

PRAWA WŁASNOŚCI DÓBR ORAZ ICH IMPLIKACJE DLA TRANSFERU ZIEMI ROLNEJ

Alina Sikorska, Adam Wasilewski

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej-PIB w Warszawie

Dyrektor: prof. dr hab. Andrzej Kowalski

Słowa kluczowe: ziemia rolna, prawa własności, rynkowy transfer ziemi, nierynkowy transfer ziemi

Key words: agricultural land, property rights, market land transfer, non-market land transfer

JELcode: Q150, D230, P480

S y n o p s i s. Celem prowadzonych badań było określenie relacji pomiędzy rynkowym a nierynkowym transferem praw własności ziemi rolnej. Badania przeprowadzono w nawiązaniu do drugiego twierdzenia teorii dobrobytu, wskazującego, że każdą efektywną alokację w rozumieniu Pareto można osiągnąć w wyniku działania zdecentralizowanego mechanizmu rynkowego. Ponadto podjęto próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie: jak istniejący system praw własności oddziałuje na skalę rynkowej alokacji zasobów ziemi. Na podstawie uzyskanych wyników stwierdzono, że istnieją możliwości dalszego rozwoju rynku ziemi oraz występują przesłanki stopniowej poprawy efektywności alokacji ziemi w Polsce.

WPROWADZENIE

Przy definiowaniu alokacji zasobu, jaki stanowi ziemia, podstawowym czynnikiem możliwości jej użycia są prawa własności. Ziemia w rozumieniu użytków rolnych może podlegać transferom w ramach sektora rolnego lub transferom międzygałęziowym. Uwzględniając, że cechą ziemi jest nieprzemieszczalność, należy uznać, że jej transfer dotyczyć może wyłącznie określonych praw do wyznaczonego obszaru gruntów. W Polsce jest to najczęściej transfer własności.

Proces alokacji gruntów, zachodzący w wyniku transferu praw własności w sektorze rolnym, jak i pomiędzy sektorami, powinien prowadzić do poprawy efektywności (w sensie Pareto) tego czynnika produkcji. Z drugiego twierdzenia teorii dobrobytu wynika, że każdą efektywną alokację w rozumieniu Pareto można osiągnąć w wyniku działania zdecentralizowanego mechanizmu rynkowego [Stiglitz 2004]. W przypadku Polski alokacja ziemi przy pomocy mechanizmu rynkowego jest jednak dość ograniczona.

W nawiązaniu do powyższych twierdzeń celem prowadzonych badań było określenie relacji między rynkowym a nierynkowym transferem praw własności na podstawie liczby

dokonywanych transakcji. Ponadto podjęto próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie: czy, a jeśli tak, to w jaki sposób, istniejący system praw własności ogranicza skalę rynkowej alokacji zasobów ziemi. W badaniach uwzględniono wpływ ingerencji państwa w proces alokacji ziemi. Z drugiego twierdzenia teorii dobrobytu wynika, że rola państwa powinna sprowadzać się do określenia jedynie wyjściowej struktury zasobu. Istotne w związku z tym staje się rozważenie, czy państwo, które ma możliwość ingerencji w system praw własności, nie powinno ograniczyć swych działań jedynie do dostosowania tego systemu do wymogów rynku. Dostosowanie to powinno polegać przede wszystkim na odpowiednim zdefiniowaniu pojęcia praw własności i sposobów ich transferu oraz monitorowaniu i egzekwowaniu tych praw.

Prezentowane wyniki badań uzyskano w wyniku studiów literatury odnoszącej się do teorii praw własności oraz studiów dokumentacji w obszarze obowiązujących aktów prawnych Rzeczypospolitej Polskiej, odnoszących się do transferu gruntów rolnych. Przeprowadzono ponadto analizę opisową i porównawczą liczby transakcji dotyczących zakupu gruntów rolnych oraz ich cen. Podstawą empiryczną przeprowadzonych badań były materiały zawarte w opracowaniu „Rynek ziemi rolniczej stan i perspektywy”, oparte na danych Ministerstwa Sprawiedliwości oraz Głównego Urzędu Statystycznego.

WYNIKI BADAŃ

Z założenia ekonomia zajmuje się problemem alokacji dóbr rzadkich według ich podziału między konkurencyjne zastosowania, a instrumentem tej alokacji jest rynek. Takie ujęcie jest charakterystyczne dla ekonomistów głównego nurtu, przy czym określają oni istnienie prawa własności jako koniecznego warunku alokacji dóbr (dobra prywatne – [Ostrom 1990, Ostrom i in. 1994, Slangen 2002]). W literaturze ekonomicznej przy klasyfikacji dóbr wykorzystywane są dwie cechy zasobów, a mianowicie możliwość wyłączenia ich z konsumpcji i konkurencja w konsumpcji. Wspomniane dobra prywatne charakteryzują się wysoką konkurencją w ich konsumpcji oraz wysoką wykluczalnością z konsumpcji. Wysoka konkurencja w konsumpcji oznacza, że wykorzystanie danego dobra przez jedną osobę zmniejsza dostępność tego dobra dla innych. Z kolei wysoka wykluczalność z konsumpcji wiąże się z istnieniem dość prostych sposobów wykluczenia innych osób z konsumpcji. Według takich kryteriów klasyfikacji, ziemia, która jest wykorzystywana jako czynnik produkcji dóbr prywatnych, jednocześnie jest już *a priori* dobrem prywatnym. Prowadzenie na określonym areale produkcji rolniczej lub wykorzystywanie go w nierolniczych sektorach gospodarki [Wasilewski, Krukowski 2004] uniemożliwia innym osobom prowadzenie na nim działalności gospodarczej. Posiadane przez producenta prawo własności wyklucza także pozostałe osoby z dostępu do tego dobra. W tej sytuacji jedyną możliwością, by je uzyskać jest nabycie prawa własności w wyniku transferu o charakterze rynkowym lub pozarynkowym. Podstawową barierą uzyskania tego prawa poprzez rynek jest jego cena. Niemniej w przypadku, gdy ziemia ma charakter dobra prywatnego, a jej alokacja dokonywana jest przez rynek, to zgodnie z drugim prawem ekonomii dobrobytu można zakładać, że jest ona efektywna w sensie Pareta [Kot 2012].

STRUKTURA WŁASNOŚCI

Występujące w Europie, w tym również w Polsce, definicje własności czy też pewnych praw, które ją określają, wywodzą się z prawa rzymskiego. W tym ujęciu określenie własności ziemi było powiązane z szerszym pojęciem własności prywatnej względem rzeczy. Jak podali Marek Kuryłowicz i Adam Wiliński *Właściciel uprawniony był zatem do samoistnego i wszechstronnego korzystania z rzeczy i rozporządzania nią w dowolny sposób, co łączyło się równocześnie z wykluczeniem wszystkich innych osób od ingerowania w sferę jego własności prywatnej* [Kuryłowicz, Wiliński 2008, s. 175]. Badacze określili ten rodzaj własności prywatnej mianem prawa podmiotowego bezwzględnego, które dawało w zasadzie nieograniczone możliwości korzystania z rzeczy osobie, która była w jej posiadaniu. Niemniej już w okresie starożytnego Rzymu własność stanowiła zbiór różnorodnych praw właściciela. Przykładem tego rodzaju zasad są:

- usus – prawo do używania rzeczy;
- usus fructus – prawo do czerpania pożytków z rzeczy.

Przedstawiony przykład nie odzwierciedla wszystkich komponentów własności, które występowały w prawie rzymskim. Służy on przede wszystkim uwypukleniu kwestii, że własność nie była pojęciem jednolitym i niepodzielnym już w okresie starożytności, a więc w okresie, kiedy nie występowała jeszcze gospodarka rynkowa w dzisiejszym rozumieniu. Podkreślić jednak należy, że już w tym czasie istniała możliwość dystrybucji poszczególnych komponentów własności, co stało się podstawą kształtowania stosunków własnościowych w całej Europie, w tym również w Polsce [Giliczyński 1921, Janicki i in. 1918]. Niektóre komponenty, czy też ich kombinacje, występują w ustawodawstwie polskim do chwili obecnej. Prawo usus jest na przykład w pewnym stopniu tożsame z pojęciem służebności, a posiadanie obu wymienionych praw może definiować dzierżawcę.

Szczególne znaczenia prawa własności dóbr prywatnych nabierają w gospodarce rynkowej, co potwierdziło wielu ekonomistów zajmujących się kwestią własności. Armen Alchian i Harold Demsetz stwierdzili, że *kapitalizm jest silnie uzależniony od rynku i prywatnych praw własności w zakresie rozwiązywania konfliktów dotyczących użytkowania rzadkich zasobów* [Alchian, Demsetz 1973, s. 16]. Ponadto podkreślali, że własność jest pojęciem złożonym, bowiem w przypadku ziemi pod pojęciem własności rozumiana jest możliwość jej uprawy, zbioru uzyskanych plodów rolnych, sprzedaży czy określenie innego sposobu zagospodarowania. A. Alchian i H. Demsetz wprowadzili więc pojęcie „struktura praw” w związku z występowaniem jej składników, a także zdefiniowali siłę władania prawami własności. Ich zdaniem jest ona tym większa, im sposób użytkowania ziemi bardziej znacząco zależy od decyzji właściciela tych praw [Alchian, Demsetz 1973]. Z tego stwierdzenia wynika, że o własności zasobu decyduje dostęp do możliwości podejmowania decyzji w stosunku do jego zagospodarowania [por. Ławrynowicz 2004]. Ponadto można również wyciągnąć wniosek, że każdy, kto ma możliwość podjęcia decyzji w stosunku do zagospodarowania zasobu, jest w pewnym stopniu posiadaczem praw własności.

Powyższe uwarunkowania mogą mieć określone konsekwencje gospodarcze. Jeżeli weźmie się pod uwagę ziemię jako przedmiot własności, to należy uwzględnić sytuację, w której może występować zróżnicowanie popytu na ziemię ze względu na strukturę praw własności określających jej siłę. W takim ujęciu większe możliwości decyzyjne właściciela zasobu zwiększają popyt, co w przypadku stałej podaży ziemi prowadzi do wzrostu

jej ceny. W teorii zasadniczo przyjmuje się, że popyt na ziemię jest popytem wtórnym, tj. zależy od popytu na produkty wytwarzane przy udziale tego czynnika. Siła posiadanych praw może zatem generować zmianę zakresu wytwarzanych produktów. Niemniej analizując popyt na ziemię oraz jej ceny w społecznościach o odmiennym systemie praw własności, jak np. w układzie poszczególnych krajów europejskich, należy uwzględnić nie tylko jej zasoby w sensie fizycznym, ale również strukturę praw własności do ziemi.

Wydaje się również, że istotny wpływ na popyt, a w konsekwencji alokację, ma nie tylko struktura praw własności w danym momencie, ale także jej stabilność lub możliwość dokonywania jej zmian. Wynika to przede wszystkim z gwarancji praw własności w umowach społecznych, które kształtują relacje jednostki z daną społecznością. Umowy takie muszą jednak określać bariery ograniczania praw własności konkretnym posiadaczem, a jednocześnie w społeczności muszą istnieć mechanizmy przeciwdziałające ich zerwaniu. Wymienione uzgodnienia mają zasadniczy wpływ na popyt na ziemię.

Zagadnienia praw własności obejmują również kwestie relacji pomiędzy własnością państwową a prywatną. Tą tematykę poruszali w swoich rozważaniach A. Alchian i H. Demsetz, którzy podkreślali, że państwo jako organizacja danej społeczności jest instytucjonalnym gwarantem określonej struktury własności. Jednocześnie może być ono również posiadaczem wszystkich lub określonych praw własności ziemi [Alchian, Demsetz 1973]. Ich zdaniem zakres posiadanych przez państwo praw względem zasobu jest ściśle związany ze stopniem centralizacji danego systemu społecznego. Zarówno podzielność pakietu praw własności zasobu, jak również występowanie reprezentanta społeczności w postaci struktur państwa może jednak zagwarantować tej społeczności pewne ograniczone możliwości korzystania z tego zasobu. Jeśli ograniczenie pakietu praw własności wyklucza zasób z obrotu rynkowego po cenach rynkowych, to zmienia się również jego alokacja. Tym samym wykluczenie zasobu z rynku przy pomocy ograniczenia pakietu praw własności powoduje, że o jego alokacji decydują ściśle określone atrybuty nabywcy, które są preferowane przez dotychczasowego posiadacza. Ponadto brak możliwości rynkowej alokacji generuje wzrost kosztów transakcyjnych. W takiej sytuacji działa prawo stanowienia ceny, a nie mechanizmy rynkowe, które ustalają cenę. To z kolei skłania uczestników transakcji do poszukiwania metod alokacji, które nie są oparte na cenie. Przedstawiony wywód dokumentuje, że struktura posiadanych praw może determinować działania podejmowane przez właściciela ziemi.

Struktura własności prywatnej może być różna w poszczególnych społecznościach oraz podlegać zmianom w czasie. W tym kontekście poszczególne elementy tej struktury można nazwać prawami operacyjnymi. Zatem właściciel może podjąć w stosunku do posiadanego zasobu tylko takie działania, które są zgodne z obowiązującym prawem. Jak już zaznaczono, przyjęte w Europie oraz w krajach wywodzących się z kręgu kultury europejskiej definicje własności, a także ustanowione prawa operacyjne, bazują na rozwiązaniach przyjętych w prawie rzymskim. Przyjmuje się, że podstawą rozwoju systemu własności były cztery prawa operacyjne, zwane również atrybutami własności [Kuryłowicz, Wiliński 2008]:

- prawo do posiadania własnej rzeczy (*ius possidendi*);
- prawo do używania własnej rzeczy (*ius utendi, usus*), w tym prawo do przekształcenia a nawet zużycia własnej rzeczy (*ius abutendi*);
- prawo do pobierania z rzeczy pożytków (*ius fruendi; fructus*);
- prawo rozporządzania rzeczą (*ius disponendi*), zwane często prawem alienacji.

Zatem już w okresie starożytnego Rzymu, aby dokonać alokacji, posiadacz praw własności musiał dysponować prawem alienacji. Jakkolwiek w tamtym okresie alokacja dokonywana była przy pomocy metod nierynkowych, to konsekwencją ustanowienia prawa rozporządzania rzeczą była możliwość wyewoluowania gospodarki rynkowej. Potwierdza to podejście współczesnych naukowców zajmujących się problematyką własności, którzy w dalszym ciągu przy określaniu jej atrybutów bazują na prawie rzymskim. Adekwatnym przykładem jest struktura własności określona przez Elinor Ostrom i Edella Schlager, która obejmuje prawa:

- dostępu – np. możliwość wejścia na określony obszar;
- pobrania – prawo do pobierania pożytków z określonego obszaru;
- zarządu – prawo do wewnętrznego regulowania sposobów użytkowania, w tym np. związanych z ulepszeniem zasobu;
- wykluczenia – prawo określania, kto ma prawo dostępu i jak ono może być transferowane;
- alienacji – prawo do transferu wszystkich powyższych praw [Ostrom, Schlager 1992].

Powyższe operacyjne prawa własności generalnie decydują o rozwiązaniach przyjętych w ramach polskiego systemu prawnego. Niemniej uwarunkowania historyczne spowodowały nieco inną drogę ewolucji systemu praw własności w Polsce niż np. w krajach anglosaskich. Efektem tego jest odmienny zakres rzeczowych praw, który wynika przede wszystkim z polityki państwa, zwłaszcza w zakresie ochrony gruntów rolnych i przyrody oraz planowania przestrzennego. Od 2004 r. przyjęte w tym zakresie procedury są kształtowane również przez Unię Europejską (UE) [Majchrzak 2015].

Przykładem ingerencji w zakres rzeczowy praw operacyjnych jest ustawa zmieniająca zasady obrotu ziemią rolną w Polsce, która weszła w życie 30 kwietnia 2016 roku. Prawodawcy w uzasadnieniu zmian odwoływali się przede wszystkim do zapisu Konstytucji o gospodarstwie rodzinnym jako podstawie ustroju rolnego w Polsce. Zwracano uwagę na konieczność ochrony zasobów ziemi rolniczej, która na skutek dynamicznego rozwoju gospodarczego ulega stałej konwersji na cele nierolnicze. Od 30 kwietnia 2016 roku, kiedy weszły w życie nowe uregulowania prawne dotyczące obrotu ziemią rolniczą, umocniono i rozszerzono funkcje kontrolne Agencji Nieruchomości Rolnych (ANR) w zakresie obrotu ziemi na rynku prywatnym, o ponadto ustanowiono pięcioletni okres karencji na zakup gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (z małymi wyjątkami), preferując jego dzierżawę oraz określono ujednolicone dla mieszkańców kraju i obywateli innych państw UE wymogi, które muszą oni spełniać przy nabywaniu ziemi rolniczej w Polsce. Chociaż ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 roku znacznie rozszerzyła funkcje ANR, nie zlikwidowała segmentacji rynku ziemi odnośnie zasad obowiązujących w obrocie prywatnym i procedur zagospodarowania gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. W odniesieniu do rynku prywatnego ustawa określiła podmioty uprawnione do swobodnego nabywania gruntów rolnych, wśród których pierwszeństwo przyznano rolnikom indywidualnym powiększającym gospodarstwa rodzinne do powierzchni nie większej niż 300 ha. Ograniczeń w nabywaniu ziemi rolnej nie wprowadzono w odniesieniu do obrotu w obrębie najbliższej rodziny. Realizując zadania dotyczące kontroli obrotu prywatnego ANR uzyskała prawo wydawania administracyjnych zgód na nabycie nieruchomości rolnych.

Z danych statystycznych pochodzących ze spisów reprezentacyjnych GUS wynika, że od 2002 do 2013 roku powierzchnia użytków rolnych uległa zmniejszeniu o 13,6%.

W dużym stopniu było to powiązane z rozwojem wiejskiej infrastruktury, budową i modernizacją szlaków komunikacyjnych oraz nasileniem procesów urbanizacyjnych na terenach wiejskich położonych w obrębie oddziaływania chłonnych rynków pracy. W tej sytuacji ustawodawca uznał za niezbędne kontrolowanie wykorzystania nieruchomości gruntowych pod kątem zharmonizowania rozwoju dziedzin nierolniczych z zabezpieczeniem potrzeb gospodarki żywnościowej i zachowaniem należytego poziomu wolumenu produkcji rolnej. Argumentem uzasadniającym konieczność zwiększenia nadzoru nad obrotem ziemią rolniczą było także zapewnienie rolnikom lepszego dostępu do zakupu gruntów. Takie podejście było motywowane obserwowanym po 2004 roku dynamicznym wzrostem ceny ziemi, co eliminowało z rynku wielu potencjalnych nabywców. Większość z nich pragnęło wzmocnić majątek produkcyjny posiadanych gospodarstwa w celu rozszerzenia skali produkcji.

RYNKOWY I NIERYNKOWY TRANSFER PRAW WŁASNOŚCI ZIEMI

W nawiązaniu do poprzednich rozważań należy uznać, że polskie prawo istotnie ograniczyło możliwości transferu poszczególnych praw operacyjnych tworzących strukturę własności fizycznej. Istnieje jednak możliwość transferu swego rodzaju pakietów praw operacyjnych. Przyjmują one formę własności, dzierżawy, użytkowania wieczystego czy służebności osobistych. Pakiety te, z wyjątkiem służebności, mogą być transferowane zarówno za pomocą rynku, jak i przy wykorzystaniu nierynkowych form transferu. Warto w związku z tym określić relacje pomiędzy rynkowym i nierynkowym transferem praw własności. Zgodnie z opisaną wcześniej teorią, relacje te są wyznacznikiem zmian efektywności wykorzystania zasobu, w zależności czy odbywają się na rynku czy poza nim. Ponadto zmiany zachodzące w alokacji rynkowej świadczą w pewnym stopniu o reakcji popytu na ograniczanie zakresu poszczególnych praw operacyjnych, a zwłaszcza prawa alienacji. Taką ocenę przeprowadzono na przykładzie transferu własności. Brak reprezentatywnych danych statystycznych uniemożliwia objęcie nią dzierżawy oraz użytkowania wieczystego.

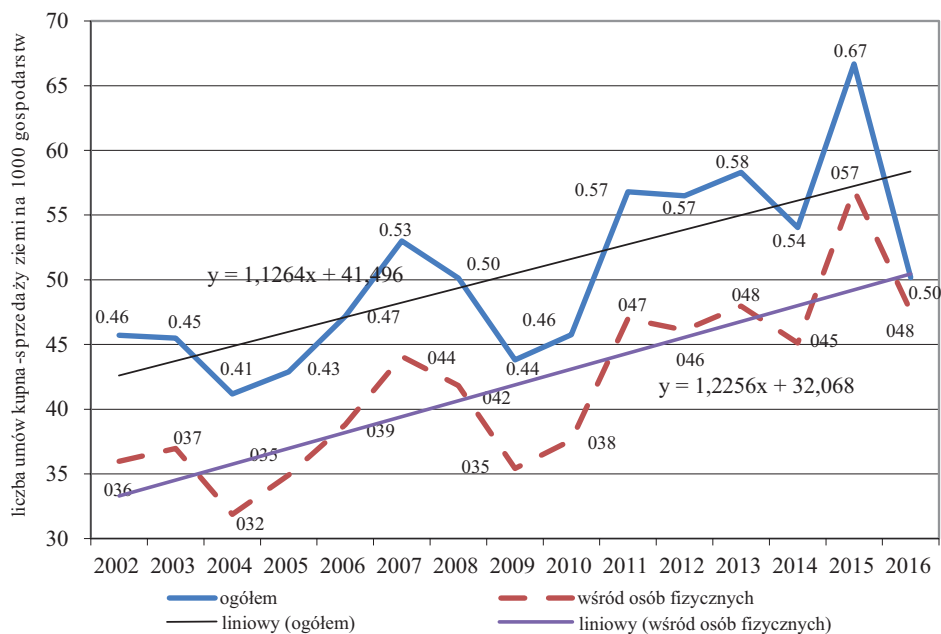
Z przeprowadzonych badań wynika, że w 2016 roku w notariatach odnotowano 70 tys. transakcji kupna-sprzedaży ziemi. Było ich o 25% mniej niż analogicznych kontraktów zawartych rok wcześniej. Spadek liczby umów zaznaczył się zarówno w odniesieniu do transakcji z udziałem osób prawnych (głównie dotyczyło to jeszcze wtedy działającej ANR), jak i zawieranych na rynku prywatnym. W pierwszym przypadku było to bezpośrednią konsekwencją wejścia w życie nowej ustawy o obrocie gruntami rolnymi wstrzymującej sprzedaż nieruchomości rolnych Skarbu Państwa. W efekcie takich transakcji było aż o 73% mniej niż w roku 2015. W odniesieniu do rynku prywatnego różnice nie były aż tak znaczące, bowiem liczba zawartych notarialnie umów kupna-sprzedaży ziemi uległa zmniejszeniu o niespełna 17%.

Przy interpretacji zmniejszenia skali obrotu na rynku prywatnym w 2016 roku w stosunku do roku poprzedniego należy podkreślić, że rok 2015 wyróżniał się szczególnie dużą liczbą transakcji kupna-sprzedaży gruntów. Z wieloletnich analiz sytuacji na rynku ziemi wynika, że zazwyczaj po okresie wzmożonego popytu na zakup ziemi następuje spadek jego natężenia (rys. 1.). Łączyć to należy z faktem, że przy istniejącym rozdrobnieniu agrarnym tylko część gospodarstw spełnia istotne funkcje dochodowe i głównie to

ich właściciele inwestują w majątek produkcyjny. Jest to grupa dość stabilna, a kolejne takie działania, zwłaszcza gdy dotyczy to zakupu ziemi, są przesuwane do czasu spożytkowania wcześniej poniesionych nakładów [Sikorska 2013].

Podkreślić przy tym należy, że w 2016 roku nasilenie obrotu ziemią w formie kupna-sprzedaży na rynku prywatnym utrzymywało się na podobnym poziomie jak w latach 2011 i 2013. Ogółem w 2016 roku w przeliczeniu na 1000 gospodarstw rolnych przypadało 50 umów notarialnych dotyczących kupna-sprzedaży ziemi. Na tę wielkość składało się 48 transakcji zawartych między osobami fizycznymi i 2 transakcje z udziałem osób prawnych. W poprzednim roku analogiczne wskaźniki wynosiły odpowiednio 67, 57 i 10.

W polskim rolnictwie, w którym dominują rodzinne gospodarstwa rolne, istotny wpływ na zmiany własności gruntów ma obrót o charakterze nierynkowym, czyli przejęcia nieruchomości w formie darowizn, spadków, umów o dożywocie itp. Większość z wymienionych zmian właścicieli gruntów jest zazwyczaj dokonywana w obrębie rodziny. Uwzględniając, że 91% gruntów rolnych jest w użytkowaniu indywidualnych gospodarstw, relacje między rynkowym bądź nierynkowym obrotem ziemią mają zasadniczy wpływ na tempo przemian agrarnych. W odróżnieniu od transakcji kupna-sprzedaży, przeniesienie własności gruntów w ramach rodziny zdecydowanie słabiej oddziałuje na zasięg procesów koncentracji w rolnictwie. Taką zależność potwierdza obserwowany od 2006 roku trend stopniowego zmniejszania liczby umów o charakterze nierynkowym wśród ogółu zapisów notarialnych dotyczących przenoszenia własności nieruchomości gruntowych. W tym czasie liczba indywidualnych gospodarstw rolnych uległa zmniejszeniu o 20%, a ich średni obszar wzrósł z 6 do 10 ha UR.



Rysunek 1. Transakcje kupna-sprzedaży ziemi w latach 2002-2016

Źródło: [Rynek ziemi ... 2017].

W 2016 roku, w stosunku do lat wcześniejszych, tendencje w relacjach między wyróżnionymi formami obrotu ziemią rolniczą uległy zasadniczej zmianie i udział umów nierynkowych wśród ogółu aktów notarialnych dotyczących przejęć własności nieruchomości rolnych zwiększył się z 43% w 2015 roku do 52% w 2016 roku. Po części było to efektem zmniejszenia się liczby transakcji kupna-sprzedaży gruntów, jednak należy odnotować, że w tym samym czasie liczba umów notarialnych dotyczących nierynkowego przejęcia ziemi uległa powiększeniu o 8%. W 2016 roku ich liczba wynosiła 75,4 tys. i była zbliżona do wielkości nierynkowego obrotu ziemią w okresie, kiedy akcesja do UE i uruchomienie programów wsparcia wspólnej polityki rolnej przyczyniły się do porządkowania hipotecznych zapisów własności gruntów.

Wśród nierynkowych form obrotu ziemią rolniczą zawsze najbardziej znaczącą pozycję zajmowały przejęcia gruntów w formie darowizn. Jednak dopiero od 2015 roku ich częstość zaczęła dość gwałtownie wzrastać i między latami 2014 a 2015 liczba takich umów uległa powiększeniu o 15%, a w kolejnym okresie 2015-2016 o następne 14%. W efekcie, wśród ogółu nierynkowych przejęć ziemi, udział darowizn powiększył się z 77% w 2015 roku do 81% w 2016 roku.

W odniesieniu do spadków i działów rodzinnych zasięg obrotu gruntami nie uległ zmianie między latami 2015 a 2016, natomiast zmniejszyła się liczba umów o dożywocie (o 39%) oraz o zbycie nieruchomości za wypłatę z Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) (o 13%). Można przypuszczać, że tak znaczące (o ponad jedną trzecią) zmniejszenie liczby umów o dożywocie było efektem zaniechania takiej formy zapisu na rzecz aktu darowizny. Świadczy o tym fakt, że w 2016 roku wzrost skali nierynkowego obrotu ziemią był powiązany wyłącznie z liczniejnymi niż w poprzednim okresie darowiznami gruntów (tab. 1.).

Tabela 1. Nierynkowy obrót ziemią rolniczą – umowy notarialne w latach 2011-2016

Wyszczególnienie	Liczba umów w roku					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Zbycie nieruchomości za wypłatę z KRUS	7 807	6 220	5 020	4 799	4 808	4 211
Umowy o dożywocie	2 237	1 946	2 061	2 202	2 920	1 781
Spadki i działy rodzinne	5 098	5 132	8 316	7 615	8 159	8 137
Darowizny nieruchomości rolnych	56 815	50 132	46 351	46 868	53 943	61 261

Źródło: jak na rys. 1.

Przy interpretacji zmian w rodzinnym obrocie gruntami rolnymi, jakie uwidoczniły się już w 2015 roku i następnie uległy nasileniu w 2016 roku nie można abstrahować od ówczesnej sytuacji na rynku ziemi rolniczej. Zwiększony popyt na nabywanie gruntów rzutował na wzrost zainteresowania przejmowaniem ich w ramach rodziny. Ponadto już w 2015 roku znaczenie tego czynnika wzmocniła perspektywa wprowadzania, w pełni jeszcze nieznanych, zmian legislacyjnych przy zawieraniu umów o własności gruntów. Z kolei w 2016 roku ustanowienie nowych wymogów przy zakupie gruntów oraz ograniczeń w ich sprzedaży preferowało obrót nieruchomości rolnymi w ramach rodziny, zwłaszcza że nie podlegał tak restrykcyjnej kontroli państwa, jak transakcje o charakterze rynkowym.

Zaobserwowane między latami 2015 a 2016 zmiany w skali natężenia wyodrębnionych form nierynkowego obrotu ziemią rolniczą miały niewielki wpływ na jego modyfikację. W jeszcze mniejszym stopniu zmieniła się wysokość udziału przejęć ziemi w formie spadków i działów rodzinnych. W 2015 roku stanowiły one 11,7% całego nierynkowego obrotu ziemią, a w 2016 roku zmalały do 10,8%. Uwzględniając, że ujęte w tej grupie działy rodzinne hamują procesy koncentracji w obrębie gospodarstw rolnych, uznać należy, że każde ograniczenie skali takiego zjawiska sprzyja poprawie struktury agrarnej. W porównywanym okresie niemalże o połowę, bo z 4,4 do 2,4% zmniejszył się udział umów o dożywocie, przy czym niezmiennie stanowiły one najmniejszą część rodzinnego obrotu ziemią.

Ogółem w 2016 roku w ramach nierynkowego obrotu ziemią 95% stanowiły przejęcia w ramach rodziny (w 2015 roku było to 93%). Tym samym utrwaliło się tradycyjne podejście do własności gruntowej, która oprócz funkcji produkcyjnych niezmiennie spełnia ważną rolę zabezpieczenia majątkowego. Pozostałe, czyli 5% z nierynkowych przejęć gruntów, dotyczyło szczególnych sytuacji losowych, z racji których posiadana nieruchomości gruntowa została przejęta przez Skarb Państwa w zamian za świadczenia KRUS. Należy nadmienić, że w ostatnich kilku latach liczba takich przypadków uległa zmniejszeniu prawie o połowę.

PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Z przeprowadzonych studiów literatury wynika, że własność nie jest pojęciem jednolitym. Składa się bowiem z wielu komponentów, które można określić mianem operacyjnych praw własności. Poszczególne komponenty własności nie podlegają jednak transferowi. Zgodnie z obowiązującym prawem transferowi podlegają określone ich pakiety, jak własność, dzierżawa czy użytkowanie wieczyste. W polskim prawie nie ma natomiast możliwości transferu prawa dostępu czy korzystania przez właściciela z prawa wykłuczenia. Implikuje to sytuację, w której właściciel według polskiego prawa nie jest odpowiednikiem właściciela definiowanego według prawa krajów anglosaskich.

Państwo, prowadząc określoną politykę, może oddziaływać na poszczególne komponenty własności. Polityka ochrony środowiska ogranicza np. zakres posiadanego prawa zarządu, a polityka kształtująca ustrój rolny państwa – zakres posiadanego prawa alienacji. Posiadane prawa własności są w takim przypadku ograniczane do rezydualnych uprawnień decyzyjnych. Niemniej prowadzona polityka państwa może prowadzić do wzrostu dochodów z tytułu posiadania określonych komponentów własności. Przykładem są płatności bezpośrednie oraz możliwość wykorzystania ziemi na cele nierolnicze. Polityka państwa poprzez oddziaływanie na zakres poszczególnych praw własności może prowadzić do zmniejszenia lub zwiększenia popytu na ziemię.

Transfer praw własności może zachodzić na rynku lub przez zastosowanie form nierynkowych. Zgodnie z teorią dobrobytu rynkowy transfer ziemi prowadzi do jej efektywnej alokacji. Takiego skutku nie oczekuje się od transferu w odniesieniu do form nierynkowych. Z uwagi na efektywność alokacji preferowany powinien być rynkowy obrót ziemią. W praktyce możliwości rynkowego obrotu są ograniczane. Określenie wpływu tych ograniczeń na rynek ziemi (zmniejszenie popytu) jest jednak dość trudne, ponieważ okres ich oddziaływania na rynek jest zbyt krótki i jednocześnie występują czynniki

stymulujące popyt. Zachodzące relacje pomiędzy nierynkowym i rynkowym transferem ziemi można określić jedynie na podstawie transferu własności fizycznej gruntów.

Bardzo ważnym elementem rynku ziemi jest również dzierżawa, ale z uwagi na brak konieczności formalizowania umów dzierżawy oraz ich ewidencjonowania nie można było włączyć ich do prowadzonych badań. Z przeprowadzonej analizy liczby transakcji wynika, że w latach 2002-2016 udział transakcji nierynkowych oscylował w granicach od 40,4% do 51,9%, przy czym najczęściej był on na poziomie poniżej 50%. W badanym okresie silnie zaznaczyła się tendencja wzrostu liczby transakcji kupna-sprzedaży, podczas gdy w odniesieniu do transakcji nierynkowych była to tendencja malejąca. Stanowi to przesłankę do prognozowania poprawy efektywności alokacji gruntów mimo przyjętych ograniczeń względem rynkowego transferu praw własności.

LITERATURA

- Alchian Armen, Demsetz Harold 1973: *The Property Right Paradigm*, „The Journal of Economic History”, Vol. 33, No. 1, The Tasks of Economic History, ss. 16-27.
- Giliczyński Bolesław 1921: *Likwidacja serwitutów*. Główny Urząd Ziemiański, ss. 3-195.
- Janicki Stanisław, Rosiński Stefan, Ubysz Feliks (red.) 1918: *Stosunki rolnicze Królestwa Kongresowego*, Ministerstwo Rolnictwa i Dóbr Koronnych, Warszawa, ss. 30-43.
- Kot Stanisław 2012: *Ku stochastycznemu paradygmatowi ekonomii dobrobytu*. Impuls, Kraków, ss. 1-212.
- Kuryłowicz Marek, Wiliński Adam 2008: *Rzymskie prawo prywatne*, Wolters Kluwer, Warszawa, ss. 1-304.
- Ławrynowicz Maciej 2004: *Spółdzielnia a koncepcje neoinstytucjonalne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, LXVI z. 3, ss. 159-179.
- Majchrzak Adam 2015: *Ziemia rolnicza w krajach Unii Europejskiej w warunkach ewolucji Wspólnej Polityki Rolnej*, PWN, Warszawa, ss. 156-162.
- Ostrom Elinor, Gardner Roy, Walker James 1994: *Rules, Games, and Common-Pool Resources*, The University of Michigan Press. ss. 1-330.
- Ostrom Elinor, Schlager Edella 1992: *Property rights regimes and natural resources: a conceptual analysis*, „Land Economics”, no 68 (3), ss. 249-262.
- Ostrom Elinor 1990: *Governing the Commons*, Cambridge University Press. ss. 1-295.
- Rynek ziemi rolniczej stan i perspektywy, Analizy rynkowe*, IERiGŻ-PIB, KOWR, MRiRW, 2017
- Sikorska Alina 2013: *Przemiany w strukturze agrarnej indywidualnych gospodarstw rolnych*, IERiGŻ-PIB, Warszawa, ss. 1-40.
- Slangen Louis 2002: *New Institutional Economics and Economic Organisational Theory*, Wageningen University, ss. 1-89.
- Stiglitz Joseph 2004: *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa, ss. 65-146.
- Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 roku o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw*, Dz.U. 2016 poz. 585.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody*, Dz.U. 2004 nr 92 poz. 880 z późn. zm., art. 6.
- Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych*. Dz.U. 1995.16.78 z późn. zm.
- Wasilewski Adam, Krukowski Krzysztof 2004: *Land Conversion for Sub-urban Housing: A Study of Urbanization Around Warsaw and Olsztyn, Poland*, „Environmental Management” Vol. 34, No. 2. ss. 291-303.

Alina Sikorska, Adam Wasilewski

*PROPERTY RIGHTS OF GOODS AND THEIR IMPLICATIONS FOR
AGRICULTURAL LAND TRANSFER*

Summary

The aim of the research was to determine the relationship between market and non-market transfer of property rights of agricultural land. This analysis was carried out due to the second proposition of the theory of well-being, from which it follows that every effective allocation in the Pareto sense can be achieved as a result of the decentralized market mechanism. In addition, an attempt was made to answer the question: if, and if so, how, the existing system of property rights limits the scale of the market allocation of land resources. The research also assessed the state's interference in the process of land allocation.

The results of the research are presented in two parts. The first part presents the main assumptions of the theory of property rights, the issue of state interference in the scope of property rights and the resulting consequences for trade in land. In the second part, the market and non-market transfers of physical property were analyzed. Based on the obtained results, it was found that there are possibilities for further development of the market, and there are premises for a gradual improvement in the efficiency of land allocation in Poland.

Adres do korespondencji:

prof. dr hab. Alina Sikorska (<https://orcid.org/0000-0003-1793-0389>)

dr Adam Wasilewski (<https://orcid.org/0000-0003-0863-3219>)

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy,
ul. Świętokrzyska 20, 00-002 Warszawa
MariaAlina.Sikorska@ierigz.waw.pl
Adam.Wasilewski@ierigz.waw.pl