

# Andrzej Czyżewski, Sebastian Stępień

---

## Gospodarowanie gruntami rolnymi w Polsce : propozycje zmian

---

Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy 3,  
11-27

---

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach  
dozwolonego użytku.

**ANDRZEJ CZYŻEWSKI, SEBASTIAN STĘPIEŃ**

## **GOSPODAROWANIE GRUNTAMI ROLNYMI W POLSCE; PROPOZYCJE ZMIAN**

**Streszczenie:** Celem artykułu jest zaprezentowanie przepisów prawnych regulujących obrót gruntami rolnymi w Polsce i wybranych krajach UE. Wskazane zostaną również postulaty zmian w gospodarowaniu ziemią rolniczą oraz ich ocena pod kątem uwarunkowań ekonomiczno-społecznych. Wnioski z pracy pozwalają sądzić, iż w najbliższych latach docelowym modelem unijnego gospodarstwa rolnego będzie model farmerski. W przypadku Polski oznacza to konieczność zwiększania średniej powierzchni gospodarstw rolnych, m.in. poprzez rozdysponowanie ziem z zasobów Skarbu Państwa. Preferencje w nabyciu gruntów dotyczyć powinny przede wszystkim tych producentów rolnych, którzy zamierzają tworzyć gospodarstwa rodzinne, planują prowadzić działalność rolniczą w pespektywie co najmniej kilkuletniej oraz posiadają odpowiednie kwalifikacje zawodowe.

**Słowa kluczowe:** obrót gruntami rolnymi, przepisy prawa, zmiany, Polska.

### **1. WSTĘP**

Zasady obrotu ziemią rolniczą w Polsce ustanowione zostały w ramach ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>1</sup>. Szczególnie ta druga ma istotne znaczenie dla funkcjonowania rynku ziemi, zarówno w obrocie prywatnym, jak i w transakcjach gruntami zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (WRSP). Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego wprowadza szereg istotnych przepisów, zgodnie z którymi gospodarka ziemią rolniczą ukierunkowana jest na wspieranie rolniczych gospodarstw rodzinnych<sup>2</sup>,

---

<sup>1</sup> Dz. U. 2003 Nr 64, poz. 592.

<sup>2</sup> Gospodarstwo rodzinne zostało określone jako gospodarstwo prowadzone osobiście przez rolnika o odpowiednich kwalifikacjach, o łącznej powierzchni nie przekraczającej 300 ha UR (własnych i dzierżawionych).

które według Konstytucji RP stanowią podstawę ustroju rolnego kraju<sup>3</sup>. Celem tej ustawy było uregulowanie obrotu gruntami rolnymi w kierunku poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych oraz przeciwdziałania nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych. Działania w tym kierunku realizuje Agencja Nieruchomości Rolnych (ANR), dzięki takim instrumentom przewidzianym w ustawie, jak prawo pierwokupu i prawo odkupu nieruchomości oraz możliwość organizowania przetargów ograniczonych (przede wszystkim dla rolników chcących powiększyć lub założyć gospodarstwa rodzinne).

Do tej pory ANR rzadko wykorzystywała powyższe instrumenty. Od początku funkcjonowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego do końca 2008 r. przejęto w ten sposób do zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa zaledwie 9,7 tys. ha. W samym 2008 powierzchnia ta wyniosła 2 ha, w przypadku pierwokupu i 176 ha, w przypadku odkupu. Poza tym, prawo pierwokupu stosowane przez ANR w 80% dotyczyło nieruchomości o powierzchni poniżej 1 ha. Również skala przetargów ograniczonych była niewielka. Do końca 2008 r. w ten sposób sprzedano ok. 100 tys. ha gruntów rolnych, co stanowi 20% nieruchomości rolnych zbytych po 2004 r.<sup>4</sup> W takim przypadku realizacja celu poprawy struktury obszarowej jest mocno ograniczona, a w zasobach WRSP nadal pozostaje ponad 2 mln ha nierozdysponowanej na trwale ziemi.

W związku z powyższym, w Ministerstwie Rolnictwa od 2007 roku trwają prace nad zmianami do ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa i ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Przewidują one przyspieszenie rozdysponowania gruntów zasobu, w tym zwiększenie ilości gruntów, które mogłyby być przeznaczone na powiększenie gospodarstw rodzinnych. Celem artykułu jest wskazanie ekonomiczno-społecznych uwarunkowań zmian w obrocie nieruchomościami rolnymi oraz analiza i ocena koncepcji zawartych w ministerialnych propozycjach rozdysponowania mienia zasobu WRSP. Autorzy formułują też rekomendacje, co do kierunku reform zasad obrotu gruntami rolnymi, które mogłyby znaleźć zastosowanie w przyszłym projekcie ustawy.

## **2. PRZESŁANKI EKONOMICZNO-SPOŁECZNE I POSTULATY ZMIAN W OBROcie GRUNTAMI ROLNYMI W POLSCE**

Przepisy prawa dotyczące obrotu ziemią w Polsce i innych krajach unijnych są tak stworzone, aby w sposób szczególnie traktowały pewną grupę gospodarstw, czyli tzw. gospodarstwa rodzinne. Odpowiednie regulacje konstruowane były w kierunku poprawy struktury agrarnej, a w szczególności ograniczania koncentracji ziemi i jej udostępniania szerszej grupie podmiotów. Taki był też cel

---

<sup>3</sup> T. Ciodyk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego – uwarunkowania, cel, polityka ANR w zakresie realizacji*, [w:] Realizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, FAPA, Warszawa 2004.

<sup>4</sup> *Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych w 2008 r.*, ANR, Warszawa 2009, s. 16–24.

ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z 2003 r. w Polsce. Analizując jednak dotychczasową realizację ustawy oraz jej główny cel, jakim było wspieranie zmian strukturalnych w kierunku tworzenia lub powiększania gospodarstw rodzinnych, można mieć wątpliwości co do skuteczności przyjętych rozwiązań. Sama Agencja Nieruchomości Rolnych przyznaje, że skala realizowanej przez nią interwencji na rynku ziemi była do tej pory niewielka. Przykładowo, od początku funkcjonowania ustawy do końca grudnia 2008 r. do agencji wpłynęło 511 tys. umów przenoszących własność nieruchomości rolnych o łącznym obszarze ok. 711 tys. ha. ANR złożyła deklarację nabycia tylko w 553 przypadkach, które dotyczyły powierzchni 13,1 tys. ha. Z tej powierzchni przyjęto do zasobu 9,7 tys. ha o wartości 93,0 mln zł<sup>5</sup>. Agencja rzadko interweniowała na rynku prywatnym z powodu nieatrakcyjnej oferty nieruchomości. Oferowane grunty w większości wypadków nie nadawały się na powiększenie gospodarstw rodzinnych. Należy też zwrócić uwagę na problemy dotyczące przedmiotu i liczby umów przekazywanych do Agencji. Znaczna liczba umów dotyczyła małych działek, w dużej mierze o charakterze nierolniczym. Wobec powyższego, potrzeba jest kolejnych rozwiązań idących w kierunku poprawy struktury obszarowej i konieczne staje się znowelizowanie obowiązujących przepisów ustawowych.

Potwierdzeniem potrzeby zmian przepisów o gospodarowaniu ziemią rolniczą jest poniższa analiza struktury agrarnej Polski na tle wybranych krajów UE (Francji, Niemiec, Hiszpanii i Włoch), która potwierdza dysproporcje pomiędzy polskim rolnictwem a rolnictwem wyżej rozwiniętych krajów Europy Zachodniej. Najwyższa średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego występuje we Francji (ponad 50 ha), a w następnej kolejności w Niemczech (43,6 ha) i Hiszpanii (26,9 ha). Najbardziej rozdrobnioną strukturę posiada polskie rolnictwo. Średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego wynosi ok. 7 ha, przy średniej unijnej UE-27 na poziomie 10 ha (por. tabela 1). Jednocześnie odsetek gospodarstw powyżej 50 ha stanowi w Polsce zaledwie 0,8%, podczas gdy przeciętnie w UE takich podmiotów jest nieco poniżej 5%, a w niektórych krajach odsetek ten sięga kilkudziesięciu procent (np. we Francji – 35,3% i Niemczech – 21,7%)<sup>6</sup>. Gospodarstw o powierzchni powyżej 300 ha jest ok. 10 tys., a dużych obszarowo, powyżej 1000 ha tylko ok. 200<sup>7</sup>. Taka struktura obszarowa polskiego i unijnego rolnictwa powoduje znaczne zróżnicowanie wielkości ekonomicznej<sup>8</sup> gospodarstw rolnych w wybranych krajach. Gospodarstwa rolne we Włoszech i Hiszpanii osiągają wielkości trzykrotnie wyższe, Francja ok. pięciokrotnie, a Niemcy aż sześciokrotnie wyższe w porównaniu z Polską<sup>9</sup>. Jest to wynik wyższych plo-

<sup>5</sup> Tamże, s. 9.

<sup>6</sup> *Rocznik Statystyczny Rolnictwa i Obszarów Wiejskich 2008*, GUS, Warszawa 2008, s. 462–463.

<sup>7</sup> J. Stępień, *Obszarnicy IV RP*, „Forbes” 2007/6, s. 78.

<sup>8</sup> Wielkość ekonomiczna dla gospodarstw rolnych wyrażana jest w jednostkach ESU (1 ESU – European Size Unit – oznacza 1200 Euro) i obliczana jest dla standardowej nadwyżki bezpośredniej (czyli średniej dla trzech lat różnicy między wielkością produkcji globalnej a kosztami bezpośrednimi).

<sup>9</sup> *Agricultural statistics; Main results 2007–08*, Eurostat, European Commission, s. 30.

nów roślin i wydajności w produkcji zwierzęcej, z jednej strony oraz bardziej efektywnego wykorzystania środków produkcji, z drugiej, w rolnictwie krajów Europy Zachodniej.

**Tabela 1. Powierzchnia użytków rolnych i średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego w Polsce w 2009 r. i wybranych krajach UE w 2005 r.**

Kraj	Powierzchnia UR (mln ha)	Średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego (ha)	Odsetek gospodarstw powyżej 50 ha (%)
Francja	29,6	52,2	35,3
Niemcy	17,0	43,6	21,7
Hiszpania	29,0	26,9	9,3
Włochy	14,7	8,5	2,2
Polska	16,1*	8,8*	0,8
UE-27	141,4	9,8	4,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Rocznik Statystyczny Rolnictwa i Obszarów Wiejskich 2008*, GUS, Warszawa 2009, s. 462–463.

Postępy w restrukturyzacji polskiego rolnictwa od kilku lat dokonują się w dużym stopniu na koszt biedniejszej części wsi. Zmniejsza się przede wszystkim liczba małych i średnich gospodarstw oraz stan posiadanej przez nie ziemi. Od 2002 r. do 2007 r. gospodarstwa w grupie obszarowej do 10 ha straciły ponad 400 tys. ha UR, a grupa gospodarstw o obszarze od 10 do 20 ha – ok. 300 tys. ha<sup>10</sup>. Jednocześnie wzrasta liczba dużych podmiotów, choć w dużo wolniejszym tempie niż ich przeciętny obszar. Tempo tego procesu i jego skala kłócą się z konstytucyjnym i ustawowym zapisem o tym, że podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Kierunkiem pożądanym byłoby zatem stworzenie w Polsce silnej grupy gospodarstw kilkunasto-kilkudziesięciohektarowych, które z jednej strony gwarantowałyby odpowiednio wysoki dochód<sup>11</sup>, z drugiej zaś zapewniały miejsca pracy dla właścicieli i ich rodzin. Zmiany struktury obszarowej powinny odbywać się stopniowo, w drodze powolnych przemian. Modernizacja wsi musi wynikać z procesów naturalnych (odpływ rolników do innych zawodów, starzenie się rolników) i być rozłożona na lata.

<sup>10</sup> L. Starzyński, *Chłopi a przyszłość Polski*, Fundacja Rozwoju Wsi i Rolnictwa, Warszawa 2008, s. 15.

<sup>11</sup> Jak wskazują dane statystyczne, do otrzymania dochodu parytetowego (tj. porównywanego do średniego wynagrodzenia w gospodarce narodowej) w latach 2007–2008 r. wymagany był obszar użytków rolnych o powierzchni ok. 14,5 i 17,5 ha. Wielkość tą obliczono na podstawie średniego dochodu z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych z 1 ha przeliczeniowego w 2007 i 2008 r., który wyniósł odpowiednio 2 220 zł i 2 056 zł rocznie (por. Obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie wysokości przeciętnego dochodu z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych z dnia 22 września 2008 r. i 22 września 2009 r.), natomiast roczne przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej dla tego okresu kształtowało się na poziomie ok. 32 300 i 36 000 zł.

W tym kontekście od 2007 roku<sup>12</sup> w Ministerstwie Rolnictwa trwają prace nad nowelizacją przepisów o obrocie gruntami rolnymi Skarbu Państwa, które z jednej strony mają na celu uproszczenie zasad obrotu ziemią, z drugiej natomiast podniesienie wymagań w stosunku do nabywców gruntów rolnych. Chodzi o przyspieszenie rozdysponowania ziemi z zasobu WRSP, przede wszystkim w kierunku powiększania gospodarstw rodzinnych. Zwiększenie podaży ziemi z zasobu podyktowane jest nie tylko chęcią wzmocnienia pozycji gospodarstw rodzinnych, ale wynika również z wysokiego popytu na grunty rolne, a co za tym idzie, rosnącą dynamiką cen. Zainteresowanie zakupem nieruchomości rolnych łączyć należy z poprawą w 2004 r. sytuacji dochodowej w rolnictwie ze względu na wprowadzenie dopłat bezpośrednich<sup>13</sup>, motywuje do zwiększania skali produkcji i rozszerzenia areału upraw, a jednocześnie wyższe dochody stwarzają możliwość finansowania inwestycji. Podkreślić należy też znaczenie dopłat bezpośrednich, które w prostej linii uzależnione są od posiadanej ziemi oraz możliwość korzystania z tańszego ubezpieczenia w KRUS. Wpływ na wzrost cen nieruchomości rolnych ma również wysoka renta kapitałowa. Wartość gruntów rosła w ostatnich latach znacznie szybciej niż innych form lokaty kapitału, co zachęcało do zakupów ziemi w celach spekulacyjnych<sup>14</sup>. W sytuacji malejącej podaży gruntów i wzrastających cen zdolność do tworzenia i zwiększania gospodarstw rodzinnych jest wysoce ograniczona. Nowe propozycje mają powyższe kwestie choć w części uregulować.

Przygotowany projekt ustawy zakłada m.in.<sup>15</sup>:

- wypowiedzenie przez ANR umów dzierżawy całości lub części nieruchomości stanowiących 30% powierzchni UR (obecnie jest to 20%) będących przedmiotem dzierżawy, także na czas oznaczony<sup>16</sup>. Wypowiedzenie nie będzie miało miejsca w przypadku gospodarstw, których łączna powierzchnia UR będących przedmiotem własności w dniu 30 czerwca 2008 r. po dokonaniu wypowiedzenia nie przekraczałyby 300 ha oraz wtedy, gdy łączna powierzchnia UR dzierżawiona przez danego dzierżawcę w dniu

<sup>12</sup> W dniu 3 października 2007 r. Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (pismo sekretarza stanu w MRiRW K. Plocke do Marszałka Sejmu RP B. Komorowskiego z dnia 31 marca 2008 r.).

<sup>13</sup> Dochody rolników po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, dzięki dopłatom bezpośrednim, wzrosły w 2004 r. niemal dwukrotnie. O ile dochody rolników w 2000 r. przyjmujemy za 100%, to w 2003 r. wyniosły one 96%, zaś w 2004 roku wzrosły do 180,8%, po czym się ustabilizowały. W 2008 r. wzrosły o dalsze 1,7% w stosunku do 2000 r. W 2004 r. udział dopłat w dochodach rolniczych stanowił 39%. W następnych latach był on jeszcze większy, ponieważ co roku dopłaty do ziemi wzrastają. W 2008 r. dopłaty bezpośrednie stanowiły 45% rolniczego dochodu. Por. L. Goraj, *Wpływ WPR na dochody polskich gospodarstw rolnych*, materiały z seminarium w MRiRW „Polska wizja Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 roku”, Warszawa 2009.

<sup>14</sup> A. Sikorska, *Aktualne uwarunkowania obrotu ziemią rolniczą w Polsce*, „Rynek Ziemi Rolniczej”, 2008/11, s. 7–8.

<sup>15</sup> M. Sawicki, *Propozycje rozdysponowania mienia Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2009.

<sup>16</sup> Zgodnie z art. 704 kodeksu cywilnego.

wejścia w życie ustawy po dokonaniu wypowiedzenia nie przekraczałyby 10 ha;

- przeznaczenie do sprzedaży na rzecz rolników powiększających gospodarstwa rodzinne tych gruntów, które zostały wyłączone z dzierżawy, a w terminie trzech lat po upływie okresu wypowiedzenia sprzedaż, na zasadach określonych w przepisach ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tj. z uwzględnieniem pierwszeństwa sprzedaży), pozostałych gruntów zasobu, które pozostały przedmiotem dzierżawy;
- wydzierżawienie nieruchomości rolnej tylko w sytuacji, gdy łączna powierzchnia UR (własność plus dzierżawa) nie przekroczy 300 ha<sup>17</sup>;
- zniesienie ograniczenia, zgodnie z którym sprzedaż nieruchomości rolnej zasobu może nastąpić, jeżeli w wyniku tej sprzedaży łączna powierzchnia UR nie przekroczy 500 ha<sup>18</sup>;
- sprzedaż nieruchomości zasobu na rzecz rolników indywidualnych zamierzających powiększyć gospodarstwo oraz osób posiadających kwalifikacje rolnicze, którzy deklarują chęć utworzenia gospodarstwa rodzinnego, a także dotychczasowych dzierżawców;
- ograniczenie prawa pierwokupu ANR do tych nieruchomości, które mają powierzchnię nie mniejszą niż średnia krajowa powierzchnia UR gospodarstw indywidualnych;
- nowe określenie kwalifikacji rolniczych i definicji rolnika indywidualnego.

Projekt ustawy przewiduje również, iż we wszystkich nowo zawieranych umowach dzierżawy ANR mogłaby zastrzec możliwość wyłączenia co najmniej 30% dzierżawionej nieruchomości, a w stosunku do istniejących umów wprowadzać aneksy zwiększenia do 30% powierzchni nieruchomości powyżej 300 ha, która może być wyłączona z dzierżawy (warunkiem przedłużenia umowy dzierżawy miałyby być wyłączenie z przedmiotu dzierżawy określonej powierzchni UR). Pozostałą ziemię, tj. 70% ponad 300 ha, obecni użytkownicy mogliby nabyć w drodze pierwokupu. Jeśli dzierżawca nie będzie zainteresowany kupnem ziemi, wtedy grunt ten będzie podlegał sprzedaży<sup>19</sup>. Z drugiej strony, podstawowym zadaniem agencji powinna stać się sprzedaż nieruchomości rolnych uzyskanych w drodze wyłączenia z dzierżawy, wypowiedzenia lub wygaśnięcia umów w drodze przetargów ograniczonych w celu powiększania gospodarstw rodzinnych. Zatem pierwszeństwo przy zakupie ziemi oferowanej przez ANR będą mieli:

- po pierwsze, ci rolnicy, którzy planują powiększyć gospodarstwo rodzinne lub młode osoby planujące je utworzyć. Czynnikiem ograniczającym

---

<sup>17</sup> Ograniczenie to nie będzie miało zastosowania do gruntów pod stawami wykorzystywanych do prowadzenia działalności w zakresie produkcji rybnej.

<sup>18</sup> Kwestią do dyskusji pozostaje, czy nie należałoby wprowadzić górnego limitu własności obszarowej.

<sup>19</sup> K. Bujoczek, J. Bromberek, *Więcej ziemi dla rolników*, „Top Agrar Polska”, 2008/11, s. 30.

nabywanie gruntu będzie miejsce zamieszkania nabywcy i wielkość gospodarstwa;

- po drugie, obecni dzierżawcy, przy czym warunkiem zakupu ziemi powyżej 500 ha musi być wcześniejsza sprzedaż części dzierżawnej gospodarstwom rodzinnym;
- dopiero po wykorzystaniu pierwszych dwóch kroków, ziemia oferowana by była w przetargu nieograniczonym szerszej grupie osób, spełniających jednak pewne wymogi co do posiadania kwalifikacji rolniczych, osobistego świadczenia pracy w gospodarstwie, miejsca zameldowania w gminie, na terenie której znajduje się grunt.

Jednym z głównych argumentów zmian obecnych przepisów jest rozwiązanie kwestii sprzedaży ziemi cudzoziemcom. Do końca 2011 roku Polska posiada okres przejściowy ograniczający nabywanie ziemi rolnej przez cudzoziemców. Znowelizowana ustawa ma sprzyjać rozdysponowaniu całości gruntów z zasobu ANR przed wejściem w życie nowego prawa. W tym celu tworzy możliwość zakupu ratalnego zarówno dla dzierżawców, jak i rolników chcących powiększyć swoje gospodarstwo. Proponuje się, by pierwsza wpłata wynosiła 10% wartości rynkowej ziemi, a reszta należności była spłacana przez 15 lat, przy oprocentowaniu minimum 1,5%, nie więcej niż stopa redyskontowa weksli (na dzień 1 października 2009 – 3,75%) w skali roku. Już dziś sposób sprzedaży ratalnej jest w praktyce powszechnie stosowany, z tym że wysokość pierwszej wpłaty obecne przepisy określają na 20%.

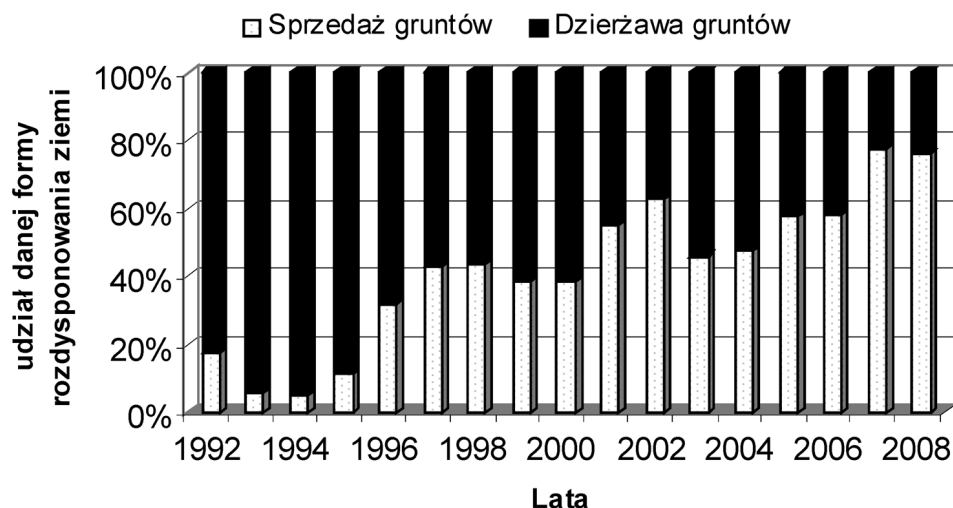
Ziemia z zasobu WRSP byłaby zbywana po cenach rynkowych, oszacowanych przez rzeczoznawców i po takiej cenie wywoławczej będzie oferowana w przetargach. Ostateczny poziom ceny ustali się w wyniku licytacji. Uzyskane ze sprzedaży pieniądze miałyby zasilić fundusz reprivatyzacyjny i rozwiązać kwestię prawnego ograniczenia powierzchni ziem, w stosunku do których wysunięto roszczenia. Przewidziano jednocześnie zapis, według którego ANR (lub jej prawny następca) przez 15 lat od chwili nabycia ziemi na preferencyjnych warunkach posiadać będzie prawo pierwokupu, w przypadku jej dalszej sprzedaży, co ma zapobiec spekulacyjnemu zakupowi ziemi.

### **3. KORZYŚCI I ZAGROŻENIA PROPONOWANEJ REFORMY; REKOMENDACJE ROZWIĄZAŃ**

Analizując sposób rozdysponowania ziemi z zasobu WRSP w latach 1992–2008 (por. rys. 1) wyraźnie widać, że od kilkunastu lat ogranicza się udział dzierżaw jako sposobu rozdysponowania gruntów na rzecz ich sprzedaży. W kolejnych latach taka polityka agencji ma być kontynuowana i zmierzać w kierunku wzmocnienia ekonomicznej pozycji gospodarstw rodzinnych poprzez zwiększanie powierzchni UR. W tym celu konieczne staje się pozyskanie dodatkowych gruntów do zasobu, obecnie wydzielanych. Grunty posiadane aktualnie przez agencję (ponad



330 tys. ha) charakteryzują się bowiem zbyt dużym rozdrobnieniem – zajmują ok. 600 tys. działek, a średnia powierzchnia jednej działki to 0,57 ha<sup>20</sup>. W tym kontekście słuszną wydaje się koncepcja pozyskania części ziem wydzierżawianych przez agencję i przeznaczenia jej do sprzedaży rodzinnym gospodarstwom rolnym<sup>21</sup>. Przynajmniej częściowo rozwiąże ona problem „głodu ziemi”, który występuje w niektórych regionach kraju, tam, gdzie rolnictwo charakteryzuje się relatywnie wysoką produktywnością i gdzie popyt rolników na grunty rolne jest najwyższy (przede wszystkim Wielkopolska i województwo kujawsko-pomorskie). Na obszarach tych obecne ceny nieruchomości rolnych w obrocie rynkowym przekraczają często możliwości finansowe gospodarstw rolnych, a ziemia nabywana jest przez spekulantów w celu lokaty kapitału.



Rysunek 1. Relacja obszaru ziemi dzierżawionej do ziemi sprzedanej z zasobu WRSP w latach 1992–2008.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Raportu z działalności ANR w 2008 r.*, ANR, Warszawa 2009, s. 17, 33.

Mówiąc o propozycji ustawy, trzeba też podkreślić inny niezwykle ważny aspekt. Chodzi o to, iż polska wieś jest dziś względnie przeludniona i ziemia powinna służyć przede wszystkim do częściowego przynajmniej rozwiązania tego problemu, szczególnie w warunkach braku alternatywnych źródeł zarobkowania. Temu służyć może redystrybucja ziemi od dużych farm w kierunku gospodarstw chłopskich. Należy jednak zastrzec, że proces wyprzedazy państwowych gruntów rolnych powinien odbywać się stopniowo, bez rewolucyjnych zmian.

<sup>20</sup> *Raport z działalności ANR w 2008 r...*, dz. cyt., s. 81.

<sup>21</sup> Należy podkreślić, że udział ANR w sprzedaży nieruchomości rolnych wynosi ok. 85%, a tylko 15% ziem trafia do obrotu na rynku prywatnym. Rola Agencji w kształtowaniu struktury obszarowej jest zatem bardzo duża.

W pierwszej kolejności należy skorzystać z tych nieruchomości, które powracają z dzierżaw, w związku z wygasaniem lub rozwiązywaniem umów lub są przejmowane po upadłych gospodarstwach, a dopiero w następnej kolejności z ziem pozyskanych w trybie wyłączenia części powierzchni dzierżawionej przez duże gospodarstwa.

Projekt nowej ustawy przewiduje, w terminie roku od dnia jej wejścia w życie, możliwość wyłączenia 30% ziemi dzierżawionej ponad obszar 300 ha i rozdysponowanie jej w celu sprzedaży (w trybie przetargu ograniczonego) gospodarstwom rodzinnym. Zmniejszanie powierzchni dzierżawionych umów jest dobrym pomysłem i powinno odbywać się przede wszystkim w regionach, gdzie występuje naturalny brak ziemi lub ziemia jest w znacznym stopniu rozdrobniona. Co prawda mogą wystąpić pewne ograniczenia możliwości poprawy struktury agrarnej rolnictwa w centralnej i południowej części Polski, z uwagi na fakt, że większość nieruchomości wchodzących do zasobu (63%) znajduje się na terenie 5 województw północnej i zachodniej Polski, z drugiej zaś strony to właśnie rolnicy z regionów na zachodzie kraju wydają się być szczególnie zainteresowani kupnem ziemi.

Warto zastanowić się, czy zwiększenie obecnie funkcjonującego limitu wyłączenia z 20 do 30% przyniesie oczekiwany skutek. Sama 20% redukcja dzierżawy dałaby dodatkową podaż gruntów na poziomie ok. 176 tys. ha. Przy redukcji 30%-wej powierzchnia ta wzrosłaby do 264 tys. ha (por. tabela 2). Jeśli wielkość tą odnieść do wyników sprzedaży gruntów rolnych z zasobu dla gospodarstw rodzinnych, okazuje się, że w całym 2008 roku ANR sprzedała grunty o powierzchni ok. 70 tys. ha, czyli prawie czterokrotnie mniej niż agencja mogłaby uzyskać w drodze wyłączenia ziemi z dzierżaw przy redukcji 30%-wej. Oznacza to, że nawet przy zorganizowaniu przetargów ograniczonych i zastosowaniu preferencji w nabyciu ziemi (rozłożenie na raty) trudno będzie ją w pełni rozdysponować. Obawy potwierdzać mogą dotychczasowe wyniki przetargów ograniczonych na zakup ziemi z zasobu. Od początku funkcjonowania tego uprawnienia (tj. od połowy czerwca 1999 r.) rozstrzygnięto przetargi na kupno 100 tys. ha, chociaż od kilku lat istnieje możliwość rozłożenia ceny na raty. Brak chętnych na nabycie nieruchomości wśród gospodarstw rodzinnych oznaczać będzie konieczność organizowania przetargów dla szerszego grona osób, co z pewnością utrudni realizację zadania poprawy struktury obszarowej funkcjonujących już gospodarstw. Oczywiście na ten problem należy spojrzeć z punktu widzenia różnicowań regionalnych. Można założyć, że w pewnych częściach kraju (tam, gdzie występuje „głód ziemi”), ziemia udostępniona w przetargach natychmiast znajdzie nabywców. Tam celowa jest redukcja 30% umów dzierżaw. Natomiast w innych rejonach popyt na ziemię jest niższy i tutaj nie ma sensu zmniejszać od razu o 30% obszar dużych gospodarstw, bo ziemia może nie znaleźć zastosowania w rolnictwie. Warto więc proces ten rozłożyć w czasie (np. w kolejnych trzech latach zredukować o 10%). Stąd potrzebna jest wcześniejsza szczegółowa i wiarygodna analiza rozkładu popytu na ziemię w ujęciu regionalnym.

**Tabela 2. Grunty zasobu WRSP w dzierżawie (stan na 31 grudnia 2008 r.) według grup obszarowych**

Wyszczególnienie	Powierzchnia gruntów w dzierżawie (w tys. ha) w grupach obszarowych					
	<10 ha	10–50 ha	50–100 ha	100–300 ha	300–500 ha	>500 ha
Powierzchnia	174,9	283,0	146,0	288,6	302,2	576,5

Źródło: Raport z działalności ANR w 2008 r., ANR, Warszawa 2009 (tabela A.13).

Na obowiązkowe wyłączenia spojrzeć trzeba jeszcze z innego punktu widzenia. Otóż duże gospodarstwa rolne często mają zaplecze produkcyjne (budynki gospodarcze, maszyny i urządzenia) dostosowane do powierzchni UR. Jeśli ta infrastruktura zostanie przy zmniejszonym gospodarstwie, nie zostanie w pełni wykorzystana i będzie generować dodatkowe, niepotrzebne koszty. Dlatego przy decyzjach o redukcji ziemi dzierżawnej powinno uwzględniać się powyższy aspekt, szczególnie w opisaney wyżej sytuacji regionów o niższym zapotrzebowaniu na ziemię<sup>22</sup>. Stąd nie można wykluczyć, iż w niektórych przypadkach lepszym rozwiązaniem byłoby przedłużenie umów dzierżawy na kolejne lata dla zainteresowanych gospodarstw, a nawet równoległe stworzenie przepisów regulujących dzierżawę na następne 20–30 lat. W wielu krajach UE dzierżawa stanowi podstawową formę użytkowania ziemi, a udział ziemi dzierżawionej w łącznej powierzchni UR gospodarstw rolnych nawet się zwiększa. Przykładowo w roku 2002 grunty dzierżawione we Francji stanowiły aż 82% (61% w 1997 r.), w Niemczech 70% (60% w 1997 r.), w Belgii ponad 74% (67% w 1997 r.)<sup>23</sup>. Średnio w „starych” państwach członkowskich około 40% powierzchni upraw jest użytkowane w formie najmu. W Polsce udział gruntów dzierżawionych jest dużo niższy i dotyczy głównie wielkoobszarowych gospodarstw. W odniesieniu do rolnictwa indywidualnego szacuje się, że dzierżawione grunty stanowią ok. 20% UR<sup>24</sup>, a po wprowadzeniu nowelizacji ustawy zmniejszyłyby się jeszcze bardziej. Konkludując, proponowana w ustawie redukcja jest uzasadniona i powinna się dokonać w miarę szybko (np. w okresie roku po wejściu w życie nowych przepisów, jak zakłada projekt) tam, gdzie jest faktyczne zapotrzebowanie na grunty rolne wśród gospodarstw rodzinnych.

<sup>22</sup> Nie powinno to powodować zbyt dużych trudności i kosztów biurowych, ponieważ liczba umów na dzierżawę w gospodarstwach wielkoobszarowych jest relatywnie niska. Dużo więcej pracy kosztuje rozpatrywanie umów dzierżawy małych działek (w skali kraju dzierżaw ziem Zasobu WRSP do 1 ha jest prawie 47 tys.).

<sup>23</sup> W. Ziętara, *Korzyści z dzierżawy*, „Gospodarowanie Ziemią Rolniczą”, 2007/5, s. 17–19; Z. Wyszowska, *Rola dzierżawy rolniczej w przemianach strukturalnych obszarów wiejskich na przykładzie województwa kujawsko-pomorskiego*, „Zeszyty Naukowe Akademii Rolniczej w Krakowie”, 2001/377, s. 511–519.

<sup>24</sup> A. Sikorska, *Dzierżawa gruntów rolnych*, „Rynek ziemi rolniczej – stan i perspektywy”, Analizy rynkowe 2008/11, s. 26.

Pozytywnie należy ocenić pomysł przeznaczenia do sprzedaży, w terminie trzech lat po upływie okresu wypowiedzenia, pozostałych w dzierżawie gruntów zasobu<sup>25</sup> na zasadach, jakie proponuje MRiRW, tzn. w pierwszej kolejności obecnym dzierżawcom. Propozycja ta może liczyć na aprobatę w wielu gospodarstwach, które dzierżawią od agencji ziemię i wyrażają chęć jej nabycia<sup>26</sup>. Kwestią zasadniczą jest jednak pytanie o zdolność do sfinansowania zakupu gruntów przez obecnych dzierżawców. Biorąc pod uwagę aktualne ceny gruntów rolnych, nawet po wprowadzeniu zapisu 10%-wej wpłaty początkowej i rozłożeniu pozostałej części na raty na okres 15 lat, obciążenie gospodarstwa będzie wyższe niż w przypadku umowy dzierżawy, czyli bardziej obciążą jego wynik finansowy. Aby uniknąć problemu braku zainteresowania kupnem ziemi należałoby płatności rozłożyć na raty w taki sposób, aby roczna rata zbliżona była do opłaty z tytułu czynszu. Zakładając, że cena sprzedaży ziemi rolniczej z zasobu WRSP w 2008 r. wyniosła średnio 12 540 zł/ha, to po odjęciu 10%-wej wpłaty, pozostaje kwota 11 286 zł, która rozłożona na 15 lat daje roczną ratę w wysokości ok. 752 zł (dla uproszczenia pomija się przy tym odsetki, które naliczane byłyby przy spłacie należności i de facto powiększałyby wysokość rocznej raty). W tym samym roku wysokość czynszu dzierżawnego wyniosła przeciętnie 6,9 dt pszenicy/ha, tj. ok. 484 zł/ha (dla średniej ceny pszenicy w 2008 r. = 70,2 zł/dt), czyli była niższa o 35% niż hipotetyczna rata. W celu zrównania dwóch wielkości należałoby wydłużyć okres kredytowania do ok. 23 lat. Jednocześnie przy ustalaniu kryteriów spłaty należności uwzględnić należy aspekt regionalny ze względu na znaczące dysproporcje w cenach gruntów i czynszów dzierżawnych (por. tabela 3). Na przykład, w woj. wielkopolskim i kujawsko-pomorskim relacja ceny ziemi do czynszu jest wyższa, co przy założeniu, że wielkość rocznej raty ma być zbliżona do czynszu, wymagałoby wydłużenia okresu spłaty do ok. 30 lat.

Po drugie, proponowany system spłaty należności (raty na 15 lat) może okazać się nieracjonalny z punktu widzenia dochodowości produkcji rolnej. Według danych IERiGŻ<sup>27</sup>, średni dochód z 1 ha (bez dopłat bezpośrednich) w gospodarstwach prowadzących rachunkowość rolną w latach 2007–2009 kształtował się odpowiednio 1115, 790 i 669 zł<sup>28</sup>. A więc tylko w 2007 r. (który był wyjątkowo korzystny ze względu na wysokie ceny produktów rolnych) dochód wyraźnie

<sup>25</sup> Pomija się przy tym kwestie prawne, a więc pytanie, czy nowe przepisy nie kłócą się z gwarancją niezrywalności zawartych umów wynikającą z kodeksu cywilnego. Można jednak założyć, że umowa dzierżawy jest aktem niższego rzędu od kodeksu cywilnego, a ten dopuszcza możliwość zawierania i rozwiązywania umów dzierżawy, wobec czego umowy zawarte na długi okres mogą być rozwiązane wcześniej.

<sup>26</sup> Opinia ta jest wynikiem przeprowadzonych rozmów wśród dzierżawców ziemi rolnej w Wielkopolsce.

<sup>27</sup> L. Goraj, *Dochody z gospodarstw rolnych zrealizowane w latach 2007–2009 według danych Polskiego FADN*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009.

<sup>28</sup> Trzeba przy tym zaznaczyć, że gospodarstwa badane przez IERiGŻ należą do silniejszych ekonomicznie, wobec czego średni dochód gospodarstw rolnych ogółem w Polsce był z pewnością niższy.

przekraczał wysokość raty, w roku 2008 rata prawie w całości pokrywała dochód z ha, a w 2009 r. była nawet wyższa niż średni dochód. W takiej sytuacji powstaje pytanie, z jakich źródeł gospodarstwa rolne mają finansować spłatę kredytu, jeśli dochody uzyskane z produkcji rolniczej nie wystarczają na pokrycie rat, nie mówiąc już o konieczności inwestowania w celu podtrzymania reprodukcji rozszerzonej. Problem może być jeszcze większy w przypadku sprzedaży ziem gospodarstwom rodzinnym w drodze przetargu. Ten tryb transakcji może bowiem wymusić presję na wzrost cen ziemi, podnosząc wysokość raty. W takiej sytuacji 15-letni okres kredytowania może okazać się o wiele za krótki.

**Tabela 3. Ceny sprzedaży gruntów zasobu WRSP (zł/ha) oraz wysokość czynszu dzierżawnego (dt pszenicy /ha) w 2008 r. w podziale na regiony (oddziały terenowe ANR)**

Region (oddział terenowy ANR)	Cena gruntu (zł/ha)	Czynsz dzierżawny (dt pszenicy/ha)
OT Warszawa	12 380	10,4
OT Bydgoszcz	18 202	8,0
OT Gdańsk	13 436	2,8
OT Gorzów	9 776	5,3
OT Lublin	9 062	1,6
OT Olsztyn	11 981	8,2
OT Opole	16 194	4,4
OT Poznań	21 608	9,2
OT Rzeszów	10 312	3,8
OT Szczecin	10 851	8,2
OT Wrocław	13 354	6,8
<b>Razem średnio</b>	<b>12 540</b>	<b>6,9</b>

Źródło: Raport z działalności ANR w 2008 r., ANR, Warszawa 2009 (tabela A.7 oraz A.11).

Istotne znaczenie dla ograniczenia wzrostu cen ma rozwiązanie kwestii roszczeń reprivatyzacyjnych<sup>29</sup>, które blokują agencji możliwość sprzedaży ok. 600 tys. ha<sup>30</sup> oraz uregulowanie sprawy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (w wielu przypadkach brak takich planów uniemożliwia wycenę gruntu i jego sprzedaż). Z powodu ograniczeń związanych z planowaniem przestrzennym nie można sprzedać ponad 100 tys. ha gruntów. Wreszcie, ważne jest uchwalenie przepisów o odrolnieniu gruntów (uwolnione mają zostać ziemie atrakcyjne dla inwestorów, np. w pobliżu miast).

Przeszkodą w zakupie ziemi może być 10% wpłata wartości nabytych gruntów, szczególnie w przypadku dużych przedsiębiorstw rolnych, gdzie zakup kilkuset

<sup>29</sup> W 1997 r. Prezes Rady Ministrów RP wydał rozporządzenie zakazujące ANR sprzedaży ziemi, w stosunku do której byli właściciele bądź ich spadkobiercy złożyli zastrzeżenia reprivatyzacyjne.

<sup>30</sup> W województwie wielkopolskim i kujawsko-pomorskim udział roszczeń przekracza 65% łącznej powierzchni nieruchomości zasobu.

ha UR wymagały kwoty rzędu kilkuset tysięcy złotych. Ale także w przypadku gospodarstw rodzinnych, które chciałyby nabyć kilka-kilkanaście ha, wpłata początkowa wyniosłaby od kilku do kilkunastu tysięcy zł<sup>31</sup>. Bez odpowiedniego wsparcia, np. współfinansowania z budżetu krajowego<sup>32</sup> lub funduszy unijnych<sup>33</sup>, wiele gospodarstw może nie być w stanie nabyć nieruchomości, a ziemia trafi na przetarg otwarty, co z pewnością utrudni realizację zadania poprawy struktury agrarnej polskiego rolnictwa. Rozwiązaniem może być również dodanie do ustawy przepisu (wzorem prawa hiszpańskiego), zgodnie z którym o zakup ziemi w przetargach będą mogły ubiegać się również zespołowe formy gospodarowania. W tym przypadku łatwiej będzie zgromadzić potrzebny kapitał i łatwiej będzie spłacać kredyt. Powinno się ponadto wprowadzić pewne preferencje (np. w postaci niższych cen, bardziej dogodnych rat) dla tych gospodarstw rolnych, które poczyniły do tej pory lub zamierzają poczynić nakłady na gruntach związane z ochroną środowiska, utrzymaniem bioróżnorodności, melioracją i nawadnianiem, użyźnianiem gleby bądź planują uprawiać rośliny na biokomponenty czy też zainwestować w biogazownie. Generalnie chodzi o obszary, które są priorytetowe we wspólnej polityce rolnej UE.

Bez względu na skalę rozdysponowania ziem WRSP, niezbędne jest prawne uregulowanie kwestii dostępu osób do zakupu nieruchomości rolnych. Generalnie chodzi o zasadę, według której ANR powinna mieć prawo zastrzec, że w przetargu może uczestniczyć odpowiednia grupa osób, spełniających wymogi ustawy co do kwalifikacji i osobistego świadczenia pracy przez nabywcę nieruchomości rolnych (w pierwszej kolejności gospodarstwa rodzinne, młodzi rolnicy). Choć takie regulacje zawiera już ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego, należy uszczegółowić kryteria uzależniające możliwość wzięcia udziału w przetargach, co spowodowane jest istniejącą dzisiaj luką prawną w tym zakresie. W konsekwencji występują sytuacje, gdy do przetargu staje osoba, która spełnia formalne wymogi, ale faktycznie jest niezwiązana z rolnictwem, a zakup ziemi traktuje jako inwestycję w celu spekulacji lub chęci uzyskania dopłat bezpośrednich. Wystarczy bowiem, aby posiadała odpowiednie wykształcenie, zameldowała się chociaż na jeden dzień na terenie danej gminy i wydzierżawiła w tym samym czasie nieruchomość rolną od miejscowych rolników. Dobrym rozwiązaniem jest wobec tego wymóg osobistego prowadzenia działalności rolnej przez na-

---

<sup>31</sup> Średnio w 2008 r. przeciętna powierzchnia zakupionych od ANR nieruchomości na 1 umowę wyniosła 6,5 ha. Przy cenie 1 ha = 12 540 zł, suma transakcji wynosi 81 510 zł, z czego 10% stanowi 8 151 zł.

<sup>32</sup> Na przykład w formie dopłat do kredytów na zakup ziemi oferowanej przez ANR. W sytuacji rosnącego deficytu budżetowego takie rozwiązanie może wydawać się mało realne, ale trzeba przecież zaznaczyć, że dzięki wzmoczonej akcji sprzedaży państwowej ziemi, środki z tego tytułu zasilać będą konto ANR, a w efekcie budżet państwa.

<sup>33</sup> W latach 2000–2006 fundusze UE na cele komasacji gruntów pochodziły z funduszu strukturalnego, cel 1 oraz programu rozwoju obszarów wiejskich. Ten sposób wykorzystania pieniędzy unijnych był powszechnie wykorzystywany w Szwecji. Por. A. Zadura, *Zmiany strukturalne w rolnictwie wybranych krajów europejskich*, ANR, Warszawa 2004.

bywcę nieruchomości przez okres minimum 5 lat po zakupie gruntu (podobne rozwiązania znajdziemy w regulacjach innych państw unijnych, o czym była mowa w punkcie pierwszym opracowania). W sytuacji odsprzedaży ziemi, którą wcześniej nabyto w ramach przetargu od ANR, osoba sprzedająca zobowiązana byłaby do zwrotu różnicy pomiędzy ceną sprzedaży a ceną nabycia nieruchomości na rzecz agencji. Taki warunek ograniczyłby proces nabywania ziem w celach zarobkowych przez jej sprzedaż osobom trzecim. Podobnie antyspekulacyjny charakter ma zapis projektu zmiany ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, w którym przyznano agencji prawo pierwokupu przy sprzedaży ziemi nabytej wcześniej na preferencyjnych warunkach przez okres 15 lat. Wydaje się, że czas ten jest wystarczająco długi, aby zniechęcić potencjalnych nabywców do zakupu ziemi w celach spekulacyjnych. Jednocześnie, jeszcze w ramach przetargu organizowanego przez ANR, agencja powinna zasięgać opinii działających na danym terenie izb rolniczych i samorządu gminnego, które rekomendowałyby odpowiednich kandydatów<sup>34</sup>.

Wyołbrzymione wydają się też obawy o wykup ziemi przez cudzoziemców, biorąc pod uwagę dotychczasową skalę zakupu przez kapitał zagraniczny. Od początku działalności ANR do końca 2008 r. cudzoziemcy nabyli z zasobu ok. 0,08% wszystkich sprzedanych gruntów. Relatywnie niski był również udział gruntów dzierżawionych przez podmioty zagraniczne, który (według stanu na dzień 31 grudnia 2008 r.) wyniósł nieco ponad 6%<sup>35</sup>. Można sądzić, że nawet po zakończeniu okresu przejściowego na zakup ziemi przez cudzoziemców (nakładającego na nich wymóg uzyskania zezwolenia przy nabywaniu nieruchomości rolnych w Polsce), zainteresowanie gruntami rolnymi nie wzrośnie gwałtownie, mimo różnic w poziomie cen<sup>36</sup>. Utrudniają to wymienione wcześniej antyspekulacyjne przepisy stanowiące, że zakupionej od ANR ziemi nie można odsprzedać przed określonym terminem, a na zakupionej ziemi trzeba osobiście prowadzić działalność rolniczą<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> W wielu krajach UE (np. Niemcy, Szwecja) przy sprzedaży lub dzierżawie państwowej ziemi stosuje się zasadę regionalizmu, która polega na tym, że o wyborze kandydata na właściciela lub dzierżawcę gruntu decydują władze lokalne. Pierwszeństwo nabycia mają osoby prowadzące gospodarstwo rolne i osiedlające się w danej wsi.

<sup>35</sup> *Raport z działalności ANR w 2008 r.*, dz. cyt., s. 22 i 32.

<sup>36</sup> Najwyższe ceny ziemi rolnej występują w Holandii, Belgii i Hiszpanii i są kilkunastokrotnie wyższe niż ceny ziemi w Polsce. Ceny ziemi w Niemczech i Danii (obywatele tych państw mają największy udział w zakupie ziem na terenie Polski) są odpowiednio ok. 5 i 8 krotnie wyższe, chociaż w niektórych województwach Polski (np. w wielkopolskim i kujawsko-pomorskim) poziom cen gruntów rolnych jest wyższy niż we wschodniej części Niemiec. Por. T. Zagórski, T. Ciodyk, *Tendencje zmian cen i czynszu dzierżawnego ziemi rolniczej w Polsce i Unii Europejskiej w latach 2000–2006*, „Nieruchomości”, 2007/7, s. 33.

<sup>37</sup> Interesujące rozwiązanie regulujące sprzedaż ziemi cudzoziemcom występuje w Szwecji. Kraj ten wprowadził dla cudzoziemców opłaty wyrównawcze, jeśli cena gruntu w Szwecji jest niższa od ceny nieruchomości rolnej w kraju pochodzenia cudzoziemca. Opłaty wyrównawcze, równe różnicy w cenach, gromadzone są na specjalnym funduszu, z którego kredytowani są szwedzcy rolnicy.

#### 4. PODSUMOWANIE

Rozważania nad gospodarowaniem gruntami rolnymi w Polsce utwierdzają w przekonaniu, iż wsparcie rozwoju gospodarstw rodzinnych poprzez sprzedaż ziemi państwowej jest celem jak najbardziej uzasadnionym. Świadczą o tym następujące przesłanki:

- zbyt rozdrobniona struktura agrarna polskiego rolnictwa;
- negatywne konsekwencje koncentracji ziemi i polaryzacji wsi;
- „głód ziemi” w niektórych regionach kraju o intensywnym rolnictwie;
- dynamiczny wzrost cen gruntów rolnych, mający charakter spekulacyjny.

Słuszne są zatem koncepcje zwiększenia podaży gruntów rolnych z zasobu poprzez wyłączenia ziem z umów dzierżawy i przeznaczenie ich na powiększenie lub tworzenie gospodarstw rodzinnych. Przyszłość polskiego rolnictwa powinna opierać się na docelowej grupie gospodarstw kilkudziesięciu hektarowych, która zapewni miejsca pracy dla znacznej części mieszkańców wsi i przyniesie oczekiwany dochód, gwarantujący utrzymanie rodziny i porównywalny do dochodów w innych sektorach gospodarki. Interesującym rozwiązaniem jest sprzedaż ziemi obecnym dzierżawcom, bo wychodzi naprzeciw ich oczekiwaniom. Należy też podkreślić, iż projektowana legislacja dobrze chroni wykorzystanie ziemi rolniczej, wprowadzając dość ostre wymogi zarówno w stosunku do nabywców gruntu, jak i sposobu jego wykorzystania. Lektura tych propozycji nasuwa jednak uwagi, wymagające dyskusji:

- po pierwsze, proces wyprzedaży państwowych gruntów rolnych powinien odbywać się stopniowo, bez rewolucyjnych zmian. W pierwszej kolejności należy sprzedać te ziemie, które powracają z dzierżaw, co do których wygasają umowy lub są przejmowane po upadłych gospodarstwach;
- po drugie, obowiązkowe 30%-we wyłączenia ziemi z umów dzierżawy dla dużych gospodarstw (powyżej 300 ha) powinny mieć miejsce w regionach, gdzie występuje duży popyt na grunty rolne. W regionach, gdzie zapotrzebowanie na ziemię wśród gospodarstw rodzinnych jest niższe, warto rozłożyć ten proces w czasie i równolegle stworzyć przepisy regulujące dzierżawę na następne 20–30 lat;
- sposób rozłożenia płatności za zakup ziemi na raty jest konieczny, ale zaproponowany przez MRiRW okres 15 lat jest zbyt krótki. Raty płacone w tym okresie będą istotnie wyższe od dotychczasowego czynszu dzierżawnego, a zarazem mogą przewyższać dochód, jaki gospodarstwa osiągają z 1 ha. Warto więc rozłożyć płatność w taki sposób, aby roczna rata zbliżona była do opłaty z tytułu czynszu, co wydłuży okres spłaty do ok. 25 lat. Jednocześnie bardzo ważne jest podejście regionalne, z uwagi na znaczne różnice w cenach ziemi w województwach;
- do zakupu ziemi wymagana jest 10%-wa wpłata wartości nieruchomości, co stanowić może przeszkodę w nabyciu gruntu. Konieczne jest zatem stwo-



zenie instrumentów wsparcia budżetowego, a także rozważenie preferencji cenowych przy zakupie gruntów dla gospodarstw, które dokonują inwestycji związanych z ochroną środowiska, utrzymaniem bioróżnorodności, melioracją i nawadnianiem, użyźnianiem gleby bądź planują uprawiać rośliny na biokomponenty czy inwestować w biogazownie. Warto też rozszerzyć zapis ustawy o przepis, pozwalający nabywać ziemię w trybie przetargu ograniczonego zespołowym formom gospodarowania.

## BIBLIOGRAFIA

- *Agricultural statistics; Main results 2007–08*, Eurostat, European Commission.
- Bujoczek K., Bromberek J., *Więcej ziemi dla rolników*, „Top Agrar Polska” 2008/11.
- Ciodyk T., *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego – uwarunkowania, cel, polityka ANR w zakresie realizacji*, [w:] *Realizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, FAPA, Warszawa 2004.
- Goraj L., *Dochody z gospodarstw rolnych zrealizowane w latach 2007–2009 według danych Polskiego FADN*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009.
- Goraj L., *Wpływ WPR na dochody polskich gospodarstw rolnych*, materiały z seminarium w MRiRW „Polska wizja Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 roku”, Warszawa 2009.
- *Opinia w sprawie zgodności poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, Biuro Analiz Sejmowych, BAS-WAEM-915/08, Warszawa, 11 kwietnia 2008 roku.
- *Raport z działalności ANR w 2008 r.*, ANR, Warszawa 2009.
- *Rocznik Statystyczny Rolnictwa i Obszarów Wiejskich 2008*, GUS, Warszawa 2009.
- Sawicki M., *Propozycje rozdysponowania mienia Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2009.
- Sikorska A., *Aktualne uwarunkowania obrotu ziemią rolniczą w Polsce*, „Rynek Ziemi Rolniczej”, 2008/11.
- Sikorska A., *Dzierżawa gruntów rolnych*, „Rynek ziemi rolniczej – stan i perspektywy”, *Analizy rynkowe* 2008/11.
- Starzyński L., *Chłopi a przyszłość Polski*, Fundacja Rozwoju, Warszawa 2008.
- Stępień J., *Obszarnicy IV RP*, „Forbes” 2007/6.
- Wyszowska Z., *Rola dzierżawy rolniczej w przemianach strukturalnych obszarów wiejskich na przykładzie województwa kujawsko-pomorskiego*, „Zeszyty Naukowe Akademii Rolniczej w Krakowie”, 2001/377.
- Zadura A., *Zmiany strukturalne w rolnictwie wybranych krajów europejskich*, Agencja Nieruchomości Rolnych, Warszawa 2004.
- Zagórski T., Ciodyk T., *Tendencje zmian cen i czynszu dzierżawnego ziemi rolniczej w Polsce i Unii Europejskiej w latach 2000–2006*, „Nieruchomości”, 2007/7.
- Ziętara W., *Korzyści z dzierżawy*, „Gospodarowanie Ziemią Rolniczą”, 2007/5.

## THE PROPOSALS TO CHANGE THE AGRICULTURAL LAND MANAGEMENT IN POLAND

**Summary:** The aim of the paper is to present the regulations of agricultural land turnover in Poland and other countries of the EU. Also postulates of changes in land management in Poland is shown in the paper, as well as the evaluation of these propositions, taking into consideration the economical and social determinatives. The conclusion is that the Polish land law is similar to the regulations in „old” EU countries but rules concerning privatisation of state sector are specific for Poland. The process of changes in Polish state agriculture is still accompanied by emotional discussion about goals, methods and effects of those changes. It is very probable that essence of future land policy will be shifting from the sphere of legal measures towards economic regulations with their importance for shaping private property in agriculture.

**Key words:** agricultural land, management, regulations, change, Poland

*Prof. dr hab. Andrzej Czyżewski, prof. zw. UEP,  
Dr Sebastian Stepień,  
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu  
Katedra Makroekonomii i Gospodarki Żywnościowej,  
Al. Niepodległości 10  
61-875 Poznań  
kmigz@ue.poznan.pl*