

Bartosz Mickiewicz

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

WPLYW REGULACJI PRAWNYCH NA ZMIANĘ STRUKTURY AGRARNEJ W POLSCE PO 1991 ROKU¹

THE IMPACT OF REGULATORY CHANGE ON THE AGRARIAN STRUCTURE IN POLAND AFTER 1991

Słowa kluczowe: reforma rolna, zmiana struktury agrarnej, kodeks cywilny

Key words: agrarian reform, changing the agrarian structure, civil code

Abstrakt. Podstawowym celem opracowania było przedstawienie aktów prawnych, które kształtowały obecny ustrój rolny w Polsce po 1991 r. Omówiono podstawowe ustawodawstwo polskie w zakresie kształtowania struktury agrarnej. Regulacje prawne miały duże znaczenie dla zachowania rolników, ponieważ wielkość gospodarstw rolnych była reglamentowana odgórnymi wytycznymi. Dopiero ustawa o wolności gospodarczej w połączeniu z ustawą o kształtowaniu ustroju rolnego z 2003 r. wskazała na możliwość tworzenia gospodarstw rolnych o obszarze do 300 ha. Ta norma obszarowa jest niekorzystna dla wielkoobszarowych gospodarstw rolnych, które będą musiały zredukować swoje powierzchnie o 30%.

Wstęp

Kształtowanie ustroju rolnego jest procesem wieloletnim, przy tym złożonym i powstającym pod wpływem wielu czynników. Ustrój rolny obrazuje stosunki władania podstawowymi środkami produkcji i sposoby użytkowania ziemi. Pojęcie „ustrój rolny” jest często utożsamiany ze społeczno-ekonomiczną strukturą wsi, ze sposobem produkcji lub ze stosunkami agrarnymi. Zasadniczą przyczyną przekształceń ustroju rolnego jest rozwój czynników produkcji, zgodnie z prawem zgodności między nimi a stosunkami własnościowymi. Ustrój rolny charakteryzuje się pewną labilnością, a dopiero pojawienie się nowego czynnika (reformy rolne, dekoncentracja ziemi państwowej, regulacje prawne), powoduje, że przemiany agrarne nabierają określony charakter [Howe 2008].

Wektory zmian struktury agrarnej wyznaczone są przez czynniki występujące na ogół poza gospodarstwami, w tym przez politykę rolną państwa, regulacje prawne, pozycję rolnictwa w gospodarce narodowej i model żywnościowy narodu. Doszukiwanie się różnic i podobieństw między strukturą agrarną w Polsce a tą występującą w Unii Europejskiej (UE-15) może natrafić na przeszkody natury terminologicznej. Zarówno w Traktacie Rzymskim, jak i w doktrynie zachodnio-europejskiej, pojęcie struktury agrarnej jest traktowane znacznie szerzej. Obejmuje ono zespół czynników mających wpływ na produkcję rolniczą, a także poziom dochodów producentów rolnych i ich wydajność pracy [Oskam i in. 2010]. W dokumentach dotyczących rolnictwa i ustawodawstwa rolnego opracowanych przez FAO i Unię Europejską przez strukturę agrarną rozumie się „zespół powiązanych ze sobą instytucji, takich jak struktura ustroju gruntowego, struktura produkcji oraz struktura usług dla rolnictwa”. W stosunku do struktury agrarnej pojęciem podrzędnym jest struktura gruntowa, rozumiana jako system własności i obrotu gospodarstwami rolnymi lub pojęcie struktury wewnętrznej gospodarstw rolnych, przez co rozumie się sposoby korzystania z gruntów rolnych oraz istniejące typy gospodarstw rolnych [*A vision for ...* 2005].

Przemiany struktury agrarnej w strukturach UE miały polegać na:

- udoskonaleniu warunków produkcji w rolnictwie,
- ukierunkowaniu procesu produkcji rolniczej,
- polepszeniu warunków produkcji rolniczej.

¹ Projekt badawczy został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki.

Polityka strukturalna w rolnictwie jest istotnym składnikiem wspólnej polityki rolnej, która stanowi, iż gospodarstwa rodzinne są prawnie chronione na terenie wspólnoty, zaś ich rozwój powinien zapewnić dochody przynajmniej zbliżone do dochodów osób zatrudnionych w innych działach gospodarki. Gospodarstwa powinny być na tyle duże, aby mogły korzystać z osiągnięć nowoczesnej techniki rolniczej, jak też mogły racjonalnie reagować na bodźce i instrumenty WPR [*The future...* 2008].

Materiał i metodyka badań

Podstawowym celem opracowania było przedstawienie aktów prawnych, które kształtowały obecną strukturę agrarną w Polsce po 1991 r. Spojrzenie przez pryzmat poczynań legislacyjnych miało na celu uświadomienie, że rolnicy nie mieli swobody kształtowania struktury agrarnej, lecz dostosowywali swoje poczynania do norm i standardów wyznaczanych przez organa państwowe. Dopiero ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z 1991 r. spowodowała napływ ziemi do systemu rolnego i złagodziła głód ziemi występujący w kraju. Niska podaż ziemi jest zapewne przyczyną nowelizacji tej ustawy w 2011 r., która zobowiązywała dzierżawców wielkoobszarowych gospodarstw rolnych do rezygnacji z 30% posiadanych użytków rolnych.

W opracowaniu scharakteryzowano tylko najważniejsze dokumenty prawodawcze mające moc ustawy. Obrazują one kolejne poczynania legislacyjne zmierzające do związania rolników z ziemią na zasadach wyznaczonych przez władze państwowe. Wyznaczenie górnej granicy wielkości gospodarstwa rolnego na poziomie 300 ha, nie jest właściwe w sytuacji globalizacji produkcji rolniczej, pozbawia bowiem producentów rolnych możliwości konkurowania na wspólnym rynku.

Wyniki badań

Ustawa z 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa

Ustawa regulowała zasady gospodarowania mieniem Skarbu Państwa w odniesieniu do:

- nieruchomości rolnych w rozumieniu kodeksu cywilnego przeznaczonych na cele gospodarki rolnej,
- mienie pozostałe po likwidacji państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej,
- lasów niewydzielonych geodezyjnie z nieruchomości rolnych,
- gruntów Państwowego Funduszu Ziemi.

W ustawie w sposób jednoznaczny stwierdzono, że właścicielem mienia państwowego w rolnictwie jest Skarb Państwa, zaś jego reprezentantem uczyniono Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa (AWRSP). AWRSP jest państwowym podmiotem prawnym zobowiązanym do realizacji funkcji właścicielskich w zakresie gospodarowania mieniem Skarbu Państwa. Sprawowanie tych funkcji wiązało się z przekształceniami własnościowymi, które obejmowały trzy etapy. Pierwszy etap wiązał się z przejściem mienia do Zasobu AWRSP. Drugi etap polegał na przygotowaniu projektu restrukturyzacyjnego mienia pod kątem jego właściwego zagospodarowania. Trzeci etap zmierzał do rozdysponowaniu i gospodarowaniu na tym mieniu przez wyznaczonego użytkownika [Ustawa o gospodarowaniu... 1991].

W momencie ukazania się ustawy państwowe przedsiębiorstwa gospodarki rolnej dysponowały 3,5 mln ha użytków rolnych (18, 5%) i zatrudniały około 470 tys. pracowników. Pogarszająca się efektywność gospodarowania w połączeniu z regresem finansowym sprawiły, że utraciły one płynność finansową, co dla wielu z nich oznaczało konieczność ograniczenia produkcji i ryzyko postawienia ich w stan upadłości. Pogorszenie stanu produkcyjnego i ekonomicznego byłych państwowych gospodarstw rolnych (PGR) spowodowało, że w 1993 r. AWRSP przejmowała do Zasobu Skarbu Państwa mienie z coraz bardziej zaniedbanymi użytkami rolnymi oraz częściowo wygasłą produkcją zwierzęcą. Według stanu na koniec 1993 r. w Zasobie AWRPS znajdowało się 3230,6 tys. ha gruntów, z czego:

- 898,1 tys. ha (27,8%) wydzierżawiono,
- 2045,0 tys. ha (63,3%) znalazło się w Zasobach zarządzanych przez zarządców,
- 93,7 tys. ha (2,9%) było zarządzanych przez administratorów,
- pozostałe grunty odłogowano lub czekano na formalne zagospodarowanie.

W pierwszym okresie zawarto 62,2 tys. umów na dzierżawę 899,4 tys. ha gruntów, z czego 90% ziemi pochodziło ze zlikwidowanych PGR, zaś 10% z Państwowego Funduszu Ziemi. Średnio na jedną umowę przypadało 14,5 ha. W wyniku działalności Agencji przejęto formalnie 1350 byłych PGR o łącznej powierzchni 3028,2 tys. ha gruntów, 259,8 tys. ha gruntów Państwowego Funduszu Ziemi, 276,0 tys. mieszkań i 174,5 tys. pracowników.

W 2003 r. powstała Agencja Nieruchomości Rolnych (ANR). ANR jest następcą prawnym AWRSP i kontynuuje ona działalność AWRSP, z uwzględnieniem regulacji zawartych w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego. ANR jest państwowym podmiotem prawnym. Jest również instytucją powierniczą, której Skarb Państwa powierzył wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w stosunku do mienia państwowego w rolnictwie.

Bilans poczynań AWRSP, a potem prac kontynuowanych przez ANR w latach 1992-2008 w zakresie zagospodarowania mienia Skarbu Państwa przedstawiał się następująco: 1,9 mln ha ziemi (40,4%) sprzedano, co w stosunku do 13,4 mln ha będących w użytkowaniu rolników indywidualnych stanowiło 14,2%. Niezależnie od sprzedaży, ANR przekazała uprawnionym przedmiotom 481,1 tys. ha. Ogółem w wyniku sprzedaży oraz nieodpłatnego przekazania uprawnionym podmiotom, a także pozostałego trwałego rozdysponowania, z Zasobu ubyło 2,4 mln ha, tj. 49,9% powierzchni przejętych nieruchomości. Nadal w Zasobie Skarbu Państwa znajdowało się 2,4 mln ha, z czego 1,8 mln ha (75%) znajdowało się w dzierżawie, użytkowanych przez 122 tys. dzierżawców. Zjawisko dzierżawy dużych połąci ziemi zapoczątkowało proces powstawania wielkoobszarowych gospodarstw rolnych. Pozostałe grunty nieodpłatnie przekazano w użytkowanie różnym podmiotom gospodarczym, a część pozostawiono w gestii państwa jako gospodarstwa o szczególnym znaczeniu, jak przykładowo gospodarstwa doświadczalne, hodowlane, naukowe, a także z myślą o przyszłych autostradach.

Ustawa z 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego powstawała w 2003 r. pod presją czasową w związku z naszymi przygotowaniami do wstąpienia do Unii Europejskiej (1 maja 2004 r.). Ustawa dawała wykładnię wielu pojęć, w tym zdefiniowała pojęcie nieruchomości rolnej i gospodarstwa rolnego (o obszarze nie mniejszym niż 1 ha), scharakteryzowała rolnika indywidualnego oraz określiła kwalifikacje rolnicze niezbędne do prowadzenia gospodarstwa rolnego. Przed ustawą postawiono trzy zasadnicze cele:

- poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych,
- przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych,
- zapewnienie prowadzenie działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach.

Nowe przepisy miały na celu ułatwienie wspieranie przez państwo poprawy struktury agrarnej, którą to strukturę oceniano jako odstającą od standardów UE. W proces przemian strukturalnych w większym stopniu niż poprzednio powinny być włączone grunty prywatne a nie tylko grunty stanowiące Zasoby AWRSP. Wprowadzono zasadę, że grunty, które pojawiają się w obrocie powinny służyć tylko powiększaniu gospodarstw rozwojowych i będących w rękach młodych, wykształconych rolników [Ustawa o kształtowaniu... 2003].

Ustawa z 2003 r. stanowiła, że maksymalna powierzchnia jednego gospodarstwa rolnego nie może przekroczyć 300 ha. Ograniczenia powyższe nie dotyczyły ANR przy sprzedaży nieruchomości rolnej, jeżeli w wyniku tej sprzedaży łączna powierzchnia użytków rolnych będących własnością nabywcy nie przekroczy 500 ha. Te regulacje prawne nie działały wstecz i zobowiązywały do podziału wielkoobszarowych majątków rolnych, liczących sobie przykładowo 1000 lub 2000 ha. Mocą ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego przestała istnieć AWRSP.

Jej funkcje i zadania powierzono ANR, poszerzając obowiązki o tworzenie oraz poprawę struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych. W ten sposób ustawa zmodyfikowała misję ANR, stwarzając możliwość wykorzystania ziemi pochodzącej z obrotu prywatnego do wspierania przemian strukturalnych. Zmieniły się również zasady obrotu nieruchomościami rolnymi. W stosunku do części umów przenoszących własność nieruchomości ANR przysługuje prawo pierwokupu (do umów sprzedaży) lub prawo nabycia nazywane też prawem wykupu, w sytuacji gdy występuje zjawisko przenoszenia własności o innym charakterze niż sprzedaż (np. darowizna, wniesienie aportem). Oznaczało to, że w sytuacjach określonych w ustawie, ANR może wstąpić w miejsce nabywcy i nabyć nieruchomość za cenę lub równowartość pieniężną określoną wcześniej przez zbywcę i nabywcę w umowie. Uprawnienia ANR wyłączone są m.in. przy umowach zawieranych między osobami bliskimi, tj. w obrębie rodziny, a także jeżeli jest rolnikiem indywidualnym powiększającym gospodarstwo rodzinne do powierzchni 300 ha użytków rolnych. Dzięki ustawie ANR uzyskała możliwość sprawowania kontroli nad częścią obrotu nieruchomościami rolnymi na rynku prywatnym. Kontrola ta wyraża się w tym, że strony obrotu ziemią rolną zawierają warunkowe umowy kupna-sprzedaży, które następnie trafiają do ANR. ANR w ciągu 30 dni może skorzystać z przysługującego jej ustawowego prawa pierwokupu, czyli wejścia w miejsce nabywcy. Prawo pierwokupu i wykupu stosuje się jedynie do obrotu nieruchomościami rolnymi z udziałem nie-rolników [Wawrzyniak, Zajdel 2006].

Jeżeli przeniesienie własności nieruchomości rolnej ma na celu uzyskanie prawa do renty strukturalnej, prawo pierwokupu nie przysługuje w sytuacji powiększenia gospodarstwa rodzinnego. Istota tej ustawy sprowadzała się do tego, że preferuje ona nabywanie nieruchomości rolnych przez osoby prowadzące gospodarstwa rodzinne, co przejawiało się m.in. w tym, że ustawodawca rezygnował z ingerencji państwa w takie transakcje. Pozostałe więc transakcje sprzedaży nieruchomości rolnych były i są objęte nadal kontrolą państwa, której wykonawcą jest ANR [Ustawa o kształtowaniu... 2003].

Ustawa z 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw

Ustawa z 2011 r. zmienia zasady gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa w ten sposób, że w umowach dzierżawy będą zawierane klauzule o możliwości wyłączenia z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych (UR) będących przedmiotem dzierżawy. Wyłączenie będzie uzależnione od zgody dzierżawcy wyrażonej w chwili podpisywania umowy dzierżawy albo w oświadczeniu o wyłączeniu. Obecność tego przepisu nie zmienia sytuacji prawnej stron umowy, za wyjątkiem określenia górnej granicy w wysokości 30% UR będących przedmiotem dzierżawy. Podstawowym celem nowelizacji ustawy jest przyspieszenie procesu prywatyzacji gruntów państwowych, z korzyścią dla gospodarstw rodzinnych. Pomóc w tym mają przede wszystkim wyłączenia z dużych obszarowo (od 429 ha w górę) dzierżawionych nieruchomości. Wyłączone grunty zaoferowane zostaną w pierwszej kolejności rolnikom indywidualnym na powiększenie gospodarstw rodzinnych. Ustawa ma umożliwić wykonywanie zobowiązań związanych z przyznaną dzierżawcą pomocą finansową z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Dlatego regulacje konieczne do realizacji tych obowiązków nie mogą być wyłączone z dzierżawy od zobowiązań przed zakończeniem realizacji programów pomocowych. Ustawa jest adresowana przede wszystkim do dzierżawców byłych majątków ziemskich, czyli wielkoobszarowych gospodarstw, którzy zostali zobligowani do zmniejszenia swojego areалу, a ponadto do wykupu dzierżawionej ziemi. Zmianie ulegnie (podwyżce) wysokość czynszu dzierżawnego, sposób wyboru działek gruntów wyłączanych z dzierżawy oraz okresu dzierżawy. Dzierżawca po dokonaniu wyłączenia nie może dysponować gospodarstwem rolnym większym niż 300 ha. Są to niekorzystne w stosunku do dzierżawców działania, które uszczuplą ich stan posiadania [Ustawa o zmianie ustawy... 2011].

Rozporządzenie MRiRW z 2011 r. w sprawie nadania statutu ANR znosi radę nadzorczą i zmienia organy ANR. Organem ANR jest prezes, a w skład ANR wchodzi biuro prezesa oraz oddziały terenowe. Ustawa jest projektem w zakresie polityki rolnej, który po raz pierwszy stanowi o deagryzacji ustroju rolnego.

Ustawa z 2011 r. stanowi odmienny projekt prawny w stosunku do ustawy z 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, w oparciu o którą majątki ziemskie zostały przejęte przez państwo, a następnie w sposób celowy rozdysponowane wśród podmiotów gospodarczych (dzierżawców, administratorów, najemców). Ponadto, w ustawie z 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa doprecyzowano pojęcie rolnik indywidualny. Za rolnika indywidualnego uważa się osobę fizyczną będącą właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, których łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha, która posiada kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej od 5 lat zamieszkuje w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych. Ponadto uważa się, że osoba fizyczna osobiście prowadzi gospodarstwo rolne tylko wówczas, jeśli pracuje w nim oraz podejmuje wszelkie decyzje dotyczące prowadzenia działalności rolniczej. Poza tym ustawa rozszerza katalog zadań ANR. Agencja ma realizować zadania wynikające z polityki rolnej państwa. Do stałych zadań należy wspieranie działań mających na celu pomoc byłym pracownikom państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej i członkom ich rodzin w przewyżnianiu wykluczenia społecznego. ANR powinna wspierać przedsięwzięcia zwiększające samodzielność oraz podnoszące kwalifikacje i wykształcenie oraz uporządkować działania w zakresie własności i stanu technicznego zasobu mieszkaniowego byłych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej.

Podsumowanie

W świetle przeglądu aktów prawnych kształtujących strukturę agrarną można stwierdzić, że rolnicy modyfikowali swoje podejście do ziemi jako czynnika produkcji, w miarę tego, jak na to pozwalały regulacje prawne.

Do 1990 r. występował zastój w obrocie ziemią, poza zwyczajowymi zjawiskami spadkobrania, dziedziczenia, przekazywania ziemi za rentę, itp. Nie było nowego źródła zasilania ziemią, które przyczyniłoby się do pozytywnej zmiany struktury agrarnej. Co więcej, pojawiające się na rynku grunty były przejmowane z mocy prawa przez sektor państwowy. Z braku podaży gruntów nie występował normalny rynek ziemi, zaś jej ceny pozostawały na stabilnym, a przy tym niskim poziomie. W 1990 r. wprowadzono zmiany systemowe do kodeksu cywilnego, które uchylały dotychczasowe ograniczenia, co do nabywania nieruchomości rolnych w drodze przeniesienia własności. Przywrócono swobodę decydowania o losie spadku przez spadkobiercę, wprowadzono zasadę równości wszystkich podmiotów własności oraz ograniczono ingerencję państwa w indywidualne stosunki własności. Do niekorzystnych zjawisk omawianych rozstrzygnięć prawnych należy wymienić brak od nabywcy wymogu wykształcenia rolniczego przy kupnie gospodarstwa rolnego lub jego dziedziczeniu. Dopiero mocą ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z 2003 r. przywrócono dla właścicieli obowiązek legitymowania się świadectwem szkoły rolniczej.

Do pozytywnych zjawisk wpływających na przekształcenia strukturalnych w rolnictwie należy zaliczyć ustawę o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z 1991 r. Dzięki przejściu do Zasobu Skarbu Państwa wszystkich państwowych przedsiębiorstw rolnych, otworzyła się droga do tworzenia nowych relacji w zakresie czynników produkcji oraz do powstawania innych struktur rolniczych. Z kolei nowelizacja tej ustawy z 2011 r. poprzez pomniejszenie gospodarstw wielkoobszarowych o 30%, jest niekorzystna dla tych gospodarstw, ale otwiera perspektywę dla rolników chcących uzyskać dostęp do ziemi i powiększyć areal swoich gospodarstw rolnych.

Literatura

- A vision for the Common Agricultural Policy*, 2005: HM Treasury and Defra, London, s. 211-212.
- Howe K.S. 2008: *Transforming Rural Life In Poland: Surveys of Policy Issues and Evidence*, IERiGŻ, Warszawa, s. 23-25.
- Oskam A., Meester G., Silvis H. 2010: *UE Policy for agriculture, food and rural areas*, Wageningen, s. 114-116.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 grudnia 2011 r. w sprawie nadania statutu Agencji Nieruchomości Rolnych, Dz.U. z 2011 r. nr 272.
- The Future of the Common Agricultural Policy*. 2008: House of Lords, London, s. 222-240.
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz.U. nr 64, poz. 592.
- Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2011 r. nr 233.
- Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, Dz.U. z 1991 r., nr 107.
- Wawrzyniak B.M., Zajdel M. 2006: Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego jako jeden z czynników zmian struktury agrarnej, *Zagadnienia Doradztwa Rolniczego*, nr 4, s. 46-52.

Summary

The paper discusses the basic law in shaping Polish agrarian structure. Legal regulations were of great importance for the behavior of farmers, because the size of farms was rationed by the top-down guidelines. It was until the law on economic freedom in conjunction with the Law on shaping the agricultural system from 2003 pointed to the possibility of creating farms of the area to 300 hectares. This standard is unfavorable for the large-scale farms, because they will have to reduce their area by 30%.

Adres do korespondencji
dr hab. Bartosz Mickiewicz, prof. nadzw. ZUT
Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie
Zakład Ekonomii Środowiska
ul. Żołnierska 47
71-210 Szczecin
tel. (91) 449 69 80
e-mail: bartosz.mickiewicz@zut.edu.pl