

# UWAGI O PROPOZYCJACH ZMIAN PRZEPISÓW REGULUJĄCYCH RYNEK ZIEMI ROLNEJ

---

JANUSZ ROWIŃSKI

## I

Rynek ziemi rolnej w Polsce składa się z trzech: „podrynków”. Są nimi: 1. rynek, na którym zarówno kupującymi jak i sprzedającymi są rolnicy (zwany również rynkiem „międzysąsiedzkim”), 2. rynek na którym dokonuje się obrotu ziemią z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (dalej ZWRSP) oraz 3. nierynkowy (rodzinny) obrót ziemią. Każdy z tych trzech rynków wykazuje wyraźne cechy odrębne, ale równocześnie łączy je pewna podstawowa cecha wspólna, którą jest ostateczny rezultat - zmiana właściciela nieruchomości rolnej lub jej części. Na rynkach międzysąsiedzkim i obrotu ziemią z ZWRSP zmiana następuje w wyniku transakcji kupna – sprzedaży, mającej obowiązkowo formę umowy notarialnej. W obrocie nierynkowym sporządzane są również umowy notarialne, ale są to przede wszystkim umowy darowizny, dożywocia oraz działów rodzinnych, wynikających najczęściej z postępowań spadkowych. Uczestniczącymi w obrotach ziemią rolniczą na wszystkich trzech rynkach obowiązują przepisy Kodeksu Cywilnego, ale regulacje różnych form nierynkowego obrotu ziemią znajdują się w innych jego rozdziałach niż przepisy regulujące zawieranie umów kupna – sprzedaży. Ponadto wielu sytuacji nie reguluje Kodeks Cywilny lecz inne przepisy, w tym ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa<sup>4</sup>, zawierająca m. in. procedury sprzedaży ziemi rolniczej, znajdującej się w ZWRSP.

Uregulowania prawne rynku ziemi rolnej mają poważne znaczenie dla porządku prawnego państwa polskiego. Regulują one m. in. kwestie dysponowania ziemią rolniczą, która jest ważnym składnikiem majątku kilku milionów ludzi, przede wszystkim rolników i członków ich rodzin. Dlatego też mogą mieć silny wpływ na plany życiowe i sytuację ekonomiczną pracujących w rolnictwie i sferze okołorolniczej. Ważny jest również makroekonomiczny aspekt regulacji powiązany zresztą z mikroekonomicznym. Zbyt mała wielkość ekonomiczna większości polskich gospodarstw rolnych uniemożliwia bowiem uzyskanie dochodów na właściwym poziomie, a podstawową przyczyną tego stanu jest niewielka powierzchnia użytków rolnych.

---

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi skarbu Państwa. Dz. U. 1991 Nr 107 poz. 464; następnie wielokrotnie nowelizowana. Tekst jednolity Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 sierpnia 2012 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Dz. U. 2012 poz. 1188.

Jednym z ważnych celów polityki rolnej jest zatem zwiększenie liczby rolników, gospodarujących na powierzchni co najmniej 20 – 30 ha, umożliwiającej obecnie w przeciętnych polskich warunkach przyrodniczych uzyskiwanie właściwych dochodów z działalności rolniczej. Dlatego po dziesięciu latach obowiązywania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>5</sup>, regulującej rynek ziemi rolniczej w Polsce, zostały złożone dwie propozycje poselskie, mające przyczynić się do szybszej niż dotychczas poprawy sytuacji w tej dziedzinie. Proponowane rozwiązania budzą jednak wątpliwości i skłaniają do sformułowania krytycznych uwag.

Analizując problematykę rynku ziemi rolniczej należy zwrócić uwagę na niedostatek danych statystycznych. Wprawdzie począwszy od 1998 r. ukazuje się co roku w serii „Raporty Rynkowe” opracowanie „Rynek Ziemi Rolniczej – stan i perspektywy”, któremu patronują trzy instytucje: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej oraz Agencja Nieruchomości Rolnych. Niestety w raporcie dobrze udokumentowany za pomocą danych statystycznych jest jedynie obrót ziemią rolniczą z udziałem ZWRSP. Natomiast brak podstawowych informacji o sytuacji na dwóch pozostałych rynkach. Szczególnie razi niedostatek danych statystycznych o rynku międzysąsiedzkim. Informacje o ilości ziemi rolniczej, będącej na tym rynku przedmiotem umów kupna – sprzedaży, kończą się na roku 2003 (228 tys. ha), a dane o liczbie „międzysąsiedzkich” transakcji kupna – sprzedaży na roku 2004. W latach następnych są podane jedynie wskaźniki wzrostu lub spadku liczby transakcji w porównaniu z rokiem poprzednim oraz udział międzysąsiedzkich transakcji kupna – sprzedaży w transakcjach kupna – sprzedaży ziemi rolniczej ogółem.

## II

W historii regulacji rynku ziemi rolniczej w Polsce po 1989 roku można wyróżnić dwa okresy. Pierwszy, którego końcem jest wejście w życie 16 lipca 2003 roku ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, i obecny, obejmujący okres od połowy 2003 roku. W okresie pierwszym istniała pełna swoboda obrotu ziemią rolniczą na rynku międzysąsiedzkim, a ograniczenia nierynkowego obrotu ziemią wynikały do dnia 14 lutego 2001 z przepisów Kodeksu Cywilnego. Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 31 stycznia 2001 r.<sup>6</sup> stwierdził jednak m.in. niezgodność z Konstytucją przepisów Kodeksu Cywilnego, ograniczających krąg ustawowych

---

<sup>5</sup>Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. Dz. U. 2003 Nr 64 poz. 592..

<sup>6</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 r. sygn. Akt P.4/99. Dz. U. 2001 nr 11, poz. 91

spadkobierców, uprawnionych do dziedziczenia nieruchomości rolnej<sup>7</sup>. W przypadku spadków otwartych po dniu 13 lutego 2001 roku wszyscy ustawowi spadkobiercy mają prawo do dziedziczenia nieruchomości rolnej. Natomiast transakcje, w których stroną sprzedającą była Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa (a której następcą prawnym stała się z dniem 16 lipca 2003 roku. Agencja Nieruchomości Rolnych<sup>8</sup>) były prowadzone zgodnie z zawierającymi różne ograniczenia przepisami ustawy z 19 października 1991 r. W okresie drugim rynek międzysąsiedzki, a także nierynkowy obrót ziemią, zostały poddane interwencji państwa. Dwoma podstawowymi przyczynami jej wprowadzenia były wspomniane już wcześniej (1). struktura obszarowa polskiego rolnictwa, jedna z najbardziej rozdrobnionych w Europie, oraz (2) wolne tempo jej poprawy w latach dziewięćdziesiątych. Jako mechanizm interwencji na rynku międzysąsiedzkim przyjęto prawo pierwokupu, a przy innych formach przeniesienia własności niż umowa kupna - sprzedaży prawo „wykupu”. W pierwszej wersji omawianej ustawy ANR miała prawo pierwokupu (art. 3 ust.4)<sup>9</sup> i „wykupu” niezależnie od powierzchni nieruchomości rolnej<sup>10</sup>. W nowelizacji, która weszła w życie 8 lipca 2010 r.<sup>11</sup> prawo pierwokupu i wykupu ograniczono do nieruchomości rolnych o powierzchni co najmniej 5 ha (art. 3 ust.4).

W praktyce jednak ustawa z 16 lipca 2003 roku wprowadzała niewielkie zmiany w obrocie ziemią rolniczą na rynku międzysąsiedzkim ponieważ ANR-owskie prawo pierwokupu było ograniczone. Po pierwsze nie obowiązywało (art. 3 ust.5), gdy nabywcą nieruchomości była

---

<sup>7</sup> Konsekwencją było orzeczenie w tym samym wyroku niezgodności z Konstytucją Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 1990 r. w sprawie warunków dziedziczenia ustawowego gospodarstw rolnych, opublikowanego (Dz. U. 1990 Nr 89, poz.519) w zakresie w którym odnosiło się do spadków otwartych od dnia 14 lutego 2001 r.

<sup>8</sup>Art. 18 ustawy z dnia 11 kwietnia o kształtowaniu .. j.w.

<sup>9</sup> Jeśli sprzedawana nieruchomość rolna była dzierżawiona prawo pierwokupu miał dzierżawca, spełniający warunki art. 3 ust. 1 ustawy, z wyjątkami. gdy nabywcą była 1. osoba bliska zbywcy, 2. spółdzielnia produkcji rolnej (gdy nieruchomość stanowiącą wkład gruntowy w tej spółdzielni sprzedawał jej członek. ANR miała prawo pierwokupu na drugim miejscu, gdy dzierżawca nie skorzystał z przysługującego mu uprawnienia. W Polsce zawierane między rolnikami umowy dzierżawy ziemi rolniczej, zwłaszcza stanowiące części nieruchomości rolnych, mają najczęściej nieformalny charakter (m.in. liczne umowy ustne). Stąd też przypadku skorzystania z prawa pierwokupu przez dzierżawcę są nieliczne .

<sup>10</sup> W ustawie nie podano minimalnej powierzchni nieruchomości rolnej, która mogła być zakupiona przez ANR z powołaniem się na pierwokup lub wykup. Przyjęto zatem, że ANR może w tym trybie dokonywać zakupu niezależnie od powierzchni nieruchomości.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 6 maja 2010 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Dz. U. 2010 Nr 110 poz. 725.

osoba bliska sprzedającemu lub spółdzielnia produkcji rolnej<sup>12</sup>. Ponadto pierwokup nie przysługiwał ANR, jeśli rolnik, starający się o rentę strukturalną, przekazał, zgodnie z art. 3 ust.1 pkt. 5, liczące co najmniej 3 ha gospodarstwo, na powiększenie jednego lub kilku gospodarstw<sup>13</sup>, a powiększone gospodarstwo dysponowało po powiększeniu powierzchnią co najmniej 15 ha użytków rolnych (art. 6 ust. 2)<sup>14</sup>. Najważniejszym jednak ograniczeniem prawa pierwokupu ANR był art. 3 ust. 7 ustawy, który stanowił, że pierwokup nie przysługuje, jeśli w wyniku transakcji kupna – sprzedaży nieruchomości rolnej następuje powiększenie gospodarstwa rodzinnego. Obszar powiększonego gospodarstwa nie może być jednak większy niż 300 ha użytków rolnych (wówczas gospodarstwo traci status „rodzinnego”), a nabywana nieruchomość jest położona w gminie, w której mieszka nabywca, lub w gminie sąsiedniej. W Polsce gospodarstw o powierzchni co najmniej 300 ha była i jest znikoma liczba. Jest zatem oczywiste, że niemal wszystkie transakcje na międzysąsiedzkim rynku ziemi rolniczej nie powodowały powiększania gospodarstw do powierzchni przekraczającej 300 ha. Również i inne, uprawniające do pierwokupu sytuacje zdarzały się rzadko<sup>15</sup>. W okresie 16 lipiec 2003 roku – 31 grudzień 2009 roku z 592 tys. umów warunkowych kupna – sprzedaży, które notariusze przesłali do wiadomości ANR aż około 80% (czyli około 473 tys.), dotyczyło nieruchomości rolnych o powierzchni poniżej 1 ha, około 18% (około 107 tys.) o powierzchni od 1 ha do poniżej 5 ha, a tylko około 12 tys. nieruchomości o powierzchni co najmniej 5 ha użytków rolnych. Agencja uważała, że nie należy korzystać z pierwokupu gruntów o niewielkiej powierzchni, gdyż nie mają one istotnego wpływu na poprawę struktury obszarowej, a ich przygotowanie do sprzedaży jest kosztowne. W okresie 16 lipiec 2003 r. – 31 grudzień 2009 r. ANR skorzystała zatem z prawa pierwokupu jedynie 572 razy (poniżej 1 promila transakcji warunkowych) kupując tylko 13,8 tys. ha użytków rolnych.

Brak informacji o liczbie zakupów ANR z powołaniem na prawo wykupu. Najprawdopodobniej ich nie było lub tylko pojedyncze ponieważ beneficjentem w trybie obrotu nierynkowego była na ogół osoba z kręgu najbliższej rodziny, a w takiej sytuacji wykup wykluczała ustawa. Tymczasem

---

<sup>12</sup> ANR nie miała prawa pierwokupu gruntu kupowanego przez spółdzielnię tylko wówczas, gdy spółdzielnia kupowała od swoje członka nieruchomość rolną, stanowiącą wkład gruntowy w tej spółdzielni.

<sup>13</sup> Kwestię tę reguluje art. 6 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2001 r. o rentach strukturalnych w rolnictwie Dz. U. 2001 Nr 52, poz. 539. Ustawa weszła w życie 1 stycznia 2002 r.

<sup>14</sup> Rada Ministrów mogła w niektórych województwach lub powiatach ustalić niższą niż 15 ha dolną granicę gospodarstwa po powiększeniu (art. 6 pkt. 3).

<sup>15</sup> Informacje o transakcjach w latach 2003 – 2009 oraz o zakupach ANR z powołaniem się na pierwokup pochodzą z informacji: Realizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego – wybrane zagadnienia, znajdującej się na stronie internetowej <http://www.anr.gov.pl/web/guest/251>

przeniesienia własności w trybie nierynkowym były istotną częścią obrotów na rynku ziemi rolniczej. Liczba umów notarialnych w segmencie nierynkowego obrotu ziemią w okresie 2000 – 2012 utrzymywała się na dość stałym poziomie ponad 60 tys. rocznie (w tym darowizny ponad 50 tys., spadki i działy rodzinne ponad 5 tys.).

Zwrócić jednak należy uwagę na niespójność publikowanych danych. Otóż liczba umów warunkowych, które notariusze przesłali do wiadomości ANR w okresie 16 lipiec 2003 roku – 31 grudzień 2009 roku odbiega znacznie od szacunkowej liczby transakcji kupna – sprzedaży na rynku międzysąsiedzkim i liczby przeniesień własności w obrocie nierynkowym. Szacunki obejmują lata 2003 – 2009, a więc okres o sześć i pół miesiąca dłuższy niż okres, w którym przesłano do ANR blisko 600 tys. umów warunkowych. Wynika z nich, że w latach 2003 – 2009 liczba transakcji kupna – sprzedaży nieruchomości rolnych w obrocie międzysąsiedzkim wyniosła blisko 500 tys., (około 70 tys. rocznie) a liczba darowizn, umów o dożywocie i umów kończących postępowania spadkowych 440 tys. (nieco ponad 62 tys. rocznie). Przyczyny tak poważnych rozbieżności między dwoma seriami danych nie udało się ostatecznie wyjaśnić, ale najprawdopodobniej notariusze przesyłali ANR tylko umowy kupna – sprzedaży, natomiast nie informowali Agencji o umowach zawieranych w trybie nierynkowym (ANR wówczas nie miała prawa wykupu).

Wobec braku danych statystycznych próbowano ustalić kwestię podstawową dla analizy rynku ziemi rolniczej – ilościowy obrót ziemią rolniczą na rynku międzysąsiedzkim i w nierynkowym obrocie rodzinnym. Szacunek obrotów na rynku międzysąsiedzkim oparto na danych za rok 2003 (228 tys. ha) oraz na zgodnym z rzeczywistością założeniu, że liczba transakcji w tym roku tylko nieznacznie odbiegała od średniej rocznej liczby transakcji w siedmioleciu 2003 – 2009. Założono również, w całym tym okresie przeciętna powierzchnia sprzedawanej nieruchomości rolnej nie uległa zmianie. Przy przyjęciu tych założeń obroty na rynku międzysąsiedzkim oszacowano na 200 - 230 tys. ha rocznie.

Szacując zmiany własnościowe w obrocie nierynkowym przyjęto, że przeciętna powierzchnia zmieniających właściciela użytków rolnych jest taka sama jak w obrocie międzysąsiedzkim. Przy tym założeniu nierynkowe obroty rodzinne kształtowały się w wysokości co najmniej 170 tys. ha rocznie.

8 lipca 2010 r. weszła w życie ustawa z dnia 6 maja 2010 nowelizująca ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>16</sup>. Na jej podstawie (art. 3, ust. 4) posiadane przez ANR prawa pierwokupu

---

<sup>16</sup> Ustawa o z dnia 6 maja 2010 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Dz. U. 2010 Nr 110 poz. 725.

i wykupu zostały ograniczone do nieruchomości rolnych mających co najmniej 5 ha powierzchni. Od tej daty zmniejszyła się radykalnie liczba umów, przesyłanych Agencji przez Biura Notarialne. Zmniejszyła się też liczba transakcji Agencji z powołaniem się na prawo pierwokupu. W okresie 1 stycznia 2010 r. - 31 grudnia 2013 r. ANR skorzystała z prawa pierwokupu tylko 37 razy, kupując zaledwie 1,1 tys. ha.

### III

Obecny stan prawny, obowiązujący z niewielkimi zmianami od 8 lipca 2010 roku, był ostatnio dość powszechnie krytykowany. Uważano bowiem, że przekształcenia struktury obszarowej w Polsce nadal następują zbyt wolno. Rezultatem krytyki są m. in. złożone w Sejmie dwa projekty poselskie. Pierwszy (posłów PIS) jest nowelizacją obowiązującej ustawy (druk 1659)<sup>17</sup>, a drugi (posłów PSL z 1.07.2014; bez numeru) propozycją nową<sup>18</sup>. Ponadto Fundacja „Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej” (dalej EFRWP) przygotowała w tej sprawie raport z propozycjami zmian<sup>19</sup>.

Projekt nowelizacji, wniesiony przez posłów PIS, zajmuje się tylko kilkoma, ale bardzo ważnymi przepisami obowiązującej ustawy, wprowadzając dalsze ograniczenia kręgu nabywców („nabywcą nieruchomości rolnej o powierzchni co najmniej 1 ha może być wyłącznie rolnik indywidualny, osobiście prowadzący lub zamierzający utworzyć i osobiście prowadzić gospodarstwo rolne” (art. 2a, ust.1), a „nabycie nieruchomości rolnej może nastąpić jedynie w celu utworzenia, bądź powiększenia gospodarstwa rodzinnego z zachowaniem jego maksymalnej normy obszarowej”<sup>20</sup> (art. 2a, ust. 2). Ponadto w nowelizacji znajduje się również propozycja daleko posuniętego ograniczenia swobody dysponowania nie tylko nabytą nieruchomością rolną, ale także całym powiększonym gospodarstwem. Art. 2a ust. 3 stanowi bowiem, że „nabywca obowiązany jest osobiście prowadzić gospodarstwo rolne, do którego została włączona lub które stanowi nabyta nieruchomość rolna, przez okres co najmniej 10 lat od dnia nabycia. W okresie tym nieruchomość nie może być zbywana, obciążona, ani oddawana

---

<sup>17</sup> Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego znajduje się na stronie: <http://orka.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1659/>

<sup>18</sup> Projekt ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego i zmianie niektórych innych ustaw znajduje się w internetowym wykazie wniesionych projektów ustaw którym jeszcze nie został nadany numer druku (stan na 22 października 2014 roku). Projekt został opublikowany na stronie: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/Projekty/7-020-1031-2014/Sfile/7-020-1031-2014.pdf>.

<sup>19</sup> Przemiany strukturalne rolnictwa w krajach Unii Europejskiej. Wyzwania dla Polski. Forum Inicjatyw Rozwojowych. Maszynopis powielany. Bez daty i miejsca wydania.

<sup>20</sup> Powierzchnia gospodarstwa nabywcy nie może przekraczać po powiększeniu 300 ha użytków rolnych.

w użytkowanie innym osobom”. Jedynie sąd z przyczyn losowych, niezależnych od nabywcy, będzie mógł może zezwolić na wcześniejsze zbycie, obciążenie lub oddanie jej w użytkowanie (art. 2a, ust. 4)). Ponadto zaproponowano (art. 4, ust. 1 i art. 4, ust. 4), aby prawa pierwokupu i wykupu przysługiwały ANR już wówczas, gdy sprzedawana nieruchomość ma co najmniej powierzchnię 1 ha. Ostatnią ważną postulowaną zmianą jest propozycja uzupełnienia definicji rolnika indywidualnego o wskaźniki struktury dochodów (rolnik, mający gospodarstwo o powierzchni co najmniej 20 ha musi uzyskiwać z prowadzenia gospodarstwa rolnego co najmniej 25% dochodów ogółem).

Rada Ministrów negatywnie zaopiniowała większość zmian, proponowanych przez Autorów nowelizacji i postulowała zaniechanie dalszych prac nad tym projektem. Nie powtarzając argumentów krytycznych zawartych w stanowisku Rady Ministrów<sup>21</sup> wydaje się, że przeoczono najważniejszą wadę projektu. Cytowane powyżej obszernie fragmenty nowego art. 2a odnoszą się bowiem (jeśli je dobrze rozumiem) do wszystkich transakcji kupna – sprzedaży, nieruchomości rolnych, niezależnie od tego, czy będzie w nich uczestniczyć ANR czy też nie. Jeśli taka interpretacja art. 2a jest właściwa to po jego wejściu w życie nastąpi faktyczna likwidacja rynku ziemi rolniczej w Polsce i nie będą możliwe jakiegokolwiek zmiany struktury obszarowej. Kto bowiem zdecyduje się na kupno ziemi rolniczej, jeśli każda transakcja spowoduje automatycznie dziesięcioletni zakaz zbycia, obciążenia lub oddania w użytkowanie innym osobom powiększonego gospodarstwa rolnego. Jeżeli natomiast ograniczenie dysponowania gospodarstwem będzie wynikiem kupna ziemi z ZWRSP to niewątpliwie znacznie się zmniejszy popyt na ziemię, którą administruje ANR.

Drugą podstawową kwestią jest lekceważący stosunek Autorów proponowanej nowelizacji do prawa własności. Jest to niezrozumiałe ponieważ ziemia również obecnie jest w środowisku wiejskim szczególną wartością o czym świadczą m.in. wyniki badań R. Marks – Bielskiej<sup>22</sup> a stan obecny nie usprawiedliwia tak drastycznego ograniczenia swobody dysponowania posiadaną ziemią rolniczą, jak proponują autorzy nowelizacji. Należy przypuszczać, że jeśli w tej sprawie została złożona skarga Trybunał Konstytucyjny uznałby przynajmniej niektóre proponowane przepisy nowelizujące ustawę za niekonstytucyjne.

Złożona przez grupę posłów PSL w Sejmie 1 lipca 2014 roku propozycja nowej ustawy jest znacznie obszerniejsza od obecnie obowiązującej. Składa się z 33 artykułów, z tego 24

---

<sup>21</sup> Stanowisko Rady Ministrów znajduje się na stronie internetowej: [http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/86BED8756A5DD512C1257C69002D8C/\\$File/1659-s.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/86BED8756A5DD512C1257C69002D8C/$File/1659-s.pdf)

<sup>22</sup> M. in. R. Marks – Bielska „Uwarunkowania gospodarowania ziemią rolniczą w Polsce. Referat na seminarium w Instytucie Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN 3 listopada 2014 r.

merytorycznych, 7 zmieniających inne ustawy i dwóch końcowych (obecna ustawa w wersji ujednoliconej liczy 10 artykułów merytorycznych i 1 końcowy). Znajduje się w niej wiele szczegółów, które raczej powinny być przeniesione do rozporządzeń wykonawczych (w ustawie nie upoważniono jednak Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi do ich wydania). Zaproponowano w niej znacznie ściślejszą niż obecna kontrolę międzysąsiedzkiego rynku ziemi rolniczej a także obrotu rodzinnego przez instytucje państwowe i samorządowe (izby rolnicze). Uzasadnieniem wprowadzanych zmian jest pogląd, że „aktualnie istniejące instrumenty w postaci prawa pierwokupu oraz prawa nabycia przez ANR nie są w stanie w pełni realizować celów kształtowania ustroju rolnego państwa”<sup>23</sup>.

Do nowej ustawy niemal bez zmian przeniesiono znaczną część ustawy obowiązującej. Ze spraw nowych najważniejsze są następujące: (1). Wprowadzenie obowiązkowego pośrednictwa ANR przy sprzedaży nieruchomości rolnych lub ich części (art. 12, ust. 1), (2). Wprowadzenie zasady, że przy przeniesieniu własności nieruchomości rolnej lub jej części na podstawie innej umowy niż umowa kupna – sprzedaży Agencja ma prawo jej nabycia za zapłatą równowartości pieniężnej (art. 17, ust.1). (3). Wprowadzenie zasady, że przeniesienie własności nieruchomości rolnej lub jej części, której towarzyszy podział gospodarstwa będzie możliwe tylko w sześciu szczegółowo opisanych przypadkach (art. 11, ust.1), (4). Wprowadzenie kategorii ekonomicznej „podstawowa norma obszarowa”, której stosowanie ma zapobiegać sprzedaży nieruchomości rolnych lub ich części, powodującej pogarszanie struktury obszarowej polskiego rolnictwa (art. 11, ust. 2), (5). Utworzenie rejestru nieruchomości rolnych, których ma prowadzić ANR (art. 5, ust 1).

Ad 1. Sprzedaż za pośrednictwem ANR ma być obowiązkowa niezależnie od powierzchni sprzedawanej nieruchomości lub jej części. Jednakże pośrednictwo nie będzie obowiązkowe (art. 12, ust. 2) jeśli nabywcą będzie: (1). rolnik indywidualny powiększający gospodarstwo rodzinne, (2). osoba bliska zbywcy, (3). członek spółdzielni produkcji rolnej, będący rolnikiem, którego wkład gruntowy, stanowiący jego własność, jest użytkowany przez tę spółdzielnię, nabywający nieruchomość albo jej część stanowiącą wkład innego członka tej spółdzielni, (4). spółdzielnia produkcji rolnej, której wszystkimi członkami są rolnicy będący właścicielami wkładów gruntowych użytkowanych przez tę spółdzielnię, gdy przeniesienie własności nieruchomości rolnej albo jej części dotyczy wkładu gruntowego członka tej spółdzielni (5). jednostka samorządu terytorialnego (6). Skarb Państwa.

---

<sup>23</sup> Uzasadnienie projektu ustawy s. 24 maszynopisu znajdującego się na stronie internetowej <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/Projekty/7-020-1031-2014/Sfile/7-020-1031-2014.pdf>.



Z listy wyłączeń wynika, że większość transakcji kupna – sprzedaży będzie mogła być przeprowadzana po wejściu w życie projektu ustawy bez udziału Agencji. Natomiast w pozostałych przypadkach Agencja będzie miała skuteczne narzędzie interwencji, polegające na obowiązku sprzedaży za jej pośrednictwem Agencji. Sprawowana w ten sposób kontrola ograniczy, zdaniem Autorów ustawy, „...nabywanie nieruchomości rolnych przez osoby nieuprawnione, nabywające je w innych celach niż prowadzenie produkcji rolnej”<sup>24</sup>.

Z sześciu kategorii nabywców, którzy nie podlegają kontroli Agencji cztery (1, 2, 5 i 6) mogą obecnie kupować grunty bez obawy, że Agencja skorzysta z prawa pierwokupu. W dwóch pozostałych przypadkach (pkt. 3 i 4) proponowane przepisy jedynie nieznacznie odbiegają od obowiązujących, na podstawie których ANR również obecnie nie ma prawa pierwokupu.

W tym miejscu należy przeanalizować sformułowane w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. (art.6, ust. 1) i przeniesione bez zmiany do proponowanej ustawy (art. 4, ust.1) pojęcie „rolnika indywidualnego”, mające duże znaczenie również jako instrument regulujący rynek ziemi rolniczej. Rolnik indywidualny musi spełniać cztery następujące warunki: (1). być właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni nie przekraczającej 300 ha, (2). posiadać kwalifikacje rolnicze, (3). mieszkać co najmniej od 5 lat w gminie, w której jest położona jedna z nieruchomości rolnych, wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, (4). prowadzić przez ten okres (czyli przez ostatnie 5 lat) osobiście to gospodarstwo.

Z definicji tej wynika, że rolnikiem indywidualnym dopiero po 5 latach gospodarowania zostaje osoba, obejmująca gospodarstwo pobliskich, również w wyniku postępowania spadkowego, nawet wówczas, jeśli przed objęciem gospodarstwa w nim pracowała. Czy wobec tego będzie wyłączona przez pierwsze pięć lat prowadzenia gospodarstwa z udziału w tych przetargach ograniczonych, w których mogą uczestniczyć wyłącznie rolnicy indywidualni?<sup>25</sup>.

Obowiązkowe pośrednictwo Agencji będzie niewątpliwie traktowane przez sprzedających jako daleko posunięta i nieuzasadniona ingerencja w prawo własności. Zauważyć należy, że sprzedający nie będzie uczestniczył w procesie sprzedaży. Funkcję tę przejmie Agencja, „która w imieniu i na rzecz zbywcy oferuje ją do sprzedaży za ustaloną cenę” (art. 12, ust. 1).

---

<sup>24</sup> J.w. s. 33.

<sup>25</sup> Obowiązujące warunki, które muszą spełniać uczestnicy przetargów ograniczonych, zostały sformułowane w art. 29 ust. 3b ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Tekst jednolity: Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 sierpnia 2012 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi skarbu Państwa. Dz. U. 2012 poz.1187.

Procedura zgłoszenia nieruchomości rolnej do sprzedaży przez Agencję została opisana w art. 13 i 14. Sprzedający będzie miał w procesie ustalania ceny pozycję znacznie słabszą niż ANR, gdyż wycofanie się z rozmów oznaczać będzie rezygnację ze sprzedaży. Agencja będzie mogła, jeśli nie uda się uzgodnić ceny ze sprzedającym, wystąpić do sądu o jej ustalenie, co jest propozycją zdumiewającą. Agencji zresztą nie będzie zależało na uzgodnieniu ze sprzedającym wysokiej ceny, gdyż przy sprzedaży za cenę wyższą niż ustalona będzie zatrzymywać połowę nadwyżki (art. 16, ust.4). Przepis ten będzie skłaniał do wynegocjowania ze sprzedającym ceny możliwie najniższej.

W ustawie opisany jest tylko jeden sposób sprzedaży za pośrednictwem Agencji – poinformowanie miejscowej Izby Rolniczej o wystawieniu nieruchomości na sprzedaż. Czy to oznacza, że inne sposoby, poszukiwania kupującego, takie jak n. p. ograniczony lub nieograniczony przetarg albo ogłoszenie w miejscowej prasie, zostały wykluczone?. Termin 14 dni, w którym Izba musi odpowiedzieć na informację Agencji, jest na pewno zbyt krótki, aby sporządzić listę rolników, zainteresowanych kupnem oferowanej przez Agencję nieruchomości.

Również procedura, przewidziana w przypadku braku kandydatów na nabywcę (art. 16, ust. 2 i 3), spowoduje, że sprzedający znajdzie się w niekorzystnej sytuacji negocjacyjnej. Agencja będzie mogła złożyć wówczas propozycję zakupu „po swojej cenie”. Jeśli sprzedający nie zaakceptuje proponowanej przez Agencję ceny, przy czym będzie ona nie niższa niż 50% ceny ustalonej w pełnomocnictwie, sprzedający będzie mógł złożyć dopiero po upływie roku od otrzymania oferty kolejny wniosek o sprzedaż tej nieruchomości lub jej części.

Ad. 2. Przepis (art. 17, ust. 1) ustanawia możliwość zakupu nieruchomości rolnej lub jej części przez Agencję za jej równowartość pieniężną jeżeli przeniesienie własności następuje w innej formie niż umowa kupna – sprzedaży. Jest to więc w rzeczywistości prawo pierwokupu nazwane w ustawie uprawnieniem. Chociaż Autorzy projektu ustawy wiele innych spraw regulują szczegółowo w tej kwestii są niezwykle powściągliwi, odsyłając do Kodeksu Cywilnego, który, co oczywiste, nie zawiera rozwiązań szczegółowych. Nie wiadomo zatem między innymi, kto jest obowiązany powiadomić Agencję o zawartej umowie. Interesujące byłoby również dowiedzieć się, jak można ustalić równowartość pieniężną umowy dożywocia? Kwestii równowartości pieniężnej poświęcono wiele miejsca (art. 17, ust. 2, 3 i 4), a Agencja ma prawo wystąpić do sądu o jej ustalenie.

Jednakże ANR rzadko będzie mogła korzystać z nadanego uprawnienia. Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w inny sposób niż umowa kupna - sprzedaży (przede wszystkim darowizny, dożywocia, działy spadkowe) to przeważnie „obrót” rodzinny, wówczas nie obowiązuje przepis art. 17 ust. 1.

Warto zastanowić się, czy należy regulować rynek ziemi rolniczej za pomocą obowiązkowego (w niektórych przypadkach) pośrednictwa Agencji i prawa pierwokupu przy przenoszeniu własności za pomocą umów innych niż kupna – sprzedaży. Wydaje się bowiem, że w zdecydowanej większości transakcji instrumentów tych nie będzie można stosować ze względu na wyłączenia ustawowe (art. 12, ust. 2). Decyzja powinna zapaść dopiero po zebraniu i analizie szczegółowych danych statystycznych, na podstawie których możliwa byłaby ocena, czy proponowane rozwiązania okażą się skuteczne.

Ad 3. Wprowadzenie zasady, że przeniesienie własności nieruchomości rolnej lub jej części, której towarzyszy podział gospodarstwa, będzie możliwe tylko w sześciu szczegółowo opisanych przypadkach jest, jak można przypuszczać, najważniejszym instrumentem, który, zdaniem Autorów nowej ustawy, spowoduje przyspieszenie przekształceń struktury obszarowej polskiego rolnictwa. Zgodnie z art. 11 ust.1 projektu ustawy przeniesienie będzie mogło nastąpić tylko, gdy: „(1). powierzchnia użytków rolnych, które pozostaną własnością zbywcy będzie po zmniejszeniu nie mniejsza niż podstawowa norma obszarowa użytków rolnych a zbywana nieruchomość rolna lub jej część wraz z nieruchomościami rolnymi nabywcy utworzą lub powiększą gospodarstwo rolne, (2). Powierzchnia nabywanych użytków rolnych wraz z nieruchomościami rolnymi nabywcy stanowiącymi jego własność będzie większa niż powierzchnia użytków rolnych, które pozostaną własnością zbywcy, (3). Zbywana nieruchomość rolna albo jej część obejmuje użytki rolne nie przylegające do innych użytków rolnych wchodzących w skład tego samego gospodarstwa rolnego zbywcy, ale przylegające do nieruchomości rolnej wchodzącej w skład gospodarstwa rolnego i stanowiącej własność nabywcy, (4). Przy umowie zamiany różnica powierzchni zamienianych użytków rolnych, liczonych w hektarach przeliczeniowych, o których mowa w przepisach o podatku rolnym, nie przekracza 10%, (5). ma na celu racjonalne ukształtowanie granicy między nieruchomościami rolnymi, (6). Dotyczy nieruchomości rolnej albo jej części o powierzchni nie przekraczającej 0,5 ha, przeznaczonej pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, dla zbywcy, który jest bliskim nabywcy”. Ponadto w art. 11, ust. 3 sformułowano następująco siódmą możliwość „...gdy zbywana nieruchomość rolna albo jej część wraz z nieruchomościami rolnymi nabywcy utworzą bądź powiększą gospodarstwo rolne nie uważa się, że nastąpił podział gospodarstwa, jeżeli własnością zbywcy pozostanie grunt pod budynkiem mieszkalnym wraz z innymi obiektami budowlanymi oraz gruntami do nich przyległymi niezbędnymi do właściwego korzystania z budynku mieszkalnego, których łączna powierzchnia nie przekracza 0,5 ha. Wreszcie w art. 11 ust. 4 proponuje się uzależnienie możliwości przeniesienia własności nieruchomości rolnej od dostępu do drogi publicznej lub dostępu do nieruchomości przez nieruchomość nabywcy.

Przytoczono *in extenso* art. 11 ust. 1, 3 i 4, aby wykazać jaką pomysłowością w komplikowaniu życia rolnikom wykazali się Autorzy projektu ustawy. Każde planowane przeniesienie własności nieruchomości rolnej (nie tylko sprzedaż, ale również przeniesienia „nierynkowe”) ma być kontrolowane, a dyrektor oddziału ANR stwierdza „w drodze decyzji”, że zostały spełnione warunki, sformułowane w art. 11 ust 1, 2 i 3.

Ze względu na brak danych bardzo trudne jest ustalenie, jak proponowane przepisy art. 11 ust. 1 wpłyną na zmniejszenie liczby transakcji na rynku międzysąsiedzkim i liczby przeniesień własności w obrocie nierynkowym. Szacunek tej kwestii może być obarczony poważnym błędem. Nie jest znana nawet ogólna liczba przeniesień własności części gospodarstw na każdym z tych rynków. Można jedynie przypuszczać, że jest na rynku międzysąsiedzkim wysoka, ponieważ przy ogólnej liczbie transakcji w wysokości około 70 tys. rocznie, nie malała w zasadzie ogólna liczba gospodarstw. W obrocie rodzinnym mogły dominować przeniesienia własności całych gospodarstw w postaci darowizn a także dożywocia.

Niewątpliwie w propozycji ustawowej dopuszczone jedynie przypadki wpływające na poprawę struktury obszarowej polskiego rolnictwa. Natomiast Autorzy projektu, dążąc do wyeliminowania tych przypadków przeniesienia, które pogarszają strukturę obszarową polskiego rolnictwa nie uwzględnili dwóch ważnych aspektów sprzedaży części gospodarstwa lub innych form przeniesienia własności. Zwrócić należy uwagę, że przy przeniesieniu własności między rolnikami zawsze zmniejszeniu powierzchni jednego gospodarstwa towarzyszy powiększenie innego. Wprawdzie w niektórych przypadkach (gdy gospodarstwo zbywcy „spada” do niższej grupy obszarowej, a nabywcy nie przechodzi do wyższej następuje pogorszenie struktury. Jest to jednak tylko pogorszenie „statystyczne”. Natomiast również wówczas jest to z reguły transakcja korzystna z punktu widzenia wykorzystania rolniczej przestrzeni produkcyjnej, gdyż najczęściej ziemia jest kupowana przez rolnika, który wykorzysta ją lepiej niż sprzedający. Drugim aspektem jest kwestia, czy w niektórych sytuacjach zakaz sprzedaży części gospodarstwa nie jest nadmierną ingerencją w prawo własności (zarzut ten postawiłem omawiając propozycję nowelizacji ustawy, złożoną przez posłów PIS-u). Wielu rolników nadal przywiązuje ogromne znaczenie do własności ziemi i nierzadko wyzbywają się jej części tylko wtedy, gdy znajdują się w krytycznej sytuacji finansowej. Czy wówczas właściwą decyzją jest ingerencja Agencji i zakaz przeprowadzenia „dogadanej” już transakcji tylko dlatego, że psuje statystykę?

Kończąc omawianie sytuacji, w których możliwa będzie sprzedaż części gospodarstwa zwrócić należy uwagę, że zakaz sprzedaży części gospodarstwa, jeśli we władaniu zbywcy pozostaje powierzchnia użytków rolnych mniejsza niż podstawowa norma obszarowa, będzie niwelowany

przez możliwość sprzedaży części gospodarstwa jeśli nabywca po powiększeniu będzie miał więcej użytków rolnych niż zbywający.

Ad 4. W projekcie ustawy trzykrotnie w art. 11 została wymieniona nowa kategoria ekonomiczna „podstawowa norma obszarowa” (dalej PNO). W ust. 1 sformułowano, że sprzedaż części użytków rolnych będzie możliwa, jeśli powierzchnia użytków rolnych gospodarstwa zbywcy po zmniejszeniu nie będzie mniejsza niż PNO, w ust. 2 stwierdza się, że PNO będzie zróżnicowana regionalnie (regionem ma być województwo) i że nie będzie mogła być większa niż dwukrotność średniej wojewódzkiej powierzchni użytków rolnych, a w ust. 7, że PNO zostaną ustalone rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Propozycja, aby PNO wprowadzić rozporządzeniem Ministra jest słuszna. Jednakże równocześnie jest to tak ważna kategoria ekonomiczna, że poselskie propozycje wojewódzkich PNO powinny być dołączone do projektu ustawy.

Ad 5. Jeśli rejestr ułatwi pracę ANR to może a nawet powinien być wprowadzony. Czy jednak księgi wieczyste nie stanowią wystarczająco wiarygodnej informacji o nieruchomościach rolnych.

x x

x

Trudno analizować raport Europejskiej Fundacji Rozwoju Wsi Polskiej (dalej raport EFRWP) „Przemiany strukturalne rolnictwa w krajach Unii Europejskiej. Wyzwania dla Polski” w taki sam sposób jak dwa poprzednie dokumenty. Ma on odmienny charakter, gdyż zawiera tylko ogólnie sformułowane propozycje, które podczas dalszych prac powinny przybrać postać przepisów prawnych. Dokument w części dotyczącej zasad prowadzenia przyszłej polityki struktur obszarowych oraz instytucji, które tę politykę będą realizowały, można uznać ze względu na jego charakter oraz rozmiary proponowanych zmian za założenia do projektu nowej ustawy.

W raporcie sformułowano niemal identyczną, choć oczywiście wyrażoną innymi słowami, diagnozę jak w uzasadnieniu projektu nowej ustawy autorstwa posłów PSL: „...dotychczasowa interwencja ANR na bazie przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego na prywatnym rynku gruntów rolnych, wynosząca około 1,5 tys. ha rocznie, nie mogła mieć istotnego wpływu na pożądane zmiany struktury gospodarstw rolnych w Polsce. Przyczyn tego stanu upatrywać można zarówno w niedoskonałościach przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju w ustawie

rolnego, jak i w zadekretowanej ustawą o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa koncentracji działań Agencji na sprzedaży gruntów”<sup>26</sup>.

W raporcie zaprezentowano zatem sposób myślenia Autorów projektów poselskich, wyciągając z niego znacznie dalej idące konsekwencje. Zaproponowano bowiem wprowadzenie „komplementarnego modelu kontroli obrotu gruntami rolnymi, gdzie kontrolę sprawowaną przez organ administracji uzupełniałaby działalność jednostki kształtowania struktur rolnych”<sup>27</sup>. Kontrola administracyjna, polegająca na „autoryzacji działalności rolniczej”, byłaby sprawowana przez administrację powiatową (starosta), a organem doradczym starosty byłaby powiatowa komisja do spraw struktur rolnych, składająca się z przedstawicieli różnych instytucji związanych z rolnictwem. Autoryzacja polegałaby na zatwierdzeniu „zamierzonej działalności rolniczej na nabytym gruncie”, przy czym starający się o nią byliby zobowiązani do przedłożenia programów „...produkcyjnego zagospodarowania przejmowanych gruntów wraz ze zobowiązaniem do ich realizacji. Programy ...podlegałyby ocenie specjalistów Wojewódzkich Ośrodków Doradztwa Rolniczego...Odstąpienie od realizacji programu bez ważnych uzasadnionych powodów stanowiłoby podstawę prawną do obciążenia władającego nieruchomością, wprowadzonym w drodze odrębnych przepisów podatkiem od nieużytkowanych produkcyjnie gruntów rolnych”.

Proponowana w raporcie „autoryzacja działalności rolniczej”, z groźbą poważnych kar finansowych, jeśli program nie będzie realizowany, jest częściowym ubezwłasnowolnieniem rolnika w tak ważnej sprawie jak program produkcyjny prowadzonego gospodarstwa. Tymczasem program produkcyjny nie jest świętością, której nie można odstąpić Czy wraz z ubezwłasnowolnieniem nastąpi przejęcie odpowiedzialności przez WOPR za wyniki finansowe i wypłata odszkodowania? Wydaje się, że interwencja administracji państwa może polegać jedynie na karach finansowych za niewykorzystanie rolnicze kupionych gruntów. Jest to jednak problem szerszy, gdyż dotyczy odłogowania użytków rolnych w ogóle. W raporcie pojawia się warta poważnego rozważenia sugestia wprowadzenia podatku od nieużytkowanych produkcyjnie gruntów rolnych.

Autoryzacja ma polegać także w przypadku przeniesienia własności części gospodarstwa na sprawdzeniu, jak przeniesienie własności części gospodarstwa wpłynie na strukturę obszarową zmniejszanego i powiększanego gospodarstwa (procedura ta nie byłaby stosowana przy przeniesieniu własności całego gospodarstwa). W pewnych, dość ogólnie opisanych

---

<sup>26</sup>Przemiany strukturalne ....j.w. s.37.

<sup>27</sup> Przemiany strukturalne ... j.w. s. 39.

przypadkach, władza administracyjna nie będzie mogła wyrazić zgody na przeniesienie własności. Proponowany w raporcie instrument, mający zapobiegać niekorzystnym zmianom struktury obszarowej, jest wyraźnie ostrzejszy od analogicznych instrumentów, proponowanych w projekcie nowej ustawy, ale jego cel – przyspieszenie przekształceń strukturalnych – jest identyczny. Rezygnując z jego omówienia powtórzyć należy sformułowaną już argumentację, że każdemu zmniejszeniu powierzchni jednego gospodarstwa towarzyszy zwiększenie drugiego. Przeniesienie własności jest zatem często korzystne również wówczas, gdy następuje „statystyczne” pogorszenie struktury obszarowej, gdyż grunty są w powiększonym gospodarstwie przeważnie lepiej wykorzystane. Pamiętać również należy, że nie udzielenie zgody na przeniesienie własności jest w każdym przypadku ograniczeniem prawa własności a ponadto może prowadzić do poważnych trudności ekonomicznych rolnika zamierzającego ograniczyć powierzchnię gospodarstwa.

W raporcie znajduje się również propozycja utworzenia Wojewódzkich Jednostek Kształtowania Struktur Rolnych (dalej JKSR). „Przedmiotem działalności JSKR byłoby pośrednictwo w obrocie nieruchomościami rolnymi oraz skup nieruchomości na wolnym rynku, w tym również z zastosowaniem udzielonego im ustawowego prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych. Pozyskane grunty tworzyłyby zasób JSKR podlegający dalszemu rozdysponowaniu zgodnie z przepisami postulowanej ustawy o kontroli strukturalnej obrotu gruntami rolnymi. W JKSR obowiązywałby ustalony ustawowo katalog zobowiązań, które musieliby spełniać beneficjenci rozdysponowania nieruchomości rolnych z zasobu tych jednostek. Należałoby przy tym rozważyć wprowadzenie obowiązującego w okresie wielolecia zakazu zbycia przejętej nieruchomości, zakazu oddania jej w dzierżawę lub użytkowanie czy też wprowadzenie warunku osobistej pracy na nabytej nieruchomości, Niedochowanie takich zobowiązań skutkowałoby rozwiązaniem z mocy prawa umowy o przeniesienie własności i powrotem nieruchomości do JKSR”.<sup>28</sup>

Proponowane ograniczenie dysponowania nieruchomością rolną nabytą z zasobu WJSR nieodparcie nasuwają pytanie: kto zdecyduje się na jej kupno jeśli nie będzie mógł nią dysponować „w okresie wielolecia” (co to znaczy? Jak długo?). Choćby z tej przyczyny propozycję utworzenia JKSR należy uznać za nieprzemyślaną. Jej wprowadzenie w tej formie stanowiłaby dalsze skuteczne niszczenie rynku ziemi rolniczej.

---

<sup>28</sup> Przemiany strukturalne ...j.w. s. 45.

#### IV

Wszystkie trzy omawiane projekty są konsekwencją nie budzącej zastrzeżeń oceny, że struktura obszarowa rolnictwa polskiego poprawia się bardzo powoli, gdyż w latach 2003 – 2012 przeciętna powierzchnia użytków rolnych gospodarstwa rolnego rolnika indywidualnego zwiększyła się z 7,4 ha do 9,3 ha<sup>29</sup>. Wzrost przeciętnej powierzchni gospodarstw rolników indywidualnych o około 2 ha w ciągu 10 lat niewątpliwie nie zadawała nikogo, chociaż równocześnie w tym okresie wzrosła liczba gospodarstw żywotnych. Poszukiwania rozwiązań, przyspieszających zmiany struktury obszarowej są więc zrozumiałe.

Jednakże akceptacja oceny obecnej sytuacji nie oznacza, że propozycje, mające spowodować jej zmiany, są właściwe i będą skuteczne. Z ich analizy wynika, że Autorzy za podstawową przyczynę powolnej poprawy struktury obszarowej polskiego rolnictwa uważają obowiązujące zasady kupna – sprzedaży nieruchomości rolnych oraz inne formy przenoszenia ich własności. Jest to – nie tylko moim zdaniem - pogląd niesłuszny. W publikowanych regularnie od 1999 roku analizach „Rynek ziemi rolniczej. Stan i perspektywy”, dominuje opinia, że najważniejsza bariera, ograniczająca obrót gruntami rolnymi między rolnikami, polega na ograniczonej podaży ziemi. Za typowy dla tego środowiska pogląd można uznać następujące stwierdzenie: „...W ostateczności to skłonność właścicieli gruntów do wyzbywania się posiadanego majątku rozstrzyga o skali obrotu ziemią. Takie decyzje najczęściej są podejmowane w okresach dobrej i stabilnej koniunktury, kiedy zachętą do wyzbywania się gruntów jest możliwość zmiany alokacji kapitału na bardziej dochodowy... Wystawienie gruntów na sprzedaż zawsze jest dla właścicieli trudną decyzją, która łączy się nie tylko z zaniechaniem bądź ograniczeniem produkcji rolniczej, ale przede wszystkim z rezygnacją z bezpiecznej i intratnej lokaty kapitału...”<sup>30</sup>.

W innym miejscu prezentowany jest pogląd „Uwzględniając, że 90% rodzinnych gospodarstw rolnych powstało na bazie schedy rodzinnej i użytkuje głównie grunty przejęte przez kolejne pokolenia należy uznać, że nierynkowy obrót ziemią rolniczą w niewielkim stopniu wpływa na uruchamianie procesów koncentracji”<sup>31</sup>. Problem przyczyn stosunkowo niewielkiej podaży ziemi rolniczej, wchodzącej do obrotu na rynek sąsiedzki, wymaga odrębnego opracowania. Najprawdopodobniej konieczne będą dodatkowe badania terenowe. Zwrócić należy uwagę, że

---

<sup>29</sup> Rocznik Statystyczny 2013. GUS. Warszawa 2014.

<sup>30</sup> Reasumpcja /w/: Rynek ziemi rolniczej. Stan i perspektywy. Nr 14, grudzień 2011 s. 1. IERiGŻ, ANR, MRiRW

<sup>31</sup> A. Sikorska. Nierynkowy (rodzinny) obrót ziemią. /w/: Rynek... j. w. s.20.



suma obrotów na rynku międzysąsiedzkim i „transakcji” nierynkowych była przez ostatnich kilkanaście lat dość stabilne i wynosiła około 400 tys. ha rocznie. z tego około 230 tys. ha (blisko 60%) to obroty międzysąsiedzkie, a 170 tys. ha (ponad 40%) „rodzinne”. Są to obroty stosunkowo niewielkie, gdyż stanowią mniej niż 3% użytków rolnych znajdujących się w posiadaniu rolników. Wynika z nich, że przeciętnie ziemia rolnicza zmieniała właściciela rzadziej niż co 30 lat. Wydaje się jednak, że jest to naturalne tempo zmian w rolnictwie polskim w tym okresie. Ich przyspieszenie byłoby bardzo trudne a zapewne w odczuwalnej skali niemożliwe. Jest zatem mało prawdopodobne, że po wprowadzeniu interwencji o charakterze administracyjnym, w tym przede wszystkim ściślejszej kontroli transakcji kupna – sprzedaży i innych form przeniesienia własności nieruchomości rolnych, a zwłaszcza po ograniczeniu możliwości przeniesienia własności części gospodarstwa, nastąpi w najbliższych latach przyspieszenie poprawy struktury obszarowej polskiego rolnictwa. Przy niezmienionej sytuacji ogólnogospodarczej (ponad dziesięcioprocentowe bezrobocie) i utrzymujących się korzyściach, wynikających z posiadania ziemi (m. in. płatności bezpośrednie) należy spodziewać się (w wariacie optymistycznym) co najwyżej utrzymania obecnego tempa przepływu ziemi w transakcjach międzysąsiedzkich. Natomiast, gdy za kilka lat znacznie zmniejszy się podaż ziemi z Zasobu Własności Rolnej skarbu Państwa, nastąpi spowolnienie tempa poprawy struktury obszarowej do tempa wyznaczanego przez rynek międzysąsiedzki i obroty „nierynkowe”.

Z uwag powyższych wynika, że środki przyspieszające, proponowane przez Autorów wszystkich trzech omawianych dokumentów, okazałyby się zapewne w obecnej sytuacji gospodarczej nieskuteczne, a równocześnie mogłyby doprowadzić do konfliktu rolników z władzą wykonawczą (rząd), a przede wszystkim ustawodawczą (parlament).

## V

Reasumując, dalsze zaostrzenie interwencji państwa na rynku ziemi rolnej jest niecelowe. Proponując zmiany funkcjonowania rynku ziemi rolniczej należy bowiem kierować się zasadą „tyle wolnego rynku, ile możliwe, tyle interwencjonizmu, ile konieczne”. Proponowane zmiany będą trudne do wprowadzenia, kosztowne, a wątpliwe, czy doprowadzą do przyspieszenia poprawy struktury obszarowej.