznionej jednostce rolnej, jeśli jest ona w stanie grunty te racjonalnie wykorzystać. Względem przebudowy ustroju rolnego nie mogą natomiast uzasadniać odmowy przekazania przejętych na własność państwa gruntów na rzecz indywidualnych rolników w drodze umowy sprzedaży lub w drodze wydzierżawienia, jeżeli nie mogą być one zagospodarowane przez jednostki gospodarki uspołecznionej, a istnieją możliwości racjonalnego ich wykorzystania poza ramami gospodarki uspołecznionej.<sup>27</sup>

Powyższe założenia polityki państwa w przedmiocie gospodarki ziemią znajdują wyraz w obowiązujących przepisach normujących dysponowanie nieruchomościami rolnymi PFZ, a w szczególności w wydanym na podstawie ustawy z 12 III 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych<sup>28</sup>, zarządzeniu Ministra Rolnictwa z 25 VII 1979 r. w sprawie ceny, warunków i trybu sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych<sup>29</sup> i zarządzeniu nr 113 Ministra Rolnictwa z 18 VIII 1971 r. w sprawie wydzierżawiania i wynajmowania nieruchomości PFZ<sup>30</sup>.

Drugi z tych aktów stanowi, iż dzierżawcą nieruchomości rolnych PFZ może zostać w pierwszym rzędzie uspołeczniona jednostka gospodarki rolnej, a w następnej kolejności rolnik indywidualny lub zespół rol-

<sup>26</sup> *Ibid.*, s. 36.

<sup>27</sup> *Loc. cit.*; por. też Tkaczyk: *op. cit.*, s. 72. Por. też A. Zieliński: *Formy prawne gospodarowania nieruchomościami rolnymi Państwowego Funduszu Ziemi*, UAM, Poznań 1980.

<sup>28</sup> Dz. U. 1958, nr 17, poz. 71; 1963, nr 28, poz. 168; 1968, nr 3, poz. 6 i 1971, nr 27, poz. 250.

<sup>29</sup> M. P. nr 19, poz. 114. Jest to już szóste zarządzenie w tej materii. Poprzedziły je zarządzenia z 5 IV 1958 r. (M. P. nr 24, poz. 143, wielokrotnie nowelizowane), z 24 XI 1962 r. (M. P. nr 72, poz. 333; zmiany: M. P. 1963, nr 49, poz. 24 i M. P. 1965, nr 38, poz. 219), z 15 XII 1969 r. (M. P. nr 53, poz. 424), z 24 VII 1972 r. (M. P. nr 39, poz. 217) i z 22 I 1974 r. (M. P. nr 7, poz. 54).

<sup>30</sup> Dz. Urz. Min. Roln. nr 10, poz. 72.

ników, jeżeli podmioty te posiadają warunki racjonalnego zagospodarowania nieruchomości. W odniesieniu do rolniczych spółdzielni produkcyjnych i kółek rolniczych zagospodarowujących dzierżawione grunty przewidziane jest zwolnienie z czynszu w przypadku dzierżawy odłogów i gruntów gorszej jakości. Ponadto administracji rolnej pozostawiono możliwość przedwczesnego „skracania” dzierżaw, jeżeli zachodzi szczególnie uzasadniona gospodarczo konieczność przekazania dzierżawionej nieruchomości w użytkowanie państwowemu przedsiębiorstwu gospodarki rolnej, rolniczej spółdzielni produkcyjnej lub kółku rolniczemu (§ 11 ust. 2 cyt. zarządzenia). Przepisy tego zarządzenia, jakkolwiek uwzględniają zadania (funkcje) produkcyjne PFZ, to jednak wydaje się, że dają priorytet jego funkcji ustrojowej. Jakkolwiek wynika z nich uprzywilejowana pozycja jednostek gospodarki uspołecznionej w zakresie uzyskania dzierżawy gruntów PFZ, to jednak tylko wtedy, jeśli jednocześnie przejęcie przez te jednostki nieruchomości w dzierżawę jest gospodarczo uzasadnione.

Z kolei zarządzenie Ministra Rolnictwa z 25 VII 1979 r. — odmiennie od obowiązującego do jego wejścia w życie zarządzenia z 22 I 1974 r. — nie stanowi *expressis verbis*, iż do sprzedaży mogą być przeznaczone nieruchomości, które w najbliższym czasie nie mogą być zagospodarowane przez jednostki gospodarki uspołecznionej. Unormowanie takie sugeruje ustanowienie priorytetu dla funkcji produkcyjnej PFZ. Przepisy te należy wszakże tłumaczyć i stosować zgodnie z zasadami ustroju i celami PRL (art. 4 k.c.), znajdującymi w szczególności wyraz w Konstytucji PRL, której art. 11 stanowi, że „podstawę ustroju społeczno-gospodarczego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej stanowi socjalistyczny system gospodarczy, oparty na uspołecznionych środkach produkcji i socjalistycznych stosunkach produkcji.” Konstytucja podkreśla szczególne znaczenie społecznej własności ziemi, powierzając mienie społeczne, a więc i grunty rolne szczególnej trosce i opiece państwa oraz wszystkich obywateli (Konstytucja art. 12), a podmiotom wykonującym własność społeczną udziela szczególnego poparcia i pomocy (Konstytucja art. 12 ust. 1 i art. 16).

Jednocześnie Konstytucja PRL otacza — w granicach obowiązujących ustaw — opieką indywidualne gospodarstwa rolne pracujących chłopów i udziela im pomocy (art. 15 ust. 3 w związku z art. 17 Konstytucji). Stąd też indywidualna własność gruntów rolnych służyć może — podobnie jak społeczna własność ziemi — realizacji, podniesionej do rangi konstytucyjnej, zasady racjonalnego wykorzystania ziemi stanowiącej dobro ogólnonarodowe (art. 15 ust. 2 Konstytucji).

Wobec powyższych zasad ustrojowych oraz powołanych unormowań szczegółowych wydaje się uzasadniony wniosek, że o wyborze formy prawnej dysponowania i podmiotu, na rzecz którego nastąpi przekazanie

gruntu PFZ (jednostki gospodarki uspołecznionej czy rolnika indywidualnego) powinna przede wszystkim decydować możliwość racjonalnego zagospodarowania tych gruntów. W przypadku, gdy możliwości te są takie same, należałoby przekazać grunt (we właściwej formie prawnej) jednostce gospodarki uspołecznionej.<sup>31</sup>

W świetle powyższych rozważań uzasadniona wydaje się teza, że PFZ spełnia aktualnie podwójne zadania: służy intensyfikacji sił wytwórczych w rolnictwie, wpływając jednocześnie na jego prawnoustrojowe przeobrażenia.

### РЕЗЮМЕ

Создание Государственного земельного фонда связано с образованием Народной Польши и подготовкой сельскохозяйственной реформы.

Подготовка сельскохозяйственной реформы вызывала необходимость выделения в государственном имуществе отдельно управляемого имущества. Таким имуществом, предназначенным для перестройки сельскохозяйственного землеустройства, в соответствии с принципами декрета о проведении сельскохозяйственной реформы от 6 IX 1944, явился Государственный земельный фонд, установленный ст. 3 этого декрета.

Осуществление сельскохозяйственной реформы окончилось в основном в конце 50 годов и, следовательно, возникает вывод о том, что вместе с этим прекратил правовое существование государственный земельный фонд, который был создан для её проведения.

В понимании действующих законодательных актов квалификация определенной категории государственных земель как недвижимости Государственного земельного фонда в принципе не имеет правовых последствий. Обоснованием для применения этого названия в практике и в юридическом языке является традиция.

Вместе с изменением сельскохозяйственных отношений в ПНР изменились источники и назначение сельскохозяйственной недвижимости Государственного земельного фонда. Изменились также задания, возложенные на Государственный земельный фонд. В настоящее время он выполняет две задачи: служит интенсификации производительных сил в сельском хозяйстве, воздействуя при этом на его общественно-правовое преобразование.

### ZUSAMMENFASSUNG

Die Bildung des Staatsbodenfonds ist eng verbunden mit der Entstehung der Volksrepublik Polen und auch mit der Umgestaltung des mit der Bodenreform begonnenen Agrarsystems. Um die Bodenreform durchführen zu können, musste eine gesondert verwaltete Gutsmasse aus dem Gesamtstaats Eigentum, ausgegliedert werden. Solch eine Gutsmasse bildete der aufgrund des Artikels 3 Absatz 1 des

<sup>31</sup> W r. 1977 na styczniowym Plenum KC PZPR jeszcze mocniej podkreślono potrzebę intensyfikacji produkcji rolnej i poparcia dla wszystkich form racjonalnego gospodarowania.

---

Erlasses über die Durchführung der Agrarreform vom 6.IX. 1944 gegründete Staatsbodenfonds.

Die Agrarreform ist im Prinzip Ende der 50er Jahre abgeschlossen worden. Daraus folge, dass der zum Zweck ihrer Vollbringung gegründete Staatsbodenfonds seine rechtliche Existenz beendet habe.

Bei den aktuell geltenden Gesetzen hat die Qualifikation der bestimmten Kategorie von staatlichen Geländen für Grundstücke des Staatsbodenfonds keine Rechtsfolgen. Die Anwendung dieser Bezeichnung in der Praxis und in der juristischen Sprache ist nur traditionell begründet.

Mit den Umwandlungen der Landwirtschaftsverhältnisse in der VRP wechselten die Quellen und die Bestimmung von landwirtschaftlichen Grundstücken des Staatsbodenfonds. Gleichzeitig veränderten sich seine Funktionen. Aktuell hat er zwei Aufgaben zu erfüllen: er dient der Intensivierung von Produktivkräften in der Landwirtschaft und beeinflusst zugleich deren rechtlich-strukturelle Wandlungen.

