

Jacek Maśniak

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

PRYWATYZACJA I NACJONALIZACJA ZIEMI ROLNICZEJ JAKO INSTRUMENT POLITYKI ROLNEJ PAŃSTWA

FARMLAND PRIVATIZATION AND NATIONALIZATION AS AN INSTRUMENT OF AGRICULTURAL POLICY

Słowa kluczowe: ustrój rolny, polityka rolna, prywatyzacja, nacjonalizacja

Key words: agricultural system, agricultural policy, privatization, nationalization

Synopsis. Celem artykułu jest przedstawienie wpływu takich działań państwa, jak nacjonalizacja i prywatyzacja ziemi na kształt i kierunki zmian w użytkowaniu ziemi rolniczej w Polsce. Zakres analizy obejmuje działania interwencyjne prowadzone przez Agencję Nieruchomości Rolnych, polegające na wykonywaniu prawa pierwokupu i wykupu nieruchomości rolnych oraz sprzedaży gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

W ramach polityki kształtowania ustroju rolnego, państwo wpływa na rozdysponowanie ziemi pomiędzy sektor prywatny i publiczny. Wspierany jest przepływ ziemi do gospodarstw rodzinnych, co ogranicza rozwój innych jednostek gospodarczych. Jest to sprzeczne z racjonalnością ekonomiczną, gdyż w efekcie takiego modelowania rolnictwa blokowany jest przepływ ziemi do tych przedsiębiorstw, które wykazują największą zdolność do zaspakajania potrzeb konsumentów.

Wstęp

Przepływ ziemi pomiędzy gospodarstwami rolnymi, pozwalający na poprawę relacji ziemi w stosunku do pozostałych czynników produkcji – kapitału i pracy, 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. W Polsce w latach 1990-2003 obowiązywały liberalne zasady w obrocie nieruchomościami rolnymi. Zmiany w Kodeksie Cywilnym, obowiązujące od 1 października 1990 r., zniosły ograniczenia dotyczące norm obszarowych, zasad podziału i dziedziczenia gospodarstw oraz kwalifikacji rolniczych [Ostrowski 1996]. Swoboda w obrocie gruntami rolnymi uniemożliwiała państwu sprawowanie kontroli nad prywatnym obrotem ziemią rolniczą. Dopiero wprowadzona w życie 15 lipca 2003 r. Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. *o kształtowaniu ustroju rolnego* (Dz.U.2003 nr 64, poz. 592.) (UKUR) wprowadziła ograniczenia mające na celu ukierunkowanie przepływu ziemi zgodnie z założeniami ustrojowymi polskiego rolnictwa.

Celem artykułu jest przedstawienie znaczenia takich działań państwa, jak nacjonalizacja i prywatyzacja ziemi na kształt i kierunki zmian w użytkowaniu ziemi rolniczej w Polsce. Zakres analizy obejmuje działania interwencyjne prowadzone przez Agencję Nieruchomości Rolnych, polegające na wykonywaniu prawa pierwokupu i wykupu nieruchomości rolnych oraz sprzedaży gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Działania te przedstawiono na tle rynku ziemi rolniczej w Polsce.

W pierwszym etapie badań wyjaśnione zostały założenia ustrojowe polskiego rolnictwa i związana z nimi polityka państwa w zakresie gospodarki ziemią. W dalszej części analizy przedstawiono podstawowe instrumenty wykorzystywane przez Agencję Nieruchomości w ramach polityki kształtowania ustroju rolnego, tj. nacjonalizację i prywatyzację ziemi.

W opracowaniu, obok literatury przedmiotu, wykorzystane zostały materiały statystyczne opracowane przez GUS oraz sprawozdania Agencji Nieruchomości Rolnych.

Polityka kształtowania ustroju rolnego

Działania państwa wykorzystujące takie instrumenty, jak: nacjonalizacja i prywatyzacja ziemi uzasadniane są kształtowaniem ustroju rolnego. Ustrój rolny to układ form organizacyjno-prawnych produkcji rolnej, a także form więzi ekonomicznej między rolnictwem a innymi działami gospodarki narodowej [Wierzbowski 2003]. Podstawą ustroju rolnego większości krajów europejskich jest gospodarstwo rodzinne. Wspieranie tej formy gospodarowania w rolnictwie wiąże się z występowaniem wielu ograniczeń w obrocie ziemią. Ingerencja państwa najczęściej obejmuje kontrolę kwalifikacji i kontrolę w zakresie

kształtowania struktury obszarowej gospodarstw rolnych [Czechowski i in. 2002]. Kontrola obrotu gruntami ma na celu zapobieganie nieracjonalnym podziałom gospodarstw oraz nadmiernej koncentracji gruntów. Rozwiązania prawne zapobiegające podziałom wykorzystują takie instrumenty, jak: minimalna jednostka uprawna i minimalna powierzchnia gospodarstwa lub pojęcie gospodarstwa zdolnego zapewnić utrzymanie rodzinie rolniczej. Zapobieganie nadmiernej koncentracji wynika z obawy o zdominowanie gospodarstw rodzinnych przez wielkich producentów. W tym celu stosuje się normy obszarowe, których przekroczenie nie jest możliwe bez zgody administracji. Inne sposoby to zakaz posiadania więcej niż jednego gospodarstwa, którego potencjał pozwala na utrzymanie rodziny rolniczej oraz odmowa wydania zgody na przechodzenie gruntów z gospodarstw rodzinnych do wielkoobszarowych.

Również w przypadku Polski w myśl art. 23 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, Nr 87, poz. 483), podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Najważniejszymi regulacjami kształtującymi ustrój rolny w Polsce są: Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z dnia 19 października 1991 r. (Dz.U. 1995, Nr 57, poz. 299) oraz Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (UKUR). Zgodnie z tymi regulacjami za gospodarstwo rodzinne uważa się gospodarstwo rolne prowadzone przez rolnika indywidualnego, w którym łączna powierzchnia użytków rolnych jest nie większa niż 300 ha.

Za rolnika indywidualnego uważa się osobę fizyczną, będącą właścicielem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni użytków rolnych nieprzekraczającej 300 ha, prowadzącą osobiście gospodarstwo rolne, mającą kwalifikacje rolnicze, zamieszkałą w gminie, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład tego gospodarstwa.

Celem interwencji państwa w ramach kształtowania ustroju rolnego jest:

- poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych,
- przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych,
- zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach.

Kontrolę nad rynkiem ziemi sprawuje w imieniu państwa Agencja Nieruchomości Rolnych. W tym celu ANR została wyposażona w uprawnienia takie jak, prawo pierwokupu i wykupu. Prawo pierwokupu polega na tym, że w określonych w ustawie sytuacjach, ANR przysługuje prawo wejścia w miejsce nabywcy i nabycia nieruchomości rolnej za cenę i na warunkach określonych wcześniej przez sprzedającego i nabywcę. Prawo wykupu jest to uprawnienie podobne do prawa pierwokupu co do skutku w przypadku jego wykonania. Umożliwia ono ANR nabycie nieruchomości rolnej w przypadku umów przenoszących własność innych niż umowa sprzedaży, takich, jak np.: darowizna, wniesienie nieruchomości rolnych aportem do spółki prawa handlowego, umowy działowe, zamiana nieruchomości. Wykonując prawo pierwokupu i wykupu ANR może zapobiec nabywaniu nieruchomości rolnych przez osoby fizyczne niebędące rolnikami indywidualnymi i osoby prawne. Agencji Nieruchomości Rolnych nie przysługuje prawo pierwokupu (wykupu), m.in. jeżeli:

- nabywcą nieruchomości rolnej jest spółdzielnia produkcji rolnej w przypadku sprzedaży przez jej członka nieruchomości rolnej, stanowiącej wkład gruntowy w tej spółdzielni,
- nabywcą nieruchomości rolnej jest osoba bliska zbywcy w rozumieniu Ustawy o gospodarce nieruchomościami (zstępni, wstępni, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa, osoby przysposabiające i przysposobione, małżonek, który nie pozostaje we wspólności ustawowej ze sprzedającym nieruchomości oraz osoba, która pozostaje ze sprzedającym faktycznie we wspólnym pożyciu),
- w wyniku nabycia nieruchomości rolnej następuje powiększenie gospodarstwa rodzinnego do obszaru nieprzekraczającego 300 ha użytków rolnych, a nabywana nieruchomość rolna położona jest w gminie, w której ma miejsce zamieszkania nabywca lub w gminie sąsiedniej (warunek miejsca położenia nieruchomości dotyczy tylko umów sprzedaży).

6 maja 2010 r. znowelizowano Ustawę UKUR (Dz.U. 2010, Nr 110, poz. 725) w ten sposób, że prawo pierwokupu (wykupu) przysługuje Agencji Nieruchomości Rolnych tylko w przypadku nieruchomości o powierzchni nie mniejszej niż 5 ha.

Jedną z form oddziaływania państwa na kształt ustroju rolnego w Polsce, który określa m.in. stosunki własnościowe panujące w rolnictwie, jest prywatyzacja ziemi należącej do zasobu Skarbu Państwa. Ograniczanie roli sektora państwowego w rolnictwie na korzyść sektora prywatnego zmierza do tworzenia warunków sprzyjających efektywnemu gospodarowaniu. Proces prywatyzacji realizowany przez ANR początkowo związany był potrzebą zagospodarowania państwowych gruntów. Celem powołania ANR było przejście, zrestrukturyzowanie i sprywatyzowanie mienia po byłych państwowych gospodarstwach rolnych, nieruchomości rolnych Państwowego Funduszu Ziemi i nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstw rolnych przejmowanych na własność Skarbu Państwa na wniosek właścicieli, którzy mają ustalone prawo do emerytury lub renty z ubezpieczenia społecznego rolników. Od 16 lipca 2003

roku, wchodząca w życie Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego, wyznaczyła ANR dodatkowe zadania polegające na zagospodarowaniu gruntów przejmowanych w ramach pierwokupu i wykupu.

Grunty nabyte przez ANR w wyniku wykonywania prawa pierwokupu, a także przejęte po byłych państwowych gospodarstwach rolnych i z Państwowego Funduszu Ziemi są zagospodarowywane zgodnie z ustawowymi i statutowymi celami Agencji. Wśród regulacji dotyczących sprzedaży gruntów z zasobu ANR są również takie, które wynikają z założeń ustrojowych polskiego rolnictwa. W szczególności dotyczy to takich rozstrzygnięć, jak:

- sprzedaż nieruchomości może nastąpić, o ile po zawarciu transakcji powierzchnia użytków rolnych będących własnością nabywcy nie przekroczy 500 ha,
- Agencja może organizować przetargi ograniczone m.in. dla osób fizycznych spełniających warunki określone w przepisach o kształtowaniu ustroju rolnego zamierzających utworzyć lub powiększyć gospodarstwo rodzinne.

Kształtowanie ustroju rolnego jest to zatem zespół działań, które mają na celu wspieranie wybranej formy gospodarowania w rolnictwie, jaką jest gospodarstwo rodzinne (indywidualne). Uprzywilejowanie tej grupy gospodarstw rolnych w stosunku do pozostałych uczestników rynku ziemi polega na tym, że ANR nie ma możliwości zastosowania restrykcji w postaci pierwokupu i wykupu. Rolnicy indywidualni często mają również wyłączność na nabywanie gruntów sprzedawanych przez ANR w drodze przetargów ograniczonych. Taka interwencja państwa na rynku ziemi ma więc na celu ukierunkowanie przepływu tego czynnika produkcji niezależnie od racjonalności ekonomicznej i formowanie z góry założonego modelu rolnictwa.

Jednak tego typu działania państwa nie znajdują uzasadnienia w teorii ekonomii. Wnikliwą analizę skutków ingerencji rządowej w gospodarke przedstawił Ludwig von Mises [2000]. Interwencjonizm definiuje on jako zbiór procedur utrudniających funkcjonowanie gospodarki rynkowej, a w rezultacie niszczącej ją. Jego zdaniem przeszkadza on produkcji i ogranicza możliwości zaspokajania potrzeb, gdyż zmusza producentów i właścicieli środków produkcji do ich użycia w sposób inny niż ten, jaki zastosowaliby oni pod presją rynku. Burząc racjonalność ekonomiczną nie czyni on ludzi bogatszymi, lecz biedniejszymi.

Prywatyzacja i nacjonalizacja ziemi

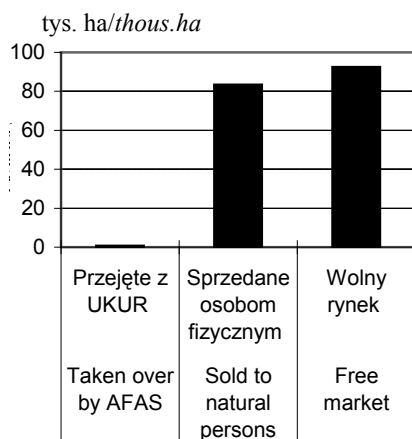
Od początku działania ANR do końca 2009 r. do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przejęto ponad 4,7 mln ha gruntów (tab. 1). Najwięcej gruntów Agencja przejęła po pgr-ach. Pozostała część Zasobu WRSP pochodziła z Państwowego Funduszu Ziemi oraz innych źródeł, m.in. z państwowych jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, od państwowych osób prawnych i grunty pozostające w użytkowaniu wieczystym. Do końca 2009 r., działając na mocy Ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego ANR skorzystała z prawa pierwokupu (wykupu) w 572 przypadkach, w tym w 2009 roku interweniowała w 18 przypadkach. Nabyła nieruchomości rolne o łącznej powierzchni 13,8 tys. ha. W 2009 roku powierzchnia ta wyniosła 683 ha. Niewielka skala interwencji spowodowana była tym, że tylko 20% umów przekazanych do ANR dotyczyło nieruchomości o powierzchni większej niż 1 ha. Umowy dotyczące powierzchni powyżej 5 ha stanowił tylko 2% wszystkich umów. Agencja przejmowała na własność tylko większe działki gruntów, nadające się do powiększania gospodarstw indywidualnych. Średnia powierzchnia przejętych przez ANR nieruchomości rolnych wyniosła 24 ha.

Do końca 2009 r. sprzedano prawie 2 mln ha gruntów (tab. 1). W ramach prowadzonej od 1992 do 2003 roku prywatyzacji państwowej ziemi rolniczej nie były stosowane ograniczania w zakresie powierzchni nabywanych gruntów ani też ze względu na nabywcę (poza ograniczeniami wobec cudzoziemców). Wprowadzona w życie w lipcu 2003 r. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego zmieniła zasady sprzedaży ziemi rolniczej Skarbu Państwa. W celu przeciwdziałania nadmiernej koncentracji ziemi, ANR nie może sprzedać ziemi, jeżeli po zawarciu transakcji powierzchnia użytków rolnych będących

Tabela 1. Powierzchnia gruntów przejętych i sprzedanych przez ANR
Table 1. Area of land taken over and sold by the APA

Powierzchnia przejętych gruntów [ha]/ Area of land taken over				Powierzchnia sprzedanych gruntów [ha]/ Area of land sold			
Do końca 2009 r./ To the end of 2009		w 2009 r./in 2009		do końca 2009 r./ to the end of 2009	w 2009 r./in 2009		
Razem/ Total	w tym z UKUR/ of which by AFAS	razem/ total	w tym z UKUR/ of which by AFAS		razem/ total	osoby fizyczne/ natural persons	osoby prawne/ legal persons
4 740 234	13800	1 297	683	1 980 249	100 865	83 350	17 515

Zródło:/Source: Raport z działalności... 2010



Rysunek 1. Powierzchnia gruntów przejętych i sprzedanych przez ANR w ha na tle obrotów wolnorynkowych w 2009 r.

Figure 1. Area of land taken over and sold by the APA in ha compared to free-market turnover in 2009

Źródło/ Source: Raport z działalności...2010, Realizacja Ustawy... 2011, Obrót nieruchomościami... 2010

własnością nabywcy przekroczy 500 ha. Natomiast przy sprzedaży ziemi mogą być stosowane preferencje wobec osób fizycznych zamierzających utworzyć lub powiększyć gospodarstwo rodzinne.

Większość rozdysponowanych gruntów w formie sprzedaży przeszło w użytkowanie osób fizycznych. Przykładowo, w 2009 r. widać, że 83% sprzedanych gruntów nabyły osoby fizyczne, a 17% osoby prawne.

O skali interwencji państwa na rynku ziemi może świadczyć fakt, że w 2009 r. powierzchnia gruntów rolnych przejętych przez państwo w ramach pierwokupu była dość niewielka w porównaniu z łączną powierzchnią gruntów sprzedanych w obrocie wolnorynkowym, gdyż stanowiła ok. 0,7% (rys. 1). W tym samym czasie ANR sprzedała grunty o powierzchni niewiele mniejszej od tej sprzedanej na wolnym rynku. Powierzchnia ta w odniesieniu do obrotu wolnorynkowego wynosiła 90%.

Sądząc po skali i kierunkach rozdysponowania gruntów państwowych należy uznać, że Zasób WRSP stanowił ważne źródło zasilania w ziemię dla indywidualnych gospodarstw rolnych. Sprzedawane grunty pochodziły jednak głównie z majątków przejętych przez ANR na początku lat 90. XX wieku, a tylko w niewielkim stopniu z nieruchomości nacjonalizowanych w ramach pierwokupu.

Podsumowanie

Interwencjonizm państwowy na rynku ziemi związany jest z kształtowaniem pożądanej struktury agrarnej. W ramach polityki kształtowania ustroju rolnego państwo wpływa na rozdysponowanie ziemi pomiędzy sektor prywatny i publiczny. Stymulowany jest przepływ ziemi do jednostek gospodarczych mających status gospodarstw rodzinnych poprzez uprzywilejowanie tej grupy gospodarstw rolnych w stosunku do pozostałych uczestników rynku ziemi. Polega to na tym, że ANR nie ma możliwości zastosowania restrykcji w postaci pierwokupu i wykupu wobec nabywców mających status rolnika indywidualnego. Rolnicy indywidualni często mają również wyłączność na nabywanie gruntów sprzedawanych przez ANR w drodze przetargów ograniczonych.

Taka interwencja państwa na rynku ziemi ma więc na celu ukierunkowanie przepływu tego czynnika produkcji niezależnie od racjonalności ekonomicznej i formowanie z góry założonego modelu rolnictwa. O dostępie do zasobów decyduje bowiem status prawny jednostki gospodarczej, a nie jej efektywność ekonomiczna i zdolność do zapłaty. W efekcie takiego modelowania rolnictwa ograniczany jest przepływ ziemi do tych przedsiębiorstw, które odznaczają się wyższą wydajnością ekonomiczną, a tym samym wykazują największą zdolność do zaspakajania potrzeb konsumentów.

Zakres interwencji państwa w prywatny rynek ziemi jest jednak niewielki. W 2009 r. znacjonalizowane grunty rolne stanowiły mniej niż 1% łącznej powierzchni gruntów sprzedanych w obrocie wolnorynkowym. Prywatyzacja gruntów rolnych w dalszym ciągu stanowi ważne źródło zasilania w ziemię dla indywidualnych gospodarstw rolnych. W tym samym roku powierzchnia ta w odniesieniu do obrotu wolnorynkowego wynosiła 90%. Sprzedawane grunty pochodzą jednak głównie z majątków przejętych przez ANR po byłych pgr-ach.

Literatura

- Czechowski P., Korzycka-Iwanow M., Prutis S., Stelmachowski A. 2002: Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej. Lexis Nexis, Warszawa.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U.1997 nr 87, poz. 483.
- Obrót nieruchomościami w 2009 r. 2010: GUS, Warszawa.
- Ostrowski L. 1996: Rynek ziemi rolniczej w latach 1991-1995. Studia i monografie. IERiGŻ, Warszawa.
- Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2009 r. 2010: ANR, Warszawa.
- Realizacja Ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego – wybrane zagadnienia, [www.anr.gov.pl].
- Ustawa z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Dz.U. 1995, Nr 57, poz. 299.
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. Dz.U. 2003 nr 64, poz. 592.

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

Von Mises L. 2000: Interwencjonizm. Arcana, Kraków.

Wierzbowski B. 2003: Obrót ziemią po 15 lipca tego roku. *Vademecum Rzeczpospolitej, Rzeczpospolita*, 56.

Summary

The paper presents the impact of the land nationalization and privatization on the shape and direction of changes in agricultural land use in Poland. The scope of analysis covers the Agricultural Property Agency interventions involving pre-emption and buyout right and the sale of land from the Agricultural Property Stock of the State Treasury.

The policy on the agricultural system of the state affects the disposal of land between the private and public sectors. The flow of the land to the family farms is supported, which limits the development of other economic units. This is contrary to economic rationality, as a result of such modeling is blocking the flow of agricultural land to those farms who show the greatest ability to satisfy consumer needs.

Adres do korespondencji:

dr inż. Jacek Maśniak
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie
Wydział Nauk Ekonomicznych
Katedra Ekonomii i Polityki Gospodarczej
ul. Nowoursynowska 166
02-787 Warszawa
tel. (22) 593 40 33
e-mail: jacek_masniak@sggw.pl