

Przesłano: 09-01-2026

Zaakceptowano do druku: 10-06-2026



ZNACZENIE PAŃSTWOWEGO FUNDUSZU ZIEMI DLA GOSPODAROWANIA ZASOBAMI ZIEMI W POLSCE W LATACH 1944-1991

Bogdan M. Wawrzyniak¹

Abstrakt: W opracowaniu przedstawiono funkcjonowanie Państwowego Funduszu Ziemi w latach 1944–1991, który zaprezentowano w ujęciu ilościowym. Fundusz powstał w ramach dekretu o reformie rolnej z 1944 r. i zarządzał zasobami w imieniu Skarbu Państwa. Podstawowym celem Funduszu było budowanie ustroju rolnego opartego na gospodarstwach indywidualnych. W latach 1949–1956 zasoby Funduszu skierowane zostały na wzmacnianie rolniczych spółdzielni produkcyjnych, co było niezgodne z ustawowymi regulacjami. Po przyjęciu nowej polityki rolnej w 1956 r. część gruntów Funduszu zaczęto udostępniać rolnikom indywidualnym. Stałą praktyką Funduszu była dzierżawa, której wykorzystanie stało na niskim poziomie efektywności zarządzania. Na podstawie ustawy z 1991 r. zniesiono Fundusz, przekazując zasoby nieruchomości rolnych do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Słowa kluczowe: Państwowy Fundusz Ziemi, reforma rolna, dzierżawa, gospodarstwa rolne

JEL: Q10, Y20

SIGNIFICANCE OF THE STATE LAND FUND FOR MANAGEMENT OF LAND RESOURCES IN POLAND IN THE YEARS 1944–1991

Bogdan M. Wawrzyniak¹

Abstract: The study presents the functioning of the State Land Fund in the years 1944–1991, which is shown from a quantitative perspective. The Fund was established under the 1944 decree on land reform and managed resources on behalf of the State Treasury. The primary goal of the Fund was to build an agricultural system based on individual farms. In the years 1949–1956, the Fund's resources were directed toward strengthening agricultural production cooperatives, which was inconsistent with statutory regulations. After the adoption of the new agricultural policy in 1956, part of the Fund's land began to be made available to individual farmers. Leasing was a constant practice of the Fund, but its utilization demon-

¹ Emerytowany profesor Politechniki Bydgoskiej im. Jana i Jędrzeja Śniadeckich (Bydgoszcz University of Technology) | ORCID: 0000-0002-5137-0509 | e-mail: bogdan.waw59@interia.pl

strated a low level of management efficiency. Based on the 1991 Act, the Fund was abolished, and its agricultural property resources were transferred to the Agricultural Property Stock of the State Treasury.

Keywords: State Land Fund, agrarian reform, lease, farms

JEL Classification: Q10, Y20

1. Wstęp

Państwowy Fundusz Ziemi był najdłużej funkcjonującym funduszem rolnym w Polsce (47 lat), obejmującym lata 1944–1991, który przyczynił się do akumulacji i dystrybucji ziemi stanowiącej zasób Skarbu Państwa. Powstał w historycznym momencie ustanowienia zasad reformy rolnej w 1944 r. i był niezbywalnym elementem jej realizacji. PFZ wzorowany był na przedwojennym Funduszu Obrotowym Reformy Rolnej z 1928 r., ustanowionym na podstawie rozporządzenia Prezydenta RP w celu wydzielenia środków pieniężnych na sfinansowanie przebudowy ustroju rolnego w ramach reformy rolnej z 1925 r. (Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej, 1928). W ramach Funduszu Obrotowego w 1932 r. wyodrębniono fundusz scaleniowo-regulacyjny, parcelacyjny i melioracyjny, co pozwalało na znaczne przyspieszenie reform rolnych.

Państwowy Fundusz Ziemi od samego początku stanowił rodzaj „banku ziemi” ze swoimi przychodami, rozchodami oraz saldem, które obrazowały źródła pozyskiwania gruntów, jak również kierunki ich rozdysponowania lub przekazania odpowiednim podmiotom gospodarczym. Statutowym celem Funduszu było – zgodnie z dekretem o reformie rolnej – przebudowanie ustroju rolnego.

Przyjęto założenie badawczo, że zasoby Funduszu nie zawsze służyły podstawowemu celowi jego powołania, jakim było budowanie ustroju rolnego opartego na silnych, „zdrowych” i zdolnych do wydajnej produkcji gospodarstwach indywidualnych, lecz często na powiększaniu udziału uspołecznionego sektora w rolnictwie. Przez odejście od ustawowych założeń reformy Fundusz stał się instrumentem realizacji polityki rolnej państwa w stopniu większym, niż określono w dekreście o reformie rolnej. Fundusz w stosunkowo niewielkim stopniu wpływał na kształtowanie struktury agrarnej gospodarstw indywidualnych.

Jako ważne pytanie można uznać, dlaczego podstawy prawne Funduszu, funkcjonującego przez 47 lat, nie poddano zmianom legislacyjnym, mimo zmiany kierunków przeznaczania zasobów PFZ. Po zakończeniu istnienia Funduszu w 1991 r. nie przygotowano raportu końcowego, oceniającego i obrazującego jego znaczenie dla kształtowania ustroju rolnego.

W opracowaniu w sposób ogólny przedstawiono podstawowe dane w zakresie dysponowania zasobami Państwowego Funduszu Ziemi w ujęciu ilościowym. Wskazano na akty prawne, które przyspieszały napływ ziemi do Funduszu, oraz określono kierunki jego dysponowania w poszczególnych okresach. Przy omawianiu poszczególnych zagadnień oparto się na oficjalnych aktach prawnych, danych statystycznych i literaturze przedmiotu.

2. Państwowy Fundusz Ziemi w świetle dekretu o reformie rolnej z 1944 r.

Jednym z pierwszych aktów prawnych był dekret PKWN o reformie rolnej z 1944 r., który oznaczał zmianę stosunków własnościowych w rolnictwie, połączoną ze zmianą struktury agrarnej wsi. Ustrój rolny w Polsce miał opierać się na silnych, zdrowych i zdolnych do wydajnej produkcji gospodarstwach, stanowiących prywatną własność ich właścicieli. Dekret głęboko ingerował w prawa własności, likwidując w zasadzie wielką własność rolną (majątki ziemskie).

Przeprowadzenie reformy rolnej obejmowało:

- upełnorolnienie istniejących gospodarstw karłowatych, małorolnych i średniorolnych,
- tworzenie nowych samodzielnych gospodarstw rolnych dla bezrolnych, robotników i pracowników rolnych oraz drobnych dzierżawców,
- tworzenie w pobliżu miast i ośrodków przemysłowych gospodarstw dla produkcji ogrodniczo-warzywniczej,
- zarezerwowanie odpowiednich terenów dla szkół oraz poddanych zarządowi państwowemu lub samorządowemu ośrodków służących podniesieniu kultury rolnej, wytwórczości nasiennej, hodowlanej oraz przemysłu rolnego,
- zarezerwowanie odpowiednich terenów pod rozbudowę miast, kolonii mieszkaniowych i ogródków działkowych oraz terenów na potrzeby wojskowe, komunikacji publicznej lub melioracji (Jurcewicz 1989).

Dla realizacji przebudowy ustroju rolnego dekretem powołano Państwowy Fundusz Ziemi, którym zarządzał minister rolnictwa. Fundusz tworzone z:

- aktywów dotychczasowego Funduszu Obrotowego Reformy Rolnej,
- należności i wpływów z tytułu czynności związanych z przebudową ustroju rolnego,
- nieruchomości ziemskich przejętych na cele reformy rolnej,
- należności i wpływów z administracji nieruchomości,
- oprocentowania gotówki PFZ,
- dotacji Skarbu Państwa,

- innych wpływów (Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego, 1944).

Minister rolnictwa powierzył administrowanie PFZ Bankowi Rolnemu, bez możliwości bezpośredniego zarządzania nieruchomościami. Z Państwowego Funduszu Ziemi pokrywane były wszelkie wydatki związane z przeprowadzeniem reformy oraz udzielano pożyczek na urządzenie gospodarstw rolnych. Dla celów ewidencyjnych powiatowe urzędy ziemskie sporządzały dokładne spisy wszystkich nieruchomości ziemskich, wraz z budynkami i całym inwentarzem żywym.

Polityczne cele reformy rolnej wymierzone zostało w wielką własność rolną (ziemie obszarnicze). Na rzecz PFZ przejęto wszystkie majątki ziemskie, dobra poniemieckie, gospodarstwa opuszczone w wyniku wojny, gospodarstwa po osobach repatriowanych, majątki państwowe oraz jednostki samorządu terytorialnego. Najwięcej zasobów PFZ przysporzyły majątki ziemskie polskie i poniemieckie, które przeszły na własność Skarbu Państwa bez żadnego odszkodowania. Pozostały jedynie gospodarstwa osób fizycznych lub prawnych, których rozmiar nie przekraczał 100 ha na terenach dawnego zaboru pruskiego i 50 ha użytków rolnych na pozostałym obszarze. Z części majątków ziemskich powstał sektor państwowy w rolnictwie, w tym Państwowe Nieruchomości Ziemskie (1 525,0 tys. ha), Państwowe Zakłady Hodowli Roślin (69,0 tys. ha) oraz Państwowe Zakłady Chowu Koni (40,9 tys. ha). W 1949 r., w wyniku połączenia wyżej wymienionych jednostek oraz zagospodarowania ziem opuszczonych, powstały państwowe gospodarstwa rolne. W 1950 r. utworzono 9 679 państwowych gospodarstw rolnych, które gospodarowały na powierzchni 2 401,2 tys. ha.

Według danych statystycznych z 1949 r. ogólny obszar objęty reformą rolną i osadnictwem wyniósł 13,8 mln ha, w tym 4,4 mln ha (31,9%) dotyczyło ziem dawnych, a 9,4 mln ha (68,1%) ziem odzyskanych. W porównaniu do ogólnej powierzchni użytków rolnych kraju, wynoszącej 17,9 mln ha, ziemie zaangażowane w przebudowę ustroju rolnego stanowiły 77,1% (Rocznik Statystyczny, 1949).

Z ogólnej powierzchni objętej osadnictwem około 6 mln ha rozdysponowano między uprawnione osoby mające prawo korzystania z reformy rolnej i osadnictwa. W wyniku tego powstało około 1 mln gospodarstw rolnych. Powierzchnia przekazana na upelnorolnienie gospodarstw okazała się niewystarczająca, bowiem nieznacznie zmalała liczba gospodarstw karłowatych i małorolnych, a przy tym nie wzrosła liczba gospodarstw większych obszarowo, co zasadniczo nie zmieniło ustroju rolnego (Kaliński, 1995). Porównanie struktury agrarnej z 1938 i 1949 przedstawia tabela 1.

Tabela 1

Struktura agrarna gospodarstw rolnych w 1938 i 1949 r. (w %)

Grupy obszarowe	1938	1949	Zmiany
Do 2 ha	30,6	28,8	-6
2-5	33,8	32,5	-4
5-10	23,9	27,1	+13
10-20	9,5	10,4	+10
20-50	2,1	1,2	-0,9

Źródło: M. Mieszczankowski, Struktura agrarna Polski międzywojennej, PWN, Warszawa 1960, Rocznik Statystyczny 1949, GUS, Warszawa 1949.

Rolnicy za otrzymaną z nadziałów ziemię musieli płacić czynsz, który stanowił równowartość przeciętnych rocznych plonów. Spłata następowała w ciągu 10–20 lat. Uzyskane środki PFZ przeznaczone były na wydatki związane z przeprowadzeniem reformy. Poza tym przekazano w trwałe władanie 3,8 mln ha różnym podmiotom, w tym przede wszystkim gospodarstwom państwowym, państwowym instytucjom naukowo-badawczym, szkołom rolniczym, samorządom terytorialnym i innym podmiotom (Roszczypała, 1985).

4. Państwowy Fundusz Ziemi w okresie kolektywizacji rolnictwa

Rola i znaczenie Państwowego Funduszu Ziemi uległa radykalnej zmianie w okresie kolektywizacji rolnictwa, przypadającej na lata 1949–1956. Pierwsze spółdzielnie rolnicze zaczęto organizować w 1949 r. w ramach wdrażania radzieckiego modelu rolnictwa, przy jednoczesnym ograniczaniu pozycji i znaczenia gospodarstw indywidualnych. U podstaw tych zmian leżały przede wszystkim przesłanki ideologiczne, a władze ówczesnej Polski nie uwzględniały uwarunkowań społecznych ani konsekwencji ekonomicznych, takich jak spodziewany spadek produktywności rolnictwa. Spółdzielnie produkcyjne należały do jednostek, które nie powstawały z inicjatywy oddolnej rolników, lecz na mocy odgórnych decyzji politycznych.

Głównym oparciem organizacyjnym w pierwszej fazie tworzenia spółdzielni były państwowe ośrodki maszynowe (POM), które oprócz świadczenia usług traktorowo-maszynowych prowadziły również działalność instruktazowo-doradczą przy wsparciu służby agronomicznej. Formalnie rozwój rolniczych spółdzielni produkcyjnych był znaczący – w latach 1950–1955 liczba zarejestrowanych spółdzielni wzrosła z 243 do 9 790, zaś powierzchnia gruntów rolnych zwiększyła się z 190,3 tys. ha do 1 866,9 tys. ha, co obrazuje tabela 2.

Tabela 2

Liczba spółdzielni produkcyjnych i obszar użytkowanej ziemi

Rok	Liczba zarejestrowanych spółdzielni	Powierzchnia gruntów rolnych w tys. ha	Powierzchnia gruntów w przeliczeniu na jedną spółdzielnię (w ha)
1949	243	–	–
1950	2199	190,3	86,5
1951	3056	684,8	224,1
1952	4478	756,7	168,9
1953	7773	1380,3	177,6
1954	9322	1712,6	183,7
1955	9790	1866,9	190,7
1956	10 510	–	–

Źródło: A. Mickiewicz, B. Mickiewicz, B. Wawrzyniak, Charakterystyczne cechy rolniczych spółdzielni produkcyjnych funkcjonujących w latach 1949–2010, „Zagadnienia Doradztwa Rolniczego”, 3/14 (77), 2014.

Przeprowadzenie rzetelnej analizy udziału gruntów PFZ w tworzeniu rolniczych spółdzielni produkcyjnych utrudnia brak danych statystycznych GUS, które ze względów ideologicznych nie były publikowane w latach 1950–1954. Brak oficjalnych danych uregulowano wstecznie na podstawie ustawy z 1952 roku o zmianie zakresu działalności władz naczelných w dziedzinie statystyki państwowej (Ustawa, 1952).

Na początku lat 50. w dyspozycji PFZ znajdowało się 700 tys. ha, które następnie zostały zmniejszone do poziomu 500 tys. ha, głównie w wyniku przekazywania gruntów na rzecz nowo tworzonych spółdzielni produkcyjnych. W rzeczywistości areał gruntów przekazanych RSP był większy niż 200 tys. ha i wynosił ponad 400 tys. ha. Wnioski takie można wyciągnąć na podstawie analizy tabela 3, obrazującej kierunki pozyskania gruntów PFZ.

Na tej podstawie można pośrednio oszacować, że około 20–25% gruntów rolnych spółdzielni produkcyjnych stanowiły zasoby PFZ. Grunty te były nieodpłatnie przekazywane spółdzielniom, a po rozwiązaniu RSP powracały do zasobu Funduszu. Przekazywanie gruntów Funduszu na cele RSP odbywało się niezgodnie z zasadami określonymi w dekreście o reformie rolnej z 1944 r., który stanowił, że PFZ miał służyć przebudowie gospodarstw rolnych, a ustrój rolny powinien opierać się na indywidualnych gospodarstwach rolnych (Mickiewicz i in., 2014).

Tworzone spółdzielnie produkcyjne nie spełniały oczekiwań państwa w zakresie wzrostu produktywności rolnictwa. W wielu przypadkach RSP notowały niższe wyniki produkcyjne niż rolnictwo indywidualne. Ponadto wymagały znaczne-

go dotowania, co wypaczało ideę spółdzielczości jako wyższej formy użytkowania gruntów (Tkaczyk, 1979).

4. Państwowy Fundusz Ziemi w okresie funkcjonowania kółek rolniczych

W październiku 1956 r. ogłoszono tezy tzw. nowej polityki rolnej, polegającej, najogólniej ujmując, na odejściu od administracyjnych metod kolektywizacji rolnictwa i przywróceniu właściwej roli indywidualnym gospodarstwom rolnym. Taka decyzja polityczna jednoznacznie umożliwiała członkom RSP wybór, czy chcą dalej gospodarować wspólnie, czy indywidualnie. Wyniki tego głosowania były jednoznaczne – 90% spółdzielców podjęło decyzję o samorozwiązaniu spółdzielni. Oznaczało to, że wiele tysięcy hektarów gruntów przekazanych spółdzielniom wróciło do zasobów PFZ. Dla indywidualnych rolników przywrócono możliwość organizowania kółek rolniczych, kół gospodyń wiejskich oraz zrzeszeń branżowych, stanowiących podstawę do podejmowania samodzielnych decyzji o kierunkach rozwoju produkcji rolniczej (Wawrzyniak 2004). Decyzje te wiązały się z dużymi zmianami i przepływami w stanie posiadania gruntów PFZ w latach 1957–1969, co obrazuje tabela 3.

Tabela 3

Zmiany w dysponowaniu gruntami Państwowego Funduszu Ziemi (tys. ha)

Wyszczególnienie	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1965	1967	1969
Stan gruntów PFZ 1 stycznia	613,5	705,4	866,6	889,2	973,2	920,3	1016,9	1068,2	1076,9
Przybyło gruntów PFZ:	500,6	350,4	227,6	233,6	152,9	214,5	229,9	170,7	179,9
od osób prywatnych zrzekających się gruntów	–	50,2	44,1	36,2	41,1	68,3	68,4	71,1	106,0
z rolniczych spółdzielni produkcyjnych	381,1	16,0	9,7	–	–	–	–	–	–
z gospodarstw państwowych	119,5	91,8	97,6	39,8	302,0	9,5	4,2	5,5	10,7
na skutek sprostowania pomiarów geodezyjnych	–	192,4	76,2	157,6	81,6	136,7	157,3	94,1	63,2
Rozdysponowano trwale grunty PFZ	408,7	189,2	205,0	149,6	205,8	187,6	193,3	148,4	192,2
nadzielono lub sprzedano nowym osadnikom	133,7	57,1	38,3	37,6	29,5	25,2	49,9	40,0	38,9

Wyszczególnienie	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1965	1967	1969
nadzielono lub sprzedano na upelnorolnienie	219,0	55,0	27,1	22,0	18,5	13,4	22,8	15,6	38,5
przekazano rolniczym spółdzielniom produkcyjnym	17,2	43,5	36,9	28,8	24,8	7,9	19,8	12,9	17,4
przekazano państwowym gospodarstwom rolnym	38,8	11,2	35,2	26,7	59,7	79,4	64,9	59,7	81,7
przekazano na cele nierolnicze	–	22,4	67,5	34,5	73,3	61,7	35,9	20,2	15,7
Stan gruntów PFZ 31 grudnia	705,4	866,6	889,2	973,2	920,3	947,2	1053,5	1090,5	1064,6
Wydzierżawiono ogółem:	389,5	479,0	528,8	613,1	611,9	618,7	673,1	709,7	733,3
bezrolnym	95,4	112,6	106,3	94,9	73,9	74,5	65,1	75,5	80,5
gospodarstwom indywidualnym	294,1	343,7	387,3	429,1	412,0	407,4	456,6	492,3	532,9
kółkom rolniczym	–	10,3	18,4	72,2	105,3	115,8	124,8	110,8	97,1
instytucjom państwowym i społecznym	–	12,4	16,8	16,9	20,7	21,0	26,6	31,1	22,8
Pozostało w bezpośredniej administracji PFZ	315,9	387,6	360,4	360,1	308,4	328,5	380,4	380,8	331,3
grunty nadające się pod zalesienie	–	104,3	68,6	73,8	61,2	72,3	82,9	103,5	105,9
grunty nie nadające się do użytkowania rolniczego	–	56,5	82,9	145,9	139,3	93,9	75,8	66,3	52,9
grunty w bezumownym użytkowaniu rolnym	–	213,9	191,8	120,2	86,7	105,2	117,9	106,1	74,2

Źródło: Rocznik Statystyczny 1971, GUS, Warszawa 1971.

Przedstawiony powyżej obrót gruntami wskazuje na niekorzystne zjawisko ciągłych przypływów gruntów z różnych źródeł, które utrudniało ich prawidłowe i racjonalne zagospodarowanie. Zasoby PFZ w omawianych latach wzrosły z 613,5 tys. ha do 1 076,9 tys. ha, co oznacza prawie podwojenie stanu posiadania. W 1957 r. najwięcej gruntów przybyło z rozwiązanych rolniczych spółdzielni produkcyjnych (381,1 tys. ha) oraz z państwowych gospodarstw rolnych (119,5 tys. ha), które pozbywały się tzw. resztówek – gruntów rozdrobionych i oddalonych od centrum gospodarstwa, uciążliwych i kosztownych w eksploatacji (Rozszczypała, 1985).

Prawidłowe kierunki dysponowania gruntami PFZ obejmowały ich nadanie nowym osadnikom (133,7 tys. ha) oraz użycie do uzupełnienia istniejących małych gospodarstw rolnych (219,0 tys. ha). Istotne znaczenie dla przyrostu zasobu PFZ miały również wyniki pomiarów klasyfikacyjno-gleboznawczych i geodezyjnych, które ujawniały ziemie znajdujące się nieprawnie w użytkowaniu. Dotychczasowe pomiary wykonywane były metodami tradycyjnymi (tzw. „kroczkami”), a więc niedokładnie, bez wytyczenia kamieni granicznych i map geodezyjnych (Rozszczypała, 1985).

Gospodarowanie gruntami PFZ obejmowało sprzedaż lub wydzierżawienie ziemi rolnikom, kółkom rolniczym, instytucjom państwowym i społecznym, a także przekazywanie gruntów w trwałe użytkowanie PGR i RSP. Ponadto obejmowało przekazywanie ziemi na cele nierolnicze, takie jak zalesienie, budowę dróg, budownictwo mieszkaniowe i przemysłowe, zwykle o niskiej klasie bonitacyjnej. Obok trwałego zagospodarowania występowało tzw. zagospodarowanie czasowe w formie dzierżawy. W omawianych latach dzierżawa była dominującą formą użytkowania gruntów PFZ – obejmowała 389,5 tys. ha. Utrzymywanie tak dużej powierzchni w dzierżawie wynikało z polityki rolnej państwa, które traktowało te grunty jako rezerwę w dążeniu do uspołecznienia rolnictwa (Bodalski, 1966).

Początkowo w ramach nowej polityki rolnej przyjęto, że podstawową część ziemi PFZ powinni zagospodarować indywidualni rolnicy. Do 1958 r. ziemia PFZ była nadawana na zasadach wynikających z dekretu o reformie rolnej. Na fali pozytywnego stosunku do gospodarstw rodzinnych uchwalono nawet ustawę o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych. Nabywcami mogły być osoby fizyczne, społeczne lub spółdzielcze organizacje rolnicze. Obszar nabywanego gruntu nie mógł przekraczać 15 ha, a w przypadku gospodarstwa hodowlanego – 20 ha (Ustawa, 1958). Sprzedaż odbywała się na warunkach zbliżonych do wolnego obrotu ziemią, przy jednoczesnym zapewnieniu kupującym wsparcia w postaci kredytów, ulg itp., pod warunkiem zagospodarowania gruntów w województwach zachodnich i północnych (Szynkarczuk, 1970).

Po krótkim okresie przejściowym w kształtowaniu polityki agrarnej okazało się jednak, że czynniki partyjne nie zrezygnowały z przebudowy wsi, lecz realizowały ją jednostki państwowo, poprzez umocnienie PGR. W celu poszerzenia wpływu sektora państwowego proponowano organizowanie związków (kooperacji) między powstającymi międzykółkowymi bazami maszynowymi lub spółdzielniami kółek rolniczych a państwowymi gospodarstwami rolnymi.

Bardziej restrykcyjne sposoby oddziaływania na sektor indywidualny w rolnictwie wprowadzono w 1962 r. w rozporządzeniu Rady Ministrów o przejmowaniu nieruchomości rolnych na własność państwa za zaległe należności, w powiązaniu z zaopatrzeniem emerytalnym właścicieli (Rozporządzenie Rady Ministrów,

1962). Dalsze ograniczenia funkcjonowania gospodarstw rodzinnych wprowadzono ustawą z 1963 r. o ograniczeniu podziału gospodarstw rolnych i obrocie ziemią, mającą przeciwdziałać ich nadmiernemu rozdrobieniu (Ustawa, 1963).

5. Nowe podejście do Państwowego Funduszu Ziemi

Na początku lat 70. nastąpiły pewne zmiany w polityce rolnej, polegające na tworzeniu ekonomicznych przesłanek wzrostu produkcji rolniczej oraz poprawy warunków pracy i życia ludności wiejskiej. W celu poprawy struktury agrarnej grunty PFZ były podstawowym czynnikiem korzystnych zmian i dlatego w opinii rolników stanowiły pożądane dobro. Dostęp do nich pozostawał jednak limitowany i ograniczany, przy czym oferowano głównie resztówki – ziemie niskiej klasy (V i VI) lub nieruchomości oddalone od siedzib rolników. Priorytet w nabywaniu tych gruntów nadal przysługiwał sektorowi państwowemu i spółdzielczemu w rolnictwie.

W 1971 r. powierzchnia gruntów PFZ nadal przekraczała 1,1 mln ha, przy czym przeważały tendencje przekazywania lub sprzedaży nieruchomości (177 tys. ha) nad przyrostem gruntów napływających do PFZ (157 tys. ha). W tym czasie zaczęto wspierać nowe formy wspólnego użytkowania gruntów w postaci zespołów rolników indywidualnych. Za zespół rolników indywidualnych uznawano zarejestrowaną w urzędzie gminnym grupę rolników, którzy łączą się w celu podjęcia i prowadzenia wspólnej działalności w rolnictwie (Uchwała, 1974).

Powstające zespoły miały szereg priorytetów, w tym dostęp do maszyn rolniczych, kredytów i gruntów PFZ. W latach 1980–1987 obrót gruntami wykazał przewagę rozchodu nad przychodem, co obrazuje tabela 4.

Nowym zjawiskiem w gospodarowaniu gruntami PFZ w latach 1980–1988 był powolny, lecz systematyczny spadek zasobu nieruchomości rolnych Skarbu Państwa. Nadal jednak największym źródłem przyrostu gruntów pozostawał sektor indywidualny. W tej kategorii najważniejszą pozycję zajmował proces przejmowania gruntów w zamian za emeryturę lub rentę rolniczą, obejmujący roczniki wyżu powojennego.

W polityce agrarnej nie zdecydowano się na trwałe przekazanie tak pozyskanej ziemi rolnikom indywidualnym, lecz pozostawiano ją w zasobach PFZ w formie dzierżawy. Corocznie dzierżawiono od 400 do 500 tys. ha gruntów, co powodowało trwałe straty dla produktywności rolnictwa, z uwagi na niepewność co do długości trwania dzierżawy.

Tabela 4

Obrót gruntami Państwowego Funduszu Ziemi w (w tys. ha)

Rok	1980	1985	1986	1987	1988
Stan 1 stycznia	932	806	781	763	779
Przybyło gruntów PFZ, w tym	205	87	107	122	120
z gospodarki uspołecznionej	43	26	20	14	21
w tym z gospodarstw państwowych	4	7	5	4	7
z gospodarki nieuspołecznionej	162	61	87	105	99
w tym za emeryturę i rentę	127	55	80	96	90
Trwałe rozdysponowanie gruntów PFZ, w tym	251	103	113	102	93
na cele rolnicze	219	71	67	77	80
na cele nierolnicze	32	32	46	25	13
Stan 31 grudnia	886	790	775	783	806
Zagospodarowano grunty, w tym:	693	593	580	586	597
przekazano gospodarstwie uspołecznionej	25	12	8	6	6
wydzierżawiono	505	437	427	427	434
Pozostało w bezpośredniej administracji PFZ	193	197	195	197	209
w tym grunty przeznaczone do zalesienia	156	166	155	150	103

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Roczników Statystycznych z wymienionych lat.

6. Zniesienie Państwowego Funduszu Ziemi

Na podstawie ustawy z 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa grunty PFZ weszły w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. W celu zagospodarowania tego mienia powołano agencję rządową – Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa (od 2017 r. KOWR). Agencja jako wyspecjalizowana instytucja rządowa, wykonywała prawa własności w odniesieniu do powierzonego jej przez Skarb Państwa mienia państwowego w rolnictwie.

Przekazywanie gruntów PFZ odbywało się stopniowo, co ilustrują następujące dane (Encyklopedia Agrobiznesu, 1998):

- 1992 – 59,2 tys. ha, czyli 7,4% stanu PFZ,
- 1993 – 259,8 tys. ha, czyli 32,5% stanu PFZ,
- 1994 – 436,0 tys. ha, czyli 54,6% stanu PFZ,
- 1995 – 538,0 tys. ha, czyli 67,4% stanu PFZ,
- 1996 – 580,0 tys. ha, czyli 72,7% stanu PFZ.

Według pierwotnych założeń Agencja miała przejąć mienie państwowe w rolnictwie do 1993 r. Nie udało się tego wykonać z powodu nieuporządkowanego stanu prawnego i geodezyjnego gruntów. W 1996 r. w dyspozycji Agencji pozostało nadal około 100 tys. ha gruntów PFZ, a opóźnienia wynikały z rozproszenia i rozdrobienia tych nieruchomości oraz braku środków finansowych na ich przejęcie.

7. Podsumowanie

Państwowy Fundusz Ziemi podlegał Ministrowi Rolnictwa i był zarządzany w sposób rozproszony – przez gminne (gromadzkie) oraz powiatowe rady narodowe, a po zmianach podziału administracyjnego kraju – przez odpowiednie urzędy tego szczebla. Od czasu dekretu z 1944 r. o reformie rolnej Fundusz nigdy nie doczekał się bezpośrednich regulacji prawnych określających, jak racjonalnie kierować gospodarką gruntami i jakie priorytety w tym zakresie stosować. Kierunki zagospodarowania zasobów Skarbu Państwa regulowano pośrednio, poprzez akty prawne mówiące o wspieraniu odpowiedniego sektora rolnego, takiego jak sektor spółdzielczy, państwowy czy indywidualny.

W latach 1944–1991 poziom nieruchomości własności Skarbu Państwa znajdujących się w dyspozycji Funduszu oscylował między 500 a 1 000 tys. ha, przy czym w układzie wojewódzkim najwięcej ziem znajdowało się na terenach zachodnich i północnych. Państwowy Fundusz Ziemi stanowił ogromny majątek Skarbu Państwa, określony ceną ziemi, który w zasadzie nigdy nie został w pełni wyceniony. Majątek ten był w dużej mierze labilny ze względu na duży i nieustający obrót nieruchomościami ziemskimi. Kurczył się w przypadku nieodpłatnego przekazywania ziemi sektorowi uspołecznionemu, a wzrastał przy sprzedaży rolnikom indywidualnym. W omawianym okresie podaż ziemi zawsze przeważała nad popytem, który był sterowany czynnikami wynikającymi z aktualnej polityki rolnej.

Institucja PFZ była więc decydującym instrumentem regulowania przepływu ziemi między poszczególnymi sektorami rolnictwa. Zasoby PFZ mogłyby zostać stosunkowo łatwo zmniejszone poprzez sprzedaż ziemi rolnikom indywidualnym, zamiast stosowanej dzierżawy. Dzierżawa powodowała mało efektywne wykorzystanie gruntów, ponieważ umowy były zawierane na stosunkowo krótki okres, co nie zachęcało do inwestowania w ten zasób.

W dłuższej perspektywie czasu widać, że Fundusz nie spełnił podstawowego postulatu zawartego w dekrete z 1944 r., dla którego został powołany, a mianowicie, że „ustrój rolny w Polsce oparty będzie na silnych, zdrowych i zdolnych do wydajnej produkcji gospodarstwach, stanowiących prywatną własność ich posiadaczy”.

LITERATURA

1. Bodalski, M. (1966). *Państwowy Fundusz Ziemi i jego zagospodarowanie*. Warszawa: Zakład Wydawnictw CRS.
2. Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, Dz.U. 1944 nr 4, poz. 17.
3. Dekret z dnia 9 lutego 1953 r. o całkowitym zagospodarowaniu użytków rolnych, Dz.U. 1953 nr 11, poz. 40.
4. Encyklopedia Agrobiznesu. (1998). Fundacja Innowacja – Wyższa Szkoła Społeczno-Ekonomiczna.
5. Jurcewicz, A. (1989). *Prawne formy ingerencji państwa w sferę produkcyjnego wykorzystania gruntów rolnych*. Wrocław: Ossolineum.
6. Kaliński, J. (1995). *Gospodarka Polski w latach 1944–1989*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
7. Mickiewicz, A., Mickiewicz, B., & Wawrzyniak, B. (2014). Charakterystyczne cechy rolniczych spółdzielni produkcyjnych funkcjonujących w latach 1949–2010. *Zagadnienia Doradztwa Rolniczego*, 77(3), 59–73.
8. Mieszczankowski, M. (1960). *Struktura agrarna Polski międzywojennej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
9. Roszczypała, J. (1985). *Polityka gospodarowania ziemią rolniczą w latach 1944–1984*. Warszawa: ANS.
10. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o Funduszu Obrotowym Reformy Rolnej, Dz.U. 1928 nr 21, poz. 175.
11. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 lipca 1962 r. w sprawie zasad i trybu przejmowania nieruchomości rolnych na własność państwa za zaległe należności scalone, Dz.U. 1962 nr 44, poz. 212.
12. Szynkarczuk, A. (1970). Gospodarka Państwowym Funduszem Ziemi. *Zeszyty Problemowe Nauk Rolniczych*, 102.
13. Tkaczyk, T. (1979). *Państwowy Fundusz Ziemi*. Warszawa: LSW.
14. Uchwała nr 209 Rady Ministrów z dnia 30 sierpnia 1974 r. w sprawie pomocy państwa dla zespołowej gospodarki w rolnictwie, M.P. 1974 nr 31, poz. 185.
15. Ustawa z dnia 28 marca 1952 r. o zmianie zakresu działania władz naczelných w dziedzinie statystyki państwowej, Dz.U. 1952 nr 18, poz. 109.
16. Ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego, Dz.U. 1958 nr 17, poz. 71.
17. Ustawa z dnia 29 czerwca 1963 r. o ograniczeniu podziału gospodarstw rolnych, Dz.U. 1963 nr 28, poz. 168.
18. Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, Dz.U. 1991 nr 107, poz. 464.
19. Wawrzyniak, B. (2004). *Przemiany struktury agrarnej w rolnictwie polskim*. Włocławek: WTN.