

Tomasz Klusek

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

OBRÓT NIERUCHOMOŚCIAMI ROLNYMI W POLSCE Z UDZIAŁEM CUDZOZIEMCÓW – STAN I PERSPEKTYWY

1. Wstęp

W związku z wejściem Polski do Unii Europejskiej sprawa nabywania nieruchomości przez cudzoziemców stała się tematem gorących polemik w różnych środowiskach, przepisy unijne umożliwiają bowiem swobodny przepływ kapitału w państwach wspólnoty. W negocjacjach akcesyjnych strona polska wystąpiła z wnioskiem o osiemnastoletni okres przejściowy na zakup gruntów rolnych i leśnych umożliwiającą utrzymanie krajowych zasad nabywania nieruchomości przez cudzoziemców w stosunku do obywateli UE (*Nabywanie nieruchomości...2002*). Podstawowe znaczenie miały tu argumenty o charakterze ekonomicznym – obawa przed gwałtownym wzrostem cen nieruchomości po przystąpieniu Polski do UE i spadek dostępności nieruchomości dla obywateli polskich, prawnym – zagrożenie spekulacją nieruchomościami w przewidywaniu znacznego wzrostu ich cen oraz historycznym – emocje i obawy, jakie rodzi w społeczeństwie nabywanie przez cudzoziemców nieruchomości w Polsce, szczególnie na tzw. ziemiach odzyskanych (*Raport na temat... 2002*).

2. Uregulowania prawne w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi z udziałem cudzoziemców w Polsce

Prawo europejskie umożliwia obywatelom państw członkowskich UE nabywanie nieruchomości w państwie członkowskim innym niż państwo pochodzenia na zasadzie równego traktowania. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską oraz *Ogólny program zniesienia ograniczeń w dziedzinie swobody prowadzenia działalności gospodarczej* z 1961 r. określiły bowiem, że podstawą swobody prowadzenia

działalności gospodarczej jest prawo do nabywania na własność nieruchomości na terytorium państwa, w którym działalność ta jest prowadzona. Ograniczenia swobód unijnych mogą wynikać jedynie z potrzeby ochrony zdrowia, porządku i bezpieczeństwa publicznego. Są to jednak przypadki indywidualne, a ich wykorzystanie musi być jednoznacznie sprecyzowane.

W Polsce zasady nabywania nieruchomości przez cudzoziemców reguluje ustawa z 24 marca 1920 r., która ostateczny kształt przybrała na mocy nowelizacji z 20 lutego 2004 r.¹ Zmiany te są efektem negocjacji akcesyjnych, strona polska zobowiązała się bowiem do wprowadzenia obiektywnych, stabilnych i przejrzystych kryteriów wydawania zezwoleń na nabywanie nieruchomości, akcji i udziałów przez cudzoziemców.

Zgodnie ze zmienionym art. 1 ust. 1 i 1a, zezwolenie na nabycie nieruchomości przez cudzoziemca wydawane ma być w drodze decyzji administracyjnej przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, jeżeli sprzeciwu nie wniesie Minister Obrony Narodowej, a w przypadku nieruchomości rolnych, jeżeli sprzeciwu nie wniesie również Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi². Do najważniejszych zmian zaliczyć trzeba również wprowadzenie przez ustawodawcę zasad nabywania nieruchomości przez cudzoziemców będących obywatelami państw należących do Europejskiego Obszaru Gospodarczego³. Generalna zasada sprowadza się do zwolnienia ich z obowiązku uzyskania zezwolenia na nabycie nieruchomości. Są jednak wyjątki od tej zasady, wprowadzone w wyniku wynegocjowanych przez nasz kraj okresów przejściowych. W myśl bowiem art. 8 ust. 2 ustawy nie jest wymagane uzyskanie zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na nabycie nieruchomości przez cudzoziemców będących obywatelami lub przedsiębiorcami państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego, z wyjątkiem nabycia nieruchomości rolnych i leśnych przez okres 12 lat od dnia przystąpienia Polski do Unii Europejskiej⁴.

Obok przepisów ustawy z dnia 24 marca 1920 r. w kwestii nabywania nieruchomości rolnych przez cudzoziemców mają zastosowanie także przepisy ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego⁵, które swym zakresem podmiotowym obejmują wszelkich nabywców nieruchomości rolnych bez względu na obywatelstwo czy kraj pochodzenia.

¹ Ustawa z dnia 20 lutego 2004 r. o zmianie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców oraz ustawy o opłacie skarbowej (DzU nr 49, poz. 466) weszła w życie 26 kwietnia, natomiast część przepisów ustawy weszła w życie z dniem 1 maja 2004 r.

² Zapis ten ogranicza udział naczelnych organów administracji współuczestniczących w procesie decyzyjnym Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Minister Obrony Narodowej oraz Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie będą już wyrażali swojej zgody (jak miało to miejsce dotychczas), a posiadają jedynie ustawowe prawo sprzeciwu – instytucja tzw. milczącej zgody organu.

³ Islandia, Liechtenstein, Norwegia (EOG EFTA) oraz państwa członkowskie UE.

⁴ Wylączenie spod swobodnego nabywania przez obywateli lub przedsiębiorców z Europejskiego Obszaru Gospodarczego nieruchomości rolnych i leśnych nie dotyczy nabywania i obejmowania akcji oraz udziałów w spółkach będących właścicielami lub też użytkownikami wieczystymi takich nieruchomości.

⁵ Ustawa weszła w życie z dniem 16 lipca 2003 r. Zmienia ona ustawy: z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny*, z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów, z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej oraz z dnia 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości.

Na mocy tej ustawy w stosunku do części umów przenoszących własność nieruchomości Agencji Nieruchomości Rolnych przysługuje prawo pierwokupu (do umów sprzedaży) lub wykupu (do innych umów, np. darowizn)⁶. Oznacza to, że w sytuacjach określonych w ustawie Agencja może wstąpić w miejsce nabywcy i nabyć nieruchomość za cenę określoną wcześniej przez strony w umowie⁷. Nabyte nieruchomości po formalnym przejęciu przeznaczane będą przede wszystkim do sprzedaży lub dzierżawy w trybie przetargów ograniczonych organizowanych dla rolników indywidualnych chcących powiększyć swoje gospodarstwa.

3. Skala zainteresowania cudzoziemców nabywaniem nieruchomości rolnych w Polsce

Jeśli chodzi o nabywanie przez cudzoziemców nieruchomości rolnych, to w latach 1990-2003 Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji przekazał do rozpatrzenia Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi 2326 wniosków cudzoziemców (osób fizycznych i prawnych) o nabycie 18 152,7 ha gruntów oraz 441 wniosków o nabycie akcji lub udziałów w spółkach, które były właścicielami bądź wieczystymi użytkownikami nieruchomości rolnych, o nabycie ogółem 40 240,78 ha. W rezultacie prowadzonego postępowania Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wydał zgodę na nabycie nieruchomości rolnych o łącznym obszarze 2655, 23 ha w odniesieniu do 1099 wniosków oraz wyraził zgodę na nabycie akcji lub udziałów w spółkach posiadających nieruchomości rolne o obszarze 5211,71 ha, uwzględniając 250 wniosków.

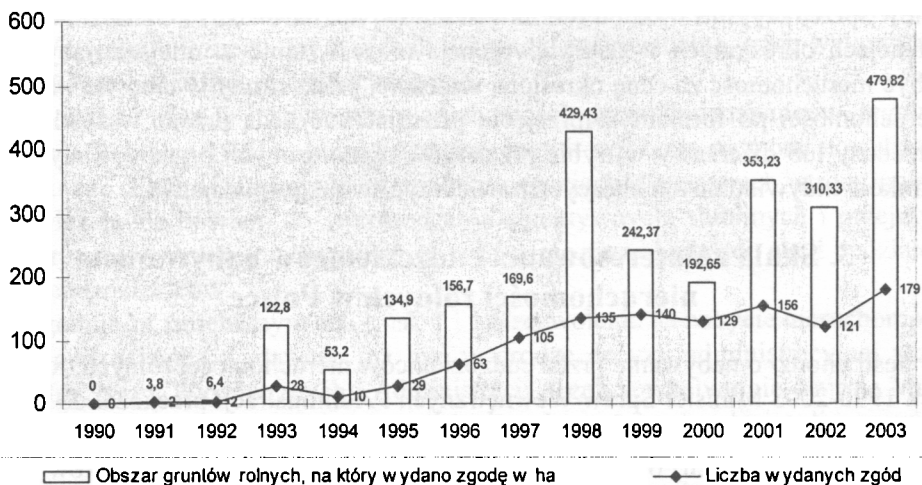
Sprawy przesyłane przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji rozpatrywane były indywidualnie – z uwzględnieniem konkretnej sytuacji cudzoziemca ubiegającego się o nabycie nieruchomości. Uprzywilejowane w otrzymywaniu zgody w przypadku osób fizycznych były osoby polskiej narodowości lub polskiego pochodzenia, małżonkowie obywateli polskich, a także osoby zamieszkujące na stałe w Polsce na podstawie tzw. karty stałego pobytu.

Odmowy wyrażenia zgody na nabycie nieruchomości rolnych miały miejsce najczęściej w przypadku gruntów o znacznych powierzchniach, których zbycie spotykało się z negatywnym odbiorem społecznym, a również wówczas, gdy deklaracje potencjalnych nabywców dotyczące użytkowania nieruchomości były sprzeczne z ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego

⁶ Uprawnienia te wyłączone są m.in. przy umowach zawieranych pomiędzy osobami bliskimi, tj. głównie w obrębie rodziny, a także jeśli nabywca jest rolnikiem indywidualnym powiększającym gospodarstwo rodzinne do powierzchni nie przekraczającej 300 ha użytków rolnych. Wyłączone spod działania ustawy jest również nabycie własności nieruchomości rolnej w drodze dziedziczenia.

⁷ Na mocy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego ANR otrzymuje informacje o umowach przenoszących własność nieruchomości rolnych, w odniesieniu do których przysługuje jej prawo nabycia. Korzystanie z prawa pierwokupu i wykupu ograniczone jest jednak wielkością środków finansowych, jakie oddziały terenowe mogą przeznaczyć na te cele. W 2003 r. Agencja złożyła 16 notarialnych oświadczeń o nabyciu nieruchomości na podstawie przepisów ustawy. Łączna powierzchnia, będąca przedmiotem tych oświadczeń, wyniosła 558 ha, a łączna wartość – 1082 tys. zł. W roku 2004 planowano przeznaczyć na realizację prawa pierwokupu i wykupu kwotę 22 mln zł, co miało pozwolić na nabycie ok. 6 tys. ha gruntów (*Raport z działalności... 2004*).

lub prowadzenie produkcji rolniczej nie znajdowało się w zakresie statutowej działalności cudzoziemca.



Rys. 1. Zgoda na nabycie nieruchomości rolnych przez cudzoziemców w latach 1990-2003

Źródło: Departament Gospodarki Ziemią MRiRW.

W 2004 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi rozpatrzył 416 wniosków przekazanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji dotyczących łącznej powierzchni 4035 ha. W 332 przypadkach wyraził zgodę bądź nie zgłosił sprzeciwu (tab. 1). Najwięcej wniosków na zakup nieruchomości rolnych złożyły podmioty z Niemiec, Holandii, Austrii, Wielkiej Brytanii i Francji. Były one zainteresowane głównie gruntami rolnymi położonymi w województwach: mazowieckim, wielkopolskim, dolnośląskim i zachodniopomorskim.

Tabela 1. Zgoda na nabycie nieruchomości rolnych w 2004 r.

Rozstrzygnięcie MRiRW	Liczba wniosków	Powierzchnia gruntów (w ha)
Zgoda lub brak sprzeciwu	332	1260
Brak zgody lub sprzeciw	63	2652
Niewłaściwość MRiRW	21	123
Wnioski ogółem	416	4035

Źródło: Departament Gospodarki Ziemią MRiRW.

Na podstawie art. 3e ust. 1 i 2 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi rozpatrzył również 38 wniosków dotyczących nabycia przez cudzoziemców udziałów lub akcji w spółkach, które dysponowały gruntami rolnymi o powierzchni 1885 ha. W wyniku prowadzonego postępowania pozytywnie rozpatrzonych zostało 27 wniosków dotyczących powierzchni 1055 ha, 7 wniosków rozpatrzono negatywnie, a pozostałe 4 wnioski nie wymagały uzyskania zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, gdyż nie dotyczyły one nieruchomości rolnych.

Pomimo widocznego wzrostu zainteresowania cudzoziemców nabyciem nieruchomości w Polsce, nie ma podstaw do tworzenia w polskim społeczeństwie poczucia nadmiernego zagrożenia wykupem polskiej ziemi. Również praktyka UE nie potwierdza, aby swoboda w zakupie gruntów spowodowała masowe wykupywanie ziemi przez obcokrajowców. Skala tego zjawiska w żadnym z krajów piętnastki nie przekroczyła bowiem w dłuższym okresie kilku procent i nie stanowi problemu politycznego, ekonomicznego czy społecznego (Konowalczuk i in. 2000).

Stosunek do ziemi jest kształtowany przede wszystkim przez historię i stąd biorą się obawy społeczeństwa polskiego. Należy jednak podkreślić, że choć obrót ziemią w Unii jest swobodny, to nikt obywateli do sprzedaży ziemi nie zmusi. Z badań przeprowadzonych przez Instytut Pentor na zlecenie Agencji Nieruchomości Rolnych wynika, że jedynie co piąty badany rolnik wyraził gotowość do sprzedaży gruntów, ale tylko 5% odpowiedziało zdecydowanie „tak”⁸.

4. Podsumowanie

Rozciągnięcie na Polskę swobody przepływu kapitału i przyjęcie dorobku prawnego Unii Europejskiej w tym obszarze wiąże się z otwarciem polskiego rynku nieruchomości dla obywateli i przedsiębiorców z innych państw Wspólnoty.

Oceniając dotychczasowe zainteresowanie obywateli i przedsiębiorców z innych państw członkowskich Unii Europejskiej nabywaniem nieruchomości rolnych w Polsce, można stwierdzić, iż nie daje ono podstaw do tworzenia w polskim społeczeństwie poczucia nadmiernego zagrożenia. Po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej skala tego zjawiska nie powinna ulec też drastycznym zmianom, trzeba bowiem pamiętać o przyjętych okresach przejściowych. Powinno to uchronić polski rynek nieruchomości przed ewentualnymi negatywnymi zjawiskami, jakich można by się spodziewać w związku z jego pełną liberalizacją od dnia członkostwa. Chodzi tu m.in. o zapobieżenie spekulacyjnym działaniom na rynku ziemi rolnej, której cena – pomimo widocznego wzrostu w ostatnich latach – nadal znacznie odbiega od przeciętnych cen notowanych w wielu krajach członkowskich.

Literatura

- Konowalczuk J., Kurowska T., Ostrowski L., Urbańczyk K., *Wycena nieruchomości rolnych. Prawo, Rynek, Metody*, Polska Federacja Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych, Warszawa 2000.
- Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców – aspekty prawne i negocjacyjne*, Seria: Dylematy Negocjacyjne, UKIE, Warszawa 2002.
- Raport na temat rezultatów negocjacji o członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Rada Ministrów, Warszawa 2002.
- Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa, ANR, Warszawa 2004.
- Ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (DzU 1996 nr 54, poz. 245 z późn. zm.).

⁸ http://www.mswia.gov.pl/media_artykuly_nd210105.html.

Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (DzU 2003 nr 64, poz. 592).
Ustawa z dnia 20 lutego 2004 r. o zmianie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców
oraz ustawy o opłacie skarbowej (DzU 2004 nr 49, poz. 466).

AGRICULTURAL PROPERTY SALES FOR FOREIGNERS IN POLAND – SITUATION AND OUTLOOK

Summary

The issue of property purchasing by foreigners has been one of hot topics due to a discussion which particularly concerns agricultural properties.

The study concerns the scope of agricultural property sales for foreign natural persons and businessmen as well as future prospects of this phenomenon in respect of new legal framework.