

Bożena Karwat-Woźniak, Alina Sikorska, Bogdan Buks

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy

e-mail: karwat@ierigz.waw.pl, sikorska@ierigz.waw.pl, buks@ierigz.waw.pl

EWOLUCJA USTAWODAWSTWA W OBROTCIE ZIEMIĄ ROLNICZĄ Z ZASOBU SKARBU PAŃSTWA I MIĘDZY OSOBAMI FIZYCZNYMI

THE EVOLUTION OF THE LEGISLATION IN AGRICULTURAL LAND TURNOVER FROM THE STATE TREASURY AND BETWEEN NATURAL PERSONS

DOI: 10.15611/pn.2017.487.13

JEL Classification: K23, Q15

Streszczenie: Ziemia stanowi zasób nieodzowny w każdej działalności człowieka, a jej powierzchnia jest ograniczona i trwale umiejscowiona. Z tego względu obowiązkiem państwa jest chronić ziemię rolną, aby zapewnić bezpieczeństwo żywnościowe swoich obywateli. Temu celowi służą m.in. rozwiązania prawne w obrocie nieruchomościami rolnymi. Analizując zasady przenoszenia praw do nieruchomości rolnych, można wyodrębnić trzy główne okresy, które różniły się stopniem ich liberalizacji oraz zakresem unifikacji obrotu ziemią między osobami fizycznymi oraz z udziałem ANR. Naczelnym zamysłem było tworzenie regulacji, które w sposób szczególny traktowały gospodarstwa rodzinne, sprzyjały poprawie struktury obszarowej i przekazywaniu ziemi rolnej odpowiednim użytkownikom oraz zapobiegały nadmiernej koncentracji. Mechanizmy i instrumenty osiągnięcia tych celów były zróżnicowane, a rynkowy obrót ziemią rolniczą odbywał się zawsze w dwóch odrębnych segmentach. Te odmienności utrzymały się również po 30.04.2016 roku.

Słowa kluczowe: rynek ziemi rolnej, regulacje prawne, ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego.

Summary: Land is a resource required for every human activity. Its area is limited and cannot be relocated. Therefore, the state's duty is to protect agricultural land in order to ensure food security for its citizens. Legal solutions for trading in agricultural property are among ways of achieving the objective. When analysing principles for transferring agricultural property rights, three main periods, which differed in the degree of liberalisation and the scope of unification of land trading between natural persons and the Agricultural Property Agency, may be distinguished. Irrespective of legal amendments, however, the main intention was to create regulations which paid special attention to family farms, favoured the improvement of the area structure and the transfer of agricultural land to appropriate users, and prevented excessive concentration. These objectives were to be achieved through different mechanisms

and instruments, and market trading in agricultural land was always carried out in two distinct segments with different procedures for developing land from the stock of the state treasury and between natural persons. These differences, though to a much lesser extent, persisted after 30 April 2016.

Keywords: agricultural land market, legal regulations, Act on shaping the agricultural system.

1. Wstęp

Ziemia stanowi zasób uniwersalny, który powszechnie uczestniczy w aktywności człowieka, chociaż jej znaczenie jest zróżnicowane w poszczególnych działaniach. W pewnych warunkach stanowi wyłącznie fizyczną przestrzeń, na której jest zlokalizowane przedsięwzięcie. W innych sytuacjach jest równocześnie środkiem produkcji, kiedy służy do wytwarzania produktów rolniczych. Oznacza to, że ziemia ma w rolnictwie zasadnicze i dwojakie znaczenie [Kapusta 2008], a równocześnie stanowi zasób integralny, z którym są ściśle powiązane pozostałe zasoby naturalne [Woś 1996].

Człowiek nie potrafi zwiększyć ogólnej powierzchni ziemi, może natomiast zmienić jej sposób użytkowania [Tomczak 2005]. Odnawialna i w pewnym zakresie pomnażalna jest gleba (wierzchnia warstwa gruntu), która jest przydatna do celów rolniczych, ale jest ściśle powiązana z obszarem ziemi [Woś 1996].

Ziemia rolna stanowi dobro szczególne, którego funkcje społeczne i ekonomiczne daleko wykraczają poza jego znaczenie jako jednego z trzech podstawowych czynników wytwórczych w działalności rolniczej. Zasób ten determinuje wiele dóbr i usług publicznych, bez których współcześnie ludzkość nie może się obejść [Czyżewski, Czyżewski 2015]. Ta sytuacja ma wyjątkowe znaczenie w odniesieniu do jej użytkowania w celach rolniczych.

Niezależnie od systemów społeczno-gospodarczych i prawa własności, przyjmuje się, że ziemia rolna stanowi dobro narodowe i obowiązkiem państwa jest to dobro chronić [Sikorska (red.) 2014]. Temu celowi służą również regulacje prawne w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi, które mają jednocześnie oddziaływać na strukturę gruntową Polski, zapewniać prowadzenie działalności rolniczej przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach, a tym samym dążyć do poprawy warunków prowadzenia działalności rolniczej i jej konkurencyjności. Spełnienie tego dezyderatu wiąże się z koniecznością ciągłego dostosowywania norm ustawowych dotyczących obrotu ziemią rolną, uwzględniających specyfikę gruntów rolnych, czyli: nieodzowności w produkcji, brak mobilności w sensie przestrzennym, charakteru czynnika ożywionego.

Uregulowania prawne w obrocie ziemią rolną, zwłaszcza dotyczące zmian właścicielskich nieruchomości rolnych, mają poważne znaczenie dla porządku prawnego, albowiem regulują kwestie posiadania ziemi, która jest ważnym składnikiem

majątku, szczególnie rolników i członków ich rodzin. Dlatego też mogą mieć znaczący wpływ na plany życiowe i sytuację ekonomiczną pracujących w rolnictwie i sferze okołorolniczej [Rowiński 2014].

Ustawodawstwo w zakresie obrotu ziemią rolną ma szczególne znaczenie w sytuacji relatywnie dużego rozdrobnienia agrarnego polskiego rolnictwa, ze względu na pierwszoplanową rolę poziomu wyposażenia w ziemię w wyznaczaniu potencjału (siły) ekonomicznej gospodarstwa rolnego w Polsce [Karwat-Woźniak 2009; Zegar 2008] i w znacznym stopniu warunkuje wielkość uzyskiwanych dochodów z prowadzonej działalności rolniczej [Zegar 2008]. Zbyt mała wielkość większości polskich gospodarstw uniemożliwia uzyskanie dochodów, których wysokość zapewni parytetowy poziom konsumpcji i finansowanie rozwoju. Z tego względu poprawa sytuacji w tym zakresie staje się jednym z zasadniczych celów polityki rolnej. Tym samym analiza ewolucji prawodawstwa z perspektywy możliwości oddziaływania na poprawę struktury obszarowej stanowi cel prezentowanej pracy.

Źródłem informacji dla prowadzonej analizy były treści ustaw oraz innych opracowań dotyczących obrotu nieruchomościami. W pracy wykorzystano zwłaszcza ustawy: z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z późn. zm.; z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego; z dnia 14 kwietnia 2016 roku o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych innych ustaw; z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców z późn. zm.

2. Ewolucja regulacji prawnych w obrocie nieruchomościami rolnymi

Regulacje ustawodawcze w zakresie obrotu ziemią rolniczą w Polsce podlegają częstym zmianom. Wiązą się one z oddziaływaniem państwa na treść i zakres wykonywania prawa własności [Czechowski 2004]. Ewolucja prawnych uregulowań dotyczących obrotu nieruchomościami rolnymi odzwierciedla zmiany w polityce rolnej państwa [Oleszko 2004].

Od momentu transformacji ustrojowej w Polsce można przyjąć następujący podział w zakresie ewolucji zasad prawnych w obrocie nieruchomościami rolnymi: okres liberalnego obrotu, obejmujący lata 1990–2003, oraz okres ograniczania swobody obrotu, który rozpoczął się w 2003 roku.

Od początku lat 90. XX wieku do połowy 2003 roku w obrocie nieruchomościami rolnymi obowiązywały głównie zasady oparte na kodeksie cywilnym oraz ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. 1991, nr 64, poz. 592 z późn. zm.). Zgodnie z tymi przepisami w zasadzie każdy polski obywatel mógł zostać posiadaczem nieruchomości rolnej dowolnej wielkości. Tym samym prawo było liberalne, zwłaszcza jeżeli dotyczyło obrotu ziemią rolną pomię-

dzy osobami fizycznymi. Ta sytuacja była konsekwencją zmiany przepisów o obrocie nieruchomościami rolnymi przeprowadzonej w 1990 roku, która była odpowiedzią na administracyjno-prawne restrykcje w prywatnym obrocie ziemią w okresie gospodarki socjalistycznej.

Obowiązująca w tym czasie swoboda prawna w prywatnym obrocie ziemią rolniczą przyczyniła się głównie do odtworzenia i uporządkowania rynku międzysąsiedzkiego oraz formalnego uregulowania własności prywatnych nieruchomości rolnych. Przyjęte zasady prawne w obrocie pomiędzy rolnikami miały natomiast niewielki wpływ na tempo procesów koncentracji ziemi i polaryzacji gospodarstw rolnych. Te procesy zaznaczyły się głównie w początkowym okresie zmian systemowych, w dłuższych bowiem przedziałach czasowych te zjawiska są zdeterminowane przede wszystkim czynnikami o charakterze ekonomicznym.

W wymienionym okresie znaczącą rolę w obrocie nieruchomościami rolnymi odegrała ustawa z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. 1991, nr 107, poz. 464). Wprowadzenie tych regulacji było związane z likwidacją państwowych gospodarstw rolnych oraz innych nieruchomości gruntowych będących wcześniej w gestii Państwowego Funduszu Ziemi. Zgodnie z założeniami odejścia od gospodarki centralnie sterowanej, opartej na własności państwowej, na rzecz gospodarki wolnorynkowej, opartej na własności prywatnej, niezbędne stały się uregulowania legislacyjne zachodzących procesów.

Na mocy wymienionej ustawy przejętym mieniem państwowym w ramach Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (WRSP) dysponowała Agencja Nieruchomości Rolnych (ANR)¹, będąca państwową osobą prawną, której Skarb Państwa powierzył wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych w odniesieniu do mienia państwowego w rolnictwie. Wprawdzie pierwszoplanowym zadaniem ANR była restrukturyzacja i prywatyzacja przejętego majątku², to w działaniach tych była również uwzględniana konieczność poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych, które zgodnie z art. 23 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowią podstawę ustroju rolnego w naszym kraju (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).

¹ Od 1 września 2017 ANR weszła w skład Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa.

² Od początku działalności Agencja przejęła ze wszystkich źródeł do Zasobu 4740,6 tys. ha. Proces przejmowania gruntów z byłych państwowych gospodarstw rolnych w zasadzie zakończył się w połowie lat 90. ubiegłego wieku. Przejmowane były również grunty z Państwowego Funduszu Ziemi oraz inne grunty Skarbu Państwa, a ziemia nieprzekazana do Zasobu, ostatecznymi decyzjami do połowy 2000 roku z mocy prawa przeszła na własność samorządu terytorialnego. Przejęte do Zasobu nieruchomości rolne (głównie za sprawą lokalizacji byłych państwowych przedsiębiorstw rolnych z uwagi na ich przeważającą, ok. 80% powierzchnię) położone są przede wszystkim (ok. 82%) w regionach północnej i zachodniej Polski. Ma to swoje konsekwencje również w obecnej lokalizacji nierozdzielonych trwale gruntów Zasobu, gdyż na terenie 5 województw (warmińsko-mazurskiego, pomorskiego, zachodniopomorskiego, lubuskiego, wielkopolskiego) znajduje się 74% gruntów. Regionalne dysproporcje w podaży ziemi Zasobu w znacznym stopniu warunkowały możliwości oddziaływania Agencji na poprawę struktury obszarowej.

Regulacje prawne dotyczące gospodarowania nieruchomościami skarbowymi na przestrzeni lat ulegały licznym modyfikacjom. Nowelizacje wynikały głównie z praktycznych problemów w stosowaniu poszczególnych zapisów ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Nowelizacje uwarunkowane były również przeobrażeniami w zakresie stosunków gospodarczych, ekonomicznych i politycznych, jakie następowały w Polsce od początku lat 90. XX wieku do chwili obecnej [Sikorska (red.) 2016].

W pierwszych latach rozdysponowywania nieruchomości rolnych z Zasobu WRSP popyt na grunty rolne, zwłaszcza ze strony rolników indywidualnych, mimo dogodnych warunków zakupu był relatywnie niewielki. Finansowe obciążenia, jakie ciążyły na przejętych do Zasobu nieruchomościach, wraz z zasadą samofinansowania działalności Agencji, skutkowały tym, że priorytetem było jak najszybsze rozdysponowanie mienia skarbowego. Z tego względu w obrocie nim nie stosowano praktycznie żadnych ograniczeń. W konsekwencji nieruchomości z Zasobu mógł kupić (wydzierżawić) każdy, kto miał kapitał. Trudności finansowe Agencji skutkowały również akceptacją opcji pełnej lub częściowej zapłaty zrestrukturyzowanymi wierzytelnościami. Oznaczało to, że z reguły sprzedawano nieruchomości duże obszarowo.

W 1995 roku wprowadzono zmiany w regulacjach prawnych (Dz.U. 1995, nr 57, poz. 299), które w swoich założeniach miały przyspieszyć rozdysponowanie nieruchomości rolnych z Zasobu WRSP oraz ukierunkować je bardziej na rozwój rodzinnych gospodarstw rolnych i poprawę ich struktury obszarowej. Temu celowi miały służyć rozwiązania dotyczące zakupu ziemi na preferencyjnych warunkach, a zwłaszcza podniesienie górnej granicy powierzchni nabywanej na tych zasadach do 100, 300 i 500 ha, w zależności od regionu kraju. Z tych warunków mogli korzystać szeroko pojmowani nabywcy, w tym także dzierżawcy dużych gospodarstw, wykupując część gruntów (głównie centra gospodarcze), co zwiększało ich pewność gospodarowania.

Kolejna modyfikacja ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z dnia 6 maja 1999 roku (Dz.U. 1999, nr 49, poz. 484) stworzyła Agencji warunki do aktywniejszego kształtowania struktury obszarowej poprzez nadanie możliwości organizowania przetargów ograniczonych na sprzedaż i dzierżawę ziemi rolnej z Zasobu WRSP, w których mogły uczestniczyć osoby wskazane w tej ustawie, zatem głównie rolnicy indywidualni zamierzający powiększyć użytkowane rodzinne gospodarstwo rolne.

W związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 19 grudnia 2002 roku zaistniały podstawy do ubiegania się o rekompensatę w postaci nieruchomości rolnych z Zasobu WRSP przez osoby, które utraciły majątki na wschodzie (tzw. mienie zabużańskie). Nabywanie nieruchomości z Zasobu przez „Zabużan” uregulowała ustawa z dnia 8 lipca 2005 roku o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2005, nr 169, poz. 1418), a przed wejściem jej w życie – ustawa z dnia

12 grudnia 2003 roku o zaliczeniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego (Dz.U. 2004, nr 6, poz. 39 z późn. zm.).

Proces prywatyzacji był realizowany głównie poprzez sprzedaż, a także dzierżawę ziemi w formie przetargów ograniczonych i nieograniczonych.

Od początku działalności do końca 2016 roku w wyniku rozstrzygnięcia przetargów sprzedano 1,6 mln ha, a wydierżawiano łącznie 4,5 mln ha. W przetargach ograniczonych rolnicy zakupili 14,5% gruntów rozdysponowanych trwale w trybie przetargowym. Przy czym praktycznie cały (99%) areal z 231,7 tys. ha gruntów sprzedanych w przetargach ograniczonych powiększył rodzinne gospodarstwa rolne. Jednocześnie w tej formie dzierżawa objęła 321,6 tys. ha, a ok. 89% tego areалу powiększyło rodzinne gospodarstwa rolne.

ANR, działając w oparciu o regulacje prawne z zakresu gospodarowania ziemią Skarbu Państwa, odegrała znaczącą rolę zwłaszcza w procesie uruchomienia obrotu ziemią rolną o charakterze rynkowym. Instytucja ta w zasadzie utworzyła rynek dzierżaw rolniczych w Polsce i w zasadniczy sposób zwiększyła udział sektora prywatnego we władaniu ziemią rolną i poprawę struktury obszarowej, głównie za sprawą dużej podaży ziemi.

3. Zmiany ustawodawstwa w obrocie nieruchomościami wprowadzone w 2003 roku

Wraz ze zbliżającym się terminem akcesji Polski do Unii Europejskiej (UE) i zmniejszaniem się zasobów ziemi skarbowej pojawiły się kolejne propozycje rewizji obowiązujących zasad obrotu ziemią rolną. Celem planowanych zmian było nie tylko włączenie w proces pożądaných przemian strukturalnych ziemi z rynku prywatnego [Ciodyk 2004], ale przede wszystkim ograniczenie zagrożenia wykupem ziemi rolnej przez obcokrajowców po akcesji Polski do UE. W konsekwencji proponowane zmiany w przepisach ingerowały w sferę zasad przenoszenia własności prywatnych nieruchomości rolnych. Znalazło to wyraz w przyjętej 11 kwietnia 2003 roku ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. 2003, nr 64, poz. 803 z późn. zm.). Wprowadzono kryteria określające cechy gospodarstw rodzinnych. Zgodnie z nimi za rodzinne gospodarstwa rolne uznaje się tylko te podmioty, które są prowadzone przez rolnika indywidualnego, w których łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha, ale nie jest mniejsza niż 1 ha. Usankcjonowano rangę wykształcenia przy wykonywaniu zawodu rolnika. Uwzględniono przy tym specyfikę zajęć rolniczych, które wymagają wiedzy i umiejętności z różnych dziedzin (np. współcześnie coraz większego znaczenia nabiera znajomość zasad marketingu). W stosunku do osób kupujących ziemię nie wprowadzono rygorystycznego wymogu posiadania wyuczonych kwalifikacji o kierunku rolniczym i akceptowano

również dowolne wykształcenie średnie lub wyższe. Do uprawnień umożliwiających prowadzenie gospodarstw rolnych dopuszczono pięcioletnią praktykę nabytą poprzez pracę w gospodarstwie rolnym. Do definicji rolnika, obok posiadania odpowiednich kwalifikacji do wykonywania zawodu, wprowadzono również kryterium zamieszkania w gminie, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład posiadanego gospodarstwa. Przyjęte w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego zasady uprzywilejowały pozycję dotychczasowych dzierżawców, którym przyznano prawo pierwokupu w przypadku sprzedaży przez właściciela odnajmowanych gruntów. Wprowadzono przy tym wymóg, by umowa dzierżawna była zawarta z datą pewną, co najmniej trzy lata wcześniej od terminu sprzedaży.

Ustawa określała zasady obrotu nieruchomościami rolnymi, mające w swoim założeniu sprzyjać poprawie struktury obszarowej gospodarstw rolnych oraz przeciwdziałać nadmiernej koncentracji i umożliwić prowadzenie gospodarstw przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach. Aby te cele mogły być osiągnięte, nadano Agencji nowe uprawnienia dotyczące przenoszenia praw własności w obrocie między osobami fizycznymi, tj. prawa pierwokupu (w przypadku umów sprzedaży) i prawa wykupu nieruchomości rolnych (w przypadku innych umów, np. darowizny). Stanowiły one podstawowy tytuł prawny do nabywania ziemi do Zasobu i stwarzały możliwość wykorzystywania ziemi pochodzącej z obrotu prywatnego do wspierania poprawy struktury obszarowej.

Zgodnie z treścią ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego ustawodawca nie ingerował w nabywanie nieruchomości rolnych przez osoby prowadzące gospodarstwo rolne. Natomiast sprzedaż ziemi rolnej innym osobom, poza obrotem w kręgu najbliższej rodziny, była objęta kontrolą państwa, której wykonawcą była Agencja. Z tego względu transakcje kupna-sprzedaży ziemi trzeba było zgłaszać, nawet jeśli prawdopodobieństwo, że Agencja skorzysta z prawa pierwokupu bądź wykupu, było znikome. Bez zgłoszenia do ANR zamiaru nabycia działki rolnej umowa sprzedaży była nieważna. Przeprowadzona w 2010 roku nowelizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z 2003 roku (Dz.U. 2010, nr 110, poz. 725) częściowo zawężyła konieczność zgłaszania transakcji kupna-sprzedaży nieruchomości rolnej do ANR (wyłączono z niej nieruchomości rolne o obszarze do 5 ha).

Wprowadzane ustawą o kształtowaniu ustroju rolnego rozwiązania prawne regulowały przede wszystkim zasady prywatnego obrotu nieruchomościami rolnymi. Wprowadziły również znaczące zmiany do ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, regulując m.in. zasady sprzedaży ziemi z Zasobu. Zgodnie z nimi sprzedaż nieruchomości przez Agencję mogła nastąpić tylko w sytuacji, gdy po zawarciu transakcji obszar gruntów rolnych, będący własnością nabywcy, nie przekroczył 500 ha. Wprowadzano też możliwość pierwokupu (art. 29 ust. 4 i 5 ww. ustawy), odkupu (na podstawie ww. lub kodeksu postępowania cywilnego) nieruchomości Agencji w okresie 5 lat, licząc od dnia jej nabycia od Agencji, z ujawnieniem tego prawa w księdze wieczystej. Przy czym ANR rzadko korzystała

z prawa pierwokupu i odkupu, albowiem do końca 2015 roku dotyczyło to niespełna 2,4 tys. ha gruntu, a w 2016 roku tylko 67 ha.

Wprowadzone ustawą o kształtowaniu ustroju rolnego z 2003 roku regulacje prawne miały, zdaniem twórców ustawy, umocnić pozycję rodzinnych gospodarstw rolnych i wykazać, że ten model organizacji produkcji rolniczej trwale dominować będzie w strukturach polskiego rolnictwa. Jednocześnie miały ułatwiać dostęp do ziemi rolniczej rolnikom indywidualnym oraz przeciwdziałać niekontrolowanej koncentracji gruntów rolniczych poza rolnictwem indywidualnym, przeciwdziałać zakupom o charakterze spekulacyjnym, zabezpieczać interesy rodzinnych gospodarstw rolnych, tj. ułatwiać im dostęp do wolnej ziemi w przypadku konkurowania o nią z wielkoobszarowymi jednostkami funkcjonującymi poza rodzinnym rolnictwem. W zamierzeniach projektodawców ustawy miała ona również stanowić zabezpieczenie przed wykupem polskiej ziemi przez potencjalnych nabywców z innych państw UE, którzy po upływie okresu przejściowego, zatem od 2 maja 2016 roku, uzyskają prawo kupowania ziemi w Polsce na takich samym zasadach jak jej obywatele.

Przyjęte w ustawie ograniczenia dotyczące powierzchni gruntów będących przedmiotem transakcji w słabym stopniu oddziaływały na rynek międzysąsiedzki, ponieważ obrót ziemią pomiędzy rolnikami dotyczył na ogół niewielkich obszarów i najczęściej służył powiększeniu istniejących gospodarstw, których użytkownicy zazwyczaj bez trudu mogli wykazać się pięcioletnią praktyką przy zajęciach rolniczych. Świadczy o tym sporadyczne korzystanie ANR z prawa pierwokupu i wykupu w sytuacji przenoszenia praw własności nieruchomości rolnej na rynku prywatnym. W okresie od początku wykonywania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego do 30 kwietnia 2016 roku do ANR wpłynęło 647,6 tys. umów na 1249,4 tys. ha. Agencja złożyła deklaracje nabycia w 626 przypadkach, dotyczących 17,4 tys. ha, czyli 1,4% łącznego areалу objętego umowami sprzedaży, które były rozpatrywane przez Agencję. Protokółami zdawczo-odbiorczymi przejęto 14,9 tys. ha, tj. 1,2% całej powierzchni.

Działalność ANR koncentrowała się na odpowiednim zagospodarowaniu nieruchomości rolnych Skarbu Państwa. W konsekwencji w regionach, gdzie były duże skupiska takich gruntów (głównie tereny zachodnie i północne), struktura obszarowa gospodarstw indywidualnych ulegała relatywnie znaczącej poprawie. Obecnie jest nie tylko zdecydowanie lepsza niż w innych częściach kraju, ale znacząco zwiększył się dystans w tym zakresie pomiędzy gospodarstwami położonymi w zachodnich i północnych województwach Polski a zlokalizowanymi w południowych województwach kraju. Na terenie zachodnich i północnych województw (warmińsko-mazurskiego, zachodniopomorskiego, wielkopolskiego, dolnośląskiego i pomorskiego) znajdowało się 63% areálu przejętego do Zasobu i 20% ogółu gospodarstw, których średni obszar w 2015 roku był od 60 do 180% (od 29 do 95% – w 2002 roku) wyższy niż średnio w kraju. Relatywnie najmniej gruntów skarbowych było usytuowanych na terenie województw cechujących się znaczną liczbą, z reguły małych obszarowo gospodarstw. W województwach cechujących się histo-

rycznie najbardziej rozdrobnioną strukturą obszarową, tj. małopolskim, podkarpackim, świętokrzyskim i śląskim, znajdowało się tylko 7% ziemi przejętej do Zasobu i 30% ogółu gospodarstw, których średni obszar był w 2015 roku, podobnie jak i wcześniej, od 40 do 60% mniejszy niż ogół gospodarstw rolnych w Polsce.

W związku z coraz bardziej zmniejszającym się arealem niezagospodarowanych ziem Zasobu rola ANR uległa ograniczeniu. Jednocześnie rosnący popyt na ziemię rolną i zbliżająca się data (maj 2016) pełnego otwarcia polskiego rynku ziemi dla obywateli z krajów Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) oraz Konfederacji Szwajcarskiej (KS) powodowały, że coraz bardziej istotnym problemem stało się ustanowienie jednorodnych zasad obrotu gruntami rolnymi, a także pełnego monitorowania tendencji zachodzących na rynku nieruchomości rolnych.

4. Zmiany w obrocie gruntami rolnymi wprowadzone w 2016 roku

Przedstawione powyżej okoliczności skłaniały do kolejnej rewizji przepisów i przygotowania nowych prerogatyw odnośnie do obrotu ziemią rolniczą. Niezbędne stało się zwłaszcza ujednoczenie i dalsze zwiększenie spójności zasad obowiązujących w obrębie poszczególnych segmentów rynku ziemi rolnej, tj. prywatnego i z udziałem ANR. Konieczne było również uformowanie przepisów z uwzględnieniem innych ustaleń prawnych mających istotny wpływ na funkcjonowanie rynku ziemi i zasad sporządzania rejestrów zmian w zakresie własności i czasowego użytkowania ziemi rolniczej. Były to działania konieczne, aby ograniczyć transakcje o charakterze nieformalnym, w dalszym ciągu występujące w międzysąsiedzkim obrocie nieruchomościami gruntowymi.

W związku z powyższym ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 roku o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych ustaw (Dz.U. 2016, poz. 585) wprowadzono kolejną zmianę ustawodawstwa w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi. Wprowadzone regulacje prawne w znacznym zakresie nowelizowały wcześniejszą ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego z 2003 roku.

Obowiązująca obecnie znowelizowana ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego znacząco zawęży katalog osób (podmiotów) uprawnionych do zakupu nieruchomości rolnych. Ziemię rolną mogą nabywać co do zasady rolnicy indywidualni, ale powierzchnia nabywanej nieruchomości rolnej wraz z obszarem ziemi wchodzącej w skład gospodarstwa rodzinnego nabywcy nie może przekraczać 300 ha użytków rolnych; osoby bliskie wobec zbywcy (zstępni, wstępni, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa, małżonek, osoby przysposabiające i przysposobione); jednostki samorządu terytorialnego, Skarb Państwa lub działająca na jego rzecz ANR, parki narodowe, kościelne i wyznaniowe osoby prawne, spadkobiercy w wyniku dziedziczenia oraz zapisu windykacyjnego, nabywający na podstawie art. 151 lub art. 231 kodeksu cy-

wilnego oraz kupujący w toku postępowania restrukturyzacyjnego w ramach postępowania sanacyjnego; podmioty i osoby fizyczne, które uzyskały zgodę Prezesa ANR w formie decyzji administracyjnej.

Ustawa wprowadzała również konieczność osobistego prowadzenia działalności rolniczej na obszarze nabytej nieruchomości rolnej oraz zakaz jej zbywania (oddania w posiadanie, użytkowanie) innym podmiotom w okresie 10 lat od przeniesienia własności. Ten warunek dotyczył w szczególności rolników indywidualnych oraz podmiotów, które uzyskały zgodę prezesa ANR na zakup nieruchomości rolnej. To ograniczenie nie dotyczy sytuacji, gdy nieruchomość rolną nabyli bliscy rolników indywidualnych (zstępni, wstępni, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa, małżonek, osoby przysposabiające i przysposobione); jednostki samorządu terytorialnego, Skarb Państwa lub działająca na jego rzecz ANR, parki narodowe, kościelne i wyznaniowe osoby prawne, spadkobiercy wyniku dziedziczenia oraz zapisu windykacyjnego.

Ustawowa dopuszczalność nabycia nieruchomości rolnych przez osoby fizyczne i prawne wymienione w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego nie oznacza pełnej swobody w obrocie nieruchomościami rolnymi również przez te podmioty. ANR przysługuje prawo pierwokupu nieruchomości rolnej lub prawo nabycia nieruchomości rolnej (również w przypadku wniesienia mienia do spółki). Agencji przysługuje prawo wejścia w miejsce nabywcy i nabycia nieruchomości za cenę i na warunkach określonych przez strony umowy. W przypadku niewyrażenia zgody na przeniesienie własności nieruchomości rolnej, ANR, na pisemne żądanie zbywcy, jest zobowiązana do złożenia oświadczenia o nabyciu nieruchomości rolnej za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej jej wartości rynkowej. Zbywca nieruchomości rolnej może wystąpić do sądu o ustalenie równowartości pieniężnej wartości rynkowej nieruchomości rolnej nabywanej przez ANR, albo złożyć pisemne oświadczenie o cofnięciu żądania nabycia tej nieruchomości przez ANR.

Obowiązujące obecnie regulacje prawne szczegółowo określają zasady obrotu gruntami rolnymi, a niezgodne z nimi nabycia nieruchomości rolnych, udziału bądź części udziału we współwłasności nieruchomości rolnej, nabycia akcji i udziałów w spółce prawa handlowego będącej właścicielem nieruchomości są prawnie nieważne.

W konsekwencji w ramach uregulowań ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 roku, tj. od 30 kwietnia do 31 grudnia 2016 roku do Prezesa ANR wpłynęły 6954 wnioski dotyczące przeniesienia własności nieruchomości rolnych między osobami fizycznymi, wydano 4087 decyzji na łączny obszar 11,5 tys. ha, w tym 91% stanowiły decyzje pozytywne i dotyczyły 88% areалу objętego decyzjami, brak zgody (1% decyzji) dotyczył 5% areálu. W stosunku do 583 umów przenoszących prawa własności nieruchomości rolnych pomiędzy osobami fizycznymi o obszarze 2,9 tys. ha Agencji przysługiwało prawa pierwokupu i nabycia. Z tej liczby Agencja zadeklarowała nabycie 2 nieruchomości o powierzchni 267 ha.

W okresie od 30 kwietnia do końca grudnia 2016 roku do ANR wpłynęły 983 powiadomienia od spółek handlowych o zbyciu udziałów i akcji, na łączną wartość 1247 mln zł. W odniesieniu do 10 powiadomień dotyczących powierzchni 36,4 ha Agencji przysługiwało prawo pierwokupu lub nabycia udziałów i akcji, ale nie skorzystała ze swoich uprawnień.

Generalnie ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 roku o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości z Zasobu WRSP wprowadza zakaz sprzedaży ziemi skarbowej. Jednak wbrew tytułowi, nie wprowadza ona bezwzględnego zakazu zbywania nieruchomości Skarbu Państwa. Z treści ustawy wynika, że jest on czasowy i obejmuje okres 5 lat. Jednocześnie ANR może sprzedawać nieruchomości rolne do 2 ha oraz o charakterze nierolniczym. Wstępnie przyjęto, że podstawową formą rozdysponowania gruntów zgromadzonych w Zasobie WRSP będzie długookresowa dzierżawa, co zdaniem ustawodawcy pozwoli na racjonalne planowanie produkcji. Wyzierzawianie gruntów będzie odbywało się poprzez przetargi organizowane przez terenowe oddziały ANR. Będą w nich mogli uczestniczyć rolnicy indywidualni zamierzający powiększyć lub utworzyć gospodarstwo rodzinne. Do przetargów ograniczonych będą przeznaczane nieruchomości rolne o obszarze powyżej 1 ha.

5. Kształtowanie ustroju rolnego w Polsce a prawo unijne

Według artykułu 345 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 25 marca 1957 roku, wersja skonsolidowana (Dz. Urz. UE C z 2012 roku nr 326), państwa członkowskie mają możliwość swobodnego kształtowania zasad prawa własności, co dotyczy również gospodarstw rolnych. Jednak z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej można wysnuć wniosek, że za wprowadzeniem ograniczeń w obrocie nieruchomościami powinien stać interes publiczny, a ograniczenia powinny być zgodne z zasadą proporcjonalności i nie powinny mieć charakteru dyskryminacyjnego [Klat-Górska 2014; Jeżyńska, Pastuszko 2014].

Zadania nałożone mocą ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego zadania na ANR w Polsce nie odbiegają od praktyki wielu krajów UE. Na doświadczeniach krajów unijnych, a zwłaszcza Francji i Niemiec, wzorowano się, tworząc Agencję Nieruchomości Rolnych. Wprawdzie zadania stawiane Agencji ewoluowały, ale niezmiennie kształtowano je zgodnie z aktualnymi priorytetami polityki rolnej państwa. Zbliżone do zadań ANR w Polsce wykonują we Francji – Spółki Urządzeń i Osadnictwa Rolnego (SAFER), we Włoszech – Enti di Sviluppo Agrario (ESA), w Hiszpanii – Instytut Reformy Rolnej i Rozwoju Rolnictwa (IRYDA), w Niemczech – Spółki Wyceny i Zarządzania Gruntami (BWG), w Holandii – RVOB (od 1.08.2009). Zarząd nieruchomościami i rozwojem regionalnym w Danii sprawuje Departament Struktur Rolnictwa i Rybołówstwa (SLF), a w Belgii – dwa stowarzyszenia zarządzania gruntami (VLM i OWDR).

6. Zasady nabywania nieruchomości rolnych przez cudzoziemców

Odrębne uregulowania prawne dotyczą obrotu nieruchomościami z udziałem cudzoziemców (osób fizycznych niebędących polskimi obywatelami oraz osób prawnych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej). Zasady nabywania i uzyskania zezwolenia na ich nabycie określa ustawa z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców z późn. zm. Zezwolenie na nabycie nieruchomości przez cudzoziemca jest wydawane na jego wniosek, w formie decyzji administracyjnej, i dotyczy konkretnie oznaczonej nieruchomości. Minister właściwy dla spraw wewnętrznych wydaje je w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej. W przypadku nabycia nieruchomości rolnych konieczne jest również przyzwolenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, a leśnych – Ministra Środowiska, którzy formułując swoje stanowisko, uwzględniają zapisy ustawy o kształtowaniu użytków rolnych.

Prawo UE opiera się na czterech podstawowych zasadach, tj. swobodnego przepływu towarów, osób i kapitału oraz świadczenia usług. Zasada swobodnej wymiany dotyczy również obrotu nieruchomościami. W związku z akcesją Polski do UE konieczne stały się zmiany w obrocie nieruchomościami z udziałem cudzoziemców, które dostosowywały polskie legislacje do prawa wspólnotowego. W wyniku realizacji zobowiązań traktatowych (Dz.U. 2004, nr 80, poz. 864) uchwalona została ustawa z dnia 20 lutego 2004 r. o zmianie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców oraz ustawy o opłacie skarbowej (Dz.U. nr 49, poz. 466). Zgodnie z nimi nabycie nieruchomości (udziałów, akcji) w Polsce przez obywateli (przedsiębiorców) zamieszkujących (posiadających siedzibę firmy) na terytorium EOG i KS nie wymaga zezwolenia. Wyjątek stanowiło nabywanie nieruchomości rolnych (leśnych), w odniesieniu do których wprowadzono 12-letni okres przejściowy (do 2 maja 2016 roku). Ten warunek nie dotyczył obywateli EOG i KS, którzy nabywali grunty rolne (leśne) po upływie 3 lub 7 lat (w zależności położenia nieruchomości), od dnia zawarcia umowy dzierżawy z datą pewną, jeżeli przez ten czas osobiście prowadzili działalność rolniczą i legalnie zamieszkiwali w Polsce. W związku z zakończeniem okresu karencji na zakup ziemi rolnej w Polsce przez obywateli i spółki posiadające siedzibę na terenie EOG oraz KS, od 30 kwietnia 2016 roku mogą nabywać grunty rolne (leśne) na takich samych zasadach jak obywatele naszego kraju.

7. Zakończenie

Z analizy ustawodawstwa w obrocie nieruchomościami rolnymi w Polsce wynika, że odbywa się on w oparciu o regulacje kodeksu cywilnego i normy prawa administracyjnego, które podlegają ciągłym przeobrażeniom. Zmiany przepisów były powiązane z aktualnymi problemami przeobrażeń strukturalnych w rolnictwie. Oddziaływanie państwa miało na celu przede wszystkim ochronę gospodarstw

rodziny, które zgodnie z zapisem Konstytucji RP stanowią podstawę polskiego ustroju rolnego. Wprowadzane regulacje prawne były konstruowane z uwzględnieniem poprawy struktury agrarnej, a jednocześnie miały zapobiegać nadmiernej koncentracji ziemi rolnej i sprzyjać poprawie struktury obszarowej i przekazywaniu jej najbardziej odpowiednim użytkownikom.

Każda z opisywanych zmian uregulowań prawnych w różnym stopniu i przy użyciu odmiennych instrumentów oddziaływała na obrót nieruchomościami rolnymi. Ilustrują je uwarunkowania prawne w obrocie ziemią rolniczą. W konsekwencji można wyodrębnić trzy okresy, które wyznacza wprowadzanie poszczególnych rozwiązań prawnych.

Każdorazowe wprowadzanie nowych zasad w obrocie gruntami rolnymi zwiększało wymagania odnośnie do koniecznych kryteriów od nabywców ziemi rolnej. Ta sytuacja miała w konsekwencji sprzyjać poprawie struktury obszarowej gospodarstw rolnych i ułatwić dostęp do gruntów rolnych osobom stwarzającym warunki jej właściwego wykorzystania.

Zwiększenie kontroli państwa nad przenoszeniem praw własności ziemi rolnej miało na celu nie tylko realizację strategii rozwojowych polskiego rolnictwa, ale również ujednoczenie procedur obowiązujących na rynku prywatnym i z udziałem osób prawnych. Celem podejmowanych nowych legislacji było także upodobnienie polskiego ustawodawstwa do reguł prawnych powszechnie stosowanych w innych krajach UE.

Literatura

- Ciodyk T., 2004, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego – uwarunkowania, cele, polityka Agencji Nieruchomości Rolnych w zakresie realizacji*, [w:] *Realizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, FAPA, Warszawa, s. 7–27.
- Czechowski P., 2004, *Ewolucja stanu prawnego w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi*, [w:] *Realizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, FAPA, Warszawa, s. 117–128.
- Czechowski P., Korzycka-Iwanow M., Prutis S., Stelmachowski A., 2002, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, LexisNexis, Warszawa.
- Czyżewski A., Czyżewski B., 2015, *Ziemia i jej renty w paradygmacie rozwoju rolnictwa*, [w:] *Problemy rozwoju rolnictwa i gospodarki żywnościowej w pierwszej dekadzie członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, red. A. Czyżewski, B. Klepacki, PTE, Warszawa, s. 27–41.
- Dzienniki Ustaw za lata 1991–2016.
- Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej.
- Jeżyńska B., Pastuszko R., 2014, *Opinia prawna na temat propozycji zmian regulacji prawnych dotyczących obrotu nieruchomościami rolnymi*, Opinie i Ekspertyzy OE-217, Kancelaria Senatu Biuro Analiz i Dokumentacji, kwiecień 2014.
- Kapusta F., 2008, *Agrobiznes*, Difin, Warszawa.
- Karwat-Woźniak B., 2009, *The area of cultivated land as a factor determining economic potential of private farms*, *Economics&Sociology*, vol. 2, no. 1, s. 47–57.
- Klat-Górska E., 2014, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarze*, LexisNexis.

- Lichorowicz A., 2004, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, *Kwartalnik Prawa Prywatnego*, z. 2, s. 387–434.
- Oleszko A., 2004, *Prawo rolne*, Kraków.
- Rowiński J., 2014, *Uwagi o propozycjach zmian przepisów regulujących rynek ziemi rolnej*, <http://www.efrwp.pl/news/show/201/uwagi-o-propozycjach-zmian-przepisow-regulujacych-rynek-ziemi-rolnej>.
- Sikorska A. (red.), 2014, *Rynek ziemi rolniczej. Stan i perspektywy, nr 17*, *Analizy Rynkowe*, Warszawa.
- Sikorska A. (red.), 2016, *Rynek ziemi rolniczej. Stan i perspektywy, nr 19*, *Analizy Rynkowe*, Warszawa.
- Stelmachowski A., Zdziennicki B., 1987, *Prawo rolne*, PWN, Warszawa.
- Tomczak F., 2005, *Gospodarka rodzinna w rolnictwie. Uwarunkowania i mechanizmy rozwoju*, IRWiR-PAN, Warszawa.
- Woś A., 1996, *Zasoby i czynniki produkcji w przedsiębiorstwie*, [w:] *Agrobiznes*, t. 2, red. A. Woś, Key Text, Warszawa, s. 57–70.
- Zegar J.St., 2008, *Dochody w rolnictwie w okresie transformacji i integracji europejskiej*, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
- Zegar J.St., 2009, *Struktura polskiego rolnictwa rodzinnego pod koniec pierwszej dekady XXI wieku*, IERiGŻ-PIB, Warszawa.