



DOI: 10.18276/sip.2017.49/1-14

**Mateusz Iwiński\***

**Adam Zydróż\*\***

**Magdalena Antkowiak\*\*\***

**Piotr Szczepański\*\*\*\***

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

## WPŁYW NOWELIZACJI USTAWY O KSZTAŁTOWANIU USTROJU ROLNEGO NA RYNEK NIERUCHOMOŚCI ROLNYCH W WOJEWÓDZTWIE WIELKOPOLSKIM

### Streszczenie

Celem artykułu była analiza rynku nieruchomości rolnych w województwie wielkopolskim oraz wskazanie wpływu czynników prawnych (kolejnych nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego) na kształtowanie się tego rynku. Głównym elementem podjętych prac była analiza zmian ilościowych na rynku nieruchomości rolnych: liczby transakcji, powierzchni sprzedaży w obrocie państwowym oraz ceny transakcyjnej w obrocie państwowym i prywatnym. Zmiany wskaźników analizowane były w okresie prac legislacyjnych nad kolejnymi nowelizacjami ustawy.

W wyniku sporządzonych zestawień wskazano możliwość występowania zależności pomiędzy wprowadzaniem kolejnych dokumentów prawnych a zmianami na rynku nieruchomości rolnych. Wskazano zmniejszenie ilości transakcji na rynku, a także łącznej

---

\* Adres e-mail: [mateusz.iwinski@up.poznan.pl](mailto:mateusz.iwinski@up.poznan.pl).

\*\* Adres e-mail: [adzyd@up.poznan.pl](mailto:adzyd@up.poznan.pl).

\*\*\* Adres e-mail: [mantkow@up.poznan.pl](mailto:mantkow@up.poznan.pl).

\*\*\*\* Adres e-mail: [szczepanski.piotrek@wp.pl](mailto:szczepanski.piotrek@wp.pl).

powierzchni sprzedawanych gruntów rolnych. Pomimo zmian ilościowych dokonanych transakcji, nie wykazano trwałego spadku cen, a jedynie ich wahania w okresach wprowadzania nowelizacji.

Przeprowadzona analiza rynku nieruchomości rolnych i czynników prawnych pozwoliła stwierdzić, że uwarunkowania prawne negatywnie wpływają na wielkość rynku nieruchomości rolnych poprzez ograniczenie ilości zawieranych transakcji i łącznej powierzchni sprzedaży.

**Słowa kluczowe:** kształtowanie ustroju rolnego, rynek nieruchomości rolnych

## **Wprowadzenie**

Gospodarowanie gruntami rolnymi stanowi podstawę kształtowania ustroju rolnego w Polsce. Grunty te są elementarnym czynnikiem bytności człowieka, dają podstawę do produkcji żywności, a co za tym idzie, realizują fundamentalne prawo do zapewniania odpowiedniego wyżywienia społeczeństwa. Niejasne i niekonsekwentne przepisy regulujące kwestie obrotu nieruchomościami rolnymi spowodowały, że obszary te straciły możliwość powszechnego, trwałego i niezmiennego wykorzystywania ich do celów nadrzędnych. Rosnąca presja urbanizacyjna, a także zmiany klimatyczne i coraz bardziej wyraźne procesy degradujące, spowodowały, że w ostatnich latach ilość terenów użytkowanych rolniczo znacząco spadła (Jeżyńska, Pastuszko, 2012). Łączna powierzchnia gruntów pod zasiewami konsekwentnie maleje, od stanu 8 377 273 ha z 2004 roku do 7 511 848 ha w roku 2015 (GUS, 2017). Podobna sytuacja jest zauważalna w przypadku użytków rolnych, zdefiniowanych w Rozporządzeniu Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 roku w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. 2001 nr 38, poz. 454). Znaczące zmniejszanie się powierzchni użytków rolnych sprawiło, że zaczęto je traktować jako niepomnażalne dobro publiczne, które należy objąć regulacjami prawnymi. Głównym charakterem ochrony winna być ochrona ilościowa, której zadaniem powinno być zapewnienie właściwego wykorzystania rolniczego gruntów, ochrona jakościowa gruntów, a przede wszystkim utrzymanie dotychczasowego arealu gruntów ornych (Opinia, 2015).

## 1. Przegląd literatury

Próbę objęcia użytków rolnych przepisami prawnymi podjęto poprzez uchwalenie Ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego zwaną dalej Ustawą. Pierwotna wersja Ustawy miała być narzędziem wprowadzonym w celu ochrony i regulacji rynku nieruchomości rolnych. Podstawą jej wprowadzenia była perspektywa podpisania w 2003 roku traktatu akcesyjnego do Unii Europejskiej. Założenia wynegocjowane i przyjęte w traktacie wskazywały na swobodny dostęp obywateli UE i Europejskiego Obszaru Gospodarczego do zakupu i dzierżawy gruntów ornych na obszarze Polski. Bezpośrednim efektem tej sytuacji było rozpoczęcie prac legislacyjnych dotyczących regulacji przepisów o obrocie nieruchomościami rolnymi i uchwalenie Ustawy dzień przed podpisaniem traktatu akcesyjnego do UE (Jeżyńska, Pastuszko, 2012).

Ustawa wprowadziła nowe zasady ochrony i kształtowania ustroju rolnego poprzez przyjęcie odpowiednich regulacji dotyczących: prowadzenia gospodarstw rolnych przez osoby posiadające odpowiednie wykształcenie, poprawę struktury obszarowej w gospodarstwach rolnych oraz przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych (Ustawa, 2003). Ustawa przekształciła dotychczasowy organ Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w Agencję Nieruchomości Rolnych, zwaną dalej ANR. W myśl Ustawy, ANR miała za zadanie w imieniu Państwa dyskretnie kontrolować rynek nieruchomości rolnych, a w razie potrzeby interweniować na rynku przy wykorzystaniu narzędzi, w jakie została wyposażona. Ustawodawca w przepisach wprowadził dwa narzędzia mające zabezpieczyć rynek nieruchomości rolnych przed degradacją i zaburzeniem struktury agrarnej. ANR otrzymała prawo pierwokupu i prawo nabycia nieruchomości (PPR, 2015).

Podpisany w Lizbonie 16 kwietnia 2003 roku traktat akcesyjny zakładał czasowe ograniczenie obrotu nieruchomościami rolnymi w stosunku do cudzoziemców przez 12 kolejnych lat od dnia akcesu Polski do Unii Europejskiej. Po tym okresie, zgodnie z ustaleniami, dostęp do rynku nieruchomości rolnych dla obywateli Europejskiego Obszaru Gospodarczego miał być swobodny i równy jak dla obywateli Polski. Przyjęte założenia były podstawą do kolejnych prób nowelizacji Ustawy, które zostały przeprowadzone w latach 2003–2016. W obawie przed degradacją i nadmiernym wykupywaniem ziem przez obcokrajowców parlamentarzyści

przewodzą prace legislacyjne mające na celu jak najlepszą ochronę rynku nieruchomości rolnych (Matys, 2015).

W dniu 5 sierpnia 2015 roku uchwalono nową Ustawę (Ustawa, 2015), która uchylała dotychczasowy dokument funkcjonujący od 2003 roku. Rządzący przedstawili nieudolność ANR w ochronie struktury agrarnej i kontroli rynku nieruchomości, wskazując, że instrumenty w postaci prawa pierwokupu i prawa nabycia nieruchomości były niewystarczające (Uzasadnienie...). Jednak założenia nowej Ustawy, pomimo nieprzychylnych opinii legislacyjnych, bazowały na uchylonym dokumencie z 2003 roku. Nadal ustawodawca nie sprecyzował pojęć występujących w dokumencie, które przez okres od 2003 roku były podstawą różnych interpretacji, a sama Ustawa pomimo nazwy odnoszącej się do kształtowania ustroju rolnego dotyczyła jedynie pojedynczego zagadnienia związanego z tą tematyką, czyli obrotu nieruchomościami rolnymi. Problemem, z jakim borykała się nowa Ustawa, była kwestia finansowania ANR. Agencja, będąca organem, którego zadaniem było wykorzystywanie narzędzi prawa pierwokupu i prawa nabycia nieruchomości, nie była dotowana z budżetu państwa, a opierała się o zasadę samofinansowania. Wprowadziło to uzasadnione obawy o sens działania instrumentów przewidzianych w Ustawie, gdyż w przypadku braku możliwości skorzystania z prawa pierwokupu przez ANR, grunty orne mogły nabyć osoby nieposiadające wykształcenia rolniczego bądź spekulanci rynkowi czy też obcokrajowcy. Dla wyeliminowania tego typu sytuacji, wprowadzono nowelizację Ustawy z 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, która wprowadziła zabezpieczenie w planie finansowym ANR, przeznaczając 30% wydatków na realizację zadań. Ustawa z 2015 roku wprowadziła minimalną powierzchnię nieruchomości – 1 ha – której sprzedaż musi być zgłoszona do Agencji. Jest to istotna zmiana w stosunku do przepisów z 2003 roku, gdzie każda chęć przeniesienia majątku musiała być zgłoszona do odpowiedniego organu (Matys, 2015). Ponadto nowelizacja Ustawy zdefiniowała na nowo pojęcia gospodarstwa rodzinnego i wskazała zasady reglamentacji obrotu nieruchomościami rolnymi.

Perspektywa upływającego w maju 2016 roku okresu karencyjnego dla obywateli spoza Polski spowodowała wprowadzenie Ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 roku o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (ZWRSP) oraz o zmianie niektórych ustaw; dokument ten nowelizował Ustawę i przywrócił tekst z 2003 roku, uzupełniając go o preambułę uwypuklającą

problematykę kształtowania ustroju rolnego i ważności gospodarstwa rodzinnego jako podstawowego podmiotu (Korzycka, 2016).

Nowe brzmienie otrzymał art. 1 Ustawy, mówiący o podstawowych celach nowych przepisów:

- wzmocnienie ochrony i rozwój gospodarstw rodzinnych stanowiących podstawę ustroju rolnego Rzeczypospolitej Polskiej,
- zapewnienie właściwego zagospodarowania ziemi rolnej w RP,
- zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego obywateli,
- wspieranie zrównoważonego rolnictwa prowadzonego w zgodzie z wymogami ochrony środowiska i sprzyjającego rozwojowi obszarów wiejskich.

Ustawa była odpowiedzią na prognozy przewidujące wykupywanie nieruchomości przez obywateli UE, dlatego przepisy prawne w niej zawarte wprowadziły 5-letnią karencję na sprzedaż nieruchomości z ZWRSP z wyłączeniem nieruchomości przeznaczonych w dokumentach planistycznych na cele inne niż rolne oraz tych o powierzchni do 2 ha (Bieluk, 2016). Ponadto do Ustawy w nowym brzmieniu wprowadzono artykuł 1a, mówiący o powierzchni nieruchomości równej 0,3 ha, której nie dotyczą przepisy Ustawy, a obrót nimi nie wymaga pozwoleń.

## 2. Cel i zakres

Celem pracy było określenie wpływu kolejnych nowelizacji Ustawy na rynek nieruchomości rolnych w województwie wielkopolskim. Zakres czasowy pracy obejmował lata 1999–2016 i został wyznaczony na podstawie dostępności danych źródłowych.

Analiza rynku nieruchomości przeprowadzona została w oparciu o dane pochodzące z ANR oraz GUS-u. Zakres przestrzenny pracy obejmował województwo wielkopolskie, w którym powierzchnia gruntów rolnych w roku 2014 wynosiła 1937,5 tys. ha, co stanowiło 11,9% powierzchni gospodarstw w kraju. Sytuacja na rynku nieruchomości rolnych w ostatnich latach była zróżnicowana. Na początku XXI wieku areał gruntów rolniczych malał (Beim, 2007), natomiast w latach 2010–2014 powierzchnia areału rosła, co powodowało, że rynek nieruchomości rolnych na analizowanym obszarze po roku 2010 był atrakcyjny (wskaźnik dla Polski był ujemny) (BDL, 2017).

### 3. Rynek nieruchomości rolnych w województwie wielkopolskim

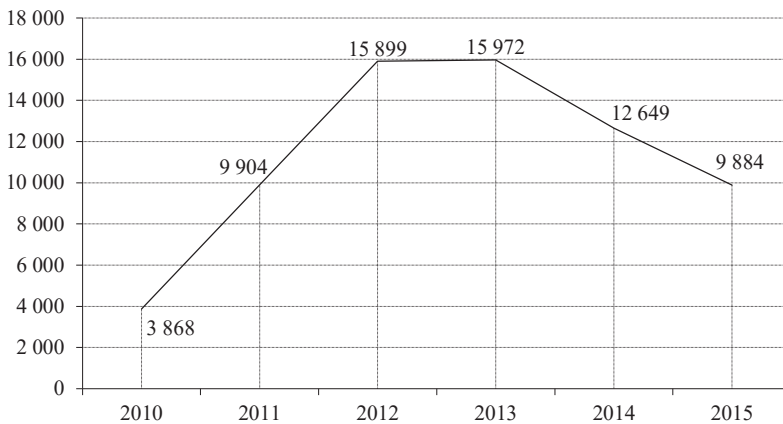
#### 3.1. Sprzedaż z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (ZWRSP)

Dane pozyskane z ANR zostały sklasyfikowane według powierzchni sprzedanej nieruchomości. Wyznaczono 5 klas: do 1 ha, od 1.01 ha do 9,99 ha, od 10 ha do 99,99 ha, od 100 ha do 299,99 ha, powyżej 300 ha.

Podział ten odzwierciedlał przepisy prawne zawarte w Ustawie (Ustawa, 2016) odnoszące się do poszczególnych powierzchni rozumianych w przepisach, między innymi powierzchni, której sprzedaż nie musi być kontrolowana przez ANR (do 1 ha) czy powierzchni będącej górną granicą gospodarstwa rodzinnego (300 ha).

Pierwszym analizowanym wskaźnikiem była ogólna powierzchnia gruntów rolnych sprzedanych z ZWRSP (rys. 1). Zgodnie z uzyskanymi wynikami zauważyć można stopniowy wzrost łącznej powierzchni sprzedanych użytków do roku 2013 – w województwie wielkopolskim sprzedano prawie 16 tys. ha gruntów. Po roku 2013 nastąpiło zmniejszenie powierzchni gruntów, dla których przeniesiono prawo własności do poziomu 9884 ha w roku 2015.

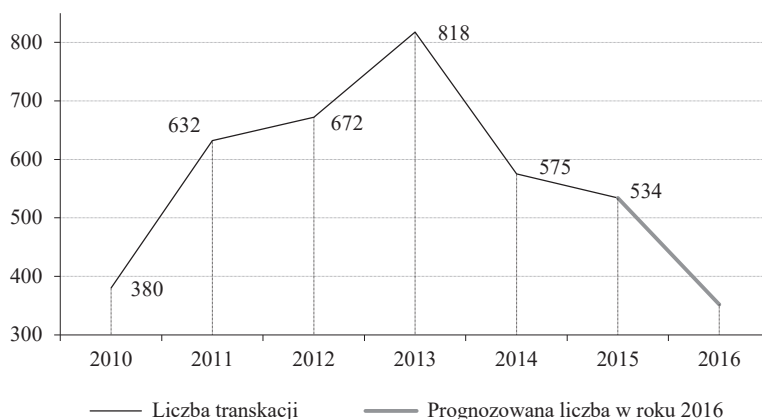
Rysunek 1. Łączna powierzchnia nieruchomości sprzedanych z ZWRSP (ha)



Źródło: opracowanie własne.

Trend zaobserwowany w przypadku łącznej powierzchni sprzedanych nieruchomości rolnych jest skorelowany z ogólną liczbą transakcji sprzedaży gruntów z ZWRSP (rys. 2).

Rysunek 2. Liczba transakcji sprzedaży nieruchomości ogółem



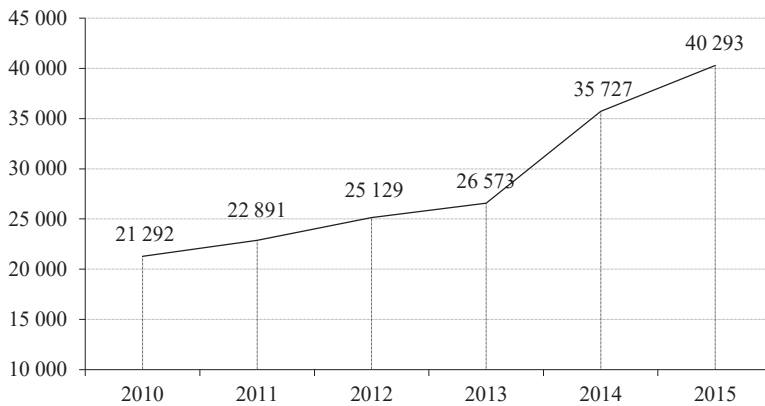
Źródło: opracowanie własne.

Najwyższą liczbę zawartych transakcji odnotowano w roku 2013, w którym osiągnęła ono poziom 818 umów, po roku 2013 zauważono wyraźny spadek ilości umów wśród użytkowników rolnych (rys. 2). Z szacunkowych danych z 2016 roku (Gazeta Prawna, 2016), można zauważyć zahamowanie tempa sprzedaży nieruchomości. Zgodnie z danymi szacunkowymi uzyskanymi z ANR (raport za rok 2016 opublikowany zostanie w IV kwartale), wyhamowanie sprzedaży nieruchomości z ZWRSP wyniosła 66%. Prognozowana liczba transakcji w województwie wielkopolskim wyniosła około 352.

Na podstawie danych pochodzących z zasobu ANR można zauważyć wzrost cen gruntów rolnych w całym analizowanym okresie (2010–2015) (rys. 3).

Średnia cena 1 ha gruntu sprzedanego z ZWRSP według danych szacunkowych (Gazeta Prawna, 2016) w roku 2016 kształtowała się na poziomie cen z roku 2015 (w II kwartale 2016 roku) i nie wykazywała trendu spadkowego.

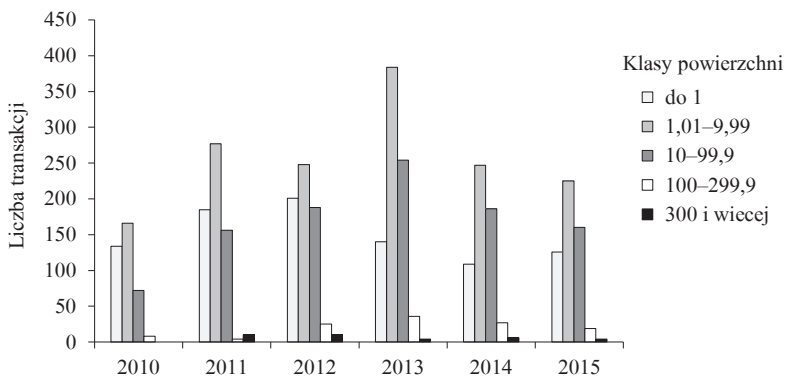
Rysunek 3. Cena 1 ha gruntu rolnego w obrocie z ZWRSP (zł)



Źródło: opracowanie własne.

Poddając analizie strukturę rynku nieruchomości rolnych z ZWRSP (rys. 4) zauważyć można, że największy odsetek gruntów na rynku nieruchomości rolnych stanowią grunty w klasie powierzchniowej pomiędzy 1,01 ha a 9,99 ha.

Rysunek 4. Struktura sprzedaży nieruchomości rolnych w województwie wielkopolskim według klas powierzchni



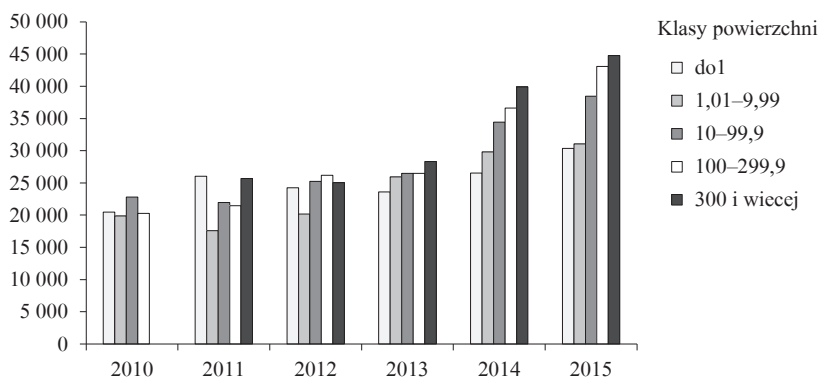
Źródło: opracowanie własne.

W roku 2013 nastąpiła zmiana w strukturze sprzedawanych nieruchomości, zanotowano wzrost ilości sprzedanych działek o powierzchni 10-99,9 ha i wyraźne



zmniejszenie liczby działek o powierzchni do 1 ha (rys. 4). Taka sytuacja mogła być związana z będącym na etapie prac legislacyjnych projektem nowej Ustawy z roku 2015.

Rysunek 5. Ceny 1 ha gruntów rolnych w obrocie z ZWRSP dla województwa wielkopolskiego w latach 2010–2015 (zł)



Źródło: opracowanie własne.

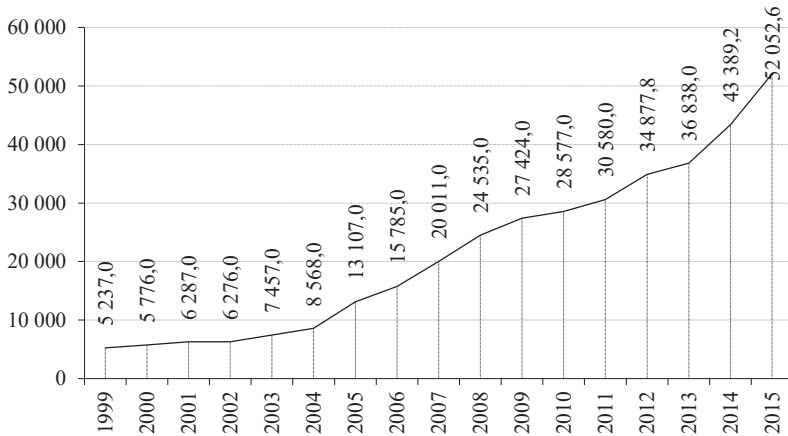
Analizując rynek nieruchomości rolnych pod względem średnich cen sprzedaży gruntów z ZWRSP w odniesieniu do poszczególnych klas powierzchni, zauważyć można ciągły wzrost cen średnich (rys. 5). Najwyższe ceny jednostkowe za 1 ha gruntów w latach 2013–2015 odnotowano dla nieruchomości rolnych o powierzchni ponad 300 ha. W roku 2012 najwyższe ceny kształtowały się dla gruntów rolnych w klasie powierzchni 100–299,9 ha.

### 3.2. Obrót prywatny

Analiza rynku nieruchomości rolnych w obrocie prywatnym została przeprowadzona na podstawie danych pozyskanych z GUS-u. Ze względu na ograniczony charakter danych analizie poddano dane ilościowe dotyczące średnich cen uzyskiwanych na rynku nieruchomości.

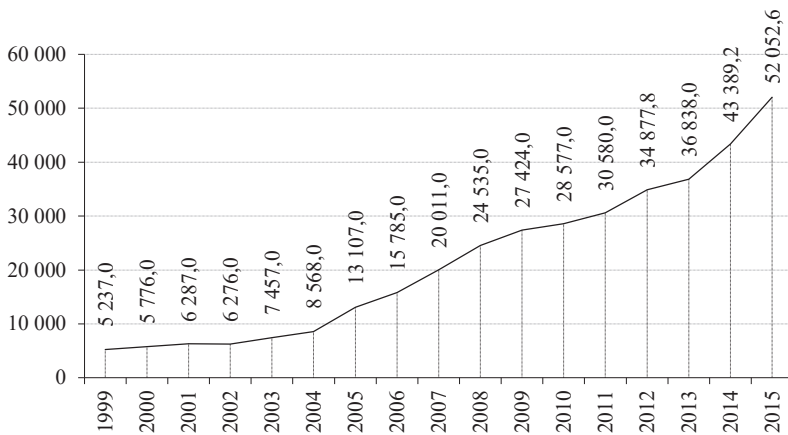
Ceny gruntów rolnych w okresie od roku 1999 do roku 2015 wzrastały (rys. 6), wyjątkiem był rok 2002, gdy średnia cena 1 hektara ziemi była niższa niż w roku 2001. W roku 2015 średnia cena gruntów rolnych osiągnęła wartość ponad 52 tys. zł.

Rysunek 6. Średnia cena 1 ha gruntów rolnych w obrocie prywatnym w województwie wielkopolskim w latach 1999–2015 (zł)



Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 7. Średnia cena 1 ha gruntów rolnych w obrocie prywatnym w województwie wielkopolskim w 2012–2016 według danych kwartalnych (zł)



Źródło: opracowanie własne.

Analiza cen kwartalnych pozwala na stwierdzenie wahań na rynku nieruchomości rolnych w obrocie prywatnym (rys. 7). Cena 1 ha gruntów w latach 2012–2016

rosła, jednak zauważalne są spadki średnich cen w okresach prac legislacyjnych i wprowadzania nowelizacji Ustawy.

Prace legislacyjne i wprowadzenie w II kwartale 2016 roku Ustawy spowodowały wyraźny skok cen w IV kwartale 2015 roku i spadek na początku roku 2016. Niepewność rynkowa, wynikająca z prognozowanych zmian uwarunkowań prawnych, spowodowała wzrost ilości transakcji oraz średnich cen za 1 ha w okresie do 1 kwietnia 2016 roku (Gazeta Prawna, 2017).

## Podsumowanie

Przeprowadzona analiza rynku nieruchomości rolnych pozwoliła na stwierdzenie, że wprowadzone nowelizacje Ustawy miały wpływ na kształtowanie się rynku nieruchomości rolnych w województwie wielkopolskim. Powołując się na dane GUS-u (2014) można zauważyć, że rynek nieruchomości rolnych w województwie wielkopolskim rozwijał się od roku 2010, co zostało przedstawione w wynikach badań. Zmniejszanie liczby transakcji, jak i ogólnego areалу gruntów rolnych prawdopodobnie wynika nie z rzeczywistego zachowania się uczestników rynku nieruchomości rolnych, ale z wprowadzonych obostrzeń prawnych wynikających z Ustawy. Obecna sytuacja na rynku nieruchomości rolnych zaczyna być podobna do lat 2000–2007, kiedy ogólna powierzchnia gospodarstw rolnych zmniejszała się o 2,8% rocznie. Nowelizacje Ustawy w latach 2015 i 2016 spowodowały zawirowania na rynku nieruchomości rolnych pod względem kształtowania się cen gruntów rolnych w postaci zahamowania wzrostu cen, a także wyraźnego zmniejszenia się liczby transakcji. Głównym czynnikiem powodującym ograniczenie transakcji, zwłaszcza dla gruntów rolnych o powierzchni większej niż 2 ha, wiązało się z wprowadzeniem znowelizowanej Ustawy.

## Literatura

- Agencja Nieruchomości Rolnych. Pobrano z: [anr.gov.pl](http://anr.gov.pl) (10.03.2017).  
Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Pobrano z: [arimr.gov.pl](http://arimr.gov.pl) (10.03.2017).  
BDL (2017). Pobrano z: [bdl.stat.gov.pl](http://bdl.stat.gov.pl) (10.03.2017).

- Beim, M. (2007). *Modelowanie procesu suburbanizacji w aglomeracji poznańskiej z wykorzystaniem sztucznych sieci neuronowych i automatów komórkowych*. Rozprawa doktorska. Poznań: Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.
- Bieluk, J. (2016). *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Gazeta Prawna (2016). Pobrano z: gazetaprawna.pl (10.03.2017).
- Jeżyńska, B., Pastuszko, R. (2012). *Ramy prawne obrotu nieruchomościami rolnymi po 2016 roku*. Warszawa: Kancelaria Senatu.
- Korzycka, M. (2016). *Analiza prawna przepisów ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw zwana dalej ustawą*. Warszawa: Kancelaria Senatu.
- Matys, J. (2015). Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego – uwagi ogólne. *Studia Iuridica Agraria, XIII*, 199–216.
- Opinia do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (2015). Druk sejmowy nr 966.
- PPR (2015). Pobrano z: ppr.pl (10.03.2017).
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Dz.U. nr 38, poz. 454.
- Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Dz.U. nr 107, poz. 464.
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. Dz.U. nr 64, poz. 592.
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. Dz.U. nr 0, poz. 1433.
- Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw. Dz.U. poz. 585.
- Uzasadnienie projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Druk sejmowy nr 3109. Pobrano z: [www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3109](http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3109) (10.03.2017).

## THE IMPACT OF AMENDMENTS TO THE ACT OF THE SHAPING OF THE AGRICULTURAL SYSTEM, ON THE MARKET OF AGRICULTURAL REAL ESTATE IN WIELKOPOLSKIE PROVINCE

### Abstract

The aim of the article was to analyze the agricultural land market in the Wielkopolska province and to indicate the influence of legal factors (successive amendments to the Act on the shaping of the agricultural system) on the development of this market. The main element of the work undertaken was the analysis of quantitative changes in the market of agricultural real estate: number of transactions, sales area in state turnover, and transaction price in state and private transactions. Changes in the indicators were analyzed during the legislative work on subsequent amendments to the Act.

As a result of the compiled statements, the possibility of occurrence of relations between the introduction of further legal documents and changes in the market of agricultural real estate has been indicated. It was indicated that the number of transactions on the market and the total area of sold agricultural land was reduced. Despite the quantitative changes in the transactions made, there has been no evidence of a permanent decline in prices and their fluctuations in periods of revision.

An analysis of the agricultural real estate market and legal factors has made it clear that legal conditions negatively influence the size of the agricultural land market by limiting the number of transactions and total sales.

*Translated by Mateusz Iwiński*

**Keywords:** shaping the agricultural system, agricultural real estate market

**JEL codes:** Q15, Q28