

**Mariusz Chądrzyński
Alina Daniłowska
Kinga Gruzziel
Jacek Maśniak**

Ekonomiczne i instytucjonalne aspekty rynku ziemi rolniczej w Polsce

**Wydawnictwo SGGW
Warszawa 2020**

© Copyright by Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2020

Recenzenci:

prof. dr hab. Janina Sawicka, Mazowiecka Uczelnia Publiczna w Płocku

dr hab. Jerzy W. Pietrewicz, prof. SGH, Szkoła Główna Handlowa

ISBN 978-83-8237-003-4

Wydawnictwo SGGW

02-787 Warszawa, ul. Nowoursynowska 166

tel. 22 593 55 20 (-22, -25, -27 – sprzedaż)

e-mail: wydawnictwo@sggw.edu.pl

www.wydawnictwosggw.pl

Druk: Libra-Print, al. Legionów 114B, 18-400 Łomża

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie	5
Rozdział 1	
Ewolucja otoczenia prawnego rynku ziemi rolniczej w Polsce	7
1.1. Uregulowania obrotu ziemią rolniczą w okresie międzywojennym	7
1.2. Prawne regulacji rynku ziemi w gospodarce socjalistycznej	15
1.3. Liberalizacja obrotu ziemią rolniczą i kształtowanie ustroju rolnego po 1989 roku	22
Rozdział 2	
Rola rynku w obrocie ziemią rolniczą	31
2.1. Teoretyczne aspekty rynku ziemi	31
2.2. Znaczenie praw własności w gospodarowaniu	38
2.3. Formy obrotu ziemią rolniczą w Polsce	48
Rozdział 3	
Rozwój rynku ziemi rolniczej w Polsce	57
3.1 Charakterystyka zasobu ziemi rolniczej w Polsce	57
3.2 Sprzedaż i dzierżawa ziemi rolniczej – skala i tendencje	66
3.3. Cykl koniunkturalny na rynku ziemi rolniczej	79
Rozdział 4	
Interwencja państwa na rynku ziemi rolniczej i jej efekty	89
4.1. Przyczyny interwencji na rynku ziemi rolniczej	89
4.2 Formy interwencji na rynku ziemi rolniczej	94
4.3. Kredyt preferencyjny jako instrument interwencji na rynku ziemi rolniczej w Polsce	97
4.3.1. Interwencja na rynku ziemi rolniczej w pierwszych latach transformacji systemowej	97
4.3.2. Systemowa interwencja na rynku ziemi rolniczej – organizacja, zakres i warunki	100
4.3.3. Efekty funkcjonowania systemu kredytowej interwencji na rynku ziemi	106
4.3.4. Rola kredytu preferencyjnego w przekształceniu struktury obszarowej gospodarstw rolnych	116
Podsumowanie	121
Literatura	124
Spis tabel	134
Spis rysunków	135

WPROWADZENIE

Zasób ziemi rolniczej oraz sposób jej użytkowania stanowi ważny element potencjału produkcyjnego rolnictwa. W szczególności wiąże się to z ukształtowaną relacją ziemi w stosunku do pozostałych czynników produkcji – kapitału i pracy. Przepływ ziemi pomiędzy gospodarstwami rolnymi jest zatem jednym z ważniejszych zagadnień związanych z przekształceniami strukturalnymi polskiego rolnictwa. Wynika to z funkcji, jakie obrót ziemią pełni w rolnictwie. Zaliczyć do nich można:

- przeciwdziałanie spadkowi produktywności ziemi,
- zapewnienie ciągłości gospodarstw rolnych poprzez wymianę pokoleń,
- poprawę relacji między podstawowymi czynnikami produkcji (ziemią, pracą i kapitałem),
- stymulowanie przemian strukturalnych.

Przepływ ziemi pomiędzy gospodarstwami rolnymi, pozwalający na poprawę relacji ziemi w stosunku do pozostałych czynników produkcji, uzależniony jest od sprawności funkcjonowania rynku ziemi. Rynkowa alokacja ziemi często jednak ograniczana jest i modyfikowana przez interwencję państwa. Interwencjonizm państwowy na rynku ziemi związany jest z kształtowaniem pożądanej struktury agrarnej.

Celem pracy jest przybliżenie głównych aspektów rozwoju rynku ziemi rolniczej w Polsce. Główny problem badawczy pracy koncentruje się na ukazaniu wpływu uwarunkowań ekonomicznych i instytucjonalnych na funkcjonowanie rynku ziemi rolniczej obecnie i w przeszłości. Zasadniczy okres analizy obejmował lata 1990–2020, co pozwoliło na obserwację długookresowych trendów i procesów zachodzących na krajowym rynku ziemi rolniczej. W zależności od potrzeb i dostępności danych przy realizacji poszczególnych zadań badawczych przyjmowane były krótsze okresy badawcze.

Treść pracy zawarto w czterech rozdziałach. Rozdział pierwszy poświęcony jest ewolucji otoczenia prawnego kształtującego polski rynek ziemi rolniczej. Omówione zostały najważniejsze regulacje prawne obowiązujące w okresach międzywojennym, gospodarki socjalistycznej, transformacji ustrojowej zapoczątkowanej w 1989 roku, a także obecne zasady realizowania polityki kształtowania ustroju rolnego.

W rozdziale drugim omówione zostały najważniejsze zagadnienia teoretyczne związane z funkcjonowaniem rynku ziemi rolniczej. Przedstawiono różne formy obrotu ziemią oraz ich rolę w procesie przekształceń strukturalnych polskiego rol-

nictwa. Istotną częścią tych badań jest analiza obrotu rynkowego, jego specyfiki i znaczenia w funkcjonowaniu rynku ziemi.

Rozdział trzeci stanowi analizę rozwoju prywatnego rynku ziemi w okresie od transformacji ustrojowej do chwili obecnej (2020 roku). Zawiera niezbędną charakterystykę zasobów ziemi w Polsce i jej użytkowników. Zbadano i omówiono prywatny obrót ziemią w zakresie sprzedaży i dzierżawy gruntów rolnych w różnych warunkach otoczenia prawnego i ustrojowego, a także wpływ koniunktury gospodarczej na funkcjonowanie rynku ziemi.

Rozdział czwarty porusza problematykę interwencji państwa na rynku ziemi rolniczej. Do najważniejszych działań państwa, obok regulacji rynku prywatnego wynikających z zasad ustrojowych, z pewnością można zaliczyć politykę zagospodarowania ziemi państwowej, w tym jej prywatyzację. Innym istotnym instrumentem są kredyty preferencyjne dla rolników na zakup ziemi. Efektem badań było ukazanie wpływu tych działań na strukturę obszarową polskiego rolnictwa.

ROZDZIAŁ 1

EWOLUCJA OTOCZENIA PRAWNEGO RYNKU ZIEMI ROLNICZEJ W POLSCE

1.1. UREGULOWANIA OBROTU ZIEMIĄ ROLNICZĄ W OKRESIE MIĘDZYWOJENNYM

Zasadniczym działem gospodarki narodowej w latach 1918–1939 było rolnictwo, dając środki utrzymania przeważającej części ludności. Nie było ono jednakowo rozwinięte na terenie całego kraju. Obszary zachodnie były zdominowane przez rolnictwo typowo kapitalistyczne. Z kolei im bardziej na wschód, tym więcej występowało w rolnictwie pozostałości gospodarki feudalnej. Ta specyfika rolnictwa wynikała z różnic w drogach rozwoju poszczególnych dzielnic. Wspólna dla całego obszaru ówczesnej Polski była niekorzystna struktura własności rolnej ukształtowana między innymi w wyniku rozwoju rolnictwa na tak zwanej pruskiej drodze kapitalizmu. Polegała ona na tym, że na jednym biegunie znajdowała się ogromna liczba małych, tak zwanych karłowatych, drobnotowarowych gospodarstw chłopskich, których plony nie wystarczały nawet na wyżywienie właścicieli i ich rodzin, na drugim istniała stosunkowo mała liczba dużych, obszarniczych gospodarstw folwarcznych dających swoim właścicielom duże dochody.

Ogólna liczba gospodarstw rolnych w 1921 roku wynosiła 3,26 mln, z czego 33,9% stanowiły gospodarstwa karłowate o powierzchni do 2 ha, które były niezdolne do zapewnienia uprawiającemu je rolnikowi minimum egzystencji. Przy czym gospodarstwa te dysponowały tylko 3,5% ogólnej powierzchni ziemi. Klasycznych gospodarstw drobnochłopskich o powierzchni 2–5 ha było 30,7% i zajmowały one 11,3% ziemi. Do około 65% gospodarstw należało tylko 14,8% ziemi. Z kolei niecałe 0,6% ogólnej liczby gospodarstw o powierzchni przekraczającej 100 ha miało w dyspozycji 44,8% ziemi. Zestawienie 2,1 mln gospodarstw uprawiających niecałe 4,5 mln ha z 19 tys. dysponujących 13,6 mln ha ziemi ukazuje niekorzystną strukturę agrarną międzywojennej Polski¹.

Taka struktura agrarna wymagała przeprowadzenia reformy rolnej. Reforma ta była jednym z najpoważniejszych problemów w polskim społeczeństwie w XIX wieku i na początku XX wieku. Mimo przeprowadzonego w 1864 roku uwłaszczenia chłopci żądali więcej ziemi, między innymi domagając się odebrania jej właścicielom ziemskim posiadającym niekiedy olbrzymie obszary, bardzo często gromadzone przez wiele pokoleń. Środowisko wiejskie było silne ze względu na swoją

¹ B. Zientara, A. Mączak, I. Ihnatowicz, Z. Landau (1988). *Dzieje gospodarcze Polski do roku 1939*, Wiedza Powszechna, Warszawa, s. 484.

liczebność, dlatego też mimo tradycyjnego i kluczowego znaczenia w społeczeństwie warstwy ziemiańskiej należało zdawać sobie sprawę z potrzeby przeprowadzenia nowej reformy.

Reforma rolna w Polsce polegała na prawnym usankcjonowaniu zmian stosunków własnościowych na wsi połączonych ze zmianą struktury agrarnej przez komasację lub parcelację gruntów.

Kwestia agrarna, a głównie zła sytuacja materialna chłopów polskiego i „głód ziemi” były jednym z najistotniejszych problemów zarówno politycznych, jak i gospodarczych Polski po odzyskaniu niepodległości w 1918 roku. W szczególnym nasileniu występował problem „głodu ziemi” wśród chłopów w byłych zaborach austriackim i rosyjskim.

Już w 1917 roku na wiecach chłopskich uchwalano rezolucje, w których domagano się parcelacji majątków ziemskich. Ruch chłopski przybrał na sile w 1918 roku. W kilku powiatach robotnicy rolni zajęli folwarki, mnożyły się najścia na dwory, chłopcy zaorywali grunty folwarczne. W tej sytuacji rząd Ignacego Daszyńskiego zapowiedział w odezwie upaństwowienie wielkiej i średniej własności ziemskiej i oddanie jej w ręce chłopów pod kontrolą państwa².

Pod naciskiem partii chłopskich Sejm Ustawodawczy przyjął 10 lipca 1919 roku uchwałę o zasadach reformy rolnej. Istotne jest to, że uchwała ta nie została ogłoszona w Dzienniku Ustaw i w związku z tym formalnie nigdy nie obowiązywała. Warto przytoczyć fragment z przemówienia sejmowego w sprawie reformy rolnej posła Jana Stapińskiego, jednego z twórców i przywódców polskiego ruchu ludowego, dotyczący zasad przejmowania ziemi, a szczególnie rekompensaty dla włościan i zapłaty za ziemię przez chłopów. „Żądamy wywłaszczenia obszarów dworskich bez zapłaty i bez odszkodowania. Godzimy się tylko na dostarczenie wywłaszczonym obszarnikom pensji na pewien czas, aż się nauczą pracować, tudzież na koszt nauki szkolnej ich dzieci. Zapłata za ziemię obszarnikom się nie należy, albowiem najpierw oni w dawnych latach albo za darmo tę ziemię posiadli, albo chłopom wydarli. Następnie chłopcy swą pracą na łanach dworskich albo zupełnie bezpłatną za pańszczyzny, albo nisko płaconą po zniesieniu pańszczyzny, rzeczywiście wartość owej ziemi już dworom odrobili. Więc dość już zabrali i po sprawiedliwości nie należy się im zapłata. Otrzymają zresztą kawał ziemi na równi z chłopami, więc mogą pracować i zarabiać na życie tak, jak wszyscy inni. Chłopcy zapłacą za przydzielone im grunty chętnie w miarę możliwości, ale do Kasy Pań-

² I. Kostrowicka, Z. Landau, J. Tomaszewski (1978). *Historia gospodarcza Polski XIX i XX wieku*, Książka i Wiedza, Warszawa, s. 290.

stwowej na potrzeby państwa, a nie obszarnikom na zbytki. Państwo nasze potrzebuje teraz i będzie potrzebować wielkich sum na urządzenie państwowe, na budowę kolei, dróg lądowych i wodnych, na inwalidów, na odbudowę gospodarstw i fabryk zniszczonych przez wojnę, na spłatę długów itd. Dlatego też i rząd powinien stanąć na naszym stanowisku, aby nie płacić obszarnikom za grunta tylko do Kasy Państwowej, a za to rząd pomoże chłopom do zagospodarowania się na przydzielonej ziemi. Tylko z tego źródła może rząd liczyć na wielkie, a pewne i stałe dochody dla państwa, tak jak to było we Francji przed stu laty”³. To rozwiązanie było korzystne dla chłopów i jednocześnie nie do przyjęcia przez właścicieli ziemskich. W uchwale określono również maksymalne limity posiadania ziemi. Maksimum posiadania ziemi określono na 60 do 180 ha w zależności od warunków lokalnych, z podniesieniem limitu do 400 ha na Kresach Wschodnich i w niektórych częściach byłego zaboru pruskiego. Uchwała nie była ustawą i jedynie wytyczyła kierunek reformy rolnej, zakładała parcelację ziemi państwowej i nadwyżek ziemi przymusowo wykupionej od właścicieli⁴.

W latach 1919–1920 rozparcelowano jedynie 19 tys. ha, które należały głównie do byłych rodzin panujących w państwach zaborczych, Komisji Kolonizacyjnej oraz rosyjskiego Banku Włościańskiego.

Założenia uchwały z 1919 roku nie zostały zrealizowane, a na kolejne działania trzeba było czekać do lata następnego roku. W kulminacyjnym okresie wojny polsko-bolszewickiej rząd Władysława Grabskiego przygotował nowy projekt, którego głównym celem było przyciągnięcie do walki z zagrożeniem sowieckim szerokich kręgów chłopskich. Ustawa w sprawie reformy rolnej została uchwalona 15 lipca 1920 roku⁵.

Wykonawcą reformy został określony w ustawie Główny Urząd Ziemski organ administracji rządowej założony 22 lipca 1919 roku w celu przeprowadzenia reformy rolnej i przebudowy ustroju rolnego, prawnie powołany Ustawą z dnia 6 lipca 1920 roku o organizacji urzędów ziemskich. Urząd ten działał za pośrednictwem utworzonych przez ustawę okręgowych i powiatowych urzędów ziemskich. Do jego kompetencji należały wszystkie sprawy związane ze stosunkiem własności w rolnictwie, m.in.: parcelacja, komasacja, melioracja, likwidowanie służebności,

³ J. Stapiński. (1919). *Przemówienie sejmowe w sprawie reformy rolnej*; <http://lewicowo.pl/przemowienie-sejmowe-w-sprawie-reformy-rolnej/>, dostęp: 29.11.2020.

⁴ A. Albert, W. Roszkowski. (1995). *Najnowsza historia Polski 1914-1993*, Świat Książki, Warszawa, t. 1, s. 111.

⁵ Ustawa z dnia 15 lipca 1920 roku o wykonaniu reformy rolnej, Dz.U. z 1920 r. nr 70, poz. 462.

podział wspólnot i osadnictwo⁶. Został zlikwidowany w 1921 roku, a jego uprawnienia przejęło powołane 6 lipca 1923 roku Ministerstwo Reform Rolnych⁷.

Ta pierwsza ustawa w sprawie reformy rolnej, która prawnie rozpoczynała proces reform, została uchwalona bez dyskusji. Na jednogłośnie uchwalenie ustawy o wykonaniu reformy rolnej główny wpływ miały takie czynniki jak: radykalizacja nastrojów chłopskich, załamanie frontu polskiego w wojnie z bolszewikami w 1920 roku, chęć aktywizacji wsi po stronie niepodległej Polski oraz tak zwane zadokumentowanie ludowego charakteru Rzeczypospolitej⁸.

Ustawa ta była zdecydowanie bardziej radykalna niż uchwała z 1919 roku. Należy podkreślić, że na jej podstawie mieszkańcy wsi mieli prawo do wykupienia ziemi państwowej za połowę ceny rynkowej. Dodatkowo określono, że 80% zapasu ziemi przeznacza się dla bezrolnych i małorolnych oraz zastrzega pierwszeństwo w nabywaniu gruntów inwalidom, robotnikom rolnym i małorolnym chłopom. Ustawa zapowiadała także dużą pomoc kredytową dla osób nabywających ziemię z reformy. Ustawa ta przewidywała:

- parcelację całej ziemi państwowej oraz parcelację ziemi wykupowanej przez państwo od właścicieli ziemskich;
- parcelację dóbr kościelnych;
- odszkodowanie za wywłaszczone majątki w wysokości połowy ceny rynkowej;
- możliwość uzyskania kredytu na zakup ziemi w wysokości do 75% wartości parceli;
- przyznanie ziemi przede wszystkim bezrolnym i małorolnym, przy czym pierwszeństwo przysługiwało inwalidom wojennym i robotnikom rolnym;
- pozbawienie prawa do ziemi chłopów, którzy uchylali się od służby wojskowej lub brali udział w zajmowaniu siłą ziem folwarcznych⁹.

Ustawa została przyjęta przez sejm, jednak i w tym przypadku nie miało to bezpośrednich następstw z powodu uchwalenia konstytucji marcowej, która w artykule 99 zapewniała właścicielom ziemskim pełne odszkodowanie za znacjonalizowane majątki.

W artykule 99 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 roku określono: „Rzeczpospolita Polska uznaje wszelką własność, czy to osobistą

⁶ Ustawa z dnia 6 lipca 1920 roku o organach urzędów ziemskich, Dz.U. z 1920 r. nr 70, poz. 461.

⁷ Ustawa z dnia 6 lipca 1923 roku o ustanowieniu urzędu Ministra Reform Rolnych, Dz.U. z 1923 r. nr 71, poz. 556.

⁸ A. Albert, W. Roszkowski. (1995). op. cit. s. 111.

⁹ Ustawa z dnia 15 lipca 1920 roku o wykonaniu reformy rolnej, Dz.U. z 1920 r. nr 70, poz. 462.

poszczególnych obywateli, czy to zbiorową związków obywateli, instytucji, ciał samorządowych i wreszcie samego Państwa, jako jedną z najważniejszych podstaw ustroju społecznego i porządku prawnego, oraz poręcza wszystkim mieszkańcom, instytucjom i społecznościom ochronę ich mienia, a dopuszcza tylko w wypadkach, ustawą przewidzianych, zniesienie lub ograniczenie własności, czy to osobistej, czy to zbiorowej, ze względów wyższej użyteczności, za odszkodowaniem. Tylko ustawa może postanowić, jakie dobra i w jakim zakresie, ze względu na pożytek ogółu, mają stanowić wyłącznie własność Państwa, oraz o ile prawa obywateli i ich prawnie uznanych związków do swobodnego użytkowania ziemi, wód, minerałów i innych skarbów przyrody – mogą, ze względów publicznych, doznać ograniczenia. Ziemia, jako jeden z najważniejszych czynników bytu narodu i Państwa, nie może być przedmiotem nieograniczonego obrotu. Ustawy określają przysługujące Państwu prawo przymusowego wykupu ziemi oraz regulowania obrotu ziemią, przy uwzględnieniu zasady, że ustrój rolny Rzeczypospolitej ma się opierać na gospodarstwach rolnych, zdolnych do prawidłowej wytwórczości i stanowiących osobistą własność”¹⁰.

Jak zapisano w artykule 99 konstytucji marcowej, własność obywateli jest podstawą ustroju społecznego i porządku prawnego oraz podlega ochronie. Dopuszczalne jest tylko w szczególnych wypadkach przewidzianych ustawą zniesienie lub ograniczenie własności ze względów tak zwanej wyższej użyteczności za odszkodowaniem. W domyśle należy przyjąć sformułowanie za pełnym odszkodowaniem. Artykuł 13 Ustawy o wykonaniu reformy rolnej z dnia 15 lipca 1920 roku stanowił, że cena wykupu ma stanowić połowę przeciętnej ceny rynkowej płaconej za majątki o zbliżonym obszarze w danej okolicy. Ustawa o reformie rolnej jako akt niższej rangi pozostawała w sprzeczności w stosunku do zapisów zawartych w konstytucji marcowej, pomimo że została ona uchwalona w późniejszym okresie. Nie bez znaczenia był tu fakt pokonania bolszewików w Bitwie Warszawskiej w sierpniu 1920 roku oraz naciski ziemiaństwa niezadowolonego określoną w ustawie o reformie rolnej ceną wykupu ziemi.

Po klęsce Armii Czerwonej w sierpniu 1920 roku pod Warszawą i wycofaniu się jej z terenów polskich groźba nasilenia się antyobszarniczych ruchów chłopskich oddaliła się i sprawa wykonania ustawy o reformie rolnej została przesunięta na margines zainteresowań rządzących stronnictw politycznych. Parcelację przeprowadzano w sposób przypadkowy w większości w formie rozprzedaży gruntów bezpośrednio przez właścicieli majątków, którym potrzebne były pieniądze lub

¹⁰ Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku – Konstytucja Rzeczypospolitej polskiej, Dz.U. z 1921 r. nr 44, poz. 267.

przy pomocy pośredników, którzy chcieli w ten sposób szybko się wzbogacić. Ceny tak parcelowanej ziemi były bardzo wygórowane. Z tego względu szerszy udział w parcelacji brali zamożni gospodarze i co się z tym wiązało, odnosili z niej o wiele większe korzyści niż rzeczywiście potrzebujący ziemi, jednak niemający wystarczających środków finansowych chłopci bezrolni i małorolni. Z kolei przepis ustawy mówiący o tym, że pierwszeństwo w zakupie ziemi przysługiwało wszystkim bezrolnym i małorolnym, obchodzono, zakupując grunty na nazwisko żony lub dzieci, które z prawnego punktu widzenia były bezrolne, ponieważ całe gospodarstwo było zapisane na gospodarza. W latach 1919–1925 w Polsce rozparcelowano 740 tys. ha, z czego większość, bo 503 tys. ha przypadało na sprzedaż prywatną¹¹. Ustawa z 1920 roku pomimo swego pozornego radykalizmu nie przyczyniła się do poprawy struktury agrarnej wsi polskiej.

Dodatkowo konstytucja marcowa z 1921 roku wskazywała w artykule 99, że ziemia jako jeden z najważniejszych czynników bytu narodu i państwa, nie może być przedmiotem nieograniczonego obrotu, a także, że ustrój rolny Rzeczypospolitej ma opierać się na gospodarstwach rolnych, zdolnych do prawidłowej wytwórczości i stanowiących osobistą własność¹². Ograniczenia te zostały utrzymane w mocy również w konstytucji kwietniowej z 1935 roku. Dodatkowo uchwalono wiele ustaw regulujących kwestie obrotu nieruchomościami rolnymi, w tym swobodę dysponowania ziemią rolną, a także określających sposób i zasady nabywania ich przez cudzoziemców. Przykładem takiej ustawy obowiązującej do dziś ze zmianami jest Ustawa z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez obcokrajowców¹³.

Należy dodać, że już jesienią 1920 roku podjęto pewne kroki w celu realizacji przyjętej ustawy, które kontynuowano do chwili uchwalenia konstytucji marcowej. Sytuacja prawna sprzeczności ustawy z konstytucją spowodowała sparaliżowane wykonanie reformy, a kwestia ta stała się kartą przetargową w potyczkach politycznych przez następne cztery lata, kiedy to powrócono do idei przeprowadzenia reformy rolnej.

W końcu reforma rolna została uchwalona i wprowadzona w życie Ustawą z dnia 28 grudnia 1925 roku o wykonaniu reformy rolnej¹⁴. Był to wynik porozumienia między politykami prawicy i ludowcami. Zapowiadała ona parcelację ma-

¹¹ B. Zientara, A. Mączak, I. Ihnatowicz, Z. Landau (1988). op. cit., s. 486–487.

¹² Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku – Konstytucja Rzeczypospolitej polskiej. Dz.U. z 1921 r. nr 44, poz. 267.

¹³ Ustawa z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez obcokrajowców. Dz.U. z 1920 r. nr 31, poz. 178, Dz.U. z 2017 r. poz. 2278.

¹⁴ Ustawa z dnia 28 grudnia 1925 roku o wykonaniu reformy rolnej, Dz.U. z 1926 r. nr 1, poz. 1.

jątków państwowych oraz nadwyżek gruntów rolniczych w folwarkach prywatnych. Maksimum stanu posiadania wyznaczono na 180 ha z następującymi wyjątkami: 60 ha na obszarach podmiejskich i w okręgach przemysłowych, 300 ha dla województw wschodnich, czyli na Kresach Wschodnich, i 700 ha w przypadku majątków uprzemysłowionych. Wyznaczony został kontyngent roczny parcelowanego obszaru na 200 tys. ha ziemi oddanej dobrowolnie. Gdyby w ciągu roku nie udało się osiągnąć założonego limitu, państwo miało prawo do parcelacji przymusowej. Przy czym określono, że wszystko miało być rekompensowane według cen rynkowych¹⁵.

W praktyce ustawa utrzymywała istnienie w Polsce wielkiej obszarnej własności rolnej, stawiając przy tym na uprzywilejowanej pozycji z jednej strony wielkie gospodarstwa zorganizowane na zasadach kapitalistycznych, a z drugiej ekstensywne majątki na Kresach Wschodnich, które traktowano jako bastiony polskości na tych terenach. Ustawa przewidywała, że co roku w ciągu pierwszych dziesięciu lat (1926–1935) parcelacja będzie obejmowała po 200 tys. ha. Pierwszeństwo zakupu większych (po kilkadziesiąt hektarów) obszarów ziemi z reformy zastrzeżono dla krewnych pierwszego stopnia właścicieli parcelowanych majątków pod warunkiem, że mieli kwalifikacje rolnicze. W dalszej kolejności stali dzierżawcy i robotnicy rolni parcelowanych folwarków, zasłużeni żołnierze, inwalidzi, chłopcy małorolni i bezrolni. Uprzywilejowanie robotników rolnych i biednych chłopów było jednak fikcją, gdyż o możliwości zakupu ziemi decydowało nadal nie prawo, ale posiadane środki finansowe. Ziemia miała być sprzedawana po cenach wolnorynkowych, które na skutek dużego popytu były bardzo wygórowane. W 1928 roku za 1 ha ziemi płacono przeciętnie 1707 zł, a w województwach południowych, gdzie chłopcy najbardziej potrzebowali ziemi, nawet 2246 zł¹⁶.

Wyznaczony w ustawie z 1925 roku coroczny limit parcelacyjny w wysokości 200 tys. ha osiągnięty został tylko w ciągu pierwszych trzech lat (1926–1928). Następnie do 1934 roku parcelacja systematycznie malała, wahając się od 164 tys. ha w 1929 roku do 56 tys. ha w 1934 roku. Od 1935 roku nastąpił powolny wzrost parcelacji, który trwał do wybuchu wojny. W 1938 roku, który był w latach kryzysowych okresem największego nasilenia w przeprowadzaniu reformy rolnej, rozparcelowano tylko 119 tys. ha. Spadek tempa reformy spowodowany został przez kryzys rolny, który wybuchł w 1929 roku. Kryzys ten miał ścisły związek z ogólnoswiatowym kryzysem, który rozpoczął się od tak zwanego czarnego

¹⁵ B. Zientara, A. Mączak, I. Ilnatowicz, Z. Landau (1988). op. cit., s. 487.

¹⁶ Ibidem.

czwartku 24 października 1929 roku w Stanach Zjednoczonych. Obniżył on dotkliwie dochodowość rolnictwa, a tym samym osłabił dążenie bogatego chłopstwa do dokupywania ziemi. Biedniejsi chłopi natomiast nie tylko nie dysponowali w latach kryzysu środkami na zakup ziemi, ale nie mieli ich nawet na zakup brakującej żywności czy opłacanie podatków¹⁷.

Przez cały okres międzywojenny rozparcelowano łącznie 2,65 mln ha ziemi folwarcznej, co stanowiło tylko 19% jej ogólnej powierzchni. Nie miało to prawie żadnego wpływu ani na rozszerzenie rynku wewnętrznego, ani na poprawę położenia chłopstwa. Należy dodać, że w latach 1921–1938 ludność rolnicza na skutek przyrostu naturalnego zwiększyła się, po odliczeniu emigracji i migracji ze wsi do miast, o 3,5 mln. Według obliczeń dokonanych przez grupę badaczy związanych z Instytutem Gospodarstwa Społecznego przeprowadzenie parcelacji w szerokim zakresie, przy ograniczeniu powierzchni majątków niepodlegającej reformie rolnej do 50 ha, zaspokoiłoby w 1938 roku około 60% całego zapotrzebowania ludności rolniczej na ziemię niezbędną czy to do upelnorolnienia gospodarstw, czy też do nadzielenia ziemią bezrolnych. Rząd nie podjął jednak żadnych kroków w kierunku rozszerzenia reformy rolnej¹⁸.

W związku z brakiem ziemi i małymi możliwościami migracji ludności rolniczej ze wsi do miast, wobec panującego w nich nieomal chronicznego bezrobocia, coraz bardziej rosła liczba tak zwanej ludności zbędnej w rolnictwie polskim. Pod tym pojęciem rozumiano ludzi, którzy w gospodarstwie nie byli konieczni dla prowadzenia gospodarki rolnej, ale pozostawali w nim, gdyż nie mieli możliwości znalezienia żadnego innego zajęcia zarobkowego. Liczbę tych osób, zależnie od przyjętej metody obliczeń, szacowano na od 2,5 do 8 mln. Szacunki te świadczyły o tym, że przeludnienie wsi było bardzo duże i stanowiło poważny problem ekonomiczny i społeczny¹⁹.

Do 1939 roku w wyniku reformy udało się rozparcelować 2,65 mln ha. Reformę zrealizowano w 58% przez przymusową sprzedaż nabywcom lub wykup przez państwo gruntów podlegających parcelacji. Rozparcelowano około jednej piątej ziemi należącej do majątków ziemiańskich.

¹⁷ Ibidem

¹⁸ Ibidem

¹⁹ Ibidem

1.2. PRAWNE REGULACJI RYNKU ZIEMI W GOSPODARCE SOCJALISTYCZNEJ

W Polsce Rzeczypospolitej Ludowej reformę rolną przeprowadzono na mocy wydanego przez Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego (PKWN) dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej z dnia 6 września 1944 roku²⁰. W artykule 1 określono, że ustrój rolny w Polsce będzie oparty na silnych, zdrowych i zdolnych do wydatnej produkcji gospodarstwach, które stanowią prywatną własność ich posiadaczy. Reforma dotyczyła wywłaszczenia i parcelacji majątków ziemskich o obszarze ponad 100 ha powierzchni ogólnej lub 50 ha użytków rolnych, a na terenie województw poznańskiego, pomorskiego i śląskiego powyżej 100 ha powierzchni ogólnej, niezależnie od wielkości użytków rolnych tej powierzchni²¹.

Należy dodać, że radykalni ludowcy proponowali, aby obniżyć pułap parcelowanych majątków z 50 do 35 ha. Jednak propozycja upadła ze względu na to, że mogłaby naruszyć interesy bogatych chłopów²².

Działaniu reformy rolnej PKWN podlegały nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym:

- stanowiące własność Skarbu Państwa;
- będące własnością obywateli III Rzeszy i obywateli polskich narodowości niemieckiej;
- będące własnością zdrajców narodu skazanych prawomocnie przez sądy polskie za zdradę stanu, pomoc udzieloną okupantowi i inne podobne przestępstwa;
- stanowiące własność lub współwłasność osób fizycznych lub prawnych, jeżeli ich rozmiar łączny przekraczał 100 ha powierzchni ogólnej lub 50 ha użytków rolnych, a na terenie województw poznańskiego, pomorskiego, śląskiego, jeśli ich rozmiar łączny przekraczał 100 ha powierzchni ogólnej, niezależnie od wielkości użytków rolnych tej powierzchni²³.

Właściciele za przejęty i rozparcelowany majątek otrzymywali dożywotnie zaopatrzenie w wysokości pensji urzędniczej VI grupy. Ziemianie zasłużeni w walce z okupantem niemieckim otrzymywali zaopatrzenie wyższe od przecięt-

²⁰ Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 roku o przeprowadzeniu reformy rolnej. Dz.U. z 1944 r. nr 4, poz. 17.

²¹ Artykuł 1 punkt 1 i artykuł 2, punkt 1, podpunkt e, Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 roku o przeprowadzeniu reformy rolnej. Dz.U. z 1944 r. nr 4, poz. 17.

²² H. Ślabeek (1972). *Dzieje polskiej reformy rolnej 1944-48*, Wiedza Powszechna, Warszawa, s. 65.

²³ Artykuł 2, punkt 1, Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 roku o przeprowadzeniu reformy rolnej. Dz.U. z 1944 r. nr 4, poz. 17.

nego. Tak zwaną rentę ziemiańską ograniczono wkrótce do osób niezdolnych do pracy, a później zamieniono na rentę inwalidzką w najniższym wymiarze²⁴.

Ziemia została częściowo podzielona między chłopów, a częściowo przejęta przez państwo. Ogółem, w latach 1944–1948, na cele reformy rolnej zostało przejętych 9 707 majątków ziemskich (około 3,49 mln ha). Z tej liczby rozparcelowaniu uległo 1,2 mln ha pomiędzy 387 tys. rodzin chłopskich. Z pozostałych obszarów w większości stanowiących grunty leśne, gospodarstwa wodne (stawy hodowlane), a także z różnych przyczyn tereny wyłączone z parcelacji utworzono różne ośrodki rządowe, szkoleniowe lub rolnicze placówki wzorcowe²⁵.

Parcelowaną ziemię dzielono między chłopów bezrolnych oraz mało- i średniorolnych. W pierwszym okresie realizacja reformy przebiegała powoli, powstawały gospodarstwa o wielkości 2–3 ha. W październiku 1944 roku zmieniono kierownictwo resortu oraz utworzono specjalne brygady parcelacyjne. Do końca 1944 roku rozparcelowano ponad 212 tys. ha ziemi między 110 tys. rodzin. W marcu 1945 roku przyjęto zasadę tworzenia większych gospodarstw około 5 ha, na ziemiach poniemieckich natomiast nadziały ziemi wynosiły od 7 do 15 ha.

Wszystkie próby uchronienia majątków ziemskich przed parcelacją i zabiegi o odzyskanie resztówek spotykały się z ostrą reakcją ówczesnych władz. Dążeniom ziemian do utrzymania części utraconych dóbr ostatecznie położyło kres zarządzenie Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 22 października 1947 roku, zabraniające przekazywania resztówek byłym właścicielom, nawet w charakterze rekompensaty za nieprawnie rozparcelowane majątki. Podczas przeprowadzania parcelacji często miała miejsce prywata i korupcja. Grabiono wyposażenie dworów i pałaców, niszczone księgozbiory, archiwa i dzieła sztuki²⁶.

W tym zakresie postanowienia dekretu interpretowano rozszerzająco, wysiedlając dotychczasowych właścicieli z ich domów, pozbawiając dobytku, w tym dóbr kultury. Warstwa ziemiaństwa została w ten sposób pozbawiona podstaw bytowych, a byłym ziemianom zakazano pobytu i zamieszkania w powiecie, gdzie dotychczas znajdował się ich majątek ziemski²⁷.

W czasie przeprowadzanej reformy rolnej utworzono Państwowy Fundusz Ziemi (PFZ). Za jego pośrednictwem poprzez tak zwane nadziały tworzone nowe gospodarstwa rolne i powiększono gospodarstwa karłowate. Za otrzymaną z na-

²⁴ A. Łuczak (2002). *Ziemiaństwo wielkopolskie w czasie reformy rolnej*, Biuletyn Instytutu Pamięci Narodowej, vol. 1(12), s. 39.

²⁵ A. Chwalba, J. Basista, T. Czekalski, J. Poleski, K. Stopka (2000). *Dzieje Polski. Kalendarium*, Wydawnictwo Literackie, Kraków, s. 718–719.

²⁶ M. Żukow-Karczewski (1992). *Za kulisami reformy rolnej*, Gazeta Krakowska, nr 271(13580).

²⁷ A. Łuczak (2002). op. cit., s. 38–39.

działów ziemię dekret PKWN ustalał zapłatę stanowiącą równowartość przeciętnych rocznych plonów. Spłata następowała w ciągu 10–20 lat. Uzyskane środki PFZ przeznaczał na wydatki związane z przeprowadzeniem reformy²⁸.

Cenę za ziemię dla nabywców szczegółowo określono w artykule 15 dekretu jako równą przeciętnemu rocznemu urodzajowi z danego obszaru ziemi. Jako przeciętny urodzaj przyjęto dla ziemi trzeciej klasy, powołując się na rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 16 marca 1935 roku, 15 centnarów metrycznych żyta (około 750 kg). Nabywcy mogli płacić gotówce zgodnie z cenami żyta na wolnym rynku lub w naturze. W roku gospodarczym 1944/1945 przyjęto cenę 400 zł za 50 kg żyta. Nabywcy obowiązkowo mieli wpłacać 10% ceny zakupu, reszta kwoty była rozłożona na 10 lat dla małorolnych i 20 lat dla bezrolnych. Ponadto bezrolni mogli uzyskać od powiatowego urzędu ziemskiego na wniosek gminnej komisji reformy rolnej odroczenie pierwszej wpłaty na czas do trzech lat²⁹.

Reforma rolna spotkała się z ostrą krytyką jedynie ze strony środowisk uznających prawo własności za nienaruszalne. Nie było natomiast zbyt wielkiego oporu ze strony właścicieli majątków ziemskich. Wiedzieli oni z informacji docierających z Polskiego Państwa Podziemnego, że po zakończeniu wojny zostanie przeprowadzona reforma. Byli więc na to przygotowani, zaskoczył ich jedynie szybki termin jej wprowadzania. Parcelacja majątków ziemskich zyskała poparcie PSL, które krytykowało w czasie dzielenia ziemi jedynie tworzenie zbyt małych gospodarstw. Wprowadzona reforma rolna spowodowała wielkie zmiany na polskiej wsi, marginalizując rolę ziemiaństwa, a wzmacniając pozycję mało- i średniorolnych chłopów³⁰. Zdarzały się przypadki, że ziemia obszarnicza była przydzielana chłopom na siłę, przy pomocy aktywu partyjnego i brygad wojskowych, ponieważ część chłopów miała często wątpliwości, czy władza ludowa nie jest tylko tymczasowa i czy jej nadania będą ważne po zakończeniu wojny. Kolejni byli zastraszeni przez podziemie zbrojne, które szczególnie na południowo-wschodnich i centralnych terenach Polski dopuszczało się określanych przez ówczesną władzę aktów terrorku³¹.

²⁸ I. Kostrowicka, Z. Landau, J. Tomaszewski (1978). op. cit., s. 576.

²⁹ Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 roku o przeprowadzeniu reformy rolnej. Dz.U. z 1944 r. nr 4, poz. 17.

³⁰ A. Czubiński (2012). *Historia Polski XX wieku*, Wydawnictwo Nauka i Innowacje, Poznań, s. 236.

³¹ A. Leder (2014). *Prześlona rewolucja. Ćwiczenia z logiki historycznej*. Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa, s. 137.

Reforma nie dotyczyła kościoła i związków wyznaniowych, których obiekty rolne bez względu na powierzchnię wyłączono w dekreście PKWN z 6 września 1944 roku spod wywłaszczeń do czasu decyzji sejmu ustawodawczego³².

Nieruchomości ziemskie należące do związków wyznaniowych w tym do Kościoła katolickiego zostały znacjonalizowane ustawą z dnia 20 marca 1950 roku o przejęciu przez państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego, jako rekompensaty za przejętą na rzecz Skarbu Państwa ziemię³³.

W 1945 roku obwieszczeniem Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 18 stycznia 1945 roku w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 roku o przeprowadzeniu reformy rolnej ujednolicono prawnie dekret PKWN z 1944 roku z dekretem z 1945 roku³⁴.

Realizacja reformy rolnej spowodowała wielkie zmiany na polskiej wsi, wzmacniając pozycje małych i średnich gospodarstw rolnych, a likwidując tak zwaną wielką własność ziemską. W czasie przeprowadzonej reformy rolnej w latach 1944–1949 powstało około 747 tys. nowych gospodarstw rolnych, po rozparcelowaniu około 6 mln ha ziemi. Około 1 500 tys. ha ziemi rolnej przekazano do utworzonych 4 500 państwowych nieruchomości ziemskich. Wprowadzane zmiany ograniczyły też byt niemieckiej własności rolnej w Polsce, umacniając wpływy polskie na ziemiach odzyskanych³⁵.

Należy również wspomnieć o próbach kolektywizacji rolnictwa w Polsce. Decyzję w tej sprawie podjął KC PPR we wrześniu 1948 roku na podstawie rezolucji Kominformu z czerwca 1948 roku o rozpoczęciu kolektywizacji we wszystkich państwach komunistycznych³⁶. Kolektywizacja następowała poprzez tworzenie spółdzielni rolniczych. Apogeum przymusowej kolektywizacji rolnictwa w Polsce miało miejsce w 1953 roku. Po zmianach politycznych w październiku 1956 roku władze komunistyczne oficjalnie uznały prywatne rolnictwo w Polsce za specyfikę tak zwanej polskiej drogi do socjalizmu. Do początku lat 60. zrealizowano kolektywizację rolnictwa we wszystkich krajach bloku wschodniego z wyjątkiem Polski.

³² T. Żenczykowski (1990). *Polska lubelska 1944*. Wydawnictwo Edicions Spotkania, Warszawa, s. 138.

³³ Ustawa z dnia 20 marca 1950 roku o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego. Dz.U. z 1950 r. nr 9, poz. 87.

³⁴ Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 18 stycznia 1945 roku w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu dekretu Polskiego Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 roku o przeprowadzeniu reformy rolnej. Dz.U. z 1945 r. nr 3, poz. 13.

³⁵ A. Czubiński (2012). op. cit., s. 236–237.

³⁶ *Nowa Encyklopedia Powszechna PWN* (2004), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, t. 4, s. 449–450.

Obrót ziemią między osobami fizycznymi został określony w ustawie z dnia 13 lipca 1957 roku o obrocie nieruchomościami rolnymi. Określono w niej, że osoba fizyczna może nabyć nieruchomość rolną lub jej części, jeżeli ma kwalifikacje praktyczne lub teoretyczne do prowadzenia gospodarstwa na tej nieruchomości. Zaświadczenie takie było wystawiane przez prezydium gromadzkiej, miejskiej, dzielnicowej rady narodowej lub rady narodowej osiedla właściwej ze względu na miejsce zamieszkania nabywcy. W artykule 4 ustawy określono limit obszaru nabywanego gruntu. Obszar ten łącznie z obszarem gruntów, które stanowią już wyłączną własność nabywcy lub jego udział we współwłasności nie mógł przekraczać:

- 1) w przypadku nabycia nieruchomości w drodze dziedziczenia lub nabycia od właściciela przez jego małżonka lub następnych norm określonych w dekrete PKWN z 1944 roku, czyli 100 ha powierzchni ogólnej, bądź 50 ha użytków rolnych;
- 2) w pozostałych przypadkach 15 ha, a jeżeli nieruchomość rolna miała ze względu na rodzaj użytków rolnych charakter gospodarstwa hodowlanego 20 ha³⁷.

W artykule 5 ustawy określono, że w przypadku nabycia nieruchomości rolnej przez osobę fizyczną z przekroczeniem norm obszarowych, określonych w artykule 4, nadwyżka gruntu z nabywanej nieruchomości może być przejęta na własność państwa bez odszkodowania i wolna od obciążeń z wyjątkiem służebności gruntowych. Orzeczenie o przejęciu nadwyżki gruntu na własność państwa podejmuje prezydium powiatowej rady narodowej³⁸.

Kolejną ustawą, która częściowo uregulowała kwestie zbycia państwowych nieruchomości rolnych poprzez czynności cywilnoprawne była Ustawa z dnia 12 marca 1958 roku o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z reformą rolną i osadnictwem³⁹. W ustawie tej pozostawiono obowiązek posiadania przez nabywcę kwalifikacji praktycznych lub teoretycznych do prowadzenia gospodarstwa oraz ich sprawdzenia w trybie określonym w artykule 3 ustęp 1 Ustawy z dnia 13 lipca 1957 roku o obrocie nieruchomościami rolnymi. Pozostawiono również limity obszaru nabywanych gruntów zawarte w wyżej wymienionej ustawie w artykule 4, punkt 2⁴⁰.

³⁷ Ustawa z dnia 13 lipca 1957 roku o obrocie nieruchomościami rolnymi. Dz.U. z 1957 r. nr 39, poz. 172.

³⁸ Ustawa z dnia 13 lipca 1957 roku o obrocie nieruchomościami rolnymi. Dz.U. z 1957 r. nr 39, poz. 172.

³⁹ Ustawa z dnia 12 marca 1958 roku o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z reformą rolną i osadnictwem. Dz.U. z 1958 r. nr 17, poz. 71.

⁴⁰ Ustawa z dnia 13 lipca 1957 roku o obrocie nieruchomościami rolnymi. Dz.U. z 1957 r. nr 39, poz. 172.

Kwestie regulujące czynności cywilnoprawne dotyczące obrotu nieruchomości rolnymi, w tym ziemią rolniczą, znalazły się również w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny. W ustawie oprócz regulacji zawartych w różnych tytułach wyodrębniono tytuł X dotyczący przepisów szczególnych o dziedziczeniu gospodarstw rolnych⁴¹.

W okresie Polski Ludowej podejmowano kwestie dotyczące racjonalności gospodarki ziemią. Wskazywano na problem dotyczący gospodarstw ekonomicznie podupadłych, proponując oprócz rozwiązań stwarzających ekonomiczne warunki wzrostu opłacalności produkcji rolniczej oraz uruchamianie środków pomocowych dla gospodarstw również rozwiązania prawne. Rozwiązania te dotyczyły przejmowania nieruchomości rolnych na rzecz państwa. Uregulowanie to znalazło wyraz w Ustawie z dnia 28 czerwca 1962 roku znowelizowanej w 1969 roku o przejmowaniu nieruchomości rolnych na własność państwa za zaległe należności⁴² oraz w Ustawie z dnia 26 października 1971 roku zmieniającej ustawę z dnia 24 stycznia 1968 roku o przymusowym wykupie nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstw rolnych⁴³.

W myśl ustawy o przejmowaniu nieruchomości rolnych na własność państwa za zaległe należności przejęcie to mogło nastąpić w przypadku złego stanu gospodarstwa, dewastacji majątku czy zadłużenia z tytułu należności względem państwa. Gospodarstwo rolne mogło być przejęte na własność państwa w całości lub części pokrywającej zadłużenia. Przy czym dopuszczalność wywłaszczenia była ściśle określona i odnosiła się tylko do rolników, jak to określono, powodujących marnotrawstwo dobra ogólnospołecznego, jakim jest ziemia. Podkreślano również, że ustawa ta nie była traktowana jako środek realizacji innych celów polityki rolnej, nie mogła być wykorzystywana przy realizacji polityki zmierzającej do tak zwanej przebudowy rolnictwa w kierunku specjalizacji, czyli kolektywizacji. Jeśli ziemia przejęta w ramach tej ustawy trafiała we władanie państwowe, np. państwowego gospodarstwa rolnego, to traktowane to było jako działanie pośrednie ze względu na to, że przejęte grunty powinny powiększać przede wszystkim Państwowy Fundusz Ziemi i podlegać następnie zagospodarowaniu⁴⁴.

⁴¹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny. Dz.U. z 1964 r. nr 16, poz. 93.

⁴² Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 5 maja 1969 roku w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy z dnia 28 czerwca 1962 r. o przejmowaniu nieruchomości rolnych na własność państwa za zaległe należności. Dz.U. z 1969 r. nr 17, poz. 130.

⁴³ Ustawa z dnia 26 października 1971 roku zmieniająca ustawę o przymusowym wykupie nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych. Dz.U. z 1971 r. nr 27, poz. 251; E. Gorzelak (1972). *Polityka agrarna*, Wydawnictwo SGPiS, Warszawa, s. 58–61.

⁴⁴ K. Bajan (1978). *Polityka rolna*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa, s. 174–175.

Inną formą przejęcia ziemi gospodarstw słabych ekonomicznie była możliwość przymusowego wykupu ziemi⁴⁵. Jednak ta forma przejmowania ziemi nie znalazła szerokiego zastosowania w praktyce między innymi z powodu wymaganej, a uciążliwej ze względu na wydłużony czas postępowania procedury licytacji zniechęcający potencjalnych nabywców ziemi tą drogą.

Szersze zastosowanie znalazła Ustawa z dnia 29 maja 1974 roku o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność państwa za rentę i spłaty pieniężne⁴⁶. W przeciwieństwie do innych aktów prawnych ustawa wprowadzała możliwość przekazania gospodarstwa na rzecz państwa w zamian za ekwiwalent pieniężny w postaci comiesięcznej stałej renty. W myśl przepisów ustawy prawo do takiej renty mieli mężczyźni po ukończeniu 65 lat, a kobiety 60 lat bądź inwalidzi I, II i III kategorii. Gospodarstwo mogło być przekazane (przejęte), jeśli jego powierzchnia wynosiła co najmniej 2 ha użytków rolnych⁴⁷. Świadczenia emerytalne dla rolników były ustalone na podobnym poziomie jak dla wszystkich emerytów w kraju.

Możliwość przekazywania gospodarstw w zamian za świadczenia emerytalne spotkała się z dużym zainteresowaniem wsi, szczególnie właścicieli gospodarstw, którzy nie mieli następców i byli w wieku emerytalnym. Potwierdzeniem tego był fakt, że w 1971 roku przejęto za rentę 6,9 tys. gospodarstw o obszarze 61,5 tys. ha, a w 1975 roku 49,4 tys. gospodarstw o łącznej powierzchni 330,6 tys. ha. Z kolei łącznie w latach 1961–1975 przejęto 94 tys. gospodarstw⁴⁸.

Wśród aktów prawnych dotyczących gospodarowania ziemią na uwagę zasługują te, które zajmowały się problematyką regulacji własności w gospodarce chłopskiej. Do 1971 roku ponad połowa gospodarstw o powierzchni powyżej 0,5 ha miała nieuregulowane sprawy własnościowe. Dodatkowo problemem, który próbowano rozwiązać, było rozdrobnienie agrarne. W tym celu podjęto kroki mające na celu regulacje prawne dotyczące scalania i wymiany gruntów. Szczegółowo regulowała to Ustawa z dnia 21 stycznia 1968 roku o scalaniu i wymianie gruntów⁴⁹. W wyniku działań podejmowanych na podstawie tej ustawy w 1968 roku scalono 2% gruntów, a w 1970 roku 30,5%. W wyniku komasacji planowano po-

⁴⁵ Ustawa z dnia 26 października 1971 roku zmieniająca ustawę o przymusowym wykupie nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych. Dz.U. z 1971 r. nr 27, poz. 251.

⁴⁶ Ustawa z dnia 29 maja 1974 roku o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność państwa za rentę i spłaty pieniężne. Dz.U. z 1974 r. nr 21, poz. 118.

⁴⁷ Ustawa z dnia 29 maja 1974 roku o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność państwa za rentę i spłaty pieniężne. Dz.U. z 1974 r. nr 21, poz. 118.

⁴⁸ K. Bajan (1978). op. cit. , s. 176.

⁴⁹ Ustawa z dnia 21 stycznia 1968 roku o scalaniu i wymianie gruntów. Dz.U. z 1968 r. nr 3, poz. 13.

prawić strukturę agrarną, co pozwalało na intensyfikację rolnictwa⁵⁰. Wspomniana ustawa była zmieniana w 1982, 1989, 2011 i 2013 roku.

Wymieniona ustawa regulowała także kwestię obrotu ziemią. Dopuszczała dolną granicę obszaru nowo tworzonego gospodarstwa wynoszącą 8 ha; gospodarstwo o mniejszym obszarze nie mogło być dzielone. Rolnicy mogli powiększać obszar gospodarstwa powyżej 15 i 20 ha, jednak nie powyżej normy przyjętej przez reformę rolną, to jest 50 i 100 ha. Rolnicy mogli więc nabywać i zdobywać całe gospodarstwa lub ich części, przy czym nabywcami mogli być tylko rolnicy z kwalifikacjami. W ten sposób stworzone zostały warunki normalizacji stosunków w zakresie własności i obrotu ziemią⁵¹.

1.3. LIBERALIZACJA OBROTU ZIEMIĄ ROLNICZĄ I KSZTAŁTOWANIE USTROJU ROLNEGO PO 1989 ROKU

Przemiany ustrojowe, które nastąpiły po 1989 roku, postawiły przed polityką agrarną złożone zadanie dostosowania struktury własnościowej i obszarowej rolnictwa do warunków gospodarki rynkowej. Zadanie to było bardzo trudne i wymagające. Obok podjęcia działań o charakterze ekonomicznym i prawnym wymagało rozwiązania skomplikowanych kwestii społecznych⁵².

Już w 1990 roku zniesione zostały pozostałości reglamentacji obrotu nieruchomościami rolnymi obowiązujące w okresie PRL. Znalazło to wyraz między innymi w nowelizacji kodeksu cywilnego, która wprowadziła wolny dostęp do ziemi dla obywateli polskich⁵³. W wyniku nowelizacji Kodeksu cywilnego z dnia 28 lipca 1990 roku uchylono obowiązujące wcześniej ograniczenia przedmiotowe i podmiotowe w obrocie nieruchomościami rolnymi, w wyniku czego nastąpiła pełna liberalizacja obrotu gruntami rolnymi⁵⁴. W obrocie powszechnym zostały zniesione ograniczenia dotyczące norm obszarowych, zasad podziału i dziedziczenia gospodarstw oraz zakupów gruntów państwowych⁵⁵.

⁵⁰ K. Bajan (1978). op. cit., s. 177.

⁵¹ Ustawa z dnia 26 października 1971 roku o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych. Dz.U. z 1971 r. nr 27, poz. 250.

⁵² W. Poczta (1994). *Rolnictwo polskie a rolnictwo EWG (Studium komparatywne)*. Akademia Rolnicza, Poznań, s. 80.

⁵³ J. Kaliński (2009). *Transformacja gospodarki polskiej w latach 1989–2004*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa, s. 63 i 102; B. Mickiewicz (2013). *Wpływ regulacji prawnych na zmianę struktury agrarnej w Polsce po 1991 roku*, Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, t. XV, z. 1, s. 143.

⁵⁴ Ustawa z dnia 28 lipca 1990 roku o zmianie ustawy – Kodeks cywilny. Dz.U. z 1990 r. na 55, poz. 321.

⁵⁵ J. Maśniak (2008). *Formy obrotu ziemią rolniczą w Polsce*, Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej, vol. nr 72, s. 213–222.

Fundamentalna zmiana podejścia do praw własności, dotycząca również własności rolniczej, mająca miejsce po 1989 roku zmierzała do zrównania ochrony różnych typów własności, przy jednoczesnej rezygnacji ze wzmożonej ingerencji państwa w sferę własności indywidualnej w rolnictwie. Przyjęte zasady pełnej liberalizacji w zakresie tworzenia i funkcjonowania gospodarstw indywidualnych pociągały za sobą zniesienie obowiązku posiadania kwalifikacji rolniczych przez nabywcę nieruchomości rolnych, konieczność przestrzegania maksymalnych norm obszarowych, a także przestrzegania przesłanki dotyczącej towarowości gospodarstwa przy jego podziale. Przyjęte rozwiązania umożliwiły nieograniczony dostęp do nabywania gruntów rolnych oraz duże możliwości dotyczące podziału gospodarstwa w drodze dziedziczenia i innych czynności prawnych⁵⁶.

Jednak urealnienie obrotu gruntami uzależnione było przede wszystkim od prywatyzacji nieefektywnych gospodarstw publicznych. Zmiany własnościowe okazały się niezmiernie skomplikowane, mimo że uspołecznienie rolnictwa w Polsce miało mniejszy zakres niż w innych krajach Europy Środkowej i Wschodniej.

Ramy prawne dotyczące prywatyzacji stworzyła Ustawa z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁵⁷. Zgodnie z zapisami ustawy grunty państwowe oraz przekazywane przez właścicieli prywatnych za renty i emerytury znalazły się w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa (ZWRSP) zarządzanym przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa (AWRSP). Do 2004 roku do Zasobów Własności Rolnej Skarbu Państwa przejętych zostało 4,7 mln ha gruntów, z czego sprzedano 1,5 mln ha, czyli około 31% przejętych gruntów. Dodać należy, że sprzedawano zazwyczaj małe działki, liczące średnio 7,6 ha. Większość gruntów ZWRSP została wydzierżawiona, co zapoczątkowało proces powstawania prywatnych wielkoobszarowych gospodarstw rolnych. W rezultacie niedostatecznych wyników sprzedaży w 2004 roku około 12,3% użytków rolnych znajdowało się we władaniu publicznym obejmującym własność państwową, samorządową i mieszaną. Jednak w porównaniu do 1989 roku zwiększył się udział własności indywidualnej w ogólnym zasobie użytków rolnych z 76,2 do 87,7% w 2004 roku⁵⁸.

Ustawa regulowała zasady gospodarowania mieniem Skarbu Państwa w odniesieniu do:

⁵⁶ R. Marks – Bielska (2010). *Rynek ziemi rolniczej w Polsce – uwarunkowania i tendencje rozwoju*. Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn, s. 124.

⁵⁷ Ustawa z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw. Dz.U. z 1991 r. nr 107, poz. 464.

⁵⁸ *Rocznik Statystyczny 1990*, GUS, Warszawa, 328; *Rocznik Statystyczny RP* (2005), GUS Warszawa, s. 458.

- 1) nieruchomości rolnych w rozumieniu kodeksu cywilnego oraz innych nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele gospodarki rolnej z wyłączeniem gruntów znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych;
- 2) innych nieruchomości oraz składników mienia Skarbu Państwa pozostałych po likwidacji państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej oraz przejętych przez Skarb Państwa z innych tytułów⁵⁹.

Określono również, że zasady gospodarowania obejmują nieruchomości znajdujące się:

- 1) w zarządzie państwowych jednostek organizacyjnych;
- 2) w użytkowaniu lub faktycznym władaniu osób fizycznych, prawnych oraz innych jednostek organizacyjnych;
- 3) wchodzące w skład Państwowego Funduszu Ziemi utworzonego na podstawie przepisów o przeprowadzeniu reformy rolnej;
- 4) nieruchomości przejmowane na własność Skarbu Państwa na podstawie decyzji administracyjnych lub z innych tytułów⁶⁰.

Do gospodarowania nieruchomościami rolnymi skarbu państwa i realizacji celów zawartych w ustawie powołano AWRSP nadzorowaną przez ministra rolnictwa i gospodarki żywnościowej.

Głównym zadaniem AWRSP było gospodarowanie przejętym majątkiem, a w szczególności przeprowadzenie prywatyzacji, tworzenie nowych gospodarstw oraz miejsc pracy dla byłych pracowników państwowych, oraz gospodarstw rolnych.

Do zadań AWRSP należało przejęcie, restrukturyzacja, prywatyzacja mienia po byłych Państwowych Gospodarstwach Rolnych (PGR) oraz nieruchomości rolnych dawnego PFZ, a także innego mienia rolnego będącego własnością Skarbu Państwa. Do mienia AWRSP wchodziły także nieruchomości rolne właścicieli zrzekających się swego majątku na rzecz emerytury lub renty świadczonej z ubezpieczenia społecznego rolników.

Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa istniała do przekształcenia w Agencję Nieruchomości Rolnych w lipcu 2003 roku, która działała do 1 września 2017 roku. Następnie została połączona z Agencją Rynku Rolnego (ARR) i przekształcona w Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (KOWR).

⁵⁹ Ustawa z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw. Dz.U. z 1991 r. nr 107, poz. 464.

⁶⁰ Ustawa z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw. Dz.U. z 1991r. nr 107, poz. 464.

Szczegółowe uwarunkowania i wymagania co do sprzedaży i nabywania nieruchomości znalazły uregulowanie w rozdziale 6. ustawy.

Określono, że sprzedaż nieruchomości rolnej następuje z uwzględnieniem prawa pierwokupu stosownie do przepisów kodeksu cywilnego, w przypadku gdy nieruchomości nie zostały zbyte we wskazany sposób, podlegają sprzedaży w trybie przetargu. Przy czym w przypadkach uzasadnionych względami gospodarczymi jest możliwość ustalenia nabywcy na podstawie przetargu ofert, przy zastrzeżeniu swobodnego wyboru oferenta, czyli na podstawie konkursu ofert.

Jeśli chodzi o cenę sprzedaży 1 ha gruntu, to ustalono ją w ustawie, biorąc pod uwagę ceny rynkowe, lub mnożąc stawkę szacunkową jednego hektara przez cenę jednego kwintala żyta ustaloną stosownie do przepisów o podatku rolnym obowiązującym w dniu zawarcia umowy sprzedaży.

W pierwotnej wersji Ustawy z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw w rozdziale 6 normującym zasady sprzedaży i nabywania nieruchomości nie określono norm obszarowych dotyczących łącznej powierzchni użytków rolnych powiększanego lub tworzonego gospodarstwa. Powodowało to nieograniczone możliwości zakupu nieruchomości rolnych, w domyśle ziemi. Taka sytuacja trwała do chwili uchwalenia Ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego⁶¹. Na mocy artykułu 12 w punkcie 10. dodano w ustawie z 1991 roku artykuł 28a, w którym określono normy obszarowe nabywcy nieruchomości rolnej. Ustalono, że sprzedaż nieruchomości rolnej przez AWRSP może nastąpić, jeżeli w wyniku tej sprzedaży łączna powierzchnia użytków rolnych będących własnością nabywcy nie przekroczy 500 ha. Przy czym przy ustalaniu powierzchni tych użytków będących przedmiotem współwłasności uwzględniano powierzchnię nieruchomości rolnych odpowiadających udziałowi we współwłasności takich nieruchomości, a w przypadku współwłasności łącznej uwzględniano łączną powierzchnię nieruchomości rolnych stanowiących przedmiot współwłasności. Powierzchnię użytków rolnych ustalano na podstawie oświadczenia złożonego przez nabywcę nieruchomości rolnej.

Kolejna zmiana norm obszarowych dotyczących łącznej powierzchni użytków rolnych powiększanego lub tworzonego gospodarstwa nastąpiła na mocy Ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 roku o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych ustaw. Na mocy arty-

⁶¹ Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego. Dz.U. z 2003 r. nr 64, poz. 592.

kułu 6 punkt 7 ustawy zmniejszono normy obszarowe do 300 ha⁶². Przyjęta norma była spójna z określeniem gospodarstwa rodzinnego zawartym w artykule 5 Ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego, w którym określono, że za gospodarstwo rodzinne uważa się gospodarstwo rolne prowadzone przez rolnika indywidualnego, w którym łączna powierzchnia użytków rolnych jest nie większa niż 300 ha⁶³.

Głównym celem Ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 roku o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych ustaw, jak wskazuje nazwa, było wstrzymanie sprzedaży nieruchomości ZWRSP w okresie 5 lat od dnia wejścia w życie wymienionej ustawy, czyli od 30 kwietnia 2016 roku. Przewidziano jednak pewne wyjątki. Dotyczyły one nieruchomości rolnych:

- 1) przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, lub ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu na cele inne niż rolne;
- 2) nieruchomości położonych w granicach stref ekonomicznych;
- 3) budynków z niezbędnymi gruntami oraz ogródków domowych;
- 4) nieruchomości rolnych o powierzchni do 2 ha⁶⁴.

Na rynkowy i nierynkowy obrót ziemią wpływ miały również ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Do 1990 roku warunkiem otrzymywania emerytury rolniczej było nieodpłatne przekazanie gospodarstwa rolnego następcy lub państwu. Powodowało to ograniczenia w obrocie rynkowym. Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników zniosła ten warunek, umożliwiając rolnikowi ubiegającemu się o emeryturę swobodę formy przekazania gospodarstwa, w tym również w drodze sprzedaży⁶⁵.

Wpływ na obrót gruntami rolnymi miała również Ustawa z dnia 26 kwietnia 2001 roku o rentach strukturalnych w rolnictwie. Zgodnie z zapisami zawartymi w ustawie renta strukturalna określona została jako świadczenie pieniężne przysługujące za przekazane gospodarstwo rolne po spełnieniu warunków określonych w ustawie. Ustawa określała minimalne normy obszarowe dotyczące zarówno przekazywanego, jak i powiększanego w ten sposób gospodarstwa rolnego. Wa-

⁶² Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 roku o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych ustaw. Dz.U. z 2016 r. poz. 585.

⁶³ Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego. Dz.U. z 2003 r. nr 64, poz. 592.

⁶⁴ Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 roku o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych ustaw. Dz.U. z 2016 r. poz. 585.

⁶⁵ Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników. Dz.U. z 1991 r. nr 7, poz. 24.

runkiem nabycia prawa do renty strukturalnej było przekazanie gospodarstwa rolnego o łącznej powierzchni wynoszącej co najmniej 3 ha. Z kolei powierzchnia powiększonego gospodarstwa nie mogła być mniejsza niż 15 ha. Przy czym w szczególnych przypadkach Rada Ministrów w drodze rozporządzenia mogła określić województwa lub powiaty, w których powierzchnia powiększonego gospodarstwa mogła być mniejsza od 15 ha, określając w danym województwie lub powiecie powierzchnię tego gospodarstwa przy uwzględnieniu średniej powierzchni gospodarstwa rolnego na danym terenie. Oprócz warunków dotyczących norm obszarowych określono również warunki formalne, które musiała spełnić osoba przejmująca gospodarstwo rolne. Powinna ona spełniać łącznie trzy warunki:

- 1) być rolnikiem;
- 2) posiadać kwalifikacje rolnicze;
- 3) nie mieć ustalonego prawa do emerytury lub renty z ubezpieczenia społecznego, lub zaopatrzenia rolnego.

Za osobę posiadającą kwalifikację rolniczą uważano osobę, która uzyskała zasadnicze, średnie lub wyższe wykształcenie rolnicze, lub ekonomiczne o specjalności przydatnej do prowadzenia działalności rolniczej, lub prowadziła działalność rolniczą od co najmniej 5 lat⁶⁶.

Ustawa dawała możliwość przekazywania gospodarstwa rolnego zarówno w formie przekazania nieodpłatnego następcy, jak i w drodze sprzedaży.

Dnia 16 lipca 2003 roku zaczęła w Polsce obowiązywać Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego⁶⁷. Głównym celem przyświecającym ustawie było określenie zasad kształtowania szeroko pojętego ustroju rolnego przez państwo poprzez:

- 1) poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych;
- 2) przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych;
- 3) zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach.

Tym samym wprowadzała ona ograniczenia w przyjętej po 1989 roku pełnej liberalizacji obrotu nieruchomościami rolnymi.

W ustawie doprecyzowano pojęcie nieruchomości rolnej, gospodarstwa rolnego i rodzinnego.

W rozumieniu ustawy nieruchomość rolna to nieruchomość w rozumieniu Kodeksu cywilnego z wyłączeniem nieruchomości położonych na obszarach przeznac-

⁶⁶ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2001 roku o rentach strukturalnych w rolnictwie. Dz.U. z 2001 r. nr 52, poz. 539.

⁶⁷ Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego. Dz.U. z 2003 r. nr 64, poz. 592.

czonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne⁶⁸. Kodeks cywilny w artykule 461 precyzyjnie określa nieruchomości rolne (grunty rolne) jako nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej⁶⁹.

W myśl ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego przez gospodarstwo rolne należy rozumieć gospodarstwo rolne w rozumieniu Kodeksu cywilnego o obszarze nie mniejszym niż 1 ha użytków rolnych⁷⁰. W Kodeksie cywilnym zdefiniowano gospodarstwo rolne jako grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeśli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego⁷¹. W ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego wprowadzono dodatkowo minimalną normę obszarową na poziomie 1 ha.

W ustawie określono również pojęcie gospodarstwa rodzinnego. Za ten rodzaj gospodarstwa rolnego uznaje się gospodarstwo rolne prowadzone przez rolnika indywidualnego, w którym łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha⁷². Tym samym wprowadzono maksymalną normę obszarową dla gospodarstw indywidualnych.

Ustawa określiła również pojęcie rolnika indywidualnego i kwalifikacji rolniczych. W myśl zapisów zawartych w ustawie rolnikiem indywidualnym jest osoba fizyczna będąca właścicielem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni użytków rolnych nieprzekraczającej 300 ha, która osobiście prowadzi gospodarstwo rolne, posiada kwalifikacje rolnicze, zamieszkuje w gminie, na której położona jest jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład tego gospodarstwa. Doprecyzowano również zapis dotyczący osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego. Stwierdzono, że osoba fizyczna osobiście prowadzi gospodarstwo rolne, jeżeli podejmuje wszelkie decyzje dotyczące prowadzenia działalności rolniczej w tym gospodarstwie. W ustawie określono również, co należy rozumieć przez pojęcie kwalifikacje rolnicze. Posiadanie kwalifikacji rolniczych wiąże się z:

- 1) uzyskaniem wykształcenia rolniczego co najmniej zasadniczego lub wykształcenia średniego, lub wyższego;

⁶⁸ Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego. Dz.U. z 2003 r. nr 64, poz. 592.

⁶⁹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny. Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 (tekst ujednolicony).

⁷⁰ Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego. Dz.U. z 2003 r. nr 64, poz. 592.

⁷¹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny. Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 (tekst ujednolicony).

⁷² Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego. Dz.U. z 2003 r. nr 64, poz. 592.

- 2) osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego lub pracy w nim przez okres co najmniej 5 lat⁷³.

Zapisy precyzujące posiadanie kwalifikacji rolniczych pojawiły się wcześniej w ustawie o rentach strukturalnych w rolnictwie.

Z kolei nie było w niej warunku pracy w gospodarstwie rolnym przez co najmniej 5 lat, a tylko osobiste prowadzenie.

Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego wprowadziła również wspomniane wcześniej maksymalne normy obszarowe 500 ha dotyczące nabywania nieruchomości rolnych od Agencji Nieruchomości Rolnych.

Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 roku była nowelizowana ustawą z dnia 6 maja 2010 roku⁷⁴, Ustawą z dnia 6 lipca 2016 roku o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz ustawy o księgach wieczystych i hipotece⁷⁵, ustawą z dnia 9 listopada 2017 roku⁷⁶ oraz Ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 roku o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw⁷⁷. Ustawa ma tekst ujednolicony obwieszczeniem Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 września 2020 roku w sprawie jednolitego tekstu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego⁷⁸.

W wyniku wprowadzonych nowelizacji rozszerzono zakres zasad kształtowania ustroju rolnego przez państwo poprzez dodanie zapisów dotyczących:

- 1) wspierania rozwoju obszarów wiejskich;
- 2) wdrażania i stosowania instrumentów wsparcia rolnictwa;
- 3) aktywną politykę rolną państwa.

Wprowadzone nowelizacje określiły również, że przepisów ustawy nie stosuje się do nieruchomości rolnych o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha oraz położonych w granicach administracyjnych miast przeznaczonych na inwestycje mieszkaniowe. Dodano również zapis, w myśl którego nabywca nieruchomości rolnej jest obowiązany prowadzić gospodarstwo rolne, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna przez okres co najmniej 5 lat od dnia nabycia tej nieruchomości,

⁷³ Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego. Dz.U. z 2003 r. nr 64, poz. 592.

⁷⁴ Ustawa z dnia 6 maja 2010 roku o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Dz.U. z 2010 r. nr 110, poz. 725.

⁷⁵ Ustawa z dnia 6 lipca 2016 roku o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz ustawy o księgach wieczystych i hipotece. Dz.U. z 2016 r. poz. 1159.

⁷⁶ Ustawa z dnia 9 listopada 2017 roku o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Dz.U. z 2010 r. poz. 2233.

⁷⁷ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2019 roku o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. z 2019 r., poz. 1080.

⁷⁸ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 września 2020 roku w sprawie ogłoszenia tekstu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Dz.U. z 2020 r., poz. 1655.

a w przypadku osoby fizycznej prowadzić to gospodarstwo osobiście. Dodatkowo zobowiązano osobę fizyczną zamierzającą utworzyć gospodarstwo rodzinne do zamieszkiwania w okresie 5 lat od dnia nabycia nieruchomości rolnej na terenie gminy, na której obszarze jest położona jedna z nieruchomości rolnych, która wejdzie w skład tworzonego gospodarstwa rodzinnego. Zapis dotyczący zamieszkiwania przez co najmniej 5 lat w gminie, na której obszarze jest położona jedna z nieruchomości wchodząca w skład gospodarstwa rolnego oraz prowadzenia przez ten okres osobiście gospodarstwa znalazł się również w określeniu rolnika indywidualnego. Doprecyzowano również wymagania związane z posiadaniem kwalifikacji rolniczych oraz osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego. Dodano zapis dotyczący pracy w gospodarstwie w zakresie osobistego prowadzenia gospodarstwa. W odniesieniu do kwalifikacji rolniczych rozszerzono zakres uzyskanego wykształcenia, dodano tytuły kwalifikacyjne i zawodowe oraz w przypadku nieuzyskania wykształcenia rolniczego w zależności od rodzaju wykształcenia wprowadzono minimalny limit 3 lub 5 lat stażu pracy w rolnictwie⁷⁹.

⁷⁹ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 września 2020 roku w sprawie ogłoszenia tekstu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Dz.U. z 2020 r., poz. 1655.

ROZDZIAŁ 2

ROLA RYNKU W OBROcie ZIEMIĄ ROLNICZĄ

2.1. TEORETYCZNE ASPEKTY RYNKU ZIEMI

Ziemia, zwłaszcza ziemia użytkowana rolniczo, jest traktowana jako czynnik produkcji dany przez naturę. W literaturze przedmiotu określana jest jako organizm wymagający dużej rozważliwości i kompetencji⁸⁰. W teorii ekonomii ziemia obok pracy i kapitału jest uznawana za jeden z trzech podstawowych zasobów warunkujących prowadzenie procesu produkcji. Ziemia będąca rzeczowym czynnikiem produkcji obejmuje grunty nadające się pod uprawę lub zabudowę, ale również wody, lasy, zawarte w niej minerały i bogactwa naturalne. Mając na uwadze specyfikę czynnika ziemi jako elementu procesu produkcji, należy uwzględnić dwojakie rozróżnienie. Pomiędzy zasobami, strumieniami i ceną czynnika produkcji, a stawką najmu (czynszu) tego czynnika. Zasób jest to określona na dany moment ilość danego czynnika (np. grunty pozostające w ZWRSP na dzień 31 grudnia 2019 roku), strumień to zmiana danego czynnika w pewnym okresie (np. zmiana struktury agrarnej gruntów wchodzących w skład ZWRSP). Cena czynnika ziemi to suma, którą należy zapłacić dotychczasowemu właścicielowi gruntu za nabycie prawa własności. Nabywając prawo własności, nowy właściciel uzyskuje tytuł do przyszłych korzyści, jakie może dostarczyć ziemia będąca przedmiotem transakcji. Stawka najmu (czynszu) danego czynnika to wynagrodzenie za usługę (korzyść) uzyskaną z wykorzystaniem tego czynnika.

Ziemia jako czynnik produkcji występuje w dwojakiej roli. Pośrednie uczestniczenie w procesie produkcji, stanowi obszar, na którym znajdują się określone środki produkcji (np. budynki, fabryki, zakłady wytwórcze). Ziemia bezpośrednio wykorzystywana do prowadzenia produkcji rolniczej to użytki rolne. Ziemię jako jedyny spośród czynników produkcji cechuje stałość jej podaży. Ilość czynnika ziemi w skali kraju, czy całego globu nie może ulec zmianie, co oznacza, że jej podaż jest doskonale nieelastyczna. Jednak postęp i rozwój rolnictwa, przyczyniają się do wzrostu produktywności użytków rolnych, możliwości użyczenia nieużytków, czy zmiany użytkowania ziemi z rolnej na budowlaną. Efektem tych działań

⁸⁰ A. Zalewski (1989). *Problemy gospodarki żywnościowej w Polsce*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa, s. 160–165.

jest zmiana podaży ziemi o różnym przeznaczeniu z rolniczej na budowlaną, ale jej globalna podaż nie ulega zmianie⁸¹.

Kolejnym aspektem w teorii ekonomii jest podział dóbr na dobra publiczne i prywatne. Ziemia rolnicza w krajach funkcjonujących w modelu gospodarki rynkowej zwyczajowo jest dobrem prywatnym będącym przedmiotem transakcji rynkowych, ale niepodlegającym w pełni swobodnemu i nieograniczonemu obrotowi. Ograniczenia obrotu ziemią tłumaczone są zgodnie z zasadami teorii wyboru publicznego jako efekt wielofunkcyjności ziemi będącej podstawą wytwarzania produktów i usług o charakterze dóbr publicznych i mieszanych^{82, 83}.

Ziemia rolnicza jest zasobem naturalnym powiązanym z innymi zasobami środowiskowymi. Ziemia rolnicza w prywatnym władaniu wykorzystywana jest zarówno do produkcji dóbr rynkowych będących przedmiotem transakcji kupna-sprzedaży, ale również produkcji dóbr nierynkowych i niekomercyjnych mających znaczenie dla społeczeństwa. Ziemia użytkowana rolniczo w dużej mierze kształtuje pejzaż przyrodniczo-architektoniczny kraju, przyczynia się do wytwarzania surowców przemysłowych, architektonicznych, energetycznych takich jak biomasa. Intensywny rozwój rolnictwa przyczynia się do zwiększenia podaży dóbr konsumpcyjnych, ale może prowadzić do utraty różnorodności biologicznej, degradacji krajobrazu, zanieczyszczenia wód i atmosfery. Wilkin⁸⁴ dobra publiczne bezpośrednio powiązane z zasobem ziemi rolniczej klasyfikuje na grupy: dobra środowiskowe (bioróżnorodność, pejzaż rolniczy, konserwacja gleb, właściwe stosunki wodne), ekonomiczne (bezpieczeństwo żywnościowe i żywności, energetyczne) oraz społeczno-kulturowe (żywność ekonomiczna i społeczna wsi, wzbogacenie kultury narodowej, kształtowanie tożsamości lokalnej, regionalnej i kulturowej).

Raport RISE Foundation⁸⁵ opracowany pod tytułem „Public Goods Private Lands” wskazuje, że ziemia rolnicza będąca własnością prywatną, a taki model jest

⁸¹J. Działo (2018). *Teoria podziału*. W: R. Milewski, E. (red.) *Podstawy ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 237–270.

⁸²J. Wilkin (2014). *Ziemia rolnicza – dobro wielofunkcyjne*, *Wiś i rolnictwo*, nr 1(162), s. 113–121.

⁸³J. Kleer (2005). *Sektor publiczny jako główny składnik ciągłości gospodarczej i suwerenności państwa*, W: *Instytucje – fundament czy fasada polityki makroekonomicznej?*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, s. 144–153.

⁸⁴J. Wilkin (2010). *Dobra dostarczane przez rolnictwo w świetle teorii dóbr publicznych*, W: Wilkin J. (red) *Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne*, Wydawnictwo Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa, s. 42–51.

⁸⁵RISE Fundacja Pożytku Publicznego Wspierania Inwestycji Wiejskich w Europie. Działająca od 2007 roku niezależna fundacja wspierająca promocję rolnictwa i zrównoważonego rozwoju. Realizowane działania obejmują pomoc regionom wiejskim w sprostaniu wyzwaniom związanym urbanizacją i globalizacją, usuwaniem strukturalnych, ekonomicznych i kulturowych barier na wsi oraz kompensacją rosnących zaniedbań interesów rolnictwa i obszarów wiejskich oraz ich marginalizacji w decyzjach publicznych.

obecnie powszechny w krajach europejskich, zagraża utracie różnorodności biologicznej, degradacji i zanieczyszczeniu środowiska. Zarządzający gruntami w Europie zapewniają niewystarczającą ilość dóbr środowiskowych i zbyt wiele dóbr mających niekorzystny wpływ na środowisko. Zaniepokojenie i obawy budzą również zagrożenia wynikające z niekorzystnych zmian klimatycznych obserwowanych na świecie. Konstruktywne wydaje się postrzeganie rolnictwa i jego zasobów jako źródła i oferenta usług środowiskowych, które mogą mieć charakter publiczny. Biorąc pod uwagę transgraniczny charakter przyrody, rolnictwa i jego zasobów, struktury instytucjonalne w Europie sugerują, że Unia Europejska powinna podejmować wyzwania związane z odpowiednią polityką motywacyjną świadczenia usług środowiskowych oraz tworzeniem i pobudzaniem na nie popytu.

Zakres działań dotyczących naturalnych zasobów wytwórczych w ramach realizowanej polityki Parlamentu Europejskiego ujęto m.in. w „Raporcie z Lyonu”⁸⁶ w sprawie przyszłości WPR, czy „Raporcie Dessa”⁸⁷. Założenia ujęte w tych dokumentach prezentują wyzwania związane z żywnością, zasobami naturalnymi i terytorialnymi. Trzy główne cele WPR do 2020 roku ujęte w Komunikacie Komisji Europejskiej z 18 listopada 2010 roku,⁸⁸ to: opłacalna produkcja żywności, zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi i działania ograniczające degradację klimatu oraz zrównoważony rozwój terytorialny. Postanowienia Parlamentu Unii Europejskiej cedują wdrażanie WPR poszczególnym krajom jednak propozycje poszczególnych rodzajów polityki i narzędzi, które można zastosować, pozostają niesprecyzowane i niejasne.

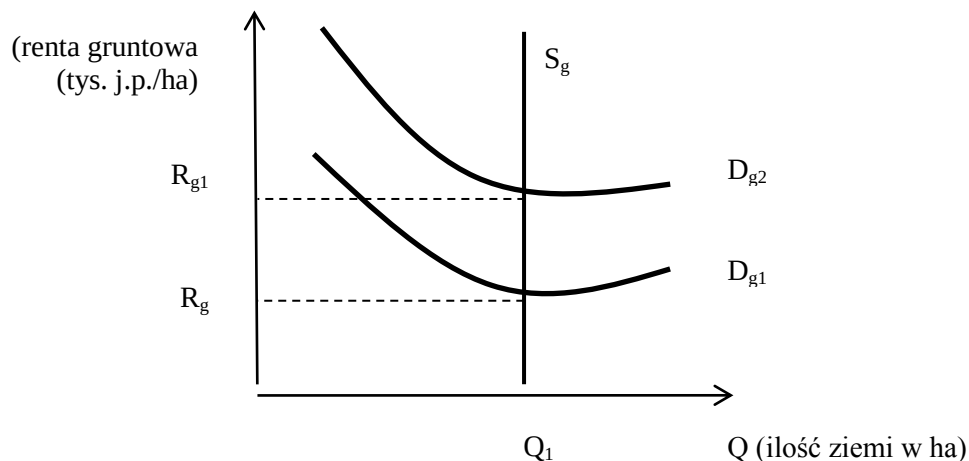
Kolejnym aspektem, który również dotyczy rynku ziemi, jest mechanizm alokacji zasobów i jej determinanty. Alokacja zasobów w gospodarce i na poszczególnych rynkach odbywa się zazwyczaj z wykorzystaniem mechanizmu rynkowego. Zgodnie z założeniami teorii ekonomii w modelu gospodarki rynkowej na rynku odbywają się transakcje wymiany towarowo-pieniężnej, a pieniądź wyraża ceny wymienianych towarów, czyli dóbr, usług oraz czynników produkcji. Towarem, czyli przedmiotem obrotu na poszczególnych rynkach, jest produkt przeznaczony do sprzedaży i na który występuje zapotrzebowanie. Warunkiem koniecznym zawarcia i dokonania transakcji kupna-sprzedaży jest akceptacja warunków przez

⁸⁶ *Mój region, moja Europa, nasza przyszłość. Siódmy raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*. www.ec.europa.eu/regional_policy/en/information/cohesion-report/ (dostęp: 15.10.2020).

⁸⁷ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 582/2011 z dnia 25 maja 2011 r. www.ec.europa.eu/regional_policy/en/information/cohesion-report/ (dostęp: 15.10.2020).

⁸⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, WPR do 2020 r.: sporostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi KOM (2010) 672 wersja ostateczna.

obie strony do niej przystępujące, a reprezentujące strony popytową i podażową. Warunkami tymi są akceptowane przez obie strony transakcji: cena towaru będącego przedmiotem obrotu, forma i zasady płatności, ilość i jakość przedmiotu obrotu oraz czas i miejsce dokonania transakcji. Informacje o warunkach dokonania transakcji dobrem są podstawą do podejmowania decyzji zakupowych oraz umożliwiając kalkulację opłacalności określonych działań. W tym rozumieniu rynek pełni funkcję informacyjną, a na podstawie informacji z rynku producenci i nabywcy podejmują decyzje odnośnie do alokacji zasobów, kierując się ich racjonalnością. Zachowania i decyzje uczestników rynku wynikają i są poparte rachunkiem ekonomicznym i dążeniem do osiągnięcia stanu równowagi na rynku. Rynek decyduje o alokacji zasobów, dokonuje podziału dóbr, usług i czynników produkcji między podmiotami na nim występującymi, a podstawą są ceny oraz wysokość posiadanych dochodów. Na rynku ceną warunkującą zawarcie transakcji kupna-sprzedaży oraz alokacji zasobów zwyczajowo jest cena rynkowa, ale odmienna sytuacja występuje na rynku ziemi. Szczegółowość rynku ziemi wynika z faktu, że jej podaż nie jest kształtowana przez mechanizm rynkowy, nie zależy od ceny tego zasobu, a w skali kraju i całego globu nie może ulec zmianie. Efektem jest stałość podaży i jej doskonała nieelastyczność, a graficznym wyrazem podaży ziemi (S_g) jest linia pionowa, której położenie potwierdza brak zależności od ceny ziemi, którą wyraża renta gruntowa (R_g ; rys. 1). Cena ziemi w teorii ekonomii jest rozpatrywana jako cena za użytkowanie ziemi płacona właścicielowi przez dzierżawcę oraz jako cena zakupu ziemi przez nabywcę jej dotychczasowemu właścicielowi. Popyt na ziemię, jaki występuje na rynku, jest zgodny z prawem popytu, a na rysunku 1 wyraża go krzywa ujemnie nachylona, co wynika z prawa malejących przychodów. Cena równowagi na rynku ziemi jest efektem zrównania popytu i podaży na czynnik ziemi, ale w całości zależy od popytu na ziemię. Zwiększenie popytu na ziemię może być efektem np. planowanych inwestycji. Na rysunku 1 obrazuje to przesunięcie krzywej z położenia D_{g1} do D_{g2} oraz ustalenia wartości renty gruntowej, przy którym nastąpi przecięcie krzywych S_g i D_g . Zwiększenie wartości renty gruntowej z poziomu R_g do R_{g1} wynika ze wzrostu popytu na czynnik ziemi, gdyż jej podaż jest stała.



Rysunek 1. Wykres podaży, popytu i ceny ziemi

Źródło: J. Działo (2018) *Teoria podziału*. W: Milewski R., Kwiatkowski E. (red.) *Podstawy ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 268.

Zasada ustalania wartości renty gruntowej tłumaczy istotę zróżnicowania terytorialnego ceny ziemi. Tereny i regiony, w których popyt na czynnik ziemi jest większy, cechuje również wyższy poziom ceny ziemi. Popyt na ziemię wynika z krańcowego przychodu z ziemi, który jest efektem jej zróżnicowanej jakości, urodzajności i przydatności w procesie gospodarowania. Cenę zakupu ziemi (c_z) można wyrazić wzorem:

$$c_z = \frac{R_g}{r}$$

gdzie:

c_z – cena ziemi,

R_g – renta gruntowa uzyskana przez właścicieli ziemi w danym czasie,

r – stopa procentowa.

Jak wynika ze wzoru pozwalającego szacować cenę zakupu ziemi im wyższy poziom renty gruntowej, czyli dochodu, jaki właściciel może uzyskać tytułem dzierżawy ziemi oraz im niższe oprocentowanie depozytów bankowych, które stanowią alternatywę dla kupna ziemi, tym wyższa cena czynnika ziemi.

Ograniczoność podaży ziemi została wskazana jako element teorii ludnościowej Malthusa, która w swoich założeniach stanowi, że skoro liczba ludności zwiększa się w postępie geometrycznym, a produkcja żywności w arytmetycznym to naturalną konsekwencją będzie stan przeludnienia. Teoria ludnościowa skoncentrowana była na ograniczonej podaży ziemi, ale wynikającą z niej była koncepcja

malejących przychodów i teoria renty gruntowej. West, Torrens, Malthus i Ricardo niezależnie od siebie sformułowali teorie renty różniczkowej, które były reakcją na przygotowany raport dotyczący spadku ceny zbóż. Czterej autorzy koncepcji pierwotny wzrost cen zboża tłumaczyli zajmowaniem pod uprawę w okresie wojen napoleońskich coraz mniej urodzajnych ziem. Możliwość wytwarzania większych ilości surowców rolniczych była coraz bardziej kosztowna. West wskazywał, że „Każda taka sama dodatkowa ilość pracy włożona w rolnictwo dostarcza faktycznie coraz mniejszego przychodu [...] Podczas gdy jest jasne, że równe ilości pracy będą wytwarzały takie same ilości produktu w przemyśle”. West, Torrens, Maltus i Ricardo twierdzili również, że przychody z działalności rolniczej maleją nawet w długim okresie mimo postępu technologicznego. Ricardo wysnuł najodważniejsze tezy, twierdząc, że „konieczność sięgania do ziemi niższej klasy od tej, która już jest w uprawie, lub uprawianie tej samej ziemi coraz drożej, przyczynia się do zmniejszenia produktywności pracy w rolnictwie w trakcie postępu i udoskonaleń [...] [co] z nadwyżką przeciwdziała skutkom wprowadzenia maszyn i podziału pracy w rolnictwie”. Na kolejnych etapach ewolucji założeń prawa malejących przychodów niektórzy autorzy próbowali udowodniać metodą *reductio ad absurdum*. Jednak bezkrytyczne stosowanie zasady „zaprzeczenia przeciwieństwa” może prowadzić do wniosków, iż proporcjonalne przyrosty pracy i kapitału prowadziłyby do proporcjonalnych lub rosnących przyrostów produktu „kraj mógłby zaopatrzyć się w pszenicę wyhodowaną w doniczce. Jednak nawet przy rosnących przychodach zaopatrzenia kraju nie można zapewnić dzięki pszenicy wyhodowanej w doniczce, jeżeli przychody nie rosną równie szybko, jak przychody z faktycznej produkcji; rozszerzanie upraw jest zgodne z rosnącymi przychodami. Przytoczone założenia wskazują, że o malejących przychodach przesądza stała podaż ziemi, ale założenie to potwierdza się przy stosowaniu modelu dwuczynnikowego”⁸⁹.

Ziemia jako czynnik wzrostu gospodarczego w teorii ekonomii, a zwłaszcza w podejściu klasycznym, jest traktowana na równi z czynnikiem pracy i kapitału. Ekonomisci klasyczni w podstawowych czynnikach produkcji upatrywali wiodącą rolę w procesach gospodarczych, a znaczenie ziemi rozumiano w ujęciu bezpośrednim i pośrednim, uwzględniając zarówno grunty użytkowane rolniczo, jak i kopaliny, wody, florę, faunę oraz atmosferę. Według Smitha zasoby ziemi jako stały czynnik produkcji stanowiły naturalną barierę wzrostu gospodarczego. Współcześnie czynnik ziemi określany jest mianem zasobu, a jako jego istotne

⁸⁹ M. Blaug (2000). *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 92–95.

cechy podnoszone są walory środowiska przyrodniczego. Ważnym aspektem czynnika ziemi jest dążenie do zwiększania produktywności, zwłaszcza w odniesieniu do produkcji rolniczej. Odbywa się to między innymi poprzez inwestycję w działania w zakresie stymulowania gospodarki wodnej, użyźniania gruntów, wykorzystywania efektywniejszych i nowocześniejszych narzędzi rolniczych dla zwiększenia obszaru ziemi uprawnej oraz poprawy jej jakości. W gospodarkach uprzemysłowionych czynnik ziemi odgrywa mniejszą rolę jako czynnik wzrostu gospodarczego. Warto podkreślić, że równoważne traktowanie trzech, klasycznych czynników produkcji jest podstawą obliczania dochodu narodowego metodą System of National Account (SNA). Dochód narodowy jest sumą dochodów uzyskiwanych z trzech czynników produkcji: płac uzyskiwanych z pracy, zysków osiągniętych z kapitału i rent uzyskiwanych z ziemi.

Ziemia w ujęciu klasycznych szkół ekonomii była traktowana jako „wolny dar przyrody” – szczególny czynnik produkcji niewytwarzany przez człowieka. Blaug wskazuje, że uwzględniając początkowe nakłady na rozwój i późniejsze koszty utrzymania, nie ma zasadniczych różnic pomiędzy zasobami naturalnymi a dobrami kapitałowymi. Zasoby ziemi są czynnikiem produkcji zawierającym pewną odziedziczoną własność, poddaną ulepszeniom i w tej postaci funkcjonującą w gospodarce jako dobra wolne. Traktowanie ziemi jako dobra odtwarzalnego w założeniach klasycznej ekonomii wynika z myślenia w kategoriach fizycznych nie ekonomicznych⁹⁰. W XVII wieku w głoszonych na terenie Anglii teoriach będących zaczątkiem klasycznej ekonomii, bogactwo kraju utożsamiano z procesami produkcji.

Uwzględniając różne zastosowania ziemi (ziemia użytkowana rolniczo, ziemia wyłączona z produkcji rolnej i przeznaczona na inne cele – nierolne), ogranicza się założenie doskonałej nieelastyczności zasobu ziemi. Zmniejszając podaż ziemi rolniczej, zwiększa się podaż ziemi na cele nierolne. Podobna zależność występuje w odniesieniu do sfer użytkowania ziemi w wymiarze produkcyjnym, konsumpcyjnym i nieużytków gruntowych, co jak wskazuje Kapusta, odbywa się kosztem rolnictwa i leśnictwa⁹¹.

Nowe spojrzenie na ziemię jako czynnik produkcji jest przynależne ekonomii instytucjonalnej. Ten nurt ekonomii traktuje ziemię jednocześnie jako klasyczny i podstawowy czynnik produkcji, podnosząc wagę i znaczenie funkcji gospodarczych, środowiskowych, społecznych, kulturowych i politycznych. Jak wskazuje

⁹⁰ M. Blaug (2000). op. cit., s. 100.

⁹¹ F. Kapusta (2008). *Agrobiznes*, Wydawnictwo CDiI Difin, Warszawa, s. 108–109.

Wilkin⁹² trwający od wielu lat proces zmniejszania powierzchni gruntów rolnych jest wynikiem chaotycznej urbanizacji i porzucania ziemi rolniczej (*land abandonment*), a zasadnym powinno być przewartościowanie stosunku do wykorzystywania ziemi rolniczej. Niewłaściwe gospodarowanie zasobami ziemi w krajach Unii Europejskiej finalnie może doprowadzić do nadmiernej eksploatacji gruntów, naruszenia zasad zrównoważonego rozwoju rolnictwa i niewykorzystania ziemi rolniczej. W literaturze przedmiotu jako cecha ziemi rolniczej podnoszona jest wielofunkcyjność, rozumiana jako wartość materialna, kulturowa i społeczna. Wielofunkcyjność, nieodnawialność i szczególny charakter ziemi skutkują jej odmiennym traktowaniem w porównaniu z większością towarów, czynników produkcji i dóbr kapitałowych. Ekonomisci współcześnie nawiązują do pojęcia „teologii ziemi”, które tłumaczy szczególne traktowanie ziemi jako efektu uwarunkowań narodowych, historycznych i religijnych. Traktowanie ziemi przez pryzmat maksymalizacji efektów produkcyjnych i zatracanie zasad zrównoważonego rozwoju spowodowało nasilenie zjawisk nieracjonalnego i krótkowzrocznego wykorzystywania znacznej części zasobów ziemi rolniczej.

2.2. ZNACZENIE PRAW WŁASNOŚCI W GOSPODAROWANIU

Na potrzeby prowadzenia działalności gospodarczej, a zwłaszcza działalności rolniczej istotne jest posiadanie zasobu ziemi, co umożliwia prowadzenie trwałej działalności gospodarczej. Osiągnięciu poczucia stabilizacji sprzyja prawo własności oraz inne formy prawnego władania gruntami, a wśród nich wymieniane są m.in. dzierżawa, użytkowanie oraz wieczyste użytkowanie. Podejmowanie, jak i prowadzenie działalności rolniczej wymaga zorganizowanego zespołu środków produkcji, a zwłaszcza ziemi warunkującej wytwarzanie zarówno produktów roślinnych, jak i zwierzęcych. Zagwarantowanie możliwości ciągłości gospodarowania i prowadzenia produkcji rolniczej zyskało na znaczeniu zwłaszcza od momentu wstąpienia Polski w strukturę Unii Europejskiej. Właściciele i posiadacze gruntów rolnych zostali objęci wspólną polityką rolną (WPR), co umożliwiło konkurencję na rynkach unijnych, ale również efektywne korzystanie z pomocy finansowej dla obszarów wiejskich.

W powojennej literaturze przedmiotu, pojęcie własności rolniczej wprowadził Stelmachowski, twórca polskiej szkoły prawa rolnego. W 1969 roku⁹³ precyzując

⁹² J. Wilkin (2014). op. cit., s. 116–121.

⁹³ A. Stelmachowski (1969). *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa, s. 220–222.

istotę własności rolniczej, stwierdził, że „Jej odrębność funkcjonalna istniała zawsze (trudno negować specyfikę produkcji rolnej). Gdy jednak doszły do tego czynniki społeczno-polityczne – odrębności unormowania prawnego urosły do tego stopnia, że trudno nie widzieć własności rolniczej jako wyraźnie ukształtowanego rodzaju własności.”⁹⁴. Stelmachowski rozwinął koncepcję własności rolniczej na podstawie teorii funkcjonalizmu, wskazując jako jej źródło doktryny nauki Kościoła katolickiego (encyklikę Pawła VI „*Populorum progressio*” oraz encyklikę Jana Pawła II „*Laborem exercens*”). W kolejnych latach rozwój prawa rolnego dokonywał się w ramach licznych instytucji mających swoją specyfikę ze względu na przedmiot regulacji (działalność rolnicza, rynek produktów rolnych i żywnościowych, status prawny rolnika).

Rolnictwo w całokształcie społeczno-gospodarczego ustroju państwa oraz jako pierwotna i podstawowa działalność człowieka było podstawą dla rozwoju innych zorganizowanych form gospodarowania, takich jak handel czy przemysł. W czasach nowożytnych rolnictwo było utożsamiane z początkiem cywilizacji, a wraz z uprawą ziemi i jej dystrybucją pojawiła się potrzeba własności. Na terytorium Polski, począwszy od XIII wieku, twierdzono, że „ziemia włościan stosownie do określeń prawa była ich własnością, a władanie na zasadzie prawa wpływa z możliwości sprzedania, kupna, darowania, zapisania, zamiany, wydzierżawienia, zastawienia, spadkobrania, dziedziczenia majątku martwego czy też żywego”⁹⁵. Ustrój na wsi od dawna wynikał z tytułu prawnego do ziemi. Ziemia zagospodarowana rolniczo, a będąca przedmiotem własności (władania) spełnia funkcję produkcyjną (będąc bezpośrednio lub pośrednio czynnikiem produkcji), funkcję ekonomiczną (kształtując dochód państwa, właścicieli ziemi oraz pośredników w obrocie gruntami), funkcję dobra publicznego, funkcję kulturową i społeczną (zabezpieczając potrzeby socjalne oraz emocjonalne)⁹⁶.

W Polsce w okresie stowarzyszeniowym z Unią Europejską jako istotne podnoszono kwestie zmierzające do przebudowy struktury agrarnej na polskiej wsi, podkreślając jednocześnie konieczność dokończenia procesu prywatyzacji gruntów rolnych, zwłaszcza stanowiących własność Skarbu Państwa, uwłaszczenia dzierżawców gruntów państwowych, oddłużenia gospodarstw rolnych i regulacji rynku produktów rolnych. Obecnie w ramach realizowanej WPR Komisja Europejska

⁹⁴ A. Stelmachowski, B. Zdziennicki (1987). *Prawo rolne*. Warszawa, s. 17–29.

⁹⁵ A. Marylski-Łuszczewski (1910). *Historia włościan w Polsce. Czasy najdawniejsze do początków XIII wieku*, Gebethner i Wolff, Warszawa, s. 103.

⁹⁶ A. Majchrzak (2015). *Ziemia w krajach Unii Europejskiej w warunkach ewolucji wspólnej polityki rolnej*, *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*, vol. 344(3), s. 156–162.

w rozstrzygnięciach dotyczących nabywania gruntów rolnych jako kluczowe i nieodłączne elementy podnosi „zasadę niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową”⁹⁷. Rozstrzygnięcia Komisji Europejskiej stanowią, że „Traktaty nie przesądzają w niczym zasad prawa własności w państwach członkowskich”. Zatem zabrania się zarówno bezpośredniej, jak i pośredniej dyskryminacji w procesie nabywania i użytkowania gruntów rolnych lub dysponowania nimi. Zastosowanie znajdują inne przepisy prawa Unii między innymi ujęte w Karcie praw własności Unii Europejskiej (KPP), np. prawo własności (art. 17 KPP), prawo wolności prowadzenia działalności gospodarczej, w tym swoboda zawierania umów (art. 16 KPP). Komisja w ramach działań konsultacyjnych dla Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów stwierdziła: „Jeśli WPR ma być polityką nieulegającą dezaktualizacji, zasadnicze znaczenie będzie miało wspieranie wiedzy, innowacji i technologii”⁹⁸. Paradoksem jest, co pojawia się w zapisach komunikatów Komisji Europejskiej, że system płatności związany z gruntami rolnymi nie w pełni realizuje przypisane mu funkcje. Połowa beneficjentów WPR to bardzo małe gospodarstwa rolne, a większość płatności trafia do profesjonalnych średnich gospodarstw. Słabością tego systemu jest zatem wysoce nierówny podział środków europejskich pochodzących również z państw członkowskich w dodatku obciążony domniemaniem spekulacji, o czym wyraźnie nadmienia się w komunikacie⁹⁹.

Podstawą prawnego określenia ustroju rolnego funkcjonującego w Polsce jest zapis w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku dotyczący ustroju rolnego jako terminu konstytucyjnego. Przyjmuje on gospodarstwa rodzinne jako podstawowe ogniwa strukturalne. Zatem mamy do czynienia z instytucją prawa rolnego o charakterze podstawowym określoną w Konstytucji, a na ustrój rolny składa się wielość stosunków prawnych pozostających ze sobą w określonej zależności i więzi. Norma dotycząca ustroju rolnego zawarta jest w art. 23 Konstytucji i stanowi, że: „Podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Zasada ta nie narusza postanowień art. 21 i art. 22”, co przesądza o strukturalnym charakterze gospodarstw położonych na polskiej wsi i ma wyraźne odniesienie do prawa własności tej podstawowej jednostki strukturalnej. Użyte w normie konstytucyjnej wyrażenie „podstawa” pozwala twierdzić, że gospodarstwo nie może mieć

⁹⁷ Komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie nabywania gruntów rolnych i prawa Unii Europejskiej (2017/C 350/05) pkt 3.1.

⁹⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności*, COM(2017) 713 final.

⁹⁹ Komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie nabywania gruntów rolnych i prawa Unii Europejskiej (2017/C 350/05) pkt 3.2.

charakteru tymczasowego i zależnego. Gospodarstwa rodzinne mogą być prowadzone na gruncie dzierżawionym, ale mogą również występować inne formy gospodarowania. Ustrojodawca w zapisach prawa stanowi, że podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne, ale nie narusza postanowienia art. 21, tj. że „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia” (ust. 1). Ponadto zgodnie z Konstytucją (art. 64) ochronie podlegają wszelkie rodzaje własności. Tym samym wszelkie postanowienia wynikające z prawa w sferze działalności gospodarczej będą miały zastosowanie do działalności gospodarczej w rolnictwie w ramach wszystkich jej form organizacyjnych.

Osoby dokonujące zakupu gruntu mogą spotkać się z różnymi rodzajami praw własności. W obrocie ziemią rolniczą dominują trzy podstawowe formy rozdysponowania:

- odpłatne przeniesienie własności w drodze umów kupna-sprzedaży,
- nieodpłatne przeniesienie własności (darowizny, spadki, umowy o dożywocie),
- dzierżawa, która prowadzi jedynie do zmiany użytkownika nieruchomości z prawem do pobierania pożytków.

Podstawowe zasady obrotu ziemią rolniczą uregulowano w następujących aktach prawnych:

- ustawa z dnia 06 grudnia 2018 roku – Kodeks cywilny, która zawiera regulacje m.in. w zakresie umów sprzedaży, umów dzierżawy, przepisów o dziedziczeniu (t.j. Dz.U. z 1964 roku, nr 16 poz. 93 z późn. zm.),
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników, która reguluje m.in. preferencje dla umów darowizny i dożywocia zawieranych w związku z zaprzestaniem prowadzenia działalności rolniczej przez rolnika, który ma ustalone prawo do emerytury lub renty (t.j. Dz.U. z 1991 roku, nr 7, poz. 24 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, która reguluje obrót państwowymi nieruchomościami rolnymi i (t.j. Dz.U. z 1991 roku, nr 107, poz. 464, z późn. zm.),
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego, która reguluje obrót prywatny nieruchomościami rolnymi (t. j. Dz.U. z 2003 roku, nr 64, poz. 592 z późn. zm.).

Wśród podstawowych form dysponowania zasobem ziemi, które umożliwiają ich włączenie w proces gospodarowania, są: własność, użytkowanie wieczyste, użytkowanie, służebność, dzierżawa i najem. Najbardziej popularnymi i najprostszymi formami nabywania ziemi są: transakcje kupna. Najprostszą formą, nabycia ziemi jest zakup dokonany od rolnika lub osoby fizycznej, samorządu terytorialne-

go lub KOWR. Zgodnie z art. 2 Ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego pod pojęciem nabycia nieruchomości rolnej należy rozumieć: przeniesienie własności nieruchomości rolnej lub nabycie własności nieruchomości rolnej w wyniku dokonania czynności prawnej, lub orzeczenia sądu, albo organu administracji publicznej, a także innego zdarzenia prawnego. Jednocześnie nabywcą (art. 2a, pkt 1.) nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny, chyba że ustawa stanowi inaczej, a powierzchnia nabywanej nieruchomości rolnej wraz z powierzchnią nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rodzinnego nabywcy przekracza powierzchni 300 ha użytków rolnych ustalonej zgodnie z art. 5 ust. 2 i 3 precyzujących przedmiot współwłasności i współposiadania. Wyłączenia z grupy potencjalnych nabywców nieruchomości rolnej, jak wskazuje art. 2a, ust. 3, nie dotyczą nabycia przez m.in.: osoby bliskie zbywcy, jednostki samorządu terytorialnego, Skarb Państwa lub działający na jego rzecz krajowy ośrodek, parki narodowe, w przypadku nabycia nieruchomości rolnej na cele związane z przyrodą, gruntów o powierzchni mniejszej niż 1 ha, w wyniku dziedziczenia oraz zapisu windykacyjnego osoby, którym przysługuje prawo użytkowania działki gruntu z tytułu przekazania gospodarstwa rolnego państwu na podstawie art. 118 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 2020 roku, poz. 174 i 782). Ograniczenia te w myśl ustawodawcy zostały wprowadzone, aby wspierać rozwój gospodarstw rodzinnych, powstrzymać przekształcenia działek na budowlane oraz ograniczyć spekulacje na rynku ziemi rolnej.

Nabywanie ziemi na podstawie transakcji kupna-sprzedaży odbywa się zgodnie z zapisami art. 535–602 Kodeksu cywilnego (k.c.) i jest umową wzajemną stanowiącą czynność odpłatną oraz konsensualną. Własność nieruchomości przechodzi na nabywcę z mocy umowy zobowiązującej do przeniesienia własności. Umowa sprzedaży nieruchomości rolnej powinna być zawarta w formie aktu notarialnego pod klauzulą nieważności. Wyjątek dotyczy wnoszenia gruntów rolnych jako wkładu do rolniczej spółdzielni produkcyjnej (art. 159 k.c.). Zgodnie z przepisami Ustawy z dnia 6 lipca 1982 roku o księgach wieczystych i hipotece¹⁰⁰ właściciel nieruchomości jest obowiązany do niezwłocznego złożenia wniosku o odpowiedni zapis prawa własności w księdze wieczystej. Dokonanie wpisu w księdze wieczystej nie warunkuje przeniesienia własności nieruchomości, ale zbywca zasobu musi być właścicielem lub osobą uprawnioną do rozporządzania rzeczą (art. 35). W obrocie nieruchomościami rolnymi największe znaczenie praktyczne odgrywa ustawowe prawo pierwokupu wynikające z przepisów ustawy o kształtowaniu

¹⁰⁰ Ustawa z dnia 6 lipca 1982 roku o księgach wieczystych i hipotece Dz.U. z 2017 r. poz. 1007.

ustroju rolnego oraz Ustawy z 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Z umową sprzedaży nieruchomości może wiązać się prawo pierwokupu, z którego może skorzystać dzierżawca, współwłaściciel, gmina lub Skarb Państwa.

Zgodnie z zapisem ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (art. 2b, 1.) nabywca nieruchomości jest obowiązany prowadzić gospodarstwo rolne, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna, przez okres co najmniej 5 lat od dnia nabycia nieruchomości, a w przypadku osoby fizycznej prowadzić to gospodarstwo osobiście.

Nabywca gruntu rolnego musi spełniać kryteria: mieć kwalifikacje¹⁰¹ rolne, zamieszkać na terenie gminy, na której znajduje się ziemia rolna, prowadzić gospodarstwo rolne. Posiadanie kwalifikacji rolnych legitymizują: zawodowe lub zasadnicze wykształcenie rolne, wykształcenie branżowe na poziomie zasadniczym, średnim i wyższym, tytuł kwalifikacyjny, zawodowy, czy też zawodowy mistrza powiązany ze specyfiką działalności rolniczej. Wymogiem niezależnym od wykształcenia jest posiadanie minimum 3-letniego doświadczenia w rolnictwie. Posiadanie wykształcenia podstawowego, gimnazjalnego, zasadniczego zawodowego lub zasadniczego branżowego innego niż rolnicze, wymaga doświadczenia w rolnictwie w wymiarze 5 lat.

W skład gospodarstwa rolnego mogą wchodzić zarówno grunty rolne będące własnością rolnika, jak i dzierżawione. Przepisy regulujące umowy dzierżawy zawarte w Kodeksie cywilnym (art. 693–709 k.c.), mają zastosowanie przede wszystkim do tzw. dzierżawy prywatnej. Do pozostałych form dzierżawy stosuje się również inne akty prawne, tj. ustawę o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, akty wykonawcze, ustawę o gospodarce nieruchomościami oraz ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego.

Przedmiot dzierżawy jako umowa, w której wydzierżawiający zobowiązuje się oddać dzierżawcy rzecz do używania i pobierania pożytków przez czas oznaczony lub nieoznaczony, a dzierżawca zobowiązuje się płacić wydzierżawiającemu umówiony czynsz. Przedmiot dzierżawy mogą stanowić rzeczy przynoszące pożytki naturalne lub cywilne, a pobieranie pożytków z przedmiotu dzierżawy jest podstawową funkcją dzierżawy. Przedmiotem dzierżawy są zazwyczaj grunty rolne mające określone cechy wpływające na ustalenie wysokości czynszu i innych obowiązków spoczywających na dzierżawcy, np.: wielkość obszaru gruntu, występo-

¹⁰¹ Zakres kwalifikacji rolniczych w ramach wykonywania działalności rolniczej określa Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 stycznia 2012 r. w sprawie kwalifikacji rolniczych posiadanych przez osoby wykonujące działalność rolniczą (Dz.U. z 2012 r. poz. 109, zm. z 2019 r. poz. 837).

wanie części składowych oraz przynależność. Inna wartość czynszu dotyczy gruntów ornych, a inna sadów. Wysokość czynszu dzierżawnego jest dodatkowo zależna od postaci przedmiotu dzierżawy, czy jest to grunt rolny niezabudowany, czy nieruchomość rolna z zabudowaniami.

Stronami umowy dzierżawy według zapisów kodeksu cywilnego są wydzierżawiający i dzierżawca, po stronach umowy może występować kilka podmiotów, ponadto wydzierżawiający nie musi być właścicielem rzeczy będącej przedmiotem umowy, to oznacza, że może wykonać umowę, oddając przedmiot dzierżawy do korzystania i pobierania z niego pożytków jako posiadacz samoistny, czy użytkownik. Umożliwia to fakt, iż dzierżawa nie prowadzi do przeniesienia własności przedmiotu umowy, lecz tylko do oddania jej w czasowe używanie.

Podstawowym obowiązkiem dzierżawcy gruntów rolnych, według zapisów kodeksu cywilnego, jest uiszczanie czynszu dzierżawnego, a zapisy w umowie precyzują dodatkowe obowiązki tj. np.: obowiązek zapłaty podatku rolnego, podatku od nieruchomości, koszty ubezpieczenia przedmiotu umowy.

Umowa darowizny, zgodnie z art. 888 par. 1 Kodeksu cywilnego stanowi, że darczyńca zobowiązuje się do bezpłatnego świadczenia na rzecz obdarowanego kosztem swojego majątku. Przedmiot darowizny mogą stanowić różne świadczenia dokonane kosztem majątku darczyńcy. Przedmiotem umowy mogą być, np.: przeniesienie własności nieruchomości, ruchomości, świadczenie pieniężne, nieruchomości rolne lub całe gospodarstwo rolne. Warunkiem koniecznym jest sporządzenie umowy darowizny gospodarstwa rolnego w formie aktu notarialnego (art. 890 k.c.). Darowizna, której przedmiotem jest gospodarstwo rolne, może nastąpić za życia darczyńcy, co umożliwia rozporządzanie swym majątkiem zamiast postępowania spadkowego. Rolnik ustanawiając darowiznę, wyzbywa się własności gospodarstwa, ale jednocześnie zachowuje prawo do dożywotniego zamieszkania w domu, użytkowania ogródka przydomowego itd. Istotnym jest fakt, że prawa te pozostają skuteczne nawet w wypadku zbycia nieruchomości. Zgodnie z art. 898 k.c. darczyńca może odwołać darowiznę nawet już wykonaną, jeżeli obdarowany dopuści się względem niego rażącej niewdzięczności, a zdarzeniami tymi mogą być np. pobicie czy znieważenie.

Kolejną formą wymiany pokoleniowej w rolnictwie jest umowa z następcą uregulowana w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników. W odróżnieniu od założeń umowy darowizny lub dożywocia jest ukierunkowana na przekazywanie gospodarstw przez starsze pokolenia młodym rolnikom. Pierwowzorem tych rozstrzygnięć była umowa z następcą wprowadzona Ustawą z dnia 27 października 1977 roku o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników

i ich rodzin¹⁰² oraz Ustawa z dnia 14 grudnia 1982 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin¹⁰³. Umowy precyzujące przekazanie gospodarstw rolnych następcom miały podobny cel, charakter i ich istota natomiast były odmienne. Zasadnicza różnica konstrukcyjna powoduje, że umowa przekazania gospodarstwa rolnego następcy była elementem systemu ubezpieczeń społecznych rolników. W obecnych rozwiązaniach konstrukcyjnych uzyskanie emerytury lub renty nie jest już powiązane z zawarciem umowy przekazania. Zapisy ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (art. 84) dotyczące istoty tej czynności prawnej stanowią, że „rolnik będący właścicielem lub współwłaścicielem gospodarstwa rolnego zobowiązuje się przenieść na osobę młodszą od niego, co najmniej o 15 lat (następcę) własność (udział we współwłasności) i posiadanie tego gospodarstwa z chwilą nabycia prawa do emerytury lub renty inwalidzkiej. Następca do tego czasu będzie pracować w tym gospodarstwie. Ponadto umowa z następcą może zawierać inne postanowienia, w szczególności dotyczące wzajemnych świadczeń stron przed i po przeniesieniu przez rolnika własności gospodarstwa rolnego na następcę”. Umowa przekazania gospodarstwa rolnego powinna mieć formę aktu notarialnego, a stronami umowy są rolnik oraz następca, który nie musi być osobą bliską zbywcy, choć najczęściej będzie nim dziecko lub wnuk rolnika. Charakterystycznym w przypadku umowy przekazania jest przygotowanie stron do przejścia gospodarstwa na następcę, kiedy to następca wdraża się w prowadzenie gospodarstwa, a proces ten kończy przeniesienie jego własności. Kodeks cywilny dopuszcza możliwość konstrukcji dwustopniowej umowy przekazania gospodarstwa rolnego. Pierwszym etapem jest tzw. umowa z następcą (o charakterze zobowiązującym), a drugim przeniesienie własności gospodarstwa rolnego (charakter rzeczowy). Obie te umowy mogą być sformułowane w jednym akcie notarialnym. Księżak¹⁰⁴ stwierdza, że nie można jednoznacznie wskazać, która z umów umożliwiających przemiany pokoleniowe na wsi najlepiej odpowiada potrzebom społecznym. Wskazane umowy zakładają niemal nieograniczone możliwości dotyczące kształtowania stosunków prawnych stron umowy, a terminowość ich realizacji jest uzależniona od postanowień zawartych w dodatkowych klauzulach.

¹⁰² Ustawa z dnia 27 października 1977 roku o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin Dz.U. z 1977 nr 32 poz. 140.

¹⁰³ Ustawa z dnia 14 grudnia 1982 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin Dz.U. z 1982 nr 40 poz. 268.

¹⁰⁴P. Księżak (2019). *Umowy służące wymianie pokoleń w rolnictwie*, W: Korzycka M. (red.) *Instytucje prawa rolnego*, Wolters Kluwer, Warszawa, s. 335–345.

Spadek jako kolejna forma dziedziczenia gospodarstw rolnych funkcjonuje w zapisach art. 55 Kodeksu cywilnego i obejmuje „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”. Począwszy od 30 kwietnia 2016 roku kwestie związane z dziedziczeniem gospodarstw rolnych precyzują zapisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, która odnosi się do dziedziczenia i zasad spadkowych. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego bardziej szczegółowo niż Kodeks cywilny precyzuje przepisy spadkowe w odniesieniu do gruntów stanowiących gospodarstwo rolne (tj. od 1 ha powierzchni nieruchomości rolnej – art. 2, pkt 2) oraz nieruchomości rolnych o powierzchni od 0,3 ha (art. 1a, pkt 1). Ponadto powyższa ustawa różnicuje sytuację prawną spadkobierców¹⁰⁵ w zależności od tego, czy dziedziczenia odbywa się na podstawie ustawy, czy testamentu oraz zmienia zasady dotyczące udziału spadku.

Z dniem 14 lutego 2001 roku w zakresie dziedziczenia gospodarstw rolnego zaczęły obowiązywać nowe rozstrzygnięcia. Jeśli spadkodawca¹⁰⁶ w zapisach testamentu obciąża spadkobiercę zapisem (obowiązek przekazania zapisobiercy określonych składników mienia albo kwot spoczywa na spadkobiercy), to sąd może wysokość zapisu zmniejszyć, spłatę rozłożyć na raty lub odroczyć termin zapłaty. Uzależniając swoje postanowienia m.in. od: typu, wielkości, stanu gospodarstwa rolnego, sytuacji osobistej i majątkowej współwłaściciela zobowiązanego do spłat i współwłaściciela uprawnionego do ich otrzymania. W sytuacji, gdyby postanowienia wykonania zapisu prowadziły do podziału gospodarstwa rolnego wbrew zasadom prawidłowej gospodarki rolnej, spadkobierca może żądać zamiany przedmiotu zapisu na świadczenie pieniężne, zwłaszcza gdy przedmiotem zapisu jest część gospodarstwa rolnego.

Spadkobierca gospodarstwa rolnego oraz spadkobiercy otrzymujący od niego spłaty ponoszą odpowiedzialność za długi spadkowe związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego do wartości otrzymanego udziału w gospodarstwie rolnym. Dodatkowo ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego zwalnia osoby dziedziczące gospodarstwo rolne z obowiązków: posiadania przygotowania rolniczego, konieczności osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego i prowadzenia gospodarstwa, co najmniej 5 lat od dnia jego nabycia. Ponadto spadkobierca gospodarstwa rolnego będący jego dotychczasowym dzierżawcą, ustawowo zyskuje prawo do pierwo-

¹⁰⁵ Podmiot, na który przechodzi ogół praw i obowiązków osoby zmarłej.

¹⁰⁶ Wyłącznie osoba fizyczna, po której spadek z chwilą jej śmierci przechodzi na spadkobierców.

kupu gospodarstwa rolnego. Spadki, w których skład wchodzi gospodarstwo rolne, dziedziczone są na odmiennych zasadach aniżeli spadki, które nie dotyczą gospodarstwa. Istotną zasadą umowy spadku, którego przedmiotem jest gospodarstwo rolne, jest to, aby dziedziczenie nie doprowadziło do szkód w gospodarstwie rolnym.

Przekazanie części lub całości gospodarstwa potencjalnym spadkobiercom może odbywać się z wykorzystaniem dwóch rozwiązań prawnych: umowy dożywocia i dożywotniej służebności mieszkania. Rolnik darczyńca wyzbywa się własności gospodarstwa, ale zachowuje prawo do dożywotniego zamieszkania w domu, użytkowania ogródka przydomowego itd. Istotnym jest fakt, że prawa te pozostają skuteczne nawet w przypadku zbycia nieruchomości, a obdarowany nie ma prawa zmienić lub ograniczyć tych obowiązków. Umowy służebności i dożywocia mogą być ustanowione na określonych warunkach, a w razie ich braku mają charakter dożywotni. Brak wpisów w księdze wieczystej precyzujących warunki umów służebności i dożywocia w przypadku odpłatnego zbycia nieruchomości obowiązuje warunkowe prawo wygaśnięcia obowiązków względem darczyńcy (tzw. czyszczące działanie rękoi wiary publicznej ksiąg wieczystych, art. 5)¹⁰⁷. Wskazane obowiązki wobec darczyńcy powinny mieć charakter kompleksowy, zapewniając spokojne życie i bezpieczną sytuację życiową. W zamyśle ustawodawcy charakter umowy dożywocia skutkuje koniecznością pozostawiania stron umowy w bliskich i poprawnych relacjach, aż do momentu śmierci dożywotnika. Prawne obowiązki obdarowanego w umowie służebności nie są jednak tak szerokie, jak te w przypadku umowy o dożywocie. Poza uprawnieniem do korzystania z pomieszczeń i urządzeń przeznaczonych do wspólnego użytku mieszkańców budynku obdarowany nie ma obowiązku zadbania o inne życiowe potrzeby darczyńcy.

Służebność występuje w dwóch formach: gruntowej i osobistej. Służebność gruntowa obciąża jedną nieruchomość na rzecz każdorazowego właściciela nieruchomości. Nabywa się ją w drodze orzeczenia sądu, przez zasiedzenie lub poprzez umowę. Służebność osobista obciąża nieruchomość na rzecz konkretnej osoby fizycznej. Można ją nabyć przez zasiedzenie i jest prawem niezbywalnym.

Istotną różnicą pomiędzy umowami o dożywocie, a darowizny połączonej z ustanowieniem dożywotniej służebności mieszkania jest możliwość żądania zachowku od osoby, której przekazano nieruchomość. Zachowek może być należny

¹⁰⁷Ustawa z dnia 6 lipca 1982 roku o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. z 2018 r. poz. 1916).

od nieruchomości przekazanej w drodze darowizny, a dotyczy to zarówno dziedziczenia testamentowego, jak i ustawowego.

Warto wskazać różnicę pomiędzy umowami najmu i dzierżawy. W ramach umowy najmu najemca może używać rzeczy, a w zamian płaci wynajmującemu czynsz (art. 659 § 1 k.c.). Umowa dzierżawy stanowi, że dzierżawca może nie tylko używać rzeczy, ale także pobierać z niej pożytki. Dzierżawca płaci za to wydzierżawiającemu czynsz (art. 693 § 1 k.c.). W przypadku użytkowania gruntów rolnych pożytki naturalne (plony rolne) pozostają w dyspozycji dzierżawcy, który ma prawo je zebrać i wykorzystać np. sprzedać.

Istotą różnicą pomiędzy umowami najmu i dzierżawy jest maksymalny czas trwania. Umowę dzierżawy można zawrzeć nawet na 30 lat, a po tym okresie przekształca się w umowę na czas nieoznaczony. Maksymalny okres trwania umowy najmu to 10 lat. Wyjątek stanowi sytuacja, gdy umowa najmu jest zawierana pomiędzy przedsiębiorcami, wówczas umowę można zawrzeć na okres 30 lat i po upływie tego terminu uznaje się za zawartą na czas nieokreślony.

Ważną różnicą pomiędzy umowami dzierżawy i najmu wprowadza art. 700 Kodeksu cywilnego pozwalający na obniżenie czynszu dzierżawy. Zmniejszenie przychodu z przedmiotu dzierżawy na skutek okoliczności, za które dzierżawca nie ponosi odpowiedzialności i które nie dotyczą jego osoby, może on żądać obniżenia czynszu przypadającego za dany okres gospodarczy. W odniesieniu do umowy najmu ustawodawca nie przewiduje takiej możliwości.

Zgodnie z art. 693–709 Kodeksu cywilnego umowa najmu nieruchomości na czas dłuższy niż rok powinna mieć formę pisemną. Umowę dzierżawy można zawierać w dowolnej formie (np. w formie ustnej, pisemnej, czy też w formie aktu notarialnego). Wydzierżawiający nie musi być właścicielem przedmiotu dzierżawy. Jeżeli umowa ma trwać przez okres dłuższy niż rok, umowa dzierżawy gruntu powinna zostać sporządzona na piśmie (art. 694 k.c.). Jeśli strony zawrą tę umowę w innej formie (np. ustnej), uznaje się, że dzierżawa została zawarta na czas nieoznaczony.

Obowiązujący w Polsce stan prawny określający dziedziczenie zarówno gospodarstw, jak i nieruchomości rolnych jest określany jako niedoskonały i wymagający dalszych systemowych prac.

2.3. FORMY OBROTU ZIEMIĄ ROLNICZĄ W POLSCE

Obrót ziemią jako pojęcie obejmuje wszelkie zmiany użytkowników ziemi niezależnie od tego, czy odbywają się one w wyniku zmiany własności, czy tylko

użytkownika ziemi. W obrocie ziemią mieszczą się jego różne formy zmiany użytkowników t.j.: przejęcie przez następcę, sprzedaż, darowizna, dzierżawa i inne. Do najważniejszych funkcji obrotu ziemią Rudnicki¹⁰⁸ przypisuje przeciwdziałanie spadkowi produktywności ziemi i zapewnianie ciągłości gospodarstw rodzinnych przez wymianę pokoleń, poprawę relacji między podstawowymi czynnikami produkcji (ziemią, pracą i kapitałem) oraz stymulowanie przemian strukturalnych w rolnictwie. Skala, kierunki obrotu ziemią i sprawność transakcji kształtują czynniki ekonomiczne, prawne i demograficzne. Obecnie nie można pomijać znaczenia koniunktury i współpracy gospodarczej z zagranicą. Jako istotne ograniczenia skali obrotów ziemią Rudnicki wskazuje: barierę popytu na żywność, nadmierną liberalizację handlu zagranicznego produktami rolno-żywnościowymi, drogie kredyty i zwiększające się bezrobocie na wsi. Maśniak¹⁰⁹ wskazuje zależność pomiędzy tempem przekształceń strukturalnych a rozwojem gospodarczym kraju, jednak większe znaczenie przypisuje rozmiarom popytu i podaży gruntów.

Czechowski¹¹⁰ obrót nieruchomościami rolnymi określa jako wszelkie zdarzenia, które prowadzą do zmiany podmiotów gospodarczych w gospodarstwie rolnym. Przyjmując za kryterium rodzaj praw podlegających przeniesieniu w ramach transakcji, można wyróżnić obrót sprzedażny, który umożliwia przeniesienie prawa własności (użytkowania wieczystego) nieruchomości oraz obrót dzierżawny, który skutkuje nabyciem tytułu posiadania zależnego, wynikającego z umowy zobowiązaniowej.

Kałkowski¹¹¹ jako dwie podstawowe formy obrotu ziemią, z uwagi na kryterium ekwiwalentności wymiany wskazuje:

- obrót rynkowy – obejmujący transakcje kupna-sprzedaży gruntów rolnych, w których cena wyraża równowartość prawa własności (użytkowania wieczystego),
- obrót nierynkowy (nieekwiwalentny) – umożliwiający przenoszenie praw do nieruchomości w wyniku spadków, darowizn czy działów rodzinnych.

Dla zobrazowania skali zmian obrotu ziemi rolniczą wykorzystano informacje opublikowane w „Informatorze Statystycznym Wymiaru Sprawiedliwości”. Okres badawczy, który przyjęto do analizy, obejmował lata 1991–2018. Zakres

¹⁰⁸ H. Rudnicki (1995). *Gospodarka ziemią rolniczą w Polsce*. Wydawnictwo UMCS, Lublin, s. 294.

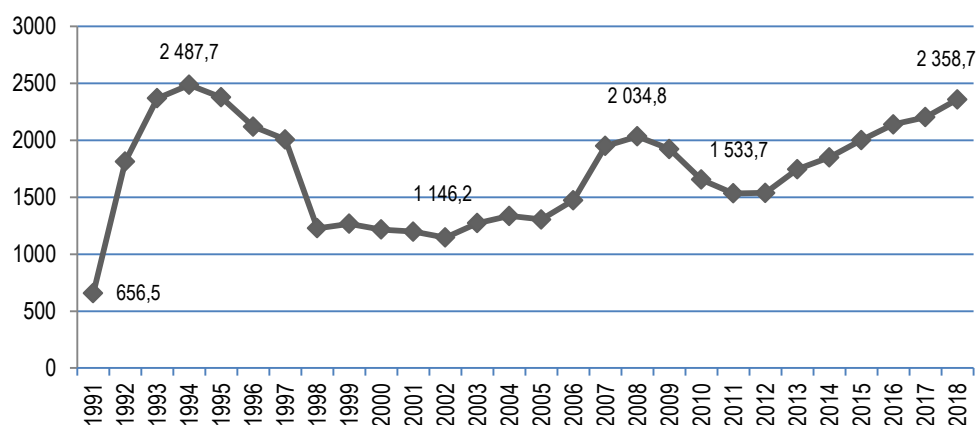
¹⁰⁹ J. Maśniak (2005). *Makroekonomiczne uwarunkowania obrotu ziemią rolniczą w Polsce*, Zeszyty Naukowe Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej, vol. 57, s. 125–136.

¹¹⁰ P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski (2002). *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Wyd. Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa, s. 372.

¹¹¹ L. Kałkowski (2006). *Polski rynek nieruchomości w latach 1990–2005: bilans otwarcia po wejściu Polski do Unii*, Problemy Rozwoju Miast, vol. 4(4), s. 12–45.

graniczny danych wynikał z dostępności informacji za pełne lata okresu badawczego.

Na rysunku 2 przedstawiono informacje o liczbie aktów notarialnych, na podstawie których odbywały się transakcje obrotu ziemią w Polsce. Skrajne poziomy liczby aktów notarialnych w Polsce w okresie badawczym wystąpiły na przestrzeni pierwszych czterech lat. W pierwszym roku badawczym sporządzono 656 541 aktów notarialnych odnoszących się do obrotu ziemią, a w 1995 roku podpisano 2 377 115 aktów. Z wyjątkiem pierwszego roku objętego badaniem liczba aktów notarialnych przekraczała milion zdarzeń.



Rysunek 2. Liczba aktów notarialnych obrocie ziemią w Polsce w latach 1991–2018 (tys.)

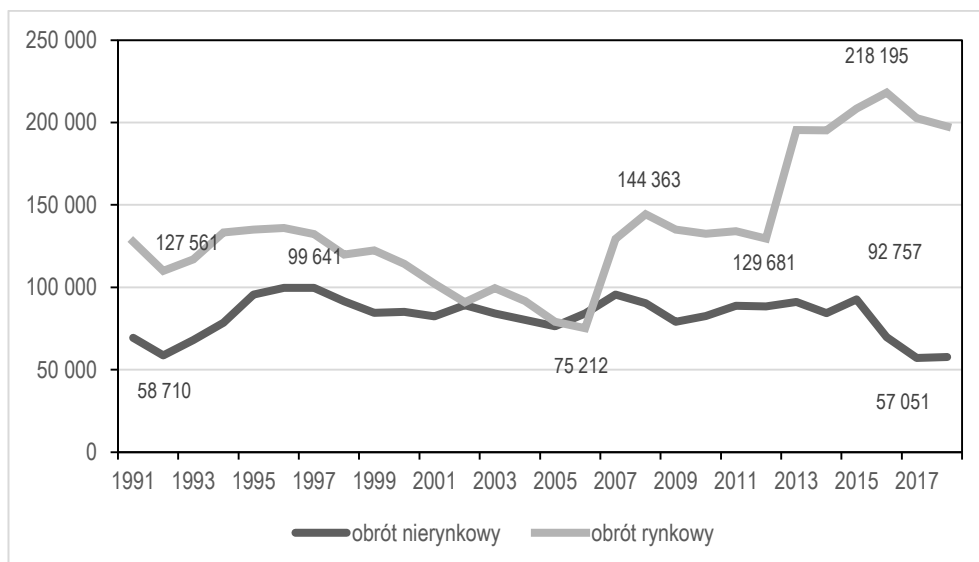
Źródło: opracowanie własne na podstawie Informatora Statystycznego Wymiaru Sprawiedliwości.

Liczba sporządzanych aktów notarialnych nie wykazywała jednolitej tendencji zmian. Na przestrzeni okresu badawczego trzykrotnie można zauważyć tendencję wzrostową łącznie z ostatnim rokiem analizy oraz dwa okresy istotnego zmniejszenia liczby zdarzeń objętych badaniem. Lata 1998–2005 cechowały się wyraźnie mniejszą liczbą transakcji na rynku ziemi. Konsekwencja przemian politycznych, gospodarczych i społecznych, przejście z gospodarki centralnie planowanej do gospodarki rynkowej oraz przygotowania do przystąpienia Polski do struktur Unii Europejskiej zahamowały intensywne zmiany własnościowe na rynku ziemi. Jako następny okres zmniejszenia skali obrotu ziemią można wskazać lata 2009–2011, czyli okres traktowany jako pokłosie kryzysu finansowego (2007–2009; rys. 2).

Na przestrzeni całego okresu badawczego wskazując zmienność liczby aktów w relacji do roku poprzedniego, największy wzrost o 176,5% stwierdzono w 1992 roku, zwiększenie o około 30% stwierdzono dwukrotnie w 1993 i 2007 roku. Zmniejszenie liczby transakcji w relacji do roku poprzedniego odnotowano w latach 1995–1998, ponownie w okresie 2000–2002 i w roku 2005 oraz w latach 2009–2011. Największe zmniejszenie obrotu w relacji rok do roku odnotowano w 1998 roku, gdy liczba aktów notarialnych była mniejsza o 779 587 zdarzeń, co stanowiło zmniejszenie o 38,8%. W pozostałych latach coroczne zmiany liczby aktów notarialnych kształtowały się pomiędzy 0,3% w 2012 roku, a 32,4% w 2007 roku (rys. 2).

W ramach analizy materiału źródłowego wskazanego okresu badawczego dokonano wyodrębnienia tendencji transakcji na rynku ziemi w obrocie rynkowym i nierynkowym (rys. 3). W grupie transakcji w ramach obrotu rynkowego uwzględniono transakcje sprzedaży nieruchomości rolnych przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego oraz sprzedaż nieruchomości rolnych przez inne podmioty. Transakcje obrotu nierynkowego obejmują darowizny, umowy dożywocia dotyczące nieruchomości rolnych i umowy zbycia nieruchomości, w wyniku których następuje wypłata świadczeń z tytułu ubezpieczenia społecznego rolników.

Liczba transakcji w obrocie nierynkowym ziemią w latach objętych analizą przewyższała transakcję w obrocie rynkowym. Liczba transakcji rynkowych w badanych latach zawierała się pomiędzy 99 641 w 1997 roku a 57 051 w 2017 roku. Dwa zauważalne okresy niskiego poziomu liczby transakcji w obrocie rynkowym zaobserwować można na początku lat dziewięćdziesiątych i w ostatnich latach okresu badawczego. W całym okresie objętym analizą liczba transakcji w obrocie rynkowym była znacząco mniejsza niż w obrocie nierynkowym. Większą dynamikę zmian liczby transakcji odnotowano w odniesieniu do obrotu nierynkowego. Analizując przyjęty okres badawczy 1991–2018, tylko w 2006 roku stwierdzono o 11% mniejszą liczbę transakcji w obrocie nierynkowym (75 212) niż w obrocie rynkowym (84 059). W pozostałych latach przewaga po stronie transakcji nierynkowych kształtowała się pomiędzy 2% w 2002 roku, a 255% w 2017 roku.

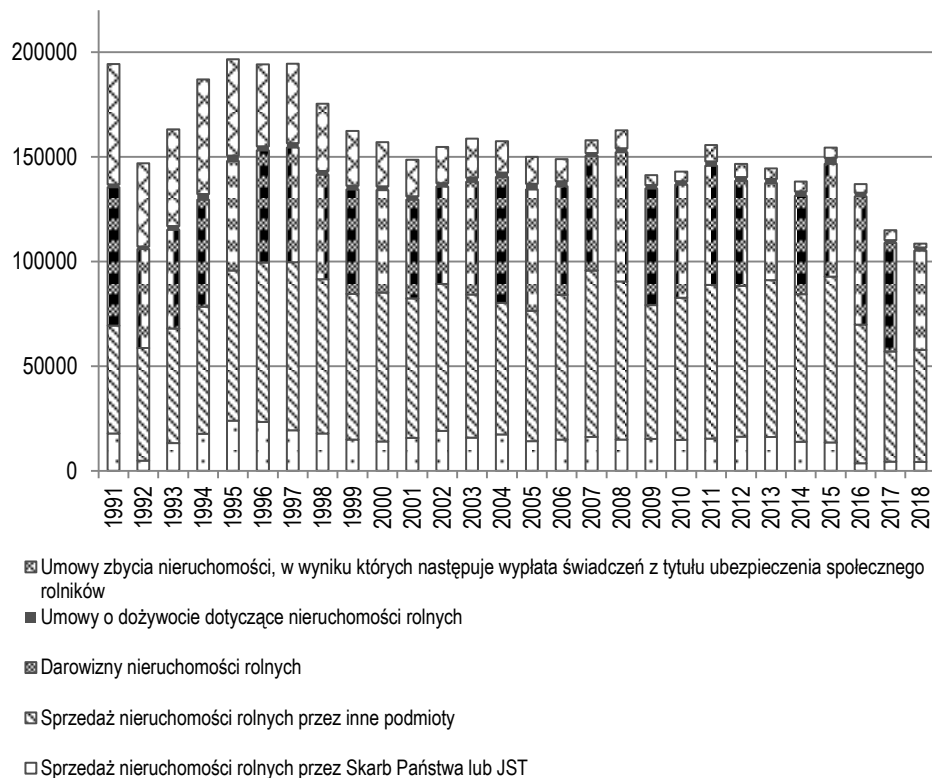


Rysunek 3. Liczba transakcji w obrocie rynkowym i nierynkowym Polsce w latach 1991–2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie Informatora Statystycznego Wymiaru Sprawiedliwości.

W odniesieniu do transakcji nierynkowych zawartych w formie aktów notarialnych można zaobserwować zdecydowanie większą dynamikę, niż miało to miejsce w obrocie rynkowym. Zmiany liczby transakcji w obrocie rynkowym szacowane w stosunku rok do roku zawierały się pomiędzy – 15,4% w 1992 roku a 21,95% w 1995 roku. W odniesieniu do transakcji w obrocie nierynkowym te wskaźniki zawierały się pomiędzy – 13,8%, co stwierdzono w latach 1992 i 2004, a poziomem 72,1% w 2007 roku. Można wnioskować, że ogólne tendencje zmian liczby transakcji w obrocie rynkowym i nierynkowym wykazują ogólne podobieństwo, obrót nierynkowy natomiast cechował się znacząco większą dynamiką (rys. 3).

Na rysunku 4 przedstawiono liczbę transakcji dotyczących obrotu ziemią rolniczą w Polsce łącznie. Dla potrzeb analizy uwzględniono dwie formy sprzedaży przez Skarb Państwa (SP), jednostki samorządu terytorialnego (JST) i inne podmioty, darowizny nieruchomości rolnych, umowy o dożywocie oraz umowy zbycia nieruchomości, w zamian za wypłatę świadczeń z tytułu ubezpieczenia społecznego rolników. W całym okresie badawczym liczba transakcji łącznie kształtowała się pomiędzy 108 483 zdarzenia w 2018 roku a 196 667 w 1995 roku.



Rysunek 4. Liczba transakcji w obrocie ziemią rolniczą w Polsce w latach 1991–2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie Informatora Statystycznego Wymiaru Sprawiedliwości.

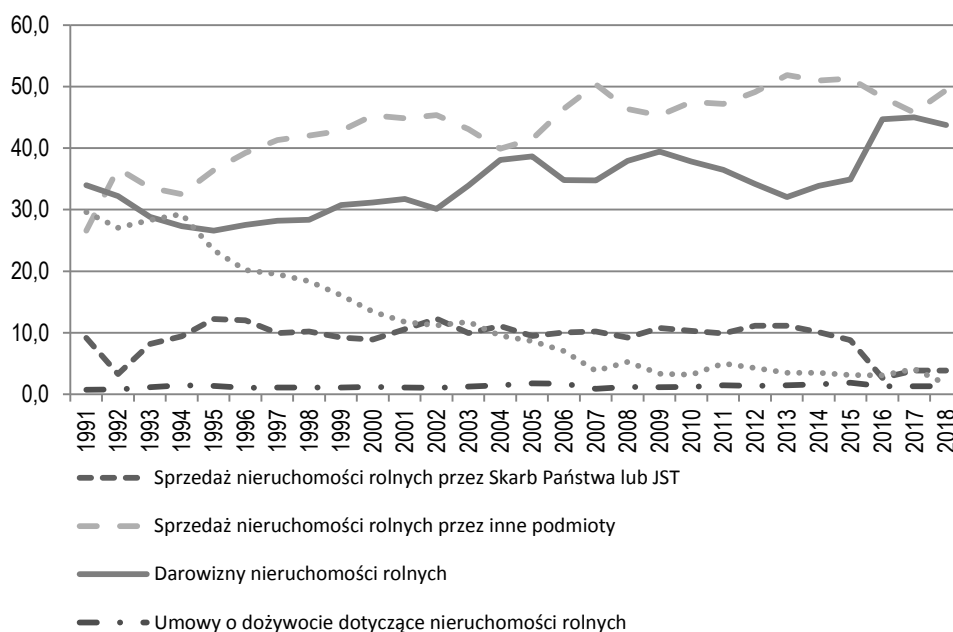
W całym okresie badawczym liczba transakcji cechuje znacząca dynamika. Uwzględniając coroczne zmiany liczby zawieranych transakcji, największy wzrost stwierdzono w 1994 roku, w którym odnotowano ponad 15-procentowy przyrost tej kategorii. W pozostałych latach, w których liczba transakcji zwiększała się w stosunku rocznym, zmiany te nie przekraczały 10%. Największe ograniczenie liczby transakcji w relacji do roku poprzedniego odnotowano w 1992 roku na poziomie 24,4%, a istotnym odnotowania jest również ograniczenie skali obrotu na rynku ziemi począwszy od 2015 roku (rys. 4). Spośród wskazanych rodzajów transakcji w obrocie ziemią rolniczą najliczniejszą grupę stanowiła sprzedaż nieruchomości rolnych przez inne podmioty. W kategorii tej uwzględnia się sprzedaż przez właścicieli prywatnych. W analizowanych latach była to najczęściej stosowana forma obrotu. Na zbliżonym i najniższym poziomie wystąpiła sprzedaż

w latach 1992 oraz 2017–2018, kiedy to liczba transakcji sprzedaży nieruchomości rolnych kształtowała się na poziomie około 52–53 tys. transakcji. Najczęściej, transakcje sprzedaży nieruchomości rolnych przez podmioty prywatne, stwierdzono w 1997 roku, kiedy wykazano 80 335 transakcji. Liczbę tej formy obrotu na poziomie około 80 tys. rocznie odnotowano jeszcze czterokrotnie w latach 1997, 2007, 2008 i 2015.

Kolejną, co do częstotliwości stosowania formą obrotu ziemi rolniczej w latach 1992–2018 były darowizny. Tylko w 1991 roku była to najczęściej wykorzystywana forma przekazania nieruchomości rolnych, którą wykazano w liczbie 65 991 zdarzeń. Jeszcze tylko trzykrotnie w analizowanych latach liczba dokonanych darowizn nieruchomości rolnych przekroczyła liczbę 60 tys. Było to w latach 2004, 2016 oraz 2008, w którym to roku liczba darowizn na poziomie 61 736 była wielkością maksymalną (rys. 4).

Na rysunku 5 przedstawiono strukturę transakcji obrotu na rynku ziemi rolniczej w Polsce w latach 1991–2018. W całym okresie objętym badaniem najmniejszym udziałem procentowym spośród analizowanych form obrotu ziemi rolniczą cechowały się transakcje umów dożywocia dotyczące nieruchomości rolnych. Spośród analizowanych form obrotu ziemią ich udział kształtował się na poziomie od 0,7% w 1991 roku do 1,9% w 2015 roku (rys. 5). Liczba transakcji tej formy obrotu w ciągu analizowanych lat nie przekroczyła 3tys. zdarzeń, osiągając w 2015 roku najwyższą liczbę 2920. Umowy o dożywocie były najrzadziej wykorzystywaną formą zmiany własności i wykazywały najmniejszą zmienność.

Następną, co do znaczenia w strukturze form obrotu ziemią rolniczą była sprzedaż nieruchomości rolnych przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Udział tej formy w grupie analizowanych kategorii kształtował się na poziomie od 20,6% w 2016 roku do 12,3% w 2002 roku. W odniesieniu do tej formy zmiany własności można zaobserwować dwa istotne okresy zmniejszenia częstotliwości jej stosowania, które odnotowano w początkowych i końcowych latach okresu badawczego.



Rysunek 5. Struktura i dynamika transakcji w obrocie ziemią rolniczą w Polsce w latach 1991–2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie Informatora Statystycznego Wymiaru Sprawiedliwości.

Największą dynamikę zmian wśród transakcji w obrocie ziemią rolniczą w Polsce analizowanych latach stwierdzono wśród umów zbycia nieruchomości rolnych, w wyniku których następuje wypłata świadczeń z tytułu ubezpieczenia społecznego rolników. W ciągu analizowanych lat można zauważyć trend spadkowy. Udział tej formy obrotu ziemią zmniejszył się z poziomu niemal 30% w 1991 roku do 1,7% w 2018 roku. Była to największa zmiana spośród analizowanych kategorii o 27,9 p.p. Zbliżonym udziałem w strukturze transakcji dotyczących obrotu ziemią rolniczą w Polsce cechowały się sprzedaż nieruchomości rolnych przez inne podmioty i darowizny nieruchomości rolnych. Te dwie formy obrotu ziemią są związane ze zmianą własności przez rolników indywidualnych. W 2017 roku różnica w udziale na rzecz sprzedaży nieruchomości rolnych przez inne podmioty stanowiła tylko 0,8 p.p. Tylko w 1991 roku udział darowizn był o 7,4 p.p. większy niż udział sprzedaży przez podmioty prywatne. W większości spośród analizowanych lat sprzedaż nieruchomości rolnych przez inne podmioty wykazywała naj-

większy udział w grupie transakcji w obrocie ziemią rolniczą, a przewagę nad udziałem darowizn na poziomie ponad 10 p.p. odnotowano w latach 1996–2002 oraz 2011–2015. Te dwie formy zmiany własności dotyczą rynkowego obrotu ziemią rolniczą w Polsce w latach 1991–2018.

ROZDZIAŁ 3

ROZWÓJ RYNKU ZIEMI ROLNICZEJ W POLSCE

3.1. CHARAKTERYSTYKA ZASOBU ZIEMI ROLNICZEJ W POLSCE

Zasób ziemi rolniczej mierzony powierzchnią użytków rolnych (UR) oraz ich strukturą ze względu na rodzaj użytków i formę własności stanowi ważny element oceny potencjału produkcyjnego rolnictwa. Do użytków rolnych zalicza się użytki utrzymywane w dobrej kulturze rolnej oraz pozostałe użytki rolne¹¹². Użytki rolne w dobrej kulturze prezentuje się w podziale na: grunty orne (powierzchnię pod zasiewami, grunty ugorowane), uprawy trwałe (w tym sady), ogrody przydomowe, łąki trwałe, pastwiska trwałe. Użytki rolne pozostałe to użytki rolne nieużytkowane i nieutrzymywane w dobrej kulturze rolnej. Do użytków rolnych w gospodarstwie zalicza się ww. grunty niezależnie od tytułu władania, czyli: własne, dzierżawione na podstawie umowy i bezumownie oraz użytkowane z innego tytułu.

Powierzchnia użytków rolnych w Polsce w 2019 roku wynosiła 14,9 mln ha i stanowiły one 47% powierzchni kraju (tab. 1). Lasy i grunty leśne, które stanowiły w Polsce drugi co do wielkości powierzchni rodzaj użytków, zajmowały 9,5 mln ha, a ich udział w powierzchni kraju wynosił 30%. W latach 1990–2019 struktura użytkowania gruntów w Polsce ulegała istotnym zmianom. Na skutek przejmowania użytków rolnych na cele nierolnicze ich udział w ogólnej powierzchni kraju ciągle się zmniejszał. W 1990 roku wynosił ponad 59%, a więc w badanym okresie zmniejszył się o 12 p.p. Oznacza to, że areal użytków rolnych zmniejszył się w tym czasie o 3,8 mln ha. Większość tej powierzchni przeznaczono pod budownictwo mieszkaniowe, przemysłowe i na potrzeby komunikacji oraz na inne cele inwestycyjne, a pozostałą jej część zalesiono. W latach 1990–2019 średnio rocznie ubywało z rolnictwa około 203 tys. ha ziemi.

Z punktu widzenia zaspokajania potrzeb żywnościowych ludności, wielkość zasobów użytków rolnych określa ich powierzchnia przypadająca na 1 mieszkańca kraju. Powierzchnię użytków rolnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca w Polsce i jej zróżnicowanie w latach 1990–2019 przedstawiono w tabeli 2. Powierzchnia ta w 1990 roku wynosiła 0,49 ha, a w 2019 roku już tylko 0,38 ha. Przejmowanie ziemi na cele pozarolnicze i jednocześnie przyrost liczby ludności prowadzą do spadku tego wskaźnika. Nie musi to pociągać za sobą także zmniejszenia produkcji

¹¹² Według definicji GUS stosowanej od 2010 r., patrz *Rocznik Statystyczny Rolnictwa* (2019), GUS, Warszawa 2020.

żywności na 1 mieszkańca, gdyż wraz z rozwojem nauki i techniki następuje wzrost produktywności ziemi oraz częściowo uniezależnienie produkcji rolniczej od ziemi.

Tabela 1. Użytkowanie gruntów w Polsce w latach 1990–2019 (w tys. ha)

Lata	Użytki rolne		Lasy i grunty leśne	Pozostałe grunty
	razem	grunty orne*		
1990	18 539	14 311	8 754	3 975
1995	17 934	13 886	8 822	4 512
2000	17 812	13 684	9 004	4 452
2005	15 906	12 222	9 173	6 189
2010	14 860	10 878	9 531	6 877
2015	14 545	10 887	9 674	7 049
2019	14 690	11 055	9 534	7 047

*od 2010 roku obliczane jako suma gruntów pod zasiewami i gruntów ugorowanych.

Źródło: *Użytkowanie gruntów i ich jakość 2002* (2003), GUS, Warszawa; *Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2007–2019*, (2008–2020), GUS, Warszawa; *Użytkowanie gruntów i powierzchnia zasiewów 2006–2020*, GUS, Warszawa.; obliczenia własne.

Wśród krajów Unii Europejskiej Polska należy do krajów o stosunkowo dużych zasobach ziemi rolniczej (rys. 6). Według danych z 2016 roku tylko w czterech krajach powierzchnia użytków rolnych jest większa niż w Polsce. Najbardziej zasobna w ziemię rolniczą jest Francja z arealem 27,8 mln ha, a następnie Hiszpania (23,2 mln ha), Niemcy (16,7 mln ha) i Wielka Brytania (16,3 mln ha). Z kolei pod względem użytków rolnych przypadających na 1 mieszkańca Polska znajduje się w środkowej grupie. W 2016 roku wskaźnik ten średnio dla krajów Unii Europejskiej wyniósł 0,34 ha. Największą powierzchnię ziemi rolniczej w przeliczeniu na 1 mieszkańca mają Litwa (1,05 ha), Łotwa (1,01 ha), Irlandia (0,98 ha) i Estonia (0,75 ha). Najmniej – Malta, Belgia, Holandia i Cypr (poniżej 0,13 ha).

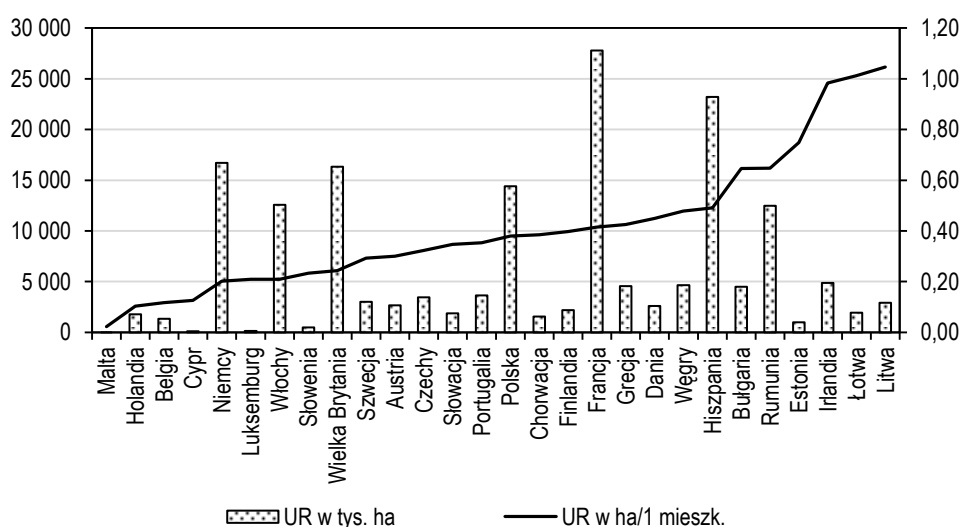
Tabela 2. Powierzchnia użytków rolnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca w Polsce

Rok	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2019
Pow. UR na 1 mieszkańca	0,49	0,47	0,47	0,42	0,39	0,38	0,38

Źródło: *Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2019* (2020), GUS, Warszawa 2020.

Przy ocenie wielkości zasobów ziemi w rolnictwie bardzo istotne znaczenie ma struktura użytków, która określa kierunki, a także wielkość produkcji z jed-

nostki powierzchni. Z punktu widzenia produktywności użytków rolnych ważny jest udział w nich gruntów ornych, których produktywność w Polsce jest o około 1/3 większa niż naturalnych użytków zielonych¹¹³. W 2019 roku udział gruntów ornych w użytkach ogółem był wysoki i kształtował się na poziomie 75%. Sady i inne uprawy trwałe zajmowały 4%, łąki i pastwiska – 21%¹¹⁴.



Rysunek 6. Zasoby użytków rolnych w krajach Unii Europejskiej w 2016 roku

Źródło: Eurostat; obliczenia własne.

Powierzchnia użytków rolnych, jak i ich struktura wykazują na duże zróżnicowanie w przekroju przestrzennym według województw (tab. 3). Największą powierzchnię użytków rolnych mają województwa: mazowieckie, wielkopolskie i lubelskie. Te trzy województwa zajmują ponad 1/3 ogólnej powierzchni użytków rolnych w Polsce. Najmniejszą powierzchnię tych użytków mają województwa: śląskie, lubuskie i świętokrzyskie.

Województwa, w których udział użytków rolnych w powierzchni ogółem jest największy to: wielkopolskie – 59%, lubelskie – 58% i kujawsko-pomorskie – 57%. Najmniej ziemi zaś wykorzystuje się rolniczo w województwach: lubuskim i śląskim – 29% oraz podkarpackim – 32%.

¹¹³ H. Rudnicki (2001). *Gospodarka ziemią rolniczą w warunkach ograniczeń popytowych*. W: H. Rudnicki, J. Zalewa (red.) *Z problematyki przeobrażeń społeczno-gospodarczych w rolnictwie w okresie przemian rynkowych*, Wydawnictwo UMCS, Lublin.

¹¹⁴ *Użytkowanie gruntów i powierzchnia zasiewów w 2019 r.* (2020), GUS, Warszawa.

Najwyższy odsetek gruntów ornych w ogólnej powierzchni użytków rolnych jest w województwach: opolskim, kujawsko-pomorskim i wielkopolskim, w których wynosi on od 85 do 92%. Na przeciwnym biegunie, czyli o najmniejszym udziale gruntów ornych w użytkach rolnych, znajdują się województwa małopolskie i podkarpackie, w których udział ten kształtuje się na poziomie 55–56%. Struktura użytków rolnych wskazuje, że uprawy trwałe obejmujące produkcję sadowniczą i inne uprawy trwałe najbardziej rozwinięte są w takich województwach jak: świętokrzyskie (15%), mazowieckie (11%), łódzkie (10%) i lubelskie (9%).

Tabela 3. Użytkowanie gruntów ogółem według województw w 2019 roku (w tys. ha)

Województwo	Powierzchnia ogólna	Użytki rolne		Uprawy trwałe (w tym sady)	Łąki i pastwiska
		razem	grunty orne		
Polska	31 270,5	14 689,5	11 054,8	658,2	3 127,9
Dolnośląskie	1 994,7	912,0	759,5	10,8	139,9
Kujawsko-pomorskie	1 797,1	1 033,3	931,3	14,7	88,2
Lubelskie	2 512,3	1 454,1	1 141,9	137,6	225,9
Lubuskie	1 398,8	401,4	297,4	5,0	98,0
Łódzkie	1 821,9	987,3	785,5	94,9	142,2
Małopolskie	1 518,3	570,9	311,6	20,8	241,0
Mazowieckie	3 555,8	1 991,7	1 319,5	215,5	526,4
Opolskie	941,2	517,2	474,0	1,2	40,7
Podkarpackie	1 784,6	579,1	324,6	19,7	231,3
Podlaskie	2 018,7	1 094,5	701,2	10,4	379,2
Pomorskie	1 832,4	757,2	620,7	6,0	127,7
Śląskie	1 233,3	362,3	276,0	3,1	79,8
Świętokrzyskie	1 171,1	467,0	325,1	70,2	99,6
Warmińsko-mazurskie	2 417,3	945,4	605,1	5,9	316,2
Wielkopolskie	2 982,7	1 760,0	1 500,4	32,2	233,8
Zachodniopomorskie	2 290,5	856,1	681,1	10,2	158,0

Źródło: *Użytkowanie gruntów i powierzchnia zasiewów w 2019 r.* (2020), GUS, Warszawa; *Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2019* (2020), GUS, Warszawa; obliczenia własne.

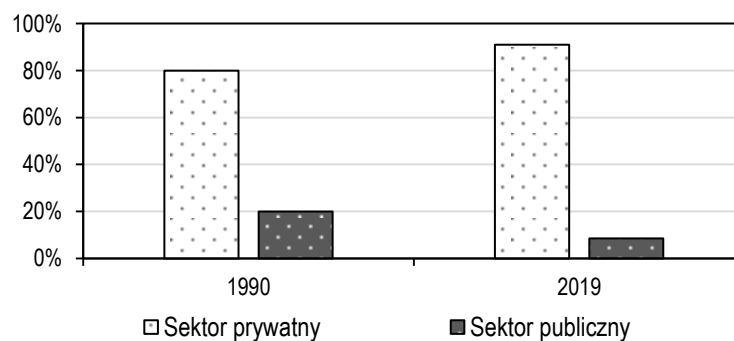
Ważnym zagadnieniem związanym z gospodarką ziemią jest jej struktura własnościowa. Ze względu na formę własności wyróżnia się sektor prywatny i publiczny. W sektorze prywatnym podstawowymi formami własności są:

- własność prywatna krajowa (gospodarstwa indywidualne, gospodarstwa spółdzielcze i spółki prywatne),
- własność zagraniczna,
- własność mieszana.

Do sektora publicznego zalicza się:

- własność państwową (Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych),
- własność samorządową (komunalną),
- własność mieszaną (spółki z przewagą mienia państwowego).

Struktura własnościowa ziemi rolniczej w Polsce ulegała przekształceniom od czasu wdrożenia reform ustrojowych w 1989 roku, aż do chwili obecnej. Zmiany w zakresie własności użytków rolnych przedstawiono na rysunku 7. W 1990 roku gospodarstwa rolne sektora prywatnego posiadały 80% ogólnej ich powierzchni, a gospodarstwa rolne sektora publicznego – 20%. Prywatna własność ziemi rolniczej to prawie w całości własność krajowa. W sektorze prywatnym dominującą pozycję zajmowały gospodarstwa indywidualne posiadające 76% ziemi, a rolnicze spółdzielnie produkcyjne zajmowały tylko 4% gruntów tego sektora.



Rysunek 7. Struktura własności użytków rolnych w latach 1990 i 2019

Źródło: *Rocznik Statystyczny RP 1991*, GUS, Warszawa; *Użytkowanie gruntów i powierzchnia zasiewów w 2019 r.* (2020), GUS, Warszawa; *Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2019* (2020), GUS, Warszawa; *Sprawozdanie z działalności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w 2019 r.* (2020), KOWR, Warszawa; *Sprawozdanie o stanie mienia Skarbu Państwa według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r.*, (2019), PGRP, Warszawa; obliczenia własne.

W wyniku przekształceń własnościowych w rolnictwie udział sektora prywatnego w użytkowaniu gruntów rolnych istotnie się zwiększył. Określenie obecnej struktury własności ziemi jest jednak problematyczne. W badaniach prowadzonych przez GUS własność gruntów nie jest brana pod uwagę, lecz użytkowanie. Do

użytków rolnych w gospodarstwie zalicza się wszystkie grunty niezależnie od tytułu władania, czyli: własne, dzierżawione oraz użytkowane z innego tytułu. Pewne przybliżone szacunki można przeprowadzić na podstawie ogólnej powierzchni użytków rolnych w gospodarstwach oraz stanu zagospodarowania państwowej ziemi rolniczej znajdującej się w ZWRSP, w tym powierzchnię rozdysponowaną w formie w dzierżawy i pozostająca do zagospodarowania. Wyniki analizy wskazują, że sektor prywatny zwiększył swój udział do 92%, a w posiadaniu sektora publicznego znajduje się ok. 8%. Podobne wyniki uzyskano w badaniach struktury własnościowej ziemi rolniczej w Polsce w latach 1990–2016¹¹⁵.

Tabela 4. Struktura własności użytków rolnych według województw w 2019 roku

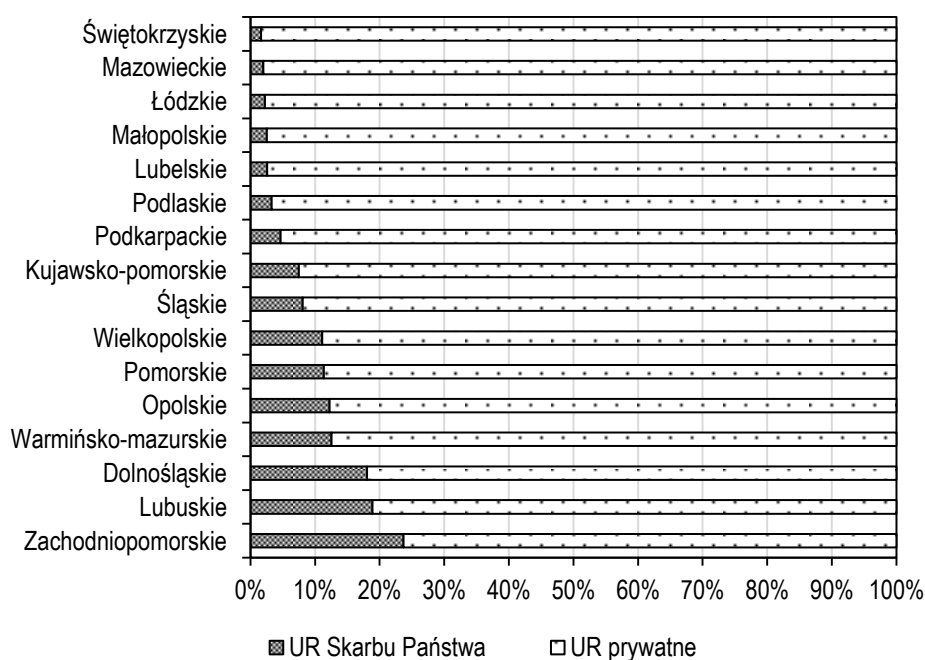
Województwo	UR ogółem	UR Skarbu Państwa		UR prywatne ¹¹⁶	
	(tys. ha)	(tys. ha)	(%)	(tys. ha)	(%)
Polska	18 759,8	1 501,5	8,0	16 913,1	90,2
Dolnośląskie	1 186,7	210,5	17,7	956,6	80,6
Kujawsko-pomorskie	1 166,8	85,8	7,4	1 059,3	90,8
Lubelskie	1 770,0	45,1	2,6	1 690,3	95,5
Lubuskie	566,8	105,5	18,6	452,1	79,8
Łódzkie	1 283,9	28,4	2,2	1 230,4	95,8
Małopolskie	918,7	23,0	2,5	877,8	95,5
Mazowieckie	2 412,0	47,4	2,0	2 317,4	96,1
Opolskie	601,3	72,4	12,0	518,4	86,2
Podkarpackie	963,0	43,9	4,6	900,8	93,5
Podlaskie	1 216,5	39,1	3,2	1 153,8	94,8
Pomorskie	918,5	102,4	11,1	799,8	87,1
Śląskie	625,1	49,6	7,9	564,0	90,2
Świętokrzyskie	758,0	12,3	1,6	730,9	96,4
Warmińsko-mazurskie	1 315,3	162,2	12,3	1 130,1	85,9
Wielkopolskie	1 928,2	210,2	10,9	1 683,6	87,3
Zachodniopomorskie	1 128,9	263,7	23,4	847,9	75,1

Źródło: *Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2019* (2020), GUS, Warszawa; *Sprawozdanie o stanie mienia Skarbu Państwa według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r.* (2019), PGRP, Warszawa; obliczenia własne.

¹¹⁵ A. Jędruchiewicz, J. Maśniak (2018). *Przemiany własnościowe ziemi rolnej w Polsce*, Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej, vol. 121, s. 25–39.

¹¹⁶ Wartość szacunkowa obliczona jako różnica pomiędzy powierzchnią UR ogółem i powierzchnią UR Skarbu Państwa, skorygowana o 2% udział samorządu terytorialnego.

Informacji o zasobach znajdujących się w rękach państwa dostarcza również coroczne sprawozdanie o stanie mienia Skarbu Państwa opracowywane przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej¹¹⁷. W zasobie Skarbu Państwa, według danych geodezyjnych z dnia 1 stycznia 2019 roku, znajdowało się 1502 tys. ha użytków rolnych¹¹⁸. Z tego 76% znajdowało się w ZWRSP. Pozostałymi ważniejszymi dysponentami państwowej ziemi rolnej były PGL Lasy Państwowe (9%), Zasób Nieruchomości Skarbu Państwa (6%), a także część gruntów oddana była w użytkowanie wieczyste (6%).



Rysunek 8. Struktura własności użytków rolnych według województw

Źródło: jak w tabeli 4.

Struktura użytków rolnych według form własności wykazuje bardzo duże różnicowanie regionalne (tab. 4, rys. 8). W 2019 roku największy udział użytków rolnych sektora prywatnego w ogólnej powierzchni użytków rolnych wystąpił w województwach: świętokrzyskim, mazowieckim i łódzkim – 96%, podobnie

¹¹⁷ Sprawozdanie o stanie mienia Skarbu Państwa według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r., PGRP, Warszawa 2019.

¹¹⁸ Dane geodezyjne klasyfikowane są według Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. z 2019 r. poz. 393).

dużym udziałem sektora prywatnego (95%) odznaczyły się województwa małopolskie, lubelskie i podlaskie.

Procentowo najmniej prywatnych użytków rolnych jest w województwach: zachodniopomorskim, lubuskim i dolnośląskim. W tych regionach sektor publiczny posiadał najwięcej użytków rolnych – odpowiednio 23, 19 i 18%.

Tabela 5. Gospodarstw rolne o powierzchni powyżej 1 ha w 2019 roku

Województwo	UR (tys. ha)		Liczba gospodarstw (w tys.)	
	ogółem	w tym gospodarstw indywidualne	ogółem	w tym gospodarstw indywidualne
Polska	14 671,6	13 581,1	1 381,6	1 378,2
Dolnośląskie	911,1	794,1	55,7	55,4
Kujawsko-pomorskie	1 033,0	957,3	64,3	64,0
Lubelskie	1 452,7	1 419,9	170,7	170,5
Lubuskie	401,3	357,8	20,3	20,2
Łódzkie	986,6	972,6	125,4	125,3
Małopolskie	568,0	548,8	136,2	136,1
Mazowieckie	1 990,1	1 960,7	215,2	215,0
Opolskie	516,6	400,7	26,2	26,0
Podkarpackie	574,6	551,3	123,5	123,3
Podlaskie	1 094,3	1 081,6	77,6	77,5
Pomorskie	756,7	652,1	39,1	38,8
Śląskie	360,9	337,2	52,1	52,0
Świętokrzyskie	466,5	462,4	82,8	82,7
Warmińsko-mazurskie	945,2	837,7	42,9	42,6
Wielkopolskie	1 758,2	1 554,6	120,7	120,3
Zachodniopomorskie	855,8	692,4	29,0	28,6

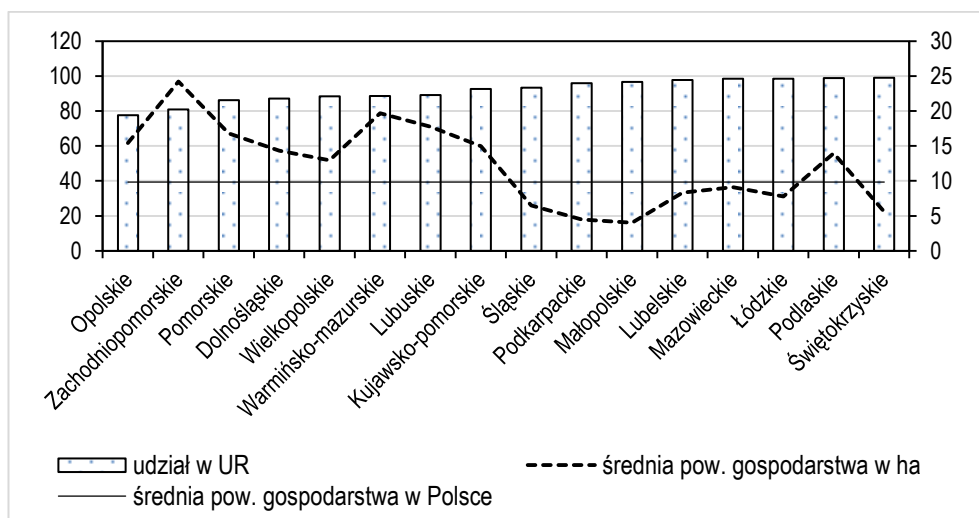
Źródło: *Użytkowanie gruntów i powierzchnia zasiewów w 2019 r.* (2020), GUS, Warszawa.

Według definicji GUS za gospodarstwa rolne, które są głównymi użytkownikami ziemi rolniczej, uważa się jednostki wyodrębnione pod względem technicznym i ekonomicznym mające odrębne kierownictwo (użytkownik lub zarządzający) i prowadzące działalność rolniczą. Z kolei gospodarstwo indywidualne to gospodarstwo rolne użytkowane przez osobę fizyczną. Gospodarstwa indywidualne obejmują:

- gospodarstwa o powierzchni 1 ha i więcej użytków rolnych;

- gospodarstwa o powierzchni poniżej 1 ha użytków rolnych (w tym nieposiadające użytków rolnych) prowadzące produkcję rolną (roślinną i zwierzęcą) o znaczącej (określonej odpowiednimi progami) skali, w tym działy specjalne produkcji rolnej¹¹⁹.

Dane w tabeli 5 wskazują, że gospodarstwa indywidualne stanowią dominującą grupę użytkowników ziemi w całym rolnictwie. W 2019 roku powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwach o powierzchni powyżej 1 ha wyniosła prawie 13,6 mln ha, tj. 93% ogólnej powierzchni użytków rolnych. Liczba gospodarstw rolnych w Polsce wynosi 1382 tys. i prawie w całości są to gospodarstwa indywidualne. Pozostałe gospodarstwa rolne, w formie osób prawnych, stanowiły zaledwie 0,2% ogólnej liczby gospodarstw i użytkowały 7% powierzchni użytków rolnych. Świadczy to też o tym, że w wśród osób prawnych przeważają przedsiębiorstwa użytkujące grunty o dużych powierzchniach. Średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego ogółem w kraju wyniosła 10,6 ha, a dla osób prawnych – 319 ha, a dla gospodarstw indywidualnych 9,9 ha.



Rysunek 9. Gospodarstw indywidualne o powierzchni powyżej 1 ha według województw

Źródło: obliczenia własne na podstawie jak w tabeli 5.

W poszczególnych województwach udział gospodarstw indywidualnych w użytkowaniu gruntów rolnych był różny (rys. 9). Najniższy był w wojewódz-

¹¹⁹ Użytkowanie gruntów i powierzchnia zasiewów w 2019 r. (2020), GUS, Warszawa.

twach polski północno-zachodniej, tj. w województwach: opolskim, zachodniopomorskim, pomorskim, dolnośląskim, wielkopolskim i warmińsko-mazurskim, gdzie kształtował się na poziomie poniżej 90%. Duży udział przedsiębiorstw rolnych na tym terenie wynika z uwarunkowań historycznych, czyli dużego udziału państwowych gospodarstw rolnych w okresie gospodarki socjalistycznej, a następnie polityki prywatyzacyjnej po 1989 roku. Sprzedawane i dzierżawione były duże obszary gruntów rolnych (zwłaszcza w latach dziewięćdziesiątych), na których bazie utworzono przedsiębiorstwa produkcyjne w formie spółek kapitałowych. Jednak grunty te zasiliły przede wszystkim gospodarstwa indywidualne, które i tak w skali kraju odznaczały się średnio większą powierzchnią. W rezultacie tych procesów średnia powierzchnia gospodarstwa w tych województwach jest wyraźnie wyższa od średniej w kraju i wynosi 13–24 ha.

Z kolei największy udział gospodarstw indywidualnych w użytkowaniu gruntów rolnych występuje w takich województwach jak: świętokrzyskie, podlaskie, łódzkie, mazowieckie, lubelskie, małopolskie i podkarpackie. Stanowi on od 96 do 99%. Gospodarstw indywidualne w tych regionach odznaczają się też dużo większym rozdrobnieniem – średnia powierzchnia gospodarstwa wynosi 4–9 ha. Wyjątkiem pod tym względem jest jedynie województwo podlaskie, gdzie przy dominującej roli gospodarstw indywidualnych ukształtowała się jednocześnie stosunkowo korzystna struktura obszarowa ze średnią powierzchnią gospodarstwa wynoszącą 14 ha.

3.2. SPRZEDAŻ I DZIERŻAWA ZIEMI ROLNICZEJ – SKALA I TENDENCJE

Przepływ ziemi pomiędzy gospodarstwami rolnymi jest najważniejszym zagadnieniem związanym z przekształceniami w strukturze obszarowej użytków rolnych. Wynika to z funkcji, jakie obrót ziemią pełni w rolnictwie. Zaliczyć do nich można:

- przeciwdziałanie spadkowi produktywności ziemi,
- zapewnienie ciągłości kierowania gospodarstwami rolnymi poprzez wymianę pokoleń,
- poprawę relacji między podstawowymi czynnikami produkcji (ziemią, pracą i kapitałem),
- stymulowanie przemian strukturalnych¹²⁰.

¹²⁰ H. Rudnicki (1995). op. cit.

Szansę na zmiany w strukturze obszarowej użytków rolnych i racjonalizację gospodarki ziemią stwarza zarówno międzysektorowy, jak i prywatny obrót ziemią. Chociaż wraz z rozwojem gospodarczym kraju pojawia się tendencja do koncentracji ziemi, to tempo owych przekształceń uzależnione będzie od rozmiarów popytu i podaży gruntów. O ile skalę obrotów na rynku gruntów publicznych wyznacza przede wszystkim tempo prywatyzacji ziemi z ZWRSP, o tyle obrót prywatny ziemią kształtują stosunki popytowo-podażowe pomiędzy gospodarstwami indywidualnymi.

Rozmiary potencjalnego popytu i podaży ziemi związane są z wyodrębnianiem się grup gospodarstw rolnych progresywnych i degresywnych. Do gospodarstw progresywnych zwykle zalicza się gospodarstwa produkujące głównie na rynek, utrzymujące się głównie z rolnictwa, prowadzone przez użytkowników w wieku produkcyjnym o wykształceniu rolniczym oraz o odpowiednio wysokiej klasie wielkości ekonomicznej. Wykorzystanie szans rozwojowych przez tę grupę gospodarstw będzie wiązało się z nabywaniem lub dzierżawą ziemi w celu zwiększenia potencjału produkcyjnego, zwiększenia produkcji i poprawy wydajności czynników wytwórczych. Z kolei do gospodarstw degresywnych zaliczyć można gospodarstwa bez produkcji rolniczej i produkujące wyłącznie lub głównie na własne potrzeby uzyskujące przeważający dochód ze źródeł pozarolniczych, prowadzone przez użytkowników w wieku poprodukcyjnym, oraz wszystkie o małej wielkości ekonomicznej. Zasoby ziemi znajdujące się w użytkowaniu tej grupy gospodarstw określają granice potencjalnej podaży gruntów.

Posługując się badaniami przeprowadzonymi przez GUS w 2016 roku, można wyróżnić progresywną i degresywną grupę gospodarstw indywidualnych. W tym celu wykorzystano takie kryteria jak: towarowość produkcji rolniczej, udział dochodów z produkcji rolniczej w dochodach ogółem gospodarstwa domowego rolnika oraz wielkość ekonomiczna gospodarstwa. Badania wykazały, że spośród 1406,6 tys. gospodarstw indywidualnych 941,1 tys. (67%) wytwarzało produkcję wyłącznie i głównie na sprzedaż, a więc celem ich działalności była produkcja towarowa (tab. 6). Z tego wynika, że 1/3 gospodarstw wytwarzała produkcję głównie lub wyłącznie na własne potrzeby, ewentualnie nie wykazała żadnej sprzedaży, gdyż prowadzona przez nie działalność rolnicza ograniczona była tylko do utrzymywania gruntów w dobrej kulturze rolnej. Jednocześnie warto zauważyć, że gospodarstwa towarowe to jednostki o większej powierzchni użytków rolnych – średnia powierzchnia wynosiła 12,4 ha, przy średniej powierzchni dla gospodarstw indywidualnych ogółem wynoszącej 9,5 ha.

Gospodarstwa indywidualne, z których dochód stanowił główne źródło dochodu rodziny rolnika, to tylko 34% ogólnej ich liczby. Dla 2/3 gospodarstw dochód z działalności rolniczej nie przekraczał 50% dochodu ogółem gospodarstwa domowego. Podobne proporcje uzyska się, dzieląc zbiorowość gospodarstw indywidualnych według kryterium wielkości ekonomicznej, stosując wartość graniczną na poziomie 8 tys. euro. Z ogólnej liczby gospodarstw rolnych tylko ok. 35% gospodarstw należało do klas wielkości ekonomicznej 8 tys. euro i więcej, a pozostałe 65% to jednostki drobne charakteryzujące się wielkością ekonomiczną do 8 tys. euro.

Tabela 6. Gospodarstwa indywidualne w 2016 roku

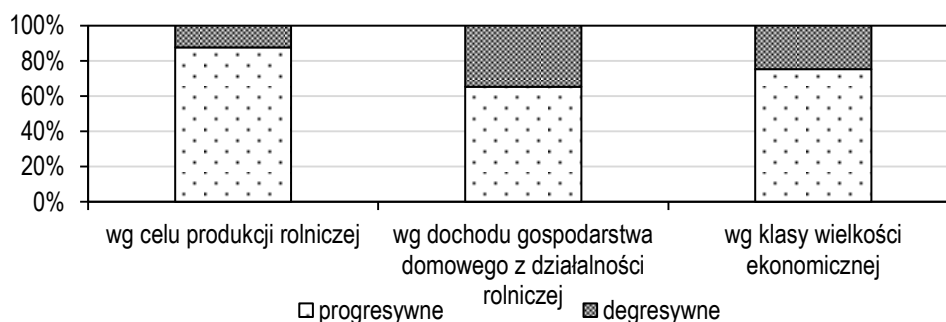
Wyszczególnienie	Liczba gospodarstw (tys.)	Powierzchnia użytków rolnych (tys. ha)	Średnia powierzchnia użytków rolnych
Gospodarstwa indywidualne ogółem ¹²¹	1 406,6	13 294,2	9,45
wytwarzające produkcję rolniczą wyłącznie i głównie na sprzedaż	941,1	11 643,6	12,37
w których ponad 50% dochodów ogółem stanowiły dochody z działalności rolniczej	481,0	8 678,6	18,04
w klasie wielkości ekonomicznej powyżej 8 tys. euro	493,5	10 007,4	20,28

Źródło: *Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2016 r.* (2017), GUS, Warszawa.

Z punktu widzenia kształtowania stosunków popytowo-podażowych na rynku ziemi zasadnicze znaczenie ma sposób rozdysponowania użytków rolnych w gospodarstwach indywidualnych uznanych za progresywne i regresywne. W 2016 roku z ogólnej powierzchni użytków rolnych będących w użytkowaniu indywidualnych gospodarstw rolnych 88% znajdowało się w gospodarstwach produkujących głównie na rynek (rys. 10). Gospodarstwa te mogłyby być zainteresowane kupnem lub dzierżawą ziemi na cele rolnicze. Pozostałe 12% użytków rolnych przypadało na gospodarstwa bez produkcji rolniczej i produkujące jedynie lub głównie na własne potrzeby. Z tej perspektywy mogłoby wynikać, że potencjalna podaż gruntów rolnych w sektorze gospodarstw indywidualnych obejmuje 1/8 wszystkich gruntów. W gospodarstwach rolnych, które są głównym źródłem dochodów rodzin rolniczych, znajduje się 65% użytków rolnych. Gospodarstwa, które stanowią jedynie dodatkowe źródło dochodów dla ich użytkowników, zajmują 35% użytków

¹²¹ Liczba gospodarstw obejmuje wszystkie gospodarstwa indywidualne wytwarzające produkcję rolniczą, również te o powierzchni użytków rolnych poniżej 1 ha.

rolnych. Według kryteriów wielkości ekonomicznej natomiast udziały są następujące – 75% gruntów rolnych znajdowało się w użytkowaniu gospodarstw o wielkości ekonomicznej 8 tys. euro i więcej, a pozostałe 25% tych gruntów użytkowały gospodarstwa drobne o wielkości ekonomicznej do 8 tys. euro¹²². Uwzględniając kryterium dochodowe i wielkość ekonomiczną, można wskazać na nieco większą skalę potencjalnej podaży ziemi, niż w przypadku gospodarstw towarowych i nie-towarowych. W tym ujęciu gospodarstwa schyłkowe zajmowały od 25 do 35% użytków rolnych.



Rysunek 10. Użytki rolne w gospodarstwach indywidualnych w 2016 roku

Źródło: obliczenia własne na podstawie jak w tabeli 6.

Przedstawiony powyżej sposób użytkowania ziemi rolniczej przez gospodarstwa indywidualne, z uwzględnieniem ich funkcji produkcyjnej i dochodowej, wskazuje na zakres niewykorzystania tego czynnika produkcji. Jednocześnie zakreśla możliwości wzrostu prywatnego obrotu ziemią. Wyzbywanie się ziemi przez gospodarstwa degresywne i nabywanie jej przez gospodarstwa rozwojowe zwiększyłoby możliwości produkcyjne i dochodowe rolnictwa indywidualnego.

Zmiany w użytkowaniu ziemi rolniczej są rezultatem transakcji gruntami, które tworzą rynek ziemi. Funkcjonowanie rynku ziemi ma istotny wpływ na zmiany w użytkowaniu ziemi, a w szczególności dwie jego cechy: liczbę transakcji oraz typ sprzedawców i nabywców¹²³. Rozmiary popytu i podaży decydują o tempie zmian, a typ uczestników rynku określa kierunek przepływu ziemi i w efekcie przesądza o powiększaniu lub pomniejszaniu gospodarstw rolnych. W przypadku

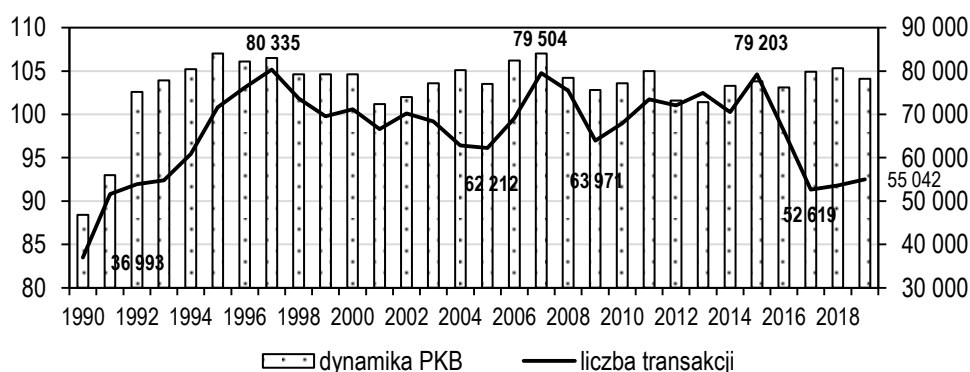
¹²² Według powszechnie stosowanej typologii ekonomicznej gospodarstw rolnych gospodarstwa o wielkości ekonomicznej do 8 tys. euro określane są jako „bardzo małe”.

¹²³ T. Van Dijk (2003). *Scenarios of Central European land fragmentation*. Land Use Policy, vol. 20, s. 149–158.

sprzedawców ziemi ważna jest powierzchnia sprzedawanych działek gruntu, a co się tyczy nabywców, to kluczowe znaczenie ma powierzchnia gospodarstwa, do którego przyłączony będzie zakupiony grunt.

Z tego względu kierunki rozwoju rynku ziemi rolniczej, rzutujące na sposób realokacji tego czynnika produkcji, uzależnione są od indywidualnych decyzji uczestników rynku. Na decyzje te wpływ mają wewnętrzne i zewnętrzne uwarunkowania, w których znajdują się właściciele i użytkownicy ziemi. Do najważniejszych z nich zaliczyć można uwarunkowania ekonomiczne i politykę rolną państwa.

Transakcje nieruchomościami rolnymi na prywatnym rynku w warunkach wzrostu gospodarczego w Polsce w latach 1990–2019 przedstawiono na rysunku 11. W analizowanym okresie prywatny obrót ziemią wykazywał dość silne zróżnicowanie – liczba transakcji wahała się w granicach od 37 do 80 tys. rocznie. Największy wzrost liczby transakcji miał miejsce w okresie od 1990 do 1997 roku. Ożywienie na rynku ziemi związane było z wychodzeniem polskiej gospodarki z recesji w latach 1990 i 1991 oraz dynamicznym wzrostem gospodarczym w okresie 1993–1997.



Rysunek 11. Transakcje sprzedaży nieruchomości rolnych na rynku prywatnym w latach 1990–2019¹²⁴

Źródło: Dane Ministerstwa Sprawiedliwości, Akty notarialne w latach 1991–2018 i w I półroczu 2019; *Rocznik Statystyczny RP 1990–2019, (1991–2019)*, GUS, Warszawa.

Zmiany te zbiegły się w czasie z nowymi uregulowaniami dotyczącymi ubezpieczeń społecznych rolników. Zgodnie z zasadami przyznawania emerytur rolniczych, obowiązującymi przed 1990 roku rolnik, który sprzedał gospodarstwo, tracił

¹²⁴ Liczba transakcji w 2019 roku stanowi ekstrapolację danych z I półroczu 2019 roku.

prawo do emerytury. Nowe uregulowania obowiązujące od 1991 roku pozostawiły rolnikowi ubiegającemu się o emeryturę pełną swobodę wyboru formy przekazania gospodarstwa, również w drodze sprzedaży. Taka liberalizacja obrotu ziemią wpłynęła na wzrost zainteresowania sprzedażą gospodarstw lub ich części, co ożywiło prywatny rynek ziemi. Wzrost sprzedaży ziemi spowodowany był realizacją transakcji wcześniej „zatrzymanych” ze względu na niekorzystne przepisy emerytalne. Jednocześnie w obrocie powszechnym zostały zniesione ograniczenia dotyczące norm obszarowych, zasad podziału i dziedziczenia gospodarstw oraz zakupu gruntów państwowych.

W kolejnych latach od 1998 do 2005 roku odnotowano trend spadkowy w liczbie zawieranych transakcji. Ich liczba zmniejszyła się z 80 tys. w 1997 roku do 62 tys. w 2005 roku. Na sytuację na rynku ziemi w tym okresie największy wpływ miały czynniki ekonomiczne, prawne oraz perspektywa integracji z Unią Europejską. Stagnacja w gospodarce, wysokie bezrobocie i poczucie zagrożenia utratą pracy skłaniały do utrzymywania gospodarstw rolnych w celach samozaopatrzeniowych, co blokowało podaż gruntów. Utrzymująca się dekoniunktura w rolnictwie ograniczała popyt na grunty rolne. Z kolei na wzrost popytu oddziaływały zapowiedzi wprowadzenia ograniczeń w obrocie ziemią, przewidywany wzrost cen ziemi oraz spodziewane korzyści z jej posiadania po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Z członkostwem Polski w Unii Europejskiej wiązało się również uchwalenie Ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego. Regulacje te wprowadzały definicję gospodarstwa rodzinnego i miały na celu zwiększenie kontroli państwa nad prywatnym rynkiem ziemi i ukierunkowanie przepływu ziemi na powiększenie gospodarstw rodzinnych. W pierwszych latach obowiązywania tych ograniczeń (lata 2004–2005) obrót ziemią wyraźnie się zmniejszył i kształtował się na poziomie 62–63 tys. transakcji sprzedaży.

W latach 2006–2008 sytuacja na prywatnym rynku ziemi uległa zmianie. Po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej w wyniku wzrostu rentowności rolnictwa, zwłaszcza uruchomienia bezpośrednich dopłat obszarowych, nastąpił gwałtowny wzrost cen ziemi. Rosnące ceny ziemi w połączeniu z przyspieszającym w tym czasie wzrostem gospodarczym odblokowały podaż ziemi i w efekcie zaobserwowano wzrost liczby transakcji nieruchomościami rolnymi (70–80 tys.). Załamanie tego trendu nastąpiło w 2009 roku wraz z kryzysem ogólnogospodarczym. Załamanie koniunktury na prywatnym rynku ziemi doprowadziło do spadku liczby transakcji w latach 2009–2010 do poziomu 64–68 tys. W kolejnych latach 2011–2015 na rynku ziemi zauważyć można było stopniowe wychodzenie z dekoniunktury – obroty wzrosły do prawie 80 tys. transakcji w 2015 roku.

Rok 2016 był wyjątkowy w zakresie uregulowań prawnych na rynku ziemi rolniczej. W dniu 1 maja 2016 roku kończył się okres ochronny i następowało uwolnienia rynku gruntów rolnych dla obywateli Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Konfederacji Szwajcarskiej. Rezultatem tego było wprowadzenie regulacji zapobiegających spekulacji i nabywaniu ziemi przez cudzoziemców oraz ułatwiających dostęp do ziemi rolnikom indywidualnym. Zmiany w Ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego, wprowadzone Ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 roku o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, miały bardzo restrykcyjny charakter. Zgodnie z nowymi regulacjami obowiązującymi od 30 kwietnia 2016 roku grunty rolne o powierzchni od 0,3 ha (1 ha – po nowelizacji w 2019 roku) mogli nabywać wyłącznie rolnicy indywidualni, z wyjątkami przewidzianymi w ustawie. Skutkiem tych regulacji było znaczne ograniczenie liczby osób uprawnionych do nabywania nieruchomości rolnych. W efekcie zaobserwowano istotne zmniejszenie obrotu rynkowego ziemią rolniczą przy jednoczesnej stabilizacji cen. W 2016 roku zawarto 66 tys. umów sprzedaży, a w kolejnych latach jedynie 53–55 tys.

Tabela 7. Liczba transakcji i powierzchnia sprzedaży nieruchomości rolnych w 2018 roku

Wyszczególnienie	2014	2015	2016	2017	2018
Liczba transakcji	140 901	175 943	94 000	95 196	104 930
Powierzchnia (w ha)	136 016	189 551	123 528	85 773	88 990

Źródło: *Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2018* (2019), GUS, Warszawa; *Obrót nieruchomościami w 2018 r.* (2019), GUS, Warszawa.

O znaczeniu rynkowego obrotu ziemią jako czynnika przekształceń strukturalnych w rolnictwie świadczy stosunek powierzchni sprzedawanych gruntów rolnych do ogólnej powierzchni użytków rolnych. Do analizy powierzchni gruntów rolnych będących przedmiotem rynkowej sprzedaży można wykorzystać dane publikowane przez GUS¹²⁵. Na potrzeby badania zebrano informacje o liczbie i powierzchni nieruchomości rolnych niezabudowanych sprzedanych na wolnym rynku. Dane te nie zawierają sprzedaży w formie przetargów i bezprzetargowej sprzedawanych przez Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego. Z danych tych wynika, że w 2018 roku na rynek ziemi trafiło blisko 89 tys. ha użytków rolnych, co stanowiło poniżej 1% łącznej ich powierzchni w Polsce (tab.7). Również można zauwa-

¹²⁵ Dane dotyczące obrotu nieruchomościami opracowane są na podstawie informacji pozyskanych z Rejestrów Cen i Wartości Nieruchomości (RCiWN) prowadzonych przez starostwa powiatowe i prezydentów miast na prawach powiatu. Z powodu zastosowania innej definicji nieruchomości rolnej niż do celów sprawozdań notarialnych, przede wszystkim nieuwzględniającej kryterium powierzchni, liczba transakcji jest inna.

żyć, że powierzchnia ta istotnie zmniejszyła się po wprowadzeniu restrykcji w nabywaniu ziemi rolniczej w 2016 roku na gruncie przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego. W latach 2014–2015 powierzchnia sprzedawanych gruntów wynosiła 141–176 tys. ha. Kolejny, 2016 rok był przejściowy – do 30 kwietnia obowiązywały stare przepisy. W roku tym obroty wyniosły 124 tys. ha. W następnych latach natomiast zmniejszenie obrotów rynkowych było już wyraźne (86–89 tys. ha).

Tabela 8. Liczba transakcji i powierzchnia sprzedaży nieruchomości rolnych w 2018 roku

Wyszczególnienie	Liczba transakcji		Powierzchnia w obrocie		
	ogółem	na 100 gospodarstw	ogółem (w ha)	powierzchnia ogółem (w %)	na 1 transakcję (w ha)
Polska	104 930	7,4	88 990	0,61	0,8
Dolnośląskie	7 217	12,7	6 156	0,72	0,9
Kujawsko-pomorskie	5 243	8,3	4 681	0,43	0,9
Lubelskie	9 347	5,6	10 410	0,74	1,1
Lubuskie	3 262	15,6	3 464	0,89	1,1
Łódzkie	6 022	4,8	5 692	0,57	0,9
Małopolskie	11 043	7,7	2 978	0,53	0,3
Mazowieckie	8 635	3,6	10 672	0,50	1,2
Opolskie	2 988	11,4	3 895	0,80	1,3
Podkarpackie	7 797	6,0	3 314	0,60	0,4
Podlaskie	3 616	4,7	6 138	0,57	1,7
Pomorskie	6 936	17,3	3 392	0,45	0,5
Śląskie	7 162	12,4	2 461	0,66	0,3
Świętokrzyskie	3 172	3,8	2 870	0,61	0,9
Warmińsko-mazurskie	3 452	8,1	7 216	0,76	2,1
Wielkopolskie	12 793	10,3	11 489	0,66	0,9
Zachodniopomorskie	6 245	20,9	4 163	0,50	0,7

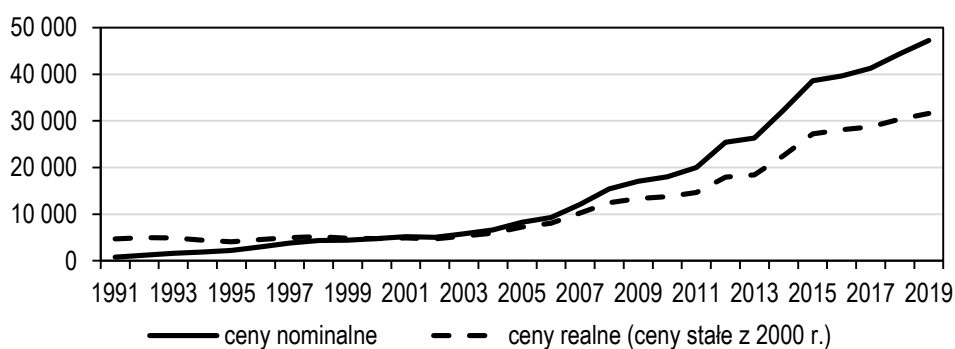
Źródło: jak w tabeli 7 i obliczenia własne.

Na przykładzie 2018 roku można stwierdzić, że istnieją przestrzenne różnice w skali obrotów na prywatnym rynku ziemi (tab. 8). Do analizy tego zjawiska wykorzystano informacje w przekroju wojewódzkim dotyczącą liczby transakcji i powierzchni sprzedanych gruntów, które następnie zostały odniesione do ogólnej liczby użytków rolnych i liczby potencjalnych uczestników, czyli gospodarstw rolnych. Liczba transakcji kupna-sprzedaży przypadająca na 100 gospodarstw rol-

nych wskazuje, że największą aktywnością na rynku ziemi wykazały się gospodarstwa z województw: zachodniopomorskiego, pomorskiego i lubuskiego. W regionach tych 15–20% gospodarstw uczestniczyło w transakcjach na rynku ziemi, podczas gdy średnio w kraju było to 7%. Najmniejsza aktywność gospodarstw rolnych wystąpiła w województwach: mazowieckim, świętokrzyskim, podlaskim i łódzkim – poniżej 5%.

Pod względem powierzchni użytków rolnych sprzedanych w 2018 roku odznaczyły się województwa lubuskie i opolskie, gdzie w obrocie rynkowym uczestniczyło powyżej 0,8% ogólnej powierzchni użytków rolnych w tych województwach. Najmniejszą skalę obrotów ziemią rolniczą odnotowano w województwach kujawsko-pomorskim i pomorskim (poniżej 0,5%).

Cena jest bardzo ważną kategorią rynku ziemi i ma zasadnicze znaczenie dla praktyki gospodarowania tym zasobem. Jest podstawową informacją charakteryzującą stosunki wymienne odnoszące się do ziemi, przez co jest ważnym instrumentem wyboru ekonomicznego, zwłaszcza przy podejmowaniu decyzji w sprawie realokacji ziemi. Przeciętne ceny gruntów ornych na prywatnym rynku w Polsce w latach 1991–2019 przedstawiono na rysunku 12. Zmienność cen gruntów ornych w tym okresie można analizować w dwóch ujęciach: jako ceny nominalne i realne. Ceny w ujęciu nominalnym są to średnie ceny w kraju płacone za 1 ha ziemi, wyrażone w cenach z danego roku. Zatem przedstawiają one nie tylko zmianę wartości jednostki powierzchni gruntu, ale również wzrost cen, jako efekt występującej inflacji.

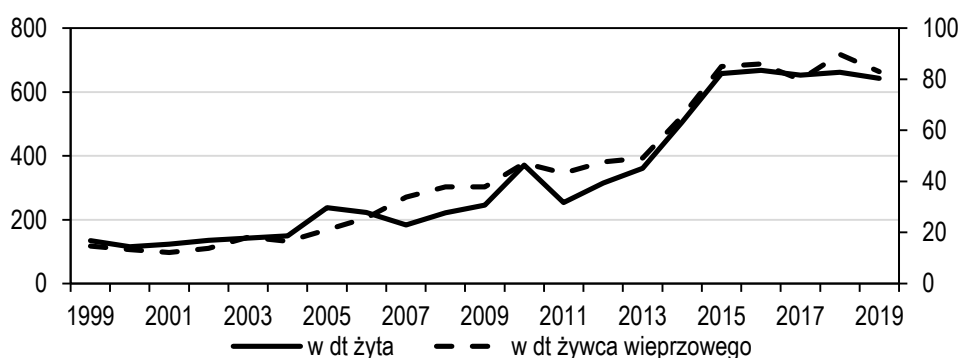


Rysunek 12. Ceny nominalne i realne gruntów ornych na rynku prywatnym w latach 1990–2019 (zł/ha)

Źródło: *Rocznik Statystyczny RP 1991–2019*, GUS, Warszawa; obliczenia własne.

Ceny nominalne w badanym okresie ogólnie wykazywały trend wzrostowy, jednak tempo zmian w poszczególnych okresach było zmienne. W początkowych

latach transformacji ustrojowej (1992–1997) ziemia drożała w tempie do 20–50% w skali roku. Było to spowodowane przede wszystkim wysoką inflacją, która w tamtych latach, choć systematycznie malała, to utrzymywała się ciągle na wysokim poziomie (stopa inflacji wynosiła od 43% w 1992 roku do 15% w 1997 roku). W kolejnych latach ceny ziemi rolniczej ustabilizowały się, a w 2002 roku odnotowano nawet niewielki ich spadek. Od 2003 roku ceny ziemi rosły już bardzo wyraźnie – największą dynamiką odznaczyły się okresy 2003–2009, 2011–2012 i 2014–2015. Tempo wzrostu cen w tych latach wyniosło 11–37% rocznie i znacznie przewyższało stopę inflacji, która kształtowała się na poziomie 0,8–4,3%. Okresy względnie stabilnych cen ziemi rolniczej, ze wzrostem na poziomie 3–7% rocznie, to lata 2010, 2013 i 2016–2019. Wyhamowanie wzrostu cen po 2016 roku z pewnością należy wiązać z ograniczeniami w nabywaniu ziemi rolniczej przez osoby niebędące rolnikami indywidualnymi.



Rysunek 13. Ceny realne gruntów ornych na rynku prywatnym w latach 1999–2019 (dt żyta/ha, dt żywca wieprzowego/ha)

Źródło: Bank Danych Lokalnych, GUS.

Do porównywania wartości rynkowej ziemi w czasie mogą posłużyć ceny realne, otrzymane poprzez skorygowanie cen nominalnych o wskaźnik inflacji w poszczególnych latach. Na przestrzeni lat 1991–2003 ceny realne gruntów ornych kształtowały się na względnie stałym poziomie (rys. 12). Od 2003 roku ziemia zaczęła wyraźnie drożeć, gdyż roczne wzrosty cen wynosiły od 2 do 27%. W rezultacie tych zmian ceny gruntów ornych w ujęciu realnym w 2019 roku były blisko siedem razy wyższe niż w 2002 roku. Świadczy to o tym, że ziemia stała się dobrem relatywnie drogim. Jak wpłynęło na warunki gospodarowania w rolnictwie, można zauważyć, gdy przeliczy się cenę ziemi na decytony żyta i żywca wie-

przowego (rys. 13). Jeśli potraktuje się ceny żyta i żywca wieprzowego za reprezentatywne dla produkcji rolniczej, to należy stwierdzić, że ziemia jako czynnik produkcji najszybciej drożała w latach 2004–2015. W tym czasie cena ziemi wzrosła prawie pięciokrotnie w stosunku do ceny żyta i sześciokrotnie w stosunku do żywca wieprzowego. Do głównych przyczyn szybkiego wzrostu cen ziemi rolniczej w tym okresie z pewnością można zaliczyć wprowadzenie systemu wsparcia finansowego rolnictwa, w tym dopłat bezpośrednich do gruntów rolnych, a także rosnącą opłacalność produkcji rolnej oraz zmniejszoną podaż gruntów państwowych.

Tabela 9. Ceny gruntów ornych w obrocie prywatnym

Wyszczególnienie	2000 rok	2019 rok		
	(w zł/ha)	(w zł/ha)	(w %) (Polska = 100)	(w %) (2010 = 100)
Polska	18 037	47 233	100	262
Dolnośląskie	18 547	37 104	79	200
Kujawsko-pomorskie	26 342	56 048	119	213
Lubelskie	12 609	35 016	74	278
Lubuskie	10 050	30 472	65	303
Łódzkie	17 130	41 253	87	241
Małopolskie	16 535	34 808	74	211
Mazowieckie	19 441	40 953	87	211
Opolskie	18 346	48 280	102	263
Podkarpackie	11 749	27 835	59	237
Podlaskie	20 633	45 390	96	220
Pomorskie	21 111	41 668	88	197
Śląskie	20 942	39 468	84	188
Świętokrzyskie	9 385	30 777	65	328
Warmińsko-mazurskie	14 621	43 510	92	298
Wielkopolskie	28 577	62 435	132	218
Zachodniopomorskie	13 295	29 005	61	218

Źródło: Bank Danych Lokalnych, GUS; obliczenia własne.

Ceny ziemi rolniczej wykazują duże zróżnicowanie przestrzenne. Z porównań średnich cen gruntów ornych w poszczególnych województwach wynika, że ceny te w 2019 roku wahały się w przedziale od 27 835 zł/ha do 62 435 zł/ha (tab. 9). W województwach: wielkopolskim, kujawsko-pomorskim i opolskim ceny ziemi

rolniczej były wyższe od średniej dla całego kraju. Z kolei najniższe ceny ziemi odnotowano w województwach: podkarpackim, zachodniopomorskim, lubuskim i świętokrzyskim.

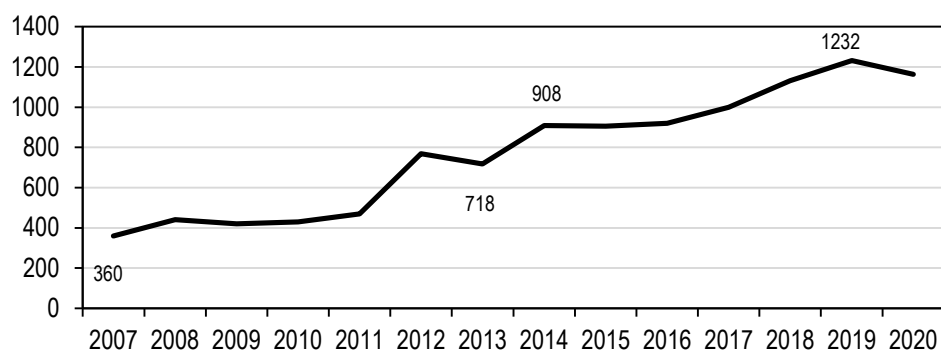
Wysokim tempem wzrostu cen gruntów rolnych charakteryzowały się województwa świętokrzyskie, lubuskie i warmińsko-mazurskie. W 2019 roku w tych częściach kraju ziemia rolnicza zdrożała ponad, lub blisko, 200% w stosunku do 2010 roku. Dla porównania – średnio w kraju ceny w tym okresie podrożały o 162%. W tym czasie w województwach śląskim, pomorskim i dolnośląskim wystąpił znacznie słabszy wzrost cen, tj. nie więcej niż 100%.

Obok transakcji sprzedaży istotną formę transferu ziemi rolniczej pomiędzy gospodarstwami indywidualnymi jest dzierżawa. Prowadzi ona do zmiany użytkownika bez przenoszenia prawa własności. Ta forma obrotu ziemią ma zazwyczaj charakter międzysąsiedzki i wiąże się z oddawaniem w użytkowanie małych kawałków gruntu. Dzierżawa całych gospodarstw stanowi rzadki przypadek. Ze względu na słabe rozpoznanie rynku dzierżaw w Polsce, a w szczególności brak danych w ramach statystyki masowej, charakterystykę tej formy obrotu ziemią można oprzeć tylko na wynikach badań IERiGŻ. Dane te wskazują, że powierzchnia dzierżawionej ziemi w Polsce wynosiła średnio 15% użytków rolnych¹²⁶. Tę formę pozyskiwania ziemi wykorzystywało ok. 20% gospodarstw rolnych. Z dzierżawy częściej korzystali rolnicy prowadzący duże gospodarstwa. W grupie gospodarstw o powierzchni powyżej 20 ha ponad połowa użytkowała ziemię własną i dzierżawioną, a dzierżawione grunty stanowiły blisko 40% użytkowanej ziemi. W gospodarstwach powyżej 50 ha z dzierżawy korzystało 70%, a dzierżawiona ziemia obejmowała ponad połowę powierzchni użytkowanej ziemi.

Większość umów na dzierżawę ziemi miała formę ustną i zawierane były na krótki okres (do 5 lat). Świadczy to o małej stabilności tej formy transferu ziemi. Umowy długookresowe, zawierane na 10 lat i więcej, stanowiły tylko ok. 10% ogólnej ich liczby. Również formy zapłaty na rynku dzierżaw międzysąsiedzkich były zróżnicowane. Oprócz czynszów dzierżawnych w formie pieniężnej praktykowane były również opłaty w formach naturalnych, np. część plonu, usługi, a także część dzierżaw była nieodpłatna, gdzie dzierżawca opłacał jedynie podatek rolny. Utartą praktyką jest też rozliczanie czynszów pieniężnych w ramach dopłat bezpośrednich do powierzchni gospodarstw.

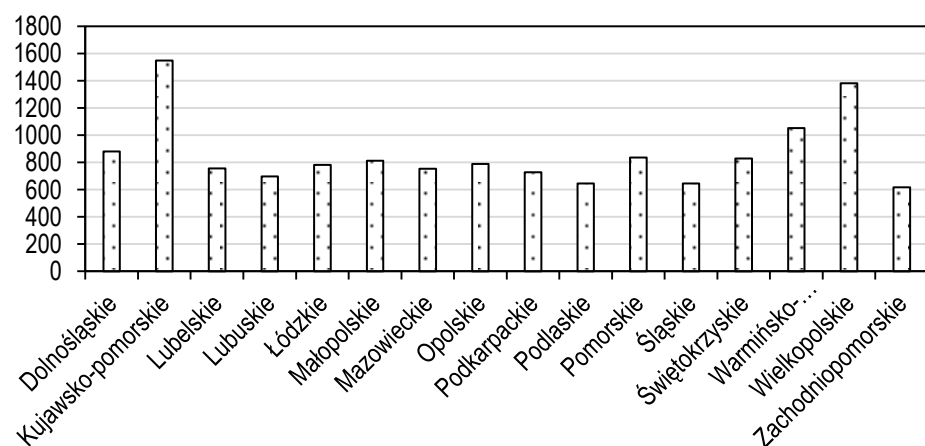
¹²⁶ A. Sikorska (red.) (2018). *Rynek ziemi rolniczej: stan i perspektywy, Analizy rynkowe t. 21*, IERiGŻ, Warszawa.

Według danych GUS średni czynsz dzierżawny za użytki rolne na prywatnym rynku ziemi w drugim kwartale 2020 roku wyniósł 1163 zł za 1 ha. Podobnie jak w przypadku cen transakcyjnych zaobserwować można było dość silny trend wzrostowy (rys. 14). Największe wzrosty ceny za dzierżawę wystąpiły w latach 2012 i 2014 oraz w okresie 2017–2018. Łącznie pomiędzy 2007 a 2020 rokiem czynsze wzrosły pod trzykrotnie.



Rysunek 14. Czynsze dzierżawne na rynku prywatnym w latach 2007–2020 (zł/ha)¹²⁷

Źródło: dane GUS.



Rysunek 15. Czynsze dzierżawne na rynku prywatnym według województw w drugim kwartale 2020 roku (zł/ha)¹²⁸

Źródło: jak w rysunku 14.

¹²⁷ Dla 2020 roku dane z II kwartału.

¹²⁸ Województwo mazowieckie bez regionu stołecznego.

Najwięcej za dzierżawę płacili rolnicy w województwach: kujawsko-pomorskim, wielkopolskim i warmińsko-mazurskim (rys. 15). W 2020 roku była to cena powyżej 1 tys. zł za 1 ha. Regiony te w skali kraju odznaczają się korzystną strukturą agrarną. Duży udział gospodarstw towarowych, a także duże znaczenie dochodów z rolnictwa dla użytkowników gospodarstw sprawiają, że popyt na ziemię utrzymuje się na wysokim poziomie. Najniższe czynsze płacili użytkownicy ziemi w województwach: zachodniopomorskim, śląskim, lubuskim i podlaskim.

Sytuacja na rynku ziemi rolniczej w badanym okresie odzwierciedlała długookresowe trendy występujące, w każdej rozwijającej się gospodarce. W Polsce okres po 1989 roku był specyficzny, gdyż związany był przebudową systemu ekonomicznego i wejściem na ścieżkę dynamicznego wzrostu gospodarczego. Powiązanie rolnictwa z jego otoczeniem makroekonomicznym oznacza, że wraz ze wzrostem produktywności gospodarki muszą mieć miejsce również przekształcenia strukturalne w rolnictwie. Wzrost powierzchni gospodarstw, zwłaszcza w przypadku rozdrobnionego obszarowo rolnictwa polskiego, jest niezbędny, aby mogła wzrosnąć produktywność pracy. Powyższe trendy długookresowe w połączeniu ze względnie stałą podażą ziemi doprowadziły do wzrostu realnych cen tego zasobu.

3.3. CYKL KONIUNKTURALNY NA RYNKU ZIEMI ROLNICZEJ

Niezależnie od długookresowych trendów rynek ziemi podlega cyklicznym wahaniom. Zmieniająca się koniunktura gospodarcza opisywana najczęściej za pomocą wzrostu PKB, cen, płac czy zatrudnienia, oddziałuje również na decyzje produkcyjne i inwestycyjne w rolnictwie.

Przyczyny wahań cyklicznych w gospodarce wyjaśniane są przez różne teorie. Spośród monetarnych teorii cykli koniunkturalnych najbardziej rozwiniętą i logicznie spójną teorię wypracowała austriacka szkoła ekonomii. Fundamenty tej teorii przedstawił Mises w „The theory of money and credit”¹²⁹ opublikowanej po raz pierwszy w 1912 roku, a pełną wersję przedstawił w traktacie ekonomicznym „Ludzkie działanie”¹³⁰. Jego dorobek rozwinęli głównie tacy ekonomiści, jak: Hayek¹³¹, Rothbard¹³², Garrison¹³³, Skousen¹³⁴ i Huerta de Soto¹³⁵.

¹²⁹ L. Mises (1953). *The Theory of Money and Credit*. Yale University Press, New Haven.

¹³⁰ L. Mises (2007). *Ludzkie działanie. Traktat o ekonomii*, Instytut Ludwiga von Misesa, Warszawa.

¹³¹ F. A. Hayek (1967). *Prices and Production*, Augustus M. Kelly Publishers, New York.

¹³² M. N. Rothbard (2007). *Ekonomia wolnego rynku*, Fijor Publishing, Chicago, t. II–III.

¹³³ R. W. Garrison (2001). *Time and Money. The Macroeconomics of Capital Structure*, Routledge, London.

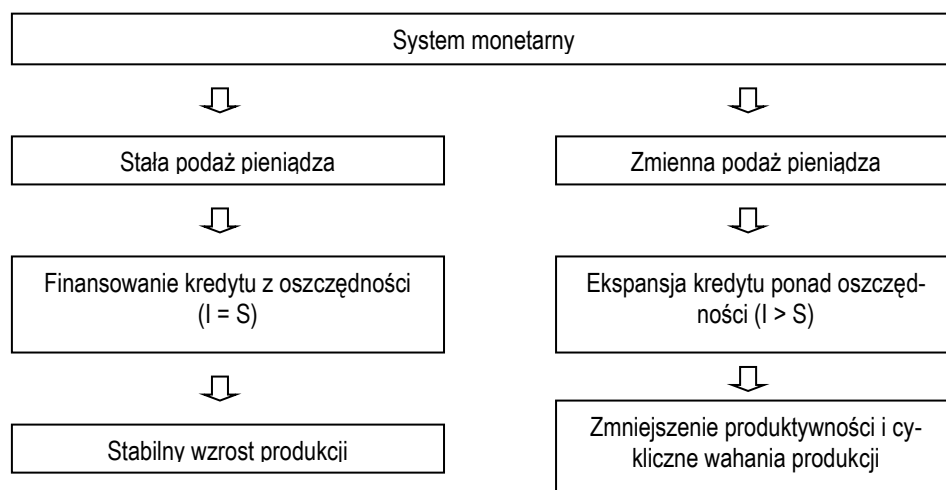
¹³⁴ M. Skousen (2007). *The Structure of Production*. NYU Press, New York.

Austriacka teoria cyklu koniunkturalnego za główny impuls wywołujący okresowe wzrosty i spadki produkcji uważa ekspansję kredytową banków połączoną ze wzrostem podaży pieniądza. Z kolei centralną rolę w wyjaśnianiu mechanizmu powodującego wahania aktywności gospodarczej odgrywają preferencja czasowa oraz struktura produkcji i cen. Struktura produkcji to inaczej etapy produkcji od pierwotnych czynników produkcji (praca i ziemia) do gotowych dóbr konsumpcyjnych. Dobra konsumpcyjne mogą być wytwarzane metodami, w których pierwotne czynniki produkcji przechodzą niewiele etapów produkcji i szybko osiągają postać dóbr konsumpcyjnych, albo przy użyciu metod okrężnych, w których pierwotne czynniki produkcji przechodzą długą drogę od wyższych do niższych etapów produkcji. Okrężne metody produkcji angażują większy zasób kapitału, wydłużają proces produkcji w czasie, ale pozwalają na wytworzenie większej masy dóbr konsumpcyjnych.

Struktura produkcji jest ściśle powiązana z preferencją czasową konsumentów. Wysoka preferencja czasowa oznacza, że konsumenci są nastawieni na konsumpcję dzisiejszą, niska zaś skłania ich do rezygnacji ze zwiększania konsumpcji dzisiejszej na rzecz przyszłej. W warunkach stałej podaży pieniądza zwiększenie akcji kredytowej banków możliwe jest tylko na skutek zwiększenia się oszczędności społeczeństwa. Jeżeli ludzie cenią bardziej teraźniejszą niż przyszłą konsumpcję, to zgromadzą niewielkie oszczędności, przez co rynkowa cena środków pożyczkowych staje się wysoka. Wysoka stopa procentowa powoduje, że tylko niewielka liczba inwestycji jest zyskowna, a struktura kapitałowa nie jest intensywnie rozbudowywana. Jeśli konsumenci obniżają swoje preferencje czasowe i zaczynają gromadzić oszczędności, to wzrost podaży wolnych środków pożyczkowych obniża rynkową stopę procentową, a niska stopa procentowa pobudza inwestycje. Jest to bodziec dla przedsiębiorców do zwiększenia inwestycji w sektorach dóbr kapitałowych. Po zrealizowaniu tych inwestycji struktura produkcji w gospodarce staje się bardziej kapitałochłonna i pozwala na produkcję większej ilości dóbr. Stopa procentowa, która równoważy dobrowolne oszczędności z inwestycjami, nazywana jest naturalną stopą procentową i jest ona integralnym elementem systemu cen rynkowych, które koordynują społeczną współpracę. Przy czym trzeba zauważyć, że w koordynowaniu decyzji długookresowych kluczową rolę odgrywa stopa procentowa kapitału pożyczkowego.

¹³⁵ J. Huerta de Soto (2009). *Pieniądz, kredyt bankowy i cykle koniunkturalne*, Instytut Ludwiga von Misesa, Warszawa.

Cykl koniunkturalny w gospodarce powstaje w sytuacji, gdy ekspansja kredytu bankowego nie ma pokrycia w zwiększonych oszczędnościach społeczeństwa (rys. 16). Sytuacja taka ma miejsce we współczesnych systemach monetarnych, nazywanych przez austriacką szkołę ekonomii pieniądzem fiducyjnym. System taki opiera się na monopolu państwa na produkcję pieniądza i usankcjonowanej przez prawo rezerwie częściowej w bankowości. Bank centralny państwa ma wyłączność na emisję pieniądza gotówkowego (baza monetarna), banki komercyjne natomiast mają przywilej kreowania bezgotówkowego pieniądza kredytowego, który nie ma pokrycia w oszczędnościach ludności. Banki komercyjne, będąc częścią kontrolowanego przez państwo systemu bankowego, są chronione przed utratą płynności i bankructwem poprzez rządowe gwarancje wypłaty depozytów, kredyty udzielane przez bank centralny oraz inne formy dofinansowania. Rozwiązania takie skutkują tym, że podaż pieniądza może szybko zmieniać się w czasie.



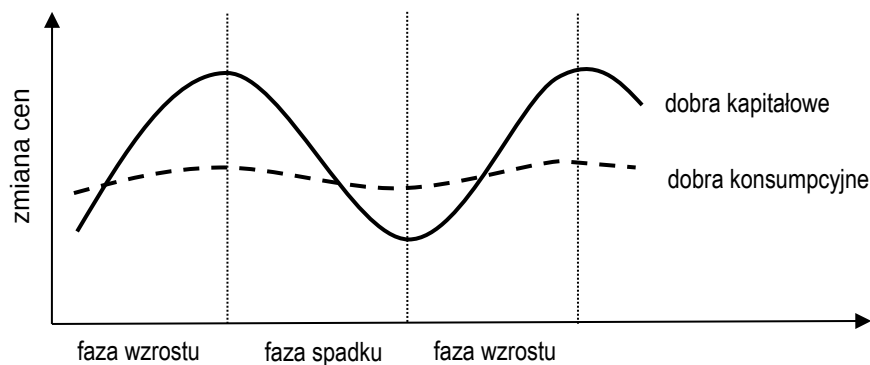
Rysunek 16. Wpływ systemu monetarnego na koniunkturę gospodarczą

Źródło: opracowanie własne.

W okresie pobudzania koniunktury bank centralny prowadzi politykę łatwego pieniądza, czyli poprzez obniżanie stóp procentowych chce uruchomić wzrost akcji kredytowej banków komercyjnych. Pieniężna stopa procentowa spada poniżej naturalnej stopy procentowej, a na rynku pojawia się więcej wolnych środków pieniężnych dostępnych dla przedsiębiorców. Następuje szybki wzrost inwestycji finansowanych kredytami bankowymi. Kiedy kredytobiorcy wydają dodatkowe pieniądze, podnoszą ceny towarów, które kupują. Największy rozkwit przeżywają

sektory produkujące dobra kapitałowe. Notują one ponadprzeciętne wyniki, a także rosną płace osób w nich zatrudnionych. W niektórych sektorach pojawiają się gwałtowne wzrosty cen, które z czasem przeradzają się w bańki spekulacyjne. W tym przypadku jednak ekspansji kredytu nie towarzyszy wzrost oszczędności (i odpowiedni spadek konsumpcji) w społeczeństwie. Preferencje konsumentów pozostają niezmienione i wydają oni swoje dochody zgodnie z dotychczasowymi preferencjami czasowymi. Dodatkowo zaniżone stopy procentowe zwiększają popyt na kredyty konsumpcyjne, przez co jeszcze zmniejsza się skłonność społeczeństwa do oszczędności. Utrzymywanie się obecnej konsumpcji na stałym poziomie nie pozwala na przesunięcie zasobów do nowych przedsięwzięć produkcyjnych. Wkrótce następuje wzrost cen dóbr konsumpcyjnych. Rosnące ceny czynników produkcji podnoszą koszty wytwarzania. Także zwiększone płace pracowników zatrudnionych w sektorach przeżywających boom są wydawane zgodnie z dotychczasową relacją konsumpcji i oszczędności. Okazuje się, że w gospodarce jest za mało zasobów, aby ukończyć wszystkie projekty inwestycyjne rozpoczęte dzięki ekspansji kredytowej. Dla przedsiębiorców i pożyczkodawców staje się jasne, że obserwowany rozkwit nie może być kontynuowany. Pojawiająca się inflacja cenowa zmusza bank centralny do podniesienia stóp procentowych, co definitywnie kończy fazę boomu. Podmioty gospodarcze mają coraz większe problemy ze spłaceniem kredytów i zaciąganiem nowych. W rezultacie podaż pieniądza się zmniejsza. W okresie recesji rośnie bezrobocie i następuje spadek wyceny dóbr kapitałowych. Jest to okres likwidowania nietrafionych inwestycji i realokacji zasobów do sektorów, w których mogą znaleźć produktywnie zastosowanie. Jeżeli procesy te nie są zaburzone, przemieszczenie zasobów odbywa się stosunkowo szybko i gospodarka wraca do prawidłowego stanu.

Analiza struktury cen i produkcji w cyklu koniunkturalnym pozwala zaobserwować następującą prawidłowość. Ceny i produkcja dóbr kapitałowych wykazują bardzo duże wahania – silnie wzrastają w fazie wzrostowej gospodarki, a następnie odnotowują wyraźne spadki w fazie recesji (rys. 12). Rynki dóbr konsumpcyjnych natomiast są bardziej stabilne – ceny i produkcja nie podlegają tak silnym wahaniom. W świetle austriackiej teorii cyklu koniunkturalnego zasoby naturalne, w tym również ziemię rolniczą, zalicza się do pierwotnych czynników wytwórczych. W związku z tym w poszczególnych fazach cyklu koniunkturalnego ceny ziemi rolniczej będą kształtować się podobnie jak dóbr kapitałowych.



Rysunek 17. Zmiany cen w cyklu koniunkturalnym

Źródło: opracowanie własne.

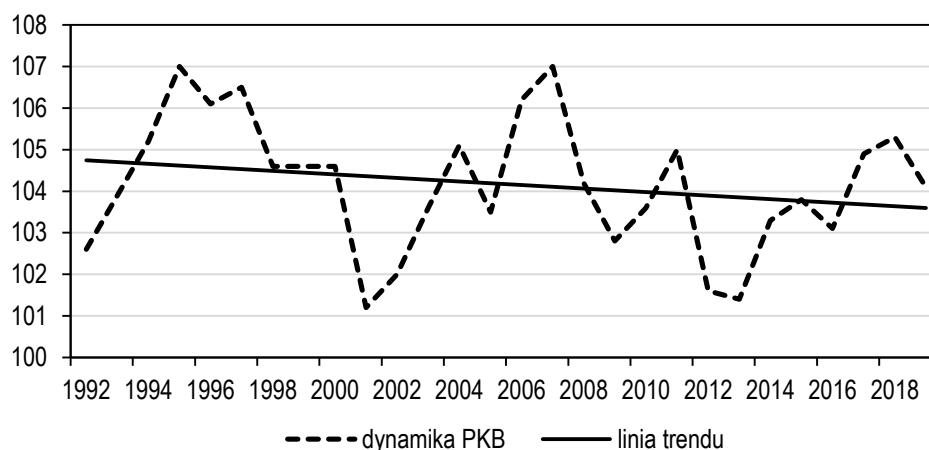
Cykl koniunkturalny rozumiany jest jako oscylowanie podstawowych mierników aktywności gospodarczej wokół długookresowego trendu. Podstawowym problemem przy wyznaczaniu faz i punktów zwrotnych cyklu koniunkturalnego jest oddzielenie tego rodzaju wahań od krótkookresowych fluktuacji, głównie sezonowych, oraz długookresowych trendów, wynikających z procesów wzrostowych. We współczesnych badaniach nad cyklem koniunkturalnym postuluje się, aby pełny cykl zamykał się w okresie od 1,5 roku do 10 lat. W praktyce wyodrębnianie poszczególnych okresów koniunktury bywa jednak trudne, na co wskazują wyniki badań prowadzonych w tym zakresie. W badaniach dla polskiej gospodarki wyodrębniano różne fazy koniunktury w zależności od przyjętej metody i przekroju badań¹³⁶. Dodatkowo stwierdzono, że oprócz ogólnego cyklu koniunkturalnego można wyodrębnić cykle sektorowe, odznaczające się odmienną długością i amplitudą wahań.

Na potrzeby badania cyklu koniunkturalnego na rynku ziemi rolniczej wyodrębniono fazy koniunktury w długim okresie, tj. w latach 1992–2019. W świetle wyżej przedstawionej teorii szkoły austriackiej istotą cyklu koniunkturalnego są zmiany strukturalne w gospodarce wywołane ekspansją pieniężną systemu bankowego. Przeinwestowanie w kapitałochłonne metody produkcji w fazie wzrostu jest następnie korygowane przez procesy rynkowe w fazie spadku. Tego rodzaju zmiany można najlepiej zaobserwować w długim okresie, dlatego zgodnie z celem badań należało wybrać cykl o długości około 5–8 lat. Za miernik koniunktury posłu-

¹³⁶ M. Gradzewicz, J. Growiec, J. Hagemejer, P. Popowski (2010). *Cykl koniunkturalny w Polsce – wnioski z analizy spektralnej*, Bank i Kredyt, vol. 41(5), s. 41–76.

zył najbardziej ogólny agregat makroekonomiczny, jakim jest produkt krajowy brutto (PKB). Dodatkowo trzeba też uwzględnić, że wzrost gospodarczy w Polsce w tym okresie miał względnie stabilny przebieg. Nie wystąpiły okresy spadku realnego PKB, a jedynie okresy przyspieszenia i osłabienia tempa wzrostu. Taki przebieg koniunktury definiowany jest jako względnie regularne następstwo faz pomyślnej (ożywienie) i niepomyślnej (stagnacja) koniunktury¹³⁷.

W szeregu czasowym rocznej dynamiki realnego PKB analizowane były odchylenia od trendu liniowego w tym okresie (rys. 18). Biorąc pod uwagę założenia wyjściowe zmierzające do poszukiwania długich faz koniunktury, przyjęto następujące kryterium rozgraniczające: za przejście do nowej fazy koniunktury uznawano tylko te zmiany w dynamice PKB, gdy roczny wskaźnik odchyłał się od trendu w przeciwną stronę i utrzymywał się dłużej niż przez okres 1 roku. W ten sposób wyznaczone zostały trzy pełne fazy ożywienia (wzrostu) w latach 1995–2000, 2004–2008 i 2017–2019 oraz dwie fazy stagnacji w latach 2001–2003 i 2009–2016.



Rysunek 18. Roczne zmiany i linia trendu realnego PKB w Polsce w latach 1992–2019

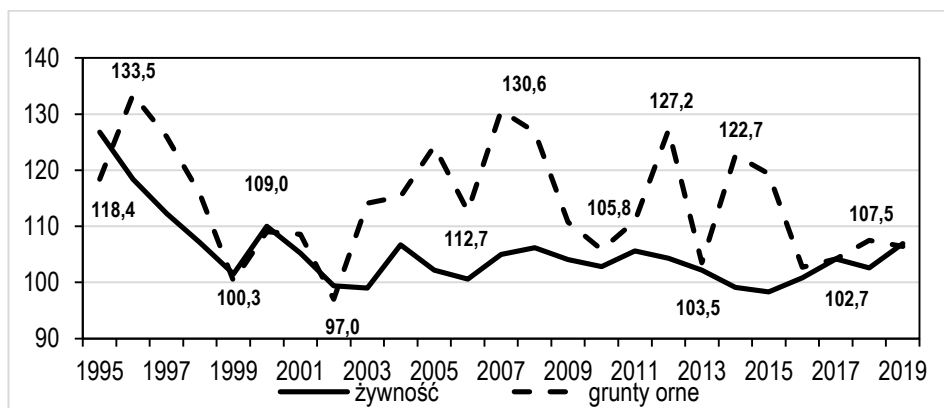
Źródło: *Rocznik Statystyczny RP 1992–2019*, GUS, Warszawa; obliczenia własne.

Analizę struktury cen w sektorze rolno-żywnościowym w warunkach zmiennej koniunktury przeprowadzono na podstawie wybranych rocznych wskaźników cen. Z dostępnych danych publikowanych przez GUS wybrano ceny dóbr i usług

¹³⁷ R. Barczyk, L. Kąsek, M. Lubiński, K. Marczewski (2006). *Nowe oblicza cyklu koniunkturalnego*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

reprezentujących różne etapy produkcji według kryterium oddalenia do konsumenta. Stosowany przez szkołę austriacką podział na etapy produkcji można również odnieść do sektora agrobiznesu. W sektorze tym wyróżnia się trzy podstawowe ogniwa: przemysł spożywczy, rolnictwo oraz przemysł zaopatrujący rolnictwo. Przemysł spożywczy wytwarza gotowe dobra konsumpcyjne, zatem jest to etap produkcji znajdujący się najbliżej konsumenta. W badaniu wykorzystano ogólny wskaźnik cen żywności, jako reprezentatywny dla produkcji tego podsektora. Czynniki produkcji nabywane przez gospodarstwa rolne stanowią najdalszy etap w strukturze produkcji. Ziemia rolnicza jest jednym z tych czynników. W badaniu uwzględniono ceny gruntów ornych w obrocie prywatnym. Roczne wskaźniki cen w latach 1995–2019 przedstawiono na rysunku 19.

W badanym okresie, zarówno ceny żywności, jak i gruntów ornych, podlegały wahaniom, miały zróżnicowany przebieg i amplitudę zmian. W okresie dobrej koniunktury ceny wzrastały szybciej i związane były z dynamiką realnego PKB. W latach 1995–2000 żywność drożała w tempie 7–27%. W tym czasie ceny ziemi rolniczej wzrosły o 9–33%. Wyjątkiem w tym okresie był 1999 rok, w którym ceny żywności i ziemi były stabilne. W latach 2004–2008 roczne zmiany cen żywności wahały się w przedziale 1–7%, a ziemi 13–31%. Specyficzna okazała się faza wzrostowa 2017–2019, gdyż tempo wzrostu cen ziemi zostało zatrzymane (4–8%) i było podobne, jak dla żywności (3–7%).



Rysunek 19. Roczne wskaźniki cen żywności i gruntów ornych w Polsce w latach 1995–2019

Źródło: *Rocznik Statystyczny RP 1995–2000*, GUS, Warszawa; *Ceny w gospodarce narodowej 2001–2019*, GUS, Warszawa; obliczenia własne.

W okresie załamania gospodarczego, przypadającego na lata 2001–2003, wszystkie z badanych cen były względnie stabilne, a nawet się obniżyły (żywność potaniała w latach 2002 i 2003, ziemia – w 2002 roku). W stosunkowo długim okresie stagnacji po kryzysie z 2008 roku ceny żywności utrzymywały się na stabilnym niskim poziomie, a ceny gruntów rolnych były zmienne – roczna dynamika wahała się w przedziale 3–27%.

Tabela 10. Charakterystyka statystyczna wskaźników cen w latach 1995–2019

Wyszczególnienie	Średni wskaźnik cen ¹³⁸	Odchylenie standardowe ¹³⁹
Żywność	105,3	6,35
Ziemia rolnicza	114,1	10,05

Źródło: obliczenia własne na podstawie jak w rysunku 19.

Opisana wyżej dynamika cen w sektorze rolno-spożywczym pozwala na sformułowanie następujących spostrzeżeń. Ceny żywności, w porównaniu z cenami gruntów ornych, były stabilne i mało podatne na wahania cykliczne. Potwierdza to analiza cen z wykorzystaniem podstawowej statystyki opisowej badanych szeregów czasowych (tab. 10). Odchylenie standardowe dla żywności wyniosło 6,4, a średnioroczny wzrost cen w latach 1995–2019 to 5,3%. Grunty orne odznaczyły się dużą amplitudą wahań i cyklicznością – odchylenie standardowe wyniosło 10,0, a średnioroczny wzrost cen – 14,1%.

Zmiany w strukturze cen w warunkach cyklu koniunkturalnego można dokładniej prześledzić, analizując średnie wskaźniki cen dla poszczególnych faz (rys. 15). Średnioroczną zmianę cen wyrażono przy pomocy średniej arytmetycznej. W pierwszej fazie wzrostu (lata 1995–2000) dynamika cen była ogólnie wysoka, w tym dla gruntów żywności wyniosła 13%, a dla gruntów ornych – 17%. W fazie stagnacji 2001–2003 średnie wzrosty cen były ogólnie niższe (1–7%), jednak tak, jak poprzednio dynamika cen ziemi była wyższa. W fazie ożywienia przypadającej na lata 2004–2008, średnie wzrosty cen żywności były wyraźnie wyższe, niż w poprzednim okresie (4%), lecz wyraźnie niższe niż w przypadku ziemi, która drożała 22% rocznie. Stagnacja gospodarcza w latach 2009–2016 ponownie osłabiła dynamikę cen i ponownie uwidoczniły się różnice dla żywności (wzrost o 2%) i ziemi (wzrost o 13%). Ostatni badany okres – względnie dobrej koniunktury – był nietypowy. Wzrost cen w stosunku do poprzedzającego go okresu stagnacji doty-

¹³⁸ Średnia arytmetyczna.

¹³⁹ Obliczone wg wzoru: $\sqrt{\frac{\sum (x - \bar{x})^2}{(n-1)}}$, gdzie: x – średnia arytmetyczna, n – wielkość próby.

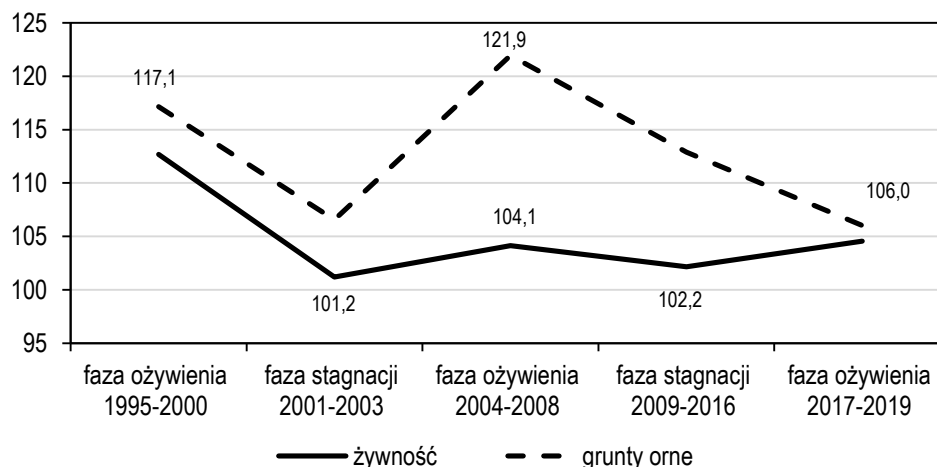
czył tylko żywności i był to wzrost średnio na poziomie 5%. Tempo wzrostu cen ziemi pozostało słabe (6%) i niewiele przewyższało wzrost cen żywności. Zatrzymanie dynamiki cen ziemi z pewnością można wiązać z działaniem innego czynnika niż koniunktura ogólnogospodarcza. Z końcem kwietnia 2016 roku zaczęły obowiązywać przepisy znowelizowanej Ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego, które radykalnie ograniczyły popyt na ziemię rolniczą. W świetle tej ustawy ziemię rolniczą bez zezwolenia mogą nabywać jedynie rolnicy indywidualni.

Obserwacja przedstawionych zmian cen pozwala wyciągnąć wnioski, które w dużym stopniu są zgodne z teorią ekonomii szkoły austriackiej. Ceny żywności jako dobra konsumpcyjnego, są ogólnie mało podatne na wahania cykliczne, nieznacznie wzrastają w fazach ożywienia i stabilizują się w fazach stagnacji. Ceny ziemi rolniczej, która stanowi czynnik produkcji dla rolnictwa, i tym samym jest w większym stopniu oddalona od konsumenta, odznaczają się relatywnie dużą zmiennością oraz silniej reagowały na zmiany koniunktury gospodarczej. Wyniki te są zbieżne z rezultatami badań, jakie przeprowadzono dla cen ziemi rolniczej na tle cen dóbr i usług konsumpcyjnych. Analiza porównawcza przeprowadzona w latach 1992–2011 wykazała, że ceny ziemi kształtowały się w sposób typowy dla dóbr inwestycyjnych, czyli podległy silniejszym wahaniom cyklicznym niż ceny dóbr konsumpcyjnych¹⁴⁰. Prawdopodobnie ta potwierdziła się również w badaniach nad cyklicznością cen całego sektora rolno-żywnościowego. Ziemia jako zasób naturalny odznaczyła się największą amplitudą wahań i jednocześnie silnym powiązaniem wzrostu cen z dynamiką PKB. Nieco mniejsze wahania zaobserwowano dla towarowej produkcji rolniczej, maszyn i narzędzi oraz środków obrotowych. Ceny żywności zaś były w tym zestawieniu najmniej podatne na zmiany koniunktury gospodarczej¹⁴¹. Z kolei w badaniach dla całej polskiej gospodarki w latach 2002–2011 stwierdzono, że w fazach wzrostowych gospodarki surowce drożały w znacznie szybciej niż artykuły spożywcze¹⁴².

¹⁴⁰ J. Maśniak (2013). *Wahania cykliczne cen ziemi rolniczej w Polsce – ujęcie teoretyczne i empiryczne*. Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, vol. 100(3), s. 115–122.

¹⁴¹ J. Maśniak (2016). Ceny w sektorze rolno-żywnościowym w warunkach cyklu koniunkturalnego, Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej, vol. 113, s. 5–16.

¹⁴² A. Jędruchiewicz (2013). *Struktura cen w polskim cyklu gospodarczym. Faza wzrostu*, Bank i Kredyt, vol. 44(1), s. 99–118.



Rysunek 20. Średnie wskaźniki cen w fazach koniunktury

Źródło: obliczenia własne na podstawie jak na rysunku 14.

Jednocześnie należy mieć na uwadze, że częściowy brak zgodności otrzymanych wyników z teorią, zwłaszcza zbyt słaby wzrost cen ziemi w ostatnich latach, wynika z jednoczesnego oddziaływania innych czynników, niż koniunktura gospodarcza. Odstępstwo od teorii można tłumaczyć tym, że w rzeczywistej gospodarce na kształtowanie się cen wpływa wiele nakładających się zjawisk. Czynnik cykliczny w postaci ekspansji pieniężnej jest tylko jednym z wielu. Jednoczesne oddziaływanie innych czynników sprawia, że ostateczny rezultat jest trudny do przewidzenia. Spostrzeżenie takie jest zgodne ze stanowiskiem metodycznym szkoły austriackiej, które mówi, że poznawanie rzeczywistości gospodarczej jest możliwe jedynie na drodze teoretycznych dociekań, a dane empiryczne pełnią jedynie funkcję pomocniczą, gdyż nie są w stanie jednoznacznie ani potwierdzić teorii, ani jej zaprzeczyć. W przypadku cen ziemi rolniczej, do czynników, które „zakłócają” obserwacje cyklicznych wahań z pewnością trzeba zaliczyć czynniki polityczne, w tym przede wszystkim działania regulacyjne w ramach polityki kształtowania ustroju rolnego. Innym wnioskiem wynikającym z badań jest to, że ziemia rolnicza relatywnie podrożała. Niezależnie od cyklicznych wahań, ceny tego zasobu wzrastały szybciej niż żywności. Jest to przejaw zjawiska występującego we wszystkich rozwijających się gospodarkach, polegającego na wzroście realnych cen ziemi. Takie zjawisko obserwowane jest również w Polsce.

ROZDZIAŁ 4

INTERWENCJA PAŃSTWA NA RYNKU ZIEMI ROLNICZEJ I JEJ EFEKTY

4.1. PRZYCZYNY INTERWENCJI NA RYNKU ZIEMI ROLNICZEJ

Interwencja na rynku ziemi rolniczej jest zjawiskiem złożonym ze względu na specyfikę tego dobra wiążącą się z jego miejscem w systemie wartości społeczeństwa, znaczeniem produkcyjnym, społecznym, kulturowym i politycznym. Z tego względu można wymienić wiele przyczyn podejmowania interwencji w obszarze dysponowania i wykorzystania zasobu ziemi w ogóle, a w tym ziemi rolnej.

Pierwsza grupa przyczyn wynika z tego, że ziemia rolnicza jest podstawowym czynnikiem produkcji w sektorze agrobiznesu, toteż przyczyny interwencji w tym sektorze mogą być również przyczynami interwencji na rynku ziemi. Lista przyczyn interwencjonizmu w rolnictwie jest obszerna i z biegiem czasu wraz z przemianami, jakie zachodzą w samym sektorze i jego otoczeniu oraz z rozwojem myśli ekonomicznej ulega poszerzaniu. Brodeur i Clerson¹⁴³ uważają, że w XX wieku podstawową przyczyną interwencji był tzw. problem gospodarstw rolnych (*farm problem*) wynikający z niezdolności utrzymania przez sektor rolnictwa stanu równowagi, co prowadziło do znacznej niestabilności cen i powtarzającej się niemożności zapewnienia wystarczającego wynagrodzenia za usługi czynników wytwórczych w długim okresie. Interwencja miała rozwiązywać ten problem, czy to poprzez zapewnienie odpowiednich cen produktów rolniczych (interwencja cenowa), czy poprzez subsydiowanie dochodów rolników np. system dopłat bezpośrednich. Współcześnie natomiast na skutek tego, że rolnictwo w krajach rozwiniętych dokonało bardzo znacznych strukturalnych, społecznych i technologicznych zmian zaczęto kwestionować dalsze występowanie tego problemu i w związku z tym poszukiwać innych uzasadnień. W publikacjach z XXI wieku kładzie się nacisk na nowe wyzwania stojące przed rolnictwem związane z dostrzeżeniem i docenieniem różnorodnych aspektów jakościowych efektów działalności rolniczej jak dobra środowiskowe, jakość żywności, żywotność obszarów wiejskich i inne. W literaturze przedmiotu są one określane często jak dobra publiczne dostarczane przez rolnictwo. W publikacji z 2014 roku Jelic i inni wymieniają następujące grupy przyczyn współczesnej interwencji w rolnictwie:

¹⁴³ C. Brodeur, F. Clerson (2015). *Is Government Intervention in Agriculture Still Relevant in the 21st Century?*, Final Report Groupe AGÉCO, Québec.

- wzrost efektywności produkcji rolniczej;
- ochrona dochodów rolników;
- konieczność zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego państwa i dostępu do bezpiecznej żywności;
- występowanie efektów zewnętrznych i dóbr publicznych w rolnictwie¹⁴⁴.

W najnowszych opracowaniach (po 2015 roku) zwraca się też uwagę na potrzebę działań ukierunkowanych na ograniczenie strat i marnowania żywności w procesie jej produkcji, dystrybucji i spożycia w kontekście zarówno polepszenia poziomu zaspokojenia potrzeb żywnościowych, jak i środowiska¹⁴⁵. Problem jest istotny, ponieważ z badań wynika, że skala marnotrawstwa sięga 20% produkcji żywności i chociaż szczybel wytwarzania produktów rolnych (rolnictwa) odpowiada „tylko” za około 10% marnotrawionej żywności, to nie oznacza, że nie należy zwracać na to uwagi¹⁴⁶.

Właściwie w każdej z wymienionych przez Jelica i innych grupie uzasadnień interwencji w rolnictwie można znaleźć odniesienie do interwencji na rynku ziemi rolniczej ukierunkowanej na osiągnięcie pozytywnych efektów w tych obszarach lub zapobieganiu negatywnym.

W przypadku pierwszej grupy przyczyn interwencji podawanej przez Jelica i innych tj. wzrostu efektywności produkcji rolniczej (tradycyjny postulat) jej warunkiem technologicznym jest wzrost powierzchni pól uprawnych, co umożliwia zastosowanie bardziej zaawansowanych technologii produkcji. Z czynnikiem efektywności korespondują w mniejszym lub większym stopniu inne, jak ochrona dochodów rolników czy powstawanie efektów zewnętrznych zarówno pozytywnych, jak i negatywnych. Wzrost obszaru gospodarstw prowadzi do zwiększania skali produkcji, co jest warunkiem osiągania korzyści skali i uzyskiwania przez rolników dochodów zapewniających godziwy poziom konsumpcji i możliwości rozwoju gospodarstw. Zwiększenie efektywności produkcji ułatwia zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego dla społeczeństwa, chociaż niekoniecznie prowadzi do poprawy jakości żywności. O jakości życia społeczeństwa decyduje nie tylko zaspokajanie potrzeb żywnościowych, ale również jakość środowiska, w którym

¹⁴⁴ M. A. Jelic, J. M. Durovic, M. Radojicics, J. Anicic (2014). *Reasons for Government Intervention in Agriculture*. Annals of the University of Oradea Fascicle of Management and Technological Engineering, vol. 3, s. 174–179.

¹⁴⁵ FAO (2019). *The State of Food and Agriculture 2019. Moving forward on food loss and waste reduction*, Rome.

¹⁴⁶ A. Stenmarck, C. Jensen, T. Quested, G. Moates (2016). *Estimates of European Food Waste*, FUSIONS Reducing Food Waste through Social Innovation, Swedish Environmental Research Institute, Stockholm, Sweden.

funkcjonuje. Dlatego ingerencja w rynek ziemi rolniczej może sprzyjać wytwarzaniu pozytywnych efektów zewnętrznych i pożądanym dóbr publicznych lub ograniczaniu negatywnych efektów zewnętrznych. Odnosząc się zaś do zasygnalizowanego problemu marnowania żywności, jego ograniczenie mogłoby zmniejszyć presję na podnoszenie efektywności ziemi w tradycyjnym ujęciu i stać się elementem realizacji w szerszej skali koncepcji zrównoważonego rolnictwa.

Druga grupa przyczyn wynika ze specyfiki ziemi rolniczej jako zasobu produkcyjnego w stosunku do pozostałych czynników produkcji. W przeciwieństwie do zasobu kapitału i pracy ziemia jest czynnikiem niemobilnym i „niepomnażalnym”, ale też niezniszczalnym. Ma to określone konsekwencje dla jej efektywnego wykorzystania produkcyjnego, jak również konsekwencje społeczne¹⁴⁷. Wilkin podkreśla jej wielofunkcyjność i relatywną rzadkość. Uważa, że ziemia zasługuje na szczególną ochronę i troskliwość. Przepływ ziemi z uwagi na wymienione powyżej cechy oraz to, że nie jest typowym towarem, czy typowym czynnikiem produkcji, nie może być poddany wyłącznie działaniu mechanizmu rynkowego. Według tego autora interwencja na rynku ziemi rolniczej może być barierą o różnym w praktyce znaczeniu, ukierunkowaną na ochronę zasobu ziemi rolniczej¹⁴⁸.

Po trzecie, istnieje wiele konkurencyjnych różnorodnych możliwości wykorzystania ziemi, które w uproszczeniu można ująć jako cele rolnicze i cele nierolnicze. Biorąc pod uwagę fakt „niepomnażalności” tego zasobu, każde zwiększenie nierolniczego wykorzystania ziem zmniejsza powierzchnię zasobu ziemi rolniczej. Wielostronność wykorzystania ziemi i jej niezniszczalność (pod warunkiem prawidłowego jej użytkowania) sprawia, że jest ona traktowana jako atrakcyjna forma inwestycji. W związku z tym pojawia się wiele problemów tego rodzaju obrotu ziemią związanych z osobami inwestorów (osoby indywidualne, przedsiębiorstwa, rezydenci i nie rezydenci), czy formami wykorzystywania ziemi w okresie trwania inwestycji. Wiele opracowań dotyczących tego zjawiska w krajach rozwijających się wskazuje, że inwestycje w rolnictwo w formie zakupów ziemi na dużą skalę dokonywane przez zagraniczne korporacje i suwerennych inwestorów, mimo że przynoszą wiele korzyści, mogą rodzić różnorodne skutki negatywne dla lokalnej ludności, szczególnie w przypadku niejasnych praw własności ziemi, takie jak zagrożenie dotychczasowych źródeł utrzymania, bezpieczeństwa żywnościowego,

¹⁴⁷ np. szczególny szacunek dla ziemi, przywiązanie do ziemi.

¹⁴⁸ J. Wilkin (2018). *Czy warto i dlaczego spojrzeć na zrównoważony rozwój przez pryzmat wykorzystania ziemi jako dobra wielofunkcyjnego?*, W: J. Wilkin (red.) *Ziemia ginącym i podlegającym degradacji zasobem rolnictwa i obszarów wiejskich*, Fundacja na Rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa, Warszawa.

dochodów oraz dla środowiska naturalnego¹⁴⁹. Jednak problem traktowania przez różnorodne instytucje, także finansowe, ziemi rolniczej jako formy inwestycji dotyczy również krajów wysokorozwiniętych takich jak USA, średniorozwiniętych jak Brazylia oraz postsocjalistycznych jak Ukraina, Węgry, Rumunia i Rosja¹⁵⁰.

Należy podkreślić, że przyczyny i formy interwencji na rynku ziemi rolniczej są zróżnicowane między państwami ze względu na wiele czynników takich jak wynikające z przyczyn naturalnych wyposażenie państwa w ten zasób, podejście państwa i obywateli do problemu samowystarczalności żywnościowej, poziomu rozwoju gospodarczego i roli rolnictwa w gospodarce. Szczególne znaczenie wśród nich ma poziom rozwoju gospodarczego kraju. Analiza w grupach państw według tego kryterium jest uzasadniona z kilku względów.

Po pierwsze, od poziomu rozwoju gospodarczego w znacznym stopniu zależy możliwość uzyskania dochodów z działalności nierolniczej i w efekcie możliwość rezygnacji z wykorzystania ziemi do zapewnienia dochodów większości lub znacznemu odsetkowi społeczeństwa. „Głód ziemi” wynikający z braku możliwości utrzymania się większości społeczeństwa z nierolniczych źródeł, przy nierównym (często skrajnie) podziale tego czynnika produkcji, stwarza presję na zmianę struktury własności ziemi nie drogą rynkową, ale poprzez reformy rolne polegające na wywłaszczeniu dotychczasowych właścicieli za odszkodowaniem lub bez i nacjonalizowanie przejętego zasobu (jak uczyniono to w większości krajów socjalistycznych po II wojnie światowej) lub rozdzielenie go według określonych kryteriów bezrolnym, lub małorolnym chłopom (np. dekret z 22 lipca 1944 roku o re-

¹⁴⁹ HLPE (2011). *Land tenure and international investments in agriculture*. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, Rome, O. De Schutter (2015). *Tainted Lands: corruption in Large-Scale Land Deals*. International Corporate Accountability Roundtable and Global Witness.

¹⁵⁰ R. Pastuszko (2017). *Land Grabbing. Podstawowe zagadnienia prawne*. Studia Iuridica Lublinensia, vol. 26(1), s. 147–156, R. Fidrich (2013). *The Return of the White Horse: Land Grabbing in Hungary*, W: J. Franco, S. M. Borras Jr (red.) *Land Concentration, Land Grabbing and People's Struggles in Europe*, Transnational Institute (TNI) for European Coordination Via Campesina and Hands off the Land Network, Amsterdam – Brussels, s. 114–131; J. Bouniol (2013). *Scramble for Land in Romania: an Iron Fist in a Velvet Glove*, W: J. Franco, S. M. Borras Jr (red.) *Land Concentration, Land Grabbing and People's Struggles in Europe*, Transnational Institute (TNI) for European Coordination Via Campesina and Hands off the Land network, Amsterdam – Brussels; Ch. Plank (2013). *Land Grabs in the Black Earth: Ukrainian Oligarchs and International Investors*, W: J. Franco, S. M. Borras Jr (red.) *Land Concentration, Land Grabbing and People's Struggles in Europe*, Transnational Institute (TNI) for European Coordination Via Campesina and Hands off the Land network, , Amsterdam – Brussels, s. 114–131, 132–153, 184–190, Agricultural and Rural Convention – ARC2020 (2012). *Land Grabbing by Pension Funds and other Financial Institutions Must Be Stopped*, Civil society statement on the finance of land grabs, Paris; <https://www.arc2020.eu/joint-civil-society-statement-on-the-finance-of-land-grabs/> (dostęp 25.08.2020).

formie rolnej w Polsce¹⁵¹). W efekcie rynek ziemi rolniczej całkowicie zmienia swój charakter, a w przypadku nacjonalizacji przestaje istnieć lub funkcjonuje w bardzo ograniczonym zakresie. Przeciwnieństwem nacjonalizacji jest prywatyzacja. Jednak skorzystanie z tego narzędzia jest warunkowane posiadanymi przez państwo zasobami ziemi, które mogły powstać w wyniku wcześniejszej nacjonalizacji przeprowadzonej według różnych zasad tj. z całkowitym lub częściowym odszkodowaniem, lub bez odszkodowania. Taki proces miał miejsce na początku lat 90. XX wieku w wielu krajach postsocjalistycznych, w których w ramach poprzedniego ustroju zasoby ziemi w całości lub części były znacjonalizowane. W ramach wprowadzania reguł gospodarki rynkowej dokonano w nich prywatyzacji tego zasobu. Prywatyzacja, której proces realizacji jest rozciągnięty w czasie (przykład Polski), może znacząco wpływać na podaż ziemi oraz jej cenę, a w dalszej konsekwencji na strukturę obszarową gospodarstw.

Po drugie, w krajach rozwiniętych, mimo że znaczenie rolnictwa jako sektora gospodarki oceniane udziałem w zatrudnieniu, czy PKB, jest znikome, to zwraca się w większym stopniu na dostarczanie przez rolnictwo środowiskowych dóbr publicznych. Państwa jako podmiot i sami obywatele gotowi są płacić za te dobra. Popyt na nie wpływa na popyt na czynnik produkcji, jakim jest ziemia rolnicza uczestnicząca w wytwarzaniu tych dóbr. Ponadto ingerencja państwa w formie różnego rodzaju przepisów dotyczących wykorzystania zasobu zmienia prawa rezydualne związane z tym zasobem i wpływa na popyt na nią, jej podaż i jej cenę. Ze względu na korzyści z dostarczania dóbr publicznych część właścicieli gospodarstw nie chce sprzedać ziemi, co ma określone konsekwencje dla jej podaży i ceny.

Po trzecie, rolnictwo w krajach wysokorozwiniętych w warunkach względnej wysokiej ceny siły roboczej jest pod stałą presją konieczności mechanizacji, której efektywne zastosowanie wymaga określonej powierzchni gospodarstw.

Po czwarte, z poziomem rozwoju gospodarczego państw oraz presji konkurencji na rynkach produktów rolniczych wiąże się problemem korzyści skali. Gospodarstwa, aby je odnosić, muszą (aby przetrwać w konkurencyjnym otoczeniu) być coraz większe obszarowo¹⁵². Jednak wielu ekonomistów nie podziela tego poglądu i podważa występowanie korzyści skali w rolnictwie. Na przykład Kislev i Peterson wyrażają wątpliwości, twierdząc, że nie można wykluczyć tego, że korzyści

¹⁵¹ Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej. Dz.U. 1944 nr 4, poz. 17.

¹⁵² C. Morrison, P. R. Nehring, D. Banker, A. Somwaru (2004). *Scale Economies and Efficiency in U.S. Agriculture: Are Traditional Farms History?* Journal of Productivity, vol. 22, s. 185–205.

skali występują w pewnych typach farm czy w pewnych okresach¹⁵³. Z kolei Brook i Nash zauważają, że wiara w korzyści skali w rolnictwie jest szeroko rozpowszechniona w Europie Wschodniej, Rosji, Azji Centralnej oraz w Europie Zachodniej, USA i Kanadzie, mimo że empiryczne badania jej nie potwierdzają¹⁵⁴.

W Polsce po 1989 roku nałożyły się na siebie dwie przyczyny interwencji na rynku ziemi rolniczej: konieczność zmiany państwowej własności ziemi na własność prywatną co wynikało z założeń doktrynalnych¹⁵⁵ oraz konieczność restrukturyzacji i modernizacji rolnictwa na wzór rolnictwa w krajach wysokorozwiniętych.

Z pierwszej przyczyny wynikała prywatyzacja jako forma interwencji, z drugiej zastosowanie kredytu preferencyjnego.

Omówienie pierwszej formy zostało dokonane w pierwszym rozdziale pracy, z kolei formom i kredytowi preferencyjnemu zostały poświęcone następne punkty pracy.

4.2. FORMY INTERWENCJI NA RYNKU ZIEMI ROLNICZEJ

Kładąc nacisk na problem praw własności, Adams wyróżnia cztery główne formy interwencji państwa w działania na rynku ziemi:¹⁵⁶

1. Reformę tytułów prawnych do ziemi ukierunkowana na dopasowanie lub korektę praw własności między współwłaścicielami w odpowiedzi na zmieniające się ekonomiczne potrzeby, powołanie ustawowego komitetu lub rad ziemskich, które by organizowały i nadzorowały używanie wspólnej ziemi, lub innych zagadnień związanych z zarządzaniem współwłasnością, zamiana mniej formalnych tytułów prawnych do dzierżaw (użytkowania) w formalne, reformy dzierżaw, aby sprecyzować warunki kontraktu między dzierżawcami i właścicielami ziemskimi;
2. Zewnętrzne bodźce lub bodźce oparte na mechanizmie rynkowy oferowane przez rząd z przyczyn społecznych i ekonomicznych prowadzące do zmiany istniejących praw własności, lub powstania nowych np. dystrybucja ziemi państwowej, wydatki państwa na rekultywację, kredyty preferencyjne udzielane

¹⁵³ Y. Kislev, W. Peterson (1991). *Economies of Scale in Agriculture: A Reexamination of the Evidence*, Staff Paper P91-43 University of Minnesota 185–205.

¹⁵⁴ K Brook, J. Nash, (2002). *The Rural Sector in Transition Economies*, Handbook of Agricultural Economics, vol. 2A, s. 1556.

¹⁵⁵ Problem funkcjonowania i zaprzestania działalności przez Państwowe Gospodarstwa Rolne był złożony i budził liczne kontrowersje.

¹⁵⁶ M. Adams (1995). *Land Reform: New Seeds on Old Ground?* Overseas Development Institute, London.

przez spółdzielnie, wsparcie instytucji administrujących przejęcia ziemi i jej dystrybucję;

3. Zewnętrzna kontrola lub zakazy narzucone przez prawo na prawa własności, czyli nierynkowe narzędzia typu nacjonalizacja, kolektywizacja, restytucja, redystrybucja ziemi obejmująca wywłaszczenia z różnych powodów jak nadmierny obszar, nieużytkowanie, nieobecność, własność obcokrajowców (z lub bez rekompensaty), inne instrumenty administracyjne zabraniające rozdrabniania ziemi poniżej pewnego minimum;
4. Potwierdzenie praw własności, aby zweryfikować i zabezpieczyć tytuły własności do ziemi, dla tych, którzy mieli już do niej prawo, co powinno zredukować wątpliwości i spory i stworzyć podstawy do rozwoju.

Z kolei Evans rozpatrując problem interwencji na rynku ziemi z perspektywy rozwoju regionalnego, mówi o dwóch rodzajach (formach) interwencji. Pierwszym rodzajem jest kontrola rozwoju, z której najbardziej powszechnym przykładem jest podział na strefy, czy tworzenie stref ochronnych. Kontrola ta może powodować różne efekty jak np. zmiany cen ziemi. Drugi rodzaj interwencji jest ukierunkowany na wzrost podaży ziemi zarówno za pomocą instrumentów bezpośrednich, jak i wywłaszczenie za odszkodowaniem lub przez realokację praw własności np. przymusowa komasacja¹⁵⁷.

Interwencja w określony obszar życia gospodarczego jest dokonywana za pomocą różnego rodzaju instrumentów.

Narzędzia interwencji państwa w gospodarce można utożsamiać z narzędziami polityki ekonomicznej państwa i w związku z tym do ich klasyfikacji można zastosować te same kryteria. Użyteczna w przypadku interwencji na rynku ziemi jest klasyfikacja według kryterium sposobu oddziaływania na procesy gospodarcze, która dzieli instrumenty na:

- instrumenty bezpośrednie (administracyjne) – są to normy prawa, nakazy lub zakazy administracyjne;
- instrumenty pośrednie, często określane jako rynkowe, ponieważ wpływają na zachowania podmiotów gospodarczych za pomocą kształtowanych przez nie warunków transakcji zawieranych dobrowolnie na rynku.

Przyjęcie kryterium obszaru (przedmiotu) oddziaływania pozwala wyróżnić instrumenty stosowane w ramach różnej polityki jak: monetarna, fiskalna, rolna, transportowa itp.

¹⁵⁷ A. Evans (1999). *The Land Market and Government Intervention*, Handbook of Regional and Urban Economics, vol. 3, s. 1637–1669.

Z perspektywy sposobu wprowadzania instrumentu wyróżnia się instrumenty uznaniowe (dyskrecjonalne) będące w dyspozycji polityków lub automatyczne¹⁵⁸.

Instrumentarium interwencji na rynku ziemi rolniczej jest dość bogate i bardzo zróżnicowane. Można w nim znaleźć wszystkie wymienione różne rodzaje instrumentów – zarówno instrumenty bezpośrednie, jak i pośrednie. Jak wynika z rozważań podjętych we wcześniejszych rozdziałach rynek ziemi rolniczej podlega wieloaspektowej regulacji prawnej. Wszelkiego rodzaju przepisy dotyczące obrotu ziemią rolniczą mogą być traktowane jako administracyjne narzędzia interwencji na rynku ziemi rolniczej. Są one ustanawiane w ramach polityki rolnej, ustrojowej, środowiskowej i innych i mają charakter uznaniowy.

Do grupy instrumentów bezpośrednich w obszarze dysponowania ziemią rolniczą można zaliczyć przepisy:

- regulujące obrót ziemią rolniczą określające, kto i na jakich warunkach może być nabywcą ziemi rolniczej;
- określające zasady przepływu ziemi z jednego zasobu do innego tj. z ziemi rolniczej do ziemi nierolniczej;
- dotyczące dziedziczenia.

Narzędzia tego rodzaju funkcjonujące w Polsce zostały omówione w pierwszym rozdziale. Specyficznymi kompleksowymi narzędziami z tej grupy są nacjonalizacja i prywatyzacja.

Do narzędzi, które działają z wykorzystaniem mechanizmu rynkowego i w związku z tym mogą być traktowane jako pośrednie, można zaliczyć preferencyjne kredyty, subwencje, zróżnicowane stawki podatków majątkowych związanych z ziemią, zwolnienia podatkowe i obniżki podatków, opłaty z tytułu przeniesienia praw własności. Warunkiem skorzystania z tych instrumentów jest zawarcie transakcji rynkowych dotyczących bezpośrednio samego instrumentu, co ma miejsce w przypadku kredytu bądź transakcji zakupu ziemi i uzyskania dotacji z tego tytułu, która zmniejsza koszt transakcji. Wsparcie takie oprócz wpływu na dystrybucję ziemi wywołuje też efekty w obszarze kombinacji innych czynników produkcji (i w efekcie dla producentów tych środków) oraz wielkości i struktury produktu (skutek dla odbiorców: przetwórców i konsumentów). Należy zaznaczyć, że wielu ekonomistów uważa, że korzyści ze wsparcia produkcji rolniczej, inwestycji, czy bezpośrednio dochodów producentów rolnych ostatecznie są kapitalizowane

¹⁵⁸ B. Kryk (2012). *Instrumenty polityki gospodarczej*, W: B. Kryk (red.) *Polityka gospodarcza – teoria i praktyka*, ECONOMICUS, Szczecin.

w cenie ziemi rolniczej¹⁵⁹. Różnorodne badania dotyczące problemu rozkładu korzyści ze wsparcia między właścicieli ziemi a innymi interesariuszami takimi jak konsumenci produktów rolnych, czy dostawcy środków produkcji wskazują jednak na stosunkowo mały udział właścicieli ziemi w tych subsydiach¹⁶⁰.

Z przytoczonych rozważań wynika, że grupa instrumentów rynkowych oddziaływania na rynek ziemi jest mniej liczna w porównaniu do grupy bezpośrednich instrumentów. Należy jednak podkreślić, że każdy instrument dedykowany jest innemu problemowi.

Jednak same instrumenty, nawet najbardziej wyrafinowane, nie wystarczą. Jak zauważa Carnis każda interwencja rządowa wymaga istnienia biurokratycznej publicznej instytucji, której zadaniem jest wprowadzanie instrumentów i ich nadzór w praktyce. Te biurokratyczne organizacje zasługują na szczególną uwagę z powodu ich kluczowej roli w tej interwencji¹⁶¹. W Polsce na początku okresu transformacji zostały powołane trzy struktury odpowiedzialne za interwencje w obszarze gospodarki żywnościowej: AWRSP – w 1991 roku, ARR – w 1992 roku i Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) – 1993 roku¹⁶². Interwencją bezpośrednią na rynku ziemi rolniczej zajmowały się dwie – ARiMR oraz AWRSP, chociaż działały po jego różnych stronach – ARiMR po stronie popytu, a AWRSP po stronie podaży. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa prowadzi interwencję do dziś (2020 rok), w AWRSP natomiast działała pod zmienionymi nazwami do 2017 roku. W 2017 roku zadania AWRSP przejął KOWR.

4.3. KREDYT PREFERENCYJNY JAKO INSTRUMENT INTERWENCJI NA RYNKU ZIEMI ROLNICZEJ W POLSCE

4.3.1. Interwencja na rynku ziemi rolniczej w pierwszych latach transformacji systemowej

W pierwszych kilkunastu latach funkcjonowania gospodarki rynkowej za pomocą instrumentów rynkowych interwencja bezpośrednia po stronie popytu na ziemię miała formę kredytów preferencyjnych. Instrument ten został zaimplemen-

¹⁵⁹ A. Weersink, S. Clark, C. G. Turvey, R. Sarker (1999). *The Effect of Agricultural Policy on Farmland Values*. *Land Economics*, vol. 75, no 3, s. 425–439.

¹⁶⁰ D. A. Sumner, J. M. Alston, J. W. Glauber. (2010). *Evolution of the Economics of Agricultural Policy*. *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 92, no 2, s. 403–423.

¹⁶¹ L. A. Carnis, (2009). *The Economic Theory of Bureaucracy: Insights from the Niskanen Model and the Misesian Approach*, *The Quarterly Journal Of Austrian Economics*, vol. 3, s. 57–78.

¹⁶² Kilka lat później AWRSP zmieniła nazwę na Agencję Nieruchomości Rolnych (ANR), a w 2017 r. Została połączona z ARR w wyniku czego powstał Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa.

towany już w kwietniu 1990 roku w ramach rozporządzenia Rady Ministrów wprowadzającego możliwość udzielania kredytobiorcom pomocy ze środków budżetowych w spłacie części należnego bankom oprocentowania od kredytów udzielonych po dniu 31 grudnia 1989 roku¹⁶³. Wśród celów, na które mogły być zaciągane objęte pomocą kredyty, był też zakup ziemi na cele rolnicze. Ponadto, co jest bardzo ważne, wsparciem zostały też objęte kredyty na zagospodarowanie zakupionej lub przejętej na własność ziemi realizowane przez rolników indywidualnych w okresie 5 lat od stania się właścicielem. W kolejnych trzech latach w analogicznych rozporządzenia o kredytowym wsparciu rolnictwa również uwzględniano zakup ziemi i nakłady na jej zagospodarowanie. W tabeli 11 zostały zestawione warunki udzielania tych kredytów.

Podstawową formą pomocy było subsydiowanie ze środków budżetu centralnego części należnych bankom odsetek od udzielanych kredytów. W 1990 roku było to 20% wartości odsetek, co oznaczało, że kredytobiorca płacił 0,8 ustalonej przez bank stopy oprocentowania. Rozporządzenie nie przewidywało innych obwarowań.

W rozporządzeniu z 1991 roku¹⁶⁴ sprecyzowano kategorie nakładów inwestycyjnych objętych pomocą. Wyłączono z nich inwestycje w ciągniki i środki transportu. Kredyty rolnicze mogły być objęte wsparciem, jeżeli ich oprocentowanie w stosunku rocznym wynosiło połowę stopy oprocentowania kredytu refinansowego jednak nie mniej niż 20%. Pomoc polegała na spłacie ze środków budżetu państwa części oprocentowania należnego bankom odpowiadającej różnicy między stopą oprocentowania kredytu refinansowego powiększoną o 3 p.p. a stopą oprocentowania tych kredytów. Wartość kredytu na zakup ziemi na cele rolnicze objętego wsparciem nie mogła przekroczyć 70% wydatków na zakup ziemi, a kredytu na sfinansowanie nakładów inwestycyjnych na zagospodarowanie ziemi 50%. Maksymalna wysokość kredytów inwestycyjnych dla każdego rodzaju inwestycji wynosiła 100 mln zł (przed denominacją).

¹⁶³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 1990 r. w sprawie zakresu, zasad i trybu udzielania kredytobiorcom pomocy ze środków budżetowych w 1990 r. w spłacie części należnego bankom oprocentowania od kredytów udzielonych po dniu 31 grudnia 1989 r., Dz.U. 1990 nr 27, poz. 154.

¹⁶⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 maja 1991 r. w sprawie zakresu, zasad i trybu udzielania kredytobiorcom pomocy ze środków budżetowych w 1991 r. w spłacie części należnego bankom oprocentowania od kredytów. Dz.U. nr 50, poz. 217.

Tabela 11. Podstawowe warunki kredytów na zakup ziemi regulowane Rozporządzeniami Rady Ministrów w latach 1990–1993 z perspektywy banku i kredytobiorcy

Rok	Przedmiot kredytu	Max. poziom stopy procentowej dla banku	Stopa procentowa dla rolników	Pułapy kredytów	Inne warunki
1990	zakup ziemi rolniczej 2. nakłady na zagospodarowanie ziemi	cele 1 i 2: stała stopa proc. określona przez bank	cele 1 i 2: 0,8 bankowej stopy proc.	cele: 1 i 2: brak	cele 1 i 2: brak
1991	zakup ziemi rolniczej nakłady na zagospodarowanie ziemi rolniczej	cele 1 i 2: stopa kredytu refinansowego plus 3 p.p.	cele 1 i 2: 0,5 stopy kredytu ref., ale nie mniej niż 20%.	cel 1: 0,7 wydatków, max. 100 mln zł ¹ cel 2: 0,5 wartości nakładów, max. 100 mln zł ¹	cel 2: wyłączone inwestycje w ciągniki i środki transportu
1992	zakup ziemi rolniczej nakłady na zagospodarowanie ziemi rolniczej	cele 1 i 2: stopa kredytu refinansowego plus 4 p.p.	cele: 1 i 2: 0,5 stopy kredytu ref., ale nie mniej niż 20%	cel 1: 0,8 wydatków, max 150 mln zł ¹ cel 2: 0,5 wydatków, nie więcej niż 200 mln zł ¹	cel 2: wyłączone inwestycje w środki transportu, przy zakupie ciągników zatwierdzonej przez ODR program modernizacji gospod.
1993	zakup ziemi rolniczej nakłady na zagospodarowanie ziemi	cele 1 i 2: 1,12 stopy kredytu refinansowego	cele 1 i 2: 0,5 stopy kredytu ref., ale dla ciągników 0,7	cel 1: max 250 mln zł ¹ cel 2: max 300 mln zł ¹	cel 2: zakup ciągników tylko produkcji krajowej, wyłączone inwestycje w środki transportu

¹ przed denominacją

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rozporządzeń Rady Ministrów w latach 1990–1993.

Kolejne rozporządzenie z 1992 roku¹⁶⁵ uwzględniało cele kredytowania takie jak w 1991 roku, ale ponownie pozwolono na objęcie kredytami zakupu ciągników rolniczych i trwałych nasadzeń. Nastąpiła też zmiana warunków kredytowania. Stopa procentowa dla rolnika warunkująca wsparcie przy kredytach inwestycyjnych nie mogła przekraczać 0,5 stopy oprocentowania kredytu refinansowego, ale nie mogła być niższa niż 20%. Dopłata z budżetu państwa do oprocentowania odpowiadała różnicy między stopą kredytu refinansowego podwyższoną o 4 p.p. a stopą oprocentowania płaconą przez kredytobiorcę. Podwyższono wielkość kredytu objętego dofinansowaniem na zakup ziemi rolniczej do 80% wartości zakupu, ale nie więcej niż 150 mln zł. Maksymalną wysokość kredytów na inne inwestycje podwyższono do 200 mln zł. Nabywcy kredytowanych ciągników rolniczych mu-

¹⁶⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 marca 1992 r. w sprawie szczegółowego zakresu, zasad i trybu finansowania z budżetu państwa dopłat do oprocentowania kredytów bankowych udzielonych w roku 1992. Dz.U. 1992 nr 24 poz. 102.

sieli posiadać zatwierdzony przez ośrodek doradztwa rolniczego program modernizacji gospodarstwa.

W rozporządzeniu z 1993 roku¹⁶⁶ wprowadzono zasadę udzielania pomocy kredytowej tylko na zakup ciągników rolniczych produkcji krajowej. Przy nakładach inwestycyjnych na zagospodarowanie ziemi uwzględniono dzierżawę na okres co najmniej 10 lat. Dotacja przysługiwała do kredytów, których oprocentowanie w stosunku rocznym nie przekraczało 1,12 stopu kredytu refinansowego. Dolną granicę oprocentowania dla rolników obniżono do 15%. Podwyższono też limity wielkości kredytów: na zakup ziemi do 250 mln zł, na nakłady inwestycyjne na zagospodarowanie ziemi do 300 mln zł.

W 1994 roku z uwagi na utworzenie systemu wsparcia modernizacji i restrukturyzacji rolnictwa analogiczne do poprzednich rozporządzenie Rady Ministrów¹⁶⁷ nie obejmowało już kredytowania zakupu ziemi i nakładów na jej zagospodarowanie.

4.3.2. Systemowa interwencja na rynku ziemi rolniczej – organizacja, zakres i warunki

Pierwsze lata gospodarki rynkowej były bardzo trudnym okresem dla rolnictwa. Oprócz konieczności dostosowania się do funkcjonowania w warunkach rynkowych rolnictwo borykało się z funkcją swoistego bufora społecznego dla pracowników tracących pracę w innych sektorach gospodarki. Po kilku latach gospodarki rynkowej stało się oczywistością, że polskie rolnictwo, aby długookresowo funkcjonować w warunkach ostrej konkurencji ze strony rolnictwa innych krajów, musi ulec istotnej modernizacji i restrukturyzacji. Uznano, że rolnictwo potrzebuje długookresowego, stabilnego systemu wsparcia koniecznych przeobrażeń. Założenia systemu opracowano i zaczęto wdrażać w życie w 1993 roku.

Do prowadzenia interwencji powołano wspomnianą już ARiMR¹⁶⁸. Jak zauważa Beksiak, w Polsce powoływanie różnego rodzaju agencji państwowych jest typowym sposobem rozwiązywania problemów ekonomicznych¹⁶⁹. Należy podkre-

¹⁶⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 kwietnia 1993 r. w sprawie szczegółowego zakresu, zasad i trybu finansowania z budżetu państwa dopłat do oprocentowania kredytów bankowych udzielonych w roku 1993. Dz.U. 1993 nr 30 poz. 137.

¹⁶⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 1994 r. w sprawie zasad i trybu finansowania z budżetu państwa dopłat w 1994 r. do oprocentowania kredytów bankowych. Dz.U. 1994 nr 55 poz. 227.

¹⁶⁸ Ustawa z dnia 29 grudnia 1993 roku o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Dz.U. nr 1, 1994, poz. 2.

¹⁶⁹ Beksiak, J. (2001): *Państwo w polskiej gospodarce lat dziewięćdziesiątych XX wieku*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

ślić, że również w innych krajach postsocjalistycznych powołano podobnego typu agencje w rolnictwie¹⁷⁰. Agencja miała finansować działalność przychodami z kilku źródeł: budżetu państwa (środki budżetowe określone w ustawie budżetowej), Narodowego Banku Centralnego – środki pochodzące z oprocentowania rezerw obowiązkowych odprowadzanych przez banki do Narodowego Banku Polskiego, odsetek od lokat bankowych, środków uzyskanych w ramach bezzwrotnej i kredytowej pomocy zagranicznej i innych.

Wśród licznych zadań, jakie miała realizować agencja, znalazła się poprawa struktury agrarnej.

Agencja realizowała swoje zadania poprzez:

- subsydia do oprocentowania kredytów bankowych,
- finansowanie lub udział w finansowaniu zadań,
- udzielanie gwarancji i poręczeń kredytowych.

Uszczegółowienie sposobu realizacji wyznaczonych zadań zostało dokonane w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 22 marca 1994 roku w sprawie szczegółowych kierunków działań ARiMR oraz sposobów ich realizacji¹⁷¹.

W obszarze poprawy struktury agrarnej Agencja miała wspierać:

- finansowanie kupna nieruchomości rolnych i urządzanie gospodarstw rolnych,
- urządzanie nieruchomości rolnych dzierżawionych w okresach wieloletnich.

W związku z tym, że podstawową formą wsparcia Agencji były kredyty do systemu weszły też banki, z którymi Agencja podpisywała corocznie stosowne umowy. Banki (komercyjne i spółdzielcze) udzielały preferencyjnych kredytów z własnych środków i na własne ryzyko.

Do systemu włączono też Ośrodki Doradztwa Rolniczego (ODR). Współpracowały one z Agencją na podstawie porozumień zawartych pomiędzy Dyrektorami ODR i Agencją. Do ich zadań należało bezpłatne opiniowanie planów przedsięwzięć inwestycyjnych, na sfinansowanie których banki miały udzielać kredytów

¹⁷⁰ Szerzej: Z. Chrastinova (1999). *Financing of the Agricultural Sector of the Slovak Republic*, W: *Agricultural Finance and Credit Infrastructure in Transition Economies*, OECD Proceedings, s. 358–364; J. Silar, T. Doucha, (1999). *Credit Support Schemes Provided by the Support and the Guarantee Fund for Farmers and Forestry in the Czech Republic*, W: *Agricultural Finance and Credit Infrastructure in Transition Economies*, OECD Proceedings, s. 263–276. A. Ulrich (1999). *The Activities of the Rural Credit Guarantee Foundation in Hungary*, W: *Agricultural Finance and Credit Infrastructure in Transition Economies*, OECD Proceedings, s. 358–364, 263–276, 289–292.

¹⁷¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 marca 1994 r. w sprawie szczegółowych kierunków działań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz sposobów ich realizacji. Dz.U. 1994 nr 47 poz. 191.

preferencyjnych. Ponadto ODR-y były zobowiązane do udzielania informacji podmiotom zainteresowanym zaciągnięciem kredytu oraz do przygotowywania dla Agencji miesięcznych informacji o opiniowanych planach przedsięwzięć inwestycyjnych. Doradcy byli też zaangażowani w monitorowanie realizacji większych projektów inwestycyjnych. Z tego względu można było traktować ODR-y jako nieformalne oddziały ARiMR¹⁷².

Kredyty były udzielane w ramach linii kredytowych. Linie różniły się zakresem podmiotowym i przedmiotowym kredytów oraz warunkami ich udzielania. Liczba linii początkowo szybko rosła – z 4 w 1994 roku do 47 w 1997 roku, następnie z uwagi na koszty, jak również niewielkie zainteresowanie pewnymi liniami, ich liczbę zredukowano, tak że w 2003 roku było ich 14. Mimo tych zmian trzy główne linie kredytowe dla rolników funkcjonowały nieprzerwanie niemalże od początku działania systemu. Zakupy ziemi rolniczej mogły być finansowane z sześciu linii kredytowych. Były one wprowadzane w różnych latach i funkcjonowały przez różne okresy (tab. 12). Linia kredytów podstawowych, która rozpoczęła działalność w 1994 roku i linia na zakup ziemi, która rozpoczęła działalność rok później, funkcjonują nieprzerwanie do chwili obecnej (2020 rok). Linia dla młodych rolników działała od 1995 do 2014 roku włącznie, a od 2015 roku jej w pewnym sensie kontynuacją jest zmodyfikowana linia kredytowa ze spłatą kapitału, czyli linia kredytów z częściową spłatą kapitału na zakup użytków rolnych przez młodych rolników (MRcsk). Dwie pozostałe linie kredytowe – linia na osadnictwo rolnicze (OR) i linia kredytów na zakup nieruchomości rolnych przeznaczonych na utworzenie lub powiększenie gospodarstwa rodzinnego w rozumieniu Ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego (GR) funkcjonowały krócej, odpowiednio 20 i 11 lat.

Wśród wskazanych w tabeli 12 linii kredytowej jedna z nich – linia KL (od 2015 roku akronim Z) miała wspierać wyłącznie inwestycje w formie zakupu gruntów rolnych, na których była lub miała być prowadzona działalność rolnicza. Preferencyjny kredyt mógł finansować:

- zakup gruntów rolnych w celu utworzenia nowego gospodarstwa rolnego o powierzchni użytków rolnych nie mniejszej od średniej w danym województwie, według danych GUS i nie większej niż 100 ha (od 2003 roku 300 ha) roku użytków rolnych;

¹⁷² R. Saas (2017). *Doradztwo rolnicze – doświadczenia transformacji i nowe wyzwania*, Roczniki Naukowe SERiA, t. XIX, z. 2, s. 211–219.

- zakup gruntów rolnych w celu powiększenia gospodarstwa rolnego mającego powierzchnię ogólną co najmniej 1 ha lub powierzchnię użytków rolnych nie mniejszą niż 1 ha przeliczeniowy, obliczoną według zasad stosowanych przy naliczaniu podatku rolnego, do powierzchni użytków rolnych nie mniejszej od średniej w danym województwie według danych GUS i nie większej niż 100 ha użytków rolnych (od 2003 roku 300 ha).

Tabela 12. Dostępne linie kredytowe finansujące zakupy ziemi rolniczej w latach 1994–2019

Linie kredyto- we ¹	1994	1995	1996	2004	2010	2014	2018	2019
IP	X	X	X	X	X	X	X	X
KZ (RR)		X	X	X	X	X	X	X
MR		X	X	X	X	X		
OR			X	X	X			
GR				X	X	X		
CSK					X	X	X	

X – linia dostępna w danym roku.

¹ IP – inwestycje podstawowe (od 2015 r. – RR), KZ – zakup ziemi (od 2015 r. – Z), MR – dla młodych rolników, OR – osadnictwo rolnicze, GR – kredyt na zakup nieruchomości rolnych przeznaczonych na utworzenie lub powiększenie gospodarstwa rodzinnego w rozumieniu ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, CSK – kredyty na realizację inwestycji w gospodarstwach rolnych z częściową spłatą kapitału kredytu, od 2015 akronim MRcsk.

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań ARiMR za lata 1994–2003.

Udzielenie kredytu było obwarowane kilkoma zastrzeżeniami, np. kredyt nie mógł być przeznaczony na nabycie gruntów rolnych Skarbu Państwa, jeżeli płatność była rozłożona na raty, transakcja była zawierana między małżonkami, czy gdy w planie przestrzennego zagospodarowania gminy przeznaczenie gruntów rolnych, było inne niż rolnicze.

Kredyt mógł być zaciągnięty przez osoby fizyczne, mające pełną zdolność do czynności prawnych, z wyłączeniem emerytów i rencistów¹⁷³, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej podejmujące, lub prowadzące działalność rolniczą.

Kredyty na sfinansowanie zakupu ziem można też było zaciągać z innych linii kredytowych, a więc z linii na inwestycje podstawowe (IP), dla młodych rolników (MR), na osadnictwo rolnicze (OR), na zakup nieruchomości rolnych przeznaczonych na utworzenie lub powiększenie gospodarstwa rodzinnego w rozumieniu

¹⁷³ W 2009 roku zniesiono te ograniczenie dla rencistów mających ustalone prawo do renty z tytułu innego niż niezdolność do pracy.

ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego (GR) i linii kredytów z częściową spłatą kapitału (CSK). Linia kredytów dla młodych rolników i na utworzenie lub urządzenie gospodarstwa rodzinnego (GR) miały podobne obwarowania co do powierzchni zakupywanych gruntów jak linia KZ, natomiast kredyty z trzech pozostałych linii nie były limitowane, co do powierzchni nabywanych gruntów. Należy nadmienić, że w 2016 roku do zakupu użytków rolnych zaczęto stosować przepisy ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 roku o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości ZWRSP oraz o zmianie niektórych ustaw¹⁷⁴.

Preferencje kredytowe dotyczyły oprocentowania kredytu, okresu kredytowania, karencji. Preferencje w oprocentowaniu miały miejsce we wszystkich liniach z wyjątkiem jednej tj. linii kredytów na realizację inwestycji w gospodarstwach rolnych z częściową spłatą kapitału kredytu. Polegały na niższych od rynkowych stopach procentowych dla kredytobiorców. Stopę procentową dla kredytobiorców w linii kredytów podstawowych określono jako ułamek – 0,5 stopy określonej w umowie, a w przypadku pozostałych linii powiązano do 2015 roku ze stopą kredytu redyskontowego banku centralnego (NBP), a następnie z stopą WIBOR trzymiesięczny. Aby banki nie ustalały stóp procentowych na zbyt wysokim poziomie tzn. nieodzwierciedlającym sytuacji na rynku finansowym pod względem poziomu stóp procentowych, wprowadzono maksymalne ich pułapy wyrażone jako wielokrotność stopy kredytu redyskontowego. Początkowo mnożnik był wysoki, bo sięgał 1,5 stopy, ale z biegiem czasu malał, w maju 2007 roku znów wrócił do wyjściowego poziomu, w 2008 roku nawet wzrósł do 1,6, a następnie w 2012 roku ponownie spadł do 1,5. W 2015 roku stopa procentowa dla banku została powiązana z stawką WIBOR 3M powiększoną w zależności od banku od 1,8 do 2,5 p.p.

W przypadku linii kredytów z częściową spłatą kapitału, którą uruchomiono w 2010 roku, pomoc miała formę częściowej spłaty kapitału kredytu i mogła ona wynosić 33 tys. zł. Była wypłacana w dwóch ratach:

- I rata pomocy – w wysokości 75% kwoty pomocy (maksymalnie 24 750 zł);
- II rata pomocy – w wysokości 25% kwoty pomocy (maksymalnie 8250 zł).

¹⁷⁴ Ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw. Dz.U. z 2016 r., poz. 585.

Tabela 13. Warunki kredytów preferencyjnych na zakup ziemi według linii kredytów preferencyjnych w kluczowych momentach ich funkcjonowania

Linia kredytowa	Rok	Stopa procentowa płacona przez rolnika	Karencja w spłacie kapitału (rok)	Min. udział rolnika w finansowaniu zakupu ziemi (%)	Max. okres kredytowania (rok)
IP	1994 ¹	0,5 stopy procentowej ustalonej przez bank	2	20	8
	Maj 2007 ²	0,5 stopy proc. ustalonej przez bank,	2	20	8
	2015	0,67 WIBOR 3M, min 3%		20	8
KZ	1995	0,25 stopy redyskontowej NBP	2	20	15
	Maj 2007 ²	0,25 stopy proc. ustalonej przez bank	2	20	15
	2015	0,67 WIBOR 3M, min 3%	2	20	15
MR	1995	0,25 stopy redyskontowej NBP	2	20	15
	Maj 2007 ²	0,25 stopy proc. ustalonej przez bank	2	20	15
	2014 ³	0,4 stopy redyskontowej NBP, min 3%	2	20	15
OR	1995	0,25 stopy redyskontowej NBP	2	10	15
	Maj 2007 ²	0,25 stopy proc. ustalonej przez bank, min 2%	3	5	15
GR	2004 ¹	0,25 stopy redyskontowej NBP	2	10	20
	Maj 2007 ²	0,25 stopy proc. ustalonej przez bank, min 2%	2	10	
	2014 ³	0,4 stopy proc. ustalonej przez bank	3	10	20
CSK	2010 ¹	stopa procentowa ustalona przez bank	według umowy	20	min. 5, max. 10 lat
	2015	stopa procentowa ustalona przez bank	według umowy	10	min. 5 lat

¹ pierwszy rok funkcjonowania; ² w kwietniu 2007 roku zakończył się trzyletni okres traktowania pomocy kredytowej jako pomocy zastanej i w regulacjach uwzględniono wymogi Unii Europejskiej głównie w zakresie przedmiotu i wielkości wsparcia; ³ ostatni rok funkcjonowania linii.

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań ARiMR i rozporządzeń Rady Ministrów.

Jednocześnie wysokość pomocy w formie częściowej spłaty kapitału nie mogła być wyższa niż 22% wartości kredytu. Maksymalną wysokość pomocy systematycznie zwiększano i tak w 2014 roku było to maksymalnie 75 tys. i 35%. W 2015 roku maksymalną wysokość pomocy określono na 70 tys. euro (I rata w wysokości 80% kwoty pomocy II rata – 20%) i 60%. Ponadto, wartość kredytów bankowych z częściową spłatą kapitału przeznaczona na sfinansowanie części kosztów zakupu użytków rolnych nie mogą przekroczyć 90% wartości nakładów inwestycyjnych na gospodarstwo rolne i przekroczyć 5 mln zł.

Od 2014 roku w przypadku kredytów z linii na inwestycje podstawowe ograniczono finansowanie z kredytu zakupu użytków rolnych do części nieprzekraczającej 10% łącznej kwoty nakładów inwestycyjnych. Zmiana ta wynikała z konieczności dostosowania warunków i zasad udzielania kredytów przeznaczonych na zakup użytków rolnych do przepisów rozporządzenia Komisji Europejskiej.

Za formę preferencji można też uznać okres karencji w spłacie kapitału. Był on przewidziany dla kredytów ze wszystkich linii kredytowych. Był on dość długi, bo dla większości linii 2 lata, a w przypadku linii GR nawet 3 lata. Również okres kredytu szczególnie w pierwszych kilku latach funkcjonowania systemu, można potraktować jako preferencję. W pierwszych latach gospodarki rynkowej ze względu na ryzyko banki udzielały kredytów na krótsze okresy. Okres 15 lub 20 lat, jaki miał miejsce w przypadku większości linii, był względem warunków rynkowych bardzo korzystny.

Warunki udzielania kredytów preferencyjnych przewidywały wysokość wkładu własnego i pułapy kredytowe. Wysokość wkładu własnego wynosiła w całym badanym okresie dla zdecydowanej większości linii 20%, natomiast maksymalna wartość kredytów na gospodarstwo rolne była systematycznie zwiększana. W 1994 roku wynosiła 3 mld zł (równowartość 300 tys. zł po denominacji), a w 2018 roku 5 mln. Jednak od 18 września 2012 roku kwota kredytów udzielanych na zakup użytków rolnych nie może przekroczyć 1,5 mln zł dla jednego podmiotu.

4.3.3. Efekty funkcjonowania systemu kredytowej interwencji na rynku ziemi

Przez pierwszych 10 lat funkcjonowania system, jedynie dla linii kredytowej na zakup ziemi prowadzono statystyki dotyczące efektów rzeczowych inwestycji realizowanych ze wsparciem kredytów preferencyjnych. Efekty ujmowano w hektarach zakupionych gruntów. Od maja 2004 roku w związku z wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej zaczęto prowadzić bardziej szczegółowe statystyki przeznaczenia i efektów kredytów preferencyjnych. Informacje o liczbie i wartości kredytów na zakup ziemi niezależnie od linii kredytowej zostały ujęte w celu poprawa struktury agrarnej (kod K), a efekty rzeczowe wyrażane w hektarach w nakładach kredytów inwestycyjnych na zakup gruntów rolnych (kod 110). W związku z brakiem ciągłości w informacjach dotyczących całościowych nakładów kredytów inwestycyjnych na zakup ziemi i ich efektów w badanym okresie 1994–2019 wyróżniono dwa główne podokresy: 1994–2003 i 2004–2019.

W podokresie 1994–2003 w związku z brakiem informacji o efektach kredytów na zakup ziemi z innych linii kredytowych niż linia na zakup ziemi¹⁷⁵ analiza została ograniczona tylko do tej linii i w związku z tym okres analizy zaczyna się w 1995 roku.

Tabela 14. Liczba i wartość kredytów na zakup ziemi oraz powierzchnia zakupionych gruntów ze wsparciem z linii KZ w latach 1995–2003

Rok	Liczba kredytów z linii KZ	Wartość kredytów z linii KZ (tys. zł)	Wartość kredytów linii KZ w cenach z 2003 roku (tys. zł)	Obszar gruntów kupionych ze wsparciem z linii KZ (ha)
1995	8 636	100 585	200 748	45 811
1996	14 246	160 561	265 932	76 987
1997	12 717	175 115	254 196	65 474
1998	4 902	82 301	109 003	27 786
1999	6 596	131 677	162 534	31 125
2000	5 642	134 282	148 788	37 320
2001	5 603	146 404	152 319	37 932
2002	6 718	191 868	195 897	48 723
2003	6 152	193 524	193 524	43 282
Σ	71 212	1 316 317	1 682 941	414 440

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

W tabeli 14 przedstawiono dane dotyczące liczby, wartości kredytów preferencyjnych i powierzchni gruntów rolnych zakupionych ze wsparciem kredytowym w ramach linii KZ w okresie 1995–2003. Z danych w tabeli wynika, że w latach 1995–2003 z linii KZ udzielono łącznie 71 212 kredytów na zakup ziemi. Najwięcej kredytów rocznie przyznawanych było w ciągu pierwszych trzech lat funkcjonowania tej linii. Na te lata przypada 50% liczby udzielonych na ten cel kredytów. W 1998 roku liczba kredytów spadła o kilkadziesiąt procent. W 2000 roku nastąpił ponowny kilkunastoprocentowy jej wzrost i w następnych latach pozostał na dużo niższym poziomie, w porównaniu z pierwszymi latami. Wynikało to w znacznej mierze z ograniczenia akcji kredytowej przez ARiMR, ale być może również z faktu zaspokojenia w pewnym stopniu zapotrzebowania na ten kredyt w tych pierwszych latach funkcjonowania systemu, tym bardziej że jak podkreślano powyżej, kredyt na zakup ziemi był dostępny również w ramach innych linii.

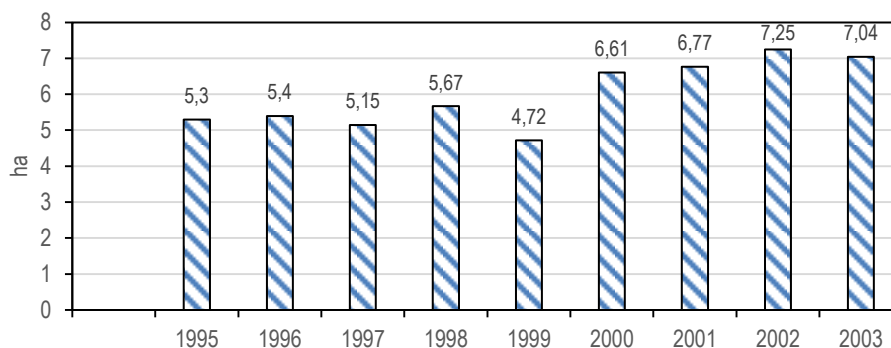
Tak jak liczba, również łączna roczna wartość kredytów w ujęciu nominalnym rosła do 1998 roku, następnie załamała się wraz z liczbą kredytów, w kolejnym

¹⁷⁵ Dostępne są informacje o wartości, liczbie, ale nie o efektach kredytów z linii OR- osadnictwo rolnicze. W latach 1996–2003 udzielono tylko 10 kredytów z tej linii.

roku wzrosła skokowo o kilkadziesiąt procent i już przez następne trzy lata pozostawała na stabilnym poziomie (zarówno w ujęciu nominalnym, jak i realnym). W ostatnich dwóch badanych latach ponownie nastąpił znaczny, bo około 30-procentowy wzrost. W sumie w ciągu 9 lat zostało udzielonych kredytów z linii KZ w ujęciu nominalnym na kwotę 1,3 mld zł, a w ujęciu realnym w cenach z 2003 roku było to około 1,7 mld zł.

Z roku na rok obszar kupowanej/sprzedawanej ziemi się zmieniał. W początkowym okresie w związku z wysokim zainteresowaniem rolników sięgał 65–77 tys. ha UR, w pierwszym roku ograniczenia akcji kredytowej natomiast spadł trzykrotnie w stosunku do 1996 roku. W następnych latach do 2003 roku następowało systematyczne zwiększanie powierzchni zakupywanej ze wsparciem ziemi, chociaż różnice między poszczególnymi latami były znaczne. W 2000 i 2002 roku zmiany miały charakter wręcz skokowy. W sumie, od uruchomienia linii w 1995 roku do przystąpienia Polski do Unii Europejskiej zaciągnięte w ramach linii KZ kredyty pomogły w sfinansowaniu transakcji obejmujących łącznie około 415 tys. ha ziemi rolniczej.

Interesujących wniosków dostarcza analiza wartości przeciętnych, takich jak przeciętny na kredyt obszar zakupionego gruntu, wartość przeciętnego kredytu, czy średnia wartość kredytu na 1 ha zakupionego gruntu.



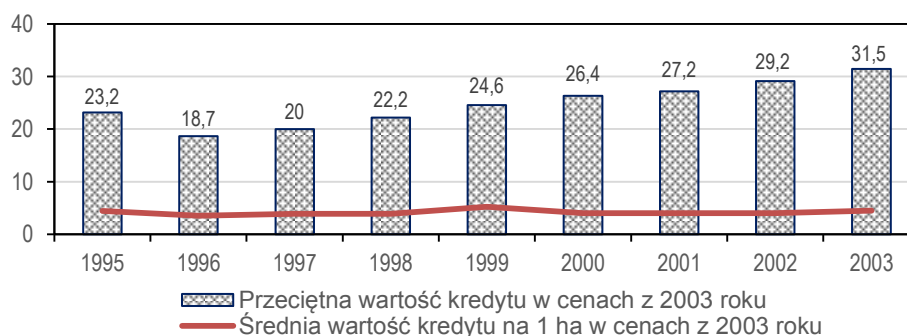
Rysunek 21. Obszar zakupionych ze wsparciem gruntów rolnych przypadający na jeden kredyt z linii KZ w latach 1995–2003 (ha)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z ARiMR.

Z analizy rysunku 21 wynika, że przeciętna na kredyt powierzchnia zakupionej ziemi rolniczej w badanym okresie wahała się od 4,7 ha w 1999 roku do 7,25 ha w 2002 roku. Była ona dość znaczna, biorąc pod uwagę fakt, że przeciętny obszar użytków rolnych na gospodarstwo indywidualne w Polsce w 1995 roku wynosił 6,7 ha. Ponadto, można zaobserwować wyraźną tendencję rosnącą. W 2003 roku

przeciętna na kredyt powierzchnia była wyższa w porównaniu z 1995 roku w ujęciu bezwzględnym o 1,7 ha, natomiast względnym o 33%.

Z tymi danymi korespondują dane dotyczące przeciętnej wartości kredytu w cenach z 2003 roku (rys. 22). Od 1996 roku wzrastała ona systematycznie i w 2003 roku była o 35% wyższa od takowej w roku 1995 i około 70% wobec 1996 roku.



Rysunek 22. Przeciętna wartość kredytu z linii KZ oraz kwota kredytu przypadająca na 1 ha zakupionych gruntów w latach 1995–2003 (ceny stałe, 2003 = 100) (tys. zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z ARiMR.

Z rysunku 22 wynika też, że przeciętna na 1 ha wartość kredytu w cenach stałych w badanym okresie (z wyjątkiem 1999 roku) była na bardzo zbliżonym poziomie – 4 tys. zł. Świadczy to o wysokiej stabilności tego wsparcia.

Z uwagi na to, że kredyty na zakup ziemi mogły być też udzielane w ramach innych linii kredytowych rzeczywista liczba, wartość kredytów oraz powierzchnia zakupionych gruntów rolnych była z pewnością dużo wyższa. Szacunki co do skali i efektów tego zjawiska zostały dokonane w dalszej części tego rozdziału.

Jak już wspomniano, od maja 2004 roku zaczęto obserwować rzeczowe efekty kredytów ze wszystkich linii kredytowych, jak również grupować kredyty według celów, którym mają służyć. W przypadku kredytów na zakup ziemi tym celem jest poprawa struktury agrarnej. Charakterystykę aktywności kredytowej w celu sfinansowania zakupu ziemi rolniczej i jej efekty w latach 2004–2019 zawiera tabela 16.

Z analizy danych w tabeli 15 wynika, że w latach 2004–2019 można wyróżnić dwa odrębne podokresy: 2004–2013 i 2014–2019 różniące się wyraźnie poziomem charakterystyk badanego zjawiska tj. liczbą i wartością kredytów oraz obszarem zakupionej ziemi.

Tabela 15. Liczba kredytów na zakup ziemi ich wartość i efekty rzeczowe w latach 2004–2019

Rok	Liczba kredytów z linii KZ	Wartość kredytów z linii KZ w cenach bieżących (tys. zł)	Powierzchnia gruntów rolnych nabytych ze wsparciem kredytów z linii KZ (ha)	Liczba kredytów na poprawę struktury agrarnej	Wartość kredytów na poprawę struktury agrarnej (tys. zł)	Powierzchnia gruntów rolnych nabytych ze wsparciem kredytowym ogółem (ha)
2004	6 077	254 397	53 680	6 475 ¹	490 000	102 030
2005	6 267	332 452	98 564	7 139	580 650	168 967
2006	6 377	460 061	65 860	7 883	648 526	126 831
2007	5 227	497 500	59 040	6 956	757 761	159 337
2008	4 719	524 108	44 067	5 907	765 863	66 578
2009	5 564	706 207	50 392	6 689	935 991	91 774
2010	5 792	802 512	53 840	7 070	1 109 629	73 195
2011	6 562	1 029 953	67 869	8 332	1 483 191	89 567
2012	5 368	861 651	56 278	6 678	1 193 631	65 684
2013	6 305	941 055	58 413	7 613	1 251 420	55 570 ²
2004–2013	58 258	6 409 896	608 003	70 742	9 216 662	1 002 376 ²
2014	1 432	250 227	16 468	1 641	313 386	11 808 ²
2015	2 402	471 299	19 905	2 402	471 299	28 466 ²
2016	2 647	505 325	21 096	2 647	505 325	15 590
2017	2 446	479 935	18 626	2 446	479 935	14 384 ²
2018	1 445	287 456	11 870	1 445	287 456	11 870 ²
2019	1 637	347 025	14 383	1 637	347 025	8 659 ²
2014–2019	12 009	2 341 267	102 348	12 218	2 404 426	102 348
2004–2019	70 267	8 751 163	710 351	82 960	11 621 088	1 104 724

¹ w przypadku liczby kredytów na zakup ziemi przyjęto poziom dla linii KZ+GR, ponieważ dane dla poprawy struktury agrarnej są podawane od chwili przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, czyli 1 maja 2004 roku, w przypadku powierzchni zakupionych gruntów przyjęto informację podaną w Sprawozdaniu Agencji za cały rok łącznie dla wszystkich linii; ² dla lat 2013–2018 dane dotyczące efektów rzeczowych i liczby kredytów na poprawę struktury są niespójne i stąd nie w pełni wiarygodne, np. dla lat 2013 i 2014 przy wyższej o kilkanaście procent liczbie i wartości kredytów na poprawę struktury agrarnej dla wszystkich linii, obszar zakupionej ziemi jest niższy od obszaru dla linii KL, a dla lat 2015–2018 podawany jest inny obszar zakupionej ziemi przy zgodności liczb i wartości kredytów na poprawę struktury agrarnej z liczbą i wartością kredytów z linii nKZ. W związku z powyższym dla lat 2013–2018 w tabeli umieszczono dane podawane w Sprawozdaniach ARiMR, ale w podsumowaniu przyjęto poziom efektów rzeczowych na poziomie zakupów ziemi z linii nKZ.

Źródło: obliczenia własne na podstawie Sprawozdań z działalności ARiMR 2004–2019.

W latach 2004–2013 liczba kredytów z linii KZ ulegała znacznym wahaniom. W pierwszych trzech latach rosła, w latach 2007 i 2008 wyraźnie zmalała, w 2009

roku zwiększyła się do poziomu 5500 i przez kolejne 4 lata wahała się w przedziale 5500–6600. Najmniej kredytów udzielono w 2008 roku – 4719, najwięcej w 2011 roku – 6562. Mimo tych kilku zmian w tendencji w liczbie kredytów, ich wartość do 2011 roku rosła nieprzerwanie, a w latach 2012 i 2013 nastąpił kilkunastoprocentowy spadek, jednak w kolejnym roku odnotowano ponowny wzrost. Pomimo wspomnianego systematycznego wzrostu wartości kredytów, powierzchnia zakupionych ze wsparciem UR ulegała praktycznie z roku na rok kilkunastoprocentowym wahanom. Rytm zmian odpowiadał zmianom w liczbie kredytów, a obszar zakupionej ziemi wahał się od 50 tys. ha UR do 100 tys. Łącznie w tym podokresie udzielono ponad 58 tys. kredytów o wartości nominalnej 6,4 mld. Z ich pomocą właściciela zmieniło około 600 tys. ha UR.

Bardzo duże znaczenie dla rynku ziemi w tych latach miały też kredyty z innych linii niż linia KZ – linii kredytów na inwestycje podstawowe, dla młodych rolników, osadnictwo rolnicze, kredytów na zakup nieruchomości rolnych przeznaczonych na utworzenie lub powiększenie gospodarstwa rodzinnego w rozumieniu Ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego, oraz kredytów na realizację inwestycji w gospodarstwach rolnych z częściową spłatą kapitału kredytu. Ich liczba zmieniała się znacznie z roku na rok od 872 w 2005 roku do 1770 w 2011 roku (tab. 15), a odsetek w liczbie kredytów na poprawę struktury agrarnej ogółem wahał się od kilkunastu do 25%. Udział tych kredytów wartości kredytów na zakup ziemi ogółem był wyższy niż w liczbie – początkowo o kilkadziesiąt punktów procentowych a od 2006 roku o około 10 p.p. Mimo że ich liczba była kilkakrotnie niższa niż liczba kredytów z linii KZ, to wartość kredytów i powierzchnia zakupionych z ich pomocą gruntów były znaczne. W kilku latach (2004, 2005, 2006, 2009) wielkość zakupu użytków rolnych finansowanych z tych linii była zbliżona do wielkości zakupów z linii KZ, a w 2007 roku nawet prawie dwukrotnie wyższa.

Wśród tych innych linii znajdowała się linia dedykowana również finansowaniu zakupu ziemi, była to linia GR – kredyt na zakup nieruchomości rolnych przeznaczonych na utworzenie lub powiększenie gospodarstwa rodzinnego w rozumieniu Ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego. Liczba udzielonych kredytów z tej linii zmieniała się corocznie od 350 do 750. Niestety dane o jej efektach rzeczowych nie były publikowane. Z porównania przeciętnej wartości kredytu z tej linii z przeciętną wartością kredytu z linii KZ można wnioskować, że kredyty te służyły do finansowania znacznej wartości zakupów UR (rys. 23).

Tabela 16. Liczba i wartość kredytów na zakup ziemi z innych linii niż KZ

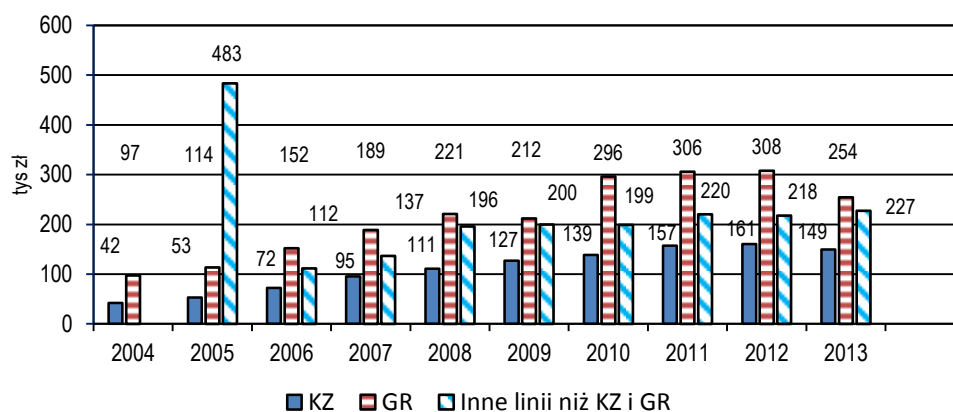
Rok	Liczba kredytów z innych linii niż KZ	Liczba kredytów z linii GR	Liczba kredytów z innych linii niż KZ i GR	Udział kredytów z innych linii niż KZ w liczbie kredytów na poprawę struktury agrarnej	Wartość kredytów z linii GR (tys. zł)	Wartość kredytów z innych linii niż KZ i GR (tys. zł)	Udział kredytów z innych linii niż KZ w wartości kredytów na poprawę struktury agrarnej
2004	398*	398	x	x	38681,0	196922	48,1%
2005	872	469	403	12,2%	53363,45	194834	42,7%
2006	1506	501	1005	19,1%	76291,67	112174	29,1%
2007	1729	455	1274	24,9%	85821,63	174440	34,3%
2008	1188	357	831	20,1%	78821,21	162934	31,6%
2009	1125	418	707	16,8%	88537,42	141246	24,5%
2010	1278	541	737	18,1%	160375,8	146741	27,7%
2011	1770	744	1026	21,2%	227407	225831	30,6%
2012	1310	520	790	19,6%	160022,8	171958	27,8%
2013	1308	490	818	17,2%	124539,7	185826	24,8%
2004–2013	12484	4893	7591	18,8% ¹	1093862	1712906	12484

X – brak danych;¹ dla lat 2005–2013.

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań z działalności ARiMR 2004–2019.

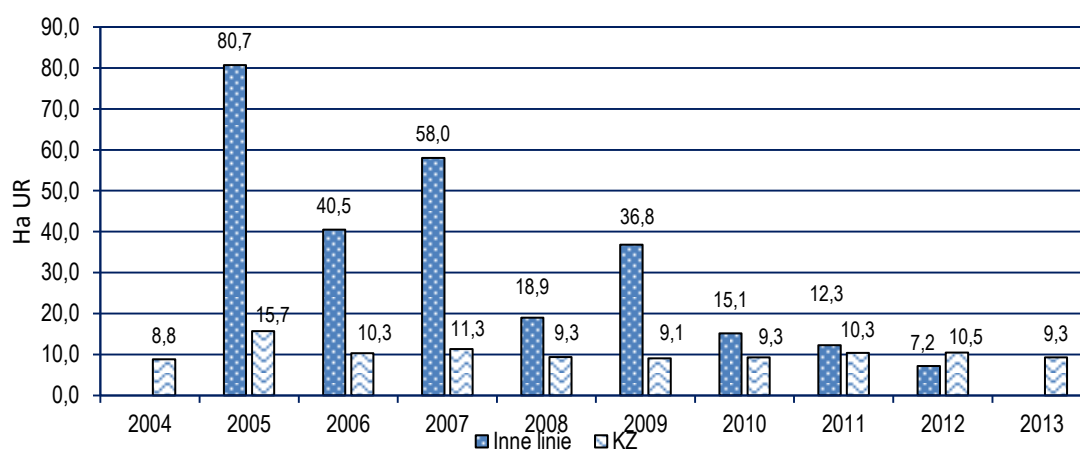
Również wartości przeciętne kredytów na zakup ziemi z pozostałych linii (innych niż KZ i GR) były wyższe od kredytów z linii na zakup ziemi, chociaż niższe od takich z linii GR z wyjątkiem 2005 roku. Świadczy to o dużej roli innych linii w finansowaniu zakupów ziemi rolniczej w tym podokresie.

Opisane tendencje miały odzwierciedlenie w przeciętnej na kredyt zakupionej powierzchni gruntów rolnych (rys. 24). Do 2012 roku dla innych linii kredytowych niż linia KZ była ona wyższa, w kilku początkowych latach badanego podokresu nawet wielokrotnie, od przeciętnej na 1 kredyt z linii KZ. Druga obserwacja dotyczy dynamiki w czasie. Przeciętna zakupiona ze wsparciem z innych niż KZ linii powierzchnia UR wahała się z roku na rok o kilkadziesiąt procent, jednak generalnie zmniejszała się szybko, podczas gdy dla linii KZ wahania były kilku- lub kilkunastu procentowe, w obu kierunkach tak, że nie można mówić ani o trendzie spadkowym, ani wzrostowym.



Rysunek 23. Przeciętna wartość kredytu preferencyjnego na zakup ziemi według linii kredytowych w latach 2004–2013

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z ARiMR.



Rysunek 24. Obszar zakupionych ze wsparciem gruntów rolnych przypadający na jeden kredyt udzielony z linii KZ i jeden kredyt z pozostałych linii łącznie

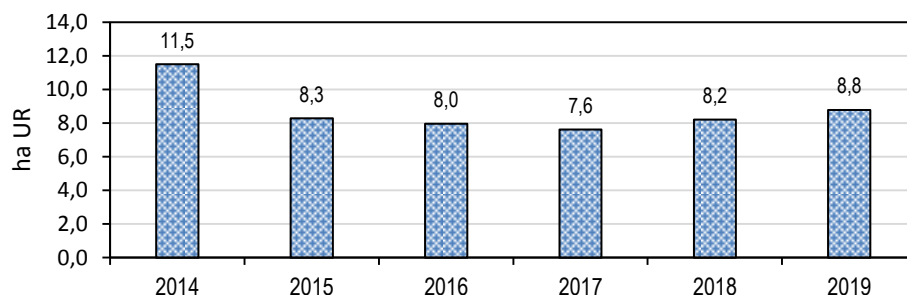
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z ARiMR.

Łącznie w latach 2004–2013 udzielono około 71 tys. kredytów na zakup ziemi w tym około 13 tys. z innych linii niż linia KZ. Wartość kredytów sięgnęła 9 mld zł w ujęciu nominalnym, a ich efekty rzeczowe to około 1 mln ha UR.

W 2014 roku nastąpiła drastyczna zmiana. Wynikała częściowo z faktu, że w 2014 roku ograniczono do 10% łącznej wartości nakładów inwestycyjnych finansowanie z kredytu zakupu użytków rolnych z innych linii niż GR i KZ. Ograniczenie to wprowadzono ze względu na konieczności dostosowania dotychczas obowiązujących przepisów do przepisów unijnych w tym obszarze¹⁷⁶. Jednocześnie w 2014 roku zaoferowano możliwość zakupu ziemi rolniczej z udziałem kredytu z linii do tego przeznaczonych będących kontynuatorami KZ i GR, ale z dopłatami do oprocentowania stosowanymi jako pomoc *de minimis* w rolnictwie. Jak pokazują dane, ta zmiana wpłynęła drastycznie na ograniczenie wsparcia zmiany struktury agrarnej. Liczba kredytów z linii nKZ spadła aż czterokrotnie, a kredytów z innych linii sześciokrotnie w stosunku do roku poprzedniego. Od 2015 roku zakupy ziemi i tym samym zmiany struktury agrarnej były wspierane jedynie przez kredyty z linii nKZ. Corocznie udzielano ich od 1400 do 2700, a obszar użytków rolnych kupionych w poszczególnych latach z ich pomocą wahał się od 10 do 20 tys. ha. W ciągu okresu 2014–2019 zaciągnięto jedynie 12 tys. kredytów na kwotę 2,4 mld zł, Pozwoliły one na zakup około 100 tys. ha ziemi. Było to mniej niż w wielu pojedynczych latach w okresie poprzednim. Należy też podkreślić, że spadła przeciętna na jeden kredyt powierzchnia zakupionej ziemi. W latach 2014–2019 oscylowała około 8 ha wobec kilkunastu hektarów w latach wcześniejszych. Dane dla poszczególnych lat pokazuje rysunek 25. Z ich analizy wynika, że w latach 2014–2017 przeciętna na kredyt powierzchnia użytków rolnych spadła z 11,5 ha do 7,6 ha tj. o 34%. W następnych dwóch latach nastąpił niewielki wzrost.

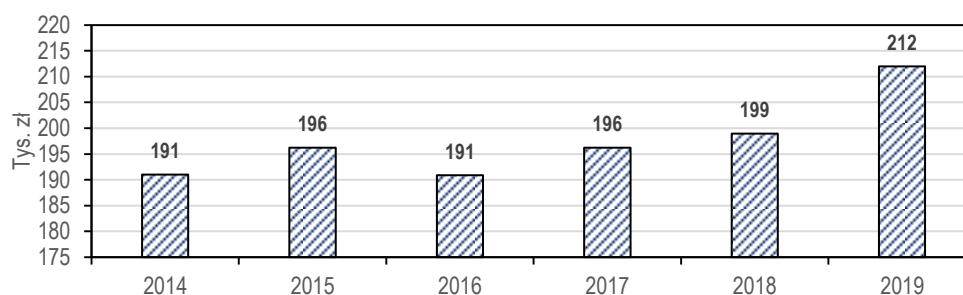
Przeciętna wartość kredytu powoli zwiększała się zgodnie z trendem zaobserwowanym dla kredytów z linii KZ w poprzednich latach. W 2018 roku zbliżyła się do 200 tysięcy, a w 2019 roku znacznie ją przekroczyła. W 2019 roku w porównaniu z 2013 rokiem była wyższa o ponad 40%. (rys. 26). Było to wynikiem szybkiego wzrostu cen ziemi. Aby zakupić ten sam obszar, należało ponieść o wiele większy nakład inwestycyjny jak poprzednio.

¹⁷⁶ Rozporządzenie Komisji WE Nr 1857/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność związaną z wytwarzaniem produktów rolnych oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 70/2001.



Rysunek 25. Przeciętny na kredyt preferencyjny z linii KZ i z innych linii obszar zakupionych użytków rolnych (ha UR)

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z ARiMR.



Rysunek 26. Przeciętna wartość kredytu preferencyjnego na zakup ziemi

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z ARiMR.

Zestawiając dane dla lat 2004–2013 i 2014–2019 można ocenić, że w latach 2004–2019 udzielono około 83 tys. kredytów na zakup ziemi rolniczej, w tym około 71 tys. kredytów z linii KZ. Wartość kredytów w ujęciu nominalnym wyniosła 11,5 mld zł. Z pomocą kredytu w latach 2004–2019 zmieniło właściciela ponad 1,1 mln ha ziemi rolniczej. Stanowiło to około 6% użytków rolnych w Polsce w 2004 roku.

Tabela 17 zawiera zestawienie efektów interwencji na rynku ziemi rolniczej w Polsce od początku powstania systemu interwencji tj. 1994 roku do 2019 roku.

Tabela 17. Powierzchnia ziemi rolniczej zakupionej ze wsparciem kredytowym w latach 1994–2019

Wyszczególnienie	1994–2003	2004–2013	2014–2019	Razem
Kredyty z linii na zakup ziemi rolniczej	414 440	608 003	102 348	1 124 791
Inne linie kredytowe	270 000 ¹	394 373	0	664 373
Wszystkie linie kredytowe razem	684 440	1 002 376	102 348	1 789 164

¹ dane szacunkowe przy założeniu, proporcji między kredytami z linii KZ i z innych linii z okresu 2004–2013

Źródło: obliczenia własne na podstawie Sprawozdań ARiMR.

Jak pokazano w latach 1994–2003 za pomocą kredytów z linii dedykowanej zakupom ziemi i pozostałych linii wsparto zakup około 680 tys. ha gruntów rolnych. Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej właściciela zmieniło kolejne 1100 tys. ha. Tak więc w całym badanym okresie interwencja kredytowa objęła wsparciem obszar około 1800 tys. ha, co stanowiło około 10% powierzchni użytków rolnych w Polsce w 1994 roku, czyli pierwszym roku funkcjonowania systemu. Zaciągnięto 172 tys. preferencyjnych kredytów, Wskazuje to, że około 23% gospodarstw o orientacji rynkowej było beneficjentami pomocy¹⁷⁷. Szacunkowy przeciętny na jeden kredyt obszar zakupu to 11 ha, czyli obszar większy o około 65% niż przeciętna powierzchnia użytków rolnych na gospodarstwo indywidualne w 1994 roku

4.3.4. Rola kredytu preferencyjnego w przekształceniu struktury obszarowej gospodarstw rolnych

Jedną z przyczyn podjęcia na szeroką skalę interwencji w rolnictwie za pomocą kredytu preferencyjnego, w tym na rynku ziemi rolniczej, była konieczność poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych w Polsce. Jak wynika z analizy danych dotyczących struktury obszarowej gospodarstw indywidualnych w Polsce, w 1989 roku tj. bezpośrednio przed transformacją gospodarczą była ona bardzo niekorzystna (tab. 18).

¹⁷⁷ Do oszacowania liczby kredytów na zakup ziemi z innych linii niż linia KZ zastosowano proporcję z lat 2005–2013 między liczbą kredytów z linii KZ i liczbą kredytów z innych linii. W rezultacie oceniono, że w latach 1994–2003 zaciągnięto około 16 500 kredytów na zakup ziemi z innych linii niż linia KZ.

Tabela 18. Charakterystyka struktury obszarowej gospodarstw indywidualnych w Polsce w 1989 i 1993 roku

Wyszczególnienie	1989	1993
Liczba gospodarstw rolnych o powierzchni powyżej 1 ha UR (tys.)	2 143	2 149
Przeciętna powierzchnia UR na gospodarstwo indywidualne (ha)	6,3	6,2
Gospodarstwa indywidualne w grupach według wielkości UR		
1,01–1,99	17,9	17,9
2,01–4,99	34,9	35,3
5,00–9,99	29,8	29,6
10,00–14,99	11,3	11,2
Powyżej 15 ha	6,1	6,0

Źródło: Rocznik Statystyczny 1994, GUS, Warszawa.

Jej cechą charakterystyczną była bardzo duża, jak na 38,5-milionowe społeczeństwo, liczba gospodarstw rolnych, z których ponad 50% posiadało mniej niż 5 ha UR, a tylko 6% więcej niż 15 ha. W związku z tym przeciętna powierzchnia UR przypadająca na gospodarstwo była niska, gdyż wynosiła około 6 ha. Biorąc pod uwagę nawet tylko te cechy, było oczywiste, że polskie gospodarstwa rolne nie będą mogły stosować efektywnie postępu technologicznego, nie zapewnią też odpowiednich dochodów właścicielom oraz nie wytrzymają konkurencji ze strony dużych gospodarstw rolnych z innych krajów. Taki niekorzystny stan był wynikiem złożonych procesów historycznych i społecznych jak uwłaszczenie chłopów, reformy rolne w okresie międzywojennym i po II wojnie światowej, wielowiekowe zacofanie gospodarcze Polski (niedorozwój przemysłu) mające swe źródło między innymi w dokonaniu sięgającej kilka wieków wstecz specjalizacji kraju w produkcji rolnej.

W ciągu pierwszych lat gospodarki rynkowej ta niekorzystna struktura jeszcze się pogorszyła. I tak duża liczba gospodarstw jeszcze wzrosła, zwiększył się też udział gospodarstw najmniejszych do 5 ha, a spadł tych z wyższych grup obszarowych. W wyniku tego zmniejszyła się też przeciętna na gospodarstwo powierzchnia użytków rolnych. Potrzeba szybkiej i kompleksowej interwencji państwa w tym obszarze stała się oczywistością. Jej bezpośrednie efekty w formie przepływu ziemi rolniczej zostały opisane w punkcie wyżej.

Tabela 19. Wielkość przeciętna i struktura obszarowa gospodarstw indywidualnych w Polsce

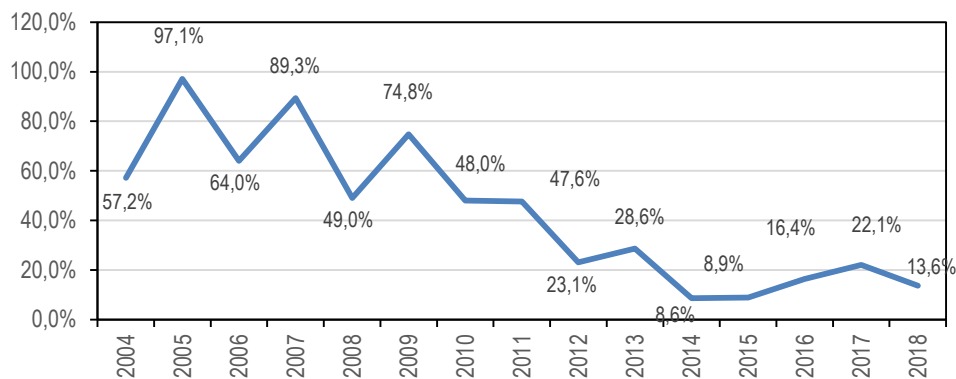
Wyszczególnienie	1995	2000	2005	2010	2015	2018
Liczba gospodarstw indywidualnych powyżej 1 ha (tys.)	2 048	1 881	1 782	1 480,2	1 377,9	1 397,7
Przeciętny na gospodarstwo obszar UR (ha)	6,7	8.0	8.6	8.9	9,6	9,7
Struktura gospodarstw indywidualnych według obszaru UR (%)						
1.01–4.99	54,6	56,4	57,9	53,4	51,3	52,6
5.00–9.99	26,7	33,7	21,8	23,4	22,9	22,5
10.00–14.99	10,7	9,9	9,4	10,2	10,3	10,1
15.00–19.99	} 8,0	4,5	4,3	4,9	5,1	5,0
20.00–49.99		5,2	5,5	6,5	7,4	7,5
50 więcej		0,7	1,1	1,6	2,2	2,3

Źródło: *Roczniki Statystyczne* 2001, 2009, GUS, Warszawa.

Ocena wpływu system kredytów preferencyjnych na zmianę struktury obszarowej jest trudna z uwagi na brak możliwości wyłączenia z niej działania innych czynników. W Polsce najważniejszym z nich była odbywająca się w tym samym czasie prywatyzacja państwowych zasobów ziemi. Jednak zmiany we własności zasobu ziemi, które były wsparte kredytami preferencyjnymi z pewnością miały wpływ na zmiany struktury obszarowej, jakie dokonały się w latach 1994–2019, chociaż biorąc po uwagę 25-letni okres nie są one imponujące. Wyrażają się we wzroście przeciętnej na gospodarstwo indywidualne powierzchni UR o 45% oraz wzroście odsetka gospodarstw powyżej 15 ha o prawie 7 p.p. (tab. 20). Szczególnie ten ostatni wskaźnik jest godny odnotowania.

Dodatkowym wskaźnikiem świadczącym o znaczeniu kredytu preferencyjnego dla obrotu ziemią rolniczą może być porównanie wielkości zakupów ziemi rolnej ze wsparciem kredytem preferencyjnym do wolumenu zakupów ziemi rolnej położonej poza granicami miast ogółem (rys. 27).

Dane pokazują, że kredyty preferencyjne odegrały znaczącą rolę na rynku ziemi rolniczej szczególnie w latach 2004–2011. Udział zakupionej ziemi ze wsparciem kredytowym w tym okresie ulegał z roku na rok bardzo znacznym wahaniom i stanowił od 50 do niemalże 100% zakupionej ziemi rolnej położonej poza granicami miast. Znaczenie kredytów preferencyjnych było ekstremalnie duże w 2009 roku, w którym ten wskaźnik sięgnął 97%.

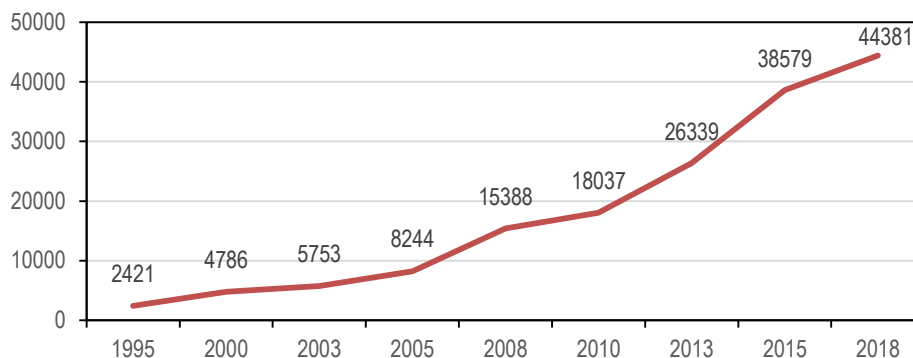


Rysunek 27. Udział zakupów ziemi rolniczej ze wsparciem kredytem preferencyjnym w sprzedanej ziemi rolnej poza granicami miast

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Drugim rokiem bardzo wysokiego, bo prawie 90% poziomu wskaźnika był 2007 rok. W pozostałych latach okresu 2004–2011 kredyty preferencyjne finansowały około 50% wolumenu zakupów. W 2012 roku wskaźnik ten zmniejszył się bardzo znacznie, bo w stosunku do 2011 roku dwukrotnie. Spowodowane było to równoległym wzrostem obrotów na rynku ziemi (wzrost o 50%) i znacznym spadkiem wspieranych zakupów. W następnym roku odnotowano niewielki wzrost wskaźnika, ale już w 2014 i 2015 roku był on na poziomie ponad trzykrotnie niższym niż w 2013 roku. W kolejnych dwóch latach ponownie wzrastał, jednak w ostatnim roku analizy znów się znacznie obniżył.

Spadek znaczenia kredytów preferencyjnych dla rynku ziemi rolniczej notowany od 2012 roku wynikał z kilku przyczyn. Po pierwsze spadły przeznaczane na subwencje kwoty, co ograniczało możliwość udzielania subsydiowanych kredytów przez banki, równoległe zaś miał miejsce dynamiczny wzrost cen ziemi rolniczej. Na rysunku 28 jest on zilustrowany na przykładzie wzrostu cen ziemi ornej.



Rysunek 28. Ceny ziemi ornej w Polsce w latach 1995–2018 (zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Wzrost cen gruntów rolnych zasługuje na szczególną uwagę w kontekście wspierania kredytami preferencyjnymi poprawy struktury agrarnej. Można wskazać pewien możliwy negatywny efekt tego wsparcia. Daniłowska i Chmielewski sugerują, że wysoki udział ziemi rolniczej wspieranej kredytami preferencyjnymi w obrocie rynkowym może być częściowo odpowiedzialny za tak dynamiczny wzrost cen¹⁷⁸. Jednak, jeżeli porówna się wzrost cen w okresie 1995–2003 ze wzrostem od 2004 roku widoczne jest, że dynamika cen jest dużo wyższa od momentu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej, co z kolei sugeruje wyższą wagę tego faktu dla wzrostu cen. Na ważny aspekt wzrostu cen ziemi zwraca uwagę Marks-Bielska wskazując, że relatywnie wysoka cena ziemi rolniczej w stosunku do dochodu rolniczego może być ważną barierą w poprawie struktury obszarowej gospodarstw rolnych¹⁷⁹. Wzrost ten niwelowałby przynajmniej częściowo pozytywne oddziaływanie kredytu preferencyjnego.

¹⁷⁸ A. Daniłowska, M. Chmielewski (2011). *Role of Preferential Credit for Changes of Agrarian Structure in Poland in EU Membership Conditions*, Annals of the Polish Association of Agriculture and Agribusiness Economists, vol. XIII, 8, s. 45–51.

¹⁷⁹ R. Marks-Bielska (2010). *Rynek ziemi rolniczej w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko Mazurskiego, Olsztyn.

PODSUMOWANIE

Otoczenie prawne rynku ziemi rolniczej w Polsce, począwszy od pierwszych koncepcji przeprowadzenia reformy rolnej na początku XX wieku do czasów współczesnych, podlegało wielu zmianom. W okresie międzywojennym, w zależności od sytuacji politycznej, z większym lub mniejszym zaangażowaniem wprowadzano w życie przyjmowane uregulowania prawne dotyczące obrotu ziemią. W okresie gospodarki socjalistycznej wprowadzano wiele uregulowań mających na celu ograniczenie obrotu nieruchomościami rolnymi. Głównie ograniczenia miały dotyczyć rynkowego obrotu ziemią rolniczą. W okresie tym podejmowano działania mające na celu kolektywizację i upaństwowienie rolnictwa. Brak skuteczności w tym zakresie spowodował złagodzenie polityki rolnej. Po 1989 roku nastąpił okres dużej liberalizacji w obrocie nieruchomościami rolnymi. Wiązało się to z nadawaniem dużego znaczenia pojęciom własności i swobody gospodarczej. Od początku XXI wieku można zaobserwować ograniczanie liberalizacji w obrocie nieruchomościami rolnymi. Następuje zwiększenie aktywnej polityki rolnej państwa w zakresie poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych, przeciwdziałania nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych, zapewnienia prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach, jak również wspierania rozwoju obszarów wiejskich oraz wdrażania i stosowania instrumentów wsparcia rolnictwa.

Obrót ziemią rolniczą w Polsce od początku lat 90. ubiegłego wieku cechował się znaczną dynamiką. Wyraża to liczba zawieranych transakcji na rynku ziemi, liczba aktów notarialnych w obrocie ziemią oraz liczba transakcji w obrocie rynkowym i nierynkowym. Spośród rodzajów transakcji w obrocie ziemią rolniczą najliczniejszą grupę stanowiły te dokonywane przez właścicieli prywatnych, a najczęstszą formą przekazywania gruntów rolnych były darowizny.

W Polsce rozwój prywatnego rynku ziemi w dużym stopniu powiązany był z sytuacją makroekonomiczną. Największy wzrost liczby transakcji miał miejsce w okresie od 1990 do 1997, czyli w warunkach wchodzenia polskiej gospodarki na ścieżkę szybkiego wzrostu gospodarczego. Ożywieniu na rynku ziemi sprzyjała liberalizacja obrotu ziemią po 1990 roku. W kolejnych latach sytuacja na rynku ziemi powiązana była z koniunkturą gospodarczą. Istotny wzrost obrotu rynkowego ziemi nastąpił w latach 2006–2008. Po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej, w wyniku wzrostu rentowności rolnictwa, zwłaszcza uruchomienia bezpośrednich dopłat obszarowych, nastąpił gwałtowny wzrost cen ziemi. Rosnące ceny ziemi, w połączeniu z przyspieszającym w tym czasie wzrostem gospodarczym, odblo-

kowały podaż ziemi i w efekcie zaobserwowano wzrost liczby transakcji nieruchomościami rolnymi. Załamanie tego trendu nastąpiło w 2009 roku wraz z kryzysem ogólnogospodarczym.

Na kształtowanie się cen ziemi rolniczej wpływ miały zarówno długookresowe trendy rozwojowe, jak i bieżąca koniunktura. Obserwacja procesów rozwojowych rynku ziemi pozwala zauważyć, że ziemia rolnicza relatywnie podrożała. Świadczy o zmieniających się warunkach gospodarowania w rolnictwie. Jednocześnie, poszczególnych fazach cyklu koniunkturalnego zmieniała się również struktura cen. Ceny ziemi kształtowały się w sposób typowy dla dóbr inwestycyjnych, czyli podległy silniejszym wahaniom niż ceny dóbr konsumpcyjnych.

Obecnie na funkcjonowanie rynku ziemi w Polsce duży wpływ ma polityka kształtowania ustroju rolnego. Zadaniem obecnie prowadzonej polityki kształtowania ustroju rolnego jest ochrona i rozwój gospodarstw rodzinnych. Polega to na formowaniu z góry założonego modelu rolnictwa w ramach sektora prywatnego. Polityka ta stwarza 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.

W okresie pierwszych dwudziestu pięciu lat gospodarki rynkowej bardzo istotną rolę w poprawie struktury obszarowej w Polsce odegrały kredyty preferencyjne. W latach 1995–2019 wsparły one zakup około 10% stanu powierzchni użytków rolnych w Polsce w 1994 roku. W tym okresie struktura obszarowa gospodarstw rolnych uległa istotnej poprawie, co przejawiała się we wzroście przeciętnej powierzchni gospodarstwa rolnego i wzrostem odsetka gospodarstw dużych. Oczywiście zmiany te były wynikiem nie tylko oddziaływania kredytu preferencyjnego, ale i innych procesów jak np. prywatyzacja ziemi należącej do Państwowych Gospodarstw Rolnych. Należy jednak pamiętać, że kredyt jest tylko instrumentem ułatwiającym zachodzenie pewnych procesów, jego siła sprawcza jako bodźca dla inwestorów do podejmowania inwestycji jest ograniczona. Warunki kredytu preferencyjnego, jego dostępność mogą zachęcać rolników do zwiększenia powierzchni gospodarstwa, jednak popyt na kredyt zależy od wielu innych czynników, jak perspektywy stojące przed rolnictwem, fazy cyklu koniunkturalnego i inne. Toteż nie można oczekiwać od kredytów preferencyjnych na zakup ziemi rolniczej pełnego rozwiązania problemu struktury obszarowej gospodarstw, gdyż jak wskazywano, jest to problem bardzo złożony. Na podkreślenie zasługuje bar-

dzo dobrze zorganizowany system wsparcia kredytem tych przemian. System ten działa już ponad 25 lat na takich samych zasadach a warunki kredytów w zasadzie pozostały niezmiennie. Tak długi okres i taka stabilność zasad zasługują na podkreślenie i docenienie, gdyż jest to zjawisko bardzo rzadko spotykane w polityce gospodarczej.

LITERATURA

- Adams M. (1995). *Land Reform: New Seeds on Old Ground?*, Overseas Development Institute, London.
- Agricultural and Rural Convention – ARC2020 (2012). *Land Grabbing by Pension Funds and other Financial Institutions Must Be Stopped*, Civil society statement on the finance of land grabs, Paris; <https://www.arc2020.eu/joint-civil-society-statement-on-the-finance-of-land-grabs/> (dostęp: 25.08.2020).
- Albert A., Roszkowski W. (1995). *Najnowsza historia Polski 1914–1993*, t. 1, Świat Książki, Warszawa.
- Bajan K. (1978). *Polityka rolna*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Barczyk R., Kąsek L., Lubiński M., Marczewski, K. (2006). *Nowe oblicza cyklu koniunkturalnego*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Beksiak J. (2001). *Państwo w polskiej gospodarce lat dziewięćdziesiątych XX wieku*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Blaug M. (2000). *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Bouniol J. (2013). *Scramble for Land in Romania: an Iron Fist in a Velvet Glove*, W: J. Franco, S. M. Borrás Jr (red.) *Land Concentration, Land Grabbing and People's Struggles in Europe*, Transnational Institute (TNI) for European Coordination Via Campesina and Hands off the Land network, Amsterdam – Brussels.
- Brodeur C., Clerson F. (2015). *Is Government Intervention in Agriculture Still Relevant in the 21st Century?*, Final Report Groupe AGÉCO, Québec.
- Brook K., Nash J. (2002). *The Rural Sector in Transition Economies*, *Handbook of Agricultural Economics*, Elsevier, vol. 2A, s. 1547–1592.
- Carnis L. A. (2009). *The Economic Theory of Bureaucracy: Insights from the Niskanen Model and the Misesian Approach*, *The Quarterly Journal of Austrian Economics*, vol. 3, s. 57–78.
- Ceny w gospodarce narodowej 2001–2019*, GUS, Warszawa.
- Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2016 r.* (2017), GUS, Warszawa.
- Chrastinova Z. (1999). *Financing of the Agricultural Sector of the Slovak Republic and Credit Infrastructure*, W: *Agricultural Finance and Credit Infrastructure in Transition Economies*, OECD Proceedings, s. 358–364.

- Chwalba A., Basista J., Czekalski T., Poleski J., Stopka K. (2000). *Dzieje Polski. Kalendarium*, Wydawnictwo Literackie, Kraków.
- Czechowski P., Korzycka-Iwanow M., Prutis S., Stelmachowski A. (2002). *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Wyd. Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa.
- Czubiński A. (2012). *Historia Polski XX wieku*, Wydawnictwo Nauka i Innowacje, Poznań.
- Daniłowska A., Chmielewski M. (2011). *Role of Preferential Credit for Changes of Agrarian Structure in Poland in EU Membership Conditions*, Annals of the Polish Association of Agriculture and Agribusiness Economists, vol. XIII, 8, s. 45–51.
- De Schutter O. (2015). *Tainted Landscorruption in Large-Scale Land Deals*, International Corporate Accountability Roundtable and Global Witness.
- Działo J. (2018). *Teoria podziału*, W: Milewski R., Kwiatkowski E. (red.) *Podstawy ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Eastwood R., Lipton M., Newell A. (2010). *Farm Size*, Handbook of Agricultural Economics, vol. 4, s. 3323–3397.
- Evans A. (1999). *The Land Market and Government Intervention*, Handbook of Regional and Urban Economics, vol. 3, s. 1637–1669.
- FAO (2019). *The State of Food and Agriculture 2019. Moving Forward on Food Loss and Waste Reduction*, Rome.
- Fidrich R. (2013). *The Return of the White Horse: Land Grabbing in Hungary*, W: J. Franco, S. M. Borras Jr (red.) *Land Concentration, Land Grabbing and People's Struggles in Europe*, Transnational Institute (TNI) for European Coordination Via Campesina and Hands off the Land Network, , Amsterdam – Brussels.
- Garrison R. W. (2001). *Time and Money. The Macroeconomics of Capital Structure*, Routledge, London.
- Gorzelak E. (1972). *Polityka agrarna*, Wydawnictwo SGPiS, Warszawa.
- Gradzewicz M., Growiec J., Hagemeyer J., Popowski P. (2010). *Cykl koniunkturalny w Polsce – wnioski z analizy spektralnej*, Bank i Kredyt, vol. 41(5), s. 41–76.
- Hayek F. A. (1967). *Prices and Production*, Augustus M. Kelly Publishers, New York.
- Huerta de Soto J. (2009). *Pieniądz, kredyt bankowy i cykle koniunkturalne*, Instytut Ludwiga von Misesa, Warszawa.
- Informator Statystyczny Wymiaru Sprawiedliwości; <http://isws.ms.gov.pl/> (dostęp: 20.10.2020).

- Jędruchniewicz A. (2013). *Struktura cen w polskim cyklu gospodarczym. Faza wzrostu*, Bank i Kredyt, vol. 44(1), s. 99–118.
- Jędruchniewicz A., Maśniak J. (2018). *Przemiany własnościowe ziemi rolnej w Polsce*, Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej, vol. 121, s. 25–39.
- Jelic M.A., Durovic J.M., Radojicics M., Anicic J. (2014). *Reasons for Government Intervention in Agriculture*, Annals of the University of Oradea Fascicle of Management and Technological Engineering, vol. 3, s. 174–179.
- Kaliński J. (2009). *Transformacja gospodarki polskiej w latach 1989–2004*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Kałkowski L. (2006). *Polski rynek nieruchomości w latach 1990–2005: bilans otwarcia po wejściu Polski do Unii*, Problemy Rozwoju Miast, vol. 4(4), s. 12–45.
- Kapusta F. (2008). *Agrobiznes*, Wydawnictwo CDiI Difin, Warszawa.
- Kleer J. (2005). *Sektor publiczny jako główny składnik ciągłości gospodarczej i suwerenności państwa*, W: Instytucje – fundament czy fasada polityki makroekonomicznej?, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, s. 144–153.
- Kołomejczyk N., Syzdek B. (1971). *Polska w latach 1944–1949*, Państwowe Zakłady Wydawnictw Szkolnych, Warszawa.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności*, COM(2017) 713 final.
- Komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie nabywania gruntów rolnych i prawa Unii Europejskiej (2017/C 350/05) pkt 3.1.
- Komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie nabywania gruntów rolnych i prawa Unii Europejskiej (2017/C 350/05) pkt 3.2.
- Kostrowicka I., Landau Z., Tomaszewski J. (1978). *Historia gospodarcza Polski XIX i XX wieku*, Książka i Wiedza, Warszawa.
- Kryk B. (2012). *Instrumenty polityki gospodarczej*, W: B. Kryk (red.) *Polityka gospodarcza – teoria i praktyka*, ECONOMICUS, Szczecin.
- Księżak P. (2019). *Umowy służące wymianie pokoleń w rolnictwie*, W: Korzycka M. (red.) *Instytucje prawa rolnego*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Leder A. (2014). *Prześlona rewolucja. Ćwiczenia z logiki historycznej*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa.
- Łuczak A. (2002). *Ziemiaństwo wielkopolskie w czasie reformy rolnej*, Biuletyn Instytutu Pamięci Narodowej, vol. 1(12), s. 38–39.

- Majchrzak A. (2015). *Ziemia w krajach Unii Europejskiej w warunkach ewolucji wspólnej polityki rolnej*, Zagadnienia Ekonomiki Rolnej, vol. 344(3), s. 156–162.
- Marks-Bielska R. (2010). *Rynek ziemi rolniczej w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko Mazurskiego, Olsztyn.
- Marylski-Łuszczewski A. (1910). *Historia włościan w Polsce. Czasy najdawniejsze do początków XIII wieku*, Gebethner i Wolff, Warszawa.
- Maśniak J. (2005). *Makroekonomiczne uwarunkowania obrotu ziemią rolniczą w Polsce*, Zeszyty Naukowe Ekonomiki Organizacji Gospodarki Żywnościowej, vol. 57, s. 125–136.
- Maśniak J. (2008). *Formy obrotu ziemią rolniczą w Polsce*, Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej, vol. 72, s. 213–222.
- Maśniak J. (2012). *Prywatyzacja ziemi rolniczej jako instrument kształtowania ustroju rolnego*, Roczniki Naukowe SERiA, t. 14, z. 3, s. 250–254.
- Maśniak J. (2013). *Wahania cykliczne cen ziemi rolniczej w Polsce – ujęcie teoretyczne i empiryczne*, Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, vol. 100(3), s. 115–122.
- Maśniak J. (2016). *Ceny w sektorze rolno-żywnościowym w warunkach cyklu koniunkturalnego*, Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej, vol. 113, s. 5–16.
- Mickiewicz B. (2013). *Wpływ regulacji prawnych na zmianę struktury agrarnej w Polsce po 1991 roku*, Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, t. XV, z. 1, s. 143.
- Mises L. (1953). *The Theory of Money and Credit*, Yale University Press, New Haven.
- Mises L. (2007). *Ludzkie działanie. Traktat o ekonomii*, Instytut Ludwiga von Misesa, Warszawa.
- Morrison C., Nehring P.R., Banker D., Somwaru A. (2004). *Scale Economies and Efficiency in U.S. Agriculture: Are Traditional Farms History?*, Journal of Productivity Analysis, vol. 22, s. 185–205.
- Nowa Encyklopedia Powszechna PWN (2004), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, t. 4, s. 449–450.
- Obrót nieruchomościami w 2018 r.* (2019), GUS, Warszawa.
- Pastuszko R. (2017). *Land Grabbing. Podstawowe zagadnienia prawne*, Studia Iuridica Lublinensia, vol. 26(1), s. 147–156.
- Plank Ch. (2013). *Land Grabs in the Black Earth: Ukrainian Oligarchs and International Investors*, W: J. Franco, S. M. Borras Jr (red.) Land Concentra-

- tion, Land Grabbing and People's Struggles in Europe. Transnational Institute (TNI) for European Coordination Via Campesina and Hands off the Land network, , Amsterdam – Brussels, s. 184–190.
- Pocztka W. (1994). *Rolnictwo polskie a rolnictwo EWG (Studium komparatywne)*, Akademia Rolnicza, Poznań.
- Raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej; http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/cohesion-report/ (dostęp: 20.11.2020).
- Rocznik Statystyczny Rolnictwa* (2007–2019), GUS, Warszawa.
- Rocznik Statystyczny RP* (1995–2000), GUS, Warszawa.
- Rothbard M. N. (2007). *Ekonomia wolnego rynku*, Fijor Publishing, Chicago, t. II–III.
- Rudnicki H. (1995). *Gospodarka ziemi rolniczej w Polsce*, Wydawnictwo UMCS, Lublin.
- Rudnicki H. (2001). *Gospodarka ziemi rolniczej w warunkach ograniczeń popytowych*, W: H. Rudnicki. J. Zalewa (red.) *Z problematyki przeobrażeń społeczno-gospodarczych w rolnictwie w okresie przemian rynkowych*, Wydawnictwo UMCS, Rzeszów.
- Sass R. (2017). *Doradztwo rolnicze – doświadczenia transformacji i nowe wyzwania*, Roczniki Naukowe SERiA, t. XIX, z. 2, s. 211–219.
- Sikorska A. (red.) (2018). *Rynek ziemi rolniczej: stan i perspektywy, Analizy rynkowe t. 21*, IERiGŻ, Warszawa.
- Silar J., Doucha, T. (1999). *Credit Support Schemes Provided by the Support and the Guarantee Fund for Farmers and Forestry in the Czech Republic*, W: *Agricultural Finance and Credit Infrastructure in Transition Economies*, OECD Proceedings, s. 263–276.
- Skousen M. (2007). *The Structure of Production*, NYU Press, New York.
- Słabek H. (1972). *Dzieje polskiej reformy rolnej 1944–48*, Wiedza Powszechna, Warszawa.
- Sprawozdanie o stanie mienia Skarbu Państwa według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r.*, PGRP, Warszawa.
- Sprawozdanie z działalności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w 2019 r.* (2020), KOWR, Warszawa.
- Stapiński J. (1919). *Przemówienie sejmowe w sprawie reformy rolnej*; <http://lewicowo.pl/przemowienie-sejmowe-w-sprawie-reformy-rolnej/> (dostęp: 29.11.2020).

- Stelmachowski A. (1969). *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- Stelmachowski A., Zdziennicki B. (1987). *Prawo rolne*, LexsisNexis, Warszawa.
- Stenmarck A., Jensen C., Quested T., Moates G. (2016). *Estimates of European Food Waste*, FUSIONS Reducing Food Waste through Social Innovation, Swedish Environmental Research Institute, Stockholm, Sweden.
- Sumner D.A., Alston J.M., Glauber J. W. (2010). *Evolution of the Economics of Agricultural Policy*, American Journal of Agricultural Economics, vol. 92, no 2, s. 403–423.
- Teuber R., Jensen J.D. (2016). *Food Losses and Food Waste: Extent, Underlying Drivers and Impact Assessment of Prevention Approaches*, IFRO Report 254 Department of Food and Resource Economics University of Copenhagen.
- Ulrich A. (1999). *The Activities of the Rural Credit Guarantee Foundation in Hungary*, W: *Agricultural Finance and Credit Infrastructure in Transition Economies*, OECD Proceedings, s. 289–292.
- Użytkowanie gruntów i ich jakość 2002* (2003), GUS, Warszawa.
- Użytkowanie gruntów i powierzchnia zasiewów (2006–2020)*, GUS, Warszawa.
- Van Dijk T. (2003). *Scenarios of Central European land fragmentation*, Land Use Policy, vol. 20, s. 149–158.
- Weersink A., Clark S., Turvey C.G., Sarker R. (1999). *The Effect of Agricultural Policy on Farmland Values*, Land Economics, vol. 75, no 3, s. 425–439.
- Wilkin J. (2010). *Dobra dostarczane przez rolnictwo w świetle teorii dóbr publicznych*, W: Wilkin J. (red) *Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne*, Wydawnictwo Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa.
- Wilkin J. (2014). *Ziemia rolnicza- dobro wielofunkcyjne*, Wieś i Rolnictwo, nr 1(162), s. 113–121.
- Wilkin J. (2018). *Czy warto i dlaczego spojrzeć na zrównoważony rozwój przez pryzmat wykorzystania ziemi jako dobra wielofunkcyjnego?*, W: J. Wilkin (red.) *Ziemia ginącym i podlegającym degradacji zasobem rolnictwa i obszarów wiejskich*, Fundacja na Rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa, Warszawa.
- Zalewski A. (1989). *Problemy gospodarki żywnościowej w Polsce*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- Żenczykowski T. (1990). *Polska lubelska 1944*, Wydawnictwo Editions Spotkania, Warszawa.

- Zientara B., Mączak A., Ihnatowicz I., Landau Z. (1988). *Dzieje gospodarcze Polski do roku 1939*, Wiedza Powszechna, Warszawa.
- Żukow-Karczewski M. (1992). *Za kulisami reformy rolnej*, Gazeta Krakowska, nr 271(13580).

AKTY PRAWNE

- Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 roku o przeprowadzeniu reformy rolnej. Dz.U. z 1944 r. nr 4, poz. 17.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, WPR do 2020 r.: sporaść wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi KOM (2010) 672 wersja ostateczna.
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 września 2020 roku w sprawie ogłoszenia tekstu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Dz.U. 2020 r., poz. 1655.
- Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 5 maja 1969 roku w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy z dnia 28 czerwca 1962 r. o przejmowaniu nieruchomości rolnych na własność państwa za zaległe należności. Dz.U. z 1969 r. nr 17, poz. 130.
- Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 18 stycznia 1945 roku w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu dekretu Polskiego Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 roku o przeprowadzeniu reformy rolnej. Dz.U. z 1945 r. nr 3, poz. 13.
- Rozporządzenie Komisji (UE) nr 582/2011 z dnia 25 maja 2011 r. http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/cohesion-report/ (dostęp: 20.11.2020).
- Rozporządzenie Komisji WE Nr 1857/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność związaną z wytwarzaniem produktów rolnych oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 70/2001.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 stycznia 2012 r. w sprawie kwalifikacji rolniczych posiadanych przez osoby wykonujące działalność rolniczą (Dz.U. z 2012 r. poz. 109, zm. z 2019 r. poz. 837).

- Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. z 2019 r. poz. 393).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 1990 r. w sprawie zakresu, zasad i trybu udzielania kredytobiorcom pomocy ze środków budżetowych w 1990 r. w spłacie części należnego bankom oprocentowania od kredytów udzielonych po dniu 31 grudnia 1989 r., Dz.U. 1990 nr 27, poz. 154.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 maja 1991 r. w sprawie zakresu, zasad i trybu udzielania kredytobiorcom pomocy ze środków budżetowych w 1991 r. w spłacie części należnego bankom oprocentowania od kredytów. Dz.U. 1991 nr 50, poz. 217.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 marca 1992 r. w sprawie szczegółowego zakresu, zasad i trybu finansowania z budżetu państwa dopłat do oprocentowania kredytów bankowych udzielonych w roku 1992. Dz.U. 1992 nr 24, poz. 102.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 kwietnia 1993 r. w sprawie szczegółowego zakresu, zasad i trybu finansowania z budżetu państwa dopłat do oprocentowania kredytów bankowych udzielonych w roku 1993. Dz.U. 1993 nr 30, poz. 137.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 marca 1994 r. w sprawie szczegółowych kierunków działań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz sposobów ich realizacji. Dz.U. 1994 nr 47, poz. 191.
- Ustawa z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez obcokrajowców. Dz.U. z 1920 r. nr 31, poz. 178, Dz.U. z 2017 r. poz. 2278.
- Ustawa z dnia 6 lipca 1920 roku o organach urzędów ziemskich, Dz.U. z 1920 r. nr 70, poz. 461.
- Ustawa z dnia 15 lipca 1920 roku o wykonaniu reformy rolnej, Dz.U. z 1920 r. nr 70, poz. 462.
- Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku – Konstytucja Rzeczypospolitej polskiej, Dz.U. z 1921 r. nr 44, poz. 267.
- Ustawa z dnia 6 lipca 1923 roku o ustanowieniu urzędu Ministra Reform Rolnych, Dz.U. z 1923 r. nr 71, poz. 556.
- Ustawa z dnia 28 grudnia 1925 roku o wykonaniu reformy rolnej, Dz.U. z 1926 r. nr 1, poz. 1.
- Ustawa z dnia 20 marca 1950 roku o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego. Dz.U. z 1950 r. nr 9, poz. 87.

- Ustawa z dnia 13 lipca 1957 roku o obrocie nieruchomościami rolnymi. Dz.U. z 1957 r. nr 39, poz. 172.
- Ustawa z dnia 12 marca 1958 roku o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z reformą rolną i osadnictwem. Dz.U. z 1958 r. nr 17, poz. 71.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny. Dz.U. z 1964 r. nr 16, poz. 93.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny. Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 (tekst ujednolicony).
- Ustawa z dnia 21 stycznia 1968 roku o scalaniu i wymianie gruntów. Dz.U. z 1968 r. nr 3, poz. 13.
- Ustawa z dnia 26 października 1971 roku o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych. Dz.U. z 1971 r. nr 27, poz. 250.
- Ustawa z dnia 26 października 1971 roku zmieniająca ustawę o przymusowym wykupie nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych. Dz.U. z 1971 r. nr 27, poz. 251
- Ustawa z dnia 29 maja 1974 roku o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność państwa za rentę i spłaty pieniężne. Dz.U. z 1974 r. nr 21, poz. 118.
- Ustawa z dnia 27 października 1977 roku o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin Dz.U. z 1977 nr 32 poz. 140.
- Ustawa z dnia 28 lipca 1990 roku o zmianie ustawy – Kodeks cywilny. Dz.U. z 1990 r. na 55, poz. 321.
- Ustawa z dnia 6 lipca 1982 roku o księgach wieczystych i hipotece. Dz.U. z 2017 r. poz. 1007.
- Ustawa z dnia 6 lipca 1982 roku o księgach wieczystych i hipotece. Dz.U. z 2018 r. poz. 1916.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 1982 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin. Dz.U. z 1982 nr 40 poz. 268.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników. Dz.U. z 1991 r. nr 7, poz. 24.
- Ustawa z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw. Dz.U. z 1991 r. nr 107, poz. 464.
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1993 roku o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Dz.U. z 1994 nr 1, poz. 2.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2001 roku o rentach strukturalnych w rolnictwie. Dz.U. z 2001 r. nr 52, poz. 539.

- Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego. Dz.U. z 2003 r. nr 64, poz. 592.
- Ustawa z dnia 6 maja 2010 roku o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Dz.U. z 2010 r. nr 110, poz. 725.
- Ustawa z dnia 6 lipca 2016 roku o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz ustawy o księgach wieczystych i hipotece. Dz.U. z 2016 r. poz. 1159.
- Ustawa z dnia 9 listopada 2017 roku o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Dz.U. z 2010 r. poz. 2233.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2019 roku o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. z 2019 r., poz. 1080.
- Zarządzenie Nr 132/2009 Prezesa ARiMR z dnia 13 listopada 2009 r. Warunki i zasady udzielania kredytów z dopłatą Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa do oprocentowania.
- Zarządzenie Nr 12/2015 Prezesa ARiMR z dnia 12 marca 2015 r. Warunki i zasady udzielania kredytów z dopłatą Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa do oprocentowania.

SPIS TABEL

Tabela 1.	Użytkowanie gruntów w Polsce w latach 1990–2019 (w tys. ha)	58
Tabela 2.	Powierzchnia użytków rolnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca w Polsce	58
Tabela 3.	Użytkowanie gruntów ogółem według województw w 2019 roku (w tys. ha)	60
Tabela 4.	Struktura własności użytków rolnych według województw w 2019 roku	62
Tabela 5.	Gospodarstw rolne o powierzchni powyżej 1 ha w 2019 roku	64
Tabela 6.	Gospodarstwa indywidualne w 2016 roku	68
Tabela 7.	Liczba transakcji i powierzchnia sprzedaży nieruchomości rolnych w 2018 roku	72
Tabela 8.	Liczba transakcji i powierzchnia sprzedaży nieruchomości rolnych w 2018 roku	73
Tabela 9.	Ceny gruntów ornych w obrocie prywatnym (zł/ha)	76
Tabela 10.	Charakterystyka statystyczna wskaźników cen w latach 1995–2019	86
Tabela 11.	Podstawowe warunki kredytów na zakup ziemi regulowane Rozporządzeniami Rady Ministrów w latach 1990–1993 z perspektywy banku i kredytobiorcy	99
Tabela 12.	Dostępne linie kredytowe finansujące zakupy ziemi rolniczej w latach 1994–2019	103
Tabela 13.	Warunki kredytów preferencyjnych na zakup ziemi według linii kredytów preferencyjnych w kluczowych momentach ich funkcjonowania	105
Tabela 14.	Liczba i wartość kredytów na zakup ziemi oraz powierzchnia zakupionych gruntów ze wsparciem z linii KZ w latach 1995–2003	107
Tabela 15.	Liczba kredytów na zakup ziemi ich wartość i efekty rzeczowe w latach 2004–2019	110
Tabela 16.	Liczba i wartość kredytów na zakup ziemi z innych linii niż KZ	112
Tabela 17.	Powierzchnia ziemi rolniczej zakupionej ze wsparciem kredytowym w latach 1994–2019	116
Tabela 18.	Charakterystyka struktury obszarowej gospodarstw indywidualnych w Polsce 1989 i 1993 roku	117
Tabela 19.	Wielkość przeciętna i struktura obszarowa gospodarstw indywidualnych w Polsce	118

SPIS RYSUNKÓW

Rysunek 1.	Wykres podaży, popytu i ceny ziemi	35
Rysunek 2.	Liczba aktów notarialnych obrocie ziemią w Polsce w latach 1991–2018 (tys.)	50
Rysunek 3.	Liczba transakcji w obrocie rynkowym i nierynkowym Polsce w latach 1991–2018	52
Rysunek 4.	Liczba transakcji w obrocie ziemią rolniczą w Polsce w latach 1991–2018	53
Rysunek 5.	Struktura i dynamika transakcji w obrocie ziemią rolniczą w Polsce w latach 1991–2018	55
Rysunek 6.	Zasoby użytków rolnych w krajach Unii Europejskiej w 2016 roku	59
Rysunek 7.	Struktura własności użytków rolnych w latach 1990 i 2019	61
Rysunek 8.	Struktura własności użytków rolnych według województw	63
Rysunek 9.	Gospodarstw indywidualne o powierzchni powyżej 1 ha według województw	65
Rysunek 10.	Użytki rolne w gospodarstwach indywidualnych w 2016 roku	69
Rysunek 11.	Transakcje sprzedaży nieruchomości rolnych na rynku prywatnym w latach 1990–2019	70
Rysunek 12.	Ceny nominalne i realne gruntów ornych na rynku prywatnym w latach 1990–2019 (zł/ha)	74
Rysunek 13.	Ceny realne gruntów ornych na rynku prywatnym w latach 1999–2019 (dt żyta/ha, dt żywca wieprzowego/ha)	75
Rysunek 14.	Czynsze dzierżawne na rynku prywatnym w latach 2007–2020 (zł/ha)	78
Rysunek 15.	Czynsze dzierżawne na rynku prywatnym według województw w drugim kwartale 2020 roku (zł/ha)	78
Rysunek 16.	Wpływ systemu monetarnego na koniunkturę gospodarczą	81

Rysunek 17.	Zmiany cen w cyklu koniunkturalnym	83
Rysunek 18.	Roczne zmiany i linia trendu realnego PKB w Polsce w latach 1992–2019	84
Rysunek 19.	Roczne wskaźniki cen żywności i gruntów ornych w Polsce w latach 1995–2019	85
Rysunek 20.	Średnie wskaźniki cen w fazach koniunktury	88
Rysunek 21.	Obszar zakupionych ze wsparciem gruntów rolnych przypadający na jeden kredyt z linii KZ w latach 1995–2003 (ha)	108
Rysunek 22.	Przeciętna na kredyt i średnia na 1 ha zakupionych gruntów wartość kredytu z linii KZ w latach 1995–2003 (tys. zł)	109
Rysunek 23.	Przeciętna wartość kredytu preferencyjnego na zakup ziemi według linii kredytowych w latach 2004–2013	113
Rysunek 24.	Przeciętny na kredyt preferencyjny obszar zakupionych użytków rolnych według linii	113
Rysunek 25.	Przeciętny na kredyt preferencyjny z linii KZ i z innych linii obszar zakupionych użytków rolnych (ha UR)	115
Rysunek 26.	Przeciętna wartość kredytu preferencyjnego na zakup ziemi	115
Rysunek 27.	Udział zakupów ziemi rolniczej ze wsparciem kredytem preferencyjnym w sprzedanej ziemi rolnej poza granicami miast	119
Rysunek 28.	Ceny ziemi ornej w Polsce w latach 1995–2018 (zł)	120