

Tomasz Klusek

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

GRUNTY ZASOBU WŁASNOŚCI ROLNEJ SKARBU PAŃSTWA W RĘKACH CUDZOZIEMCÓW I PODMIOTÓW Z UDZIAŁEM KAPITAŁU ZAGRANICZNEGO

1. Wstęp

Prawo polskie nie zakazuje cudzoziemcom nabywania nieruchomości rolnych położonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, wprowadza jednak warunek uzyskania przez nich stosownych zezwoleń. Mają oni także prawo do korzystania z nieruchomości na podstawie umów dzierżawy. Zainteresowanie inwestorów zagranicznych, zwłaszcza z Europy Zachodniej, ziemią w Polsce jest uzasadnione, ponieważ jest ona relatywnie tania, znacznie niższy jest też czynsz dzierżawny.

Agencja Nieruchomości Rolnych dysponuje gruntami zasobu własności rolnej Skarbu Państwa (WRSP). Często stawiany jest jej zarzut nadmiernej „wyprzedaży polskiej ziemi” cudzoziemcom. Wydaje się, że jest on nieuzasadniony, gdyż agencja działa zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. W celu zapewnienia ciągłych i jednolitych informacji prowadzi rejestr transakcji sprzedaży cudzoziemcom gruntów z zasobu. Do końca 2000 r. prowadziła także rejestr transakcji sprzedaży gruntów spółkom z udziałem kapitału zagranicznego.

2. Sprzedaż nieruchomości zasobu WRSP cudzoziemcom i podmiotom z udziałem kapitału zagranicznego nie będącym cudzoziemcami

Podstawowym aktem prawnym regulującym nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce jest wielokrotnie już nowelizowana Ustawa z 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców.

Tabela 1. Sprzedaż nieruchomości z zasobu WRSP cudzoziemcom i podmiotom z udziałem zagranicznym nie będącym cudzoziemcami (stan na 30.06.2005)

Oddział terenowy/ /filia agencji	Cudzoziemcy		Podmioty z udziałem zagranicznym nie będące cudzoziemcami	
	liczba umów	powierzchnia w ha	liczba umów	powierzchnia w ha
Warszawa	6	22	17	3 576
Bydgoszcz	1	3	5	8
Gdańsk	8	23	21	4 671
Gorzów	1	0	13	1 889
Koszalin	7	60	26	7 118
Lublin	–	–	1	641
Łódź	1	1	8	422
Olsztyn	18	283	41	8 284
Opole	42	319	7	500
Piła	6	25	–	–
Poznań	10	44	15	238
Rzeszów	2	8	8	1 913
Suwałki	1	1	4	726
Szczecin	8	58	40	6 671
Wrocław	11	132	56	2 939
Zielona Góra	12	89	17	883
RAZEM	134	1 067	279	40 478

Źródło: Zespół Gospodarowania Zasobem Agencji Nieruchomości Rolnych.

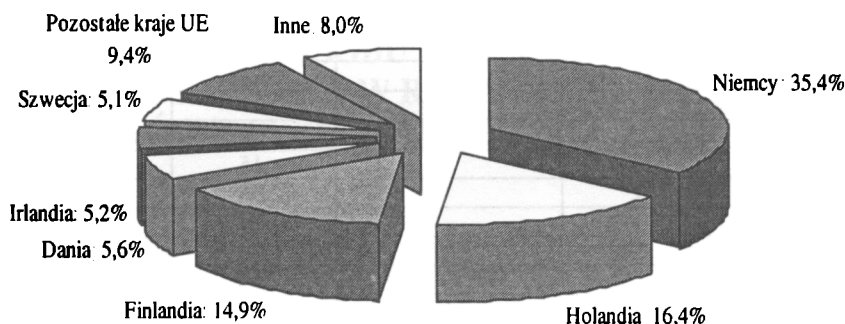
Jeśli nabywcą jest cudzoziemiec w rozumieniu ustawy¹, sprzedaż nieruchomości z zasobu własności rolnej Skarbu Państwa możliwa jest dopiero po uzyskaniu przez niego zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, wydanego przy braku sprzeciwu Ministra Obrony Narodowej oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi².

¹ Cudzoziemcem w rozumieniu Ustawy z 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (tekst jednolity DzU 2004 nr 167, poz. 1758 z późn. zm.) jest: 1) osoba fizyczna nie posiadająca obywatelstwa polskiego; 2) osoba prawna mająca siedzibę za granicą; 3) nie posiadająca osobowości prawnej spółka osób wymienionych w pkt 1 i 2, mająca siedzibę za granicą, utworzona zgodnie z ustawodawstwem państw obcych; 4) osoba prawna i spółka handlowa nie posiadająca osobowości prawnej, mająca siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, kontrolowana bezpośrednio lub pośrednio przez osoby lub spółki wymienione w pkt 1, 2 i 3. W przypadku spółki handlowej za kontrolowaną uważa się spółkę, w której cudzoziemiec lub cudzoziemcy dysponują bezpośrednio lub pośrednio powyżej 50% głosów na zgromadzeniu wspólników lub na walnym zgromadzeniu, także jako zastawnik, użytkownik lub na podstawie porozumień z innymi osobami, albo mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów art. 4 § 1 pkt 4 lit. b) lub c) lub e) ustawy z 15 września 2000 r. *Kodeks spółek handlowych*.

² Sprzeciw jednego z nich oznacza niemożność wydania decyzji pozytywnej, natomiast decyzja pozytywna wydana przy sprzeciwie wymienionych ministrów jest prawnie wadliwa. Sprzeciw Ministra Obrony Narodowej oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi następuje, zgodnie z art. 1a ustawy, w drodze postanowienia. Stronie niezadowolonej z wydanego postanowienia przysługuje zażalenie (art. 106 § 5 k.p.a.). Natomiast na wydaną decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji przy-

Od początku działalności do końca czerwca 2005 r. zawarto z cudzoziemcami 134 umowy sprzedaży gruntów z zasobu o łącznej powierzchni 1067 ha. Około 68,8% tej powierzchni przypada na oddziały: opolski, olsztyński i wrocławski. Położone są one głównie w trzech województwach: warmińsko-mazurskim, śląskim i zachodniopomorskim. Głównymi nabywcami są inwestorzy niemieccy, holenderscy, fińscy i duńscy.

Sprzedaży gruntów cudzoziemcom nie odnotowano w województwach lubelskim, podkarpackim i podlaskim, a w łódzkim, kujawsko-pomorskim i świętokrzyskim transakcje dotyczyły bardzo małych powierzchni (od 1 do 8 ha).



Rys. 1. Struktura sprzedaży nieruchomości z zasobu WRSP cudzoziemcom według pochodzenia kapitału (stan na 30.06.2005)

Źródło: Zespół Gospodarowania Zasobem Agencji Nieruchomości Rolnych.

Również podmioty polskie z udziałem kapitału zagranicznego nie będące cudzoziemcami mogą nabywać nieruchomości zasobu. Jednakże wobec faktu, że nie są obecnie wymagane zezwolenia dla takich transakcji, agencja utraciła możliwość dokładnej ich selekcji i ewidencji³. Według szacunkowych danych podmioty te do końca czerwca 2005 r. zakupiły na podstawie 279 umów nieruchomości o powierzchni około 40,5 tys. ha⁴. Są to podmioty, które w większości prowadzą działalność rolniczą, nierzadko w połączeniu z przetwórstwem i handlem.

sługuje stronie wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 127 § 3 w związku z art. 144 k.p.a.), a także – po wyczerpaniu toku instancji – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego) [Sprawozdanie MSWiA 2004, s. 18].

³ W wyniku utraty (z dniem 1 stycznia 2001 r.) mocy ustawy z 14 czerwca 1991 r. o spółkach z udziałem zagranicznym, m.in. w części dotyczącej uzyskiwania przez podmioty z udziałem kapitału zagranicznego zgody Ministra Skarbu Państwa na dzierżawę i zakup nieruchomości zasobu – agencja utraciła formalne narzędzie identyfikacji tych transakcji. Agencja nie posiada także prawnych narzędzi kontroli zmian struktury kapitałów u dzierżawców i nabywców mienia zasobu, będących podmiotami z udziałem kapitału zagranicznego.

⁴ W powierzchni tej znajduje się 20,6 tys. ha gruntów pozostających w dzierżawie czterech spółek agencji, w których udziały wykupiły podmioty z udziałem kapitału zagranicznego.

Z analizy wielkości powierzchni gruntów sprzedanych podmiotom z udziałem kapitału zagranicznego w poszczególnych oddziałach agencji wynika, że nieruchomości położone na terenie działania trzech z nich: szczecińskiego (z filią w Koszalinie), olsztyńskiego (z filią w Suwałkach) i gdańskiego, stanowią 67,9% gruntów sprzedanych takim podmiotom. Sprzedaży gruntów nie odnotowano w filii w Pile, a w oddziale bydgoskim transakcje dotyczyły powierzchni (zaledwie) kilku hektarów.

W procesie negocjacji z Unią Europejską Polska uzyskała okres przejściowy na nabywanie gruntów rolnych przez cudzoziemców, w którym prawomocne będą dotychczasowe przepisy w zakresie uzyskiwania zgody na ich zakup (tj. przepisy Ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców). Dopiero po 12 latach od przystąpienia Polski do Unii Europejskiej obywatele z pozostałych należących do niej państw będą mogli nabywać grunty rolne na takich samych zasadach jak obywatele polscy. Znacznie wcześniej prawo nabywania gruntów będą mieli jednak dzierżawcy z krajów UE, których obowiązuje okres 3 lat w odniesieniu do gruntów położonych w południowych i wschodnich regionach Polski i okres 7 lat – w regionach północnych i zachodnich.

3. Dzierżawa nieruchomości zasobu WRSP cudzoziemcom i podmiotom z udziałem kapitału zagranicznego nie będącym cudzoziemcami

Znaczenie dzierżawy w naszym rolnictwie jest dość skromne w porównaniu z innymi krajami Unii Europejskiej⁵. Krajowy rynek dzierżaw z formalnego punktu widzenia dotyczy bowiem głównie Agencji Nieruchomości Rolnych (ANR), gdyż dzierżawy międzysąsiedzkie obejmują zwykle niewielkie powierzchnie, a umowy mają charakter nieformalny⁶. Dzierżawa jest szczególnie dogodnym i łatwo dostępnym sposobem użytkowania nieruchomości rolnych Skarbu Państwa, głównie dlatego, że nie wymaga, tak jak przy zakupie, zaangażowania znacznego kapitału.

Cudzoziemcy mogą dzierżawić ziemię z zasobu WRSP w zasadzie bez ograniczeń⁷. Według stanu na koniec czerwca 2005 r. gospodarowali oni na ponad 119 tys.

⁵ Wśród państw Unii Europejskiej największy areal dzierżawionych gruntów występuje w Czechach. Podobna sytuacja ma miejsce na Słowacji, gdzie w dzierżawie znajduje się 80% gruntów. W innych krajach wspólnoty dzierżawy stanowią odpowiednio: Belgia – 67%, Francja – 65%, Niemcy – 62%, Estonia, Węgry i Litwa od 50 do 60%, Dania – 28%, oraz poniżej 25% – Łotwa i Słowenia („Agro Serwis” 2005 nr 15-16, s. 46).

⁶ „Agro Serwis” 2005 nr 13, s. 51.

⁷ Dzierżawcę nieruchomości rolnych Skarbu Państwa wyłania się w drodze przetargu ustnego (licytacja) lub pisemnego (konkurs ofert). Dzierżawcą zostaje ta osoba, która zgłosiła najwyższy czynsz (licytacja) lub zaproponowała najkorzystniejsze warunki dzierżawy (konkurs ofert). Przetargi z zasady są nieograniczone. Oznacza to, że każdy, kto wpłaci wadium, a w przypadku przetargu pisemnego złoży również ofertę – może w nim uczestniczyć. W uzasadnionych przypadkach agencja może jed-

ha gruntów na podstawie 319 umów. Grunty te znajdują się na terenie większości województw, najwięcej zaś w zachodniopomorskim, opolskim, pomorskim i lubuskim.

Tabela 2. Dzierżawa nieruchomości z zasobu WRSP cudzoziemcom i podmiotom z udziałem zagranicznym nie będącym cudzoziemcami (stan na 30.06.2005)

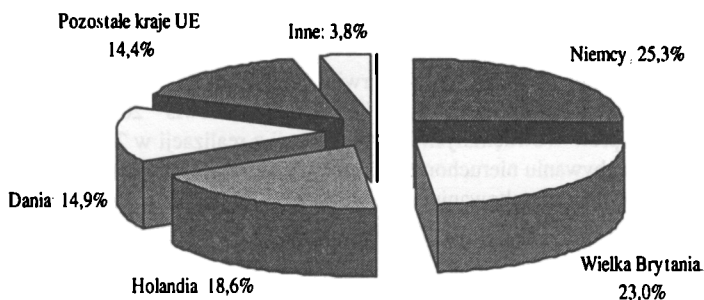
Oddział terenowy/ /filia agencji	Cudzoziemcy		Podmioty z udziałem zagranicznym nie będące cudzoziemcami	
	liczba umów	powierzchnia w ha	liczba umów	powierzchnia w ha
Warszawa	1	0	–	–
Bydgoszcz	4	4 683	–	–
Gdańsk	48	15 459	20	5889
Gorzów	31	11 832	7	1587
Koszalin	36	21 167	33	7648
Lublin	–	–	–	–
Łódź	–	–	–	–
Olsztyn	13	3 688	9	4 775
Opole	16	17 183	3	891
Piła	–	–	1	67
Poznań	4	6 526	3	468
Rzeszów	9	486	1	0
Suwałki	3	27	–	–
Szczecin	126	28 075	86	26 104
Wrocław	4	2 468	25	8 393
Zielona Góra	24	7 521	4	345
RAZEM	319	119 114	1 192	56 169

Źródło: Zespół Gospodarowania Zasobem Agencji Nieruchomości Rolnych.

Jak wynika z danych przedstawionych w tab. 2 cudzoziemcy dzierżawią stosunkowo najwięcej gruntów na zachodzie i północy kraju. W powierzchni tej największy udział mają Niemcy, Brytyjczycy i Holendrzy, którzy skupiają łącznie 66,9% areалу dzierżawionego przez cudzoziemców (rys. 2).

Podmioty z udziałem kapitału zagranicznego stanowią relatywnie małą grupę dzierżawców. Z uwagi na brak formalnych możliwości ich wyselekcjonowania, a tym bardziej monitorowania zmian w strukturze własności kapitału, w agencji nie prowadzi się od 2001 r. oddzielnej ewidencji takich transakcji (por. przypis 3). Z szacunków wynika, że na koniec czerwca 2005 r. w dzierżawie tych podmiotów znajdowało się około 56 tys. ha gruntów zasobu (tab. 2).

nak zastrzec, że w przetargu mogą uczestniczyć np. wyłącznie osoby fizyczne spełniające warunki określone w przepisach ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, zamierzające utworzyć lub powiększyć gospodarstwo rodzinne lub spółki utworzone przez pracowników zlikwidowanych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej.



Rys. 2. Struktura dzierżawy nieruchomości z zasobu WRSP cudzoziemcom według pochodzenia kapitału (stan na 30.06.2005)

Źródło: Zespół Gospodarowania Zasobem Agencji Nieruchomości Rolnych.

Powierzchnia gruntów dzierżawionych przez podmioty z udziałem kapitału zagranicznego zmniejszyła się o około 4 tys. ha w porównaniu ze stanem z końca 2002 roku. W przypadku tych podmiotów, podobnie jak w przypadku krajowych dzierżawców, występuje bowiem zjawisko wycofywania gruntów z dzierżaw. Wśród przyczyn tego zjawiska wymienia się: wygaśnięcie umów, rezygnacje z dzierżawy z powodu niskiej opłacalności produkcji rolniczej oraz wyłączenie części gruntów z obowiązujących umów z przeznaczeniem dla polskich rolników lub byłych pracowników państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej. Zdarzają się też przypadki, w których agencja rozwiązuje umowę z dzierżawcą z powodu niedotrzymania jej warunków.

4. Podsumowanie

Wbrew obiegowym opiniom stosunkowo niewielkie obszary gruntów zasobu własności rolnej Skarbu Państwa stały się własnością cudzoziemców. Według stanu na koniec czerwca 2005 r. nabyli oni bowiem zaledwie 1067 ha, co stanowi około 0,07% całej powierzchni sprzedanej przez agencję. Trzeba jednak zaznaczyć, że po wejściu Polski do Unii Europejskiej cudzoziemcy, którzy obecnie dzierżawią grunty (ok. 119 tys. ha), będą mogli je nabyć po spełnieniu określonych warunków.

Ponieważ od początku 2001 r. nie jest wymagana zgoda Ministra Skarbu Państwa na zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości z zasobu podmiotom z udziałem kapitału zagranicznego nie będącym cudzoziemcami, można jedynie szacować, że w latach 1992-2005 podmioty te kupiły od agencji około 40,5 tys. ha, tj. mniej niż 3% wszystkich sprzedanych gruntów. Również na zawieranie umów dzierżawy przez takie podmioty nie jest wymagana obecnie zgoda organów administracji państwowej. W związku z tym jedynie się szacuje, że na koniec czerwca 2005 r. dzierżawiły one około 56 tys. ha gruntów z zasobu WRSP.

Literatura

Dzierżawa nieruchomości rolnych z ANR, „Agro Serwis” 2005 nr 15-16.

Rynek nieruchomości rolnych w Polsce po integracji z UE, „Agro Serwis” 2005 nr 13.

Sprawozdanie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z realizacji w 2004 roku ustawy z dnia 24 marca 1920r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, Warszawa, marzec 2005.

Ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, DzU 2003 nr 64, poz. 592.

Ustawa z 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (tekst jednolity) DzU 2004 nr 167, poz. 1758 z późn. zm.

LAND OUT OF STATE TREASURY OWNED OR RENTED BY FOREIGNERS AND ENTITIES WITH FOREIGN CAPITAL

Summary

While managing the property belonging to the State Treasury the Agricultural Property Agency (APA) is entitled to sell or rent agricultural land also to foreigners or entities with foreign capital. The papers is focused on the scope of this phenomenon according to its' development by the end of June 2005.