

*Marek Kolasa*

## **Spoleczno-gospodarcze skutki uregulowań prawnych dotyczących gospodarstw rolnych w latach 1944-1982**

Przedmiotem niniejszego referatu<sup>1</sup> jest omówienie dwóch najważniejszych aktów prawnych regulujących stosunki własnościowe gospodarstw rolnych w kraju w latach 1944-1982. Są to:

1. Dekret PKWN z 6 września 1944 r. o **przeprowadzeniu reformy rolnej** (Dz.U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13, z późn. zm.), który nie został uchylony do chwili obecnej.

2. Ustawa z 26 października 1971 r. o **uregulowaniu własności gospodarstw rolnych** (Dz.U. z 1971 r. Nr 27, poz. 250). Ustawa weszła w życie 4 listopada 1971 r., obowiązywała do dnia 5 kwietnia 1982 r., uchylona została przez ustawę z 26 marca 1982 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz o uchyleniu ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz.U. Nr 11, poz. 81).

---

<sup>1</sup> Referat wygłoszony został na seminarium zorganizowanym przez Stowarzyszenie Geodetów Polskich, Oddział Wielkopolski w Poznaniu, Akademię Rolniczą w Poznaniu – Katedra Melioracji, Kształtowania Środowiska, Geodezji i Kartografii Środowiska oraz Muzeum Narodowe Rolnictwa i Przemysłu Rolno-Spożywczego w Szreniawie k. Poznania pod hasłem: „Reformy rolne w Polsce. Przeobrażenia strukturalne terenów wiejskich od 1918 roku”.

Seminarium zorganizowane zostało w listopadzie 2006 roku. Referat przybliżyć powinien zwłaszcza młodszymi pokoleniom notariuszy, asesorom notarialnym i aplikantom notarialnym skutki społeczno-gospodarcze, jakie wywarły na rozwój gospodarstw rolnych w Polsce obowiązujące w latach 1944-1982 akty prawne, które sporadycznie są jeszcze stosowane w praktyce notarialnej.

Dekret o reformie rolnej przeznaczał na jej cele nieruchomości ziemskie stanowiące własność obywateli byłej Rzeszy Niemieckiej, obywateli polskich narodowości niemieckiej i skazanych za zdradę stanu oraz wszelką własność ziemską o obszarze gruntów o powierzchni ponad 100 ha lub 50 ha majątków rolnych (wyjątek: poznańskie, bydgoskie, śląskie – do 100 ha).

W wyniku realizacji reformy rozdysponowano w formie aktów nadania ziemi (były to akty o charakterze administracyjnym) między rolników **2.384.400 ha** na samych tylko Ziemiach Zachodnich. Liczba nowo utworzonych gospodarstw rolnych wyniosła 814 tys., a upełnorolnionych 254 tys. – łącznie utworzono 3,5 miliona gospodarstw rolnych. Przeciętny obszar ziemi przypadający na głowę wzrósł z 0,96 ha w 1931 r. do 1,44 ha w 1944 r. Celem ustawodawcy miał być rolnik gospodarujący na obszarze 5-8 ha. Zadanie to udało się osiągnąć, bowiem średnia powierzchnia gospodarstwa w 1950 r. wynosiła 5,2 ha.

Należy podkreślić, że ani dekret, ani żaden późniejszy akt prawny nie zniósł prywatnej własności ziemi. Nadal 80% gruntów rolnych pozostało we władaniu rolników, mimo likwidacji tzw. majątków obszarnczych oraz mimo nasilającej się do 1956 r. akcji „upaństwowienia” indywidualnej własności poprzez tak zwaną „kolektywizację wsi”, polegającą na tworzeniu przedsiębiorstw państwowych pod nazwą państwowych gospodarstw rolnych lub spółdzielni produkcji rolnej. Znalazło to swoje uzasadnienie w art. 10 Konstytucji PRL z 1952 roku – „PRL otacza opieką indywidualne gospodarstwa rolne, pracujących chłopów i udziela im pomocy...”, w art. 12 tej ustawy dodano „PRL uznaje i ochrania indywidualną własność i prawo dziedziczenia ziemi, budynków i środków produkcji należących do chłopów, rzemieślników i chałupników.”

Jednak już w ciągu kolejnego dziesięciolecia (lata 1950-1960) liczba gospodarstw rolnych powiększyła się aż o 400 tys., przy niezmiennym areale ziemi, w wyniku podziału gospodarstw rolnych. W następstwie tego procesu średnia powierzchnia gospodarstw znacznie zmniejszyła się z 5,2 ha w 1950 r. do 4,7 ha w 1960 r. W konsekwencji gospodarstwa indywidualne zaczęły podupadać i to również, co jest istotne, z uwagi na:

a) nikłą pomoc kredytową państwa w pierwszych latach powojennych (Udzielano głównie kredytów doraźnych na zakup materiału siewnego, nawozów. W kolejnych latach wprawdzie zwiększono pomoc kredytową na odbudowę zagród, meliorację i elektryfikację, ale do 1971 r.

była ona jednak minimalna. Przeciwnie, pomoc państwa dla tak zwanego sektora państwowego i spółdzielczego była znaczna, co umożliwiło szybki ich rozwój);

b) nieuregulowane umowami międzynarodowymi stosunki polityczne pomiędzy NRF a PRL odnośnie do granicy zachodniej (pomiędzy NRD a PRL umową taką podpisano) oraz okres „zimnej wojny” potęgujący stan niepewności wśród właścicieli gospodarstw rolnych (zwłaszcza na ziemiach zachodnich), którzy traktowali je jako tymczasowe.

Kolejną konsekwencją tego stanu rzeczy było w wielu przypadkach dokonywanie obrotu cywilnoprawnego nieruchomościami rolnymi nie w wymaganej formie, co spowodowało, że olbrzymie rzesze rolników nie miały formalnego tytułu własności w stosunku do gruntów użytkowanych. Według danych z 1971 r. istniało aż 2.400 tys. gospodarstw rolnych o nieuregulowanym stanie prawnym. Przyczyną tego stanu rzeczy był nieformalny obrót ziemią, tj. niezachowanie formy aktu notarialnego przy zawieraniu umów sprzedaży, darowizn, zamiany, dzierżaw itp., a także nieuregulowanie kwestii spadkowych. Różnorodne formy tego zjawiska kształtowały się pod wpływem czynników politycznych, ekonomicznych, prawnych i demograficznych. Skutkowało to tym, że nabywcy nie mogli ujawniać swoich praw w księgach wieczystych, czego konsekwencją było pozbawienie rolników praw do zaciągania kredytów bankowych, tak ważnych dla rozwoju gospodarstw rolnych.

W omawianym okresie za przyczynę rozbieżności między istniejącym stanem prawnym a stanem faktycznym uważa się także zbyt rygorystyczne ograniczenia w obrocie i dziedziczeniu gospodarstw rolnych. Ograniczenia te często pochodziły jeszcze z okresu przedwojennego, a częściowo z lat pięćdziesiątych. Przykładem może być wspomniany dekret, który ustanowił zasadę, że gospodarstwa rolne utworzone na jego podstawie nie mogą być dzielone, sprzedawane czy wydzierżawiane. Zasadę tę rozciągnięto później na pozostałe nieruchomości rolne.

Także Minister Sprawiedliwości w okólniku z 1948 r. nakazywał notariuszom, aby sporządzali akty przeniesienia własności tylko w przypadkach przedstawienia zaświadczenia, że nieruchomość jest nieruchomością włościańską i nie podlega przejęciu na cele reformy rolnej. Zaświadczenia takie wydawano rzadko, co faktycznie tamowało obrót rolny.

Podobny skutek miało wydane w 1956 r. zarządzenie Ministra Rolnictwa, Ministra Gospodarki Komunalnej, Ministra Finansów i Ministra

Skarbu, które uznawało nieformalne umowy dotyczące działu spadku na rzecz osób bliskich za akty przyjęte w stosunkach wiejskich.

Od lat 50-tych prowadzona była systematyczna polityka państwa zmierzająca do stopniowego przejmowania nieruchomości rolnych na rzecz państwa. Służyć temu miała ustawa z 8 czerwca 1962 r. o przejmowaniu nieruchomości rolnych w zagospodarowanie lub na własność państwa oraz o zaopatrzeniu emerytalnym właścicieli tych nieruchomości oraz ich rodzin (Dz.U. Nr 38, poz. 166). Spotkała się ona jednak z małym zainteresowaniem rolników, o czym świadczy liczba rent wypłacanych rolnikom. Na mocy tego aktu prawnego państwo przejęło zaledwie 38 tys. gospodarstw o obszarze 340 tys. ha w zamian za renty. W tej sytuacji rolnicy unikali regulacji własności w formie prawem przewidzianej, gdyż status posiadacza tolerowany przez praktykę i niestety uznawany w wielu przepisach wykonawczych przez powojennego ustawodawcę wystarczał im.

Wpływ na ten stan rzeczy miały również przyczyny natury fiskalnej. Art. 5 ustawy z 21 grudnia 1958 r. o szczególnym trybie ścigania niektórych zobowiązań wobec państwa – nakładał na notariuszy obowiązek żądania zaświadczenia organów finansowych o niezaleganiu w podatkach, co przy znacznym zadłużeniu gospodarstw rolnych tamowało ich formalny obrót. Należy przy tym zauważyć, że wpływ na ten stan rzeczy miały, do czasu wejścia w życie prawa o notariacie w 1934 r., przepisy obowiązujące w zaborach. Według Kodeksu Napoleona i Kodeksu austriackiego – przeniesienie własności nieruchomości mogło nastąpić także w formie umowy prywatnej. Stąd rozmiar zjawiska nieformalnego władania ziemią koncentrował się głównie na terenie województwa warszawskiego, łódzkiego, kieleckiego, rzeszowskiego, lubelskiego. Nadto wśród przedstawicieli ówczesnych władz aż do 1970 r. panowało przekonanie, że regulacja stosunków własnościowych na wsi możliwa będzie na drodze sądowej poprzez korzystanie z przepisów kodeksu cywilnego o zasiedzeniu, stwierdzeniu praw do spadku i działach spadku. Konsekwencją tego stanu rzeczy był znaczny napływ spraw do sądów. Uzyskanie tytułu własności na drodze sądowej trwało niekiedy kilka lat. Już w 1968 r. w Instytucie Nauk Prawnych PAN uznano, że regulacja indywidualnej własności rolnej w najbardziej optymalnych warunkach w powyższej sytuacji przyniosłaby pozytywne skutki, gwarantujące bezpieczeństwo obrotu nieruchomościami rolnymi (czym coraz bardziej zainteresowane było państwo) za około 50 lat.

Z tego też względu ówczesne władze polityczne, tj. Biuro Polityczne KC PZPR i Prezydium NK ZSL wydały wspólną uchwałę w sprawie polityki rolnej. Postanowiły kwestię tę rozwiązać w drodze jednorazowego aktu prawnego. Była nią ustawa z 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz.U. Nr 27, poz. 250 z późn. zm.), która weszła w życie z dniem 4 listopada 1971 r. i obowiązywała 11 lat – do 5 kwietnia 1982 r. Ustawa ta została uchylona przez wzmiankowaną już ustawę z 26 marca 1982 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz o uchyleniu ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz.U. Nr 11, poz. 81) – ustawa łagodziła reżim związany z obrotem nieruchomościami rolnymi.

Obok wspomnianej ustawy kwestię związaną z porządkowaniem stosunków własnościowych regulowały:

1. Rozporządzenie Rady Ministrów z 23 grudnia 1971 r. w sprawie nieruchomości nie podlegających przekazaniu lub przejściu oraz warunków ich nabycia przez posiadaczy zależnych (Dz.U. Nr 37, poz. 391),

2. Rozporządzenie Rady Ministrów z 23 grudnia 1971 r. w sprawie organizacji składu oraz zasad i trybu postępowania komisji do spraw uwłaszczenia (Dz.U. Nr 37, poz. 334),

3. Instrukcja numer 3 Ministra Rolnictwa z 23 marca 1972 r. w sprawie wykonania przepisów ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz.Urz. Min.Rol. Nr 5, poz. 20).

Adresatami stali się rolnicy będący obywatelami polskimi, władający nieformalnie nieruchomościami rolnymi wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych – zatem były to osoby fizyczne, będące posiadaczami samoistnymi, a w pewnych przypadkach posiadaczami zależnymi nieruchomości rolnych. Spod działania ustawy wyjęto nieruchomości stanowiące własność państwa, własność związków wyznaniowych oraz obywatele państw obcych, mienie gromadzkie oraz grunty stanowiące wspólnoty gruntowe.

Rolnicy nabywali z mocy prawa te nieruchomości, które były użytkowane na cele produkcji rolnej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej, a łączny ich obszar przekraczał 0,2 ha użytków rolnych, pod warunkiem, że oni sami lub ich poprzednicy prawni objęli te nieruchomości w posiadanie przed wejściem w życie ustawy.

Powołana ustawa jest aktem prawnym o szczególnej doniosłości społecznej i politycznej. Wywarła ona duży wpływ na rozwój gospodarki rolnej, likwidowała bowiem szkodliwe skutki braku uregulowań własnościowych nieruchomości rolnych. Obliczono, że wydano ponad 3 miliony aktów własności ziemi. Zabieg ten był konieczny nie tylko ze względu na zabezpieczenie porządku prawnego, ale głównie posłużył wzrostowi produkcji rolnej, podźwignął z upadku zniszczone indywidualne gospodarstwa rolne, zwiększył inwestycje na wsi. Skutki społeczno-gospodarcze były odczuwalne przez społeczeństwo już po kilku latach w postaci lepszego zaopatrzenia rynku. Ich źródłem stały się także korzystne kredyty udzielane przez banki spółdzielcze i inne. Była to od 1970 r. duża pomoc państwa.

Dalszym efektem działania tej ustawy był rozwój zabezpieczeń społecznych dla rolników, które gwarantowała ustawa z 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin (Dz.U. Nr 32, poz. 140), na mocy której właściciele mogli przenieść własność gospodarstw rolnych na następców prawnych, a dopiero w braku następców na Skarb Państwa, w zamian za renty wypłacane przez celowo powołane przez państwo instytucje o nazwie Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Wprowadzenie ustawy socjalnej spowodowało spadek zainteresowania dotychczasową formą zabezpieczeń społecznych dla rolników – to jest tak popularnymi umowami jak umowy o dożywocie czy rentę. Wprowadzone zostały także obowiązkowe ubezpieczenia gospodarstw rolnych. Po 1972 r. zgodnie z rozporządzeniami Rady Ministrów z 1 lutego 1972 r. oraz 11 lutego 1972 r. obowiązkiem ubezpieczenia objęto budynki, mienie ruchome, ziemiopłody oraz zwierzęta gospodarskie.

Należy również przypomnieć o olbrzymim wkładzie geodetów i notariuszy w prace związane z porządkowaniem stosunków własnościowych w Polsce w omawianym okresie. Mimo ogromu zniszczeń wojennych, zwłaszcza w odniesieniu do stanu osobowego oraz zasobów archiwalnych, potrafili sprostać wydawałoby się niewykonalnym zadaniom i co jest godne pokreślenia, przy minimalnej pomocy państwa. Szkoda, że do chwili obecnej nie ukazało się żadne opracowanie na temat roli i zadań, jakie wykonali przedstawiciele tych zawodów przy porządkowaniu stanu geodezyjnego i prawnego w Polsce w omawianym okresie, co w konsekwencji zabezpieczyło obrót cywilnoprawny w interesie społeczeństwa i państwa.