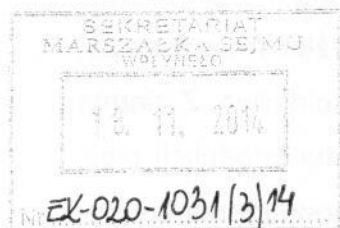


Posel na Sejm  
Rzeczypospolitej Polskiej

Stanisław Kalemba

Warszawa, dnia 6 listopada 2014 r.

Przedstawiciel wnioskodawców



Sz. P. Radosław Sikorski

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

W imieniu grupy Posłów wnioskodawców przedkładam w trybie art. 34 ust. 2 pkt 4 Regulaminu Sejmu RP **uzupełnienie uzasadnienia projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego** złożonego do Marszałka Sejmu w dniu 1.07.2014 r. o przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne.

Łączę wyrazy szacunku,

Stanisław Kalemba

## Uzupełnienie do uzasadnienia

### Przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne.

W rolnictwie, oprócz zasobów pracy i kapitału, niezwykle istotną rolę odgrywa „trzeci” czynnik produkcji, którym jest ziemia. Wielkość zasobów ziemi i ich jakość, wraz z uwarunkowaniami przyrodniczymi występującymi na określonym obszarze, w sposób rozstrzygający decydują o możliwościach wytwórczych rolnictwa. Z ziemią bezpośrednio związana jest produkcja roślinna, która ma charakter produkcji pierwotnej. Od rozmiarów tej produkcji zależy zarówno możliwość zaopatrzenia konsumentów w spożywcze produkty roślinne (bez przetworzenia lub po odpowiednim przetworzeniu), jak i rozmiary produkcji wtórnej w rolnictwie, tj. produkcji zwierzęcej. W rolnictwie europejskim, w stosunku do liczby konsumentów żywności, występują relatywnie małe zasoby ziemi. Stąd polityka rolna winna być nakierowana na stosunkowo wysokie wykorzystanie zasobów ziemi, a szczególnie ziemi jakościowo najlepszej, która wymaga ponoszenia mniejszych nakładów kapitałowych na uzyskanie jednostki produktu (Zob. A. Baer-Nawrocka, W Poczta, *Przemiany w rolnictwie (w:) Polska wieś 2014. Raport o stanie wsi*, Warszawa 2014, s. 89). Prawna ochrona ziemi powinna być realizowana jako ochrona ilościowa, mająca na celu utrzymanie istniejącego areалу gruntów rolnych i zapewnienie ich właściwego wykorzystania oraz jako ochrona jakościowa, której celem jest niepogarszanie właściwości produkcyjnych gleb oraz przywracanie utraconych właściwości gruntom rolnym. Niewątpliwie ochronny charakter mają także przepisy ustalające zasady i tryb obrotu nieruchomościami rolnymi.

Co najmniej od czasów II RP trwałym problem polskiego rolnictwa jest niekorzystna struktura agrarna. Okres PRL nie tylko nie rozwiązał tego problemu, lecz znacznie go pogłębił i utrwalił. W 1938 r. średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego wynosiła 5 ha, a po reformie Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego w 1944 r. – zaledwie 5,2 ha – dane na rok 1948 r. (Zob. W Roszkowski, *Historia Polski 1914-1997*, Warszawa 1998, s. 171; J. Topolski, *Polska XX wieku 1914-2000*, Poznań 2001, s. 170). Po następnych 54 latach, tj. w 2002 r., średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego w Polsce wynosiła 7,41 ha czyli zwiększyła się tylko o 2,2 ha.

(Zob. Powszechny Spis Rolny 2002 GUS). Istotny problem stanowią drobne gospodarstwa rolne, do których należałoby zaliczyć ponad połowę liczby gospodarstw w naszym kraju. Tylko niewielka ich część ma szanse rozwojowe w rolnictwie, ale ze względów społecznych gospodarstwa te są objęte wspólną polityką rolną, a ponadto korzystają z niektórych specjalnie do nich zaadresowanych instrumentów (Zob. J. Wilkin, *Bilans 10 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej dla rolnictwa i obszarów wiejskich*, (w:) *Polska wieś 2014. Raport o stanie wsi*, Warszawa 2014, s. 24).

Przedstawiony wyżej stan rzeczy generuje szereg problemów społecznych, ekonomicznych i gospodarczych. Przepisy projektowanej ustawy dążą do rozwiązania tych problemów. Równocześnie projektowane przepisy dążą do realizacji tych celów poprzez najmniejszą ingerencją w najwyższe chronione wartości takie jak własność oraz swobody gospodarcze (wolność prowadzenia działalności gospodarczej, swobodny przepływ kapitału itp.). Nadmienić przy tym należy, że w Polsce struktura agrarna nie jest jednolita. Na terenie różnych województw średnia wielkość gruntów wchodzących w skład gospodarstw rolnych jest mocno zróżnicowana np. dla województwa zachodniopomorskiego wynosi 30,29 ha, a dla województwa małopolskiego zaledwie 3,95 ha (*vide*: ogłoszenie Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z dnia 17 września 2014 r.). W konsekwencji zróżnicowany będzie także stopień oddziaływania projektowanych przepisów na stosunki społeczne, ekonomiczne i gospodarcze w poszczególnych regionach kraju.

Istniejący aktualnie stan rzeczy stanowi wypadkową sytuacji istniejącej w Polsce przed przemianami roku 1989. Z poprzedniego, socjalistycznego ustroju Polska odziedziczyła bardzo dużą liczbę niewielkich obszarowo gospodarstw rolnych w sektorze prywatnym (ponad 2 mln) i ok. 2,5 tys. gospodarstw w tzw. sektorze uspołecznionym rolnictwa, zwłaszcza w sektorze państwowych gospodarstw rolnych. O ile ten pierwszy sektor (gospodarstw indywidualnych) był „przechowalnią” dużych zasobów siły roboczej oraz podstawą samozaopatrzenia w produkty rolne dla ok. ¼ mieszkańców kraju i ogólnie służył jako „bufor” czy „amortyzator” przemian systemowych, o tyle ten drugi (gospodarstw uspołecznionych) stał się podstawą (zasobem) dla tworzącego się od nowa sektora dużych gospodarstw prywatnych. W 2003 r., w przededniu akcesji, istniało w Polsce 2 172 tys. gospodarstw rolnych. Ze względu na wysokie bezrobocie i trudne warunki na wsi i w całej gospodarce, w okresie przedakcesyjnym rolnicy niechętnie sprzedawali i wydzierżawiali ziemię. Zbliżająca się

akcesja dawała też nadzieję na wzrost cen ziemi i dodatkowe korzyści płynące dla rolników ze Wspólnej Polityki Rolnej, co wkrótce stało się faktem. W okresie 2003-2010 największy spadek, o ok. 60%. liczby gospodarstw zanotowano w grupie gospodarstw najmniejszych obszarowo (0,2 ha). Były to gospodarstwa zbyt małe, aby skorzystać z płatności bezpośrednich i innych instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej. Dość wolno zmniejsza się liczba gospodarstw o obszarze 2-30 ha i wzrosła liczba gospodarstw większych, posiadających 30 ha i więcej. Od 2003 r. zaznaczył się w Polsce przepływ ziemi z gospodarstw małych i średnich do większych, zwłaszcza o obszarze 50 ha i więcej. Z gospodarstw tych pochodzi obecnie większość produkcji towarowej polskiego rolnictwa. Wskaźnik koncentracji ziemi w gospodarstwach dużych (50 ha i więcej) jest jednak w Polsce nadal niski w porównaniu z innymi krajami członkowskimi UE (ok. 30%). Zajmujemy pod tym względem dopiero 24. pozycję w Unii. Mniejszą koncentrację ziemi w Unii mają tylko: Cypr, Grecja, Słowenia i Malta. Z kolei trzy czołowe pozycje pod względem koncentracji ziemi w gospodarstwach dużych zajmują; Słowacja, Czechy i Wielka Brytania (zob. *Roczniki Statystyczne RP*, GUS 2013, s. 18).

Jak powszechnie wiadomo, ważnym źródłem wzrostu i rozwoju gospodarczego jest poprawa struktury w gospodarce. Niewłaściwe struktury nie pozwalają dobrze wykorzystać posiadanych zasobów. Dostosowania strukturalne są na ogół wymuszane i sterowane przez mechanizm rynkowy, ale duże znaczenie w tym zakresie ma też polityka gospodarcza, a także inne polityki, np. polityka socjalna państwa. Dotychczas realizowana w naszym kraju polityka rolna, uwzględniając także okres wdrażania Wspólnej Polityki Rolnej, nie wymuszała odpowiednio szybkiej poprawy struktury polskiego rolnictwa, sprzyjającej znacznemu wzrostowi produktywności czynników produkcji, zwłaszcza pracy. Zwiększenie stopnia koncentracji użytków rolnych powoduje poprawę struktury agrarnej i zwiększa siłę ekonomiczną gospodarstw rolnych. Dalszą konsekwencją tego zjawiska będzie wzrost prestiżu zawodu rolnika oraz atrakcyjności wsi nie tylko w oczach jej mieszkańców. Korzystną zmianą będzie także wzrost zadowolenia z życia wśród mieszkańców wsi i rolników (Zob. B. Fedyszak-Radziejowska, *Spółeczność wiejska dziesięć lat po akcesji. Postawy, wartości i uwarunkowania społeczno-ekonomiczne*, (w:) *Polska wieś 2014. Raport o stanie wsi*, Warszawa 2014, s. 173).

Stosunkowo wolne tempo przemian strukturalnych w rolnictwie, niesprzyjające wzrostowi produkcji towarowej, może okazać się barierą rozwoju przemysłu spożyw-

czego bądź sprawi, że będzie on coraz silniej uzależniony od importu surowca rolniczego. Projektowane przepisy dążą do poprawy tego stanu rzeczy. Przepisy te, co szczególnie istotne, nie wymuszają decyzji o wyzbyciu się nieruchomości rolnej. Jednakże w sytuacji, gdy dany podmiot taką decyzję podejmie, mechanizmy projektowanej ustawy, uwzględniając zasady konkurencyjności i otwartego rynku, starają się doprowadzić do przepływu ziemi do rodzinnych gospodarstw rolnych bardziej produktywnych i lepiej gospodarujących. Proponowane mechanizmy ograniczają nieracjonalne podziały gospodarstw rolnych oraz powodują bardziej płynny i elastyczny przepływ ziemi do gospodarstw rodzinnych. Należy szacować, biorąc pod uwagę, że w 2011 r. ogólna liczba zawartych umów sprzedaży nieruchomości rolnych wynosiła około 57 na każde 1000 gospodarstw, co daje w przybliżeniu blisko 87951 transakcji w jednym tylko roku. Można szacować, że na skutek wprowadzenia projektowanych regulacji, w ciągu 20 lat od daty ich wejścia w życie, średnia powierzchnia gospodarstw rolnych zwiększy się do ok. 16 ha.

Rozdrobnienie gospodarstw rolnych powoduje także inne negatywne skutki społeczne, ekonomiczne i gospodarcze, które projektowane przepisy rozwiązują. W Polsce można zaobserwować negatywną tendencję polegającą na stałym zmniejszaniu się powierzchni użytków rolnych w gospodarstwach. W latach 1989-2012 powierzchnia ta ulegała zmniejszaniu o 3,9 mln ha użytków rolnych. W 2012 r. powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwach wyniosła 15050 tys. ha (zob. *Roczniki Statystyczne RP*, GUS, Warszawa – właściwe roczniki). Łącznie od 1945 r. ubyło w Polsce ponad 5 mln ha użytków rolnych. Jest to więcej, niż wynosi powierzchnia użytków rolnych w Czechach i 2,5 raza tyle ile ma ich Holandia. W latach 2002-2010 ubyło w Polsce (według GUS) ok. 1,4 mln ha użytków rolnych, co stanowiło 8,3% ich ogółu (*Użytkowanie gruntów. Powszechny Spis Rolny 2010*, GUS, Warszawa 2011). Znaczna część gruntów, nadal klasyfikowana w naszym kraju jako użytki rolne, zapewne nigdy już nie będzie wykorzystywana dla celów rolniczych, właśnie ze względu na rozdrobnienie i niekorzystne zagospodarowanie przestrzenne. Brak reakcji prawodawcy na przedstawione wyżej zjawisko może w przyszłości doprowadzić do zagrożenia bezpieczeństwa żywnościowego kraju, jak również negatywnie odbić się na poziomie stanu bezpieczeństwa żywnościowego w Unii Europejskiej. Nie trzeba w tym miejscu wyjaśniać jakie konsekwencje, w szczególności w stosunkach społecznych, mogłyby wywołać niedobory żywności, czy znaczący wzrost ich cen. Trudno jednoznacznie ocenić kiedy takie zagrożenie stałoby się realne. Jedno jednak jest

pewne, że gdy przedmiotowe zagrożenie stanie się faktem, to ze względu na niepomnażalny charakter nieruchomości rolnych, próba przeciwdziałania będzie mocno spóźniona. Podkreślić w tym miejscu wypada, że nieruchomości rolne (grunty rolne) stanowią podstawę bytu człowieka. Są one bowiem najważniejszym środkiem produkcji żywności i realizacji fundamentalnego prawa do wyżywienia całego społeczeństwa. Właściwości umożliwiające rolnicze wykorzystanie gruntów nie mają charakteru powszechnego, trwałego i niezmiennego. Postęp cywilizacyjny, procesy urbanizacyjne oraz zmiany klimatyczne powodują, że zasoby gruntów rolnych dość szybko maleją wskutek zmian ich przeznaczenia, degradacji właściwości produkcyjnych, bądź całkowitej dewastacji środowiska.

Wskazano powyżej, że akcesja niejako utrwaliła istniejący stan w zakresie struktury agrarnej ze względu na oczekiwany dalszy wzrost cen ziemi i dodatkowe korzyści płynące dla rolników ze Wspólnej Polityki Rolnej. Płatności unijne, związane na ogół z ziemią rolniczą, silnie oddziałują na ceny ziemi i wzmacniają jej kapitalizację. Po akcesji ceny ziemi rolniczej w obrocie prywatnym wzrastały w tempie prawie 40% rocznie, podczas gdy w latach 1996-2004 wynosiło ono tylko 7% rocznie. Tempo to nie miało żadnego uzasadnienia w dynamice produkcji rolnej (Zob. J. Wilkin, *Bilans 10 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej dla rolnictwa i obszarów wiejskich*, (w:) *Polska wieś 2014. Raport o stanie wsi*, Warszawa 2014, s. 24). Zjawisko to jest szczególnie pożądane przez osoby nabywające nieruchomości rolne w innych celach niż prowadzenie produkcji rolnej. Z drugiej strony zjawisko to bardzo niekorzystnie oddziałuje na gospodarstwa rolne, w szczególności rodzinne gospodarstwa rolne. Nie są one bowiem w stanie, dysponując mniejszym kapitałem, konkurować o nabycie danej nieruchomości rolnej. Natomiast nabycie nieruchomości rolnej prowadzi często do katastrofalnego zadłużenia rolnika, który nie ma realnych szans na jego spłatę, zważywszy na możliwości dochodowe uzyskiwane z produkcji rolnej na nabytej nieruchomości. Projektowane przepisy, kształtując ustrój rolny, dążą do ograniczenia ceny jako głównego determinanta w nabywaniu nieruchomości rolnej. Gwarantem w tym zakresie jest szczególna rola Agencji Nieruchomości Rolnych.

Unia Europejska nie ma klarownej polityki adresowanej do tego podstawowego czynnika produkcji, jaką jest ziemia rolnicza, chociaż instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej wywierają znaczny wpływ na gospodarowanie ziemią. Ciężar prowadzenia polityki gospodarowania ziemią rolniczą spoczywa na poszczególnych krajach członkowskich. Najbardziej widocznym i niepokojącym rezultatem tego stanu rzeczy jest

szybki ubytek ziemi rolniczej w wielu krajach UE w tym w Polsce. Ten zasób produkcyjny nie jest w naszym kraju należycie chroniony. Oczekuje się, że ustawa zapewni tę ochronę przyspieszając przemiany agrarne i ograniczając nabywanie nieruchomości rolnych przez osoby nieuprawnione, nabywające je w innych celach niż prowadzenie produkcji rolnej. Przyjęcie zmian legislacyjnych zawartych w projekcie prowadzi będzie do rzeczywistego, a nie jedynie deklaratywnego oparcia ustroju rolnego w Polsce na gospodarstwach rodzinnych, będzie to więc wypełnienie normy art. 23 Konstytucji RP, zgodnie z którym podstawą ustroju rolnego w Polsce są gospodarstwa rodzinne. Proponowane zmiany są oczekiwane i powszechnie akceptowane przez środowisko wiejskie, które obawia się zawłaszczania nieruchomości rolnych przez osoby, które nabywające je w innych celach niż prowadzenie produkcji rolnej np. spekulacji wartością gruntów rolnych. W konsekwencji proponowane rozwiązania zagwarantują bezpieczeństwo żywnościowe kraju, ponieważ zabezpieczają one rolniczą przestrzeń produkcyjną. Doświadczenie innych krajów członkowskich Unii Europejskiej pokazuje, że wprowadzenie reglamentacji na nabywanie nieruchomości rolnych powoduje większą stabilność cen tych nieruchomości oraz ogranicza ich gwałtowny wzrost.