Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu ZESZYTY NAUKOWE nr 150, rok 2010

Adam Majchrzak
Katarzyna Smędzik
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

PAŃSTWOWE GRUNTY ROLNE W POLSCE W WARUNKACH RYNKOWYCH

Wprowadzenie

Państwowe zasoby ziemi występują w większości państw ze względu na strategiczne czy administracyjne funkcje tych nieruchomości. W Polsce w sposób szczególny kształtuje się również sytuacja państwowych gruntów rolnych, co jest wynikiem procesów upaństwawiania rolnictwa po 1948 roku. W 1950 roku gospodarstwa państwowe były użytkownikiem około 9% ziemi rolniczej w Polsce, pięć lat później udział ten wzrósł do 12,4%, a w latach 1960–1980 ulegał dalszemu wzrostowi[1]. Ze względu jednak na wysoką nieefektywność państwowej formy działalności rolnej, wraz z przemianami ustrojowymi w Polsce, podjęto decyzję o prywatyzacji rolnictwa oraz państwowych zasobów ziemi. Transformacja ustrojowa zmieniła znaczenie gospodarki ziemią i nadała jej nowy wymiar. Wprowadzenie gospodarki rynkowej uwydatniło znaczenie ekonomiczne ziemi. Stała się ona przedmiotem zmian stosunków własnościowych oraz przekształceń restrukturyzacyjnych i organizacyjnych zmierzających, poprzez prywatyzację państwowych gruntów rolnych, do zmiany struktury agrarnej w polskim rolnictwie w kierunku opartej na możliwie nowoczesnych, wydolnych ekonomicznie, indywidualnych gospodarstwach rolnych.

Według danych z końca 1991 roku w Polsce we władaniu państwa znajdowało się ponad 4,7 mln ha gruntów, które od 1992 roku przekazywane były do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (ZWRSP)[2]. W skład Zasobu weszły głównie

[1] W. Ziętara, *Rynek ziemi w Polsce w okresie powojennym*, w: *Rynki wiejskie: ziemia – kapitał – praca*, red. M. Kłodziński, IRWiR Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2001, s. 29.

[2] Rocznik Statystyczny z 1992 r. za: *Prawo rolne*, red. A. Stelmachowski, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008, s. 209.

grunty pochodzące z likwidacji państwowych gospodarstw rolnych (80%) oraz z Państwowego Funduszu Ziemi (13%)[3]. Majątek rolniczy Skarbu Państwa został powierzony do zagospodarowania Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (obecnie Agencji Nieruchomości Rolnych – ANR) powstałej na mocy Ustawy z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. 2007 roku nr 231, poz. 1700). Począwszy od roku 1990, udział państwa w użytkowaniu i władaniu nieruchomości rolnych systematycznie spadał. Do końca 2008 roku ANR trwale rozdysponowała prawie 2,36 mln ha, tj. około 50% przejętych nieruchomości, z czego około 1,9 mln ha (około 39% ogółu gruntów) zostało sprzedane. Według stanu na dzień 31.12.2008 roku w skład Zasobu wchodziło 2,37 mln ha, ziemi, z czego około 1,8 mln ha było w dzierżawie, a do rozdysponowania zostało około 345 tys. ha[4]. Głównym przeznaczeniem ziem pozostających w dyspozycji ANR jest zabezpieczenie rekompensat z tytułu roszczeń byłych właścicieli[5]. Roszczenia te w całej Polsce obejmują około 500 tys. ha, a w samej Wielkopolsce 80% gruntów posiadanych przez ANR w tym regionie[6]. W związku z powyższym możliwość sprzedaży gruntów Zasobu stała się bardzo ograniczona. Obecnie podejmowane są jednak działania służące zakończeniu procesów prywatyzacyjnych państwowych gruntów rolnych. Celem opracowania jest scharakteryzowanie dotychczasowego przebiegu prywatyzacji ziemi publicznej w Polsce oraz próba oceny projektów regulacji określających nowe warunki sprzedaży nieruchomości rolnych Skarbu Państwa.

1. Prywatyzacja państwowych gruntów rolnych w Polsce

Jednym z zadań przypisanych ANR było przeprowadzenie prywatyzacji nieruchomości rolnych będących własnością publiczną[7]. Procesy prywatyzacyjne, trwające do dnia dzisiejszego, dokonywane są w czterech formach: oddania nieruchomości do tymczasowego zarządu, oddania go w administrowanie, dzierżawy oraz sprzedaży[8]. Dominującymi formami są dwie ostatnie, z czego jedynie sprzedaż służy trwałej

[3] A. Kołodziej, *Rynek ziemi rolniczej,* w: *Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 2001 roku*, red. A. Woś, IERiGŻ, Warszawa 2002, s. 279.

[4] Uzasadnienie do ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa i niektórych innych ustaw, projekt z dnia 20.11.2009 roku.

[5] A. Sikorska, *Rynkowy i nierynkowy obrót ziemią rolniczą,* w: *Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 2007 roku*, red. A. Kowalski, IERiGŻ, Warszawa 2008, s. 185.

[6] I. Trusewicz, *Ziemia coraz droższa,* Rzeczpospolita, 10 grudnia 2007 roku.

[7] Por. W. Dzun, *Państwowe gospodarstwa rolne w procesie przemian systemowych w Polsce,* Wieś i Rolnictwo, 2005, nr 3, s. 44–53.

[8] Por. T. Zagórski, *Rola Agencji Nieruchomości Rolnych w przekształceniach własnościowych w Polsce,* Wieś i Rolnictwo, 2006, nr 3, s. 166–181. Jedną z form zagospodarowania państwowych nieruchomości rolnych było również powołanie jednoosobowych spółek Agencji, których przedmio-

prywatyzacji. W latach 1992–2000 przeważająca część gruntów podlegających zagospodarowaniu przez ANR była wydzierżawiana (por. rysunek 1). W tym okresie łącznie wydzierżawiono ponad 4,2 mln ha, podczas gdy sprzedano około 970 tys. ha ziemi państwowej. Zależność tę uzasadniać można między innymi brakiem środków finansowych ze strony gospodarstw rolnych na zakup gruntów. W polskich warunkach to właśnie umowa dzierżawy służy bardzo często uzupełnianiu areału uprawnego gospodarstw rolnych i chociaż nie zmienia formy własności gruntów, daje możliwość gospodarowania zgodnie z zasadami wolnego rynku. Dzierżawca uzyskuje swobodę podejmowania decyzji, a jednocześnie jest w pełni obciążony ryzykiem z tym związanym. Rolnicy preferują dzierżawę jako sposób powiększania istniejących i tworzenia nowych gospodarstw. Umowa ta nie niesie tak wielkiego wydatku pieniężnego, jak np. zakup gruntu rolnego, co pozwala ulokować zasoby finansowe w innych niż ziemia środkach produkcji[9].

Największy areał ziemi państwowej zagospodarowany został w pierwszych latach funkcjonowania Agencji (por. rysunek 1). W okresie 1992–1996 sprzedano i wydzierżawiono łącznie prawie 4 mln ha gruntów, a w całym analizowanym okresie ANR sprzedała ponad 1,8 mln ha, a wydzierżawiła około 4,9 mln ha nieruchomości rolnych. W przypadku dzierżawy należy jednak podkreślić, iż część ziem podlegała kilkukrotnemu zagospodarowaniu, co wynika z wygasających i zawieranych na nowo umów dzierżawy. Zainteresowanie nabywaniem gruntów rolniczych wynika z wielu uwarunkowań, z których najważniejszą rolę odgrywają te o charakterze rynkowym, a w szczególności sytuacja dochodowa potencjalnych nabywców, relacje cenowe oraz poziom wsparcia finansowego.

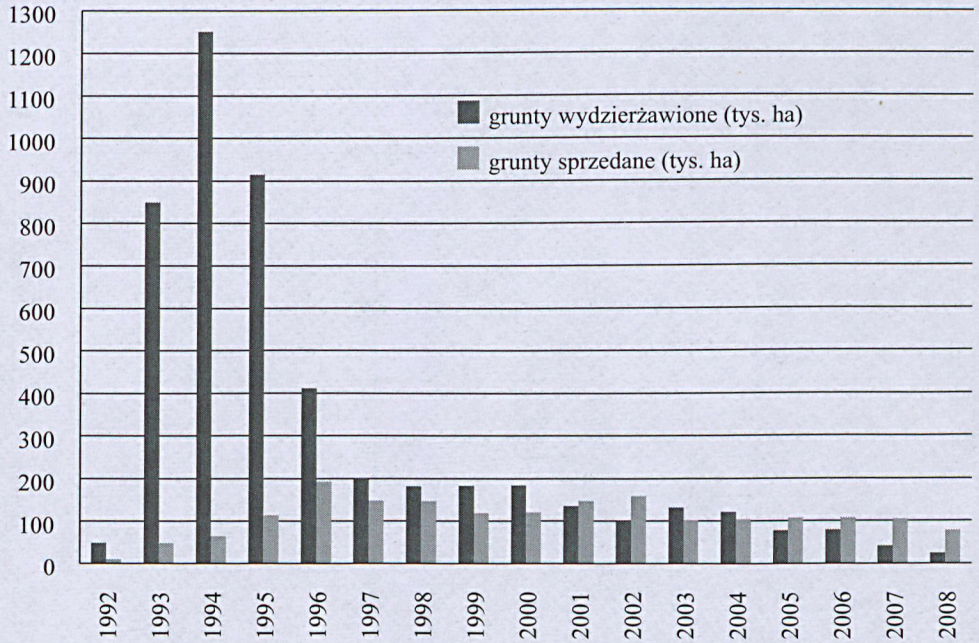
Transformacja ustrojowa w sposób zasadniczy wpłynęła na sytuację dochodową ludności rolniczej w Polsce. Lata 1990–1992 to czas terapii „szokowej", kiedy to dochody rolnicze obniżyły się do poziomu 40,7% wielkości dochodów z 1989 roku. Podstawową przyczyną zapaści dochodowej rolnictwa polskiego w okresie transformacji było rozwarcie nożyc cen na niekorzyść rolnictwa (w 1990 roku wskaźnik ten wyniósł niespełna 50% w stosunku do roku poprzedniego), do czego doprowadziło uwolnienie spod kontroli państwa cen rolnych w warunkach liberalizacji handlu zagranicznego oraz pojawienia się bariery popytu na żywność[10]. Powodowało to niskie zainteresowanie ziemią oferowaną z ZWRSP, nawet w warunkach relatywnie niskich cen (por. tabela 1). Wyraźne ożywienie sprzedaży i dzierżawy gruntów rolnych widoczne jest w latach 1993–1996. Jako iż

tem działalności jest hodowla roślin i zwierząt o strategicznym znaczeniu dla gospodarki narodowej. Por. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 kwietnia 2003 r. w sprawie wykazu spółek hodowli roślin uprawnych oraz hodowli zwierząt gospodarskich o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej (Dz. U. 2003 r. nr 80, poz. 726).

[9] A. Suchoń, *Dzierżawa jako tytuł organizowania i prowadzenia gospodarstwa rolnego*, Roczniki Naukowe SERiA, Warszawa–Poznań–Kraków, 2003, t. 5, s. 307–311.

[10] J. S. Zegar, *Dochody w rolnictwie w okresie transformacji i integracji europejskiej*, IERiGŻ PIB, Warszawa 2008, s. 99–102.

w latach 1992–1995 nastąpiła poprawa relacji cenowych (średni wskaźnik nożyc cen w tym okresie kształtował się na poziomie 102,5) między innymi na skutek zastosowania narzędzi interwencji państwa w zakresie ochrony celnej krajowego rynku żywnościowego i skupu interwencyjnego niektórych produktów rolnych, można stwierdzić, że nabywcy z rocznym opóźnieniem zareagowali na zmianę opłacalności produkcji rolniczej, wyrażając to zwiększonym popytem na ziemię, oferowaną do sprzedaży przez ANR.



Rysunek 1. Powierzchnia gruntów Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa wydzierżawionych oraz sprzedanych w latach 1992–2008

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Rynek ziemi rolniczej; stan i perspektywy, Raporty rynkowe nr 12, IERiGŻ – PIB, ANR, MRiRW, Warszawa 2009

Największą powierzchniowo sprzedaż nieruchomości Zasobu odnotowano w 1996 roku (193 tys. ha). Jedną z przyczyn tak nagłego wzrostu wielkości sprzedaży był fakt, iż do końca tego roku nabywcy nieruchomości rolnych Zasobu mogli ubiegać się o zwolnienie na 5 lat z podatku rolnego od nabytych gruntów, niezależnie od wielkości ich powierzchni. Począwszy od 1 stycznia1997 roku zwolnienie takie było mniej korzystne dla nabywców, gdyż mogło dotyczyć maksymalnie powierzchni 100 ha[11].

[11] T. Zagórski, *Rola...*, op.cit., s. 162–189.

Tabela 1. Średnie ceny gruntów rolnych w Polsce w latach 1992–2008 (PLN/ha)

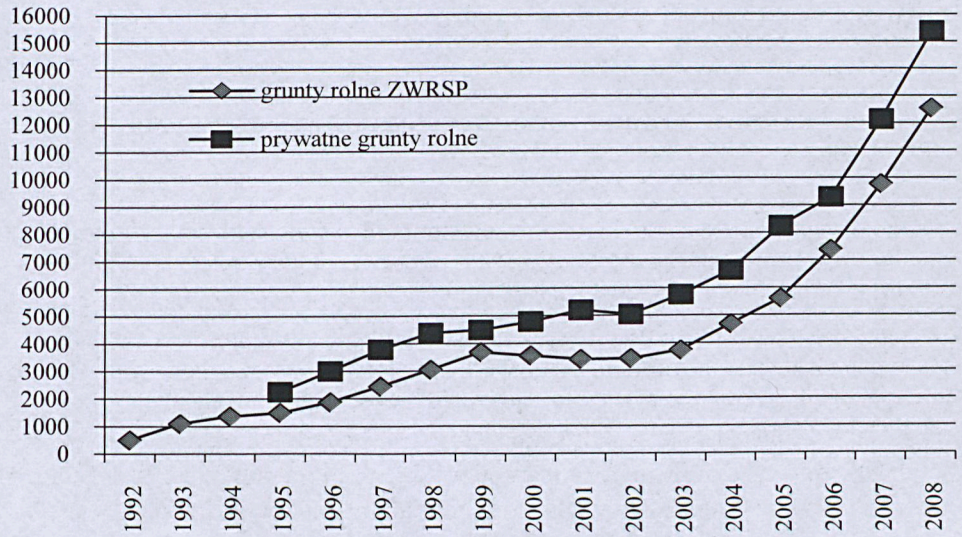
Rok	Ceny gruntów rolnych ZWRSP w (PLN/ha)	Dynamika cen gruntów rolnych ZWRSP w (rok poprzedni = 100, w %)	Ceny gruntów ornych w obrocie prywatnym w (PLN/ha)	Dynamika cen gruntów rolnych w obrocie prywatnym w (rok poprzedni = 100)	Cena gruntów rolnych ZWRSP jako procent ceny gruntów rolnych w obrocie prywatnym
1992	500	–	•	–	–
1993	1 100	220	•	–	–
1994	1 370	125	•	–	–
1995	1 491	109	2 250	–	66
1996	1 874	126	3 003	133	62
1997	2 444	130	3 783	126	64
1998	3 048	125	4 379	116	69
1999	3 684	121	4 390	100	82
2000	3 554	96	4 786	109	74
2001	3 414	96	5 197	109	66
2002	3 438	101	5 042	97	68
2003	3 736	109	5 753	114	65
2004	4 682	125	6 634	115	71
2005	5 607	120	8 244	124	68
2006	7 374	132	9 290	113	79
2007	9 773	133	12 134	131	81
2008	12 540	128	15 338	127	81
zmiana 2008/1995	841%	–	684%	–	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Rynek ziemi rolniczej; stan i perspektywy, Raporty rynkowe nr 12, IERiGŻ – PIB, ANR, MRiRW, Warszawa 2009.

Lata 1996–1999, to pogarszanie się wskaźnika nożyc cen, a także spadek zainteresowania nabywaniem ziemi rolniczej. W 2000 roku, po czterech latach niekorzystnej koniunktury w rolnictwie, wskaźnik nożyc cen osiągnął poziom 103%[12]. Znalazło to odzwierciedlenie we wzroście zainteresowania gruntami rolnymi, a w szczególności ich zakupem w latach 2001–2002. Od 2003 roku można mówić natomiast o systematycznym spadku zainteresowania dzierżawą gruntów rolnych na rzecz ich zakupu. Znaczne zainteresowanie nabyciem ziemi rolnej w tym okresie związane było z systemem dopłat bezpośrednich do gruntów rolnych oraz uruchomieniem innych form wsparcia dochodów rolniczych, wynikających z objęcia pol-

[12] M. Kozłowska-Burdziak, *Uwarunkowania rynkowe sprzedaży gruntów rolnych Skarbu Państwa w latach 1992–2003*, Roczniki Naukowe SERiA, Warszawa–Poznań 2005, t. 7, s. 193–196.

skiego rolnictwa mechanizmami wspólnej polityki rolnej. Zainteresowanie zakupem ziem przed akcesją Polski do UE wynikało również z obaw przed wzrostem cen ziemi po integracji. Jak się później okazało obawy te były w pełni uzasadnione. W 2004 roku ceny gruntów rolnych ZWRSP wzrosły o 25% w stosunku do roku poprzedniego (por. tabela 1).



Rysunek 2. Ceny nominalne gruntów rolnych w Polsce w latach 1992–2008

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Rynek ziemi rolniczej; stan i perspektywy, Raporty rynkowe nr 12, IERiGŻ – PIB, ANR, MRiRW, Warszawa 2009

Należy jednocześnie podkreślić, iż ceny gruntów wchodzących w skład ZWRSP kształtują się na poziomie o około 20–30% niższym od cen gruntów w obrocie prywatnym (por. tabela 1). W roku 2008 cena gruntu z Zasobu wynosiła 12 540 PLN/ha, podczas gdy cena gruntów prywatnych kształtowała się na poziomie 15 338 PLN/ha. Jedną z przyczyn powyższej sytuacji jest fakt, iż ziemia państwowa sprzedawana jest przeważnie w większych areałach[13]. Należy jednak zauważyć, iż pod względem tendencji zmian cen nieruchomości rolnych w badanym okresie sytuacja jest bardzo zbliżona – w obu przypadkach następuje wyraźny wzrost (por. rysunek 2). W przypadku gruntów Zasobu w okresie 1995–2008 był on ponad ośmiokrotny. Jest on szybszy od wzrostu cen gruntów prywatnych (w latach 1995–2008 około 6,8 razy), co jest uzasadnione niższymi cenami nieruchomości państwowych i dążeniem do wyrównania ich poziomu. Wyraźny wzrost cen gruntów rolnych zarówno w obrocie prywatnym, jak i gruntów rolnych ZWRSP nastąpił po akcesji Polski do UE. Średni wzrost cen gruntów rolnych ZWRSP w latach 2004–2007

[13] E. Szot, *Ziemia w cenie,* AgroTRENDY, 2007, nr 17, s. 9.

wyniósł 28%, natomiast gruntów w obrocie prywatnym – 21% rocznie. Wzrost cen gruntów rolnych po akcesji wynika między innymi z tendencji do ich wyrównywania w krajach członkowskich, jako iż w nowych krajach UE, w tym również w Polsce, ziemia rolnicza była znacznie tańsza niż w UE-15. W roku 2004 średnia cena ziemi rolniczej w Polsce wyniosła 1463 EUR za 1 ha podczas gdy w krajach UE-15, w których ziemia rolnicza była najtańsza (Szwecja, Francja i Finlandia), jej ceny były o 60–260% wyższe niż w Polsce[14].

2. Wokół projektu zmian gospodarowania państwową ziemią rolniczą w Polsce

Obecnie trwają prace dążące do przeprowadzenia możliwie szybkiej prywatyzacji państwowych gruntów rolnych będących dotąd w dyspozycji ANR. Celem wprowadzenia zmian w obowiązującym prawodawstwie (przede wszystkim w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego) jest trwałe oraz jak najszybsze rozdysponowanie państwowych nieruchomości rolnych, usprawnienie systemu obrotu ziemią rolniczą, a także stworzenie warunków ułatwiających rolnikom indywidualnym powiększenie lub założenie rodzinnych gospodarstw rolnych[15]. Pilna potrzeba przekształceń w zakresie struktury agrarnej wynika z rozdrobnionej struktury gospodarstw w Polsce w stosunku do większości krajów UE. Polskie rolnictwo wraz ze litewskim i słoweńskim wykazuje bowiem najbardziej rozdrobnioną strukturę gospodarstw w UE. W krajach tych gospodarstwa najmniejsze (1–5 ha) i małe (5–10 ha) stanowią ponad 80% ogółu gospodarstw[16]. Celem reformy jest również przekazanie użytkownikom prawa własności gruntów rolnych, które powinny należeć do tych, co ją uprawiają[17]. Według uzasadnienia projektu ustawy zmiany będą oddziaływać na sytuację i rozwój regionalny poprzez powiększenie gospodarstw rolnych oraz wzrost liczby gospodarstw o większej zamożności, w tym przede wszystkim gospodarstw rodzinnych, co w rezultacie skutkować ma poprawą ich dochodowości.

Zgodnie z rządowymi propozycjami zmian w prawodawstwie z 2009 roku mającymi na celu przyspieszenie prywatyzacji ziemi państwowej, procesom podlegać miałaby ziemia, która jest obecnie przez ANR niezagospodarowana, jak również ziemie będące obecnie w dzierżawie. Mechanizm polegać miałby na wyłączeniu z gospodarstw 30% użytków rolnych dzierżawionych od ANR i przeznaczeniu ich do sprzedaży. Obecnie ANR pozyskuje grunty, w celu umożliwienia ich nabycia

[14] J. Maśniak, *Rynek ziemi rolniczej w Polsce na tle innych krajów Unii Europejskiej,* Roczniki Naukowe SERiA, Warszawa–Poznań 2006, t. 8, s. 119–123.

[15] Uzasadnienie..., op.cit.

[16] A. Fabisiak, *Przemiany struktury obszarowej gospodarstw w krajach Europy Środkowej i Wschodniej,* Roczniki Naukowe SERiA, Warszawa–Poznań 2005, t. 7, s. 28.

[17] K. Bujoczek, J. Bromberek, *Więcej ziemi dla rolników,* Topagrar Polska, 2008, nr 11.

przez rolników, korzystając z klauzul zamieszczonych w zawartych wcześniej umowach dzierżawy nieruchomości. Pozwalają one Agencji na wyłączenie z dzierżawy do 20% obszaru. Tym samym projekt ustawy przewiduje zwiększenie obszaru podlegającego wyłączeniu z dotychczasowego zagospodarowania. W przypadku akceptacji zmian warunków dzierżawy przez dotychczasowego dzierżawcę, w łączącej strony umowie zostaną dokonane odpowiednie zapisy. Jednocześnie w przypadku wypowiedzenia zmienionej umowy, dzierżawca będzie miał możliwość zakupu całości lub części ziem na zasadach pierwokupu po cenie preferencyjnej stanowiącej 95% ceny oszacowania[18]. Z kolei w przypadku braku zgody dzierżawcy na zmiany, ANR wypowie umowę w zakresie wyłączenia z dzierżawy 30% użytków rolnych. Pozostałe grunty będą przeznaczone do sprzedaży po zakończeniu umowy dzierżawy, a dotychczasowemu dzierżawcy nie będzie przysługiwało prawo pierwokupu. Jedną z propozycji jest również wprowadzenie rekompensaty dla dzierżawców z tytułu dokonanych wyłączeń[19]. W tym przypadku szacunkowe koszty prywatyzacji wynieść mogą nawet 3,9 mld zł, przy przewidywanych dochodach ze sprzedaży wyłączonych powierzchni na poziomie 3 mld zł, która to wartość wpływałaby do budżetu sukcesywnie ze względu na rozłożenie należności z tytułu zakupu ziemi na raty[20].

Procesy wyłączania użytków rolnych będących własnością Skarbu Państwa z dzierżaw dotyczyć będą jednak głównie gospodarstw dużych obszarowo[21], z uprzednim uwzględnieniem zapotrzebowania okolicznych rolników na ziemię, a także interesu dzierżawcy głównie w zakresie utrzymania odpowiedniej liczby miejsc pracy, zagospodarowania dzierżawionych budynków i budowli, zapewnienia bazy paszowej, spełnienia wymagań ochrony środowiska oraz warunków inwestycyjnych[22]. Warto również zaznaczyć, iż wykonując ustawowe zadania, Agencja współpracuje z organizacjami rolniczymi oraz jednostkami samorządowymi, co umożliwia uzyskanie aktualnej wiedzy na temat sytuacji na lokalnych rynkach ziemi, a w związku z tym skuteczniejsze podejmowanie działań. Wspólne działanie jest istotne głównie pod względem określenia wielkości popytu na ziemię w poszczególnych regionach Polski. W niektórych województwach może się bowiem okazać, że pośród gospodarstw rodzinnych nie będzie występował popyt uzasadniający dokonanie wyłączeń ziemi z dzierżaw, w innych zaś takie działanie będzie pożądane[23]. Należy tym samym uniknąć sytuacji, w której ANR wyłączy-

[18] Uzasadnienie..., op.cit., s. 21.

[19] Ibidem, s. 23.

[20] Ibidem, s. 32.

[21] Zgodnie z Uzasadnieniem..., wyłączenie obejmie niemal wszystkie umowy dzierżawy nieruchomości o powierzchni powyżej 428 ha oraz część umów dzierżawy nieruchomości o powierzchni od 10 ha do 428 ha.

[22] W. Szarliński, *Realizacja ustawy,* Gospodarowanie Ziemią Rolniczą, 24 maja 2007 roku, s. 6–9.

[23] A. Czyżewski, S. Stępień, *Gospodarowanie gruntami rolnymi w Polsce – propozycja zmian,* Ekspertyza dla Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, październik 2009, maszynopis.

łaby z dzierżaw 30% ziem, na które nie ukształtowałby się popyt, a przywrócenie zagospodarowania tych ziem do stanu pierwotnego mogłoby być nieosiągalne, nieopłacalne i przedstawiałoby organy publiczne jako działające nieefektywnie i ze szkodą dla rolnictwa. W tym celu zasadne wydaje się rozważenie stopniowego wyłączania ziem z dzierżawy.

Propozycja, by poprzez prywatyzację państwowych gruntów rolnych umożliwić gospodarstwom rodzinnym powiększenie posiadanego areału, a w konsekwencji efektywności produkcji rolnej, wydaje się być jednak trudna do realizacji ze względu na sytuację dochodową w polskim rolnictwie. Wiele gospodarstw indywidualnych pracuje bowiem głównie w celu zaspokojenia własnych potrzeb[24]. Co więcej, według przeprowadzonych badań dotyczących sytuacji dochodowej podmiotów, 62,4% badanych na wsi wskazało na brak możliwości pokrycia z własnych środków nieoczekiwanego wydatku w wysokości 500 zł[25]. Według propozycji przedstawionych przez ministra rolnictwa i rozwoju wsi sprzedaż ziemi odbywałaby się na preferencyjnych warunkach. W projekcie Ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych innych ustaw z dnia 20.11.2009 roku przewiduje się również wpłatę w wysokości co najmniej 10% ceny nieruchomości oraz rozłożenie spłaty pozostałej należności na nie dłużej niż 15 lat[26]. Szczegółowe warunki rozłożenia spłaty należności na raty oraz wysokość oprocentowania należności (ustalonego na warunkach preferencyjnych) mają zostać określone przez rozporządzenie. Tym samym roczna wysokość należności z tytułu zakupu będzie się kształtować na poziomie 6% ceny nieruchomości powiększonej o odsetki. Mając na uwadze, iż według danych za rok 2007 średnia wysokość czynszu dzierżawnego w Polsce kształtowała się na poziomie 3% średniej ceny rynkowej ziemi w przypadku obrotu prywatnego oraz około 4% średniej ceny gruntów Zasobu w przypadku dzierżaw od ANR[27], proponowane rozwiązanie może się okazać w przypadku wielu gospodarstw nieosiągalne lub znacznie pogorszyć ich płynność finansową oraz warunki ekonomiczne. Poza zasięgiem może być zarówno wysokość pierwszej wpłaty, jak i poszczególnych rat. Biorąc bowiem pod uwagę dochodowość produkcji rolnej, proponowane rozwiązanie powoduje, iż przewidywana średnia wysokość rat może okazać się wyższa od średniego dochodu uzyskanego z 1 ha gruntu[28]. Na powyższe zastrzeżenia uwagę zwróciły również podmioty, z którymi projekt ustawy był konsultowany. Zgodnie z ich sugestiami okres, na który należność za nabywaną nieruchomość została rozłożona,

[24] L. Staszyński, *Chłopi a przyszłość Polski,* Ludwik Staszyński, Warszawa 2008, s. 14, 24.

[25] Ibidem, s. 11.

[26] Według obowiązującej ustawy wysokość pierwszej wpłaty wynosiła 20% ceny nabywanej nieruchomości.

[27] Obliczenia własne na podstawie: *Rynek ziemi rolniczej; stan i perspektywy*, Raporty rynkowe nr 12, IERiGŻ PIB, Agencja Nieruchomości Rolnych, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2009.

[28] A. Czyżewski, S. Stępień, *Gospodarowanie...,* op.cit.

wydłużono z 15 do 20 lat[29]. Tym samym wysokość rocznej należności głównej wynosić będzie 5% ceny nieruchomości co również, po uwzględnieniu odsetek, może w wielu przypadkach być wielkością nieosiągalną. W związku z powyższym, aby uskutecznić procesy prywatyzacji ziemi państwowej, należałoby stworzyć podmiotom zainteresowanym zakupem ziemi warunki kredytowania zbliżone do obciążeń wynikających z obowiązujących umów dzierżawy gruntów. Warto również rozważyć rozdysponowanie ziemi na warunkach preferencyjnych wzorowanych na rozwiązaniach niemieckich, w tym przede wszystkim na zastąpieniu rynkowej wartości gruntów wartością dochodową.

Jednocześnie, poszukując rozwiązań mających na celu umożliwienie gospodarstwom rodzinnym powiększenie posiadanego areału oraz poprawę efektywności prowadzonej produkcji rolnej, należy rozważyć promowanie zawiązywania grup producentów rolnych lub innych form integracji poziomej, w tym również spółdzielni rolniczych i gospodarstw zespołowych na wzór francuski. Podmioty te na warunkach preferencyjnych mogłyby uczestniczyć w procesach prywatyzacji gruntów państwowych. Pozwoliłoby to, z jednej strony, na utrzymanie średnioobszarowych gospodarstw rolnych, z drugiej – wpłynie na poprawę efektywności produkcji i sytuacji dochodowej rodzin rolniczych. W propozycjach uregulowania sposobów przeprowadzenia dalszej prywatyzacji państwowych gruntów rolnych w Polsce nie uwzględniono jednak takich rozwiązań, pomimo iż uwagi w tym zakresie zgłoszone zostały przez Krajowy Związek Rewizyjny Rolniczych Spółdzielni Produkcyjnych[30].

Dokończenie szybkiej prywatyzacji państwowej ziemi rolnej w Polsce służyć ma również ograniczeniu w przyszłości nabywania gruntów dla celów spekulacyjnych. Jak najszybsze wprowadzenie zmian umożliwiających prywatyzację ziemi państwowej jest motywowane gwałtownie rosnącymi cenami gruntów rolnych w Polsce. Opóźnienie tego procesu może spowodować, iż w przyszłości ceny nieruchomości będą stanowić nieprzekraczalną barierę dla wielu gospodarstw rodzinnych do powiększenia areału. Dokończenie prywatyzacji rolniczej ziemi państwowej w Polsce powinno się jednak wiązać z uregulowaniem kwestii zabezpieczenia roszczeń reprywatyzacyjnych na wypadek ich wymagalności. Intuicyjne wydaje się przeznaczenie na ten cel środków uzyskanych z prywatyzacji, brak jest jednak jak dotąd regulacji określających sposób ustalenia wartości roszczeń. Propozycja unormowania tego zagadnienia znajdowała się w ustawie o reprywatyzacji, która jednakże nie weszła w życie[31]. W obowiązującym prawodawstwie brak jest jednak regulacji określającej alternatywną formę zaspokojenia roszczeń reprywatyzacyjnych, co powoduje, iż prywatyzacja rolniczej ziemi państwowej może się opóźnić.

[29] Uzasadnienie..., op.cit., s. 30.

[30] Ibidem, s. 31.

[31] *Publiczne prawo gospodarcze – kompendium,* red. B. Popowska, M. Strzelbicki, Wydawnictwo Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2008, s. 163.

Jednocześnie, wraz z przeprowadzeniem prywatyzacji nieruchomości rolnych Skarbu Państwa, należy rozważyć dalsze funkcjonowanie Agencji Nieruchomości Rolnych oraz ewentualny kierunek jej przekształceń. Mając na uwadze, iż ANR ustawodawca przypisał zadanie osiągnięcia celów określonych w Ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. 2003, nr 64, poz. 592 ze zmianami), którymi są między innymi: poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych, przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych oraz zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej przez osoby posiadające odpowiednie ku temu kwalifikacje, konieczne jest wyposażenie ANR we właściwe instrumenty. Pojawia się konieczność przede wszystkim unormowania warunków wtórnego obrotu nieruchomościami rolnymi. Regulacje takie powinny w sposób szczegółowy określać podmioty mogące uczestniczyć w obrocie gruntami oraz przysługujące im uprawnienia (np. prawo pierwokupu), zasady zawierania transakcji, a także organy kontroli, ich obowiązki i uprawnienia. Rezygnacja z państwowej własności nieruchomości rolnych powinna wiązać się z funkcjonowaniem efektywnego nadzoru państwowego nad gruntami przeznaczonymi do wykorzystania w rolnictwie. Zasady te będą przede wszystkim narzędziem antyspekulacyjnym, antykoncentracyjnym oraz zapewniającym utrzymywanie przez gospodarstwa rodzinne statusu podstawy ustroju rolnego. Niezwykle istotne jest także, by wszelkie zmiany zostały przeprowadzone w sposób kompleksowy i uwzględniający wieloletnią perspektywę. Wprowadzając nowe regulacje, ustawodawca może sugerować się rozwiązaniami stosowanymi w wybranych państwach Unii Europejskiej, w tym głównie we Francji i Niemczech[32]. Każde rozwiązanie należy jednak dostosować do warunków polskich, mając na uwadze osiągnięcie nadrzędnych celów wprowadzanych zmian.

Podsumowanie

Zapoczątkowany transformacją ustrojową proces odtwarzania praw własności państwowych gruntów rolnych w Polsce może stanowić podstawę do wnioskowania na temat mechanizmów, jakie wpływają na kształtowanie się struktury agrarnej w warunkach rynkowych. Dotychczasowe doświadczenia pozwalają stwierdzić, że procesy prywatyzacji ziemi państwowej w Polsce sprzyjały przemianom w tym zakresie. Tylko w latach 1990–2002 odnotowano znaczący wpływ przekształceń własnościowych na powierzchnię gospodarstw indywidualnych, która wzrosła aż o 17,3%. Pozwala to sądzić, że kontynuacja procesów prywatyzacji, prowadzona w sposób taki, który umożliwi szeroką partycypację w nich gospodarstwom rodzinnym, wpłynie korzystnie na koncentrację gruntów w tych gospodarstwach, wyzwalając powstanie silnych ekonomicznie gospodarstw indywidualnych, konku-

[32] P. Czechowski, *Agencja Nieruchomości Rolnych – restrukturyzacja czy likwidacja?*, Przegląd Prawa Rolnego, 2008, nr 2, s. 87–95.

rencyjnych na rynku unijnym. Aby jednak do tego doszło, konieczne jest stworzenie warunków umożliwiających właścicielom indywidualnych gospodarstw rolnych nabycie gruntów wchodzących w skład ZWRSP.

Istotnym czynnikiem regulującym obrót ziemią rolniczą jest również otoczenie prawne i instytucjonalne – możliwość zakupu ziemi na preferencyjnych warunkach, rozłożenie spłaty należności na raty, preferencje w zakresie opodatkowania nabytych gruntów. Instrumenty te są szczególnie ważne w warunkach ustroju rolnego opartego na gospodarstwach rodzinnych, o rozdrobnionej strukturze obszarowej, gdyż towarzysząc procesom prywatyzacji rolniczej ziemi państwowej w Polsce, mają szansę przyczynić się do poprawy struktury agrarnej tych podmiotów. Jednocześnie należy w sposób szczegółowy, regionalnie zróżnicowany, określić zapotrzebowanie gospodarstw rolnych na ziemię i do niego dostosować skalę procesów prywatyzacyjnych w poszczególnych regionach kraju. Co więcej, niezwykle istotne jest uregulowanie w Polsce zasad wtórnego obrotu gruntami rolnymi, które będzie zgodne z założeniami określonymi w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, a także będzie zapobiegało spekulacyjnemu obrotowi ziemią rolniczą. Wzorem dla Polski w tym zakresie mogą być zasady obrotu gruntami rolnymi obowiązujące we Francji czy w Niemczech, z którymi już obecnie występują pewne elementy wspólne. Należy jednak mieć na uwadze, iż każde rozwiązanie powinno być dostosowane do charakteru polskiego rolnictwa, a proponowane reformy powinny być przeprowadzone w sposób kompleksowy.

Literatura

Bujoczek, K., Bromberek, J., *Więcej ziemi dla rolników,* Topagrar Polska, 2008, nr 11.

Czechowski, P., *Agencja Nieruchomości Rolnych – restrukturyzacja czy likwidacja?,* Przegląd Prawa Rolnego, 2008, nr 2.

Czyżewski, A., Stępień, S., *Gospodarowanie gruntami rolnymi w Polsce – propozycja zmian,* Ekspertyza dla Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, październik 2009, maszynopis.

Dzun, W., *Państwowe gospodarstwa rolne w procesie przemian systemowych w Polsce,* Wieś i Rolnictwo, 2005, nr 3.

Fabisiak, A., *Przemiany struktury obszarowej gospodarstw w krajach Europy Środkowej i Wschodniej,* Roczniki Naukowe SERiA, Warszawa–Poznań 2005, t. 7.

Kołodziej, A., *Rynek ziemi rolniczej,* w: *Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 2001 roku,* red. A. Kowalski, IERiGŻ PIB, Warszawa 2002.

Kozłowska-Burdziak, M., *Uwarunkowania rynkowe sprzedaży gruntów rolnych Skarbu Państwa w latach 1992–2003*, Roczniki Naukowe SERiA, Warszawa–Poznań 2005, t. 7.

Maśniak, J., *Rynek ziemi rolniczej w Polsce na tle innych krajów Unii Europejskiej,* Roczniki Naukowe SERiA, Warszawa–Poznań 2006, t. 8.

Prawo rolne, red. A. Stelmachowski, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008.
Publiczne prawo gospodarcze – kompendium, red. B. Popowska, M. Strzelbicki, Wydawnictwo Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2008.
Rynek ziemi rolniczej; stan i perspektywy, Raporty rynkowe nr 12, IERiGŻ PIB, Agencja Nieruchomości Rolnych, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2009.
Sikorska, A., *Rynkowy i nierynkowy obrót ziemią rolniczą,* w: *Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 2007 roku,* red. A. Kowalski, IERiGŻ PIB, Warszawa 2008.
Staszyński, L., *Chłopi a przyszłość Polski,* Ludwik Staszyński, Warszawa 2008.
Suchoń, A., *Dzierżawa jako tytuł organizowania i prowadzenia gospodarstwa rolnego,* Roczniki Naukowe SERiA, Warszawa–Poznań–Kraków 2003, t. 5.
Szarliński W., *Realizacja ustawy,* Gospodarowanie Ziemią Rolniczą, 24 maja 2007 roku.
Szot, E., *Ziemia w cenie,* AgroTRENDY, 2007, nr 17.
Trusewicz, I., *Ziemia coraz droższa,* Rzeczpospolita, 10 grudnia 2007 roku.
Zagórski, T., *Rola Agencji Nieruchomości Rolnych w przekształceniach własnościowych w Polsce,* Wieś i Rolnictwo, 2006, nr 3.
Zegar, J. S., *Dochody w rolnictwie w okresie transformacji i integracji europejskiej*, IERiGŻ PIB, Warszawa 2008.
Ziętara, W., *Rynek ziemi w Polsce w okresie powojennym,* w: *Rynki wiejskie: ziemia – kapitał – praca,* red. M. Kłodziński, IRWiR Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2001.

STATE-OWNED AGRICULTURAL LAND IN POLAND UNDER MARKET CONDITIONS

Summary

The paper describes the privatization process of the state-owned agricultural land in Poland in long period and focuses on impact of the market factors which determine the functioning of the land market in Poland during 1990 – 2008. The effects of privatization and its important role in the structure changes of the family farms have been shown. In the context of the suggested changes in the Polish law, desirable direction of changes in the privatization of state-owned agricultural land has been pointed out taking the improvement of the Polish agriculture competitiveness into consideration. In particular, the necessity of institutional support that would enable the family farmers to acquire the land has been emphasized. The main attention has been paid to the preferential conditions of purchase, the possibility and the conditions of purchasing by instalments and the preferential treatment of the agricultural producer groups and other forms of horizontal integration.