

MARIAN BŁAŻEJCZYK

PRAWNE ASPEKTY EKONOMICZNEJ KONCEPCJI  
„PEGEERYZACJI” ROLNICTWA

I

Postępujący proces technicznej rekonstrukcji rolnictwa przybliży okres, kiedy dalsza realizacja tego programu w warunkach drobnotowarowej gospodarki chłopskiej stawać się będzie ekonomicznie mało efektywna, a tym samym społecznie nieracjonalna. Zgodnie z prawami rozwoju społecznego można oczekiwać, że drobnotowarowa gospodarka rolna pod naporem współczesnej techniki zacznie ustępować miejsca społecznie wyższym formom gospodarczym. Skłania to już dziś do refleksji co do charakteru przyszłego ustroju rolnego wsi i form organizacyjnych wielkoobszarowej produkcji rolnej.

Sprawy przyszłego modelu społeczno-gospodarczego rolnictwa nie są problemem jutra, można by więc odłożyć je na dalszą przyszłość, gdyby nie to, że modelu takiego nie da się ani ustanowić i wprowadzić w życie jednym pociągnięciem pióra, że przedsięwzięcia dnia dzisiejszego wymagają określonej konfrontacji z głównym przynajmniej zarysem jutra i dalszej przyszłości, że koncepcja tej właśnie przyszłości powinna determinować praktyczne rozwiązania podejmowane dziś.

Wizję upaństwowionego rolnictwa, jako jedną z możliwości przyszłego ustroju wsi, uzasadniono szeregiem niewątpliwie rzeczowych argumentów. Jednocześnie wszakże sformułowane w dialogu z jej zwolennikami nie mniej rzeczowe, a przy tym celne argumenty krytyczne<sup>1</sup> nie zostały dotąd w dyskusjach podważone.

Deliberacje dotyczące przyszłego ustroju wsi i procesu socjalistycznej przebudowy rolnictwa, w tym zwłaszcza dotyczące koncepcji tzw. „pegeeryzacji”, ograniczają się prawie wyłącznie do ekonomicznych, rzadziej socjologicznych aspektów. Aspekty prawnoustrojowe stanowią w tych dyskusjach zaledwie margines<sup>2</sup>. Tymczasem realizacja koncepcji

<sup>1</sup> Zwłaszcza przez M. Mieszczankowskiego w artykule *Koncepcja „pegeeryzacji”*, *Życie Gospodarcze* 1963, nr 9.

<sup>2</sup> Wynika to głównie stąd, że grono prawników specjalizujących się w prawie agrarnym jest wyjątkowo szczupłe, zaś spośród tego grona zaledwie kilka osób

ekonomicznych, w tym również odnoszących się do spraw wsi i rolnictwa, wymaga zastosowania odpowiednich rozwiązań instytucjonalno-prawnych, prawo bowiem stanowi w rękach państwa jeden z podstawowych instrumentów polityki i ekonomiki.

Rola prawa nie sprowadza się jednakże tylko do realizacji gotowych już koncepcji ekonomicznych. Jako jeden z istotnych instrumentów przeobrażania stosunków społecznych i kształtowania socjalistycznej świadomości społecznej ma ono nie tylko realizować koncepcje ekonomiczne, ale również twórczo i aktywnie oddziaływać zarówno na kształtowanie ich treści, jak również na sam proces dokonywanych przemian społeczno-gospodarczych.

W artykule niniejszym pragnę naświetlić prawne aspekty koncepcji „pegeeryzacji” rolnictwa. Pozostawiając na uboczu argumentację ekonomiczną, zarówno jej zwolenników, jak również przeciwników, chcę w sposób imparcjalny spojrzeć jedynie na jurydyczne aspekty transformacji indywidualnej gospodarki chłopskiej w przyszłą gospodarke państwową, ze szczególnym uwzględnieniem form prawnych metamorfozy stosunków własnościowych środków produkcji.

Podstawowym problemem prawnym społecznej metamorfozy rolnictwa indywidualnego w przyszłe państwowe jest przeniesienie własności środków produkcji. Chodzi tu zwłaszcza o podstawowe i niezastąpione w rolnictwie środki produkcji, jakimi są grunty rolne, a obok nich techniczne środki produkcji: traktory i maszyny rolnicze.

Pierwsze, tj. grunty rolne, stanowią indywidualną własność chłopów. Ta forma własności chroniona jest w naszym systemie prawnym Konstytucją PRL, która (w art. 12) głosi: „Polska Rzeczpospolita Ludowa uznaje i ochrania na podstawie obowiązujących ustaw indywidualną własność i prawo dziedziczenia ziemi, budynków i innych środków produkcji należących do chłopów”. Ta konstytucyjna zasada jest logiczną konsekwencją wynikającą z charakteru ustroju politycznego państwa, opartego na sojuszu klasy robotniczej z chłopstwem pracującym oraz z systemu władzy politycznej, należącej do ludu pracującego miast i wsi<sup>3</sup>. Gwarancje prawne ochrony indywidualnej własności gruntów należących do chłopów pracujących zawiera także kodeks cywilny<sup>4</sup>.

Drugie, tj. traktory i maszyny rolne, stanowią w części<sup>5</sup> taką samą

zajmuje się bądź zajmowało się uprzednio problematyką prawną przebudowy ustroju rolnego. Dość stwierdzić, że problematyka prawną przebudowy ustroju w ujęciu perspektywicznym doczekała się w ciągu minionego dziesięciolecia zaledwie dwóch monografii: J. Paliwody, *Przebudowa ustroju rolnego*, 1964, i M. Błażejczyka, *Kółka rolnicze w procesie socjalistycznej przebudowy rolnictwa*, 1960, oraz kilku artykułów.

<sup>3</sup> Por. wstęp oraz art. 1 Konstytucji PRL.

<sup>4</sup> Zob. art. 130 i 131 ustawy z dnia 20 IV 1964 r. — Kodeks cywilny, Dz. U. nr 16, poz. 93.

<sup>5</sup> Niewielkiej wprawdzie w odniesieniu do traktorów, ale liczba maszyn rol-

kategorię prawną własności indywidualnej, jak grunty, część ich natomiast, nabywana ze środków Funduszu Rozwoju Rolnictwa, stanowi własność grupową chłopów, której podmiotem prawa własności są osoby prawne, organizacje społeczne (kółka rolnicze), uznane prawnie za jednostki gospodarki uspołecznionej<sup>6</sup>.

Ekonomiczna koncepcja „pegeeryzacji” jako główna czy też dominująca droga przebudowy ustroju rolnego zakłada zastąpienie w przyszłości, i to według niektórych autorów już w niezbyt dalekiej<sup>7</sup>, indywidualnych gospodarstw rolnych wielkoobszarowymi przedsiębiorstwami państwowymi. Oznacza to, że obecne formy własności środków produkcji rolnej (gruntów, traktorów i maszyn) wymagałyby przekształcenia: z własności indywidualnej i społecznej — grupowej we własność ogólnonarodową, której podmiotem byłoby państwo. Bez takiego bowiem przekształcenia własności nie można mówić o przedsiębiorstwach państwowych, a tym samym o koncepcji „pegeeryzacji”, bowiem forma własności środków produkcji rozstrzyga o charakterze przedsiębiorstwa. Wypadnie więc zastanowić się, przy zastosowaniu jakich instytucji prawnych można dokonać tego przekształcenia własności, przyjmując za punkt wyjścia, że mogłoby ono być dokonane wyłącznie w formach praworządnych, właściwych socjalistycznym stosunkom społecznym.

Dwa różne pod względem charakteru prawnego typy własności (indywidualna i grupowa), które wymagałyby przekształcenia we własność państwową, wymagają oddzielnego przeanalizowania.

## II

Zwolennicy koncepcji „pegeeryzacji” nie wypowiadają się wprawdzie wyraźnie w sprawie form prawnych przekształcenia indywidualnej własności gruntów i innych środków produkcji we własność państwową, choć łączą wprawdzie realizację swej koncepcji z pewnymi zjawiskami społeczno-gospodarczymi zachodzącymi na wsi, w postaci ekonomicznego podupadania części gospodarstw, braku spadkobierców posiadających legitymację prawną wymaganą ustawowo do dziedziczenia gospodarstw rolnych oraz innych przypadków przechodzenia pewnej ilości chłopskich gruntów rolnych na własność państwa. Zajmiemy się więc w pierwszej kolejności tymi rozwiązaniami prawnymi będącymi natchnieniem koncepcji „pegeeryzacji”, w ramach których w świetle obowiązującego usta-

nicych (siewników, kosiarek, żniwiarek, snopowiązałek, kopaczek do ziemniaków i młocarni) stanowiących własność indywidualną chłopów przekracza znacznie półtora miliona jednostek (Rocznik Statystyczny 1965 r., s. 241, tabl. 46, 295).

<sup>6</sup> Por. art. 33 § 1 oraz art. 126 k. c.

<sup>7</sup> Por. np. J. Stelmach, „Pegeeryzacja” jako koncepcja przebudowy rolnictwa, *Wiś Współczesna* 1966, nr 1, s. 23.

wodawstwa indywidualne grunty rolne przechodzą na własność państwa. Obejmują one: przejmowanie przez państwo gruntów rolnych w zagospodarowanie lub na własność, na wniosek posiadaczy i właścicieli<sup>8</sup>; dziedziczenie przez państwo jako spadkobiercy ustawowego gospodarstw rolnych<sup>9</sup>; przejmowanie gospodarstw opuszczonych i nienależycie uprawianych<sup>10</sup>; przejmowanie nieruchomości rolnych z tytułu należności państwowych z powodu zasłużenia<sup>n</sup>; wyłączenie gruntów bagiennych i łąkowo-pastwiskowych, wymagających melioracji kompleksowych, przeprowadzonych przez państwo<sup>12</sup>.

1. Ustawa z 1962 r. o przejmowaniu niektórych nieruchomości rolnych w zagospodarowanie lub na własność państwa stworzyła możliwości dobrowolnego przekazywania państwu nieruchomości rolnych, których właściciele nie są w stanie prowadzić dalej gospodarstwa rolnego. Równoległe z wydaniem powyższej ustawy podjęta została przez KERM uchwała z dnia 10 VII 1962 r. w sprawie pomocy państwowej dla gospodarstw ekonomicznie podupadłych. Jednocześnie podjęcie tych dwóch rozwiązań świadczy najdobitniej, że zasadniczym ich celem jest podniesienie produkcji rolnej w gospodarce indywidualnej, nie zaś rozszerzanie zasobów PFZ.

Decyzje o przejęciu podejmuje organ administracji państwowej, mając na względzie zdolność gospodarstwa do dalszego egzystowania oraz interes społeczny. Jeśli w związku z przejętymi na własność przez państwo nieruchomościami rolnymi nie powstają trudności natury prawnej w ich gospodarczym wykorzystaniu (pomijamy w tym miejscu trudności faktyczne wynikające z rozrzucenia tych nieruchomości), to w odniesieniu do nieruchomości przejętych tylko w gospodarowanie rodzą się skomplikowane stosunki prawne. Podmiotami tych stosunków są: państwo, właściciel nieruchomości oraz jej użytkownik, któremu przekazano nieruchomość w użytkowanie.

Użytkownikiem może być zarówno jednostka państwowa lub inna jednostka uspołeczniona, jak również rolnicy gospodarujący indywidualnie. Użytkownik przejętej przez państwo w zagospodarowanie nieruchomości nie jest uprawniony do zmiany jej charakteru i przeznaczenia.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 28 VI 1962 r. o przejmowaniu niektórych nieruchomości rolnych w zagospodarowanie lub na własność państwa oraz o zaopatrzeniu emerytalnym właścicieli tych nieruchomości i ich rodzin (Dz. U. nr 38, poz. 166).

<sup>9</sup> Art. 1063 ustawy z dnia 28 IV 1964 r. — kodeks cywilny Dz. U. nr 16, poz. 93; uprzednio ustawa z 1963 r. o ograniczeniu podziału gospodarstw rolnych.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 15 VII 1961 r. oraz rozporządzenie wykonawcze Rady Ministrów z dnia 5 VIII 1961 r. w sprawie opuszczonych gospodarstw rolnych (Dz. U. nr 32, poz. 161, i nr 39 poz. 198).

<sup>11</sup> Ustawa z 1962 r. o przejmowaniu nieruchomości rolnych (przyjęcie przymusowe z powodu zadłużenia).

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 29 VI 1963 r. zmieniająca ustawę o popieraniu melioracji wodnych dla potrzeb rolnictwa (Dz. U. nr 28, poz. 170).

Tymczasem racjonalne ekonomicznie wykorzystanie użytkowanego gospodarstwa rolnego przez uspołeczniony podmiot gospodarczy, zwłaszcza zaś gdy użytkownikiem tym miałyby być państwowe przedsiębiorstwo rolne (PGR), wymaga przystosowania przedmiotu użytkowania do warunków wieloobszarowej produkcji, a więc na przykład wyburzenia zbędnych, gospodarczo nieprzydatnych zabudowań utrudniających zmechanizowaną uprawę gleby; dokonywania inwestycji, które mają być nieprzydatne właścicielowi; zakładania wieloletnich plantacji itp. Przepisy kodeksu cywilnego o użytkowaniu<sup>13</sup> dają wprawdzie podstawę do dokonywania takich inwestycji na przyjętych w użytkowanie gruntach rolnych, stają się one jednak własnością właściciela gruntu przekazanego w użytkowanie, co przekreśla realizację w drodze koncepcji „pegeeryzacji”, tym bardziej, że po upływie lat dziesięciu gospodarstwo przejęte przez państwo w zagospodarowanie podlega na wniosek właściciela zwrotowi.

2. Ustawowe dziedziczenie przez państwo indywidualnych gospodarstw rolnych na podstawie przepisów kodeksu cywilnego z 1964 r. (uprzednio ustawy z 1963 r., o ograniczeniu podziału gospodarstw rolnych) może mieć miejsce: a) w przypadku braku spadkobierców posiadających zdolność prawną dziedziczenia według wymogów określonych ustawą; b) w przypadku gdy do dziedziczenia uprawnione są wyłącznie osoby, które w chwili otwarcia spadku są trwale niezdolne do pracy. W drugim przypadku państwo dokonuje na rzecz tych osób spłat odpowiadających wartości ich udziału w gospodarstwie spadkowym.

Cel rozwiązań społeczno-gospodarczych wprowadzonych tymi przepisami określiły dyrektywy polityczne podjęte na XII Plenum KC PZPR<sup>14</sup>. Ograniczenie podziału przez wprowadzenie ustawowego zakazu dzielenia średnio- i małorolnych gospodarstw, przyznanie prawa do dziedziczenia gospodarstw wyłącznie osobom, dla których praca w rolnictwie jest głównym źródłem utrzymania, oraz określenie niezbędnych kwalifikacji zawodowych jako warunku dziedziczenia miało na celu przeciwdziałanie szkodliwym zjawiskom rozdrabniania gospodarstw rolnych i pogarszania ich ekonomicznej sytuacji wskutek obciążeń spłatami na rzecz spadkobierców.

Jeśli przy tym zważyć, że dziedziczenie ustawowe gospodarstw rolnych przez państwo może mieć miejsce jedynie w szczególnych, praktycznie epizodycznych przypadkach, to upatrywanie w tym rozwiązaniu instrumentu realizacji koncepcji „pegeeryzacji” wydaje się iluzoryczne.

3. Przejęciu przez państwo bez odszkodowania, w drodze decyzji ad-

<sup>13</sup> Por. dział II, rozdz. I, art. 257 k. c.

<sup>14</sup> Uchwała XII Plenum KC PZPR w sprawie zwiększenia inwestycji w rolnictwie i zapewnienia dalszego wzrostu produkcji rolnej, Nowe Drogi 1963, nr 4, s. 61 i n.

ministracyjnej, podlegają gospodarstwa opuszczone i nienależycie uprawiane. Jako opuszczone uważa się takie gospodarstwo, na którym nie zamieszkuje właściciel, jego małżonek, dzieci lub rodzice, a które przy tym nie jest w większej przynajmniej części uprawiane oraz poddawane właściwym zabiegom agrotechnicznym. W okresie obowiązywania przepisów ustawy normującej to przejmowanie, tj. od 15 VII 1961 r., nie było jeszcze przypadku przejęcia gospodarstwa rolnego przez państwo, co wskazuje, że upatrywanie w tym rozwiązaniu instrumentu realizacji koncepcji „pegeeryzacji” nie znajduje uzasadnienia.

4. Przymusowe, w drodze postępowania egzekucyjnego przejmowanie nieruchomości rolnych z tytułu zadłużenia na rzecz państwa, na podstawie powołanej już ustawy z 1962 r. i rozporządzenia wykonawczego Rady Ministrów z dnia 10 VII 1962 r. w sprawie zasad i trybu przejmowania nieruchomości rolnych na własność państwa za zaległe należności scalone<sup>15</sup>, dotyczy gospodarstw zadłużonych, niezdolnych do realizacji swych zobowiązań finansowych wobec państwa.

Państwo stwarza dogodne warunki dla egzystencji gospodarstw indywidualnych, co uwidacznia się zarówno w systemie finansowo-podatkowym, jak również w rozmiarach okazywanej przez państwo pomocy rolnictwu indywidualnemu, w tym gospodarstwom ekonomicznie podupadłym, które zwolnione zostały od zaległości finansowych oraz otrzymały w ciągu ostatnich czterech lat długoterminowy kredyt w wysokości blisko 700 mln zł. Państwo nie ma i nie może mieć interesu w stworzeniu gospodarstwom rolnym sytuacji ekonomicznej prowadzącej do egzekucji nieruchomości z tytułu zadłużenia. Dlatego też obszary gruntów, jakie tą drogą przechodzą na własność państwa, nie mają praktycznego znaczenia w realizacji koncepcji „pegeeryzacji” rolnictwa.

5. Wywłaszczenie za odszkodowaniem niektórych kategorii gruntów, w związku z kompleksowymi melioracjami przeprowadzanymi przez państwo, może być zastosowane tylko w odniesieniu do gruntów położonych w obrębie terenów bagiennych oraz kompleksów łąkowo-pastwiskowych, w przypadkach gdy wymagają tego względy racjonalnego wykorzystania całego terenu bagiennego lub kompleksu łąkowo-pastwiskowego. Chodzi tu w szczególności o przypadki, gdy właściciel takich gruntów nie prowadzi w ogóle gospodarstwa rolnego, gdy prowadzi je, ale gospodarstwo to położone jest w takiej odległości od meliorowanych gruntów, że racjonalne ich wykorzystanie jest niemożliwe lub w znaczny sposób utrudnione, bądź wreszcie gdy z charakteru danego gospodarstwa rolnego i jego zdolności produkcyjnej wynika, że wymagające melioracji grunty nie mogą być w jego ramach w pełni wykorzystane.

Areał ziemi, jaki w drodze wywłaszczenia w związku z melioracjami

<sup>15</sup> Dz. U. nr 44, poz. 212.

kompleksowymi może powiększyć państwowe zasoby gruntów rolnych, nie jest duży, przy czym tereny odpowiadające warunkom tego wyłączenia znajdują się w niektórych tylko regionach kraju, głównie na terenie województw północnych. Zarówno ze względu na wielkość, jak również wartości użytkowe, grunty te dla realizowania koncepcji „pegeeryzacji” mogą mieć raczej znaczenie marginalne.

\*

Przechodzące na własność bądź w zagospodarowanie państwa grunty rolne w przedstawionych wyżej sytuacjach faktycznych i prawnych tworzą zasoby Państwowego Funduszu Ziemi, znajdujące się w bezpośredniej administracji rad narodowych. Ponieważ na tych właśnie gruntach opiera się koncepcja „pegeeryzacji”, kształtowanie się wielkości, źródeł pochodzenia oraz form użytkowania tych zasobów gruntowych, może być jednym z czynników oceny realności tej koncepcji<sup>16</sup>.

Grunty pochodzące z chłopskich gospodarstw indywidualnych stanowią w ogólnej masie zasobów PFZ niewielki tylko odsetek, głównym natomiast źródłem tworzenia tych zasobów były w minionych latach państwowe gospodarstwa rolne oraz rozwiązane spółdzielnie produkcyjne. Co więcej — indywidualne gospodarstwa rolne wchłonęły w tym czasie, w drodze kupna bądź nadzielenia, znacznie większy areal ziemi niż przekazały jej na dobro PFZ, przy czym ponadto około 50% całego zapasu gruntów PFZ znalazło się w posiadaniu gospodarstw indywidualnych, na mocy umów dzierżawy<sup>17</sup>. Jeśli w 1955 r. gospodarstwa indywidualne obejmowały 77,3% ogólnej powierzchni użytków rolnych w kraju<sup>18</sup> to w roku 1964 odsetek ten wzrósł do 85,4%<sup>19</sup>, kosztem nie tylko rozwiązanych spółdzielni produkcyjnych, ale także państwowych gospodarstw rolnych, których powierzchnia użytków rolnych uległa zmniejszeniu z 13,5% w 1955 r. do 12,4% w 1962 r.<sup>20</sup>, w roku zaś 1964 wynosiła 13,0 ogólnej powierzchni użytków rolnych w kraju<sup>21</sup>.

Zmniejszenie powierzchni użytków rolnych w gospodarstwach państwowych nie jest bynajmniej zjawiskiem przypadkowym i niezamierzonym. Jest ono przejawem i jednym z elementów nowej polityki rolnej, zmierzającej do upelnorolnienia gospodarstw małorolnych. Znalazło to swój wyraz w dyrektywie politycznej zawartej w uchwale IX Plenum KC PZPR z 1957 r., która wskazała na konieczność „parcelacyjnej

<sup>16</sup> Szczegółową analizę zasobów Państwowego Funduszu Ziemi znajdzie czytelnik w powołanej już wyżej mojej monografii: *Kółka rolnicze w procesie socjalistycznej przebudowy rolnictwa*, s. 66—78.

<sup>17</sup> Rocznik Statystyczny 1965, s. 237.

<sup>18</sup> Rocznik Statystyczny 1956, s. 143.

<sup>19</sup> Rocznik Statystyczny 1965, s. 223.

<sup>20</sup> Zob. Rocznik Statystyczny 1965 r. s. 143, i Rocznik Statystyczny 1963 r., s. 208.

<sup>21</sup> Rocznik Statystyczny 1965, s. 223.

sprzedaży przez państwo na wieloletnie raty ziemi przede wszystkim dla chłopów małorolnych i przeznaczenia na ten cel około 200 tys. ha gruntów państwowych"<sup>22</sup>. Dyrektywę tę urzeczywistniła ustawa z dnia 12 III 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych<sup>23</sup>.

Nasuwa się więc pierwsze spostrzeżenie, że głównym źródłem powstania zasobów gruntów PFZ nie są, przynajmniej dotąd, indywidualne gospodarstwa rolne. Drugie spostrzeżenie dotyczy jakości gruntów nie rozdysponowanych, pozostających w bezpośredniej administracji PFZ. Znakomita mianowicie ich większość należy do gruntów rolniczo nieprzydatnych oraz do gruntów leśnych przeznaczonych do zalesienia. W realizacji ekonomicznej koncepcji „pegeeryzacji” ta część zasobów gruntów PFZ nie wchodzi więc praktycznie w rachubę.

Trzecie wreszcie spostrzeżenie dotyczy kręgu podmiotów gospodarczych, które w dotychczasowej praktyce korzystają z zasobów PFZ. Obok gospodarstw indywidualnych, które dzierżawią około 50% ogółu zasobów gruntów PFZ, na drugim miejscu pod względem powierzchni dzierżawionych gruntów PFZ występują kółka rolnicze, niewielka natomiast stosunkowo część tych gruntów przekazywana jest państwowym gospodarstwom rolnym i spółdzielniom produkcyjnym<sup>24</sup>. Dzieje się tak dlatego, że praktycznie w rzadkich tylko przypadkach istnieją warunki umożliwiające przejęcie gruntów PFZ przez państwowe gospodarstwa rolne. Wydane w tej sprawie wspólne zarządzenie nr 67 ministrów: rolnictwa, finansów oraz przemysłu spożywczego i skupu z dnia 25 IV 1961 r. w sprawie zagospodarowania niektórych nieruchomości PFZ i prywatnych przez państwowe gospodarstwa rolne<sup>25</sup> ustala następujące warunki dopuszczalności przejmowania gruntów przez pegeery:

1. grunty przejmować mogą jedynie te pegeery, które osiągnęły rentowność, oraz jeśli przejęta nieruchomość rolna pozwoli na powiększenie produkcji gospodarstwa i utrzymanie dotychczasowego poziomu rentowności;

2. przejęte być mogą wyłącznie nieruchomości rolne przyległe do gruntów państwowego gospodarstwa rolnego lub położone w bliskiej odległości.

Dotychczasowe rozważania oraz dokonane spostrzeżenia uzasadniają, jak się wydaje, wniosek, że rozwiązania prawne, które w koncepcji „pegeeryzacji” miałyby według jej założeń być instrumentami jej realizacji, urzeczywistniają cele społeczno-gospodarcze nie mające z tą kon-

<sup>22</sup> Uchwała IX Plenum KC PZPR o sytuacji i najważniejszych zadaniach partii, w broszurze: *IX Plenum KC PZPR*, Warszawa 1957, s. 115.

<sup>23</sup> Dz. U. nr 17, poz. 77.

<sup>24</sup> Zob. *Rocznik Statystyczny 1965*, s. 237.

<sup>25</sup> Dz. Urz. Min. Roln. nr 9, poz. 48. Por. także pismo okólne Ministerstwa Rolnictwa nr 2 z dnia 18 I 1964 r. dotyczące wykonywania zarządzenia nr 67, Dz. Urz. Min. Roln. nr 1, poz. 10.

cepcją wyraźniejszych związków, gdyby zaś cele, jakim te rozwiązania prawne aktualnie służą, zostały zdeterminowane tą właśnie koncepcją ekonomiczną, wtedy nie będą one w stanie zagwarantować jej realizacji.

### III

Skoro, jak powiedzieliśmy, prawo jest instrumentem realizacji założeń ekonomicznych, to nie można tym samym dostosowywać tych założeń do istniejących już w danej dziedzinie stosunków społecznych rozwiązań prawnych i wtłaczać ich w ramy tych rozwiązań. Jeśli dane rozwiązania prawne nie są wystarczające, to należy sięgnąć po inne, jakie mogą się okazać przydatne dla wprowadzenia w życie danej koncepcji ekonomicznej. Wypadnie więc obecnie rozważyć, jakie jeszcze — prócz przeanalizowanych już wyżej — rozwiązania prawne mogłyby znaleźć zastosowanie w realizacji koncepcji „pegeeryzacji”, gdyby została ona przyjęta jako droga przebudowy ustroju rolnego. Teoretycznie celom tym służyć mogą następujące instrumenty (instytucje) prawne: umowa darowizny, umowa kupna-sprzedaży, wywłaszczenie, nacjonalizacja oraz umowa dzierżawy.

1. Zwolennicy „pegeeryzacji” duże nadzieje jej urzeczywistnienia upatrują w większej niż w gospodarce chłopskiej atrakcyjności pracy w rolnictwie państwowym, co zwłaszcza w odniesieniu do młodszego pokolenia wsi stanowić ma czynnik skłaniający do wyzbycia się własności środków produkcji (gruntów i narzędzi pracy) i przejścia do pracy w państwowych przedsiębiorstwach rolnych.

Najdogodniejszą dla państwa, gdyż nie rodzącą zobowiązań do żadnych świadczeń wzajemnych (poza zapewnieniem pracy) formą prawną tego wyzbycia się przez chłopów własności byłaby umowa darowizny, mocą której darczyńca (chłop) zobowiązywałby się, w formie i ze skutkami prawnymi określonymi kodeksem cywilnym<sup>26</sup>, do bezpłatnego świadczenia na rzecz obdarowanego (państwa), kosztem swego majątku. Prawne podstawy takiego przekształcenia własności indywidualnej w państwową oczywiście istnieją, w praktyce jednakże nie było jeszcze przypadku skorzystania z dobrodziejstwa tej formy prawnej przez chłopów. Nasuwają się poważne wątpliwości, czy również w przyszłości można oczekiwać spontanicznego obdarowania państwa przez chłopów ich własnością, w zamian za atrakcyjne warunki pracy na tejże roli w charakterze robotników najemnych. Można oczywiście stworzyć „warunki” skłaniające chłopów do wystąpienia w roli darczyńców. Sytuacji takiej nie bierzemy jednak w ogóle pod uwagę, rozważamy bowiem problem przekształcenia własności indywidualnej w państwową wyłącznie w formach praworządnych, właściwych socjalistycznym stosunkom społecznym.

2. Umowa kupna — sprzedaży jest aktem prawnym opartym na zgodnej woli stron. Wykupienie gruntów i innych środków produkcji

<sup>26</sup> Por. art. 888—902 k. c.

przez państwo wymagałoby więc zgody chłopów. Rozmiary obrotu gruntami dokonywanego w drodze umów kupna-sprzedaży świadczą, że istotnie pokaźna liczba chłopów sprzedaje swe grunty. W latach 1960—1964 państwowe biura notarialne sporządziły 339 091 umów kupna-sprzedaży gruntów<sup>27</sup>. Należy wszakże mieć na uwadze, że w pokaźnej części tych transakcji stroną sprzedającą było państwo, natomiast stroną nabywającą — wyłącznie chłopci. Oznacza to, że liczba przypadków nabycia przez chłopów gruntów w drodze kupna zdecydowanie przeważa nad liczbą przypadków sprzedaży gruntów. Można więc stwierdzić, że w ostatecznym rachunku chłopci nie sprzedają, lecz kupują grunty.

W celu nakłonienia chłopów do sprzedaży swych środków produkcji (gruntów i maszyn) państwu należałoby stworzyć ku temu odpowiednie bodźce ekonomiczne, jak np. zaoferowanie wysokiej ceny gruntów, zapewnienie lepszych warunków materialno-bytowych w rolnictwie państwowym oraz zabezpieczenie miejsc pracy i zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych w miastach itp. Ocena realności stworzenia przez państwo takich warunków w celu nakłonienia chłopów do sprzedaży gospodarstw nie należy już do sfery eksplikacji prawnych. Należy jedynie dodać, aby w rozważaniach tych nie pominięto również oceny zdolności płatniczej państwa. Aktualnie chłopci są właścicielami 19 011 400 ha gruntów<sup>28</sup>. Według danych za rok 1964, przeciętna w kraju cena 1 ha gruntów wynosiła 26 tys. zł<sup>29</sup>. Oznacza to, że na wykupienie samych tylko gruntów chłopskich państwo musiałoby wydatkować pół biliona zł.

3. Wywłaszczenie, stanowiące przymusowe przeniesienie za odszkodowaniem prawa własności na rzecz państwa, w drodze jednostronnych decyzji wydawanych przez organy administracji państwowej, byłoby technicznie prostym sposobem przejęcia gruntów chłopskich przez państwo. Zastosowanie tego instrumentu w realizacji koncepcji „pegeeryzacji” wymagałoby jednak bardzo istotnych zmian w obowiązującym prawie wywłaszczeniowym. Dopuszcza ono bowiem zastosowanie wywłaszczenia jedynie w przypadkach i w granicach niezbędności, gdy bez danego prawa rzeczowego będącego przedmiotem wywłaszczenia nie byłaby możliwa bądź też nastęrczałaby poważne trudności realizacja zadań państwa objętych narodowym planem gospodarczym<sup>30</sup>. Przebudowy ustroju rolnego nie można ujmować jako zadania państwa i objęcia tej przebudowy narodowym planem gospodarczym, zatem cel wywłaszczenia wymagałby innego ujęcia ustawowego. Prawo wywłaszczeniowe nie przewiduje także wywłaszczenia gruntów rolnych dla tych samych

<sup>27</sup> Zob. Rocznik Statystyczny 1965 r., s. 242.

<sup>28</sup> Ibidem, s. 2;23.

<sup>29</sup> Ibidem, s. 242.

<sup>30</sup> Por. przepis art. 3, ust. 1 ustawy z dnia 12 III 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości, wraz z późniejszymi zmianami, tekst jednolity w Dz. U. z 1961 r., nr 18, poz. 94.

celów, jakim one służą przed wywłaszczeniem. Najdalej jednak idącą a nieodzowną zmianą byłoby zniesienie odszkodowania. Gdyby bowiem wywłaszczenie gruntów miało być, jak obecnie, dokonywane za odszkodowaniem, realizacja „pegeeryzacji” byłaby niemal tak samo kosztowna, jak przy wykupie gruntów.

Należy wszakże zdawać sobie sprawę, że wywłaszczenie, określane w państwie praworządnym mianem „zła koniecznego”, nie może być instrumentem budownictwa socjalizmu na wsi.

4. Nacjonalizacja posiada wiele cech wspólnych z wywłaszczeniem. W obydwu przypadkach zachodzi przymusowe przeniesienie prawa własności na rzecz państwa. Różnice dotyczą jedynie celów i rozmiarów przenoszonych przymusowo praw własności oraz formy prawnej tego przeniesienia. Nacjonalizacja realizuje przede wszystkim określony cel polityczny, np. likwidację własności kapitalistycznej. Wywłaszczenie odnosi się do poszczególnych, indywidualnych przypadków i realizowane jest aktami indywidualnymi, nacjonalizacja zaś dotyczy określonej kategorii dóbr i realizowana jest aktami generalnymi.

Nacjonalizacja ziemi miała miejsce w ZSRR, nie była ona jednakże połączona z utratą jej posiadania przez chłopów. Tylko na części znacjonalizowanych gruntów zorganizowano rolnictwo państwowe, reszta natomiast przekazana została w użytkowanie chłopów (później kołchozów). Nacjonalizacja gruntów chłopskich dla zrealizowania koncepcji „pegeeryzacji” musiałaby, w odróżnieniu od nacjonalizacji radzieckiej, obejmować także utratę przez chłopów posiadania ziemi, co pod względem skutków politycznych byłoby jeszcze bardziej nieodpowiednie niż przy wywłaszczeniu. Dlatego też i to rozwiązanie prawne nie może być brane pod uwagę.

5. Niektórzy autorzy upatrują realizację koncepcji „pegeeryzacji” w umowie dzierżawy gruntów chłopskich przez państwo<sup>31</sup>. Dzierżawa nie rozwiązuje jednak sprawy przeniesienia własności gruntów, państwo byłoby bowiem tylko ich użytkownikiem, właścicielami pozostałoby nadal chłopci. Z punktu zaś widzenia rachunku kosztów rozwiązanie to nie różniłoby się wiele od wykupienia gruntów, różnica dotyczyłaby jedynie płatności rozłożonej przy dzierżawie na dłuższy okres czasu. Pozostaje wreszcie i tutaj problem ogólnej woli chłopów, umowa dzierżawy jest bowiem aktem dwustronnym opartym na zgodnej woli stron.

#### IV

Innego spojrzenia wymaga problem przeniesienia prawa własności technicznych środków produkcji — traktorów i maszyn znajdujących się

<sup>31</sup> Por. A. Bodnar, *Problemy przebudowy społecznej wsi polskiej*, Wiś Współczesna 1962, nr 6, oraz T. Hunek, *Elementy przebudowy ustroju rolnego w aktualnej polityce agrarnej*, Nowe Drogi 1962, nr 11.

w kółkach rolniczych. Powszechnie stanowisko wyrażone również w szeregu dokumentach politycznych, że środki te stanowią grupową własność społeczną chłopów, której podmiotem są kółka rolnicze, znajduje również uzasadnienie prawne.

Fundusz Rozwoju Rolnictwa, z którego te środki są nabywane, powstaje z dostaw obowiązkowych, jako swego rodzaju przymusowa akumulacja środków uzyskanych przez gospodarstwa indywidualne, tworzą go bowiem kwoty stanowiące różnicę między cenami płodów rolnych płaconymi w dostawach obowiązkowych i w skupie ponadobowiązkowym<sup>32</sup>. Kwoty te wpływają wprawdzie do budżetu państwa, jednakże wsiom (sołectwom) przysługuje roszczenie prawne o przekazanie im odpowiedniej kwoty tego funduszu, stosownie do wielkości świadczeń w zakresie dostaw obowiązkowych. Środki produkcji nabyte przez kółka rolnicze z FRR stają się własnością kółka rolniczego jako osoby prawnej. Stwierdza to zresztą najwyraźniej zarządzenie nr 97 ministra rolnictwa z dnia 13 V» 1963 r. w sprawie zasad wykorzystania FRR<sup>33</sup>, jak również statut kółka rolniczego<sup>34</sup>.

Majątek kółka rolniczego stanowi grupową własność społeczną, bowiem kółka traktowane są jako socjalistyczne osoby prawne (jednostki gospodarki uspołecznionej<sup>35</sup>. Koncepcja „pegeeryzacji” wyłania więc jeszcze jeden problem i to natury nie tylko prawnej, lecz i w pełni politycznej, jakim jest przeniesienie własności tych środków z kółek rolniczych na państwo. Takie instrumenty prawne, jak umowa kupna-sprzedaży i umowa dzierżawy, nie wchodzą w rachubę, bowiem trudno byłoby uzasadnić interes społeczny w zakupieniu przez państwo majątku stanowiącego już własność społeczną. Powstaje wreszcie pytanie, co mogłyby uczynić z wypłaconymi przez państwo za te środki kwotami kółka rolnicze, skoro majątek ich ma charakter własności niepodzielnej.

Wywłaszczenie czy też nacjonalizacja w zastosowaniu do mienia socjalistycznych osób prawnych, i to w tak wielkich rozmiarach, nastęrcza poważne obiekcje natury politycznej. Można wyrazić przeświadczenie, że zwolennicy „pegeeryzacji” nie chcieliby widzieć jej urzeczywistnienia przy pomocy tych instrumentów prawnych.

Mało realne wydaje się również pozostawienie własności tych środków w kółkach rolniczych i po zrealizowaniu koncepcji „pegeeryzacji”, bowiem w warunkach rolnictwa państwowego samo istnienie kółek rolniczych utraciłoby rację bytu.

<sup>32</sup> Por. uchwałę nr 319 Rady Ministrów z dnia 24 VII 1958 r. w sprawie utworzenia oraz zasad gospodarowania Funduszem Rozwoju Rolnictwa oraz dwie kolejne uchwały w tejże sprawie: nr 485 z dnia 14 XII 1958 r. i nr 138 z dnia 1 IV 1961 r.

<sup>33</sup> Dz. Urz. Min. Roln. nr 7, poz. 32 wraz z późniejszymi zmianami.

<sup>34</sup> Por. § 6 i 27 statutu kółka rolniczego.

<sup>35</sup> Por. art. 33 § 1 oraz art. 126 k. c.

## V

Analiza prawnych aspektów „pegeeryzacji” pozwala na wysunięcie ogólnego wniosku, że jej realizacja w formach prawnych właściwych socjalistycznym stosunkom społecznym nastroczałaby niesłychane trudności. W państwie, w którym jedną z fundamentalnych jego zasad ustrojowych jest praworządność, wszelkie koncepcje zmierzające do przekształceń stosunków społeczno-gospodarczych wsi muszą się liczyć z formami ich realizacji. Muszą to być formy mieszczące się w ramach legalności i praworządności. Realizacja „pegeeryzacji” wymagałaby wykroczenia poza te ramy, utrzymana zaś w tych ramach, jest mało realna.

Nasuują się także poważne wątpliwości polityczne co do uznania „pegeeryzacji” za formę przebudowy ustroju rolnego, która nie może mieć charakteru „odgórnej rewolucji”, lecz działania społecznego opartego na społecznej aprobacie chłopów. Tymczasem upaństwowienie rolnictwa przekreśliłoby praktycznie jakikolwiek udział chłopów w tym procesie, wyznaczając im rolę bierną. Byłaby to więc budowa socjalizmu na wsi bez udziału chłopów. Nadzieje, że koncepcja ta uzyska społeczną aprobatę wsi, nie zostały poparte żadnymi dowodami.

„Pegeeryzacja” oznaczałaby wreszcie rezygnację z całego dotychczasowego dorobku organizacyjno-gospodarczego i społeczno-politycznego nagromadzonego w ramach różnorodnych form prawno-organizacyjnych. Przekreślenie tego dorobku przyniosłoby niewątpliwie niepowetowane szkody społeczno-polityczne, a w konsekwencji — straty gospodarcze.

Przyjęciu koncepcji „pegeeryzacji” jako drogi socjalistycznej przebudowy ustroju rolnego w naszym kraju towarzyszyć musiałaby świadomość, że jest to rozwiązanie nie podbudowane dotąd teoretycznie ani też nie sprawdzone praktycznie w żadnym z krajów socjalistycznych. Przyjęcie modelu ekonomicznego „pegeeryzacji” stanowiłoby więc rozwiązanie w pełni oryginalne, o charakterze gigantycznego eksperymentu społecznego i gospodarczego, połączonego z niesłychanym ryzykiem ekonomicznym i politycznym.

Uzasadnianie konieczności koncepcji „pegeeryzacji” specyficznymi warunkami polskimi musiałoby oznaczać, że chłopci polscy sami dobrowolnie socjalizmu na wsi budować nie chcą, że trzeba wobec powyższego zrezygnować z ich udziału w tym procesie. Praktyka życia społecznego, politycznego i gospodarczego na wsi polskiej nie daje bynajmniej podstaw do niewiary w zaangażowanie klasy pracującego chłopstwa w sprawę budownictwa socjalistycznego. Zbyteczne wydaje się przytaczanie dowodów i argumentów, że wieś polska w swej przytłaczającej większości jest po stronie socjalizmu, że aktywnie uczestniczy w budownictwie socjalistycznym, są to bowiem fakty nie budzące wątpliwości.

Sformułowane tu wnioski dotyczące koncepcji „pegeeryzacji” jako drogi przebudowy ustroju rolnego nie oznaczają bynajmniej negocjowania

przydatności tego rozwiązania w organizowaniu stosunków rolnych. W wielu przypadkach zastosowanie tego rodzaju rozwiązań może okazać się nie tylko społecznie uzasadnione, ale wręcz nieodzowne. Dotyczy to w szczególności rejonów masowego odpływu ludności rolniczej do przemysłu. W każdym jednak przypadku analizowana tu koncepcja „pegeeryzacji” będzie miała w procesie socjalistycznej przebudowy ustroju rolnego znaczenie pomocnicze, a nie główne, stanowić będzie rozwiązanie uzupełniające.

## ASPECTS LÉGISLATIFS DE LA CONCEPTION DE L'ÉTATISATION DE L'AGRICULTURE

### R é s u m é

Une des conceptions de reconstruction sociale de l'agriculture en Pologne, proposées par les économistes, c'est une étatisation graduelle. L'auteur analyse les aspects législatifs de cette conception, en examinant quels sont les instruments législatifs qui permettraient de la réaliser, de sorte qu'autant les terrains agricoles, que les moyens techniques de production formant la propriété individuelle des fermiers, passent aux mains de l'État.

Cette analyse inclue les solutions législatives qui sont déjà en vigueur et auxquelles les partisans du modèle de l'agriculture étatisée leur conception, notamment: les cas où l'État prend en administration sur la demande du propriétaire les terrains agricoles, ou bien les prend en possession moyennant une rente pécuniaire; les cas où l'État prend en héritage des fermes conformément aux cas prévus par la loi; où l'État prend en possession des fermes délaissées ou bien endettées. Tous ces cas, de l'avis de l'auteur, ne forment pas des exemples d'instruments législatifs de l'étatisation. Les terrains interceptés par l'État sur les bases sus-dites ne forment qu'un pourcent minime des terrains agricoles, car simultanément la vente de terrains par l'État, dernièrement en cours, n'a non seulement pas mené à une décroissance de la surface territoriale de la propriété individuelle des fermiers, mais l'a même augmentée.

L'auteur démontre également que d'autres formes d'étatisation législative de l'agriculture par voie: de don des terrains de la part des fermiers, achat-vente, affermage, expropriation et nationalisation seraient également dépourvues de sens réel. Il énonce une conclusion générale que la conception de reconstruction de la structure agricole analysée ici n'est pas appropriée aux principes du régime politique et législatif socialiste.