



Rynek ziemi rolniczej w Polsce

Józef Pyrgies

1. wersja ekspertyzy przygotowanej w ramach projektu TEP - Towarzystwa Ekonomistów Polskich i EFRWP - Europejskiego Funduszu Rozwoju Wsi Polskiej na temat „Problemy polskiego rolnictwa i gospodarki żywnościowej”

Warszawa, luty 2018r.

Spis treści

Ogólna charakterystyka rynku	2
1. Uwarunkowania obrotu ziemią rolniczą	4
2. Dotychczasowe skutki uwarunkowań rynku ziemi rolniczej	9
3. Obrót gruntami państwowymi.....	14
3.1. Uregulowania prawne.....	14
3.2. Zagospodarowanie gruntów państwowych	16
4. Obrót gruntami prywatnymi.....	18
4.1 Uregulowania prawne.....	18
4.2. Prywatny obrót własnościowy w liczbach.....	25
Podsumowanie i wnioski.....	31

Ogólna charakterystyka rynku

Na potrzeby prezentowanego opracowania pod pojęciem rynku ziemi rolniczej przyjęto obrót nieruchomościami wykorzystywanymi do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie, obejmujący wszelkie formy przeniesienia praw do korzystania z takich nieruchomości. Przy takim założeniu rynek ziemi rolniczej w Polsce można podzielić na trzy segmenty, które różni rodzaj podmiotów w nich uczestniczących, a także odrębne dla każdego z nich regulacje prawne. Dwa segmenty dotyczą prywatnego obrotu ziemią. Jeden z nich obejmuje obrót rynkowy pomiędzy podmiotami prywatnymi, najczęściej rolnikami, stąd też określany jest rynkiem międzysąsiedzkim. Drugi natomiast ma charakter nierynkowy i dotyczy przenoszenia własności, głównie w obrębie rodziny, stąd też określany jest obrotem rodzinnym. Trzeci segment rynku ziemi rolniczej dotyczy obrotu gruntami państwowymi, znajdującymi w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa (Zasób).

W obrocie ziemią rolniczą dominują trzy podstawowe formy rozdysponowania:

- odpłatne przeniesienie własności w drodze umów kupna – sprzedaży,
- nieodpłatne przeniesienie własności (darowizny, spadki, umowy o dożywocie),
- dzierżawa, która prowadzi jedynie do zmiany użytkownika nieruchomości z prawem do pobierania pożytków.

Włączenie dzierżawy do form obrotu ma swoje uzasadnienie, gdyż z ekonomicznego punktu widzenia obrót dzierżawny pełni podobne funkcje co własnościowy, prowadzi bowiem do zorganizowania gospodarstwa rolnego jako jednostki produkcyjnej.¹

Podstawowe zasady obrotu ziemią rolniczą uregulowano w następujących aktach prawnych:

- ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, która zawiera regulacje m.in. w zakresie umów sprzedaży, umów dzierżawy, przepisów o dziedziczeniu²,
- ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, która reguluje m.in. preferencje dla umów darowizny i dożywocia zawieranych w związku z zaprzestaniem prowadzenia działalności rolniczej przez rolnika, który ma ustalone prawo do emerytury lub renty³,
- ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, która reguluje obrót państwowymi nieruchomościami rolnymi⁴,

¹ Prutis St. [w:] P. Czechowski, M. Korzycka –Iwanow, St. Prutis, A. Stelmachowski, Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, Warszawa 1997.

² t.j. Dz.U 2017, poz. 93, z późn. zm.

³ t.j. Dz.U.2016, poz.277, z późn.zm.

⁴ t.j. Dz.U. 2016 poz. 1491, z późn.zm.

- ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, która reguluje obrót prywatny nieruchomościami rolnymi⁵.

⁵ t.j. Dz.U. 2016 poz. 2052, z późn. zm.

1. Uwarunkowania obrotu ziemią rolniczą

Rynek ziemi rolniczej jest wypadkową szeregu uwarunkowań, w tym zwłaszcza ekonomicznych, politycznych i historycznych. Ich pochodną są wprowadzane rozwiązania prawne, które określają kierunek zachodzących na tym rynku zmian.

Uwarunkowania ekonomiczne wiążą się głównie z wynikami gospodarstw. Wysokość dochodów uzyskiwanych przez producentów rolnych warunkowana jest w znacznym stopniu prowadzeniem działalności rolniczej o określonej wielkości. W warunkach konkurencji i globalizacji głównymi przesłankami do zwiększania wielkości (skali) produkcji w gospodarstwach rolnych są⁶:

- szybsze tempo wzrostów kosztów pracy w gospodarce narodowej i cen środków produkcji od cen zbytu produktów rolnych, gdyż prowadzi to do spadku jednostkowej opłacalności produkcji rolnej,
- rosnące wymogi przedsiębiorstw handlu i przetwórstwa rolnego w zakresie wielkości, jakości i terminowości dostaw produktów rolnych.

Uwarunkowania ekonomiczne wymuszają na części użytkowników gospodarstw rolnych poszukiwanie pozarolniczych źródeł dochodu, czego konsekwencją jest wzrost rynkowej podaży gruntów poprzez likwidację gospodarstw lub zmniejszanie ich arealów. Uwzględnienie uwarunkowań ekonomicznych powoduje, że wyboru systemu wsparcia stosowanego w rolnictwie dokonuje się mając na uwadze poprawę konkurencyjności gospodarstw rolnych.

Uwarunkowania polityczne określa atrakcyjność rolniczego elektoratu⁷, który chociaż wewnętrznie coraz bardziej zróżnicowany, to nadal stanowi pokaźną siłę, na lekceważenie której większość partii politycznych nie może sobie pozwolić. To powoduje, że najbardziej liczna grupa gospodarstw indywidualnych, w tym także tych małoefektywnych, samozaopatrzeniowych lub niskotowarowych może liczyć na polityczne wsparcie także przy formułowaniu docelowego modelu rolnictwa. Efekty takich działań są widoczne w systemie ubezpieczenia społecznego rolników, niskich obciążeniach podatkowych w rolnictwie, a w szczególności w warunkach korzystania przez rolników i ich rodziny z różnych form wsparcia zarówno unijnego, jak i krajowego. W konsekwencji sprzyja to postawom unikania istotnych zmian w gospodarowaniu, co prowadzi do ograniczania rynkowej podaży gruntów rolnych.

⁶ Ziętara W.: Materiały na seminarium IERIGŻ-PIB, Warszawa 2017 r.

⁷ W Polsce na wsi mieszka prawie 40 % ludności, a w samym rolnictwie pracuje ok. 16 % zatrudnionych ogółem w gospodarce

W sprawie uwarunkowań historycznych nie trzeba sięgać daleko wstecz, chociaż ich źródeł należałoby szukać w odległej przeszłości. W Polsce, w warunkach gospodarki centralnie planowanej, w odróżnieniu od innych krajów Europy Środkowo–Wschodniej, dominującą formą własności w rolnictwie pozostała własność prywatna. W 1989 r. gospodarstwa indywidualne (rodzinne) użytkowały 14,3 mln ha, czyli 76,2 proc. użytków rolnych w kraju, przy przeciętnej powierzchni gospodarstwa 6,2 ha. Państwowe Gospodarstwa Rolne (PGR) użytkowały 18,7 proc. ziemi, przy przeciętnej swojej powierzchni 2 700 ha. Trzecią grupę stanowiły gospodarstwa spółdzielcze, zajmujące 3,7 proc. użytków rolnych, ze średnią powierzchnią 350 ha. Jak widać, nawet w okresie gospodarki socjalistycznej, gospodarstwa rodzinne stanowiły faktycznie podstawę ustroju rolnego w Polsce, chociaż oficjalna doktryna preferowała państwowe i spółdzielcze formy gospodarowania. Głównym problemem rolnictwa indywidualnego była mała powierzchnia gospodarstw i wynikające z niej nadmierne zatrudnienie, wysokie obciążenie środkami trwałymi i niska wydajność pracy. Wzrost skali produkcji dla większości kierunków produkcji w gospodarstwach rolnych, zwłaszcza w warunkach rozdrobnionego i nieefektywnego rolnictwa, determinowany jest powiększaniem obszaru gospodarstw⁸. Zatem dla wzrostu obszaru gospodarstw rolnych kluczowe znaczenie ma podaż ziemi rolniczej, przeznaczonej na sprzedaż, czy też udostępnianej w czasowe użytkowanie (dzierżawa). Niepomnażalność ziemi, jako podstawowego środka produkcji w rolnictwie powoduje, że wzrost obszaru części gospodarstw rolnych, musi towarzyszyć ograniczenie liczebności lub zmniejszenie powierzchni innych gospodarstw. Zasób gruntów państwowych, restrukturyzowany i prywatyzowany przez Agencję⁹, m.in. miał służyć tworzeniu gospodarstw rolnych i powiększaniu już istniejących gospodarstw rodzinnych, w obu przypadkach sprawnych ekonomicznie i zdolnych do konkurencji z przedsiębiorstwami rolnymi w krajach zachodniej Europy. Jednak głównym problemem było położenie gruntów państwowych, których większość zlokalizowana była na terenach Polski północnej i zachodniej. Stąd też w znacznej części kraju zmiany obszarowe były warunkowane prawie wyłącznie przepływem ziemi w ramach rozdrobnionego sektora gospodarstw indywidualnych.

⁸ Obecnie w wielu krajach świata nie wielkość obszaru użytków rolnych, lecz wydajność roślin wspomagana elementami agrotechniki, zwłaszcza nawożeniem i chemiczną ochroną zasiewów przed agrofagami (chwasty, choroby, szkodniki), decyduje o skali produkcji (Marks-Bielska R.: Rynek ziemi rolniczej w Polsce – uwarunkowania i tendencje rozwoju. Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko – Mazurskiego w Olsztynie, 2010 r.)

⁹ Ustawa z dnia 19 października 1991 r. powierzyła realizację przekształceń własnościowych w rolnictwie Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. W 2003 r. nastąpiła zmiana nazwy na Agencje Nieruchomości Rolnych.. Natomiast od 1 września 2017 r. ANR została zlikwidowana, a jej zadania przejął Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa. W opracowaniu przyjęto jednolitą nazwę Agencja, dla określenia instytucji reprezentującej Skarb Państwa w przekształceniach strukturalnych w rolnictwie.

Sytuacja wydaje się oczywista, że gospodarstwa, które mają możliwości rozwoju powinny bez problemów pozyskiwać grunty od gospodarstw, które nie są w stanie spełnić rynkowych przesłanek, o których mowa wyżej. Ponadto wejście Polski do Unii Europejskiej (UE) w 2004 r., oznaczało wzrost presji konkurencyjnej na polskie rolnictwo, a ponadto otwarcie nowych rynków pracy dla polskich obywateli mogło dać dodatkowy impuls do zmian na rynku ziemi rolniczej. Okazuje się jednak, że żywotność małych gospodarstw i powszechność ich występowania wymaga zastosowania dodatkowych instrumentów wsparcia dla twórczej destrukcji (dywestycji)¹⁰, polegającej na planowych, uzasadnionych ekonomicznie procesach ograniczania produkcji i redukcji potencjału produkcyjnego znacznej części takich gospodarstw, m.in. poprzez tworzenie zachęt dla osób, które w sposób trwały wycofały się z prowadzenia gospodarstwa w drodze sprzedaży ziemi lub poprzez długoletnią dzierżawę, podmiotowi prowadzącemu towarową produkcję rolną. Trzeba jednak mieć na uwadze, że skuteczność tych działań zależy od przyspieszenia rozwoju lokalnych rynków pracy pozarolniczej.

Uwarunkowania historyczne są ważne nie tylko w wymiarze krajowym, ale także międzynarodowym. Daje się zauważyć istotne różnice w podejściu do regulacji obrotu nieruchomościami rolnymi w „starych” i „nowych” krajach UE. Są one wynikiem zróżnicowania poziomu rozwoju rolnictwa pomiędzy tymi grupami krajów i poziomu cen gruntów rolnych, a także różnic w stosunkach własnościowych dotyczących ziemi rolnej. Relatywnie wysokowydajne rolnictwo większości „starych” krajów UE gospodaruje głównie na gruntach prywatnych i to właściciele tych gruntów decydują, jaka część z nich trafi na rynek. Faktem jest jednak, że podaż gruntów przeznaczonych do sprzedaży jest niewielka. Z drugiej strony narasta presja na powiększanie obszaru gospodarstw i koncentrację produkcji zwierzęcej. To z kolei prowadzi do wzrostu zainteresowania dzierżawą gruntów prywatnych i specjalizacji gospodarstw. W takich warunkach ceny gruntów rolnych i czynsze dzierżawne są wysokie. Rozwój gospodarstw rolnych prowadzonych przez rolników, a w szczególności ich następców (nabywców rodzinnych gruntów) coraz dotkliwiej ogranicza brak kapitału. To zmniejsza konkurencyjność rolnictwa tych krajów. Stąd też w części „starych” krajów UE od lat obserwuje się liberalizację rynku ziemi rolniczej. Przykładem takich rozwiązań jest Dania¹¹, gdzie do końca lat 70. ubiegłego wieku obowiązywały restrykcyjne przepisy normujące obrót gruntami rolnymi. Począwszy od lat 80. stopniowo zmianie uległo szereg przepisów

¹⁰ Wojewodziec T.: Procesy dywestycji i dezagrarnizacji w rolnictwie o rozdrobnionej strukturze agrarnej. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rolniczego im. Hugona Kołłątaja w Krakowie, Kraków 2017.

¹¹ Sikorska A. . Rynek ziemi rolniczej. Stan i perspektywy. Nr 19. IERiGŻ-PIB, Warszawa 2016

ograniczających obrót gruntami. Między innymi zniesiony został wymóg posiadania kwalifikacji rolniczych przy nabywaniu i dzierżawie nieruchomości, a także uchylono regulacje dotyczące preferencyjnego zakupu nieruchomości rolnych przysługującego sąsiadom zwykcy nieruchomości. Uchylono limit wielkości oraz liczby posiadanych i dzierżawionych nieruchomości rolnych. Złagodzono przepisy dotyczące osób prawnych, m.in. uchylony został przepis, aby w spółce z o.o. lub spółce akcyjnej, która nabyła nieruchomość rolną, pakiet kontrolny akcji lub udziałów spółki miały osoby fizyczne spełniające osobiście warunki do nabywania nieruchomości rolnych, a następnie rozszerzono listę osób prawnych, które mogą nabywać nieruchomości. Nowe przepisy przyspieszyły koncentrację gruntów i produkcji rolnej w Danii, a także specjalizację gospodarstw. W latach 1984-2014 liczba duńskich gospodarstw uległa zmniejszeniu z 95 tys. do 38 tys. przy wzroście średniej powierzchni gospodarstwa z 30 do 70 ha. W tym samym okresie udział gospodarstw o powierzchni powyżej 100 ha w ogólnej liczbie gospodarstw wzrósł z 3 do 21 %. Średnie stado bydła utrzymywane w gospodarstwie rolnym wzrosło z 56 do 112 szt., a trzody chlewnej z 189 do 3500 szt. W 1984 r. 21 % duńskich gospodarstw utrzymywało jednocześnie bydło i trzodę chlewną, podczas gdy w 2014 r. było to tylko 2 % takich gospodarstw.

Inna jest sytuacja w „nowych” krajach UE, o niższym poziomie rozwoju rolnictwa¹², niższych cenach ziemi, przy jednoczesnej dominacji, jeszcze do niedawna, w większości z nich własności państwowej lub spółdzielczej, w stosunku do której roszczenia zgłaszali byli właściciele. W traktatach akcesyjnych większość z tych krajów wynegocjowała okresy przejściowe dotyczące możliwości nabywania nieruchomości przez osoby fizyczne i prawne krajów Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) i Konfederacji Szwajcarskiej. Przed upływem okresów ochronnych w większości tych krajów zastrzono przepisy dotyczące obrotu nieruchomościami rolnymi, zarówno wobec własnych obywateli i podmiotów prawnych, jak i wobec tych pochodzących z innych krajów EOG. W stosunku do części krajów, wprowadzone przepisy zostały zakwestionowane przez Komisję Europejską i trwa procedura ich sprawdzania.

W październiku 2017 r. Komisja Europejska (KE), w odpowiedzi na rezolucję Parlamentu Europejskiego z kwietnia 2017 r., opublikowała wytyczne, które „mają pomóc państwom członkowskim w ochronie gruntów rolnych przed spekulacją cenową oraz

¹² W 2015 r. średnie gospodarstwo rolne w UE15 (stare kraje) było ponad trzykrotnie większe niż w grupie UE12 (nowe kraje) i miało blisko ośmiokrotnie większą wielkość ekonomiczną mierzoną w SO (produkcja standardowa). Zadura A.: Przemiany strukturalne rolnictwa w krajach Unii Europejskiej. Wyzwania dla Polski. Forum Inicjatyw Rozwojowych EFRWP. Warszawa

koncentracją własności gruntów rolnych”¹³. Opierając się o orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE, komisja stwierdziła, że państwa członkowskie UE mogą kontrolować sprzedaż gruntów rolnych stosując - pod pewnymi warunkami – niektóre z ograniczeń na rynku tych gruntów. Należą do nich: wydawanie przez krajowe organy zezwoleń na nabycie gruntów, limitowanie areалу nabywanych gruntów oraz stosowanie prawa pierwokupu ułatwiające niektórym kategoriom nabywców zakup gruntów rolnych. Przywilej pierwokupu, według KE, można przyznać rolnikom dzierżawiącym grunty rolne, sąsiadom, współwłaścicielom gruntów oraz skarbowi państwa. KE uznaje również za dopuszczalną interwencję cenową państwa na rynku gruntów rolnych. Prawo UE nie zezwala natomiast na ograniczenia o charakterze dyskryminującym, takie jak wymóg uzależniający zakup gruntów od miejsca zamieszkania ich nabywcy. Za niezgodne z prawem UE Komisja uznaje również nakładanie na nabywcę gruntu obowiązku samodzielnego prowadzenia gospodarstwa rolnego, zakaz zakupu gruntów rolnych przez spółki, jak również wymóg posiadania przez nabywcę gruntu kwalifikacji rolniczych.

¹³ Praca zbiorowa pod redakcją naukową A.Sikorskiej: Rynek ziemi rolniczej. Stan i perspektywy. Nr 20. IERiGŻ – PIB, Warszawa 2017. (na podstawie: Komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie nabywania gruntów rolnych i prawa Unii Europejskiej. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej (2017/C 350/05)

2. Dotychczasowe skutki uwarunkowań rynku ziemi rolniczej

Nie jest dyskusyjne stwierdzenie, że dla oceny efektywności całego rolnictwa kluczowe znaczenie mają gospodarstwa zorientowane na efektywność gospodarowania. Należy do nich zaliczyć „gospodarstwa rozwojowe i te, które cechuje zdolność konkurencyjna lub posiadanie przesłanek, które umożliwiają osiągnięcie takiej zdolności”.¹⁴ Na początku lat 90. ubiegłego wieku oszacowano¹⁵, że o sile polskiego rolnictwa będzie decydować 600 – 700 tys. gospodarstw (ok. 30 % ogółu gospodarstw), które w bardzo trudnym dla rolnictwa okresie na początku lat 90. wykazały się wysoką sprawnością adaptacyjną do warunków rynkowych, dysponując niemal połową użytków rolnych w kraju. Uważano, że to właśnie one powinny być głównymi beneficjentami rynku ziemi rolniczej.

Na prawidłowy kierunek zachodzących zmian w polskim rolnictwie, w zakresie zależnym od rynku ziemi rolniczej, mogą wskazywać badania dotyczące liczebności gospodarstw zorientowanych na efektywność gospodarowania. W oparciu o dane Polskiego FADN przeprowadzono segmentację gospodarstw i obliczono odpowiadające jej liczby gospodarstw w kraju, pod względem ich konkurencyjności, przyjmując za podstawę rentowność działalności gospodarczej i zakres reprodukcji majątku gospodarstwa. Jak wynika z badań¹⁶ w latach 2005 – 2007 liczba gospodarstw ze zdolnością konkurencyjną oraz gospodarstw z potencjalną możliwością uzyskania takiej zdolności wyniosła 174 tys. Natomiast w latach 2010 – 2012 liczba takich gospodarstw wyniosła około 209 tys., co oznacza wzrost o około 20 % w stosunku do lat 2005 - 2007. Gospodarstwa ze zdolnością konkurencyjną i te z przesłankami stanowiły odpowiednio 10,0 i 15,1 % całej populacji gospodarstw osób fizycznych. Jednocześnie oszacowano, że analizowane grupy gospodarstw użytkowały w 2010 r. około 52,5 % powierzchni użytków rolnych będących w posiadaniu gospodarstw rolnych osób fizycznych, ale ich udział w krajowej produkcji towarowej był prawdopodobnie jeszcze większy. Podobna ocena dokonana w odniesieniu do osób prawnych wskazała, że w latach 2010 – 2012 udział gospodarstw ze zdolnością konkurencyjną i takich, które taką zdolność mogą szybko uzyskać wynosił 95,3 %. Istotne znaczenie dla osiągnięcia konkurencyjności ma potencjał gospodarstwa w postaci powierzchni użytkowanych gruntów. Średnia powierzchnia

¹⁴ Józwiak W.: Polskie rolnictwo i gospodarstwa rolne w pierwszej i drugiej dekadzie XXI wieku (2). IERiGŻ-PIB, Warszawa 2013

¹⁵ Kwieciński A.: Polityka rolna w okresie transformacji. W: Procesy dostosowawcze rolnictwa do wymogów gospodarki rynkowej. Materiały Międzynarodowej Konferencji Naukowej, 24-25 września 1993 r. Wydawnictwo Akademii Rolniczej w Lublinie, Lublin 1993

¹⁶ Praca zbiorowa pod redakcją W. Józwiaka: Efektywność, koszty produkcji i konkurencyjność polskich gospodarstw rolnych obecnie i w perspektywie średnio- oraz długoterminowej. IERiGŻ-PIB, Warszawa 2014

gospodarstwa osób fizycznych ze zdolnością konkurencyjną i gospodarstwa z potencjalnymi możliwościami uzyskania takiej zdolności wynosiła 33,2 ha, podczas gdy średnia powierzchnia gospodarstwa bez zdolności konkurencyjnej wynosiła 4,9 ha. W odniesieniu do osób prawnych, gdzie kryteria konkurencyjności spełniała zdecydowana większość gospodarstw, a średnia powierzchnia gospodarstwa wynosiła 371,1 ha. Zależności te potwierdza analiza wyników prezentowanych przez Polski FADN, a dotycząca relacji pomiędzy wielkością ekonomiczną gospodarstw (SO) a wynikami ich działalności: wysokością uzyskiwanych dochodów, wydajnością pracy, efektywnością produkcji, czy skłonnością i zdolnością do inwestowania.¹⁷ Te pozytywne tendencje częściowo potwierdzają zmiany liczebności gospodarstw rolnych ogółem oraz w poszczególnych grupach obszarowych, a także udział poszczególnych grup w użytkowaniu ziemi rolniczej (Tabela 1 i 2). W latach 2002 – 2010 liczba gospodarstw rolnych o powierzchni powyżej 1 ha zmniejszyła się z 1956 tys. do 1563 tys., czyli o 20 %. Odkondu się to poprzez zmniejszenie liczebności gospodarstw małych i średnich o powierzchni od 1 do 30 ha. Jednocześnie wzrosła z 44 do 53 tys. liczba gospodarstw o powierzchni od 30 do 100 ha oraz z 7 do 10 tys. liczba gospodarstw o powierzchni powyżej 100 ha. Zwiększyła się również powierzchnia użytkowana przez gospodarstwa o powierzchni od 30 do 100 ha z 2011 tys. ha do 2503 tys. ha (o 24,4 %), przy stabilnej powierzchni w gospodarstwach powyżej 100 ha: 3498 tys. ha w 2012 r i 3536 tys. ha w 2010 r (wzrost o 1,1 %). Jednak w stosunku do tej ostatniej grupy pojawia się pewna wątpliwość. Rośnie liczba dużych gospodarstw, ale nie wzrasta użytkowana przez te gospodarstwa powierzchnia. To oznacza, że grupa gospodarstw o powierzchni większej niż 100 ha nie poprawiła swojej pozycji konkurencyjnej w latach 2002 - 2010. W latach 2011 - 2014 sytuacja w tej grupie gospodarstw znacząco się pogorszyła. Powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwach o powierzchni większej niż 100 ha zmniejszyła się do 3071 tys. ha, czyli o 492 tys. ha (o 13,2 %) w porównaniu do roku 2010. W tym samym czasie liczba gospodarstw powyżej 100 ha wzrosła do 11 tys. (o ok. 10 %). To wskazuje, że w określonych warunkach, wzrostowi liczby gospodarstw konkurencyjnych, wcale nie musi towarzyszyć wzrost konkurencyjności całego rolnictwa. Kolejne lata przyniosły pogłębienie tych niekorzystnych zmian. Według danych GUS¹⁸ w 2016 r. gospodarstwa o powierzchni powyżej 100 ha użytkowały 2854 tys. ha, co oznacza spadek o 217 tys. ha w stosunku do 2014 r. (o 7,1 %). Jednocześnie w tym samym roku liczba gospodarstw powyżej 1

¹⁷ Polski FADN. Wyniki standardowe 2013 uzyskane przez gospodarstwa rolne uczestniczące w Polskim FADN. Część II. Analiza wyników standardowych. IERiGŻ-PIB, Warszawa 2015.

¹⁸ Użytkowanie gruntów i powierzchnia zasiewów w 2016 r. GUS, Warszawa 2017

ha wyniosła 1381 tys., czyli prawie tyle samo co w 2014 r. To oznacza, że wieloletnia tendencja systematycznego spadku liczby gospodarstw w Polsce została zahamowana.

Tabela 1. Zmiana struktury obszarowej gospodarstw rolnych w Polsce w latach 2002 - 2014

Wyszczególnienie	Gospodarstwa rolne					
	2002		2010		2014	
	liczba w tys.	struktura (%)	liczba w tys.	struktura (%)	liczba w tys.	struktura (%)
powyżej 1 ha	1956	100	1563	100	1382	100
1-30	1905	97,3	1500	95,9	1308	94,6
30-100	44	2,2	53	3,4	63	4,6
pow. 100	7	0,4	10	0,6	11	0,8

Źródło: Polska Wieś 2012 i 2016. Raport o stanie wsi. Fundacja na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa. (obliczenia własne)

Tabela 2. Zmiana struktury obszarowej gospodarstw rolnych w Polsce w latach 2002 - 2014

Wyszczególnienie	Powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwach					
	2002		2010		2014	
	tys. ha	struktura (%)	tys. ha	struktura (%)	tys. ha	struktura(%)
powyżej 1ha	16 503	100	15 297	100	14536	100
1-30	10 993	67	9 259	61	8514	58,5
30-100	2 011	12	2 503	16	2952	20,4
pow. 100	3 498	21,2	3 536	23,1	3071	21,1

Źródło: Polska Wieś 2012 i 2016. Raport o stanie wsi. Fundacja na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa. (obliczenia własne)

O tym, że zmiany zachodzące w polskim rolnictwie nie są satysfakcjonujące świadczą także inne dane. Z badań wynika, że w porównaniu do innych krajów Unii Europejskiej nadal największą słabością polskiego rolnictwa jest niska wydajność pracy. Potwierdzają to następujące ustalenia: „rolnictwo polskie w 2010 roku dysponowało 8,5% zasobów ziemi oraz angażowało 18% nakładów pracy i 5,1% nakładów kapitałowych w rolnictwie UE-27. W

rolnictwie nadal mamy relatywnie wysokie zatrudnienie (12,8% ogółu zatrudnionych w gospodarce), co w połączeniu z innymi cechami polskiego rolnictwa sprawia, że produktywność pracy w tym dziale gospodarki wynosi zaledwie 30% średniej produktywności w rolnictwie UE-27¹⁹. Kolejne badania uwzględniające rok 2014 wskazują na brak postępu w zakresie konkurencyjności polskiego rolnictwa.²⁰

Z jednej strony zmniejsza się powierzchnia użytkowana przez gospodarstwa o małej i średniej wielkości do 30 ha, ale z drugiej zmniejsza się także powierzchnia użytkowana przez gospodarstwa największe, powyżej 100 ha. Paradoks polega na tym, że zarówno przy zmniejszaniu liczby gospodarstw niskotowarowych, jak i wielkotowarowych średnia powierzchnia gospodarstwa w kraju rośnie, ale tylko w pierwszym przypadku konkurencyjność rolnictwa jako całości poprawia się. Taka dwutorowość zmian w strukturze gospodarstw dodatkowo powoduje, że chociaż zmiany strukturalne w rolnictwie mają miejsce, to są jednak powolne, co przekłada się na niską efektywność i konkurencyjność rolnictwa jako całości, zarówno w odniesieniu do rolnictwa innych krajów, jak i w odniesieniu do innych sektorów gospodarki narodowej. Wyhamowanie po roku 2014 pozytywnych zmian w grupie gospodarstw małych i średnich (do 30 ha) może to niekorzystne zjawisko jeszcze pogłębić.

Zbliżająca się data upływu 12-letniego okresu ochronnego na zakup nieruchomości rolnych przez obywateli państw członkowskich spowodowała, że w 2016 r. wprowadzono istotne zmiany w regulacjach dotyczących obrotu ziemią rolniczą. Charakter wprowadzonych zmian wskazuje na znaczące zwiększenie ingerencji państwa w obrót ziemią rolniczą, pod hasłem wzmocnienia ochrony ziemi rolniczej przed jej spekulacyjnym wykupywaniem przez osoby krajowe i zagraniczne, które nie gwarantują zgodnego z interesem społecznym wykorzystania nabytej ziemi na cele rolnicze²¹. Realizację przyjętego celu ma zapewnić rzeczywiste, a nie deklaratywne budowanie ustroju rolnego w oparciu o gospodarstwa rodzinne. Pojawia się zasadne pytanie, czy konsekwencją takich rozwiązań nie będzie utrzymanie stagnacji przekształceń strukturalnych rolnictwa, z negatywnymi konsekwencjami dla jego konkurencyjności, zwłaszcza mając na uwadze doświadczenia ostatnich lat. Trzeba przy tym pamiętać, że na przekształcenia strukturalne w rolnictwie wpływa szereg innych instrumentów, których właściwe wykorzystanie będzie wzmocniać, bądź osłabiać rozwiązania stosowane w

¹⁹ Poczta W. [w:] Polska Wieś 2012. Raport o stanie wsi. Fundacja na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa, Warszawa 2012

²⁰ Poczta W. [w:] Polska Wieś 2014. Raport o stanie wsi. Fundacja na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa, Warszawa 2016.

²¹ Uzasadnienie do projektu ustawy z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. 2016 poz. 585)

obrocie nieruchomościami rolnymi. Należy do nich zaliczyć: dopłaty bezpośrednie, Program Rozwoju Obszarów Wiejskich, system emerytalno - rentowy w rolnictwie, scalanie i wymiana gruntów, system podatkowy w rolnictwie, program Rodzina 500 plus i inne. Szczególne obawy z punktu widzenia kierunku i tempa przemian strukturalnych należy wiązać z mechanizmem płatności bezpośrednich przyjętym na lata 2015-2020²². Wynika to m.in. z poszerzenia parasola ochronnego dla gospodarstw małych i średniej wielkości, kosztem gospodarstw o większej skali prowadzonej działalności, zarówno rodzinnych, ale w szczególności wielkotowarowych, powstałych na mieniu Zasobu.

²² Ustawa z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (t.j. Dz.U. 2017 poz. 278)

3. Obrót gruntami państwowymi

3.1. Uregulowania prawne

Przekształcenia własnościowe w rolnictwie państwowym są realizowane od początku 1992 r. przez Agencję na podstawie ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Realizując powierzone jej zadania Agencja przejęła 4,7 mln ha gruntów, w tym 3,7 mln ha z 1 666 Państwowych Gospodarstw Rolnych (PGR). Przez pierwsze pięć lat funkcjonowania, po restrukturyzacji majątku i zadłużenia oraz po uporządkowaniu stanu geodezyjno–prawnego nieruchomości, Agencja rozdysponowała większość przejętego mienia, głównie w formie dzierżawy. Ta forma rozdysponowania okazała się niezwykle przydatna, gdyż w porównaniu do nabywania nieruchomości, była zdecydowanie tańsza, a jednocześnie prawie tak samo efektywna. W kolejnych latach systematycznie wzrastała powierzchnia gruntów sprzedanych, głównie na rzecz dotychczasowych dzierżawców w ramach pierwszeństwa w nabyciu.

Ustawa z dnia 19 października 1991 r. w początkowym okresie obowiązywania charakteryzowała się dużą elastycznością i różnorodnością dopuszczalnych rozwiązań. W zakresie restrukturyzacji mienia przejmowanego po zlikwidowanych PGR umożliwiała poszukiwanie najlepszych rozwiązań z punktu widzenia efektywności nowo tworzonych jednostek gospodarczych i oczekiwań byłych pracowników PGR, a z drugiej strony uwzględniała zapotrzebowanie na grunty ze strony rolników indywidualnych.

Istotne zmiany w ustawie z 19 października 1991 r., wprowadzono ustawą z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. Zmodyfikowano zasady sprzedaży gruntów, ograniczając możliwość nabycia gruntów Zasobu do powierzchni 500 ha użytków rolnych, przy braku ograniczenia dla powierzchni dzierżawionej. Ograniczenie koncentracji własności w rolnictwie uznano za właściwe, jednak przy jednoczesnym potwierdzeniu trwałości zawartych umów dzierżawy nieruchomości Zasobu. Istotą tego rozwiązania było upowszechnienie modelu gospodarowania opartego na własności części gruntów z budynkami i budowlami gospodarczymi oraz na dzierżawie pozostałej części gruntów, z reguły niezabudowanej. Znowelizowana ustawa z dnia 19 października 1991 r., poza ograniczeniem możliwości nabycia nieruchomości Zasobu do 500 ha użytków rolnych, nie ograniczyła powierzchni gospodarstw tworzonych na mieniu Zasobu. Nie wprowadziła także ograniczeń w zakresie podmiotów, które mogą uczestniczyć w przekształceniach, przy jednoczesnym zmodyfikowaniu preferencji do nabywania i dzierżawy gruntów przez rolników indywidualnych w przetargach ograniczonych, m.in. w wyniku zdefiniowania w ustawie z dnia

11 kwietnia 2003 r. pojęcia gospodarstwa rodzinnego. Za gospodarstwo rodzinne uznano gospodarstwo rolne prowadzone przez rolnika indywidualnego, o powierzchni użytków rolnych nieprzekraczających 300 ha. To rozróżnienie modelu gospodarstwa rodzinnego i wielkotowarowego było potwierdzeniem akceptacji dla różnic regionalnych w rozwoju i strukturze rolnictwa.

Przyjęte w 2003 r. rozwiązanie stanowiło kompromis pomiędzy oczekiwaniami rolników indywidualnych, którzy chcieli powiększać swoje gospodarstwa, a wymogami racjonalnego wykorzystania istniejącego majątku i utrzymania możliwie największej liczby miejsc pracy dla byłych pracowników PGR i członków ich rodzin. Zawarty kompromis po raz pierwszy został złamany kilka lat później. Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw²³ upoważniła Agencję do przedstawienia wielkotowarowym dzierżawcom nieruchomości Zasobu propozycji dokonania zmian umów dzierżawy. Zmiany te dotyczyły wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem umów dzierżawy, w celu sprzedaży wyłączonych gruntów rolnikom indywidualnym. W wypadku nie wyrażenia zgody na wyłączenie części gruntów z dzierżawionej nieruchomości, dzierżawca tracił możliwość nabycia całości lub części pozostałych po wyłączeniu nieruchomości, jak również prawo do ubiegania się o przedłużenie umowy dzierżawy. Ustawa z dnia 16 września 2011 r. po raz pierwszy od 1992 r. usankcjonowała daleko idącą ingerencję w prawa dzierżawców. Z pozoru dobrowolne wyłączenia gruntów, w istocie miały charakter przymusowy, zagrożony sankcjami. Takie działania podważają zaufanie do wieloletniej dzierżawy, jako efektywnej formy użytkowania gruntów rolnych oraz skutecznego sposobu zmian strukturalnych w rolnictwie.

Ostatnia istotna zmiana ustawy z 19 października 1991 r., która miała miejsce 14 kwietnia 2016 r.²⁴, na okres 5 lat wstrzymała sprzedaż nieruchomości rolnych Zasobu, z wyłączeniem nieruchomości rolnych o powierzchni do 2 ha, a także nieruchomości rolnych lub ich części, na których sprzedaż wyrazi zgodę minister właściwy do spraw rozwoju wsi, jeżeli jest to uzasadnione względami społeczno-gospodarczymi. Wprowadzony zakaz sprzedaży odwrócił preferencje w gospodarowaniu gruntami Zasobu, tym razem na korzyść dzierżawy, w porównaniu do rozwiązań przyjętych w ustawie z 16 września 2011 r. Jednocześnie ustawa z

²³ Dz.U. 2011 nr 233, poz. 1382

²⁴ Dz.U. 2016 poz. 585 – ustawa z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw

14 kwietnia 2016 r. wprowadziła istotną zmianę, która zobowiązała Agencję, aby w pierwszej kolejności wydierżawiała albo sprzedawała nieruchomości rolne rolnikom indywidualnym w celu powiększenia lub utworzenia gospodarstw rodzinnych. To oznacza, że obecnie wielkotowarowi dzierżawcy, którzy nie spełniają kryteriów rolnika indywidualnego, nie mogą liczyć na przedłużenie umów dzierżawy, jeżeli rolnicy indywidualni będą zainteresowani gruntami tych dzierżawców. Oznacza to kontynuację zapoczątkowanego w 2011 r. demontażu wielkotowarowych dzierżaw na gruntach państwowych.

Przekształcenia własnościowe w rolnictwie państwowym w latach 1992 – 2016 przeszły zatem ewolucję od różnorodności i elastyczności dopuszczalnych rozwiązań w zakresie: sposobu restrukturyzacji przejętego mienia po gospodarstwach państwowych, kierunków i form rozdysponowania nieruchomości Zasobu oraz rodzajów podmiotów uprawnionych do udziału w prywatyzacji, do praktycznie wyłączności w pozyskiwaniu gruntów rolnych Skarbu Państwa, nadanej rolnikom indywidualnym prowadzącym gospodarstwa rodzinne, obecnie w formie dzierżawy, a w przyszłości także w formie sprzedaży. Jednakże ta wyłączność w żadnym stopniu nie wynika z art. 23 Konstytucji RP²⁵ i ogranicza wolność działalności gospodarczej, bez uzasadnionej przyczyny (art. 22 Konstytucji RP).

3.2. Zagospodarowanie gruntów państwowych

W wyniku realizowanej od 1992 r. restrukturyzacji i prywatyzacji sektora państwowego, z przejętego majątku PGR utworzono ponad 5 tys. wielkotowarowych gospodarstw o przeciętnej powierzchni ok. 350 ha, które zostały sprywatyzowane poprzez sprzedaż lub dzierżawę. Na powiększenie gospodarstw rodzinnych rozdysponowano niezabudowane działki o powierzchni ok. 1,8 mln ha, czyli ok. 50 % gruntów sprzedanych i znajdujących się w dzierżawie. Według stanu na 31 grudnia 2016 r. w Zasobie pozostawało 1384 tys. ha gruntów (29,2 % powierzchni przejętej do Zasobu). Z gruntów pozostających w Zasobie zdecydowana większość znajdowała się w użytkowaniu dzierżawnym (1021,7 tys. ha). Jednocześnie w 2016 r. Agencja wydierżawiła 59,4 tys. ha na podstawie 8,7 tys. umów. To oznacza, że wydzierżawiano grunty, które powróciły z dzierżaw (61,5 tys. ha). Łącznie zawartych było 57,3 tys. umów dzierżawy, z czego 54,9 tys. umów było zawartych z osobami fizycznymi na powierzchnię 551,5 tys. ha oraz 2,4 tys. umów z osobami prawnymi na powierzchnię 470,3 tys. ha. Większość zawartych umów dotyczyła powierzchni poniżej 300 ha. Na dzierżawę nieruchomości o powierzchni 300 ha i więcej ha zawartych było 647 umów

²⁵ Zdziennicki B. [w:] Praca zbiorowa: Prawo rolne, pod redakcją P. Czechowskiego, Warszawa 2013,

na łączną powierzchnię 440,5 tys. ha, z czego osoby fizyczne zawarły 188 umów na łączną powierzchnię 79,6 tys. ha, a osoby prawne 459 umów na łączną powierzchnię 360,9 tys. ha. Wśród dzierżawców – osób prawnych znajdowały się spółki z udziałem byłych pracowników PGR, spółdzielnie produkcji rolnej, podmioty z udziałem kapitału zagranicznego, spółki hodowlane Agencji, a także spółki Skarbu Państwa. Dzierżawcy, którzy nie spełniali kryteriów gospodarstwa rodzinnego (z wyłączeniem spółek hodowlanych) użytkowali na koniec 2016 r. co najmniej 441,4 tys. ha gruntów.

Przyjęte w 2011 r. rozwiązanie o wyłączeniu gruntów z wielkotowarowych dzierżaw, w połączeniu z opisanymi wyżej zmianami wprowadzonymi ustawą z dnia 16 kwietnia 2016 r., umożliwia stopniowe ograniczanie dzierżawionej powierzchni lub całkowite wygaszanie umów dzierżawy, zawartych przez Agencję z podmiotami innymi niż rolnicy indywidualni, prowadzący gospodarstwa rodzinne. Uwalniane grunty będą przeznaczane do dzierżawy dla rolników indywidualnych w ramach przetargów ograniczonych. W takiej sytuacji wstrzymanie sprzedaży nieruchomości Zasobu jest bezzasadne. Likwidacja wielkotowarowych dzierżaw, gdzie nie wyłączono 30 % użytków rolnych jest przesądzona, niezależnie od wstrzymania sprzedaży. W stosunku do pozostałych dzierżawców, którzy nie spełniają kryteriów rolnika indywidualnego, zadziała zasada wprowadzona w art. 24 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r., zgodnie z którą Agencja jest zobowiązana w pierwszej kolejności wydzierżawić lub sprzedać nieruchomości rolnikom indywidualnym na powiększenie lub utworzenie gospodarstwa rodzinnego w ramach przetargów ograniczonych. Z przedstawionego wyżej opisu wynika, że likwidacja dzierżaw dotknie przede wszystkim spółki z udziałem byłych pracowników PGR, spółki z udziałem kapitału zagranicznego, a także spółdzielnie produkcji rolnej. Jej następstwem będą negatywne skutki ekonomiczne i społeczne, z których część zdążyła się już ujawnić strukturze obszarowej rolnictwa. W latach 2010 – 2014 w grupie obszarowej gospodarstw powyżej 100 ha miało miejsce znaczące zmniejszenie powierzchni użytkowanych gruntów, na co wskazano wyżej. W części było to spowodowane wyłączeniami gruntów z wielkotowarowych dzierżaw lub likwidacją takich gospodarstw, które należą do najbardziej nowoczesnych i konkurencyjnych gospodarstw rolnych, a jednocześnie wytwarzających produkty rolne zgodnie z wymogami ochrony środowiska. To odwrócenie preferowanego kierunku zmian strukturalnych, a także trend przeciwny do tego, jaki obserwuje się w krajach Europy Zachodniej. Stąd też w kwestii wszystkich wielkotowarowych dzierżaw należałoby się zastanowić nad znalezieniem rozsądnego rozwiązania. Wymagałoby to wycofania się z sankcji skierowanych przeciwko dzierżawcom, przyjętych w ustawie z dnia 16 września 2011 r., uzupełnionych zmianami wprowadzonymi ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r.

Z kolei mając na uwadze konflikty z przeszłości związane z przetargami na sprzedaż nieruchomości, ograniczonymi do rolników indywidualnych (sprawy tzw. słupów), sprzedaż należałoby realizować przede wszystkim na rzecz sprawdzonych i wiarygodnych dzierżawców w ramach pierwszeństwa w nabyciu. Przy przyjęciu takich rozwiązań nie widać większych zagrożeń dla racjonalnego rozdysponowania gruntów, mając na uwadze zarówno potrzeby rolników indywidualnych, jak i zasadność zachowania efektywnych, zdrowych ekonomicznie gospodarstw wielkotowarowych, opartych na dzierżawie nieruchomości Zasobu. Przy takim podejściu, część wprowadzonych, rygorystycznych ograniczeń dotyczących dysponowania własnością, okazałaby się zbędna. Dotyczy to zarówno wstrzymania sprzedaży nieruchomości Zasobu, jak również zakazu zbywania, czy przekazania w użytkowanie, przez okres 15 lat, nieruchomości nabytych z Zasobu, pod groźbą sankcji finansowych.

4. Obrót gruntami prywatnymi

4.1 Uregulowania prawne

Przemiany społeczno – gospodarcze w Polsce zapoczątkowane pod koniec lat 80. ubiegłego wieku wprowadziły rynkowe zasady także w obrocie prywatnymi gruntami rolnymi. Każdy zainteresowany nabyciem gruntów rolnych mógł to uczynić bez ograniczeń. Wyjątek dotyczył cudzoziemców, którzy mogli nabywać nieruchomości rolne, pod warunkiem uzyskania zezwolenia ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Nawet nabywanie gruntów rolnych lub ich dzierżawa przez osoby niezwiązane z rolnictwem początkowo nie budziło negatywnych emocji, zwłaszcza że sytuacja w rolnictwie w pierwszych latach transformacji ustrojowej była trudna. Stopniowa poprawa sytuacji gospodarczej, a także zbliżająca się perspektywa wejścia do Unii Europejskiej, spowodowały jednak wzrost zainteresowania rolników powiększaniem gospodarstw, nie tylko w oparciu o grunty państwowe, ale także w oparciu o grunty pojawiające się w obrocie prywatnym. Rosły więc naciski na wprowadzenie ograniczeń w obrocie ziemią rolniczą, zwłaszcza w związku z oczekiwanym wzrostem zainteresowania nabywaniem nieruchomości rolnych po akcesji przez obywateli i podmioty prawne krajów EOG. Efektem podjętych prac legislacyjnych było uchwalenie ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego²⁶. Ustawa ta uregulowała prywatny obrót nieruchomościami rolnymi, przy przyjęciu następujących celów:

- poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych,
- przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych,

²⁶ Dz.U. 2003 nr 64, poz. 592

- zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach.

Z treści ustawy wynika, że intencją ustawodawcy była kontrola obrotu i kierowanie strumienia zbywanych gruntów głównie na powiększenie gospodarstw rodzinnych. Stąd też w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. po raz pierwszy zdefiniowano użyte w Konstytucji RP pojęcie gospodarstwa rodzinnego. Za gospodarstwo rodzinne uznano gospodarstwo rolne:

- prowadzone przez rolnika indywidualnego oraz,
- w którym łączna powierzchnia użytków rolnych jest nie większa niż 300 ha.

Zgodnie z ustawą za rolnika indywidualnego uznano osobę fizyczną, będącą właścicielem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni użytków rolnych nieprzekraczającej 300 ha, prowadzącą osobiście gospodarstwo rolne, posiadającą kwalifikacje rolnicze, zamieszkałą w gminie, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład tego gospodarstwa.

Warto zwrócić uwagę, że przyjęta definicja gospodarstwa rodzinnego ma wybitnie techniczny charakter i pomija istotne cechy decydujące o rodzinności gospodarstw, w tym zapewnienie określonego poziomu dochodów, czy kwestię stosunków pracy w gospodarstwie.

Kontrolę nad prywatnym obrotem nieruchomościami rolnymi powierzono Agencji. W tym celu została ona wyposażona w prawo pierwokupu (przy umowach sprzedaży) i prawo wykupu (przy umowach innych niż sprzedaż). Prawo pierwokupu lub wykupu nie przysługiwało Agencji, jeżeli:

- w wyniku przeniesienia własności nieruchomości rolnej następuje powiększenie gospodarstwa rodzinnego, jednak do powierzchni nie większej niż 300 ha użytków rolnych, a nabywana nieruchomość rolna położona jest w gminie, w której ma miejsce zamieszkania nabywca, lub w gminie sąsiedniej,
- przeniesienie własności następuje na rzecz spółdzielni produkcji rolnej – w przypadku nieruchomości rolnej stanowiącej wkład gruntowy członka tej spółdzielni,
- przeniesienie własności następuje na rzecz osoby bliskiej zbywcy w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami,
- przeniesienie własności następuje w wyniku umowy z następcą, o której mowa w art. 84 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników.

Zatem wskazanym wyżej podmiotom przysługiwało swoiste pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości rolnej i takie transakcje nie podlegały kontroli przez Agencję. Odrębną kwestią pozostaje pytanie, czy preferowany przez ustawodawcę fragment rynku ziemi rolniczej, który nie podlegał kontroli, został poprawnie zdefiniowany. Ustawodawca skoncentrował się na

rodzinności gospodarstw do których miała trafiać ziemia rolna, a nie na ich efektywności. Jednak pozostawiona swoboda obrotu w tej części rynku ziemi, zwłaszcza dotycząca obrotu międzysąsiedzkiego powinna sprzyjać przepływowi ziemi do gospodarstw konkurencyjnych. Korzystanie z przysługujących Agencji uprawnień napotkało w praktyce na szereg problemów. Do najważniejszych należy zaliczyć²⁷:

- bardzo dużą liczbę umów wpływających do Agencji do rozpatrzenia, w związku z brakiem limitu powierzchniowego działania ustawy,
- liczba (duża) i charakter nieruchomości stanowiących przedmiot umów wpływających do Agencji (faktycznie nierolne) w związku z ustawową definicją nieruchomości rolnej i wygaśnięciem planów miejscowych,
- duża łatwość spełnienia warunków uznania za rolnika indywidualnego, a co za tym idzie możliwość transferu nieruchomości rolnych poza kontrolą Agencji i szeroki dostęp do przetargów ograniczonych organizowanych przez Agencję,
- obciążanie przez zbywających nieruchomości hipotekami i innymi ciężarami, co odstraszało Agencję od interwencji,
- zbyt krótki okres do rozpatrzenia umów przez Agencję (1 miesiąc) i obowiązek skutecznego doręczenia przed jego upływem oświadczenia o skorzystaniu z pierwokupu/wykupu zbywającemu.

Część z tych problemów była stosunkowo łatwa do usunięcia. Jednak dopiero w ustawie z dnia 6 maja 2010 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego wprowadzono poprawkę, zgodnie z którą prawo pierwokupu Agencję przysługiwało w wypadku obrotu nieruchomościami rolnymi o powierzchni co najmniej 5 ha.²⁸ To spowodowało, że ilość warunkowych umów sprzedaży, które były przesyłane przez notariuszy do Agencji, zmniejszyła się z kilkudziesięciu tysięcy do kilku tysięcy rocznie. Natomiast w 2011 r.²⁹ w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. zmodyfikowano i uszczegółowiono definicję rolnika indywidualnego m.in. poprzez wprowadzenie wymogu zamieszkiwania co najmniej od 5 lat w gminie, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i prowadzenia przez ten okres osobiście to gospodarstwo. Uściślono także pojęcie osobistego prowadzenia gospodarstwa (praca w gospodarstwie i podejmowanie wszelkich decyzji dotyczących prowadzenia działalności rolniczej w tym gospodarstwie) oraz

²⁷ Ciodyk T.: Nowe przepisy o obrocie ziemią rolniczą i ich znaczenie dla rynku nieruchomości, gospodarki oraz działalności rzeczoznawców majątkowych. Materiały szkoleniowe dla rzeczoznawców majątkowych. Warszawa 2016 r.

²⁸ DZ.U. 2010 nr 110 poz. 725

²⁹ Dz.U. 2011 nr 233, poz. 1382

zmieniono definicję kwalifikacji rolniczych, którą zawężono do wykształcenia rolniczego lub stażu pracy w rolnictwie.

Warto zwrócić uwagę, że kontrola obrotu nieruchomościami rolnymi nie obejmowała dzierżawy, pomimo faktu, że definicja gospodarstwa rodzinnego obejmowała zarówno grunty posiadane na własność, jak i grunty dzierżawione. Przekroczenie powierzchni 300 ha oznaczało jedynie utratę statusu gospodarstwa rodzinnego.

Zbliżający się termin uwolnienia rynku gruntów rolnych i leśnych dla obywateli Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Konfederacji Szwajcarskiej (1 maja 2016 r.) oraz nacisk organizacji rolniczych domagających się wprowadzenia regulacji zapobiegających spekulacji i nabywaniu ziemi przez cudzoziemców oraz ułatwiających dostęp do ziemi rolnikom indywidualnym, spowodował przyspieszenie prac nad modyfikacją rozwiązań dotyczących obrotu ziemią rolniczą. Efektem prac parlamentarnych była ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego³⁰. Nowa ustawa wprowadziła ograniczenia dotyczące możliwości podziału gospodarstw rolnych, obowiązek rejestracji prywatnych dzierżaw w Agencji, ograniczyła możliwość ustanawiania hipoteki na nieruchomości do kwoty wartości nieruchomości, a także wprowadziła pierwokup sąsiedzki dla rolnika będącego właścicielem nieruchomości rolnej graniczącej z nieruchomością sprzedawaną. Po wyborach parlamentarnych w 2015 r. data wejścia w życie ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. została przesunięta z 1 stycznia 2016 r. na 1 maja 2016 r., jak się okazało jedynie w tym celu, aby przygotować nowe rozwiązania prawne.

Równocześnie bowiem podjęto prace na przygotowaniu nowych przepisów. Efektem tych prac jest ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw³¹, gdzie dokonano m.in. zmian w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. Zmienione przepisy mają spowodować, aby nabywcami nieruchomości rolnych w obrocie prywatnym byli wyłącznie rolnicy indywidualni, poza nielicznymi wyjątkami określonymi w ustawie (osoby bliskie zbywcy, jednostki samorządu terytorialnego, Skarb Państwa lub działająca w jego imieniu Agencji, kościoły i związki wyznaniowe, grunty nabywane w wyniku dziedziczenia, zapisu windykacyjnego, na podstawie art. 151 lub art. 231 Kodeksu cywilnego, a także w toku postępowania restrukturyzacyjnego w ramach postępowania sanacyjnego). Jednocześnie do kontroli obrotu nieruchomościami wprowadzono jako podstawowy tryb administracyjny, gdzie

³⁰ Dz.U. 2015 poz. 1433

³¹ Dz.U. 2016 poz.585

decyzje wydawane są przez organ Agencji³². W wypadku niewyrażenia zgody na transakcję, zbywca ma prawo żądać nabycia nieruchomości przez Agencję za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej jej wartości rynkowej, określonej przez rzeczoznawcę majątkowego. Nabywca nieruchomości, a więc przede wszystkim rolnik indywidualny, jest obowiązany prowadzić gospodarstwo rolne, w skład którego weszła nabyta nieruchomość, przez okres co najmniej 10 lat od dnia nabycia tej nieruchomości, a w przypadku osoby fizycznej prowadzić to gospodarstwo osobiście. W tym okresie nabyta nieruchomość nie może być zbyta ani oddana w posiadanie innym podmiotom, chyba że zgodę na dokonanie takiej czynności wyda sąd. Obowiązki te nie dotyczą niektórych podmiotów wyłączonych z rygorów stosowanych przy nabywaniu nieruchomości. Dla kontroli prywatnego obrotu nieruchomościami rolnymi, obok wprowadzonego trybu administracyjnego, pozostawiono prawo pierwokupu i wykupu przez Agencję. Przy czym zakres prawa pierwokupu rozszerzono na akcje i udziały w spółkach, będących właścicielami nieruchomości rolnych, z wyjątkiem:

- zbywania akcji dopuszczonych do obrotu na rynku giełdowym,
- zbywania akcji i udziałów na rzecz osoby bliskiej.

Poszerzono także znacząco zakres stosowania prawa wykupu m.in. do nieruchomości rolnych od spółek osobowych, a także w przypadkach, gdy nabycie następuje w wyniku orzeczenia sądu, organu administracji publicznej i szeregu innych przypadków, przy jednoczesnym określeniu wyjątków, kiedy prawo wykupu nie ma zastosowania.

Warto także zwrócić uwagę na zmianę wprowadzoną w ustawie z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece³³, zgodnie z którą suma hipoteki na nieruchomości rolnej nie może przewyższać wartości rynkowej tej nieruchomości ustalonej na dzień ustanowienia hipoteki. Jednak to rozwiązanie, które miało przeciwdziałać często celowemu utrudnianiu możliwości nabycia nieruchomości przez Agencję, bardzo szybko zostało wykreślone.³⁴ Okazało się, że stworzyło ono poważny problem przy finansowaniu inwestycji rolniczych przez banki.

Zamiar ustawodawcy powszechnej realizacji zasady, że nabywcą nieruchomości w obrocie prywatnym (podobnie jak w obrocie gruntami państwowymi) może być wyłącznie rolnik indywidualny, spowodował konieczność niezwykle szczegółowego i skomplikowanego

³² W równoległe procedowanej ustawie o lasach ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie trybu administracyjnego dla uszczelnienia obrotu lasami i gruntami przeznaczonymi do zalesienia (Dz.U.2016 poz.586)

³³ Dz.U. 2013 r. poz. 707, z późn. zm.

³⁴ DZ.U. 2016 poz. 1159 – ustawa z dnia 6 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz ustawy o księgach wieczystych i hipotece

skonstruowania przepisów regulujących prywatny obrót ziemią rolniczą, zarówno rynkowy, jak i nierynkowy. Dotyczy to nie tylko uszczelnienia luk w prawie wykorzystywanych dotychczas przez sprzedających i nabywców, ale też poddania kontroli przenoszenia własności nieruchomości rolnych, niezależnie od powierzchni będącej przedmiotem transakcji. Dopiero w trakcie prac nad ustawą zdecydowano się na pewne złagodzenie tego przepisu decydując o wyłączeniu spod działania ustawy nieruchomości rolnych o powierzchni poniżej 0,3 ha. Chociaż taki zapis ma swoje uzasadnienie w związku z przepisami dotyczącymi podziału nieruchomości rolnych³⁵, to jednocześnie jest on niespójny z wprowadzonymi przepisami dotyczącymi obowiązkowi 10 – letniego użytkowania nabytego gruntu oraz obowiązującą definicją gospodarstwa rolnego (od 1 ha). Ponadto dotychczasowe doświadczenia Agencji pokazują, że takie ograniczenie może zmniejszać skuteczność jej działania, gdyż kontroli będą podlegać transakcje bez znaczenia z punktu widzenia potencjalnych zagrożeń o spekulacyjnym charakterze w odniesieniu do gruntów rolnych, a także z punktu widzenia przemian strukturalnych. Zwłaszcza, że część z nich tylko z definicji będzie miała rolny charakter. Takie podejście ustawodawcy wynika z zamiaru zwiększenia ochrony gruntów rolnych i ograniczenia swobody realizowania zabudowy na terenach wiejskich, chociaż w istotny sposób uderza także w pozyskiwanie gruntów inwestycyjnych na terenie miast. Jednak próba realizacji nadmiernej liczby celów w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego nie będzie sprzyjać realizacji celu podstawowego. Z drugiej strony szczegółowe i nadmiernie restrykcyjne podejście może doprowadzić do paraliżu obrotu na rynku nieruchomości rolnych, a w konsekwencji do powiększania nierównowagi podaży - popytowej. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy maleje znaczenie Zasobu, a dodatkowo sprzedaż gruntów państwowych została wstrzymana.

Biorąc po uwagę dotychczasowe doświadczenia Agencji oraz przyjęte nowe rozwiązania dotyczące rodzaju i obszaru gruntów rolnych, które nie podlegają przepisom ustawy, należałoby sądzić, że do Agencji może trafić kilkanaście tysięcy transakcji rocznie. To założenie może być poprawne pod warunkiem, że rynkowy obrót prywatnymi gruntami utrzyma się na dotychczasowym poziomie, co jednak wydaje się wątpliwe. Wprowadzenie administracyjnego trybu kontroli zbywania nieruchomości nakłada na zbywcę (lub nabywcę) szereg obowiązków. To do zbywcy należy wykazanie, że nie było możliwości nabycia jego nieruchomości przez uprawnione podmioty, w tym w pierwszej kolejności rolnika indywidualnego prowadzącego gospodarstwo rodzinne. Ponadto zbywca musi wykazać, że nabywca daje rękojmię należytego prowadzenia gospodarstwa, a także że w wyniku nabycia

³⁵ Dz.U. 2016 poz. 2147 – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami

nie dojdzie do nadmiernej koncentracji gruntów rolnych. Istnieje także możliwość, aby z wnioskiem o zgodę na zakup wystąpił nabywca, który posiada kwalifikacje rolnicze, daje rękojmię należytego prowadzenia działalności rolniczej, a także zobowiąże się do zamieszkiwania w okresie 5 lat od dnia nabycia na terenie gminy, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych, która wejdzie w skład gospodarstwa rodzinnego. Wydanie decyzji odmownej przez organ Agencji upoważnia sprzedającego do żądania nabycia nieruchomości przez Agencje. Wskazane ograniczenia spowodują, że prywatny obrót rynkowy gruntami rolnymi poprzez przeniesienie własności zostanie zahamowany, zwłaszcza w odniesieniu do transakcji w której nabywcami nie są rolnicy indywidualni. Sprzedaż takich nieruchomości rolnych, stanie się przedsięwzięciem uciążliwym i długotrwałym, co skutecznie powinno ograniczyć liczebność transakcji. Ponadto istnieją poważne wątpliwości, co do zgodności przyjętych kryteriów przy wydawaniu zgód administracyjnych na zakup nieruchomości rolnych, z wytycznymi KE z października 2017 r.

Należy także zwrócić uwagę na możliwe negatywne konsekwencje administracyjnego trybu kontroli prywatnego obrotu ziemią dla Agencji. Przyjęte rozwiązania wymuszają nabywanie wszystkich nieruchomości, w stosunku do których sprzedający nie spełnił wymogów określonych w ustawie, a to może otworzyć pole do nadużyć. Ponadto obowiązek zapłaty przez Agencję za nabywaną nieruchomość równowartości pieniężnej odpowiadającej jej wartości rynkowej określonej przy zastosowaniu sposobów ustalania wartości nieruchomości w przepisach o gospodarce nieruchomościami, może powodować poważne skutki finansowe. Przy określaniu wartości nieruchomości nie uwzględnia się np. obciążeń hipotecznych, ale obciążenia te mają wpływ na jej cenę. Wprowadzony przepis o ograniczeniu obciążania nieruchomości rolnych hipoteką do wysokości wartości nieruchomości jedynie łagodził konsekwencje, ale ich nie znosił. Wymuszona rezygnacja z tego przepisu przywróciła stan poprzedni, czyli bez żadnej ochrony.

Prywatny obrót nieruchomościami rolnymi (podobnie jak gruntów państwowych) może być realizowany nie tylko poprzez przeniesienie własności, ale także poprzez zmianę użytkownika (głównie w formie dzierżawy). Przy powiększaniu gospodarstwa rolnego wieloletnia dzierżawa jest alternatywą dla zakupu gruntów, jednakże w obrocie prywatnym jest ona słabo rozpowszechniona, gdyż w większości przypadków zawierane są ustne umowy, na krótkie okresy. W odniesieniu do rolników indywidualnych szacuje się, że około 20 % gospodarstw użytkuje ziemię własną i dzierżawioną od sąsiadów. Jednocześnie należy zauważyć, że udział gospodarstw indywidualnych z dzierżawą zwiększył się ponad dwukrotnie

w stosunku do 2002 roku.³⁶ Dzierżawcami są najczęściej rolnicy prowadzący silnie ekonomicznie i nastawione na rynek gospodarstwa, a wydzierżawiającymi właściciele gruntów, którzy utrzymują się głównie ze źródeł pozarolniczych. Nie bez znaczenia dla niechęci rolników indywidualnych do zawierania wieloletnich umów dzierżawy w formie pisemnej są przypadki zmian w przepisach, które kwestionowały trwałość zawartych umów. Należy do nich zaliczyć m.in. instytucję uwłaszczenia dzierżawców z 1971 r.³⁷ oraz zagrożone sankcjami wyłączenia gruntów z wielkotowarowych dzierżaw gruntów Zasobu wprowadzone ustawą w 2011 r.

Dotychczas obowiązujące przepisy ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. koncentrowały się na kontrolowaniu i ewentualnym ingerowaniu w rynkowy obrót prywatnymi gruntami rolnymi prowadzący do zmiany właściciela. Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. objęła kontrolą wszystkie formy obrotu nieruchomościami rolnymi prowadzącymi do zmiany właściciela, łącznie z transakcjami nierynkowymi, a także kontrolę nad obrotem akcjami i udziałami w spółkach, będących właścicielami nieruchomości rolnych. Poza kontrolą pozostawiono użytkowanie gruntów w formie dzierżawy, chociaż pojawiają się sugestie, że obrót prawem dzierżawy powinien być poddany takim samym rygorom, jak obrót własnościowy³⁸. Nie wydaje się jednak, aby takie rozwiązanie było celowe. Obecnie, przy istotnych ograniczeniach stosowanych w obrocie własnościowym, prywatna dzierżawa stanowi swoisty wentyl bezpieczeństwa, który łagodzi konsekwencje tych ograniczeń. Ponadto ta forma użytkowania gruntów nie stanowi zagrożenia z punktu widzenia potencjalnych działań spekulacyjnych na rynku nieruchomości rolnych, a także powoduje, że dzierżawy w prywatnym obrocie są relatywnie tanie³⁹. Należałoby raczej wykorzystywać zachęty skierowane do właścicieli małych gospodarstw w celu zawierania wieloletnich umów dzierżawy z podmiotami prowadzącymi towarową produkcję rolną⁴⁰.

4.2. Prywatny obrót własnościowy w liczbach

Obrót prywatny gruntami rolnymi, w przeciwieństwie do obrotu gruntami państwowymi, jest słabo udokumentowany. Dotyczy to nie tylko dzierżaw, ale także obrotu, którego podstawą jest przeniesienie własności gruntów na inny podmiot, zarówno poprzez

³⁶ Sikorska A.: Obrót ziemią a przemiany agrarne w indywidualnym rolnictwie. Zagadnienia Ekonomiki Rolnej, nr 1/2013, Warszawa 2013.

³⁷ Ustawa z 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych, Dz. U. Nr 27, poz. 250.

³⁸ Marks-Bielska R.: Rynek ziemi rolniczej w Polsce – uwarunkowania i tendencje rozwojowe. Olsztyn 2010.

³⁹ Rynek ziemi rolniczej. Stan i Perspektywy. Analizy rynkowe. IERiGŻ-PIB, Warszawa 2016

⁴⁰ Wojewodziec T.: Procesy dywestycji i dezagrarnizacji w rolnictwie o rozdrobnionej strukturze agrarnej. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rolniczego im. Hugona Kołłątaja w Krakowie. Kraków 2017

sprzedaż, jak i w innych formach (obróć własnościowy). Ponadto dane dostępne z różnych źródeł są w zasadzie nieporównywalne.

Według danych Ministerstwa Sprawiedliwości w 2016 r. (Tabela 3) na rynku nieruchomości rolnych zawarto ok. 70 tys. umów kupna – sprzedaży (ok. 93 tys. w 2015 r.), z czego ok. 66 tys. dotyczyły obrotu prywatnego (ok. 79 tys. w 2015 r), a ok. 4 tys. umów dotyczyło sprzedaży gruntów państwowych i samorządowych (ok. 14 tys. w 2015 r.). W tym samym roku liczba transakcji o nierynkowym charakterze (darowizny, spadki, umowy dożywocia itp.) wyniosła ok. 75 tys. (ok. 70 tys. w 2015 r), z czego 61 tys. stanowiły darowizny (54 tys. w 2015 r). Jednak zarówno rok 2015, jak i rok 2016 trudno uznać za lata typowe. W 2015 r. miał miejsce znaczący wzrost liczby transakcji sprzedaży w obrocie prywatnym, a także darowizn, w porównaniu do roku poprzedniego (ok. 71 tys. transakcji sprzedaży oraz ok. 47 tys. darowizn, w 2014 r.). Mogło to mieć związek z proponowanym zaostrzeniem zasad obrotu nieruchomościami rolnymi. Ten efekt mógł utrzymać się do końca kwietnia 2016 r. Jednak różny był kierunek zmian w całym 2016 r. w stosunku do roku poprzedniego w zakresie rynkowego i nierynkowego obrotu ziemią rolniczą. Nastąpiło zmniejszenie ilości transakcji kupna sprzedaży, przy jednoczesnym wzroście liczby transakcji o charakterze nierynkowym, zwłaszcza darowizn. Z punktu widzenia przemian strukturalnych jest to zjawisko niekorzystne, gdyż to transakcje rynkowe mają pozytywny wpływ na zmiany struktury obszarowej gospodarstw, podczas gdy transakcje nierynkowe sprzyjają stagnacji i opóźniają procesy koncentracji w rolnictwie, zwłaszcza że część z nich może mieć charakter działań pozornych.

Ministerstwo Sprawiedliwości nie podaje informacji dotyczących powierzchni będącej przedmiotem obrotu. Można próbować posiłkować się danymi publikowanymi przez GUS⁴¹. Wynika z nich, że w 2016 r. transakcje kupna sprzedaży użytków rolnych dotyczyły powierzchni 134,9 tys. ha (242,4 tys. ha w 2015 r.), a transakcje kupna sprzedaży gruntów rolnych zabudowanych 17,1 tys. ha (36,8 tys. ha w 2015 r). Biorąc pod uwagę, że sprzedaż gruntów z Zasobu w tym samym roku wyniosła 17,7 tys. ha (76,7 tys. ha w 2015 r.), to powierzchnia sprzedaży w obrocie międzysąsiedzkim wyniosła około 135 tys. ha (około 200 tys. ha w 2015 r.). Nie wiadomo natomiast, jaka część tej powierzchni trafiła do gospodarstw konkurencyjnych. Stąd też zdecydowanie bardziej miarodajne powinny być dane dotyczące zmian liczebności gospodarstw w grupach obszarowych, a także wielkość powierzchni użytkowanych przez te gospodarstwa, gdyż powinny pokazywać faktyczne zmiany strukturalne

⁴¹ Obrót nieruchomościami w 2015 r. GUS, Warszawa 2016 r.

Tabela 3. Prywatny obrót nieruchomościami rolnymi w latach 2013 - 2016

Wyszczególnienie	2013	2014	2015	2016
Sprzedaż nieruchomości rolnych przez:				
Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego	16 119	13 921	13 554	3 617
Inne podmioty	74 963	70 502	79 203	66 171
Sprzedaż razem	91 082	84 423	92 757	69 788
Darowizny nieruchomości rolnych	46 351	46 868	53 943	61 261
Dział spadku i/lub zniesienie współwłasności nieruchomości rolnych	8 316	7 615	8 159	8 137
Umowy o dożywocie dotyczące nieruchomości rolnych	2 061	2 202	2 920	1 781
Umowy zbycia nieruchomości, w wyniku których następuje wypłata świadczeń z tytułu ubezpieczenia społecznego rolników	5 020	4 799	4 808	4 211
Obrót nierynkowy razem	61 748	61 484	69 830	75 390

Źródło: Ministerstwo Sprawiedliwości. Akty notarialne w latach 2013 – 2016

w rolnictwie. Jednak i tutaj pojawiają się wątpliwości, co do wiarygodności prezentowanych danych, chociażby w związku ze specyfiką zawieranych umów dzierżawy w obrocie prywatnym, czy też możliwymi pozornymi podziałami gospodarstw.

Odrębne źródło danych stanowią pochodzące z Agencji informacje dotyczące realizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. W okresie od początku wykonywania ustawy z 11 kwietnia 2003 r. tj. od 16 lipca 2003 r. do 30 kwietnia 2016 r. do Agencji wpłynęło 645,9 tys. umów przenoszących własność nieruchomości rolnych o łącznym obszarze 1301,3 tys. ha, w stosunku do których przysługiwało prawo pierwokupu lub wykupu. Do roku 2010 Agencja była zobowiązana do kontroli obrotu niezależnie od powierzchni nieruchomości rolnej, z wyłączeniem transakcji, w których nabywcami były podmioty uprzywilejowane. Ponadto w związku z wygaśnięciem z końcem 2003 r. większości miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego do Agencji trafiały umowy sprzedaży np. niezabudowanych działek budowlanych, rekreacyjnych lub zabudowanych budynkami niezwiązanymi z działalnością rolniczą. W tym okresie rocznie notariusze przekazywali do Agencji od 80 do 118 tys. umów. Dotyczyły one nieruchomości o przeciętnej powierzchni ok. 1,5 ha, z których większość nie miała żadnego znaczenia z punktu widzenia przemian strukturalnych w rolnictwie, a często także z rolniczym użytkowaniem. Począwszy od 8 lipca 2010 r. do Agencji przesyłane były

akty notarialne przeniesienia własności nieruchomości rolnych o powierzchni co najmniej 5 ha. Od tej daty liczba umów przekazywanych do Agencji gwałtownie spadła i wynosiła od 2,5 do 3,8 tys. rocznie, a średnia powierzchnia na jedną umowę zwiększyła się do ponad 25 ha.

Od początku wykonywania ustawy do 30 kwietnia 2016 r. Agencja złożyła deklaracje nabycia w 626 przypadkach, które dotyczyły powierzchni 17,4 tys. ha. Protokołami zdawczo – odbiorczymi przejęto 14,9 tys. ha.

Od 30 kwietnia 2016 r., czyli od wejścia w życie ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r., podstawową formą kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi w obrocie prywatnym jest wydawanie decyzji administracyjnych na nabycie nieruchomości. Realizacja ustawy za pierwsze 12 miesięcy przedstawia się następująco⁴².

W okresie 12 miesięcy od 30.04.2016 r. do 30.04.2017 r. do Agencji wpłynęły 12452 wnioski dotyczące przeniesienia własności nieruchomości rolnych. Wydanych zostało 8 266 decyzji administracyjnych dotyczących nabycia nieruchomości rolnych (na łączną powierzchnię 25 115 ha), w tym:

- 7618 decyzji pozytywnych (92 % wszystkich decyzji) dotyczących łącznej powierzchni 22 641 ha,

- 109 decyzji negatywnych (1 % wszystkich decyzji) dotyczących łącznej powierzchni 738 ha,

- 539 decyzji o umorzeniu (7 % wszystkich decyzji) dotyczących łącznej powierzchni 1735 ha

Z porównania liczby wniosków, które wpłynęły do Agencji a liczbą wniosków, które zostały rozpatrzone wynika, że w okresie pierwszych 12 miesięcy przeciętny okres rozpatrywania wniosków wyniósł 1,5 miesiąca. To czas o 50 % dłuższy niż w przypadku kontroli obrotu przy stosowaniu prawa pierwokupu.

W tym samym okresie pierwszych 12 miesięcy obowiązywania ustawy do Agencji wpłynęło 27 żądań zbywców nieruchomości, dotyczących nabycia przez Agencję (w trybie art. 2a ust. 6 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nieruchomości rolnych) łącznej powierzchni 318 ha, z powodu otrzymania negatywnych decyzji administracyjnych. Do 30 kwietnia 2017 r. ANR złożyła 4 oświadczenia o nabyciu nieruchomości rolnych na łączną powierzchnię 34 ha, a jedno żądanie zostało przez zbywcę wycofane.

Obok administracyjnego trybu kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi, w stosunku do części transakcji zakupu nieruchomości kontrola obrotu odbywa się nadal poprzez możliwość skorzystania z prawa pierwokupu. Z tytułu przysługującego prawa pierwokupu do Agencji, w okresie pierwszych 12 miesięcy obowiązywania ustawy, wpłynęły 732 umowy

⁴² Biuletyn Informacyjny Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, nr 7-8/2017

warunkowe dotyczące sprzedaży nieruchomości rolnych, dotyczących łącznie powierzchni 2796 ha. W omawianym okresie Agencja złożyła 3 oświadczenia woli o skorzystaniu z prawa pierwokupu w stosunku do nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 274 ha.

Ponadto do Agencji wpłynęły 203 zawiadomienia o przeniesieniu własności nieruchomości rolnych (innych niż sprzedaż), dotyczących powierzchni 1405 ha. Z tytułu przysługującego prawa wykupu, Agencja nie skorzystała z takiej możliwości w stosunku do żadnej nieruchomości.

W wyniku nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego od dnia 30.04.2016 r. Agencja ma możliwość skorzystania z prawa pierwokupu i nabycia udziałów i akcji spółek handlowych posiadających nieruchomości rolne. W okresie pierwszych dwunastu miesięcy o Agencji wpłynęło 1608 powiadomień od spółek handlowych o zbyciu udziałów i akcji, na łączną wartość 2 120 mln zł. Agencja złożyła 2 oświadczenia o skorzystaniu z prawa pierwokupu.

Wyciąganie wiarygodnych wniosków na podstawie liczb prezentujących pierwsze 12 miesięcy funkcjonowania zmienionych zasad kontroli prywatnego rynku ziemia rolniczą jest przedwczesne. Przede wszystkim dlatego, że z uwagi na zmieniony zakres kontroli rynku, trudno je porównać z poprzednimi działaniami Agencji, czy też z danymi Ministerstwa Sprawiedliwości. Niemniej jednak można odnieść wrażenie, że zmieniona formuła interwencji na tryb administracyjny, poza wzrostem utrudnień dla sprzedających i nabywców oraz wydłużeniem czasu trwania procedury sprzedaży nieruchomości, niewiele wniosła nowego dla skuteczności kontroli obrotu. W dalszy ciąg znaczna część gruntów trafia do osób, które nie spełniają kryteriów rolnika indywidualnego, przy czym zakwestionowano jedynie 1 % takich transakcji. To oznacza, że w pozostałych przypadkach uznano, że nabycie nie nosi znamion zachowań spekulacyjnych

Niewątpliwie tryb administracyjny w porównaniu do prawa pierwokupu jest znacznie bardziej wygodny dla pracowników Agencji, gdyż w takim przypadku w procedurze sprzedaży nieruchomości aktywność w działaniu leży po stronie sprzedającego lub kupującego. Takie rozwiązanie trudno jednak nazwać przyjaznym dla obywatela. Nowym rozwiązaniem jest kontrola zbywania udziałów i akcji w spółkach handlowych posiadających nieruchomości rolne. Uwagę zwraca duża liczba powiadomień od spółek (1608 w okresie 12 miesięcy), które wpłynęły do Agencji oraz dwa przypadki, w których Agencja złożyła oświadczenie o skorzystaniu z prawa pierwokupu. Duża liczba powiadomień wynika z faktu, że posiadanie na własność przez spółkę nawet niewielkiej nieruchomości rolnej (0,3 ha i więcej) powoduje konieczność zgłoszenia faktu sprzedaży udziałów. Należy domniemywać, że ustawodawcy

chodziło o firmy, które prowadzą gospodarstwa rolne. Ciekawe są także z tego punktu widzenia dwa przypadki, w których Agencja złożyła oświadczenie o skorzystaniu z prawa pierwokupu w związku ze sprzedażą akcji. Oba dotyczą Krajowej Spółki Cukrowej S.A. Wygląda na to, że Agencja została w tym przypadku wykorzystana do innego celu niż to wynika z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

Jednym z celów kontroli i ingerencji w prywatny obrót ziemią rolniczą jest poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Przyjęte w ustawie z 2003 r. i potwierdzone w 2016 r. rozwiązanie, że kontroli nie podlegają transakcje, jeżeli nabywcami są rolnicy indywidualni prowadzący gospodarstwa rodzinne, powinno stymulować przepływ gruntów z niekonkurencyjnych gospodarstw mniejszych obszarowo do konkurencyjnych gospodarstw większych obszarowo (do 300 ha). W tej sytuacji zaskakujący jest systematyczny spadek po roku 2010 powierzchni użytkowanej przez gospodarstwa o powierzchni powyżej 100 ha, a także zahamowanie procesu spadku liczby małych gospodarstw rolnych w latach 2015-2016. Tylko w części wyjaśniają to zmiany wprowadzone w obrocie gruntami państwowymi (wyłączenia gruntów i likwidacja wielkotowarowych dzierżaw). Wygląda na to, że kolejnego źródła tych zmian należy szukać poza systemem obrotu ziemią rolniczą. Najbardziej wiarygodnym wyjaśnieniem są zmiany w instrumentach wsparcia rolnictwa, w tym m.in. instrument modulacji (ograniczenie uprawnień do płatności bezpośrednich do 150 tys. euro dla wielkotowarowych gospodarstw rolnych) oraz zwiększenie preferencji dla małych i średnich gospodarstw w systemie płatności bezpośrednich (uproszczony system dla małych gospodarstw do 1250 euro – 701,6 tys. gospodarstw w 2016 r., płatność dodatkowa dla gospodarstw od 3 do 30 ha – 902,8 tys. gospodarstw w 2016 r., płatność dla młodych rolników do powierzchni nie większej niż 50 ha – 114,7 tys. gospodarstw w 2016 r.). Tak skonstruowany system wsparcia zachęca rolników do innych zachowań niż te, które wynikają z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, a w efekcie może prowadzić do deformacji zmian strukturalnych w rolnictwie. Nie stanowi bowiem bodźca do podejmowania planowych, uzasadnionych ekonomicznie procesów ograniczania produkcji i redukcji potencjału produkcyjnego w znacznej części małych i średnich gospodarstw rolnych. Wręcz przeciwnie zachęca do trwania w dotychczasowej formie.

Podsumowanie i wnioski

Specyfika ziemi rolniczej jako podstawowego środka do produkcji żywności, przy jednocześnie rosnących potrzebach jej wykorzystania na cele nierolnicze, uzasadnia celowość mniej lub bardziej rygorystycznej kontroli tego rynku, zarówno w Polsce, jak i w większości pozostałych krajów Unii Europejskiej. Szczególnie istotne jest ograniczanie przeznaczenia na cele pozarolnicze najcenniejszych jakościowo gruntów rolnych. Jednak również w przypadku obrotu ziemią z przeznaczeniem na cele rolnicze stosowane są ograniczenia swobody obrotu, szczególnie widoczne w przypadku przenoszenia własności, a w mniejszym w stopniu w przypadku zmiany użytkownika np. w formie dzierżawy. Zakres wprowadzonych ograniczeń w poszczególnych krajach ma wpływ na przyszły kształt ustroju rolnego. Przy przewadze uwarunkowań ekonomicznych, należy spodziewać się otwartego rynku ziemi rolniczej z nielicznymi ograniczeniami, który będzie premiował gospodarstwa konkurencyjne, w tym także powstałe w oparciu o dopływ kapitału spoza rolnictwa. Przy przewadze uwarunkowań politycznych swoboda obrotu będzie ograniczona do preferowanej grupy zawodowej. W obu przypadkach na zakres ograniczeń będą także miały wpływ uwarunkowania historyczne. W Polsce, w momencie zmiany ustroju gospodarczego na początku lat 90. ubiegłego wieku, dominującą rolę odgrywały gospodarstwa indywidualne, w większości niewielkie obszarowo, o niskiej wydajności pracy. Z kolei jedną z charakterystycznych cech wielkotowarowych gospodarstw państwowych było ich położenie - w większości były na terenach Polski północnej i zachodniej. Ta wyjściowa sytuacja wskazywała, że kluczem do poprawy struktury obszarowej polskiego rolnictwa będzie głównie prywatny obrót ziemią, czyli przepływ ziemi wewnątrz sektora gospodarstw indywidualnych, zwłaszcza w Polsce centralnej i południowej. Jednak oczekiwania organizacji rolników były inne i faktyczne działania klasy politycznej ewoluowały zgodnie z tymi oczekiwaniami. W okresie ostatnich dwudziestu kilku lat rynek ziemi rolniczej przeszedł przemianę od swobody obrotu sprzyjającej konkurencyjności i różnorodności podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne, bez ograniczeń co do ich wielkości, poprzez kompromis dotyczący współistnienia gospodarstw rodzinnych i wielkotowarowych powstałych na gruntach państwowych, przy limitowaniu powierzchni posiadanej na własność, aż do wyłączności uczestniczenia w obrocie dla gospodarstw rodzinnych. Jako konsekwencję nadmiernej ingerencji w obrót ziemią rolniczą, należy oczekiwać spowolnienia przemian strukturalnych w rolnictwie i osłabienie pozycji konkurencyjnej polskiego rolnictwa, w porównaniu do rolnictwa innych krajów Wspólnoty, a także w odniesieniu do innych sektorów gospodarki. Zapoczątkowana w 2011 r. i kontynuowana obecnie, likwidacja

wielkotowarowych gospodarstw powstałych na gruntach Skarbu Państwa prowadzi do istotnego zmniejszenia gruntów użytkowanych przez największe gospodarstwa (powyżej 100 ha), co przekłada się na pogorszenie konkurencyjności całego rolnictwa. Podobnie restrykcje wprowadzone w obrocie gruntami prywatnymi prowadzą do widocznej już stagnacji w rynkowym (międzysąsiedzkim) obrocie ziemią rolną, który ma kluczowe znaczenie dla poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych. Jednocześnie uaktywnił się obrót nierynkowy (rodzinny), który ze swojej istoty prowadzi do utrwalania istniejącej struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Te niekorzystne tendencje wspiera mechanizm dopłat bezpośrednich, który preferuje małe i średniej wielkości gospodarstwa rolne.

Przeprowadzone rozważania na podstawie dostępnych materiałów upoważniają do sformułowania następujących wniosków:

1. Kontrola obrotu ziemią rolniczą, której celem jest ograniczenie spekulacji cenowej oraz nadmiernej koncentracji własności gruntów rolnych, jest zasadna. Przyjęte rozwiązania powinny sprzyjać, aby nieruchomości rolne, zarówno państwowe, jak i prywatne pojawiające się w obrocie służyły przede wszystkim poprawie struktury obszarowej konkurencyjnych gospodarstw rodzinnych, jednak przy uwzględnieniu istniejącej struktury polskiego rolnictwa i jego zróżnicowania regionalnego. Ponadto ingerencja w obrót ziemią rolniczą i ograniczanie wolności działalności gospodarczej powinny respektować zasadę proporcjonalności użytych środków do zamierzonego celu, co potwierdzają wytyczne KE z października 2017 r., uwzględniające orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE.
2. Gospodarstwa rodzinne i wielkotowarowe gospodarstwa rolne utworzone na mieniu Zasobu, stanowią istotne i uzupełniające się elementy struktury polskiego rolnictwa. Wykorzystanie art. 23 Konstytucji RP, zgodnie z którym „podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne”, do stopniowej likwidacji wielkotowarowych gospodarstw rolnych, wynika z nadinterpretacji tego przepisu. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy przyjęta w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego definicja gospodarstwa rodzinnego ma wybitnie techniczny charakter, z dowolnie ustalonymi i zmienianymi kryteriami.
3. Wieloletnia dzierżawa państwowych nieruchomości rolnych sprawdziła się jako efektywna forma gospodarowania i powinna być bez przeszkód kontynuowana, w tym także przez osoby prawne, a zwłaszcza spółki utworzone przez byłych pracowników Państwowych Gospodarstw Rolnych, które ze swojej istoty mają charakter wielorodzinnych gospodarstw rolnych. Nie ma żadnych ekonomicznych argumentów, aby ograniczać rolę wielkotowarowych dzierżawców Wręcz przeciwnie, ten fragment rolnictwa, który tworzą najbardziej nowoczesne i najlepiej przygotowane do międzynarodowej konkurencji gospodarstwa, powinien być

zachowany jako wzorzec dla rozwijających się gospodarstw rodzinnych. Wyłączenia gruntów z wielkotowarowych dzierżaw, pod groźbą nieprzedłużenia umów, wprowadzone ustawą z 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, stanowiło naruszenie zasady trwałości umów. Tak samo negatywnie należy ocenić kontynuowanie takich działań. Stąd też za zasadne należy uznać znalezienie rozsądnego kompromisu, który umożliwi wycofanie się z restrykcji wobec wielkotowarowych dzierżawców Zasobu i pozwoli im na kontynuowanie zawartych umów.

4. Podstawowe zasady dotyczące prywatnego obrotu ziemią rolniczą powinny umożliwiać przepływ gruntów z rodzinnych gospodarstw niskotowarowych i ekonomicznie nieefektywnych do gospodarstw rodzinnych, które są lub mogą być konkurencyjne, czyli takich, które posiadają zdolność do uzyskiwania nadwyżki finansowej, przy zapewnieniu parytetowej opłaty pracy oraz do powiększania majątku gospodarstwa. Zmiany struktury obszarowej gospodarstw indywidualnych w Polsce po wejściu do UE potwierdzają, że zjawisko takie miało miejsce, chociaż tempo zmian było powolne. Natomiast przyjęte ukierunkowanie przepływu ziemi z efektywnych, prywatnych gospodarstw wielkotowarowych do gospodarstw rodzinnych należy uznać za niecelowe, gdyż osłabia konkurencyjność całego rolnictwa, a ponadto dotyczy głównie Polski północno – zachodniej, gdzie struktura obszarowa rolnictwa jest najlepsza. Ponadto wprowadzone przepisy dotyczące wsparcia rolnictwa na lata 2015 – 2020 świadczą o tym, że brak jest politycznej determinacji dla kontynuowania poprawy struktury obszarowej gospodarstw, w tym zwłaszcza w środkowej i południowo-wschodniej części kraju, o rozdrobnionym rolnictwie. Objawia się to nie tylko brakiem efektywnych rozwiązań mających na celu wspieranie planowych, uzasadnionych ekonomicznie procesów ograniczania produkcji i redukcji potencjału produkcyjnego znacznej części małych i średnich gospodarstw, a wręcz przeciwnie, zwiększono wsparcie finansowe dla tej grupy gospodarstw kosztem gospodarstw konkurencyjnych.

5. Ponownej oceny wymaga sposób kontroli prywatnego obrotu ziemią rolniczą. Wprowadzenie administracyjnej kontroli obrotu, w miejsce stosowanego dotychczas prawa pierwokupu skutkuje znacznym skomplikowaniem i wydłużeniem procedur sprzedaży oraz spadkiem liczby zawieranych transakcji. Istnieją także uzasadnione wątpliwości, czy tryb ten będzie bardziej skuteczny w przeciwdziałaniu niepożądanym zachowaniom uczestników rynku niż przy korzystaniu z prawa pierwokupu. Również wprowadzone ograniczenie w zbywaniu i wydzierżawianiu nabytych nieruchomości rolnych przez okres 10 lat będzie zniechęcać do zakupu gruntów, także przez rolników indywidualnych, gdyż stanowi istotne i nieuzasadnione ograniczenie prawa własności. Ponadto warto rozważyć ograniczenie liczby kontrolowanych

transakcji oraz kosztów interwencji poprzez zawężenie realizowanych celów, np. skoncentrowanie się na przeciwdziałaniu spekulacji cenowej i nadmiernej koncentracji własności, przy jednoczesnym utrzymaniu braku ograniczeń dla powierzchni dzierżawionej.

6. Wprowadzone uprawnienia do kontroli zbywania akcji lub udziałów wobec podmiotów prawnych, będących właścicielami nieruchomości rolnych, należy uznać za zbyt daleko posuniętą ingerencję w swobodę prowadzenia działalności gospodarczej, a jednocześnie za trudne do skutecznego egzekwowania. Gorsze traktowanie przy nabywaniu nieruchomości rolnych spółdzielni produkcji rolnej, czy spółek z udziałem byłych pracowników PGR, które zapewniają prowadzenie racjonalnej gospodarki rolnej, niż np. związków wyznaniowych, nie znajduje żadnego uzasadnienia prawnego, czy merytorycznego. Wzorem niektórych krajów UE, należałoby określić warunki, jakie powinny spełniać osoby prawne, aby mogły uczestniczyć w obrocie nieruchomościami rolnymi.

7. Nie budzi wątpliwości, że ochrona nieruchomości rolnych przed ich przeznaczeniem na inne cele, jak również kształtowanie ładu przestrzennego na obszarach wiejskich, a także ograniczanie podziałów gospodarstw rolnych, są ważnymi i słusznymi zadaniami. Jednak „poprawianie” w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, obowiązujących w tym zakresie odrębnych przepisów, jest niewłaściwe nie tylko z punktu widzenia zasad tworzenia prawa, ale przede wszystkim będzie utrudniać realizację podstawowych celów tej ustawy. Ponadto przyjęte rozwiązania, w sytuacji braku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, spowodują problemy w pozyskiwaniu gruntów na cele inwestycyjne, nie tylko na terenach wiejskich, ale także w miastach, a jednocześnie spowodują wzrost cen takich gruntów. Za niecelowe należy także uznać poddanie identycznym ograniczeniom w obrocie najsłabszych jakościowo nieruchomości rolnych, dla których znalezienie przeznaczenia innego niż rolnicze jest często najlepszym rozwiązaniem, także z punktu widzenia rolników.

8. Wstrzymanie sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych na okres 5 lat nie znajduje merytorycznego uzasadnienia. Obecnie większość takich gruntów jest użytkowana na podstawie wieloletnich umów dzierżawy. Zatem sprzedaż może następować bez przetargu, na rzecz sprawdzonych użytkowników, w tym głównie rolników indywidualnych. Wstrzymanie sprzedaży nie tylko zmniejszy elastyczność w zagospodarowaniu mienia Zasobu, ale także utrudni zbilansowanie wpływów i wydatków, co z kolei wymusi ograniczenie interwencji na rynku. Podobnie negatywnie należy ocenić ograniczenia w dysponowaniu nieruchomościami nabytymi z Zasobu przez okres 15 lat, gdyż stanowi to istotne i nieuzasadnione ingerowanie w prawo własności.

9. Istotnych zmian wymaga obecny system wsparcia rolnictwa. Wprowadzanie coraz bardziej restrykcyjnych ograniczeń w obrocie ziemią rolniczą, w połączeniu z obowiązującym systemem emerytalno – rentowym oraz transferami w ramach realizowanych instrumentów wsparcia obszarów wiejskich, preferujących gospodarstwa rodzinne o małej i średniej wielkości, będzie prowadził w znaczącej części kraju (środkowej i południowo – wschodniej) do zachowania zbliżonej do dotychczasowej struktury społecznej i obszarowej rolnictwa, a w pozostałej nawet do jej pogorszenia, a w konsekwencji do osłabienia pozycji konkurencyjnej polskiego rolnictwa. Przyjęcie docelowego modelu rolnictwa, w którym funkcjonują wyłącznie gospodarstwa rodzinne, to rozwiązanie co najmniej nierozważne. Jednym z ważnych powodów, dla którego - stojące na znacznie wyższym poziomie rozwoju niż nasze - rolnictwo „starych” krajów UE otwiera się na zewnątrz, jest brak kapitału niezbędnego do dalszego rozwoju, wymuszanego przez otoczenie zewnętrzne. Tworzenie politycznej iluzji zbudowania w Polsce hermetycznego rolnictwa rodzinnego może okazać się bardzo kosztowne, ale jej konsekwencje w przyszłości uderzą przede wszystkim w samych rolników.