

TOMASZ NAWROCKI¹, BOGDAN PODGÓRSKI²

ZARZĄDZANIE PAŃSTWOWYMI I NIEPAŃSTWOWYMI GRUNTAMI ROLNYMI W POLSCE I WYBRANYCH KRAJACH UE³

Abstrakt. W artykule przedstawiono dotychczasowe działania w zakresie zarządzania państwowymi i niepaństwowymi gruntami rolnymi w Polsce i w wybranych krajach UE (Litwa, Niemcy, Francja, Holandia). Analiza wskazuje na podobieństwa działania instytucji zarządzających gruntami w wymienionych krajach i procesy, jakie towarzyszą tym działaniom. Poprzez zarządzanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa autorzy rozumieją działania, które mają na celu nadzór nad obrotem i zagospodarowaniem tych nieruchomości. Potrzeba zarządzania gruntami w harmonii z rozwojem obszarów wiejskich, ochroną środowiska naturalnego oraz podtrzymywaniem dochodów zatrudnionych w rolnictwie jest jednym z ważnych wyzwań stojących przed europejskim rolnictwem. W nowych krajach członkowskich Unii Europejskiej, które odrzuciły model kolektywnego lub państwowego rolnictwa, pojawiły się również nowe problemy w zarządzaniu gospodarstw rolnych, jak na przykład kwestia rozdrobnienia struktury własności. W Polsce zadania z zakresu zarządzania gruntami rolnymi Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa powierzono Agencji Nieruchomości Rolnych.

Słowa kluczowe: zarządzanie państwowymi i niepaństwowymi gruntami rolnymi, sprzedaż gruntów, dzierżawa gruntów, przetargi publiczne, funkcje i zadania ANR, komasacja gruntów

¹ Autor jest Prezesem Agencji Nieruchomości Rolnych (e-mail: tnawrocki@anr.gov.pl).

² Autor jest kierownikiem Sekcji Analiz i Prognoz ZGZ BP Agencji Nieruchomości Rolnych (e-mail: bpodgorski@anr.gov.pl).

³ Niniejsze opracowanie wykonano na podstawie materiałów z seminarium „Funkcjonowanie instytucji zarządzających państwowymi gruntami rolnymi w krajach Unii Europejskiej”, zorganizowanego przez Agencję Nieruchomości Rolnych w dniu 5 września 2011 roku w Warszawie oraz na podstawie danych pochodzących z raportów z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych i opracowań wewnętrznych Agencji.

WPROWADZENIE

Zarządzanie gruntami rolnymi, jako część składowa polityki państwa, ma szczególne znaczenie w krajach członkowskich UE w okresie, gdy wyznacznikami rozwoju ekonomicznego tych krajów staje się dynamiczna urbanizacja, rozwój sieci dróg i autostrad, ruchu lotniczego, przesyłu nośników energii oraz telekomunikacji. Intensywna produkcja rolnicza na ograniczonym areale ziemi staje się również realnym zagrożeniem dla środowiska naturalnego i jakości krajobrazu wsi. O każdą działkę gruntu ubiega się rolnictwo, urbanizacja, leśnictwo, ochrona środowiska i rekreacja. W sytuacji ograniczoności zasobów ziemi, która w większości przypadków staje się dobrem niemożliwym do ponownego odzyskania na cele produkcji rolnej, obrót gruntami rolnymi stał się w większości krajów Europy przedmiotem szczególnych regulacji prawnych.

W kontekście obowiązujących przepisów prawnych w naszym kraju, w tym ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa [1991] oraz ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego [2003], cenne wydają się doświadczenia Niemiec i Litwy nad prywatyzacją gruntów rolnych Skarbu Państwa, Holandii nad zagospodarowaniem gruntów publicznych, jak również Francji, dotyczące kształtowania struktury rolnictwa w tym kraju.

ZARZĄDZANIE GRUNTAMI ZASOBU WŁASNOŚCI ROLNEJ SKARBU PAŃSTWA

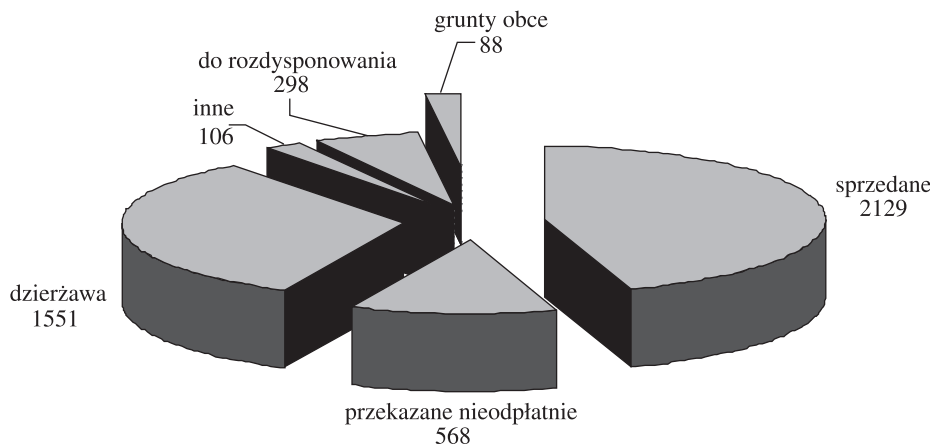
Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, od 2003 roku działająca jako Agencja Nieruchomości Rolnych (ANR), została powołana na mocy ustawy z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Przejmowane przez Agencję, głównie po zlikwidowanych PPGR-ach, mienie rolne Skarbu Państwa utworzyło Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa (dalej Zasób).

Ustawa określa wymienione poniżej podstawowe zadania Agencji w zakresie zagospodarowania mienia Zasobu:

- tworzenie oraz poprawę struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych,
- tworzenie warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego Zasobu,
- restrukturyzację oraz prywatyzację mienia Skarbu Państwa użytkowanego na cele rolnicze,
- obrót nieruchomościami i innymi składnikami majątku Skarbu Państwa użytkowymi na cele rolne,
- administrowanie zasobami majątkowymi Skarbu Państwa przeznaczonymi na cele rolne,
- zabezpieczenie majątku Skarbu Państwa,
- inicjowanie prac urzędniowo-rolnych na gruntach Skarbu Państwa oraz popieranie organizowania na gruntach Skarbu Państwa prywatnych gospodarstw rolnych.

W artykule przedstawiono działania Agencji w zakresie zarządzania nieruchomościami Zasobu. Realizując cele określone przez ustawodawcę, Agencja prowadzi poprzez trójstopniową strukturę zarządzania (Biuro Prezesa, jednostki terenowe, jednostki gospodarcze zasobu) szereg działań, mających na celu efektywne zarządzanie powierzonym majątkiem. Należą do nich: szeroko rozumiany proces sprzedaży mienia, nieodpłatne przekazywanie nieruchomości uprawnionym podmiotom, nadzór nad umowami dzierżaw, sprzedaż mieszkań, zapewnienie funkcjonowania infrastruktury technicznej, pełnienie nadzoru nad spółkami hodowlanymi roślin i zwierząt oraz realizacja zadań gospodarki finansowej Agencji, w tym obowiązków wynikających z wpłat do budżetu państwa i do funduszu rekompensacyjnego.

Główne formy trwałego zagospodarowania mienia Zasobu to: sprzedaż, nieodpłatne przekazanie uprawnionym podmiotom oraz wniesienie mienia aportem do spółek prawa handlowego (rysunek 1). Podstawową formą nietrwałego rozdysponowania gruntów Zasobu pozostaje nadal dzierżawa, która była dominującym sposobem zagospodarowywania gruntów Zasobu w początkowym okresie działania Agencji.



RYSUNEK 1. Rozdysponowanie gruntów Zasobu WRSP [tys. ha], stan na 30.06.2011 r. (na podstawie danych ANR)

FIGURE 1. APS land distribution as to 30.06.2011 [x 1000 ha] (by ANR data)

Od początku swego działania do końca pierwszego półrocza 2011 roku Agencja sprzedała z Zasobu WRSP nieruchomości o powierzchni 2129 tys. ha gruntów, tj. 45,3% powierzchni przejętej do Zasobu WRSP. Sprzedaż gruntów Zasobu odbywa się w formie przetargowej i bezprzetargowej. Od 2007 roku do pierwszego półrocza 2011 roku sprzedaż uprawnionym podmiotom bez przetargu (głównie dzierżawcom w ramach przysługującego im prawa pierwszeństwa nabycia) utrzymywała się średnio na poziomie 54%, natomiast udział sprzedaży przetargowej wyniósł w omawianym okresie 46%.

Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, a także inne przepisy upoważniają bądź zobowiązują Agencję do nieodpłat-

nego przekazywania części gruntów Zasobu uprawnionym podmiotom. W okresie swego funkcjonowania Agencja do 30 czerwca 2011 roku przekazała nieodpłatnie 568 tys. ha gruntów Zasobu, w tym: jednostkom samorządu terytorialnego (głównie gminom) 52,4 tys. ha, Lasom Państwowym 152,6 tys. ha, kościelnym osobom prawnym różnych wyznań 85 tys. ha oraz innym uprawnionym podmiotom 47,6 tys. ha. Przekazano również grunty „obce” o powierzchni 172,7 tys. ha⁴.

Na koniec pierwszego półrocza 2011 roku w Zasobie pozostało 2 mln ha, ale areał, który w nadchodzących latach może być przeznaczony do sprzedaży, pomniejszając następujące kategorie gruntów:

- obce grunty w Zasobie,
- grunty w wieczystym użytkowaniu i trwałym zarządzie,
- grunty w dzierżawie spółek hodowli roślin i zwierząt, nad którymi Agencja pełni nadzór właścicielski,
- grunty, które nie mogą być sprzedane dotychczasowym dzierżawcom z uwagi na ustawowy limit maksymalnego zakupu 500 ha gruntów Zasobu (liczony łącznie z gruntami będącymi w dotychczasowym posiadaniu nabywcy),
- grunty „objęte blokadami” o nieuregulowanym stanie prawnym, zarezerwowane na cele publiczne, nieprzeznaczone do sprzedaży z uwagi na trwające prace planistyczne, wymagające zbadania na obecność kopalni i zaplanowanie przebiegu dróg, itp.

Powierzchnia gruntów Zasobu, które nie są obciążone wyżej wymienionymi ograniczeniami w ich dystrybucji, oceniana jest na około 1,2 mln ha. Biorąc pod uwagę wielkość sprzedaży przetargowej i bezprzetargowej oraz skuteczność przetargów w ostatnich 2 latach, Agencja przygotowała do sprzedaży 300 tys. ha rocznie. Dlatego, aby zaoferować tak duży areał w proces przygotowania do sprzedaży, zaangażowane jest rocznie 25% dyspozycyjnej powierzchni Zasobu. Jest to kolejny element zarządzania gruntami państwowymi, przygotowujący taki areał, którego sprzedaż pozwoli osiągnąć cele określone w przyjętych planach, w tym zapewnienie wpłat do budżetu państwa i innych funduszy.

Proces pozyskiwania i udostępniania przez Agencję gruntów na powiększanie gospodarstw rodzinnych odbywa się poprzez następujące działania Agencji:

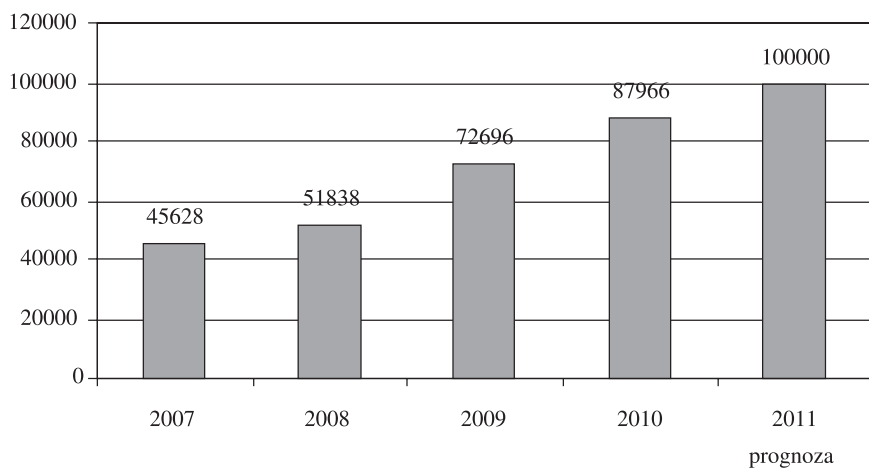
- przetargi na sprzedaż i dzierżawę gruntów Zasobu, w tym przetargi ograniczone organizowane wyłącznie dla rolników powiększających gospodarstwa rodzinne,
- sprzedaż rolnikom indywidualnym na podstawie prawa pierwszeństwa w nabyciu przysługującego dzierżawcom nieruchomości,
- wyłączenia gruntów z większych obszarowo nieruchomości objętych umowami dzierżawy, z przeznaczeniem na powiększanie areału istniejących gospodarstw indywidualnych,

⁴ Są to grunty, które z mocy prawa przeszły w zarząd lub na własność innych podmiotów, lecz nie zostały jeszcze protokolarnie przejęte. W tej powierzchni dominują grunty pokryte wodami płynącymi, fizycznie nieprzejęte jeszcze z Zasobu przez regionalne zarządy gospodarki wodnej i marszałków województw.

– nabywanie gruntów na rynku na podstawie prawa pierwokupu i tzw. prawa wykupu, określonych w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego (UKUR), również z przeznaczeniem na rozdysponowanie w drodze sprzedaży gospodarstw rolnym.

Wyłączanie gruntów z dzierżaw następuje na podstawie tzw. klauzul wyłączeniowych (przy możliwości wyłączenia do 20% wydzierżawionej powierzchni) zawartych w umowach większych obszarowo nieruchomości rolnych.

W celu zwiększenia sprzedaży Agencja oferuje coraz większą powierzchnię w przetargach, co wiąże się z organizowaniem większej liczby przetargów (rysunek 2). W 2011 roku ANR podwoi liczbę organizowanych przetargów w porównaniu z 2007 i 2008 rokiem.



RYSUNEK 2. Liczba przeprowadzonych przetargów na sprzedaż w latach 2007–2011 (na podstawie danych ANR)

FIGURE 2. Number of sale tenders held in 2007–2011 (by ANR data)

Oferowane grunty Zasobu do 2013 roku mogą być nabywane na warunkach preferencyjnych z dopłatą Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. O kredyt preferencyjny mogą się starać rolnicy, którzy planują zakupić grunty rolne albo zakładają lub powiększają gospodarstwo rodzinne. Wtedy realne oprocentowanie dla rolników wynosi 2%, resztę dopłaca ARiMR. Jest też możliwość zakupu gruntów na raty od Agencji. Jeżeli nabywca chce skorzystać z takiej możliwości, to musi wpłacić 20% wartości nieruchomości przed podpisaniem umowy, a reszta należności zostanie mu rozłożona maksymalnie na 15 lat. Oprocentowanie w tym przypadku zależy od sposobu nabywania gruntów. I tak 4-procentowe przysługuje w przypadku zakupu gruntów na powiększenie lub utworzenie gospodarstwa, jeśli grunty były kupione w trybie przetargowym. Natomiast w przypadku nabywania w ramach pierwszeństwa w nabyciu (dotyczy to głównie dzierżawców) oprocentowanie wynosi aktualnie 5,26%.

Aktualnie w Agencji pozostaje 298 tys. ha gruntów Zasobu, które nie posiadają żadnej formy rozdysponowania i są sukcesywnie przygotowywane do

sprzedaży lub dzierżawy. Część z tych gruntów kwalifikuje się do zagospodarowania innego niż rolnicze, w tym pod zalesienie. Nieruchomości te składają się z około 540 tysięcy działek o średniej powierzchni 0,56 ha. Charakteryzują się znacznym współczynnikiem rozproszenia i, jak się wydaje, będą miały niewielki wpływ na poprawę struktury obszarowej w rolnictwie. Szacunek możliwych kierunków przeznaczenia gruntów nierozdysponowanych wskazuje, że do zagospodarowania rolniczego kwalifikuje się około 195 tys. ha (65%).

Według stanu na 30 czerwca 2011 roku, w dzierżawie znajdowało się 1551 tys. ha (tj, 77% powierzchni Zasobu). Dzierżawcy mieli zawarte 87 tysięcy umów, z czego prawie 86 tysięcy stanowiły dzierżawy powiększające istniejące gospodarstwa. Średnia wysokość czynszu dla trwających umów dzierżawy na koniec 2010 roku wyniosła 2,9 dt pszenicy za 1 ha, a dla umów dzierżawy zawieranych w pierwszym półroczu 2011 roku przez ANR przeciętny czynsz dzierżawny wyniósł 8,5 dt pszenicy za 1 ha.

W celu przyspieszenia procesu sprzedaży nieruchomości oraz zwiększenia oferty gruntów do sprzedaży w trybie przetargowym, przede wszystkim w przetargach ograniczonych dla rolników, w Agencji opracowano zasady wydzierżawiania i przedłużania umów dzierżaw, które zostały zaakceptowane przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Nieruchomości powracające z rozwiązanych bądź wygasłych umów dzierżawy, podobnie jak nieruchomości pozostające do zagospodarowania, przeznaczone są do sprzedaży. Umowy dzierżawy zawierane są na okres nie dłuższy niż 3–5 lat, a przedłużane na okres kolejnych 3 lat. Ewentualne wydłużenie tych okresów może mieć miejsce w wyjątkowych przypadkach (np. nieruchomość wymaga poniesienia znacznych nakładów finansowych, dzierżawca uczestniczy w programach finansowanych z Europejskiego Funduszu na rzecz Rozwoju Rolnictwa). Agencja zarządza dzierżawionymi gruntami między innymi poprzez prowadzony nadzór właścicielski. Dzierżawy są systematycznie kontrolowane i w przypadku stwierdzenia uchybień wydawane są zalecenia w celu właściwego funkcjonowania przedmiotu dzierżawy. W przypadku niewywiązywania się dzierżawców z obowiązków wynikających z zawartych umów podejmowane są decyzje o rozwiązaniu umów i odebraniu przedmiotu dzierżawy.

Od 16 lipca 2003 roku Agencja realizuje zadania wynikające z ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego (UKUR). Wykorzystując uregulowania prawne, Agencja uzyskała możliwość sprawowania kontroli nad częścią obrotu nieruchomościami rolnymi na rynku prywatnym poprzez możliwość podejmowania interwencji wspierającej przemiany strukturalne w rolnictwie.

Do końca pierwszego półroczu 2011 roku Agencja skorzystała z prawa pierwokupu i odkupu, interweniując na rynku prywatnym w odniesieniu do 14,2 tys. ha. Nieruchomości nabywane w ramach UKUR rozdysponowywane są w trybie przetargów ograniczonych – głównie poprzez sprzedaż rolnikom indywidualnym, powiększającym gospodarstwa rodzinne. Zakupione nieruchomości w znacznej części już rozdysponowano, w tym 8,2 tys. ha sprzeda-

no, a 0,9 tys. ha pozostawiono w dzierżawie. Pozostałe powierzchnie znajdują się w trakcie przygotowania do rozdysponowania.

Po nowelizacji ustawy UKUR, tj. od 8 lipca 2010 roku, do Agencji wpływają jedynie umowy zamierzonych transakcji przeniesienia prawa własności nieruchomości o powierzchni powyżej 5 ha. Wprowadzone zmiany legislacyjne dały już efekt i w okresie jednego roku od zmiany ustawy wpłynęło 97% mniej umów warunkowych w porównaniu z poprzednimi okresami.

PROBLEMATYKA ZARZĄDZANIA PAŃSTWOWYMI GRUNTAMI ROLNYMI W NIEMCZECH⁵

Na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku Niemcy rozpoczęły prywatyzację państwowych gruntów rolnych i lasów na terenie byłej NRD. Po zjednoczeniu państw niemieckich w 1990 roku zasobem państwowych gruntów zarządzał zakład powierniczy (Treuhandanstalt). Zdecydowano wówczas, że wywłaszczenia z lat 1933–1945 w całych Niemczech i wywłaszczenia na terenie byłej NRD, które miały miejsce w latach 1949–1989, będą przedmiotem fizycznego przywrócenia prawa własności (restytucji) do nieruchomości, a w przypadku gdy okaże się to niemożliwe, właściciele nieruchomości bądź ich spadkobiercy otrzymają stosowne rekompensaty. Osoby wywłaszczone w tym czasie (lub ich spadkobiercy) na mocy uchwalonej w 1994 roku ustawy o odszkodowaniach i rekompensatach (EALG) mogły kupić swoją byłą własność na warunkach preferencyjnych (od 1996 roku za 65% urzędowej ceny gruntu). Możliwość skorzystania z przepisów tej ustawy stała się również dostępna dla dzierżawców państwowych gruntów rolnych (maksymalnie do 200 ha i do 50% dzierżawionych gruntów rolnych).

Od 1992 roku proces prywatyzacji realizowany jest przez spółkę wyceny i zarządu gruntami (BVVG). Spółka ta prywatyzuje państwowe nieruchomości rolne i leśne na terenie krajów związkowych (landów) wschodnich Niemiec w drodze ich sprzedaży, choć zajmuje się również sprawami restytucji oraz tzw. alokacji, czyli zwrotu mienia jednostkom administracji terenowej. W okresie od 1 lipca 1992 do 30 czerwca 2011 roku BVVG sprzedała 292 tys. ha gruntów rolnych po cenach rynkowych oraz 389 tys. ha w ramach EALG. Spośród 292 tys. ha gruntów sprzedanych po cenach rynkowych 226 tys. ha zostało sprzedane bezpośrednio ich dzierżawcom, a 66 tys. ha w drodze przetargów. W tym samym czasie BVVG sprzedała 59 tys. ha gruntów nieprzeznaczonych na cele rolne lub leśne. Na dzień 30 czerwca 2011 roku BVVG wydzierżawiała 335 tys. ha państwowych gruntów.

W 2010 roku BVVG sprzedała 25 200 ha gruntów rolnych, w tym w ramach EALG tylko 186 ha, a jej wpływy z tytułu tej sprzedaży wyniosły 312 mln euro. Średnia rynkowa cena sprzedaży gruntu wyniosła 10 418 euro·ha⁻¹ (w 2009 roku 8205 euro·ha⁻¹). Od początku swojego działania, tj. od 1992 roku,

⁵ Wolf-Gerrit Vollert: *Zarządzanie i prywatyzacja państwowych gruntów rolnych na terenie Wschodnich Niemiec* (patrz przypis 3).

spółka ta przekazała do budżetu federalnego 4,5 mld euro. Na koniec 2010 roku w zasobie BVVG było 339 tys. ha gruntów rolnych, 75 tys. ha lasów i 31 tys. ha innych gruntów. Średnia wysokość czynszu dzierżawnego dla wszystkich dzierżaw wynosiła 200 euro·ha⁻¹, a dla nowych dzierżaw – 270 euro·ha⁻¹. Zakłada się, że ceny gruntu sprzedawanego przez BVVG nie powinny dalej rosnać, a roczna sprzedaż na poziomie 25 tys. ha powinna zaspokoić potrzeby budżetu państwa.

Stosownie do nowych zasad prywatyzacji mienia rolnego, ogłoszonych w 2010 roku, dzierżawcy, którzy na dzień 1 stycznia 2007 roku byli w posiadaniu długoterminowych umów dzierżawy gruntów od BVVG (zawartych na okres co najmniej 6 lat), mają prawo do bezpośredniego nabycia dzierżawionego gruntu z pominięciem procedury przetargu z wykupem gruntu w okresie do 4 lat. W przeciwnym wypadku z dzierżawcą zawierana jest nowa umowa dzierżawy na okres 9 lat, po której wygaśnięciu dzierżawcy nie będzie już przysługiwało prawo wykupu gruntu bez przetargu.

Wielkość bezpośredniej sprzedaży gruntu przez BVVG podlega dwóm rodzajom ograniczeń. Pierwsze z nich to ograniczenie bezwzględne ustalające maksymalną powierzchnię sprzedaży na 450 ha (władze landu Saksonii-Anhalt ustaliły ograniczenie na poziomie 100 ha). Wymieniona powierzchnia 450 lub 100 ha pomniejszana jest o grunt uprzednio zakupiony od państwa. Drugie ograniczenie wiąże powierzchnię zakupu z udziałem gruntu dzierżawionego od BVVG w całkowitej powierzchni gruntów użytkowanych przez rolnika. Taki system ustalenia wielkości sprzedaży preferuje gospodarstwa, gdzie grunty dzierżawione od BVVG mają większy udział w ogólnym areale gruntów użytkowanych przez dane gospodarstwo. Sprzedane nieruchomości są monitorowane przez 20 lat i w przypadku ich odsprzedaży nadwyżka musi być odprowadzona do BVVG.

SPRZEDAŻ I DZIERŻAWA GRUNTÓW ROLNYCH STANOWIĄCYCH WŁASNOŚĆ PUBLICZNĄ W HOLANDII⁶

Jednostką zarządzającą mieniem państwowym w Holandii jest podległa Ministerstwu Finansów Holenderska Agencja ds. Własności Państwowej i Rozwoju (SPDA). Agencja ta wykonuje również zlecenia innych resortów, uczestnicząc w przygotowaniu projektów rozwoju miast i obszarów wiejskich oraz nowej infrastruktury drogowej, kolejowej, lotniczej i portowej. Ponadto SPDA udziela wsparcia resortom państwowym w nabywaniu potrzebnych im nieruchomości, zarządzaniu nieruchomościami posiadanymi przez te resorty oraz zajmuje się sprzedażą zbędnych nieruchomości państwowych.

W Holandii państwo posiada obecnie 48 tys. ha gruntów rolnych, z których 44 tys. ha jest wydzierżawione na bazie odnawianych co 6 lat umów zwykłych, a 4 tys. ha na bazie 40-letnich umów długoterminowych. W 2010 roku w Holan-

⁶ Toine van Poppel: *Polityka sprzedaży i dzierżawy gruntów rolnych stanowiących własność publiczną w Holandii* (patrz przypis 3).

dii wydzielono tereny określone jako grunty strategiczne, co do których już zdecydowano o ich przyszłym nierolniczym przeznaczeniu lub zostanie to zdecydowane w ciągu najbliższych 20 lat. W tym czasie SPDA nie może sprzedawać takich gruntów. W grupie 40 tys. ha dzierżaw zwykłych wydzielono 11 tys. ha, natomiast w grupie 4 tys. ha dzierżaw długoterminowych – 3 tys. ha gruntów strategicznych. W przypadku wygasania dzierżaw długoterminowych dokonuje się ich odnawiania, naliczając nowy czynsz w wysokości 2,4% od rynkowej wartości gruntu. Wysokość czynszu jest corocznie indeksowana wskaźnikiem zmian cen artykułów konsumpcyjnych.

Cena gruntów rolnych w Holandii należy obecnie do najwyższej w Europie, gdyż w 2010 roku wyniosła średnio 40 tys. euro-ha⁻¹. Ceny gruntów o dużej wartości rolniczej (uprawy ogrodnicze) i gruntów przeznaczonych na inne cele niż rolne są od kilku do kilkunastu razy wyższe niż ceny gruntów rolnych.

FRANCJA – STOWARZYSZENIA NA RZECZ PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO I OSADNICTWA WIEJSKIEGO (SAFER)⁷

Od lat sześćdziesiątych ubiegłego wieku politykę państwa w zakresie kształtowania struktur gospodarstw rolnych we Francji, gdzie kontrola obrotu dotyczy gruntów prywatnych, realizują stowarzyszenia SAFER. Na bazie ustawowej SAFER przyznano prawo tworzenia rezerwy gruntów, osiedlania młodych rolników, komasacji gruntów na cele restrukturyzacji gospodarstw, podejmowania działań na rzecz ochrony gruntów rolnych, środowiska naturalnego i tradycyjnego krajobrazu wiejskiego.

Obecnie we Francji działa 27 lokalnych stowarzyszeń SAFER, nadzorowanych przez komisarzy w Ministerstwie Rolnictwa i Ministerstwie Finansów. W skład rad SAFER wchodzi przedstawiciele lokalnych władz, związków rolniczych i instytucji związanych z rolnictwem (banki, instytucje ubezpieczeniowe, organizacje spółdzielcze, organizacje właścicieli gruntów, organizacje ochrony środowiska naturalnego itp.). Działalność SAFER finansowana jest poprzez subsydia państwowe, kredyty oraz środki za świadczenie odpłatnych usług (studia, udostępnianie danych, konsultacje). Środki finansowe zgromadzone w SAFER przeznaczane są na nabywanie nieruchomości rolnych celem ich dalszej odsprzedaży zgodnie z celami departamentalnej polityki rolnej. SAFER są informowane przez biura notarialne o zamierzonej transakcji sprzedaży nieruchomości. W przypadkach określonych ustawą korzystają one z prawa pierwokupu (pierwszeństwa nabycia) nieruchomości z możliwością rewizji ceny, a w uzasadnionych przypadkach mogą również wejść w prawa dzierżawcy gruntu. Obecnie SAFER rzadko korzystają z prawa pierwokupu, gdyż najczęściej odbywa się to w drodze polubownych negocjacji (np. w 2009 roku na około 200 tysięcy zgłoszonych transakcji prawo pierwokupu znalazło zastosowanie jedynie w 0,7% przypadków). Prawo pierwokupu stosowane jest w przypadku po-

⁷ Alexandre Martinez: *Stowarzyszenia na Rzecz Planowania Przestrzennego i Osadnictwa Wiejskiego (SAFER) – 50 lat Planowania Przestrzennego we Francji* (patrz przypis 3).

zyskania gruntów dla osiedlenia, przesiedlenia, zatrzymania na gospodarstwie młodego rolnika, powiększenia powierzchni lub poprawy rozłogu pól, zachowania rentowności i rodzinnego charakteru gospodarstw, przeciwdziałania spekulacji gruntami, powiększenia obszaru terenów leśnych oraz realizacji projektów ochrony tradycyjnego krajobrazu wiejskiego i środowiska naturalnego.

Znaczna część gruntów (38%) gromadzonych przez SAFER przeznaczana jest na osadzanie młodych rolników i upełnorolnienie ich gospodarstw. Z pozostałych przedsięwzięć stosowanych we Francji w celu zintensyfikowania procesów przekazywania gruntów do gospodarstw młodych rolników za szczególnie istotne należy uznać: system dożywotnich rent dla rolników w wieku przedemerytalnym, którzy godzą się na sprzedaż lub dzierżawę swoich gospodarstw młodym rolnikom, oraz granty dla rolników w wieku od 60 do 65 lat, którzy decydują się na opuszczenie gospodarstwa. Prowadzony jest również program migracji rolników na tereny wyludnione (do 50 tys. osób na rok).

Celem komasacji gruntów, realizowanej przy współdziałaniu SAFER, jest zmniejszenie liczby pól i ich koncentracja wokół ośrodków gospodarczych. W przypadku porozumienia większości właścicieli nieruchomości następuje wymiana gruntów między rolnikami w czasie określonym przez związek rolników, w porozumieniu z biurem geodezyjnym. Szczegółowe procedury prowadzenia komasacji określają przepisy, na bazie których ostateczna decyzja w tej sprawie wydawana jest przez urząd prefekta, który również nadzoruje przebieg komasacji. Procedura komasacji z urzędu ma natomiast zastosowanie w związku z realizacją dużych projektów infrastrukturalnych (autostrady, linie kolejowe).

Środki administracyjne podejmowane we Francji na rzecz ochrony gruntów rolnych mają na celu przywrócenie do rolniczego użytkowania gruntów nieużytkowanych lub źle użytkowanych (bez naruszania prawa własności). Decyzję o przywróceniu gruntów do rolniczego użytkowania wydaje urząd prefekta po przeprowadzeniu analizy sytuacji na danym terenie. Wydanie takiej decyzji może również nastąpić na wniosek sąsiadów lub innych osób, wówczas prefekt wydaje polecenie właścicielowi gruntu, aby przywrócił grunt do rolniczego użytkowania, wydzierżawił lub sprzedał (ale nie osobie składającej taki wniosek). W praktyce obie metody przynosiły ograniczone efekty, dlatego w 2010 roku do ustawy o modernizacji rolnictwa i rybołówstwa wprowadzono przepisy, których celem jest ograniczenie (do 2020 roku) o 50% dotychczasowej powierzchni gruntów przeznaczanych na cele pozarolnicze we Francji. Wymienione przepisy przewidują prowadzenie kontroli tego typu operacji, powołanie departamentalnych komitetów prowadzących takie kontrole i wprowadzenie podatku od zysków kapitałowych w razie sprzedaży gruntu na cele budowlane (nakładanego na sprzedawcę gruntu w wysokości od 5 do 10%, w zależności od kwoty zysku). Środki z tego podatku utworzą fundusz wsparcia dla młodych rolników i innowacje w rolnictwie.

W latach 1960–2010 liczba gospodarstw rolnych we Francji uległa zmniejszeniu z 2 mln do 507 tysięcy, przy wzroście średniej wielkości gospodarstwa z 14 do 79 ha. W tych latach SAFER zrestrukturyzowały 14 mln ha gruntów, na

wcześniejszą emeryturę przeszło 68 850 rolników posiadających 2,3 mln ha, a za renty dożywotnie przekazano 13 mln ha. Obecnie na rynek trafia corocznie około 1 mln ha gruntów, z czego: z 0,5 mln ha tworzone są nowe gospodarstwa, 0,4 mln ha przeznaczane jest na powiększenie gospodarstw, a 100 tys. ha – na cele nierolne. SAFER skupują i sprzedają rocznie 80 tys. ha i średnio w roku mają w swoim zasobie około 40 tys. ha.

GOSPODAROWANIE GRUNTAMI NA LITWIE⁸

W 1991 roku rozpoczęto proces restytucji praw do mienia rolnego, w którego trakcie zwracano grunty rolne byłym właścicielom lub ich spadkobiercom w naturze, zamiennym ekwiwalencie gruntowym i w postaci rekompensat. Na obszarach wiejskich zrealizowano dotychczas proces restytucji w 98,1%, natomiast na obszarze miast w 72,3%.

Litwa wprowadziła siedmioletni okres przejściowy na zakup gruntów przez cudzoziemców (przedłużony następnie o trzy lata). Obcokrajowcy z państw członkowskich UE, którzy mieszkają na Litwie przynajmniej 3 lata i prowadzą na stałe działalność rolną (oraz zagraniczne podmioty prawne, które uzyskują co najmniej 50% dochodów z działalności rolnej), mają prawo zakupu gruntów rolnych bez konieczności uzyskania zezwolenia. Na Litwie jest jeszcze 391 tys. ha ziemi państwowej, w tym 257 tys. ha gruntów rolnych i 134 tys. ha lasów.

Spośród 257 tys. ha państwowych gruntów rolnych powierzchnia objęta długoterminową, rejestrowaną dzierżawą (na okres do 25 lat) wynosi 70 tys. ha, a krótkoterminową dzierżawą – 138 tys. ha. Pierwszeństwo dzierżawy gruntów państwowych przysługuje rolnikom bądź osobom prawnym, których dochody z działalności rolnej stanowią co najmniej 50%. W przypadku konkurencji między rolnikami pierwszeństwo przysługuje osobie, której działka graniczy z działką objętą wnioskiem o dzierżawę. W przypadku kilku równorzędnych chętnych ubiegających się o tę samą działkę pierwszeństwo przysługuje temu wnioskodawcy, który pierwszy zgłosił wniosek. Dzierżawa państwowych gruntów rolnych ma przede wszystkim zastosowanie na tych obszarach, gdzie nie ma wniosków o zakup gruntów.

Istnieje możliwość zakupu gruntów rolnych przy wsparciu państwowym i rozłożeniu płatności na raty na okres do 15 lat, przy czym na początku wpłaca się 10% w ciągu pierwszych dwóch lat. Stosowane jest też wsparcie dla młodszych rolników (do 40 roku życia), w tym zwłaszcza dla rolników wpłacających całość należności (stosowana jest wtedy obniżka ceny gruntu). Maksymalna wielkość zakupionych gruntów rolnych jest regulowana przepisami i wynosi 500 ha w przypadku osoby prawnej i osoby fizycznej, w tym do 300 ha od państwa i do 200 ha od osoby fizycznej. Nabywca państwowego gruntu nie może go odsprzedać w okresie 5 lat.

⁸ Vilma Daugaliene: *Integracja zarządzania gruntami rolnymi i rozwojem obszarów wiejskich na Litwie* (patrz przypis 3).

W 2010 roku na Litwie zreorganizowano system zarządzania gruntami należącymi do państwa, likwidując komórki w administracji powiatowej odpowiadające dotychczas za zarządzanie i administrację gruntami państwowymi, z przekazaniem tych zadań służbom Ministerstwa Rolnictwa oraz gminom.

Po okresie 10 lat prowadzenia restytucji praw własności do gruntów stało się jasne, że gospodarstwa tworzone w ramach reprivatyzacji są zbyt małe, by móc konkurować na rynku unijnym. Po przeprowadzeniu kilku projektów międzynarodowych postanowiono rozpocząć proces komasacji gruntów jako narzędzie przeciwdziałania niekorzystnym skutkom rozdrobnienia gruntów. Dotychczas zrealizowano pierwszych 14 niewielkich projektów komasacji, która na Litwie ma charakter dobrowolny. Minimalny obszar wnioskowania o przeprowadzenie komasacji wynosi 100 ha, przy minimalnej liczbie 5 uczestników. W wymienionych projektach uwzględniono grunty, będące własnością Skarbu Państwa, w powiązaniu z innymi projektami rozwoju lokalnego, stąd udało się dokonać komasacji najbardziej rozdrobnionych obszarów.

Na Litwie można obecnie wyróżnić trzy główne typy gospodarstw rolnych: gospodarstwa prywatne (o średniej powierzchni 13,2 ha), gospodarstwa spółek rolnych (590 ha) oraz działki przydomowe (2–3 ha).

PODSUMOWANIE

W analizowanych krajach funkcjonują instytucje zarządzające państwowymi gruntami rolnymi o różnych formach prawno-organizacyjnych. W każdym z nich nadzór nad instytucjami zarządzającymi gruntami rolnymi pełnią ministerstwa rolnictwa lub ministerstwa finansów.

Wymienione instytucje realizują politykę poszczególnych państw w zakresie zagospodarowania i obrotu gruntami rolnymi, stosując między innymi takie instrumenty prawne, jak: czasowo określony zakaz odsprzedaży państwowych gruntów rolnych (Litwa), prawo pierwokupu i odkupu (Polska, Niemcy, Francja), zwrot nadwyżki finansowej między ceną zakupu i sprzedaży gruntu (Niemcy).

Grunty rolne pełnią również rolę „zaplecza” pokrywającego potrzeby państwa na cele inne niż rolne (infrastruktura, budownictwo). Istnieją również pewne specyficzne rozwiązania, wynikające z sytuacji danego kraju, jego zasobów gruntów i poziomu intensywności rolnictwa.

BIBLIOGRAFIA

- Raporty z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa (1994–2010)
- Sprawozdanie z seminarium „*Funkcjonowanie instytucji zarządzających państwowymi gruntami rolnymi w krajach Unii Europejskiej*”. Warszawa, wrzesień 2011 (materiały niepublikowane).
- Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Dz.U. z 2007 r. nr 231, poz. 1700 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. Dz.U. z 2003 r. nr 64, poz. 592, z późn. zm.

THE MANAGEMENT OF PUBLIC AND NON-PUBLIC AGRICULTURAL LAND IN POLAND AND SELECTED EU COUNTRIES

Abstract. This article¹ presents the to-date activities in the management of public and non-public arable land in Poland and some EU countries – Lithuania, Germany, France and the Netherlands. The conducted analysis points to similarities in the manner of operation of institutions managing farmland in these countries, and to processes that accompany the institutions' activities. The authors define the management of the State Treasury's agricultural property as activities designed to ensure supervision over turnover in and use of that property. The management of arable land in harmony with rural development and the requirements of environmental protection as well as the need to keep the incomes of population employed in agriculture at a definite level are some of the most important challenges facing European agriculture. The new EU member- states, which have rejected the model of collective and state-operated agriculture, need to solve now new problems with the management of agricultural farms such as the fragmentation of property structure. In Poland, the Agricultural Property Agency (ANR) has been entrusted with the management and administration of arable land forming the property of the State Treasury.

Key words: management of public and non-public agricultural land, land selling, land leasing, public tenders, functions and tasks of the Agricultural Property Agency (ANR), land consolidation

¹ This study was made on the basis of materials of the seminar *The Functioning of Institutions Managing State-owned Agricultural Land in the EU Member-States*, organized by the Agricultural Property Agency on 5 September 2011 in Warsaw, the data of ANR activity reports, ANR internal studies and literature on the subject.