

**Anna Olkiewicz**

*Politechnika Koszalińska*

## **WPLYW ZMIAN PRAWA NA GOSPODAROWANIE ZIEMIĄ ROLNĄ W POLSCE**

### *THE EFFECT OF CHANGES IN THE LAW ON THE MANAGEMENT OF AGRICULTURAL LAND IN POLAND*

**Słowa kluczowe:** sprzedaż ziemi rolnej w Polsce, zasady gospodarowania ziemią rolną w Polsce, działalność rolnicza

*Key words:* agricultural land management policies in Poland, the agricultural industry

*JEL codes:* K230, Q240, Q150, K39

**Abstrakt.** Zmiany ustrojowe w Polsce w ostatnich latach doprowadziły do zmniejszenia powierzchni nieruchomości rolnych i spadku liczby gospodarstw rolnych. Zmiany te oraz postanowienia ustawy zasadniczej wymuszają na ustawodawcy dostosowywanie obowiązującego prawa do następujących przeobrażeń. Zmiany pojawiające się w aktach prawnych dotyczą ograniczenia, nawet uniemożliwienia nabywania nieruchomości rolnych przez osoby spoza branży w celu ochrony rodzinnych gospodarstw rolnych i zahamowania wyprzedaży ziemi cudzoziemcom.

### **Wstęp**

Ostatnie lata pokazują stałe zmniejszanie powierzchni gruntów rolnych w Polsce. Zmiany te są spowodowane wieloma czynnikami, wynikają z przyjętej polityki rolnej oraz rozwoju kraju. Gruntów rolnych ubywa z powodu rozwoju budownictwa mieszkaniowego, industrializacji, a także degradacji tych nieruchomości. Często grunty rolne znajdują się w posiadaniu osób, które przeznaczają je na cele rekreacyjne czy spekulacyjne [Dzun 2012], co powoduje dalsze zmniejszanie ich udziału w całkowitej powierzchni Polski. Takiemu stanowi rzeczy sprzeciwia się polski ustawodawca oraz grupy producentów rolnych, czego wyrazem jest stale zmieniające się prawo dotyczące tego problemu, a szczególnie *Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego* [Dz.U. 2003, nr 64, poz. 592] oraz *Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa* [Dz.U. 1991, nr 107, poz. 464]. Zmiany w tych aktach weszły w życie 30 kwietnia 2016 roku w celu zminimalizowania wpływu uwolnienia handlu polskimi nieruchomościami wewnątrz Unii Europejskiej (UE).

### **Material i metodyka badań**

Celem opracowania jest prezentacja ustawowych instrumentów ochrony nieruchomości rolnych przed ich swobodnym obrotem oraz ich zmian w latach 2015 i 2016. Przeprowadzono badania literaturowe oraz zbadano akty prawne regulujące kształtowanie ustroju rolnego w Polsce oraz obrót nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Następnie po zdefiniowaniu i opisanu podstawowych pojęć przeanalizowano akty prawne dotyczące omawianej problematyki. Podstawą ustalenia stopnia zmian w obszarach rolnych i ich zagospodarowania w Polsce stały się dane statystyczne gromadzone przez GUS. Przyjęto założenie (hipotezę), że odpowiednio uchwalone prawo daje szansę na zahamowanie zmniejszania powierzchni gruntów rolnych w Polsce.

## **Źródła prawa i podstawowe pojęcia kształtujące ustroj nieruchomości rolnych w Polsce**

Zgodnie z Konstytucją RP z 27 kwietnia 1997 roku, źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Polsce są Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, a także akty prawa miejscowego na obszarze działania organów, które je ustanowiły [Art. 87 Konstytucji]. Z punktu widzenia rozwoju działalności rolniczej oraz struktury gospodarstw rolnych w Polsce zasadniczego znaczenia nabiera art. 23 Konstytucji, zgodnie z którym podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Takie ukształtowanie ustroju rolnego w ustawie zasadniczej determinuje kształtowanie prawa w tej dziedzinie. Wynika stąd obowiązek państwa stanowienia prawa, które będzie wspierać te gospodarstwa rodzinne w dziedzinie gospodarczej, społecznej i finansowej, jak również wprowadzania uregulowań prawnych chroniących interesy właścicieli takich gospodarstw [Skrzydło 2013]. W związku z realizacją tego obowiązku tworzone są akty prawne niższego rzędu, których zadaniem jest realizacja konstytucyjnej zasady określonej powyżej. Do najważniejszych źródeł prawa kształtujących ustroj rolny w Polsce należy zaliczyć:

*Ustawę z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego* ze zmianami, która określa zasady kształtowania ustroju rolnego państwa przez: poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych oraz zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach;

- *Ustawę z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa* ze zmianami, która reguluje zasady gospodarowania mieniem Skarbu Państwa w odniesieniu do nieruchomości rolnych z wyłączeniem gruntów znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych i parków narodowych oraz innych nieruchomości i składników mienia pozostałych po likwidacji państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej oraz ich zjednoczeń i zrzeszeń;
- *Ustawę z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych* ze zmianami, która reguluje zasady ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji i poprawiania wartości użytkowej gruntów;
- *Ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*, która ustala zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego, scalania i podziału nieruchomości, ich pierwokupu i wywłaszczenia, zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, udziału w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej, wyceny nieruchomości, działalności zawodowej, której przedmiotem jest gospodarowanie nieruchomościami.

Jednym z podstawowych aktów prawnych regulujących materię ustroju rolnego jest *Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*. Zdefiniowanym celem tego aktu, obowiązującym do 30 kwietnia 2016 roku, jest wzmocnienie ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych dla zapewnienia właściwego zagospodarowania ziemi rolniej w Rzeczypospolitej Polskiej, w trosce o zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego obywateli i dla wspierania zrównoważonego rolnictwa prowadzonego w zgodzie z wymogami ochrony środowiska i sprzyjającego rozwojowi obszarów wiejskich. Ustawa ta w pierwszej kolejności tworzy katalog ustawowych definicji obowiązujących w obrocie ziemią rolną. Katalog ten został przedstawiony w tabeli nr 1.

Cytowany akt prawny był wielokrotnie nowelizowany, a ostatnio znaczące zmiany w zasadach nabywania gruntów rolnych wprowadziła 30 kwietnia 2016 roku *Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw* [Dz.U.2016, nr 0, poz. 585] oraz zmieniająca *Ustawa z dnia 6 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz ustawy o księgach wieczystych i hipotece* [Dz.U.2016, nr 0, poz. 1159].

Tabela 1. Podstawowe pojęcia zdefiniowane w *Ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego* oraz w ustawie *Kodeks cywilny*  
*Table 1. The basic concepts defined in the law of 11 April 2003 about the shaping of the agricultural structure, and Civil Code act*

Pojęcie/ <i>The concept of</i>	Definicja legalna/ <i>The legal definition</i>
Nieruchomość rolna/ <i>Agricultural property</i>	nieruchomość, która jest lub może być wykorzystywana do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej, z wyłączeniem nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne/ <i>the property that is or may be used to carry out manufacturing activities in agriculture in the field of crop production and livestock, including gardening, the judicial branch and, with the exception of real estate in areas intended for land-use plans for purposes other than agricultural</i>
Gospodarstwo rolne/ <i>Farmhouse</i>	grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego, których powierzchnia nieruchomości rolnej jest nie mniejsza niż 1 ha/ <i>agricultural land with forestry land, buildings or parts thereof, equipment and inventory, if it is or may be organised whole, and rights associated with the operation of a farm, where the surface of the agricultural property is not less than 1 hectare</i>
Prowadzenie działalności rolniczej/ <i>Farming</i>	prowadzenie działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej/ <i>manufacturing activities in agriculture in the field of crop production or animal, including gardening, orchard and fish</i>
Osoba bliska/ <i>A person close to</i>	zstępni, wstępni, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa, małżonek, osoby przysposabiające i przysposobione/ <i>descendants, ascendants, siblings, siblings children, husband, spouse, person adopters and adopted</i>
Gospodarstwo rodzinne/ <i>Family farm</i>	gospodarstwo rolne prowadzone przez rolnika indywidualnego, w którym łączna powierzchnia użytków rolnych jest nie większa niż 300 ha/ <i>a farm run by an individual farmer, in which the total agricultural area is not more than 300 hectares</i>
Rolnik indywidualny/ <i>Individual farmer</i>	osoba fizyczna będąca właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, których łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha, posiadającą kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej od 5 lat zamieszkałą w gminie, na której obszarze jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, prowadzącą przez ten okres osobiście to gospodarstwo/ <i>a natural person being the owner, user or usufruct, spontaneous owner or tenant of the agricultural property, with a total agricultural area of which does not exceed 300 hectares, with qualifications and at least 5 years residing in the municipality in an area which is one of the agricultural property within the farm and through this period personally for this</i>

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Dz.U. 2003, nr 64, poz. 592, Dz.U. 1964, nr 16, poz. 93]  
*Source: own study based on [Dz.U. 2003, nr 64, poz. 592, Dz.U. 1964, nr 16, poz. 93]*

### Analiza stanu faktycznego ustroju rolnego w Polsce w latach 2005-2014

Dane statystyczne wskazują na stały spadek powierzchni gruntów rolnych w Polsce w ostatnim dziesięcioleciu. Spadek jest stały i w okresie od 2005 do 2014 roku wyniósł 1347,6 tys. ha, co stanowiło spadek o 8,5%. Znacznie w badanym okresie zmieniła się również liczba gospodarstw rolnych. W liczbach bezwzględnych spadek ten wyniósł 1320,4 tys., co stanowiło 48,31% w stosunku do 2005 roku.

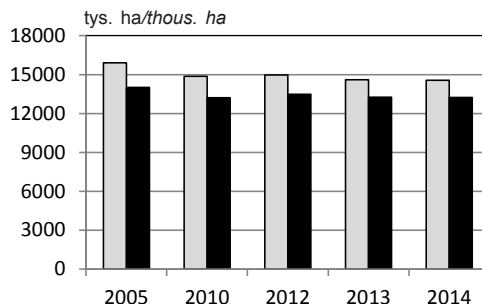
Natomiast nieznacznie zmienia się struktura gospodarstw rolnych pod względem obszarowym. W okresie 2010-2014 największą grupę gospodarstw rolnych stanowiły te o areale od 2 do 4,99 ha, najmniej było gospodarstw o powierzchni do 1 ha oraz ponad 50 ha.

- Powierzchnia użytków rolnych [tys. ha]/  
Agricultural area [thous. ha]
- w tym gospodarstwa indywidualne [tys. ha]/  
including individual farms [thous. ha]

Rysunek 1. Powierzchnia gruntów rolnych w Polsce w okresie 2005-2014

Figure 1. Farmland in Poland in the period 2005-2014  
Źródło: opracowanie własne na podstawie [GUS 2011, 2014, 2015a, 2015b]

Source: own study based on [GUS 2011, 2014, 2015a, 2015b]



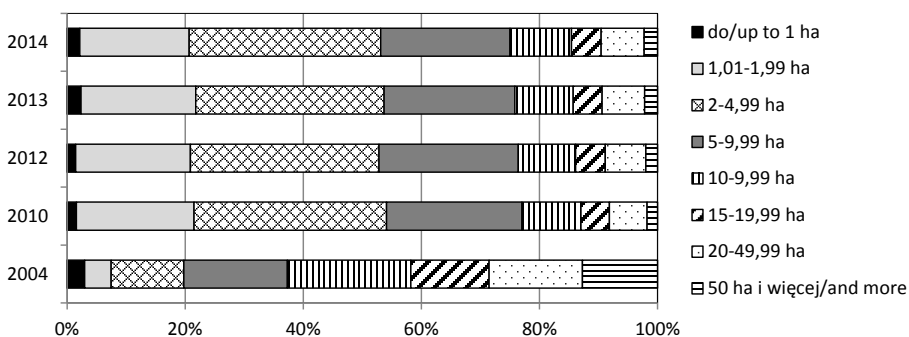
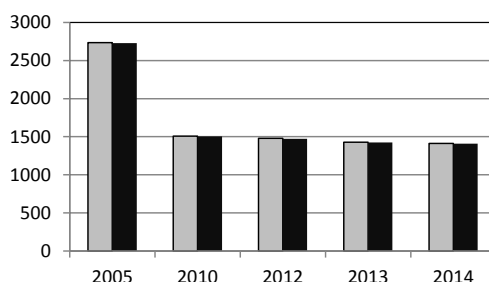
- Gospodarstwa rolne [tys.]/Agricultural  
holdings [thous.]
- w tym gospodarstwa indywidualne  
[tys.]/including individual farms [thous.]

Rysunek 2. Liczba gospodarstw rolnych w Polsce w latach 2005-2014

Figure 2. The number of farms in Poland in the years 2005-2014

Źródło: jak na rys. 1

Source: see fig. 1



Rysunek 3. Gospodarstwa rolne w Polsce według grup obszarowych w latach 2004-2014

Figure 3. Farms in Poland by area groups in the period 2004-2014

Źródło: jak na rys. 1

Source: see fig. 1

Prezentowane dane statystyczne potwierdzają zarówno spadek powierzchni rolnych w Polsce, jak i zmniejszenie się liczby gospodarstw. W badanym okresie znaczącej zmianie uległa także struktura obszarowa gospodarstw rolnych. To wszystko powoduje konieczność ochrony konstytucyjnej zasady ochrony gospodarstwa rodzinnego.

### Zmiany regulacji prawnych dotyczących kształtowania ustroju rolnego w Polsce w 2016 roku

Zmiany w obszarze i strukturze obszarowej ziemi rolnej w Polsce spowodowały w ostatnim okresie znaczne zmiany prawa w tej dziedzinie. Najważniejsza z nich i dalece zmieniająca obrót ziemią rolną miała miejsce w kwietniu 2016 roku za sprawą wejścia w życie *Ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw*. Ustawa ta wprowadziła m.in. zmiany w gospodarowaniu Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa (ZWRSP) przez:

- 1) wstrzymanie sprzedaży nieruchomości albo ich części wchodzących w skład ZWRSP, z wyjątkiem m.in. nieruchomości rolnych o powierzchni do 2 ha, nieruchomości położonych w specjalnych strefach ekonomicznych czy domów albo lokali mieszkalnych;
- 2) zmieniono zasady gospodarowania ZWRSP przez przyjęcie reguły, że agencja gospodaruje powierzonym jej mieniem w pierwszej kolejności w drodze wydzierżawienia albo sprzedaży nieruchomości rolnych na powiększenie lub utworzenie gospodarstw rodzinnych;
- 3) wprowadzenie zasady, że sprzedaż nieruchomości rolnej przez agencję może nastąpić, jeżeli w wyniku tej sprzedaży łączna powierzchnia użytków rolnych będących własnością nabywcy nie przekroczy 300 ha (poprzednio 500 ha) oraz nabytych kiedykolwiek z ZWRSP przez nabywcę nie przekroczy 300 ha;
- 4) przyjęcie, że nieruchomości, które nie zostały zbyte przez agencję, zgodnie z prawem pierwszeństwa podlegają sprzedaży w trybie publicznego przetargu ustnego (licytacja), z tym że nieruchomości rolne podlegają w pierwszej kolejności sprzedaży w trybie przetargu, w którym mogą uczestniczyć wyłącznie podmioty określone w ustawie, wśród których wymieniono m.in. rolników indywidualnych, osoby z kwalifikacjami rolniczymi zamierzające utworzyć gospodarstwo rodzinne;
- 5) określenie szczegółowych zapisów umowy sprzedaży nieruchomości, tj. w szczególności zobowiązania nabywcy nieruchomości do nieprzenoszenia własności nieruchomości nabytej z ZWRSP przez 15 lat od dnia nabycia nieruchomości oraz do prowadzenia działalności rolniczej na niej w tym okresie, a w przypadku osób fizycznych do osobistego prowadzenia tej działalności; nieustanawiania w ww. okresie hipoteki na nabytej nieruchomości na rzecz innych podmiotów niż agencja, a także zapłaty kwoty w wysokości 40% ceny sprzedaży w przypadku niedotrzymania przez nabywcę nieruchomości któregośkolwiek z ww. zobowiązań. Ustawa zmieniająca wprowadziła także zmiany w kształtowaniu ustroju rolnego:
  1. Wprowadzono zasadę, że ograniczenia w nabywaniu nieruchomości rolnych nie dotyczą tych nieruchomości, których powierzchnia nie przekracza 0,3 ha.
  2. Ustalono, że nabywcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny, z wyjątkiem nabycia nieruchomości rolnej:
    - przez osobę bliską zbywcy,
    - przez jednostkę samorządu terytorialnego,
    - przez Skarb Państwa lub działającą na jego rzecz agencję,
    - przez osoby prawne działające na podstawie przepisów o stosunku państwa do kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania,
    - w wyniku dziedziczenia oraz zapisu windykacyjnego,
    - na podstawie art. 151 lub art. 231 Kodeksu cywilnego,
    - w toku postępowania restrukturyzacyjnego w ramach postępowania sanacyjnego.
  3. Przyjęto, że nabycie nieruchomości rolnej przez inne podmioty oraz w innych przypadkach może nastąpić wyłącznie na podstawie decyzji prezesa agencji wydanej generalnie na wniosek zbywcy, który dodatkowo zobowiązany został do wykazania, że nie było możliwości nabycia nieruchomości rolnej przez ww. podmioty, nabywca daje rękojmnie należytego prowadzenia działalności rolniczej, że w wyniku nabycia nie dojdzie do nadmiernej koncentracji gruntów rolnych.
  4. Umożliwiono również nabycie nieruchomości za zgodą agencji osobie fizycznej zamierzającej utworzyć gospodarstwo rodzinne, pod warunkiem dawania rękojmni wykonywania działalności rolniczej oraz zobowiązania się do zamieszkiwania przez 5 lat od dnia nabycia nieruchomości na terenie gminy, na której obszarze położona jest jedna z nieruchomości rolnych, która wejdzie w skład tworzonego gospodarstwa rodzinnego.
  5. Wprowadzono zapis, że nabywca nieruchomości rolnej jest obowiązany prowadzić gospodarstwo rolne, w którego skład weszła nabyta nieruchomość rolna przez co najmniej 10 lat od dnia nabycia przez niego tej nieruchomości, a w przypadku osoby fizycznej prowadzić to gospodarstwo osobiście.
  6. Ważne jest również, że umowy zbycia nieruchomości zawarte z naruszeniem tak określonych zasad zostały obciążone sankcją bezwzględnej nieważności.

## Podsumowanie

Wszystkie zmiany prawa wprowadzone w latach 2015 i 2016 mają na celu ograniczenie zmniejszania powierzchni gruntów rolnych w Polsce oraz ochronę gospodarstw rodzinnych, przy założeniu ich maksymalnej wielkości przy nowych zakupach ziemi do 300 ha. Ponadto, zmiana prawa miała również na celu ograniczenie sprzedaży ziemi rolnej cudzoziemcom pochodzącym z krajów UE. Zmiany te w swych założeniach miały również doprowadzić do zmniejszenia ceny gruntów rolnych w Polsce. Z informacji pojawiających się w prasie wynika, że ustał handel tego typu nieruchomościami po zmianie prawa [Krupa-Dąbrowska 2016]. Spowodowane to było m.in. zapisem ustawy zmieniającej o zakazie ustanawiania hipoteki na gruntach rolnych o wartości przekraczającej wartość tej nieruchomości.

Ten problem został jednak stosunkowo szybko rozwiązany, gdyż 16 sierpnia 2016 roku ustawodawca zrezygnował z tej regulacji, umożliwiając dowolne kształtowanie wartości wierzytelności hipotecznej zabezpieczonej na nieruchomościach rolnych. Zbyt krótki okres od uchwalenia zmian uniemożliwia więc analizę ich wpływu na obrót ziemią rolną w Polsce. Wydaje się jednak, że w długim okresie nowelizacje dokonane w 2016 roku osiągną zamierzony skutek, tj. koncentrację ziemi rolnej w rękach polskich gospodarstw rodzinnych.

## Literatura

- Dzun Włodzimierz. 2012. „Zmiany skali wykorzystania zasobów gruntów rolnych w Polsce w procesie przemian systemowych i integracji z Unią Europejską”. *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej* 1: 18-39. [www.zer.waw.pl/fulltxt.php?ICID=1153920](http://www.zer.waw.pl/fulltxt.php?ICID=1153920), dostęp sierpień 2016.
- GUS. 2011. *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa.
- GUS. 2014. *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa.
- GUS. 2015b. *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa.
- GUS. 2015a. *Rocznik statystyczny rolnictwa*. Warszawa.
- Krupa-Dąbrowska Renata. 2016. „Zamarł handel ziemią”. *Rzeczpospolita*, 29.07.2016. C3.
- Skrzydło Wiesław 2013: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Wydanie VII*. Warszawa: WoltersKluwer
- Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*. Dz.U. 1991, nr 107, poz. 464.
- Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych*. Dz.U. 1995, nr 16, poz. 78.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny*. Dz.U. 1964, nr 16, poz. 93.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*. Dz.U. 1997, nr 115, poz. 741.
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*. Dz.U. 2003, nr 64, poz. 592.
- Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw*. Dz.U.2016, nr 0, poz. 585.
- Ustawa z dnia 6 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz ustawy o księgach wieczystych i hipotece*. Dz.U.2016, nr 0, poz. 1159.

## Summary

*Bodily changes in Poland in recent years led to a reduction in the surface of agricultural land and decline in the number of agricultural holdings. These changes and the provisions of the Basic Law enforces on the legislature the following law customization changes. Changes in legal constraints, even prevent the acquisition of agricultural real estate by people outside of the industry in order to protect family farms and inhibit the sale of land to foreigners.*

Adres do korespondencji  
dr Anna Olkiewicz  
Politechnika Koszalińska  
Wydział Nauk Ekonomicznych,  
ul. Kwiatkowskiego 6e  
75-950 Koszalin  
email: aolkiewicz@wp.pl