



DOI: 10.18276/sip.2018.54/3-26

**Teodor Skotarczak\***

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

## **OBRÓT NIERUCHOMOŚCIAMI ROLNYMI W POLSCE PO ZMIANACH Z MAJA 2016 ROKU. PRÓBA EKONOMICZNEJ ANALIZY PRAWA**

### **Streszczenie**

Obrót nieruchomościami rolnymi podlega daleko idącym ograniczeniom. Mają one charakter podmiotowy i przedmiotowy. Ekonomiczna analiza tych regulacji wskazuje na ograniczenia w podaży i popycie. Dotyczy to w szczególności liczby transakcji na rynku oraz zmiany cen tych nieruchomości.

**Słowa kluczowe:** ekonomiczna analiza prawa, ekonomia prawa własności, nieruchomości rolne, reglamentacja obrotu nieruchomościami, rynek nieruchomości rolnych

### **Wstęp**

Ekonomiczną analizę prawa można prowadzić w odniesieniu do poszczególnych zindywidualizowanych przypadków, ale także w odniesieniu do problematyki związanej z regulacjami prawnymi. Ekonomiczna analiza prawa wywodzi się ze szkoły amerykańskiej. W polskiej literaturze została przedstawiona w klasycznym opracowaniu Cooltera i Ulena wydanej w tłumaczeniu polskim w roku 2011.

---

\* Adres e-mail: [teodor.skotarczak@zut.edu.pl](mailto:teodor.skotarczak@zut.edu.pl).

Przedstawione w tym opracowaniu wywoły oparte są na amerykańskim systemie prawa i co do zasady odnoszą się do tak zwanego prawa prywatnego. Główne nurty tej analizy można ująć w trzech punktach:

- a) klasyczna analiza prawa, między innymi kwestie związane z prawem własności;
- b) druga fala ekonomicznej analizy prawa (początkowa analiza prawa antymonopolowego, następnie analizy ustaw, praworządności i inne);
- c) pozytywny wątek ekonomicznej analizy prawa (ocena efektów poszczególnych regulacji w aspekcie ich efektywności ekonomicznej).

Prawo jest stanowione w celu uzyskania oczekiwanych wyników politycznych. Może wynikać z koncepcji ideologicznych rządzących partii politycznych, konieczności regulowania stosunków społecznych i wreszcie może mieć na celu zwiększenie efektywności w gospodarce.

We współczesnym świecie zupełnie wyjątkowo są przyjmowane regulacje oparte wyłącznie na podstawach ideologicznych. Niewiele też jest regulacji, które nie wywołują skutków gospodarczych (Boehlke, 2005). Przyjęta w polskiej praktyce ocena projektów ustaw w sferze ekonomicznej odnosi się przede wszystkim do wpływów, które ustawa wywiera na budżet państwa<sup>1</sup>. Taka ocena jest niepełna, ponieważ nie zawiera analizy ekonomicznej skutków w sferze prywatnej (dla przedsiębiorców i innych podmiotów niepublicznych). Bardzo ważna jest ocena, czy regulacja wpłynie na ceny dóbr, swobodę gospodarczą, rynek (zarówno w sferze podaży, jak i popytu), prawa majątkowe poszczególnych osób i ich grup, a także swobodę korzystania z praw i swobodę przenoszenia uprawnień, w tym również prawa własności (Pomaskow, 2015).

Za podstawę prowadzonej w niniejszym artykule ekonomicznej analizy regulacji ustroju rolnego w Polsce przyjęte zostało normatywne twierdzenie Coase'a: „należy kształtować prawo tak, by usuwać przeszkody dla porozumień prywatnych” (Acocella, 2002).

## 1. Analiza ograniczeń w obrocie nieruchomościami a ekonomia

Przyjęte w Polsce regulacje ustroju prawnego (Ustawa, 2016) w polskim porządku normatywnym wprowadziły doniosłe i kompleksowe zmiany odnoszące się do

---

<sup>1</sup> Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, druk nr 293 z 4 marca 2016 r.

szeroko pojętego obrotu nieruchomościami rolnymi. Zmiany te dotyczą szeregu instytucji prawnych uregulowanych w Kodeksie cywilnym (modyfikacja prawa pierwokupu przysługująca współwłaścicielowi nieruchomości rolnej). Zasadniczej przebudowie uległa Ustawa (2003) dalej przywoływana jako ustawa o KUR. Dokonała ona zasadniczej zmiany w zakresie ograniczenia możliwości nabywania nieruchomości rolnych o charakterze głównie podmiotowym. Nałożyła też daleko idące obowiązki na nabywcę nieruchomości rolnych co do prowadzenia gospodarstwa rolnego przez okres 10 lat od dnia nabycia i zakazuje jego zbywania w tym okresie.

Źródła tak daleko idących zmian można identyfikować z celami politycznymi. Należą do nich:

- a) ograniczenie tworzenia wielkoobszarowych gospodarstw rolnych do powierzchni 300 ha – cel sformułowany wprost w ustawie;
- b) ograniczenie nabywania nieruchomości rolnych przez cudzoziemców – cel wynikający z deklaracji politycznych, a także zbieżności terminów wprowadzenia zmian w ustawie o KUR i wygaśnięcia ograniczeń w ustawie o nabywaniu nieruchomości rolnych przez cudzoziemców.

Niewątpliwie cele te nie mogą być poddawane analizie ekonomicznej, albowiem w założeniu nie miały doprowadzić do zwiększenia efektywności gospodarowanie nieruchomościami rolnymi. Nadmienić jednak należy, że w ocenach związanych z realizacją tych celów całkowicie pominięto ich skutki ekonomiczne. Nie analizowano tego, czy gospodarstwa rolne o powierzchni powyżej 300 ha uzyskują wyższą efektywność gospodarczą, czy wpływają na stan środowiska, czy wywołują zmiany demograficzne i wreszcie czy nie jest to ograniczenie swobody inwestycji.

Drugi cel polityczny ograniczania nabywania nieruchomości rolnych przez cudzoziemców nie został poddany ocenie z punktu widzenia okoliczności przytoczonych wyżej, a ponadto nie analizowano możliwości wprowadzania nowych technologii i napływu kapitału. Odnosząc się do powyższych kwestii, trzeba powiedzieć, że w podobny sposób cele polityczne realizowane są w niektórych innych państwach, czyli regulacja polska nie jest wyjątkowa. Inne deklarowane cele polityczne to:

- a) ochrona i rozwój gospodarstw rodzinnych (Konstytucja RP i preambuła do ustawy o KUR);
- b) zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego;
- c) wspieranie zrównoważonego rolnictwa.

Również te cele mogą być poddawane analizie prawnej z punktu widzenia ich efektywności ekonomicznej. Wspólny mianownik przedstawionych celów to ograniczenie obrotu nieruchomościami rolnymi. Wstępnie można przyjąć, że ważny interes

publiczny może powodować ograniczenie swobód, także w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi. Poszczególne państwa Unii Europejskiej wprowadzają takie ograniczenia. Jednak trzeba mieć na uwadze, że inwestorzy z obrębu Unii Europejskiej, podejmując decyzję o lokowaniu pieniędzy w danym kraju, nie powinni obawiać się przeszkód – administracyjnych czy prawnych, które różnicowałyby ich sytuacje w zależności od ich obywatelstwa (albo kraju pochodzenia firmy).

Stąd należy rozważyć klauzulę interesu publicznego oraz zasadę proporcjonalności (Guerriero, 2015). Co do pierwszej należy przyjąć, że ograniczenia mogą „służyć” uzasadnionym celom, ponieważ mają za zadanie zwalczać spekulacyjny zakup nieruchomości, wynikają one z potrzeb planistycznych i celów polityki obszarów wiejskich. Jednak aby były one zgodne z prawem, muszą być proporcjonalne i nie mogą być dyskryminacyjne wobec pozostałych obywateli krajów Unii Europejskiej. Wskazuje się, że zakaz nabywania gruntów rolnych przez osoby prawne godzi w zasadę proporcjonalności, albowiem można wpływać na utrzymanie rolniczego użytkowania tych gruntów za pomocą mniej restrykcyjnych środków (Stroiński, 2002).

W Polsce zdecydowanie ograniczono obrót nieruchomościami rolnymi. W syntetycznym ujęciu skutki zmian w ustawie o KUR są następujące:

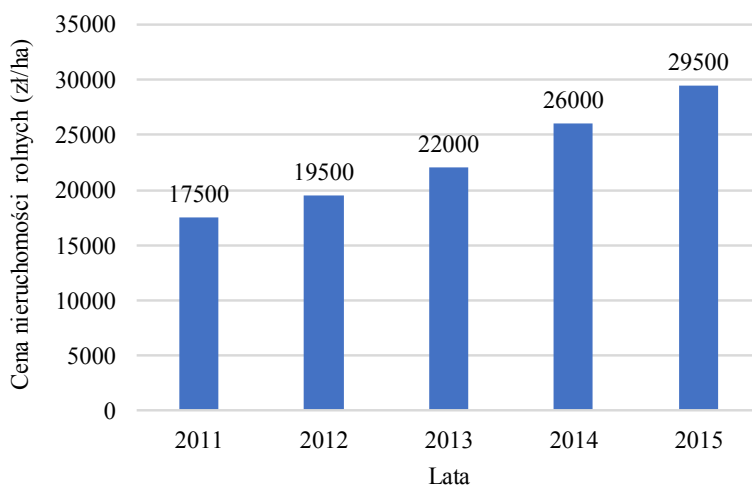
- a) wyłączenie z kręgu nabywców nieruchomości rolnych osób niebędących rolnikami indywidualnymi<sup>2</sup> (przewidziana została ewentualna zgoda Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa – dalej KOWR);
- b) utrata praktycznego znaczenia prawa pierwokupu nieruchomości rolnych;
- c) przyjęcie, że nabycie nieruchomości rolnej to każde zdarzenie powodujące przeniesienie jej własności.

Analizując wprowadzone ograniczenia, należy ocenić, że niemożność nabycia nieruchomości rolnych przez nierolników musi spowodować zmiany na rynku, a szczególnie wpłynąć na sferę podaży i popytu. Historycznie rzecz ujmując, dotychczas ceny nieruchomości rolnych w Polsce nieustająco rosły, co zilustrowano na rysunku 1.

---

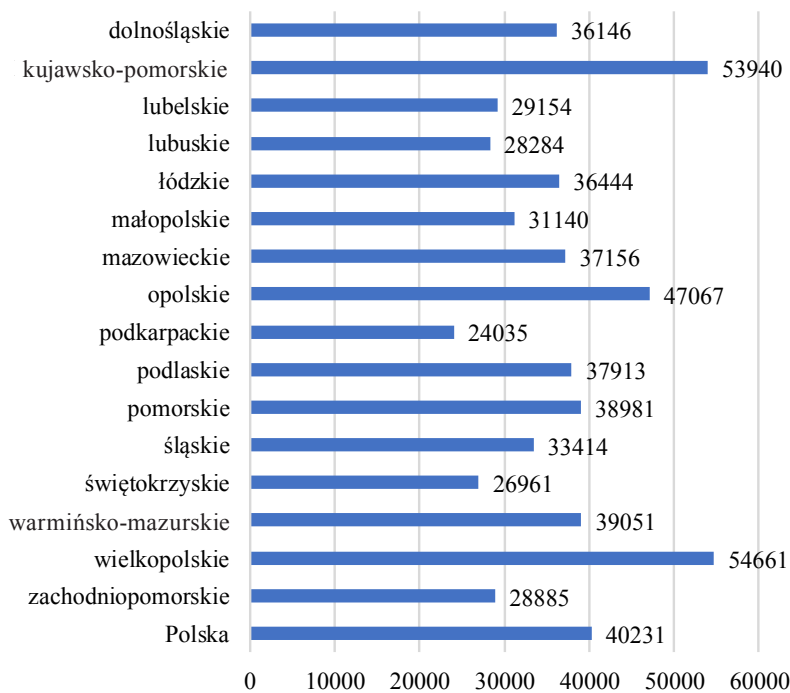
<sup>2</sup> W Polsce jest 88 800 osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych, które prowadzą gospodarstwa rolne, w tym spółek prawa handlowego oraz spółdzielni produkcji rolnej.

Rysunek 1 Ceny nieruchomości rolnych w Polsce



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Agencji Nieruchomości Rolnych.

Rysunek 2. Ceny nieruchomości rolnych w 2016 roku

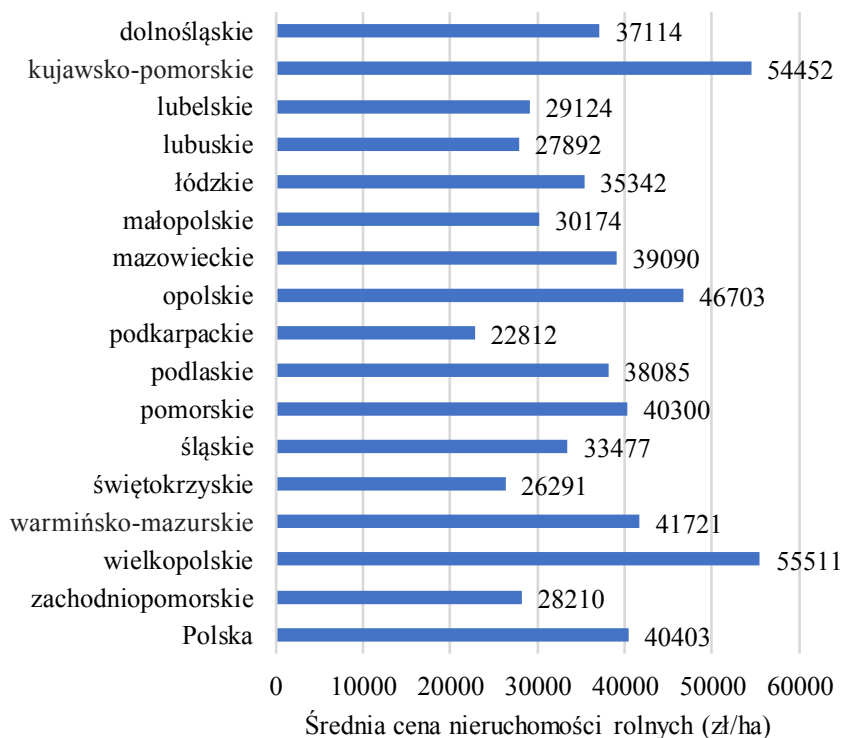


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Mając na uwadze obecnie dostępne dane, trzeba stwierdzić, że następuje stały wzrost ceny nieruchomości rolnych w Polsce.

Wstępne analizy na podstawie danych GUS wskazują, że nastąpił skokowy wzrost cen nieruchomości rolnych w roku 2016, co niewątpliwie było spowodowane informacją o przygotowywanych zmianach przepisów ustawy o KUR. W roku 2016 kończono były transakcje rozpoczęte wcześniej, jednak tylko w pierwszym półroczu tego roku. Ceny nieruchomości są zróżnicowane – od najtańszych w województwie podkarpackim (24 035 zł/ha) do najdroższych w województwie wielkopolskim (54 661 zł/ha).

Rysunek 3. Ceny nieruchomości rolnych w 2017 roku

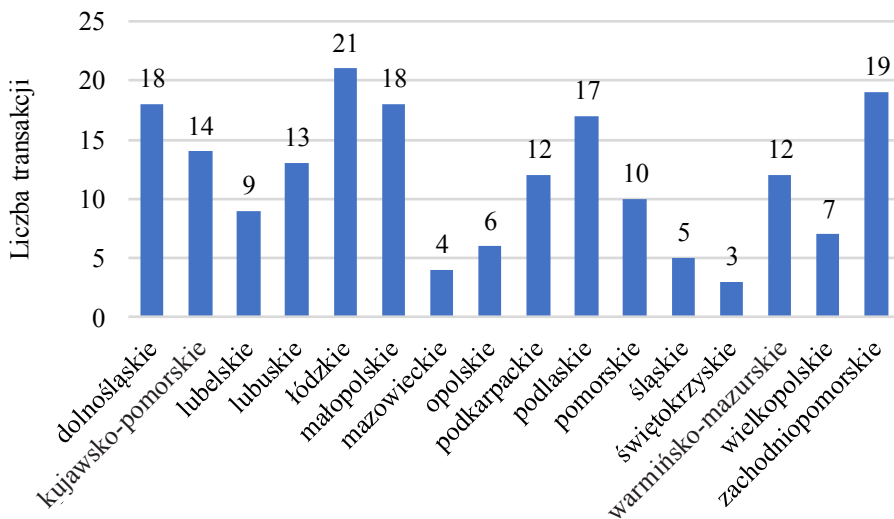


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Natomiast w roku 2017 też w pierwszym półroczu ceny nieruchomości rolnych nie uległy zasadniczej zmianie – w dalszym ciągu najtańsze były w województwie podkarpackim (22 812 zł/ha), a najdroższe – w wielkopolskim (55 511 zł/ha).

Można wnioskować, że zmiana przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego istotnie nie wpłynęła na ceny nieruchomości rolnych w Polsce. Przy analizie rynku duże znaczenie ma liczba transakcji, w tym przypadku dotyczących nieruchomości rolnych. Przyjęto za danymi GUS dotyczące nieruchomości rolnych o powierzchni powyżej 20 ha. Z danych tych wynika, że w roku 2016 było ich niezwykle mało. Dokonano jedynie trzech transakcji w województwie świętokrzyskim, a najwięcej nieoczekiwanie w województwie łódzkim (21 transakcji), o dwie mniej w województwie zachodniopomorskim. Dane wskazane na rysunku 4 wskazują na bardzo niską liczbę transakcji, których przedmiotem były nieruchomości rolne mające znaczenie w produkcji rolniczej.

Rysunek 4. Liczba transakcji dotyczących nieruchomości rolnych o powierzchni powyżej 20 ha w 2016 roku



Źródło: opracowanie własne.

Należy zaznaczyć, że najwyższe ceny za hektar uzyskuje się przy obrocie nieruchomościami małymi, o powierzchni od 0,5 ha do 10 ha. Cena tych nieruchomości powoduje wyliczenie wysokich średnich, co ukazane zostało na rysunkach 2–3.

## 2. Ekonomiczna analiza prawa

W przedstawionej sytuacji należy ocenić skutki ekonomiczne wprowadzenia przepisów ustawy o KUR.

Pierwszy wniosek związany jest z formą prowadzenia działalności rolniczej. Praktycznie wyłączone jest możliwość zmiany formy jej prowadzenia. Spółki kapitałowe, które prowadzą działalność rolniczą, mogą ją nadal prowadzić, ale nie mogą przenieść własności nieruchomości rolnych na inną spółkę kapitałową. Rolnik musi prowadzić swoje indywidualne gospodarstwo rolne dalej w takiej formie – nie może przenieść własności gospodarstwa rolnego nawet na jednoosobową spółkę kapitałową, w której on sam objąłby cały kapitał zakładowy (Bieluk, 2016).

Kolejny element analizy prawnej ma charakter przedmiotowy i dotyczy reglamentacji dostępu do nieruchomości rolnych. Ograniczenia ustawowe odnoszą się do wszelkich nieruchomości oznaczonych jako rolne w planach zagospodarowania przestrzennego i ewidencji gruntów. Dotyczą tym samym także nieruchomości położonych w obrębie miast i na terenach podmiejskich<sup>3</sup>. Dotychczas grunty te postrzegane były jako lokalizacje inwestycyjne, szczególnie po wyłączeniu gruntów miejskich z ograniczeń przewidzianych w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Oznaczało to, że nie było konieczne ubieganie się o wydanie decyzji administracyjnej o ich wyłączeniu z produkcji rolniczej (choć przywrócono zniesioną wcześniej opłatę za to wyłączenie). Innym skutkiem reglamentacji dostępu do nieruchomości rolnych jest ograniczenie inwestycji przy szlakach komunikacyjnych. Do tej pory nie było problemem budowanie stacji benzynowych, stacji obsługi podróży, moteli itp. na gruntach rolnych przylegających do autostrad i dróg. Co prawda był obowiązek uzyskania decyzji wyłączającej te grunty z produkcji rolnej, ale z uwagi na ważny interes publiczny nie było to zasadniczą przeszkodą. Trzeba mieć na uwadze, że występuje domniemanie, iż wszystkie grunty, które nie są oznaczone w ewidencji i planach zagospodarowania przestrzennego jako inne niż rolne, są gruntami rolnymi. Dodać należy, że plany zagospodarowania przestrzennego obejmują około 25% powierzchni kraju, a w niektórych miastach, jak Kraków, Warszawa czy Szczecin, nie więcej niż połowę nieruchomości, co oznacza, że pozostała część miast to grunty rolne, na których ograniczona została działalność inwestycyjna (nie może ich kupić chociażby deweloper czy inny inwestor nierolnik). Trudno ocenić ekonomiczny skutek tej reglamentacji odnoszącej się do nieruchomości na terenach

<sup>3</sup> Na terenie całej Polski znajduje się 14 mln ha ziemi rolnej. Dominują grunty klasy IV, V, VI, a 950 tys. ha leży w granicach administracyjnych miast.



inwestycyjnych. Można wnioskować, że tym samym wzrośnie cena nieruchomości nierolniczych w miastach, co może się przełożyć chociażby na cenę mieszkań.

Trudno poddać analizie ekonomicznej niepewność prawa własności. Można ją wyabstrahować z przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Nieważna jest umowa, gdy niezgodnie z przepisami tej ustawy nastąpiło:

- a) nabycie nieruchomości rolnej;
- b) udziału lub części udziału we współwłasności nieruchomości rolnej;
- c) nabycie akcji lub udziałów w spółce handlowej będącej właścicielem nieruchomości rolnej niezgodne z przepisami ustawy jest nieważne.

Powoduje to konieczność orzeczenia przez sąd utraty własności nieruchomości na rzecz KOWR. Istotne jest to, iż wycyuty z własności właściciel nie otrzyma zapłaconej ceny, a jedynie równowartość pieniężną wartości rynkowej ustaloną przez rzeczoznawcę majątkowego działającego na zlecenie Dyrektora Generalnego KOWR. Nie trzeba dodawać, iż oznacza to ryzyko utraty części ceny zapłaconej przy uwzględnieniu szczególnych pozarynkowych elementów składających się na cenę takiej nieruchomości (bliskość położenia, warunki dojazdu, atrakcyjność położenia itp.) oraz kosztów nabycia (np. pośrednictwa, notarialnych).

Powyższe uwagi mają z ekonomicznego punktu widzenia szczególne znaczenie, albowiem możliwość nabycia nieruchomości rolnych przez nierolników w wolnym obrocie dotyczy jedynie:

- a) niezabudowanych działek rolnych o obszarze do 0,3 ha oraz
- b) zabudowanych działek rolnych wraz z gruntami przyległymi, jeżeli tworzą zorganizowaną całość gospodarczą o obszarze do 0,5 ha.

Jest to przedmiotowe ograniczenie, natomiast dużo dalej idą ograniczenia podmiotowe (Michnik, 2017). Są one szczegółowo uregulowane w ustawie. Ich istota sprowadza się do tego, iż nabywcą nieruchomości rolnej może być rolnik indywidualny posiadający kwalifikacje i co najmniej 5 lat zamieszkujący na terenie gminy, na terenie której położona jest nieruchomość rolna. Katalog wyjątków jest 4-punktowy i poza podmiotami publicznymi i osobami prawnymi kościołów są to jedynie osoby bliskie zbywcy i inni, którzy uzyskali zgodę Dyrektora Generalnego KOWR wydaną z uwzględnieniem czynników społeczno-gospodarczych. Analiza ekonomiczna pozwala na przyjęcie, że ograniczenia te skutkują:

- a) ograniczeniem popytu (brak osób fizycznych spełniających warunki ustawowe);
- b) ograniczeniem podaży przez 10 lub 15 lat (przy nabyciu gruntów z zasobów własności rolnej Skarbu Państwa), co wynika z braku ofert osób, które

nabyły nieruchomości rolne, albowiem przez okres wskazany są one obowiązane prowadzić gospodarstwo;

- c) nieostrym kryterium względów społeczno-gospodarczych i przy indywidualnych zgodach na nabycie lub sprzedaż tych nieruchomości.

W obecnym stanie regulacji trudno wyliczyć, jak te ograniczenia wolnego rynku przekładają się na ceny nieruchomości rolnych. Wymaga to dalszych badań, które niewątpliwie będą prowadzone.

## Podsumowanie

Przedstawiony materiał pozwala na zaprezentowanie następujących wniosków:

1. Zastosowanie ekonomicznej analizy prawa pozwala na zrozumienie instytucji reglamentacji obrotu nieruchomościami rolnymi i może wskazywać na konieczne kierunki ich transformacji.
2. Prawo własności nieruchomości rolnych jest traktowane w duchu własności negatywnej, to jest jako najdalej idące, na które można nakładać ograniczenia, realizując cele polityczne i względy społeczno-gospodarcze.
3. Obrót nieruchomościami rolnymi jest uwarunkowany ograniczeniami podmiotowymi i przedmiotowymi (najdalej idącymi w państwach Unii Europejskiej).
4. Reglamentacja obrotu nieruchomościami rolnymi musi wywoływać daleko idące skutki ekonomiczne trudne do jednoznacznej oceny z uwagi na krótki okres jej praktykowania.
5. Regulacje ustawy o KUR stoją w sprzeczności z normatywnym twierdzeniem Coase'a, albowiem nie usuwają, a przeciwnie – zwiększają przeszkody dla „porozumień prywatnych”.

## Literatura

- Bieluk, J. (2016). *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Boehlke, J. (2005). Charakterystyka nurtu prawo i ekonomia we współczesnej myśli ekonomicznej. W: B. Palaszkiwicz, J. Boehlke (red.), *Ład instytucjonalny w gospodarce* (s. 43–56). Toruń: Wyd. UMK.
- Cootler, R., Ulen, T. (2011). *Ekonomiczna analiza prawa*. Warszawa: C.H. Beck.

- Guerriero, C. (2015). Endogenous Property Rights. *The Journal of Law and Economic*, 59 (2), 313–358.
- Michnik, A. (2017). Obowiązki nabywcy nieruchomości rolnej wynikające z ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o KUR. *Krakowski Przegląd Notarialny*, 2, 45–56.
- Pomaskow, J. (2015). Ekonomiczna analiza prawa – alternatywa dla głównego nurtu ekonomii. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 858, *Współczesne Problemy Ekonomii*, 11, 209–216.
- Stroiński, R.T. (2002). Ekonomiczna analiza prawa, czyli w poszukiwaniu efektywności. *Prawo Prywatne*, 3.
- Ustawa z 11.04.2003 o kształtowaniu ustroju rolnego. Dz.U. 2003, nr 69, poz. 592, z późn. zm.
- Ustawa z 14.04.2016 o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Dz.U. 2016, poz. 585.

## THE TUMOREM OF AGRICULTURAL LAND IN POLAND AS OF MAY 2016. ATTEMPTED ECONOMIC ANALYSIS OF THE LAW

### Abstract

Trade in agricultural land is subject to far-reaching limitations. These limitations are subjective and objective. The economic analysis of the laws of these regulations points to supply and demand constraints. This applies in particular to the number of transactions on the market and the changes in the prices of those properties.

*Translated by Teodor Skotarczak*

**Keywords:** economic analysis of the law, property law, agricultural real estate, real estate market regulation, agricultural real estate market

**JEL Codes:** D61, H61, H72, H82