

## **Propozycje reformy rozwiązań instytucjonalnych dotyczących państwowych nieruchomości rolnych**

Zawarte w ostatniej nowelizacji uchwalonej przez Sejm 16 września 2011 r. ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa rozwiązania reformy tej dziedziny prawa nie są pełne<sup>3</sup>. Wielokrotnie już zastanawiano się nad przyszłością rozwiązań instytucjonalnych dotyczących państwowych nieruchomości rolnych<sup>4</sup>. Trzeba zadać pytanie: czym ma być Agencja Nieruchomości Rolnych?

W odniesieniu do sytuacji polskiej nakreślone powyżej kierunki rozwoju oraz propozycje przekształceń Agencji Nieruchomości Rolnych w perspektywie dalszej restrukturyzacji państwowej własności rolnej są wstępem do dyskusji na ten temat. Dyskusja taka jest niezbędna dla określenia kierunków rozwoju obszarów wiejskich oraz wspierania rodzimej produkcji i zmiany generacji w rolnictwie. Powinna być ona oparta na danych analitycznych oraz wolna od emocji.

Zastosowane rozwiązania prawne wymuszają konieczność przeprowadzenia reformy instytucji, która ewoluowała od instytucji powołanej do prywatyzacji i restrukturyzacji mienia państwowego do strażnika polskiego ustroju rolnego. Zadania te wykraczają poza cele określone dla podobnych instytucji na przykład w Niemczech czy na Litwie. Wystarczy wspomnieć, że niemiecki Urząd Powierniczy uległ likwidacji i przekształceniu wraz z zakończeniem pewnego etapu transformacji ustrojowej nieruchomości rolnych<sup>5</sup>.

---

1 Uniwersytet Warszawski.

2 Uniwersytet Warszawski.

3 Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 233, poz. 1382).

4 P. Czechowski, Agencja Nieruchomości Rolnych – restrukturyzacja czy likwidacja?, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2(4), s. 75–98; P. Czechowski, M. Możdżeń–Marcinkowski, Agencja Nieruchomości Rolnych – przyszłe kierunki przekształceń państwowej własności rolniczej, „Studia Iuridica Agraria” 2007, t. 6, s. 170–179; P. Czechowski, M. Możdżeń–Marcinkowski, Ewolucja własności rolniczej Skarbu Państwa, „Studia Iuridica Agraria” 2000, t. II, s. 34 i nast.; M. Możdżeń–Marcinkowski, Agencja Nieruchomości Rolnych, Kraków 2003, s. 50–53.

5 J. Schöne, Frühling auf dem Lande? Die Kollektivierung der DDR–Landwirtschaft, Berlin 2005, s. 40–72; O. Zinke, Die Transformation der DDR–Agrarverfassung in der Zeit von 1945 bis 1960/61. Die agrarpolitische Konzeption der SED sowie die ordnungspolitischeinstitutionellen und sozialökonomischen Auswirkungen der SED–Agrarpolitik, Berlin 1999; N. Swain, Strategie rozwoju rolnictwa w krajach Europy Środkowej i Wschodniej (próba ujęcia porównawczego), (w:) Z.T. Wierzbicki, A. Kaleta (red.), Rolnictwo i wieś europejska. Od korzeni ku współ-

Podkreśla się, że daleko poza określone pierwotne zadania ANR wykracza między innymi regulowanie przez ANR zobowiązań Skarbu Państwa wobec: mienia zabużańskiego, kościołów i związków wyznaniowych, zasilanie budżetu państwa środkami z nadwyżek finansowych itp.<sup>6</sup> Agencja jako instytucja prawa publicznego i gospodarczego jest poddawana ciągłym eksperymentom prawnym, zależnym w gruncie rzeczy od bieżącej polityki. Liczne modyfikacje zadań i zmiany obowiązujących regulacji nie sprzyjają racjonalizacji procesu przekształceń ustrojowych nieruchomości rolnych<sup>7</sup>.

Podejmowane analizy badawcze wskazują na konieczność podjęcia prac związanych z restrukturyzacją Agencji, a nie jej likwidacją. Po restrukturyzacji może zbliżyć się do rozwiązań niemieckich, opartych na formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Skala problemów dotyczących zagospodarowania oraz nadzorowania majątku skarbowego zgromadzonego na obszarze prawie dwóch milionów hektarów wymaga utrzymania określonej struktury administracyjnej w celu właściwego nadzorowania majątku państwowego i dysponowania nim. Zgłaszane w nauce, a przede wszystkim w polityce, postulaty odnośnie do likwidacji Agencji w związku z zakładanym szybkim zbyciem gruntów pozostających w Zasobie wydają się mało realne wobec dotychczasowych doświadczeń związanych ze sprzedażą gruntów z Zasobu WRSP. Nawet hipotetyczne wdrożenie procesów likwidacyjnych w odniesieniu do rolnego zasobu majątkowego Skarbu Państwa bez przygotowania odpowiednich rozwiązań prawno-organizacyjnych może doprowadzić do niezgodnego z prawem dysponowania majątkiem i narażenia Skarbu Państwa na straty znacznych rozmiarów. Pogłębiona refleksja nad powyższym problemem oraz wypracowanie odpowiedniej koncepcji prawnej likwidacji musi jednocześnie uwzględniać problem praw nabytych dzierżawców oraz innych użytkowników gruntów państwowych

---

nej przyszłości XXI wieku, Warszawa–Toruń 1999; *idem*, Transitions from Collective to Family Farming in Central Europe: a Victory of Politics over Sociology, „Eastern European Countryside” 1993, s. 17–30; R. Dieman, S. Bauer, Development of Land Use in Rural Areas in East Germany Since 1989, (w:) Analysis of Landscape Dynamics—Driving Factors Related to Different Scales, Leipzig–Halle 1993, s. 42–50; M. Wollkopf, Agro-Structural Change Within the Former East–German/West–German Border Region of the New Federal States, Leipzig 1995.

- 6 W. Szarliński, Realizacja ustawy, (w:) Gospodarowanie ziemią rolniczą – dodatek do „Nowego Życia Gospodarczego”, 24.05.2007, s. 8–9; T. Zagórski, Realizacja przez Agencję Nieruchomości Rolnych ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w praktyce, (w:) Realizacja ustawy..., *op. cit.*, s. 29–53; T. Ciodyk, T. Zagórski, P. Iwaszkiewicz, Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego w praktyce, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. 4, s. 143–154.
- 7 Wieś Jutra, nr 4/69 z 2004 r., s. 18–20; por. A. Sawa, Będą zmiany w ANR, „Magazyn Nowoczesnego Rolnika” 2006, nr 5, s. 42; W. Gucewicz, Wypełniona misja, „Nowe Życie Gospodarcze” 2003 nr 20, s. 16–17; *idem*, Przed nowymi zadaniami, „Nowe Życie Gospodarcze” 2003, nr 17, s. 30–31; E. Tarkowska, Ubóstwo w byłych PGR-ach, czyli o dawnych źródłach nowej biedy, „Agroprzemiany” 1999, nr 3, s. 3–5; D. Czykier–Wierzbza, Problemy rozwoju infrastruktury na obszarach wiejskich w Unii Europejskiej i wnioski dla Polski, (w:) V Kongres Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu „Agrobiznes w krajach Europy Środkowej w aspekcie integracji z UE”, Wrocław 1998, t. 1, s. 71–81; S. Zawisza, Potrzeby rodzin wiejskich i gospodarstw domowych na wsi w okresie transformacji rynkowej, „Wieś i Rolnictwo” 1997, nr 1, s. 16–27; B. Klepacki, Gospodarka i rolnictwo polskie w okresie transformacji systemowej, „Wieś Jutra” 2002, nr 8, s. 7–8; A. Leopold, Narodziny Agencji, (w:) 10 lat Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa Agroprzemiany 2002, nr 2, s. 5–6; J. Drygalski, Dlaczego powołano Agencję, „Agroprzemiany” 2002, nr 2, s. 11; M. Zwolińska, Wiele się udało, „Agroprzemiany” 2002, nr 2, s. 20.

dysponujących majątkiem skarbowym na podstawie obecnie obowiązujących przepisów prawa.

Agencja wraz z dotychczasową ideą gospodarowania Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa wytrzymała w obecnym kształcie próbę czasu. Wynikało to jednak z braku lepszej koncepcji i wystarczającej determinacji kolejnych rządów do przeprowadzenia gruntownych zmian.

Pozostawienie Agencji w istniejącym kształcie i niewprowadzenie zasadniczych zmian w koncepcji gospodarowania skarbowym majątkiem rolnym musi być ocenione jako niekorzystne dla polskiej gospodarki rolnej. Odpowiednia reforma ANR wydaje się w tym zakresie niezbędna.

Jest zatem konieczne, ze strony ustawodawcy, przygotowanie określonych decyzji kierunkowych: politycznych, prawnych i gospodarczych, dotyczących pozycji prawnej przekształconej Agencji jako instytucji biorącej czynny udział we wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich, z uwzględnieniem zaprezentowanych wyżej problemów. Należy podkreślić, że wszystkie trzy czynniki muszą być wzięte pod uwagę. Zmiany nie mogą polegać tylko na zmianach przepisów prawnych, nie mogą być oderwane od nastrojów społecznych i sytuacji gospodarczej.

Biorąc pod uwagę regulacje dotyczące instytucji dzierżawy<sup>8</sup>, należałoby postulować uproszczenie prawa polskiego, polegające na ograniczeniu ilości regulacji związanych z dzierżawą. Obecnie istnienie regulacji w Kodeksie cywilnym, w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego oraz w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, a także w rozporządzeniach wykonawczych nie ułatwia korzystania z tej instytucji. Według wzoru niemieckiego trzon tej instytucji powinien znajdować odzwierciedlenie w regulacji cywilnoprawnej, a tylko dodatkowe ograniczenia natury administracyjnej powinny znaleźć się w ustawie szczegółowej. Ograniczenia te powinny być tożsame dla dzierżaw pomiędzy osobami prywatnymi i dla dzierżaw z udziałem nieruchomości Skarbu Państwa. Postulaty te należy zrealizować po spełnieniu głównego warunku, jakim będzie utrzymanie dzierżawy nieruchomości rolnych z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Działalność ANR przez ostatnie dwadzieścia lat to postępująca prywatyzacja i znikoma reprivatyzacja<sup>9</sup>. Wypracowane sposoby gospodarowania ZWRSP do niedawna ograniczały się w dużej mierze do dzierżawy, nie wykorzystują tak dostępnych instytucji prawnych, jak administrowanie, trwały zarząd czy też oddanie

---

8 P. Czechowski, A. Lichorowicz, Dzierżawa gruntów rolnych w świetle standardów europejskich, „Podatki i Prawo Gospodarcze Unii Europejskiej” 1999, nr 6, s. 2–4.

9 Por. S. Prutis, Restrukturyzacja i prywatyzacja rolnictwa państwowego – 5 lat doświadczeń, (w:) Polskie prawo rolne na progu Unii Europejskiej, Białystok 1998, s. 167 i nast.; A. Woś, Państwowe gospodarstwa w rolnictwie w okresie transformacji ustrojowej, „Wieś i Rolnictwo” 1994, nr 2, s. 29–30; S. Prutis, Kierunki zmian modelowych restrukturyzacji i prywatyzacji rolnictwa państwowego, „Studia Iuridica Agraria” 2000, t. 1, s. 51 i nast.; A. Tański, Sprostamy nowym wyzwaniom, „Agroprzemiany” 2002, nr 2, s. 8.

w użytkowanie wieczyste. Należy dziś postulować, wraz z wprowadzonym zmniejszeniem roli dzierżawcy, większe wykorzystywanie innych dostępnych środków gospodarowania Zasobem<sup>10</sup>. Rozwiązaniem nie jest jedynie sprzedaż nieruchomości rolnych, a z pewnością już nie sprzedaż według niedookreślonych zasad. Postulowane w projekcie nowelizacji ustawy, a na szczęście nie przeprowadzone zniesienie dzierżawy jako instytucji prawnej przekształceń ustrojowych nieruchomości rolnych, stanowić mogło poważny błąd, zarówno prawny, jak i gospodarczy<sup>11</sup>.

Obserwowane zmiany w innych krajach, jak chociażby w nowych landach Republiki Federalnej Niemiec i działania nieistniejącego już Urzędu Powierniczego, często są porównywane z polskimi rozwiązaniami. Historycznie rzecz ujmując, autorzy transformacji ustrojowej nieruchomości rolnych w Polsce nie kryją tego, że tworząc krajowe rozwiązania, czerpali z doświadczeń wschodnich Niemiec. Dziś należy sobie odpowiedzieć na pytanie, dlaczego pomimo zbliżonych rozwiązań prawnych i instytucjonalnych efekty transformacji w omawianym zakresie są zgoła inne.

Umiejscowienie ANR w systemie administracji publicznej wydaje się dobrym rozwiązaniem, jeżeli się je ocenia, spoglądając w przeszłość. W początkach transformacji tylko instytucja rządowa mogła sprawnie przeprowadzić zakładane reformy i zadbać o dobro majątku Skarbu Państwa. Dziś wydaje się, że udział czynnika państwowego, administracyjnego mógłby znacznie zmniejszyć się i ograniczać tylko do sfery nadzoru właścicielskiego. Wykorzystanie rozwiązań utworzenia organizacji na wzór francuskiego SAFER (spółki urzędzeń i osadnictwa rolnego) czy niemieckiego BVVG (spółka ds. gospodarowania i administrowania ziemią) jest godne uwagi.

Trzeba też odpowiedzieć na pytanie, jak na podstawie doświadczeń przeszłości i obserwacji teraźniejszości kształtować przyszłość Agencji Nieruchomości Rolnych. Zmiany wydają się bowiem nieuniknione.

---

10 Por. A. Lichorowicz, Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej, Białystok 2000, s. 180–218; A. Lichorowicz, W kwestii modelu prawnego instytucji kształtujących struktury gruntowe w rolnictwie (studium prawno-porównawcze), „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. 5, s. 134; o dzierżawie por. W. Pańko, Dzierżawa gruntów rolnych, Warszawa 1975; idem, Przemiany własnościowe ziemi w rolnictwie polskim, Wrocław 1974; B. Tańska-Hus, Dzierżawa rolnicza jako instrument przekształceń strukturalnych w rolnictwie, Wrocław 2000; R. Marks-Bielska, R. Kisiel, J. Daniłczuk, Dzierżawa jako podstawowa forma zagospodarowania popegeerowskiego mienia, Olsztyn 2006; P. Czechowski, Dzierżawa gruntów rolnych w świetle standardów europejskich, (w:) Materiały Seminarium pt. Dzierżawa nieruchomości rolnych w świetle standardów europejskich, Szczecin 1998; C. Stempka-Jaźwińska, Model współczesnej dzierżawy rolniczej, „Studia Prawnicze” 1979, nr 2, s. 107–129; idem, Umowa dzierżawy nieruchomości, Toruń 1981; A. Szczurówna, E. Smolik, Prywatyzacja mienia Zasobu WRSP w latach 1992–1997, „Agroprzemiany” 1998, nr 1, s. 12–14; idem, Zmiany w dzierżawach, „Agroprzemiany” 1998, nr 11, s. 7–9.

11 P. Czechowski, Opinia prawna o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (druk nr 2849), opinia umieszczona na stronie [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl), s. 8, 10.

Kolejną kwestią jest zmiana *de lege ferenda* nie tylko ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (przeprowadzona we wrześniu 2011 r. nowelizacja jest niewystarczająca), lecz także ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>12</sup>. W tej drugiej ustawie brakuje odpowiednich uregulowań odnośnie do obowiązku objęcia planowaniem przestrzennym terytoriów całych gmin, a nie tylko wybranych regionów. Praktyka polegająca na wprowadzaniu do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego ogólnych sformułowań dotyczących wielofunkcyjności terenów, bez wskazań szczegółowych lokalizacji, okazuje się nieefektywna. Powoduje to niejako wyjęcie z obrotu w skali kraju ok. 100 tys. ha gruntów będących w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa na skutek wprowadzenia przez gminy do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zapisów umożliwiających pozarolnicze wykorzystanie tych gruntów.

W ZWRSP znajduje się duża ilość tzw. gruntów trudno zbywalnych – ok. 15% powierzchni gruntów Zasobu. Przeprowadzona analiza przydatności tych gruntów dla różnych celów wykazała, że większość pozostaje w długoletnim odłogowaniu, przez co ich atrakcyjność rolnicza jest obecnie mała. Duża część tych gruntów charakteryzuje się rozdrobnieniem oraz innymi niekorzystnymi cechami (np. nieuregulowane stosunki wodne, zakamienienie, położenie na skarpach, urwiskach lub między wałami przeciwpowodziowymi itp.). Duża liczba tych stosunkowo małych nieruchomości wymaga zaangażowania znacznych nakładów pracy, aby w przyszłości dokonać ich rozdysponowania. Konieczne są przede wszystkim oddzielne przetargi dla każdej z tych nieruchomości, co powoduje absorpcję dużych środków finansowych oraz administracyjnych. Wiele nieruchomości ma nieuregulowany stan geodezyjno-prawny. Należy rozważyć zbycie tego typu gruntów w trybie bezprzetargowym.

Kolejnym rozwiązaniem, które warto zaczerpnąć z regulacji niemieckich,<sup>13</sup> jest konstrukcja umowy sprzedaży nieruchomości. Oprócz klauzuli antyspekulacyjnej, która mogłaby zastąpić polskie prawo odkupu, na większą uwagę zasługuje plan rozwoju gospodarstwa i kwestia gwarancji zatrudnienia dla rolników pracujących w nabywanych gospodarstwach. W obecnych wymogach należy rekomendować wprowadzenie obowiązkowego przedstawiania planu rozwoju gospodarstwa, który pozwoliłby racjonalniej kształtować strukturę agrarną. Wprowadzenie takiej regulacji na wzór niemiecki pozwoli w procedurze przetargowej wybrać nabywcę, który

---

12 Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.).

13 J. Pyrgies, K. Szyndler, W. Ziętara, Przekształcenia własnościowe w rolnictwie byłej NRD (rozwiązania instytucjonalne oraz sposób i kierunki prywatyzacji, „Agroprzemiany” 1998, nr 4, s. 4; A. Kołodziej, Przekształcenia własnościowe w rolnictwie byłej NRD – wnioski dla Polski, „Agroprzemiany” 2001, nr 3, s. 2; R. Kluger, Szczególny przypadek Niemiec: reprivatyzacja w byłej Niemieckiej Republice Demokratycznej, (w:) B. Błaszczyk, R. Woodward, W. Quaisser, Prywatyzacja w Polsce i w Niemczech Wschodnich, Warszawa 1998, s. 247.

będzie dawał należytą gwarancję prowadzenia działalności rolniczej na nabywanym gruncie. Niemieckie regulacje sprzedaży nieruchomości rolnych zawierały elementy, które zarówno w początkowym okresie transformacji ustrojowej, jak i obecnie można by włączyć do polskiego systemu prawnego.

Poważnym problemem podejmowanym w piśmiennictwie jest brak jasnego, całościowego uregulowania koncepcji ustroju rolnego<sup>14</sup>. Nie przeprowadzono w tym zakresie także odpowiednich analiz ekonomicznych i społecznych<sup>15</sup>.

Jak wskazuje jeden z poglądów zaprezentowanych w literaturze przedmiotu, „błędem było również powierzenie Agencji wykonywania uprawnień właścicielskich w stosunku do całości państwowego mienia rolniczego”<sup>16</sup>. Należy zwrócić uwagę na to, że z tym problemem borykano się również w byłej NRD<sup>17</sup>. Nie do końca wiadomo, czy to Urząd Powierniczy miał wykonywać uprawnienia właścicielskie, czy też powinny to robić powoływane przez niego spółki. Podobnie jak w Polsce normatywnie nie przekazywano gruntów państwowych gminom do sprzedaży czy dzierżawy. Problemem było to, jak jedna instytucja może wykonywać wszystkie uprawnienia w odniesieniu do ogromnych obszarów powierzchniowych nieruchomości i przeprowadzać jednocześnie proces przekształceń własnościowych<sup>18</sup>. Nowelizacja ustawy tę wyłącza ANR tylko pogłębia.

Nie rozstrzygnięto docelowo problemu roszczeń reprivatyzacyjnych<sup>19</sup>. W nowych landach RFN zwrot w naturze okazał się możliwy, gdyż nie istnieli lub istnieli bardzo nieliczni nowi właściciele, których należałoby brać pod uwagę w całym procesie. Proces reprivatyzacji w większości przypadków zamykał się w obrębie państwa oraz byłego właściciela. Natomiast w Polsce zaniechano poza wyjątkami procesu reprivatyzacji<sup>20</sup>. Przystąpiono do sprzedaży nieruchomości rolnych i ma-

14 S. Prutis, *Struktury gospodarcze państwowej własności rolniczej*, (w:) A. Stelmachowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2006, s. 203.

15 Założenia i kierunki przekształceń ANR – maszynopis powielony ANR, S. Kowalczyk (red.), Warszawa 2007, s. 4–5; J. Urbanowski, *Bez szczególnych emocji, „Agroprzemiany” 2002*, nr 2, s. 17; J. Pyrgies, *Umiarkowane sukcesy i porażki, „Agroprzemiany” 2002*, nr 2, s. 27; T. Ciodyk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego – uwarunkowania, cele, polityka Agencji Nieruchomości Rolnych w zakresie realizacji*, (w:) *Realizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego – materiały pokonferencyjne*, Warszawa 2004, s. 7–28; P. Czechowski, *Ewolucja stanu prawnego w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi*, (w:) *Realizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, Warszawa 2004, s. 127; J. Górecki, *Nowe ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi, „Państwo i Prawo” 2005*, s. 79 i nast.; A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 17 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2004*, z. XII, s. 388 i nast.

16 S. Prutis, *Struktury...*, *op. cit.*, s. 203.

17 Por. O. Wilson, *Emerging Patterns of Restructured Farm Business in Eastern Germany*, „GeoJurnal” 1996, 38.2, s. 157–160; G. Wallbrecher, *Nutzungsverhältnisse bei ehemaligen LPGen und ihre Beendigung*, Köln–Berlin,–Bonn–München, 1996; F. Theisen, W. Winkler, *Zehn Jahre Landwirtschaftsanpassungsgesetz*, Köln–Berlin,–Bonn–München 2001; W. Rutz, *Die Wiedererrichtung der östlichen Bundesländer: Kritische Bemerkungen zu ihrem Zuschnitt, „Raumforschung und Raumordnung” 1991*, nr 49 (5), s. 281–286.

18 B. Tańska–Hus, T. Nietupski, *Przekształcenia własnościowe i strukturalne w rolnictwie państwowym. Próba oceny*, „Zeszyty Naukowe Akademii Rolniczej we Wrocławiu” 1998, nr 346, s. 248.

19 W. Ziętara, *Reprivatyzacja konieczna, „Agroprzemiany” 2002*, nr 2, s. 21.

20 Nie licząc zwrotu majątków kościołów i związków wyznaniowych oraz zwrotów dokonanych w drodze procesów sądowych związanych z odzyskiwaniem mienia osób fizycznych.

jątku rolnego, do których dziś zgłaszane są roszczenia. Nie wiadomo czy przyszła ustawa reprivatyzacyjna powinna rozstrzygać również o prawach nowych nabywców. Ochrona własności przewidziana w regulacjach cywilnoprawnych może okazać się niewystarczająca w przypadku wprowadzenia ustawowej regulacji dotyczącej reprivatyzacji mienia skarbowego<sup>21</sup>.

W Polsce brakuje dziś przede wszystkim ustawowego określenia uprawnionych do ubiegania się o zwrot własności, związanej z tym procesem procedury, własności organów oraz co najważniejsze – sposobu zakończenia każdego indywidualnego procesu reprivatyzacyjnego. Polski ustawodawca zdaje się wybierać drogę odszkodowawczą. Biorąc pod uwagę czas, jaki upłynął od początku okresu transformacji, rozwiązanie takie wydaje się dziś jednym z możliwych. Brakuje jednak sposobu określania wysokości takiego odszkodowania. Nie są przyjęte normatywne zasady wyceny nieruchomości, nieruchomości rolnych, budynków i innych ruchomości. Wydaje się, że ogólne zasady określone w procedurze cywilnoprawnej będą niewystarczające do wyceny roszczeń restytucyjnych<sup>22</sup>. Na marginesie należy również wskazać, że problem wyceny nieruchomości jest aktualny również w nowelizacji ustawy w zakresie wyłączenia 30% dzierżawionych gruntów.

Trudnością w polskim procesie reprivatyzacyjnym nieruchomości rolnych będzie brak środków finansowych na zaspokojenie zgłaszanych roszczeń reprivatyzacyjnych. Wskazać należy na trzy potencjalne możliwości finansowania procesu reprivatyzacji w Polsce: zwrot nieruchomości w naturze, utworzenie funduszu, z którego wypłacane byłyby odszkodowania lub wypłata odszkodowań wprost z budżetu państwa.

Roszczenia reprivatyzacyjne w Polsce, które blokowały sprzedaż nieruchomości z ZWRSP przed zniesieniem „zakazu premiera Buzka”<sup>23</sup>, obejmują ok. 600 tys. ha<sup>24</sup>, co uniemożliwia trwale rozdysponowanie nieruchomości wchodzących w skład ZWRSP. Założyć należy, że najbardziej efektywną rekompensatą z tytułu roszczeń reprivatyzacyjnych powinno być odszkodowanie finansowe zbudowane

21 Z. Cichoń, W. Hermeliński, Sprawa mienia zabużańskiego przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu, „Palestra” 2003, nr 1–2, s. 129–135; D. Szańca, O koncepcji reprivatyzacji w kontekście orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2006, nr 1, s. 95–111.

22 B. Forster, F. Isermeyer, Transformation of Agriculture in East Germany – Agriculture in Germany, edited by S. Tangermann, Frankfurt am Main, 2000; R. Kluger, Szczególny przypadek Niemiec: reprivatyzacja w byłej Niemieckiej Republice Demokratycznej, (w:) B. Błaszczyk, R. Woodward, W. Quaisser, Prywatyzacja w Polsce i w Niemczech Wschodnich, Warszawa 1998, s. 247.

23 Tzw. „zakaz” premiera Buzka dotyczący zamrożenia sprzedaży nieruchomości, co do których zgłaszano roszczenia reprivatyzacyjne, wprowadzony aktem prawnym niemającym charakteru źródła prawa, mógł tylko wzmóc niepokój dzierżawców. Zakazem było objętych ok. 600 tys. ha gruntów, co do których zgłoszone zostały roszczenia reprivatyzacyjne. 21 lipca 2010 r. premier Donald Tusk na wniosek ministra rolnictwa uchylił polecenie premiera Buzka z 1997 r. Tym sposobem umożliwiono sprzedaż nieruchomości objętych roszczeniami reprivatyzacyjnymi.

24 Według Raportu ANR za 2009 r., s. 18.

na wzorcu Funduszu Rekompensacyjnego za tzw. mienie zabużańskie<sup>25</sup>. Powyższe rozwiązanie należy rekomendować w przyszłej ustawie reprivatyzacyjnej. Należy też w przyszłej ustawie wypracować jasny system wyceny nieruchomości, które mają być objęte odszkodowaniami. Regulacje niemieckie w tym zakresie dają przykłady właściwych unormowań, chociaż i tam były z tym początkowo problemy. W Polsce, ze względu na upływ czasu od początku transformacji, może być już za późno na reprivatyzację poprzez zwrot nieruchomości w naturze. Należy jednak postulować podjęcie szybkich działań zmierzających do ostatecznego uregulowania kwestii roszczeń reprivatyzacyjnych. Niepodjęcie takich działań uniemożliwi zakończenie procesu przekształceń ustrojowych nieruchomości rolnych w Polsce, a z pewnością utrudni proces sprzedaży oraz dzierżawy nieruchomości. Instytucja prawna reprivatyzacji w Polsce powinna zostać zbudowana na doświadczeniach krajów europejskich. Odszkodowania za utracone mienie powinny odpowiadać dokonany wywłaszczeniu. Korzystając z doświadczeń niemieckich, trzeba przede wszystkim szczegółowo uregulować procedurę wyceny nieruchomości rolnych. Należy rozstrzygnąć, według jakich zasad obliczać odszkodowania. Reprivatyzacja wymaga pilnej interwencji ustawodawcy także dlatego, że rozstrzygnięcia wydawane na korzyść byłych właścicieli przez międzynarodowe trybunały mogą okazać się bardziej kosztowne niż krajowy proces restytucji. Wymaga to jednak tzw. woli politycznej ustawodawcy.

---

25 P. Czechowski, Agencja Nieruchomości Rolnych – restrukturyzacja czy likwidacja?, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2, s. 75–98.



## **Reform proposals of the institutional arrangements concerning the state-owned agricultural property**

Key words: Agricultural Property Agency, agricultural real estate, national agricultural property

The subject of thorough analysis is, among others, the effectiveness of the performed transformation and one of the first attempts, in Polish science, to compare the legal changes; the attempt to answer the research question concerning the method of the implemented changes – whether the administrative and legal regulation has brought the expected results and whether all legal institutions relevant to the private law have been used appropriately; results and method of the performed inspection and supervision of the process of ownership changes in both of the countries in question. One of the basic purposes is to answer the question of how the national administration interfere in the legal turnover of agricultural real estate nowadays and how the national agricultural property influences the legal turnover of real estate. The analysed legal regulations of both countries become an interesting research area. In both cases the process of ownership changes began similarly but the further changes were proceeding differently; also, the ultimate result of the system transformations is different. The execution of the project enabled to reveal advantages and disadvantages of the changes implemented during the last 20 years. It also enabled to suggest *de lege ferenda* changes in the Polish Law, which made it possible to reasonably manage the agricultural real estate being the property of the State Treasury, including the transformations of the Agricultural Property Agency.