

Rynek ziemi rolnej w Polsce

Wraz z odzyskaniem przez Polskę niepodległości w 1918 r., rozpoczął się proces kształtowania ustroju rolnego. W ponad 100-letnim okresie wyróżnić można kilka przełomowych momentów w tym zakresie:

- dwudziestolecie międzywojenne – pierwsze regulacje prawne dotyczące kwestii obrotu nieruchomościami rolnymi oraz nabywania ich przez obcokrajowców,
- okres po zakończeniu II wojny światowej – kolektywizacja rolnictwa na wzór ZSRR i liberalizacja dotychczasowych przepisów,
- zmiana ustroju politycznego w Polsce w 1989 r. – pełna liberalizacja obrotu gruntami rolnymi, a w konsekwencji nieograniczony dostęp do ich nabywania,
- akcesja Polski do Unii Europejskiej – znaczące ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi na rynku prywatnym, jak i państwowym.

Charakterystyka obrotu rynkowego ziemią rolną

Gospodarowanie zasobami ziemi w Polsce podlega obecnie mechanizmom rynkowym oraz polityce państwa. Racjonalne zarządzanie ziemią jest bowiem warunkiem koniecznym rozwoju rolnictwa i bezpieczeństwa żywnościowego kraju.

Kluczowym aktem prawnym wprowadzającym znaczące ograniczenia w obrocie ziemią rolną jest ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. 2003 nr 64 poz. 592). W art. 1 pkt 3 tej ustawy określono zasadę kształtowania ustroju rolnego państwa przez „(..) *zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach (..)*”. Z kolei w art. 6 podano definicję rolnika indywidualnego. Wejście w życie przedmiotowej ustawy było spowodowane koniecznością ochrony zasobów ziemi z uwagi na zbliżającą się akcesję Polski do Unii Europejskiej i związanym z nią obowiązkiem implementacji postanowień Traktatu akcesyjnego oraz stosowania zasady swobodnego przepływu kapitału między obywatelami i członkami państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

Zauważyć należy, że zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (tj. Dz. U. 2017 poz. 2278) „(..) *nabycie nieruchomości przez cudzoziemca wymaga zezwolenia. Zezwolenie jest wydawane, w drodze decyzji administracyjnej, przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, jeżeli sprzeciwu nie wniesie Minister Obrony Narodowej, a w przypadku nieruchomości rolnych, jeżeli sprzeciwu również nie wniesie minister właściwy do spraw rozwoju wsi (..)*”. Ponadto, na podstawie art. 1a ust. 6 „(..) *nabycie nieruchomości rolnych przez cudzoziemców następuje dodatkowo, z zachowaniem przepisów ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (..)*” (Dz. U. z 2016 r. poz. 2052 i 2260 oraz z 2017 r. poz. 60 i 624). Zezwolenie ważne jest przez okres 2 lat od dnia wydania (art. 3 ust. 2). Przepisy ww. ustawy podają przypadki, w których nabycie nieruchomości nie wymaga uzyskania zezwolenia. Między innymi, zgodnie z art. 8 ust. 2 „(..) *nie jest wymagane uzyskanie zezwolenia przez cudzoziemców, będących obywatelami lub przedsiębiorcami państw – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym albo Konfederacji Szwajcarskiej, z wyjątkiem nabycia: 1) nieruchomości rolnych i leśnych, przez okres 12 lat od dnia przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej (..)*”.

1 maja 2016 r. zakończył się dwunastoletni okres ograniczonego dostępu do rynku ziemi rolnej przez obywateli innych krajów członkowskich UE. Dlatego też – w celu ochrony polskiego rynku ziemi rolnej – uchwalona została ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o

zmianie niektórych ustaw (Dz. U. 2016 poz. 585). Jej zapisy ograniczyły również dostęp do rynku ziemi rolnej dla obywateli Polski.

Głównym celem ustawy było wstrzymanie sprzedaży nieruchomości znajdujących się w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa (Zasób WRSP) w okresie 5 lat od dnia wejścia jej w życie (z pewnymi wyjątkami). Ponadto, jej zapisy zmieniły w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa normy obszarowe dotyczące łącznej powierzchni użytków rolnych powiększanego lub tworzonego gospodarstwa do 300 ha – tym samym wielkość ta stała się spójna z wielkością gospodarstwa rodzinnego zdefiniowanego w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. Na mocy przedmiotowej ustawy wprowadzono również istotne zmiany we wspomnianej ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, zgodnie z którymi jej zapisów nie stosuje się do nieruchomości rolnych o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha. Dodano również zapis, że obowiązek bycia rolnikiem indywidualnym nie dotyczy m.in. nabywcy, który jest osobą bliską zbywcy (należy przez to rozumieć zstępnych, wstępnych, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa, małżonka, osoby przysposabiające i przysposobione), jak również że nabywca nieruchomości jest obowiązany prowadzić gospodarstwo rolne, w skład którego weszła nabyta nieruchomość przez okres co najmniej 5 lat od dnia jej nabycia oraz zobowiązano nabywcę do zamieszkania w okresie 5 lat od dnia nabycia nieruchomości do zamieszkania na terenie gminy, na obszarze której położona jest ta nieruchomość. W przypadkach, gdy nie zachodzi wyjątek z art. 2a ust. 1 i 3 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, do nabycia nieruchomości rolnej niezbędne jest uzyskanie zgody Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych (później Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa) w drodze decyzji administracyjnej, na wniosek zbywcy lub nabywcy.

Z kolei ustawa z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2019 poz. 1080) rozszerzyła katalog osób bliskich zbywcy o pasierbów, jak również wprowadziła zapis, że uzyskanie ww. zgody na zakup nieruchomości w drodze decyzji administracyjnej dotyczy nieruchomości o powierzchni równej lub większej 1 ha.

Rynek prywatny

W latach 2016-2020 wpłynęło do Agencji Nieruchomości Rolnych (ANR) / Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (KOWR) łącznie 68502 wniosków o wyrażenie zgody na zakup nieruchomości rolnych. Na ich podstawie wydano łącznie 60562 decyzji administracyjnych (obejmujących powierzchnię 200921,62 ha), z czego 91,2% stanowiły decyzje pozytywne, 1,3% decyzje negatywne i 7,5% decyzje o umorzeniu postępowania. Przy czym należy zauważyć, że znowelizowane w 2019 r. przepisy wpłynęły na wyraźne zmniejszenie ilości wniosków o wyrażenie zgody na zakup nieruchomości.

Z kolei w latach 2003-2020 na zakup nieruchomości rolnych przez cudzoziemców wydano łącznie 3231 zezwoleń, w tym 52,5% dla osób fizycznych i 47,5% dla osób prawnych. Obejmowały one łącznie powierzchnię 11 808,91 ha, z czego 14,5% przypadło dla osób fizycznych oraz 85,5% dla osób prawnych. W latach 2004-2016 wydano łącznie 2849 przedmiotowych zezwoleń, w tym 48,3% dla osób fizycznych oraz 51,7% dla osób prawnych, z czego dla przedstawicieli Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Konfederacji Szwajcarskiej odpowiednio 67,2% oraz 96,5%. Należy zauważyć, że w latach 2017-2020 zezwolenia na zakup nieruchomości rolnych przez cudzoziemców zostały wydane jedynie dla osób fizycznych – w ilości 253, dla powierzchni 76,19 ha. Od 2016 r. odnotowany spadek ilości wydanych zezwoleń związany jest z zakończeniem ww. 12-letniego okresu, w którym strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym albo Konfederacji Szwajcarskiej musiały ubiegać się o wydanie zezwolenia na zakup nieruchomości rolnych i leśnych.

W latach 2003-2020 odnotowano 10098 transakcji nabycia nieruchomości rolnych przez cudzoziemców, z czego 2980 na podstawie wymaganego zezwolenia i 7168 bez wymaganego zezwolenia. Należy jednak zauważyć, że 50,7% transakcji przypada na okres od 2016 r., z czego jedynie 6,2% na podstawie zezwolenia, a pozostałe 93,8% bez wymaganego zezwolenia (fig. 1).

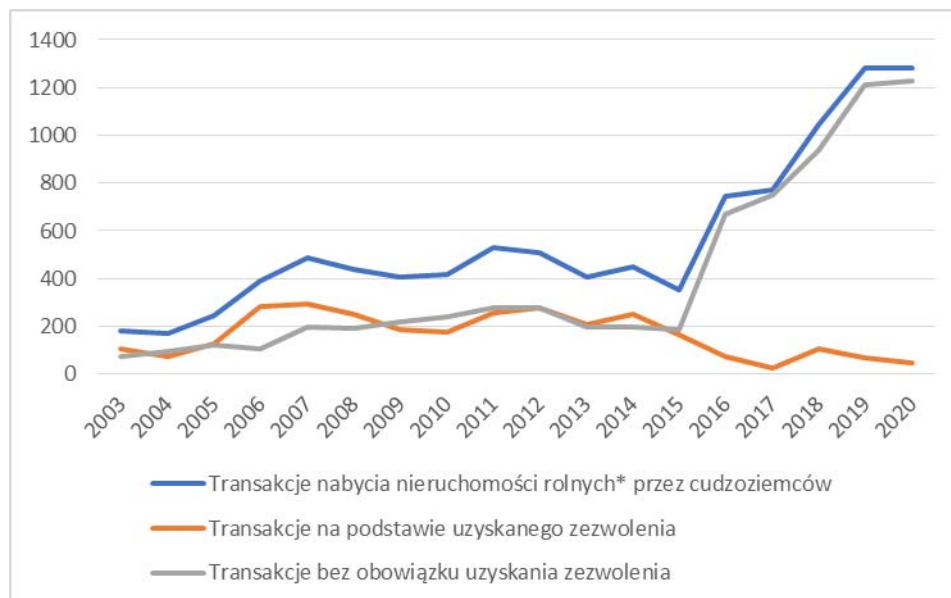


Fig. 1. Ilość transakcji nabycia nieruchomości rolnych* przez cudzoziemców w Polsce, na podstawie uzyskanego zezwolenia i bez obowiązku uzyskania zezwolenia, w latach 2003-2020 (opracowanie własne na podstawie danych MSWiA)

* w 2003 r. oraz 01.01-30.04.2004 r. dane dotyczą gruntów rolnych, w pozostałych okresach dane dotyczą gruntów rolnych i leśnych

Rynek z udziałem Skarbu Państwa

Gospodarowanie mieniem Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w latach 2003-2020 realizowane było przez Agencję Nieruchomości Rolnych, a po zmianach prawa od 1 września 2017 r. przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa.

Realizacja zadań wynikających z ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. 2003 nr 64 poz. 592) dotyczy głównie rynku prywatnego, jednakże na podstawie przepisów przedmiotowej ustawy ANR / KOWR mogą nabywać nieruchomości rolne na rynku prywatnym, które włączane są w Zasób WRSP, a w konsekwencji przeznaczane na powiększanie przez rolników indywidualnych gospodarstw rodzinnych. Pierwotnie, po wejściu w życie przedmiotowej ustawy w 2003 r. ustawodawca określił prawo pierwokupu (na podstawie art. 3 ust. 4) lub prawo nabycia (na podstawie art. 4 ust. 1) w odniesieniu do wszystkich nieruchomości rolnych. Wejście w życie ustawy z dnia 6 maja 2010 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. 2010 nr 110 poz. 725) ograniczyło katalog nabywanych nieruchomości w drodze ww. przepisów do takich o powierzchni nie mniejszej niż 5 ha, a kolejna nowelizacja z dnia 30 kwietnia 2016 r. – do powierzchni nie mniejszej niż 0,3 ha.

Ponadto, nowelizacja z 2016 r. wprowadziła, jak wspomniano, kontrolę państwa wobec transakcji dotyczących obrotu nieruchomościami rolnymi na rynku prywatnym. Spowodowało to znaczący spadek ilości umów warunkowych sprzedaży nieruchomości. Od tej chwili prawo pierwokupu (na podstawie art. 3 ust. 4 ukur) lub prawo nabycia (na podstawie art. 4 ust. 1 ukur) nieruchomości rolnej przysługuje ANR / KOWR jedynie w

sytuacji, gdy nabywana nieruchomość nie jest położona w gminie, w której nabywca ma miejsce zamieszkania lub w gminie graniczącej z tą gminą (na podstawie odpowiednio: art. 3 ust. 7 oraz art. 4 ust. 4 ukur). Prawa te nie przysługują m.in. w sytuacjach, gdy nabycie nieruchomości rolnej następuje przez osobę bliską zbywcy (art. 3 ust 5 pkt 1c ukur), lub za zgodą Prezesa ANR / Dyrektora Generalnego KOWR, o której mowa w art. 2a ust. 4 przedmiotowej ustawy.

W okresie od początku obowiązywania ukur (tj. 16.07.2003 r.) do 31.12.2016 r. do ANR wpłynęło 648,2 tys. umów przenoszących własność nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni ok. 1 249,4 tys. ha, z czego:

- w okresie od 16.07.2003 r. do 30.04.2016 r. - 647,6 tys. umów na 1 249,4 tys. ha,
- w okresie od 30.04.2016 r. do 31.12.2016 r. - 583 umowy na 2,9 tys. ha.

W tym czasie Agencja Nieruchomości Rolnych złożyła deklaracje nabycia nieruchomości rolnych w 628 przypadkach, o łącznej powierzchni 17,8 tys. ha.

W latach 2017-2020 do ANR / KOWR wpłynęło łącznie 53122 umów obejmujących powierzchnię 72541,8 ha, z tej liczby jednostki te zadeklarowały nabycie w 204 przypadkach o łącznej powierzchni nieruchomości wynoszącej 4793,52 ha. Od 2019 r. nastąpił znaczący wzrost ilości umów warunkowych sprzedaży nieruchomości - na skutek nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z dnia 26 czerwca 2019 r. wprowadzającej zapis umożliwiający zakup nieruchomości rolnej o powierzchni poniżej 1 ha bez uzyskiwania zgody Dyrektora Generalnego KOWR. Na okres ten przypada 94,8% wszystkich umów obejmujących powierzchnię 60358,79 ha.

Z drugiej jednak strony ustawodawca rozszerzył zakres prawa nabycia nieruchomości rolnej przez ANR / KOWR. Zgodnie z wprowadzonym w 2016 r. przepisem (art. 3b ust. 1 ukur) przysługuje im prawo nabycia nieruchomości rolnej w przypadku zmiany współnika lub przystąpienia nowego współnika do spółki osobowej (za wyjątkiem gdy zmiany te dotyczą osób bliskich), która jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości rolnej o powierzchni co najmniej 5 ha albo nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni co najmniej 5 ha. W takiej sytuacji ANR / KOWR może nabyć nieruchomość rolną, mimo że nie była ona przedmiotem obrotu, za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej jej wartości rynkowej. W latach 2016-2020 nie skorzystano jednak z tego prawa.

Ponadto, istotną zmianą w zakresie nowelizacji przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w 2016 r. jest zapis, że w przypadku, gdy po przeprowadzeniu postępowania wszczętego na wniosek zbywcy Dyrektor Generalny KOWR (wcześniej Prezes ANR) nie wyraził zgody na nabycie nieruchomości rolnej (o której mowa w art. 2a ust. 4 ukur), KOWR jest obowiązany na pisemne żądanie zbywcy tej nieruchomości rolnej do zakupu tej nieruchomości, za zapłatą ceny odpowiadającej jej wartości rynkowej (art. 2a ust. 6 ukur). Po poinformowaniu zbywcy przez KOWR o wysokości przedmiotowej ceny, ma on prawo wystąpić do sądu o ustalenie ceny lub złożyć pisemne oświadczenie o cofnięciu żądania nabycia tej nieruchomości przez KOWR. W latach 2016-2020 wpłynęło łącznie 107 żądań zbywców na łączną powierzchnię 3994,80 ha, przy czym finalnie KOWR nabył 67 nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 2054,67 ha.

Kolejna nowelizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z dnia 26 czerwca 2019 r., wprowadziła możliwość nabycia przez KOWR na własność Skarbu Państwa nieruchomości rolnych w celu poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych (art. 4b ust. 1 ukur). Realizacja zapisów ustawy odbywa się po skierowaniu przez właściciela nieruchomości rolnej pisemnego wniosku do KOWR, a nabycie następuje po cenie odpowiadającej wartości rynkowej nieruchomości. W 2019 r. i 2020 r. wpłynęło do KOWR odpowiednio: 19 i 48 wniosków, na łączną powierzchnię 1,7 tys. ha i 2,11 tys. ha. W 2019 r. i

w 2020 r. KOWR kupił po 3 nieruchomości rolne o łącznej powierzchni odpowiednio: 747 ha i 41 ha.

W toku realizacji przez ANR / KOWR zapisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, do 2020 r. przyjęto do Zasobu WRSP łącznie ok. 22 530 ha - brak stosownych danych dla roku 2003 (fig. 2).

Z kolei zaznaczyć należy, że przejmowanie mienia w wyniku realizacji ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tj. Dz. U. 2020 poz. 2243) ma znaczenie marginalne i niestety szczegółowe dane za okres 2003-2020 nie są kompletne.

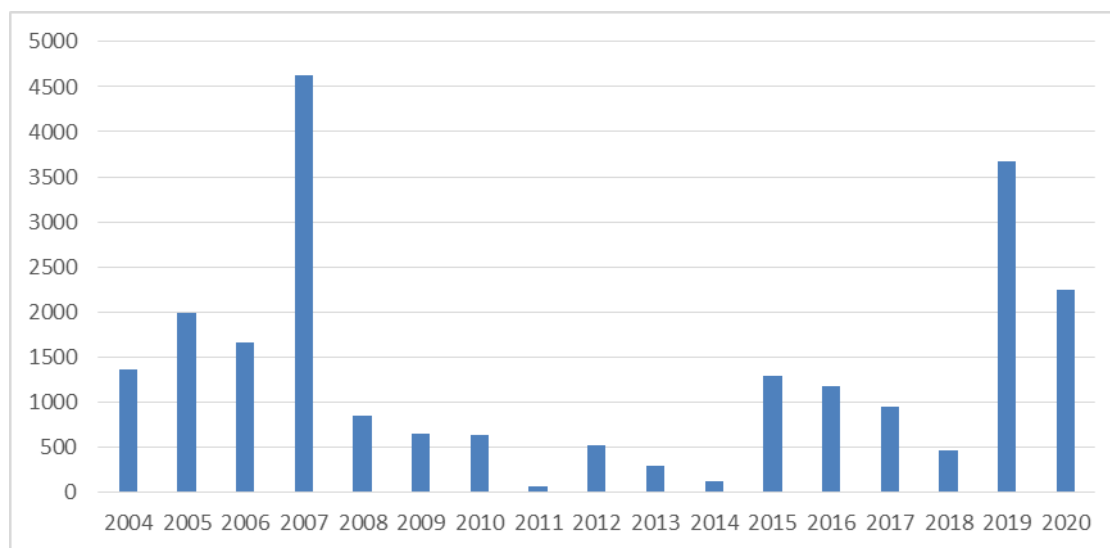


Fig. 2. Powierzchnia gruntów [ha] przyjętych do Zasobu WSRP w latach 2004-2020 w wyniku realizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (opracowanie własne na podstawie danych ANR/KOWR)

Nieruchomości wchodzące w skład Zasobu WSRP są rozdysponowane przez ANR / KOWR w różnych formach – trwałych i nietrwałych, na podstawie przepisów prawa. Rozdysponowanie w sposób trwały obejmuje przede wszystkim sprzedaż, z kolei w sposób nietrwały głównie dzierżawę. Realizacja zarówno sprzedaży, jak i dzierżawy, odbywa się w trybie przetargów publicznych zgodnie z przepisami ww. ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tj. Dz. U. 2020 poz. 2243) oraz przepisami wykonawczymi wydawanymi przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Przy czym należy wspomnieć, że wejście w życie przepisów ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu WRSP oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. 2016 poz. 585) spowodowało, że przeważającą formą zagospodarowania stała się dzierżawa (a nie jak uprzednio sprzedaż).

W latach 2003-2020 sprzedano z Zasobu łącznie 1405665 ha gruntów na podstawie 178727 umów (fig. 3). W całym badanym okresie nabywcami przedmiotowych gruntów były głównie osoby fizyczne. W strukturze obszarowej gruntów sprzedanych w latach 2016-2020 pod względem liczby zawartych umów dominowały nieruchomości mniejsze obszarowo.

Nieruchomości z Zasobu WRSP mogą być również nabywane przez cudzoziemców, po uzyskaniu stosownych zezwoleń. Niestety dane szczegółowe dotyczące nabycia nieruchomości rolnych z Zasobu WRSP przez cudzoziemców nie są dostępne. Na podstawie danych zawartych w Sprawozdaniach z działalności ANR / KOWR można wnioskować, że w latach 2003-2020 cudzoziemcy zakupili łącznie 1569,6 ha gruntów.

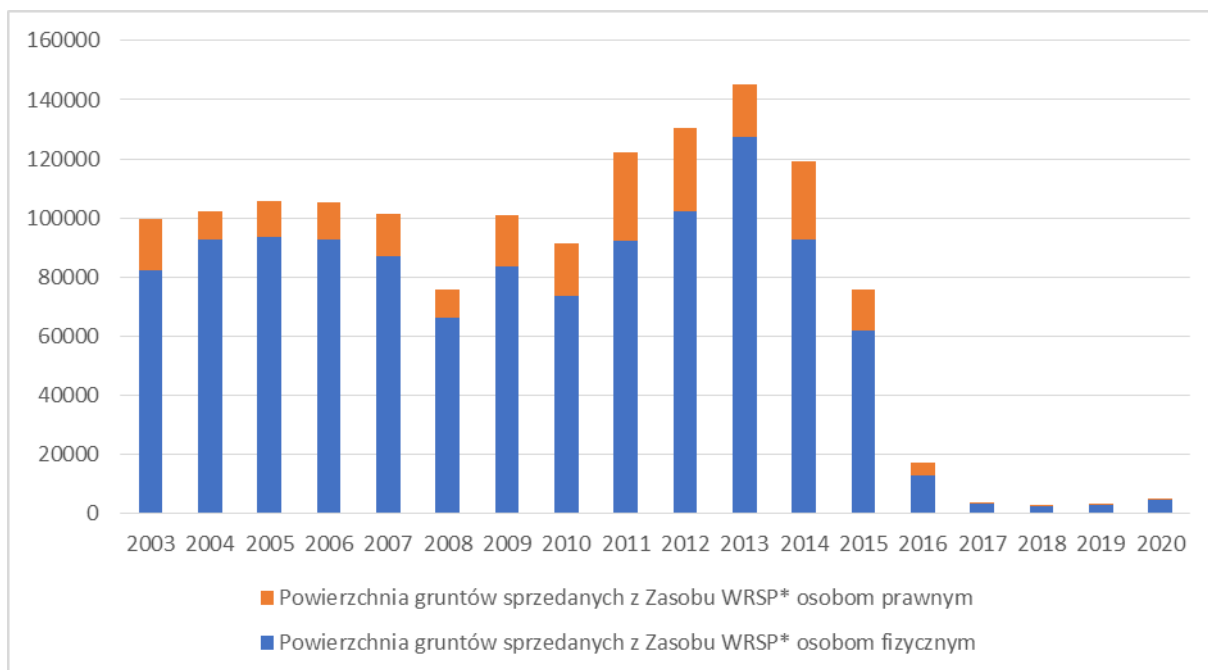


Fig. 3. Powierzchnia gruntów [ha] sprzedanych z Zasobu WRSP* osobom fizycznym i prawnym w latach 2003-2020 (opracowanie własne na podstawie danych ANR / KOWR)

* bez transakcji obejmujących grunty pod budynkami, również mieszkalnymi, wyodrębnionymi obiektami, grunty o specyficznym charakterze (np. ze złożami kopalin, pod wodami) oraz grunty nierolne

Podsumowanie

Analiza danych z lat 2003-2020 dotyczących transakcji obrotu rynkowego ziemią rolną w Polsce wykazała, że rynek prywatny cechował się zdecydowanie większą dynamiką zmian niż rynek państwowy. Ponadto, sprzedaż nieruchomości rolnych na rynku prywatnym, jak i państwowym wykazuje wyraźną tendencję spadkową od 2016 roku (fig. 4).

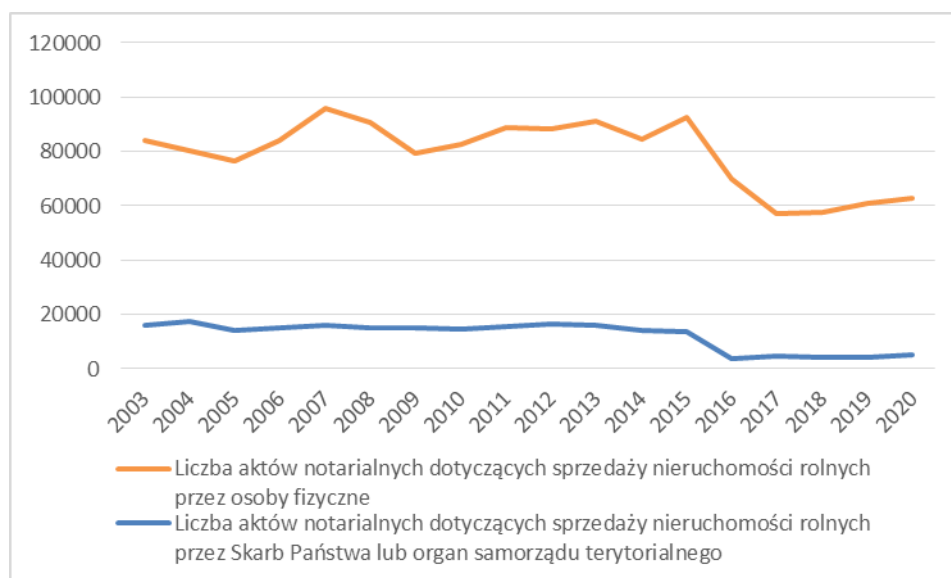


Fig. 4. Liczba aktów notarialnych w obrocie rynkowym ziemią rolną w Polsce w latach 2003-2020 (opracowanie własne na podstawie Informatora Statystycznego Wymiaru Sprawiedliwości)

Dodatkowo, w analizowanych latach odnotowano znaczny wzrost cen ziemi rolnej w obrocie rynkowym (fig. 5). Zjawiskiem charakterystycznym jest występująca różnica cen osiągniętych w obrocie prywatnym (ceny wyższe) i państwowym (ceny niższe).

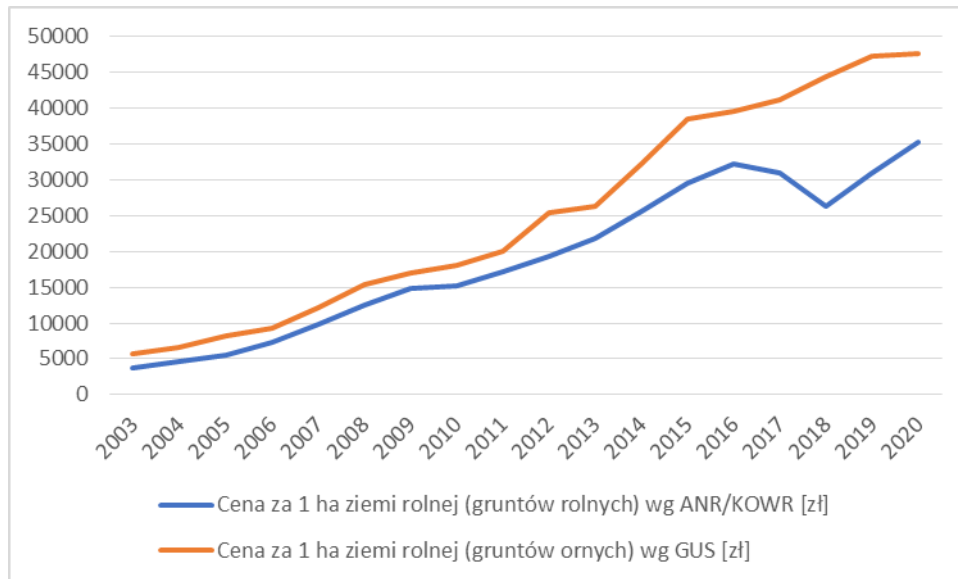


Fig. 5. Cena za 1 ha ziemi rolnej w Polsce w latach 2003-2020 (opracowanie własne na podstawie danych ANR/KOWR oraz GUS)

Paulina Mrowczyk-Madeja

Małopolski Ośrodek Doradztwa Rolniczego

5.2022 r.