

Marta Błąd

Gospodarowanie ziemią rolniczą w Polsce w latach 2000–2018

Streszczenie: W artykule przedstawiono zmiany w gospodarowaniu ziemią rolniczą w Polsce w latach 2000–2018 w ujęciu statystycznym (ze szczególnym uwzględnieniem lat 2016–2018), głównie w zakresie rynkowego i pozarynkowego obrotu ziemią prywatną; nabywania nieruchomości rolnych przez cudzoziemców i gospodarowania Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa. Cezura 2016 roku została przyjęta jako rok wprowadzenia ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości rolnej Skarbu Państwa, która – jak założono w tezie badawczej – wpłynęła na ograniczenie intensywności obrotu ziemią. Wyniki analizy pozwalają zweryfikować tę tezę, gdyż w badanych latach spadła liczba transakcji kupna-sprzedaży nieruchomości rolnych; został wyhamowany wzrost cen ziemi rolniczej na rynku prywatnym; spadła intensywność nabywania ziemi przez cudzoziemców; radykalnie spadła intensywność sprzedaży ziemi z Zasobu; wyraźnie zmniejszył się udział transakcji rynkowych na rzecz transakcji pozarynkowych oraz spadły ceny ziemi uzyskiwane przez ANR/KOWR za grunty rolne i nie nastąpił oczekiwany wzrost instytucji dzierżawy.

Słowa kluczowe: ziemia rolnicza, obrót ziemią rolniczą, Polska, lata 2000–2018.

1. Wprowadzenie

W klasycznym podejściu ziemię uznaje się za fundamentalny czynnik produkcji, niezbędny do wszelkiej działalności człowieka, przede wszystkim jednak do produkcji żywności. Współczesne podejście przypisuje ziemi i rolnictwu równie ważne pozaprodukcyjne funkcje (van Huylenbroeck, Durand 2003; Wilkin 2014a, 2014b). Ziemia jako czynnik produkcji jak i dobro wielofunkcyjne to zasadniczo grunty podlegające użytkowaniu rolniczemu. W Polsce użytki rolne stanowią relatywnie duży odsetek ogólnej powierzchni kraju: w 2018 roku stanowiły 60% (Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2018, s. 100). Z uwagi na ich niezbywalną

Dr hab. Marta Błąd, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Zakład Integracji Europejskiej, ul. Nowy Świat 72, 00-330 Warszawa, marta.blad@wp.pl, ORCID: 0000-0003-3882-6281.

funkcję znajdują się w polu zainteresowania debaty publicznej, jak i naukowej (badania z ostatnich lat to m.in. Dzun 2012, 2015; Dzun, Musiał 2013; Majchrzak 2015; Marks-Bielska 2010; Marks-Bielska i in. 2017a, 2017b; Marks-Bielska, Bieniek 2018; Milczarek-Andrzejewska i in. 2018; Sadowski 2009; Sikorska 2017, 2018; Szymańska 2012; Wilkin 2018).

Mimo zauważanego od dziesiątków lat zjawiska porzucania ziemi (trwałego jej nieuprawiania) (por. Górska, Michna 2010) popyt na nią wciąż istnieje, nie tylko ze względu na wielofunkcyjność ziemi uprawianej, ale na wielofunkcyjność ziemi w ogóle (ziemia staje się zasobem kapitałowym, socjalnym, sentymentalnym i in., a jest to zasób ograniczony) (Wilkin 2014b). Z uwagi na niemobilność ziemi popyt na nią może być zaspokojony głównie przez zmianę własnościową gruntów. Transfer ten może się odbywać w obrębie tego samego działu gospodarki – rolnictwa, lub też między poszczególnymi działami gospodarki (z reguły jest to transfer jednokierunkowy: z rolnictwa do działów pozarolniczych), co implikuje zmianę jej przeznaczenia.

Gospodarowanie ziemią rolniczą jest szczególnie ważną działalnością strategiczną z punktu widzenia interesów państwa, mającą praktyczne skutki nie tylko dla właścicieli i dzierżawców ziemi (wymiar ekonomiczny), ale także dla całego społeczeństwa (wymiar społeczny) ze względu na produkcyjne i pozaprodukcyjne funkcje ziemi.

Celem artykułu jest przeprowadzenie analizy gospodarowania ziemią w Polsce w XXI wieku, w ujęciu statystycznym, ze szczególnym uwzględnieniem lat 2016–2018, w zakresie: zmian w powierzchni użytków rolnych; rynkowego i pozarynkowego obrotu ziemią prywatną; nabywania nieruchomości rolnych przez cudzoziemców i gospodarowania Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa. Cezura 2016 roku została wybrana jako rok, w którym wprowadzono istotne zmiany prawne obostrzające obrót ziemią na mocy ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. 2016 poz. 585).

Wyniki analizy mają odpowiedzieć na pytanie badawcze: Jak się zmieniał rynek ziemi, w tym skala obrotów gruntami rolnymi i ceny ziemi, w Polsce w latach 2000–2018 pod wpływem zmieniających się uwarunkowań instytucjonalnych, a zwłaszcza w jakim kierunku zaszły zmiany w zagospodarowywaniu ziemi pod wpływem nowych przepisów? Sformułowano tezę stwierdzającą, że ustawa z 2016 roku wyhamowała i zmniejszyła intensywność obrotu ziemią rolniczą w Polsce.

2. Zmiany w wielkości zasobów użytków rolnych

Syndromem XXI wieku, który przecież trwa już od dwóch dekad, jest systematyczne zmniejszanie się zasobów użytków rolnych. Proces ten jest widoczny

Tabela 1. Powierzchnia UR w latach 2000–2018**Table 1.** Utilised Agricultural Area (UAA)

Rok	Powierzchnia użytków rolnych we władaniu (geodezyjna) (tys. ha)	Powierzchnia użytków rolnych w użytkowaniu (tys. ha)
2000	18 557,6	17 812,3
2002*	19 161,9	16 899,3
2003	19 241,0	16 169,0
2004	19 207,0	16 327,0
2005	19 148,2	15 906,0
2006	19 098,8	15 957,3
2007*	19 069,4	16 177,1
2008	19 025,0	16 154,3
2009	18 980,7	16 119,6
2010*	18 931,0	14 860,0 ^a
2011	18 870,0	15 134,0
2012	18 825,0	14 969,0
2013	18 770,1	14 609,0
2014	18 716,5	14 558,0
2015	18 682,8	14 545,0
2016	18 621,0	14 543,0
2017*	18 810,1	14 620,0
2018	18 776,5	.

Źródło: Rocznik Statystyczny Rolnictwa i Obszarów Wiejskich 2007, s. 69, 203–204; Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2010, s. 71, 76; Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2014, s. 86; Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2016, s. 82; Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2017, s. 82, 83; Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2018, s. 68, 79; Ochrona Środowiska 2018, s. 35.

^a Dane powszechnego spisu rolnego (zastosowano metodologię spisu powszechnego różną od metodologii corocznych spisów czerwcowych, stąd wyniknął tak duży spadek wielkości użytków rolnych). Należy uznać, że jest to spadek formalny, nie zaś faktyczny.

* Zob. przypis 2.

Source: Statistical Yearbook of Agriculture and Rural Areas 2007, pp. 69, 203–204; Statistical Yearbook of Agriculture 2010, pp. 71, 76; Statistical Yearbook of Agriculture 2014, p. 86; Statistical Yearbook of Agriculture 2016, p. 82; Statistical Yearbook of Agriculture 2017, pp. 82, 83; Statistical Yearbook of Agriculture 2018, pp. 68, 79; Environmental Protection 2018, p. 35.

^a Census data (the census methodology used, unlike the methodology of the annual June census, hence the large decrease in the size of arable land). It should be considered that this is a paper decline, not an actual one.

* See footnote 2.

zarówno w powierzchni użytków rolnych (UR) w ujęciu geodezyjnym (we władaniu) – według ewidencji Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii, jak i w powierzchni użytków rolnych, będących w faktycznym użytkowaniu¹, podawanej przez Główny Urząd Statystyczny (tabela 1).

Jeżeli w 1985 roku powierzchnia UR w faktycznym gospodarowaniu wynosiła 18 945,0 tys. ha (Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2009, s. 74), w 1995 – 17 934,3 tys. ha (Rocznik Statystyczny Rolnictwa i Obszarów Wiejskich 2007, s. 203), to w 2000 roku – 17 812,3 tys. ha, a w 2017 roku już tylko 14 620 tys. ha (tabela 1). W latach 2000–2017 powierzchnia użytków rolnych zmniejszyła się o 17,9%. Należy jednak zachować ostrożność podczas analizy liczb odnoszących się do wielkości użytków rolnych, gdyż w badanym okresie zachodziły zmiany w metodologii spisowej, które zniekształcały faktycznie zachodzące zmiany².

Rozmiar zmniejszenia powierzchni użytków rolnych nie znajduje jednak swego odzwierciedlenia w wielkościach wyłączeń gruntów rolniczych na cele pozarolnicze, dokonywanych zgodnie z ustawą z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. 1995 Nr 15, poz. 78). Grunty wyłączone w ten sposób to grunty, za które pobrano należności i opłaty (art. 12 ust. 1).

¹ Różnica między powierzchnią geodezyjną a powierzchnią wykazaną (w spisach czerwcowych przeprowadzanych przez GUS) przez rolników jako faktycznie użytkowana (od której płacą podatek rolny i do której otrzymują dopłaty obszarowe) wskazuje na powierzchnię użytków rolnych będących poza ewidencją rolniczą i użytkowaniem, czyli na powierzchnię wyłączoną z rolnictwa. W 2016 roku była to różnica wynosząca 4078 tys. ha (tabela 1).

² W 2002 roku w związku z wprowadzeniem nowej ewidencji, zgodnej z normami UE, do użytków rolnych zaliczono grunty rolne zabudowane, grunty pod stawami i grunty pod rowami (por. Rocznik Statystyczny 2009, s. 42). Stąd też choć w 2002 roku formalnie zwiększyła się geodezyjna powierzchnia UR (w porównaniu z 2000 rokiem), to była ona spowodowana zmianą metodologii. Kolejną zmianą w 2007 roku było wprowadzenie rozróżnienia na użytki rolne (grunty orne, sady, łąki i pastwiska) utrzymywane w dobrej kulturze rolnej i na użytki nieutrzymywane w dobrej kulturze rolnej, które zalicza się do pozostałych użytków rolnych. W 2007 roku po raz pierwszy pojawiła się ta druga kategoria statystyczna z wielkością 699,9 tys. ha. Zatem od 2007 roku dane nie są w pełni porównywalne z danymi za lata poprzednie (zob. Rocznik Statystyczny 2008, s. 184–185, 209, oraz Rocznik Statystyczny 2009, s. 42–43). W 2010 roku w GUS mieliśmy do czynienia z danymi pochodzącymi z Powszechnego Spisu Rolnego, także dotyczącymi powierzchni UR w faktycznym gospodarowaniu; metodologia spisów powszechnych różni się od metodologii corocznych spisów czerwcowych, stąd znacząca różnica, jeśli chodzi o zmianę powierzchni w 2010 roku. Natomiast od 2017 roku do użytków rolnych we władaniu zaliczono grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych (por. Ochrona Środowiska 2017, s. 116 oraz Ochrona Środowiska 2018, s. 35) W efekcie formalne dane wskazują na przyrost geodezyjnych użytków rolnych między 2016 a 2017 rokiem (tabela 1). Jednakże stosując metodologię z poprzednich lat (czyli odejmując wielkość gruntów zadrzewionych i zakrzewionych na użytkach rolnych: 238 622 ha), wykazać możemy faktyczny spadek użytków rolnych we władaniu, których wielkość wynosiła 18 571,5 tys. ha w 2017 roku.

Wyłączenia w trybie obowiązujących przepisów prawnych były relatywnie niewielkie³ (tabela 2). Na przykład w 2015 roku ogółem wyłączono 1454 ha użytków rolnych. Tymczasem z danych tabeli 1 wynika, że w 2015 roku powierzchnia faktycznie użytkowanych użytków rolnych zmniejszyła się w porównaniu z rokiem poprzednim o ok. 13 000 ha. Czyni to różnicę niemal 11,5 tys. ha, co oznacza

Tabela 2. Wyłączenia gruntów rolnych na cele pozarolnicze (w trybie obowiązujących przepisów prawnych o ochronie gruntów rolnych)

Table 2. Exclusions of agricultural land for non-agricultural purposes (under the legal provisions on the protection of agricultural land)

Rok	Grunty rolne wyłączone na cele nierolnicze (ha)	W tym: użytki rolne (ha)
2000	2 176	1 501
2002	2 860	1 767
2003	2725	1 875
2004	3445	2 240
2005	4 048	2 782
2006	4 075	2 606
2007	5 514	3 918
2008	5 397	3 441
2009	3 276	2 060
2010	2 935	1 831
2011	2 905	1 846
2012	2 678	1 631
2013	1 944	1 454
2014	2 171	1 628
2015	1 944	1 454
2016	3 978	2 967
2017	4 009	3 004

Źródło: Rocznik Statystyczny Rolnictwa i Obszarów Wiejskich 2008, s. 208; Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2009, s. 81; Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2010, s. 81; Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2014, s. 99; Rocznik Statystyczny 2015, s. 93; Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2018, s. 77.

Source: Statistical Yearbook of Agriculture and Rural Areas 2008, p. 208; Statistical Yearbook of Agriculture 2009, p. 81; Statistical Yearbook of Agriculture 2010, p. 81; Statistical Yearbook of Agriculture 2014, p. 99; Statistical Yearbook 2015, p. 93; Yearbook Agricultural Statistics 2018, p. 77.

³ W latach 80. XX wieku wielkość gruntów rolnych wyłączanych w trybie obowiązujących przepisów prawnych o ochronie gruntów rolnych była relatywnie większa niż w XXI wieku, np. w latach 1980–1983 wynosiła ponad 8 tys. ha rocznie (por. Górską, Michna 2010, s. 68).

rozbieżność około dziewięciokrotną. Wynika z tego, że znaczna powierzchnia użytków rolnych wyłączana jest w trybie nieformalnym (bez uiszczania stosownych opłat), nigdzie nierejestrowanym. Brak jest dokładnych danych dotyczących przyczyn nieformalnych ubytków użytków rolnych i celów, na jakie były one przeznaczane. Jest to zjawisko niepokojące i wskazuje na luki w prawie o ochronie gruntów rolnych.

Wśród formalnie wyłączonych gruntów rolnych największa ich część przeznaczana jest na cele budownictwa osiedlowego, co jest szczególnie widoczne wokół dużych miast Polski. W 2000 roku przeznaczono na ten cel 49,8% wszystkich gruntów rolnych wyłączonych na cele nierolnicze (por. Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2009, s. 81), a w 2017 roku – 54,5% (Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2018, s. 77). Wielką rolę w procesie przeznaczania ziemi rolniczej na cele pozarolnicze odgrywa polityka przestrzennego zagospodarowania kraju, szczególnie na szczeblu lokalnym (samorządy lokalne często traktują zmianę przeznaczenia jako ważne źródło powiększania swoich przychodów). Skala formalnych wyłączeń ziemi rolniczej na cele pozarolnicze może jednak budzić mniejszy niepokój niż znacznie większa skala nieformalnych wyłączeń ziemi z użytkowania rolniczego.

3. Podstawy prawne gospodarowania ziemią w Polsce – wybrane zagadnienia

W gospodarce rynkowej ziemia rolnicza jak każdy inny „towar” podlega zasadom rynkowym, jednak jest ograniczana przez ramy instytucjonalne (głównie prawne) ustanawiane przez państwo. W XXI wieku podstawowymi regulatorami obrotu ziemią są m.in.: ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. 2003 Nr 64, poz. 592 z późn.zm.), regulująca obrót prywatny ziemią, oraz ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. 2016 poz. 585), regulująca obrót państwowy i wnosząca zmiany m.in. do ustawy z 2003 roku. Istniejące ramy prawne wpływają na ilościową i jakościową reglamentację obrotu ziemią, szczególnie jeśli chodzi o obrót rynkowy.

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego z 2003 roku, nowelizowana kilkanaście razy w okresie późniejszym (o ostatniej nowelizacji będzie mowa w końcowej części artykułu), została ustanowiona w wyniku nacisków na wprowadzenie ograniczeń w obrocie ziemią rolniczą w związku z perspektywą wejścia Polski do Unii Europejskiej i oczekiwanym wzrostem po akcesji zainteresowania nabywaniem nieruchomości rolnych przez obywateli i podmioty prawne krajów europejskich.

Kolejne nowelizacje tej ustawy, zwłaszcza dość radykalna z 2016 roku, prowadziły do coraz to większego „zacieśniania” (kontroli) obrotu ziemią i kierowania

strumienia zbywanych gruntów głównie na powiększenie gospodarstw rodzinnych⁴. W uzasadnieniu do ustawy z 2016 roku argumentowano, że jednym z jej celów jest „wzmocnienie ochrony ziemi rolniczej w Polsce przed jej spekulacyjnym wykupowaniem przez osoby krajowe i zagraniczne⁵, które nie gwarantują zgodnego z interesem społecznym wykorzystania nabytej ziemi na cele rolnicze” (Uzasadnienie..., s. 2). Obawy te związane były z zakończeniem okresu przejściowego (ochronnego)⁶ na zakup polskiej ziemi przez cudzoziemców.

Ustawa z 2016 roku wniosła znaczące zmiany do ustawy z 2003 roku, wyrażone w szeroko rozbudowanym art. 7. Pierwszą z nich jest zawężenie podmiotów nabywających ziemię wyłącznie do rolników indywidualnych⁷, chyba że ustawa stanowi inaczej⁸. Ten przepis jest zgodny z nasilającym się politycznym postulatem: „ziemia dla rolników”. W przypadku gdy nabywana nieruchomość rolna lub jej część ma wejść w skład małżeńskiej wspólności majątkowej, wystarczy, gdy rolnikiem indywidualnym jest jedno z małżonków. Powierzchnia nabywanej nieruchomości wraz z powierzchnią nieruchomości rolnych już wchodzących w skład gospodarstwa rodzinnego nie może przekroczyć 300 ha użytków rolnych, czyli granicy wielkości gospodarstwa rodzinnego.

Ważną nowelizacją wprowadzoną przez ustawę z 2016 roku jest zobowiązanie nabywcy nieruchomości rolnej do prowadzenia gospodarstwa rolnego, w którego

⁴ Według ustawy z 2003 roku gospodarstwo rodzinne to gospodarstwo rolne prowadzone przez rolnika indywidualnego oraz w którym łączna powierzchnia użytków rolnych nie jest większa niż 300 ha (art. 5 ust. 1). Preferencja wzmocnienia ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych została wyrażona w preambule wprowadzonej mocą ustawy z 2016 roku.

⁵ W założeniu ustawa miała przeciwdziałać zjawisku nabywania ziemi rolnej przez zagraniczne osoby fizyczne i prawne, wykorzystujące do tego celu obywateli polskich nazwanych potocznie „słupami”, którzy są finansowani przez rzeczywistych nabywców i są tylko tytularnie właścicielami ziemi, a w rzeczywistości ziemia rolna pozostaje w dyspozycji podmiotów zagranicznych.

⁶ 1 maja 2016 roku miało 12 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej, a w związku z tym zakończenie zapisanego w załączniku XII (Swobodny przepływ kapitału) do Traktatu akcesyjnego 12-letniego okresu ochronnego na zakup polskiej ziemi rolnej przez cudzoziemców. Punkt 2 tego załącznika brzmi: „Nie naruszając zobowiązań wynikających z Traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej, Polska może utrzymać w mocy przez okres dwunastu lat od dnia przystąpienia zasady przewidziane w ustawie z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz.U. z 1996 r. Nr 54, poz. 245 z późn. zm.), w odniesieniu do nabywania nieruchomości rolnych i leśnych (Załącznik..., s. 878).

⁷ Zgodnie z ustawą z 2003 roku rolnik indywidualny to osoba fizyczna będąca właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, których łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha, posiadająca kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej od 5 lat zamieszkała w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, i prowadząca przez ten okres osobiście to gospodarstwo (art. 6 ust. 1).

⁸ Przepis ten nie dotyczy nabycia nieruchomości rolnej przez osobę bliską zbywcy, przez jednostkę samorządu terytorialnego, przez Skarb Państwa lub działający na jego rzecz Krajowy Ośrodek [Wsparcia Rolnictwa – przyp. aut.], osoby prawne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego (i innych Kościołów) (art. 7 pkt 4).

skład weszła nabyta nieruchomości rolna, przez co najmniej 10 lat od dnia nabycia przez niego tej nieruchomości, a w przypadku osoby fizycznej – do osobistego prowadzenia tego gospodarstwa. W tym okresie nabyta nieruchomość nie może być zbyta ani oddana w posiadanie innym podmiotom. Przepisy te literalnie hamują intensywność obrotu ziemią prywatną⁹.

Najważniejszym przepisem ustawy z 2016 roku odnoszącym się do obrotu ziemią państwową jest art. 1 dotyczący wstrzymania sprzedaży nieruchomości, albo ich części, wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w ciągu 5 lat od dnia wejścia w życie ustawy. Zawarto jednak klauzulę o możliwości sprzedaży nieruchomości, jeśli jest to uzasadnione względami społeczno-gospodarczymi; zgodę taką może wyrazić Minister do spraw rozwoju wsi, na wniosek Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (KOWR) (art. 2 ust. 2).

Ustawodawca podał wyjątki, do których nie stosuje się przepisu o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości (art. 2 ust. 1). Chodzi o: (1) nieruchomości i ich części przeznaczone (a) w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (oznacza to de facto uprawomocnienie wyłączeń ziemi z użytkowania rolniczego w ramach planów przestrzennego zagospodarowania) lub (b) w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, lub (c) w ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – na cele inne niż rolne, zwłaszcza na parki technologiczne, parki przemysłowe, centra biznesowo-logistyczne, składy magazynowe, inwestycje transportowe, budownictwo mieszkaniowe, obiekty sportowo-rekreacyjne, lub (2) nieruchomości położone w granicach specjalnych stref ekonomicznych, lub (3) domy, lokale mieszkalne, budynki gospodarcze i garaże wraz z niezbędnymi gruntami oraz ogródki przydomowe, lub (4) nieruchomości rolne o powierzchni do 2 ha.

Skoro ustawa z 2016 roku wstrzymywała zakup nieruchomości Zasobu, oznaczało to, że „podstawowym sposobem zagospodarowania tej ziemi powinny być korzystne dla rolników dzierżawy, które zapewniają jednak właścicielską kontrolę nad sposobem ich zagospodarowania” (Uzasadnienie..., s. 2). Wprowadzony zakaz sprzedaży miał zatem odwrócić dotychczasowe preferencje w gospodarowaniu gruntami Zasobu na korzyść dzierżawy.

Preferując gospodarstwa rodzinne, ustawa z 2016 roku nowelizując ustawę z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. 1991 Nr 107, poz. 464 z późn. zm.), zobowiązywała Agencję Nieruchomości Rolnych (ANR) (obecnie KOWR), aby w pierwszej kolejności wydierżawiała albo sprzedawała nieruchomości rolne rolnikom indywidualnym w celu powiększenia lub utworzenia gospodarstw rodzinnych (art. 6 pkt 6). To

⁹ Przepisu tego nie stosuje się do nieruchomości rolnych Skarbu Państwa oraz do powierzchni mniejszej niż 0,3 ha (art. 7 pkt 2).

oznacza, że wielkotowarowi dzierżawcy, którzy nie spełniają kryteriów rolnika indywidualnego, nie mogą liczyć na przedłużenie umów dzierżawy, jeżeli rolnicy indywidualni będą zainteresowani gruntami tych dzierżawców.

Ponadto przepisy z 2016 roku wprowadziły art. 6 pkt 8, stanowiący, że KOWR może przeprowadzić przetarg ofert pisemnych (konkurs ofert) na sprzedaż nieruchomości rolnych, w którym mogą uczestniczyć wyłącznie: rolnicy zamierzający powiększyć gospodarstwo rodzinne, jeśli mają miejsce zamieszkania w gminie, gdzie leży ta nieruchomość, lub osoby posiadające kwalifikacje rolnicze zamierzające utworzyć gospodarstwo rodzinne, lub pracownicy zlikwidowanych PGR zamierzający utworzyć gospodarstwo rodzinne. Oznacza to, że w pierwszej kolejności przetargi ograniczone miałyby być przeprowadzane dla rolników indywidualnych w celu powiększenia gospodarstw rodzinnych lub dla osób chcących je utworzyć.

4. Rynkowy i pozarynkowy obrót ziemią

W pierwszym roku obowiązywania ustawy z 14 kwietnia 2016 roku wystąpił, w stosunku do roku poprzedniego, gwałtowny spadek transakcji kupna-sprzedaży nieruchomości rolnych o liczbę 22 969 (24,8%), łącznie transakcji z udziałem osób prawnych i na rynku prywatnym (tabela 3). Zdecydowanie większa różnica wystąpiła na pierwszym z rynków – spadek o 73,3% (było to bezpośrednio konsekwencją wstrzymania sprzedaży nieruchomości rolnych Skarbu Państwa) wobec spadku na rynku prywatnym o 16,5%. Zmiany te były najbardziej odczuwalne na zachodnich i północnych terenach kraju, tam gdzie jest najwięcej nieruchomości rolnych pozostających w Zasobie Skarbu Państwa.

Interpretując zmiany obrotu na rynku prywatnym, należy uwzględnić, że rok 2015 był rokiem szczególnie dużej liczby transakcji (tabela 3), a z wieloletnich analiz zespołu IERiGŻ dotyczących rynku ziemi wynika, że po okresie wzmożonego popytu na zakup ziemi następuje spadek jego natężenia (Sikorska 2018, s. 28). Tak zatem obok stagnacyjnego charakteru obowiązujących regulacji prawnych mogą też dochodzić inne przyczyny.

W kolejnych latach utrzymał się kierunek spadku intensywności obrotu nieruchomościami rolnymi, liczba transakcji zmniejszyła się o 18,3% w 2017 roku, przy względnie nieznacznym ich wzroście w 2018 roku. W ogólnym rozliczeniu można odnotować zdecydowane wyhamowanie obrotu ziemią w latach 2016–2018 (tab. 3). Rok 2017 był czasem najmniejszej od 2000 roku skali obrotu ziemią rolniczą.

Zauważone od 2016 roku wyhamowanie obrotu na prywatnym rynku ziemi rolniczej zaznaczyło się także w relatywnie niskim wzroście cen ziemi rolniczej

(ceny w latach 2000–2017 systematycznie, choć nierównomiernie wzrastały). W 2016 roku cena ta wynosiła średnio 39 631 zł za 1 ha, co w stosunku do roku 2015 oznaczało wzrost jedynie o 2,7%, a w 2017 roku w stosunku do roku poprzedzającego – wzrost o 4% (tabela 4). Natomiast np. w 2012 roku był to wzrost o 27,2%, a w 2014 – 18,5%.

Tabela 3. Transakcje kupna-sprzedaży nieruchomości rolnych (na podstawie liczby aktów notarialnych)

Table 3. Purchase and sales of agricultural real estate (based on the number of notarial deeds)

Rok	Sprzedaż nieruchomości rolnych przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego	Sprzedaż nieruchomości rolnych przez inne podmioty	Razem
2000	13 969	71 169	85 138
2001	15 686	66 641	82 327
2002	19 018	70 200	89 218
2003	15 791	68 399	84 190
2004	17 414	62 859	80 273
2005	14 231	62 212	76 443
2006	14 929	69 130	84 059
2007	16 120	79 504	95 624
2008	15 003	75 444	90 447
2009	15 176	63 971	79 147
2010	14 736	67 918	82 654
2011	15 362	73 505	88 867
2012	16 313	72 046	88 359
2013	16 119	74 963	91 082
2014	13 921	70 502	84 423
2015	13 554	79 203	92 757
2016	3 617	66 171	69 788
2017	4 432	52 619	57 051
2018	4 178	53 602	57 780

Źródło: Informator Statystyczny Wymiaru Sprawiedliwości (akty notarialne), <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/>.

Source: Statistical Information Handbook of Justice (notarial deeds), <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/>.

Tabela 4. Przeciętne ceny gruntów ornych w obrocie prywatnym między rolnikami
Table 4. Average prices of arable land in private turnover between farmers

Rok	Cena przeciętna (tys. zł)	Cena gruntów dobrych (pszenno-buraczanych) kl. I, II i III a
2000	4 786	6 712
2001	5 197	7 308
2002	5 042	7 111
2003	5 753	7 960
2004	6 634	9 040
2005	8 244	11 001
2006	9 290	12 126
2007	12 134	15 325
2008	15 388	18 747
2009	17 042	20 809
2010	18 037	21 553
2011	20 004	23 911
2012	25 442	32 102
2013	26 339	32 273
2014	32 317	42 538
2015	38 579	51 982
2016	39 631	51 987
2017	41 287	52 578

Źródło: Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2003, s. 351; Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2005, s. 441; Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2008, s. 447; Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2010, s. 488; Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2012, s. 438; Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2014, s. 454; Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2016, s. 452; Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2018, s. 453.

Source: Statistical Yearbook of the Republic of Poland 2003, p. 351; Statistical Yearbook of the Republic of Poland 2005, p. 441; Statistical Yearbook of the Republic of Poland 2008, p. 447; Statistical Yearbook of the Republic of Poland 2010, p. 488; Statistical Yearbook of the Republic of Poland 2012, p. 438; Statistical Yearbook of the Republic of Poland 2014, p. 454; Statistical Yearbook of the Republic of Poland 2016, p. 452; Statistical Yearbook of the Republic of Poland 2018, p. 453.

Obok rynkowego obrotu ziemią występuje obrót nierynkowy, który ma szczególne znaczenie w Polsce, gdzie w rolnictwie dominują indywidualne gospodarstwa rolne (w roku 2016 na ogólną liczbę gospodarstw rolnych 1 405 664 gospodarstwa indywidualne stanowiły 99,4% – Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2018, s. 89). Stąd relatywnie duża liczba zmian własności nieruchomości rolnych jest przeprowadzana w ramach rodziny (darowizny, spadki oraz zapisy umów o dożywocie) (tabela 5).

W ostatnich badanych latach udział wszystkich form rodzinnych wynosił ponad 90%. Jednakże bywały lata, gdy udział ten był niższy, np. w 2000 roku, kiedy wynosił 72,4% (pozostały odsetek stanowiło dobrowolne przekazywanie gruntów na rzecz Skarbu Państwa w zamian za wypłatę świadczeń emerytalnych z KRUS). Z wielkości tych udziałów można wnioskować, że ziemia traktowana jest nie tylko jako zasób produkcyjny, ale odgrywa rolę zabezpieczenia materialnego rodziny rolniczej, szczególnie ważnego w czasie kryzysu finansowego. Wśród form nierynkowego obrotu ziemią w każdym roku dominowały umowy darowizny.

Podczas gdy w 2016 roku zanotowano w stosunku do roku poprzedzającego wzrost liczby umów dotyczących nierynkowego obrotu ziemią o 7,3%, to w 2017 roku i w 2018 roku – spadek odpowiednio o 13,7% i 11,1% (por. tabela 5). Do zmian tych przyczyniły się głównie darowizny nieruchomości rolnych.

Tabela 5. Nierynkowy obrót ziemią – liczba aktów notarialnych w latach 2000–2018
Table 5. Non-market land turnover – the number of notarial deeds 2000–2018

Rok	Darowizny nieruchomości rolnych	Dział spadku i/lub zniesienie współwłasności nieruchomości rolnych	Umowy o dożywocie dotyczące nieruchomości rolnych	Umowy zbycia nieruchomości, w wyniku których następuje wypłata świadczeń z tytułu ubezpieczenia społecznego rolników	Razem
2000	48 927	4 386	1 902	21 076	76 291
2001	47 164	4 173	1 649	17 497	70 483
2002	46 591	4 473	1 617	17 319	70 000
2003	53 892	5 053	1 989	18 683	79 617
2004	60 034	6 403	2 268	14 979	83 684
2005	58 020	5 447	2 619	12 976	79 062
2006	51 866	5 264	2 514	10 471	70 115
2007	54 877	5 070	1 409	5 979	67 335
2008	61 736	5 661	1 910	8 576	77 883
2009	55 728	5 524	1 626	4 720	67 598
2010	54 079	5 220	1 707	4 548	65 554
2011	56 815	5 098	2 237	7 807	71 957
2012	50 132	5 132	1 946	6 220	63 430
2013	46 351	8 316	2 061	5 020	61 748
2014	46 868	7 615	2 202	4 799	61 484

Tabela 5 – cd.**Table 5 – continued**

Rok	Darowizny nieruchomości rolnych	Dział spadku i/lub zniesienie współwłasności nieruchomości rolnych	Umowy o dożywocie dotyczące nieruchomości rolnych	Umowy zbycia nieruchomości, w wyniku których następuje wypłata świadczeń z tytułu ubezpieczenia społecznego rolników	Razem
2015	53 943	8 159	2 920	4 808	69 830
2016	61 261	8 137	1 781	4 211	75 390
2017	51 738	7 149	1 465	4 708	65 060
2018	47 464	7 106	1 433	1 806	57 809

Źródło: Informator Statystyczny Wymiaru Sprawiedliwości (akty notarialne), <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/>.

Source: Statistical Information Handbook of Justice (notarial deeds), <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/>.

Począwszy od 2000 roku, ważyły się ze sobą siły obrotu rynkowego i nierynkowego z przewagą obrotu rynkowego. Symptomatyczne, że w dwóch pierwszych latach obowiązywania nowej ustawy z 2016 roku udział transakcji rynkowych wyraźnie się zmniejszył i wynosił mniej niż połowę. W 2017 roku udział ten w całym obrocie ziemią był najniższy od 2000 roku (tabela 6). Oznacza to, że w pierwszych latach obostrzenia obrotu rynkowego wystąpiło pewne nasilenie obrotu rodzinnego. Jednakże rok 2018 przyniósł wyrównanie udziału tych transakcji.

Tabela 6. Obrót ziemią w latach 2002–2017. Relacje między rynkowym a nierynkowym obrotem ziemią rolną**Table 6.** Land turnover 2002–2017. Relations between market and non-market trade in agricultural land

Rok	Liczba transakcji ogółem: obrót ziemią rynkowy i nierynkowy	Udział transakcji rynkowych w całym obrocie ziemią (%)	Udział transakcji nierynkowych w całym obrocie ziemią (%)
2000	161 429	52,7	47,3
2001	152 810	53,9	46,1
2002	159 218	56,0	44,0
2003	163 807	51,4	48,6
2004	163 957	50,0	50,0
2005	155 505	49,2	50,8

Tabela 6 – cd.

Table 6 – continued

Rok	Liczba transakcji ogółem: obróć ziemią rynkowy i nierynkowy	Udział transakcji rynkowych w całym obrocie ziemią (%)	Udział transakcji nierynkowych w całym obrocie ziemią (%)
2006	154 174	54,5	45,5
2007	162 959	58,7	41,3
2008	168 330	53,7	46,3
2009	146 745	53,9	46,1
2010	148 208	55,8	44,2
2011	160 824	55,3	44,7
2012	151 789	58,2	41,8
2013	152 830	60,0	40,0
2014	145 907	57,9	42,1
2015	162 618	57,0	43,0
2016	145 178	48,1	51,9
2017	122 111	46,7	53,3
2018	115 589	50,0	50,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie: Informator Statystyczny Wymiaru Sprawiedliwości (akty notarialne), <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/>.

Source: Own calculations based on the Statistical Information Handbook of Justice (notarial deeds), <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/>.

5. Nabywanie nieruchomości rolnych przez cudzoziemców

Nabywanie nieruchomości rolnych w Polsce przez cudzoziemców jest tematem budzącym wiele emocji, począwszy od okresu przedakcesyjnego do chwili obecnej, nie tylko w kręgach politycznych, lecz także wśród zwykłych obywateli, zwłaszcza będących rolnikami. Jako przykład mogą posłużyć wyniki badań R. Marks-Bielskiej i in. (2017a), przeprowadzone w związku z zakończeniem okresu ochronnego na zakup polskiej ziemi przez cudzoziemców, z których wynika, że 83,7% badanych rolników wyrażało zaniepokojenie tym, że obcokrajowiec będzie w lepszej pozycji konkurencyjnej (z powodu większego kapitału finansowego), jeśli chodzi o możliwość nabycia ziemi. Obawy wynikały również z przewidywanego wzrostu cen (73,5%).

Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców jest regulowane ustawą z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz.U. 1920 Nr 31 poz. 178 z późn. zm.)¹⁰.

¹⁰ Tekst jednolity: Dz.U. 2017, poz. 2278, załącznik do obwieszczenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 listopada 2017 r. Artykuł 1 ustawy stanowi, że nabycie nieruchomości przez cudzoziemca

O skali zjawiska zakupu ziemi przez cudzoziemców (na podstawie formalnych zezwoleń) możemy się dowiedzieć z danych gromadzonych przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Jeśli chodzi o nabywanie ziemi przez cudzoziemców, zanim weszły w życie przepisy z 2016 roku o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości rolnych z Zasobu, to np. w roku 2014 wydano 271 zezwoleń na łączną powierzchnię 1036 ha, w tym 1030 ha stanowiły nieruchomości rolne i leśne (tabela 7). Powierzchnia tych ostatnich nie stanowiła nawet jednego procenta powierzchni użytków rolnych, będących w faktycznym użytkowaniu (por. tabela 1), zatem w skali całego kraju powierzchnia nieruchomości rolnych i leśnych nabytych przez cudzoziemców była relatywnie bardzo mała.

W pierwszym roku obowiązywania ustawy z 2016 roku znacząco spadła zarówno liczba zezwoleń, jak i powierzchnia nieruchomości rolnych i leśnych objętych zezwoleniami (odpowiednio o 68,5% i 85,4%) (jednak i w roku poprzedzającym nastąpił spadek powierzchni o ponad 50%) (por. tabela 7). W kolejnym 2017 roku wystąpił również spadek tych wielkości, tak że powierzchnia ziemi rolnej objęta zezwoleniami wyniosła jedynie 5 ha w skali całego kraju. Natomiast w 2018 roku obserwujemy pewien wzrost obu tych wielkości.

Ewidencję transakcji kupna-sprzedaży przez cudzoziemców ziemi pochodzącej z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa prowadzi KOWR. W 2018 roku cudzoziemcy zakupili 60,2 ha z Zasobu na podstawie 11 umów. Były to w większości grunty o charakterze nierolnym. W ubieganiu się o zezwolenie na nabycie nieruchomości przeważały podmioty ukraińskie (73% zezwoleń, 57% powierzchni objętej zezwoleniami) (Sprawozdanie z działalności Krajowego Ośrodka... 2019, s. 23). Jako główny cel nabycia nieruchomości wnioskodawcy wskazywali zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych.

Łącznie od początku gospodarowania Zasobem do końca 2018 roku cudzoziemcy zakupili 2260 ha (co stanowiło 0,1% wszystkich sprzedanych gruntów) na podstawie 336 umów (Sprawozdanie z działalności Krajowego Ośrodka... 2019, s. 23)¹¹. W pierwszym roku obowiązywania nowej ustawy cudzoziemcy zakupili

wymaga zezwolenia, wydawanego przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Zezwolenie jest uzależnione od wykazania okoliczności potwierdzających więzi cudzoziemca z Polską (art.1a ust.1). Powierzchnia nieruchomości nabytych przez cudzoziemca w celu zaspokojenia jego potrzeb życiowych (nieruchomości przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową lub na cele rekreacyjno-wypoczynkowe) nie może przekroczyć 0,5 ha, w przypadku zaś wykonywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej działalności gospodarczej lub rolniczej wielkość powierzchni powinna być uzasadniona rzeczywistymi potrzebami wynikającymi z charakteru wykonywanej działalności gospodarczej (art.1a ust. 5).

¹¹ Oprócz cudzoziemców nabywcami nieruchomości Zasobu mogą być także podmioty polskie z udziałem kapitału zagranicznego, niebędące cudzoziemcami. Z szacunków wynika (nie ma dokładnych danych, gdyż od 1 stycznia 2001 roku nie jest wymagana zgoda organów administracji państwowej na zawarcie umowy sprzedaży), że do końca grudnia 2018 roku podmioty te zakupiły z Zasobu nieruchomości o powierzchni 65,6 tys. ha, co stanowiło 2,4% wszystkich sprzedanych przez KOWR (ANR)

z Zasobu jedynie 20 ha ziemi, ale również w poprzedzającym go roku nie była to imponująca wielkość – 38 ha (tabela 8). W 2017 roku wystąpił wzrost liczby umów jak i sprzedanej powierzchni, a w kolejnym roku spadek. W każdym z tych przypadków wielkość zakupionej powierzchni przez cudzoziemców nie przekroczyła 100 ha rocznie, jak to bywało w latach ubiegłych (por. tabela 8); bywały jednakże lata, kiedy powierzchnia ta była daleko mniejsza niż w latach obowiązywania ustawy z 2016 roku. Trudno zatem mówić o jednoznacznej tendencji do sprzedaży ziemi z Zasobu cudzoziemcom, choć wystąpiło pewne wyhamowanie obrotu pod względem obszarowym (z uwagi na ustawowy limit sprzedaży do 2 ha).

Tabela 7. Zezwolenia na nabycie nieruchomości gruntowych przez cudzoziemców
Table 7. Permits for land purchases by foreigners

Lata	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Liczba zezwoleń						
Nieruchomości rolne i leśne	161	166	162	51	28	41
Pozostałe nieruchomości	90	105	173	200	196	200
Razem	251	271	335	251	224	241
Powierzchnia nieruchomości gruntowych objętych zezwoleniami (ha)						
Nieruchomości rolne i leśne	661	1030	446	65	5,0	14,19
Pozostałe nieruchomości gruntowe	36	6	14	15	17,9	11,29
Razem	697	1036	460	80	22,9	25,48

Źródło: Sprawozdanie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji... 2017, s. 28; Sprawozdanie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji... 2018, s. 24 i 29; Sprawozdanie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji... 2019, s. 22 i 27.

Source: Report of the Minister of the Interior and Administration... 2017, p. 28; Report of the Minister of the Interior and Administration... 2018, pp. 24 and 29; Report of the Minister of the Interior and Administration... 2019, pp. 22 and 27.

gruntów (Sprawozdanie z działalności Krajowego Ośrodka... 2019, s. 24), przy czym w 2017 roku było to jedynie 0,2 ha na podstawie jednej zawartej umowy, a w 2018 roku nie została zawarta żadna umowa. Dla porównania w 2016 roku zawarto 4 umowy na 19 ha (Raport z działalności Agencji... 2017, s. 52), zaś w 2015 r. – 30 umów na 3,4 tys. ha (Raport z działalności Agencji... 2016, s. 35), w 2014 – 41 umów na 3,6 tys. ha (Raport z działalności Agencji... 2016, s. 33). Widoczny spadek powierzchni sprzedanych gruntów zauważamy w pierwszym roku obowiązywania nowej ustawy (w 2016 roku spadek aż o 99,4%). Widzimy zatem, że w przypadku podmiotów polskich z udziałem kapitału zagranicznego, niebędących cudzoziemcami, nowe przepisy ustawy miały znaczący wpływ na zmniejszenie skali wolumenu sprzedaży.

Tabela 8. Umowy sprzedaży ziemi zawarte między Skarbem Państwa a cudzoziemcami**Table 8.** Contracts for the sale of land concluded between the State Treasury and foreigners

Rok	Liczba umów zawartych między Skarbem Państwa a cudzoziemcami	Odsetek umów w całkowitej liczbie umów zawartych na zakup nieruchomości rolnych przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego z cudzoziemcami (%)	Powierzchnia zakupiona przez cudzoziemców (ha)	Odsetek powierzchni zakupionej przez cudzoziemców w ogólnej powierzchni zakupionej od Skarbu Państwa (%)
2003	15	0,09	149,0	0,1
2004	9	0,05	105,0	0,1
2005	23	0,2	108,0	0,1
2006	23	0,2	205,0	0,2
2007	12	0,07	47,0	0,05
2008	17	0,1	124,0	0,2
2009	11	0,07	39,0	0,04
2010	11	0,07	115,0	0,1
2011	18	0,1	566,0	0,5
2012	21	0,1	108,0	0,08
2013	8	0,04	61,0	0,04
2014	16	0,1	109,0	0,09
2015	9	0,06	38,0	0,05
2016	11	0,3	20,0	0,1
2017	21	0,5	70,6	1,7
2018	11	0,3	60,2	1,8

Źródło: Raporty z działalności ANR (KOWR) na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa za lata: 2000–2018 oraz obliczenia własne na podstawie danych tabeli 3 i tabeli 8.

Source: Reports on ANR (KOWR) activities on the Agricultural Property Stock of the State Treasury for 2000–2018 and own calculations based on the data table 3 and table 8.

6. Gospodarowanie Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa

Przejmowanie większości mienia pochodzącego z byłych PGR zakończyło się w połowie lat 90. XX wieku. W kolejnych latach przejęto do Zasobu jedynie niewielką powierzchnię gruntów. Od początku gospodarowania Zasobem, czyli od 1992 roku do końca 2018 roku przejęto ogółem 4744 tys. ha, w tym 79% z byłych

państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej (Sprawozdanie z działalności Krajowego Ośrodka... 2019, s. 14). Przejęte nieruchomości położone są przede wszystkim w rejonach północnej i zachodniej Polski (ze względu na lokalizację PGR), co ogranicza możliwość poprawy struktury obszarowej rolnictwa indywidualnego w pozostałych częściach kraju.

KOWR zagospodarowuje nieruchomości i inne mienie Zasobu w sposób trwały lub nietrwały. Trwałym sposobem jest przede wszystkim sprzedaż, a także nieodpłatne przekazanie uprawnionym podmiotom oraz wniesienie aportem do spółek prawa handlowego. Nietrwałe rozdysponowanie to przede wszystkim dzierżawa.

Od początku gospodarowania Zasobem do końca 2018 roku z Zasobu sprzedano 2712,3 tys. ha gruntów¹², czyli 57% powierzchni przyjętej do Zasobu (Sprawozdanie z działalności Krajowego Ośrodka ... 2019, s. 18). W pierwszych latach niski poziom sprzedaży ziemi rolniczej z Zasobu związany był przede wszystkim z brakiem kapitału wśród potencjalnych nabywców – rolników i przedsiębiorców. Wówczas duża część rolników preferowała dzierżawę jako formę pozyskania nieruchomości wymagającą relatywnie mniejszego zaangażowania kapitału niż w przypadku zakupu ziemi. Rekordową sprzedaż nieruchomości Zasobu odnotowano w 1996 roku – było to 192,6 tys. ha. Ta relatywnie duża powierzchnia wynikała z faktu, iż do końca 1996 roku nabywcy nieruchomości rolnych Zasobu mogli się ubiegać o zwolnienie na okres 5 lat od podatku rolnego od nabytych gruntów, niezależnie od ich powierzchni. Od 1 stycznia 1997 roku zwolnienie takie zostało ograniczone do powierzchni 100 ha¹³.

Wraz z wejściem w życie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości rolnych Skarbu Państwa w 2016 roku nastąpił radykalny, niemal czteroipółkrotny spadek powierzchni sprzedanych gruntów, o 77% w stosunku do roku poprzedniego, osiągając wielkość 17,7 tys. ha (tabela 9). Kolejny rok przyniósł zbliżony procentowo spadek. Pod względem wielkości wolumenu sprzedaży gruntów wyróżnił się 2018 roku, w którym sprzedano najmniej gruntów z Zasobu, patrząc na całą wieloletnią historię sprzedaży (3,4 ha) (Sprawozdanie z działalności Krajowego Ośrodka... 2019, s. 20).

W związku z wyłączeniem nieruchomości rolnych do 2 ha z zakazu sprzedaży z Zasobu takie wielkości gruntów przygotowywano do sprzedaży i takich umów, na

¹² Specjalną grupę nabywców nieruchomości Zasobu stanowią osoby fizyczne określane jako Zabuzanie. Rekompensaty dla Zabuzan reguluje ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2005 Nr 169, poz. 1418). Osoby z uprawnieniami zabuzańskimi mogą uczestniczyć w przetargach organizowanych na sprzedaż nieruchomości Zasobu. Do końca 2018 roku Zabuzanie zakupili z Zasobu 5,5 tys. ha na łączną kwotę 80,3 mln zł, z czego „uprawnieniami” zapłacili 74,8 mln zł (ok. 93%) (Sprawozdanie z działalności Krajowego Ośrodka... 2019, s. 24).

¹³ Na mocy art. 12 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 4 lipca 1996 r. o zmianie ustaw o podatku rolnym, o lasach, o podatkach i opłatach lokalnych oraz o ochronie przyrody (Dz.U. 1996 Nr 91, poz. 409).

sprzedaż gruntów do 2 ha, było najwięcej (97,2%). Jednakże te relatywnie niewielkie powierzchniowo nieruchomości rolne nie cieszyły się dostatecznym powodzeniem u rolników, co przekładało się na niską skuteczność ogłaszanych przetargów. Mimo zaoferowania do sprzedaży gruntów rolnych w przetargach ograniczonych na rzecz rolników indywidualnych grunty znalazły nabywców jedynie w co szóstym przypadku (skuteczność przetargów w 2018 roku wyniosła 16%)¹⁴ (Sprawozdanie z działalności Krajowego Ośrodka... 2019, s. 19).

Wpływ na spadek sprzedaży wielkości gruntów w 2018 roku wynikał zatem nie tylko z ustawowego ograniczenia wolumenu sprzedaży nieruchomości rolnych, ale także z konieczności ogłaszania w pierwszej kolejności przetargów ograniczonych, których skuteczność była relatywnie niska.

Tabela 9. Sprzedaż gruntów Zasobu w latach 1992–2018

Table 9. Sale of the Agricultural Property Stock of the State Treasury's land in 1992–2018

Rok	Powierzchnia sprzedanych gruntów z Zasobu (tys. ha)
1992	9,5
1993	49,0
1994	65,4
1995	115,4
1996	192,6
1997	149,4
1998	146,5
1999	119,0
2000	120,1
2001	147,0
2002	159,2
2003	101,7
2004	104,5
2005	108,3
2006	107,4
2007	103,7
2008	78,2
2009	102,4

¹⁴ Stąd też, mimo ograniczenia sprzedaży gruntów Zasobu, skoro ponad 90% umów dotyczyło zakupu nieruchomości rolnych do 2 ha, między rokiem 2016 a 2017 zaobserwowano wzrost liczby zawartych umów zakupu ziemi z Zasobu (wzrost z 1,83 tys. do 2,93 tys.).

Tabela 9 – cd.**Table 9 – continued**

Rok	Powierzchnia sprzedanych gruntów z Zasobu (tys. ha)
2010	96,5
2011	125,1
2012	132,2
2013	147,7
2014	120,6
2015	76,7
2016	17,7
2017	4,1
2018	3,4

Źródło: Raport z działalności Agencji... 2016, s. 44; Sprawozdanie z działalności Krajowego Ośrodka... 2018, s. 24; Sprawozdanie z działalności Krajowego Ośrodka... 2019, s. 20.

Source: Report on the Agricultural Property Agency's activities... 2016, p. 44; Report on the activities of the National Agricultural Support Centre... 2018, p. 24; Report on the activities of the National Agricultural Support Centre ... 2019, p. 20.

Konsekwencją ustawowego wyhamowania sprzedaży ziemi z Zasobu był spadek cen ziemi. Od przystąpienia Polski do UE średnie roczne ceny uzyskiwane przez ANR/KOWR za grunty rolne¹⁵ miały wyraźną tendencję rosnącą. W porównaniu roku 2004 z rokiem 2016 wystąpił 6,9-krotny wzrost cen, do średniej wielkości 32 255 zł za ha. Tendencję rosnącą przerwał rok 2017, kiedy to po raz pierwszy zaobserwowano nieznaczny spadek cen ziemi z Zasobu o 3,7%. Tendencja spadkowa utrzymała się w 2018 roku, wykazując większe nasilenie – spadek o 15% (tabela 10).

Oprócz sprzedaży inną formą trwałego rozdysponowania mienia Zasobu jest nieodpłatne przekazanie gruntów Zasobu uprawnionym podmiotom (m.in. jednostkom samorządu terytorialnego, Lasom Państwowym, kościelnym osobom prawnym) (por. tabela 11). W 2018 roku w takiej formie przekazano 1169 ha (Sprawozdanie z działalności Krajowego Ośrodka... 2019, s. 25), co oznacza, że trzy razy więcej powierzchni nieruchomości oddano nieodpłatnie, aniżeli sprzedano (por. tabela 9).

Najważniejszym kierunkiem nietrwałego rozdysponowywania i zagospodarowywania ziemi z Zasobu jest dzierżawa jako dogodny sposób użytkowania znacznych powierzchni, bez angażowania dużych środków finansowych.

¹⁵ Należy zwrócić uwagę, że w skład średniej ceny gruntów rolnych uzyskiwanej przez ANR/KOWR wchodzi ceny gruntów ornych, łąk, pastwisk i nieużytków, natomiast ceny w obrocie prywatnym podawane przez GUS dotyczą jedynie gruntów ornych (stąd też te pierwsze są niższe niż drugie, np. w 2017 roku różnica ta wyniosła 24,8%).

Tabele 10. Ceny gruntów rolnych uzyskiwane przez ANR/KOWR (zł/ha)**Table 10.** Prices of arable land obtained by the Agricultural Property Agency / the National Agricultural Support Centre (PLN/ha)

Rok	Przeciętna cena za 1 ha
2000	3 554
2001	3 414
2002	3 438
2003	3 739
2004	4 682
2005	5 607
2006	7 374
2007	9 773
2008	12 540
2009	14 932
2010	15 281
2011	17 165
2012	19 288
2013	21 813
2014	25 592
2015	29 546
2016	32 255
2017	31 058
2018	26 402

Źródło: Sprawozdanie z działalności Krajowego Ośrodka... 2019, s. 22.

Source: Report on the activities of the National Agricultural Support Centre... 2019, p. 22.

W latach 1992–2018 zaoferowano dzierżawcom prawie 7,5 mln ha (w tym część gruntów więcej niż jednokrotnie), a wydzierżawiono (dane narastające) 4,9 mln ha (również część gruntów więcej niż jednokrotnie), podpisując 341 536 umów (Sprawozdanie z działalności Krajowego Ośrodka ... 2019, s. 29). Najwięcej było umów zawieranych na dzierżawę działek rolnych do 1 ha – 43,3% liczby wszystkich umów. Jeśli chodzi o rok 2018 dominowały umowy zawierane na dzierżawę gruntów od 10–19,99 ha (23,1% wszystkich umów), ale zbliżony był odsetek umów na działki do 1 ha (tamże, s. 30). Wśród dzierżawców najczęściej było osób fizycznych, w latach 1992–2018 zawarły one (narastająco) 98% ogólnej liczby umów dzierżawy. Dzierżawili oni najczęściej nieruchomości o małych obszarach, do 1 ha.

Tabela 11. Stan i struktura zagospodarowania gruntów Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa od początku działalności (od 1992 roku) do 31 grudnia 2018 roku (tys. ha)

Table 11. Condition and structure of land use of the Agricultural Property Stock of the State Treasury from the beginning of its activity (from 1992) to December 31, 2018 (thousand ha)

Grunty przejęte do Zasobu	4 744,0	100%
Rozdysponowano trwale, z tego:	3 375,1	71,1
– sprzedano	2 712,3	80,4
– przekazano, w tym nieodpłatnie	662,8	19,6
Pozostaje w Zasobie – razem, z tego:	1 368,9	28,9
– w dzierżawie	1 024,1	74,8
– w trwałym zarządzie	19,1	1,4
– w wieczystym użytkowaniu	53,1	3,9
– w innych formach rozdysponowania „nietrwałego” (dożywotnie i bezumowne użytkowanie itp.)	28,9	2,1
– „obce grunty w Zasobie” ¹⁶	36,5	2,7
Pozostaje do rozdysponowania:	207,2	15,1

Źródło: Sprawozdanie z działalności KOWR... 2019, s. 35.

Source: Report on the activities of KOWR... 2019, p. 35.

Tabela 12. Liczba zawartych umów dzierżawnych i powierzchnia dzierżawiona na podstawie tych umów w latach 2015–2018

Table 12. The number of lease agreements and the size of leased space based on those agreements in years 2015–2018

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018
Liczba zawartych umów dzierżawnych	5 100	8 700	5 814	4 880
Powierzchnia dzierżawiona na podstawie tych umów (tys. ha)	37,3	59,4	53,0	40,4

Źródło: Raport z działalności Agencji... 2016, s. 43; Raport z działalności Agencji... 2017, s. 17; Sprawozdanie z działalności Krajowego Ośrodka... 2018, s. 34–35; Sprawozdanie z działalności Krajowego Ośrodka... 2019, s. 29–30.

Source: Report on the Agency's activities... 2016, p. 43; Report on the Agency's activities... 2017, p. 17; Report on the activities of the National Agricultural Centre... 2018, pp. 34–35; Report on the activities of the National Agricultural Centre... 2019, p. 29–30.

¹⁶ „Obce grunty w Zasobie” to grunty, które z mocy prawa przeszły w zarząd lub na własność innych podmiotów, lecz nie zostały jeszcze protokolarnie przejęte (są to z reguły grunty pokryte wodami płynącymi, fizycznie nieprzejęte jeszcze przez regionalne zarządy gospodarki wodnej i marszałków województw). Można zatem je traktować jako faktycznie trwale rozdysponowane.

W pierwszym roku obowiązywania ustawy z 2016 roku zwiększyła się, w stosunku do roku poprzedzającego, zarówno liczba zawartych umów na dzierżawę (o 41,4%), jak i powierzchnia dzierżawiona na podstawie tych umów (o 37,3%) (por. tabela 12). Tendencja ta nie utrzymała się w następnych latach, w których nastąpił spadek zarówno liczby umów, jak i powierzchni dzierżawionej (odpowiednio w 2017 roku – 33,2% i 10,8%, w 2018 roku – 16,1% i 23,8%). Wynika z tego, że spodziewany wzrost instytucji dzierżawy w Polsce, mający nastąpić pod wpływem ustawy z 2016 roku, był zjawiskiem jednorocznym i nietrwałym.

7. Nowelizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z 26 kwietnia 2019 r. – najważniejsze zmiany

Uregulowania prawne obrotu ziemią rolniczą ze względu na niezbywalne znaczenie i rolę ziemi wywołują kontrowersje w społecznych dyskusjach o obrocie ziemią dotyczących meritum regulacji, ale również w prawniczych analizach wskazujących na uchybienia w technice legislacyjnej (por. Lichorowicz 2004; Prutis 2005). Nowelizacja wprowadzona ustawą z 2016 roku o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości rolnych Skarbu Państwa stała się przedmiotem szczególnego zainteresowania, ponieważ wprowadzała rygorystyczne ograniczenia obrotem ziemią, sytuujące pod tym względem polskie uregulowania prawne w czołówce państw europejskich.

Zastrzeżenia zwolenników rozwiązań liberalnych w stosunku do ustawy z 2016 roku dotyczyły zbytniego rygoryzmu obrotu ziemią prywatną, daleko posuniętej ingerencji w sferę praw własności, w szczególności: przyznania przymiotu rolnika indywidualnego wyłącznie osobom fizycznym, obowiązku zamieszkania rolnika w gminie przez co najmniej 5 lat (by uzyskać status rolnika indywidualnego), co oznacza konieczność zlokalizowania gospodarstwa domowego w pobliżu gospodarstwa rolnego, wymogu osobistego prowadzenia gospodarstwa oraz 10-letniego zakazu zbywania nabytych nieruchomości rolnych.

Podobnie jak społeczna dyskusja wokół obrotu nieruchomości rolnymi i polityczne przesłanki doprowadziły do uchwalenia ustawy w 2016 roku, tak samo stało się w trzy lata od jej obowiązywania, kiedy 26 kwietnia 2019 roku doszło do kolejnej nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. 2019, poz. 1080) liberalizującej uprzednie przepisy (w szeroko rozbudowanym art. 1)¹⁷.

¹⁷ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2019, poz. 1080) weszła w życie 26 czerwca 2019 r. Tekst jednolity został ogłoszony obwieszczeniem Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 lipca 2019 r. (Dz.U. 2019, poz. 1362).

W ustawie rozszerzono katalog przypadków, w których będzie swoboda obrotu, o nieruchomości rolne: nabyte z Zasobu na podstawie art. 42 ust. 1 lub 6 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (chodzi o sprzedaż najemcom domów, lokali i budynków gospodarczych wraz z niezbędnymi gruntami należących do Zasobu, a także sprzedaż ogródków przydomowych) oraz te, w których grunty oznaczone w ewidencji gruntów i budynków jako grunty pod stawami stanowią co najmniej 70% powierzchni nieruchomości (art. 1 pkt 2).

Na mocy nowej ustawy będzie można nabyć nieruchomość rolną, czy to na terenie miast czy wsi, nie będąc rolnikiem indywidualnym, jeśli jej powierzchnia jest mniejsza niż 1 ha (art. 1 pkt 5). Dotychczas granica ta wynosiła 0,3 ha. Nowe regulacje skracają z 10 do 5 lat okres, przez który nabywca nieruchomości rolnej musi prowadzić gospodarstwo, w skład którego weszła nabywana nieruchomość, a w przypadku osoby fizycznej osobiście prowadzić to gospodarstwo (art. 1 pkt 6). Jednakże ten przepis nie będzie miał zastosowania w przypadkach wymienionych w ustawie jako art. 2b ust. 4, dotyczących m.in. nieruchomości rolnej zbywanej lub oddawanej w posiadanie na rzecz osoby bliskiej (rozszerzono również katalog osób bliskich o rodzeństwo rodziców i pasierbów (art. 1 pkt 4) czy nabytej w wyniku dziedziczenia lub działu spadku. Nowe przepisy dopuszczają, „w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem nabywcy nieruchomości rolnej lub interesem publicznym” możliwość sprzedania lub oddania w posiadanie nabytej nieruchomości przed upływem 5 lat, za zgodą Dyrektora KOWR, na drodze decyzji administracyjnej, a nie, jak dotąd, na drodze sądowej (art. 1 pkt 6).

Według ustawy z 2019 roku w celu uznania za rolnika indywidualnego obowiązku przez co najmniej 5 lat zamieszkania w gminie, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych rolnika, można zaliczyć okres zamieszkania w innej gminie bezpośrednio poprzedzający zmianę miejsca zamieszkania, jeżeli w gminie tej jest albo była położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego (art. 1 pkt 14). Ponadto dowodem potwierdzającym osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego ma być pisemne oświadczenie prowadzącego to gospodarstwo, bez poświadczania przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), jak to było dotychczas (art. 1 pkt 15).

8. Podsumowanie i wnioski

1. Instytucje (w tym: przepisy prawne) mają pierwszorzędny wpływ na gospodarkę w ogólności, w tym na zagospodarowywanie ziemi rolniczej. Klasyk instytucjonalizmu, noblista Douglass North, nie bez przesady napisał słynne „*institutions matter*” (North 1994). Instytucje bowiem regulują, selekcionują i ukierunkowują działania (tworząc reguły postępowania) we wszystkich sferach życia

społeczno-gospodarczego, pomagając w dokonywaniu wyborów. Zmiany instytucjonalne są skorelowane ze zmianami w szeroko pojętym życiu społeczno-gospodarczym. Życie bowiem jest nieustanną zmianą i zmiany są uniwersalne i nieuchronne, bo świat wykazuje cechę nieergodyczności (North 2014). Tak zatem zmiany instytucjonalne zawsze będą zachodziły, bo zmieniają się uwarunkowania (endo- i egzogenne) wpływające na funkcjonowanie gospodarki i społeczeństwa.

2. Zmiany instytucjonalne dotyczące ziemi i regulujące jej obrót (wpływające na racjonalność adaptacji rynku ziemi i stan struktury agrarnej rolnictwa) w latach 2000–2018 wyznaczają podział na trzy okresy: pierwszy, przedakcesyjny, do 2004 roku, drugi i trzeci – akcesyjny, rozdzielony rokiem 2016, kiedy to została wprowadzona restrykcyjna ustawa regulująca obrót ziemią. W pierwszym okresie, charakteryzującym się dostosowywaniem ustawodawstwa do standardów unijnych, znaczącą rolę odegrały fundusze przedakcesyjne, w tym wspierający rozwój wsi i rolnictwa program SAPARD, który miał za zadanie ułatwienie przystosowania instytucji zajmujących się rolnictwem do członkostwa w UE. Poza wymiernymi jego efektami finansowymi: do końca 2005 roku ARiMR zrealizowała na rzecz beneficjentów 21 760 płatności na łączną kwotę ponad 3956 mln zł (Sprawozdanie z działalności Agencji Restrukturyzacji 2006, s. 41–42), SAPARD wzmocnił pozytywny stosunek rolników do integracji¹⁸. Okres drugi rozpoczynający się przystąpieniem Polski do UE otworzył nieograniczony dostęp do jednolitego rynku europejskiego (co przełożyło się na dodatnie saldo obrotów produktami rolno-spożywczymi¹⁹). Polskim rolnikom akcesja przyniosła możliwość korzystania z wielorakich funduszy europejskich, w tym z naliczanych do hektara dopłat bezpośrednich. Analiza struktury transferów w ramach WPR pokazuje, że producenci rolni w Polsce otrzymali w latach 2004–2017 blisko 28 mld euro z budżetu unijnego w ramach płatności bezpośrednich, co stanowiło 59,2% wszystkich transferów w ramach WPR (Nurzyńska 2018, s. 140). Średnio w krajach UE dopłaty bezpośrednie stanowią połowę dochodu rolniczego. Podobnie jest w Polsce – 49,6% (dane FADN) (Nurzyńska 2018, s. 144; Nurzyńska, Drygas, Goraj 2018, s. 58). Akcesja znacząco wpłynęła na zwiększenie się atrakcyjności posiadania ziemi, na kapitalizację ziemi; ziemia stała się jeszcze bardziej „cenna”, bo stała się źródłem dodatkowych,

¹⁸ Optymizm ten został wzmocniony wdrażaniem europejskiej polityki rolnej (w tym dopłat bezpośrednich). Z danych CBOS wynika, że jeszcze jesienią 2003 roku (a także wcześniej) cechował rolników pesymizm odnośnie do przyszłej sytuacji ich gospodarstw, a latem 2004 roku rolnicy myśleli o przyszłości swoich własnych warsztatów z większym optymizmem niż inne kategorie pracujących. Od czerwca 2004 roku wśród rolników przewagę zyskała pozytywna opinia o akcesji (*Polska wieś...* 2004, s. 36 i 38). W 2017 roku zarówno na wsi, jak i wśród rolników poparcie dla przynależności Polski do UE wyniosło ponad 80% (Bartkowski 2018, s. 170).

¹⁹ W 2004 roku wartość eksportu rolno-spożywczego wyniosła około 6,5 mld USD, a import w granicach 5,5 mld USD, saldo dodatnie przekroczyło 1,0 mld USD (Poczta 2006, s. 60).

niespotykanych wcześniej dochodów. Z tego powodu systematycznie wzrastały ceny ziemi: porównując 2004 rok z 2015 rokiem, ceny ziemi w obrocie prywatnym wzrosły aż 5,8 razy, a w obrocie gruntami skarbowymi – 6,3-krotnie. W efekcie nasiliła się też konkurencja o ziemię rolniczą. Konkurencja ta byłaby jeszcze silniejsza, gdyby nie wynegocjowany 12-letni okres przejściowy na zakup ziemi przez cudzoziemców, który nie tyle uniemożliwił im zakup, ile znacznie go utrudnił. Z powodu nowej wartości ziemi, zwaloryzowanej instrumentami wspólnej polityki rolnej, ziemia stała się dobrem coraz bardziej pożądanym i limitowanym, stała się też przedmiotem ściślejszej regulacji.

3. 1 maja 2016 roku kończył się okres przejściowy chroniący polską ziemię przed nabywaniem jej przez cudzoziemców. Ten fakt, jako czynnik egzogeny, przyczynił się do zmiany instytucjonalnej w postaci wprowadzenia nowej ustawy w kwietniu 2016 roku ograniczającej obrót ziemią. Zmiana ta rozpoczęła trzeci wyróżniony wcześniej okres przemian. Ustawa była efektem konfliktu politycznego różnych interesariuszy, stworzona była w gorącej atmosferze politycznej wokół obawy przed wykupem ziemi przez cudzoziemców i potrzeby dalszego wzmocnienia gospodarstw rodzinnych poprzez zmniejszanie rozpiętości powierzchni posiadanej ziemi między większymi a mniejszymi gospodarstwami; zatem jej podłoże ma wymiar głównie polityczny, nie zaś ekonomiczny. Założenie aksjologiczne ustawy – ograniczenie obrotu ziemią, ujęte w przepisach prawa, ucieleśniło się i potwierdziło w działaniach praktycznych dotyczących obrotu ziemią, bowiem pod wpływem tej ustawy w latach 2016–2018 ograniczona została intensywność obrotu ziemią w praktyce, i tym samym została potwierdzona teza postawiona w artykule.

4. Zakładając pomniejszy wpływ innych czynników na skalę obrotu ziemią rolniczą w Polsce (zasada *ceteris paribus*), zmiany w latach 2016–2018 pod wpływem ustawy z 2016 roku zmierzały w następujących kierunkach:

- Spadek liczby transakcji kupna-sprzedaży nieruchomości rolnych (głównie dzięki spadkowi na rynku z udziałem osób prawnych, zwłaszcza Skarbu Państwa); w pierwszym roku obowiązywania nowej ustawy wystąpił spadek o 73,3% w stosunku do 2015 roku. Liczba transakcji w latach 2016–2018 każdorocznie wyróżniała się in minus, biorąc pod uwagę cały okres od 2000 roku. Rok 2017 był czasem najmniejszej skali obrotu ziemią rolniczą w tym okresie.
- Relatywnie niski wzrost cen ziemi rolniczej pod wpływem wyhamowania obrotu na prywatnym rynku ziemi rolniczej (wzrost w 2016 roku jedynie o 2,7% w stosunku do roku poprzedniego, zaś w 2017 roku wzrost o 4%, podczas gdy np. w 2012 roku był to wzrost o ponad 25%).
- Spadek intensywności nabywania ziemi przez cudzoziemców: w 2016 roku spadła zarówno liczba zezwoleń, jak i powierzchnia nieruchomości rolnych i leśnych objętych zezwoleniami (odpowiednio o 68,5% i 85,4%). W 2017 roku

powierzchnia ziemi rolnej objęta zezwoleniami wyniosła jedynie 5 ha w skali całego kraju.

- Radykalne wyhamowanie intensywności sprzedaży ziemi z Zasobu (w 2016 roku nastąpił niemal czteroipółkrotny spadek powierzchni sprzedanych gruntów w stosunku do roku poprzedniego). Pod względem wielkości wolumenu sprzedaży gruntów wyróżnił się rok 2018, w którym sprzedano najmniej gruntów z Zasobu (3,4 ha), patrząc na całą wieloletnią historię sprzedaży.
- Wyraźne zmniejszenie się udziału transakcji rynkowych w dwóch pierwszych latach obowiązywania nowej ustawy na rzecz transakcji pozarynkowych. Obstrzeżenia prawne obrotu rynkowego ziemią spowodowały nasilenie obrotu rodzinnego.
- Pewne wyhamowanie sprzedaży ziemi z Zasobu cudzoziemcom pod względem obszarowym (z uwagi na ustawowy możliwy limit sprzedaży ziemi do 2 ha). W pierwszym roku obowiązywania ustawy w 2016 roku cudzoziemcy zakupili z Zasobu jedynie 20 ha ziemi, ale również w poprzedzającym go 2015 roku nie była to imponująca wielkość – 38 ha. Mimo zwiększonego w latach 2017–2018 udziału powierzchni zakupionej z Zasobu przez cudzoziemców w ogólnej jego powierzchni odsetek ten nie przekraczał 2%.
- Zmniejszenie skali wolumenu sprzedaży ziemi z Zasobu podmiotom polskim z udziałem kapitału zagranicznego (w 2017 roku zawarto tylko jedną umowę na 0,2 ha, w 2018 roku ani jednej – wobec np. 30 umów na 3,4 tys. ha w 2015 roku);
- Spadek cen ziemi uzyskiwanych przez ANR/KOWR za grunty rolne. Tendencję rosnącą, występującą od akcesji Polski do UE, przerwał rok 2017, kiedy to po raz pierwszy zaobserwowano nieznaczny spadek cen ziemi z Zasobu o 3,7%. Tendencja spadkowa utrzymała się w 2018 roku, wykazując większe nasilenie – spadek o 15%.

5. Oddzielną uwagę należy poświęcić instytucji dzierżawy. W pierwszych latach zagospodarowywania Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa dzierżawa odgrywała znaczącą rolę i cieszyła się dużym zainteresowaniem, gdyż był to dogodny sposób użytkowania znacznych powierzchni, niewymagający zaangażowania stosunkowo dużych środków finansowych, jak to się dzieje przy nabywaniu nieruchomości²⁰. Tak było do 2003 roku, kiedy zmieniła się polityka zagospodarowywania ziemi, wyrażona w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, odzwierciedlająca „kurs” na wzmocnienie gospodarstw rodzinnych. Aksjologiczne założenie wspierania gospodarstw rodzinnych nie sprzyjało rozwojowi instytucji dzierżawy.

²⁰ Na przykład w 1995 roku wydzierżawiono aż 916 tys. ha ziemi (na podstawie 43 tys. umów dzierżawnych), a sprzedano niemal cztery razy mniej (239 tys.) (Sprawozdanie z działalności Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa... 1996, s. 7, 10).

Szczególny regres w dzierżawie nastąpił w wyniku nowelizacji ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, dokonanej 16 września 2011 r. (Dz.U. 2011 Nr 233, poz. 1382), kiedy to wprowadzono przepis o redukcji obszarów dzierżawionych o 30%, dotyczący dzierżawców użytkujących powyżej 429 ha (w celu zaoferowania wyłączonych obszarów do sprzedaży rolnikom indywidualnym). Ta zmiana, co zrozumiale, nie spotkała się ze społeczną akceptacją dużych dzierżawców. Pomniejszanie znaczenia dzierżawy w gospodarowaniu Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa podawane jest też w wątpliwość przez badaczy zagadnienia (m.in. Zegar 2014, s. 185; Zegar 2018, s. 367–368)²¹.

Ustawa z 2016 roku miała odwrócić ten kierunek i zintensyfikować dzierżawę ziemi. Nie zrealizowano jednak tego założenia: zanotowano jedynie jednoroczny (w 2016 roku) wzrost liczby umów na dzierżawę, jak i powierzchni dzierżawionej na podstawie tych umów; w latach kolejnych wystąpiła tendencja spadkowa (spodziewany wzrost instytucji dzierżawy w Polsce, mający nastąpić pod wpływem ustawy z 2016 roku był zjawiskiem nietrwałym). Należy dodać, że w Polsce mamy do czynienia z dość dużą, nigdzie nierejestrowaną, nieformalną skalą dzierżaw (co powoduje niepewność dzierżawcy i brak przejrzystości tej instytucji). Żeby dzierżawa mogła odegrać znaczącą rolę w obrocie ziemią i jej użytkowaniu, istnieje potrzeba uchwalenia ustawy o dzierżawie rolniczej, która w polskim prawie rolnym nie ma do tej pory odrębnego miejsca.

6. Ustawa z 2016 roku ściśle reglamentująca obrót ziemią nie zyskała powszechnej i szerokiej akceptacji społecznej. Instytucje (przepisy prawne) mogą być bowiem mimo swej skuteczności nieakceptowane w społeczeństwie. Nieakceptowalność wytwarza bodźce do dokonania zmiany instytucjonalnej i zastąpienia dotychczasowych „reguł gry” przez inne, dokonujące się pod wpływem grup interesu, sił politycznych etc. (Iwanek, Wilkin 1998, s. 23–24). Tak też stało się w przypadku nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z 2019 roku, łagodzącej dotychczasowe obostrzenia obrotu ziemią, choć wydaje się nadal dość szczerze reglamentującej ten obrót (rynek ziemi w Polsce jest jednym z najbardziej chronionych w Europie).

²¹ J. Zegar (2014, s. 185) pisał: „Dzierżawa ziemi może odegrać znaczącą rolę w poprawie struktury obszarowej gospodarstw, nie powodując uszczuplenia środków na ich modernizację. W odniesieniu do obrotu ziemią, kluczową rolę powinna odgrywać Agencja Nieruchomości Rolnych (dziś KOWR – przyp. M.B.) posiadająca prawo pierwokupu. To może być potężne narzędzie w kształtowaniu pożądanej struktury agrarnej, skojarzonej z urządzeniami rolnymi i ładem przestrzennym wsi. Agencja, zamiast sprzedawać ziemię, zwłaszcza w warunkach szybko rosnących cen ziemi, powinna kupować ziemię i ją wydzierżawiać, czerpiąc korzyści z dzierżawy. Sprzedaż ziemi powinna stanowić raczej wyjątek. Majątek Skarbu Państwa trzeba pomnażać, a nie umniejszać. Niestety, praktyka idzie w przeciwnym kierunku”.

Bibliografia

- Bartkowski J. (2018). Polityczna mapa polskiej wsi. W: J. Wilkin, I. Nurzyńska (red.). *Polska wieś 2018. Raport o stanie wsi*, s. 157–180. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Dzun W. (2012). Zmiany skali wykorzystania zasobów gruntów rolnych w Polsce w procesie zmian systemowych i integracji z Unią Europejską. *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*, 1, 18–39.
- Dzun W. (2015). *Gospodarstwa rolne osób prawnych w procesie transformacji systemowej i integracji z UE*. Warszawa: IRWiR PAN.
- Dzun W., Musiał W. (2013). Zagospodarowanie ziemi rolniczej w Polsce w okresie przed- i poakcesyjnym w ujęciu regionalnym. *Wiś i Rolnictwo*, 4 (161), 62–78.
- Górska J., Michna W. (2010). Ubytek użytków rolnych na cele pozarolnicze w Polsce. *Wiś i Rolnictwo*, 4 (149), 57–74.
- Huylenbroeck G. van, Durand G. (red.) (2003). *Multifunctional Agriculture. A New Paradigm for European Agriculture and Rural Development*. Aldershot: Ashgate.
- Informator Statystyczny Wymiaru Sprawiedliwości (akty notarialne), <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/> (dostęp: 22.08.2019).
- Iwanek M., Wilkin J. (1998). *Instytucje i instytucjonalizm w ekonomii*. Warszawa: Uniwersytet Warszawski, Wydział Nauk Ekonomicznych.
- Lichorowicz A. (2004). Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. *Kwartalnik Prawa Prywatnego*, 2, 387–434.
- Majchrzak A. (2015). *Ziemia rolnicza w krajach Unii Europejskiej w warunkach ewolucji wspólnej polityki rolnej*. Warszawa: WN PWN.
- Marks-Bielska R. (2010). *Rynek ziemi rolniczej w Polsce – uwarunkowania i tendencje rozwoju*. Olsztyn: Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego.
- Marks-Bielska R., Bieniek A. (2018). Ekonomiczne i środowiskowe aspekty obrotu ziemią rolniczą w Polsce. *Studia Obszarów Wiejskich*, 50, 227–242.
- Marks-Bielska R., Kisiel R., Bojkowska E. (2017a). Obrót ziemią rolniczą w opiniach rolników z województwa warmińsko-mazurskiego. *Polityki Europejskie, Finanse, Marketing*, 18 (67), 113–122.
- Marks-Bielska R., Kisiel R., Lizińska W. (2017b). Uwarunkowania polityki polskiego rządu odnośnie do rynku ziemi rolniczej w kontekście zakończenia okresu przejściowego nabywania nieruchomości rolnych przez cudzoziemców. *Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych*, 3, 15–27.
- Milczarek-Andrzejewska D., Zawalińska K., Czarnecki A. (2018). Land-use conflicts and the Common Agricultural Policy: Evidence from Poland. *Land Use Policy*, 73, 423–433.
- North D. (1994). Institutions Matter. Working paper. Seria: Economic History, no. 9411004. University Library of Munich, Germany.
- North D. (2014). *Zrozumieć przemiany gospodarcze* (przeł. J. Stawiński). Warszawa: Wolters Kluwer Business.
- Nurzyńska I. (2018). Polska jako beneficjent Wspólnej Polityki Rolnej. W: J. Wilkin, I. Nurzyńska (red.). *Polska wieś 2018. Raport o stanie wsi* (s. 135–156). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

- Nurzyńska I., Drygas M., Goraj L. (2018). *System dopłat bezpośrednich Wspólnej Polityki Rolnej. Rola, znaczenie i ewolucja*. Warszawa: Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej.
- Pocza W. (2006). Przemiany w rolnictwie. W: J. Wilkin, I. Nurzyńska (red.). *Polska wieś 2006. Raport o stanie wsi* (s. 37–61). Warszawa: Fundacja na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa.
- Polska wieś po wejściu do Unii Europejskiej* (2004). Warszawa: Fundacja na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa.
- Prutis S. (2005). Kształtowanie ustroju rolnego – potrzeba nowej regulacji ustawowej. *Studia Iuridica Agraria*, 5, 168–184.
- Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2015 r. (2016). Warszawa, <http://www.kowr.gov.pl/zasob/raporty-roczne-anr> (dostęp: 05.08.2019).
- Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2016 r. (2017). Warszawa, <http://www.kowr.gov.pl/zasob/raporty-roczne-anr> (dostęp: 27.08.2019).
- Rocznik Statystyczny Rolnictwa i Obszarów Wiejskich 2007. Warszawa: GUS.
- Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2009. Warszawa: GUS.
- Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2010. Warszawa: GUS.
- Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2014. Warszawa: GUS.
- Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2016. Warszawa: GUS.
- Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2017. Warszawa: GUS.
- Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2018. Warszawa: GUS.
- Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2003. Warszawa: GUS.
- Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2005. Warszawa: GUS.
- Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2008. Warszawa: GUS.
- Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2010. Warszawa: GUS.
- Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2012. Warszawa: GUS.
- Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2014. Warszawa: GUS.
- Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2016. Warszawa: GUS.
- Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2018. Warszawa: GUS.
- Ochrona Środowiska 2018. Warszawa: GUS.
- Sadowski A. (2009). *Własność a użytkowanie gruntów rolnych*. Białystok: Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku.
- Sikorska A. (red.) (2017). *Rynek ziemi rolniczej. Stan i perspektywy*. Warszawa: IERiGŻ.
- Sikorska A. (red.) (2018). *Rynek ziemi rolniczej. Stan i perspektywy*. Warszawa: IERiGŻ.
- Sprawozdanie z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w 2005 r. (2006). Warszawa, <https://www.arimr.gov.pl/dla-beneficjenta/biblioteka/sprawozdania-z-dzialalnosci-agencji-restrukturyzacji-i-modernizacji-rolnictwa.html> (dostęp: 03.09.2019).
- Sprawozdanie z działalności Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w 1995 r. (1996). Warszawa, <http://www.kowr.gov.pl/zasob/raporty-roczne-anr> (dostęp: 03.09.2019).
- Sprawozdanie z działalności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w 2017 r. (2018). Warszawa, <http://www.kowr.gov.pl/analiza/sprawozdania> (dostęp: 22.08.2019).

- Sprawozdanie z działalności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w 2018 r. (2019). Warszawa, <http://www.kowr.gov.pl/analiza/sprawozdania> (dostęp: 22.08.2019).
- Sprawozdanie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z realizacji w 2016 r. ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (2017). Warszawa, <https://www.gov.pl/web/mswia/sprawozdania> (dostęp: 22.08.2019).
- Sprawozdanie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z realizacji w 2017 r. ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (2018). Warszawa, <https://www.gov.pl/web/mswia/sprawozdania> (dostęp: 22.08.2019).
- Sprawozdanie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z realizacji w 2018 r. ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (2019). Warszawa, <https://www.gov.pl/web/mswia/sprawozdania> (dostęp: 22.08.2019).
- Szymańska J. (2012). *Gospodarowanie zasobem ziemi w Polsce – aspekty teoretyczne i praktyczne*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego.
- Ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz.U. 1920 Nr 31, poz. 178 z późn. zm.) (tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 2278, załącznik do obwieszczenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 listopada 2017 r.).
- Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. 1991, Nr 107, poz. 464 z późn. zm.) (tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 91).
- Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych z dnia 3 lutego 1995 r. (Dz.U. 1995 Nr 16, poz. 78).
- Ustawa z dnia 4 lipca 1996 r. o zmianie ustaw o podatku rolnym, o lasach, o podatkach i opłatach lokalnych oraz o ochronie przyrody (Dz.U. 1996 Nr 91, poz. 409).
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. 2003 Nr 64, poz. 592 z późn. zm.) (tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 1362).
- Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2005 Nr 169, poz. 1418).
- Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 Nr 233, poz. 1382).
- Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. 2016 poz. 585).
- Uzasadnienie do projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, <http://www.kowr.gov.pl/uploads/598c4494ec393/DLFE-103605.pdf> (dostęp: 22.08.2019).
- Wilkin J. (2014a). Wielofunkcyjność wsi i rolnictwa a rozwój zrównoważony. *Więś i Rolnictwo*, 4 (153), 27–39.
- Wilkin J. (2014b). Ziemia rolnicza – dobro wielofunkcyjne. *Więś i Rolnictwo*, 1 (162), 113–121.
- Wilkin J. (red.) (2018). *Ziemia ginącym i podlegającym degradacji zasobem rolnictwa i obszarów wiejskich*. Warszawa: FDPA.

- Załącznik XII do Traktatu akcesyjnego Polski do UE, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:6f201cf4-b6c7-4fdb-b9b5-a8c7db057d6b.0019.02/DOC_32&format=PDF (dostęp: 03.09.2019).
- Zegar J.S. (2014). Kwestia struktury agrarnej rolnictwa rodzinnego w Polsce. *Journal of Agribusiness and Rural Development*, 1 (31), 179–186.
- Zegar J.S. (2018). *Kwestia agrarna w Polsce*. Warszawa: IERiGŻ.

Agricultural Land Management in Poland in 2000–2018

Abstract: The article presents changes in agricultural land management in Poland from 2000 to 2018, in statistical terms, with particular emphasis on 2016–2018, mainly in the field of market and non-market private land trade; acquisition of agricultural property by foreigners and management of the Agricultural Property Stock of the State Treasury. The 2016 caesura was adopted as the year of introduction of the act on suspension of sale of the treasury's agricultural property, which, as assumed in the hypothesis, has limited the intensity of land turnover. The results of the analysis confirm it, because in the years covered by the study: the number of sale and purchase transactions of agricultural real-estate decreased, the increase in agricultural land prices on the private market was halted, the intensity of land acquisition by foreigners decreased, the intensity of the sale of land from the Agricultural Property Stock of the State Treasury dropped dramatically, the share of market transactions for non-market transactions decreased significantly, land prices obtained by ANR / KOWR for arable land dropped and there was no expected increase in rents.

Keywords: agricultural land, land management, Poland, years 2000–2018.