

Andrzej Jędruchniewicz  , **Jacek Maśniak** 

Wydział Nauk Ekonomicznych
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Przemiany własnościowe ziemi rolnej w Polsce


Abstrakt: Celem opracowania jest przedstawienie i ocena procesu przekształceń własnościowych ziemi rolnej w Polsce z uwzględnieniem roli, jaką odegrała polityka kształtowania polskiego modelu rolnictwa opartego na gospodarstwach rodzinnych. Zadaniem obecnie prowadzonej polityki kształtowania ustroju rolnego jest ochrona i rozwój gospodarstw rodzinnych. Od 2003 roku występują ułatwienia w dostępie do ziemi dla tych gospodarstw. W latach 1992–2016 Agencja Nieruchomości Rolnych sprzedała łącznie ponad 2,6 mln ha gruntów rolnych. Osoby fizyczne zakupiły 80,8% sprywatyzowanych gruntów rolnych, a 19,2% tego typu gruntów nabyły osoby prawne. W 2016 roku w gospodarstwach prywatnych znajdowało się 91,4% użytków rolnych ogółem, a własność publiczna stanowiła 8,6%. Struktura własnościowa ziemi rolnej w Polsce jest zróżnicowana przestrzennie. Udział prywatnej własności jest największy w województwach mazowieckim i świętokrzyskim, a najmniejszy w województwie zachodniopomorskim.

Słowa kluczowe: rolnictwo, własność, prywatyzacja ziemi rolnej, gospodarstwo rodzinne
Kody JEL: D23, Q15, Q18

Wstęp

Własność rozumiana jako wiązka praw: indywidualnego posiadania, swobody użytkowania i zarządzania przedmiotem własności, przenoszenia praw własności oraz uzyskiwania korzyści z tytułu posiadanej własności, ma istotne znaczenie dla gospodarowania zasobami. Zagadnienie to zostało poddane szerszym badaniom stosunkowo późno, gdyż dopiero w XX wieku [Zalesko 2013]. Szczególny wkład w jego analizę miały nowa ekonomia instytucjonalna, teoria wyboru publicznego oraz szkoła austriacka [Wilkin 2004, Huerta de Soto 2010]. Ekonomiści tych szkół

Andrzej Jędruchniewicz  <https://orcid.org/0000-0002-3133-6880>

Jacek Maśniak  <https://orcid.org/0000-0002-2226-0618>

 andrzej_jedruchniewicz@sggw.pl, SGGW, WNE, ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa

wskazywali, że najbardziej optymalna z ekonomicznego punktu widzenia jest własność prywatna.

Ziemia rolna w Polsce była i jest w większości własnością prywatną. Jednak państwowa jej część do dzisiaj przechodzi przemiany własnościowe, które mają ograniczyć niepewność gospodarstw rolnych [Marks-Bielska 2010, Maśniak 2011, Runowski 2013, Klusek 2015, Dzun 2015, 2016].

Cel i metodyka badań

Artykuł ma charakter teoretyczno-empiryczny. Celem opracowania jest przedstawienie i omówienie skali, kierunków oraz ogólnych tendencji zachodzących w procesie przekształceń własnościowych ziemi rolnej w Polsce. W prowadzonej analizie zastosowano definicję i klasyfikację ziemi rolnej zgodną z metodyką Głównego Urzędu Statystycznego, czyli jest to powierzchnia gruntów będących w użytkowaniu gospodarstw rolnych.

Okres badawczy obejmuje lata 1990–2016. Przy omawianiu niektórych zagadnień został on zawężony do lat 2002–2016.

Zastosowane metody badawcze to analiza literatury przedmiotu, wnioskowanie dedukcyjne, logika werbalna oraz analiza statystyczna.

Do badań empirycznych zostały wykorzystane dane pochodzące z Agencji Nieruchomości Rolnych oraz Głównego Urzędu Statystycznego.

Znaczenie własności prywatnej w gospodarce

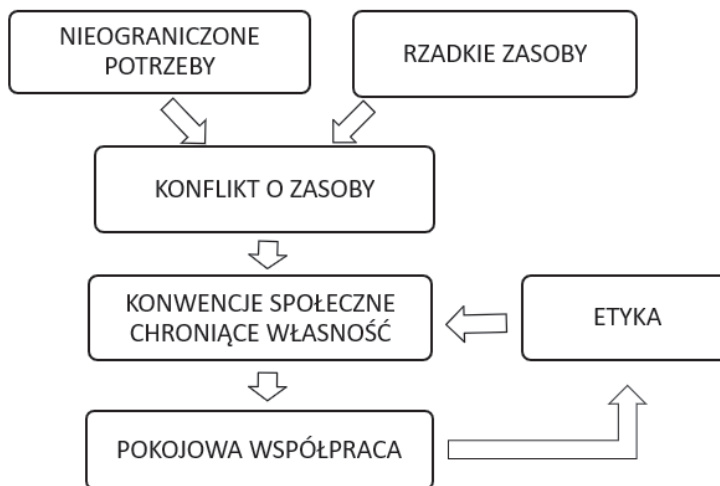
Prawo własności stanowi niewątpliwie jedną z najważniejszych instytucji życia społeczno-gospodarczego. W wąskim ekonomicznym ujęciu wskazuje się na pozytywną funkcję, jaką pełni ono w procesie alokacji zasobów i zwiększaniu efektywności gospodarczej [Pejovich 1971, Alchian 1989, Huerta de Soto 2010]. W szerszym znaczeniu własność prywatna jest traktowana jako prawo naturalne człowieka, obok prawa do życia i wolności, przez co jest uznawana za podstawowe i niezbywalne prawo człowieka. Koncepcja praw naturalnych była rozwijana w różnych systemach filozoficznych. Jedni myśliciele twierdzili, że pochodzi ono od Boga, inni wywodzili je z natury i godności człowieka [Wojtyszyn 2007].

Niezależnie od źródła pochodzenia praw naturalnych warto zwrócić uwagę na rolę, jaką odegrały one w procesie cywilizacyjnym. Jak stwierdził szkocki ekonomista Hume w „Traktacie o naturze ludzkiej” [2005], własność prywatna pojawiła się w procesie ewolucji kulturowej jako instytucja niezbędna do powstania i rozwoju społeczeństwa. Współczesne wspólnoty ludzkie powstały w wyniku długotrwałych i skomplikowanych procesów społecznych. W warunkach rzadkich zasobów i ciągłego uczucia niedostatku ludzie odkrywali, że współpraca społeczna

pozwała na osiągnięcie lepszych rezultatów niż życie w izolacji. Produkcja oparta na specjalizacji i wymianie dostarczała większej obfitości dóbr, a także pozwalała rozszerzać współpracę na coraz większą grupę ludzi. Ta sama rzadkość zasobów w połączeniu z interesem własnym dominującym w działaniu każdego człowieka stała się z kolei źródłem ciągłych konfliktów. Nieustanne ścieranie się ludzkich interesów pozwalało zaobserwować, że pewne rozwiązania dają więcej korzyści niż inne. Zaczęto dostrzegać, że dobrowolna współpraca daje dwustronne korzyści, a zachowania agresywne zwykle przynoszą wszystkim straty. W ten sposób stopniowo zaczęło narastać poczucie dobra wspólnego, co spowodowało, że zaczęto wzajemnie respektować prawa do posiadania dóbr. Tym samym na drodze ewolucji wyłoniły się konwencje społeczne ustanawiające określone normy zachowań, które miały na celu obniżyć poziom agresji w społeczeństwie oraz umożliwić i utrwalić pokojową współpracę. Jedną z takich instytucji życia społecznego jest prawo własności, zgodnie z którym za prawowitego posiadacza rzeczy uznaje się tego, kto zdobył ją na drodze pokojowej współpracy. Jako prawo własności w szczególności rozumie się prawo zasiedlenia zasobów niczych, zatrzymania dóbr wytworzonych za pomocą własnych zasobów, a także prawo zatrzymania rzeczy otrzymanych czy przyrzeczonych na mocy dobrowolnej umowy (zatem dotrzymywanie umów jest tożsame z ochroną własności).

Prawo własności jest więc fundamentem nie tylko systemu gospodarczego, ale także systemu etycznego. Zauważono, że własność prowadzi do pokojowej współpracy i w efekcie do dobrobytu, zaczęto więc ją postrzegać jako jedną z cennych wartości, na których zbudowana jest wspólnota ludzka. Z czasem ochronie praw własności zaczęło towarzyszyć „powszechne poczucie sprawiedliwości”. Tym samym ugruntowało to porządek społeczny, gdyż ochrona praw własności stała się również nakazem moralnym. Znaczenie prawa własności w zapewnianiu porządku społecznego przedstawia rysunek 1.

Rolą prawa własności jest więc w istocie zaspokojenie naturalnej potrzeby człowieka, która pojawia się w warunkach rzadkich zasobów, jaką jest zapewnienie stałości posiadania. Z kolei stałość posiadania dóbr jest warunkiem niezbędnym do powstania rozwiniętej gospodarki opartej na produkcji i wymianie. Wynika to z tego, że procesy rozwojowe w gospodarce, polegające na oszczędzaniu i inwestowaniu, mogą zostać zainicjowane tylko w warunkach funkcjonowania norm społecznych pozwalających zachować człowiekowi efekty swoich przedsiębiorczych działań. Znaczenie praw własności w procesie gospodarowania było szczególnie mocno podkreślane przez ekonomistów szkoły austriackiej [Hayek 1948, Huerta de Soto 2010]. Ekonomiści ci wykazywali, że prawa własności i wolność jednostki to warunki niezbędne do wyzwolenia ludzkiej przedsiębiorczości. Kreatywna i nieskrępowana działalność człowieka skutkuje wieloma ważnymi zjawiskami, takimi jak odkrywanie informacji o ludzkich potrzebach i możliwościach ich zaspokojenia, przekazywanie tych informacji oraz uruchamianie zachowań dostosowawczych. Zjawiska te stanowią istotę procesów rynkowych, które, jak się okazuje, są jedynym



Rysunek 1

Rola prawa własności w kształtowaniu porządku społecznego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Hume [2005].

skutecznym sposobem działania człowieka w świecie niepewności i ograniczonej wiedzy. Skuteczność procesów rynkowych wynika przede wszystkim z tego, że rozproszona i ukryta wiedza w społeczeństwie, w warunkach ochrony praw własności i swobody zawierania umów, będzie się uzewnętrzniać i rozpowszechniać w formie systemu cen rynkowych. Te zaś są podstawą rachunku ekonomicznego, bez którego nie jest możliwe prowadzenie racjonalnej gospodarki.

Biorąc pod uwagę powyższe, można stwierdzić, że poszanowanie własności prywatnej jest niezbędnym warunkiem budowy systemu gospodarczego, którego celem jest wysoki poziom zaspokojenia potrzeb społeczeństwa. Z szerszej perspektywy wypływa dodatkowy wniosek, że skoro prawa własności są na tyle istotne dla pomyślności społeczeństwa, że bez nich nie jest możliwy ani dobrobyt materialny, ani ład etyczny, to należy je uznać za fundamentalne dobro wspólne¹.

Polityka kształtowania ustroju rolnego

Forma własności jest również najistotniejszym zagadnieniem w zakresie kształtowania ustroju rolnego. Ustrój rolny to układ stosunków własnościowych i form organizacji produkcji w rolnictwie [Czechowski i in. 2002]. Podstawą ustroju rol-

¹Warto zwrócić uwagę, że w wielu koncepcjach społeczno-ekonomicznych dobro wspólne (społeczne) przeciwstawiane jest własności prywatnej. Zważywszy na kluczową rolę, jaką odgrywa prawo własności w rozwoju społecznym, wszelkie postulaty dotyczące realizacji „celów społecznych” na drodze ograniczania praw własności powinny być wysuwane z dużą ostrożnością i szczególnie dobrze uzasadnione.

nego większości krajów europejskich, w tym również w Polsce, jest gospodarstwo rodzinne oparte na prywatnej własności ziemi i innych środków produkcji.

W Polsce gospodarstwo rodzinne, jako podstawowa forma gospodarowania w rolnictwie, zostało ustanowione w art. 23 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku. Poza ustawą zasadniczą najważniejszymi regulacjami kształtującymi ustrój rolny w Polsce są ustawa z 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego, ze zmianami wprowadzonymi przez ustawę z 2016 roku o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, ustawa z 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi skarbu państwa.

Zgodnie z obecnie obowiązującymi regulacjami za gospodarstwo rodzinne uważa się gospodarstwo rolne:

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

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, posiadającą kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej od 5 lat zamieszkałą w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i prowadzącą przez ten okres osobiście to gospodarstwo. Za gospodarstwo rolne uważa się grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego, o powierzchni nie mniejszej niż 1 ha.

Politykę państwa w zakresie kształtowania ustroju rolnego obecnie realizuje Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa², który gospodaruje ziemią rolną będącą własnością skarbu państwa, a także sprawuje kontrolę nad prywatnym rynkiem ziemi.

W świetle obowiązujących obecnie regulacji nabywcami nieruchomości rolnych mogą być tylko rolnicy indywidualni. Wyjątki od tej zasady obejmują jedynie osoby bliskie, jednostki samorządu terytorialnego, skarb państwa, Kościół katolicki i inne związki wyznaniowe, nabywanie w drodze dziedziczenia czy zapisu windykacyjnego. Inne osoby nie będące rolnikami indywidualnymi mogą nabyć ziemię rolniczą po uzyskaniu specjalnej zgody dyrektora generalnego KOWR. Zgodę można uzyskać tylko po spełnieniu określonych warunków. Na nabywców nieruchomości rolnych nakłada się również obowiązek osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego przez 10 lat oraz obowiązuje w tym czasie zakaz sprzedaży. Dodatkowo w celu sprawowania kontroli nad prywatnym rynkiem ziemi KOWR został wyposażony w uprawnienia, takie jak prawo pierwokupu i odkupu.

Istotą polityki kształtowania ustroju rolnego jest więc to, że krąg nabywców, którzy mogą legalnie nabyć ziemię rolniczą, zostaje ograniczony tylko do rolni-

²Wcześniej Agencja Nieruchomości Rolnych/Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa.

ków indywidualnych. Dodatkowo państwo może wykorzystywać takie działania, jak pierwokup i wykup gruntów znajdujących się w obrocie prywatnym, a następnie na zasadach preferencyjnych sprzedawać je rolnikom indywidualnym. Z ekonomicznego punktu widzenia tego rodzaju działania państwa oznaczają ingerencję w funkcjonowaniu mechanizmu rynkowego, zwłaszcza w zakresie funkcji alokacyjnej [Maśniak 2011].

Prywatyzacja ziemi rolnej

W Polsce w 1990 roku, czyli w momencie rozpoczęcia transformacji systemowej, inaczej niż w innych sektorach gospodarki, rolnictwo było zdominowane przez gospodarstwa prywatne. W tym roku użytkowały one 14 228 tys. ha ziemi rolnej. Gospodarstwa państwowe, mimo trwania przez 45 lat ustroju socjalistycznego, użytkowały względnie niewielką część ziemi rolnej w całym kraju – 3490 tys. ha [GUS 1991]. Gospodarstwa te usytuowane były przede wszystkim w obecnych województwach: zachodniopomorskim, lubuskim, dolnośląskim, opolskim, pomorskim i warmińsko-mazurskim.

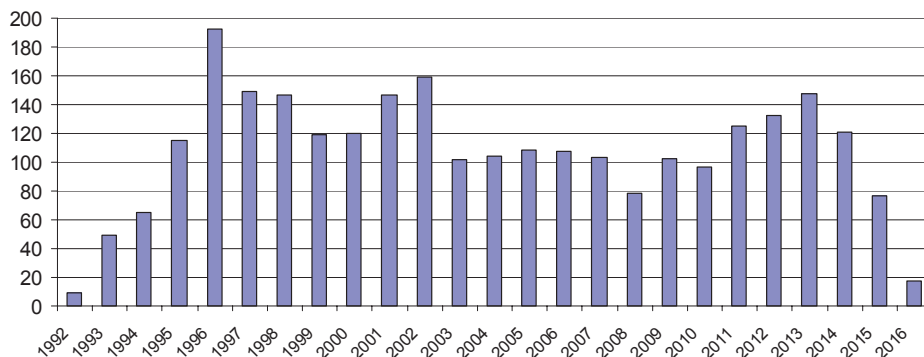
Przechodzenie do gospodarki rynkowej, której jedną z podstawowych cech jest własność prywatna, oraz realizacja polityki gospodarczej zdecydowanie ograniczającej interwencjonizm państwowy w gospodarce (także w rolnictwie) oznaczały rozpoczęcie prywatyzacji państwowej ziemi rolnej [Balcerowicz 1997, Jaworowski 1999, Bałtowski 2001, Runowski 2002, Dzun 2005]. W tym celu w 1991 roku została utworzona Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa (od 2003 r. Agencja Nieruchomości Rolnych, obecnie KOWR). Do końca 2016 roku agencja przejęła ze wszystkich źródeł 4740 tys. ha. Głównie z byłych państwowych gospodarstw rolnych – 3762 tys. ha (80% całych przejętych gruntów), których większość mienia agencja zakończyła przejmowanie w połowie lat 90. [ANR 2017]. Przejmowane były też grunty z Państwowego Funduszu Ziemi, inne grunty rolne skarbu państwa oraz na podstawie przepisów innych ustaw m.in. o kształtowaniu ustroju rolnego, o ubezpieczeniu społecznym rolników.

Zgodnie z deklaracjami ANR zagospodarowanie państwowej ziemi rolnej miało służyć przyspieszeniu poprawy struktury obszarowej prywatnych gospodarstw rodzinnych. „Będzie to następowało przez sprzedaż lub oddanie w dzierżawę nieruchomości rolnych z Zasobu w celu powiększenia wielkości (koncentrację ziemi) istniejących i tworzenie nowych gospodarstw rodzinnych” [Dzun 2015]. Główną formą trwałego rozdysponowania ziemi państwowej była jej sprzedaż. Do końca 2016 roku ANR sprzedała 2703 tys. ha gruntów (57% wszystkich przejętych), w tym 2605 tys. ha ziemi rolnej, a przekazała 653 tys. ha gruntów (14%). Oznacza to, że trwale zagospodarowała 3357 tys. ha gruntów (71%). Należy także nadmienić, że ziemię rolną sprzedawały także inne jednostki państwowe, np. szkoły wyższe czy jednostki badawczo-rozwojowe. Były to jednak wielkości marginalne. Taki wynik

po prawie 30 latach transformacji w kraju, który miał ambicje zbudować gospodarke opartą na własności prywatnej (szczególnie w rolnictwie) nie jest wynikiem pozytywnym. Prywatyzacja ziemi przebiegała zbyt powolnie. Do przyczyn takiego stanu należą: brak determinacji władz politycznych, przekazywanie ziemi w dzierżawie (do końca 2016 r. w dzierżawie znajdowała się ziemia o powierzchni 1022 tys. ha; 22%), brak ustawy reprivatyzacyjnej, posiadanie przez agencję ziemi słabej jakości i w niedogodnych miejscach oraz o nieuregulowanym stanie prawnym (prawie własności). W polskiej literaturze ekonomicznej występują także oceny mniej krytyczne na temat tego procesu: „Tempo prywatyzacji należy uznać za właściwe, przy wzięciu pod uwagę przeszkód, jakimi było przejęte przez Agencję zadłużenie i brak ustawy reprivatyzacyjnej” [Ziętara 2013].

W latach 1992–2016 średnio w ciągu roku ANR sprzedawała 108 tys. ha ziemi rolnej. Dane przedstawione na rysunku 2 pokazują, że najczęściej sprzedawano w 1996 roku (193 tys. ha) i 2002 roku (160 tys. ha). Najmniej w 1992 roku, czyli gdy utworzono agencję (9 tys. ha) oraz w 2016 roku (18 tys. ha). Wówczas weszła w życie ustawa z 2016 roku o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Sprzedaż państwowej ziemi została wstrzymana na 5 lat, z wyłączeniem m.in. nieruchomości rolnych o powierzchni do 2 ha oraz przeznaczonych na cele inne niż rolne. W 2016 roku prywatne gospodarstwa posiadały na własność około 13 200 tys. ha. Taki stan to przede wszystkim efekt prywatyzacji państwowych gospodarstw rolnych i odpływu gruntów rolnych do pozycji statystycznej „grunty rolne nie stanowiące gospodarstw rolnych” [Dzun 2015].

W Polsce ziemię mogą nabywać także cudzoziemcy na mocy stosownych zezwoleń. Do końca 2016 roku cudzoziemcy kupili od ANR 1984 ha (0,1% wszystkich sprzedanych gruntów). Szacunki wskazują, że podmioty polskie z udziałem kapitału zagranicznego, niebędące cudzoziemcami kupiły od ANR grunty o powierzchni około 66 tys. ha (2,4%) [ANR 2017].



Rysunek 2

Roczna sprzedaż państwowej ziemi rolnej w Polsce w latach 1992–2016 [tys. ha]

Źródło: ANR [2017].

Agencja sprzedawała państwową ziemię rolną o różnej powierzchni (tab. 1). W pierwszych latach jej działalności sprzedawano przede wszystkim państwowe gospodarstwa średnie i mniejsze obszarowo, które były łatwiejsze do prywatyzacji. Z uwagi na potrzebę szybkiego uzyskania dochodów w latach następnych sprzedawano także gospodarstwa duże i bardzo duże obszarowo [Podgórski i Świętochowski 2013]. Agencja przy sprzedaży ziemi nie stosowała specjalnych norm obszarowych, mimo że ustawa z 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi skarbu państwa mówiła o rozwoju gospodarstw rodzinnych. W okresie tym nieruchomości rolne kupował ten, kto miał kapitał [Dzun 2016]. Ustawa z 1999 roku o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi skarbu państwa nałożyła na ANR obowiązek wspierania rozwoju gospodarstw indywidualnych, a ograniczania rozwoju gospodarstw wielkoobszarowych dzierżawiących grunty od skarbu państwa. Wprowadzono przetargi ograniczone na zakup ziemi. Najliczniejszą grupę w tych przetargach stanowili rolnicy chcący powiększyć gospodarstwo rodzinne. Do końca 2016 roku najwięcej ziemi państwowej zakupiły osoby fizyczne – 2105 tys. ha (14,5% ziemi rolnej ogółem w Polsce w 2016 r. i 80,8% ziemi rolnej sprzedanej przez ANR). Osoby prawne zakupiły 501 tys. ha (3,4 i 19,2%). Najwięcej sprywatyzowano gruntów o powierzchni od 100 do 500 ha – 701 tys. ha. Stanowiły one także największy udział w ziemi sprzedanej przez ANR (26,9%). Podobną powierzchnię i zbliżony procentowy udział stanowiły sprzedane grunty o powierzchni od 20 do 50 ha – 693 tys. ha (26,6%).

Tabela 1

Powierzchnia sprzedanej państwowej ziemi rolnej do końca 2016 roku według grup obszarowych

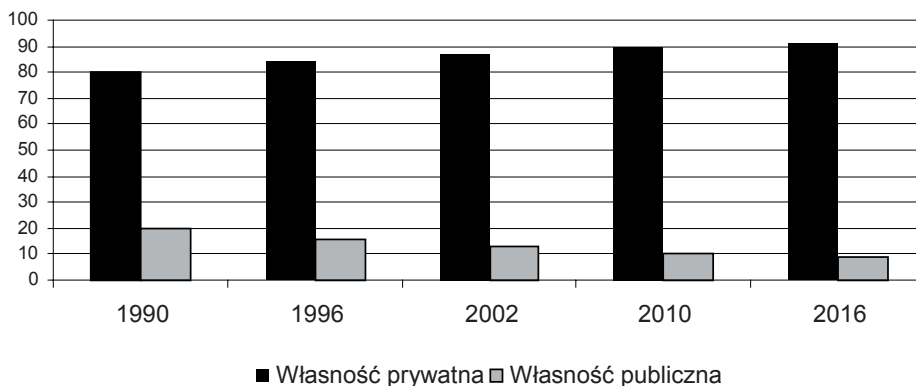
Grupa obszarowa [ha]	Razem	Osoby fizyczne	Osoby prawne	Udział w sprzedanej ziemi rolnej [%]
	tys. ha			
Do 2,00	127	125	2	4,9
2,00–4,99	146	143	4	5,6
5,00–9,99	181	175	6	7
10,00–19,99	289	274	14	11,1
20,00–49,99	693	623	70	26,6
50,00–99,99	220	188	32	8,5
100,00–499,99	701	471	230	26,9
500,00–999,99	187	89	98	7,2
≥ 1000,00	61	17	44	2,3
Razem	2 605	2 105	501	100

Źródło: ANR [2017] oraz obliczenia własne.

Zmiany struktury własnościowej ziemi rolnej

W systemie gospodarki rynkowej jedną z zasadniczych podstaw wolności prowadzenia działalności przez ludzi oraz możliwości uzyskiwania i gromadzenia korzyści osiągniętych ze swojej aktywności jest poziom własności prywatnej czynników produkcji. Dotyczy to także własności ziemi rolnej. Ważna jest powierzchnia posiadanej ziemi przez prywatne gospodarstwa rolne. Temu służy prowadzona już od ponad 25 lat prywatyzacja dokonywana przez Agencję Nieruchomości Rolnych. Równie istotna jest także struktura własności tej ziemi. Można wówczas ocenić, w układzie czasowym oraz przestrzennym, w jakim stopniu ziemia należy bezpośrednio do ludzi.

Zmiany struktury własnościowej ziemi rolnej w całej Polsce od początku przemian ustrojowych do 2016 roku przedstawiają rosnący trend udziału własności prywatnej, z czego wynika spadający trend udziału własności publicznej (rys. 3). W 1990 roku w indywidualnych gospodarstwach prywatnych znajdowało się 76,3% użytków rolnych ogółem, w spółdzielniach produkcyjnych 3,7%, a własność publiczna stanowiła 20%, w tym gospodarstwa państwowe 18,6% [Sadowski 2013]. W 2016 roku własność prywatna ziemi rolnej wyniosła 91,4%. Wzrosła więc o 15,1 p.p. Własność publiczna stanowiła 8,6%. Zmniejszyła się o 15,1 p.p. Główną przyczyną takich zmian była prywatyzacja państwowej ziemi rolnej przejętej przez ANR.



Rysunek 3

Struktura własnościowa ziemi rolnej w Polsce w latach 1990, 1996, 2002, 2010 i 2016 [%]

Źródło: Obliczenia własne na podstawie GUS [1991, 1997a, 2003, 2011, 2017].

Analiza danych z tabeli 2 wykazuje wzrost znaczenia własności prywatnej użytków rolnych w czasie prawie we wszystkich grupach obszarowych. W latach 2002 i 2016 ponad 90% udziału tej własności występowało w odniesieniu do gruntów rolnych o powierzchni do 50 ha. W 2016 roku także w grupie obszarowej do 100 ha. Wynikało to przede wszystkim z uwarunkowań historycznych. Przed 1990 rokiem

Tabela 2

Struktura własnościowa ziemi rolnej według grup obszarowych w latach 2002, 2010 i 2016

Grupa obszarowa [ha]	2002		2010		2016	
	prywatne	publiczne	prywatne	publiczne	prywatne	publiczne
	%					
1,00–1,99	93,3	6,7	95,4	4,6	96,5	3,5
2,00–4,99	96,0	4,0	97,3	2,7	97,8	2,2
5,00–9,99	97,5	2,5	97,8	2,2	98,1	1,9
10,00–19,99	97,6	2,4	97,2	2,8	97,5	2,5
20,00–49,99	94,4	5,6	94,1	5,9	95,9	4,1
50,00–99,99	83,7	16,3	88,6	11,4	93,9	6,1
100,00–499,99	44,9	55,1	66,5	33,5	81,2	18,8
500,00–999,99	45,9	54,1	59,6	40,4	78,5	21,5
≥ 1000,00	69,4	30,6	72,8	27,2	62,7	37,3

Źródło: Obliczenia własne na podstawie ANR [2001, 2017], AWRSP [2003], GUS [2003, 2011, 2017].

gospodarstwa prywatne były w większości niewielkie. Najbardziej gwałtowna zmiana zaszła w grupach 100–1000 ha. W 2016 roku udział własności prywatnej ziemi wzrósł tam średnio o 34,4 p.p. i osiągnął bardzo duże wartości. W grupie powyżej 1000 ha spadł. Zmiany struktury w tych grupach należy wiązać z ograniczeniem przez ANR dzierżawy oraz nowelizacją w 2003 roku ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi skarbu państwa, w której wprowadzono definicję rodzinnego gospodarstwa rolnego. Uniemożliwiła ona sprzedaż państwowych gruntów rolnych gospodarstwom większym niż 500 ha. Polityka dotycząca ziemi była ukierowana na wspieranie rozwoju gospodarstw rodzinnych.

Zasłóci historyczne sprawiają, że struktura własnościowa gruntów rolnych w poszczególnych województwach była zróżnicowana (tab. 3). W 2002 roku ponad 90% udział własności prywatnej występował w połowie województw. Były to województwa w południowej, centralnej i wschodniej Polsce. Najmniejszy udział tej własności (poniżej 70%) miały województwa na północy i zachodzie kraju. W oczywisty sposób wynika to z istnienia w przeszłości na tych obszarach państwowych gospodarstw rolnych. W 2016 roku już w 11 województwach udział ziemi posiadanej przez prywatne gospodarstwa przekraczał 90%. W województwie mazowieckim wynosił 99,1%, a w świętokrzyskim 99%. Tylko w zachodniopomorskim udział ten był mniejszy niż 75%. Szybki przyrost udziału prywatnej ziemi rolnej (powyżej 10 p.p. od 2002 r.) był obserwowany na terenach sześciu województw: warmińsko-mazurskiego (18,4 p.p.), lubuskiego (16,3 p.p.), opolskiego (12 p.p.), dolnośląskiego (11,2 p.p.), pomorskiego (11,2 p.p.) oraz zachodniopomorskiego (11 p.p.). Na tych terenach prywatyzacja ziemi była prowadzona w największej skali.

Tabela 3

Struktura własnościowa ziemi rolnej w Polsce według województw w latach 2002, 2010 i 2016

Województwo	2002		2010		2016	
	prywatne	publiczne	prywatne	publiczne	prywatne	publiczne
	%					
Dolnośląskie	72,3	27,7	78,3	21,7	83,5	16,5
Kujawsko-pomorskie	87,5	12,5	90,2	9,8	93,5	6,5
Lubelskie	95,4	4,6	97,0	3,0	98,3	1,7
Lubuskie	65,8	34,2	72,7	27,3	82,1	17,9
Łódzkie	97,1	2,9	98,3	1,7	98,8	1,2
Małopolskie	98,7	1,3	98,6	1,4	98,5	1,5
Mazowieckie	98,4	1,6	98,7	1,3	99,1	0,9
Opolskie	75,9	24,1	82,5	17,5	87,9	12,1
Podkarpackie	95,0	5,0	96,1	3,9	97,2	2,8
Podlaskie	95,7	4,3	96,7	3,3	97,9	2,1
Pomorskie	79,2	20,8	85,1	14,9	90,4	9,6
Śląskie	90,8	9,2	93,4	6,6	93,6	6,4
Świętokrzyskie	97,3	2,7	98,2	1,8	99,0	1,0
Warmińsko-mazurskie	69,2	30,8	81,2	18,8	87,6	12,4
Wielkopolskie	84,9	15,1	87,2	12,8	90,6	9,4
Zachodniopomorskie	63,8	36,2	67,5	32,5	74,8	25,2

Źródło: Takie jak w tabeli 2.

Własność ziemi można również podzielić na krajową i zagraniczną. Precyzyjne określenie, ile ziemi rolnej w Polsce nabyli inwestorzy zagraniczni, jest niemożliwe ze względu na brak szczegółowych danych. Szacuje się, że do końca 2016 roku około 52 tys. ha znalazło się w posiadaniu cudzoziemców [MSWiA 2013–2017, Klusek 2016]. Oznacza to, że własność zagraniczna gruntów rolnych wynosi około 0,3% całej ziemi rolnej w Polsce. Jest to wielkość mniejsza niż marginalna. Cudzoziemcy kupowali także udziały lub akcje w krajowych spółkach handlowych, które były właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości gruntowych. W latach 1996–2016 zostały wydane zezwolenia na nabycie około 60 tys. ha powierzchni nieruchomości gruntowych [MSWiA 2013–2017]. Część z tej powierzchni była zapewne gruntami rolnymi. Określenie tego udziału bez dokładnych informacji jest jednak niewykonalne.

Podsumowanie

W procesie przekształceń własnościowych polskiego rolnictwa wyróżnić można dwie równoległe tendencje. Z jednej strony realizowana była (wstrzymana w 2016 r.) prywatyzacja ziemi znajdującej się w zasobach skarbu państwa, co stanowiło ważne źródło zasilania sektora prywatnego w ten czynnik produkcji. Zmiany te niewątpliwie można uznać za korzystne, gdyż przyczyniły się do poprawy warunków gospodarowania i wzrostu znaczenia procesów rynkowych w rolnictwie. Z drugiej strony w ramach polityki kształtowania ustroju rolnego formowany jest określony model rolnictwa opartego na gospodarstwach rodzinnych. W tym celu stwarza się przywileje w dostępie do ziemi rolniczej dla grupy gospodarstw rolnych, które mają status gospodarstw rodzinnych. Skutkiem takich regulacji jest ukierunkowanie przepływu ziemi w sposób niezależny od racjonalności ekonomicznej, czyli o dostępie do ziemi nie decyduje efektywność ekonomiczna, lecz status prawny nabywcy. W ocenie ekonomicznej oznacza to, że alokacja rynkowa ziemi została zastąpiona decyzjami politycznymi.

Sprzedaż ziemi rolnej w imieniu państwa prowadziła Agencja Nieruchomości Rolnych. W latach 1992–2016 sprzedano łącznie ponad 2,6 mln ha gruntów rolnych (55% wszystkich przejętych). W początkowym okresie prowadzono sprzedaż otwartą i bez ograniczeń obszarowych. Od 2003 roku wprowadzono zmiany umożliwiające agencji przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji ziemi oraz stosowanie ułatwień w dostępie nabywania gruntów przez gospodarstwa rodzinne.

Osoby fizyczne zakupiły łącznie 80,8% sprywatyzowanych gruntów rolnych, a 19,2% z nich nabyły osoby prawne. Najliczniejszą grupą, dla której agencja organizowała przetargi ograniczone, byli rolnicy zamierzający powiększyć swoje gospodarstwa rodzinne.

Wraz z postępującą prywatyzacją zmieniała się struktura własnościowa ziemi rolnej. W 1990 roku w gospodarstwach prywatnych znajdowało się 76,3% użytków rolnych ogółem, a własność publiczna stanowiła 23,7%. W 2016 roku własność prywatna ziemi rolnej obejmowała 91,4% jej powierzchni, a własność publiczna 8,6%.

Struktura własnościowa gruntów rolnych w Polsce jest zróżnicowana przestrzennie. W 2016 roku najwięcej ziemi posiadały prywatne gospodarstwa w województwach mazowieckim (99,1%) i w świętokrzyskim (99,0%). W województwie zachodniopomorskim udział prywatnej ziemi był najmniejszy i wyniósł prawie 75%.

Literatura

- Agencja Nieruchomości Rolnych, ANR, 2011: *Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych w 2010 roku*, Warszawa.
- Agencja Nieruchomości Rolnych, ANR, 2017: *Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych w 2016 roku*, Warszawa.

- Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, AWRSP, 2003: *Raport z działalności Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2002 roku*, Warszawa.
- ALCHIAN A.A., 1989: *Property Rights*, [w:] J. Eatwell, M. Milgate, P. Newman (red.), *The Invisible Hand. The New Palgrave*, Palgrave Macmillan, London, 232–238, DOI 10.1007/978-1-349-20313-0_31
- BALCEROWICZ L., 1997: *Socjalizm, kapitalizm, transformacja. Szkice z przelomu epok*, PWN, Warszawa.
- BAŁTOWSKI M., 2001: *Przekształcenia własnościowe przedsiębiorstw państwowych w Polsce*, PWN, Warszawa.
- CZECHOWSKI P., KORZYCKA-IWANOW M., PRUTIS S., STELMACHOWSKI A., 2002: *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, LexisNexis, Warszawa.
- DZUN W., 2005: *Państwowe gospodarstwa rolne w procesie przemian systemowych w Polsce*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa.
- DZUN W., 2015: *Wpływ utworzenia i rozdysponowania zasobu własności rolnej SP na strukturę gospodarstw rolnych*, *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej* 3 (343), 48–72.
- DZUN W., 2016: *Wpływ rozdysponowania zasobu własności rolnej skarbu państwa na strukturę gospodarstw rolnych w latach 1996–2010*, *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej* 2 (347), 26–51.
- Główny Urząd Statystyczny, GUS, 1991: *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa.
- Główny Urząd Statystyczny, GUS, 1997a: *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa.
- Główny Urząd Statystyczny, GUS, 1997b: *Użytkowanie gruntów i powierzchnia zasiewów w 2016 r.*, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa.
- Główny Urząd Statystyczny, GUS, 2003: *Użytkowanie ziemi rolnej w Polsce w 2002 r.*, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa.
- Główny Urząd Statystyczny, GUS, 2011: *Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2010 r.*, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa.
- HAYEK F.A. von, 1948: *Individualism and Economic Order*, University of Chicago Press, Chicago, DOI 10.7208/chicago/9780226321219.001.0001.
- HUERTA de SOTO J., 2010: *Socialism, Economic Calculation and Entrepreneurship*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham UK, Northampton USA, DOI 10.4337/9781849805001
- HUME D., 2005: *Traktat o naturze ludzkiej*, Fundacja Aletheia, Warszawa.
- JAWOROWSKI J., 1999: *Przekształcenia własnościowe w rolnictwie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.
- KLUSEK T., 2015: *The Preferential Conditions for Land Acquisition as a Motivating Factor for Enlarging and Creating Farms in Poland*, *Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Problemy Rolnictwa Światowego* 4, 15 (30), 101–110.
- KLUSEK T., 2016: *Inwestorzy zagraniczni na polskim rynku nieruchomości*, *Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Problemy Rolnictwa Światowego* 16 (31), 167–180.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, poz. 483.
- MARKS-BIELSKA R., 2010: *Rynek ziemi rolniczej w Polsce – uwarunkowania i tendencje rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.

- MAŚNIAK J., 2011: *Znaczenie polityki rolnej państwa w rozwoju rynku ziemi rolniczej w Polsce*, *Roczniki Nauk Rolniczych Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu* G 3 (98), 108–117.
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, MSWiA, 2013–2017: *Sprawozdania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z realizacji ustawy z dnia 24 marca 1929 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców*, Warszawa.
- PEJOVICH S., 1971: *Toward a General Theory of Property Rights*, *Zeitschrift für Nationalökonomie* 1–2 (31), 141–155, DOI 10.1007/BF01287227
- PODGÓRSKI B., ŚWIĘTOCHOWSKI L., 2013: *Stan rozdysponowania nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*, *Więś i Rolnictwo* 2 (159), 183–197.
- RUNOWSKI H. (red.), 2002: *Przekształcenia własnościowe w rolnictwie – 10 lat doświadczeń*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa.
- RUNOWSKI H. (red.), 2013: *Przekształcenia własnościowe w rolnictwie – 20 lat doświadczeń i perspektywy*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa.
- SADOWSKIA., 2013: *Węgierska droga od własności prywatnej do własności państwowej*, [w:] H. Runowski (red.), *Przekształcenia własnościowe w rolnictwie – 20 lat doświadczeń i perspektywy*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa, 51–59.
- Ustawa z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, Dz.U. 2016, poz. 1491 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz.U. 2016, poz. 2052 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 roku o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych ustaw, Dz.U. 2016, poz. 585 z późn. zm.
- WILKIN J., 2004: *Ewolucja ekonomii politycznej i jej miejsce we współczesnej myśli ekonomicznej*, [w:] J. Wilkin (red.), *Czym jest ekonomia polityczna dzisiaj?*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, 7–32.
- WOJTYSZYN R., 2007: *Szkola prawa natury – od Hugona Grocjusza do Johna Locke’a*, *Wrocławskie Studia Erazmiańskie, Zeszyt Naukowy Studentów, Doktorantów i Pracowników Naukowych Uniwersytetu Wrocławskiego* 1, 49–63.
- ZALESKO M., 2013: *Prawa własności filarem rozwoju gospodarczego*, *Ekonomia. Economics* 4 (25), 92–102.
- ZIĘTARA W., 2013: *Przesłanki i uwarunkowania przekształceń własnościowych w rolnictwie*, [w:] H. Runowski (red.), *Przekształcenia własnościowe w rolnictwie – 20 lat doświadczeń i perspektywy*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa, 39–50.

Changes in agricultural land ownership in Poland

Abstract: The aim of the article was to present the process of agricultural land privatization in Poland, taking into account the role that this policy has played in terms of shaping the Polish agricultural model, based on family households. The purpose of the current agrarian system shaping policy is the protection and development of family households. Since 2003 there have been facilitated access to land for family households. Between 1992 and 2016, the total of over 2.6 million ha of agricultural land were sold. Natural persons acquired the total of 81% of pri-

vatized agricultural land, with the 19% being acquired by legal entities. In 2016 private farms accounted for 91.4% of total agricultural land, while public ownership accounted for 8.6%. The ownership structure of agricultural land in Poland is spatially diversified. The share of private ownership is the largest in the Mazowieckie and Świętokrzyskie Voivodships, and the smallest in the Zachodniopomorskie Voivodship.

Key words: agriculture, property, agricultural land privatization, family household

JEL classification: D23, Q15, Q18

Otrzymano: 15 stycznia 2018 r. / Zaakceptowano: 2 kwietnia 2018 r.

Received: 15 January 2018 / Accepted: 2 April 2018