

Anna Oleńczuk-Paszel¹, Agnieszka Kurdyś-Kujawska²

¹Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie, ²Politechnika Koszalińska

OBRÓT NIERUCHOMOŚCIAMI ROLNYMI W POLSCE I JEGO UWARUNKOWANIA

TRADING OF AGRICULTURAL PROPERTIES IN POLAND AND ITS DETERMINANTS

Słowa kluczowe: nieruchomości rolne, ustrój rolny, obrót, gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa

Key words: agricultural property, agricultural system, turnover, treasure agricultural properties management

Abstrakt. Obrót nieruchomościami rolnymi w Polsce jest uwarunkowany czynnikami prawnymi, ekonomicznymi i społecznymi. Podjęto problematykę prawnych determinantów obrotu, wskazując na szczególną rolę Agencji Nieruchomości Rolnych, która jest instytucją mającą wyłączne prawo gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Przeanalizowano czynności obrotu w znaczeniu wąskim, uwzględniając transakcje zawierane w obrocie rynkowym i czynności obrotu nierynkowego, dokonywane przez podmioty prywatne oraz z udziałem Skarbu Państwa lub gmin.

Wstęp

Nieruchomości rolne, które zgodnie z art. 46¹ Kodeksu cywilnego utożsamiane są z gruntami rolnymi i „stanowią nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej”, stały się w ostatnich latach atrakcyjnym przedmiotem inwestowania. Odzwierciedleniem zainteresowania inwestorów gruntami rolnymi są zwiększone obroty na rynku nieruchomości rolnych.

Zasadniczym celem opracowania jest wskazanie skali obrotu nieruchomościami rolnymi i jego zależności od działalności interwencyjnej państwa, polegającej na tworzeniu regulacji prawnych i instytucji odpowiedzialnych za kształtowanie ustroju rolnego w Polsce. Szczegółowym celem jest analiza transakcji przenoszących własność nieruchomości, przeprowadzona z uwzględnieniem kryterium ich liczby, wartości, powierzchni, a także podmiotów i form obrotu.

Material i metodyka badań

W postępowaniu badawczym wykorzystano dane pochodzące ze źródeł wtórnych oraz z krajowej literatury przedmiotu, materiałów i publikacji GUS, Agencji Nieruchomości Rolnych (ANR) oraz raportów Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (IERiGŻ–PIB) w Warszawie. Analizę przeprowadzono dla lat 2006–2011 i objęła ona obszar całej Polski.

Obrót nieruchomościami rolnymi można rozpatrywać w dwóch ujęciach. W znaczeniu szerszym oznacza ona wszelkie sytuacje, które prowadzą do zmiany podmiotów gospodarczych w gospodarstwie rolnym [Czechowski 2002]. Ze względu na rodzaj praw podlegających przeniesieniu można wyróżnić obrót sprzedażny, którego skutkiem jest przeniesienie prawa własności (użytkowania wieczystego) nieruchomości oraz obrót dzierżawny, którego skutkiem jest nabycie tytułu posiadania zależnego, wynikającego z umowy zobowiązaniowej. Przez obrót nieruchomościami w wąskim znaczeniu rozumie się zmiany własnościowe w zakresie władania ziemią, czyli obrót sprzedażny. Tak zdefiniowany rodzaj obrotu, nieobjęający dzierżawy, stanowił przedmiot badań. W toku badań zastosowano metodę analizy literatury oraz metody analiz i porównań. Przy prezentacji wyników wykorzystano metodę tabelaryczną.

Uwarunkowania instytucjonalne obrotu ziemią rolną w Polsce

„Przepływ ziemi pomiędzy gospodarstwami rolnymi (...) uzależniony jest od sprawności funkcjonowania rynku ziemi” [Maśniak 2011a]. Należy przypomnieć za Wosiem, że optymalna alokacja ziemi powinna spełniać następujące warunki:

- ziemia powinna być wykorzystywana tam, gdzie przy innych czynnikach stałych przynosi jednostce gospodarującej maksymalną korzyść bieżącą, np. zysk,
- poziom intensywności wykorzystania ziemi powinien być na tyle wysoki, aby łączny efekt uzyskany z danego nakładu był maksymalny, co oznacza, że uzyskuje się optymalne połączenie ziemi z innymi czynnikami produkcji, zapewniające pełne wykorzystanie również zasobów pracy i kapitału,
- poziom intensywności wykorzystania ziemi powinien być na tyle niski, aby nie naruszać jej zdolności do samoodnowy, ponieważ korzyść z ziemi musi być maksymalna nie tylko w okresie bieżącym, ale także we wszystkich kolejnych po sobie następujących okresach [Woś 1995].

Mechanizm alokacji rynkowej w gospodarce, a co za tym idzie na rynku nieruchomości, w tym również rolnym, jest modyfikowany interwencjami państwa. Są one uzasadniane zawodnością funkcjonowania rynku, mającą postać efektów zewnętrznych, których konsekwencje i koszty odczuwa całe społeczeństwo. Interwencjonizm państwowy na rynku ziemi związany jest z kształtowaniem struktury agrarnej właściwej dla przyjętego modelu rolnictwa. Przejawia się on w działalności prawodawczej państwa, w wyniku której tworzone są zasady funkcjonowania ustroju rolnego i instytucje czuwające nad ich realizacją.

Podstawą ustroju rolnego w Polsce, zgodnie z brzmieniem art. 23 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jest gospodarstwo rodzinne. Zasady i instrumenty kształtowania ustroju rolnego, a także wyczerpujące definicje gospodarstwa rodzinnego oraz rolnika indywidualnego są regulowane ustawą o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (SP) oraz ustawą o kształtowaniu ustroju rolnego, a także aktami wykonawczymi uszczegóławiającymi ich treść.

Ustawą z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP ustawodawca wprowadził nowe regulacje prawne dotyczące zasad gospodarowania mieniem SP w odniesieniu do nieruchomości rolnych i innych nieruchomości oraz mienia pozostałego po likwidacji państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, które w dniu wejścia w życie ustawy znajdowały się w zarządzie państwowych jednostek organizacyjnych, jak również w użytkowaniu wieczystym osób fizycznych i prawnych, w użytkowaniu lub faktycznym władaniu osób fizycznych, osób prawnych oraz innych jednostek organizacyjnych, a także w Państwowym Funduszu Ziemi (PFZ).

Drugi etap tworzenia ram prawnych ustroju rolnego w Polsce zapoczątkowało uchwalenie ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. Jej realizacja ma na celu poprawę struktury agrarnej gospodarstw rolnych, przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych oraz zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach.

Do realizacji celu, którym było wprowadzenie zmian w zakresie struktury własnościowej nieruchomości rolnych, ustawą o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP, powołano Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa (AWRSP), której następcą prawnym od 2003 r. jest ANR. ANR wyposażono w atrybut państwowej osoby prawnej, której SP powierzył wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w stosunku do opisanego mienia. ANR objęła we władanie powierzone składniki mienia SP i wykonuje we własnym imieniu prawa i obowiązki z nimi związane w stosunku do osób trzecich, jak również we własnym imieniu wykonuje związane z tymi składnikami obowiązki publicznoprawne oraz obowiązki wynikające z decyzji administracyjnych. Jedną z konsekwencji powierzenia ANR wykonywania prawa własności i innych praw rzeczowych w stosunku do mienia SP jest jej wyłączność w zakresie gospodarowania tym mieniem. Bartkowska i Nawrocki [2011] podkreślają, że ANR jest jedynie instytucją powierniczą SP, będącą dysponentem prawa przysługującego SP. Nie przysługuje jej więc prawo własności w odniesieniu do powierzonego mienia, gdyż jego właścicielem pozostaje SP.

ANR jest zobowiązana do realizowania zadań wynikających z polityki państwa, m.in. w zakresie tworzenia oraz poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych, tworzenia warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (ZWRSP), restrukturyzacji oraz prywatyzacji mienia SP użytkowanego na cele rolnicze, obrotu nieruchomościami i innymi składnikami majątku SP na cele rolne, administrowania zasobami majątkowymi SP przeznaczonymi na cele rolne. Oprócz wskazanych zadań, ANR realizuje również zadania określone odrębnymi przepisami, a w szczególności przepisami o kształtowaniu ustroju rolnego oraz przepisami o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

Obecnie podstawowym zadaniem ANR jest prywatyzacja przejętego majątku w sposób trwały (sprzedaż, nieodpłatne przekazanie, wniesienie aportem do spółki) lub nietrwały (dzierżawa). Inne działania realizowane w sposób ciągły to restrukturyzacja wielkoobszarowych dzierżaw, nabywanie nieruchomości na rynku prywatnym w celu realizacji zadań ustawowych związanych z kształtowaniem struktury agrarnej rolnictwa, głównie w wymiarze obszaru gospodarstw rolnych przez sprzedaż tych gruntów rolnikom indywidualnym [*Rynek ziemi...* 2012]. Działania ANR będące przejawem interwencjonizmu państwowego służącego kształtowaniu ustroju rolnego wypełniają założenia przyjętego modelu rolnictwa. Regulując przepływ ziemi, ANR ograniczyła rolę sektora publicznego w rolnictwie na rzecz sektora prywatnego. Jednocześnie, uwzględniając obowiązujące regulacje prawne, powinna zabezpieczać interes jednej grupy gospodarstw, a mianowicie gospodarstw rodzinnych (indywidualnych).

Skala obrotu nieruchomościami rolnymi

W ramach obrotu prawami własności uwzględnia się dwie podstawowe jego formy, wyróżnione ze względu na ekwiwalentność wymiany, a mianowicie:

- obrót rynkowy, obejmujący transakcje kupna-sprzedaży gruntów rolnych, z którymi związana jest cena jako równowartość prawa własności (użytkowania wieczystego),
- obrót nierynkowy, obejmujący przenoszenie praw do nieruchomości w wyniku spadków, darowizn czy działów rodzinnych, a więc w drodze obrotu nieekwiwalentnego [Kalkowski 2006].

Transakcje kupna-sprzedaży prawa własności gruntów rolnych w ramach obrotu rynkowego można klasyfikować uwzględniając kryterium rodzaju podmiotów przenoszących prawo do nieruchomości, czyli jako transakcje dokonane na rynku prywatnym (międzysąsiedzkim) oraz rynku z udziałem SP lub gmin.

Wyodrębnienie takich segmentów rynku jest wynikiem odmienności uwarunkowań kształtujących obrót ziemią rolną. Obrót prywatny dotyczy transakcji gruntami pomiędzy osobami fizycznymi (rolnikami) oraz rolnikami i osobami prawnymi (spółkami prawa handlowego) i opiera się na stosunkach popytowo-podażowych pomiędzy tymi podmiotami. Obrót ziemi z udziałem sektora publicznego, to przede wszystkim wynik sprzedaży gruntów SP prowadzonej przez ANR, realizowanej w formie sprzedaży przetargowej i bezprzetargowej [Maśniak 2011b].

Wynik analizy rynkowego obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce w latach 2006-2011 daje podstawę do stwierdzenia, że aktywność podmiotów popytu i podaży w zakresie zawierania transakcji przenoszących własność odzwierciedla zmiany cyklu koniunkturalnego w gospodarce (tab. 1).

Liczba transakcji rynkowych zawieranych w latach 2008 i 2009 znacznie się zmniejszyła w porównaniu z 2007 r. W kolejnych latach na rynku nieruchomości rolnych nastąpiło ożywienie, którego skalę w 2011 r. można było już uznać za znaczną. Transakcje nierynkowe, których liczba w analizowanym okresie wahała się w od 65 do 77 tys. rocznie, stanowiły od 39 do 47% wszystkich transakcji nieruchomościami rolnymi w Polsce. W zakresie nierynkowego (rodzinnego) obrotu ziemią dominowały darowizny nieruchomości rolnych, a zdecydowanie mniejszy udział miały takie czynności, jak: zbycie nieruchomości w zamian za świadczenia KRUS, spadki i działy rodzinne oraz umowy o dożywocie [*Rynek ziemi...* 2012].

W okresie objętym analizą w ogólnej liczbie transakcji rynkowych dominowały te, które zostały zawarte na wolnym rynku. Sytuacja taka wynika z faktu, iż zmniejsza się areał niezago-

Tabela 1. Obrót rynkowy i nierynkowy nieruchomościami rolnymi w Polsce w latach 2006-2011
 Table 1. Market and non-market turnover of agricultural properties in Poland in 2006-2011

Rok/ Year	Liczba transakcji nieruchomościami rolnymi/Number of transaction of agricultural properties					
	ogółem/ total	rynkowe/market				nierynkowe/ non-market
		razem/ total	wolny rynek/ private sector	z udziałem SP lub gmin/public sector		
				sprzedaż bezprzetargowa/ without tender	sprzedaż przetargowa/with tender	
2006	155 054	84 939	72 024	4 053	7 737	70 115
2007	171 626	104 289	89 597	4 206	10 486	67 337
2008	162 646	84 763	72 648	3 586	8 529	77 883
2009	142 756	75 160	64 693	3 584	6 883	67 596
2010	162 639	97 085	83 124	3 669	10 292	65 554
2011	176 148	104 191	91 328	3 900	8 963	71 957

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Obrót nieruchomościami... 2009-2011, Transakcje kupna-sprzedaży... 2012*

Source: own study based on *Obrót nieruchomościami... 2009-2011, Transakcje kupna-sprzedaży... 2012*

spodarowanych gruntów ZWRSP. ANR uczestniczyła w transakcjach, których liczba oscylowała na poziomie 12-15% wszystkich czynności obrotu rynkowego dokonanych w latach 2006-2011.

Powierzchnia sprzedanych na wolnym rynku nieruchomości rolnych kształtowała się w latach 2006-2011 w granicach od 109 do 215 tys. ha, co w przeliczeniu na jedną transakcję wynosiło średnio od 1,63 do 2,54 ha (tab. 2). Najwyższą wartość dokonanych transakcji odnotowano w 2011 r., w którym średnia wartość 1 ha kształtowała się na poziomie 86,48 tys. zł.

ANR od 1992 r. do końca 2011 r. sprzedawała ok. 2,2 mln ha gruntów, co stanowiło 46,5% gruntów przejętych do ZWRSP [Rynek ziemi 2012]. Areał nieruchomości ZWRSP sprzedanych w latach objętych analizą osiągnął najniższy poziom w 2008 r., gdy ANR sprzedawała jedynie 78 tys. ha, co wynikało ze zmniejszenia liczby transakcji sprzedaży w ogóle. W latach poprzedzających ten spadek (2006-2007) i następujących po nim (2009-2010) sprzedaż gruntów oscylowała średnio na poziomie 102,5 tys. ha. Natomiast w 2011 r. ANR sprzedawała 125 tys. ha, czyli 28 tys. ha więcej niż w poprzednim osiągnął i tym samym osiągnęła najlepszy wynik sprzedaży od 2002 r.

Etapem prowadzącym do zawarcia transakcji rynkowych jest ustalenie poziomu ceny za dobro będące przedmiotem wymiany. Na rynku nieruchomości rolnych w Polsce obserwuje się systematyczny wzrost cen zarówno w obrocie prywatnym, jak i z udziałem nieruchomości ZWRSP. W latach objętych analizą ceny na rynku nieruchomości prywatnych wzrosły od 9 do 20 tys. zł/ha, czyli o 46%, natomiast na rynku państwowym od 7 do 17 tys. zł/ha, czyli o 42%. Przyczyn znaczą-

Tabela 2. Transakcje rynkowe nieruchomościami rolnymi w Polsce w latach 2006-2011
 Table 2. Market transaction of agricultural properties in Poland in 2006-2011

Wyszczególnienie/Specification	Rok/Year					
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Liczba transakcji/Number of transaction	84 939	104 289	84 763	75 160	97 085	104 191
Wartość transakcji [mln zł]/Transaction value [mln PLN]	3 895	7 234	6 860	4 796	6 185	9 010
Powierzchnia/Area [ha]	215 589	109 111	147 292	127 935	157 946	194 155
Powierzchnia na 1 transakcję/Area per 1 transaction [ha]	2,54	1,63	1,74	1,70	1,63	1,86
Wartość 1 ha [tys. zł]/Value of 1 ha [thous. PLN]	18,07	66,30	46,57	37,49	63,71	86,48

Źródło: jak w tab. 1

Source: see tab. 1

nego wzrostu cen nieruchomości rolnych w Polsce należy upatrywać w kilku czynnikach. Należą do nich wprowadzenie systemu dopłat bezpośrednich do gruntów rolnych, rosnąca opłacalność niektórych działów produkcji rolnej, stopniowe wyczerpywanie się zasobów ziemi państwowej, która może być zaoferowana do sprzedaży w trybie przetargowym, a także oczekiwania rynku względem cen ziemi po integracji z UE, które z jednej strony powstrzymywały właścicieli przed zbywaniem gruntów, a z drugiej przyczyniały się do zwiększenia popytu [Ciodyk 2012].

Rozpiętość między średnimi cenami uzyskiwanymi przez ANR i na rynku prywatnym wynika z faktu, iż rynek nieruchomości, w tym rolnych, jest rynkiem lokalnym, a więc takim, na którym o poziomie cen decydują lokalne relacje popytu i podaży. Sprzedaż nieruchomości rolnych ZWRSP dotyczy głównie północnej i zachodniej Polski, w których utrzymuje się ograniczony popyt na grunty rolne. Rynek prywatny dominuje w centralnej i południowej Polsce, na obszarach o znacznej liczbie gospodarstw indywidualnych, dużym popycie, wysokich cenach gruntów i małych zasobach ziemi państwowej. Należy podać, że przyczyna różnic cen tkwi również w odmiennej metodyce liczenia średniej ceny nieruchomości rolnej przez GUS i ANR [Ciodyk 2012].

Wnioski

1. Interwencja państwa na rynku nieruchomości rolnych dokonywana w celu kształtowania ustroju rolnego w ramach przyjętego modelu rolnictwa, wpływała na alokację ziemi między sektorem publicznym a prywatnym. Szczególną rolę w tym zakresie pełni ANR, która na podstawie obowiązujących przepisów gospodaruje nieruchomościami rolnymi SP, stosując instrumenty służące uprzywilejowaniu gospodarstw rodzinnych.
2. Liczba rynkowych transakcji nieruchomościami rolnymi w badanym okresie kształtowała się na poziomie od 75 do 104 tys. rocznie, przy czym najniższy poziom osiągnęła w 2009 r., a najwyższy w latach 2007 i 2011. Zmienna aktywności uczestników rynku nieruchomości rolnych w zakresie zawierania transakcji kupna-sprzedaży była wynikiem zmian cyklu koniunkturalnego, który od 2008 r. wszedł w fazę recesji, co spowodowało pogorszenie koniunktury na rynkach rolnych.
3. W grupie transakcji rynkowych dominowały te, które zostały zawarte na wolnym rynku. Stanowiły one średnio 86% wszystkich transakcji rynkowych. Było to wynikiem zmniejszającego się arealu niezagospodarowanych gruntów ZWRSP, ich małej atrakcyjności rynkowej oraz licznych, formalnych utrudnień obrotu.
4. Liczba umów notarialnych dotyczących nierynkowego przejmowania ziemi w badanym okresie utrzymywała się na podobnym poziomie. Rolnicy kończąc okres nierynkowej aktywności przekazywali ziemię głównie członkom rodziny. Przypadki przejmowania gruntów rolnych przez państwo stanowiły niewielki udział obrotu nierynkowego.
5. Zwiększenie popytu na rynku ziemi rolniczej zaobserwowane w ostatnich latach analizy mogło wynikać z faktu lokowania środków finansowych w zakup nieruchomości rolnych, które były traktowane jako mniej ryzykowne inwestycje.

Literatura

- Bartkowska B., Nawrocki T. 2011: *Agencja Nieruchomości Rolnych jako powiernik Skarbu Państwa*, [W:] Prutis S. (red.), *Studia Iuridica Agraria*, Temida 2, Białystok, s. 17.
- Ciodyk T. 2012: *Wycena nieruchomości rolnych, w tym zabudowanych ośrodkami gospodarczymi*, Materiały szkoleniowe dla ZSRM, Szczecin, s. 3,4.
- Czechowski P., Korzycka-Iwanow M., Prutis S., Stelmachowski A. 2002: *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej* Lexis Nexis, Warszawa, s. 37.
- Kalkowski L. 2006: *Polski rynek nieruchomości w latach 1990-2005. Bilans otwarcia po wejściu Polski do Unii Europejskiej*, Instytut rozwoju Miast, Kraków, s. 42.
- Maśniak J. 2011a: *Prywatyzacja i nacjonalizacja ziemi rolniczej jako instrument polityki rolnej państwa*, Roczn. Nauk. SERiA, t. XIII, z. 1, s. 221.

- Maśniak J. 2011b: *Znaczenie polityki rolnej państwa w rozwoju rynku ziemi rolniczej w Polsce*, [W:] Roczn. Nauk Roln., seria G, t. 98, z. 3, Warszawa, s. 108.
- Obrót nieruchomościami w latach 2009-2011*: GUS, Warszawa.
- Rynek ziemi rolniczej*. 2012: Stan i perspektywy, nr 15, IERiGŻ-PIB, Warszawa, s. 10, 14, 16, 20, 21, 25.
- Transakcje kupna-sprzedaży nieruchomości w latach 2006-2008*: GUS, Warszawa.
- Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, Dz.U z 2011 r. nr 233, poz. 1382.
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz.U. z 2012 r. poz. 803.
- Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 Konstytucja Rzeczypospolitej, Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483.
- Woś A. 1995: *Ekonomika odnawialnych zasobów naturalnych*, PWN, Warszawa, s. 40.

Summary

The turnover of agricultural properties in Poland is determined by legal, economic and social factors. The article examined the problem of legal factors and the importance of Agricultural Property Agency, which has exclusive right of Treasury agricultural properties management. The analysis covers land turnover defined in narrow scope, taking into consideration the market and non-market transaction transacted by private and public subjects.

Adres do korespondencji
dr Anna Oleńczuk-Paszel
Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie
Zakład Prawa i Gospodarki Nieruchomościami
ul. Żołnierska 47
71-210 Szczecin
tel. (91) 449 69 75
e-mail: anna.olenczuk-paszel@zut.edu.pl

dr Agnieszka Kurdyś-Kujawska
Politechnika Koszalińska
Wydział Nauk Ekonomicznych
Katedra Finansów
ul. Kwiatkowskiego 6E
75-343 Koszalin
e-mail: agakurdys@op.pl