

Uwarunkowania polityki polskiego rządu odnośnie rynku ziemi rolniczej w kontekście zakończenia okresu przejściowego nabywania nieruchomości rolnych przez cudzoziemców

The determinants of Polish government policy in terms of agricultural land market in the context of the end of transitional period of agricultural real estate acquisition by foreigners

Renata Marks-Bielska, Roman Kisiel, Wiesława Lizińska

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Wydział Nauk Ekonomicznych, Katedra Polityki Gospodarczej i Regionalnej

Streszczenie. W niniejszym artykule podjęto próbę opisu wybranych elementów dotyczących sytuacji na rynku ziemi rolniczej i założeń prowadzonej polityki w tym zakresie w Polsce. Szczególną uwagę zwrócono na zmiany legislacyjne związane z zakończeniem okresu przejściowego nabywania nieruchomości rolnych przez cudzoziemców. Wykorzystano dane statystyczne pochodzące ze Sprawozdań Ministra Spraw Wewnętrznych z realizacji Ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (z późniejszymi zmianami), dane GUS i wyniki własnych badań empirycznych, przeprowadzonych wśród rolników w województwie warmińsko-mazurskim.

Ziemia rolnicza w Polsce traktowana jest nie tylko jako dobro ekonomiczne, lecz także ma szczególną wartość kulturową, symboliczną i sentymentalną. Atrybuty ziemi (m.in. nieprzemieszczalność i niepowiększalność) powodują, że ten zasób wymaga szczególnej troski, co wiąże się z ważną, interwencyjną rolą państwa w tym zakresie.

Słowa kluczowe: nieruchomości rolne • rynek ziemi rolniczej • polityka państwa • województwo warmińsko-mazurskie

Abstract. The paper attempts to describe selected elements of the situation on the market of agricultural land and the assumptions of the policy conducted in this field in Poland. Particular attention was paid to the legislative changes associated with the end of the transitional period of agricultural real estate acquisition by foreigners. We used sta-

tistical data derived from Minister of Interior reports on the implementation of the Act of 24th March, 1920 on the agricultural real estate acquisition by foreigners (with later amendments), CSO's data and the results of own empirical research conducted among farmers in Warmińsko-Mazurskie Voivodship.

The agricultural land in Poland is regarded not only as an economic asset but also has a particular cultural, symbolic and sentimental value. Attributes of the land (including no displacement and no magnification) cause that this resource requires a particular attention, which is related to important intervening role of the state in this regard.

Keywords: agricultural real estate • agricultural land market • state policy • Warmińsko-Mazurskie Voivodship

Wstęp

Swoboda prowadzenia działalności gospodarczej, w tym także nabywania nieruchomości, to jedna z podstawowych zasad funkcjonowania Wspólnoty Europejskiej. Każde państwo członkowskie posiada autonomię odnośnie szczegółowych regulacji prawnych w tym zakresie, które jednak nie mogą utrudniać prowadzenia działalności lub też różnicować dostępu do powszechnych ułatwień (Marks-Bielska i Zielińska, 2015, s. 2–5; Lizińska, 2016, s. 32).

Stopień i forma regulacji są więc zróżnicowane. Najbardziej liberalne przepisy obowiązują w: Wielkiej Brytanii, Holandii, Belgii, Portugalii, Niemczech, Luksemburgu. Obrót ziemią jest ograniczony m.in. w: Austrii, Danii, Hiszpanii, Irlandii, Finlandii, Szwecji, Francji, Włoszech, Grecji (*Informator o nabywaniu...*, 1999). Najbardziej restrykcyjne przepisy w większości państw odnoszą się do nieruchomości o charakterze turystycznym, rekreacyjnym lub przygranicznym. Ograniczenia związane z ziemią rolniczą pozostały w nielicznych państwach, np. w Szwecji, gdzie jej zakup wymaga zezwolenia (wydawanego na podstawie stosownego wykształcenia i/lub doświadczenia), ale przepis ten dotyczy tylko terenów słabo zaludnionych (Ciaian i in., 2012, s. 5).

Burzliwe negocjacje dotyczyły warunków nabywania ziemi w przypadku nowych państw członkowskich (ang. *New Member States* – NMS). W 2004 i 2007 r. doszło do rozszerzenia UE o odpowiednio 10 i 2 kraje Europy Środkowej i Wschodniej, a w 2013 r. do tego ugrupowania gospodarczego dołączyła Chorwacja. Do 1989 r. sektor rolnictwa w tych krajach był regulowany przez konkretne rządy i zdominowany przez duże państwowe gospodarstwa rolne lub kołchozy, gdzie ziemia oficjalnie była własnością prywatną, ale ich właściciele nie mieli praw decyzyjnych odnośnie sposobu użytkowania. Wyjątkiem była Polska oraz kraje byłej Jugosławii, w których kolektywizacja miała miejsce w niewielkim stopniu i znaczna część gruntów rolnych była użytkowana przez rolników indywidualnych (Ciaian i in., 2012, s. 5).

Po 1989 r. zaczęto wprowadzać w krajach Europy Środkowej i Wschodniej liczne reformy. Realizacja procesów restrukturyzacji gospodarstw rolnych i reformy rolnej były trudne, a w niektórych krajach, np. w Polsce, nadal nie są w pełni zakończone. Ta złożona przeszłość zbiorowego użytkowania gruntów ma znaczący wpływ na obecne funkcjonowanie rynku ziemi rolnej w tym regionie Europy (Ciaian i in., 2012, s. 1). Wpłynęło to na decyzje o ustanowieniu w obrocie ziemią tzw. okresów przejściowych

w 7 z tych państw: 7 lat w Republice Czeskiej, Estonii, na Węgrzech, Łotwie, Litwie i Słowacji oraz 12 lat w Polsce (Swinnen i Vranken, 2009 s. 4). Zakończenie okresów przejściowych powinno co do zasady oznaczać liberalizację przepisów, a tym samym obrotu ziemią. Jak się jednak okazuje, rynek ziemi rolniczej w niektórych państwach nadal jest postrzegany jako wyjątkowo wrażliwy i na Węgrzech, Słowacji, Litwie i w Bułgarii rządy podjęły decyzję o jego dalszej ochronie wobec cudzoziemców. Przykładowo na Węgrzech zgodnie z nowymi przepisami obywatele węgierscy i państw UE oraz Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) mogą nabywać prawa własności do gruntów rolnych w ograniczonym zakresie – do 1 ha gruntów rolnych. Obywatele państw trzecich są objęci zakazem nabywania gruntów. Rozszerzone prawa (posiadanie do 1200 ha, w tym do 300 ha na własność, reszta np. w formie dzierżawy) mają rolnicy, czyli osoby o stosownych kwalifikacjach lub prowadzące działalność rolniczą na Węgrzech od co najmniej 3 lat (Polauf i Tiba, 2015, s. 2). W marcu 2015 r. Komisja Europejska (KE) wszczęła jednak postępowanie w sprawie naruszenia przez Węgry oraz Słowację, Litwę i Bułgarię przepisów ograniczających nabywanie na ich terenie ziemi rolnej. Zarzuca się im, że nowowprowadzone przepisy ograniczają podstawowe swobody prowadzenia działalności gospodarczej i przepływu kapitału. Za dyskryminujące w tych państwach KE uznała m.in.: wymóg przebywania obcokrajowca w danym kraju, ograniczenia dotyczące osób niezamieszkujących lub nieprowadzących działalności gospodarczej na danym terenie, wymóg wiedzy zawodowej w zakresie prowadzenia produkcji rolniczej, czy brak przejrzystych przepisów prawnych dotyczących zagadnień związanych z uzyskaniem zgody na przeprowadzenie transakcji kupna-sprzedaży ziemi rolnej przez osoby niezamieszkujące w danym kraju¹.

Spśród najczęściej pojawiających się motywów stosowania różnych instrumentów reglamentacji nabywania przez cudzoziemców nieruchomości w danym kraju wymienia się (Karaszewski, Jaworek, Siemińska, 2017, s. 53):

- względy bezpieczeństwa narodowego (przede wszystkim konieczność ochrony obszarów przygranicznych i strategicznych dla danego kraju);
- ograniczenie i/lub chęć kontroli skali oraz zakresu napływu inwestycji i rozwoju kapitału zagranicznego;
- ograniczenia i/lub chęć kontroli zachowań spekulacyjnych podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego na rynku nieruchomości, zwłaszcza gruntowych (w tym rolnych);
- względy dotyczące ochrony dziedzictwa narodowego;
- potrzebę ochrony specyfiki odrębności kulturowej i środowiskowej (przestrzenno-krajobrazowej) cennych obszarów kraju;
- potrzebę informacji na temat skali i struktury inwestycji, które są realizowane przez podmioty z udziałem kapitału zagranicznego (w celach ewidencyjnych);
- konieczność kontroli procesów imigracyjnych i innych z nimi powiązanych.

¹ hungarytoday.hu/cikk/european-commission-launches-infringement-procedures-hungary-land-act-11949.

Jak słusznie wskazała Mikołajczyk (2016, s. 2), zarówno stosunki własnościowe, jak i stany posiadania ziemi, odgrywają ważną rolę w kształtowaniu struktury obszarowej gospodarstw rolnych i, co się z tym wiąże, struktury agrarnej, stanowiącej jeden z elementów wyznaczających charakter ustroju społeczno-gospodarczego państwa, w tym jego ustroju rolnego. Zagadnienie obrotu gruntami rolnymi stanowi część złożonej interdyscyplinarnej problematyki. Ustawodawca ma do spełnienia zatem ważne zadanie, bowiem zobligowany jest do znalezienia optymalnego rozwiązania, które łączyłoby dwie ważne kwestie, po pierwsze pozwoliłoby swobodnie funkcjonować prawom ekonomicznym, po drugie kierowałoby zachodzące w sferze indywidualnej własności ziemi procesy w takim kierunku, aby nie przynosiły szkody szeroko pojętemu interesowi społecznemu.

Poglądy doktryny prawa, ekspertów do spraw gospodarczych, a także polityków różnych opcji w analizowanych kwestiach są odmienne. Formułowane opinie bywają często skrajne – od propozycji rozwiązań całkowicie liberalnych, zgodnie z którymi zasady wolnorynkowe stanowią jedyny i wystarczający czynnik kształtujący obrót nieruchomościami rolnymi traktowanymi tak, jak wszystkie pozostałe nieruchomości, po bardzo konserwatywne, w myśl których grunty rolne traktowane są jako szczególna wartość rodzinna, społeczna, gospodarcza i środowiskowa i jako taka wymaga rygorystycznej, odrębnej regulacji prawnej (Mikołajczyk, 2016, s. 2).

Polskie regulacje prawne dotyczące nabywania nieruchomości rolnych (również przez cudzoziemców) należą do jednych z najbardziej rygorystycznych na świecie, a zatem utrudniających potencjalnym inwestorom swobodne nabywanie nieruchomości położonych na terytorium Polski (Karaszewski, Jaworek, Siemińska, 2017, s. 49). Takie podejście do problematyki związanej z obrotem nieruchomościami rolnymi w Polsce wynika nie tylko z uwarunkowań ekonomicznych, społecznych i ekologicznych, lecz także szczególnego znaczenia tego zasobu dla Polaków, szczególnie tych, którzy dziedziczą ziemię rolniczą z pokolenia na pokolenie, jako wartości kulturowej i symbolicznej (Marks-Bielska, 2010, s. 24–60).

Podstawowym celem regulacji prawnych dotyczących obrotu ziemią rolniczą w Polsce, które wprowadzono w momencie zakończenia okresu przejściowego nabywania nieruchomości rolnych przez cudzoziemców, jest ochrona tego zasobu ziemi przed jej spekulacyjnym wykupywaniem zarówno przez Polaków, jak i cudzoziemców, którzy nie gwarantują zgodnego z interesem społecznym wykorzystania nabytej ziemi na cele rolnicze. Ustawa o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie innych ustaw ma urzeczywistnić zasady wyrażone w art. 23 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którymi podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Fundamentem wprowadzonych uregulowań są zmiany zaproponowane do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

Materiał i metody

Niniejszy artykuł ma charakter teoretyczno-empiryczny. Dokonano przeglądu wybranych pozycji literatury przedmiotu i odpowiednich aktów prawnych (m.in. ustawa o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa,

ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego, ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi skarbu Państwa). Wykorzystano dane pochodzące ze Sprawozdań Ministra Spraw Wewnętrznych z realizacji ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców za lata 2001–2016. W części empirycznej wykorzystano metodę sondażu diagnostycznego, technikę ankiety i narzędzie badawcze w postaci kwestionariuszy, przygotowanych przez pracowników Katedry Polityki Gospodarczej i Regionalnej Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie.

Celem pierwszego, przeprowadzonego w 2015 r. badania w postaci wywiadów ankietowych wśród rolników województwa warmińsko-mazurskiego było poznanie ich opinii na temat skutków zakończenia okresu przejściowego dla rynku ziemi rolniczej wynikających z zakończenia okresu przejściowego w Polsce w nabywaniu nieruchomości rolnych przez cudzoziemców z dniem 1 maja 2016 r. Zwrócono szczególną uwagę na ocenę skuteczności proponowanych uregulowań, a także zidentyfikowanie korzyści i zagrożeń wynikających ze zmiany regulacji wraz z końcem okresu przejściowego.

Termin realizacji badań wynikał, z jednej strony, ze zbliżającego się wówczas końca wyżej wymienionego okresu, a także z zaproponowanych nowych regulacji dotyczących rynku ziemi rolniczej w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego uchwalonej przez Sejm 5 sierpnia 2015 r.²

Wyrazem prac legislacyjnych stała się obowiązująca ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. Oczekiwano, że ustawa przyspieszy przemiany agrarne i ograniczy nabywanie nieruchomości rolnych przez osoby nieuprawnione, nabywające je w innych celach niż prowadzenie produkcji rolnej. Jednak dostrzeżono, że przewidziane w niej instrumenty w postaci prawa pierwokupu oraz prawa nabywania przez Agencję Nieruchomości Rolnych nie są w stanie w pełni realizować celów kształtowania ustroju rolnego państwa. Tego rodzaju stan rzeczy powoduje negatywne skutki gospodarcze, wyrażające się niedostateczną poprawą struktury obszarowej gospodarstw rolnych i związanym z tym brakiem optymalnego wykorzystania gruntów rolnych. Zauważono przy tym, że ogólna powierzchnia użytków rolnych w Polsce w 2005 r. wyniosła 19 148 tys. ha, w 2010 r. 18 931 tys. ha, zaś w 2013 r. 18 770 tys. ha. Z powyższych danych statystycznych wynika, że powierzchnia użytków rolnych systematycznie się zmniejsza. Zjawisku temu sprzyja rozdrobnienie gospodarstw rolnych wynikające z nieracjonalnych podziałów tych gospodarstw, co w dalszej perspektywie może stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa żywnościowego kraju, a także dla interesu ekonomicznego całej polskiej gospodarki, w której produkcja rolnicza odgrywa istotną rolę (Hejbudzki, 2015, s. 2–3).

² Ustawa nie weszła w życie. Ustawa miała obowiązywać od 1 stycznia 2016 r. Moment jej wejścia w życie przesunięto do dnia 1 maja 2016 r., ostatecznie jednak tego dnia weszła w życie jej nowelizacja. Zdaniem wielu prawników w ustawie tej zastosowano konstrukcje prawne o niskim poziomie legislacyjnym. Stąd też, jak podkreśliła Mikołajczyk (2016, s. 2), nie traci na aktualności pogląd profesora Prutisa, który uznał, że wykorzystanie regulacji prawnej jako instrumentu kształtowania ustroju rolnego wymaga starannego doboru środków prawnych, adekwatnych do zakładanych celów. Nie może być to regulacja przypadkowa, bowiem, jak napisano w uzasadnieniu do ustawy, „konieczne jest wprowadzenie odpowiednich przepisów prawnych, które pozwoliłyby na właściwą dystrybucję nieruchomości rolnych jako niepomnażalnego dobra publicznego”.

Badania przeprowadzono wśród rolników, którym sprzedano lub(i) wydzierżawiono nieruchomości rolne z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (ZWRSP) na terenie województwa warmińsko-mazurskiego. Kwestionariusz ankiety skierowano do 500 rolników. Uzyskano 86 poprawnie wypełnionych ankiet, co stanowiło 20,6% zwrot, gdyż część kwestionariuszy (83) powróciło z adnotacją, że adresat jest nieznanym lub zmienił miejsce zamieszkania.

Drugie badanie, którego celem było poznanie opinii rolników na temat wprowadzonych ustawowo zmian odnośnie obrotu ziemią rolniczą w Polsce, przeprowadzono również na terenie województwa warmińsko-mazurskiego, w powiecie elbląskim, wśród 143 właścicieli gospodarstw rolnych, w okresie wrzesień–listopad 2016 r.

Wyniki i dyskusja

W 2015 r. oprócz innych czynników przede wszystkim ekonomicznych na sytuację na rynku ziemi rolniczej w Polsce, w zdecydowanie większym stopniu niż w latach wcześniejszych, oddziaływały uwarunkowania prawne. Biorąc pod uwagę to, że w 2016 r. upływał termin, w którym przepisy dotyczące obrotu gruntami rolnymi w Polsce miały być jednakowe dla wszystkich obywateli należących do Unii Europejskiej, w 2015 r. podjęto prace legislacyjne nad zmianą ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Z założenia miała ona rozszerzyć kompetencje kontrolne Agencji Nieruchomości Rolnych nad całym obrotem ziemią rolniczą, a przede wszystkim ściśle określić wymagania stawiane nabywcom takich gruntów. Chociaż nowe zasady miały wejść w życie w 2016 r., zapowiedzi wskazujące na dalsze sformalizowanie procesu zakupu nieruchomości rolnych, a także coraz bardziej restrykcyjne kryteria w odniesieniu do potencjalnych kontrahentów, przyspieszały decyzje o zakupie ziemi przez osoby, które miały w planach taką inwestycję. Dodatkowym czynnikiem, wzmacniającym pogląd o zwiększeniu trudności przy transakcjach kupna–sprzedaży nieruchomości gruntowych było przekonanie o nieuchronnym wzroście cen nieruchomości, w sytuacji powszechnego udostępnienia ich zakupu obywatelom z innych państw Unii Europejskiej (*Rynek ziemi...*, 2016, s. 15).

Uwzględniając aktualną, w okresie prowadzenia pierwszego badania (2015 r.) (Lizińska, Marks-Bielska, Babuchowska, 2017, s. 182–183), sytuację na rynku ziemi rolniczej oraz perspektywę wprowadzenia nowych regulacji prawnych, ankietowani rolnicy z województwa warmińsko-mazurskiego zostali poproszeni o wskazanie, ich zdaniem, najważniejszych korzyści i zagrożeń wynikających z zakończenia okresu przejściowego w Polsce z ograniczeniami w nabywaniu gruntów rolnych przez cudzoziemców z dniem 1 maja 2016 r. Wśród 86 rolników, którzy wzięli udział w badaniach, 18 zidentyfikowało jako korzyść możliwość sprzedaży gruntów cudzoziemcom po wyższej cenie niż Polakom, natomiast 10 wskazało na możliwość kooperacji z obcokrajowcem. Część z nich (8) dostrzegła również szansę na rozwój w postaci napływu kapitału zagranicznego umożliwiającego wzrost inwestycji, a w konsekwencji powstanie nowych miejsc pracy oraz możliwość poznania nowych sposobów uprawy roślin/chowu zwierząt, stosowanych w kraju pochodzenia obcokrajowca (6 badanych rolników).

Jednak wielu badanych rolników obawiało się końca okresu przejściowego. Najczęściej (72 rolników) niepokojono się, że obcokrajowiec będzie w lepszej pozy-

cji konkurencyjnej (większy kapitał finansowy), jeśli chodzi o nabycie polskiej ziemi. Obawy wynikały również z przewidywanego wzrostu cen (62 badanych). Ankietowani rolnicy (61 badanych) obawiali się ponadto, że regulacje prawne, które miały wejść w życie, nie będą gwarantować ochrony prawnej nabywania ziemi. Najmniej spośród badanych rolników (20) jako zagrożenie związane z zakończeniem okresu przejściowego w Polsce w nabywaniu gruntów rolnych przez cudzoziemców wskazało ewentualne większe zainteresowanie zakupem ziemi zarówno ze strony Polaków, jak i obcokrajowców.

W związku ze zmianami w polskim ustawodawstwie dotyczącym obrotu ziemią rolniczą wstrzymano sprzedaż gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Podmioty, inne niż rolnicy indywidualni, mogą kupić grunt rolny o powierzchni nie przekraczającej 0,3 ha. W drugim badaniu producentów rolnych z powiatu elbląskiego zapytano, czy zgadzają się na to, aby te podmioty taką możliwość posiadały? Najwięcej rolników (30,77%) opowiedziało się za tym, iż zdecydowanie nie powinno tak być. Odpowiedzi „raczej nie” udzieliło 25,87% badanych. Zdecydowaną przychylność zadeklarowało 9,09% rolników, „raczej tak” odpowiedziało 13,99% badanych, a 20,28% badanych właścicieli gospodarstw rolnych było niezdecydowanych.

Ze względu na nadanie kościołom oraz związkom wyznaniowym takich samych uprawnień jak rolnikom indywidualnym nabywającym ziemię, zapytano, czy właściciele gospodarstw rolnych popierają takie rozwiązanie. Wyniki badań wykazały, że ponad połowa (51,05%) ankietowanych zdecydowanie nie popierała takiego stanu, 20,28% – raczej nie zgadzało się z taką decyzją. Zdecydowanie za takimi samymi uprawnieniami w nabywaniu ziemi rolniczej zarówno dla kościołów i związków wyznaniowych, jak i rolników indywidualnych było 5,59% ankietowanych. Raczej zgodnych było 9,09% rolników. Niezdecydowanych w tej kwestii było 20 właścicieli gospodarstw (3,99% badanych). Uzyskane wyniki badań mogą świadczyć o braku zgody rolników na sprzedaż ziemi rolniczej podmiotom, które nie mają związku z prowadzeniem działalności rolniczej.

Badanych zapytano również o znajomość przepisów zawartych w ustawie o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (w kwestii dotyczącej obrotu ziemią). Aż 60,14% ankietowanych zadeklarowało, że nie zna nowych przepisów, a 39,86% wskazało, że znane są im te regulacje prawne.

Zdaniem 31,28% badanych największym utrudnieniem w obrocie ziemią rolniczą może być, w świetle ustawy dotyczącej wstrzymania sprzedaży gruntów rolnych z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz zmian w innych ustawach, spełnienie licznych warunków w celu nabycia ziemi rolniczej (m.in.: konieczność posiadania wykształcenia rolniczego, zamieszkiwanie na terenie gminy przez okres 5 lat od dnia nabycia nieruchomości w danej gminie).

Kolejnym aspektem, który może sprawiać trudności w obrocie ziemią według 25,51% ankietowanych jest zakaz zbycia bądź przekazania nieruchomości rolnej podmiotowi innemu niż rolnik indywidualny bez zgody sądowej przez okres 10 lat od dnia jej nabycia. Również duże znaczenie może mieć przepis wskazujący, iż nabywcami nieruchomości rolnych mogą być tylko rolnicy indywidualni (19,75% badanych) oraz prawo pierwokupu przysługuje dzierżawcy będącemu rolnikiem indywidualnym

(16,05%). Wśród badanej grupy 5,76% zadeklarowało, że zgadza się w pełni z obowiązującymi przepisami i stwierdzili, że żadne z nich nie będą źle wpływały na obrót ziemią, a 1,65% badanych podało także inne przepisy, które według nich mogą sprawić trudności w obrocie ziemią, m.in.: możliwość posiadania prawa pierwokupu przez osobę, której działka rolna sąsiaduje z danym gruntem, brak możliwości zakupu przez podmioty inne niż rolnik indywidualny areału większego niż 0,3 ha.

Ankietowanych zapytano także o to, czy wprowadzona ustawa o zakazie sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa pozwoli na ograniczenie spekulacyjnego obrotu ziemią rolniczą? Większość (34,97%) odpowiedziała, że raczej tak się stanie. Zdecydowanie pewnych, co do tej kwestii było 23,78% badanych, a tylko jeden respondent wskazał, że nowe regulacje prawne nic nie zmienią. Rolników którzy twierdzili, że wprowadzona ustawa raczej nie ograniczy spekulacji przy obrocie ziemią, było 9,09%, a niezdecydowanych w tej kwestii było aż 45 właścicieli gospodarstw rolnych (31,47% badanych).

Rolnicy mają nadzieję, że uda się ograniczyć niekorzystne zjawisko, jakie istniało do momentu wstrzymania sprzedaży gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa polegające głównie na wykorzystaniu luk w przepisach i nielegalne nabywanie ziemi przez podstawione osoby (tzw. słupy). Nabywanie ziemi przez cudzoziemców, do czasu wejścia w życie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości rolnych, odbywało się, zgodnie z obowiązującym prawem w pośredni sposób. W przypadku, gdy kapitał zagraniczny był mniejszościowy, w świetle ustawy z 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców wraz z późniejszymi zmianami, taki nabywający ziemię nie był cudzoziemcem. Realnie zatem wystarczyło, że obcokrajowiec zakupił nawet mniejszościowy pakiet akcji w spółce posiadającej ziemię i stawał się jej właścicielem. Należy odnotować, że powierzchnia gruntów zbywanych cudzoziemcom w opisany sposób stanowi istotny udział w całości ziemi sprzedawanej przez ANR – po akcesji do UE od 0,62%, zaraz po akcesji do nawet 4,35% w 2011 r. W statystykach nieujęty jest występujący w Polsce proceder nabywania ziemi przez tzw. osoby podstawione³ (Stankiewicz, 2013, s. 4).

Analizując temat wykupu ziemi przez cudzoziemców, należy zwrócić także uwagę na to, że kwestia ta wzbudzała i nadal budzi wiele obaw i niezadowolonych społecznych (jest także popularna medialnie i politycznie) nie tylko dlatego, że Polska traci w ten sposób własność nad częścią swojego terytorium o strategicznym – żywnościowym i energetycznym charakterze, lecz również dlatego, że takie sytuacje powodowały nienaturalny wzrost cen ziemi, w szczególności w województwach silniej narażonych na wykup, co utrudniać może nabywanie gruntów polskim rolnikom nawet w sytuacji, gdy nie jest nią zainteresowany cudzoziemiec, ponieważ do wyceny stosuje się często metody porównawcze. Było to szczególnie dotkliwe dla producentów rolnych,

³ Mechanizm polegał na opłaceniu polskiego mieszkańca wsi, najczęściej posiadającego jakiś areał ziemi rolniej, któremu z racji zamieszkania przysługiwało, lub łatwo było otrzymać prawo do udziału w przetargu. Dysponował on kapitałem, który przewyższał zasoby innych uczestniczących do przetargu rolników, co umożliwiało mu wygranie z konkurencją. Problem ten stał się na tyle ważny, że na przełomie 2012 i 2013 r. w województwie zachodniopomorskim miał miejsce protest rolników sprzeciwiających się nieprawidłowościom w obrocie gruntami z ZWRSP (Stankiewicz, 2013, s. 4).

do momentu wprowadzenia ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i preferowaniu przez Agencję Nieruchomości Rolnych, realizującą politykę rolną państwa (w tym „politykę” dotyczącą obrotu ziemią rolniczą), sprzedaży ziemi, nie doceniając dzierżawy⁴. Z drugiej strony nie można pominąć tego, że napływ kapitału zagranicznego w tej formie jest i będzie w pewnym stopniu nie tylko nieunikniony z racji obecności Polski w UE (Marks-Bielska i Zielińska, 2015, s. 3–4), lecz także może stać się okazją do transferu wiedzy i technologii (np. wprowadzanie innowacji przez podpatrywanie zdobywcy innowacyjnych u zagranicznych sąsiadów, ang. *learning by watching*). Wielu z nabywających w Polsce ziemię rolniczą obcokrajowców zajmuje się realnym prowadzeniem działalności rolniczej, współpracując z Polakami na zasadzie kooperacji lub kooperacji.

Wyniki badań własnych⁵ (Kisiel, Lizińska, Marks-Bielska, 2010, s. 130–137), przeprowadzonych w latach 2009–2010 w grupie inwestorów zagranicznych (producentów rolnych), prowadzących działalność rolniczą po nabyciu nieruchomości na obszarze działania Olsztyńskiego Oddziału Terenowego Agencji Nieruchomości Rolnych po nabyciu nieruchomości i rodzimych producentów rolnych gospodarujących w pobliżu zagranicznych inwestycji, potwierdziły przytaczane w literaturze najważniejsze skutki napływu kapitału zagranicznego. W opinii respondentów, kapitał ten w największym stopniu wpłynął na poprawę sytuacji finansowej ich przedsiębiorstw rolniczych (ocena 4,7 w skali 1–5) i w dalszej konsekwencji – potencjału konkurencyjnego. W wyniku pojawienia się zagranicznego udziałowca, przedsiębiorstwa dokonały różnorodnych nakładów inwestycyjnych, co potwierdza główny motyw dokonywania inwestycji w Polsce (rozwój działalności). Ważne jest również, że działania te były zauważalne przez polskich rolników, którzy zdawali sobie sprawę, że podmioty zagraniczne dysponują zdecydowanie większymi zasobami kapitału. Napływ kapitału zagranicznego nie miał natomiast wpływu na zachowanie się konkurencyjnych przedsiębiorstw, liczbę kooperantów oraz zasięg prowadzonej działalności. Potwierdziły to opinie badanych przedstawicieli polskich podmiotów, ponieważ aż 77% z nich nie zauważyło zmian w pozycji konkurencyjnej innych przedsiębiorstw.

Wyniki cytowanych badań wykazały, że 23% badanych polskich podmiotów nieustannie obserwowało aktywność podmiotów zagranicznych, które stanowiły dla nich konkurencję (efekt konkurencji bezpośrednich inwestycji zagranicznych), a 37% respondentów stwierdziło, że albo nie interesuje się takimi podmiotami, albo nie stanowią one dla nich żadnego zagrożenia. W badanej grupie przeważały zachowania, które można zakwalifikować jako typowe dla postaw *learning by watching*.

Napływ kapitału zagranicznego w kontekście gospodarki kraju goszczącego może prowadzić zarówno do korzyści, jak i powodować zagrożenia. W opinii przedstawicieli

⁴ Wobec obowiązujących aktów prawnych wnioskować można, że dzierżawa będzie miała coraz ważniejszą rolę do spełnienia na rynku ziemi rolniczej w Polsce, chociaż z opinii producentów rolnych (w tym dzierżawców, gospodarujących na ziemi z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w województwie warmińsko-mazurskim) wynika, że w obecnej fazie są to tylko zapisy ustawowe, które nie dają nadal dzierżawcom poczucia „pewności gospodarowania”.

⁵ Głównym celem badań była ocena skutków napływu kapitału zagranicznego dla wskazanych podmiotów przez analizę m.in. efektu demonstracji, konkurencji i *learning by watching*.

polских podmiotów najważniejszymi korzyściami, które wynikają z napływu kapitału zagranicznego były zwiększone możliwości ekspansji na rynek zbytu (33,3% wskazań), natomiast najczęściej identyfikowanym zagrożeniem – transfer zysków za granicę⁶ (41,7% wskazań). Badana grupa polskich rolników odczuwała konkurencję ze strony cudzoziemców w nabywaniu ziemi rolniczej.

W badaniach przeprowadzonych w 2016 r. na terenie powiatu elbląskiego respondentów zapytano również, jak ich zdaniem zmiany regulacji prawnych mogą wpłynąć na zmiany cen gruntów rolnych w przyszłości, po ewentualnym zakończeniu okresu wstrzymania sprzedaży ziemi z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Aż 41,26% badanej grupy wskazało, iż cena ta będzie wyższa niż przed wprowadzeniem ustawy, a zdaniem 32,87% ankietowanych – cena ta będzie niższa. Natomiast według 25,87% badanych cena pozostanie bez zmian⁷.

Uwzględniając, z jednej strony, nowe regulacje ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, a także specyfikę rynku ziemi rolniczej (m.in. nieelastyczna zagregowana podaż, zależność renty gruntowej wyłącznie od popytu na ziemię) (Marks-Bielska, 2013, s. 792) w momencie wprowadzania wspomnianej ustawy można było przypuszczać, że na tym rynku, ze względu na zmianę czynników po stronie popytowej, zauważalne będą efekty w postaci m.in. zmiany poziomu cen ziemi rolniczej. Kiedy wprowadzano ustawę analizy specjalistów ds. rynku nieruchomości wskazywały, że ograniczenia odnoszące się do obrotu ziemią rolniczą wynikające z nowych regulacji mogą skutkować nie wzrostem, lecz obniżeniem cen ziemi rolniczej. Rzeczywistość okazała się odmienna, bowiem ceny ziemi wzrosły, chociaż dynamika tych tendencji nie była tak wysoka, jak w latach poprzednich.

Zmiany po stronie popytowej na rynku ziemi rolniczej mogą wynikać z pojawienia się nowych barier wejścia na ten rynek wskutek wprowadzenia nowych regulacji (Hurrelmann, 2008, s. 340–341).

Popyt na polską ziemię rolniczą ze strony obcokrajowców wynika nie tylko z korzystnego położenia geograficznego (centrum Europy), walorów przyrodniczo-krajobrazowych, lecz także, jeżeli nie przede wszystkim, ze względu na cenę ziemi. Średnie ceny gruntów rolnych, mimo ich dynamicznego wzrostu, który uwidocznił się szczególnie mocno przed i po akcesji Polski do Unii Europejskiej, są nadal nawet kilkakrotnie niższe niż np. w Niemczech czy w Holandii.

Na podstawie danych statystycznych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych zauważyć można, że zainteresowanie zakupem ziemi rolniczej w Polsce wykazują nie tylko obywatele Państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego, lecz także mieszkańcy państw z innych kontynentów, takich jak: Kanada, Chiny, Rosja, Wietnam, choć nie odgrywają oni pierwszoplanowej roli w nabywanej ziemi rolnej (tab. 1).

⁶ Dane statystyczne wskazują jednak, że w przypadku Polski od 2006 r. mamy do czynienia z pozytywnym zjawiskiem reinwestowania zysków wypracowanych przez spółki z kapitałem zagranicznym.

⁷ Z danych GUS wynika, że średnie ceny ziemi rolnej w Polsce kształtowały się w 2016 r. na poziomie 40 tys. zł/ha. Odnotowano więc niewielki wzrost w stosunku do 2015 r. (ok. 39 tys./ha i nieco wyższy w odniesieniu do 2014 r., gdyż ok. 34 tys./ha).

Tabela 1. Wykup ziemi w Polsce przez cudzoziemców według państwa pochodzenia i osobowości prawnej w latach 2000–2016 (10 największych nabywców)**Table 1.** Purchase of land in Poland by foreigners according to their country of origin and legal personality in years 2000–2016 (top 10 buyers)

Pozycja Position	Kraj pochodzenia Country of origin	Średni udział w wykupie przez osoby fizyczne (%) Average share in redemption by natural persons (%)	Pozycja Position	Kraj pochodzenia Country of origin	Średni udział w wykupie przez osoby prawne (%) Average share in the redemption by legal persons (%)
1	Niemcy	58,0	1	Holandia	32,9
2	Belgia	9,9	2	Niemcy	15,9
3	Austria	3,4	3	Dania	9,9
4	Ukraina	3,3	4	Luxemburg	9,5
5	Holandia	3,2	5	Cypr	7,6
6	Szwecja	2,6	6	Francja	4,1
7	Wlk. Brytania	2,4	7	Włochy	1,5
8	Włochy	2,0	8	Szwecja	1,4
9	Rosja	1,1	9	Hiszpania	1,0
10	USA	0,8	10	Finlandia	0,9
Suma (%) / Sum (%)		86,6%	Suma (%) / Sum (%)		84,6%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Sprawozdanie Ministra Spraw Wewnętrznych z realizacji ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców w latach 2001–2017, Warszawa.

Source: Autor's study based on: Sprawozdanie Ministra Spraw Wewnętrznych z realizacji ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców w latach 2001–2017, Warszawa.

Wśród osób fizycznych (w większości indywidualnych rolników) w gronie obcokrajowców, którzy nabyli najwięcej ziemi rolnej w Polsce w latach 2000–2016, dominowali zdecydowanie Niemcy (58%). W ostatnich dwóch latach (2015–2016) stosunkowo dużo ziemi kupiły osoby fizyczne z Belgii (9,9%). Kolejna grupa – 6 krajów, to te, z których osoby fizyczne zakupiły ziemię w Polsce na poziomie 2–3% udziału w ogólnej powierzchni ziemi sprzedanej osobom fizycznym z zagranicy.

Spośród osób prawnych największym natomiast udziałem kraju pochodzenia nabywcy gruntów charakteryzowała się Holandia (32,9%) oraz Niemcy (15,9%). Należy również zwrócić uwagę, że istotne zmiany w skali nabywania nieruchomości rolnych i leśnych w 2016 r. zauważono w przypadku, gdy cudzoziemcy nabyli akcje lub udziały spółek. W 2015 r. osoby fizyczne w tym przypadku nabyły 4194 ha, a osoby prawne 5535 ha, natomiast w 2016 r. było to odpowiednio 779 ha i 200 ha.

Ze względu na regulacje ustawy dotyczącej wstrzymania sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i zmian w innych ustawach regulujących

obrót ziemią rolniczą w Polsce, nie tylko na rynku państwowym, lecz także na prywatnym oraz gruntów położonych w obrębie miast i na podmiejskich terenach inwestycyjnych, skutki wprowadzonych regulacji mogą być widoczne zarówno na rynku ziemi rolniczej, jak i na rynku terenów inwestycyjnych. Jednym z wielu aspektów bezpośredniego inwestowania przez inwestorów zagranicznych są bowiem warunki nabywania przez nich nieruchomości na terenie kraju goszczącego.

Podsumowanie

Polityka polskiego rządu odnośnie ziemi rolniczej wymaga działań strategicznych. Pomysły w tym względzie nie mogą kończyć się wraz z zakończeniem kadencji. Wobec obowiązującego stanu prawnego (wstrzymanie sprzedaży nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa) i wysokich w odniesieniu do dochodów z produkcji rolniczej cen ziemi, domniemywać można, że ważną rolę w kształtowaniu struktury obszarowej gospodarstw rolnych będzie odgrywała dzierżawa. Żeby jednak tak się stało, potrzebne są działania dające poczucie bezpieczeństwa gospodarującym w takiej formie (m.in. uchwalenie ustawy o dzierżawie rolniczej, która w polskim prawie rolnym nie znalazła do tej pory odrębnego, ważnego miejsca).

Działania prowadzone na rynku ziemi rolniczej nie mogą być doraźne, podejmowane w pośpiechu ze względu na konieczność przystąpienia do Unii Europejskiej (ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego z 2003r.), czy zakańczanie się okresu przejściowego nabywania nieruchomości rolnych przez cudzoziemców (ustawa o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa). Takie niedopracowane akty prawne nie przyczyniają się do poprawy funkcjonowania rynku ziemi rolniczej w Polsce, a wręcz hamują pożądane zmiany.

Ziemia to szczególne dobro, a producenci rolni – szczególna grupa zawodowa. Interwencja państwa na rynku ziemi rolniczej jest zatem niezbędna, bo mechanizm rynkowy, przesuując ten zasób do najbardziej konkurencyjnych zastosowań (np. budownictwo, infrastruktura) może spowodować nieracjonalne, bezpowrotne jej tracenie na rzecz nierolniczego wykorzystania, co w dalszej konsekwencji mogłoby się wiązać z zagrożeniem bezpieczeństwa żywnościowego i energetycznego kraju.

Bibliografia

- Ciaian, P., Kancsd'Artis, Swinnen, J., van Herck, K., Vranken, L. (2012). Sales Market Regulations for Agricultural Land in EU Member States and Candidate Countries. Factor markets. Centre for European Policy Studies. Bruksela.
- Hejbudzki, M. (2015). Zasady obrotu nieruchomościami rolnymi w świetle założeń ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. *Wycena, Wartość, Obrót, Zarządzanie Nieruchomościami*, 3, 1–10.
- Hurrelmann, A. (2008). Analysing agricultural land markets as organisations: An empirical study in Poland. *Journal of Economic Behavior & Organization*, ELSEVIER, 67, 338–349.
- Informator o nabywaniu nieruchomości rolnych przez cudzoziemców. (1999), Komitet Integracji Europejskiej. Centrum Informacji Europejskiej. Warszawa.

- Karaszewski, W., Jaworek, M., Siemińska, E. (2017). Bezpośrednie inwestycje zagraniczne i ich oddziaływanie na gospodarkę regionu przyjmującego. W: W. Karaszewski (red), *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w wybranych województwach Polski – analiza porównawcza*. Toruń: Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, 23–65.
- Kisiel, R., Lizińska, W., Marks-Bielska, R. (2010). Znaczenie kapitału zagranicznego w zagospodarowaniu nieruchomości rolnych Skarbu Państwa. *Roczniki Nauk Rolniczych*, SERIA G, 97, 3, 128–138.
- Lizińska, W. (2016). Uwarunkowania i skala nabywania nieruchomości rolnych przez cudzoziemców w Polsce w kontekście opinii rolników woj. warmińsko-mazurskiego. *Świat Nieruchomości*, 97 (3/2016), 31–36.
- Lizińska, W., Marks-Bielska, R., Babuchowska, K. (2017). Intervention on the agricultural land market in relations to the end of the transitional period for purchasing agricultural land by foreigners. *EQUILIBRIUM*, 12(1), doi: 10.24136/eq.v12i1.9, 171–183.
- Marks-Bielska, R. (2010). Rynek ziemi rolniczej w Polsce – uwarunkowania i tendencje rozwoju. Monografia habilitacyjna. Olsztyn: Wydawnictwo UWM w Olsztynie.
- Marks-Bielska R. (2013). Factors shaping the agricultural land market in Poland. *Land Use Policy*, ELSEVIER, 30, 791–799.
- Marks-Bielska, R., Zielińska A. (2015). Farmland Acquisition by Foreigners in Poland in years 2000–2013. *Rural Development 2015: Innovations and Sustainability, 7th International Scientific Conference*. Aleksandras Stuglinskis University, Kaunas, Lithuania, 2015, DOI: <http://doi.org/10.15544/RD.2015.100>; 2–5.
- Mikołajczyk, J. (2016). Problematyka obrotu nieruchomościami rolnymi w świetle projektowanych zmian ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Referat wygłoszony na X Krajowej Konferencji Rynku Nieruchomości. Powszechne Towarzystwo, Ekspertów i Doradców Nieruchomości, Łódź, 22.01.2016. www.pprn.pl/?=19420 (13.05.2017), 1–12.
- Polauf, T., Tiba, M. (2015). Hungary. New legislative regime concerning Hungarian agricultural land. Cerha Hempel Spiegelfeld Hlawati.
- Rynek ziemi rolniczej – stan i perspektywy. Analizy Rynkowe*. Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa, grudzień 2016.
- Sprawozdania Ministra Spraw Wewnętrznych z realizacji Ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców w latach 2001–2016*. Warszawa.
- Stankiewicz, D. (2013). Agricultural land acquisition by foreigners in Poland. INFOS. Biuro Analiz Sejmowych, 3(92).
- Swinnen, J.F.M., Vranken, L. (2009). Land & EU accession review of the transitional restrictions by new member states on the acquisition of agricultural real estate. Centre for European Policy Studies. Bruksela.
- www.hungarytoday.hu/cikk/european-commission-launches-infringement-procedures-hungary-land-act-11949

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 21.11.2017

Do cytowania – For citation:

Marks-Bielska, R., Kisiel, R., Lizińska, W. (2017). Uwarunkowania polityki polskiego rządu odnośnie rynku ziemi rolniczej w kontekście zakończenia okresu przejściowego nabywania nieruchomości rolnych przez cudzoziemców [The determinants of Polish government policy in terms of agricultural land market in the context of the end of transitional period of agricultural real estate acquisition by foreigners]. *Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych – Problems of Small Agricultural Holdings*, 3, 15–27. doi: <http://dx.doi.org/10.15576/PDGR/2017.3.15>