

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Natalia Janowska

**Konstytucyjne ramy ustroju rolnego a polityka gospodarowania  
nieruchomościami w Polsce**

Pod kierunkiem  
Prof. dr hab. Jerzego Babiaka

Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa

Poznań 2023

**Spis treści**

<b>Wstęp.....</b>	<b>4</b>
<b>Rozdział I .....</b>	<b>17</b>
<b>Ustrój rolny państwa i jego determinanty .....</b>	<b>17</b>
<b>1. Konstytucyjne ramy ustroju rolnego państwa .....</b>	<b>17</b>
<b>2. Ustawowa regulacja ustroju rolnego i jej ewolucja .....</b>	<b>24</b>
<b>3. Determinanty polityczne ustroju rolnego państwa .....</b>	<b>39</b>
<b>4. Determinanty ekonomiczne ustroju rolnego .....</b>	<b>45</b>
<b>5. Determinanty społeczne ustroju rolnego .....</b>	<b>48</b>
<b>Rozdział II.....</b>	<b>55</b>
<b>Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa .....</b>	<b>55</b>
<b>1. Pojęcie Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.....</b>	<b>55</b>
<b>2. Rodzaje kryteriów służących klasyfikacji nieruchomości.....</b>	<b>63</b>
<b>2.1. Kryterium prawne .....</b>	<b>67</b>
<b>2.2. Kryterium ewidencyjne .....</b>	<b>68</b>
<b>2.3. Kryterium finansowe .....</b>	<b>69</b>
<b>2.4. Kryterium naturalne.....</b>	<b>72</b>
<b>3. Zasady gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. ....</b>	<b>74</b>
<b>3.1. Zasada prawidłowej gospodarki nieruchomościami.....</b>	<b>81</b>
<b>3.2. Zasada jawności gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.....</b>	<b>82</b>
<b>3.3. Zasada realizacji celów publicznych.....</b>	<b>84</b>

<b>4. Założenia kontroli państwa nad prywatnym rynkiem ziemi rolniczej. ....</b>	<b>85</b>
<b>Rozdział III .....</b>	<b>98</b>
<b>Polityka gospodarowania Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa .....</b>	<b>98</b>
<b>1. Podstawy prawne gospodarowania Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa .....</b>	<b>98</b>
<b>2. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa jako instytucjonalny instrument polityki rolnej państwa .....</b>	<b>111</b>
<b>3. Formy zagospodarowania gruntów rolnych Skarbu Państwa .....</b>	<b>114</b>
<b>3.1. Sprzedaż.....</b>	<b>119</b>
<b>3.2. Dzierżawa.....</b>	<b>136</b>
<b>3.3. Inne formy zagospodarowania.....</b>	<b>150</b>
<b>4. Polityka państwa w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi z udziałem cudzoziemców .....</b>	<b>170</b>
<b>Rozdział IV .....</b>	<b>176</b>
<b>Gospodarstwo rodzinne jako przedmiot polityki państwa .....</b>	<b>176</b>
<b>1. Status gospodarstwa rodzinnego w Polsce .....</b>	<b>176</b>
<b>2. Struktura agrarna w Polsce .....</b>	<b>182</b>
<b>3. Gospodarstwo rodzinne a polityka kształtowania struktury agrarnej w Polsce .....</b>	<b>190</b>
<b>4. Gospodarstwa rodzinne w państwach Unii Europejskiej .....</b>	<b>202</b>
<b>Zakończenie .....</b>	<b>212</b>
<b>Spis tabel .....</b>	<b>228</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>229</b>

## Wstęp

Polityka gospodarowania nieruchomościami rolnymi w Polsce stanowi jedną z najważniejszych sfer polityki rolnej i politycznej państwa. Pojęcie to jest często utożsamiane z tematyką wspierania i rozwoju gospodarstw rodzinnych. Należy tutaj podkreślić, iż polityka rolna oznacza całokształt polityk realizowanych wobec szeroko rozumianej gospodarki rolnej. Natomiast polityka wobec gospodarstw rodzinnych oznacza stwarzanie korzystnych warunków rozwoju gospodarstw indywidualnych i ich pozycji w strukturze rolnej. Problematyka ta zyskała swoje odzwierciedlenie w wielu aktach prawa powszechnie obowiązującego, jak i w wielu publikacjach stanowiących dorobek literatury naukowej, zarówno współczesnej, jak i historycznej.

Regulacja konstytucyjna ustroju rolnego w Polsce jest uzupełnieniem i segmentowym doprecyzowaniem zasady społecznej gospodarki rynkowej. Należy przyjąć, że elementem ustroju społeczno-gospodarczego jest ustrój rolny, którego filarem jest gospodarstwo rodzinne. Niesie to za sobą szereg konsekwencji, których skutkiem winno być zapewnienie pomocy i społeczno-gospodarczego wsparcia dla właścicieli tych gospodarstw, w granicach określonych przez Konstytucję.

Gospodarstwo indywidualne zgodnie z deklaracją wyrażoną w ustawie zasadniczej, jako trzon podstawy gospodarowania w rolnictwie winno zajmować specjalne miejsce w hierarchii struktury rolnej, posługując się przy funkcjonowaniu zasadą pierwszeństwa w aspekcie wielowymiarowym. Wsparcie udzielane jednostkom prowadzącym gospodarstwa rodzinne winno być istotnym elementem polityki państwa gwarantującym wypełnianie określonego przez konstytucję kierunku jego funkcjonowania w sektorze rolnym.

Jednym z elementów polityki państwa, realizującym zasady konstytuujące ustrój rolny państwa jest regulowanie obrotu nieruchomościami rolnymi. Tak prowadzona polityka cenzurowania i wpływania na kierunek gospodarowania

## *Wstęp*

Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa ma szansę wyprzeć system improwizowanego i nieracjonalnego obrotu nieruchomościami w Polsce z punktu widzenia zarówno interesów państwa, jak i jego ludności stanowiącej podwaliny systemu społeczno-politycznego kraju. Ustawodawca uznał, że wspieranie i ochrona gospodarstw rodzinnych wymaga kontroli obrotu gruntami rolnymi. Służyć ma temu przede wszystkim odpowiednia polityka gospodarowania nieruchomościami będącymi własnością państwa. Taki rodzaj polityki, ma także służyć kształtowaniu optymalnej struktury agrarnej oraz zrównoważonemu rozwojowi w sektorze rolnym. Należy jednak pamiętać, że interwencjonizm państwowy polegający na wsparciu gospodarstw rodzinnych, znajduje swoje ograniczenia wynikające z konstytucyjnych zasad ochrony własności oraz wolności prowadzenia działalności gospodarczej. Oznacza to nic innego jak zapewnienie funkcjonowania zrównoważonego i harmonijnego planu współdziałania państwa na rzecz stabilizacji polityki rolnej przy jednoczesnym poszanowaniu konstytucyjnych zasad własności i wolności prowadzenia interesów.

Zasadniczym celem rozprawy jest analiza polityki gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, w kontekście zasad zawartych w ustawie zasadniczej, warunkujących kształt i kierunek rozwoju ustroju rolnego. Jest to szczególnie istotne w kontekście oceny realizowania przez państwo konstytucyjnych zadań poprzez akty prawa pochodnego mającego w swojej istocie z założenia ugruntowywanie zasad i norm wywodzących się z konstytucji.

Głównym pytaniem badawczym jest zatem to, czy polityka państwa w zakresie gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa jest zgodna z konstytucyjnymi ramami ustroju rolnego w Polsce.

Niniejsza praca ma na celu rozważenie problemu naukowego wynikającego z respektowania norm prawnych w kontekście realizacji polityki rolnej państwa, przy szczególnym znaczeniu wpływu systemu politycznego, społecznego, finansowego i gospodarczego państwa.

## *Wstęp*

Dodatkowym celem pracy jest ponadto analiza tematyki związanej z pojęciem Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, zasadnością jego utrzymywania, jego zakresem normatywnym, zasadami gospodarowania państwowym mieniem rolnym, form gospodarowania nieruchomościami oraz narzędziami służącymi temu gospodarowaniu.

Osobna część rozprawy będzie poświęcona analizie instytucjonalnych instrumentów realizowania polityki państwa w sektorze nieruchomości rolnych.

Szczególnym zadaniem badawczym, obok przedstawienia prawnych regulacji dotyczących procesu gospodarowania, jest ustalenie czy polityka państwa w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa jest zgodna z dyrektywami zawartymi w Ustawie Zasadniczej.

Przedstawione zagadnienia dotyczące polityki państwa w zakresie gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa ze względu na swą aktualność, intensywność przemian oraz wpływ na gospodarkę stanowią ciekawe pole badawcze.

Podstawowe problemy badawcze podejmowane w pracy koncentrują się wokół następujących zagadnień:

- konstytucyjnych ram ustroju rolnego państwa,
- ustawowej regulacji ustroju rolnego i jej ewolucji,
- determinantów politycznych, ekonomicznych i społecznych ustroju rolnego państwa,
- pojęcia Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa,
- zasad gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa,
- założeń kontroli państwa nad prywatnym rynkiem obrotu ziemią rolniczą,
- Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa jako instytucjonalnego instrumentu polityki rolnej państwa,
- form zagospodarowania gruntów rolnych Skarbu Państwa,
- struktury agrarnej Polski,
- statusu gospodarstwa rodzinnego,

## *Wstęp*

- gospodarstw rodzinnych jako elementu polityki kształtowania struktury agrarnej w Polsce.

Głównym pytaniem badawczym rozprawy jest to, czy polityka państwa w zakresie gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa jest zgodna z konstytucyjnymi ramami ustroju rolnego w Polsce. Czy ramy te są przez system respektowane, czy przepisy określone w polskim prawie są jednoznacznie interpretowane, czy wzbudzają poczucie tworzenia przestrzeni dla wątpliwości i odmiennej narracji.

Rozprawa pomyślana jest ponadto jako głos w dyskusji nad modelem kształtowania struktury agrarnej w Polsce w świetle postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa Zasadnicza daje jasny komunikat co do kierunku rozwoju polityki rolnej. Jednocześnie jednakże przy małym uszczegółowieniu i braku pojęć dodatkowych sprawia, że jej interpretacja może być traktowana w sposób zróżnicowany. Co za tym idzie, kwestie priorytetowe systemu polityki rolnej państwa mogą być traktowane w odmienny sposób w postaci sprzecznych lub nie do końca tożsamyh zasad wynikających z tej samej lecz różnie interpretowanej idei polityki rolnej.

Należy zauważyć, że nie ma jednej uniwersalnej metody badawczej pozwalającej na rozwiązanie każdego pojawiającego się problemu naukowego. W badaniach politologicznych powszechnie stosuje się różnorodność metod i technik badawczyh, które pozwalają rozwiązywać pojawiające się problemy badawcze.

W celu odpowiedzi na postawiony cel główny pracy oraz cele dodatkowe zastosowano kilka metod badawczyh.

Pierwszą z nich jest metoda instytucjonalno-prawna. Niniejsza metoda pozwala na badanie funkcjonowania instytucji politycznych z punktu widzenia przepisów prawa, a także praktyki ich stosowania. Metoda analizy instytucjonalno-prawnej związana jest na weryfikacji aktów normatywnych tworzonych przez instytucje prawne. Jest ona kluczowa dla badania funkcjonowania instytucji politycznych oraz całego systemu politycznego. Omawianą metodę zastosowano we

## *Wstęp*

wszystkich czterech rozdziałach rozprawy, z uwagi na szeroki zakres przepisów prawa i ich zastosowanie w przedmiocie problemu badawczego.

Kolejną metodą wykorzystaną w rozprawie jest metoda historyczna. Przy zastosowaniu omawianej metody podjęto próbę analizy genezy i ewolucji ustawowych regulacji ustroju rolnego oraz ustawowych regulacji dotyczących gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, w tym także jej ewolucji z zastosowaniem podziału na 4 etapy: lata 1991-1995, lata 1995-2003, lata 2003-2016 i po 2016 r.

Metoda historyczna jest kompilacją metod z obszaru historii i politologii. Historia polityczna jest ważną składową politologii w procesie nauczania, jak i prowadzenia badań. Jednocześnie stwierdzić należy, że metoda historyczna związana jest z poszukiwaniem i weryfikacją pochodzenia konkretnych zjawisk politycznych, poszukiwania związku przyczynowo - skutkowego między zdarzeniami z przeszłości, a obecną sytuacją.

Wykorzystano również metodę systemową, służącą analizie systemu gospodarowania, jak i zależności prawnej ustawy zasadniczej i pochodnych jej norm jako złożonej całości, składającej się z elementów od siebie zależnych i wzajemnie na siebie oddziałujących. Głównym założeniem analizy systemowej jest skonstruowanie modelu pojęciowego dla grupy zjawisk politycznych jako kompleksu zasad i metod naukowego myślenia wraz ze wszystkimi środkami pozwalającymi na badanie zespołu zjawisk politycznych w szerokim ujęciu.

Analiza systemowa związana jest ze stworzeniem modelu systemowego, inaczej zwanym modelem pojęciowym wszelkich zjawisk zachodzących w polityce. Całokształt dziedzin zjawisk występujących na płaszczyźnie politycznej są w niej opisywane jako kompatybilna całość, osobliwa na tle otoczenia.

Metoda porównawcza inaczej zwana komparatywną polegająca na porównywaniu elementów systemu gospodarowania Zasobem, pomogła uchwycić cechy podobne lub różnicujące systemu umożliwiając tym samym w szczególności na jego szeroką analizę.



## *Wstęp*

Polega ona na wyszukiwaniu podobieństw lub dyferencji zachodzących pomiędzy procesami, instytucjami, czy też systemami. Powyższe elementy podlegają jakościowym porównaniom, na podstawie których wyciągane są wnioski.

Przy posługiwaniu się tą metodą z uwagi na potrzebę doboru właściwego doboru instytucji podlegających porównaniom, mogą wystąpić wyzwania i trudności. Jednocześnie konieczne jest przeprowadzenie dalszego opracowania naukowego uzyskanych w trakcie badań wyników.

Rozprawa oparta jest na polskiej i obcej literaturze przedmiotu. Poza monografiami książkowymi wykorzystano również, rozdziały w monografiach oraz artykuły naukowe zamieszczane w polskich periodykach naukowych, takich jak m.in.: Przegląd Politologiczny, Rocznik Integracji Europejskiej, Studia Politologiczne, Przegląd Prawa Rolnego, Przegląd Sejmowy, Przegląd Prawa Konstytucyjnego, Państwo i Prawo, Studia Iuridica Agraria, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska, Studia Prawniczo-Ekonomiczne.

W szerokim zakresie korzystano z aktów prawnych oraz dokumentów rządowych i parlamentarnych. Sięgnięto do materiałów i danych statystycznych udostępnionych przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa. Pomocna w pracy była także analiza orzecznictwa polskiego Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych. Cennym uzupełnieniem w pewnych wypadkach była analiza tygodników. W rozprawie wykorzystano również informacje zawarte na stronach internetowych instytucji rządowych, parlamentarnych oraz partii politycznych, a także portalach największych mediów.

Rozprawa składa się z wstępu, zakończenia oraz czterech rozdziałów.

Rozdział pierwszy omawia determinanty kształtujące ustrój rolny państwa. W pierwszej kolejności analizie poddano konstytucyjne ramy ustroju rolnego państwa. Badaniu podlegał kształt i istota wizji ustroju rolnego koncentrującego nacisk na

szeroko rozumianej polityce rolnej, jej normatywnym kierunku i rozwoju, poprzez mechanizmy centralizacji systemu gospodarowania gospodarką rolną państwa.

Aby poznać determinanty mające bezpośredni wpływ na kształt ustroju rolnego w Polsce należy zapoznać się ponadto z mechanizmem związanym z gospodarowaniem nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, ich skomplikowaną pod względem prawnym, społecznym jak i gospodarczym materią.

Istotą prawidłowo funkcjonującego systemu polityki rolnej państwa jest ukierunkowanie jej na zapewnienie bezpieczeństwa i stabilności społecznej oraz politycznej jako klucza do właściwego kształtu ustroju rolnego.

Osobne części rozdziału poświęcone są determinantom kreującym i wspierającym ustrój rolny państwa takim jak determinanty polityczne, ekonomiczne i społeczne, szerzej omówione w dalszej części rozprawy.

Rozdział drugi rozprawy koncentruje się na problematyce związanej z Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa. W pierwszej kolejności analizie poddano pojęcie Zasobu, jako podstawy systemu wspierającego funkcjonowanie polityki rolnej państwa. Następną część poświęcono rodzajom kryteriów służących klasyfikacji nieruchomości. Szczególną uwagę w tym kontekście poświęcono zasadom gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz założeniom kontroli państwa nad prywatnym rynkiem obrotu ziemią rolniczą.

Pojęcie Zasobu, stanowiącego filar wielopłaszczyznowego życia społeczno-gospodarczo-politycznego, możliwe jest dopiero po wnikliwej analizie jego znaczenia, w kontekście funkcjonowania teraźniejszej gospodarki rolnej.

Ustalenie normatywnego znaczenia tego jakże istotnego elementu procesu kształtowania gospodarki rolnej, uwarunkowanego normami prawnymi, pozwoli na próbę precyzyjnej interpretacji przepisów, jak i odpowiedniego dobierania i selekcjonowania zasad, służących jako narzędzi wyznaczających wzorce. Wszystkie omawiane normy posłużyć mają społeczeństwu w kreowaniu świadomości społecznej, w zakresie wiedzy na temat Skarbu Państwa, jak i składających się z niego elementów.

Rozdział trzeci poświęcony jest zasadom ogólnym polityki gospodarowania Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa. Poddano w nim szczegółowej analizie podstawowe zasady prawne gospodarowania Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa, a także omówiono instytucję Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa jako instytucjonalnego instrumentu kreowania polityki rolnej państwa. Podłoże prawne zasad funkcjonowania niniejszej instytucji z uwagi na ewaluację i modyfikację przepisów w czasie jest trudne ujednoczenia i zapewnienia ciągłości ich stosowania. Z uwagi na sytuację polityczno-społeczno-gospodarczą powstają na przestrzeni lat akty prawne (rozporządzenia, ustawy) zmieniające dotychczasowe brzmienie norm i zasad ujętych w generalnych przepisach prawa.

Przepisy te stwarzają ramy ograniczające możliwości gospodarowania Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa, wynikające z aktualnie obowiązujących wymogów związanych z rzeczywistością polityczno-społeczno-gospodarczą.

Na tym tle zwrócono szczególną uwagę na formy zagospodarowania gruntów rolnych Skarbu Państwa takie jak sprzedaż, dzierżawa, nieodpłatne przekazanie, przekazanie aportem do spółek, czy też inne. Jeszcze kilka lat temu istotą gospodarowania Zasobem była sprzedaż, jednakże w chwili obecnej główny nacisk ustawodawca nakłada na czasowe rozdysponowanie nieruchomości, zapewniając tym samym na utrzymaniu w posiadaniu rolników gruntów utrzymanych w dobrej kondycji rolnej, przy jednoczesnym utrzymaniu tytułu prawnego do dysponowania nieruchomościami Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa.

W dalszej kolejności w rozdziale końcowym przystąpiono do omówienia gospodarstwa rodzinnego jakom przedmiotu polityki rolnej państwa, w kontekście uprawnień państwa w postaci prawa pierwokupu czy prawa odkupu, a także doprecyzowania znaczenia przepisów nadających Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa powyższe uprawnienia. Rozdział kończą rozważania dotyczące polityki państwa w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi z udziałem cudzoziemców w świetle historycznym, programowym i prawnym.

Zamykający rozprawę rozdział czwarty jest próbą analizy statusu gospodarstwa rodzinnego w Polsce. Otwierają go rozważania na temat struktury agrarnej w Polsce. W rozdziale analizie poddano także status gospodarstwa rodzinnego oraz teoretyczne założenia i praktyczne funkcjonowanie gospodarstwa rodzinnego w kontekście polityki kształtowania struktury agrarnej w Polsce. Rozdział kończą rozważania dotyczące roli i znaczenia gospodarstw rodzinnych w państwach Unii Europejskiej.

Ochrona ustroju rolnego w postaci gospodarstw rodzinnych i odniesienie jej do norm protekcyjnych z zakresu własności pozwalają uznać charakter strukturalny polskiej wsi za określony konstytucyjnie, z założeniem, że prowadzenie produkcji rolnej ma należeć do rodziny dysponującej stabilnym tytułem prawnym do ziemi.

Ustrój społecznej gospodarki rynkowej, określony obowiązującą obecnie Konstytucją, oparty został na zasadzie prymatu własności prywatnej oraz równej protekcji własności niezależnie od podmiotowej strony niniejszego prawa. W doktrynie prawa rolnego dopuszczalne jest ustanowienie restrykcji w zakresie obrotu ziemią rolną z uwagi na szeroko rozumiany interes państwowy.

Własność rolnicza obejmuje przedmiotowo mienie którego dotyczy, a więc generuje zakres praw i obowiązków odnoszących się nie tylko do innych jednostek, ale również do społeczeństwa jako ogółu, którego interesy reprezentuje państwo. W związku z powyższym wykonywanie własności rolniczej musi być zgodne z interesem społeczno-gospodarczym państwa. Mając na uwadze wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2001 r., gospodarstwo rodzinne nie powinno stanowić celu samo w sobie, w zamian powinno być uznawane za efektywną formę gospodarowania, umożliwiającą prowadzenie produkcji rolnej w taki sposób, aby było w stanie zapewnić utrzymanie rodzinom rolniczym gospodarstwa na wysokim poziomie, przy jednoczesnym umożliwieniu zaspokojenia potrzeb ogółu społeczeństwa.

Tak rozumiane gospodarstwo rodzinne, stanowiące podstawę ustroju rolnego, posiada uprawnienia do korzystania z mechanizmów prawnych służących jego ochronie. Podkreślić należy ponadto potrzebę realizacji konstytucyjnej zasady oparcia ustroju rolnego w Polsce na gospodarstwach rodzinnych jako gospodarstwach prowadzonych przez osoby uprawnione i deklarujące o spełnianiu swojej gospodarczej funkcji w systemie gospodarczym poprzez ich efektywne wykorzystywanie w procesie produkcji rolnej.

Regulacje art. 23 Konstytucji dotyczące założenia ochrony własności rolniczej prowadzą się do racjonowania obrotu nieruchomościami rolnymi oraz określenia uprawnień państwa jako powiernika, w zakresie nabywania od podmiotów prywatnych prawa własności gruntów rolnych. Ustawowy protekcyjizm tak pojętych gospodarstw rodzinnych polega głównie na uprzywilejowaniu rolników w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi, a sama konstrukcja prawna gospodarstwa rodzinnego wydziela i ogranicza programowy rygor kształtowania stosunków własnościowych z ich udziałem. Przyjęcie takiego modelu prewencji gospodarstw rodzinnych powinno być weryfikowane pod kątem wypełniania normy programowej wyrażonej w art. 23 Konstytucji RP.

Powołując się na uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2001 r. ustawodawca dopuszcza możliwość sprecyzowania uregulowań prawnych dedykowanych zagadnieniom obrotu nieruchomościami rolnymi w odniesieniu do gospodarstw o charakterze rodzinnym. Wysoce prawdopodobne wydaje się stwierdzenie, że gospodarstwo rodzinne zdefiniowane przepisami u.k.u.r. nie spełnia wymogu mieszczącego się w podstawach aksjologicznych określonych art. 23 ustawy zasadniczej. Bowiem gospodarstwo rodzinne traktowane jest jako jednostka gospodarcza, odznaczająca się więzami osobistymi osób je prowadzących. Wyróżniające je normy obszarowe mają charakter szablonowy i nie odnoszą się do warunków ekonomicznych prowadzenia produkcji określonego rodzaju. Nie stanowią ponadto o potencjale produkcyjnym gospodarstwa jako jednostki zapewniającej godne utrzymanie rodzinie rolniczej.

## *Wstęp*

Rolnik indywidualny, jako kluczowy element podmiotowy gospodarstwa rodzinnego, wyznacza jego pojmowanie z pominięciem koligacji rodzinnych łączących pracujące w nim osoby, a przez pryzmat statusu jednostki, która jest jednocześnie przez swoje prawa oraz obowiązki zobowiązana i uprawniona do osobistego prowadzenia gospodarstwa. W tym kontekście gospodarstwo rodzinne określone przepisami u.k.u.r. jest gospodarstwem indywidualnym w jednoznacznym znaczeniu, czyli jednoosobowym.

Rozprawa pomyślana jest ponadto jako głos w dyskusji nad modelem kształtowania struktury agrarnej w Polsce w świetle postanowień Konstytucji RP. W niniejszej rozprawie autorka zwraca uwagę na niedoprecyzowaną i zbyt szeroko ujętą definicję nieruchomości rolnej co ma swoje odzwierciedlenie w faktycznym zakresie oddziaływania zawartych w u.k.u.r. mechanizmów prewencyjnych, dając pole do podważania ich zasadności.

Wątpliwości budzi dopuszczony ustawą mechanizm wyłączenia możliwości dysponowania gruntami w okresie pięciu lat od dnia ich nabycia. Przepis niniejszy jest odbierany jako przejaw nadmiernej ingerencji w konstytucyjnie chronione prawo własności. Określenie w ustawie zasadniczej gospodarstw rodzinnych jako podstawy ustroju rolnego powinno stanowić imperatyw w zakresie działań ustawodawczych, a konstrukcja normatywna gospodarstwa o charakterze rodzinnym musi respektować rodzinny zakres takiej jednostki.

Rodzinne gospodarstwa rolnych w ujęciu funkcyjnym powinny podlegać ochronie prawnej. Dlatego aktualne regulacje odnoszące się do gospodarstw rodzinnych nie spełniają swej roli w zakresie zapewnienia odpowiedniego standardu życia w rodzinie rolniczej, jak i w kwestii określenia podstawy organizacji tego rodzaju gospodarstw. Skoro ustawodawca uczynił jako cel przyjęte regulacje prawne kształtujące ustrój rolny, co potwierdza nadana aktowi preambuła, to powinien dobrać odpowiednie, a nie pozorne i nieadekwatne, mechanizmy prawne służące ochronie właściwie rozumianych gospodarstw rodzinnych.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 u.k.u.r., gospodarstwem rodzinnym jest gospodarstwo rolne, które spełnia dwie przesłanki: jest prowadzone przez rolnika indywidualnego oraz łączna powierzchnia użytków rolnych nie jest większa niż 300 ha. Utworzony na mocy ustawy system kontrolii w obrocie nieruchomościami z pewnością nawiązuje do pojęcia gospodarstwa rodzinnego, jednakże nosi znamiona wątpliwości, czy to nawiązanie jest właściwe. Nadto zastanowić się należy czy ustawowe pojęcie gospodarstwa rodzinnego wyrażone w art. 5 ust. 1 u.k.u.r. należy przyjmować jako zgodne z pojęciem konstytucyjnym. W wymiarze formalnym, wniesienie instytucji gospodarstwa rodzinnego do ustawodawstwa zwykłego należy ocenić pozytywnie. Pozostaje jednak pytanie, na ile ustawowe pojęcie gospodarstwa rodzinnego wykonuje programową funkcję art. 23 Konstytucji w koncepcji materialnej.

W pracy autorka wskazuje również na wagę szeregu innych determinantów oceny skuteczności polityki rolnej, które decydują o sytuacji gospodarczo-społecznej rolnika indywidualnego i jej rozwoju. Jednocześnie zdaje sobie sprawę, że nawet tak rozbudowana analiza danych, dynamika kształtowania się norm i wytycznych w przedmiotowej materii badawczej oraz badania własne nie pozwalają na ostateczne, bezpośrednie wnioskowanie o poziomie wpływu konstytucji na politykę kształtowania procesu dysponowania nieruchomościami, pozycją gospodarstwa rodzinnego, jak i sytuacji społeczno-ekonomicznej rolnika indywidualnego w Polsce, stanowiąc jedynie instrument dla wnioskowania o charakterze pośrednim.

Prezentowana praca stanowi politologiczną analizę problematyki związanej ze skutecznością i efektywnością realizacji norm ujętych w ustawie zasadniczej względem szeroko rozumianej polityki gospodarowania nieruchomościami w Polsce. Autorka ma świadomość, iż ujęcie to nie wyczerpuje tej bardzo obszernej i wieloaspektowej problematyki. Intencją autorki jest, aby dysertacja ta pozwoliła na wykazanie wpływu ustawy zasadniczej na kształt i kierunek jej norm pochodnych determinujących proces gospodarowania nieruchomościami w Polsce.

Opracowanie nie aspiruje do wyczerpania tematu, gdyż analizowana materia ma charakter wyjątkowo złożony i dynamiczny, a ponadto badane założenia,

## *Wstęp*

podlegają także innym, licznym uwarunkowaniom, nie uwzględnionym w niniejszej monografii, z uwagi na wykraczanie poza temat i podstawowy cel pracy.



## **Rozdział I**

### **Ustrój rolny państwa i jego determinanty**

#### **1. Konstytucyjne ramy ustroju rolnego państwa**

Zgodnie z art. 23 Konstytucji RP podstawą ustroju rolnego w Polsce jest gospodarstwo rodzinne<sup>1</sup>. Czynnikiem wpływającym na kształt ustroju rolnego w Polsce jest obrót nieruchomościami pochodzącymi ze Skarbu Państwa, wyodrębnionymi w zasoby, ze względu na rodzaj i funkcję jaką spełniają w obrocie gospodarczym.

Zgodnie z art. 5 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego „za gospodarstwo rodzinne uznaje się w Polsce gospodarstwo rolne prowadzone przez rolnika indywidualnego, w którym łączna powierzchnia użytków rolnych nie jest większa niż 300 ha<sup>2</sup>. Natomiast gospodarstwo rolne należy w rozumieniu Kodeksu cywilnego upatrywać jako gospodarstwo o obszarze nie mniejszym niż 1 ha użytków rolnych”<sup>3</sup>. Art. 23 Konstytucji ma charakter normy programowej, a to oznacza, że wyznacza organom państwa cel, jakim jest umocnienie pozycji gospodarstw rodzinnych<sup>4</sup>, które mają stanowić podstawę ustroju rolnego w Polsce.

Regulacja konstytucyjna, z uwagi na jej miejsce w hierarchii źródeł prawa, może decydować o dopuszczalności zastosowania norm niestandardowych, czy nawet szczególnych regulacji ustawowych odnoszących się wprost do ustroju rolnego. Ustawa zasadnicza może przesądzać o tym, w jakim stopniu w ustawodawstwie

---

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., zob. także: A. Sikorska, Dylematy w definiowaniu rodzinnych gospodarstw rolnych. Warszawa 2015. s 84.

<sup>2</sup> Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego z dnia 11 kwietnia 2003 r. Dz.U. z 2022 r. poz. 2569.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny, Dz.U. z 1964 nr 16 poz. 93.

<sup>4</sup> S. Prutis, Status prawny rodzinnego gospodarstwa rolnego w polskim prawie rolnym, [w:] Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej. Warszawa 2015, s. 11-21.

zwykłym znajdą swój wyraz odrębne przesłanki dotyczące ewolucji prawa rolnego<sup>5</sup>. Konstytucyjny wymiar interpretacji pojęcia, jakim jest gospodarstwo rodzinne<sup>6</sup> w charakterze podstawy ustroju rolnego w Polsce, nadał Konstytucji z 1997 r. dodatkowej funkcji społecznej, posiadającej uprawnienie do wpływania na jej kształt w przyszłości.

Połączenie pojęcia gospodarstwa rolnego z gospodarstwem rodzinnym w kontekście zasad ustroju rolnego panującego w Polsce<sup>7</sup>, pozwala ukierunkować zakres i formę ewolucji systemu rolnego, jako całości aktualnych warunków społeczno-gospodarczych panujących w rolnictwie<sup>8</sup>. Analiza art. 23 ustawy zasadniczej mówiącej o tym, iż źródłem ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne<sup>9</sup>. Z uwagi na jej skąpy w treści charakter będący swojego rodzaju deklaracją polityczną, odnoszący się w sposób uproszczony do przepisu o charakterze programowym, uwarunkowała konieczność doprecyzowania w odrębnej regulacji istoty statusu gospodarstw rodzinnych. Powyższa regulacja informuje jedynie, że „podstawą ustroju rolnego jest gospodarstwo rodzinne<sup>10</sup>” oraz że „zasada ta nie może naruszać postanowień określonych w art. 21 i 22 Konstytucji”. Zapis ten ogranicza się jedynie do wybranego zakresu warunków społecznych w sferze rolnictwa, nadając jednocześnie gradację cechom gospodarstw uznawanych za priorytetowe w rozumieniu ustroju rolnego<sup>11</sup>.

Założenia polityki Unii Europejskiej ukierunkowane ku przekształceniu tradycyjnych gospodarstw rodzinnych, w towarowe gospodarstwa rozwojowe<sup>12</sup>, nie

---

<sup>5</sup> A. Lichorowicz, Konstytucyjne podstawy systemu rolnego Rzeczypospolitej w świetle artykułu 23 Konstytucji [w:] Konstytucyjne podstawy systemu prawa, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 119; A. Domańska, Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski na tle prawno-porównawczym, Warszawa 2001, s. 140.

<sup>6</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 609.

<sup>7</sup> R. Budzinowski, Ustrojowy czynnik rozwoju prawa rolnego, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1, s. 27.

<sup>8</sup> Uzasadnienie wyroku TK z 07 maja 2014 roku, K 43/12, OTK-A 2014, Nr 5, poz. 50, pkt. 4.2.4.

<sup>9</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red B. Banaszak, Warszawa 2012, s. 176.

<sup>10</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U.1997.78.483

<sup>11</sup> W. Borysiak, Art. 23 Gospodarstwo rodzinne jako podstawa ustroju rolnego, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz Art. 1-86, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 634.

<sup>12</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 610.

odpowiadają utrwalanej dotychczas na poziomie konstytucyjnym pozycji gospodarstwa rodzinnego<sup>13</sup>. Regulacja konstytucyjna dotycząca ustroju rolnego państwa polskiego, służy jako uzupełnienie zasady społecznej gospodarki rynkowej, przy uznaniu zasady, że w zasięgu ustroju społeczno-gospodarczego istnieje taki ustrój rolny, w którym filarem jest gospodarstwo rodzinne<sup>14</sup>. Niesie to za sobą szereg konsekwencji, których skutkiem winno być zapewnienie pomocy i społeczno-gospodarczo-finansowego wsparcia właścicielom tych gospodarstw. Wymaga to wprowadzenia odrębnych przepisów prawnych dających zapewnienia poczucia bezpieczeństwa interesów gospodarczych jednostek prowadzących gospodarstwa indywidualne.

Powszechnie przyjęte znaczenie pojęcia społecznej gospodarki rynkowej wskazuje art. 21 Konstytucji RP, normujący zasadę prawa własności, art. 22 konkretyzujący ramy wolności działalności gospodarczej, art. 23 precyzujący istotne znamiona ustroju gospodarczego w rolnictwie oraz art. 24 wskazujący zasadę ochrony pracy<sup>15</sup>. Ład społeczny i gospodarczy wywierający harmonijną gospodarkę rynkową to ideał gwarantujący realizację celów społecznych<sup>16</sup>. Wydajność gospodarki rynkowej warunkuje jej dalsze wymierne efekty zapewniając niski stopień bezrobocia, wypracowany model ubezpieczeń społecznych, godne warunki pracy, czy też zrównoważony rozwój gospodarstw rolnych. Ochrona państwa w zakresie wykonywania pracy w gospodarstwie rolnym, ma wyraz w postaci chociażby gwarantowanych rent czy emerytur rolniczych gwarantowanych właścicielowi gospodarstwa i członkom jego rodziny<sup>17</sup>.

---

<sup>13</sup> A. Suchoń, *Podstawy prawne tworzenia i działania organizacji wspomagających funkcjonowanie rodzinnych gospodarstw rolnych*, w: *Ekonomiczne i prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego*, red. M. Podstawka, Warszawa 2015, s. 256-272.

<sup>14</sup> Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2001 roku, P 4/99, OTK 2001 Nr 1, poz. 5, artykuł 21 Konstytucji głosi o tym, iż gospodarstwo rodzinne powinno opierać się na efektywnej formie gospodarowania, zapewniającej zaspokojenie potrzeb zarówno jednostkowych rodzin rolniczych, jak również całego społeczeństwa.

<sup>15</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red B. Banaszak, Warszawa 2012, s. 178-179.

<sup>16</sup> Wyrok TK z 31 stycznia 2001 roku, P 4/99, OTK 2001, Nr 1, poz. 5; T. Kurowska, *Gospodarstwo rodzinne w świetle art. 23 Konstytucji RP*, [w:] *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, red. K. Skotnicki, K. Winiarski, Częstochowa 2004, s. 55.

<sup>17</sup> P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r.*, Warszawa 2008, s. 37.

Polityka państwa w celu zachowania kontroli nad procesami gospodarczo – społecznymi, powinna polegać na stosowaniu środków prewencji i ochrony wartości zgodnie z zasadami zajmującymi w Konstytucji istotne miejsce<sup>18</sup>. Ochrona rodzinnych gospodarstw rolnych „będzie musiała być realizowana na podstawie potocznie przyjętego rozumienia pojęcia, które łączy się najczęściej z rodzinnym charakterem uprawy i prowadzenia gospodarstwa”<sup>19</sup>.

Szczegółowa interpretacja art. 23 Konstytucji RP nawiązuje do dwóch kluczowych pojęć - ustroju rolnego państwa oraz gospodarstwa rodzinnego. Co istotne, zapis ten nie reguluje w sposób skoncentrowany ustroju rolnego panującego w Polsce, a jedynie jest deklaracyjną formą jego ustawowych uregulowań. W konsekwencji ustrój rolny winien zostać tworzony przez ustawodawcę, w wyniku działania zgodnego z założeniami wynikającymi z postanowień Konstytucji<sup>20</sup>.

Gospodarstwo rodzinne nie zostało w ustawie zasadniczej zdefiniowane wprost, ma ono jednak stanowić punkt wyjściowy dla dalszych rozważań. Powszechnie przyjętym okazał się być pogląd, iż wzajemne zaangażowanie członków rodziny w jego prowadzenie, jak i kompatybilna ewolucja rodziny wraz z całym gospodarstwem<sup>21</sup>, determinują rodzinny charakter gospodarstwa.

Filarami gwarantującymi utrzymanie prawidłowo funkcjonującego gospodarstwa rolnego, winny być podstawowe czynniki produkcji, zapewniające uzyskanie produktów rolnych i samozaopatrzenie się w nie, takie jak: kapitał ludzki, praca i ziemia<sup>22</sup>. Wielkość gospodarstwa musi być adekwatna do zaplecza technicznego, którym jego właściciel dysponuje oraz możliwości technologicznych, którymi włada.

---

<sup>18</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 marca 2015r. K 29/13, pkt. III.8.2; także: J. Boć, [w:] Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 60.

<sup>19</sup> A Lichorowicz, Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego Rzeczypospolitej w świetle artykułu 23 Konstytucji, [w:] Konstytucyjne podstawy systemu prawa, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 118.

<sup>20</sup> Zgodnie ze stanowiskiem A. Lichorowicza art. 23 Konstytucji to norma, która „ma charakter normy programowej, określającej nie regułę postępowania, lecz pewną zasadę, normę optymalizacyjną (...). Należy ją traktować nie tylko jako deklarację ustrojową, ale także normę o charakterze ochronnym”

<sup>21</sup> R. Budzinowski, Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym, Poznań 1992, s. 41.

<sup>22</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, Tom I, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 580-581.

Wyjątkowe miejsce w regulacjach ustawowych uzyskały normy zapewniające szczególne warunki działalności rolnych odmiennych niż rodzinne formy gospodarstw, opartych na zasadach najemnej formie pracy, zwłaszcza mając na względzie rozumienie art. 23 Konstytucji, jako gwarancji wolności działalności gospodarczej i ochrony własności. Prawidłowy funkcjonujący ustrój rolny powinien wspierać jednocześnie potrzeby żywnościowe społeczeństwa, poprzez elastyczną i zrównoważoną produkcję, nieulegającą wpływom przypadkowym wahaniom cen na rynku.

Gospodarstwa rolne, spełniające wymogi rodzinnych, stają się filarem ustroju rolnego państwa i podlegają usystematyzowanej regulacji w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, której priorytetową istotą jest wpływ na polepszenie struktury obszarowej gospodarstw rolnych, przeciwdziałanie zbyt gęstej koncentracji nieruchomości rolnych, tworzenie nowych miejsc pracy w sektorze produkcji rolnej, jak i zagwarantowanie możliwości prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby posiadające kwalifikacje rolnicze<sup>23</sup>.

Wizja rodzinnego gospodarstwa rolnego gwarantuje szczególnie sprzyjające okoliczności jego rozpatrywania, jako wartości konstytucyjnej samej w sobie<sup>24</sup>. Artykuł 23 Konstytucji dopuszcza jednocześnie możliwość istnienia odmiennych typów gospodarstw rolnych w postaciach wielkoobszarowych, czy też farmerskich, nakazując jednocześnie państwu zapewnienie funkcjonowania struktury zapewniającej gospodarstwom rodzinnym możliwość swobodnego funkcjonowania w systemie gospodarczym<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 1405 - Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego.

<sup>24</sup> Status gospodarstwa rodzinnego został sprecyzowany w Wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 r. (P 4/99), Organ ten podtrzymał swoje wcześniejsze stanowisko w Wyroku z dnia 5 września 2007 r. (P 21/06) i uznał, że art. 23 Konstytucji RP wprowadził odrębność gospodarstwa rolnego jako składnika majątku. Przepis ten doprecyzuje wizję gospodarstwa rodzinnego jako wzoru dla organów sprawujących władzę w państwie.

<sup>25</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, Tom I, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 579.

Kontekst art. 23 Konstytucji RP znalazł odzwierciedlenie w odpowiednim ukształtowaniu regulacji gospodarczych i finansowych gloryfikujących gospodarstwo rodzinne, ukierunkowane na wprowadzenie różnego rodzaju ulg podatkowych, finansowych, czy też kredytowych<sup>26</sup>. Praktyka niniejsza ma za zadanie eliminację ograniczeń w obrocie ziemią, których skutki prawne uniemożliwiałyby tworzenie gospodarstw rolnych przewyższających wielkość zwyczajnych gospodarstw rodzinnych<sup>27</sup>.

Art. 21 i 22 Konstytucji RP wyznaczył uzupełniające restrykcyjne ograniczenia działań zmierzających ku pozbawieniu mienia na cele produkcyjno-handlowe. Trudno upatrywać braku sensu w usilnych próbach zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego państwa, rozumianego jako formy interwencjonizmu państwowego, mającego swój wyraz w regulacjach ustawowych sfery obrotu ziemią<sup>28</sup>.

Ponadto Trybunał Konstytucyjny<sup>29</sup> dopuszcza równolegle specjalne sankcje związane z dziedziczeniem gospodarstw rolnych: „Zasada równej ochrony prawa dziedziczenia nie ma charakteru absolutnego i nie wyklucza możliwości ograniczenia wysokości spłat należnych od spadkobiercy uzyskującego gospodarstwo rolne w wyniku działu spadku ani rozłożenia w czasie ich płatności, jeżeli uzasadnione jest to potrzebą ochrony rodzinnego charakteru danego gospodarstwa albo dla zapewnienia prawidłowego i racjonalnego gospodarowania”<sup>30</sup>. Niniejszy pogląd znajduje swoje odzwierciedlenie również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego<sup>31</sup>. W efekcie dziedziczenia, jako konsekwencji testamentu czy też ustawy<sup>32</sup>, realnym staje się

---

<sup>26</sup> B. Rakoczy, A. Bień-Kacała, *Gospodarstwo rodzinne jako podstawa ustroju rolnego w świetle Konstytucji RP z 1997 roku*, „Przegląd prawa ochrony środowiska” 2015, nr 3, s. 31

<sup>27</sup> P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r.*, Warszawa 2008, s.36.

<sup>28</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, Tom I*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 584.

<sup>29</sup> A. Lichorowicz, *Szczególny porządek dziedziczenia gospodarstw w Polsce po orzeczeniu TK z dnia 31 stycznia 2001 roku*, „Rejent” 2000, nr 11, s. 88.

<sup>30</sup> K. Complak, *Art.23 Gospodarstwo rodzinne jako podstawa ustroju rolnego*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, s.38.

<sup>31</sup> Uzasadnienie do wyroku TK z 31 stycznia 2001r. P 4/99, Lexis.pl nr 351143.

<sup>32</sup> Osoby powołane z testamentu lub ustawy są chronione w swym prawie nabycia własności po zmarłym.

nabytcie nieruchomości przez osobę niespełniającą statusu rolnika indywidualnego<sup>33</sup>. Zasada ta w zakresie wyboru formy przekazania spadku, jak i osoby spadkobiercy znajduje odzwierciedlenie w przepisach konstytucyjnego prawa dziedziczenia, z którym nie pozostaje sprzeczna<sup>34</sup>.

Wydany w dniu 31 stycznia 2001 roku, wyrok Trybunału Konstytucyjnego zatwierdził, że art. 64 ust. 1 Konstytucji potwierdza przysługujące każdemu „prawo dziedziczenia”, uznając je za konstytucyjne prawo podmiotowe o charakterze powszechnym. Analizując art. 21 ust. 1 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę własności i prawo dziedziczenia. Ponadto art. 20 Konstytucji traktuje własność prywatną, jako podstawowy element społecznej gospodarki rynkowej, będącej podstawą ustroju gospodarczego Polski<sup>35</sup>.

W świetle obowiązujących przepisów spadkodawca ma prawo do przeznaczenia nieruchomości rolnych bez jakichkolwiek ograniczeń na rzecz wybranych przez siebie osób, za pomocą formalnego jej powołania do dziedziczenia, bądź też określenia jej jako konsumenta zapisu windykacyjnego. Jednocześnie w przypadku śmierci właściciela nieruchomości koncepcja niezakłócająca w najmniejszym wymiarze postanowień art. 21 Konstytucji RP, nie zakłada odrębnej formy przejęcia uprawnień własności niż dziedziczenie. Postanowienia artykułu 23 Konstytucji wymuszają konieczność wprowadzenia odrębnych norm sankcjonujących przepisy prawa spadkowego<sup>36</sup>.

---

<sup>33</sup> A. Suchoń, Z prawnej problematyki obowiązków osób bliskich nabywców i zbywców nieruchomości rolnych w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego [w:] Monitor Prawniczy, Warszawa 2021, s. 41-47.

<sup>34</sup> Art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

<sup>35</sup> K. Marciniuk, Dziedziczenie gospodarstw rolnych a zmiany w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego dokonane w kwietniu 2016 r., „Białostockie studia prawnicze” 2017, nr 12, str. 101-102.

<sup>36</sup> A. Lichorowicz, Szczególny porządek dziedziczenia gospodarstw rolnych w Polsce po orzeczeniu TK z dnia 31 stycznia 2001, „Rejent” 2000, s. 88.

## 2. Ustawowa regulacja ustroju rolnego i jej ewolucja

19 października 1991 roku, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej przyjął ustawę o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, na podstawie której Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa (AWRSP)<sup>37</sup> została odpowiedzialna za realizację przekształceń własnościowych w rolnictwie. W pierwotnej wersji niniejsza ustawa nie przetrwała zbyt długo, bowiem na przestrzeni wielu lat podlegała wielokrotnym modyfikacjom i koniecznym stało się wprowadzanie innowacyjnych projektów i nowelizacji, które z łatwością podążały za zmianami gospodarczymi w Polsce oraz stawały się elementem ich systemu. Gospodarowanie mieniem Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, stanowiło podstawę działalności Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa<sup>38</sup>, która to w sposób bezpośredni wpływała na kształt systemu gospodarczo-społeczno-ekonomicznego w Polsce<sup>39</sup>.

Do zadań realizowanych przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa jako państwowej osoby prawnej, należała realizacja zapisanych jej w ustawie zadań, z których za priorytet uznane zostało wykonywanie prawa własności w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa<sup>40</sup>. W związku z tym, Agencja dokonywała więc wszelkich czynności zmierzających do trwałego rozdysponowania powierzonego jej ustawowo

---

<sup>37</sup> M. Czapska-Górnikiwicz, Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa –zagadnienia wybrane, „Rejent”, nr 7-8/1994, s. 71.

<sup>38</sup> Od początku działalności Agencja przejęła ze wszystkich źródeł do Zasobu 4740,6 tys. ha. Proces przejmowania gruntów z byłych państwowych gospodarstw rolnych w zasadzie zakończył się w połowie lat 90. ubiegłego wieku. Przejmowane były również grunty z Państwowego Funduszu Ziemi oraz inne grunty Skarbu Państwa, a ziemia nieprzekazana do Zasobu, ostatecznymi decyzjami do połowy 2000 roku z mocy prawa przeszła na własność samorządu terytorialnego. Przejęte do Zasobu nieruchomości rolne (głównie za sprawą lokalizacji byłych państwowych przedsiębiorstw rolnych z uwagi na ich przeważającą, ok. 80% powierzchnię) położone są przede wszystkim (ok. 82%) w regionach północnej i zachodniej Polski. Ma to swoje konsekwencje również w obecnej lokalizacji nierozdysponowanych trwale gruntów Zasobu, gdyż na terenie 5 województw (warmińsko-mazurskiego, pomorskiego, zachodniopomorskiego, lubuskiego, wielkopolskiego) znajduje się 74% gruntów. Regionalne dysproporcje w podaży ziemi Zasobu w znacznym stopniu warunkowały możliwości oddziaływania Agencji na poprawę struktury obszarowej.

<sup>39</sup> M. Kozłowska-Burdziak, Przekształcenia struktury obszarowej polskiego rolnictwa po roku 2002, [w:] Między ekonomią a historią. Studia ofiarowane Profesorowi Czesławowi Noniewiczowi z okazji 75. urodzin, red. R. Dziemianowicz et al., Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2012, s. 244 i n. Rolnictwo w 2015 r., [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/RL\\_rolnictwo\\_2015.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/RL_rolnictwo_2015.pdf), s. 42 [dostęp 28.06.2021].

<sup>40</sup> R. Pessel, Nieruchomości Skarbu Państwa, Warszawa 2010, s. 22.



majątku. Służyć temu mechanizmowi miały takie transakcje jak np.: sprzedaż nieruchomości, czy też nietrwale rozdysponowanie, polegające w głównej mierze na zasadzie oddawania nieruchomości w dzierżawę, użyczenie, czy też zarząd.

16 lipca 2003 roku<sup>41</sup> dokonano zasadniczych zmian związanych z dalszym funkcjonowaniem Agencji. Efektem tychże ustaleń są zmiany w przepisach ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, które udało się z sukcesem zrealizować poprzez dostosowanie ich do nowych potrzeb warunkujących poprawne działanie ustroju rolnego w Polsce.

Na mocy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, zlikwidowano AWRSP, a jako następcę prawny całokształt przypisanych jej zadań przejęła Agencja Nieruchomości Rolnych, która to 1 sierpnia 2003 roku otrzymała własny statut, a 1 września 2017 roku na podstawie art. 45 ust. 2 ustawy z dnia 10 lutego 2017 roku – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz.U. z 2017 r. poz. 624) powstał Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa. Połączył on realizowane przez Agencję Nieruchomości Rolnych (ANR) i Agencję Rynku Rolnego (ARR) zadania. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa pozostała ostatnią i jedyną funkcjonującą agencją płatniczą dla Wspólnej Polityki Rolnej w Polsce.

Zadania KOWR i jego poprzedników polegają na gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (sprzedaż i dzierżawa), nieodpłatnym przekazywaniu gruntów i bezzwrotnej pomocy finansowej, czy też nadzorem nad spółkami o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej<sup>42</sup>. Dodatkowymi zadaniami Krajowego Ośrodka jest wydawanie decyzji administracyjnych związanych ze zgodą na prywatny obrót ziemią, promocją polskich produktów rolno-spożywczych w kraju i poza jego granicami, opracowywanie oraz udostępnianie informacji odpowiadających za realizację aktywnej polityki rolnej na rynkach produktów rolnych i żywnościowych.

---

<sup>41</sup> 16 lipca 2003 roku - czyli z dniem wejścia w życie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

<sup>42</sup> A. Suchoń, *Obrót dzierżawny w świetle nowej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, [w:] *Przegląd Prawa Rolnego*, vol. 15, nr 2, Warszawa 2015, s.101-118.

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa ma do spełnienia rolę dyskretnego i rozważnego uczestnika obrotu nieruchomościami, w celu umożliwienia rozwoju gospodarstwom rodzinnym<sup>43</sup>, jak i wyrównania szans w dostępie do nabycia lub dzierżawy gruntów, poprzez wspieranie i koordynację działań rolników indywidualnych prowadzących gospodarstwa rodzinne. Proces ten odbywa się jednak przy jednoczesnym zapewnieniu naturalnej sukcesji gospodarstw rolnych wśród osób bliskich<sup>44</sup>.

Gospodarowanie gruntami rolnymi w Polsce, jest w obecnych czasach oparte na trzech podstawowych filarach, w których skład wchodzi następujące akty prawne: kodeks cywilny - regulujący ogólne zasady dotyczące prawa rzeczowego, zobowiązaniowego i spadkowego; ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego oraz ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa do nieruchomości tworzących zasób zalicza m. in. nieruchomości rolne w rozumieniu Kodeksu cywilnego<sup>45</sup>, mogące służyć przy prowadzeniu różnego rodzaju działalności wytwórczej w rolnictwie (produkcja zwierzęca, roślinna, ogrodnicza, sadownicza); nie wydzielone geodezyjnie z nieruchomości rolnych i pozostałych nieruchomości objętych zakresem ustawy – lasy; czy też inne nieruchomości i składniki mienia po zlikwidowanych państwowych przedsiębiorstwach gospodarki rolnej (budynki mieszkaniowe, socjalne, zjazdy, hotele, domy wypoczynkowe).

Bezpośredni wpływ na ewolucję w sposobie gospodarowania nieruchomościami rolnymi, jak i jego rozwój, miało wprowadzanie do życia kolejnych nowelizacji do ustawy<sup>46</sup>. Przeszło ono drogę długą i krętą, mianowicie od liberalnego, mało kontrolowanego przez wszystkich jego uczestników - obrotu

---

<sup>43</sup> A. Sikorska, Dylematy w definiowaniu rodzinnych gospodarstw rolnych, Warszawa 2015.

<sup>44</sup> A. Suchoń, *Pojęcie nieruchomości rolnej, gruntu rolnego, użytku rolnego w różnych aktach prawnych*, Nieruchomości Nr 11, Warszawa 2021, s. 17-21.

<sup>45</sup> Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa..., op. cit., art. 1, pkt.1.

<sup>46</sup> T. Ciodyk, Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego – uwarunkowania, cele, polityka Agencji Nieruchomości Rolnych w zakresie realizacji, [w:] Realizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, Warszawa 2004, s. 7–27.

nieruchomościami rolnymi, po aktualnie wprowadzone mechanizmy interwencjonizmu państwowego<sup>47</sup>, mające na celu realizację polityki protekcjonizmu rolnika indywidualnego i prowadzonego przez niego gospodarstwa rodzinnego<sup>48</sup>.

W historii rozwoju działania ówczesnej Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa<sup>49</sup> wyróżnić można trzy podstawowe okresy. Pierwszy dotyczy pierwszych lat jej działalności a mianowicie lata 1991-1995, w którym to kładziono główny nacisk na likwidację państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, jak i na przekazanie gruntów nowym użytkownikom<sup>50</sup>.

Wojewodowie i minister rolnictwa i gospodarki żywnościowej już od samego początku działalności Agencji, aż do końcówki 1993 roku, zdecydowali się na likwidację 1595 państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej<sup>51</sup>. Jak zapowiadano efektem kontynuacji tychże działań, było faktyczne zamknięcie wszystkich Państwowych Przedsiębiorstw Gospodarki Rolnej<sup>52</sup>, które zgodnie z ustawą z 19 października do końca 1993 roku miały ulec likwidacji. Wszystkie nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi<sup>53</sup> będące w administrowaniu czy dzierżawie, na drodze decyzji wojewódzkiej zostały przekazane Agencji.

Kolejny, drugi etap ewolucji działalności dawnej Agencji obejmuje lata 1995-2003, charakteryzował się przejściem w rolę administratora, a nie jak dawniej likwidatora gruntów pozostających w mieniu państwowym. Pomimo tego, iż decyzja o ostatecznym i całkowitym przekazaniu gruntów w PFZ do Zasobu Własności Rolnych Skarbu Państwa była odkładana w czasie, udało się wypracować wspólny kompromis i zdecydowano o wyznaczeniu terminu przejścia na 30 czerwca 2000

---

<sup>47</sup> J. Czyszkowska-Dąbrowska, *Ekonomiczno-produkcyjne efekty działalności zespołów rolników indywidualnych*. Zagadnienia Ekonomiki Rolnej, 5, Warszawa 1978.

<sup>48</sup> T. Nawrocki, B. Podgórski, *Rola ANR w powiększaniu i tworzeniu gospodarstw rolnych*, Warszawa 2009, s. 73.

<sup>49</sup> M. Czapska-Górnikiewicz, *Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa –zagadnienia wybrane*, „Rejent”, nr 7-8/1994, s. 71.

<sup>50</sup> A. Suchoń, *Agencja Nieruchomości Rolnych po 15 latach działalności* [w:] *Roczniki Naukowe – Tom IX*, zeszyt1.

<sup>51</sup> W wyniku prywatyzacji dawna ANR przejęła do Zasobu ogromną ilość infrastruktury technicznej, które w dalszym etapie podlegają sukcesywnym przejęciom na rzecz gmin i spółdzielni mieszkaniowych.

<sup>52</sup> Zwane dalej PPGR.

<sup>53</sup> Zwane dalej PFZ.

roku, co zostało szczegółowo ujęte w art. 1 i 2 ustawy z dnia 19 października 1991 roku<sup>54</sup>.

Wszystkie te nieruchomości, które nie zostały objęte przekazaniem do Zasobu, na mocy ustawy stały się własnością gmin, które przejęły nieruchomości razem ze wszelkimi związanymi z nimi zobowiązaniami wobec osób trzecich. Ten okres w literaturze często opisywany jest pejoratywnie, jako okres niezbyt obfity w sensie realizacji funkcji repartycyjnej. Niezbyt duża liczba gospodarstw została przekazana w ręce nowych właścicieli, większość z zawartych w tymże okresie umów dotyczyła dzierżawy, co jak wiadomo łączyło się tylko z charakterem krótkoterminowym i ograniczonym<sup>55</sup>.

Następny, trzeci etap ewolucji zapoczątkował dzień 11 kwietnia 2003 roku, kiedy to weszła w życie ustaw o kształtowaniu ustroju rolnego. Wszystkie realizowane dotychczas obowiązki, miały być podejmowane równoległe z realizacją zadań, związanych z kreowaniem i kształtowaniem prywatnego obrotu gruntami rolnymi, jak i wpływaniem na poprawę struktury gruntowej państwa<sup>56</sup>. W tym celu powstała wówczas Agencja Nieruchomości Rolnych osiągnęła dwa narzędzia mające pomóc jej w realizacji powyższych celów, a są nimi: prawo pierwokupu oraz prawo wykupu.

Wszystkie powyżej opisane zabiegi miały zwiększyć możliwość wspierania gospodarstw rodzinnych oraz zahamowania wykupu gruntów poprzez cudzoziemców. Chciano również zapobiec nadmiernej koncentracji gruntów rolnych i wpłynąć na ich rozproszenie<sup>57</sup>.

Gdy weszła w życie ustawa o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej,

---

<sup>54</sup> A. Suchoń, *Ustawowe i umowne prawo pierwokupu przysługujące dzierżawcy nieruchomości rolnych – wybrane problemy prawne*, [w:] *Studia Iuridica*, T. 88, Warszawa 2021, s. 477.

<sup>55</sup> A. Lichorowicz, *Pojęcie i przedmiot prawa rolnego*, w: A. Stelmachowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2005, s. 19.

<sup>56</sup> R. Pessel, *Nieruchomości Skarbu Państwa*, Warszawa 2010, s. 22.

<sup>57</sup> M. Kozłowska – Burdziak, *Rola Agencji Nieruchomości Rolnych w obrocie ziemią*, [w:] red. R. Marks-Bielska, R. Kisiel, *Rola Agencji Nieruchomości Rolnych w unowocześnianiu rolnictwa i obszarów wiejskich*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Olsztyn 2013, s. 51-72.

zaostrzono reguły zadośćuczynień z tyt. roszczeń majątkowych, poprzez mechanizm zaliczania wartości nieruchomości pozostających poza terytorium RP na poczet ceny sprzedaży gruntów będących we władaniu Zasobu.

Omawiana ustawa nie obejmowała swoją tematyką w sposób bezpośredni działalności Agencji, jednakże w wyniku omawianego mechanizmu, wpływała na jej wyniki finansowe.

Dodatkowo, nieruchomości Zasobu posiadające powierzchnię niemniejszą niż 400 tys. ha przeznaczone do sprzedaży, eksportowały osiągnięty z tytułu transakcji profit do państwowego funduszu celowego, jakim był Fundusz Rekompensacyjny<sup>58</sup>.

Cele wyznaczone w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego mogą być realizowane poprzez wykorzystanie dwóch instrumentów, jakimi są prawo pierwokupu nieruchomości rolnej oraz prawo nabycia nieruchomości rolnej. Pierwszy rodzaj dotyczy tylko umów sprzedaży, natomiast drugi ogranicza się do pozostałych umów przenoszących własność, np. darowizn.

Prawo pierwokupu oznacza pierwszeństwo zakupu danej nieruchomości. Zostało ono szeroko omówione w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, gdzie w precyzyjny sposób zostały określone cele i zasady wprowadzenia takiego uprawnienia. Do jego głównych zadań należy poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych w Polsce, wpływ na zmniejszenie koncentracji nieruchomości o charakterze rolnym oraz wpływ na umożliwienie prowadzenia przy posiadaniu ściśle określonych uprawnień działalności rolniczej.

Uprawnienia obecnie funkcjonującego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w zakresie przysługiwania mu prawa pierwokupu odnoszą się tylko do nieruchomości rolnych przekraczających obszar 5 ha. Niniejsze ograniczenie zostało wprowadzone ze względu na zbyt duży zakres przedmiotowy dotychczasowych możliwości KOWR. Jak już wcześniej wspomniano, prawo pierwokupu<sup>59</sup> znajduje

---

<sup>58</sup> Powstały na mocy ustawy z dnia 8 lipca 2005 roku o realizacji prawa do rekompensaty z tyt. pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 169, poz. 1418).

<sup>59</sup> Prawo pierwokupu odnosi się do każdego rodzaju nieruchomości, nie tylko rolnych, o czym stanowi art. 29 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, grunty nierolne stanowią bowiem również integralną część Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

zastosowanie w przypadku zawierania umów sprzedaży, natomiast w przypadku innych typów umów, takich jak np. darowizna, stosuje się zasadę prawa nabycia nieruchomości. Służy ono Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa w ściśle sprecyzowanych sytuacjach, tylko w stosunku do umów, na podstawie której własność przenoszona jest poprzez osoby fizyczne lub prawne, jednak odrębne niż sam Krajowy Ośrodek.

Przepisy zawarte w omawianej ustawie mówią jasno na temat preferencyjnych warunków kontrolnych, którymi posługuje się Krajowy Ośrodek w ramach kształtowania ustroju rolnego, i tak prawo pierwokupu KOWR:

- przysługuje dzierżawcy nieruchomości, bądź w przypadku jego braku – KOWR;
- służy poprawie struktury obszarowej gospodarstw;
- jest narzędziem ograniczającym i nadzorującym sprzedaż ziemi rolniczej obcokrajowcom;
- zapewnia dotychczasowemu dzierżawcy gwarancję pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości na własność;
- sprzedający nieruchomość rolną ma obowiązek poinformowania KOWR o zamiarze sprzedaży, jeśli przysługuje jej prawo pierwokupu;
- służy realizacji głównych celów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

Sednem ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego jest przekonanie o konieczności gloryfikacji nabywania nieruchomości rolnych przez gospodarstwa rodzinne, poprzez ograniczenie stopnia kontroli nad transakcjami realizowanymi przez rolników indywidualnych, powiększających swoje gospodarstwa rodzinne, przy jednoczesnym ograniczeniu sprzedaży ziemi rolniczej obcokrajowcom.

W celu umożliwienia rolnikom indywidualnym przystępnego nabywania ziem, czemu sprzyjać ma zastosowanie wcześniej wspomnianych mechanizmów, umożliwia się im, w najbardziej dogodny sposób, wzięcia udziału w organizowanych

przez Krajowy Ośrodek przetargach ograniczonych na dzierżawę nieruchomości<sup>60</sup>, czy też ich sprzedaż<sup>61</sup>.

Prawo pierwokupu nie przysługuje KOWR w sytuacji gdy mowa o przeniesieniu własności nieruchomości rolnej, powiększającej gospodarstwo rodzinne<sup>62</sup> do powierzchni nie przekraczającej 300 ha użytków rolnych. System ten znajduje również zastosowanie przy obrocie nieruchomościami rolnymi pomiędzy osobami bliskimi, jak i w wypadku nabycia nieruchomości rolnej przez jej dzierżawcę powiększającego gospodarstwo rodzinne, który spełnia ściśle określone w ustawie kryteria, dotyczące m.in. 3-letniego wykonywania umowy<sup>63</sup>.

Krajowemu Ośrodkowi przysługuje prawo pierwokupu lub wykupu w przypadku każdego nabycia nieruchomości rolnej przez osobę fizyczną, która nie spełnia któregośkolwiek wymogu warunkującego pojęcie rolnika indywidualnego, jak również osób prawnych odmiennych niż spółdzielnie produkcji rolnej<sup>64</sup>.

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa jako instytucja stricte zadaniowa, koncentruje się na prywatyzacji majątku państwowego w rolnictwie oraz na zasadzie rzetelności i racjonalności w kontekście gospodarowania powierzonym jej mieniem. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego, dała jej także możliwość nadzoru nad obrotem gruntów prywatnych.

Jak wskazuje doświadczenie zdobyte przez omawianą instytucję, jej aktywność pod względem przekształceń własnościowych na przełomie ostatnich 19 lat, wpływa na intensyfikację tworzenia na rynku silnych gospodarstw produkcyjnych, mających oddźwięk w konkurencyjnym rynku unijnym<sup>65</sup>.

---

<sup>60</sup> Zarządzenie nr 103/2017/Z Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z dnia 9 października 2017 roku w sprawie wydzierżawiania nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, zmienione Zarządzeniem nr 28/2018/Z.

<sup>61</sup> P. Czechowski, *Ewolucja stanu prawnego w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi*, [w:] *Realizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, Warszawa 2004, s. 117–128.

<sup>62</sup> A. Sikorska, *Dylematy w definiowaniu rodzinnych gospodarstw rolnych*. Warszawa 2015, s. 31-49.

<sup>63</sup> A. Suchoń, *Ustawowe i umowne prawo...* op. cit., Warszawa 2021, s. 375-394.

<sup>64</sup> A. Suchoń, *Spółdzielczość w rolnictwie i na obszarach wiejskich*, [w:] *Prawo rolne*, red. P. Czechowski, Warszawa 2019, s. 456-472.

<sup>65</sup> T. Nawrocki, B. Podgórski, *Rola ANR ...* op. cit., Warszawa 2009, s. 75.

Głównym celem i kierunkiem działań podejmowanych przez KOWR jest wspieranie gospodarstw rodzinnych i przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji ziem. Realizacja tych założeń musi być wsparta na konstruktywnych filarach, wyrastających z założeń prawno-organizacyjnych w postaci ustaw, mających na celu organizowanie rynku ziemi państwowej, jak i kontrolowanie i nadzór nad rynkiem ziemi prywatnej<sup>66</sup>.

Dotychczas zrealizowane zadania oraz zebrane dotąd doświadczenie w funkcjonowaniu Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, pozwala wyciągnąć wiele wniosków mogących mieć spory wpływ na dalszy kształt i realizację polityki rolnej w państwie. Znacznie zintensyfikowane zadanie KOWR w postaci realizacji dużego planu sprzedaży gruntów napotyka na wiele trudności i przeszkód, wynikających bezpośrednio z przepisów prawa. Ich ograniczenie zależy od wprowadzenia coraz to nowych regulacji prawnych lub też nowelizacji już istniejących.

KOWR pomimo, iż nie ma bezpośredniego uprawnienia do przedkładania władzy ustawodawczej projektów nowych aktów normatywnych, to w ramach posiadanych możliwości stara się w sposób aktywny uczestniczyć w kształtowaniu projektów. Aktywnie uczestniczy w pracach rządowych lub sejmowych, związanych ze zmianą przepisów dotyczących nieruchomości Skarbu Państwa oraz przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego. KOWR przekazuje odpowiednie propozycje i projekty, wynikające ze zdobytego wieloletniego doświadczenia w realizacji ustaw i rozporządzeń. Wnioskuje bowiem ona o zmiany wpływające na ułatwienie dostępu do nabywania gruntów Zasobu zarówno przez wspomniane już wcześniej gospodarstwa rodzinne, jak i przez przedsiębiorców rolnych, którzy poprzez prowadzenie większych gospodarstw rolnych, umożliwiają tworzenie nowych miejsc pracy dla potencjalnych pracowników, składających się z byłych środowisk popegeerowskich<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> M. Kozłowska – Burdziak, Rola ANR w obrocie ziemią rolniczą, [w:] M. Adamowicz (red.) *Zrównoważony i trwały rozwój wsi i rolnictwa*, Warszawa 2006, s. 241.

<sup>67</sup> M. Kozłowska-Burdziak, *Przekształcenia struktury obszarowej polskiego rolnictwa po roku 2002*, [w:] *Między ekonomią a historią. Studia ofiarowane Profesorowi Czesławowi Noniewiczowi z okazji 75. urodzin*, red. R. Dziemianowicz et al., Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2012, s. 244 i n. *Rolnictwo w 2015 r.*, [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbr/gus/RL\\_rolnictwo\\_2015.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbr/gus/RL_rolnictwo_2015.pdf), s. 42 [dostęp 28.06.2021].



Ograniczenia w działaniu Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa mają wpływ na zmniejszenie skuteczności i prędkości jego działania, a także działają destrukcyjnie na całość systemu polityki rolnej w państwie.

Do głównych ograniczeń z jakimi dotychczas zmagać się musiał KOWR należy m.in. brak obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w wielu gminach, są to także trudności związane z możliwością odzyskania władania nieruchomościami od byłych dzierżawców lub innych bezumownych użytkowników. Kolejną barierą ograniczającą sprawne i poprawne funkcjonowanie KOWR jest fakt pierwszeństwa nabycia lokali w budynkach mieszkalnych powstałych na terenie siedlisk gospodarczych lub na obiektach wpisanych w rejestr zabytków przez ich najemców. Również brak ostatecznych rozstrzygnięć dotyczących reprivatyzacji, pogarsza system rolny w kraju. Roszczenia reprivatyzacyjne, stanowią bowiem podstawową barierę sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa<sup>68</sup>.

Podążając w kierunku rozwoju i poprawy polityki rolnej Polski, ustawą z dnia 16 września 2011 roku Sejm wprowadził zmiany do ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa<sup>69</sup>. Wprowadzono w ten sposób szereg zmian, mających bezpośredni wpływ na dalsze sprawowanie funkcji gospodarza gruntów rolnych poprzez dawną Agencję Nieruchomości Rolnych.

Najważniejsze zmiany dotyczyły dodania wykonywania praw z udziałów i akcji w spółkach hodowli roślin oraz zwierząt o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej, jako nowego zadania. Również wdrożono istotne zmiany związane są z pozyskiwaniem danych w sposób całkowicie nieodpłatny z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Podjęto także decyzję o usunięciu organu w postaci Rady Nadzorczej i przepisu dotyczącego jego funkcjonowania.

---

<sup>68</sup> A. Lichorowicz, Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, *Kwartalnik Prawa Prywatnego*, z. 2, Kraków 2004, s. 387–434.

<sup>69</sup> 3 grudnia 2011 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, uchwalona przez Sejm 16 września 2011 r.

Wykreślono szkoły wyższe z obowiązku uiszczania opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego<sup>70</sup>. Równocześnie zwiększono opłaty z tytułu zbycia przez Polską Akademię Nauk i Instytuty badawcze prawa użytkowania wieczystego z 25% na 50%. W tymże zakresie tematycznym wprowadzono dochodzenie należności za użytkowanie wieczyste w formie postępowania egzekucyjnego w administracji<sup>71</sup>.

Do ważnych korekt ustrojowych należy fakt związany z brakiem konieczności przekazywania projektu planu finansowego do ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, a także wprowadzenie możliwości sprzedaży wymagalnych wierzytelności, w czego konsekwencji koniecznym stało się powstanie rozporządzenia wykonawczego w niniejszym zakresie<sup>72</sup>.

Według nowych zasad w pierwszej kolejności gospodarowanie Zasobem realizowane ma być w drodze sprzedaży, a aport możliwy będzie do tych spółek, w których Skarb Państwa i instytuty badawcze posiadają większość udziałów lub akcji<sup>73</sup>.

Wprowadzona została obligatoryjność domagania się zapłaty od jednostek samorządu terytorialnego, w przypadku zbycia lub przeznaczenia na inne cele niż w umowie o nieodpłatnym przekazaniu, a od bezrobotnych, o ile Lasy Państwowe nie skorzystają z prawa pierwokupu<sup>74</sup>.

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa posiada możliwość odstąpienia od żądania zwrotu aktualnej wartości pieniężnej nieruchomości w 3 przypadkach:

- jeżeli cel jest inny ale zgodny z celami wymienionymi w art. 24 ust. 5 pkt. 1;
- gdy przekazano ją na cele publiczne, o których mowa w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami.
- gdy nastąpi zwrot nieruchomości do Zasobu.

---

<sup>70</sup> A. Suchoń, *Prawna problematyka sprzedaży, użytkowania wieczystego oraz dzierżawy nieruchomości rolnych z zasobu gminnego*, [w:] *Przegląd Prawa Rolnego*, Tom 28, Nr 1, Poznań 2021, s. 107-128.

<sup>71</sup> A. Suchoń, *Użytkowanie wieczyste i dzierżawa nieruchomości rolnych*, w: *Nieruchomości rolne w praktyce notarialnej*, red. J. Mikołajczyk, P. Księżak, Warszawa 2017, s.247-267.

<sup>72</sup> F. Tomczak, *Gospodarka rodzinna w rolnictwie. Uwarunkowania i mechanizmy rozwoju*, Warszawa 2005, s. 357.

<sup>73</sup> Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw, (Dz. U. nr 233, poz. 1382 z 2 listopada 2011 r.)

<sup>74</sup> A. Czyżewski, B. Czyżewski, *Ziemia i jej renty w paradygmacie rozwoju rolnictwa*, [w:] *Problemy rozwoju rolnictwa i gospodarki żywnościowej w pierwszej dekadzie członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, red. A. Czyżewski, B. Klepacki, Warszawa 2015, s. 27-41.

Nowe zasady polityki rolnej wyrażone w nowelizacji omawianej ustawy umożliwiają możliwość, w której decyzja Wojewody o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jest podstawą wykreślenia przez Krajowy Ośrodek nieruchomości z ksiąg rachunkowych i podpisania protokołu zdawczo-odbiorczego z Generalną Dyрекcją Dróg Krajowych i Autostrad.

Sprzedaż i nabywanie nieruchomości Zasobu realizowane mogą być tylko i wyłącznie przez KOWR, a wykaz nieruchomości wystawionych na przetarg musi zawierać cenę oraz przeznaczenie nieruchomości w planie lub studium<sup>75</sup>.

Wprowadzono rygor odpowiedzialności karnej za składanie nieprawdziwych oświadczeń co do własności lub współwłasności użytków rolnych. Umożliwiono sprzedaż nieruchomości lub jej części przez KOWR bez przetargu, po spełnieniu przesłanek: poprawy warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej na rzecz osoby, która chce nieruchomość lub jej część z Zasobu nabyć, o ile nieruchomość ta nie może być zagospodarowana samodzielnie<sup>76</sup>.

Zmiany dotyczą również ograniczeń alternatywnych przetargów:

- dla rolników indywidualnych na powiększenie gospodarstwa rodzinnego, mogą zamieszkiwać także w gminie graniczącej
- dla osób posiadających kwalifikacje rolnicze na utworzenie gospodarstwa rodzinnego,
- członków rsp postawionych w stan likwidacji lub upadłości na utworzenie gospodarstwa rodzinnego,
- spółek prawa handlowego, gdzie 100% akcji lub udziałów należy do pracowników zlikwidowanych ppgr,
- bez zmian dla pracowników zlikwidowanych ppgr, rolników, którzy po 31.12.1991 r. sprzedali SP nieruchomości na cele publiczne, repatriantów.

Kolejną zmianą jest twierdzenie, że dowodem potwierdzającym zamieszkanie jest dokument określający zameldowanie na pobyt stały.

---

<sup>75</sup> Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa..., op. cit., Art. 28, ust. 2, pkt.6.

<sup>76</sup> Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa..., op. cit.

Edytowano równocześnie zapisy dotyczące obniżki cen, wprowadzono bowiem warunek obniżki za nieruchomości wpisane do rejestru zabytków o obowiązek poczynienia nakładów, w wysokości co najmniej uzyskanego obniżenia ceny. Również przeniesiono zapisy rozporządzenia wykonawczego w zakresie wadium:

- § 9 ust. 1 – kto może być uczestnikiem przetargu,
- § 10 ust.1 - repatrianci bez wadium
- § 9 ust. 6 – kiedy wadium nie podlega zwrotowi.

Obniżka ceny jest pomocą de minimis, wprowadzono sankcję zapłaty całej uzyskanej obniżki w przypadku nie dokonania nakładów w wysokości co najmniej uzyskanej obniżki ceny wraz z odsetkami.

Nowe brzmienie całego artykułu 31<sup>77</sup> informuje o tym, iż cena do zapłaty musi zostać podana nie później niż w dniu zapłaty, jak i o możliwości rozłożenia należności na raty tylko w formie pieniężnej, ale także na raty półroczne, przy wpłacie 10%, a nie jak wcześniej 20%<sup>78</sup>. Warunek ma stanowić przedłożenie zabezpieczeń oraz ocena przez KOWR sytuacji finansowej nabywcy, która ma pozwolić mu na spłatę należności (rozporządzenie wykonawcze będzie określało dokumenty niezbędne dla oceny sytuacji finansowej nabywcy, warunki rozłożenia na raty, jak i wysokość oprocentowania). Wprowadzono katalog zabezpieczeń<sup>79</sup>, które zostały wymienione enumeratywnie, a oprocentowanie nie może być niższe niż stopa dyskontowa, stanowiąca kwotę bazową ogłaszana w komunikacie Komisji Europejskiej, powiększona o 1%. Funkcjonuje obecnie natychmiastowa wymagalność całej niespłaconej należności tylko w przypadku zbycia.

---

<sup>77</sup> Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa..., op. cit., art. 31

<sup>78</sup> „Agencja może rozłożyć spłatę należności na roczne lub półroczne raty, na okres nie dłuższy niż 15 lat, jeżeli przed zawarciem umowy sprzedaży nieruchomości nabywca nieruchomości wpłacił co najmniej 10% jej ceny i przedłożył zabezpieczenie spłaty kwoty należności rozłożonej na raty, a jego sytuacja finansowa pozwala na spłatę tej należności”. (Art. 31 pkt.1 u.g.n.r.S.P.).

<sup>79</sup> Ustalając formy zabezpieczenia KOWR bierze pod uwagę ograniczenia wynikające z rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 lipca 2017r. w sprawie określenia przedmiotów należących do rolnika prowadzącego gospodarstwo, które nie podlegają egzekucji (Dz. U. z 2017r. poz. 1385).

Art. 32 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa<sup>80</sup>, określa legitymację dla Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi do wydania rozporządzenia wykonawczego w przedmiocie sprzedaży, obniżania ceny sprzedaży, stawek szacunkowych. Opłaty roczne za zarząd w wysokości opisanej w art. 17 b ust. 1, ustalane w zależności od celu wykorzystywania<sup>81</sup>.

W art. 37 określono legitymacje dla Ministerstwa Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa do wydania rozporządzenia w zakresie zarządu<sup>82</sup>. Omówiono obowiązek zawarcia w umowach dzierżawy postanowienia o możliwości wypowiedzenia umowy, w zakresie wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych. Wprowadzono możliwość wyłączenia nieruchomości z umowy dzierżawy niezbędnej na cele publiczne w rozumieniu u.g.n.( istniała konieczność podania przeznaczenia w planie na cele publiczne), jak i podziału umowy dzierżawy przy zbyciu części nieruchomości na rzecz osoby, która nie jest dzierżawcą.

Wcielono możliwość egzekwowania sankcji dla osoby władającej nieruchomością Zasobu bez tytułu prawnego, w wysokości 30-krtoności wywoławczej wysokości czynszu, który byłby należny, gdyby ta nieruchomość była przedmiotem umowy po przetargu. Sankcja ta, ustalana jest na dzień żądania zwrotu nieruchomości przez KOWR. Wyłączenie do roszczeń o wynagrodzenie za

---

<sup>80</sup> „Minister właściwy do spraw rozwoju wsi określi, w drodze rozporządzenia:

1) szczegółowy tryb sprzedaży nieruchomości Zasobu i ich części składowych, w tym tryb sprzedaży nieruchomości na rzecz użytkowników wieczystych, na rzecz osób uprawnionych do pierwszeństwa nabycia, o którym mowa w art. 29 ust. 1, a także sposób przeprowadzania publicznych przetargów ustnych (licytacji) i przetargów ofert, w tym ograniczonych do osób, o których mowa w art. 29 ust. 3, obejmujący wymagania dotyczące wadium,

2) szczegółowe warunki obniżania ceny sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków,

3) stawki szacunkowe, o których mowa w art. 30 ust. 2, z uwzględnieniem rodzaju gruntu, jego klasy oraz okręgu podatkowego

- mając na względzie zapewnienie prawidłowej sprzedaży nieruchomości Zasobu”. (Art. 32 u.g.n.r.S.P.).

<sup>81</sup> Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa ..., op. cit., art. 32.

<sup>82</sup> „Minister właściwy do spraw rozwoju wsi określi, w drodze rozporządzenia, tryb przekazywania nieruchomości w razie ustanowienia lub wygaśnięcia zarządu oraz tryb ustalania i wnoszenia opłat, mając na względzie zapewnienie prawidłowego wykonywania zarządu oraz sprawnego uiszczania opłat.” (Art. 37 u.g.n.r.S.P.).

korzystanie bez tytułu prawnego zostało zawarte w art. 224-231 K.c.<sup>83</sup> z wyłączeniem 229 K.c.<sup>84</sup>.

Na podstawie nowych ustaleń wprowadzono zmniejszenie oprocentowania z tytułu odroczonej lub rozłożonej na raty należności za sprzedaż lokali mieszkalnych i budynków gospodarczych dla ich najemców z <3% do< 1,5 %<sup>85</sup>.

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa bierze również pod uwagę możliwość realizacji inwestycji w zakresie budownictwa mieszkaniowego i nabywania lokali i budynków (wejdą one w skład Zasobu), w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych najemców, zajmujących domy i lokale mieszkalne, wpisanych do rejestru zabytków i w budynkach nie służących wyłącznie zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych oraz budynków i lokali związanych z działalnością gospodarczą<sup>86</sup>. Nabyte lub wybudowane domy i lokale mieszkalne, o których mowa w art. 46, nie są przedmiotem transakcji sprzedaży na warunkach preferencyjnych;

Na mocy nowelizacji w/w ustawy, uchylono jedną z podstaw nieodpłatnego przekazywania na rzecz gminy majątku Zasobu na cele inne niż działalność gospodarczą.

Konstrukcja przekazania nadzoru dotyczącego gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, zastosowana w poszczególnych ustawach dotyczących wszystkich działań związanych z kształtowaniem ustroju rolnego i przekształcaniach rolnictwa, została unormowana za pomocą określenia głównych kompetencji KOWR, w zakresie gospodarowania nieruchomościami należącymi do Zasobu Skarbu Państwa.

W wyniku złożoności pojęcia Zasobu, jak i braku przyjęcia jego jednolitości, niewykonalnym zdaje się być stosowanie przepisów, zgodnie z ich prawidłowym celem. Niniejsze mechanizmy stają się bardzo skomplikowaną materią, zważywszy

---

<sup>83</sup> Czytaj jako Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 94, z późn. zm.)

<sup>84</sup> „Osoba władająca nieruchomością wchodzącą w skład Zasobu bez tytułu prawnego jest zobowiązana do zapłaty na rzecz Agencji wynagrodzenia za korzystanie z tej nieruchomości w wysokości stanowiącej 5-krotność wywoławczej wysokości czynszu, który byłby należny od tej nieruchomości, gdyby była ona przedmiotem umowy dzierżawy po przeprowadzeniu przetargu”. (Art. 39b ust.1 u.g.n.r.S.P.).

<sup>85</sup> Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa..., op.cit., art. 45 pkt. 2.

<sup>86</sup> Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa..., op.cit., art. 46.

na ogrom pojęć i norm wchodzących w skład szeroko rozumianej gospodarki rolnej. Koniecznym staje się zatem wypracowanie ogólnego pojęcia odnoszącego się do Zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, mając na uwadze wzór konstrukcji funduszu celowego. Niniejsze rozwiązanie mogłoby wpłynąć pozytywnie na realizację wielu funkcji, w kontekście kilku znaczeń, np.: prawnego, księgowego, czy też finansowego.

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa w obecnym systemie gospodarczo-ekonomicznym spełnia rolę niezauważalnego cenzora i powiernika wszelkich transakcji związanych z obrotem nieruchomościami, przez co w oczywisty sposób wpływa na kształt i rozwój rolnictwa w Polsce<sup>87</sup>.

### **3. Determinanty polityczne ustroju rolnego państwa**

Aby poznać determinanty mające bezpośredni wpływ na kształt ustroju rolnego w Polsce należy zapoznać się zatem również z mechanizmem związanym z gospodarowaniem nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, ich skomplikowaną pod względem prawnym, społecznym jak i gospodarczym materią.

Polityka państwa prowadzona wobec sektora rolnego ma złożony charakter. Decyzja o ingerencji w procesy gospodarcze w tym obszarze, zakres oddziaływania i dobór właściwych instrumentów prawnych w swej istocie stanowią odzwierciedlenie wykształconej w obrębie konkretnej struktury państwowej idei co do roli społeczno-gospodarczej rolnictwa. Z tej przyczyny polityka rolna nie wykazuje jednolitości w ujęciu globalnym<sup>88</sup>. Jednocześnie cechuje się ona znacznym dynamizmem. Podlega

---

<sup>87</sup> A. Czyżewski, B. Czyżewski, Ziemia i jej renty w paradygmacie rozwoju rolnictwa, [w:] Problemy rozwoju rolnictwa i gospodarki żywnościowej w pierwszej dekadzie członkostwa Polski w Unii Europejskiej, red. A. Czyżewski, B. Klepacki, Warszawa 2015, s. 22–35.

<sup>88</sup> A. Suchoń, Wpływ wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej na rolniczą działalność gospodarczą producentów rolnych w Polsce (przedsiębiorców w świetle prawa unijnego) – wybrane zagadnienia prawne, [w:] Baszyński Adam, Kamiński Ryszard (red.): Wpływ otoczenia międzynarodowego na funkcjonowanie przedsiębiorstw w Polsce, 2022, Poznań 2022, s. 117-145.

zmianom wraz z przemianami kontekstu społeczno-gospodarczego, uwarunkowań międzynarodowych, a także na skutek doraźnych decyzji politycznych<sup>89</sup>.

Pomimo złożoności czynników wpływających na kształt polityk rolnych można stwierdzić, że dla większości z nich właściwe jest ich ukierunkowanie na zapewnienie bezpieczeństwa oraz stabilności społecznej i politycznej<sup>90</sup>. Ten nadrzędny cel polityk rolnych jest realizowany głównie poprzez ochronę rodzimych producentów rolnych (rolników) oraz utrzymanie lub poprawę istniejących zdolności produkcyjnych w sektorze rolnym. Uzyskiwanie odpowiedniego potencjału produkcyjnego w rolnictwie przekłada się bezpośrednio na realizowanie przez państwa jednej z podstawowych ich funkcji, tj. zaspokajania potrzeb żywnościowych społeczeństw.

Produkcja rolna jest niezbędna z punktu widzenia zabezpieczenia potrzeb życiowych każdej jednostki ludzkiej, gdyż produkt rolny jest zasadniczym substratem żywności. Przy obecnym stanie rozwoju technologii wytwarzania żywności nie jest bowiem możliwe dostarczanie dawek kalorycznych w stopniu adekwatnym dla ochrony życia i zdrowia jednostek z pominięciem efektów produkcji rolnej. W wielu systemach prawnych preferowanie sektorowego podejścia do rolnictwa prowadziło do wykształcenia się dziedziny prawa obejmującej materię normatywną dotyczącą stosunków społecznych i gospodarczych, które powiązane są funkcjonalnie ze sferą wytwarzania rolniczego – prawa rolnego<sup>91</sup>.

---

<sup>89</sup> B. Jeżyńska, R. Pastuszko, *Opinia prawna na temat propozycji zmian regulacji prawnych dotyczących obrotu nieruchomościami rolnymi*, Opinie i Ekspertyzy OE-217, Kancelaria Senatu Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa 2014.

<sup>90</sup> Wyrok TK z 31 stycznia 2001 roku, P 4/99, OTK 2001, Nr 1, poz. 5; T. Kurowska, *Gospodarstwo rodzinne w świetle art. 23 Konstytucji RP*, [w:] *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, red. K. Skotnicki, K. Winiarski, Częstochowa 2004, s. 55.

<sup>91</sup> B. Karwat-Woźniak, *The area of cultivated land as a factor determining economic potential of private farms*, *Economics & Sociology*, vol. 2, no. 1, Szczecin 2009, s. 47–57.



Wyróżnienie prawa rolnego następuje poprzez dostrzeganie związku określonych instytucji i rozwiązań prawnych z rolnictwem (działalnością rolniczą). Taki sposób precyzowania przedmiotu prawa rolnego sprawia, że do tej dziedziny prawa zalicza się normy o charakterze prywatnoprawnym i publicznoprawnym, których cechą wspólną jest kształtowanie stosunków społeczno-gospodarczych w rolnictwie. Zasadnie przy tym podkreśla się, że znaczenie obu metod regulacyjnych w oddziaływaniu na rolnictwo (wykorzystywanie metody regulacji prywatnoprawnej albo metody publicznoprawnej) zmieniało się<sup>92</sup>. W swojej genezie prawo rolne – zależnie od specyfiki poszczególnych systemów prawnych – czerpało umocowanie z regulacji prawa prywatnego albo prawa publicznego.

Rozwój prawa rolnego wynikający ze zmian w postrzeganiu rolnictwa, poprzez coraz mocniejsze akcentowanie jego funkcji ogólnospołecznych, wiązał się jednak ze znacznym wzrostem zaangażowania instrumentów prawa publicznego w oddziaływaniu na ten obszar gospodarki. Między innymi dostrzegając ścisły związek rolnictwa ze środowiskiem naturalnym, eksponując specyfikę produktu rolnego i związane z nim dążenia do zapewniania ochrony zdrowia publicznego, czy też wskazując na zasadność realizowania przez państwo zadań socjalnych wobec społeczności wiejskiej dowodzi się konieczności stosowania podejścia publicznoprawnego do normowania stosunków społeczno-gospodarczych w rolnictwie. Zauważa się bowiem, że współczesne cele polityk rolnych nie mogą być skutecznie realizowane przy wyłącznym zastosowaniu podejścia właściwego dla regulacji prywatnoprawnej, gdyż za jej pośrednictwem w głównej mierze wspiera się interesy indywidualne. Tymczasem wykorzystanie regulacji publicznoprawnej pozwala na włączenie w sferę oddziaływania regulacyjnego na rolnictwo także dążeń o wymiarze ogólnospołecznym<sup>93</sup>.

Polityka kształtowania się systemu gospodarowania Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa ze względu na aktualność i dostępność, staje się procesem

---

<sup>92</sup> R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego*, s. 205–208.

<sup>93</sup> F. Kapusta, *Agrobiznes*, Warszawa 2008, s. 48-73.

ewoluującym nieustannie, dotyczącym bezpośrednio większą część obywateli państwa polskiego, dlatego też jej omówienie i usystematyzowanie staje się przydatnym narzędziem służącym wpływaniu na kształtowanie systemu rolnego w Polsce<sup>94</sup>.

Dotychczasowa działalność KOWR obligatoryjnie ukierunkowana jest na progres i rewolucję w znaczeniu gospodarczym, społecznym i ekonomicznym. Prawo pierwokupu i wykupu, realizowane poprzez Krajowy Ośrodek ma szansę wpłynąć na poprawę struktury agrarnej polskiego rolnictwa, czego podstawowym warunkiem jest prowadzenie świadomej, rzetelnej i kompleksowej polityki państwa<sup>95</sup>.

Ogólnie przyjęte i stosowane w polskim systemie gospodarczo-rolnym wynikają w sposób pośredni lub też bezpośredni z przepisów ustaw dostosowanych do regulacji gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

Ważnym elementem prawidłowego gospodarowania, jaki w sposób usystematyzowany formułuje ustawa o gospodarce nieruchomościami, jest wykaz celów publicznych, których realizacja musi być spełniona w procesie gospodarowania nieruchomościami<sup>96</sup>.

Istota zasady realizacji celów publicznych, została sprowadzona do wskazania przez ustawę celów, uznanych przez nią za cele publiczne. Stanowią one bowiem bardzo istotny warunek treści określonej czynności prawnej. W przypadku nie zrealizowania celu publicznego określonego w decyzji o wywłaszczeniu, pojawia się możliwość zgłoszenia roszczenia o jej zwrot<sup>97</sup>.

Przemiany w rolnictwie, w tym te na poziomie agrarnym, są uwarunkowane wieloma czynnikami. Zależą nie tylko od stanu samego rolnictwa, ale także od kondycji całej gospodarki, a ponadto zdeterminowane są przez czynniki polityczne, społeczne i ekonomiczne. Istotne znaczenie mają tu także uwarunkowania historyczne. Intensywność przemian w strukturze agrarnej zależy również m.in. od możliwości pozyskania miejsc pracy nie związanych z branżą rolniczą przez ludność

---

<sup>94</sup> E. Klat-Górska, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarze*, Warszawa 2014, s. 86.

<sup>95</sup> A. Stelmachowski, B. Zdziennicki, *Prawo rolne*, Warszawa 1987 s. 31-36.

<sup>96</sup> R. Pessel, *Nieruchomości Skarbu Państwa*, Warszawa 2010, s. 22.

<sup>97</sup> Ustawa o gospodarce nieruchomościami, art. 136-142 (Dz. U. 1997 nr 115 poz. 741).

zamieszkującą wsie i posiadających rolnicze wykształcenie. Koncentracja ziemi dokonuje się przez proces centralizacji, wzrost jednych gospodarstw uzależniony jest od likwidacji innych. W sytuacji ograniczonej możliwości odpływu ludności z rolnictwa i alternatywnych źródeł dochodów przyspieszenie procesów koncentracji w rolnictwie skutkuje pogłębieniem zróżnicowania dochodowego<sup>98</sup>.

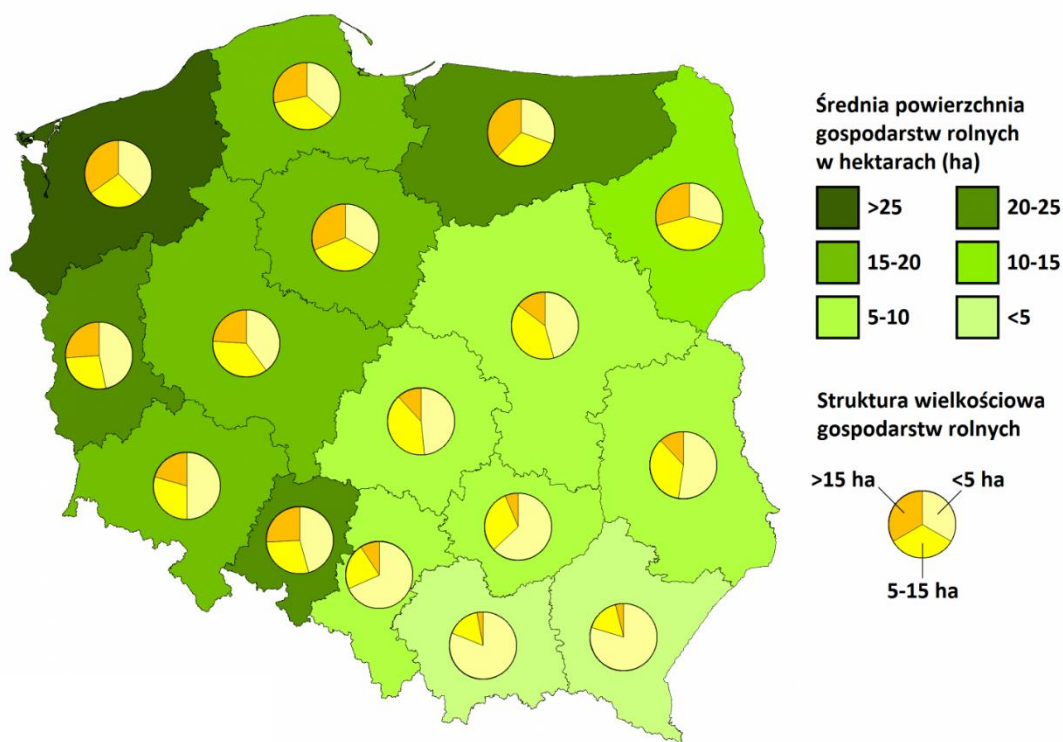
Jednak mimo tych ujemnych skutków społecznych proces koncentracji gospodarstw musi być procedowany, a nawet przyspieszony, bo w warunkach Polski poprzez przyspieszenie tempa koncentracji ziemi, jak również wzrost skali i specjalizacji produkcji następuje podnoszenie konkurencyjności, które powinno być stałym priorytetem.

Bardzo istotnym elementem rozwoju rolnictwa jest struktura agrarna, czyli struktura własnościowa i wielkościowa gospodarstw rolnych. Struktura własnościowa gospodarstw w Polsce jest bardzo prosta, ponieważ niemal 100% gospodarstw to indywidualne (prywatne) gospodarstwa będące własnością rolników. W przeszłości, tj. przed 1989 r., na części terytorium („Ziemie Odzyskane”), funkcjonowały Państwowe Gospodarstwa Rolne, stanowiące własność rządu. Zostały one później sprywatyzowane. Właśnie w tych województwach, w których one istniały, obecnie średnia powierzchnia gospodarstw rolnych jest największa, ponieważ niewielka grupa rolników skupiła większość gruntów dawnych PGR. Odmienna sytuacja panuje w tej części kraju, gdzie PGR-ów nie było, lub było ich niewiele, czyli zwłaszcza w Polsce południowo-wschodniej. Tam na skutek dzielenia gruntów między dziedziczącą rodzinę rolnika, doszło do rozdrobnienia ziemi i gospodarstwa są bardzo małe.

---

<sup>98</sup> F. Tomczak, *Gospodarka rodzinna w rolnictwie. Uwarunkowania i mechanizmy rozwoju*, Warszawa 2005, s. 286.

### Średnia powierzchnia gospodarstw rolnych i struktura wielkościowa gospodarstw według województw w Polsce w 2020 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Średnia wielkość gospodarstwa rolnego w Polsce wynosiła w 2020 r. 11,1 ha. To więcej niż w przeszłości, ale znacznie mniej niż w krajach wysokorozwiniętych, gdzie sięga ona kilkudziesięciu lub nawet ponad 100 hektarów. Średnia dla Unii Europejskiej to ponad 16 ha. W Polsce dominują gospodarstwa małe – 52% ma mniej niż 5 hektarów, 32% między 5 a 15 hektarów, a tylko 16% gospodarstw jest większe niż 15 hektarów. Największe są średnio gospodarstwa „Ziem Odzyskanych” – w zachodniopomorskim to nawet 31 ha, podczas gdy w Małopolsce tylko 4,3 ha. Na „Ziemiach Odzyskanych” jest także największy odsetek większych gospodarstw – w warmińsko-mazurskim 37,6% z nich ma ponad 15 ha, podczas gdy w Małopolskim takich gospodarstw jest tylko 3%. W tym województwie dominują małe gospodarstwa do 5 ha – jest ich aż 81%. Najmniej takich gospodarstw jest na Podlasiu – 29%, gdzie dominują gospodarstwa między 5 a 15 ha (42%).

#### **4. Determinanty ekonomiczne ustroju rolnego**

Kontekst gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, pojawiający się chociażby w art. 6 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, wskazuje na odwoływanie się w niniejszej ustawie do treści zasady prawidłowej gospodarki<sup>99</sup>. Jej główną przesłanką jest założenie, mówiące o tym, iż istotnym wymiernym wskaźnikiem gospodarowania nieruchomościami, powinien być osiągany z niego pożytek, znacznie przekraczający koszty związane z utrzymaniem tychże nieruchomości. Podsumowując wyznacznikiem odpowiedniego prowadzenia prawidłowej gospodarki, powinny być maksymalne zyski, przy jednocześnie minimalnym nakładzie pracy i środków finansowych.

Interwencjonizm oraz protekcja rodzimych sektorów rolnych w relacjach zewnętrznych przeważają we współczesnych politykach państwowych dotyczących tego sektora gospodarki. Polityki rolne nastawione są na zapewnienie ochrony i wspieranie rozwoju krajowego rolnictwa<sup>100</sup>. Uzasadnienie dla takiego podejścia – jak już wcześniej wspomniano wynika z traktowania rolnictwa jako szczególnego obszaru aktywności wytwórczej człowieka, który ze względu na występujące słabości rozwojowe wykazuje znaczące odmienności w stosunku do warunków właściwych dla działania pozostałych sektorów gospodarki. W związku z tym zakłada się, że jedynie przy aktywnym udziale państwa możliwe jest zapewnienie skutecznej ochrony rodzimych producentów rolnych oraz utrzymania lub poprawy ich zdolności produkcyjnych<sup>101</sup>.

Wskazać należy, że zastrzeżenia zgłaszane wobec stosowania środków interwencji i protekcji publicznej w rolnictwie nie prowadzą do odstępowania od tego modelu prowadzenia polityk rolnych. Stałość koncepcyjna polityk agrarnych wynika

---

<sup>99</sup> J. Szachułowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, op. cit., Warszawa 2002, s. 57.

<sup>100</sup> M. Kozłowska-Burdziak, Przekształcenia struktury obszarowej polskiego rolnictwa po roku 2002, [w:] Między ekonomią a historią. Studia ofiarowane Profesorowi Czesławowi Noniewiczowi z okazji 75. urodzin, red. R. Dziemianowicz et al., Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2012, s. 244 i n. Rolnictwo w 2015 r., [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/RL\\_rolnictwo\\_2015.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/RL_rolnictwo_2015.pdf), s. 42 [dostęp 28.06.2021].

<sup>101</sup> J. Czyszkowska-Dąbrowska, Ekonomiczno-produkcyjne efekty działalności zespołów rolników indywidualnych. Zagadnienia Ekonomiki Rolnej, 5, Warszawa 1978.

z tego, że preferencje na rzecz sektora rolnego stanowią przede wszystkim pochodną oddziaływania czynników społecznych i politycznych związanych z wytwarzaniem rolniczym (motywacja społeczno-gospodarcza dla interwencji państwowej w sektorze rolnym). W związku z tym uznaje się, że polityka rolna nie może być postrzegana wyłącznie przez pryzmat dążenia do uzyskania efektywności ekonomicznej.

Czynniki społeczne i polityczne ujawniające się w obszarze produkcji rolnej wymagają szerszego ujęcia celów polityk rolnych poprzez kierunkowanie ich na realizację dobrobytu społecznego<sup>102</sup>. Innymi słowy, ochrona środowiska naturalnego, zaspokajanie potrzeb żywnościowych społeczeństwa, kreowanie podstaw dla uzyskania przez państwo stanu suwerenności żywnościowej w relacjach geopolitycznych oraz inne zadania społeczno-polityczne realizowane przez rolnictwo sprawiają, że ocena jego funkcjonowania nie może być sprowadzana wyłącznie do kryteriów ekonomicznych.

W rolnictwie kluczowe jest dostrzeżenie jego wpływu na tworzenie dobrobytu społecznego. Przy określeniu celów polityki rolnej następuje zatem odwoływanie się do nadrzędnego systemu względem kategorii dobrobytu ekonomicznego<sup>103</sup>. Korzyści dla społeczeństw wynikające z rolnictwa nie są osiągnane wyłącznie za pośrednictwem rynku. Walory społeczno-gospodarcze mają charakter pozarynkowy i to one – w równym stopniu jak motywacja ekonomiczna – decydują o aktywnym udziale państwa we wspieraniu rozwoju sektora rolnego. Oznacza to, że ocena w przedmiocie zasadności lub bezzasadności prowadzenia interwencjonistycznej polityki rolnej nie powinna być sprowadzana wyłącznie do ekonomicznej analizy funkcjonowania tego sektora gospodarki.

Rachunkowy i finansowy aspekt nieruchomości Skarbu Państwa, tworzy odrębny fundusz zasobowy, określający stan wartości i powierzchni nieruchomości przekazanych w zarząd państwowym jednostkom organizacyjnym. Artykuł 3 ust. 1 pkt. 12 ustawy o rachunkowości, zalicza do aktywów Skarbu Państwa wszystkie

---

<sup>102</sup> J.S. Zegar, *Konkurencyjność ekonomiczna versus konkurencyjność społeczna*, [w:] *Polityka ekonomiczna*, Warszawa 2002, s. 564–565.

<sup>103</sup> Wyznaczanej przede wszystkim przez dążenie do uzyskania stanu efektywności ekonomicznej.

nieruchomości znajdujące się w zasobie lub ewidencji. W ich składzie znaleźć można tylko i wyłącznie kontrolowane przez daną jednostkę zasoby majątkowe, posiadające sumiennie określoną wartość, których początek powstania związany był z transferem korzyści ekonomicznych do jednostki.

Gospodarka finansowa nieruchomości Skarbu Państwa, różni się między sobą, ze względu na odmienności w rozwiązaniach prawnych, zastosowanych w ustawach regulujących tę gospodarkę<sup>104</sup>. W związku z tym, Agencja Nieruchomości Rolnych, zobligowana jest do prowadzenia odrębnej gospodarki finansowej Zasobu, w wyniku czego wartość mienia, pomniejszona o związane z nią zobowiązania, daje odzwierciedlenie realnej wartości tegoż mienia<sup>105</sup>.

Kwestie powyżej omawiane, przedstawione zostały w sposób szczegółowy w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z dnia 19 października 1991 roku<sup>106</sup>.

W świetle niniejszej ustawy, w zakresie gospodarki finansowej Krajowego Ośrodka jego przychodami są<sup>107</sup>:

- a) „przychody ze sprzedaży mienia Zasobu,
- b) przychody z opłat z tytułu trwałego zarządu, użytkowania, użytkowania wieczystego, czynszu dzierżawnego oraz z tytułu najmu lub innej umowy o podobnym charakterze, dotyczących mienia Zasobu,
- c) przychody z tytułu udziału w zyskach z działalności gospodarczej polegającej na gospodarowaniu wydzieloną częścią mienia Zasobu, w imieniu Krajowego Ośrodka, przez administratora,

---

<sup>104</sup> Zgodnie z ustawą z dnia 10 lutego 2017 roku o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz.U. 2017 poz. 623), KOWR prowadzi samodzielną gospodarkę finansową. Działa zgodnie z planem finansowym obejmującym rok obrotowy pokrywający się z rokiem kalendarzowym. Projekt rocznego planu finansowego KOWR, zatwierdza minister właściwy do spraw rozwoju wsi i przekazuje ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych w trybie określonym w przepisach dotyczących prac nad projektem ustawy budżetowej. KOWR prowadzi rachunkowość na zasadach określonych w przepisach o rachunkowości, z uwzględnieniem przepisów ustawy o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz.U. 2017 poz. 623).

<sup>105</sup> J. S. Zegar., *Struktura polskiego rolnictwa rodzinnego pod koniec pierwszej dekady XXI wieku*, Warszawa 2009.

<sup>106</sup> M. Czapska-Górnikiewicz, *Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa – zagadnienia wybrane*, „Rejent”, nr 7-8/1994, s. 71.

<sup>107</sup> A. Stelmachowski, B. Zdziennicki, *Prawo rolne*, Warszawa 1987 s. 34-36.

d) inne przychody z działalności w zakresie gospodarowania i rozporządzania mieniem Zasobu.

Kosztami gospodarowania mieniem Zasobu są<sup>108</sup>:

a) koszty wynikające z przekazania Krajowemu Ośrodkowi kwot przyznanych w ramach limitu, o którym mowa w art. 20 ust. 5,

b) inne koszty działalności w zakresie gospodarowania mieniem Zasobu,

c) koszty wynikające z przekazania środków pieniężnych na Fundusz Rekompensacyjny, o którym mowa w przepisach o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej”.

Szczegółowe wytyczne związane z prowadzeniem gospodarki finansowej przez Agencję odnaleźć można w rozporządzeniu Ministra Rozwoju Rolnictwa z 16 marca 2009 roku, w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Agencji Nieruchomości Rolnych i gospodarki finansowej Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa<sup>109</sup>.

## **5. Determinanty społeczne ustroju rolnego**

Nie można pomijać, że utrzymywanie się interwencjonistycznych polityk rolnych wynika także z siły politycznej posiadanej przez ludność wiejską. Charakterystyczne jest, że społeczność wiejska w wielu systemach państwowych

---

<sup>108</sup> W zakresie gospodarki finansowej tryb działania Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa określa ustawa z dnia 19 października 1991r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. 2022 poz. 514). KOWR jest państwową osobą prawną będącą agencją wykonawczą w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870, 1948, 1984 i 2260 oraz z 2017 r. poz. 60 i 191). Nadzór nad Krajowym Ośrodkiem sprawuje minister właściwy do spraw rozwoju wsi. Krajowy Ośrodek realizuje zadania wynikające z polityki państwa, w szczególności w zakresie wdrażania i stosowania instrumentów wsparcia rolnictwa, aktywnej polityki rolnej oraz rozwoju obszarów wiejskich. KOWR prowadzi samodzielną gospodarkę finansową. Działa zgodnie z planem finansowym obejmującym rok obrotowy pokrywający się z rokiem kalendarzowym. Projekt rocznego planu finansowego KOWR zatwierdza minister właściwy do spraw rozwoju wsi i przekazuje ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych w trybie określonym w przepisach dotyczących prac nad projektem ustawy budżetowej.

<sup>109</sup> A. Sikorska, Rynek ziemi rolniczej. Stan i perspektywy, nr 17, Analizy Rynkowe, Warszawa 2014.



traktowana jest jako samoistny czynnik polityczny. Często na tyle istotny, aby samodzielnie oddziaływać na kształt polityki państwa względem wsi i rolnictwa<sup>110</sup>.

Siła polityczna społeczności wiejskiej wynika z tego, że rolnicy będący dominującą warstwą tej społeczności są jednocześnie kluczowym elementem w procesie wytwarzania żywności, a więc dobra niezbędnego dla zapewnienia ładu społecznego (stąd też niekiedy obrazowo określani są oni mianem „faktycznych dysponentów produkcji żywności”). Dzięki temu – głównie poprzez tworzenie swoistych grup nacisku politycznego – społeczność wiejska uzyskuje realny wpływ na kształt tworzonej przez państwo polityki agrarnej w celu ochrony ich partykularnych interesów<sup>111</sup>. Zarazem polityczne znaczenie społeczności wiejskiej wynika z jej liczebności oraz zbliżonych lub jednolitych oczekiwań co do kształtu stosunków społeczno-gospodarczych na wsi. Ta cecha sprawia, że społeczność wiejska stanowi dla polityków atrakcyjną grupę bieżącego poparcia, które mogą otrzymać przez akt wyborczy<sup>112</sup>.

Presja polityczna wywoływana przez rolników i społeczność wiejską w wielu systemach politycznych prowadzi do powstania „stanu związania” państwa w kwestii wyboru kształtu i sposobu realizacji polityki agrarnej. Ludność wiejska nie jest zainteresowana głębokimi zmianami w dotychczasowym modelu polityk rolnych, zwłaszcza że preferowana w ich ramach idea ochrony i wspierania rodzimych sektorów rolnych często bazuje na transferze (pod różnymi tytułami) środków publicznych na ich rzecz (w ramach polityk rolnych zakłada się, że bezpośrednie lub pośrednie finansowanie publiczne rolnictwa umożliwia wyrównywanie różnic w potencjale produkcyjnym występującym między krajowymi sektorami rolnymi oraz w relacji sektora rolnego do pozostałych działów gospodarek narodowych uczestniczących w procesie wytwarzania żywności).

---

<sup>110</sup> F. Tomczak, *Gospodarka rodzinna w rolnictwie. Uwarunkowania i mechanizmy rozwoju*, Warszawa 2014, s. 104.

<sup>111</sup> E. Tomkiewicz, *Udział ponadnarodowych organizacji rolników*, 2012, Nr 13, s. 137–138.

<sup>112</sup> J. Fałkowski, A. Oper, *Political competition and policy*, Halle (Saale), Germany, s. 144–145.

Redystrybucyjny charakter współczesnych polityk rolnych oraz ich mocne powiązanie z bieżącą polityką krajową sprawia jednak, że ludność wiejska jako główny beneficjent polityk rolnych neguje ich reformy ze względu na niechęć do znoszenia lub ograniczania ich dotychczasowych przywilejów (w tym głównie znoszenia lub zmniejszenia transferu środków publicznych). Powoduje to, że nawet przy dostrzeganiu, iż stosowane środki oddziaływania na rolnictwo są nieefektywne z perspektywy zakładanych celów oraz wiążą się ze znacznymi obciążeniami budżetowymi, to nie dokonuje się istotnych modyfikacji w instrumentarium polityk rolnych w obawie, że takie działanie będzie pociągać za sobą negatywne konsekwencje w postaci utraty poparcia politycznego ze strony społeczności wiejskiej (szczególnie, że redystrybucja środków publicznych na rzecz społeczności wiejskiej często motywowana jest poszukiwaniem przez klasę polityczną bieżącego poparcia politycznego).

Zaznaczenia wymaga, że opisany powyżej mechanizm „związania” polityk rolnych nie oznacza ich bezwzględnej stałości. Uwzględniając perspektywę historyczną można stwierdzić, że następuje stopniowe przenoszenie akcentów przy określaniu celów oraz w doborze środków realizacji polityk rolnych. Oczywiście presja polityczna wywoływana przez społeczność wiejską niewątpliwie znacząco zawęża spektrum wprowadzanych zmian (w tym przede wszystkim wyklucza radykalne odchodzenie od dotychczasowego modelu oddziaływania przez państwo na stosunki społeczno-gospodarcze w rolnictwie). Tym niemniej stwierdza się występowanie czynników wewnętrznych i zewnętrznych, które prowadzą do przeobrażeń w politykach rolnych<sup>113</sup>.

Wśród czynników wewnętrznych decydujących o przeobrażeniach koncepcyjnych współczesnych polityk agrarnych wskazuje się m.in. na zmiany oczekiwań społecznych kierowanych wobec rolnictwa i społeczności wiejskiej. Niewątpliwie nadal zasadniczą funkcję rolnictwa stanowi dążenie do zaspokajania

---

<sup>113</sup> A. Lichorowicz, Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, *Kwartalnik Prawa Prywatnego*, z. 2, Kraków 2004, s. 387–434.

potrzeb żywnościowych, co skupia działania regulacyjne na ochronie rodzimych sektorów rolnych i podnoszeniu ich zdolności produkcyjnych. Obecnie, poza oczekiwaniem związanym z dostosowywaniem potencjału produkcyjnego do potrzeb żywnościowych społeczeństwa, coraz mocniej eksponowane są również inne walory ogólnospołeczne związane bezpośrednio lub pośrednio z produkcją rolną<sup>114</sup>. Znacząco poszerzają one perspektywę oddziaływania polityk rolnych i jednocześnie rzutują na nowe spojrzenie na proprodukcyjne funkcje, które dotychczas dominowały w politykach rolnych.

Mamy zatem do czynienia ze swoistym procesem przewartościowań w zakresie określenia celów i doborze instrumentów służących realizacji współczesnych polityk rolnych. Przestają one skupiać się wyłącznie na kwestiach związanych z podnoszeniem potencjału produkcyjnego sektora rolnego. Uznaje się bowiem, że prawidłowy rozwój rolnictwa powinien uwzględniać także pozarynkowe aspekty produkcji rolnej. W konsekwencji kształt obecnie stosowanych polityk rolnych nie może być wyznaczany wyłącznie przez pryzmat realizacji partykularnych interesów rolników i społeczności wiejskiej.

O modelu i środkach realizacji polityk rolnych powinny decydować także odniesienia ogólnospołeczne związane m.in. z ochroną środowiska naturalnego, zachowaniem bioróżnorodności, odpowiedzialnością wielopokoleniową za zapewnienie odpowiednich zdolności produkcyjnych, utrzymywanie tożsamości kulturowej społeczności wiejskiej. Odchodzenie od stricte produkcyjnego rozumienia polityk rolnych wynika także z chęci ograniczania kosztów realizacji tych polityk. Wspomniano już, że stymulowanie potencjału produkcyjnego w rolnictwie bazowało na istotnym zaangażowaniu środków publicznych. Taki model polityk agrarnych nie był efektywny dla zapewnienia zrównoważonego rozwoju sektora rolnego. Stąd też stopniowo zmierza się do ograniczenia kosztów realizowania polityk rolnych oraz

---

<sup>114</sup> Tj. ochrona środowiska naturalnego, zapewnienie wymogów jakościowych ze względu na ochronę zdrowia publicznego, zachowanie bioróżnorodności w produkcji rolnej.

zwiększenia efektywności prowadzonych transferów środków publicznych, aby w ten sposób zagwarantować zrównoważony rozwój rolnictwa<sup>115</sup>.

Jednym z kolejnych czynników rozwoju rolnictwa jest ogólny poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, w tym zwłaszcza poziom rozwoju przemysłu, zwłaszcza przemysłu spożywczego, chemicznego i maszynowego. Wskazuje on na zdolność gospodarki do zapewniania niezbędnych dla rozwoju rolnictwa artykułów (urządzenia i maszyny, nawozy, środki ochrony roślin), jak również zdolność do wykorzystania potencjału rolnictwa do tworzenia bardziej złożonych produktów (przetwórstwo spożywcze). Polska zaliczana jest do krajów bardzo wysoko rozwiniętych i czynnik ten bardzo korzystnie wpływa na rozwój polskiego rolnictwa<sup>116</sup>.

Istotnym czynnikiem rozwoju rolnictwa jest poziom kultury rolnej, definiowanej jako ogólna wiedza i umiejętności rolników. Czasami pojęcie to utożsamiane jest z kapitałem ludzkim w rolnictwie. Podstawowym kryterium miary jest wykształcenie rolnicze<sup>117</sup>.

---

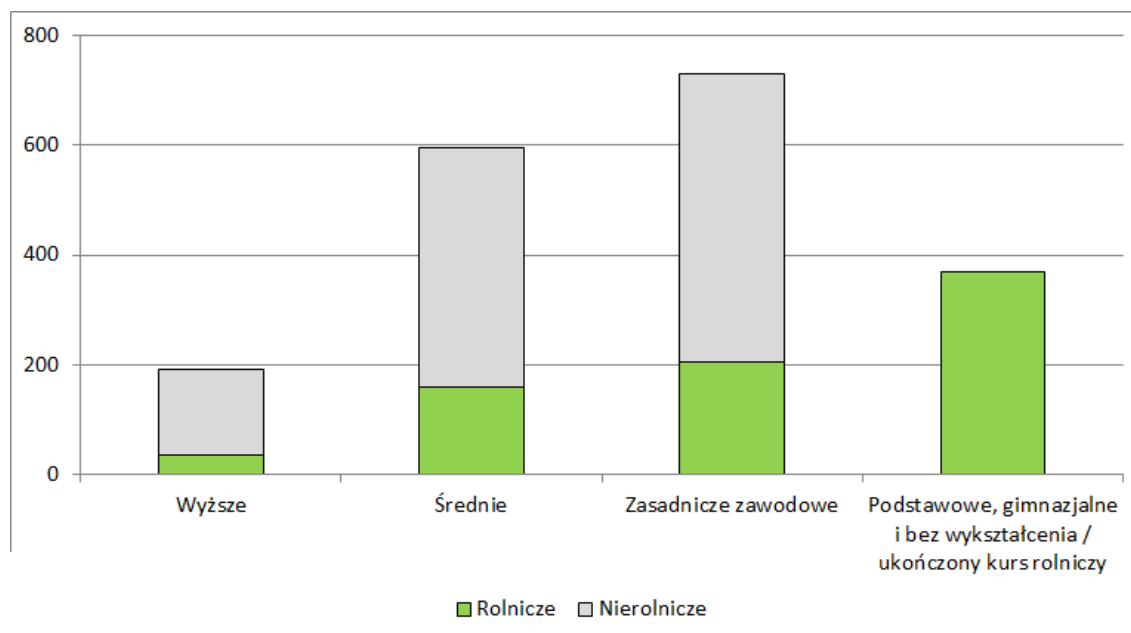
<sup>115</sup> Wyrok TK z 31 stycznia 2001 roku, P 4/99, OTK 2001, Nr 1, poz. 5; T. Kurowska, *Gospodarstwo rodzinne w świetle art. 23 Konstytucji RP*, [w:] *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, red. K. Skotnicki, K. Winiarski, Częstochowa 2004, s. 55.

<sup>116</sup> P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2002.

<sup>117</sup> A. Oleszko, *Prawo rolne*, Kraków 2004, s. 17.

**Tabela (1).**

**Wykształcenie właścicieli gospodarstw rolnych w Polsce w 2010 r.**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Choć wykształcenie rolników w Polsce stale wzrasta, pozostaje ono na relatywnie niskim poziomie. Większość (59%) właścicieli gospodarstw rolnych nie posiada w ogóle wykształcenia rolniczego, a Ci, którzy je posiadają, najczęściej ukończyli jedynie kurs rolniczy. Niewielki jest odsetek osób posiadających wykształcenie wyższe rolnicze (inżynier rolnictwa). Przeciętnie dwukrotnie więcej mężczyzn niż kobiet jest właścicielami gospodarstw rolnych. Choć ogólny poziom wykształcenia jest przeciętnie wyższy u kobiet, to tylko 30% z nich posiada wykształcenie rolnicze, podczas gdy wśród mężczyzn przy niższym poziomie wykształcenia, ukierunkowanie na rolnictwo sięga prawie 50%. Poziom kultury rolnej w Polsce stale się poprawia, ale jest wciąż relatywnie słaby i jest to jeden z czynników ograniczających rozwój polskiego rolnictwa. Statystycznie najgorzej wykształceni są posiadacze najmniejszych, kilkuhektarowych gospodarstw<sup>118</sup>.

<sup>118</sup> E. Klat-Górska, Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarze, Warszawa 2014.

Jako ważny czynnik rozwoju rolnictwa postrzegane są zasoby pracy. Pozornie wydaje się, że ten czynnik jest w Polsce niekorzystny, ponieważ obszary wsi, zwłaszcza w Polsce wschodniej, zmagają się z problemem starości demograficznej. Faktycznie jednak, w Polsce mamy obecnie zjawisko przerostu zatrudnienia w rolnictwie, który jest nieadekwatnie wysoki do poziomu rozwoju gospodarczego kraju. W rolnictwie istnieją wciąż spore rezerwy zasobów pracy, które można wykorzystać w innych sektorach gospodarki<sup>119</sup>. W sposób naturalny, wraz z przechodzeniem na emeryturę „małych” rolników w Polsce wschodniej, zachodzi zjawisko koncentracji gruntów i rośnie średnia wielkość gospodarstw rolnych. Starość demograficzna, jakkolwiek niekorzystna społecznie, przyczynia się jednak do poprawy struktury agrarnej i tym samym najpewniej poprawi ogólną produktywność rolnictwa na obszarach dotkniętych tym problemem<sup>120</sup>.

---

<sup>119</sup> A. Lichorowicz, Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, *Kwartalnik Prawa Prywatnego*, z. 2, Kraków 2004, s. 387–434.

<sup>120</sup> A. Woś, *Zasoby i czynniki produkcji w przedsiębiorstwie*, [w:] *Agrobiznes*, t. 2, red. A. Woś, Key Text, Warszawa 1996, s. 57–70.

## **Rozdział II**

### **Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa**

#### **1. Pojęcie Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.**

Podczas analizy polityki kształtowania się systemu gospodarowania Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa, można zaobserwować, iż jej kształt i charakter determinuje obecny system polityczny, w znaczeniu polityki rolnej<sup>121</sup>. Jej przebieg jest dwuetapowy. Pierwsze stadium kształtowania się tej formy wpływu na rzeczywistość polityczną państwa, w ujęciu gospodarki rolnej, odnosi się do pojęć i norm definiujących w sposób bezpośredni poszczególne elementy całego systemu, jakim jest kształtowanie ustroju rolnego w Polsce. Drugi etap, nie mniej ważny, odnosi się do egzekwowania ustalonych wcześniej zasad. Ten fragment polityki, jako składowej całego systemu politycznego, może zostać obliczony zmienną siłą, polegającej na obliczeniu stosunku stanowienia zasad do ich egzekwowania.

Pojęcie Zasobu, występujące na wielu płaszczyznach życia społeczno-gospodarczo-politycznego, staje się możliwe dopiero po wnikliwej analizie jego znaczenia, mającego wpływ na funkcjonowanie teraźniejszej gospodarki rolnej. Możliwość precyzyjnego przyswojenia definicji Zasobu jest koniecznym etapem w zrozumieniu złożoności całego procesu gospodarowania nieruchomościami.

Ustalenie normatywnego znaczenia tego jakże istotnego elementu procesu kształtowania gospodarki rolnej, uwarunkowanego normami prawnymi, pozwoli nam prawidłowo stosować zarówno normy wynikające z przepisów, jak i odpowiednio dopierać i selekcjonować zasady, rozumiane jako narzędzia wyznaczające prawidłowości i wzorce. Wszystkie omawiane wzorce posłużyć mają społeczeństwu

---

<sup>121</sup> A. Stelmachowski, B. Zdziennicki, Prawo rolne, Warszawa 1987, s. 35.

w kreowaniu świadomości społecznej, w zakresie wiedzy na temat Skarbu Państwa, jak i jego elementów składowych.

Omawiane gospodarowanie mieniem Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa<sup>122</sup>, stanowi podstawę działalności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, który to w sposób bezpośredni wpływa na kształt aktualnego systemu gospodarczo-społeczno-ekonomicznego w Polsce.

Przedmiotem analizy niniejszego rozdziału, są nieruchomości należące do Skarbu Państwa, które to zostały wyodrębnione w zasoby, ze względu na rodzaj i funkcję jaką spełniają w obrocie gospodarczym. Zdefiniowanie pojęcia Zasobu jest podstawowym i kluczowym narzędziem, mającym posłużyć usystematyzowaniu i analizie procesu gospodarowania nim. Okres tworzenia nowych zasad ustrojowych zdeterminował wyodrębnienie nieruchomości rolnych w zasoby, na zasadzie podzielności mienia państwowego przysługującego Skarbowi Państwa lub też państwowym osobom prawnym. Zasada ta, sprecyzowana w art. 44 k.c.: „Własność i inne prawa majątkowe, stanowiące mienie państwowe, przysługują Skarbowi Państwa albo innym państwowym osobom prawnym”<sup>123</sup>, zniosła wcześniej przyjętą zasadę jednolitości mienia państwowego, w pełni zdefiniowaną w art. 128 k.c.<sup>124</sup>.

Częściami składowymi Zasobu Własności Skarbu Państwa są nieruchomości oraz ruchomości. Nieruchomości będące przedmiotem zasobu, posiadają różnorodne przeznaczenie na cele określone w ustawach regulujących zagadnienia gospodarowania mieniem wchodzącym w skład Skarbu Państwa<sup>125</sup>.

Nieruchomości rolne, które nie zostały przekazane do 30 czerwca 2000 roku do Zasobu ostatecznymi decyzjami, przeszły z mocy prawa na własność gmin, na terenie których są położone. Następnie, Gminy przejmują nieruchomości w posiadanie wraz ze wszystkimi zobowiązaniami wobec osób trzecich. Nabycie tych nieruchomości stwierdza wojewoda w drodze decyzji.

---

<sup>122</sup> Zwane dalej ZWRSP.

<sup>123</sup> K. Piasecki., Kodeks cywilny. Księga pierwsza. Część ogólna. Komentarz, Kraków 2003, s. 256-258.

<sup>124</sup> Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o zmianie ustawy – Kodeks Cywilny, Dz. U. 1989, Nr 3, poz. 11.

<sup>125</sup> E. Gniewek, Prawo rzeczowe. Warszawa 2000, s. 47.



W przypadku państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej wykreślenie przedsiębiorstwa z rejestru przedsiębiorstw państwowych zachodzi w momencie podjęcia przez organ założycielski decyzji o jego likwidacji.

Skarb Państwa uczestnicząc w obrocie nieruchomościami rolnymi, w postaci różnych form prawnych, realizuje zadanie polegające na gospodarowaniu zasobami rolnymi, które są jego składową<sup>126</sup>. Omawiany Zasób służy nie tylko w kontekście zaspokajania potrzeb rynkowych, dedykowany jest również do osiągania korzyści publicznych, w postaci darowizn na cele publiczne, czy zamiany nieruchomości z konkretnymi jednostkami samorządu terytorialnego, aby te, mogły w konsekwencji realizować zadania własne<sup>127</sup>.

Zasób nieruchomości jest nierozłączny z podstawami prawnymi związanymi z nabyciem nieruchomości przez Skarb Państwa. Po 1989 roku, największy zasób ze względu na ilość i wartość stanowiły nieruchomości rolne. Z prawnego punktu widzenia właścicielem tego mienia było państwo. Większa liczba mienia przejętego w ówczesnym czasie od osób prywatnych, tworzy obecnie zasoby nieruchomości Skarbu Państwa.

Nieruchomości będące przedmiotem Zasobu, posiadają różnorodne przeznaczenie na cele określone w ustawach regulujących zagadnienia gospodarowania mieniem wchodzącym w skład Skarbu Państwa<sup>128</sup>. Zasób nieruchomości jest nierozłączny z podstawami prawnymi związanymi z nabyciem nieruchomości przez Skarb Państwa. Po 1989 roku, największy Zasób ze względu na ilość i wartość stanowiły nieruchomości rolne. Z prawnego punktu widzenia właścicielem tego mienia było państwo. Większa liczba mienia przejętego w

---

<sup>126</sup> Krajowy Ośrodek, obejmując we władanie powierzone składniki mienia Skarbu Państwa, wykonuje we własnym imieniu prawa i obowiązki z nimi związane w stosunku do osób trzecich, jak również we własnym imieniu wykonuje związane z tymi składnikami obowiązki publicznoprawne.

<sup>127</sup> Zasobem nieruchomości Skarbu Państwa gospodarują, z zastrzeżeniem ust. 1e, art. 43 ust. 2 i 4, art. 51, art. 57 ust. 1, art. 58-60, m. in. starostowie, wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej.

<sup>128</sup> E. Gniewek, Prawo rzeczowe, Warszawa 2000, s. 47.

ówczesnym czasie od osób prywatnych, tworzy obecnie zasoby nieruchomości Skarbu Państwa<sup>129</sup>.

Gospodarowanie zasobami nieruchomości przez Skarb Państwa, polega również na nabywaniu przez niego nieruchomości, w zależności od jej rodzaju i przeznaczenia. W przypadku KOWR, mowa tu o uprawnieniach w formie prawa pierwokupu i prawa odkupu. Skarb Państwa może być również w takim przypadku stroną nabywającą, w transakcji opartej na szczegółowych ustawach regulujących gospodarkę nieruchomościami.

Bezpośredni wpływ na ewolucję w sposobie gospodarowania nieruchomościami rolnymi, jak i jego rozwój, miało wprowadzanie do życia kolejnych nowelizacji do ustawy. Przeszło ono drogę długą i krętą, mianowicie od liberalnego, mało kontrolowanego przez wszystkich jego uczestników - obrotu nieruchomościami rolnymi, po aktualnie wprowadzone mechanizmy interwencjonizmu państwowego, mające na celu realizację polityki protekcjonizmu rolnika indywidualnego i prowadzonego przez niego gospodarstwa rodzinnego<sup>130</sup>.

19 października 1991 roku, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej przyjął ustawę o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>131</sup>, na podstawie, której Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa (AWRSP) została odpowiedzialna za realizację przekształceń własnościowych w rolnictwie. W pierwotnej wersji niniejsza ustawa nie przetrwała zbyt długo, bowiem na przestrzeni wielu lat podlegała wielokrotnym modyfikacjom i koniecznym stało się wprowadzanie innowacyjnych projektów i nowelizacji, które z łatwością podążały za zmianami gospodarczymi w Polsce oraz stawały się elementem ich systemu.

Regulacja i ujednoczenie struktury agrarnej w Polsce to jedno z podstawowych zadań politycznych, mających wpływ na kształt struktury obszarowej

---

<sup>129</sup> M. Czapska-Górnikiewicz, Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa –zagadnienia wybrane, „Rejent”, nr 7-8/1994, s. 71.

<sup>130</sup> T. Nawrocki, B. Podgórski, Rola ANR w powiększaniu i tworzeniu gospodarstw rolnych, Warszawa 2009, s. 73.

<sup>131</sup> Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. 1991 nr 107 poz. 464).

gospodarstw rodzinnych<sup>132</sup>. Najbardziej wyczerpuje ten proces ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego z 2003 roku, zwracając uwagę na konieczność poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych<sup>133</sup>. Do realizacji niniejszego celu politycznego została powołana, jako prawny spadkobierca Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa – Agencja Nieruchomości Rolnych.

Do zadań realizowanych przez AWRSP, jako państwowej osoby prawnej, należała realizacja zapisanych jej w ustawie zadań, z których za priorytet uznane zostało wykonywanie prawa własności w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa<sup>134</sup>. W związku z tym, Agencja dokonywała więc wszelkich czynności zmierzających do trwałego rozdysponowania powierzonego jej ustawowo majątku. Służyć temu mechanizmowi miały takie transakcje jak np.: sprzedaż nieruchomości, czy też nietrwałe rozdysponowanie, polegające w głównej mierze na zasadzie oddawania nieruchomości w dzierżawę, użyczenie, czy też zarząd.

16 lipca 2003 roku, czyli z dniem wejścia w życie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>135</sup>, dokonano zasadniczych zmian związanych z dalszym funkcjonowaniem Agencji. Efektem tychże ustaleń są zmiany w przepisach ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, które udało się z sukcesem zrealizować poprzez dostosowanie ich do nowych potrzeb warunkujących poprawne działanie ustroju rolnego w Polsce.

Głównym celem i kierunkiem działań podejmowanych przez nowo powstałą Agencję Nieruchomości Rolnych, było wspieranie gospodarstw rodzinnych i przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji ziem. Realizacja tych założeń musiała być wsparta na konstruktywnych filarach, wyrastających z założeń prawno-

---

<sup>132</sup> A. Sikorska, Dylematy w definiowaniu rodzinnych gospodarstw rolnych. Warszawa 2015, s53-54.

<sup>133</sup> S. Prutis, Status prawny rodzinnego gospodarstwa rolnego w polskim prawie rolnym, [w:] Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej. Warszawa 2015.

<sup>134</sup> M. Czapska-Górniewicz, Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa –zagadnienia wybrane, „Rejent”, nr 7-8/1994, s. 71.

<sup>135</sup> Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. Nr 64, poz. 592).

organizacyjnych w postaci ustaw, mających na celu organizowanie rynku ziemi państwowej, jak i kontrolowanie i nadzór nad rynkiem ziemi prywatnej<sup>136</sup>.

Koniecznym staje się przedstawienie i usystematyzowanie głównych instrumentów tego fragmentu polityki, który determinuje kształt systemu rolnego, wpływającego na rozdysponowanie Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa jak i gospodarowanie nim.

Polityka kształtowania się systemu gospodarowania Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa ze względu na aktualność i dostępność, staje się procesem ewoluującym nieustannie, dotyczącym bezpośrednio większą część obywateli państwa polskiego, dlatego też jej omówienie i usystematyzowanie staje się przydatnym narzędziem służącym wpływaniu na kształtowanie systemu rolnego w Polsce<sup>137</sup>. Działalność Agencji Nieruchomości Rolnych obligatoryjnie ukierunkowana była na progres i rewolucję w znaczeniu gospodarczym, społecznym i ekonomicznym.

Nieruchomości rolne, które pozostawały w dniu przejścia do Zasobu w zarządzie państwowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, pozostają w nim nadal. Do niniejszego zarządu koniecznym jest odpowiednio stosowanie przepisów art. 35 ust.2,3 i 5, art. 36 oraz przepisów wydanych na podstawie art. 37 ustawy.

Przepisy ust. 1 i 2 ustawy nie odnoszą się do prawa wieczystego użytkowania oraz prawa służebności i użytkowania, określonych w przepisach o ubezpieczeniu społecznym rolników<sup>138</sup>.

„Opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego wynosi w odniesieniu do nieruchomości Zasobu wykorzystywanych:

---

<sup>136</sup> M. Kozłowska – Burdziak, Rola ANR w obrocie ziemią rolniczą, [w:] M. Adamowicz (red.) *Zrównoważony i trwały rozwój wsi i rolnictwa*, Warszawa 2006, s. 241.

<sup>137</sup> T. Nawrocki, B. Podgórski, *Rola ANR w powiększaniu i tworzeniu gospodarstw rolnych*, Warszawa 2009, s. 68-69.

<sup>138</sup> Jest nim system zabezpieczenia emerytalnego utworzony z myślą udzielania wsparcia rolnikom indywidualnym i ich rodzinom w okresie po zakończeniu aktywności zawodowej oraz w przypadku inwalidztwa. Fundusz finansowany jest ze składek osób ubezpieczonych oraz z dotacji budżetu państwa.

1) na cele obronności państwa, w tym ochrony przeciwpożarowej 0,1%,

2) na cele rolne 1%,

2a) na cele mieszkaniowe, na realizację urządzeń infrastruktury technicznej oraz innych celów publicznych 1%,, na inne cele 3% wartości nieruchomości ustalonej w sposób określony w art. 30 ust.1, z tym że wartość gruntu rolnego można ustalić w sposób określony w art. 30 ust.2”.

Zarówno instytuty badawcze jak i Polska Akademia Nauk wnoszą z tytułu użytkowania wieczystego opłaty roczne w wysokości równej cenie 20 kg żyta z hektara przeliczeniowego<sup>139</sup>. Niniejsze opłaty zostają uznane do dnia 15 lutego każdego roku za poprzedni rok kalendarzowy bezpośrednio na rachunek Krajowego Ośrodka, bez praktyki wcześniejszego wezwania. Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka zawiadamia na piśmie użytkownika wieczystego o ustaleniu nowej albo zmianie dotychczasowej wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. W obu przypadkach zawiadomień stosuje się odpowiednio przepisy o gospodarce nieruchomościami, odnoszące się do metodyki działania w razie wypowiedzenia opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej. Każdy będąc użytkownikiem wieczystym nieruchomości posiadał prawo do zrzeczenia się go przez złożenie oświadczenia w formie aktu notarialnego. W chwili zawarcia aktu notarialnego użytkowanie wieczyste wygasło. Oświadczenie woli w nim składane było podstawą do wykreślenia w księdze wieczystej prawa wieczystego użytkowania.

Każda nieruchomość będąca przedmiotem użytkowania wieczystego mogła stanowić przedmiot sprzedaży na rzecz jej użytkownika wieczystego za cenę ustaloną w sposobie przewidzianym w ustawie. Kwota stanowiąca wartość prawa użytkowania wieczystego określona w sposób przewidziany w przepisach o gospodarce nieruchomościami według stanu na dzień sprzedaży nieruchomości była uznawana na poczet ceny.

Prawo użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe z dniem 1 stycznia 2019 roku zostało przekształcone w prawo własności tych gruntów z mocy prawa, zatem nie istnieje konieczność składania

---

<sup>139</sup> Niniejsza wartość ustalona jest w rozumieniu przepisów o podatku rolnym

wniosku o wydanie zaświadczenia<sup>140</sup>. Ustanowione wcześniej prawo użytkowania wieczystego z mocy prawa z dniem zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości wygasa.

„W razie sprzedaży prawa użytkowania wieczystego ustanowionego z mocy prawa, zbywca tego prawa jest obowiązany w terminie 14 dni od dnia jego zbycia uiścić Krajowemu Ośrodkowi opłatę w wysokości 50% wartości nieruchomości ustalonej”<sup>141</sup>.

Kwestie związane z egzekucją przez Krajowy Ośrodek należności z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste<sup>142</sup> zastosowanie mają przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Nieruchomości rolne przejmowane na rzecz Skarbu Państwa na podstawie przepisów szczególnych zostają włączone do Zasobu w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia uprawomocnienia się orzeczenia lub decyzji o ich przejęciu przez państwo.

---

<sup>140</sup> 16 lipca 2019 r. weszły w życie przepisy nowelizujące ustawę o przekształceniu zawarte w ustawie z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw. Znowelizowane przepisy w znaczący sposób ułatwiają organom dokonywanie kwalifikacji prawnej gruntów objętych zakresem przekształcenia ex lege, bowiem eliminują większość zgłaszanych wątpliwości. W szczególności wprowadzono nowelizacją art. 1a ustawy o przekształceniu umożliwi jak najszerze przekształcenie praw na gruntach o funkcji mieszkaniowej. Przepis ten przewiduje objęcie uwłaszczeniem, ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2019 r., również nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe, na których położone są budynki, obiekty budowlane lub urządzenia budowlane niezwiązane funkcjonalnie z zabudową mieszkaniową, jeżeli łączna powierzchnia użytkowa budynków innych niż mieszkalne nie przekracza 30 proc. ogólnej powierzchni użytkowej wszystkich budynków znajdujących się na gruncie. Mechanizm ten eliminuje zatem konieczność badania przez organy funkcjonalnego związku pomiędzy innymi niż budynki obiektami i urządzeniami budowanymi a zabudową mieszkaniową. Funkcja znajdujących się na nieruchomości gruntowej budynków jak również usytuowane na tej nieruchomości inne obiekty budowlane nie będzie stanowiła przeszkody w przekształceniu, o ile powierzchnia położonych na nieruchomości budynków innych niż mieszkalne nie przekroczy 30 proc. powierzchni wszystkich budynków położonych na tym gruncie.

<sup>141</sup> Zgodnie z brzmieniem ustalonym przez art. 1 pkt 6 lit. A ustawy, o której mowa w odnośniku 1. Dziennika Ustaw Poz. 1187

<sup>142</sup> W granicach, określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego oraz przez umowę o oddanie gruntu Skarbu Państwa lub gruntu należącego do jednostek samorządu terytorialnego bądź ich związków w użytkowanie wieczyste, użytkownik może korzystać z gruntu z wyłączeniem innych osób. W tych samych granicach użytkownik wieczysty może swoim prawem rozporządzać.

## 2. Rodzaje kryteriów służących klasyfikacji nieruchomości.

Przejmowane przez ówczesną Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa nieruchomości rolne oraz wszelkie mienie z nim związane, tworzą Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa, natomiast mienie służące funkcjonowaniu Agencji, a obecnie Krajowego Ośrodka, pozostaje rozgraniczone i stanowi jego odrębną własność.

Przez Zasób należy rozumieć te nieruchomości, które stanowią własność Skarbu państwa lub gminy, nieoddane w użytkowanie wieczyste lub trwałe zarząd<sup>143</sup>, a także nieobciążone prawem użytkowania. Powyższa definicja stanowi jednak pewien skrót art. 21 ustawy o gospodarce nieruchomościami, mówiącym o tym, iż korzystanie z nieruchomości Skarbu Państwa przez państwowe jednostki organizacyjne, w formie trwałego zarządu lub też poprzez osoby prawne albo fizyczne w postaci najmu, dzierżawy, czy też użytkowania, nie jest podstawą do ich wyłączenia z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Zasób nieruchomości jest nierozłączny z podstawami prawnymi związanymi z nabyciem nieruchomości przez Skarb Państwa. Po 1989 roku, największy zasób ze względu na ilość i wartość stanowiły nieruchomości rolne. Z prawnego punktu widzenia właścicielem tego mienia było państwo. Większa liczba mienia przejętego w ówczesnym czasie od osób prywatnych, tworzy obecnie zasoby nieruchomości Skarbu Państwa.

Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa do nieruchomości tworzących Zasób<sup>144</sup> zalicza m. in. nieruchomości rolne w rozumieniu Kodeksu cywilnego<sup>145</sup>, mogące służyć przy prowadzeniu różnego rodzaju

---

<sup>143</sup> Trwały zarząd – forma prawna zastosowana przez ustawodawcę, w celu określenia istoty relacji prawnej pomiędzy Skarbem Państwa, a państwowymi jednostkami organizacyjnymi, niemającymi osobowości prawnej. Źródło: R. Pessel, op. cit., s. 137.

<sup>144</sup> Ustawy regulujące etapy i cele tworzenia zasobów nieruchomości Skarbu Państwa dały możliwość klasyfikacji tychże zasobów na podstawie następujących kryteriów:

- prawne (nieruchomości wymienione i określone w ustawie)
- naturalne (nieruchomości warunkujące system równowagi ekologicznej)
- finansowe (nieruchomości ujęte w sposób wartościowy)
- ewidencyjne (nieruchomości wykazane w zbiorczej ewidencji utworzonej przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa).

<sup>145</sup> Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa..., op. cit., art. 1, pkt. 1.

działalności wytwórczej w rolnictwie (produkcja zwierzęca, roślinna, ogrodnicza, sadownicza); niewydzielone geodezyjnie z nieruchomości rolnych i pozostałych nieruchomości objętych zakresem ustawy – lasy; czy też inne nieruchomości i składniki mienia po zlikwidowanych państwowych przedsiębiorstwach gospodarki rolnej (budynki mieszkaniowe, socjalne, zjazdy, hotele, domy wycieczkowe)<sup>146</sup>.

Zasób został utworzony w celu realizacji zadań wynikających z polityki rolnej państwa<sup>147</sup>:

„Do zadań Krajowego Ośrodka należy:

- 1) tworzenie oraz poprawa struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych;
- 2) tworzenie warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa;
- 3) restrukturyzacja oraz prywatyzacja mienia Skarbu Państwa użytkowanego na cele rolnicze;
- 4) obrót nieruchomościami i innymi składnikami majątku Skarbu Państwa;
- 5) administrowanie zasobami majątkowymi Skarbu Państwa przeznaczonymi na cele rolne;
- 6) zabezpieczenie majątku Skarbu Państwa;
- 7) inicjowanie prac urzędniowo-rolnych;
- 8) popieranie organizowania na gruntach Skarbu Państwa gospodarstw rolnych;
- 9) wykonywanie praw z udziałów i akcji;
- 9a) tworzenie lub przystępowanie do spółki prawa handlowego oraz posiadanie, obejmowanie lub nabywanie akcji lub udziałów w spółkach na zasadach określonych w ustawie oraz przepisach odrębnych ustaw;
- 10) wsparcie działań na rzecz odnawialnych źródeł energii, w szczególności w rolnictwie;
- 11) monitorowanie:
  - a) produkcji biogazu rolniczego,

---

<sup>146</sup> R. Pessel, op.cit., s. 35.

<sup>147</sup> Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa..., op. cit., art. 6.



- b) rynku biokomponentów i biopaliw ciekłych,
- c) produkcji biopłynów,
- d) rynku maku,
- e) rynku konopi włóknistych;

12) gromadzenie informacji dotyczących istniejącej, będącej w budowie lub planowanej infrastruktury energetycznej służącej do wytwarzania energii elektrycznej z biogazu rolniczego oraz biokomponentów, o których mowa w ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1155, 1123, 1210 i 1527 oraz z 2020 r. poz. 284);

13) obsługa funduszy promocji produktów rolno-spożywczych;

14) gromadzenie, analiza i udostępnianie informacji dotyczących rynków produktów rolnych i żywnościowych;

15) opracowywanie i upowszechnianie informacji związanych z realizacją mechanizmów aktywnej polityki rolnej na rynkach produktów rolnych i żywnościowych;

16) prowadzenie i wsparcie działań promocyjnych, informacyjnych, edukacyjnych, kulturalnych, w tym w formie wystaw, pokazów oraz konkursów, w szczególności dotyczących:

a) produktów rolnych i żywnościowych, metod ich produkcji, a także systemów jakości produktów rolnych i żywnościowych, z wyłączeniem działań informacyjnych i promocyjnych dotyczących rolnictwa i gospodarki żywnościowej realizowanych przez ministra właściwego do spraw rolnictwa, rynków rolnych, rybołówstwa lub rozwoju wsi,

b) upowszechniania postępu biologicznego w rolnictwie w zakresie hodowli roślin uprawnych oraz zwierząt gospodarskich;

17) wspieranie rozwoju współpracy handlowej sektora rolno-spożywczego z zagranicą;

17a) wspieranie rozwoju sektora rolno-spożywczego; (...)

20) uczestnictwo, jako instytucja pośrednicząca i beneficjent, w realizacji programu operacyjnego Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej

Potrzebującym, o którym mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 223/2014 z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym (Dz. Urz. UE L 72 z 12.03.2014, str. 1);

21) administrowanie potencjałem produkcyjnym produktów sektora wina w rozumieniu art. 2 pkt 25 ustawy z dnia 2 grudnia 2021 r. o wyrobach winiarskich (Dz. U. z 2022 r. poz. 24);

22) prowadzenie rejestru przedsiębiorców wykonujących działalność w zakresie wyrobu lub rozlewu wyrobów winiarskich, o którym mowa w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 2 grudnia 2021 r. o wyrobach winiarskich;

23) uczestnictwo, jako instytucja pośrednicząca i beneficjent, w realizacji operacji współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+) przeznaczonych na zwalczanie deprywacji materialnej;

24) realizacja działań rozwojowych i inwestycyjnych w zakresie innowacyjności w sektorze rolno-spożywcym<sup>148</sup>”.

Przy realizacji wszystkich wyżej wspomnianych zadań<sup>149</sup>, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa posługiwać się ma zasadą racjonalnego gospodarowania powierzonym jej majątkiem Skarbu Państwa. Pomocna w tym przypadku jest dowolność formy dysponowania jej mieniem. Może bowiem mienie to sprzedać w całości, bądź tylko w części, oddać na określony czas w odpłatne korzystanie osobom prawnym lub fizycznym, przekazać w zarząd, wnieść do spółek lub też powierzyć administratorowi w celu gospodarowania<sup>150</sup>.

Na bazie przepisów i norm regulujących powstawanie zasobów Skarbu Państwa, zasoby można sklasyfikować według podziału na cztery kryteria: prawne, ewidencyjne, finansowe oraz naturalne. Ten rozdział rozprawy podda klasyfikacji nieruchomości, względem ich przeznaczenia, formy, litery prawa, czy pochodzenia.

---

<sup>148</sup> Dz.U.2020.481 t.j.

<sup>149</sup> „Poprawna i skuteczna realizacja w/w zadań ma swoje odbicie w postaci rocznego sprawozdania finansowego KOWR, jak i rocznego sprawozdania finansowego z gospodarowania mienia ZWRSP” (Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa..., op.cit., art. 20d, ust. 3 i 4).

<sup>150</sup> J. Szachulowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, op. cit., Warszawa 2002, s. 57.

## 2.1. Kryterium prawne

Pierwszym kryterium, regulującym tworzenie zasobów nieruchomości Skarbu Państwa, jest kryterium prawne, odwołujące się w sposób bezpośredni do ustaw regulujących gospodarowanie nieruchomościami. Zalicza ono nieruchomości wymienione w ustawie, bądź określa rodzaje nieruchomości tworzące zasób w trybie i terminie ustalonym w ustawie<sup>151</sup>. Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, nie tworzy definicji zasobu nieruchomości rolnych, ani nie tworzy samego zasobu. Podaje jedynie ścisłą procedurę tworzenia omawianego zasobu w czasie.

Obecnie przez zasób należy rozumieć te nieruchomości, które stanowią własność Skarbu państwa lub gminy, nieoddane w użytkowanie wieczyste lub trwałe zarząd<sup>152</sup>, a także nieobciążone prawem użytkowania. Powyższa definicja stanowi jednak pewien skrót art. 21 u.g.n., mówiącym o tym, iż korzystanie z nieruchomości Skarbu Państwa przez państwowe jednostki organizacyjne, w formie trwałego zarządu lub też poprzez osoby prawne albo fizyczne w postaci najmu, dzierżawy, czy też użytkowania, nie jest podstawą do ich wyłączenia z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa.

Zasób, który nie uległ rozdysponowaniu, Krajowy Ośrodek winien jest zabezpieczyć w taki sposób, który zapewni mu komfort niezmienności powierzchniowej, jak i stabilności jakości gruntów<sup>153</sup>. Niezagospodarowane obiekty budowlane mogą być także przeznaczone przez Krajowy Ośrodek na inne potrzeby niż wynikające z ich przeznaczenia, a w szczególnych przypadkach — zwłaszcza gdy

---

<sup>151</sup> Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, z dnia 19 października 1991 roku (t.j.Dz.U.07.231.1700).

<sup>152</sup> Trwały zarząd – forma prawna zastosowana przez ustawodawcę, w celu określenia istoty relacji prawnej pomiędzy Skarbem Państwa, a państwowymi jednostkami organizacyjnymi, niemającymi osobowości prawnej. Źródło: R. Pessel, *Nieruchomości Skarbu Państwa*, Warszawa 2010, s. 137.

<sup>153</sup> M. Kozłowska-Burdziak, *Przekształcenia struktury obszarowej polskiego rolnictwa po roku 2002*, [w:] *Między ekonomią a historią. Studia ofiarowane Profesorowi Czesławowi Noniewiczowi z okazji 75. urodzin*, red. R. Dziemianowicz et al., Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2012, s. 244 i n. *Rolnictwo w 2015 r.*, [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbr/gus/RL\\_rolnictwo\\_2015.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbr/gus/RL_rolnictwo_2015.pdf), s. 42 [dostęp 28.06.2021].

przewidywane koszty zabezpieczenia tych obiektów przekraczają ich wartość — mogą być rozebrane.

Kwestia niezagospodarowanego mienia ruchomego, została rozstrzygnięta w sposób umożliwiający jego nieodpłatne przekazanie na własność muzeom lub innym jednostkom organizacyjnym, na cele działalności dydaktycznej, oświatowo-wychowawczej, opiekuńczej lub charytatywnej albo — jeżeli nie przedstawia wartości użytkowej — zlikwidowane.

## **2.2. Kryterium ewidencyjne**

Kolejne kryterium zaliczające nieruchomości do zasobu Skarbu Państwa, to zbiorcza ewidencja, prowadzona corocznie poprzez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa. Nieruchomości widniejące w omawianej ewidencji figurują w niej jako majątki odrębne<sup>154</sup>. W odniesieniu do mienia państwowego, skarb państwa posiada uprawnienia właścicielski za pomocą takich form władczych jak decyzje administracyjne, formy cywilnoprawne, czy też oświadczenia woli składane w kwestiach rozporządzania nieruchomościami Skarbu Państwa. Niniejsze uprawnienia regulowane są poprzez ustawy dotyczące ustroju jednostek organizacyjnych.

Zbierane dane prowadzone są z punktu widzenia:

1. Podziału rodzajowego składników
2. Sposobu zagospodarowania lub przeznaczenia
3. Sposobu ewidencjonowania
4. Podmiotów wykonujących uprawnienia wynikające z praw majątkowych Skarbu państwa.

W części dotyczącej gruntów Skarbu państwa zasoby są przedstawiane w zbiorczej ewidencji, natomiast wielkość i wartość zasobów nieruchomości

---

<sup>154</sup> Zobacz: § 26 rozporządzenia Rady Ministrów z 14 września 1999 roku, w sprawie szczegółowych zasad ewidencjonowania majątku Skarbu Państwa, Dz.U.Nr77, poz. 864 ze zm.

opracowywane są osobno, dla każdego z zasobów. Ewidencja zbiorcza zawiera również informację, dotyczącą zasobów przeznaczonych na realizację zobowiązań publicznoprawnych, wynikających z ustaw. Zastosowano w niej przede wszystkim klasyfikację rodzajową opierającą się na przeznaczeniu, wartości oraz sposobie zagospodarowania i ewidencjonowania poszczególnych składników i grup rodzajowych<sup>155</sup>.

### **2.3. Kryterium finansowe**

Trzeci rodzaj kryterium przynależności nieruchomości do zasobu, warunkowane jest przez ujęcie finansowe. W tym przypadku do zasobów zalicza się nieruchomości, w ujęciu wartościowym z uwzględnieniem rozliczenia przychodów i dochodów z gospodarowania tymi zasobami. Szczegółowe kryteria zasady gospodarki finansowej zasobami nieruchomości, określone zostały we wcześniej wspomnianej ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa, a także w ustawie o gospodarce nieruchomościami, z dnia 21 sierpnia 1997 roku, jak i w wydanych na ich podstawie przepisach wykonawczych<sup>156</sup>.

Rachunkowy i finansowy aspekt nieruchomości Skarbu Państwa, tworzy odrębny fundusz zasobowy, określający stan wartości i wielkości nieruchomości przekazanych w zarząd państwowym jednostkom organizacyjnym. Artykuł 3 ust. 1 pkt. 12 ustawy o rachunkowości<sup>157</sup>, zalicza do aktywów Skarbu Państwa wszystkie nieruchomości znajdujące się w zasobie lub ewidencji. W ich składzie znaleźć można tylko i wyłącznie kontrolowane przez daną jednostkę zasoby majątkowe, posiadające sumiennie określoną wartość, których początek powstania związany był z transferem korzyści ekonomicznych do jednostki.

---

<sup>155</sup> R. Trzaskowski, Roszczenia deliktowe Zabuzan. „Przegląd Sądowy” 2007, nr 10.

<sup>156</sup> F. Tomczak, Gospodarka rodzinna w rolnictwie. Uwarunkowania i mechanizmy rozwoju, IRWiR- - PAN, Warszawa 2005.

<sup>157</sup> Ustawa z 29 września 1994 roku (t.j. Dz.U. z 2009r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.)

Gospodarka finansowa nieruchomości Skarbu Państwa, różni się między sobą, ze względu na odmienności w rozwiązaniach prawnych, zastosowanych w ustawach regulujących tę gospodarkę<sup>158</sup>. W związku z tym, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, zobligowany jest do prowadzenia odrębnej gospodarki finansowej Zasobu, w wyniku czego wartość mienia, pomniejszona o związane z nią zobowiązania, daje odzwierciedlenie realnej wartości tegoż mienia.

Kwestie powyżej omawiane, przedstawione zostały w sposób szczegółowy w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z dnia 19 października 1991 roku.

W świetle niniejszej ustawy, w zakresie gospodarki finansowej Krajowego Ośrodka oraz jego przychodami są:

- a) przychody ze sprzedaży mienia własnego Krajowego Ośrodka,
- b) przychody z umów najmu lub innych umów o podobnym charakterze, dotyczących mienia własnego Krajowego Ośrodka,
- c) środki, o których mowa w art. 20 ust. 4<sup>159</sup>, w kwocie przeznaczonej na realizację zobowiązań
- d) środki, o których mowa w art. 20 ust. 4, w kwocie przyznanej Krajowemu Ośrodkowi w ramach limitu,
- e) odsetki od środków finansowych zgromadzonych na własnym rachunku bankowym krajowego Ośrodka;
- f) inne przychody z działalności Krajowego Ośrodka, niezwiązanej z gospodarowaniem mieniem Zasobu;

Koszty Krajowego Ośrodka prezentują się następująco:

- a) koszty wpłat określonych w art. 20a ust. 1 i 4 oraz koszty obsługi tych wpłat,

---

<sup>158</sup> R. Pessel, op. cit. s. 57.

<sup>159</sup> Środki finansowe z gospodarowania mieniem Zasobu przeznacza się na finansowanie obciążających mienie Zasobu zadań określonych w ustawie, w tym na obsługę zobowiązań Agencji określonych w art. 20a ust. 1 i 4, a także zadań określonych przepisami o kształtowaniu ustroju rolnego oraz przepisami o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

b) koszty funkcjonowania Biura Prezesa i oddziałów terenowych Krajowego Ośrodka,

c) inne koszty działalności Krajowego Ośrodka, niezwiązanej z gospodarowaniem mieniem Zasobu<sup>160</sup>.

W zakresie gospodarki finansowej związanej z gospodarowaniem mieniem Zasobu, przychodami z gospodarowania mieniem Zasobu są:

a) przychody ze sprzedaży mienia Zasobu,

b) przychody z opłat z tytułu trwałego zarządu, użytkowania, użytkowania wieczystego, czynszu dzierżawnego oraz z tytułu najmu lub innej umowy o podobnym charakterze, dotyczących mienia Zasobu,

c) przychody z tytułu udziału w zyskach z działalności gospodarczej,

d) inne przychody z działalności w zakresie gospodarowania i rozporządzania mieniem Zasobu;

Jednocześnie kosztami gospodarowania mieniem Zasobu są:

a) koszty wynikające z przekazania Krajowemu Ośrodkowi kwot przeznaczonych na pokrycie kosztów wpłat określonych w art. 20 ust. 5a i w art. 20a ust. 1 i 4 oraz kosztów obsługi tych wpłat,

b) koszty wynikające z przekazania Krajowemu Ośrodkowi kwot przyznanych w ramach limitu, o którym mowa w art. 20 ust. 5,

c) inne koszty działalności w zakresie gospodarowania mieniem Zasobu,

d) koszty wykonywania przez Krajowy Ośrodek uprawnień określonych w przepisach o kształtowaniu ustroju rolnego,

e) koszty wynikające z przekazania środków pieniężnych na Fundusz Rekompensacyjny, o którym mowa w przepisach o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

Szczegółowe wytyczne związane z prowadzeniem gospodarki finansowej przez Krajowy Ośrodek odnaleźć można w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 września 2017 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki

---

<sup>160</sup> Art. 20b. pkt. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu państwa.

finansowej Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (Dz. U. Poz. 1746, z 2018 r. Poz. 2365 oraz z 2019 r. Poz. 1976)<sup>161</sup>. Na podstawie art. 20 ust. 6 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 514)

14 grudnia 2021 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

#### **2.4. Kryterium naturalne**

Ostatnie, czwarte kryterium, to kryterium naturalne, zaliczające do zasobu tylko te nieruchomości, które spełniają istotną rolę w systemie równowagi ekologicznej. Poprzez realizację tej funkcji, podlegają one szczególnej ochronie państwa. Szczegółowo na ten temat mówi ustawa z dnia 6 lipca 2001 roku, o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju<sup>162</sup>. Priorytetowe zadanie zasobów w tym przypadku polega na zrównoważonym ich rozwoju, w celu wspierania interesu jakim jest dobro wspólne<sup>163</sup>.

Ustawa o strategicznych zasobach naturalnych kraju, wylicza zasoby, które zaliczają się do zasobów naturalnych kraju:

- a) Zasoby przyrodnicze parków narodowych,
- b) Wody polskich obszarów morskich oraz pasma nadbrzeżne z ich naturalnymi zasobami żywymi i mineralnymi,
- c) Wody podziemne i powierzchniowe w ciekach naturalnych i źródłowych, z których te ciek powstają,

---

<sup>161</sup> Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (Dz.U. z 2021, poz. 2329).

<sup>162</sup> Ustawa z dnia 6 lipca 2001 roku, o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (Dz.U.Nr 97, poz.1051 ze zm.)

<sup>163</sup> Art. 3 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju.



- d) Lasy państwowe,
- e) Złoża kopalin, które nie stanowią części składowych nieruchomości gruntowych<sup>164</sup>.

W ujęciu językowym, zasób oznacza zapas, gromadzenie bogactw naturalnych, rezerwę, czy też zbiór<sup>165</sup>.

Skarb Państwa uczestnicząc w obrocie nieruchomościami rolnymi, w postaci różnych form prawnych, realizuje zadanie polegające na gospodarowaniu zasobami rolnymi, które są jego składową. Omawiany Zasób służy nie tylko w kontekście zaspokajania potrzeb rynkowych, dedykowany jest również do osiągnięcia korzyści publicznych, w postaci darowizn na cele publiczne, czy zamiany nieruchomości z konkretnymi jednostkami samorządu terytorialnego, aby te, mogły w konsekwencji realizować zadania własne.

Gospodarowanie zasobami nieruchomości przez Skarb Państwa, polega również na nabywaniu przez niego nieruchomości, w zależności od jej rodzaju i przeznaczenia. W przypadku Krajowego Ośrodka, mowa tu o uprawnieniach w formie prawa pierwokupu i prawa odkupu<sup>166</sup>. Skarb Państwa może być również w takim przypadku stroną nabywającą, w transakcji opartej na szczegółowych ustawach regulujących gospodarkę nieruchomościami. W ten sposób powstała dyskretna kontrola państwa nad prywatnym rynkiem ziemi rolniczej, w której przedmiotem zainteresowania Krajowego Ośrodka nie jest cały obrót, a jedynie te rodzaje transakcji, w których nabywcy nie spełniają określonych ustawowo kryteriów. Uprawnienie to, można jednak stosować w sposób elastyczny, w zależności od zaistniałych w transakcji kupna - sprzedaży warunków i okoliczności.

---

<sup>164</sup> W rozumieniu ustawy Prawo geologiczne i górnicze z 4 lutego 1994 r.

<sup>165</sup> M. Szymczak, Słownik języka polskiego, Warszawa 1998, s. 298-299.

<sup>166</sup> A. Lichorowicz, Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, *Kwartalnik Prawa Prywatnego*, z. 2, Kraków 2004, s. 387–434.

### 3. Zasady gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

Pojęcie gospodarowania Zasobem Skarbu Państwa, będące przedmiotem niniejszego rozdziału, występuje w ustawach związanych z gospodarowaniem mieniem Skarbu Państwa, a dokładniej w miejscach, w których mowa o gospodarce nieruchomościami Skarbu Państwa<sup>167</sup>. Odnosi się ono do norm regulujących dysponowanie i zarządzanie nieruchomościami, określającymi czynności prawne jak np. zbywanie oraz organizacyjne, np. ewidencję<sup>168</sup>.

Zasady gospodarowania Zasobem Skarbu Państwa w znaczeniu ogólnych norm prawnych wynikających z przepisów ustawy, zostały określone w ustawie o gospodarce nieruchomościami, realizując w ten sposób zadanie polegające na usystematyzowaniu systemu prawnego gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

Konstrukcja przekazania nadzoru dotyczącego gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, zastosowana w poszczególnych ustawach to powiernictwo regulujących, została unormowana za pomocą określenia głównych kompetencji Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, w zakresie gospodarowania nieruchomościami należącymi do Zasobu Skarbu Państwa<sup>169</sup>.

Zarówno sprzedaż, dzierżawa jak i najem mienia Skarbu Państwa w kontekście zasad rozdysponowania zostały ściśle opisane w ustawie<sup>170</sup>. Zgodnie z jej postanowieniami, potencjalni nabywcy i dzierżawcy są wyłaniany na drodze przetargu lub też licytacji. W nielicznych przypadkach zezwala się na nieodpłatne przekazanie nieruchomości w ramach użyczenia lub odłogowania.

Ustawa dopuszcza wiele form gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa i gmin, pozostającymi w ich zasobach, takich jak: sprzedaż, zamianę,

---

<sup>167</sup> R. Pessel, op. cit. s. 77.

<sup>168</sup> G. Bieniek, S. Kalus, Z. Marmaj, E. Mzyk, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz. Warszawa 2007, s. 37.

<sup>169</sup> A. Oleszko, Prawo rolne, Kraków 2004.

<sup>170</sup> A. Suchoń, Wybrane aktualne zagadnienia związane z dzierżawą państwowych nieruchomości rolnych, [w:] Monitor Prawniczy, nr 24, Warszawa 2020, s.1295-1302.

zrzeczenie się, oddanie w użytkowanie wieczyste, najem, dzierżawę, użyczenie, oddanie w trwały zarząd, obciążenie prawami rzeczowymi, wniesienie tytułem aportu do spółek, przekazanie jako wyposażenie tworzonych przedsiębiorstw państwowych i komunalnych, przekazanie jako majątek fundacji, darowizny na cele publiczne, darowizny między podmiotami mienia publicznego<sup>171</sup>.

Można wyróżnić dwie podstawowe formy prawne służące Agencji w gospodarowaniu mieniem takie jak trwałe rozdysponowanie i czasowe rozdysponowanie. Do pierwszej formy można zaliczyć wcześniej wspomnianą sprzedaż, wniesienie aportem do spółek prawa handlowego, czy też nieodpłatne przekazanie podmiotom posiadającym odpowiednie uprawnienia. Druga forma łączy w sobie kilka możliwości nabycia - od dzierżawy i oddanie w zarząd, poprzez użytkowanie wieczyste, aż do przekazania w administrowanie osobom fizycznym i prawnym<sup>172</sup>.

Najbardziej korzystną z punktu widzenia interesu KOWR formą zagospodarowania nieruchomości jest sprzedaż. Udaje się mu w ten sposób w krótkim czasie zgromadzić całość środków finansowych, jak również, a właściwie przede wszystkim pozbywa się dalszej odpowiedzialności sprawowania nadzoru nad daną nieruchomością. Również nabywca zyskuje najwięcej dzięki tej formie przejęcia gruntu, a mianowicie zyskuje poczucie większej stabilności i pewności w inwestycjach, w których sam bezpośrednio uczestniczy.

Do najczęstszych sposobów gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu<sup>173</sup> Skarbu Państwa należą: sprzedaż; oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste oraz przeniesienie prawa na podstawie umowy; inne umowy dotyczące korzystania z nieruchomości w postaci najmu, dzierżawy; oraz zamiana nieruchomości. Podmioty biorące udział w cywilnoprawnym obrocie nieruchomościami, są wobec siebie całkowicie niezależne.

---

<sup>171</sup> C. Balasiński, P. Czechowski, Komentarz do ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych ustaw wraz z tekstami przepisów wykonawczych i wzorami umów, Warszawa 1992, s. 47.

<sup>172</sup> J. Babiak, Polityka kształtowania ustroju rolnego w Polsce, Poznań 2010, s.180-181.

<sup>173</sup> J. Szachulowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, Gospodarka nieruchomościami. Przepisy i komentarz, Warszawa 2002, s. 79-81.

Istnieje możliwość całkowitego wyłączenia danej nieruchomości z obrotu, przy jednoczesnej bezwzględności takiego posunięcia, zabraniającym dopuszczenia jakiegokolwiek zamiany osoby właściciela, którym jest Skarb Państwa<sup>174</sup>. Przesłanką wyłączenia danej nieruchomości z obrotu cywilnoprawnego może być jej szczególny charakter.

Zakres czynności w gospodarowaniu zasobem nieruchomości określony zostały w art. 23 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami. W ramach tych czynności można w odniesieniu do sposobów zbycia lub udostępniania nieruchomości wyróżnić:

- rozporządzenie prawem własności na rzecz innego podmiotu w formie sprzedaży, zamiany, darowizny, aportu do spółki kapitałowej, przeniesienia prawa własności na rzecz nowotworzonych państwowych osób prawnych i fundacji w ramach ich wyposażenia w nieruchomości;

- obciążenie nieruchomości prawami rzeczowymi (użytkowanie wieczyste, użytkowanie, służebności, hipoteka jako zabezpieczenie zobowiązań<sup>175</sup>), obligacyjnymi (najem, dzierżawa, użyczenie, inne umowy nienazwane, nieprzewidziane w kodeksie cywilnym, a stosowane w obrocie cywilnoprawnym);

- ustanowienie trwałego zarządu jako formy prawnej władania nieruchomościami Skarbu Państwa przez państwowe jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej.

Zasób<sup>176</sup> nieruchomości Skarbu Państwa obejmuje nieruchomości, które:

- a) w dniu 1.1.1998 r. stanowiły własność Skarbu Państwa i nie znajdowały się w użytkowaniu wieczystym, trwałym zarządzie lub użytkowaniu<sup>177</sup>.

---

<sup>174</sup> M. Czapska-Górniewicz, Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa –zagadnienia wybrane, „Rejent”, nr 7-8/1994, s. 71.

<sup>175</sup> Zarządzenie nr 173/2018/Z w sprawie zabezpieczania należności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z tytułu umów dzierżawy lub sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

<sup>176</sup> S. Prutis, Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz i orzecznictwo, Białystok 1997, s. 13.

<sup>177</sup> Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa..., op. cit., art. 20, pkt. 1 i art. 21.

- b) stały się własnością Skarbu Państwa w drodze zamiany lub darowizny albo co do których Skarb Państwa uzyskał w tym trybie prawo użytkowania wieczystego;
- c) stanowiły własność Skarbu Państwa i w stosunku do których po dniu 1.1.1998 r. wygasło prawo użytkowania wieczystego, trwałego zarządu lub użytkowania;
- d) pozostały po zlikwidowanych lub sprywatyzowanych państwowych osobach prawnych oraz zlikwidowanych państwowych jednostkach organizacyjnych;
- e) stały się własnością Skarbu Państwa na skutek zrzeczenia się;
- f) zostały przejęte na własność Skarbu Państwa na podstawie innych tytułów prawnych (np. zasiedzenie, spadkobranie).

Art. 13 ust. 2 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami przewiduje dwa rodzaje przyznania darowizny. Pierwszy rodzaj dotyczy darowizny na cel publiczny, która może być dokonana na rzecz każdego podmiotu, który taki cel będzie realizował (podmioty publicznoprawne, osoby prawne i fizyczne, a w tym i spółki kapitałowe). Drugi zaś umożliwia dokonania darowizny na jakikolwiek cel, w tym cel publiczny, przy dokonywaniu jej na rzecz gminy, powiatu lub województwa samorządowego.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami, istnieje również możliwość zamiany nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa na prawo użytkowania wieczystego innej nieruchomości, jak i prawa użytkowania wieczystego nieruchomości przysługującego Skarbowi Państwa na prawo własności innej nieruchomości, które to prawa przysługują osobom prawnym i fizycznym<sup>178</sup>.

Jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej nie mogą być w obrocie cywilnoprawnym podmiotem praw i obowiązków, a co za tym idzie, nie mogą samodzielnie występować w tym obrocie i zawierać na swoją rzecz umów. W takim przypadku ustawodawca uznał za konieczne przyznanie tym jednostkom takich praw względem nieruchomości, w ramach których będą one mogły korzystać z nieruchomości Skarbu Państwa dla realizowania celów, dla których zostały utworzone.

Osoby prawne i obywatele z reguły nabywają nieruchomości od Skarbu Państwa i gmin na własność albo w użytkowanie wieczyste. Jest jednak wiele

---

<sup>178</sup> R. Pessel, *Nieruchomości Skarbu Państwa*, Warszawa 2010, s. 22.

jednostek organizacyjnych takich jak wojsko, policja, sądy, organy administracyjne, zakłady budżetowe, które nie posiadają osobowości prawnej, a muszą być wyposażone w nieruchomości, które są niezbędne do ich działalności. Tym jednostkom przysługuje do nieruchomości prawo trwałego zarządu. Jest to prawo, co prawda niezbywalne, ale pozwala na zabudowę nieruchomości, czy nawet oddanie jej osobie trzeciej w najem, dzierżawę lub użyczenie, w przypadku, jeżeli będzie ta nieruchomość czasowo zbędna tej jednostce<sup>179</sup>.

Do 31 grudnia 2010 roku przejęto do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa ogółem 4.740 tys ha gruntów , co przedstawia wiersz poniżej tabela 1.

**Tabela (2)**

<b>L.p.</b>	<b>Województwo</b>	<b>Powierzchnia ( w ha)</b>
1.	Zachodniopomorskie	821,5
2.	Pomorskie	433,3
3.	Warmińsko-mazurskie	820,6
4.	Podlaskie	128,0
5.	Kujawsko-pomorskie	275,6
6.	Lubuskie	355,0
7.	Wielkopolskie	499,9
8.	Mazowieckie	117,5
9.	Lubelskie	189,9
10.	Łódzkie	79,7
11.	Dolnośląskie	509,1
12.	Opolskie	181,5
13.	Śląskie	86,8
14.	Świętokrzyskie	50,3
15.	Małopolskie	38,8

<sup>179</sup> J. S. Zegar, Struktura polskiego rolnictwa rodzinnego pod koniec pierwszej dekady XXI wieku, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009.

16.	Podkarpackie	153,0
<b>OGÓLEM</b>		4.740 tys. Ha

Źródło: Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, [www.kowr.gov.pl](http://www.kowr.gov.pl)

Działalność Krajowego Ośrodka koncentruje się także na polepszaniu rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej. Od samego trwania, zarówno Agencja Nieruchomości Rolnych, a po niej Krajowy Ośrodek dołożyły sporo wkładu na rzecz wspierania samorządu terytorialnego, poprzez przekazywanie na ich rzecz gruntów, służących przede wszystkim realizacji ich celów własnych, związanych z rozwojem infrastruktury społecznej i technicznej<sup>180</sup>.

Do roku 2009 zostało przekazanych przez Agencję na rzecz gmin, powiatów i województw 50 tys. ha. Zostały one wykorzystane w celu realizacji inwestycji infrastrukturalnych i socjalnych, zwłaszcza takich jak: budowa ulic, kanalizacji, dróg, mostów, wysypisk śmieci, budownictwa komunalnego i socjalnego, gminnych targowisk, cmentarzy, czy też ochrony zabytków<sup>181</sup>. Podczas prywatyzacji, przejmując do Zasobu sporą ilość infrastruktury technicznej Agencja poniosła do końca 2009 roku wydatki rzędu 928 mln zł.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi 16 marca 2009 roku wprowadził rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Agencji Nieruchomości Rolnych oraz gospodarki finansowej Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Tego też roku rozpoczęto realizację programu pomocy środowiskom popegeerowskim w ramach pomocy finansowej skierowanej do gmin i spółdzielni mieszkaniowych.

Bezwrotna pomoc finansowa skierowana jest pod adresem gmin i wspomnianych spółdzielni, które to przejmują nieodpłatnie lokale mieszkalne, domu, czy budynki gospodarcze wraz z gruntem do nich przynależnym, a także takie które

<sup>180</sup> T. Nawrocki, B. Podgórski, Rola ANR w powiększaniu i tworzeniu gospodarstw rolnych, Warszawa 2009, s. 68-69.

<sup>181</sup> A. Sikorska, Rynek ziemi rolniczej. Stan i perspektywy, nr 19, Analizy Rynkowe, Warszawa 2016.

przejęły grunty zabudowane z towarzyszącymi im obiektami infrastruktury technicznej oraz te, którym Agencja przekazała jednocześnie majątek i grunty zapewniające funkcjonowanie pozagospodarcze. W szczególności mowa o obiektach sportowych, socjalnych, kulturalnych czy też mających bezpośrednie powiązanie ze służbą zdrowia. W latach 2009-2011 Agencja na samą realizację programu pomocy środowiskom popegeerowskim planowała przeznaczyć łączną kwotę ok. 180 mln zł.

W swojej dotychczasowej działalności Agencja przejęła do Zasobu liczne nieruchomości wpisane do rejestru zabytków, stanowiące składową infrastruktury społecznej w kontekście realizacji zapewnienia trwania tradycji i dziedzictwa narodowego państwa. Agencja Nieruchomości Rolnych sprzedała dotychczas ponad 1139 tego rodzaju obiektów jak i wsparła samorząd terytorialny oraz spółdzielnie mieszkaniowe, poprzez przekazanie w ramach nieodpłatnego przekazania prawie 150 obiektów.

W posiadaniu Zasobu pozostaje jeszcze inny rodzaj gruntów, jakim są grunty przeznaczone pod inwestycje, mowa tutaj o ok. 100 tys ha gruntów. Zgodnie z podpisanym w grudniu 2009 roku zobowiązaniem ówczesna Agencja podjęła współpracę z Polską Agencją Informacji i Inwestycji Zagranicznych S.A.<sup>182</sup>, której celem jest zintensyfikowanie procesu kreowania krajowego zasobu nieruchomości inwestycyjnych, które powierzchniowo nie mogą być mniejsze niż 50 ha.

Formy przekształceń własnościowych prowadzonych przez Agencję w mln hektarów przedstawiały się w dniu 31 grudnia 2010 roku (Tabela 2), w sposób następujący:

**Tabela (3)**

<b>L.p.</b>	<b>Forma przekształceń własnościowych</b>	<b>Powierzchnia (w mln ha)</b>
1.	Dzierżawa	1,59

<sup>182</sup> PAIiIZ jest agendą rządową mającą na celu informowanie oraz świadczenie usług dla zagranicznych podmiotów zainteresowanych rozszerzeniem swojej działalności na rynku w naszym kraju. Celem PAIiIZ jest zwiększenie napływu Bezpośrednich Inwestycji Zagranicznych (BIZ) do Polski.



2.	Nieodpłatne przekazanie i aport	0,56
3.	Grunty obce w Zasobie	0,09
4.	Sprzedano	2,08
5.	Pozostało do rozdysponowania	0,42

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Sekcji Ewidencji i Analiz ówczesnej ANR

### 3.1. Zasada prawidłowej gospodarki nieruchomościami

Zasady prawne, często odwołują się do opinii pozaprawnych, przyjmowanych za ogólne normy postępowania, biorące swój początek w zasadach gospodarnego, rzetelnego i przedsiębiorczego gospodarowania<sup>183</sup>. Czynności opisane powyżej oznaczają nie tylko czynności faktyczne, do których zaliczyć należy czynności mające na celu zabezpieczenie nieruchomości przed uszkodzeniem, a co tego dalszym skutkiem – utrzymanie nieruchomości w stanie niepogorszonej, a także czynności prawne. Czynności prawne polegają na ustaleniu praw własności konkretnej nieruchomości będącej przedmiotem gospodarowania, ochrony własności nieruchomości, a także zaopatrzenia jej w konieczne urządzenia infrastruktury technicznej.

Niniejsza zasada łączy się również z faktem konieczności powierzenia zarządzania nieruchomościami osobie posiadającej odpowiednie kwalifikacje i uprawnienia<sup>184</sup>.

Istotnym wymiernym wskaźnikiem gospodarowania nieruchomościami, powinien być osiągany z niego pożytek, znacznie przekraczający koszty związane z utrzymaniem tychże nieruchomości. Jednym słowem, wyznacznikiem idealnego

<sup>183</sup> Organy, o których mowa w art. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, działające za Skarb Państwa i jednostkę samorządu terytorialnego, są zobowiązane do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki.

<sup>184</sup> J. Szachułowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*. Warszawa 2002, s. 57.

gospodarowania powinny być maksymalne zyski, przy jednocześnie minimalnym nakładzie pracy i środków finansowych<sup>185</sup>.

W kontekście gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, norma prawna zawarta w art. 6 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, wskazuje na odwoływanie się w niej do treści zasady prawidłowej gospodarki. Wszystkie zadania Krajowego Ośrodka w tym zakresie zostały wymienione już wcześniej, a ich odzwierciedlenie ma swój wyraz w rocznych planach finansowych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, a także KOWR<sup>186</sup>.

### **3.2. Zasada jawności gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa**

Zasadą wynikającą bezpośrednio z art. 35 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami, jest zasada jawności gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Została ona przyjęta do szeregu ustaw regulujących gospodarkę nieruchomościami<sup>187</sup>. Przykładem niniejszego może być treść art. 35 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi, wprowadzający zasadę jawności gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa w postaci obowiązku sporządzania przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa wykazu nieruchomości przed ogłoszeniem przetargu związanego z ich sprzedażą, dzierżawą lub najmem.

Również o wartości niniejszej zasady świadczył zapis art. 14 ust. 2 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej<sup>188</sup>, w myśl której „Agencja gospodaruje nieruchomościami, o których mowa w ust. 1, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku, o gospodarce nieruchomościami, z wyjątkiem

---

<sup>185</sup> T. Ciodyk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego – uwarunkowania, cele, polityka Agencji Nieruchomości Rolnych w zakresie realizacji*, [w:] *Realizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, FAPA, Warszawa 2004, s. 7–27.

<sup>186</sup> Art. 20d, ust. 3 i 4 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

<sup>187</sup> P. Czechowski, *Ewolucja stanu prawnego w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi*, [w:] *Realizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, Warszawa 2004, s. 117–128.

<sup>188</sup> Ustawa z 22 czerwca 1995 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju. (Dz. U. Nr 97, poz.1051 ze zm.).

przepisów dotyczących wywłaszczania nieruchomości oraz z uwzględnieniem zmian wynikających z niniejszej ustawy”.

Zasada jawności w kontekście gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa sprowadza się do następującej struktury wykazów, której zastosowanie jest wymagane w procesie gospodarowania:

- oznaczenie nieruchomości przeznaczonej do sprzedaży, najmu, bądź dzierżawy pod względem księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości

- wykazanie powierzchni nieruchomości,

- przeznaczenie nieruchomości i sposób jej zagospodarowania,

- opis nieruchomości,

- termin zagospodarowania nieruchomości,

- wysokość opłat z tytułu użytkowania, najmu lub dzierżawy,

- cena nieruchomości, ustalana na podstawie wyceny nieruchomości,

- terminy wnoszenia opłat w zależności od formy zagospodarowania nieruchomości,

- termin do złożenia wniosku przez osoby uprawnione do pierwszeństwa w nabyciu<sup>189</sup>,

- informacje o przeznaczeniu do sprzedaży, oddania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, dzierżawę lub najem,

- zasady aktualizacji opłat, określone w przepisach ustaw regulujących ich wnoszenie

Zgodnie z zasadą jawności Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa sporządza wykaz nieruchomości będących przedmiotem sprzedaży, udostępnia go w okresie 14 dni przed ogłoszeniem przetargu, informując w nim o oznaczeniu i powierzchni nieruchomości, o oznaczeniu księgi wieczystej prowadzonej dla nieruchomości, również o rodzaju i klasy użytków, a także o opisie składników majątkowych przeznaczonych do sprzedaży<sup>190</sup>.

---

<sup>189</sup> Więcej na ten temat: G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2007, s. 629-642.

<sup>190</sup> R. Pessel., *op. cit.* s. 95.

### 3.3. Zasada realizacji celów publicznych

Ustawa o gospodarce nieruchomościami, w sposób usystematyzowany formułuje wykaz celów publicznych, których realizacja musi być spełniona w procesie gospodarowania nieruchomościami<sup>191</sup>. Formuła celów publicznych polega na wykazaniu dziedzin, objętych ustawą o gospodarowaniu nieruchomościami, natomiast ich dokładne i szczegółowe uregulowanie znajduje się w konkretnych ustawach<sup>192</sup>.

Ustawodawca wyliczył następujące sfery życia publicznego, zgodnie z art. 6 pkt. 1-9b ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami:

- wydzielanie gruntów pod drogi publiczne i wodne,
- ochrona zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt, czy też siedlisk przyrody,
- wydzielenie gruntów pod linie kolejowe oraz ich budowę, a także ich utrzymanie,
- zakładanie i utrzymywanie cmentarzy,
- wydzielanie gruntów pod lotniska i obiekty służące obsłudze ruchu lotniczego,
- ustanawianie i ochrona miejsc pamięci narodowych,
- budowa, utrzymanie ciągów drenażowych, przewodów służących do przesyłu prądu, wody, gazu,
- poszukiwanie, wydobywanie, rozpoznawanie kopalin stanowiących własności Skarbu Państwa,
- budowa i utrzymywanie publicznych urządzeń, służących do zaopatrzenia ludności w wodę,

---

<sup>191</sup> E. Klat-Górska, Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarze, Warszawa 2014.

<sup>192</sup> P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, Warszawa 2002.

- budowa i utrzymanie obiektów oraz urządzeń niezbędnych na potrzeby obronności państwa i ochrony granicy państwowej, jak i ochrony bezpieczeństwa publicznego,

- budowa i utrzymanie urządzeń służących ochronie środowiska,

- budowa i utrzymanie obiektów oraz pomieszczeń niezbędnych do realizacji obowiązków w zakresie świadczenia poprzez publicznego operatora powszechnych usług pocztowych,

- opieka nad nieruchomościami będącymi zabytkami,

- ochrona pomników.

Istota zasady realizacji celów publicznych, została sprowadzona do wskazania przez ustawę celów, uznanych przez nią za cele publiczne. Stanowią one bowiem bardzo istotny warunek treści określonej czynności prawnej. W przypadku nie zrealizowania celu publicznego, w zależności od tytułu przeniesienia nieruchomości jej odwołanie lub pojawia się możliwość zgłoszenia roszczenia o jej zwrot<sup>193</sup>.

#### **4. Założenia kontroli państwa nad prywatnym rynkiem ziemi rolniczej.**

Interwencjonizm państwowy na rynku ziemi związany jest również z kształtowaniem pożądanej struktury agrarnej. Podstawą ustroju rolnego większości krajów europejskich jest gospodarstwo rodzinne<sup>194</sup>. Wspieranie tej formy gospodarowania w rolnictwie wiąże się z występowaniem wielu ograniczeń w obrocie ziemią. Ingerencja państwa najczęściej obejmuje kontrolę kwalifikacji i kontrole w zakresie kształtowania struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Kontrola obrotu gruntami ma na celu zapobieganie nieracjonalnym podziałom gospodarstw oraz nadmiernej koncentracji gruntów<sup>195</sup>.

---

<sup>193</sup> Art. 136-142 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami.

<sup>194</sup> A. Sikorska, Dylematy w definiowaniu rodzinnych gospodarstw rolnych. Warszawa 2015.

<sup>195</sup> A. Czyżewski., B. Czyżewski, Ziemia i jej renty w paradygmacie rozwoju rolnictwa, [w:] Problemy rozwoju rolnictwa i gospodarki żywnościowej w pierwszej dekadzie członkostwa Polski w Unii Europejskiej, red. A. Czyżewski, B. Klepacki, PTE, Warszawa 2015, s. 27–41.

Rozwiązania prawne zapobiegające podziałom wykorzystują takie instrumenty, jak minimalna jednostka uprawna, minimalna powierzchnia gospodarstwa lub pojęcie gospodarstwa zdolnego zapewnić utrzymanie rodzinie rolniczej<sup>196</sup>. Zapobieganie nadmiernej koncentracji wynika z obawy o zdominowanie gospodarstw rodzinnych<sup>197</sup> przez wielkich producentów. W tym celu stosuje się normy obszarowe, których przekroczenie nie jest możliwe bez zgody administracji. Inne sposoby to zakaz posiadania więcej niż jednego gospodarstwa, którego potencjał pozwala na utrzymanie rodziny rolniczej oraz odmowa wydania zgody na przechodzenie gruntów z gospodarstw rodzinnych do wielkoobszarowych.

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa ma do spełnienia rolę dyskretnego i rozważnego uczestnika obrotu nieruchomościami, w celu umożliwienia rozwoju gospodarstwom rodzinnym, jak i wyrównania szans w dostępie do nabycia lub dzierżawy gruntów, poprzez wspieranie i koordynację działań rolników indywidualnych prowadzących gospodarstwa rodzinne<sup>198</sup>. Proces ten odbywa się jednak przy jednoczesnym zapewnieniu naturalnej sukcesji gospodarstw rolnych wśród osób bliskich.

Aktualnie cena nieruchomości rolnych jest bardzo zróżnicowana, co determinuje wysokość cen nieruchomości gruntowych na terenie poszczególnych województw. Na wzrost ceny rolnej wpływa, oprócz popytu na cele inwestycyjne, także popyt rolników indywidualnych chcących powiększyć wyżej opisane gospodarstwa rodzinne.

W świetle stagnacji gospodarczej, nie oczekuje się gwałtownych zmian cen ofertowych nieruchomości gruntowych, a jedynie lekkich korekt w górę jak i w dół,

---

<sup>196</sup> J. Czystkowska-Dąbrowska, *Ekonomiczno-produkcyjne efekty działalności zespołów rolników indywidualnych*. Zagadnienia Ekonomiki Rolnej, 5, Warszawa 1978.

<sup>197</sup> S. Prutis, *Status prawny rodzinnego gospodarstwa rolnego w polskim prawie rolnym*, W: *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej*. Warszawa 2015.

<sup>198</sup> T. Ciodyk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego – uwarunkowania, cele, polityka Agencji Nieruchomości Rolnych w zakresie realizacji*, [w:] *Realizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, Warszawa 2004, s. 7–27.

zależnie od ich przeznaczenia i lokalizacji. Możliwy jest szybszy wzrost cen nieruchomości rolnych niż działek budowlanych ze względu na stosunkowo niskie ceny nieruchomości gruntowych w porównaniu z cenami pozostałych nieruchomości, ograniczoną podaż, możliwość otrzymywania dopłat bezpośrednich, bezpieczniejszą od giełdy formę inwestowania w ziemię (możliwość wysokiego zysku po przekwalifikowaniu działek na budowlane) oraz zniesienie ograniczeń w nabywaniu gruntów rolnych przez cudzoziemców w II połowie 2016 r.<sup>199</sup>.

Na wzrost cen wpływ ma dosyć dobra sytuacja ekonomiczna w rolnictwie, funkcjonujący system dopłat bezpośrednich i innych form wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej, wsparcie nabywania ziemi przez rolników przez państwo za pośrednictwem dopłat Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa do oprocentowania kredytów i rozkładanie przez KOWR ceny sprzedaży na raty. Rok 2013 okazał się kolejnym, w którym to ceny gruntów rolnych sprzedawanych przez ówczesną Agencję Nieruchomości Rolnych rosły. Średnia cena 1 ha wyniosła 21 tys. 813 zł i w porównaniu ze średnią ceną za 2012 r. (19 tys. 288 zł za 1 ha) była wyższa o 13 procent. W 2013 roku wzrost cen był minimalnie wyższy niż w 2012 r., gdy wzrost średniej ceny za 1 ha gruntów rok do roku wyniósł 12 proc. Ceny gruntów sprzedawanych przez dawną Agencję rosły nieustannie od 2004 r., czyli od wejścia Polski do Unii Europejskiej.

Dobry wynik sprzedaży gruntów rolnych w Polsce, prezentuje działalność Krajowego Ośrodka na terenie województw północnych oraz zachodnich, w których to przeważają nieruchomości o dużych powierzchniach, przy jednoczesnym słabym wskaźniku bonitacyjnym omawianych gruntów.

W centralnej i południowej Polsce, obrót gruntami ma miejsce głównie na rynku prywatnym, gdzie dominuje podaż działek niewielkich powierzchniowo, których wartość 1 metra kwadratowego jest relatywnie wyższa. Aktualne ceny ziemi kształtują się pod wpływem różnorodnych czynników rynkowych<sup>200</sup>.

---

<sup>199</sup> J. Bieluk,, 2017. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

<sup>200</sup> A. Sikorska, Rynek Ziemi Rolniczej – stan i perspektywy. No 21. Warszawa 2018 : Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy.

O poziomie i zróżnicowaniu rynkowej wartości ziemi, oprócz zmiennej sytuacji podażowo-popytowej, uwzględniającej walory rolnicze, decydują motywy na ogół niekonwencjonalne, takie jak np. renta położenia, funkcje asekuracyjne wobec bezrobocia, atrakcyjne zaplecze dla celów nierolniczych, funkcje rekompensacyjne, zainteresowanie cudzoziemców, czy perspektywy korzystania z dotacji<sup>201</sup>. Postępująca technicyzacja i postęp w rolnictwie, determinują konieczność osiągnięcia pewnego wymiaru dochodowości, a co z tym związane, potrzebę zwiększania posiadanego areału gospodarstwa.

W państwach zachodniej Europy, wymagalne są pewne normy, aby gospodarstwo mogło zostać nazwane mianem gospodarstwa rodzinnego. Pierwszą zasadą jaką rolnik i jego rodzina spełnić, jest konieczność pracy w gospodarstwie, w takim wymiarze, aby czas jej poświęcony był niewspółmiernie wyższy niż czas oddany pracy najemnej. Polska ograniczyła się w tym zakresie jedynie do podania kryterium, w którym rolnik zobowiązany został do podejmowania każdego rodzaju decyzji w sprawach związanych z prowadzeniem gospodarstwa.

Kolejna, druga zasada kwalifikująca gospodarstwo jako rodzinne<sup>202</sup>, w zachodnich krańcach Europy odnosi się do jego wielkości. Zgodnie z omawianą zasadą, winno ono być na tyle duże, aby móc w pełni zapewnić członkom rodziny godną i spokojną, liczoną w standardach ogólnokrajowych, egzystencję<sup>203</sup>.

W Polsce gospodarstwem rodzinnym jest gospodarstwo rolne prowadzone przez rolnika indywidualnego, w którym łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha.

„Przy ustalaniu powierzchni użytków rolnych<sup>204</sup>, będących przedmiotem współwłasności uwzględnia się powierzchnię nieruchomości rolnych

---

<sup>201</sup> B. Jeżyńska, R. Pastuszko, Opinia prawna na temat propozycji zmian regulacji prawnych dotyczących obrotu nieruchomościami rolnymi, Opinie i Ekspertyzy OE-217, Kancelaria Senatu Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa 2014.

<sup>202</sup> A. Sikorska, Dylematy w definiowaniu rodzinnych gospodarstw rolnych, Warszawa 2015.

<sup>203</sup> A. Lichorowicz, Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11 czerwca 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej, [w:] S. Prutis, B. Wierzbowski (red.) „Studia Iuridica Agraria”, tom IV, Temida 2, Białystok 2005, s. 25.

<sup>204</sup> Powierzchni, o której mowa w ust. 1 pkt 2. Ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.



odpowiadających udziałowi we współwłasności takich nieruchomości, a w przypadku współwłasności łącznej uwzględnia się łączną powierzchnię nieruchomości rolnych stanowiących przedmiot współwłasności<sup>205</sup>”.

Za rolnika indywidualnego, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, uważa się osobę fizyczną będącą właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, których łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha, posiadającą kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej od 5 lat zamieszkałą w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i prowadzącą przez ten okres osobiście to gospodarstwo<sup>206</sup>.

W przypadku osoby fizycznej, przez prowadzenie przez nią gospodarstwa rolnego rozumie się sytuację, gdy osobiście wykonuje w nim pracę oraz jeżeli podejmuje wszelkie decyzje dotyczące prowadzenia działalności rolniczej z nim związanej. Osoba taka posiada kwalifikacje rolnicze, w momencie gdy uzyskała wykształcenie rolnicze zasadnicze zawodowe, średnie lub wyższe lub tytuł kwalifikacyjny lub tytuł zawodowy. Dopuszcza się w tym przypadku również tytuł zawodowy mistrza w zawodzie przydatnym do prowadzenia działalności rolniczej oraz posiadanie co najmniej 3-letniego stażu pracy w rolnictwie lub wykształcenie wyższe inne niż rolnicze i posiada co najmniej 3-letni staż pracy w rolnictwie<sup>207</sup>.

Możliwe jest także wykształcenie wyższe inne niż rolnicze i ukończone studia podyplomowe w zakresie związanym z rolnictwem, albo wykształcenie średnie inne niż rolnicze i posiadanie co najmniej 3-letniego stażu pracy w rolnictwie. Ostatnia możliwość to taka, gdy osoba posiada wykształcenie podstawowe, gimnazjalne lub

---

<sup>205</sup> Art. 5 ust.2 u.k.u.r., (Dz.U.2022.461 t.j.)

<sup>206</sup> P. Blajer, Wymóg kwalifikacji rolniczych w obrocie nieruchomościami rolnymi (studium prawno porównawcze). Przegląd Prawa Rolnego, 2(4), Warszawa 2008, 51–74.

<sup>207</sup> Z. Truszkiewicz, Kształtowanie stosunków własnościowych w rolnictwie [w:] red. P. Czechowski, Prawo rolne, Warszawa 2013, s. 150-171.

zasadnicze zawodowe inne niż rolnicze, przy jednoczesnym zdobyciu co najmniej 5-letniego stażu pracy w rolnictwie<sup>208</sup>.

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa jako instytucja stricte zadaniowa, koncentruje się na prywatyzacji majątku państwowego w rolnictwie oraz na zasadzie rzetelności i racjonalności w kontekście gospodarowania powierzonymu jemu mieniu. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego, dała jemu także możliwość nadzoru nad obrotem gruntów prywatnych<sup>209</sup>.

Jak wskazuje doświadczenie zdobyte przez omawianą instytucję, jej aktywność pod względem przekształceń własnościowych na przełomie ostatnich 19 lat, wpływa na intensyfikację tworzenia na rynku silnych gospodarstw produkcyjnych, mających oddźwięk w konkurencyjnym rynku unijnym<sup>210</sup>.

Głównym celem i kierunkiem działań podejmowanych przez Krajowy Ośrodek jest wspieranie gospodarstw rodzinnych i przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji ziem. Realizacja tych założeń musi być wsparta na konstruktywnych filarach, wyrastających z założeń prawno-organizacyjnych w postaci ustaw, mających na celu organizowanie rynku ziemi państwowej, jak i kontrolowanie i nadzór nad rynkiem ziemi prywatnej<sup>211</sup>.

Dotychczas zrealizowane zadania oraz zebrane dotąd doświadczenie w funkcjonowaniu Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, pozwala wyciągnąć wiele wniosków mogących mieć spory wpływ na dalszy kształt i realizację polityki rolnej w państwie. Znacznie zintensyfikowane zadanie Krajowego Ośrodka w postaci realizacji dużego planu sprzedaży gruntów napotyka na wiele trudności i przeszkód, wynikających bezpośrednio z przepisów prawa. Ich ograniczenie zależy od

---

<sup>208</sup> K. Marciniuk, Obrót nieruchomościami rolnymi. W: P. Czechowski (red.), Prawo rolne (s. 150–171). Warszawa 2013.

<sup>209</sup> Więcej na ten temat w kontekście ówczesnej ANR pisał: A. Lichorowicz, Szczególny porządek dziedziczenia gospodarstw rolnych w Polsce po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 r. Rejent Miesięcznik Notariatu Polskiego, 9 (125), 88–108.

<sup>210</sup> T. Nawrocki, B. Podgórski, Rola ANR w powiększaniu i tworzeniu gospodarstw rolnych, Warszawa 2009, s. 75.

<sup>211</sup> M. Kozłowska – Burdziak, Rola ANR w obrocie ziemią rolniczą, [w:] M. Adamowicz (red.) Zrównoważony i trwały rozwój wsi i rolnictwa, Warszawa 2006, s. 241.

wprowadzenia coraz to nowych regulacji prawnych lub też nowelizacji już istniejących<sup>212</sup>.

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa pomimo, iż nie ma bezpośredniego uprawnienia do przedkładania władzy ustawodawczej projektów nowych aktów normatywnych, aktywnie uczestniczy w pracach rządowych lub sejmowych, związanych ze zmianą przepisów dotyczących nieruchomości Skarbu Państwa oraz przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego. Przekazuje on odpowiednie propozycje i projekty, wynikające ze zdobytego wieloletniego doświadczenia w realizacji ustaw i rozporządzeń. Wnioskuje bowiem ona o zmiany wpływające na ułatwienie dostępu do nabywania gruntów Zasobu zarówno przez wspomniane już wcześniej gospodarstwa rodzinne, jak i przez przedsiębiorców rolnych, którzy poprzez prowadzenie większych gospodarstw rolnych, umożliwiają tworzenie nowych miejsc pracy dla potencjalnych pracowników, składających się z byłych środowisk popegeerowskich<sup>213</sup>.

Ograniczenia w działaniu Krajowego Ośrodka mają wpływ na zmniejszenie skuteczności i prędkości jego działania, a także działają destrukcyjnie na całość systemu polityki rolnej w państwie.

Do głównych ograniczeń z jakimi dotychczas zmagać się musiała ówczesna Agencja obecnie Krajowy Ośrodek należy m.in. brak obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w wielu gminach, są to także trudności związane z możliwością odzyskania władania nieruchomościami od byłych dzierżawców lub innych bezumownych użytkowników<sup>214</sup>.

---

<sup>212</sup> K. Marciniuk, Obrót nieruchomościami rolnymi. W: P. Czechowski (red.), Prawo rolne (s. 150–171). Warszawa 2013.

<sup>213</sup> T. Nawrocki, B. Podgórski, Rola ANR w powiększaniu i tworzeniu gospodarstw rolnych, Warszawa 2009, s. 68-69.

<sup>214</sup> Zgodnie z art. 39b ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (KOWR) jako powiernik Skarbu Państwa może domagać się od osoby trzeciej uiszczenia wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości rolnej wchodzącej w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Zazwyczaj do bezumownego korzystania z gruntów państwowych dochodzi w wyniku niewydania nieruchomości będącej przedmiotem wygasłej umowy dzierżawy lub w wyniku samowolnego zajęcia gruntu. Wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa wynosi 30-krotność wywoławczej wysokości czynszu, który byłby należny od tej nieruchomości, gdyby była ona przedmiotem umowy dzierżawy po przeprowadzeniu przetargu.

Kolejną barierą ograniczającą sprawne i poprawne funkcjonowanie Krajowego Ośrodka jest fakt pierwszeństwa nabycia lokali w budynkach mieszkalnych powstałych na terenie siedlisk gospodarczych lub na obiektach wpisanych w rejestr zabytków przez ich najemców. Również brak ostatecznych rozstrzygnięć dotyczących reprivatyzacji, pogarsza system rolny w kraju. Roszczenia reprivatyzacyjne, stanowią bowiem podstawową barierę sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Podążając w kierunku rozwoju i poprawy polityki rolnej Polski, ustawą z dnia 16 września 2011 roku Sejm wprowadził zmiany do ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa<sup>215</sup>. Wprowadzono w ten sposób szereg zmian, mających bezpośredni wpływ na dalsze sprawowanie funkcji gospodarza gruntów rolnych poprzez ówczesną Agencję Nieruchomości Rolnych.

Najważniejsze zmiany dotyczyły dodania wykonywania praw z udziałów i akcji w spółkach hodowli roślin oraz zwierząt o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej, jako nowego zadania dla Agencji. Również wdrożono istotne zmiany związane są z pozyskiwaniem danych w sposób całkowicie nieodpłatny z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Podjęto także decyzję o usunięciu organu ANR - Rady Nadzorczej i przepisu dotyczącego jej funkcjonowania.

Wykreślono szkoły wyższe z obowiązku uiszczania opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego. Równocześnie zwiększono opłaty z tytułu zbycia przez Polską Akademię Nauk i Instytuty badawcze prawa użytkowania wieczystego z 25% na 50%. W tymże zakresie tematycznym wprowadzono dochodzenie należności za użytkowanie wieczyste w formie postępowania egzekucyjnego w administracji.

Do ważnych korekt ustrojowych należy fakt związany z brakiem konieczności przekazywania projektu planu finansowego do ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, a także wprowadzenie możliwości sprzedaży wymagalnych

---

<sup>215</sup> 3 grudnia 2011 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, uchwalona przez Sejm 16 września 2011 r.

wierzytelności ówczesnej Agencji, w czego konsekwencji koniecznym staje się powstanie rozporządzenia wykonawczego w niniejszym zakresie.

Według nowych zasad w pierwszej kolejności gospodarowanie Zasobem realizowane miało być w drodze sprzedaży, a aport możliwy był do tych spółek, w których Skarb Państwa i instytuty badawcze posiadają większość udziałów lub akcji<sup>216</sup>.

Wprowadzona została obligatoryjność domagania się zapłaty od jednostek samorządu terytorialnego, w przypadku zbycia lub przeznaczenia na inne cele niż w umowie o nieodpłatnym przekazaniu, a od bezrobotnych, o ile Lasy Państwowe nie skorzystają z prawa pierwokupu.

Agencja Nieruchomości Rolnych posiadała możliwość odstąpienia od żądania zwrotu aktualnej wartości pieniężnej nieruchomości w 3 przypadkach:

- jeżeli cel był inny ale zgodny z celami wymienionymi w art. 24 ust. 5 pkt. 1;
- gdy przekazano ją na cele publiczne, o których mowa w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami.
- gdy nastąpił zwrot nieruchomości do Zasobu.

Nowe zasady polityki rolnej wyrażone w nowelizacji omawianej ustawy umożliwiają możliwość, w której decyzja Wojewody o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jest podstawą wykreślenia przez Krajowy Ośrodek nieruchomości z ksiąg rachunkowych i podpisania protokołu zdawczo-odbiorczego z Generalną Dyrekcją Dróg Krajowych i Autostrad<sup>217</sup>.

Sprzedaż i nabywanie nieruchomości Zasobu realizowane mogą być tylko i wyłącznie przez Krajowy Ośrodek, a wykaz nieruchomości wystawionych na przetarg musi zawierać cenę oraz przeznaczenie nieruchomości w planie lub studium<sup>218</sup>.

---

<sup>216</sup> Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw, (Dz. U. nr 233, poz. 1382 z 2 listopada 2011 r.)

<sup>217</sup> Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) – centralny urząd administracji rządowej w Polsce, obsługujący Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (jako organ), powołany w Ministerstwie Infrastruktury (następnie w Ministerstwie Transportu i Budownictwa oraz w Ministerstwie Transportu) w celu zarządzania drogami krajowymi oraz autostradami i drogami ekspresowymi, a także realizacji budżetu państwa w tym zakresie.

<sup>218</sup> Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa..., op. cit., Art. 28, ust. 2, pkt.6.

Wprowadzono rygor odpowiedzialności karnej za składanie nieprawdziwych oświadczeń co do własności lub współwłasności użytków rolnych. Umożliwiono sprzedaż nieruchomości lub jej części przez Krajowy Ośrodek bez przetargu, po spełnieniu przesłanek: poprawy warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej na rzecz osoby, która chce nieruchomość lub jej część z Zasobu nabyć, o ile nieruchomość ta nie może być zagospodarowana samodzielnie<sup>219</sup>.

Edytowano równocześnie zapisy dotyczące obniżki cen, wprowadzono bowiem warunek obniżki za nieruchomość wpisaną do rejestru zabytków o obowiązek poczynienia nakładów, w wysokości co najmniej uzyskanego obniżenia ceny. Również przeniesiono zapisy rozporządzenia wykonawczego w zakresie wadium:

- § 9 ust. 1 – kto może być uczestnikiem przetargu,
- § 10 ust.1 - repatrianci bez wadium
- § 9 ust. 6 – kiedy wadium nie podlega zwrotowi.

Obniżka ceny jest pomocą de minimis, wprowadzającą sankcję zapłaty całej uzyskanej obniżki w przypadku nie dokonania nakładów w wysokości co najmniej uzyskanej obniżki ceny wraz z odsetkami.

Nowe brzmienie całego artykułu 31<sup>220</sup> informuje o tym, iż cena do zapłaty musi zostać podana nie później niż w dniu zapłaty, jak i o możliwości rozłożenia należności na raty tylko w formie pieniężnej, ale także na raty półroczne, przy wpłacie 10%, a nie jak wcześniej 20%<sup>221</sup>. Warunek ma stanowić przedłożenie zabezpieczeń oraz ocena przez Krajowy Ośrodek sytuacji finansowej nabywcy, która ma pozwolić mu na spłatę należności (rozporządzenie wykonawcze będzie określało dokumenty niezbędne dla oceny sytuacji finansowej nabywcy, warunki rozłożenia na raty, jak i wysokość oprocentowania). Wprowadzono katalog zabezpieczeń, które zostały

---

<sup>219</sup> Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa..., op. cit.

<sup>220</sup> Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa..., op. cit., art. 31

<sup>221</sup> „Agencja może rozłożyć spłatę należności na roczne lub półroczne raty, na okres nie dłuższy niż 15 lat, jeżeli przed zawarciem umowy sprzedaży nieruchomości nabywca nieruchomości wpłacił co najmniej 10% jej ceny i przedłożył zabezpieczenie spłaty kwoty należności rozłożonej na raty, a jego sytuacja finansowa pozwala na spłatę tej należności”. (Art. 31 pkt.1 u.g.n.r.S.P.).

wymienione enumeratywnie, a oprocentowanie nie może być niższe niż stopa dyskontowa, stanowiąca kwotę bazową ogłaszana w komunikacie Komisji Europejskiej, powiększona o 1%. Funkcjonuje obecnie natychmiastowa wymagalność całej niespłaconej należności tylko w przypadku zbycia.

Art. 32 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa<sup>222</sup>, określa legitymację dla Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi do wydania rozporządzenia wykonawczego w przedmiocie sprzedaży, obniżania ceny sprzedaży, stawek szacunkowych. Opłaty roczne za zarząd w wysokości opisanej w art. 17 b ust. 1, ustalane w zależności od celu wykorzystywania<sup>223</sup>.

W art. 37 określono legitymacje dla Ministerstwa Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa do wydania rozporządzenia w zakresie zarządu<sup>224</sup>. Omówiono obowiązek zawarcia w umowach dzierżawy postanowienia o możliwości wypowiedzenia umowy, w zakresie wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych. Wprowadzono możliwość wyłączenia nieruchomości z umowy dzierżawy niezbędnej na cele publiczne w rozumieniu u.g.n.( istniała konieczność podania przeznaczenia w planie na cele publiczne), jak i podziału umowy dzierżawy przy zbyciu części nieruchomości na rzecz osoby, która nie jest dzierżawcą.

Wcielono możliwość egzekwowania sankcji dla osoby władającej nieruchomością Zasobu bez tytułu prawnego, w wysokości 30-krtoności wywoławczej wysokości czynszu, który byłby należny, gdyby ta nieruchomość była

---

<sup>222</sup> „Minister właściwy do spraw rozwoju wsi określi, w drodze rozporządzenia:

1) szczegółowy tryb sprzedaży nieruchomości Zasobu i ich części składowych, w tym tryb sprzedaży nieruchomości na rzecz użytkowników wieczystych, na rzecz osób uprawnionych do pierwszeństwa nabycia, o którym mowa w art. 29 ust. 1, a także sposób przeprowadzania publicznych przetargów ustnych (licytacji) i przetargów ofert, w tym ograniczonych do osób, o których mowa w art. 29 ust. 3, obejmujący wymagania dotyczące wadium,

2) szczegółowe warunki obniżania ceny sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków,

3) stawki szacunkowe, o których mowa w art. 30 ust. 2, z uwzględnieniem rodzaju gruntu, jego klasy oraz okręgu podatkowego

- mając na względzie zapewnienie prawidłowej sprzedaży nieruchomości Zasobu”. (Art. 32 u.g.n.r.S.P.).

<sup>223</sup> Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa ..., op. cit., art. 32.

<sup>224</sup> „Minister właściwy do spraw rozwoju wsi określi, w drodze rozporządzenia, tryb przekazywania nieruchomości w razie ustanowienia lub wygaśnięcia zarządu oraz tryb ustalania i wnoszenia opłat, mając na względzie zapewnienie prawidłowego wykonywania zarządu oraz sprawnego uiszczania opłat.” (Art. 37 u.g.n.r.S.P.).

przedmiotem umowy po przetargu. Sankcja ta, ustalana jest na dzień żądania zwrotu nieruchomości przez Krajowy Ośrodek. Wyłączenie do roszczeń o wynagrodzenie za korzystanie bez tytułu prawnego zostało zawarte w art. 224-231 K.c.<sup>225</sup> z wyłączeniem 229 K.c.<sup>226</sup>.

Na podstawie nowych ustaleń wprowadzono zmniejszenie oprocentowania z tytułu odroczonej lub rozłożonej na raty należności za sprzedaż lokali mieszkalnych i budynków gospodarczych dla ich najemców z <3% do< 1,5 %<sup>227</sup>.

Krajowy Ośrodek bierze również pod uwagę możliwość realizacji inwestycji w zakresie budownictwa mieszkaniowego i nabywania lokali i budynków (wejdą one w skład Zasobu), w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych najemców, zajmujących domy i lokale mieszkalne, wpisanych do rejestru zabytków i w budynkach nie służących wyłącznie zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych oraz budynków i lokali funkcjonalnie związanych z działalnością gospodarczą<sup>228</sup>. Nabyte lub wybudowane domy i lokale mieszkalne, o których mowa w art. 46, nie są sprzedawane z preferencjami;

Na mocy nowelizacji w/w ustawy, uchylono jedną z podstaw nieodpłatnego przekazywania na rzecz gminy majątku Zasobu na cele inne niż działalność gospodarczą.

Konstrukcja przekazania nadzoru dotyczącego gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, zastosowana w poszczególnych ustawach dotyczących wszystkich działań związanych z kształtowaniem ustroju rolnego i przekształceniach rolnictwa, została unormowana za pomocą określenia głównych

---

<sup>225</sup> Czytaj jako Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 94, z późn. zm.)

<sup>226</sup> „Osoba władająca nieruchomością wchodzącą w skład Zasobu bez tytułu prawnego jest zobowiązana do zapłaty na rzecz Agencji wynagrodzenia za korzystanie z tej nieruchomości w wysokości stanowiącej 5-krotność wywoławczej wysokości czynszu, który byłby należny od tej nieruchomości, gdyby była ona przedmiotem umowy dzierżawy po przeprowadzeniu przetargu”. (Art. 39b ust.1 u.g.n.r.S.P.).

<sup>227</sup> Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa..., op.cit., art. 45 pkt. 2.

<sup>228</sup> Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa..., op.cit., art. 46 – dot. umów najmu zawartych przed przejściem domów i lokali mieszkalnych do Zasobu.



kompetencji Krajowego Ośrodka, w zakresie gospodarowania nieruchomościami należącymi do Zasobu Skarbu Państwa<sup>229</sup>.

W wyniku złożoności pojęcia Zasobu, jak i braku przyjęcia jego jednolitości, niewykonalnym zdaje się być stosowanie przepisów, zgodnie z ich prawidłowym celem. Niniejsze mechanizmy stają się bardzo skomplikowaną materią, zważywszy na ogrom pojęć i norm wchodzących w skład szeroko rozumianej gospodarki rolnej. Koniecznym staje się zatem wypracowanie ogólnego pojęcia odnoszącego się do Zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, mając na uwadze wzór konstrukcji funduszu celowego. Niniejsze rozwiązanie mogłoby wpłynąć pozytywnie na realizację wielu funkcji, w kontekście kilku znaczeń, np.: prawnego, księgowego, czy też finansowego<sup>230</sup>.

---

<sup>229</sup> M. Kozłowska-Burdziak, Przekształcenia struktury obszarowej polskiego rolnictwa po roku 2002, [w:] *Między ekonomią a historią. Studia ofiarowane Profesorowi Czesławowi Noniewiczowi z okazji 75. urodzin*, red. R. Dziemianowicz et al., Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2012, s. 244 i n. *Rolnictwo w 2015 r.*, [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xber/gus/RL\\_rolnictwo\\_2015.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xber/gus/RL_rolnictwo_2015.pdf), s. 42 [dostęp 28.06.2021].

<sup>230</sup> A. Sikorska, *Rynek Ziemi Rolniczej – stan i perspektywy*. No 21. Warszawa 2018: Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. *Rolnictwo Polskie i UE 2020+, Wyzwania, szanse, zagrożenia, propozycje*.

## **Rozdział III**

### **Polityka gospodarowania Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa**

#### **1. Podstawy prawne gospodarowania Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa**

Zarówno sprzedaż, dzierżawa jak i pozostałe formy gospodarowania nieruchomościami z Zasobu prowadzone są na zasadach określonych w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z dnia 19 października 1991 r. (Dz. U. z 2022 r. poz. 514 z późn. zm), ustawie z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 585 z późn. zm.), przepisów wykonawczych wydanych na ich podstawie, a także wytycznych Dyrektora Generalnego.

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa jako państwowa osoba prawna<sup>231</sup>, której Skarb Państwa powierzył wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych w odniesieniu do mienia wchodzącego w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, przy rozdysponowaniu nieruchomości kieruje się zasadą racjonalnego ich zagospodarowania zarówno w aspekcie gospodarczym, jak i ekonomicznym<sup>232</sup>.

Oddział przeznaczając nieruchomość do sprzedaży dokonuje szczegółowej analizy stanu prawnego nieruchomości, danych zawartych w ewidencji gruntów i

---

<sup>231</sup> Państwowe osoby prawne – Skarb Państwa oraz jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną i jednocześnie stanowiące w całości własność państwową.

<sup>232</sup> A. Czyżewski, S. Stępień, Gospodarowanie gruntami rolnymi w Polsce, propozycje zmian. Roczn. Ekon. Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy, 3, Bydgoszcz 2010, 11-27.

budynków, przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego<sup>233</sup> oraz zapisów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy<sup>234</sup>. Zgromadzone informacje stanowią podstawę podjęcia decyzji, czy dana nieruchomość zostanie przeznaczona do sprzedaży, a jeżeli tak to w jakim trybie.

Zgodnie z obowiązującymi wytycznymi do sprzedaży nie przeznaczają się nieruchomości położonych na terenie gminy, w której trwają prace nad zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy<sup>235</sup>.

Ponadto nieruchomości atrakcyjne pod względem możliwości lokalizacji inwestycji o zakresie mogącym mieć istotne znaczenie dla aktywizacji gospodarczej i tworzenia nowych miejsc pracy lub dla realizacji innych przedsięwzięć inwestycyjnych lub których najbardziej korzystnym sposobem wykorzystania są cele inne niż rolne – jeśli są przedmiotem dzierżawy – powinny być przeznaczone do sprzedaży w trybie przetargu nieograniczonego po wyłączeniu z umowy dzierżawy lub po wygaśnięciu umowy dzierżawy.

Obrót nieruchomościami rolnymi w Polsce pomiędzy podmiotami na rynku prywatnym reguluje szereg przepisów, w tym ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 1655)<sup>236</sup>, której przepisy stosuje się do określonych ustawą nieruchomości rolnych.

---

<sup>233</sup> Głównym dokumentem planistycznym, faktycznie kształtującym planowanie przestrzenne na terenie gminy jest Miejscowy Plan Zagospodarowania Przestrzennego. Jego zapisy determinują sposób wykonywania prawa własności.

<sup>234</sup> Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (SUiKZP), najczęściej określane w skrócie jako studium uwarunkowań lub studium - dokument sporządzany dla całego obszaru gminy, określający w sposób ogólny politykę przestrzenną i lokalne zasady zagospodarowania.

<sup>235</sup> A. Suchoń, *Wpływ miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na prawne formy dysponowania nieruchomościami rolnymi*, w: *Studia Iuridica Agraria*, nr 14, Białystok 2016, s.131-146.

<sup>236</sup> Ustawa miała wejść w życie 1 maja 2016 r. i uchylić poprzednią ustawę z 11 kwietnia 2003 r. Do tego jednak nie doszło w związku z wejściem w życie 30 kwietnia 2016 r. ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 585).

Z dniem 26 czerwca 2019 roku nastąpiła istotna zmiana przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Zgodnie z art. 2 pkt 1 ww. ustawy pod pojęciem „nieruchomości rolnej” – należy rozumieć nieruchomość rolną w rozumieniu Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego w całości na cele inne niż rolne. Zgodnie z art. 461 Kodeksu cywilnego, „nieruchomościami rolnymi (gruntami rolnymi) są nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej”.

Przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nie stosuje się do:

- „nieruchomości rolnych o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha, nieruchomości rolnych będących drogami wewnętrznymi, nieruchomości rolnych w których grunty, oznaczone w ewidencji gruntów i budynków jako grunty pod stawami, stanowią co najmniej 70% powierzchni nieruchomości,

- nieruchomości rolnych wchodzących w skład Zasobu Własności Skarbu Państwa, o których mowa w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa,

- nieruchomości rolnych sprzedanych na podstawie art. 42 ust. 1 lub 6 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, gruntów rolnych zabudowanych o powierzchni nieprzekraczającej 0,5 ha, które w dniu 30.04.2016 r., zajęte były pod budynki mieszkalne oraz budynki, budowle i urządzenia niewykorzystywane obecnie do produkcji rolniczej, wraz z gruntami do nich przyległymi umożliwiającymi ich właściwe wykorzystanie oraz zajęte na urządzenie ogródka przydomowego – jeżeli grunty te tworzą zorganizowaną całość gospodarczą oraz nie zostały wyłączone z produkcji rolnej w rozumieniu ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, nieruchomości rolnych, które w dniu 30.04.2016 r., w ostatecznych decyzjach o

warunkach zabudowy<sup>237</sup> i zagospodarowania terenu przeznaczone są (w całości), na cele inne niż rolne (np. budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne lub inne, usługowe, przemysłowe itp.),

- nieruchomości rolnych położonych w granicach administracyjnych miast, z zastrzeżeniem art. 9a ww. ustawy, jeżeli: w stosunku do tych nieruchomości została podjęta uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej w rozumieniu ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych<sup>238</sup> oraz inwestycji towarzyszących lub uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji towarzyszącej w rozumieniu ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, zbycie następuje w celu realizacji inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej w rozumieniu ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, nabycia nieruchomości rolnej do Zasobu, o którym mowa w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości, oraz do gruntów, które zostały zbyte z tego Zasobu albo wniesione do spółki jako aport, w celu realizacji inwestycji mieszkaniowej lub realizacji uzbrojenia technicznego, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości – położonych w granicach administracyjnych miast”.

Przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego dotyczące nabycia nieruchomości rolnej stosuje się odpowiednio do nabycia, użytkowania wieczystego

---

<sup>237</sup> Warunki zabudowy (WZ) wydawane są w formie decyzji i określają możliwości oraz zasady wzniesienia obiektu budowlanego na działce. Wniosek o warunki zabudowy będziesz musiał złożyć, jeśli planujesz wybudować dom na działce nieobjętej MPZP, by uzyskać pozwolenie na budowę.

<sup>238</sup> Artykuł 2 ustawy - inwestycja mieszkaniowa - przedsięwzięcie obejmujące budowę, zmianę sposobu użytkowania lub przebudowę, w wyniku której powstaną budynek lub budynki mieszkalne wielorodzinne o łącznej liczbie lokali mieszkalnych nie mniejszej niż 25 lub budynki mieszkalne jednorodzinne o łącznej liczbie nie mniejszej niż 10, wraz z urządzeniami budowlanymi z nimi związanymi, drogami wewnętrznymi, a także roboty budowlane niezbędne do obsługi oraz prawidłowego wykonania tych prac; inwestycję mieszkaniową stanowią również części budynków przeznaczone na działalność handlową lub usługową;

nieruchomości rolnej albo udziału w użytkowaniu wieczystym nieruchomości rolnej, udziału we współwłasności nieruchomości rolnej, gospodarstwa rolnego<sup>239</sup>.

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa zobowiązany został do realizacji przepisów wynikających z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>240</sup> w zakresie m.in.: rozpatrywania wniosków i wydawania decyzji administracyjnych<sup>241</sup> na nabycie nieruchomości rolnych, wykonywania prawa pierwokupu oraz prawa nabycia nieruchomości rolnych, wykonywania prawa pierwokupu oraz prawa nabycia udziałów i akcji spółek kapitałowych będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości rolnej o powierzchni co najmniej 5 ha albo nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni co najmniej 5 ha, rozpatrywania wniosków i wydawania decyzji administracyjnych „na zbycie lub oddanie w posiadanie innym podmiotom nabytych nieruchomości rolnych przed upływem okresu 5 lat”<sup>242</sup>, nabywania na własność Skarbu Państwa nieruchomości rolnych w celu poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych, sprawowania nadzoru nad spełnianiem zobowiązań ustawowych przez nabywców nieruchomości rolnych<sup>243</sup>.

Mając na uwadze podstawy obrotu nieruchomościami rolnymi, należy zaznaczyć, iż do najważniejszych aktów prawnych regulujących tę materię należą obecnie u.k.u.r., ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw oraz ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>244</sup>.

W pierwszej kolejności warto zaznaczyć, iż z oddziaływania u.k.u.r. zostały wyłączone przede wszystkim nieruchomości wchodzące w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, o którym mowa w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o

---

<sup>239</sup> Z. Truskiewicz, *Kształtowanie stosunków własnościowych w rolnictwie*, [w:] red. P. Czechowski, *Prawo rolne*, Warszawa 2013, s. 155-160.

<sup>240</sup> Zwana dalej „u.k.u.r.”

<sup>241</sup> Stwierdzenie ostateczności decyzji administracyjnej dotyczącej wyrażenia zgody na nabycie nieruchomości rolnej (tj. zgody, o której mowa w art. 2a ust. 4 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego) staje się ostateczna, jeżeli żadna ze stron nie wniosła odwołania, bądź upłynął 14-dniowy termin od dnia doręczenia decyzji do wniesienia odwołania.

<sup>242</sup> Art. 2b ust. 2 u.k.u.r.

<sup>243</sup> M. Czapska-Górniewicz, *Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa – zagadnienia wybrane*, „Rejent”, nr 7-8/1994, s. 71.

<sup>244</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774.)

gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, nieruchomości o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha oraz grunty będące drogami wewnętrznymi.

Ponadto należy podkreślić, że u.k.u.r. wprowadził ściśle określony krąg nabywców nieruchomości rolnych oraz zasady ich nabywania. Nabywcą gruntu rolnego, zgodnie z tą ustawą, może być: 1) „rolnik indywidualny; 2) osoba bliska zbywcy; 3) jednostka samorządu terytorialnego; 4) Skarb Państwa lub działająca wówczas na jego rzecz ANR; 5) osoby prawne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania; 6) parki narodowe, w przypadku zakupu nieruchomości rolnych na cele związane z ochroną przyrody; 7) dzierżawca korzystający z prawa pierwokupu przy spełnieniu określonych warunków; 8) spółka prawa handlowego, której wyłącznym udziałowcem albo akcjonariuszem jest Skarb Państwa, będącą operatorem systemu przesyłowego albo posiadającą koncesję na przesyłanie paliw ciekłych, w rozumieniu ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne<sup>245</sup>; 9) osoba, która zbyła nieruchomość rolną na cele związane z realizacją Inwestycji lub Inwestycji Towarzyszącej w rozumieniu ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym<sup>246</sup> – w okresie 3 lat od dnia zawarcia umowy – albo która została z niej wyłączone na te same cele; 10) Spółka Celowa, o której mowa w ustawie z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym.

W przypadku gdy osoba potencjalnego nabywcy nie należy do żadnej z wymienionych wyżej kategorii, nabycie przez nią nieruchomości rolnej jest nadal możliwe, jednakże obecnie wymaga uzyskania zgody Dyrektora Generalnego KOWR.

Jak słusznie zauważa W. Fortuński, osoba bliska zbywcy czy też gmina, Skarb Państwa, kościół, związek wyznaniowy, jako nabywca nie musi być rolnikiem

---

<sup>245</sup> Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2018 r. poz. 755, ze zm.)

<sup>246</sup> Dz. U. poz. 1089.

indywidualnym<sup>247</sup>. Takiego nabycia nie dotyczą też normy obszarowe<sup>248</sup>. Natomiast zgodnie z art. 2a ust. 3 pkt 2, 3 i 4 u.k.u.r. przepisy dotyczące nabycia nieruchomości rolnych nie dotyczą nabycia w wyniku dziedziczenia oraz zapisu windykacyjnego na podstawie art. 151 k.c.<sup>249</sup> lub art. 231 k.c.<sup>250</sup> bądź w toku postępowania restrukturyzacyjnego w ramach postępowania sanacyjnego.

Nowelizacja z 2016 r. wpłynęła również na definicję pojęcia „rolnik indywidualny”. W obecnie obowiązującym brzmieniu za rolnika indywidualnego rozumie się osobę spełniającą łącznie następujące przesłanki: 1) jest osobą fizyczną<sup>251</sup>; 2) jest właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, o łącznej powierzchni użytków rolnych nieprzekraczającej 300 ha; 3) posiada kwalifikacje rolnicze; 4) co najmniej od 5 lat zamieszkuje w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i prowadzącą

---

<sup>247</sup> W. Fortuński, Uwagi do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego po nowelizacji, „Nowy Przegląd Notarialny” 2/2016, s. 27.

<sup>248</sup> Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami prawnymi, rolnik indywidualny może nabyć nieruchomości rolnych do 300 ha powierzchni (art. 2a ust. 2 u.k.u.r.).

<sup>249</sup> Art. 151 Kodeksu Cywilnego: „Jeżeli przy wznoszeniu budynku lub innego urządzenia przekroczono bez winy umyślnej granice sąsiedniego gruntu, właściciel tego gruntu nie może żądać przywrócenia stanu poprzedniego, chyba że bez nie uzasadnionej zwłoki sprzeciwił się przekroczeniu granicy albo że grozi mu niewspółmiernie wielka szkoda. Może on żądać albo stosownego wynagrodzenia w zamian za ustanowienie odpowiedniej służebności gruntowej, albo wykupienia zajętej części gruntu, jak również tej części, która na skutek budowy straciła dla niego znaczenie gospodarcze”.

<sup>250</sup> Art. 231 Kodeksu Cywilnego:

„§ 1.Samoistny posiadacz gruntu w dobrej wierze, który wznosił na powierzchni lub pod powierzchnią gruntu budynek lub inne urządzenie o wartości przenoszącej znacznie wartość zajętej na ten cel działki, może żądać, aby właściciel przeniósł na niego własność zajętej działki za odpowiednim wynagrodzeniem. § 2.Właściciel gruntu, na którym wzniesiono budynek lub inne urządzenie o wartości przenoszącej znacznie wartość zajętej na ten cel działki, może żądać, aby ten, kto wznosił budynek lub inne urządzenie, nabył od niego własność działki za odpowiednim wynagrodzeniem”.

<sup>251</sup> Jest to znamienne w sytuacji, gdy uprzednio rolnikiem indywidualnym mogła być także osoba prawna. Tak chociażby art. 2 lit. a rozporządzenia nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz. Urz. UE L 30 z 31.1.2009, s. 16), zgodnie z którym „rolnikiem jest osoba fizyczna lub prawna, lub grupa osób fizycznych lub prawnych, bez względu na status prawny takiej grupy i jej członków w świetle prawa krajowego, których gospodarstwo znajduje się na terytorium Wspólnoty, określonym w art. 299 Traktatu, oraz która prowadzi działalność rolniczą”. Przepis ten był istotny z punktu widzenia przyznawanych przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa m.in. płatności w ramach systemu wsparcia bezpośredniego, które są przyznawane rolnikom (w tym spółkom prawa handlowego).



przez ten okres osobiście to gospodarstwo<sup>252</sup>. Upřednio dla uzyskania statusu rolnika indywidualnego nie było konieczności osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego<sup>253</sup>.

Mając na uwadze powyższe przesłanki, warto nadmienić, iż zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem sądowym<sup>254</sup>: „samo posiadanie lub własność gospodarstwa rolnego nie mogą być kwalifikowane, jako jego prowadzenie, jeżeli nie wiąże się z nimi wykonywanie działalności rolniczej, co obejmuje również podejmowanie decyzji dotyczących prowadzenia działalności rolniczej w tym gospodarstwie”<sup>255</sup>, osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego „oznacza obowiązek pracy osoby fizycznej w całym tym gospodarstwie, bądź w znaczącej jego części, w porównaniu do jego całości”<sup>256</sup>, „Istotą ustawowej definicji rolnika ryczałtowego jest dokonywanie przezeń dostaw pochodzących z jego własnej produkcji. Sformułowanie „własnej” odnosi się do słowa produkcji, a zatem użyte zostało, aby podkreślić osobisty, samodzielny charakter prowadzonej działalności przez rolnika ryczałtowego. Nie można przyjąć, że pojęcie to odnosi się do stosunku prawnego, w oparciu, o który rolnik dysponuje uprawianymi gruntami. Nie ma znaczenia, czy ziemia, na której rolnik ryczałtowy prowadzi produkcję, jest jego własnością, czy też posiada on inny tytuł prawny użytkowania tej ziemi”<sup>257</sup>.

---

<sup>252</sup> „Dla uznania, że nabywana nieruchomość rolna położona jest w gminie sąsiedniej w stosunku do gminy, w której ma miejsce zamieszkania nabywca, w rozumieniu art. 3 ust. 7 ustawy z 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, nie jest konieczne, aby obie te gminy posiadały wspólną granicę. Wystarczające jest, aby nabywaną nieruchomość dzieliła od miejsca zamieszkania kupującego taka odległość, która umożliwi mu racjonalne prowadzenie działalności rolniczej w ramach tak powiększonego gospodarstwa.” Tak m.in. wyrok SN z 29 stycznia 2008 r., IV CSK 447/07, Legalis nr 491934.

<sup>253</sup> Aktem prawnym, który nie określał takiego obowiązku, była ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 233, poz. 1382).

<sup>254</sup> W zakresie rozumienia warunków „osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego” oraz „posiadania gospodarstwa rolnego” zarówno upřednio, jak i obecnie obowiązujące przepisy u.k.u.r. zachowują tożsamość. Wobec tego możliwe jest powołanie się na orzeczenia sądów administracyjnych wydawanych pod rządami starych przepisów do nowego stanu prawnego.

<sup>255</sup> Tak m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: „WSA”) w Poznaniu z 24 kwietnia 2014 r., II SA/Po 93/14, Legalis nr 978581.

<sup>256</sup> Wyrok SN z 13 listopada 2014 r., V CSK 52/14, Legalis nr 1187095.

<sup>257</sup> Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z 8 kwietnia 2011 r., IV Ca 180/11, Legalis nr 1336801.

Należy zaznaczyć, iż uprzednio wobec nabywcy nieruchomości rolnej, poza obowiązkami wynikającymi z obostrzeń wprowadzanych w praktyce w umowach sprzedaży przez ówczesną Agencję Nieruchomości Rolnych, nie były stawiane żadne konkretne obowiązki. W związku z dodaniem art. 2b ust. 1-3 u.k.u.r. nabywca nieruchomości rolnej jest obecnie „obowiązany prowadzić gospodarstwo rolne, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna, przez okres co najmniej 10 lat od dnia nabycia przez niego tej nieruchomości, a w przypadku osoby fizycznej prowadzić to gospodarstwo osobiście”. W okresie tym nabyta nieruchomość nie może być zbyta ani oddana w posiadanie innym podmiotom. Jednakże sąd, na wniosek nabywcy nieruchomości rolnej, wyraża zgodę na zbycie nieruchomości rolnej przed upływem okresu 10 lat od dnia przeniesienia własności tej nieruchomości, jeżeli konieczność jej dokonania wynika z przyczyn losowych, niezależnych od nabywcy. Z uwagi na dość niedawne wejście w życie tej regulacji, brakuje jeszcze w judykaturze odniesienia się do tego, w jaki sposób rozumieć pojęcie „przyczyny losowe, niezależne od nabywcy”.

Warto zaznaczyć, iż obrót nieruchomościami rolnymi następuje na dwóch płaszczyznach. Pierwszą z nich jest nabywanie – sprzedaż gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Drugą zaś nabywanie – sprzedaż gruntów rolnych, które następują pomiędzy podmiotami prywatnymi<sup>258</sup>.

W pierwszym przypadku, co do zasady, sprzedaż gruntów rolnych będących własnością Skarbu Państwa została wstrzymana. Takie czasowe zamrożenie rynku wskazanych nieruchomości rolnych nastąpiło na mocy ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>259</sup>. Warto jednak wskazać, że wstrzymanie wspomnianej sprzedaży nie dotyczy: 1) nieruchomości i ich części przeznaczonych

---

<sup>258</sup> Obrót nieruchomościami rolnymi w Polsce pomiędzy podmiotami na rynku prywatnym reguluje szereg przepisów, w tym ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 1655), której przepisy stosuje się do określonych ustawą nieruchomości rolnych.

<sup>259</sup> Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw – polska ustawa z zakresu prawa rolnego określająca ograniczenia w obrocie ziemią rolną. Dokonała m.in. zmiany ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

w: a) miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego<sup>260</sup> lub b) studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, lub c) ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – na cele inne niż rolne, w szczególności na parki technologiczne, parki przemysłowe, centra biznesowo-logistyczne, składy magazynowe, inwestycje transportowe, budownictwo mieszkaniowe, obiekty sportowo-rekreacyjne, lub 2) nieruchomości położonych w granicach specjalnych stref ekonomicznych, lub 3) domów, lokali mieszkalnych, budynków gospodarczych i garaży wraz z niezbędnymi gruntami oraz ogródków przydomowych, lub 4) nieruchomości rolnych o powierzchni do 2 ha.

Trzeba również wspomnieć o dywersyfikacji rodzajów gruntów rolnych, co do których sama u.k.u.r. ma zastosowanie, co zostało wprowadzone w życie z dniem 7 września 2018 r.<sup>261</sup> Chodzi tutaj o wyłączenia stosowania u.k.u.r. do nieruchomości rolnych znajdujących się w granicach administracyjnych miast.

W zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi dokonywanego pomiędzy rolnikami sprzedaż jest możliwa, jednakże dokonując analizy jej procedury, należy mieć przede wszystkim na uwadze istnienie prawa pierwokupu<sup>262</sup>, coraz bardziej

---

<sup>260</sup> Trzeba też zważyć na wskazówki przedłożone w stanowisku Krajowej Rady Notarialnej w sprawie stosowania w praktyce notarialnej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, zgodnie z którymi „w przypadku braku planu zagospodarowania przestrzennego o charakterze nieruchomości jako rolnej i zastosowaniu przepisów ustawy decyduje definicja zawarta w art. 461 Kodeksu cywilnego. Ustawa nie wprowadza domniemania, iż brak planu zagospodarowania przestrzennego lub jego nieaktualność przesądzą o tym, że nieruchomość jest rolna”. Stanowisko Krajowej Rady Notarialnej jest istotne z punktu widzenia stosowania przepisów dotyczących przeniesienia własności gruntu rolnego, gdyż to właśnie notariusze w pierwszej kolejności zaczęli stosować nowe przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego i musieli dostosować praktykę do obowiązującego stanu prawnego.

<sup>261</sup> Dodanie art. 1b oraz art. 9a u.k.u.r. na mocy ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. poz. 1496.)

<sup>262</sup> Jeżeli KOWR przysługuje prawo pierwokupu określonej nieruchomości rolnej – strony transakcji (tj. sprzedający i kupujący) zawierają najpierw warunkową umowę sprzedaży, która powinna być niezwłocznie przesłana do KOWR. Prawo pierwokupu nieruchomości rolnej KOWR może wykonać w ciągu miesiąca od otrzymania zawiadomienia o treści zawartej warunkowej umowy sprzedaży. Przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące pierwokupu nieruchomości stosuje się w takim wypadku odpowiednio. Oświadczenie KOWR o nabyciu danej nieruchomości rolnej na podstawie przysługującego prawa pierwokupu, składane jest w formie aktu notarialnego. KOWR wysłała zobowiązanemu z prawa pierwokupu ww. oświadczenie przesyłką poleconą nadaną za potwierdzeniem odbioru w placówce pocztowej operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe, a następnie publikuje na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej KOWR. Uważa się, że zobowiązany z prawa pierwokupu zapoznał się z treścią oświadczenia KOWR o wykonaniu prawa pierwokupu z chwilą jego publikacji na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej KOWR.

rozszerzanego na rzecz KOWR reprezentującej prawa Skarbu Państwa. Co do zasady z prawa pierwokupu z mocy ustawy może skorzystać dzierżawca<sup>263</sup>, natomiast w razie braku uprawnionego do pierwokupu albo niewykonania przez niego tego prawa, prawo pierwokupu przysługuje z mocy ustawy KOWR<sup>264</sup> (lub Lasom Państwowym w przypadku gruntów o statusie gruntów leśnych). Jak zaznaczył Sąd Najwyższy w postanowieniu z 14 stycznia 2009 r., IV CSK 344/08, „do prawa pierwokupu przewidzianego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego mają zastosowanie przepisy kodeksu cywilnego, w tym art. 600 § 1 k.c. Nie wystarczy samo złożenie przed upływem miesiąca od otrzymania zawiadomienia o sprzedaży oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu, ale że przed upływem tego terminu konieczne jest zawiadomienie zobowiązanego o złożeniu tego oświadczenia w przepisanej formie. W razie rozwiązania warunkowej umowy sprzedaży nieruchomości przed złożeniem oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu, nieruchomość wraca do stanu quo ante, a złożone przez uprawnionego oświadczenie o wykonaniu tego prawa jest bezskuteczne”.

Wyżej przywołane orzeczenie jest nadal aktualne i mając je na uwadze, należy również wspomnieć, iż zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości pod warunkiem, o którym mowa w art. 3 ust. 4 u.k.u.r., nie stwarza – po rozwiązaniu tej umowy zanim zostało złożone oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu – stanu związania

---

<sup>263</sup> Zgodnie z art. 4a u.k.u.r. „przepisy ustawy stosuje się odpowiednio do nabycia gospodarstwa rolnego, z tym że prawo pierwokupu, o którym mowa w art. 3 ust. 1, przysługuje wyłącznie dzierżawcy całego gospodarstwa rolnego”.

<sup>264</sup> Prawo pierwokupu nie ma zastosowania w sytuacji, gdy nabywcą nieruchomości rolnej jest: 1) jednostka samorządu terytorialnego, 2) Skarb Państwa, 3) osoba bliska zbywcy. Tak samo jest w przypadku, gdy nabycie nieruchomości rolnej następuje za zgodą Dyrektora Generalnego KOWR bądź gdy sprzedaż następuje między osobami prawnymi, o których mowa w art. 2a ust. 3 pkt 1 lit. d u.k.u.r., tego samego kościoła lub związku wyznaniowego. Prawo pierwokupu nie przysługuje również, jeżeli w wyniku nabycia nieruchomości rolnej następuje powiększenie gospodarstwa rodzinnego, jednak do powierzchni nie większej niż 300 ha, a nabywana nieruchomość rolna jest położona w gminie, w której ma miejsce zamieszkania nabywcy, lub w gminie graniczącej z tą gminą. Ponadto jak podnosi Krajowa Rada Notarialna w stanowisku w sprawie stosowania w praktyce notarialnej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, „Agencja Nieruchomości Rolnych, w każdym przypadku zawiadomienia jej o treści umowy warunkowej, udzieli notariuszowi sporządzającemu tę umowę pisemnej odpowiedzi, bez względu na to czy przysługujące jej uprawnienie wykona, czy też z niego zrezygnuje. Oznacza to, że w zasadzie w praktyce nie będzie się korzystać z milczącego zajęcia stanowiska w sprawie pierwokupu (upływ terminu), jednakże nie udzielenie odpowiedzi pomimo upływu terminu ustawowego nie wstrzymuje zawarcia umowy przenoszącej własność”.

sprzedającego uprawnieniem z tytułu prawa pierwokupu do chwili upływu terminu do złożenia oświadczenia o wykonaniu tego prawa. Akt notarialny zawierający to oświadczenie nie stanowi podstawy wpisu w księdze wieczystej Skarbu Państwa – KOWR jako właściciela nieruchomości<sup>265</sup>.

Nowelizacja z 2016 r. zmniejszyła również limit powierzchni, co do której KOWR może skorzystać z prawa pierwokupu. Do wprowadzenia zmian w u.k.u.r. była to powierzchnia 5 ha – grunty o mniejszej powierzchni nie były obejmowane restrykcjami związanymi z prawem pierwokupu. Obecnie minimalną powierzchnią łączącą się z potencjalnym prawem skorzystania z pierwokupu jest 0,3 ha.

Istotne zagadnienia, jakie pojawiły się w u.k.u.r. na mocy nowelizacji z 2016 r., to: 1) prawo pierwokupu udziałów i akcji w spółce prawa handlowego, która jest właścicielem nieruchomości rolnej, które to prawo przysługuje KOWR; 2) prawo nabycia nieruchomości rolnej przez KOWR od spółki osobowej.

W pierwszym przypadku celem regulacji było wyłączenie możliwości niejawnego obrotu nieruchomościami rolnymi i to dokonywanego w sposób swobodny poprzez sprzedaż udziałów lub akcji spółek, które posiadają prawo własności do tych nieruchomości. W takim przypadku nawet sprzedaż udziałów w spółce, mimo iż nie stanowi bezpośredniej sprzedaży nieruchomości, w przypadku opisanym powyżej może zostać ograniczona co do podmiotu nabywającego. Wyjątek stanowi zbywanie akcji dopuszczonych do obrotu na rynku giełdowym w rozumieniu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi<sup>266</sup> oraz zbywanie udziałów i akcji na rzecz osoby bliskiej. Krajowemu Ośrodkowi Wsparcie Rolnictwa przed nabyciem udziałów i akcji w spółce prawa handlowego, który jest właścicielem nieruchomości rolnej, przysługuje prawo przeglądania ksiąg i dokumentów spółki oraz żądania od spółki informacji dotyczących obciążeń i zobowiązań nieujętych w księgach i dokumentach.

---

<sup>265</sup> Tak też m.in. postanowienie SN z 17 lipca 2008 r., II CSK 113/08, Legalis nr 133168.

<sup>266</sup> Art. 3b u.k.u.r. stanowi, iż „w przypadku zmiany wspólnika lub przystąpienia nowego wspólnika do spółki osobowej w rozumieniu ustawy z dnia 15 września 2000 r. - Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1030, z późn. zm.), która jest właścicielem nieruchomości rolnej, Agencja działająca na rzecz Skarbu Państwa może złożyć oświadczenie o nabyciu tej nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej jej wartości rynkowej.”

W art. 3b u.k.u.r. wprowadzono obostrzenia w zakresie zmiany osobowej w spółce, która jest właścicielem nieruchomości rolnych<sup>267</sup>. Spółka posiadająca prawo własności nieruchomości rolnych jest obowiązana powiadomić KOWR o zmianie bądź przystąpieniu nowego wspólnika do tej spółki w terminie miesiąca od dnia dokonania czynności prawnej, w wyniku której nastąpiła zmiana bądź przystąpienie wspólnika. Do powiadomienia dołącza się wypis z ewidencji gruntów i budynków każdej nieruchomości rolnej stanowiącej własność spółki. Wyjątkiem od tej procedury dokonywania zmian w składzie osobowym spółki jest zmiana, która polega na tym, iż: 1) zamiast dotychczasowego wspólnika wspólnikiem staje się osoba jemu bliska; 2) nowym wspólnikiem staje się osoba bliska któregokolwiek ze wspólników.

Prawo pierwokupu, z którego jest uprawniony skorzystać KOWR, ma również zastosowanie do nabywania nieruchomości rolnej „w wyniku<sup>268</sup>: 1) zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży, lub 2) jednostronnej czynności prawnej, lub 3) orzeczenia sądu, organu administracji publicznej albo orzeczenia sądu lub organu egzekucyjnego wydanego na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym, lub 4) innej czynności prawnej lub innego zdarzenia prawnego, w szczególności: a) zasiedzenia nieruchomości rolnej, dziedziczenia oraz zapisu windykacyjnego<sup>269</sup>, którego przedmiotem jest nieruchomość rolna lub gospodarstwo rolne, b) podziału, przekształcenia bądź łączenia spółek handlowych<sup>270</sup>.

O skorzystaniu przez KOWR z prawa pierwokupu nieruchomości rolnej decyduje przede wszystkim ocena jej wartości, walorów geograficznych, bonitacyjnych, produkcyjnych. Nabycie nieruchomości rolnej, udziału bądź części udziału w jej współwłasności, nabycie akcji i udziałów w spółce prawa handlowego

---

<sup>267</sup> Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 grudnia 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. z 2014 r. poz. 94, ze zm).

<sup>268</sup> art. 4 ust. 1 ukur

<sup>269</sup> Zapis windykacyjny – rozrządzenie testamentowe, mocą którego spadkodawca postanawia, że oznaczona osoba – spadkobierca testamentowy lub ustawowy nabywa przedmiot zapisu z chwilą otwarcia spadku, którą jest w prawie polskim chwila śmierci spadkodawcy. Osoba uprawniona z tytułu takiego zapisu to zapisobiorca.

<sup>270</sup> Łączenie się spółek handlowych uregulowane zostało w Kodeksie spółek handlowych. Przepisy dotyczące łączenia się innych osób prawnych, jak choćby spółdzielni, czy przedsiębiorstw państwowych znajdują się w innych aktach prawnych.

będącej właścicielem nieruchomości rolnej dokonane niezgodnie z przepisami ustawy jest obarczone sankcją nieważności<sup>271</sup>.

## **2. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa jako instytucjonalny instrument polityki rolnej państwa**

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (KOWR) wykonuje zadania na podstawie ustawy z dnia 10 lutego 2017 roku o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz.U.2017 poz. 623)<sup>272</sup>.

Zadania Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa łączą zadania Agencji Nieruchomości Rolnych i Agencji Rynku Rolnego. Nowa instytucja gospodaruje nieruchomościami rolnymi Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa na dotychczasowych zasadach m.in. w drodze wydzierżawienia albo sprzedaży nieruchomości rolnych na powiększenie lub utworzenie gospodarstw rodzinnych<sup>273</sup>, oddania mienia na czas oznaczony do odpłatnego korzystania osobom prawnym lub fizycznym, oddania na czas oznaczony administratorowi całości lub części mienia w celu gospodarowania czy zamiany nieruchomości.

Dodatkowo do zadań Krajowego Ośrodka zalicza się wydawanie decyzji administracyjnych dotyczących prywatnego obrotu gruntami rolnymi (UKUR), udzielanie bezzwrotnej pomocy finansowej<sup>274</sup> na utrzymanie infrastruktury na terenach wiejskich, współpraca z samorządami w zakresie nieodpłatnego przekazywania gruntów.

---

<sup>271</sup> W tym kontekście warto mieć na uwadze m.in. wyrok SN z 6 lipca 2016 r., IV CSK 685/15, Legalis nr 1482445 oraz wyroki WSA w Lublinie z 13 czerwca 2006 r., II SA/Lu 729/05, Legalis nr 489966 i II SA/Lu 730/05, Legalis nr 489967.

<sup>272</sup> Ustawa określa organizację i zadania Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, nad którym nadzór będzie sprawował minister właściwy do spraw rozwoju wsi.

<sup>273</sup> S. Prutis, Status prawny rodzinnego gospodarstwa rolnego w polskim prawie rolnym, [w:] Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej. Warszawa 2015: Wydawnictwo Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa.

<sup>274</sup> Bezzwrotna pomoc finansowa udzielana jest w formie refinansowania poniesionych przez beneficjenta wydatków na realizację własnego przedsięwzięcia.

KOWR sprawuje nadzór właścicielski nad działalnością 41 spółek hodowli roślin i zwierząt, które mają szczególne znaczenie dla gospodarki narodowej. W spółkach tych jest prowadzona hodowla twórcza i zachowawcza oraz jest gromadzony najcenniejszy materiał genetyczny roślin i zwierząt decydujący o postępie biologicznym. Dzięki temu polscy rolnicy mają dostęp do wysokiej jakości materiału nasiennego roślin i zarodowego zwierząt.

Dodatkowo, do zadań KOWR należą: kontrola pisemnych umów, dopłaty do prywatnego przechowywania oraz interwencyjnych zakupów i sprzedaży produktów rolnych na poszczególnych rynkach<sup>275</sup>, w tym masła, odtuszczonego mleka w proszku, zbóż i mięsa. KOWR realizuje również działania w zakresie handlu zagranicznego, energii odnawialnej w rolnictwie, wspierania działań promocyjnych i informacyjnych na rynkach wybranych produktów rolnych i żywnościowych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Ponadto instytucja administruje potencjałem produkcyjnym winorośli i wina, monitoruje rynek cukru. Fundusze Promocji, systemy jakości, wsparcie działań informacyjnych i promocyjnych realizowanych przez grupy producentów na rynku wewnętrznym, realizacja programu dla szkół, wsparcie dla pszczelarzy – to również zadania Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, które do tej pory realizowała Agencja Rynku Rolnego.

W Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa wyodrębnia się następujące dwie jednostki organizacyjne *biuro KOWR* – „Centrala”<sup>276</sup> znajdujące się w Warszawie przy ul. Karolkowej 30, jak i 17 oddziałów terenowych KOWR, działających w

---

<sup>275</sup> Wprowadzenie konieczności zawierania umów na dostarczanie produktów rolnych z założenia ma służyć unikaniu nieuczciwych praktyk handlowych, a także poprawie transmisji cen i dostosowaniu podaży do popytu oraz ma na celu poprawę funkcjonowania rynku produktów rolnych w relacjach producent rolny – nabywca. Obowiązek zawierania umów zawarty jest w art. 38 q ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o organizacji niektórych rynków rolnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 185). Warunki, które muszą spełniać umowy uregulowane zostały odpowiednio w art. 125, art. 148 ust. 2 oraz art. 168 ust. 4 i 6 Rozporządzenia PEiR (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. Szczegółowy wykaz produktów rolnych objętych działaniem ustawy zawarty jest w Załączniku I Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. W sierpniu 2017 r. przepisy określające obowiązek zostały znowelizowane poprzez doprecyzowanie obowiązujących dotychczas regulacji, usprawnienie ich funkcjonowania oraz ograniczenie zakresu obowiązywania.

<sup>276</sup> Strukturę organizacyjną KOWR stanowi Centrala oraz OT KOWR. 2. W Centrali KOWR wydziela się następujące Piony: 1) Operacyjny; 2) Finansowo-Administracyjny; 3) Gospodarowania Nieruchomościami; 4) Innowacji i Rozwoju; 5) Nadzoru nad Spółkami; 6) Rynków Rolnych



każdym województwie, z tym, że w województwie zachodnio-pomorskim wyodrębnia się dwa oddziały terenowe. W biurze centrali Krajowego Ośrodka wydziela się piony: innowacji i rozwoju, gospodarowania nieruchomościami, rynków rolnych, nadzoru nad spółkami, finansowo-administracyjny oraz operacyjny.

Tryb działania Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (KOWR) określa ustawa z dnia 10 lutego 2017 roku o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz.U.2017 poz. 623) oraz Statut Krajowego Ośrodka, stanowiący załącznik do Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 kwietnia 2017 roku w sprawie nadania statutu Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa (Dz.U. 2017 poz. 840)<sup>277</sup>.

W zakresie gospodarki finansowej tryb działania Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa określa ustawa z dnia 19 października 1991r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. 2022, poz. 514 z późn. zm).

KOWR jest państwową osobą prawną będącą agencją wykonawczą w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870, 1948, 1984 i 2260 oraz z 2017 r. poz. 60 i 191). Nadzór nad Krajowym Ośrodkiem sprawuje minister właściwy do spraw rozwoju wsi. Krajowy Ośrodek realizuje powierzone mu zadania wynikające z polityki państwa, mające bezpośredni wpływ na wdrażanie i stosowanie instrumentów wsparcia rolnictwa, aktywizacji polityki rolnej oraz wsparcia obszarów wiejskich.

KOWR prowadzi samodzielną gospodarkę finansową. Działa zgodnie z planem finansowym obejmującym rok obrotowy pokrywający się z rokiem kalendarzowym. Projekt rocznego planu finansowego KOWR zatwierdza minister właściwy do spraw rozwoju wsi i przekazuje ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych w trybie określonym w przepisach dotyczących prac nad projektem ustawy budżetowej.

---

<sup>277</sup> A. Sikorska, Rynek Ziemi Rolniczej – stan i perspektywy. No 21. Warszawa 2018: Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, Ministerstwo Rolnictwa.

KOWR prowadzi rachunkowość na zasadach określonych w przepisach o rachunkowości, z uwzględnieniem przepisów *ustawy o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz.U. 2017 poz. 623)*.

W zakresie gospodarki finansowej KOWR są:

- przychody ze sprzedaży mienia własnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa,
- przychody z umów najmu lub innych umów o podobnym charakterze, dotyczących mienia własnego KOWR
- środki, o których mowa w art. 20 ust. 4 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, w kwocie przyznanej KOWR w ramach limitu, o którym mowa w art. 20 ust. 5 tej ustawy,
- odsetki od wolnych środków przekazanych w depozyt zgodnie z przepisami o finansach publicznych,
- środki budżetowe określone corocznie w ustawie budżetowej w formie dotacji podmiotowych i dotacji celowych,
- inne przychody z działalności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa.

### **3. Formy zagospodarowania gruntów rolnych Skarbu Państwa**

Zarówno sprzedaż, dzierżawa jak i najem mienia Skarbu Państwa w kontekście zasad rozdysponowania zostały ściśle opisane w ustawie<sup>278</sup>. Zgodnie z jej postanowieniami, potencjalni nabywcy i dzierżawcy są wyłaniany na drodze przetargu lub też licytacji. W nielicznych przypadkach zezwala się na nieodpłatne przekazanie nieruchomości w ramach użyczenia lub odłogowania<sup>279</sup>.

---

<sup>278</sup> A. Suchoń, *Dzierżawa nieruchomości rolnych*, [w:] *Institucje prawa rolnego*, red. M. Korzycka, Warszawa 2019, s. 604.

<sup>279</sup> Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, upoważnia Ośrodek do nieodpłatnego przekazywania gruntów Zasobu na rzecz jednostek samorządu terytorialnego w drodze umowy, na własność jeżeli nieruchomości te przeznaczone są w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy na cele związane z realizacją inwestycji infrastrukturalnych służących wykonywaniu zadań własnych. .

Ustawa dopuszcza wiele form gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa i gmin, pozostającymi w ich zasobach, takich jak: sprzedaż, zamianę, zrzeczenie się, oddanie w użytkowanie wieczyste, najem, dzierżawę<sup>280</sup>, użyczenie, oddanie w trwałą zarząd, obciążenie prawami rzeczowymi, wniesienie tytułem aportu do spółek, przekazanie jako wyposażenie tworzonych przedsiębiorstw państwowych i komunalnych, przekazanie jako majątek fundacji, darowizny na cele publiczne, darowizny między podmiotami mienia publicznego<sup>281</sup>.

Można wyróżnić dwie podstawowe formy prawne służące Krajowemu Ośrodkowi w gospodarowaniu mieniem takie jak trwałe rozdzysponowanie i czasowe rozdzysponowanie. Do pierwszej formy można zaliczyć wcześniej wspomnianą sprzedaż, wniesienie aportem do spółek prawa handlowego, czy też nieodpłatne przekazanie podmiotom posiadającym odpowiednie uprawnienia<sup>282</sup>. Druga forma łączy w sobie kilka możliwości nabycia - od dzierżawy i oddanie w zarząd, poprzez użytkowanie wieczyste, aż do przekazania w administrowanie osobom fizycznym i prawnym<sup>283</sup>.

Do najczęstszych sposobów gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu<sup>284</sup> Skarbu Państwa należą: sprzedaż; oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste oraz przeniesienie prawa na podstawie umowy; inne umowy dotyczące korzystania z nieruchomości w postaci najmu, dzierżawy; oraz zamiana nieruchomości. Podmioty biorące udział w cywilnoprawnym obrocie nieruchomościami, są wobec siebie całkowicie niezależne.

---

<sup>280</sup> T. Nawrocki, B. Podgórski, Rola ANR w powiększaniu i tworzeniu gospodarstw rolnych, Warszawa 2009, s. 68-69.

<sup>281</sup> C. Balasiński, P. Czechowski, Komentarz do ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych ustaw wraz z tekstami przepisów wykonawczych i wzorami umów, Warszawa 1992, s. 47.

<sup>282</sup> Forma przekazania takiej nieruchomości zależy od jej przeznaczenia. Otóż nieruchomości zajęte pod drogi gminne, powiatowe i wojewódzkie, grunty faktycznie wykorzystywane jako drogi oraz grunty przeznaczone na te cele w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku miejscowego planu – w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, KOWR może, w drodze umowy, nieodpłatnie przekazać na własność jednostce samorządu terytorialnego. Takie przekazanie nie jest jednak obowiązkowe i następuje po weryfikacji przez KOWR jego celu.

<sup>283</sup> J. Babiak, Polityka kształtowania ustroju rolnego w Polsce, Poznań 2010, s.180-181.

<sup>284</sup> J. Szachułowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, Gospodarka nieruchomościami. Przepisy i komentarz, Warszawa 2002, s. 79-81.

Istnieje możliwość całkowitego wyłączenia danej nieruchomości z obrotu, przy jednoczesnej bezwzględności takiego posunięcia, zabraniającym dopuszczenia jakiegokolwiek zamiany osoby właściciela, którym jest Skarb Państwa. Przesłanką wyłączenia danej nieruchomości z obrotu cywilnoprawnego może być jej szczególny charakter.

Zakres czynności w gospodarowaniu zasobem nieruchomości określony zostały w art. 23 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W ramach tych czynności można w odniesieniu do sposobów zbycia lub udostępniania nieruchomości wyróżnić:

- rozporządzenie prawem własności na rzecz innego podmiotu w formie sprzedaży, zamiany, darowizny, aportu do spółki kapitałowej, przeniesienia prawa własności na rzecz nowotworzonych państwowych osób prawnych i fundacji w ramach ich wyposażenia w nieruchomości;

- obciążenie nieruchomości prawami rzeczowymi (użytkowanie wieczyste, użytkowanie, służebności, hipoteka jako zabezpieczenie zobowiązań), obligacyjnymi (najem, dzierżawa, użyczenie, inne umowy nienazwane, nieprzewidziane w kodeksie cywilnym, a stosowane w obrocie cywilnoprawnym);

- ustanowienie trwałego zarządu jako formy prawnej władania nieruchomościami Skarbu Państwa przez państwowe jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej.

Zasób<sup>285</sup> nieruchomości Skarbu Państwa obejmuje nieruchomości, które:

- a) w dniu 1.1.1998 r. stanowiły własność Skarbu Państwa i nie znajdowały się w użytkowaniu wieczystym, trwałym zarządzie lub użytkowaniu<sup>286</sup>,

- b) stały się własnością Skarbu Państwa w drodze zamiany lub darowizny albo co do których Skarb Państwa uzyskał w tym trybie prawo użytkowania wieczystego;

- c) stanowiły własność Skarbu Państwa i w stosunku do których po dniu 1.1.1998 r. wygasło prawo użytkowania wieczystego, trwałego zarządu lub użytkowania;

---

<sup>285</sup> S. Prutis, *Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz i orzecznictwo*, Białystok 1997, s. 13.

<sup>286</sup> Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa..., op. cit., art. 20, pkt. 1 i art. 21.

d) pozostały po zlikwidowanych lub sprywatyzowanych państwowych osobach prawnych oraz zlikwidowanych państwowych jednostkach organizacyjnych;

e) stały się własnością Skarbu Państwa na skutek zrzeczenia się;

f) zostały przejęte na własność Skarbu Państwa na podstawie innych tytułów prawnych (np. zasiedzenie, spadkobranie).

Art. 13 ust. 2 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami przewiduje dwa rodzaje przyznania darowizny. Pierwszy rodzaj dotyczy darowizny na cel publiczny, która może być dokonana na rzecz każdego podmiotu, który taki cel będzie realizował (podmioty publicznoprawne, osoby prawne i fizyczne, a w tym i spółki kapitałowe). Drugi zaś umożliwia dokonania darowizny na jakikolwiek cel, w tym cel publiczny, przy dokonywaniu jej na rzecz gminy, powiatu lub województwa samorządowego.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami, istnieje również możliwość zamiany nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa na prawo użytkowania wieczystego innej nieruchomości, jak i prawa użytkowania wieczystego nieruchomości przysługującego Skarbowi Państwa na prawo własności innej nieruchomości, które to prawa przysługują osobom prawnym i fizycznym<sup>287</sup>.

Jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej nie mogą być w obrocie cywilnoprawnym podmiotem praw i obowiązków, a co za tym idzie, nie mogą samodzielnie występować w tym obrocie i zawierać na swoją rzecz umów. W takim przypadku ustawodawca uznał za konieczne przyznanie tym jednostkom takich praw względem nieruchomości, w ramach których będą one mogły korzystać z nieruchomości Skarbu Państwa dla realizowania celów, dla których zostały utworzone.

Osoby prawne i obywatele z reguły nabywają nieruchomości od Skarbu Państwa i gmin na własność albo w użytkowanie wieczyste. Jest jednak wiele jednostek organizacyjnych takich jak wojsko, policja, sądy, organy administracyjne, zakłady budżetowe, które nie posiadają osobowości prawnej, a muszą być

---

<sup>287</sup> M. Kozłowska-Burdziak, Przekształcenia struktury obszarowej polskiego rolnictwa po roku 2002, [w:] *Między ekonomią a historią. Studia ofiarowane Profesorowi Czesławowi Noniewiczowi z okazji 75. urodzin*, red. R. Dziemianowicz et al., Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2012, s. 244 i n. *Rolnictwo w 2015 r.*, [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbr/gus/RL\\_rolnictwo\\_2015.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbr/gus/RL_rolnictwo_2015.pdf), s. 43 [dostęp 28.06.2021].

wyposażone w nieruchomości, które są niezbędne do ich działalności. Tym jednostkom przysługuje do nieruchomości prawo trwałego zarządu. Jest to prawo, co prawda niezbywalne, ale pozwala na zabudowę nieruchomości, czy nawet oddanie jej osobie trzeciej w najem, dzierżawę lub użyczenie, w przypadku, jeżeli będzie ta nieruchomość czasowo zbędna tej jednostce.

Coraz popularniejszą formą zagospodarowania gruntów rolnych, w szczególności z Zasobów Własności Rolnej Skarbu Państwa, staje się dzierżawa<sup>288</sup>. Jej zawarcie coraz częściej następuje na skutek przeprowadzanych w tym celu przetargów. Wprowadzona restrykcyjność obrotu nieruchomościami rolnymi ma również wpływ na stan cen gruntów rolnych, możliwości inwestycyjne polskich rolników i przedsiębiorców, którzy dysponują takimi gruntami również na cele zabezpieczenia swoich inwestycji.

Należy zwrócić uwagę na fakt, iż restrykcje, jakie obecnie obowiązują w polskim prawie, a które odnoszą się do ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi, nie są niczym nowym<sup>289</sup>. Wcześniej obowiązujące przepisy prawa także nie zapewniały nieograniczonego obrotu nieruchomościami rolnymi. Grunty rolne, pomimo iż mogą stanowić własność prywatną, podlegają swoistej kontroli państwa. To, że obecnie kontrola ta ma nieco większy wymiar, nie sprawia, iż obrót nieruchomościami rolnymi zmniejszył się. Pozwolenia na sprzedaż nieruchomości rolnych osobom niebędącym rolnikami są wydawane. Prognozowane zmiany w przepisach dotyczących obrotu tego typu dobrami obecnie zmierzają głównie do ustalania na nowo minimalnych czy maksymalnych powierzchni gruntów rolnych, które mogą być przedmiotem transakcji<sup>290</sup>.

---

<sup>288</sup> A. Suchoń, *Oddanie mienia na czas oznaczony do odpłatnego korzystania (Komentarz do art. 38, 38a, 38b, 39, 39a, 39b, 39c, 40 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa)*, w: *Prawo rolne. Obrót nieruchomościami rolnymi. Komentarz*, red. P. Popardowski, Warszawa 2021, s. 680-754.

<sup>289</sup> J. Górecki, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców – wybrane zagadnienia*, Rejent Miesięcznik Notariatu Polskiego, 7(315), Warszawa 2017, s. 36-55.

<sup>290</sup> A. Sikorska, *Rynek Ziemi Rolniczej – stan i perspektywy*. No 21. Warszawa 2018: Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Rolnictwo Polskie i UE 2020+, Wyzwania, szanse, zagrożenia, propozycje.

### 3.1. Sprzedaż

Sprzedaż nieruchomości Zasobu WRSP prowadzą wyłącznie oddziały terenowe (filie). W odniesieniu do nieruchomości Zasobu WRSP, do sprzedaży których wymagane było szczególne pełnomocnictwo Prezesa ówczesnej Agencji, obowiązywało Zarządzenie Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych w sprawie odrębnych uregulowań dotyczących sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa wymagających szczególnego pełnomocnictwa<sup>291</sup>.

Do sprzedaży nie przeznaczają się w szczególności nieruchomości<sup>292</sup>:

1) co do których toczy się postępowanie w związku z zarzutem o sprzeczne z prawem przejęcie na rzecz Skarbu Państwa (art. 56 ust. 2 ustawy z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 514, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”,

2) stanowiących grunty pod wodami powierzchniowymi płynącymi i śródlądowymi wodami powierzchniowymi stojącymi mającymi charakter jeziora,

3) przeznaczonych na cele publiczne, o których przekazanie w trwały zarząd lub nieodpłatne przekazanie na własność wnioskują uprawnione podmioty oraz istnieje prawna możliwość i merytoryczne uzasadnienie pozytywnego rozpatrzenia przedmiotowej sprawy,

4) co do których właściwy organ (tj. odpowiednio: wojewoda, starosta, wójt, burmistrz albo prezydent miasta) zawiadomił o wszczęciu postępowania o wydanie decyzji dotyczących lokalizacji albo realizacji inwestycji celu publicznego, a w szczególności decyzji:

a) o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2020 r. poz. 293),

---

<sup>291</sup> Więcej na ten temat: K. Marciniuk, Obrót nieruchomościami rolnymi, [w:] red. P. Czechowski, Prawo rolne (s. 150–171). Warszawa 2013.

<sup>292</sup> Z. Truskiewicz, Kształtowanie stosunków własnościowych w rolnictwie. W: P. Czechowski (red.), Prawo rolne, Warszawa 2013., s. 153-165.

b) o ustaleniu lokalizacji autostrady, na podstawie ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2020 r., poz. 72 z późn. zm.),

c) o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1474, z późn. zm.),

d) o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej o znaczeniu państwowym, na podstawie ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 710, z późn. zm.),

e) o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego, na podstawie ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1380),

f) o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie terminalu i inwestycji towarzyszących, na podstawie ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu<sup>293</sup> - dotyczy m.in. województw: dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego, lubuskiego, mazowieckiego, pomorskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego,

g) o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej, na podstawie ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2062 z późn. zm.),

h) o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych<sup>294</sup>, na podstawie ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 933 ),

---

<sup>293</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz.U. 2021.1836 t.j.), określa zasady przygotowania, realizacji i finansowania inwestycji w zakresie terminalu wymaganych ze względu na istotny interes bezpieczeństwa państwa oraz inwestycji towarzyszących

<sup>294</sup> Patrz więcej – ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne, (Dz.U.2021.2233 t.j.)



i) o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej, na podstawie ustawy z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. z 2018 r. poz. 1537),

5) przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub przewidzianych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy pod drogi publiczne albo linie kolejowe o znaczeniu państwowym, chyba, że oddział terenowy uzyskał od potencjalnego wnioskodawcy (tj. odpowiednio: Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, zarządcy drogi albo Polskich Linii Kolejowych S.A.) informację o nie wystąpieniu oraz o braku zamiaru wystąpienia w okresie najbliższych sześciu miesięcy do właściwego wojewody lub starosty z wnioskiem o wszczęcie postępowania o wydanie decyzji, o której mowa w pkt. 4 lit. b, c albo d,

6) w skład których wchodzi budynki mieszkalne, gdzie chociażby jedno mieszkanie zajmowane jest na podstawie administracyjnej decyzji o przydziale albo przez osoby, z którymi zawarto (na piśmie lub ustnie) umowy najmu na czas nieokreślony i lokal taki nie został wyodrębniony za wyjątkiem przypadków o których mowa w art. 46a ustawy. Pod pojęciem „budynek mieszkalny” należy tu rozumieć obiekt budowlany, w którym co najmniej połowa całkowitej powierzchni użytkowej jest wykorzystywana do celów mieszkalnych,

7) znajdujących się w bezumownym użytkowaniu, jeżeli bezumowny użytkownik wystąpił o uznanie jego prawa do dzierżawy bądź nabycia tej nieruchomości lub jej części albo wystąpił o uznanie jego prawa do władania tą nieruchomością lub jej częścią. W pozostałych wypadkach bezumownego użytkowania<sup>295</sup> nieruchomość może być przeznaczona do sprzedaży, o ile spełnione zostaną warunki, o których mowa w ust. 7,

---

<sup>295</sup> Bezumowne korzystanie z nieruchomości wiąże się najczęściej z jej użytkowaniem bez posiadania właściwej podstawy prawnej dla takiego postępowania. Czyli mówiąc wprost, gdy stron nie wiąże żadna umowa. Tego typu sytuacja może zaistnieć mimo, że inna osoba jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości.

8) położonych na terenie gminy, w której trwają prace nad zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (zwanego dalej miejscowym planem) lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (zwanego dalej studium), za cenę uwzględniającą przeznaczenie nieruchomości w aktualnym miejscowym planie, studium lub wydanej decyzji o warunkach zabudowy, chyba że z udzielonego oddziałowi pisemnego wyjaśnienia gminy wynikać będzie, iż nie zamierza ona zmienić dotychczasowej funkcji tej nieruchomości w miejscowym planie lub studium<sup>296</sup>,

9) nieruchomości ujętych w miejscowym planie odbudowy<sup>297</sup>, w odniesieniu do których została wydana decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu — za cenę uwzględniającą rolniczy sposób użytkowania,

10) w odniesieniu do których toczy się postępowanie regulacyjne przed Komisją Regulacyjną albo przed sądem.

Nieruchomości atrakcyjne pod względem możliwości lokalizacji inwestycji o zakresie mogącym mieć istotne znaczenie dla aktywizacji gospodarczej i tworzenia nowych miejsc pracy lub dla realizacji innych przedsięwzięć inwestycyjnych (np. w zakresie skoncentrowanego budownictwa mieszkaniowego, urządzenia terenów pod potrzeby turystyki, rekreacji i sportu, wydobywania kopalin na skalę przemysłową, budowy farm elektrowni wiatrowych, położone w pobliżu jezior i innych zbiorników wodnych o szczególnych walorach turystycznych, itp.) lub których najbardziej korzystnym sposobem wykorzystania są cele inne niż rolne - jeżeli są przedmiotem dzierżawy - powinny być przeznaczane do sprzedaży w trybie przetargu nieograniczonego po wyłączeniu z umowy dzierżawy lub po wygaśnięciu umowy dzierżawy<sup>298</sup>.

---

<sup>296</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. 2003, Nr 80, poz. 717.

<sup>297</sup> Miejscowy plan odbudowy - akt prawa miejscowego przyjmowany w formie uchwały rady gminy, określający granice zewnętrzne gruntów przeznaczonych do odbudowy obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku osunięcia ziemi.

<sup>298</sup> J. Rowiński, Uwagi o propozycjach zmian przepisów regulujących rynek ziemi rolnej, <http://www.efrwp.pl/news/show/201/uwagi-o-propozycjach-zmian-przepisow-regulujacych-rynek-ziemi-rolnej>.

W ramach oceny przez oddziały terenowe (filie) atrakcyjności nieruchomości w rozumieniu ust. 5, należy w szczególności dokonać analizy przeznaczenia nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, w miejscowym planie rewitalizacji, miejscowym planie odbudowy, realizacji decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy;

Sprzedaż nieruchomości, o której mowa w ust. 4 pkt 7, jest możliwa pod warunkiem zamieszczenia informacji o obciążeniu nieruchomości bezumownym użytkowaniem: w wykazie, ogłoszeniu przetargu, zawiadomieniu i porozumieniu oraz w akcie notarialnym umowy sprzedaży tej nieruchomości. Ponadto kupujący powinien w umowie sprzedaży oświadczyć, że: „Kupujący jest świadomy faktu obciążenia przedmiotu umowy sprzedaży bezumownym użytkowaniem. Samodzielnie i na własny koszt będzie podejmował działania w celu objęcia nieruchomości w posiadanie. Nie wystąpi ani nie będzie występował w przyszłości z żadnymi roszczeniami wobec sprzedającego z tego tytułu<sup>299</sup>”.

W razie dokonywania restrukturyzacji dzierżawionego gospodarstwa celem sprzedaży lub w związku ze złożeniem wniosku przez dzierżawcę o zakup części dzierżawionej nieruchomości, należy wyodrębnić grunty rolne do zagospodarowania bez budynków i grunty niezbędne do korzystania z poszczególnych budynków oraz przyporządkować odpowiednie areale gruntów rolnych, niezbędne do prawidłowego utrzymania budynków inwentarskich, z uwzględnieniem zapewnienia dostępności tak skonfigurowanych nieruchomości do dróg, a także wydzielić geodezyjnie niezbędne drogi i pozostałą infrastrukturę w celu przekazania gminom lub przypisania proporcjonalnie w udziałach do poszczególnych nieruchomości. Przekazanie dróg wydzielonych geodezyjnie gminom powinno następować wyłącznie w przypadku, gdy ich sprzedaż pozbawiłaby dostępu do dróg publicznych nieruchomości nie będące w Zasobie<sup>300</sup>.

---

<sup>299</sup> J. S. Zegar, *Struktura polskiego rolnictwa rodzinnego pod koniec pierwszej dekady XXI wieku*, Warszawa 2009.

<sup>300</sup> B. Jeżyńska, R. Pastuszko, *op. cit.*, Warszawa 2014.

Przygotowując nieruchomość do sprzedaży należy w szczególności dokonać szczegółowej analizy pod kątem ewentualnej restrukturyzacji (w tym wyłączeń, podziałów), dostępu nieruchomości do dróg, w tym do publicznych. Należy również przeprowadzić weryfikację stanu prawnego w odniesieniu do wszystkich działek ewidencyjnych, które miałyby wejść w skład nieruchomości<sup>301</sup>. Należy przeanalizować dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków, w tym m. in. w zakresie zgodności rodzaju użytków w ewidencji gruntów i budynków ze stanem faktycznym na gruncie. W przypadku rozbieżności fakt ten powinien być uwzględniony przy określaniu wartości nieruchomości i w treści umowy sprzedaży.

Kluczowe jest przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, miejscowym planie rewitalizacji, miejscowym planie odbudowy<sup>302</sup>, decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz zapisów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a także czy wydano decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jak i czy wszczęte zostało postępowanie w celu wprowadzenia zmian w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, albo w celu wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz planowanych kierunków ewentualnych zmian. Dokonać należy również analizy czy nieruchomość jest objęta decyzją o wpisie do rejestru zabytków<sup>303</sup> oraz ustalić co jest przedmiotem wpisu.

Kluczowym jest przed rozpoczęciem procedury sprzedaży (rozumianej jako podanie do publicznej wiadomości w miejscach zwyczajowo przyjętych wykazu o zamiarze sprzedaży danej nieruchomości) uzyskanie stosownych informacji lub stanowisk innych organów (np. gminy, starosty, wojewody, wojewódzkiego

---

<sup>301</sup> Należy poza stanem wieczysto-księgowym, zweryfikować dokumentację geodezyjno-prawną aby potwierdzić, że dla danej nieruchomości nie toczy się żadne postępowanie w związku z zarzutem o sprzeczne z prawem przejęcie na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 56 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

<sup>302</sup> Miejscowy plan odbudowy – akt prawa miejscowego przyjmowany w formie uchwały rady gminy, określający granice zewnętrzne gruntów przeznaczonych do odbudowy obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku osunięcia ziemi.

<sup>303</sup> Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami podaje, iż zabytkiem stać może się każdy budynek, który ma znaczenie dla historii i nauki przez co powinien być zachowany.

konserwatora zabytków, geologa wojewódzkiego, dyrektora regionalnego zarządu Wód Polskich, Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, Lasów Państwowych, PKP S.A.), jak i w razie zaistnienia takich potrzeb przeprowadzenia oględzin nieruchomości w terenie i ich udokumentowania<sup>304</sup>.

W czynnościach związanych ze zlecaniem i odbiorem operatów szacunkowych powinni uczestniczyć pracownicy oddziału terenowego (filii) posiadający uprawnienia rzeczoznawcy majątkowego lub legitymujący się ukończonym studium podyplomowym, względnie kursem w zakresie wyceny nieruchomości. Zaleca się, aby operaty szacunkowe były odbierane przez komisję powołane przez Dyrektora Oddziału<sup>305</sup>. Skład komisji powinien być co najmniej 2 osobowy.

Osoby odpowiedzialne za merytoryczny odbiór operatu powinny stwierdzić na piśmie, że zapoznały się z treścią operatu, operat obejmuje wszystkie składniki majątkowe (według ich faktycznego stanu na nieruchomości), których wartość miała być określona zgodnie z postanowieniami zawartej umowy o dzieło, zastosowane w operacie podejścia, metody i techniki wymienione są w przepisach prawa, operat nie zawiera błędów rachunkowych, które miałyby wpływ na określaną wartość nieruchomości, poziom wartości nieruchomości nie odbiega znacząco od poziomu cen kształtujących się w obrocie nieruchomościami o podobnym przeznaczeniu na rynku lokalnym (np. gmina, grupa gmin, powiat), brak jest innych uwag do treści operatu uzasadniających wystąpienie do rzeczoznawcy majątkowego o udzielenie stosownych wyjaśnień, określona wartość uwzględnia przeznaczenie wycenianej nieruchomości wynikające z planów lub wydanych decyzji lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz obejmuje

---

<sup>304</sup> Koniecznym jest zweryfikowanie u miejscowo właściwego Wojewody oraz Samorządowego Kolegium Odwoławczego czy w stosunku do danej nieruchomości nie toczy się postępowanie o jej sprzeczne z prawem przejęcie na rzecz Skarbu Państwa.

<sup>305</sup> Więcej na ten temat mowa w Zarządzeniu nr 80/2022/Z Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z dnia 23 czerwca 2022 r. w sprawie powołania Komisji ds. odbioru protokołów przyjęcia operatów szacunkowych.

wszystkie składniki majątkowe na nieruchomości oraz, że wartość nieruchomości została określona na podstawie cen transakcyjnych bez podatku VAT.

W wypadku zaistnienia wątpliwości co do zgodności operatu z przepisami prawa, oddział terenowy powinien wystąpić do rzeczoznawcy o udzielenie stosownych wyjaśnień lub dokonanie niezbędnych korekt<sup>306</sup>. W razie powstania istotnych rozbieżności pomiędzy KOWR a rzeczoznawcą co do poprawności operatu, operat może zostać skierowany do organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych w celu dokonania oceny prawidłowości jego sporządzenia<sup>307</sup>.

Przy ustalaniu ceny sprzedaży nieruchomości (lub ceny wywoławczej do przetargu) bierze się pod uwagę wartość nieruchomości oraz koszty poniesione na przygotowanie jej do sprzedaży (m.in. koszty wyceny, koszty prac geodezyjnych, koszty związane ze zgromadzeniem niezbędnej dokumentacji, koszty publikacji prasowej wykazów nieruchomości i ogłoszeń przetargów, z zastrzeżeniem uwzględnienia jedynie kosztów jednokrotnej publikacji)<sup>308</sup>.

W przypadku nieruchomości wydierżawionej, na której KOWR w trakcie trwania umowy dzierżawy poniósł nakłady inwestycyjne i dotychczas nie nastąpił pełny zwrot ww. nakładów, przeznaczenie takiej nieruchomości do sprzedaży w trybie bezprzetargowym jest możliwe pod warunkiem, że:

a) suma faktycznych wpłat (liczona w decytonach pszenicy) z tytułu zwiększonego czynszu dzierżawnego (bez uwzględnienia zysku KOWR ustalonego procentowo od wysokości nakładów) i wartości rynkowej ww. nakładów określonej w operacie szacunkowym nieruchomości (przeliczonej na decytony pszenicy według średniej arytmetycznej średnich krajowych cen skupu pszenicy publikowanych w

---

<sup>306</sup> Kwestie związane z określeniem terminu złożenia dzieła oraz terminów na zgłoszenie uwag i stosownych wyjaśnień określa umowa zawarta pomiędzy stronami, w toku postępowania o udzielenie zamówień publicznych, w wyniku którego został wyłoniony rzeczoznawca majątkowy, jako wykonawca operatu określającego wartość rynkową nieruchomości przeznaczonej do sprzedaży.

<sup>307</sup> Komisja Arbitrażowa działająca przy Polskim Stowarzyszeniu Rzeczoznawców Wyceny Nieruchomości jest powołana do dokonywania ocen prawidłowości sporządzenia operatów szacunkowych, na podstawie art. 157 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r. poz. 65 ze zm.).

<sup>308</sup> J. Szachułowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, *Gospodarka nieruchomościami. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2002, s. 79-81.

obwieszczeniach Głównego Urzędu Statystycznego, za dwa półrocza poprzedzające datę ustalania ceny sprzedaży), nie jest mniejsza od nakładów inwestycyjnych (wyrażonych w decytonach pszenicy) stanowiących podstawę do ustalenia nowego czynszu dzierżawnego, w związku z poniesionymi przez KOWR nakładami,

b) część kwoty nakładów, która nie znalazła pokrycia w sumie, o której mowa w pkt. 1, zostanie w całości uwzględniona przy ustalaniu ceny sprzedaży (po dokonaniu przeliczenia ww. części nakładów wyrażonych w decytonach pszenicy na miernik pieniężny, według średniej arytmetycznej średnich krajowych cen skupu pszenicy publikowanych w obwieszczeniach Głównego Urzędu Statystycznego, za dwa półrocza poprzedzające datę ustalania ceny sprzedaży)<sup>309</sup>.

W razie sprzedaży nieruchomości w trybie bezprzetargowym z rozłożeniem ceny sprzedaży na raty lub przy zastosowaniu obniżki ceny sprzedaży w odniesieniu do nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, oddział terenowy (filia) podpisuje z kandydatem na nabywcę, stosowne porozumienie<sup>310</sup> w sprawie ustalenia warunków sprzedaży nieruchomości, w terminie nie dłuższym niż 3 miesiące od złożenia oświadczenia o zamiarze nabycia za cenę i na warunkach podanych w zawiadomieniu<sup>311</sup>.

Wykazy należy ogłosić na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej Krajowego Ośrodka, w siedzibie właściwej miejscowo izby rolniczej oraz właściwym miejscowo urzędzie gminy przez okres 14 dni przed dniem ogłoszenia przetargu lub planowanym terminem sprzedaży winnym trybie niż przetarg. Dodatkowo wykaz może być ogłoszony w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscowości znajdującej się w obrębie geodezyjnym, w którym położona jest nieruchomość.

---

<sup>309</sup> A. Lichorowicz, Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, *Kwartalnik Prawa Prywatnego*, z. 2, Kraków 2004, s. 387–434.

<sup>310</sup> T. Nawrocki, B. Podgórski, Rola ANR w powiększaniu i tworzeniu gospodarstw rolnych, Warszawa 2009, s. 73.

<sup>311</sup> M. Kozłowska-Burdziak, Przekształcenia struktury obszarowej polskiego rolnictwa po roku 2002, [w:] *Między ekonomią a historią. Studia ofiarowane Profesorowi Czesławowi Noniewiczowi z okazji 75. urodzin*, red. R. Dziemianowicz et al., Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2012, s. 246 i n. *Rolnictwo w 2015 r.*, [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/RL\\_rolnictwo\\_2015.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/RL_rolnictwo_2015.pdf), s. 42 [dostęp 28.06.2021].

Ogłoszenie przetargowe należy ogłosić w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscowości, w której położona jest nieruchomość, w siedzibie właściwej miejscowo izby rolniczej, właściwym miejscowo urzędzie gminy oraz swojej siedzibie, co najmniej na 14 dni przed dniem rozpoczęcia przetargu, a w przypadku przetargu ograniczonego, - co najmniej na 28 dni przed dniem jego rozpoczęcia<sup>312</sup>.

W wykazie, poza informacjami określonymi w art. 28 ust. 2 ustawy, zamieszcza się informację o konieczności złożenia oświadczenia potwierdzającego spełnienie przez nabywcę wymagań określonych w art. 28a ust. 1 ustawy. Oddział terenowy (filia) powinien również zamieścić inne ważne informacje o nieruchomości, istotne z punktu widzenia potencjalnego nabywcy danej nieruchomości, dotyczące np.: wydanych decyzji administracyjnych, umowy najmu lub dzierżawy, bezumownego użytkownika, służebności, braku możliwości ubiegania się o dopłaty bezpośrednio, itp.

Fakt opublikowania wykazu oraz ogłoszenia przetargu, w sposób określony w ust. 17, wymaga, opatrzonego stosownymi pieczęciami, pisemnego potwierdzenia wraz z adnotacją, przez jaki okres miała miejsce ta publikacja<sup>313</sup>.

Ogłoszenie przetargowe, podane do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty, pozostaje w miejscu wywieszenia do dnia przetargu - niedopuszczalne jest wcześniejsze jego zdjęcie, z wyjątkiem sytuacji odwołania przetargu przez jego organizatora<sup>314</sup>.

Informacje dotyczące harmonogramów przetargów na sprzedaż, a także informacje o odwołaniu przetargów podlegają publikacji na portalu internetowym KOWR<sup>315</sup>.

---

<sup>312</sup> M. Czapska-Górniewicz, Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa –zagadnienia wybrane, „Rejent”, nr 7-8/1994, s. 71.

<sup>313</sup> Potwierdzenie wywieszenia wykazy i ogłoszenia o sprzedaży nieruchomości jest jednym z kluczowych dokumentów potwierdzających prawidłowość przeprowadzonej procedury.

<sup>314</sup> Fakt potwierdzenia wywieszenia wykazu zobowiązane są odesłać do KOWR wszystkie miejscowo właściwe urzędy, które zostały poinformowane o procedurze sprzedaży czyli m.in. właściwy miejscowo urząd gminy, sołectwo, Wielkopolska Izba Rolnicza, czy prasa o zasięgu wojewódzkim.

<sup>315</sup> Organizator przetargu do czasu jego rozpoczęcia może w każdej chwili odwołać przetarg bez podania przyczyny.



Oddziały Terenowe (lub ich filie) powinny w wykazie podawać również informację, że KOWR zastrzega sobie możliwość wprowadzenia do umowy sprzedaży umownego prawa odkupu<sup>316</sup> na podstawie kodeksu cywilnego oraz że nieruchomość sprzedawana jest na podstawie danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków.

W wykazie o przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży, a także w zawiadomieniu osób uprawnionych do pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości należy zamieszczać zapis, iż:

1) „Zawiadomienie o zamiarze zbycia za cenę i na warunkach podanych w zawiadomieniu będzie wiążące dla stron pod warunkiem, że Dyrektor Generalny KOWR udzieli szczególnego pełnomocnictwa na sprzedaż tej nieruchomości" w odniesieniu do nieruchomości na sprzedaż, których wymagane jest szczególne pełnomocnictwo Dyrektora Generalnego KOWR, albo

2) „Oddział terenowy (filia) KOWR zastrzega sobie możliwość odstąpienia od zawarcia umowy sprzedaży, jeżeli zajdą nowe, istotne okoliczności, w tym w szczególności nastąpi zmiana przeznaczenia gruntów, nabywający nie wywiąże się z obowiązków wynikających z umów zawartych z KOWR."- w odniesieniu do nieruchomości, na sprzedaż których nie jest wymagane szczególne pełnomocnictwo Dyrektora Generalnego KOWR.

Po upływie wymaganego okresu ogłoszenia wykazu, oddział terenowy (filia) obowiązany jest niezwłocznie zawiadomić osoby uprawnione do pierwszeństwa w nabyciu danej nieruchomości, a w razie ich braku - ogłosić przetarg (chyba, że ujawniły się okoliczności wskazujące na potrzebę odstąpienia od kontynuowania wszczętej procedury sprzedaży)<sup>317</sup>.

W zawiadomieniu osób uprawnionych do pierwszeństwa w nabyciu danej nieruchomości oraz w ogłoszeniu przetargu na sprzedaż nieruchomości, z

---

<sup>316</sup> Umowne prawo odkupu nie dotyczy nieruchomości, których powierzchnia nie przekracza powierzchni 1 ha.

<sup>317</sup> F. Tomczak, *Gospodarka rodzinna w rolnictwie. Uwarunkowania i mechanizmy rozwoju*, IRWiR - PAN, Warszawa 2005.

zastrzeżeniem ust. 26, należy zamieszczać informację, iż KOWR zastrzega sobie możliwość wprowadzenia do umowy sprzedaży umownego prawa odkupu na podstawie przepisów kodeksu cywilnego oraz że nieruchomości sprzedawana jest na podstawie danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków<sup>318</sup>.

Postanowienia ust. 22 i 25 ustawy dotyczące umownego prawa odkupu nie dotyczą:

- 1) nieruchomości położonych w granicach specjalnych stref ekonomicznych,
- 2) nieruchomości lokalowych oraz nieruchomości sprzedawanych na podstawie art. 42 ustawy,
- 3) nieruchomości sprzedawanych użytkownikowi wieczystemu,
- 4) nieruchomości przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub przewidzianych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy na cele inne niż rolne, bądź w odniesieniu do których została wydana decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu na cele inne niż rolne,
- 5) nieruchomości, których wartość rynkowa określona została z uwzględnieniem złóż surowców naturalnych, znajdujących się na tej nieruchomości,
- 6) nieruchomości zabudowanych stanowiących ośrodki gospodarcze (tj. m.in. obejmujące budynki służące produkcji roślinnej, zwierzęcej lub przetwórstwa rolno-spożywczego) oraz obiekty zabytkowe,
- 7) nieruchomości służących wyłącznie produkcji rybackiej (tzw. obiekty stawowe),
- 8) nieruchomości rolnych o pow. do 1 ha.

Przy przeznaczeniu do sprzedaży nieruchomości rolnej w trybie przetargu, oddział terenowy (filia) sprawdza na podstawie danych Agencji Restrukturyzacji i

---

<sup>318</sup> M. Kozłowska-Burdziak, Przekształcenia struktury obszarowej polskiego rolnictwa po roku 2002, [w:] Między ekonomią a historią. Studia ofiarowane Profesorowi Czesławowi Noniewiczowi z okazji 75. urodzin, red. R. Dziemianowicz et al., Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2012, s. 245 i n. Rolnictwo w 2015 r., [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xber/gus/RL\\_rolnictwo\\_2015.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xber/gus/RL_rolnictwo_2015.pdf), s. 42 [dostęp 28.06.2021].

Modernizacji Rolnictwa czy działki ewidencyjne wchodzące w skład oferowanej nieruchomości nie zostały wyłączone czasowo z dopłat bezpośrednich<sup>319</sup> (DR-18). W razie ustalenia faktu czasowego wyłączenia, niezbędne jest zamieszczenie stosownej informacji w ogłoszeniu o przetargu.

Organizator przetargu ustala minimalną wysokość (tj. kwotę) postąpienia, która nie może być niższa niż 1 % ceny wywoławczej. Ustalona kwota powinna być zaokrąglona w górę do pełnych dziesięciu złotych. W razie przetargu pisemnych ofert na sprzedaż nieruchomości, oferty wraz z wymaganymi dokumentami składa się w zaklejonej kopercie w miejscu i terminie określonym w ogłoszeniu przetargowym.

Kwota wadium nie podlegającego zwrotowi stanowi przychód z gospodarowania mieniem Zasobu.

Nieruchomości rolne przeznacza się w pierwszej kolejności na powiększenie gospodarstw rodzinnych lub ich utworzenie, tj. dla tego rodzaju nieruchomości<sup>320</sup> gruntowych pierwszy przetarg na sprzedaż będzie w każdym wypadku przetargiem ograniczonym dla rolników indywidualnych lub osób posiadających kwalifikacje rolnicze, w rozumieniu przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego, zamierzających odpowiednio - powiększyć lub utworzyć gospodarstwo rodzinne<sup>321</sup>, z wyłączeniem nieruchomości rolnych o powierzchni mniejszej niż 1 ha oraz nieruchomości przeznaczonych w planie, studium, miejscowym planie rewitalizacji albo miejscowym planie odbudowy na cele inne niż rolne<sup>322</sup>.

Jeżeli pierwszy przetarg ograniczony okaże się nieskuteczny<sup>323</sup>, kolejne przetargi organizuje się jako przetargi nieograniczone. Jeżeli w przetargu

---

<sup>319</sup> Stawki dopłat bezpośrednich zmieniają się każdego roku. Wynika to z faktu, że są one zależne od kursu euro. Obowiązujące stawki będą znane dopiero 30 września 2022 roku. To właśnie kurs euro z tego dnia jest brany pod uwagę podczas ich obliczania.

<sup>320</sup> Przetarg ograniczony dla rolników indywidualnych dotyczy nieruchomości, której powierzchnia przekracza 1 ha, a w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego bądź studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jest ona przeznaczona na cele rolne.

<sup>321</sup> A. Sikorska, Dylematy w definiowaniu rodzinnych gospodarstw rolnych. Warszawa 2015.

<sup>322</sup> Z. Truskiewicz, Kształtowanie stosunków własnościowych w rolnictwie. W: P. Czechowski (red.), Prawo rolne, Warszawa 2013, s. 158.

<sup>323</sup> Oznacza to sytuację, w której nikt nie stawi się na przetarg, bądź kandydat na nabywcę uchyli się od zawarcia umowy sprzedaży.

ograniczonym wyłoniony został kandydat na nabywcę, który następnie nie przystąpił do zawarcia umowy sprzedaży, wówczas kolejny przetarg może być również przetargiem ograniczonym.

W przypadku gdy przetarg nie będzie skuteczny, oddział terenowy ogłasza przetarg ograniczony po raz drugi jedynie w sytuacjach, w których wpłyną pisemne wnioski co najmniej dwóch osób należących do jednej z kategorii podmiotów wymienionych w art. 29 ust. 3b pkt 2-7 ustawy. W takim modelu przetarg ten będzie przetargiem ograniczonym dla tej kategorii podmiotów, dla której odnotowane zostało zainteresowanie. Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i wytycznymi przetarg ograniczony może być przeprowadzony tylko jeden raz dla tej samej kategorii uczestników. W sytuacji, w której drugi przetarg ograniczony okaże się nadal nieskuteczny, kolejne przetargi organizowane zostają w formie nieograniczonych.

Przetarg przeprowadza powołana przez organizatora przetargu komisja w której skład wchodzi 3 — 7 członków, w tym Przewodniczącego, w roli którego każdorazowo musi być pracownik Krajowego Ośrodka. Na wniosek Rady Społecznej działającej przy Oddziale, w skład komisji mogą zostać włączone osoby z organizacji społeczno-zawodowych reprezentujących organizacje rolnicze (np. izby rolnicze, związki zawodowe i rolnicze, organizacje zrzeszające dzierżawców i producentów rolnych), nie mogą one jednak stanowić więcej niż 50% składu komisji<sup>324</sup>.

Organizator przetargu może odstąpić od przeprowadzenia przetargu ograniczonego, jeżeli z takim wnioskiem wystąpi członek komisji przetargowej oddelegowany przez podmioty uczestniczące w pracach Rady Społecznej. Ostateczną decyzję odnośnie odstąpienia od przetargu podejmuje organizator przetargu.

Zasady przeprowadzania przetargów ofert pisemnych na sprzedaż nieruchomości z Zasobu WRSP regulują odrębne wytyczne.

---

<sup>324</sup> Zgodnie z wytycznymi i przepisami do ważności prac komisji wymagana jest obecność co najmniej 3 członków, w tym przewodniczącego.

Do sprzedaży w drodze przetargów ograniczonych nie przeznaczają się nieruchomości:

- 1) przeznaczonych w części lub w całości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub przewidzianych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy na cele pozarolnicze, lub w odniesieniu do których została wydana decyzja o warunkach zabudowy na cele inne niż rolne,
- 2) atrakcyjnych w rozumieniu ust. 5,
- 3) obciążonych umową dzierżawy.

W przypadku, gdy w przetargu ustnym wyłoniony został kandydat na nabywcę nieruchomości, w którym brało czynny udział w licytacji co najmniej dwóch uczestników i nie doszło do zawarcia umowy sprzedaży<sup>325</sup> - w razie kontynuacji danej procedury sprzedaży przetargowej rozpoczętej publikacją wykazu, cenę wywoławczą kolejnego przetargu ustala się w wysokości ceny uzyskanej na ostatnim przetargu pomniejszonej o dwa ostatnie postąpienia<sup>326</sup>.

Uzgodnienia warunków rozłożenia na raty ceny sprzedaży nieruchomości sprzedawanej w trybie przetargowym należy dokonać w terminie nie dłuższym niż 3 miesiące od rozstrzygnięcia przetargu, a nieruchomości sprzedawanej w trybie bezprzetargowym w terminie nie dłuższym niż 3 miesiące od dnia przyjęcia oferty przy sprzedaży w ramach pierwszeństwa w nabyciu<sup>327</sup>.

W razie braku uzgodnienia warunków rozłożenia na raty ceny sprzedaży nieruchomości w terminie 3 miesięcy od dnia rozstrzygnięcia przetargu i od daty przyjęcia oferty przy sprzedaży w ramach pierwszeństwa w nabyciu, oddział terenowy (filia):

---

<sup>325</sup> Uczestnik przetargu, który wygrał przetarg, a uchylił się od zawarcia umowy sprzedaży - pomimo iż wpłacił wadium nie może uczestniczyć w kolejnym przetargu na sprzedaż tej samej nieruchomości.

<sup>326</sup> F. Tomczak, *Gospodarka rodzinna w rolnictwie. Uwarunkowania i mechanizmy rozwoju*, IRWiR - PAN, Warszawa 2005.

<sup>327</sup> Zabezpieczeniem umowy sprzedaży w przypadku rozłożenia pozostałej części nabycia na raty poza hipoteką umowną ustanowioną na nieruchomości nabytej, weksłami i oświadczeniem o poddaniu się egzekucji zgodnie z art. 777 kpc. winno być zabezpieczenie dodatkowe, które może zostać zwolnione po spłacie co najmniej 50% wartości pozostałej części ceny nabycia wraz z należnym oprocentowaniem.

- w odniesieniu do nieruchomości na sprzedaż, których wymagane jest szczególne pełnomocnictwo Dyrektora Generalnego KOWR występuje niezwłocznie ze stosownym wnioskiem o udzielenie pełnomocnictwa na sprzedaż - bez rozkładania ceny na raty,

- w odniesieniu do pozostałych nieruchomości - wyznacza niezwłocznie kandydatowi na nabywcę termin zawarcia aktu notarialnego - bez rozkładania ceny sprzedaży na raty<sup>328</sup>.

W każdej umowie sprzedaży nieruchomości Zasobu oddział terenowy (filia) niezależnie od powierzchni, trybu i warunków sprzedaży obowiązany jest do zamieszczenia odpowiednich oświadczeń kupującego i postanowień.<sup>329</sup>

Oddział terenowy w odniesieniu do sprzedaży w trybie przetargowym i bezprzetargowym, zawiadamia na piśmie o terminie i miejscu zawarcia umowy sprzedaży:

a) w odniesieniu do nieruchomości na sprzedaż, których wymagane jest szczególne pełnomocnictwo Dyrektora Generalnego KOWR niezwłocznie po otrzymaniu tego pełnomocnictwa<sup>330</sup>;

b) w odniesieniu do pozostałych nieruchomości niezwłocznie po uzgodnieniu warunków zapłaty ceny sprzedaży, z zastrzeżeniem ust. 41 pkt 2.

Wyznaczony przez oddział terenowy (filię) termin zawarcia umowy sprzedaży powinien przypadać nie później niż w okresie 4 miesięcy od dnia rozstrzygnięcia przetargu i od dnia przyjęcia oferty przy sprzedaży w ramach

---

<sup>328</sup> D. Łobos-Kotowska, *Gospodarstwo rodzinne. Prawne formy organizacji*, Sosnowiec 2006.

<sup>329</sup> Oświadczenia dotyczą w różnych przypadkach m. in. obowiązku osobistego prowadzenia działalności rolniczej na nabywanej nieruchomości, obowiązku spłaty należności rozłożonej na raty, obowiązku nie przenoszenia własności na osoby trzecie, czy też np. obowiązku pochodzenia środków przeznaczonych na nabycie z własnych, legalnych źródeł.

<sup>330</sup> W odniesieniu do nieruchomości o powierzchni przekraczającej 50 ha, a także nieruchomości, których wartość, określona zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy, przekracza równowartość 2 tysięcy ton żyta, ustaloną stosownie do przepisów o podatku rolnym - do zawarcia umowy sprzedaży wymagane jest szczególne pełnomocnictwo Dyrektora Generalnego KOWR. Należy podkreślić, że zgodnie ze strukturą organizacyjną Ośrodka Dyrektorzy Oddziałów Terenowych reprezentują Dyrektora Generalnego Ośrodka na powierzonym im terenie na podstawie powierzonego im pełnomocnictwa. Pełnomocnictwo szczególne ma charakter jednorazowy i odnosi się do konkretnej czynności związanej z rozdysponowaniem nieruchomości.

pierwszeństwa w nabyciu - w odniesieniu do nieruchomości, do sprzedaży których nie jest wymagane uzyskanie szczególnego pełnomocnictwa<sup>331</sup>, jak i nie później niż w okresie 5 miesięcy od dnia rozstrzygnięcia przetargu i od dnia przyjęcia oferty przy sprzedaży w ramach pierwszeństwa w nabyciu - w odniesieniu do nieruchomości, do sprzedaży których jest wymagane uzyskanie szczególnego pełnomocnictwa<sup>332</sup>.

Oddział terenowy (filia) nie powinien, co do zasady, więcej niż trzy razy przesuwać na uzasadniony wniosek kandydata na nabywcę, wyznaczonego w zawiadomieniu terminu do zawarcia umowy sprzedaży<sup>333</sup>.

Oddział terenowy w pisemnym zawiadomieniu o wyznaczeniu terminu i miejsca do zawarcia umowy sprzedaży powinien uprzedzić kandydata na nabywcę, że niestawienie się bez uzasadnionej przyczyny do podpisania umowy w terminie i miejscu podanym w zawiadomieniu lub nie spełnienie warunków koniecznych do zawarcia umowy sprzedaży będzie uznane przez KOWR jako uchylenie się kandydata od zawarcia umowy sprzedaży, co będzie bezpośrednio skutkowało tym, że w przypadku sprzedaży w ramach prawa pierwszeństwa w nabyciu - przestają wiązać strony wszelkie uzgodnienia związane z przyjętą ofertą nabycia nieruchomości<sup>334</sup>.

W przypadku sprzedaży w trybie przetargowym - wadium wniesione przez kandydata na nabywcę nieruchomości wyłonionego w trybie przetargowym nie podlega zwrotowi.

Dopuszczenie możliwości rozłożenia na raty ceny sprzedaży nieruchomości nierolnych może mieć zastosowanie wyłącznie przy sprzedaży w trybie przetargowym i dopiero w kolejnym przetargu, jeżeli poprzedzający go przetarg nie został rozstrzygnięty. W takim przypadku cenę sprzedaży można rozłożyć tylko na

---

<sup>331</sup> R. Strzelczyk, *Prawo obrotu nieruchomościami*, Warszawa 2011.

<sup>332</sup> K. Marciniuk, *Obrót nieruchomościami rolnymi*. W: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne* (s. 150–171). Warszawa 2013.

<sup>333</sup> Zarządzenie nr 103/2020/Z w sprawie sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa z 22 lipca 2020 r.

<sup>334</sup> W. Michna, *Ewolucja rodzinnych gospodarstw rolnych na rzecz uzyskania odpowiedniej zdolności konkurencyjnej i samowystarczalności żywnościowej kraju*. [w:] *Wieś i rolnictwo w mediach*. Warszawa 2011, s. 59.

roczne raty, wysokość pierwszej wpłaty nie może być niższa niż 50%, a okres spłaty całej należności nie dłuższy niż 5 lat. Inne warunki rozłożenia ceny sprzedaży na raty, podyktowane specyfiką sprzedawanej nieruchomości, są możliwe po uzyskaniu zgody Dyrektora Generalnego KOWR<sup>335</sup>.

### **3.2. Dzierżawa**

Na podstawie art. 8 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami Rolnymi Skarbu Państwa (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 2243) oraz Statutu Agencji Nieruchomości Rolnych<sup>336</sup>, Prezes dawnej Agencji Nieruchomości Rolnych wprowadził wytyczne w sprawie zasad wykonywania umowy dzierżawy<sup>337</sup>.

Obecnie umowa dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, jest umową, w której wydzierżawiający czyli Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, zobowiązany jest do oddania dzierżawcy prawa do używania nieruchomości i pobierania pożytków na czas oznaczony, a dzierżawca w zamian zobowiązuje się płacić wydzierżawiającemu czynsz dzierżawny<sup>338</sup>. Wydanie nieruchomości dzierżawcy, bez względu na okres, na jaki umowa została zawarta, następuje po podpisaniu umowy dzierżawy i protokołu zdawczo-odbiorczego.

Z uwagi na przejęcie przez dzierżawcę zobowiązań cywilno-prawnych wynikających z umowy, informacja o zawartej umowie powinna być przekazana odpowiednim podmiotom m.in. urzędowi gminy, czy też konserwatorowi zabytków.

---

<sup>335</sup> B. Rakoczy, A. Bień-Kacała, *Gospodarstwo rodzinne jako podstawa ustroju rolnego w świetle Konstytucji RP z 1997 roku*, „Przegląd prawa ochrony środowiska” 2015, nr 3, s. 31

<sup>336</sup> Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 1 sierpnia 2003 r. w sprawie nadania statutu Agencji Nieruchomości Rolnych (Dz. U. Nr 140, poz. 1348).

<sup>337</sup> Do zadań Biura Prezesa ANR należało opracowywanie projektów wytycznych i procedur związanych z gospodarowaniem mieniem Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w formach ujętych w ustawie z dnia 19 października 1991 roku (Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 1 sierpnia 2000 roku w sprawie nadania statutu ANR, art. 16).

<sup>338</sup> Wytyczne dotyczące dzierżawy zostały sprecyzowane w Zarządzeniu nr 74/2022/Z Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa zmieniającym Zarządzenie nr 105/2020/Z w sprawie wykonywania umowy dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.



Zgodnie z ustawą<sup>339</sup> umowy dzierżawy zawierane są na czas oznaczony, a kontrola realizacji zobowiązań dzierżawcy z nich wynikających objęta jest nadzorem właścicielskim.

Długość okresu, zależy od charakteru i przeznaczenia nieruchomości rolnej Skarbu państwa będącej przedmiotem umowy<sup>340</sup>. Okres dzierżawy powinien uwzględniać możliwość udziału dzierżawcy w programach finansowanych lub współfinansowanych ze środków pomocowych. Ustalając więc datę wygaśnięcia umowy, należy mieć na uwadze terminy zakończenia zbiorów oraz określonego cyklu produkcyjnego.

Oświadczenie o zamiarze dalszego dzierżawienia nieruchomości dzierżawca powinien złożyć najpóźniej na trzy miesiące przed zakończeniem umowy dzierżawy. W przypadku złożenia przez dzierżawcę oświadczenia na piśmie, o dotrzymaniu 3 miesięcznego terminu wynikającego z ustawy<sup>341</sup>, powinna decydować data wpływu do Oddziału, co poświadczone powinno być przez osobę dokonującą odbioru korespondencji.

KOWR, jeżeli przewiduje możliwość dalszej dzierżawy, może poinformować odpowiednio wcześniej dzierżawcę o zbliżającym się terminie wygaśnięcia umowy oraz trybie jej przedłużenia<sup>342</sup>. Przypomnienie dzierżawcy o terminie wygaśnięcia umowy i o możliwości złożenia oświadczenia nie jest obowiązkiem wynikającym z przepisów prawa, natomiast ma ono na celu usprawnienie, a niejednokrotnie umożliwienie przedłużenia umowy i zapobieżenie użytkowania nieruchomości bez tytułu prawnego<sup>343</sup>.

---

<sup>339</sup> Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

<sup>340</sup> R. Pessel, *Nieruchomości Skarbu Państwa*, Warszawa 2010, s. 22.

<sup>341</sup> Art. 39 ust. 4 ustawy (Dz.U. 1991 Nr 107 poz. 464.)

<sup>342</sup> M. Czapska-Górniewicz, *Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa – zagadnienia wybrane*, „Rejent”, nr 7-8/1994, s. 71.

<sup>343</sup> K. Osajda, *Znaczenie zasad prawa dla wykładni prawa*, [w:] P. Winczorek (red.), *Teoria i praktyka wykładni prawa*, Warszawa 2005, s. 267.

Przy podejmowaniu decyzji o kontynuowaniu dzierżawy nieruchomości, należy również przeanalizować toczące się postępowania administracyjne, sądowe, a także potrzebę przeznaczenia gruntów na inne cele<sup>344</sup>.

Na podstawie art. 39 ust. 2 pkt. 1 ustawy KOWR może przedłużać umowy dzierżawy, na nowych warunkach uzgodnionych z dzierżawcą, z tym że czynsz dzierżawny nie może być niższy od dotychczasowego<sup>345</sup>. Każda umowa podlegać powinna odrębnej analizie w szczególności pod względem zasadności jej kontynuowania w dotychczasowym lub zmienionym kształcie oraz oceny wysokości czynszu. Istotne warunki dalszej dzierżawy powinny być również oparte na podstawie danych i raportów z nadzoru właścicielskiego. Obowiązek przedstawienia dzierżawcy warunków dalszej dzierżawy (w ciągu miesiąca od dnia otrzymania od niego oświadczenia, o którym mowa w art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy) nie jest jednoznaczny z koniecznością osiągnięcia między stronami porozumienia. Strony umowy mają czas na ich akceptację lub ewentualne podjęcie negocjacji do końca obowiązywania umowy dzierżawy. W przypadku nieosiągnięcia porozumienia przez strony umowy, co do warunków dalszej dzierżawy w okresie jej trwania - umowa wygasa<sup>346</sup>.

Obowiązek udzielenia przez KOWR odpowiedzi w ciągu miesiąca od dnia złożenia przez dzierżawcę oświadczenia o zamiarze dalszej dzierżawy, dotyczy także tych przypadków, gdy dzierżawca nie dotrzyma 3-miesięcznego terminu na złożenie oświadczenia w tym zakresie<sup>347</sup>. W takim przypadku Oddział powinien poinformować dzierżawcę o braku możliwości przedłużenia umowy i wyznaczyć termin odbioru nieruchomości uwzględniający zakończenie zbiorów.

---

<sup>344</sup> T. Nawrocki, B. Podgórski, *Rola ANR w powiększaniu i tworzeniu gospodarstw rolnych*, Warszawa 2009, s. 68-69.

<sup>345</sup> R. Pessel, *Nieruchomości Skarbu Państwa*, Warszawa 2010, s. 22.

<sup>346</sup> W. Borysiak, *Art. 23 Gospodarstwo rodzinne jako podstawa ustroju rolnego*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz Art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 634.

<sup>347</sup> Zgodnie z art. 39 ust 4 lit a: *W razie nieprzedstawienia przez Agencję dotychczasowemu dzierżawcy nieruchomości stanowiska odnośnie warunków dalszego dzierżawienia tej nieruchomości, w terminie miesiąca od dnia złożenia oświadczenia, o którym mowa w ust. 2 pkt 1, domniemywa się, że Agencja wyraziła zgodę na dalsze dzierżawienie nieruchomości na dotychczasowych warunkach przez okres roku."*

Nie oznacza to jednak, że na wniosek dzierżawcy KOWR automatycznie powinien przedłużać umowę w każdym przypadku, nie rozpatrzywszy innych aspektów wiążących się z wykonywaniem danej umowy dzierżawy. Przed ustaleniem nowych warunków dzierżawy należy dokonać przeglądu dzierżawionej nieruchomości, stosownie do wytycznych dotyczących sprawowania nadzoru właścicielskiego. Działki przewidziane do wyłączenia z umowy w późniejszym okresie, powinny być wyodrębnione w umowie, ze wskazaniem terminu ich wyłączenia, o ile jest to możliwe. Dzierżawca musi liczyć się więc z możliwością zaprzestania prowadzenia przez niego działalności rolniczej na tej części gruntów przed upływem deklarowanego okresu, co ma wpływ np. na możliwość zgłaszania tych działek do programów pomocowych współfinansowanych ze środków UE, których termin związania celem przekracza termin obowiązywania umowy lub termin planowanego wyłączenia działki z przedmiotu dzierżawy<sup>348</sup>.

Pismo kierowane do dzierżawcy, zawierające warunki dalszej dzierżawy, powinno zawierać poza wysokością czynszu, okresem jej dalszego przedłużenia - informację, zobowiązującą dzierżawcę do dostarczenia dokumentacji potwierdzającej jego wiarygodność finansową, w celu ustalenia zabezpieczeń do umowy dzierżawy.

Zgodnie z wytycznymi, umowy dzierżawy, których termin wygaśnięcia jest dłuższy niż 1 rok - nie są przedłużane, chyba że z analizy wniosku dzierżawcy wynika, że wcześniejsze przedłużenie umowy jest uzasadnione gospodarczo, np. jeśli dzierżawca uczestniczy lub zamierza przystąpić do realizacji programów pomocowych współfinansowanych lub finansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Umowa dzierżawy może być przedłużona *do 15 lat* jeżeli dzierżawcą nieruchomości jest osoba prowadząca gospodarstwo rodzinne<sup>349</sup> w rozumieniu

---

<sup>348</sup> T. Nawrocki, B. Podgórski, Rola ANR w powiększaniu i tworzeniu gospodarstw rolnych, Warszawa 2009, s. 68-69.

<sup>349</sup> S. Prutis, Status prawny rodzinnego gospodarstwa rolnego w polskim prawie rolnym, W: Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej. Warszawa 2015.

przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego, albo osoba nie mająca więcej niż 40 lat, jeśli nie spełnia wyłącznie wymogu dotyczącego 5-letniego osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego<sup>350</sup>. Istnieje możliwość przedłużenia umowy do 8 lat jeżeli dzierżawcą nieruchomości nie jest osoba prowadząca gospodarstwo rodzinne w rozumieniu przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>351</sup>. W odniesieniu do takich umów, KOWR przed przedstawieniem warunków dalszej dzierżawy powinna dokonać analizy pod względem ewentualnego zapotrzebowania na grunty, zgłaszanego przez okolicznych rolników oraz aktualnej sytuacji dzierżawcy. Ustalenia te powinny stanowić kryterium ewentualnego wyłączenia z umowy gruntów w chwili wydłużenia okresu dzierżawy, czy też zamieszczenia w umowie takiego zastrzeżenia, które umożliwiłoby wyłączenie w przyszłości gruntów w zależności od zgłaszanego zapotrzebowania<sup>352</sup>.

W uzasadnionych przypadkach, za uprzednią zgodą Dyrektora Generalnego KOWR, wydłużenie umowy może nastąpić na dłuższy okres<sup>353</sup>. Może to mieć miejsce w szczególności w przypadku, gdy dzierżawca poniósł znaczne nakłady finansowe w ramach prowadzonej działalności rolniczej, czy też nabył znaczną część dzierżawionej nieruchomości, gdy przedmiotem dzierżawy są nieruchomości stawowe lub też grunty, na których znajdują się plantacje kultur wieloletnich, również gdy jest to niezbędne do przyznania dzierżawcy pomocy finansowej współfinansowanej lub finansowanej ze środków pomocowych lub też gdy przemawiają za tym względy społeczno-gospodarcze<sup>354</sup>.

Dzierżawca występując z wnioskiem o wydłużenie umowy na czas tzw. „związania celem”, z uwagi na zamiar uczestnictwa w programach pomocowych

---

<sup>350</sup> Więcej na ten temat mowa w Zarządzeniu nr 105/2020/Z w sprawie wykonywania umowy dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

<sup>351</sup> J. Czyszowska-Dąbrowska, *Ekonomiczno-produkcyjne efekty działalności zespołów rolników indywidualnych*. Zagadnienia Ekonomiki Rolnej, 5, Warszawa 1978.

<sup>352</sup> T. Nawrocki, B. Podgórski, *Op cit.*, Warszawa 2009, s. 75.

<sup>353</sup> A. Suchoń, *Agencja Nieruchomości Rolnych po 15 latach działalności* [w:] *Roczniki Naukowe – Tom IX*, zeszyt 1.

<sup>354</sup> T. Ciodyk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego – uwarunkowania, cele, polityka Agencji Nieruchomości Rolnych w zakresie realizacji*, [w:] *Realizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, FAPA, Warszawa 2004, s. 7–27.

finansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich<sup>355</sup> (Europejskiego Funduszu Rybackiego w przypadku produkcji rybackiej) - nie musi przedstawiać Krajowemu Ośrodkowi kopii złożonego wniosku do ARiMR, ani też pisma ARiMR stanowiącego wezwanie do uzupełnienia złożonego już wniosku m.in. w zakresie spełnienia wymagań dotyczących czasookresu trwania umowy dzierżawy. Takie dokumenty dzierżawca powinien przedstawić najpóźniej do dnia podpisania aneksu wydłużającego umowę dzierżawy, o czym powinien zostać poinformowany na piśmie, w którym Oddział przedstawił warunki dalszej dzierżawy<sup>356</sup>.

Mając na uwadze przepisy ustaw, łączny okres trwania umowy dzierżawy może przekroczyć 30 lat. W każdym takim przypadku, z chwilą upływu 30 lat dzierżawy, umowa taka stanie się z mocy prawa umową zawartą na czas nieoznaczony, zgodnie z art. 695 § 1 K.c.<sup>357</sup>. Umowa taka będzie podlegała wszelkim regulacjom wskazanym w rozdziale 8 ustawy z 19.10.1991 r., z zastrzeżeniem, że strony będą mogły ją rozwiązać na zasadach określonych w Kodeksie cywilnym.

Przy określaniu nowych warunków dzierżawy, należy porównać wysokość dotychczasowego czynszu z czynszem ustalonym na podstawie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 1 sierpnia 2016 r. w sprawie sposobu ustalania wysokości czynszu dzierżawnego w umowach dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (Dz. U z 2016 r., poz. 1186) i powinien stanowić on sumę oczekiwanego czynszu dzierżawnego od poszczególnych składników nieruchomości. Nie ustala się czynszu od użytków rolnych klasy VI i VIz, gruntów pod rowami, gruntów zadrzewionych i zakrzewionych, nieużytków, gruntów leśnych, gruntów rolnych zabudowanych oraz terenów komunikacyjnych.

---

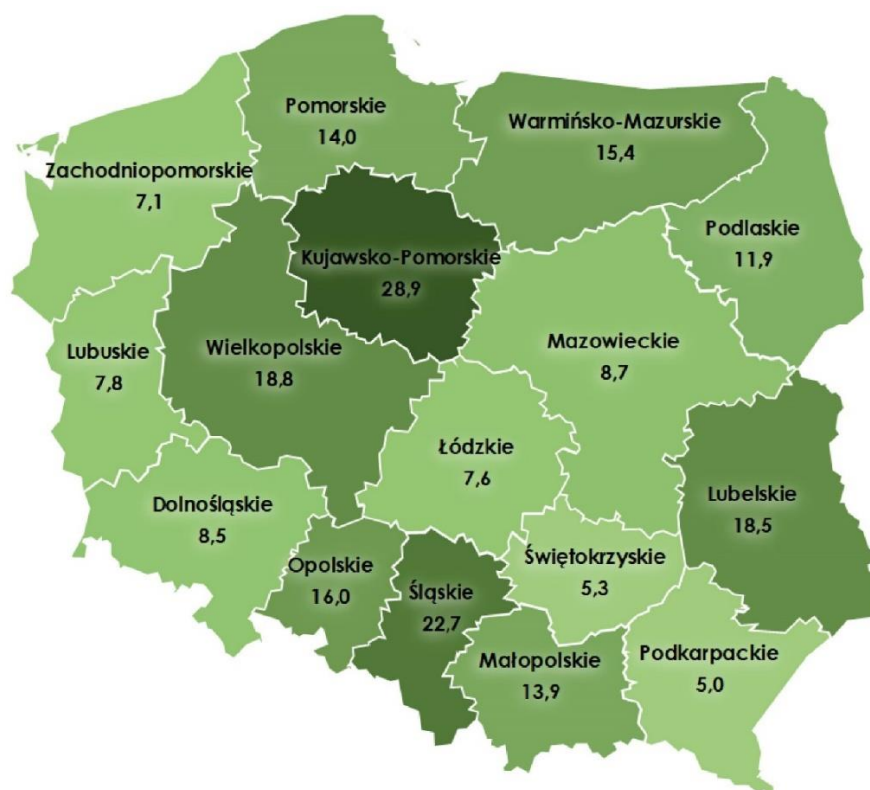
<sup>355</sup> Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich – jeden z pięciu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych Unii Europejskiej, wspierający realizację wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej na lata 2007-2013.

<sup>356</sup> Z. Truszkiewicz, *Kształtowanie stosunków własnościowych w rolnictwie*, [w:] red. P. Czechowski, *Prawo rolne*, Warszawa 2013, s. 150.

<sup>357</sup> Art. 695 kodeksu cywilnego głosi, iż „dzierżawę zawartą na czas dłuższy niż lat trzydzieści poczytuje się po upływie tego terminu za zawartą na czas nie oznaczony”.

Krajowemu Ośrodkowi przysługuje prawo podwyższenia czynszu po upływie każdych 10 lat dzierżawy, o ile umowa została zawarta na okres dłuższy niż 10 lat. W § 3 ust. 1 dotychczasowego wzoru umowy dzierżawy Wydierżawiający zastrzega sobie prawo podwyższenia wysokości czynszu nie więcej jednak niż do wysokości wynikającej z obowiązującego rozporządzenia, jeżeli czynsz ustalony na podstawie rozporządzenia będzie niższy - wówczas czynsz pozostaje na dotychczasowym poziomie. Oznacza to, że Odział powinien dokonać stosownej analizy i podjąć decyzję o podwyższeniu lub pozostawieniu czynszu na dotychczasowym poziomie po upływie 10 lat, kolejna decyzja w tym zakresie możliwa będzie po upływie kolejnych 10 lat trwania umowy dzierżawy<sup>358</sup>.

**Średnia wysokość czynszu dzierżawnego uzyskanego w I kw. 2022 r. (w dt pszenicy/ha) w poszczególnych województwach – średnio 12,9 dt pszenicy/ha**



Źródło: [www.kowr.gov.pl](http://www.kowr.gov.pl) (17.08.2022r.)

<sup>358</sup> Najwyższe średnie czynsze uzyskano w województwach: kujawsko-pomorskim – 28,9 dt/ha, śląskim – 22,7 dt/ha, wielkopolskim – 18,8 dt/ha i lubelskim – 18,5 dt/ha.

W trwającej umowie dzierżawy, w której zapis ten został wprowadzony dopiero w momencie jej wydłużania, upływ 10-letniego okresu powinien być liczony od daty planowanego zakończenia pierwotnej umowy<sup>359</sup>. O nowej wysokości czynszu dzierżawca powinien zostać powiadomiony pisemnie z odpowiednim wyprzedzeniem wynikającym z zawartej umowy<sup>360</sup>. W wypadku, jeżeli dzierżawca nie zaakceptuje zaproponowanej nowej wysokości, przysługuje mu prawo wypowiedzenia umowy dzierżawy<sup>361</sup>.

Analiza czynszu dzierżawnego za nieruchomości wchodzące w skład Zasobu<sup>362</sup> Własności Rolnej Skarbu Państwa powinna być dokonywana odrębnie w odniesieniu do gruntów, jak i budynków, budowli i urządzeń - tak jak przy wydłużaniu okresu dzierżawy. Oznacza to, że podwyższenie wysokości czynszu może dotyczyć poszczególnych jego składników. Podwyższenie czynszu za budynki i budowlę, należy stosować w przypadku, gdy KOWR w minionym 10-letnim okresie, poniósł nakłady na przywrócenie obiektom takiego stanu, jaki miały w chwili wydzierżawienia, a który utracił w wyniku normalnego zużycia<sup>363</sup>.

W stosunku do umów zawartych przed dniem 03 grudnia 2011 r., co do których dzierżawca na dzień wejścia w życie ustawy z dnia 16.09.2011 r., zakwalifikował się w zakresie wyłączenia (powierzchnia dzierżawiona 428,5714 ha UR i powyżej), stosuje się art. 4 ustawy<sup>364</sup>.

---

<sup>359</sup> A. Sikorska, Rynek Ziemi Rolniczej – stan i perspektywy. No 21. Warszawa 2018: Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Rolnictwo Polskie i UE 2020+, Wyzwania, szanse, zagrożenia, propozycje.

<sup>360</sup> Zarówno wysokość czynszu, przedmiot dzierżawy, długość obowiązywania umowy dzierżawy oraz formę i wysokość zabezpieczenia stanowiące warunki przedłużenia umowy dzierżawy, winny zostać zaproponowane dzierżawcy w terminie najpóźniej miesiąca od daty złożenia przez niego wniosku o przedłużenie jej trwania.

<sup>361</sup> M. Kozłowska – Burdziak, Rola Agencji Nieruchomości Rolnych w obrocie ziemią, s. 237.

<sup>362</sup> S. Prutis, Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz i orzecznictwo, Białystok 1997, s. 13.

<sup>363</sup> J. Szachułowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, Gospodarka nieruchomościami. Przepisy i komentarz, Warszawa 2002, s. 79-81

<sup>364</sup> Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw, (Dz. U. nr 233, poz. 1382 z 2 listopada 2011 r.)

W stosunku do pozostałych umów, zawartych przed tą datą, KOWR przedłużając okres trwania umowy dzierżawy nie ma obowiązku wprowadzania postanowienia, o którym mowa w art. 38 ust. 1a ustawy. W takich przypadkach uzgodnienie nowych warunków dzierżawy następuje stosownie do art. 39 ust, 2 pkt 1 i ust. 4 ustawy.

Wyłączanie powinno następować sukcesywnie i przeprowadzane powinno być w zasadzie po zbiorach, w zależności od zgłaszanego zapotrzebowania. Z dniem faktycznego wyłączenia gruntów z przedmiotu dzierżawy, które powinno nastąpić protokołem zdawczo-odbiorczym, należy uaktualnić umowę dzierżawy w drodze stosownego aneksu, zmieniającego m.in. powierzchnię i ewentualnie wysokość czynszu<sup>365</sup>.

Jednym ze składników mienia przejętego do Zasobu są obiekty budowlane, przez które rozumieć należy: budynki wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi, budowle stanowiące całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami oraz obiekty małej architektury<sup>366</sup>.

Dzierżawca obiektu budowlanego, na podstawie umowy dzierżawy, obowiązany jest m. in. do utrzymania obiektu budowlanego w należytym stanie technicznym i estetycznym oraz użytkowania go w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska, a także poddawać go okresowym kontrolom, zgodnie z przepisami ustawy Prawo budowlane.

Jeżeli dany obiekt jest wprawdzie nieużyteczny dla dzierżawcy, jednak znajduje się w stosunkowo dobrym stanie technicznym, należy rozważyć możliwość jego wyłączenia z umowy dzierżawy i przeznaczenia na inne cele. Nie powinno wyłączać się obiektów, do których nie byłby zapewniony dojazd.

W odniesieniu do obiektów budowlanych, które w wyniku normalnego zużycia lub na skutek trudności ze zbytem wytwarzanych w nich produktów, nie mogą być

---

<sup>365</sup> C. Balasiński, P. Czechowski, Komentarz do ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych ustaw wraz z tekstami przepisów wykonawczych i wzorami umów, Warszawa 1992, s. 47.

<sup>366</sup> Budynki, budowle i urządzenia trwale nimi związane stanowią składową Zasobu, podlegającą okresowym kontrolom i weryfikacji ich stanu, stopnia zużycia i sposobu użytkowania.



wykorzystywane racjonalnie (w sposób zgodny z dotychczasowym lub w inny), jednocześnie nie ma możliwości ich wyłączenia z umowy w celu odrębnego zagospodarowania, albo fizycznej likwidacji, bądź dzierżawca zamierza w niedalekiej przyszłości przeprowadzić inwestycje w danym obiekcie za zgodą oddziału - KOWR może, w drodze stosownego aneksu do umowy, wyłączyć okresowo dany obiekt (obiekty) z podstawy naliczania czynszu dzierżawnego. Zastosowanie takiego rozwiązania nie powinno zwalniać dzierżawcy od obowiązku ponoszenia kosztów ubezpieczenia tych obiektów, podatku od nieruchomości oraz innych obciążeń publiczno-prawnych, a także kosztów ich zabezpieczenia i dozoru<sup>367</sup>.

Wyłączenie takie może nastąpić na umotywowany wniosek dzierżawcy, w którym dzierżawca m.in. oświadczy, iż w okresie wyłączenia nie będzie korzystał z danego obiektu i pobierał z niego żadnych pożytków. Jeżeli oświadczenie to okaże się nieprawdziwe, Krajowy Ośrodek będzie mógł żądać zapłaty czynszu powiększonego o 25%, za cały okres zwolnienia.

Wnioski dzierżawców o obniżenie czynszu dzierżawnego powinny być pozytywnie rozpatrzone, jeżeli powierzchnia upraw, na której wystąpiły straty, stanowi co najmniej 5% dzierżawionych użytków rolnych a straty te wyrażają się w spadku plonów większym niż 15% w porównaniu do średnich plonów z trzech lat poprzednich. Czynsz dzierżawny za budynki, budowle i urządzenia może być również obniżony w związku z czasowym zaprzestaniem wykorzystywania obiektu, z powodu zniszczeń powstałych na skutek np. pożaru, trąby powietrznej, huraganu<sup>368</sup>.

W wypadku dzierżaw, w których dzierżawca prowadzi rachunkowość, przy rozpatrywaniu wniosków o obniżenie czynszu, ustalenie spadku plonów z przedmiotu dzierżawy powinno być dokonywane na podstawie dokumentacji z gospodarstwa. Natomiast dla dzierżaw mniejszych nieruchomości, gdzie najczęściej

---

<sup>367</sup> Zgodnie z art. 697 kodeksu cywilnego dzierżawca ma obowiązek dokonywania napraw niezbędnych do zachowania przedmiotu dzierżawy w stanie nie pogorszonym

<sup>368</sup> Zgodnie z art. 700 Kodeksu cywilnego, jeżeli wskutek okoliczności, za które dzierżawca odpowiedzialności nie ponosi i które nie dotyczą jego osoby, zwykły przychód z przedmiotu dzierżawy uległ znacznemu zmniejszeniu, dzierżawca może żądać obniżenia czynszu przypadającego za dany okres gospodarczy.

dzierżawcy nie prowadzą takiej dokumentacji, należy posiłkować się danymi np. z urzędu gminy, na terenie której położona jest dzierżawiona nieruchomość lub gmin sąsiednich. Do porównań mogą być także przyjmowane przedłożone przez organizacje i związki dzierżawców informacje o poziomie plonów z gospodarstw z danego terenu, dzierżawionych przez członków tych organizacji i związków, prowadzących sprawozdawczość<sup>369</sup>.

Przedkładane przez dzierżawców protokoły gminnych, bądź wojewódzkich komisji do spraw szacowania szkód, potwierdzają fakt wystąpienia danego zjawiska i mogą być przyjmowane, jeżeli zawierają informacje, niezbędne do prawidłowego obliczenia zmniejszenia się plonów.

Jeżeli dzierżawca prowadzi sprawozdawczość, lecz na podstawie posiadanej przez niego dokumentacji nie można ustalić wysokości plonów niektórych roślin, gdyż nie były one wcześniej uprawiane w dzierżawionym gospodarstwie, bądź okres prowadzenia dokumentacji w tym zakresie jest zbyt krótki, wówczas przy ustalaniu obniżki czynszu, należy postępować tak, jak w przypadku wniosków składanych przez dzierżawców, którzy nie prowadzą rachunkowości.

KOWR może stosować obniżanie czynszu dzierżawnego na podstawie art. 700 K.c. w ramach pomocy de minimis w rolnictwie<sup>370</sup>. Zgodnie z nią, pomoc państwa udzielona jednemu producentowi rolnemu, nie może obecnie przekroczyć kwoty 15 tys. euro, w okresie trzech lat. Przed udzieleniem pomocy, Oddział powinien ocenić, czy przyznanie nowej pomocy nie spowoduje przekroczenia pułapu de minimis w rolnictwie. Przyznając pomoc, Oddział powinien poinformować zainteresowanego, że ma ona charakter pomocy de minimis w rolnictwie.

W przypadku rozpatrywania wniosków dzierżawców na podstawie art. 700 K.c. w ramach programów pomocowych, zgłoszonych Komisji Europejskiej - wnioski

---

<sup>369</sup> G. Bieniek, S. Kalus, Z. Marmaj, E. Mzyk, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz. Warszawa 2007, s. 37.

<sup>370</sup> Całkowita suma przyznanej pomocy de minimis nie może przekroczyć 1 % rocznej produkcji rolnej danego państwa członkowskiego. Rozporządzenie zmieniające (UE) 2019/316 ustanawia taki limit krajowy na poziomie 1,25 % rocznej produkcji rolnej danego kraju w takim samym okresie trzech lat.

takie powinny być rozpatrywane na warunkach określonych w tych programach. Zasada *de minimis* w rolnictwie nie ma wówczas zastosowania.

Obniżenie czynszu za dany okres gospodarczy z przyczyn niezależnych od dzierżawcy może nastąpić jedynie na wniosek złożony przez zainteresowanego do właściwego oddziału terenowego KOWR. Wniosek dzierżawcy o obniżenie czynszu dzierżawnego powinien być złożony w formie pisemnej, odpowiednio uzasadniony i udokumentowany<sup>371</sup>. Wniosek powinien być złożony przed terminem płatności raty czynszu. W sytuacji braku pełnej dokumentacji potwierdzającej wystąpienie strat (z przyczyn niezależnych od dzierżawcy), dokumentację tę należy uzupełnić niezwłocznie. W przypadku rozpatrzenia wniosku przez oddział po terminie płatności raty czynszu, ustala się nowy termin płatności czynszu dzierżawnego w danym roku, w drodze aneksu do umowy dzierżawy, niezależnie od tego, czy wniosek został rozpatrzony pozytywnie czy negatywnie. Wnioski złożone po upływie trzech lat od wystąpienia niekorzystnych zjawisk przyrodniczych nie mogą być rozpatrywane<sup>372</sup>.

Umowa dzierżawy zawarta na czas oznaczony nie może zostać rozwiązana przez jednostronne oświadczenie woli przez dzierżawcę lub wydzierżawiającego przed upływem okresu, na jaki została zawarta, chyba że zachodzą okoliczności określone w umowie lub możliwość taka wynikać będzie z obowiązujących przepisów prawa.

W wypadku, gdy dzierżawca nieruchomości rolnych zwróci się do KOWR o rozwiązanie umowy dzierżawy przed okresem, na jaki została ona zawarta lub wyłączenia z umowy części przedmiotu dzierżawy, zgoda na rozwiązanie umowy poprzedzona powinna być stosowną lustracją i zawarciem z dzierżawcą pisemnego porozumienia, dotyczącego w szczególności przedmiotu rozwiązania umowy, sposobu rozliczenia wzajemnych zobowiązań oraz terminu wydania dzierżawionych

---

<sup>371</sup> Środki finansowe z gospodarowania mieniem Zasobu przeznacza się na finansowanie obciążających mienie Zasobu zadań określonych w ustawie, w tym na obsługę zobowiązań Agencji określonych w art. 20a ust. 1 i 4, a także zadań określonych przepisami o kształtowaniu ustroju rolnego oraz przepisami o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>372</sup> Szerzej rozumiane jako szkody spowodowane przez niekorzystne zjawiska atmosferyczne, takie jak np. susza, powódź, huragan.

nieruchomości<sup>373</sup>. Wniosek o wcześniejsze rozwiązanie umowy, dzierżawca powinien złożyć co najmniej w terminie na 3 miesiące przed planowaną datą rozwiązania umowy, natomiast termin wydania dzierżawionych nieruchomości powinien uwzględniać terminy zbiorów płodów rolnych.

Rozwiązanie umowy dzierżawy przez jednostronne oświadczenie woli przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (wyzierżawiającego) może nastąpić jedynie z przyczyn wymienionych w umowie. Nieruchomości powinny być odbierane niezwłocznie. W wypadku, gdy na przedmiocie dzierżawy znajduje się majątek obrotowy i ruchome środki trwałe dotychczasowego dzierżawcy i niezwłoczne ich usunięcie spowodowałoby znaczne straty dla zainteresowanego - termin wydania może być późniejszy<sup>374</sup>.

KOWR informuje pisemnie dzierżawcę o terminie rozwiązania umowy dzierżawy oraz wskazuje termin wydania dzierżawionych nieruchomości, uwzględniający terminy agrotechniczne<sup>375</sup>. Ponadto, w piśmie tym dzierżawca powinien zostać poinformowany o konsekwencjach w przypadku odmowy wydania protokołem zdawczo-odbiorczym nieruchomości. Jeżeli dotychczasowy dzierżawca odmówi wydania nieruchomości nie podpisując protokołu lub też złoży na tę okoliczność pisemne oświadczenie osobiście lub poprzez osobę przez niego upoważnioną - wówczas nieruchomość objęta dotychczasową umową pozostaje w

---

<sup>373</sup> Jeżeli dotychczasowa współpraca wydzierżawiającego wraz z dzierżawcą przebiegała bez wzajemnych roszczeń, uwzględniając zapewnienie zasad prawidłowej gospodarki KOWR może wyrazić zgodę na dłuższe użytkowanie całości/części przedmiotu dzierżawy, z zastrzeżeniem iż niniejsza zgoda nie stanowi przedłużenia trwania umowy dzierżawy, która ulega rozwiązaniu z dniem wskazanym na wezwaniu do wydania.

<sup>374</sup> Termin odbioru przedmiotu dzierżawy nieruchomości winien być ustalony z wyprzedzeniem umożliwiającym przygotowanie nieruchomości do protokolarnego przejęcia wraz z umożliwieniem stwierdzenia braku nakładów na dzierżawionym gruncie.

<sup>375</sup> Dotrzymanie terminów agrotechnicznych jest działaniem praktycznie beznakładowym i jednocześnie bardzo plonotwórczym. Do najważniejszych należy termin siewu. W aktualnych zaleceniach uprawowych podawany jest optymalny terminy siewu danej odmiany, w określonym rejonie kraju.

jego posiadaniu bez tytułu prawnego<sup>376</sup>, co skutkuje naliczeniem przez KOWR wynagrodzenia<sup>377</sup>, stosownie do art. 39b ustawy.

Jeżeli dotychczasowy dzierżawca lub upoważniona przez niego osoba, prawidłowo powiadomiony przez Oddział o terminie przejęcia nieruchomości, nie stawi się na przedmiocie dzierżawy osobiście - wówczas KOWR, stosownie do zapisów umowy dzierżawy ma prawo do jednostronnego przejęcia nieruchomości, spisując na tę okoliczność protokół zdawczo- odbiorczy, wraz ze szczegółowym opisem stanu zagospodarowania gruntów, potwierdzonym dokumentacją zdjęciową. Przejęcie w tym trybie powinno dotyczyć wyłącznie nieruchomości niezabudowanych i niezagospodarowanych przez dotychczasowego dzierżawcę, a zwłaszcza posiadających znamiona nieruchomości opuszczonych czyli nieruchomości zachwaszczonych, zakrzewionych, porośniętych samosiejkami drzew czy też krzewów. O jednostronnym przejęciu nieruchomości dotychczasowy dzierżawca powinien zostać powiadomiony przez KOWR na piśmie, do którego załączona powinna zostać kopia protokołu zdawczo odbiorczego.

Głównym celem i kierunkiem działań podejmowanych przez KOWR jest wspieranie gospodarstw rodzinnych i przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji ziem. Realizacja tych założeń musi być wsparta na konstruktywnych filarach, wyrastających z założeń prawno-organizacyjnych w postaci ustaw, mających na celu

---

<sup>376</sup> Osoba władająca nieruchomością wchodzącą w skład Zasobu bez tytułu prawnego jest zobowiązana do zapłaty na rzecz Agencji wynagrodzenia za korzystanie z tej nieruchomości w wysokości stanowiącej 5-krotność wywoławczej wysokości czynszu, który byłby należny od tej nieruchomości, gdyby była ona przedmiotem umowy dzierżawy po przeprowadzeniu przetargu.

<sup>377</sup> Zgodnie z art. 39b ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (KOWR) jako powiernik Skarbu Państwa może domagać się od osoby trzeciej uiszczenia wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości rolnej wchodzącej w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Zazwyczaj do bezumownego korzystania z gruntów państwowych dochodzi w wyniku niewydania nieruchomości będącej przedmiotem wygasłej umowy dzierżawy lub w wyniku samowolnego zajęcia gruntu. Wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa wynosi 30-krotność wywoławczej wysokości czynszu, który byłby należny od tej nieruchomości, gdyby była ona przedmiotem umowy dzierżawy po przeprowadzeniu przetargu.

organizowanie rynku ziemi państwowej, jak i kontrolowanie rynku ziemi prywatnej<sup>378</sup>.

Dotychczas zrealizowane zadania oraz zebrane dotąd doświadczenie w funkcjonowaniu Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa pozwala wyciągnąć wiele wniosków mogących mieć spory wpływ na dalszy kształt i realizację polityki rolnej w państwie<sup>379</sup>.

### **3.3. Inne formy zagospodarowania**

Mienie Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa<sup>380</sup> może zostać wniesione w formie wkładu niepieniężnego (aportu) do spółek wskazanych w załączniku do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 lipca 2018 r. w sprawie wykazu jednoosobowych spółek hodowli roślin uprawnych lub hodowli zwierząt gospodarskich o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej<sup>381</sup>, w których Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa wykonuje prawa ze wszystkich (100%) udziałów lub akcji na zasadach określonych w powszechnie obowiązujących przepisach prawa oraz z zachowaniem postanowień niniejszej procedury.

Przedmiotem aportu mogą być:

- 1) nieruchomości przewidziane w wieloletnim programie inwestycyjnym wnioskującej spółki pod inwestycje związane z przedmiotem działalności spółki,

---

<sup>378</sup> M. Kozłowska – Burdziak, Rola ANR w obrocie ziemią rolniczą, [w:] M. Adamowicz (red.) *Zrównoważony i trwały rozwój wsi i rolnictwa*, Warszawa 2006, s. 241.

<sup>379</sup> W ramach polityki kształtowania ustroju rolnego państwo wpływa na rozdysponowanie ziemi pomiędzy sektor prywatny i publiczny. Wspierany jest przepływ ziemi do przedsiębiorstw mających status gospodarstwa rodzinnego, co ogranicza rozwój innych jednostek gospodarczych.

<sup>380</sup> Mienie państwowe – jako własność i inne prawa majątkowe przysługuje Skarbowi Państwa i państwowym osobom prawnym.

<sup>381</sup> Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 września 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wykazu jednoosobowych spółek hodowli roślin uprawnych lub hodowli zwierząt gospodarskich o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej, (Dz.U. 2021 poz. 1819).

- 2) nieruchomości zabudowane obiektami budowlanymi użytkowymi przez spółkę,
- 3) inne nieruchomości, istotne gospodarczo dla spółki,
- 4) lokale mieszkalne wraz z udziałem w nieruchomości wspólnej,
- 5) ruchome środki trwałe.

Wartość aportu w postaci nieruchomości i jej części składowych oraz lokali mieszkalnych ustalana jest w oparciu o operat szacunkowy sporządzony przez rzeczoznawcę majątkowego. Wartość aportu w postaci ruchomych środków trwałych ustalana jest w oparciu o wycenę rzeczoznawcy majątkowego albo innego uprawnionego rzeczoznawcę.

W przypadku mienia niebędącego w czasie składnia wniosku o aport przedmiotem obowiązującej umowy dzierżawy zawartej ze spółką wnioskującą, zarząd tej spółki za pośrednictwem Departamentu Nadzoru nad Spółkami występuje z wnioskiem do właściwego Oddziału Terenowego KOWR o wniesienie mienia do spółki.

W przypadku mienia będącego w czasie składnia wniosku o aport przedmiotem obowiązującej umowy dzierżawy zawartej ze spółką wnioskującą, zarząd tej spółki za pośrednictwem Departamentu Nadzoru nad Spółkami występuje z wnioskiem do Oddziału Terenowego KOWR w Warszawie o wniesienie mienia do spółki<sup>382</sup>.

Wniosek powinien zawierać:

- 1) w przypadku, gdy przedmiotem aportu są nieruchomości:
  - a) oznaczenie i powierzchnię nieruchomości, która ma stanowić przedmiot aportu (wg ewidencji gruntów i budynków oraz ze wskazaniem numeru księgi wieczystej - jeśli dana nieruchomość takową posiada)<sup>383</sup>,

---

<sup>382</sup> Wniesienie nieruchomości rolnej do spółki w charakterze aportu wiąże się z przeniesieniem własności nieruchomości na spółkę. Z chwilą wniesienia jako wkładu nieruchomości (czynność dokonywana jest w formie aktu notarialnego) następuje skutek zobowiązujący – rozporządzający tej czynności co oznacza, iż własność nieruchomości przechodzi na spółkę.

<sup>383</sup> Wypis i wyrys z rejestru gruntów to dokument, który zawiera wszystkie dane pozwalające zidentyfikować nieruchomość, jak również jej właściciela. Może być potrzebny m.in., gdy chcesz dokonać wpisu do księgi wieczystej.

- b) wykaz obiektów budowlanych posadowionych na tej nieruchomości wraz z numerami Inwentarzowymi<sup>384</sup>,
  - c) w przypadku nieruchomości przewidzianych pod inwestycje - informacje o planowanej inwestycji, tj. założenia inwestycyjne w odniesieniu do nieruchomości, przewidywane nakłady finansowe, okres wykonania inwestycji, a także efekty w zakresie np. utworzenia nowych miejsc pracy, ochrony środowiska, poprawy wyników hodowlanych itp., a także informację czy planowana inwestycja została ujęta w wieloletnim programie inwestycyjnym spółki oraz jej biznesplanie,
  - d) opis lokalu mieszkalnego wraz z informacją o jego samodzielności zgodnie z ustawą o własności lokali,
  - e) informację o stanie prawnym nieruchomości, w szczególności obciążenia (np. wpisy w Dziale III księgi wieczystej, jak również dotyczące nieruchomości umowy dzierżawy, użytkowania, prawa przechodu i przesyłu) oraz zastrzeżenia reprivatyzacyjne<sup>385</sup>,
  - f) uzasadnienie wniesienia oparte o analizę rzeczywistych potrzeb i możliwości inwestycyjnych,
- 2) w przypadku innego mienia niż nieruchomości:
- a) oznaczenie składników mienia, co do tożsamości lub gatunku,
  - b) uzasadnienie wniesienia.

Do wniosku spółka powinna dołączyć ponadto:

- wypis i wyrys z ewidencji gruntów dotyczący nieruchomości, budynków i lokali mających stanowić przedmiot aportu oraz odpis z księgi wieczystej,
- mapę ewidencyjną umożliwiającą przedstawienie działek sąsiadujących z wnioskowaną nieruchomością,
- informację o przeznaczeniu nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gminy,

---

<sup>384</sup> Spis z natury środków trwałych to nic innego, jak dokładny spis wszystkich trwałych składników majątkowych firmy. Do takich zalicza się przede wszystkim nieruchomości, ale także maszyny i urządzenia używane w czasie bieżącego funkcjonowania firmy.

<sup>385</sup> Roszczenia reprivatyzacyjne to roszczenia dawnych właścicieli bądź następców prawnych dawnych właścicieli nieruchomości wynikające z: wadliwego nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa bądź jednostkę samorządu terytorialnego; zbędności nieruchomości na cel wywłaszczenia.



- informację o kierunkach zagospodarowania terenu mającego być przedmiotem aportu, wynikającą ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu o ile została wydana dla przedmiotowej nieruchomości,
- w przypadku nieruchomości mogących stanowić obiekty zabytkowe (budynki, budowle, parki i inne obiekty) potwierdzenie statusu nieruchomości wydane przez właściwego konserwatora zabytków lub wypis z właściwego rejestru zabytków<sup>386</sup>,
- w przypadku innego mienia niż nieruchomości szczegółowy opis wraz z oznaczeniem inwentarzowym.

Pracownik Departamentu Nadzoru nad Spółkami sprawujący nadzór bezpośredni nad spółką opiniuje pod względem merytorycznym zasadność wniesienia mienia. W przypadku wystąpienia wątpliwości, przed dokonaniem oceny, pracownik Departamentu Nadzoru nad Spółkami, wspólnie z pracownikiem właściwego Oddziału Terenowego KOWR mogą dokonać lustracji mienia w spółce, sporządzając na tę okoliczność stosowny protokół, stanowiący część dokumentacji aportowej<sup>387</sup>.

Wniosek spółki wraz z załącznikami oraz opinią pracownika Departamentu Nadzoru nad Spółkami sprawującego nadzór nad wnioskującą spółką przekazany zostaje do właściwego Oddziału Terenowego KOWR.

Oddział Terenowy KOWR po otrzymaniu wniosku, o którym mowa w ust. 4 dokonuje analizy merytorycznej dokumentów w zakresie:

- aktualnego stanu rozdysponowania działek stanowiących przedmiot wniosku,

---

<sup>386</sup> Dodatkowo na wniosek właściciela lub posiadacza zabytku wojewódzki konserwator zabytków przedstawia, w formie pisemnej, zalecenia konserwatorskie, określające sposób korzystania z zabytku, jego zabezpieczenia i wykonania prac konserwatorskich, a także zakres dopuszczalnych zmian, które mogą być wprowadzone w tym zabytku.

<sup>387</sup> G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawa*, Warszawa 2011.

- ustalenia stanu prawnego działek stanowiących przedmiot wniosku, w tym zwłaszcza w zakresie postępowań administracyjnych lub sądowych toczących się w stosunku do wnioskowanych nieruchomości,
- ustalenia statusu wnioskowanych działek w planach Oddziału Terenowego KOWR dotyczących trwałego rozdysponowania przedmiotowej nieruchomości,
- ustalenia ewentualnych ograniczeń w rozdysponowaniu wnioskowanych nieruchomości,
- ustalenia innych uwarunkowań formalnych dotyczących wnioskowanych nieruchomości, mających znaczenie przy rozpatrywaniu wniosku.

Po przeprowadzeniu analizy wymienionej w ust. 7, pracownik Oddziału Terenowego KOWR sporządza opinię dotyczącą wniesienia mienia oraz przesyła komplet dokumentacji do Departamentu Gospodarowania Zasobem w celu weryfikacji opinii dotyczącej przedmiotu wniesienia, zawiadamiając o tym Departament Nadzoru Nad Spółkami<sup>388</sup>.

Po uzyskaniu pozytywnej opinii Departamentu Gospodarowania Zasobem, Oddział Terenowy KOWR zleca wycenę mienia, a w przypadku konieczności podziału nieruchomości zleca ewentualne podziały geodezyjne, zwracając jednocześnie komplet dokumentacji aportowej do Departamentu Nadzoru Nad Spółkami.

Wycenę przedmiotowej nieruchomości może również zlecić spółka wnioskująca o aport na podstawie pisemnej informacji przekazanej przez właściwy Oddział Terenowy KOWR, dotyczącej zakończenia etapu uzgadniania przedmiotu aportu<sup>389</sup>.

W przypadku, gdy zlecającym wycenę przedmiotu aportu była spółka wnioskująca, operat szacunkowy zostaje przekazany do Departamentu Nadzoru nad Spółkami, gdzie po weryfikacji pod względem kompletności, wraz z pozostałą dokumentacją, zostaje przekazany właściwemu Oddziałowi Terenowemu KOWR.

---

<sup>388</sup> R. Strzelczyk, *Prawo obrotu nieruchomościami*, Warszawa 2011.

<sup>389</sup> Główny Urząd Statystyczny (2014), *Obrót nieruchomościami w 2013 r.*, Warszawa.

Po otrzymaniu dokumentacji Oddział Terenowy KOWR dokonuje protokolarnego odbioru operatów szacunkowych. Odbiór operatów szacunkowych dokonywany jest przez uprawnionych do tego celu pracowników Oddziału Terenowego KOWR i potwierdzony protokołem przyjęcia operatu<sup>390</sup>.

Oddział Terenowy KOWR przesyła do Departamentu Nadzoru Nad Spółkami, protokół odbioru operatu szacunkowego, który wraz z kompletną, oryginalną dokumentacją zostaje przekazany przez Departament Nadzoru Nad Spółkami do Departamentu Gospodarowania Zasobem, w celu weryfikacji poprawności operatu szacunkowego poprzez potwierdzenia poprawności stosowną opinią<sup>391</sup>.

Oddział Terenowy KOWR, po otrzymaniu opinii Departamentu Gospodarowania Zasobem, iż nie wnosi on zastrzeżeń do odbioru przez Oddział Terenowy KOWR operatu szacunkowego, sporządza opinię w zakresie podatku VAT (wykonawca: jednostka organizacyjna Oddziału Terenowego KOWR zajmująca się sprawami finansowo - księgowymi)<sup>392</sup>.

Po uzyskaniu opinii w zakresie podatku VAT, Oddział Terenowy KOWR przekazuje całość oryginalnej dokumentacji aportowej do Departamentu Nadzoru nad Spółkami<sup>393</sup>.

Departamentu Nadzoru nad Spółkami po otrzymaniu kompletnej dokumentacji od Oddziału Terenowego KOWR podejmuje następujące czynności:

---

<sup>390</sup> Operat szacunkowy – opinia autorska rzeczoznawcy majątkowego o wartości nieruchomości, stanowiąca dokument urzędowy, sporządzany wyłącznie w formie pisemnej<sup>[1][2]</sup>. W razie istotnych rozbieżności w opiniach o wartości tej samej nieruchomości, sporządzonych przez rzeczoznawców majątkowych, oceny prawidłowości tych wycen dokonuje organizacja zawodowa rzeczoznawców majątkowych. Operat zawiera informacje niezbędne przy dokonywaniu wyceny nieruchomości przez rzeczoznawcę majątkowego, w tym wskazanie podstaw prawnych i uwarunkowań dokonanych czynności, rozwiązań merytorycznych, przedstawienia toku obliczeń, wyniku końcowego.

<sup>391</sup> W każdym Oddziale Terenowym KOWR powołana zostaje komisja ds. odbioru operatów szacunkowych, której głównym zadaniem poza weryfikacją merytoryczną wyceny jest wydanie opinii dotyczącej możliwości wykorzystania operatu zgodnie z celem, dla którego został sporządzony.

<sup>392</sup> S. Rudnicki, G. Rudnicki, Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe, Warszawa 2009.

<sup>393</sup> A. Cisek, Komentarz, w: Kodeks cywilny, red. E. Gniewek, Warszawa 2011.

- występuje do Biura Finansowo-Księgowego o weryfikację opinii jednostki organizacyjnej Oddziału Terenowego KOWR prowadzącej sprawy finansowo - księgowo w zakresie podatku VAT,
- zleca sporządzenie Testu Prywatnego Inwestora, mającego określić czy planowane działanie stanowi pomoc publiczną. Spółka wnioskująca może zlecić przeprowadzenie Testu Prywatnego Inwestora w odniesieniu do planowanego aportu, po uzyskaniu stosownej informacji z Departamentu Nadzoru Nad Spółkami. W przypadku, gdy Test Prywatnego Inwestora wykaże występowanie pomocy publicznej, Departament Nadzoru Nad Spółkami lub spółka wnioskująca zleca stosownie do zapisów paragrafu 4 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowego sposobu obliczania wartości pomocy publicznej udzielanej w różnych formach (Dz.U. z 2018 r. poz. 461) wycenę wartości rynkowej udziałów lub akcji obejmowanych w zamian za dokapitalizowanie w formie aportu rzeczowego.
- następnie, dokonuje się oszacowania różnicy pomiędzy wartością rynkową wkładu niepieniężnego oraz wartości rynkowej obejmowanych udziałów. Aport może być zrealizowany w przypadku, gdy różnica opisana powyżej będzie mieściła się w wartości limitu dopuszczalnej pomocy de minimis, a wnioskująca spółka złoży stosowne oświadczenie o możliwości skorzystania z takiej formy pomocy<sup>394</sup>,
- stosownie do zapisów art. 4b ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2019 r. poz. 1362, z późn. zm.), Dyrektor Generalny KOWR występuje do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z wnioskiem o wyrażenie zgody na objęcie nowych udziałów w zamian za wnoszony wkład niepieniężny,
- zleca sporządzenie opinii prawnej w zakresie występowania schematów podatkowych w przypadku objęcia nowych udziałów w zamian aport

---

<sup>394</sup> J. Mikołajczyk, Uwagi na tle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, „Studia Prawniczo-Ekonomiczne” 2004, nr 69.

rzeczowy oraz konieczności uiszczenia podatku od czynności cywilnoprawnych<sup>395</sup>. Spółka wnioskująca może zlecić przeprowadzenie stosownej analizy oraz wydanie opinii prawnej w przedmiotowym zakresie w odniesieniu do planowanego aportu, po uzyskaniu stosownej informacji z Departamentu Nadzoru Nad Spółkami<sup>396</sup>,

- po uzyskaniu zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Departament Nadzoru Nad Spółkami występuje do Biura Prawnego i Zamówień Publicznych o przygotowanie szczególnego pełnomocnictwa Dyrektora Generalnego KOWR dla Dyrektora Oddziału Terenowego KOWR do przeniesienia na spółkę własności mienia tytułem pokrycia aportem podwyższonego kapitału zakładowego,
- we współpracy z notariuszem przygotowuje uchwałę Zgromadzenia Wspólników o podwyższeniu kapitału zakładowego spółki sporządzoną w formie aktu notarialnego.

Dyrektor Oddziału Terenowego KOWR po otrzymaniu pełnomocnictwa i uchwały Zgromadzenia Wspólników o podwyższeniu kapitału spółki przystępuje do podpisania notarialnej umowy przenoszącej własność mienia Zasobu na wnioskującą spółkę. Dyrektor Departamentu Nadzoru Nad Spółkami, na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez Dyrektora Generalnego, składa notarialne oświadczenie o objęciu w zamian za aport udziałów w imieniu Dyrektora Generalnego KOWR.

Departament Nadzoru nad Spółkami przekazuje odpis uchwały Zgromadzenia Wspólników o podwyższeniu kapitału spółki - niezwłocznie po jej podjęciu - do Biura Finansowo-Księgowego w celu ujęcia objętych udziałów w księgach rachunkowych KOWR.

---

<sup>395</sup> M. Możdżeń-Marcinkowski, Agencja Nieruchomości Rolnych, Kraków 2003.

<sup>396</sup> W przypadkach uzasadnionych ważnym interesem nabywcy nieruchomości rolnej lub interesem publicznym zgodę na sprzedaż, zamianę, wniesienie aportem do spółki, darowiznę, dzierżawę lub użyczenie nieruchomości rolnej przed upływem 5 lat wydaje Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, na wniosek nabywcy nieruchomości rolnej, w drodze decyzji administracyjnej.

Po dokonaniu rejestracji podniesienia Kapitału Zakładowego, Zarząd spółki przekazuje aktualny odpis z Krajowego Rejestru Sądowego (KRS), obejmujący dokonaną zmianę oraz potwierdzenie aktualizacji Księgi Udziałów do Departamentu Nadzoru nad Spółkami<sup>397</sup>.

Po rejestracji w KRS podwyższenia Kapitału Zakładowego w spółce wnioskującej Departament Nadzoru Nad Spółkami powiadomi w miesięcznych raportach Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa o zaistniałych zmianach w Kapitale Zakładowym spółki wnioskującej oraz o zmianach w udziałach spółki posiadanych przez KOWR<sup>398</sup>.

Nieodpłatne przekazanie nieruchomości, przeznaczonych „na cele związane z realizacją inwestycji infrastrukturalnych służących wykonywaniu zadań własnych w zakresie wodociągów i zaopatrzenia w wodą, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, edukacji publicznej, kultury i kultury fizycznej, zakładania lub rozszerzania cmentarzy komunalnych albo, jeżeli położony jest na nich cmentarz” - pod warunkiem że jest to zgodne z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, miejscowego planu rewitalizacji, ostateczną decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu albo z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, na rzecz jednostki samorządu terytorialnego, zwanej dalej „jednostką przejmującą” lub „wnioskodawcą” w trybie art. 24 ust. 5 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 514, z późn. zm.),

---

<sup>397</sup> Księga udziałów – dokument obecny w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością. Zgodnie z art. 188 § 1 Kodeksu spółek handlowych zarząd tej spółki jest obowiązany prowadzić księgę udziałów, do której należy wpisywać nazwisko i imię albo firmę (nazwę) i siedzibę każdego wspólnika, adres, liczbę i wartość nominalną jego udziałów oraz ustanowienie zastawu lub użytkownika i wykonywanie prawa głosu przez zastawnika lub użytkownika, a także wszelkie zmiany dotyczące osób wspólników i przysługujących im udziałów. Księga udziałów odwzorowuje aktualne stosunki w spółce. Wpis do księgi udziałów ma charakter jedynie deklaratoryjny i porządkowy. Wpis ten nie rozstrzyga, kto jest wspólnikiem.

<sup>398</sup> W wyniku wniesienia aportem do spółki nieruchomości rolnej następuje przeniesienie własności tej nieruchomości. Zgodnie z przepisami *ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego* nabywcą nieruchomości rolnej może być co do zasady rolnik indywidualny, chyba że ustawa stanowi inaczej.

zwanej dalej „ustawą”, może nastąpić po złożeniu przez wnioskodawcę pisemnego wniosku do oddziału terenowego (filii) Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, zwanego dalej „KOWR”, właściwego ze względu na położenie nieruchomości i podział kompetencyjny określony w statucie KOWR<sup>399</sup>.

Na podstawie art. 24 ust. 5 c ustawy<sup>400</sup> „oddział terenowy KOWR może nieodpłatnie przekazać nieruchomości wchodzące w skład Zasobu:

- 1) zajęte pod drogi gminne, powiatowe i wojewódzkie,
- 2) grunty faktycznie wykorzystywane jako drogi oraz
- 3) grunty przeznaczone na te cele w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy”.

Wniosek o nieodpłatne przekazanie nieruchomości, oprócz określenia przedmiotu projektowanego przekazania i rodzaju planowanej inwestycji, powinien być odpowiednio uzasadniony i wskazywać na niemożność realizacji planowanych zamierzeń w oparciu o grunty własne jednostki<sup>401</sup>.

Udzielenie szczególnego pełnomocnictwa Dyrektora Generalnego KOWR na nieodpłatne przekazanie nieruchomości może nastąpić po zaopiniowaniu wniosku, o którym mowa w ust. 11, przez Departament Gospodarowania Zasobem pod względem merytorycznym, poprzez sprawdzenie zgodności dołączonych do wniosku dokumentów wymaganych niniejszym Zarządzeniem z zajętych w tej sprawie stanowiskiem oddziału terenowego (filii) KOWR i Biura Prawnego i Zamówień Publicznych pod względem formalnoprawnym<sup>402</sup>.

---

<sup>399</sup> K. A. Dadańska, Komentarz. Własność i inne prawa rzeczowe, w: Kodeks cywilny, red. A. Kidyba, t. 2, Warszawa 2012.

<sup>400</sup> „Nieruchomości wchodzące w skład Zasobu, zajęte pod drogi gminne, powiatowe i wojewódzkie, grunty faktycznie wykorzystywane jako drogi oraz grunty przeznaczone na te cele w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku miejscowego planu - w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, Krajowy Ośrodek może, w drodze umowy, nieodpłatnie przekazać na własność jednostce samorządu terytorialnego.”

<sup>401</sup> A. Doliwa, Prawo rzeczowe, Warszawa 2004.

<sup>402</sup> G. Bieniek, G. Matusik, Komentarz, w: Ustawa o gospodarce nieruchomościami, Warszawa 2012.

Nieodpłatne przekazanie nieruchomości następuje w drodze umowy zawartej w formie aktu notarialnego. Przekazanie nieruchomości protokołem zdawczo-odbiorczym następuje z dniem podpisania umowy notarialnej. Koszty związane z nieodpłatnym przekazaniem oraz ewentualne opłaty planistyczne — jeśli takie zostały lub zostaną naliczone przez gminę, ponosi jednostka przejmująca, o czym stwierdza się w umowie o nieodpłatnym przekazaniu.

W umowie o nieodpłatne przekazanie nieruchomości niezbędne jest podanie rodzaju planowanej przez jednostkę samorządu terytorialnego inwestycji i terminu planowanego zakończenia jej realizacji, który nie może być dłuższy niż 9 lat od dnia przekazania oraz zamieszczenie klauzuli wynikającej z treści art. 24 ust. 5a ustawy, że oddział terenowy (filia) KOWR występuje do samorządu z żądaniem zwrotu aktualnej wartości pieniężnej tej nieruchomości, ustalonej według zasad określonych w art. 30 ust. 1 ustawy, w razie zbycia lub przeznaczenia nieruchomości na inne cele niż określone w umowie przed upływem 10 lat od dnia jej nabycia, nie wykorzystania nieruchomości na cel określony w umowie w okresie 10 lat od dnia jej przejęcia<sup>403</sup>.

W przypadku niewykorzystania nieruchomości przez jednostkę samorządu terytorialnego na cele wskazane w umowie, jej zbyciem lub przeznaczenia na inny cel niż określony w umowie przed upływem 10 lat od dnia jej nabycia -Oddział terenowy (filia) KOWR występuje do jednostki samorządu terytorialnego z żądaniem art. 24 ust. 5a ustawy z żądaniem zwrotu aktualnej wartości pieniężnej tej nieruchomości ustalonej zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy.

Oddział terenowy (filia) KOWR może odstąpić od żądania zwrotu równowartości pieniężnej nieruchomości, o której mowa w ust. 15 w przypadku zaistnienia, po zawarciu umowy, o której mowa w ust. 14, wyjątkowych okoliczności, tj. gdy:

1) „nieruchomość zostanie wykorzystana przez jednostkę samorządu terytorialnego na inny cel niż określony w umowie, jeżeli cel ten mieści się w zakresie określonym w art. 24 ust. 5 pkt 1 ustawy;

---

<sup>403</sup> R. Strzelczyk, *Prawo obrotu nieruchomościami*, Warszawa 2011.



- 2) nieruchomość zostanie przekazana na cele publiczne, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 65, z późn. zm.) nieodpłatnie, albo odpłatnie ale tylko wówczas, gdy odpłatność stanowi zwrot równowartości poniesionych przez jednostkę samorządu terytorialnego udokumentowanych nakładów na przekazaną nieruchomość;
- 3) nastąpi zwrot do Zasobu nieruchomości będącej przedmiotem nieodpłatnego przekazania”.

Nieruchomość Zasobu położona na terenie danej gminy może być przekazana na cele realizowane przez inną gminę. Przed podjęciem takiej decyzji przez oddział terenowy KOWR niezbędne jest zasięgnięcie opinii gminy, na terenie której jest położona nieruchomość<sup>404</sup>. W przypadku, gdy daną nieruchomością są zainteresowane dwie gminy, nieruchomość przekazywana jest gminie, na terenie której położona jest ta nieruchomość<sup>405</sup>.

Wnioski jednostek samorządu terytorialnego o nieodpłatne przekazanie nieruchomości w celu założenia i przeprowadzenia na nieruchomości ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz urządzeń łączności publicznej i sygnalizacji, a także obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń, jeżeli ich założenie lub przeprowadzenie nie wyklucza możliwości dalszego prawidłowego korzystania z nieruchomości w sposób dotychczasowy bądź w sposób zgodny z jej dotychczasowym przeznaczeniem powinny być co do zasady - rozpatrywane negatywnie.

Prawo do korzystania z nieruchomości, o którym mowa w ust. 18, w celu umożliwienia jednostce samorządu terytorialnego założenia i przeprowadzenia przewodów i urządzeń oraz późniejszej ich eksploatacji oddział terenowy (filia) KOWR zapewnia poprzez obciążenie nieruchomości na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, ograniczonym prawem rzeczowym w postaci nieodpłatnej

---

<sup>404</sup> J. Pisuliński, O niektórych osobliwościach obrotu nieruchomościami rolnymi, „Rejent” 2016, nr 5.

<sup>405</sup> Art. 24. - [Sposoby zagospodarowania mienia z Zasobu. Nieodpłatne przekazywanie i zamiana nieruchomości] - Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U.2022.514 t.j.)

służebności przesyłu, a w odniesieniu do inwestorów nie będących jednostką samorządu terytorialnego w postaci odpłatnej służebności przesyłu<sup>406</sup>.

Na inwestorze realizującym przedsięwzięcie, o którym mowa w ust. 18, niezależnie od rodzaju i postaci ustanowionej służebności, ciąży obowiązek przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego i pokrycia wszelkich szkód spowodowanych w okresie realizacji inwestycji i każdorazowego korzystania z nieruchomości w okresie eksploatacji sieci oraz urządzeń i budowli z nimi związanych<sup>407</sup>.

Jednostka samorządu terytorialnego zobowiązana jest niezwłocznie po przejęciu nieruchomości, ale nie później niż 2 miesiące od jej przejęcia, do zamieszczenia na własny koszt na terenie przekazywanej nieruchomości tablicy informacyjnej. Ponadto w terminie 2 miesięcy od zakończenia planowanej inwestycji na przekazanych gruntach, zobowiązana jest także do zamieszczenia na własny koszt tablicy pamiątkowej<sup>408</sup>.

W treści aktu notarialnego dotyczącego nieodpłatnego przekazania nieruchomości na rzecz jednostki samorządu terytorialnego, należy wskazać obowiązek wykonania tablic zgodnie z określoną specyfikacją. Zgodę na korzystanie z logotypu Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa należy umieścić w akcie notarialnym dotyczącym nieodpłatnego przekazania nieruchomości na rzecz jednostki samorządu terytorialnego.

Dokonanie darowizny nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa na podstawie art. 59 ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>409</sup> (Dz. U. z 2020 r. poz. 65, z późn. zm.) na rzecz fundacji,

---

<sup>406</sup> M. Kozłowska – Burdziak, Rola ANR w obrocie ziemią rolniczą, [w:] M. Adamowicz (red.) *Zrównoważony i trwały rozwój wsi i rolnictwa*, Warszawa 2006.

<sup>407</sup> B. Jeżyńska, R. Pastuszko, *Opinia prawna na temat propozycji zmian regulacji prawnych dotyczących obrotu nieruchomościami rolnymi*, Opinie i Ekspertyzy OE-217, Kancelaria Senatu Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa 2014.

<sup>408</sup> A. Stelmachowski, B. Zdziennicki, *Prawo rolne*, Warszawa 1987.

<sup>409</sup> Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa oraz Agencja Mienia Wojskowego mogą, na warunkach określonych w ust. 1, wyposażyć fundację lub dokonać na jej rzecz albo na rzecz organizacji pożytku publicznego darowizny nieruchomości, w stosunku do której wykonują prawa właścicielskie Skarbu Państwa, po uprzednim uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.

prowadzącej działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową, badawczo-rozwojową, wychowawczą, sportową lub turystyczną, na jej cele statutowe nie związane z działalnością zarobkową, a także dokonanie darowizny nieruchomości na rzecz organizacji pożytku publicznego na cel prowadzonej działalności pożytku publicznego następuje na pisemny wniosek, odpowiednio fundacji albo organizacji do oddziału terenowego (filii) KOWR, właściwego ze względu na położenie nieruchomości. Wniosek, o którym mowa podlega wstępnemu rozpatrzeniu przez właściwy oddział terenowy (filie) w terminie 1 miesiąca od dnia otrzymania<sup>410</sup>.

Wniosek oprócz określenia przedmiotu projektowanego przekazania jednoznacznego określenia prowadzonej działalności, którą wnioskodawca zamierza realizować na wnioskowanej nieruchomości, powinien być odpowiednio uzasadniony i wskazywać na brak możliwości realizacji wskazanego we wniosku zadania statutowego w oparciu o grunty własne.

Po skompletowaniu dokumentacji oddział terenowy (filia) występuje do Dyrektora Generalnego KOWR z wnioskiem o udzielenie dyrektorowi oddziału (filii) albo zastępcy dyrektora oddziału szczególnego pełnomocnictwa wraz z uzasadnieniem. Wniosek, o którym mowa, opiniowany jest przez Departament Gospodarowania Zasobem pod względem merytorycznym poprzez sprawdzenie zgodności dołączonych do wniosku dokumentów wymaganych niniejszym zarządzeniem z zajęтым w tej sprawie stanowiskiem oddziału terenowego (filii) i Biuro Prawne i Zamówień Publicznych pod względem formalno-prawnym. Wystąpienie Dyrektora Generalnego KOWR do ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, w celu uzyskania zgody na dokonanie darowizny określonej nieruchomości przygotowuje Departament Gospodarowania Zasobem.

Udzielenie szczególnego pełnomocnictwa Dyrektora Generalnego KOWR na przeniesienie własności nieruchomości może nastąpić po uzgodnieniu dokonania

---

<sup>410</sup> Dz.U.2022.514

darowizny tej nieruchomości z ministrem właściwym do spraw rolnictwa i rozwoju wsi<sup>411</sup>.

Przeniesienie własności nieruchomości następuje w drodze umowy zawartej w formie aktu notarialnego, po uzyskaniu szczególnego pełnomocnictwa Dyrektora Generalnego KOWR. Przekazanie nieruchomości protokołem zdawczo-odbiorczym następuje z dniem podpisania umowy notarialnej. Koszty i opłaty związane z nieodpłatnym przekazaniem ponosi jednostka przejmująca, o czym stwierdza się w umowie o nieodpłatne przekazanie.

W umowie o przekazanie w drodze darowizny nieruchomości niezbędne jest jednoznaczne określenie rodzaju działalności, którą wnioskodawca zamierza realizować na przejmowanej nieruchomości oraz zamieszczenie informacji, że sankcje określone w art. 59 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami będą miały zastosowanie w razie niewykorzystania nieruchomości na cel, na który nieruchomość została darowana, a także dokonać zapisu, że kaucja zostaje zaliczona na poczet zwrotu kosztów przygotowania nieruchomości do przekazania<sup>412</sup>.

W przypadku stwierdzenia niewykorzystania nieruchomości na cel, na który nieruchomość została darowana oddział terenowy (filia) występuje do Dyrektora Generalnego KOWR z wnioskiem o udzielenie szczególnego pełnomocnictwa do odwołania darowizny lub na zbycie nieruchomości wraz z uzasadnieniem i kopią dokumentów potwierdzających zaistniały stan.

Podstawą do wszczęcia przez oddział terenowy (filie) Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (KOWR) procedury związanej ze sprzedażą użytkownikowi wieczystemu nieruchomości, w odniesieniu do której posiada prawo wieczystego

---

<sup>411</sup> W wypadku sprzedaży nieruchomości o powierzchni przekraczającej 50 ha, a także nieruchomości, których wartość, określona zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy, przekracza równowartość 2 tys. ton żyta, ustaloną stosownie do przepisów o podatku rolnym — do zawarcia umowy sprzedaży wymagane jest szczególne pełnomocnictwo Dyrektora Generalnego KOWR.

<sup>412</sup> M. Kozłowska-Burdziak, Przekształcenia struktury obszarowej polskiego rolnictwa po roku 2002, [w:] Między ekonomią a historią. Studia ofiarowane Profesorowi Czesławowi Noniewiczowi z okazji 75. urodzin, red. R. Dziemianowicz et al., Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2012, s. 244 i n. Rolnictwo w 2015 r., [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbr/gus/RL\\_rolnictwo\\_2015.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbr/gus/RL_rolnictwo_2015.pdf), s. 42 [dostęp 28.06.2021].

użytkowania jest wniosek wieczystego użytkownika o sprzedaż całej albo określonej części tej nieruchomości<sup>413</sup>.

W przypadku, gdy nabywcą jest spółka prawa handlowego, niezbędne jest załączenie do wniosku aktualnego odpisu z Krajowego Rejestru Sądowego wydanego nie wcześniej, niż 3 miesiące przed datą wniosku, kopii umowy spółki z ewentualnymi zmianami, listy udziałowców lub akcjonariuszy, uchwały zgromadzenia wspólników dotyczącej zgody na nabycie nieruchomości oraz oświadczenia spółki czy jest ona cudzoziemcem<sup>414</sup>, a w odniesieniu do pozostałych osób prawnych dokumentów potwierdzających umocowanie do reprezentowania osoby prawnej.

W razie otrzymania niekompletnego wniosku oddział terenowy (filia) występuje o jego uzupełnienie przez wieczystego użytkownika w wyznaczonym terminie, nie dłuższym jednak niż 3 miesiące, chyba że wniosek ten został rozpatrzony negatywnie.

Brak uzupełnienia wniosku w wyznaczonym przez oddział terenowy (filie) terminie może stanowić podstawę do negatywnego rozpatrzenia wniosku. Uwzględnienie przez oddział terenowy (filie) wniosku może nastąpić gdy:

- 1) nieruchomość położona jest na obszarze objętym obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego gminy lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego lub wydana została dla tej nieruchomości decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu;
- 2) nieruchomość nie jest przeznaczona w części lub całości na cele publiczne;
- 3) w skład nieruchomości nie wchodzi grunty oznaczone w ewidencji gruntów jako wody płynące;

---

<sup>413</sup> Według stanu na 31.08.2018 r. w Zasobie WRSP znajduje się 53,1 tys. ha gruntów w użytkowaniu wieczystym. W świetle obowiązujących przepisów, KOWR nie oddaje w użytkowanie wieczyste nieruchomości Zasobu WRSP, ani też nie wygasa tego użytkowania. KOWR uprawniony jest do pobierania opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego oraz dokonuje aktualizacji tej opłaty.

<sup>414</sup> W rozumieniu ustawy z dnia 24.03.1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców - Dz. U. z 2017 r. poz. 2278.

- 4) nie toczy się postępowanie w związku z zarzutem o sprzeczne z prawem przejęcie na rzecz Skarbu Państwa, o którym mowa w art. 56 ust.2 ustawy z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 514, z późn. zm.);

Użytkownik wieczysty wpłaca kaucję ustaloną przez oddział terenowy (filie) w wysokości równowartości przewidywanych kosztów przygotowania nieruchomości do sprzedaży (m.in. koszty wyceny, koszty prac geodezyjnych, koszty publikacji prasowej wykazów nieruchomości, koszty związane ze zgromadzeniem niezbędnej dokumentacji) jako zabezpieczenie pokrycia tych kosztów, na wypadek zaistnienia okoliczności uzasadniających odstąpienie od zawarcia umowy;

- nabywca będący cudzoziemcem przedłoży promesę lub stosowne zezwolenie na nabycie nieruchomości, jeżeli nie jest zwolniony z mocy prawa z obowiązku uzyskania takiego zezwolenia;

- w odniesieniu do nieruchomości rolnej - mając na uwadze informacje podane w oświadczeniu użytkownika wieczystego - w wyniku wnioskowanej sprzedaży łączna powierzchnia użytków rolnych będących własnością nabywcy nie przekroczy 300 ha oraz nabytych kiedykolwiek z Zasobu przez nabywcę nie przekroczy 300 ha<sup>415</sup>.

Sprzedaż nieruchomości lub ich części innych niż wymienione w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 869), wymaga zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, o której mowa w art. 2 ust. 2 ww. ustawy<sup>416</sup>.

W przypadku zamiaru przeznaczenia do sprzedaży przez oddział terenowy (filie) nieruchomości, w odniesieniu do której wymagana jest zgoda ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, dyrektor oddziału terenowego (filii) występuje do Dyrektora Generalnego KOWR z wnioskiem o uzyskanie ww. zgody. Zgłoszone

---

<sup>415</sup> Zgodnie z art. 28a ustawy sprzedaż nieruchomości rolnej przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, zgodnie z art. 28a ust. 1 ustawy, może nastąpić, jeżeli w wyniku tej sprzedaży łączna powierzchnia użytków rolnych będących własnością nabywcy nie przekroczy 300 ha.

<sup>416</sup> Zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wymaga sprzedaż nieruchomości rolnych, których powierzchnia przekracza 2 ha.

zastrzeżenia reprivatyzacyjne byłych właścicieli lub ich spadkobierców do nieruchomości objętej wnioskiem nie wykluczają możliwości pozytywnego rozpatrzenia wniosku.

Cena sprzedaży nieruchomości podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy sprzedaży. W przypadku sprzedaży nieruchomości z rozłożeniem ceny sprzedaży na raty, niezwłocznie po złożeniu przez użytkownika wieczystego oświadczenia, o przyjęciu warunków sprzedaży nieruchomości, oddział terenowy (filia) podpisuje z kandydatem na nabywcę stosowne porozumienie w sprawie ustalenia warunków sprzedaży nieruchomości<sup>417</sup>. Na poczet ceny zalicza się kaucję, o której mowa w ust. 5 pkt 5, a w sytuacji zaistnienia okoliczności uzasadniających odstąpienie od zawarcia umowy sprzedaży wpłacona kaucja podlega zwrotowi wieczystemu użytkownikowi. Kaucja nie podlega zwrotowi w przypadku niemożności zawarcia umowy sprzedaży z przyczyn leżących po stronie użytkownika wieczystego lub odstąpienia przez niego od zawarcia umowy sprzedaży. Opłaty związane z zawarciem umowy sprzedaży w formie aktu notarialnego ponosi nabywca, o czym stwierdza się w umowie sprzedaży.

Kserokopię umowy sprzedaży oddział terenowy (filia) powinien przekazać do Departamentu Gospodarowania Zasobem w Centrali KOWR w terminie nie dłuższym niż 2 tygodnie od dnia jej zawarcia.

Jak już wcześniej wspomniano, nieruchomości wchodzące w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (dalej: „Zasób WSRP”) mogą być przekazane przez dyrektora oddziału terenowego, działającego z upoważnienia Dyrektora Generalnego KOWR, jednostkom uprawnionym na podstawie przepisów rozdz. 7 ustawy z dnia 19 października 1991 r. w trwały zarząd, zwany dalej "zarządem"<sup>418</sup>.

---

<sup>417</sup> Podpisanie niniejszego porozumienia jest podstawą zawarcia dalszej notarialnej umowy sprzedaży, której zapisy regulują kwestie związane zarówno z wysokością poszczególnych rat, ich wysokości ale również terminów spłat, jak i należnego oprocentowania.

<sup>418</sup> Według stanu na 31.08.2018 r. w trwałym zarządzie znajdowało się 19,5 tys. ha gruntów Zasobu WRSP. Nieruchomości wchodzące w skład Zasobu WRSP mogą być przekazane państwowym jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej w trwały zarząd na podstawie: decyzji wojewody, decyzji Dyrektora Generalnego KOWR lub umowy zawartej za zgodą Dyrektora Generalnego KOWR między jednostkami. KOWR może przekazać nieruchomości Zasobu WRSP w trwały zarząd państwowym jednostkom organizacyjnym nie posiadającym osobowości prawnej, może też wygasić taki zarząd.

Przekazanie w zarząd mienia wchodzącego w skład Zasobu WRSP może nastąpić na wniosek jednostki, który należy złożyć do właściwego ze względu na położenie nieruchomości oddziału terenowego KOWR. We wniosku należy wskazać:

- 1) oznaczenie nieruchomości według ewidencji gruntów i budynków oraz numer księgi wieczystej albo zbioru dokumentów, jeżeli są prowadzone;
- 2) cel, na jaki ma być wykorzystana nieruchomość;
- 3) czas trwania zarządu.

W przypadku otrzymania niekompletnego wniosku, oddział terenowy występuje do zainteresowanej jednostki o jego uzupełnienie w określonym terminie (art. 64 § 2 Kpa). W przypadku wystąpienia o uzupełnienie wniosku należy poinformować wnioskującą jednostkę, iż nieusunięcie wskazanych przez oddział braków we wniosku w terminie 7 dni od daty otrzymania wezwania, spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpatrzenia.

Jeżeli wniosek spełnia wymogi formalnoprawne oddział terenowy KOWR ma możliwość zwrócenia się do organu nadzorującego jednostką składającą wniosek o wydanie opinii, jak i do wojewódzkiego konserwatora zabytków o opinię, jeżeli w skład nieruchomości wchodzi obiekt wpisany do rejestru zabytków objęty ochroną konserwatorską. Adekwatna procedura ma zastosowanie w odniesieniu do nieruchomości, w skład której wchodzi obiekt przyrody prawnie chroniony, wówczas o opinię wystąpić należy do wojewódzkiego konserwatora przyrody<sup>419</sup>.

Przekazanie w trwały zarząd następuje w drodze decyzji Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, w imieniu którego na podstawie upoważnienia działa dyrektor oddziału terenowego KOWR<sup>420</sup>. Decyzję

---

<sup>419</sup> Obiekty ujęte w gminnej ewidencji zabytków powinny zostać uwzględnione w MPZP i tylko wtedy podlegają ochronie prawnej. Rejestr zabytków jest wykazem obiektów, które są objęte szczególną ochroną na terenie kraju.

<sup>420</sup> Wymiar opłaty rocznej z tytułu wykonywania zarządu nieruchomości wyznaczają dwa czynniki: wartość nieruchomości (ustalona w sposób określony w przepisach) oraz stawka procentowa, której wysokość ustawodawca zróżnicował odpowiednio do sposobu wykorzystywania nieruchomości. KOWR aktualizuje opłaty roczne w drodze decyzji administracyjnych.



przekazuje się do wiadomości gminie, organowi sprawującemu zwierzchni nadzór nad jednostką przejmującą w trwały zarząd (w przypadku nieruchomości objętych formą ochroną — do wojewódzkiego konserwatora przyrody, wojewódzkiego konserwatora zabytków). Koszty wygenerowane w związku z procedurą przekazania nieruchomości w zarząd ponosi jednostka przejmująca.

Jednostki, o których mowa w § 1 ust. 1 ustawy<sup>421</sup>, jeżeli odrębne przepisy nie stanowią inaczej, ponoszą z tytułu wykonywania zarządu nieruchomości opłaty roczne, których wysokość jest uzależniona od sposobu wykorzystywania tych nieruchomości, co znajduje uzasadnienie w art. 17b ust. 1 ustawy<sup>422</sup>.

Wartość nieruchomości rolnej może wynosić nie mniej niż suma wartości gruntu określonej z uwzględnieniem stawek szacunkowych jednego hektara oraz ceny 100 kg żyta<sup>423</sup>, przy zastosowaniu sposobów jej ustalania przewidzianych w przepisach o gospodarce nieruchomościami.

Przepis niniejszy nie ma zastosowania w odniesieniu do nieruchomości przeznaczonej na cele niezwiązane z prowadzeniem gospodarki rolnej.

Określenia wartości gruntu w sposób, o którym mowa w ust. 2 ustawy w celu ustalenia wartości gruntu stanowiącej podstawę obliczenia opłaty z tytułu wykonywania zarządu<sup>424</sup>, można dokonać bez operatu szacunkowego sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego.

Opłaty roczne z tytułu wykonywania zarządu zostają uiszczone bez uprzedniego wezwania, na rachunek KOWR do dnia 15 lutego każdego roku za poprzedni rok kalendarzowy. Obowiązek niniejszy nastaje z chwilą protokolarnego

---

<sup>421</sup> Mowa tutaj o Lasach Państwowych i parkach narodowych.

<sup>422</sup> Z zastrzeżeniem ust. 2, opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego wynosi w odniesieniu do nieruchomości Zasobu wykorzystywanych:

1) na cele obronności państwa, w tym ochrony przeciwpożarowej 0,1 %,

2) na cele rolne 1 %,

2a) na cele mieszkaniowe, na realizację urządzeń infrastruktury technicznej oraz innych celów publicznych 1 %,

3) na inne cele 3 % wartości nieruchomości ustalonej w sposób określony w art. 30 ustalenie ceny nieruchomości Zasobu ust. 1, z tym że wartość gruntu rolnego można ustalić w sposób określony w art. 30 ustalenie ceny nieruchomości Zasobu ust. 2.

<sup>423</sup> Ustalanej stosownie do przepisów o podatku rolnym i wartości części składowych tego gruntu.

<sup>424</sup> Opłaty, o której mowa w art. 35 ust. 3 ustawy.

wydania mienia. W razie ustanowienia lub wygaśnięcia zarządu w ciągu roku kalendarzowego, opłata dot. zarządu uiszczona zostaje w wysokości proporcjonalnej do czasu jego trwania.<sup>425</sup>

Opłaty z tytułu zarządu ustala się według stawki procentowej od wartości nieruchomości ustalonej zgodnie § 4 zarządzenia. Wysokość stawek procentowych opłat rocznych z tytułu zarządu jest uzależniona od celu, na jaki nieruchomość została oddana i jest wykorzystywana i wynosi :

- 1) za nieruchomości oddane na cele obronności państwa, w tym ochrony przeciwpożarowej 0,1% wartości,
- 2) za nieruchomości oddane na cele rolne 1% wartości,
- 3) za nieruchomości oddane na cele mieszkaniowe, na realizację urządzeń infrastruktury technicznej oraz innych celów publicznych 1% wartości,
- 4) za pozostałe nieruchomości 3% wartości.

Jeżeli nieruchomość oddana w zarząd jest wykorzystywana na więcej niż jeden cel, stawkę procentową opłaty rocznej przyjmuje się dla tego celu, który w decyzji o oddaniu w zarząd został określony jako podstawowy. Jeżeli po oddaniu nieruchomości w zarząd nastąpi trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości, dyrektor oddziału terenowego zmienia w drodze decyzji stawkę procentową opłaty rocznej stosownie do zmienionego sposobu korzystania<sup>426</sup>.

#### **4. Polityka państwa w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi z udziałem cudzoziemców**

Zgodnie z ustawą z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, nabycie nieruchomości rolnych przez cudzoziemca wymaga

---

<sup>425</sup> Jak wspomniano wcześniej KOWR uprawniony jest do pobierania opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu oraz dokonuje aktualizacji tej opłaty.

<sup>426</sup> J. Pisuliński, O niektórych osobliwościach obrotu nieruchomościami rolnymi, „Rejent” 2016, nr 5.

uzyskania zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji<sup>427</sup>. Zezwolenie jest wydawane, jeżeli sprzeciwu w drodze postanowienia nie wniesie minister właściwy do spraw rozwoju wsi.

Ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego ma swoje historyczne uzasadnienie, którego nie można tracić z pola widzenia. Na kilka dni przed podpisaniem Traktatu Stowarzyszeniowego, chciano bowiem zabezpieczyć grunty rolne w Polsce przed niekontrolowanym wykupem przez podmioty z Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Mimo szybkiego tempa prac legislacyjnych przygotowano ustawę, która dawała Agencji Nieruchomości Rolnych (obecnie KOWR) kontrolę obrotu nieruchomościami rolnymi, także obrotu nieruchomościami rolnymi z udziałem cudzoziemców<sup>428</sup>.

Ustawa z 5 sierpnia 2015 r. wprowadzała szereg ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi, a ich celem była kontrola tego obrotu<sup>429</sup>. Wprowadzone rozwiązania także były wówczas przedmiotem dyskusji, ingerencja publiczna była jednak proporcjonalna. Także ta ustawa zawierała szereg wysoce kontrowersyjnych rozwiązań takich jak: ograniczenia podziału gospodarstwa rolnego, sąsiedzkie prawo pierwokupu nieruchomości rolnej, czy zapewnienia dostępu do drogi publicznej przy zbywaniu takiej nieruchomości.

Uchwalona 14 kwietnia 2016 r. ustawa o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw wprowadziła wiele istotnych zmian do obrotu ziemią. Uchylenie ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi, które weszły w życie po zakończeniu 12-letniego

---

<sup>427</sup> J. Mikołajczyk, Uwagi na tle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, „Studia Prawniczo-Ekonomiczne” 2004, nr 69.

<sup>428</sup> W przypadku nabywania nieruchomości przez cudzoziemca, który nie jest obywatelem lub przedsiębiorcą państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego albo Konfederacji Szwajcarskiej, wymagane jest (oprócz spełnienia wszystkich wymogów stawianych innym zainteresowanym) uzyskanie zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych na nabycie nieruchomości. Przed zawarciem umowy sprzedaży nieruchomości konieczne jest wyjaśnienie statusu prawnego nabywcy. Nabycie nieruchomości przez cudzoziemca bez stosownego zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych jest bowiem z mocy prawa nieważne i skutkuje utratą wadium.

<sup>429</sup> Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, ustawę z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, ustawę z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, ustawę z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz ustawę z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

okresu przejściowego, czyli w dniu 1 maja 2016 roku wymagało zatem przygotowania stosownej ustawy, która zapobiegłaby niekontrolowanemu obrotowi nieruchomościami rolnymi<sup>430</sup>.

W czasie prac nad nowelizacją ustawy szeroko omawiany był cel uchwalenia zmian, co znalazło wyraz w uzasadnieniu projektu. Ujmowany jest on jako konieczność ochrony warsztatu pracy rolników wobec zbliżającego się upływu końca ograniczeń w zakresie możliwości nabywania nieruchomości rolnych przez rolników z EOG.

Nowelizacja ustawy z 26 kwietnia 2019 r. wyeliminowała z regulacji przepisy, które były efektem pośpiesznego uchwalania nowelizacji ustawy w 2016 r. Wprowadzone zmiany nieco złagodziły restrykcje i ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi, jak m.in. rozszerzenie katalogu wyjątków od zasady, że nabywcą nieruchomości rolnej może być tylko rolnik indywidualny<sup>431</sup> (np. nabycie w postępowaniu egzekucyjnym), skrócenie wymaganego ustawą okresu osobistego prowadzenia gospodarstwa rodzinnego do 5 lat od daty nabycia, czy ograniczenie prawa pierwokupu udziałów i akcji spółek tylko do przypadków, gdy łączna powierzchnia nieruchomości rolnych wynosi co najmniej 5 ha.

Minister kieruje się ogólną dyrektywą wynikającą z art. 7 k.p.a., a zatem powinien uwzględniać interes ogólny i słuszny interes obywatela. Ponadto wskazuje się, że minister rolnictwa i rozwoju wsi jest uprawniony do oceny planowanej transakcji pod względem zgodności z przepisami dotyczącymi kształtowania ustroju rolnego państwa oraz ochrony gruntów przeznaczonych na cele rolne, zawartymi

---

<sup>430</sup> Rada Legislacyjna uznała projekt za niezgodny z konstytucją<sup>[3]</sup>. Mimo to został uchwalony wraz ze zmianami jako ustawa 14 kwietnia 2016. Ustawa weszła w życie 30 kwietnia 2016. Ustawa wstrzymała na okres 5 lat od wejścia przez nią w życie sprzedaż nieruchomości państwowych wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Twórcy ustawy deklarowali, że zakazem sprzedaży nie będą objęte „m.in.: nieruchomości przeznaczonych na cele inne niż rolne (np. parki technologiczne i przemysłowe, centra biznesowo-logistyczne, inwestycje transportowe, budownictwo mieszkaniowe, itp.), ujęte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Wśród wyjątków są też nieruchomości w granicach specjalnych stref ekonomicznych, domy, lokale mieszkalne, budynki gospodarcze, garaże, ogródki przydomowe oraz nieruchomości rolne o powierzchni do 2 ha.

<sup>431</sup> P. Blajer, Wymóg kwalifikacji rolniczych w obrocie nieruchomościami rolnymi (studium prawno porównawcze). Przegląd Prawa Rolnego, 2(4), Warszawa 2008, 51–74.

m.in. w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego. Są to bowiem zagadnienia leżące w jego kompetencji (art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej). Poza tym wskazówką, że organ upoważniony do wniesienia sprzeciwu, czyli minister rolnictwa i rozwoju wsi, ocenia wnioski o wydanie zezwolenia na nabycie nieruchomości rolnych na podstawie uwarunkowań określonych w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, jest art. 1a ust. 6 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców<sup>432</sup>, według którego nabycie nieruchomości rolnych przez cudzoziemców następuje dodatkowo z zachowaniem przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>433</sup>.

Powyższe stanowisko, dotyczące pewnych dyrektyw i przesłanek, którymi powinien kierować się minister rolnictwa, załatwiając sprawę, należałoby zweryfikować w związku z nowelizacją ustawy o kształtowaniu ustroju i wprowadzonym nowym rozwiązaniem, jakim jest nabycie nieruchomości rolnej za zgodą Dyrektora Generalnego KOWR. W takiej sytuacji, aby wydać w formie decyzji zgodę na nabycie nieruchomości rolnej, Dyrektor Generalny musi sprawdzić, czy spełnione zostały wymagane przesłanki określone w art. 2a ust. 4 ustawy o kształtowaniu ustroju. Jeżeli zatem nabywcą nieruchomości rolnej jest cudzoziemiec, który uzyskał zgodę Dyrektora Generalnego na nabycie nieruchomości rolnej, to już została dokonana ocena planowanej transakcji z przepisami ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego i okoliczność ta powinna powodować wyłączenie możliwości zgłoszenia sprzeciwu przez ministra rolnictwa<sup>434</sup>.

Trudno bowiem byłoby zaakceptować taką sytuację, w której mimo istnienia w obrocie prawnym ostatecznej decyzji Dyrektora Generalnego KOWR wyrażającej zgodę na nabycie nieruchomości rolnej przez cudzoziemca, minister rolnictwa mógłby zgłosić sprzeciw, ponieważ ocena, jakiej dokonuje minister rolnictwa,

---

<sup>432</sup> J. Górecki, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców – wybrane zagadnienia*, Rejent Miesięcznik Notariatu Polskiego, 7(315), Warszawa 2007, 36–55.

<sup>433</sup> J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*. Warszawa 2017.

<sup>434</sup> E. Klat-Górska, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarze*, Warszawa 2004.

dokonywana jest pod względem zgodności planowanej transakcji z przepisami ustawy o kształtowaniu ustroju<sup>435</sup>.

Ocena, czy w sprawie zaistniały określone w art. 1a ust. 1 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców<sup>436</sup> pozytywne przesłanki uprawniające do nabycia nieruchomości (nabycie nieruchomości przez cudzoziemca nie spowoduje zagrożenia obronności, bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, a także nie sprzeciwiają się temu względy polityki społecznej i zdrowia społeczeństwa; istnienie więzi z Rzeczpospolitą Polską), jest zadaniem organu rozstrzygającego o wydaniu zezwolenia na nabycie nieruchomości – ministra spraw wewnętrznych. Inaczej bowiem sprzeciw ministra rolnictwa i rozwoju wsi, motywowany przepisami ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, oznaczałby wejście tego ministra w kompetencje ministra spraw wewnętrznych rozstrzygającego w sprawie wydania zezwolenia na nabycie nieruchomości przez cudzoziemca.

Należy nadto zwrócić uwagę, że w omawianej sytuacji, tj. gdy nabywcą nieruchomości rolnej jest cudzoziemiec, w sposób szczególny ukształtowana została pozycja ministra rolnictwa<sup>437</sup>. Trzeba bowiem pamiętać, że minister ten jest organem wyższego stopnia w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach zgody Dyrektora Generalnego na nabycie nieruchomości rolnej.

Rozpoznając odwołanie od decyzji KOWR odmawiającej wyrażenia zgody na nabycie nieruchomości rolnej, minister zgodnie z art. 138 § 1 pkt 2<sup>438</sup> może uchylić zaskarżoną decyzję i w tym zakresie orzec zgodnie z przepisami ustawy o kształtowaniu ustroju, czyli udzielić zgody, a następnie, gdy cudzoziemiec wystąpi o

---

<sup>435</sup> Z. Truskiewicz, *Kształtowanie stosunków własnościowych w rolnictwie*. W: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2013, s. 157-158.

<sup>436</sup> Zezwolenie jest wydawane na wniosek cudzoziemca, jeżeli nabycie nieruchomości przez cudzoziemca nie spowoduje zagrożenia obronności, bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, a także nie sprzeciwiają się temu względy polityki społecznej i zdrowia społeczeństwa; a także gdy wykaże on, że zachodzą okoliczności potwierdzające jego więzi z Rzeczpospolitą Polską.

<sup>437</sup> Ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, (Dz. U. z 2017 r. poz. 2278).

<sup>438</sup> Zgodnie z art. 138 § 1 pkt 2 Kodeksu postępowania administracyjnego „organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie”.

wydanie zezwolenia na podstawie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, minister właściwy do spraw rozwoju wsi i rolnictwa jako organ współdziałający w wydaniu zezwolenia może zgłosić sprzeciw, wyłączając tym samym możliwość wydania zezwolenia.

Taka sytuacja dodatkowo skłania do wniosku, że wydanie przez KOWR zgody na nabycie nieruchomości rolnej powinno oznaczać, iż zgłoszenie sprzeciwu przez ministra rolnictwa powinno być wyłączone, natomiast sprzeciw może złożyć minister obrony narodowej, ale w tym przypadku inne przesłanki decydują o jego zgłoszeniu<sup>439</sup>.

W konsekwencji nabycie nieruchomości rolnej przez cudzoziemca spoza Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Konfederacji Szwajcarskiej poddane zostało podwójnej kontroli realizowanej w ramach dwóch odrębnych postępowań administracyjnych, przedmiotem których jest zgoda Dyrektora Generalnego KOWR na nabycie nieruchomości rolnej oraz zezwolenie ministra spraw wewnętrznych na nabycie nieruchomości, a w obu postępowaniach szczególną rolę odgrywa minister rolnictwa<sup>440</sup>.

---

<sup>439</sup> Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (2019). Sprawozdanie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z realizacji w 2018 r. ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Warszawa.

<sup>440</sup> M. Kozłowska-Burdziak, Przekształcenia struktury obszarowej polskiego rolnictwa po roku 2002, [w:] Między ekonomią a historią. Studia ofiarowane Profesorowi Czesławowi Noniewiczowi z okazji 75. urodzin, red. R. Dziemianowicz et al., Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2012, s. 244 i n. Rolnictwo w 2015 r., [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/RL\\_rolnictwo\\_2015.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/RL_rolnictwo_2015.pdf), s. 42 [dostęp 28.06.2021].

## **Rozdział IV**

### **Gospodarstwo rodzinne jako przedmiot polityki państwa**

#### **1. Status gospodarstwa rodzinnego w Polsce**

Zgodnie z art. 23 Konstytucji Rzeczypospolitej Polski z 1997 roku - „Podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne.”

W programach wsparcia WPR podkreśla się rolę gospodarstw rodzinnych jako najbardziej znaczącej formy organizacyjnej w rolnictwie. Rok 2014 ustanowiony został przez Organizację Narodów Zjednoczonych Międzynarodowym Rokiem Rolnictwa Rodzinnego. Przemiany ustrojowe w Polsce w latach 90. XX wieku nadały gospodarstwu rodzinnemu swoistą rangę.

Podstawą ustroju rolnego państwa polskiego jest gospodarstwo rodzinne. Szczególne wyróżnienie w świetle zasad ustroju RP kategorii gospodarstwa rodzinnego było znamienne dla ówczesnej struktury agrarnej. Rolnictwo jest nietypowym sektorem gospodarki, ponieważ często miejscem pracy może być jednocześnie dom rodzinny. Działalność rolnicza wykonywana w gospodarstwach rodzinnych pozostaje w ścisłym związku z czynnościami wykonywanymi w ramach gospodarstwa domowego<sup>441</sup>.

Źródłem przewag gospodarstw rodzinnych jest występująca w nich zasada „jedności myśli i ręki”, która przejawia się silnym związkiem pracy kierowniczej i wykonawczej<sup>442</sup>. Wskazuje się jednocześnie na zasadniczą rolę człowieka w procesie produkcji rolniczej. W rolnictwie, w przeciwieństwie do innych działów gospodarki, człowiek nie jest producentem, tym są rośliny i zwierzęta. Zadaniem człowieka jest stwarzanie im odpowiednich warunków. Specyficzne cechy gospodarstw rodzinnych

---

<sup>441</sup> T. Wallas, K. Urbaniak, K. Hajder, Człowiek, gospodarka, społeczeństwo. Księga dedykowana Profesorowi Jerzemu Babiakowi, Poznań 2019.

<sup>442</sup> R. Manteuffel, *Ekonomika i organizacja gospodarstw rolniczych*, Warszawa 1984.



podkreślał również W. Grabski, który twierdził, że w przedsiębiorstwach rolnych z najemną siłą roboczą trudniejsze jest wytworzenie silnej motywacji pracowników najemnych i najczęściej najemnego kierownictwa.

Analizując w okresie międzywojennym efektywność gospodarstw rodzinnych, stwierdził, że wykazywały one większe zdolności adaptacyjne do zmiennych warunków gospodarowania i okazały się bardziej odporne na kryzys niż duże majątki ziemskie oparte na pracy najemnej<sup>443</sup>. Za główną przyczynę różnic w efektach gospodarstw rodzinnych i majątków ziemskich uznał „ustrój pracy”, który łączył z pracą własną lub najemną. Pozytywne cechy gospodarstw rodzinnych podkreśla również W. Michna, stwierdzając, że „gospodarstwa rodzinne odegrały wielką rolę historyczną. Ich stan własnościowy zawsze określał udział i miejsce Polski w Europie. Dzięki solidarności rodzinnej zdolne były one do pokonywania różnorodnych kryzysów narodowych i politycznych, demograficznych i ekonomicznych. Są one w

---

<sup>443</sup> W. Gabski, *Wieś i folwark. Zbiór prac ekonomiczno-rolniczych*. Warszawa 1930– Pałac Staszica: Skład główny w Kasie im. Mianowskiego. Władysław Grabski urodził się 7 lipca 1874 r. W 1891 r. ukończył V Gimnazjum w Warszawie. W latach 1892-1895 studiował w Paryżu, następnie w latach 1896-1897 odbył studia rolnicze na Uniwersytecie w Halle. Po ukończeniu studiów gospodarował w rodzinnym majątku w Borowie, był założycielem i kierownikiem rolniczej stacji doświadczalnej w Kutnie, kierował fabryką drenów i spółdzielnią rolną „Spójnia” w powiecie kutnowskim, kółkiem rolniczym w Bocheniu, Towarzystwem Melioracyjnym w Warszawie oraz stowarzyszeniem rolniczym w Łowiczu. W latach 1915-1918 przebywał w Rosji. W latach 1923-1938 pracował w Szkole Głównej Gospodarstwa Wiejskiego jako profesor nadzwyczajny i kierownik Katedry Polityki Ekonomicznej. W roku akademicki 1928/1929 był rektorem SGGW a w latach 1936-1938 dyrektorem Instytutu Socjologii Wsi. Był jednym z członków założycieli Towarzystwa Naukowego Warszawskiego. Władysław Grabski specjalizował się polityce agrarnej, historii rolnictwa, ekonomii i organizacji gospodarstw rolnych i polityce ekonomicznej państwa. Był autorem licznych publikacji naukowych. Obok pracy naukowej obszarem aktywności Władysława Grabskiego była działalność polityczna. Od 1905 r. był członkiem Ligi Narodowej, w latach 1905-1912 był posłem do rosyjskiej Dumy Państwowej. W latach 1914-1915 był członkiem Centralnego Komitetu Obywatelskiego w Warszawie. Wchodził w skład Centralnego Komitetu Obywatelskiego Królestwa Polskiego w Rosji, w którym w latach 1916-1918 pełnił funkcje prezesa. Po powrocie do Polski był ministrem rolnictwa w rządzie Świerzyńskiego posłem do Sejmu Ustawodawczego z ramienia Związku Ludowo- Narodowego. Trzykrotnie był ministrem skarbu, a dwukrotnie był premierem. W lipcu 1920 r. brał udział w międzynarodowej konferencji w Belgii. Uzyskał obietnicę mediacji państw Ententy w wojnie z bolszewikami w zamian za liczne ustępstwa, które wywołały gwałtowną krytykę i były bezpośrednią przyczyną dymisji jego rządu. W 1924 r. Władysław Grabski przeprowadził reformę walutową, w wyniku której markę polską zastąpiła złotówka a hiperinflacja została zahamowana, oraz reformę skarbową mającą na celu zrównoważenie budżetu. W kwietniu 1924 r. z jego inicjatywy powołany został Bank Polski jako bank emisyjny. Przeprowadzenie reformy walutowej i skarbowej opisał we wspomnieniach: *Dwa lata pracy u podstaw państwowości naszej (1923-1925)*, wydanej w Warszawie w 1927 r. Władysław Grabski zmarł 1 marca 1938 r. Pochowany został na cmentarzu na Powązkach w Warszawie.

stanie przetrwać duże klęski nieurodzajów i wielkie zapaści cenowe na rynkach surowców rolnych. Na ogół nie bankrutują z powodu klęsk przejściowych”<sup>444</sup>.

Na podkreślenie zasługuje jeszcze jedna cecha gospodarstw rodzinnych. Dochód z gospodarstwa jest podstawą utrzymania rodziny rolnika. W sytuacji obniżonych okresowo przychodów, rodzina reaguje na bieżąco obniżeniem swoich potrzeb. Pracownicy najemni nie są skłonni do wyrażenia zgody na obniżenie wynagrodzeń w sytuacji zmniejszenia przychodów przedsiębiorstwa spowodowanych np. spadkiem cen zbytu produktów rolnych lub klęsk żywiołowych. Oprócz wymienionych wyżej silnych stron gospodarstw rodzinnych nie są one wolne od pewnych ograniczeń i słabości.

Należy wskazać na dwa źródła tych ograniczeń. Pierwsze wynikają z przesłanek ekonomicznych, natomiast drugie ze społecznych. Przesłanki ekonomiczne związane są ze względną stałością zasobów gospodarstwa: pracy własnej, ziemi i kapitału. W „otoczeniu” gospodarstwa występują permanentne zmiany, które wymuszają na nich procesy dostosowawcze. Pierwszy rodzaj zmian wiąże się ze spadkiem jednostkowej opłacalności produkcji rolnej będącej skutkiem wolniejszego tempa wzrostu cen zbytu produktów rolnych od tempa wzrostu kosztów pracy w gospodarce narodowej i cen środków produkcji nabywanych przez rolników<sup>445</sup>. W tej sytuacji rolnik, chcąc uzyskać satysfakcjonujący go dochód z gospodarstwa, musi zwiększać skalę produkcji w swoim gospodarstwie przez wzrost poziomu intensywności produkcji lub powierzchni gospodarstwa.

Rolę rynku, który wymusza powiększanie skali produkcji w gospodarstwach, podkreśla również Zegar<sup>446</sup>. Zwiększanie skali produkcji nie zawsze jest możliwe w krótkim okresie. Drugi rodzaj zmian zachodzących w otoczeniu wiąże się z

---

<sup>444</sup> W. Michna, *Ewolucja rodzinnych gospodarstw rolnych na rzecz uzyskania odpowiedniej zdolności konkurencyjnej i samowystarczalności żywnościowej kraju*. W: *Wieś i rolnictwo w mediach*. Warszawa 2011, s. 59.

<sup>445</sup> W. Ziętara, M. Adamski, *Konkurencyjność polskich gospodarstw mlecznych na tle gospodarstw z wybranych krajów Unii Europejskiej*. ZER, 1 Warszawa 2007.

<sup>446</sup> J. Zegar, *Gospodarstwa rodzinne wobec współczesnych wyzwań*. W: *Gospodarstwa rodzinne podstawą europejskiego rolnictwa w odniesieniu do PROW 2007–2014*, *Wieś i rolnictwo w mediach*, Warszawa 2011.

nieustannym postępem technicznym, przejawiającym się oferowaniem rolnikom przez przemysł środków produkcji dla rolnictwa w postaci coraz bardziej wydajnych maszyn rolniczych i ciągników o wyższych mocach i jednocześnie wyższych cenach. Rolnicy nie zawsze są w stanie sprostać tym wymaganiom. Potencjał ich gospodarstw nie zapewnia racjonalnego wykorzystania nowoczesnych środków produkcji. Podkreślić należy także rosnące wymagania przedsiębiorstw handlu i przetwórstwa produktów rolnych w zakresie wielkości partii, jakości i ciągłości dostaw. Tym wymaganiom nie zawsze mogą sprostać gospodarstwa rodzinne.

Drugi rodzaj zagrożeń wynika z przesłanek społecznych. Prowadzenie gospodarstwa z wykorzystaniem własnych zasobów pracy rolnika i jego rodziny jest źródłem jego siły, dzięki wysokiemu poziomowi elastyczności pracy. Z tego powodu gospodarstwa rodzinne mogą skutecznie reagować na zmiany zachodzące w otoczeniu spowodowane zjawiskami przyrodniczymi. Stałe i jednocześnie ograniczone zasoby własnej pracy są źródłem ryzyka związanego z chorobą, nieszczęśliwymi wypadkami rolnika i pracujących członków rodziny. W takiej sytuacji funkcjonowanie gospodarstwa może być poważnie zagrożone. Ciągłość procesów pracy w gospodarstwie, zwłaszcza z produkcją zwierzęcą, utrudnia lub wręcz uniemożliwia korzystanie przez rolnika i członków jego rodziny z urlopu i wolnego czasu. Ścisłe powiązanie gospodarstwa domowego z gospodarstwem rolnym w szczególnie trudnej sytuacji stawia kobiety – żony rolników. W zdecydowanej większości gospodarstw oprócz prowadzenia gospodarstwa domowego jednocześnie uczestniczą w pracach gospodarstwa rolnego, głównie w produkcji zwierzęcej, pracach podwórzowych, a także polowych. Powoduje to nadmierne ich obciążenie pracą i chroniczne przemęczenie. Do wyjątków należą sytuacje, w których żony rolników zajmują się wyłącznie gospodarstwem domowym.

Jednym z największych wyzwań nauki prawa rolnego stanowi dziś sformułowanie takiej definicji gospodarstwa rodzinnego, która pogodziłaby często sprzeczne interesy zróżnicowanego polskiego rolnictwa. Aktualnie przesłanki obszarowe z ustawy o k.u.r (do 300 ha) spełnia w Polsce ponad 99% gospodarstw rolnych. Gospodarstw wielkopowierzchniowych jest obecnie 2388 i stanowią one

zaledwie 0,2% ogółu. Nie można jednak w polskim ustawodawstwie tworzyć definicji legalnych dla realiów, jakie aktualnie występują. Nie wszystkie przecież gospodarstwa do 300 ha mają cechy gospodarstw rodzinnych.

Aktualna definicja ustawowa gospodarstwa rodzinnego stanowi jedynie grę pozorów. Nie została ustanowiona w akcie prawnym mającym na celu ochronę – wsparcie tej kategorii gospodarstw. Nie odwołuje się także do atrybutów rodzinności działalności rolniczej. Przyjęte kryterium obszarowe nie odpowiada ani potrzebom, ani możliwościom typowej rodziny rolniczej. Warto jednak zauważyć, że gospodarstwo o powierzchni zbliżonej do minimalnej nie zapewni rodzinie rolnika odpowiedniego poziomu dochodów. Gospodarstwo o powierzchni zbliżonej do maksymalnej wymaga korzystania z dodatkowej pracy osób nie należących do rodziny<sup>447</sup>.

Żaden polski akt prawny nie określa wzajemnych relacji poszczególnych kategorii gospodarstw rolnych – gospodarstwo rolne, indywidualne gospodarstwo rolne, gospodarstwo rodzinne. Nierzadko w publikacjach używa się zamiennie tych terminów, a przecież nie są one tożsame. Nie każde gospodarstwo rolne jest prowadzone przez producentów rolnych wykonujących działalność rolniczą na własny rachunek, podlegających szczególnej regulacji rolniczego ubezpieczenia społecznego i pozostających poza stosunkiem pracy. Nie każde gospodarstwo indywidualne będzie gospodarstwem rodzinnym. Warto zauważyć, że istnieją także gospodarstwa nieindywidualne oraz nadal mogą występować gospodarstwa rolne stanowiące własność publiczną. Nie można także nie zauważyć mnogości i nieprecyzyjności definicji gospodarstwa rolnego w innych aktach prawnych z kodeksem cywilnym włącznie.

Zbyt ogólne określenie definicji ustawowej nie służy ochronie gospodarstw rodzinnych. Polskie gospodarstwa rolne są dziś mocno zróżnicowane. Definicja z ustawy o k. u. r. posługuje się kryterium przedmiotowym, czyli obszaru użytków

---

<sup>447</sup> S. Prutis, Status prawny rodzinnego gospodarstwa rolnego w polskim prawie rolnym, [w:] Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej. Warszawa 2015.

rolnych, oraz podmiotowym, polegającym na swoistym umieszczeniu rolnika indywidualnego w treści normatywnej gospodarstwa rodzinnego. Nie jest to obecnie kryterium, które może służyć rozgraniczaniu gospodarstw rodzinnych od innych gospodarstw indywidualnych<sup>448</sup>.

Gospodarstwa rodzinne są źródłem naszego rolnictwa i obszarów wiejskich, na którym z całą pewnością można wiązać nadzieje budowy i dalszego rozwoju sektora polskiej gospodarki i wsi. Zagadnienie gospodarstwa rodzinnego<sup>449</sup>, należy rozpatrywać z dwóch perspektyw. Pierwszą z nich jest perspektywa społeczna, kolejna winna być weryfikowana pod kątem opłacalności produkcji.

W całym, prawie stuletnim okresie obserwacji w zasadniczy sposób nie zmienił się udział najmniejszych gospodarstw w ich ogólnej liczbie. Szczególnie dobitnie ilustruje to fakt, że w latach 1921 i 2015 był identyczny odsetek gospodarstw małorolnych (2–5 ha), wynoszący blisko 33%. W tym czasie o 11 pkt. proc. obniżył się odsetek gospodarstw karłowatych (do 2 ha), ale sięgał 18%. W rezultacie nadal ponad 51% ogółu stanowiły gospodarstwa karłowate i małorolne. Według analityków z Instytutu Ekonomiki Rolnej i Gospodarki Żywnościowej nie posiadały one „zdolności do odtwarzania i modernizacji posiadanego potencjału produkcyjnego, a także osiągnięcia dostatecznie wysokich plonów roślin uprawnych”<sup>450</sup>. Natomiast pozytywne, chociaż ograniczone, zmiany wystąpiły w grupie gospodarstw chłopskich powyżej 20 ha. Ich odsetek wynoszący w 1921 r. 2,5%, a w 1960 r. tylko 1%, do 2015 r. wzrósł do 9,5%. Był to rezultat polityki akceptacji dla większych gospodarstw w końcowych dwóch dekadach istnienia PRL oraz nowych warunków systemowych i ekonomicznych po 1989 r. Jednak niezbędna dla wzrostu efektywności produkcyjnej rolnictwa koncentracja ziemi w dużych gospodarstwach odbywała się zbyt wolno. Po 1989 r. na przeszkodzie stał początkowo brak szerszego zainteresowania przejmowaniem na własność gruntów byłych gospodarstw państwowych, a później

---

<sup>448</sup> A. Czyżewski, B. Czyżewski, Ziemia i jej renty w paradygmacie rozwoju rolnictwa, [w:] Problemy rozwoju rolnictwa i gospodarki żywnościowej w pierwszej dekadzie członkostwa Polski w Unii Europejskiej, red. A. Czyżewski, B. Klepacki, Warszawa 2015, s. 27–41.

<sup>449</sup> A. Sikorska, Dylematy w definiowaniu rodzinnych gospodarstw rolnych. Warszawa 2015.

<sup>450</sup> W. Józwiak, W. Michna, Z. Mirkowska, op.cit.,s. 36 i 42.

szybki wzrost cen gruntów uniemożliwiający dokup ziemi przez mniejsze gospodarstwa.

## **2. Struktura agrarna w Polsce**

Zgodnie z art. 23 Konstytucji RP z 1997 roku, podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne<sup>451</sup>. Zasada ta nie narusza postanowień art. 21 i art. 22. Konstytucja wprowadza pojęcie gospodarstwa rodzinnego nie określając jednak jego definicji. Wskazane normy konstytucyjne mają charakter ogólny. Wyznaczają fundamenty ustroju rolnego, który miał w przyszłości zostać doprecyzowany przez ustawodawcę. Przepis Konstytucji RP uznany powinien być za deklarację w zakresie ustawowego regulowania ustroju<sup>452</sup>. Konstytucyjne uznanie gospodarstwa rodzinnego za podstawę ustroju odpowiada faktycznemu stanowi rzeczy, który ukształtował się w rozwoju historycznym naszego rolnictwa<sup>453</sup>.

Ustrój społeczno-gospodarczego generuje w swoim mechanizmie ustrój rolny, którego podstawą jest wielowymiarowe gospodarstwo rodzinne<sup>454</sup>. Ustrój rolny w doktrynie prawa rolnego uznawany jest za układ relacji własnościowych i form organizacji produkcji w rolnictwie. Uznanie gospodarstwa rolnego za podstawę ustroju oznacza, że jest ono zasadniczym elementem tego ustroju. Norma konstytucyjna daje wyraz przekonaniu, iż ten stan rzeczy ma być utrzymany także w przyszłości. Przepis art. 23 Konstytucji RP pozostaje jednak wytyczną polityczną na

---

<sup>451</sup> A. Sikorska, *Dylematy w definiowaniu rodzinnych gospodarstw rolnych*, Warszawa 2015.

<sup>452</sup> A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego Rzeczypospolitej w świetle artykułu 23 Konstytucji* [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu źródeł prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 114-115..

<sup>453</sup> A. Stelmachowski, *Modele własności i ich uwarunkowania społeczno-ustrojowe*, [w:] *Prawo rzeczowe. System prawa prywatnego*. Tom 3, red. E. Gniewek, Warszawa 2013. S. 217-336.

<sup>454</sup> A. Domańska, *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski*. Warszawa 2001.

przyszłość czy też konstytucyjną zasadą programową<sup>455</sup>, która zapewnia gospodarstwom rodzinnym odpowiednie warunki do istnienia i rozwoju<sup>456</sup>.

Normę z art. 23 Konstytucji RP można uznać za szczególną formę ochrony gospodarstw rodzinnych. Choć istnieje spór w doktrynie co do tej kwestii<sup>457</sup>, należy wskazać, że reguły kształtowania ustroju rolnego państwa nie mogą pozbawiać ochrony wartości w formie własności i prawa dziedziczenia, jak również wolności działalności gospodarczej<sup>458</sup>. Mogą natomiast wpływać na kształt i zmianę zakresu ochrony podstawowych kategorii w związku z kategorią gospodarstw rodzinnych. Oparcie ustroju rolnego na kategorii gospodarstwa rodzinnego nie oznacza oczywiście zakazu funkcjonowania innych typów gospodarstw rolnych.

Należy zatem zauważyć, że wśród wszystkich gospodarstw prowadzonych przez producentów rolnych Konstytucja RP wyróżnia szczególne gospodarstwo rolne w postaci gospodarstwa rodzinnego. Jest ono wynikiem korelacji gospodarstwa rolnego z gospodarstwem domowym. Konstytucyjny model gospodarstwa rodzinnego zawiera w sobie elementy podmiotowe – w postaci rodziny z elementami przedmiotowymi – funkcja gospodarstwa. Gospodarstwo rodzinne ma zapewnić w tej konfiguracji utrzymanie rodzinie rolnika<sup>459</sup>. Są to z pewnością gospodarstwa, które opierają swoje funkcjonowanie o pracę własną rolnika i członków jego rodziny. Niejednokrotnie będą to także wielopokoleniowe gospodarstwa rolne. Nie ulega wątpliwości, że mogą to także być gospodarstwa socjalne, o charakterze zaopatrzeniowym, które praktycznie nie produkują na rynek.

Ochrona gospodarstwa rodzinnego sprowadza się do tego, że jest ono podmiotem, który powinien być przez ustawodawcę preferowany w ramach ustroju

---

<sup>455</sup> A. Stelmachowski, Modele własności i ich uwarunkowania społeczno-ustrojowe, [w:] Prawo rzeczowe. System prawa prywatnego. Tom 3, red. E. Gniewek, Warszawa 2013, s. 220-332.

<sup>456</sup> B. Zdziennicki, Źródła prawa rolnego, [w:] Prawo rolne, red. P. Czechowski, 54-57. Warszawa 2013, s. 55-56.

<sup>457</sup> S. Prutis, Status prawny rodzinnego gospodarstwa rolnego w polskim prawie rolnym (ocena stanu regulacji) [w:] Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej, red. P. Litwiniuk, Warszawa 2015, s. 11-12.

<sup>458</sup> Zobacz więcej art. 21 i 22 Konstytucji RP.

<sup>459</sup> P. Winczorek, Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Warszawa 2000.

rolnego. Działalność rolnicza winna być zatem prowadzona przede wszystkim w gospodarstwach rodzinnych, a ewentualne instrumenty wsparcia powinny być skoncentrowane na ich rzecz. Zasadnym jest połączenie kategorii gospodarstwa rodzinnego z ochroną rodziny uznaną w art. 18 ustawy zasadniczej. Podmiotem zbiorowym wszystkich jednostek prowadzących gospodarstwo rodzinne z założenia winna być rodzina. Z ustrojowego punktu widzenia jest więc istotne, kto prowadzi gospodarstwo, stanowiące podstawę ustroju rolnego<sup>460</sup>.

Próby kształtowania ustroju rolnego w Polsce podjęte zostały w Konstytucji RP z 1997 roku przez wyznaczenie kierunków dla szczegółowej regulacji prawnej. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego wprowadziła pojęcie gospodarstwa rodzinnego. Od tego czasu do dziś gospodarstwo rodzinne jako kategoria prawna w ustawodawstwie polskim powoduje liczne wątpliwości. Problemów nie rozstrzyga także bogata literatura, w której krytycznie ocenia się obecnie funkcjonujące rozwiązania. Produkcja rolnicza prowadzona jest w jednostkach gospodarczych zwanych gospodarstwami. Jednostki te występują pod postacią różnych form prawnych i organizacyjnych.

Najbardziej powszechną formą organizacyjną produkcji w rolnictwie w zdecydowanej większości krajów są gospodarstwa prowadzone przez rodzinę rolniczą. Z tego powodu określane są mianem gospodarstw rodzinnych. Stanowią one podstawę utrzymania rodziny rolniczej. Historia gospodarstw rodzinnych jest bardzo długa, wynosi ponad dwa tysiące lat<sup>461</sup>. Mimo zmian w otoczeniu rolnictwa – głównie rynku – i postępu technicznego, forma gospodarstw rodzinnych występuje powszechnie w różnych krajach, wykazując duże zdolności dostosowawcze do zmiennych warunków. Oprócz gospodarstw rodzinnych w rolnictwie występują również jednostki gospodarcze o innym charakterze: oparte na pracy najemnej, o różnych formach własności i o odmiennych formach prawnych.

---

<sup>460</sup> B. Rakoczy, A. Bień-Kacała, *Gospodarstwo rodzinne jako podstawa ustroju rolnego w świetle Konstytucji RP z 1997 roku*. Przegląd Prawa Ochrony Środowiska 3, Warszawa 2015, s. 9-33.

<sup>461</sup> E. Reisch, *Gospodarstwa grupowe jako czynnik przemian w strukturze obszarowej gospodarstw*. Warszawa 1994.



W literaturze przedmiotu występują różne definicje gospodarstwa rolnego (np. według: kodeksu cywilnego<sup>462</sup>, Głównego Urzędu Statystycznego<sup>463</sup> i dyscypliny naukowej, jaką jest ekonomika i organizacja gospodarstw rolniczych). Powszechnie pojęcie gospodarstwa odnosi się do gospodarstwa indywidualnego. Według wyżej podanej dyscypliny naukowej: „gospodarstwo to jednostka techniczno-organizacyjna wyodrębniona pod względem organizacyjnym, obejmująca czynniki produkcji – ziemię, pracę i kapitał – nastawiona na wytwarzanie produktów rolniczych. Natomiast przedsiębiorstwo rolnicze<sup>464</sup>, to analogiczna jednostka, wyodrębniona dodatkowo pod względem ekonomicznym i prawnym nastawiona na wytwarzanie produktów rolniczych w celu ich sprzedaży”<sup>465</sup>. Zgodnie z tym ostatnim stwierdzeniem gospodarstwa indywidualne, zwane też rodzinnymi, prowadzące produkcję towarową są przedsiębiorstwami.

Przedsiębiorstwa, w tym rolnicze, funkcjonują w formie prawnej, która określa:

- kto ponosi odpowiedzialność materialną i podejmuje ryzyko,
- kto sprawuje funkcje kierownicze i jest uprawniony do reprezentowania przedsiębiorstwa na zewnątrz,
- jakie są źródła finansowania działalności przedsiębiorstwa i jak określana jest zdolność do zaciągania i obsługi kredytów,
- kto jest płatnikiem podatku,

---

<sup>462</sup> Według kodeksu cywilnego: „Za gospodarstwo rolne uważa się grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego” (Kodeks cywilny, art. 55, 1990).

<sup>463</sup> Według GUS „Jednostka wyodrębniona pod względem technicznym i ekonomicznym, posiadająca odrębne kierownictwo (użytkownik lub zarządzający) i prowadząca działalność rolniczą. Gospodarstwa rolne nie obejmują posiadaczy użytków rolnych nieprowadzących działalności rolniczej oraz posiadaczy użytków rolnych o powierzchni poniżej 1 ha prowadzących działalność rolniczą o małej skali” (GUS, 2017).

<sup>464</sup> A. Suchoń, Relacja gospodarstwa rolnego i przedsiębiorstwa rolnego w świetle publicznych mechanizmów ich wspierania, [w:] Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej, red. P. Litwiniuk, Warszawa 2015, s.323-334.

<sup>465</sup> R. Manteuffel, *Ekonomika i organizacja gospodarstw rolniczych*. Warszawa: 1984, s. 265–266.

– kto decyduje o podziale zysku i pokrywa straty<sup>466</sup>.

W rolnictwie występują następujące formy prawne przedsiębiorstw:

- przedsiębiorstwo osoby fizycznej,
- spółka osobowa (cywilna, jawna, komandytowa),
- spółka kapitałowa (z ograniczoną odpowiedzialnością i akcyjna),
- spółdzielnia,
- przedsiębiorstwo państwowe.

Dominującą formą prawną przedsiębiorstw w rolnictwie jest przedsiębiorstwo osoby fizycznej. Ich udział w Polsce w 2016 r. wynosił 99,7% (GUS, 2017<sup>467</sup>). W tej formie funkcjonują gospodarstwa zwane indywidualnymi. Forma ta charakteryzuje się tym, że właściciel i użytkownik gospodarstwa rolnego za jego zobowiązania odpowiada majątkiem osobistym. Spółki osobowe, w tym cywilne funkcjonujące na podstawie kodeksu cywilnego i jawne oraz komandytowe, funkcjonujące na podstawie kodeksu handlowego, w rolnictwie polskim występują sporadycznie. Charakteryzują się tym, że wspólnicy solidarnie odpowiadają za zobowiązania spółki majątkiem osobistym. Wyjątkiem jest spółka komandytowa, w której odpowiedzialność wspólników jest zróżnicowana<sup>468</sup>.

Wśród spółek kapitałowych wyróżnia się spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (sp. z o.o.) i spółki akcyjne. Spółki z o.o. w rolnictwie polskim występują w ograniczonym zakresie. W tej formie występują spółki zajmujące się hodowlą roślin i zwierząt nadzorowane przez KOWR oraz założone przez pracowników byłych PGR-ów, użytkujące grunty państwowe (najczęściej w formie dzierżawy). Spółki akcyjne praktycznie w polskim rolnictwie nie występują. Spółdzielnie – ta forma prawna w produkcji rolniczej odnosi się do rolniczych

---

<sup>466</sup> E. Reisch, *Gospodarstwa grupowe jako czynnik przemian w strukturze obszarowej gospodarstw*. Warszawa 1994.

<sup>467</sup> *Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2017*. GUS.

<sup>468</sup> W spółce komandytowej występują dwa rodzaje wspólników: komplementariusz i komandytariusz. Komplementariusz pełni funkcję zarządczą i za zobowiązania spółki odpowiada majątkiem osobistym, natomiast odpowiedzialność komandytariusza jest ograniczona do sumy komandytowej (Kodeks Handlowy Spółek, Dz.U. 2000, nr 94, poz. 1037).

spółdzielni produkcyjnych, które aktualnie w rolnictwie polskim występują w niewielkiej liczbie<sup>469</sup>.

Forma prawna przedsiębiorstwa państwowego w rolnictwie występowała do 1992 r. jako Państwowe Gospodarstwa Rolne, które prawnie uległy likwidacji po przejściu do Zasobu Własności Rolnej Skarbu<sup>470</sup>.

W literaturze przedmiotu występuje wiele definicji gospodarstwa rodzinnego. W badaniach FAO występowało 36 definicji tego pojęcia na świecie, w tym 10 sformułowanych na potrzeby badań naukowych oraz 10 sformułowanych przez rządy dla celów realizowanej polityki rolnej<sup>471</sup>. Przy tworzeniu definicji przyjmowano różne kryteria o charakterze ekonomicznym i kulturowym. Według Wosia gospodarstwo rodzinne to „samodzielna jednostka produkcyjna, gdzie podstawowe czynniki produkcji należą do właściciela (głowy rodziny), który wypełnia funkcje kierownicze; praca wykonywana jest głównie przez właściciela i jego rodzinę; własność i zarządzanie przekazywane są z pokolenia na pokolenie; gospodarstwo domowe nie jest oddzielone od jednostki produkcyjnej, a wynikiem gospodarowania jest dochód”<sup>472</sup>.

Podobnie definiuje gospodarstwo rodzinne Górecki, który akcentuje dwie jego cechy: „udział pracy własnej właściciela (lub użytkownika) i członków jego rodziny oraz wykorzystanie dochodów zarówno na cele produkcyjno-gospodarcze, jak i na potrzeby ekonomiczne i społeczne rodziny”<sup>473</sup>. Ustawową definicję rodzinnego gospodarstwa rolnego zawiera ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>474</sup>.

---

<sup>469</sup> W 2017 r. funkcjonowało 700 Rolniczych Spółdzielni Produkcyjnych, co stanowi około 0,05% ogółu gospodarstw (Krajowy Związek Rolniczych Spółdzielni Produkcyjnych, [www.kzrsp.pl](http://www.kzrsp.pl), 2017).

<sup>470</sup> Na podstawie ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa i zmianie niektórych ustaw (Dz.U. 2007, nr 231, poz. 1700).

<sup>471</sup> D. Puślecki, Prawne pojęcie gospodarstwa rodzinnego. Roczniki Naukowe SERiA. XVIII, 2, Warszawa 2016, s. 217–223.

<sup>472</sup> A. Woś, Encyklopedia agrobiznesu, Warszawa 1998, s. 340.

<sup>473</sup> J. Górecki, Przyszłość gospodarstw rodzinnych w Polsce i w Unii Europejskiej [w:] Gospodarstwa rodzinne podstawą europejskiego rolnictwa w odniesieniu do PROW 2007–2014. Wieś i rolnictwo w mediach. Warszawa 2011.

<sup>474</sup> Ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego z dalszymi zmianami (Dz.U. 2017 r., poz. 2233).

Zgodnie z art. 5 ustawy „za gospodarstwo rodzinne<sup>475</sup> uważa się gospodarstwo rolne: prowadzone przez rolnika indywidualnego, w którym łączna powierzchnia użytków rolnych nie jest większa niż 300 ha. Natomiast za rolnika indywidualnego, o którym mowa w definicji gospodarstwa rodzinnego, uważa się osobę fizyczną będącą właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, których łączna powierzchnia nie przekracza 300 ha, mającą kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej od 5 lat zamieszkującą w gminie, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i prowadzącą przez ten okres osobiście to gospodarstwo” (art. 6 ustawy). Definicja ta została przyjęta na potrzeby aktualnej polityki rolnej i nie zawiera podstawowych, merytorycznych cech gospodarstwa rodzinnego, jakimi są dominacja pracy własnej rolnika i członków jego rodziny oraz jedność gospodarstwa domowego i rolnego. Kryterium obszarowe ma charakter czysto administracyjny i nie ma lub ma bardzo luźny związek z istotą gospodarstwa rodzinnego, jakim jest dominujący udział pracy własnej.

Na potrzeby opracowania przyjęto następujące rozumienie gospodarstwa rodzinnego<sup>476</sup>: za gospodarstwo rodzinne uważa się gospodarstwo prowadzone przez rolnika (właściciela, użytkownika, dzierżawcę) na własny rachunek i odpowiedzialność, w którym w nakładach pracy dominuje praca własna rolnika i członków jego rodziny (ponad 50%) i w którym występuje ściśle połączenie (jedność) gospodarstwa domowego z gospodarstwem rolnym. Gospodarstwo tego typu występuje w formie prawnej osoby fizycznej. Tak rozumiane gospodarstwo rodzinne nie jest ograniczone wielkością powierzchni, która jest uzależniona od zasobów pracy własnej, poziomu intensywności produkcji i stosowanych technologii. Podobny pogląd na istotę gospodarstwa rodzinnego wyrażają inni autorzy<sup>477</sup>.

---

<sup>475</sup> S. Prutis, Status prawny rodzinnego gospodarstwa rolnego w polskim prawie rolnym [w:] Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej. Warszawa 2015.

<sup>476</sup> A. Sikorska, Dylematy w definiowaniu rodzinnych gospodarstw rolnych. Warszawa 2015.

<sup>477</sup> A. Parzonko, Polskie rodzinne gospodarstwa mleczne wczoraj, dziś i jutro – analiza ekonomiczna, [w:] Gospodarstwa rodzinne podstawą europejskiego rolnictwa w odniesieniu do PROW 2007–2014. Wieś i rolnictwo w mediach, Warszawa 2011.

W rolnictwie od wielu wieków dominującą formą prawną i organizacyjną są gospodarstwa rodzinne, funkcjonujące w formie prawnej osoby fizycznej. Ta forma dominuje w krajach Europy Zachodniej i Środkowej oraz w Ameryce Północnej. Drugą formą są przedsiębiorstwa o większej skali produkcji i powierzchni, funkcjonujące z wykorzystaniem pracy najemnej. Ta forma przedsiębiorstw nie zdobyła pozycji dominującej. Było to skutkiem ograniczeń, jakie w niej występują, związanych głównie z pracą najemną, która dominuje w tych przedsiębiorstwach. Zdaniem Reisch'a historia od ponad dwóch tysięcy lat zna tylko dwa przypadki przewagi wielkich jednostek produkcyjnych w rolnictwie (nie rodzinnych) nad gospodarstwami rodzinnymi. Pierwszy przypadek dotyczy jednostek, w których pracujących w nich ludzi łączy „jakaś idea”. Jako przykład podaje gospodarstwa prowadzone przez zakony, np. cystersów, w których ideą była religia lub kibuce w Izraelu, w których ideą była ciągła gotowość i potrzeba obrony<sup>478</sup>.

Drugi przypadek dotyczy jednostek, którymi kieruje kierownik (menedżer) o wielkim, niekwestionowanym autorytecie. Tezę tę potwierdzają przykłady przedsiębiorstw państwowych w rolnictwie polskim w okresie powojennym, np. Ośrodek Hodowli Zarodowej w Osowej Sieni kierowany przez dyr. Edmunda Apolinarskiego, Kombinat PGR Bieganowo kierowany przez dyr. Bogumiła Paula, Kombinat PGR Kietrz kierowany przez dyr. Aleksandra Marszałka, Kombinat PGR Głubczyce kierowany przez dyr. Zbigniewa Michałka, Rolnicza Spółdzielnia Produkcyjna Agrofirma Witkowo, kierowana przez ponad 50 lat przez Prezesa Mariana Ilnickiego.

Zgodnie z głosem D. Puśleckiego w gospodarstwie rodzinnym działalność rolnicza oparta jest na wspólnej pracy członków rodziny, będącej wyrazem najistotniejszego wkładu kapitałowego zapewniającego mu prawidłowe funkcjonowanie. Obowiązki w gospodarstwie rolnym są dzielone pomiędzy wszystkich członków rodziny, nie wykluczając osoby rolnika zarządzającego

---

<sup>478</sup> E. Reisch, *Gospodarstwa grupowe jako czynnik przemian w strukturze obszarowej gospodarstw*. Warszawa 1994: Maszynopis w Katedrze Ekonomiki i Organizacji Gospodarstw Rolniczych SGGW.

gospodarstwem i dzieci. W gospodarstwie rodzinnym podstawowy zasób pracy obejmuje zatem osoby tworzące wspólne gospodarstwo domowe – to istotny związek pomiędzy gospodarstwem domowym i rolnym. Choć istnieje spór w doktrynie, to wskazana zależność wyklucza w zasadzie możliwość klasyfikacji w tej grupie gospodarstw działalności prowadzonej we wszelkiej strukturze cywilnoprawnej, od jednoosobowo prowadzonej działalności gospodarczej, do spółek prawa cywilnego lub handlowego, gdzie występują więzy korporacyjne. Istotna jest wyraźna hermetyczność składu osobowego, który uniemożliwiać winien partycypacji osobie nie spełniającej statusu rolnika, jego małżonkowi czy domownikowi. Wątpliwa jest tu także możliwość korzystania z pracy najemnej wykraczającej, poza pracę w ramach pomocy sąsiedzkiej, bazującej na stosunku pracy, a także innej formy stosunków cywilnoprawnych<sup>479</sup>.

W zbiorze gospodarstw indywidualnych wyróżnić można następujące grupy gospodarstw rodzinnych: towarowe, produkujące głównie na rynek, niskotowarowe, przeznaczające niewielką część produkcji na rynek, samozaopatrzeniowe, które nie występują na rynku i całą wytworzoną produkcję przeznaczają na bieżącą konsumpcję, agroturystyczne, pełniące funkcje wypoczynkowo-rekreacyjną, w których w zasadzie nie prowadzi się typowej produkcji rolnej. Warto jednak podkreślić, że z tych wszystkich grup praktycznie tylko gospodarstwa samozaopatrzeniowe będą mogły być zawsze uznane za rodzinne.

### **3. Gospodarstwo rodzinne a polityka kształtowania struktury agrarnej w Polsce**

Zainaugurowany w 1989 r. program przemian ustrojowych postawił przed polityką agrarną złożone zadanie dostosowania struktury własnościowej i obszarowej rolnictwa do warunków gospodarki rynkowej. Zadanie było niesłychanie trudne

---

<sup>479</sup> D. Puślecki, Prawne pojęcie gospodarstwa rodzinnego [w:] *Gospodarstwo rodzinne. Prawne formy organizacji*, red. D. Łobos-Kotowska, Sosnowiec 2006, s. 221.

i obok działań o charakterze ekonomicznym i prawnym wymagało pomyślnego rozwiązania skomplikowanych kwestii społecznych<sup>480</sup>. Już w 1990 r. zniesione zostały pozostałości reglamentacji obrotu nieruchomościami rolnymi z okresu PRL. Znalazło to wyraz z nowelizacji Kodeksu cywilnego, która wprowadziła wolny dostęp do ziemi dla obywateli polskich<sup>481</sup>. Jednak urealnienie obrotu gruntami uzależnione było od prywatyzacji nieefektywnych gospodarstw publicznych. Tymczasem zmiany własnościowe okazały się niezmiernie skomplikowane, mimo że uspołecznienie rolnictwa w Polsce przybrało mniejszy zakres niż w innych krajach Europy Środkowej i Wschodniej. Przekształcenie spółdzielni produkcyjnych miało charakter formalny, gdyż zgodnie z prawem stawały się one częścią sektora prywatnego. Prywatyzacji gospodarstw państwowych, szczególnie tych największych, położonych na ziemiach zachodnich i północnych, przeszkadzał brak kapitału krajowego oraz małe zainteresowanie załóg nabyciem, często zadłużonych, przedsiębiorstw. Ich podział na mniejsze gospodarstwa utrudniał brak infrastruktury, głównie w postaci odpowiednich zabudowań gospodarczych.

Ramy prawne prywatyzacji stworzyła ustawa z 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa<sup>482</sup>. Grunty państwowe oraz przekazywane przez właścicieli prywatnych za renty i emerytury znalazły się w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa (ZWRSP) zarządzanym przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa (AWRSP). Do 2004 r. do ZWRSP przejętych zostało 4,7 mln ha gruntów, z czego sprzedano 1,5 mln ha, czyli zaledwie 31% przejętych gruntów. Dodatkowo sprzedawano zazwyczaj małe działki, liczące średnio 7,6 ha. Większość gruntów ZWRSP została wydzierżawiona, co zapoczątkowało proces powstawania prywatnych wielkoobszarowych gospodarstw rolnych. W

---

<sup>480</sup> J. Kaliński, *Transformacja gospodarki polskiej w latach 1989–2004*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2009, s. 63 i 102; B. Mickiewicz, *Wpływ regulacji prawnych na zmianę struktury agrarnej w Polsce po 1991 roku*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” t. XV, z. 1, 2013, s. 143.

<sup>481</sup> P. M. Kosmęda, *Zmiany w strukturze obszarowej i własnościowej gospodarstw rolnych po wejściu w życie nowelizacji kodeksu cywilnego z 28 lipca 1990 r.*, „Studia Juridica Agraria” t. VIII, 2009, s. 60–80.

<sup>482</sup> Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, DzURP 1991, nr 107, poz. 464.

rezultacie niedostatecznych wyników sprzedaży w 2004 r. jeszcze 12,3% użytków rolnych znajdowało się we władaniu publicznym (własność państwowa, samorządowa i mieszana). Jednak w porównaniu z 1989 r. zwiększył się udział własności indywidualnej w ogólnym zasobie użytków rolnych z 76,2% do 87,7% w 2004 r.<sup>483</sup>

Obok zmian własnościowych konieczna była racjonalizacja struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych, która w warunkach polskich oznaczała powiększenie przeciętnej wielkości gospodarstw. Specjaliści rolni dowodzili, że niezbędne jest stworzenie 400–600 tys. nowoczesnych gospodarstw chłopskich o przeciętnym obszarze ponad 30 ha, jako siły napędowej polskiego rolnictwa. Tymczasem już doświadczenie lat 1990–1994 wskazywało na bardzo wolny postęp w kreowaniu tego typu jednostek gospodarczych. Przeciętna wielkość nowo tworzonych gospodarstw wynosiła zaledwie 4 ha i była konsekwencją złej kondycji finansowej rolników<sup>484</sup>. Korzystne przemiany w strukturze obszarowej gospodarstw utrudniała także sytuacja na rynku pracy. Wysokie bezrobocie w miastach spowodowało zatrzymanie migracji ze wsi, a także utratę pracy przez jej mieszkańców. Nastąpiło zwiększenie, groźnego dla całej gospodarki, bezrobocia utajonego w rolnictwie<sup>485</sup>.

Czynnikiem stymulującym zmiany w strukturze obszarowej stał się zrównoważony rynek. Ułatwiony został dostęp bogatszych rolników do środków produkcji i możliwe stało się kształtowanie technik produkcji. Bogacenie się niektórych warstw w mieście i na wsi umożliwiało im nieskrępowany zakup ziemi<sup>486</sup>. Od połowy lat 90. rosła liczba gospodarstw powyżej 20 ha, w tym także powyżej 50 ha. Dane Głównego Urzędu Statystycznego za 2005 r. potwierdzały występowanie 13,5 tys. gospodarstw w przedziale 50–100 ha powierzchni, 3,3 tys. – od 100 do 200

---

<sup>483</sup> J. Kaliński, *Transformacja gospodarki...*, op.cit., s. 63; *Rocznik Statystyczny 1990*, GUS, Warszawa 1990, s. 328; *Rocznik Statystyczny RP 2005*, GUS Warszawa 2005, s. 458.

<sup>484</sup> L. Ostrowski, *Nie ma urodzaju na farmerów*, „Rzeczpospolita” 13.07. 1992, s. II.

<sup>485</sup> J. Bański, W. Stola, *Przemiany struktury przestrzennej i funkcjonalnej obszarów wiejskich w Polsce*, PAN, PTG, Warszawa 2002, s. 30.

<sup>486</sup> W. Herer, W. Sadowski, *Zmiany struktury agrarnej na tle zmian struktury i wielkości zatrudnienia w całej gospodarce*, GUS, Warszawa 1993, s. 47–48.



ha, 1 tys. – od 200 do 300 ha, 576 – od 300 do 500 ha, 299 – od 500 do 1000 ha i 72 gospodarstw o powierzchni powyżej 1000 ha. Zjawisko to spotykało się z niechęcią części polityków opowiadających się za ograniczeniem stanu posiadania tzw. latyfundystów. Warto jednak zauważyć, że w 2005 r. liczba gospodarstw o obszarze ponad 30 ha wynosiła 53,2 tys., a więc zaledwie 10% wielkości postulowanej przez ekonomistów<sup>487</sup>.

Tymczasem wyróżniały się one nowoczesnym prowadzeniem produkcji rolnej i dostosowaniem do rosnących wymogów rynkowych oraz zwiększały swój udział w krajowej produkcji rolniczej.

Wzrost liczby gospodarstw największych odbył się kosztem dalszej polaryzacji struktury obszarowej. Z jednej strony spadł udział gospodarstw w przedziałach 2–5, 5–10 i 10–15 ha (o 28%), a wzrósł udział parcel najmniejszych, dysponujących powierzchnią 1–2 ha użytków rolnych (o 10%)<sup>488</sup>. Jednak w strukturze obszarowej indywidualnych gospodarstw rolnych systematycznie dominowały liczebnie gospodarstwa karłowate w przedziale od mniej niż 1 do 2 ha. Według danych z 2005 r. stanowiły one przeszło połowę gospodarstw indywidualnych (51%)<sup>489</sup>. Po 1989 r. spadł odsetek gospodarstw w przedziale obszarowym od 2 do 20 ha, z 82,3% w 1990 r. do 67,8% w 2004 r. (zob. tab. 4). Nazwano to procesem „wyflukiwania” gospodarstw średnich<sup>490</sup>.

W latach 1990–2004, mimo różnokierunkowych tendencji w strukturze obszarowej gospodarstw, następował proces koncentracji ziemi. Ogólna liczba gospodarstw zmniejszyła się z 2,1mln do 1,8mln, czyli o 13%, a ich przeciętna powierzchnia zwiększyła się z 7,1 ha do 8,4 ha (o 18%). Sporadycznie występujące przed 1995 r. gospodarstwa powyżej 50 ha w 2005 r. obejmowały już 22% użytków

---

<sup>487</sup> W. Józwiak, W. Michna, Z. Mirkowska, Procesy zachodzące w rolnictwie polskim w latach 1990–2010, projekcje na rok 2013 i pożądana wizja rolnictwa w 2020 roku – zagadnienia wybrane, IERiGŻ, Warszawa 2011, s. 20; Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2005 r., [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl), s. 159 [dostęp 28.06.2021].

<sup>488</sup> D. Bogacz et al., Statystyczne studium struktury agrarnej w Polsce, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 100.

<sup>489</sup> Charakterystyka gospodarstw..., op.cit., s. 159.

<sup>490</sup> A. Woś, Społeczno-ekonomiczna stratyfikacja rolnictwa, [w:] Rolnictwo polskie w okresie transformacji systemowej (1989–1997), IERiGŻ, Warszawa 1998, s. 28.

rolnych, więcej niż dominujące liczbowo gospodarstwa do 5 ha (18% użytków rolnych)<sup>491</sup>.

Od 1990 do 2004 r. wzrosła liczba większych gospodarstw indywidualnych na północy i zachodzie Polski (woj. pomorskie, warmińsko-mazurskie, zachodniopomorskie, północna część woj. mazowieckiego, zachodnia i północna część woj. podlaskiego, zachodnia część woj. kujawsko-pomorskiego i wschodnia część woj. wielkopolskiego). Jak pisał Jerzy Bański: „Jest to głównie wynik przejmowania gruntów przez gospodarstwa indywidualne z sektora publicznego oraz w mniejszym stopniu eliminowania gospodarstw mniejszych (ich użytki są na ogół wydzierżawiane)”<sup>492</sup>. Należy zgodzić się z opinią Anny Szemberg, że w rolnictwie ścierały się dwie tendencje: do rozdrabniania i koncentracji. Pierwsza była następstwem rosnącego bezrobocia, druga zaś konsekwencją powiększania gospodarstw istniejących, rzadziej nowo powstałych na gruntach wcześniej należących do państwa<sup>493</sup>. Koncentracja stanowiła podstawę przekształcenia części gospodarstw chłopskich w firmy typu kapitalistycznego.

Sumując, przed 2004 r. przemiany w strukturze obszarowej gospodarstw, niezbędne do powiększenia i zrationalizowania produkcji rolnej, ciągle znajdowały się w stadium początkowym. Wymagały one różnokierunkowych działań w sferze finansowania, rozwoju usług i handlu na wsi, umocnienia samorządu wiejskiego oraz dostosowania produkcji przemysłowej do nowych potrzeb produkcyjnych rolnictwa i przetwórstwa płodów rolnych. Niezbędne były także rozstrzygnięcia o charakterze politycznym co do przyszłego kształtu polskiego rolnictwa. Należy dodać, że pomyślność restrukturyzacji rolnictwa zależała nie tylko od właściwej polityki

---

<sup>491</sup> D. Bogacz et al., op.cit., s. 98; W. Józwiak, *Polskie rolnictwo i gospodarstwa rolne w pierwszej i drugiej dekadzie XXI wieku*, IERiGŻ, Warszawa 2012, s. 10–11; *Rocznik Statystyczny 1996*, GUS, Warszawa 1996, s. 346 i *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2005*, GUS, Warszawa 2005, s. 459; *Charakterystyka gospodarstw...*, op.cit., s. 159.

<sup>492</sup> J. Bański, *Geografia rolnictwa Polski*, PWE, Warszawa 2007, s. 107.

<sup>493</sup> A. Szemberg, *Przemiany agrarne i ludność w indywidualnym rolnictwie*, [w:] *Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 1997 r.*, IERiGŻ, Warszawa 1998, s. 188 i n.

gospodarczej polskiego rządu, ale także od warunków zewnętrznych, głównie związanych z wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej.

W ramach przygotowań do wstąpienia Polski do Unii Europejskiej przyjęto lub znowelizowano wiele aktów prawnych. W odniesieniu do rolnictwa i jego struktury zasadnicze znaczenie miała ustawa z 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>494</sup>. Jej celem była zgodna z postulatami Wspólnoty poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych i przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych, na co pozwalały regulacje prawne z początku lat 90. Ustawa generalnie ograniczyła maksymalną powierzchnię gospodarstwa rolnego do 300 ha, pozostawiając kilka odstępstw.

Jak już wspomniano wcześniej, na mocy ustawy zlikwidowano AWRSP, powołując jednocześnie Agencję Nieruchomości Rolnych (ANR), z zadaniem tworzenia oraz powiększania gospodarstw rodzinnych. ANR wyposażono w prawo pierwokupu dające możliwość sprawowania kontroli nad częścią obrotu nieruchomościami rolnymi na rynku. Miało to prowadzić do powiększania gospodarstw rozwojowych i będących w rękach młodych, wykształconych rolników<sup>495</sup>.

Tendencję do zwiększenia liczebności dużych gospodarstw indywidualnych, z wykorzystaniem procesu prywatyzacji gruntów państwowych, wzmocniła ustawa z 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z 1991 r.<sup>496</sup>. Ustawa zmierzała do ograniczenia wielkości gruntów dzierżawionych przez ich wykup przez dzierżawców lub sprzedaż rolnikom indywidualnym w celu powiększenia powierzchni gospodarstw. Sprzedaż ziemi rolniczej przez ANR po wstąpieniu Polski do UE nie uległa zasadniczemu przyspieszeniu i wyniosła 1,2 mln ha (do 2004 r. – 1,5 mln ha). Stanowiło to 57%

---

<sup>494</sup> Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, DzU 2003, nr 64, poz. 592.

<sup>495</sup> B. Mickiewicz, op.cit., s. 144.

<sup>496</sup> Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw, DzU 2011, nr 233, poz. 1382.

gruntów przejętych do zasobu państwowego. Nadal sprzedawano zazwyczaj małe działki, w przypadku osób fizycznych liczące średnio 5,8 ha<sup>497</sup>.

Stworzenie ram prawnych stanowiło istotny krok w kierunku optymalizacji struktury obszarowej rolnictwa, decydującą rolę odgrywały jednak warunki ekonomiczne, które wyraźnie hamowały ten proces w latach 90. Jeszcze przed przystąpieniem do Unii Europejskiej rolnictwo polskie odczuło poprawę warunków gospodarowania dzięki dopływowi zewnętrznych środków finansowych. Ich źródłem był Specjalny Przedakcesyjny Program na rzecz Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (SAPARD), służący procesom przekształceń strukturalnych na wsi w krajach kandydujących. Do końca 2005 r. polskie gospodarstwa uzyskały z SAPARD blisko 4 mld zł<sup>498</sup>.

Z chwilą wejścia Polski do UE gospodarka żywnościowa i obszary wiejskie zostały objęte unijnym systemem wsparcia obejmującym okres do 2006 r. Środki finansowe wartości około 21 mld zł służyły poprawie konkurencyjności gospodarki żywnościowej i wspieraniu zrównoważonego rozwoju rolnictwa oraz obszarów wiejskich. W 2007 r. system ten został przedłużony do 2013 r. Polska, już jako członek UE, objęta została Wspólną Polityką Rolną, co zdecydowanie zwiększyło strumień subwencji, w latach 2005–2010 wyniosły one blisko 79 mld zł, a ich udział w ogólnych dochodach rolników (przedsiębiorców rolnych) osiągnął 52%<sup>499</sup>. Według opinii Mirosławy Kozłowskiej-Burdziak na przekształcenia struktury obszarowej największy wpływ miały renty strukturalne oraz jednolite płatności obszarowe. Dość wysokie (1181–2475 zł) renty strukturalne zachęcały rolników w wieku przedemerytalnym do przekazania gospodarstw następcom lub na powiększenie jednostek istniejących. Z płatności obszarowej korzystały gospodarstwa utrzymujące grunty w dobrej kulturze rolnej, z zachowaniem wymogów ochrony środowiska.

W latach 2009–2015 ich wartość osiągnęła 64,5 mld zł. Kozłowska-Burdziak wyraża pogląd, że płatności obszarowe różnie wpływały na przemiany strukturalne w

---

<sup>497</sup> W. Humięcki, B. Podgórski, Kierunki gospodarowania zasobami własności rolnej skarbu państwa i realizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, „Wieś i Rolnictwo” nr 3, 2016, s. 188–191.

<sup>498</sup><http://www.arimr.gov.pl/pomoc-unijna-i-krajowa/inne-formy-pomocy/sapard.html> [dostęp 28.06.2021].

<sup>499</sup> W. Józwiak, op.cit., s. 11–12.

rolnictwie. W przypadku większych gospodarstw mogły skłaniać do powiększania ich powierzchni, natomiast w gospodarstwach o niskiej sile ekonomicznej pozwalały na poprawę sytuacji dochodowej właścicieli, stanowiącą przesłankę do utrzymania jednostki wyłącznie w celach samozaopatrzeniowych<sup>500</sup>.

Po 2004 r., obok środków unijnych, na poprawę sytuacji ekonomicznej polskiego rolnictwa wpłynęły: subsydiowanie niektórych działań inwestycyjnych, większa dostępność do kredytów, a przede wszystkim korzystnie kształtujące się „nożyce cen” produktów sprzedawanych i nabywanych przez rolników. Poprawa warunków ekonomicznych produkcji rolnej następowała w warunkach jej wyraźnego wzrostu (między 2005 a 2015 r. o ponad 14%), co korzystnie wpływało na dochody rolników i ich działalność inwestycyjną<sup>501</sup>. Należy jednak zwrócić uwagę na szybki wzrost cen gruntów ornych.

W 2005 r. w obrocie rynkowym jeden hektar można było kupić za 8244 zł, a w 2015 r. za 38 579 zł, a zatem wzrost ceny był blisko pięciokrotny<sup>502</sup>. Nie mogło to pozostać bez wpływu na możliwość zakupu ziemi, zwłaszcza przez mniejsze gospodarstwa. Mimo złożonej sytuacji nasiliły się pozytywne przemiany w strukturze obszarowej gospodarstw. Ich syntetycznym wyrazem był wzrost przeciętnej powierzchni gospodarstwa indywidualnego między 2005 a 2015 r. z 7,6 ha do 9,6 ha użytków rolnych<sup>503</sup>. Zdecydowały o tym: systematyczny spadek odsetka gospodarstw karłowatych (1,01–1,99 ha); stabilny, mimo wahań, udział gospodarstw małorolnych (2,00–4,99 ha); wzrost odsetka gospodarstw w pozostałych grupach obszarowych, szczególnie silny w grupie 50 ha i więcej. W rezultacie udział gospodarstw karłowatych i małorolnych (o powierzchni od 1,01 do 4,99 ha), który w 2005 r. wynosił 57,9%, do 2015 r. obniżył się do 51,3% ogółu. Natomiast podniósł

---

<sup>500</sup> M. Kozłowska-Burdziak, *Przekształcenia struktury obszarowej polskiego rolnictwa po roku 2002*, [w:] *Między ekonomią a historią. Studia ofiarowane Profesorowi Czesławowi Noniewiczowi z okazji 75. urodzin*, red. R. Dziemianowicz et al., Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2012, s. 244 i n. *Rolnictwo w 2015 r.*, [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbr/gus/RL\\_rolnictwo\\_2015.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbr/gus/RL_rolnictwo_2015.pdf), s. 42 [dostęp 28.06.2021].

<sup>501</sup> *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2016*, GUS, Warszawa 2016, s.473; *Rolnictwo w 2015 r.*, op.cit., s. 150.

<sup>502</sup> *Rolnictwo w 2012 r.*, [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbr/gus/RL\\_rolnictwo\\_2012.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbr/gus/RL_rolnictwo_2012.pdf), s. 133 [dostęp 28.06.2021]; W. Humięcki, B. Podgórski, op.cit., s. 191.

<sup>503</sup> *Rolnictwo w 2012 r.*, op.cit.,s. 133; *Rolnictwo w 2015 r.*,op.cit., s. 124.

się w omawianym okresie z 10,9% do 14,7% udział gospodarstw powyżej 15 ha, zaliczanych do dużych<sup>504</sup>.

Jeszcze silniej zauważalne były zmiany w strukturze obszarowej przy uwzględnieniu liczby gospodarstw i powierzchni użytków rolnych. W 2005 r. istniało w Polsce ponad 1 mln gospodarstw o powierzchni nieprzekraczającej 5 ha, do 2015 r. ich liczba obniżyła się o blisko 1/3. W analogicznym okresie powierzchnia użytków rolnych gospodarstw karłowatych i małorolnych obniżyła się z 2,5 mln ha do 1,8 mln ha, czyli o ponad 27%, natomiast liczba gospodarstw ponad 15-hektarowych podniosła się ze 195 tys. do 203 tys. (o 4%). W 2005 r. gospodarstwa powyżej 15 ha dysponowały obszarem 6,3 mln ha, zaś w 2015 r. – 7,3 mln ha, a więc o 17% większym<sup>505</sup>.

Z bardziej aktualnych danych statystycznych wynika, że średnia wielkość gospodarstwa rolnego w Polsce w przez ostatnie lata nieustannie wzrasta. W 2018 roku wynosiła 10,81 ha, a w 2019 roku 10,95 ha, w 2021 roku osiągnęła wielkość 11,21 ha. W 2022 roku Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa poinformował w opublikowanym ogłoszeniu o wielkości średniej powierzchni gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym w poszczególnych województwach oraz średniej powierzchni gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym w kraju w 2022 roku - średnia powierzchnia gospodarstwa indywidualnego wyniosła 11,32 ha<sup>506</sup>.

Analiza struktury obszarowej gospodarstw chłopskich w blisko stuletnim okresie funkcjonowania różnych systemów ustrojowych dowodzi dość ograniczonych zmian w wielkości ich powierzchni<sup>507</sup>. W okresie Drugiej Rzeczypospolitej, wbrew intencjom władz, nastąpiło zwiększenie liczby gospodarstw karłowatych i małorolnych. Nie został zahamowany proces rozdrabniania własności chłopskiej, z

---

<sup>504</sup> Główny Urząd Statystyczny (2018). Rocznik Statystyczny Rolnictwa. Warszawa.

<sup>505</sup> Rolnictwo w 2012 r., op.cit., s. 123;

<sup>506</sup> Wielkość średniej powierzchni gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym w kraju została obliczona jako iloraz powierzchni użytków rolnych, zadeklarowanych jako działki rolne we wnioskach o przyznanie płatności obszarowych za rok 2022 i liczby rolników, którzy złożyli wniosek o przyznanie płatności obszarowych w roku 2022.

<sup>507</sup> Z. Truskiewicz, Kształtowanie stosunków własnościowych w rolnictwie. W: P. Czechowski (red.), Prawo rolne, Warszawa 2013, s. 150-170.

negatywnymi skutkami ekonomicznymi i społecznymi. Przeprowadzona po wojnie przez władze komunistyczne reforma rolna wprawdzie zmniejszyła liczbę gospodarstw karłowatych i małorolnych, nadal jednak stanowiły one 54% ogółu gospodarstw. W połowie lat 50., w związku z polityką rugowania większych gospodarstw chłopskich, ich udział podniósł się do blisko 60% ogółu gospodarstw.

Ograniczona liberalizacja polityki wobec gospodarki chłopskiej po 1956 r., wbrew oczekiwaniom, zaowocowała zwiększeniem odsetka gospodarstw karłowatych i małorolnych do przeszło 63% w 1960 r., Jednocześnie w bardzo ograniczonym stopniu podniósł się udział gospodarstw powyżej 10 ha. W latach 60., charakteryzujących się niekonsekwentną polityką agrarną, nieco zmniejszył się udział gospodarstw małorolnych, ale powiększył się udział gospodarstw karłowatych, przekraczając 33% ogółu gospodarstw. Oznaczało to powrót, a nawet przekroczenie bardzo negatywnie ocenianego stanu z 1921 r. (29%), przy niższym odsetku gospodarstw powyżej 10 ha. Realizowana w latach 70. i 80. polityka wobec wsi, preferująca większe gospodarstwa chłopskie, radykalnie zmniejszyła odsetek gospodarstw karłowatych do 18% w 1989 r. i powiększyła odsetek gospodarstw powyżej 5 ha, a szczególnie 15 ha i więcej. W okresie transformacji ustrojowej wystąpiła wyraźna polaryzacja struktury obszarowej<sup>508</sup>.

Do 2004 r. udział gospodarstw karłowatych ponownie powiększył się do przeszło 26%, a jednocześnie gospodarstw powyżej 10 ha wzrósł do 20% (wobec 17% w 1989 r.). Dopiero po wejściu Polski do UE zmniejszył się udział gospodarstw karłowatych (do 18% w 2015 r.) i rósł gospodarstw powyżej 10 ha (do 25% w 2015 r.). W konsekwencji różnokierunkowych procesów w latach 1990–2015 tylko w ograniczonym stopniu udało się odwrócić skutki komunistycznej polityki agrarnej w sferze struktury obszarowej rolnictwa. Nie zdołano zlikwidować, a nawet znacznie ograniczyć problemu rozdrobnienia rolnictwa.

---

<sup>508</sup> Więcej na temat władzy na obszarach rolnych w: Ptak A., Piasecki A., *Sto lat władzy lokalnej na polskiej wsi 1918-2018*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2019, s. 133.

Zgodnie z art. 5 ustawy o k. u. r. z dnia 11 kwietnia 2003 roku, za gospodarstwo rodzinne uważa się gospodarstwo rolne: 1) prowadzone przez rolnika indywidualnego oraz 2) w którym łączna powierzchnia użytków rolnych nie jest większa niż 300 ha. Natomiast za rolnika indywidualnego, o którym mowa w definicji gospodarstwa rodzinnego, uważa się osobę fizyczną będącą właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, których łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha, mającą kwalifikacje z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i prowadzącą przez ten okres osobiście to gospodarstwo (art. 6 ust. 1 ustawy).

Tak szeroko wyznaczone kryteria obszarowe gospodarstwa rodzinnego trudno uznać za racjonalne. Są one przykładem dopasowywania przyjmowanej terminologii do celów polityki rolnej. W swoim założeniu zapis ten miał zwiększyć możliwości zakupu gruntów przez rolników, dla których barierą rozszerzenia skali produkcji był zbyt mały obszar użytkowanej ziemi. Ze względu na stosunkowo niewielką podaż gruntów przeznaczanych na sprzedaż i jej wysokie ceny uznano, że zwłaszcza w odniesieniu do gruntów z zasobu Skarbu Państwa taka zasada wydzielania gospodarstw rodzinnych pozwoli wzmocnić potencjał produkcyjny większej liczbie gospodarstw niż w przypadku niestosowania takiego kryterium<sup>509</sup>.

Aktualna regulacja prawna jedynie nominalnie operuje pojęciem „gospodarstwa rodzinnego”, albowiem sformułowana przez ustawodawcę definicja nie zawiera jakichkolwiek odniesień do rodzinnego charakteru gospodarstwa. Wszelkie przesłanki podmiotowe (kwalifikacje rolnicze, zameldowanie, a szczególnie osobiste prowadzenie gospodarstwa jako podejmowanie wszelkich decyzji) dotyczą pojedynczej osoby fizycznej prowadzącej gospodarstwo<sup>510</sup>. Jest to zatem definicja gospodarstwa indywidualnego, w znaczeniu prowadzonego jednoosobowo, także kuriozalnie przez rolnika-singla, a nie definicja gospodarstwa

---

<sup>509</sup> A. Sikorska, *Dylematy w definiowaniu rodzinnych gospodarstw rolnych*. Warszawa 2015.

<sup>510</sup> R. Pessel, *Nieruchomości Skarbu Państwa*, Warszawa 2010, s. 22.



rodzinnego, chyba że przyjmiemy, iż wyznacznikiem gospodarstwa rodzinnego jest sama jego powierzchnia – nie więcej niż 300 ha użytków rolnych<sup>511</sup>.

Należy podkreślić, że aż dwie przygotowywane w ciągu ostatniego roku nowelizacje dotyczą właśnie tej ustawy. Żadna z nowelizacji nie doprecyzowuje jednak pojęcia gospodarstwa rodzinnego. Warto jednak wspomnieć, że w projekcie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, w tym o k.u.r. proponuje się dodanie następującej preambuły: „W celu wzmocnienia ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych, które w myśl Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowią podstawę ustroju rolnego Rzeczypospolitej Polskiej, dla zapewnienia właściwego zagospodarowania ziemi rolnej w Rzeczypospolitej Polskiej, w trosce o zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego obywateli i dla wspierania zrównoważonego rolnictwa prowadzonego w zgodzie z wymogami ochrony środowiska i sprzyjającego rozwojowi obszarów wiejskich, uchwała się niniejszą ustawę”. Nie można jednak nie odnieść wrażenia, że zmiany ustawowe dotyczą tu przede wszystkim zagadnienia reglamentacji obrotu nieruchomościami rolnymi ze szczególnym uwzględnieniem cudzoziemców<sup>512</sup>.

W dniu 20 lutego 2015 r. weszła w życie ustawa o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, mająca na celu wspieranie działań zmierzających w kierunku udoskonalenia systemu koordynacji polityki rolnej. Tak rozumiany system polegać ma na poprawie jakości życia i dobrobytu ekonomicznego osób mieszkających na obszarach wiejskich, często stosunkowo odizolowanych i słabo zaludnionych<sup>513</sup>.

---

<sup>511</sup> S. Prutis, Status prawny rodzinnego gospodarstwa rolnego w polskim prawie rolnym, W: Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej. Warszawa 2015.

<sup>512</sup> J. Górecki, Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców – wybrane zagadnienia, Rejent Miesięcznik Notariatu Polskiego, 7(315), Warszawa 2017, s. 36–55.

<sup>513</sup> Ptak A., Program i Oś Leader w Wielkopolsce w aspekcie uwarunkowań wspólnotowych oraz krajowych, w: Rolnictwo Wielkopolski w dwudziestolecie 1990-2010, red. J. Babiak, Środa Wielkopolska-Szreniawa 2011, s. 76-93.

#### 4. Gospodarstwa rodzinne w państwach Unii Europejskiej

Europejskie ustawodawstwo rolne nie doprowadziło do jednolitej definicji gospodarstwa rodzinnego w UE, jednakże w orzecznictwie, doktrynie, a także preambułach do licznych europejskich aktów prawnych podkreśla się, iż ochrona i rozwój gospodarstw rodzinnych stanowi jedno z podstawowych zadań i celów Wspólnej Polityki Rolnej. Wsparcie dla gospodarstw rodzinnych jest ważne, ponieważ forma rolnictwa rodzinnego bardziej przystaje do wymogów rolnictwa zrównoważonego, gospodarstwo rodzinne to także rodzina, dom, ostoja narodowych tradycji, rolnictwo rodzinne zapewnia bezpieczeństwo żywnościowe bez zwiększenia presji na środowisko naturalne oraz stanowi motor wzrostu i zatrudnienia na obszarach wiejskich UE<sup>514</sup>. W celu utrzymania wymiany pokoleń, wszystkie rodzaje gospodarstw rodzinnych muszą stanowić rentowny i opłacalny rodzaj działalności<sup>515</sup>.

Wspólnym zagadnieniem, a właściwie problemem, który występuje nie tylko w gospodarstwach rodzinnych w Polsce, lecz także w krajach Unii Europejskiej<sup>516</sup>, szczególnie UE-15, jest sukcesja czyli przejmowanie gospodarstwa przez następców, których często brakuje. Jest ono dostrzegane przez Komisję Europejską, która uwzględniając starzenie się rolników, zaleca stwarzanie sprzyjających warunków dla młodych rolników przejmujących gospodarstwa rodzinne<sup>517</sup>.

Biorąc pod uwagę ograniczenia i słabości gospodarstw rodzinnych, nasuwa się pytanie, jakimi możliwościami dostosowawczymi one dysponują<sup>518</sup>. Wyróżnić należy dwa ich rodzaje. Pierwsze o charakterze wewnętrznym, tkwiące w gospodarstwach,

---

<sup>514</sup> Więcej na ten temat: Walkowski M., *Rolnictwo polskie w obliczu integracji z Unią Europejską: politologiczna i ekonomiczna analiza wybranych aspektów problemu*, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, Poznań 1999, s. 230.

<sup>515</sup> F. Tomczak, *Gospodarka rodzinna w rolnictwie. Uwarunkowania i mechanizmy rozwoju*, Warszawa 2005.

<sup>516</sup> A. Lichorowicz, „Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11.IV.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej”. *Studia Iuridica Agraria* IV:7-30, Białystok 2005.

<sup>517</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – *Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności*. Komisja Europejska 2017, Bruksela.

<sup>518</sup> Walkowski M, *Rozwój obszarów wiejskich i rolnictwa w Polsce wobec zmodyfikowanej polityki rolnej Unii Europejskiej*, w: *Przegląd zachodni*, nr 1, Instytut Zachodni, Poznań 2002, s. 121.

dotyczące zwiększania ich powierzchni, przyjęcia odpowiedniego poziomu intensywności produkcji oraz struktury produkcji<sup>519</sup>.

Druga grupa możliwości dostosowawczych dotyczy działań zewnętrznych, odnoszących się do różnych form współpracy między gospodarstwami. Przykładem działań dostosowawczych pierwszej grupy są zmiany powierzchni gospodarstw w wybranych krajach UE i w Polsce w latach 1960–2013, które podano w tabeli 1. Wyboru tych krajów dokonano, przyjmując za kryterium wysoki poziom rozwoju ich rolnictwa. W 1960 r. powierzchnia gospodarstw w badanych krajach zawarta była w przedziale od 5,9 ha (Polska) do 41 ha UR (Wlk. Brytania). W pozostałych krajach wynosiła od 7,9 do 15,8 ha. W 2013 r. w krajach Europy Zachodniej powierzchnia gospodarstw zawarta była w przedziale od 27,4 ha (Holandia) do 93,6 ha (Wlk. Brytania). W analizowanym okresie powierzchnia gospodarstw w tych krajach wzrosła od 2,28 (Wlk. Brytania) do 7,41 razy (Niemcy). Mniejsza powierzchnia gospodarstw w Holandii w stosunku do sąsiednich krajów była rekompensowana wysokim poziomem intensywności produkcji, który spowodował, że pod względem wielkości ekonomicznej gospodarstwa holenderskie były zbliżone do brytyjskich, mimo że te ostatnie użytkowały trzykrotnie większą powierzchnię. Powierzchnia gospodarstw polskich w 1960 r. wynosiła 5,9 ha i była o 25% mniejsza niż niemieckich, a w 2013 r. wzrosła do 10,1 ha i była mniejsza od gospodarstw niemieckich o 83%. Podane liczby wskazują na olbrzymi dystans, który dzieli polskie gospodarstwa od gospodarstw analizowanych krajów<sup>520</sup>.

Podkreślić należy niskie tempo zwiększania średniej powierzchni gospodarstw w Polsce. W latach 1960–1990 średnia powierzchnia gospodarstwa wzrosła o 6,8%, a w pozostałych krajach w tym okresie zwiększyła się dwu-, a nawet trzykrotnie (Niemcy). Tempo zmian w powierzchni gospodarstw i różnice średniej powierzchni gospodarstw między poszczególnymi krajami są związane z poziomem

---

<sup>519</sup> A. Sikorska, Rynek Ziemi Rolniczej – stan i perspektywy. No 21. Warszawa: Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Rolnictwo Polskie i UE 2020+, Wyzwania, szanse, zagrożenia, propozycje, 2018.

<sup>520</sup> Główny Urząd Statystyczny (2018). Rocznik Statystyczny Rolnictwa. Warszawa.

gospodarczego rozwoju krajów określonego wielkością Produktu Krajowego Brutto (PKB) w przeliczeniu na jednego mieszkańca. w krajach o wysokim PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca powierzchnia gospodarstw jest zdecydowanie większa niż w krajach o niskim poziomie PKB. Większe różnice występują przy określeniu wielkości gospodarstw wartością produkcji standardowej (SO)<sup>521</sup>.

W krajach o wysokim PKB dominują gospodarstwa duże, natomiast w krajach o niskim poziomie PKB przeważają gospodarstwa małe. Niezależnie od poziomu rozwoju gospodarczego krajów procesy dostosowawcze gospodarstw polegające na zwiększaniu skali produkcji nie są w stanie dopasować potencjału produkcyjnego gospodarstwa i jego organizacji do tempa postępu technicznego w zakresie środków produkcji dla rolnictwa i do wymagań przedsiębiorstw handlu i przetwórstwa rolniczego. W tej sytuacji zachodzi potrzeba wykorzystania zewnętrznych sposobów umożliwiających dostosowanie gospodarstw do zmieniających się warunków gospodarowania<sup>522</sup>. Dotychczasowe doświadczenia wskazują na bardzo szeroką gamę sposobów dostosowawczych wykorzystywanych przez rolników prowadzących gospodarstwa rodzinne<sup>523</sup>.

Jednym z najstarszych sposobów wykorzystywanych przez rolników w celu obniżenia kosztów transakcyjnych w zakresie zaopatrzenia i zbytu było tworzenie spółdzielni. Były one własnością rolników. Ich celem było maksymalizowanie korzyści członków, a nie maksymalizacja zysku spółdzielni, jako przedsiębiorstwa. Ich dewizą było zaopatrywanie rolników w środki produkcji po możliwie najniższych cenach, a skup produktów rolnych po możliwie najwyższych. Dzięki spółdzielniom

---

<sup>521</sup> SO – Standard Output. Obliczana jest jako wielkość średnia z okresu 5 lat i wyrażana w tys. euro. Przyjęto następujące klasy wielkości ekonomicznej gospodarstw: bardzo małe (2–8 tys. euro); małe (8–25 tys. euro); średnio małe (25–50 tys. euro); średnio duże (50–100 tys. euro); duże (100–500 tys. euro) i bardzo duże (=>500 tys. euro).

<sup>522</sup> Walkowski M., Puślecki Z. W., *Rolnictwo polskie we Wspólnej Polityce Rolnej Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, Poznań 2004, s. 263.

<sup>523</sup> A. Sikorska, *Dylematy w definiowaniu rodzinnych gospodarstw rolnych*. Warszawa 2015,

rolnicy zwiększyli swoją siłę przetargową wobec hurtowych dostawców i odbiorców<sup>524</sup>.

Inną formą samoorganizacji rolników było tworzenie w formie spółdzielni przedsiębiorstw przetwórstwa rolniczego (mleczarnie, rzeźnie, gorzelnie, krochmalnie itp.). Dzięki temu rolnicy mogli czerpać korzyści z tytułu przejęcia marży<sup>525</sup>.

W celu efektywniejszego wykorzystania nowoczesnego sprzętu technicznego (maszyn, ciągników) rolnicy organizowali zespoły wspólnego użytkowania tych środków. Ten sposób okazał się mało skuteczny w dłuższym czasie. Zespoły się rozwiązywały z powodu konfliktów związanych z ponoszeniem kosztów napraw. Zdecydowanie bardziej efektywną formę współpracy w zakresie wspólnego wykorzystania środków opracowali rolnicy niemieccy w formie tzw. kółek maszynowych (Maschinenringe)<sup>526</sup>. Ich istota polega na tym, że zrzeszeni w zespole rolnicy uzgadniają indywidualne zakupy określonych maszyn i świadczą sobie wzajemnie usługi po uzgodnionych cenach.

Forma ta okazała się efektywną, gdyż funkcjonuje w Niemczech od początku lat 60. ubiegłego wieku. Początkowo uzyskiwała wsparcie od państwa, które częściowo pokrywało koszty utrzymania kierownika (dyspozytora), który koordynował system wzajemnych usług<sup>527</sup> (Steffen, 2011). Kółka maszynowe rozszerzyły ofertę swoich usług. Polegała ona na zatrudnieniu pracowników o odpowiednich kwalifikacjach, którzy nie tylko wspierali rolników w określonych pracach, lecz także zastępowali ich w prowadzeniu gospodarstwa w przypadku

---

<sup>524</sup> Rolnicza spółdzielnia produkcyjna (RSP) – zespół rolników indywidualnych, którzy w sposób dobrowolny podjęli decyzję w sprawie wspólnego użytkowania ziemi dla podniesienia wydajności pracy i osiągnięcia wyższych wyników produkcyjnych.

<sup>525</sup> Agrarwirtschaft 1966, specjalny zeszyt „Kooperation in produktionsbereich der Landwirtschaft”.

<sup>526</sup> Kółka maszynowe (Maschinenringe), zwane bankami maszyn, utworzone zostały w 1958 r. w celu rozwiązania podstawowego dylematu: ułatwienia rolnictwu przejścia od pracochłonnych do kapitałochłonnych rodzajów produkcji w warunkach, gdy koszty środków produkcji rosną i zarazem maleją ceny produktów rolnych.

<sup>527</sup> Dyspozytor dysponował informacjami o podaży usług (rolników – właścicieli maszyn gotowych do świadczenia usług) i o potrzebach rolników zainteresowanych usługami. Obecnie w procesie koordynacji tego rodzaju usług wykorzystywany jest intranet.

choroby lub wyjazdu na urlop. Tego rodzaju formy współpracy w postaci „banku pracy” funkcjonują także we Francji<sup>528</sup>.

Nowy sposób, odmienny od dotychczasowych form współpracy rolników prowadzących gospodarstwa rodzinne opracowano i wdrożono we Francji. Polega on na tworzeniu tzw. gospodarstw grupowych, znanych pod nazwą GAEK (Groupements Agricoles d'Exploitation en Commun). W dosłownym tłumaczeniu oznacza to rolnicze zespoły wspólnej gospodarki<sup>529</sup>. Wydaje się celowym przedstawienie tej formy współpracy rolników, która odgrywa istotną rolę we Francji. Początek ruchu tworzenia gospodarstw grupowych we Francji wystąpił w latach 30. ubiegłego stulecia. Jego idea wywodziła się z filozofii katolickiego socjalizmu i była rozwijana przez katolicką młodzież wiejską wywodzącą się głównie z małych i średnich gospodarstw rolnych. Pozostawała ona pod wpływem filozofii Emmanuela Mouniera i dominikanina Petera Lebreta<sup>530</sup>. Mounier był zwolennikiem personalistycznej ekonomiki w celu wprowadzenia humanistycznego porządku do gospodarki, w której powinny obowiązywać następujące zasady:

- pierwszeństwo warunków socjalnych przed zyskiem,
- pierwszeństwo pracy przed kapitałem,
- pierwszeństwo osobistej odpowiedzialności przed anonimowym aparatem kierowniczym. Ta ostatnia zasada oznacza likwidację podziału pracujących na kierowników i podwładnych.

Do realizacji idei gospodarstw grupowych doszło w okresie powojennym w wyniku szerokiej dyskusji, w której istotną rolę odegrał postęp techniczny. Rolnicy dysponujący większymi gospodarstwami zrzeszeni w Związku Rolników Francuskich byli zwolennikami tezy zakładającej konieczność koncentracji ziemi na bazie własności ziemskiej, jako warunku wykorzystania postępu technicznego. Lewica reprezentowana głównie przez komunistów opowiadała się za rozwojem

---

<sup>528</sup> M. Ciepielewska: „Rolnictwo we Francji”, Warszawa 1968.

<sup>529</sup> J. Wierzbicki, „Podstawy prawne funkcjonowania gospodarstw grupowych we Francji. Warszawa 1993.

<sup>530</sup> J. Pfeifer, Die Gruppen landwirtschaft in Frankreich. Agrarwirtschaft. Frnkfurtam M 1981.

spółdzielczości rolniczej na wzór radzieckiej i krajów realnego socjalizmu. Natomiast młodzi rolnicy francuscy wybrali drogę rozwoju w formie gospodarstw grupowych<sup>531</sup>.

Niezwykła aktywność młodych rolników francuskich doprowadziła do uchwalenia przez Parlament Francuski w 1962 r. odpowiedniej ustawy, która weszła w życie w 1965 r. i umożliwiła tworzenie gospodarstw grupowych. W ustawie sformułowano następujące cele GAEK:

- zorganizowanie rentownego wspólnego gospodarstwa, przy zachowaniu jego rodzinnego charakteru,
- stworzenie odpowiednich stosunków między współnikami na bazie pracy,
- zapewnienie stabilności wspólnemu gospodarstwu, jednak bez ograniczenia współnikom możliwości wystąpienia z gospodarstwa grupowego,
- zapewnienie gospodarczego i fiskalnego statusu, w którym sytuacja poszczególnych współników nie będzie gorsza od rolników gospodarujących indywidualnie,
- ograniczenie osobistej odpowiedzialności w stosunku do osób trzecich (wspólnicy odpowiadają do wysokości wniesionych wkładów, podobnie jak w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością),
- zapewnienie dalszego rozwoju gospodarstwom rodzinnym przez ich otwarcie na postęp techniczny, zapewniając pełne wykorzystanie zasobów pracy i kapitału.

W ustawie określono również formę prawną gospodarstw grupowych. GAEK posiada cechy gospodarstwa rodzinnego<sup>532</sup>, spółdzielni i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Cecha gospodarstwa rodzinnego przejawia się w przyjętych sposobach podziału dochodu, który najczęściej dzielony jest według wkładów pracy<sup>533</sup>. Pod względem fiskalnym wspólnicy traktowani są jak rolnicy indywidualni. Są płatnikami podatku dochodowego po podziale dochodu. Podatku dochodowego nie płaci gospodarstwo jako podmiot. Cecha spółdzielni przejawia się zasadą „jeden

---

<sup>531</sup> J. Czyszkowska-Dąbrowska, *Ekonomiczno-produkcyjne efekty działalności zespołów rolników indywidualnych. Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*, 5, Warszawa 1978.

<sup>532</sup> A. Sikorska, *Dylematy w definiowaniu rodzinnych gospodarstw rolnych*. Warszawa 2015.

<sup>533</sup> W. Humięcki, B. Podgórski, *Kierunki gospodarowania zasobami własności rolnej skarbu państwa i realizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Wieś i Rolnictwo” nr 3, Warszawa 2016, s. 188–191.

członek jeden głos”, a spółki z o.o. odpowiedzialnością ograniczoną do wysokości wkładu<sup>534</sup>.

W ustawie określono także zasady tworzenia gospodarstw grupowych. Mogą je utworzyć minimum dwaj wspólnicy. Maksymalna liczba wspólników wynosi 10. To ograniczenie wynika z przyjętej zasady, która zakłada wykluczenie podziału na pracę kierowniczą i wykonawczą. Obowiązuje norma: dotychczasowe gospodarstwo wchodzące w skład tworzonego gospodarstwa grupowego może być reprezentowane tylko przez jedną osobę, najczęściej rolnika lub jego żonę. Zasada ta wiąże się z kolejną, zakładającą oddzielenie gospodarstwa domowego od gospodarstwa rolnego. Dzięki temu żony rolników zostały uwolnione z obowiązku pracy w gospodarstwie. Mogą podjąć pracę poza gospodarstwem<sup>535</sup>. Oczywiście mogą okresowo pracować w gospodarstwie rolnym w charakterze pracownika sezonowego. To rozwiązanie zostało zaakceptowane przez żony rolników. Wszyscy wspólnicy mają te same prawa i obowiązki<sup>536</sup>.

Wykonywanie funkcji kierowniczej, np. reprezentowanie gospodarstwa wobec instytucji, nie zwalnia z pracy wykonawczej. Podstawę utworzenia gospodarstwa grupowego stanowi bilans. Wspólnicy wnoszą do gospodarstwa wkłady w naturze i kapitale pieniężnym. Wspólnicy z dotychczasowych gospodarstw wybierają te środki, które będą przydatne w gospodarstwie grupowym i dokonują ich wyceny. W bilansie ujmowane są po stronie aktywów. W pasywach w pozycji „kapitał zakładowy” ujmowana jest wartość wkładów wniesionych przez poszczególnych członków. Ziemia nie jest wkładem do gospodarstwa. Wyjątkiem może być działka budowlana przewidziana na budowę ośrodka gospodarczego. Ziemia wspólników użytkowana jest na zasadzie dzierżawy<sup>537</sup>.

---

<sup>534</sup> J. S. Zegar, *Dochody w rolnictwie w okresie transformacji i integracji europejskiej*, Warszawa 208.

<sup>535</sup> A. Oleszko, *Prawo rolne*, Kraków 2004.

<sup>536</sup> A. Lichorowicz, *Szczególny porządek dziedziczenia gospodarstw rolnych w Polsce po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 r.* Rejent Miesięcznik Notariatu Polskiego, 9(125),, Warszawa 2001, s. 88–108.

<sup>537</sup> K. Marciniuk, *Obrót nieruchomościami rolnymi*. W: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne* (s. 150–171). Warszawa 2013.



W funkcjonowaniu gospodarstw grupowych przyjęto zasadę „minimalizacji własności wspólnej” (kapitału własnego) gospodarstwa grupowego. Inwestycje finansowane są kredytem lub wkładami członków w formie oprocentowanej pożyczki. Przyjęcie zasady minimalizacji kapitału własnego jest bardzo ważne, gdyż ułatwia „wyjście” wspólnika z gospodarstwa grupowego. Nie występuje problem spłat.

Ten problem pojawia się w spółkach cywilnych w Niemczech, szczególnie wschodnich na terenie byłej Niemieckiej Republiki Demokratycznej, gdzie ze względów doktrynalnych dominowało rolnictwo wielkoobszarowe. Po kilkunastu latach wspólnego gospodarowania w wyniku inwestowania „powstawał” wspólny majątek o dużej wartości. W tej sytuacji wyjście jednego ze wspólników stawiało w niezwykle trudnej sytuacji pozostałych, którzy nie byli zdolni do spłaty. Zapropionowane rozwiązanie w formie gospodarstw grupowych zostało zaakceptowane przez rolników francuskich. W pierwszym okresie obowiązywania ustawy zainteresowanie rolników było umiarkowane. W latach 1965–1975 rocznie powstawało około 300 gospodarstw grupowych<sup>538</sup>.

W kolejnych latach 1975–1995 zainteresowanie tą formą zdecydowanie zwiększyło się. W tym okresie rocznie powstawało około 3 tys. gospodarstw grupowych. W 1970 r. udział gospodarstw grupowych w całkowitej liczbie gospodarstw wynosił zaledwie 1%. W ich użytkowaniu znajdowało się 3% użytków rolnych. W 2000 r. udział gospodarstw grupowych wynosił 19,1%, a w ich użytkowaniu znajdowało się 42% użytków rolnych<sup>539</sup>. Natomiast w 2013 r. w całkowitej liczbie gospodarstw we Francji wynoszącej 451,6 tys. 153,8 tys. (34%) funkcjonowało w różnych formach zespołowego gospodarowania<sup>540</sup>, użykując 62,3% całkowitej powierzchni użytków rolnych<sup>541</sup>.

---

<sup>538</sup> Główny Urząd Statystyczny (2018). Rocznik Statystyczny Rolnictwa. Warszawa.

<sup>539</sup> W. Ziętara, Gospodarstwa grupowe jako forma organizacyjno-prawna aktywności rolników. Roczniki Nauk Rolniczych, Seria G, 91, 1, Warszawa 2004

<sup>540</sup> Zespołowe formy gospodarowania, oprócz GAEK, obejmują inne formy: EARL (Eksploration Agricolea' Responsabilite' Limite'e) – gospodarstwo rolne z ograniczoną odpowiedzialnością; SCEA (Socie'te Civile Eksploration Arcole) – spółka cywilna.

<sup>541</sup> Agreste, recensementagricole, Enquetestructures 2013. Memostatistique 2016.

Mimo powszechnego przekonania o pozytywnych i trwałych cechach gospodarstw rodzinnych, nie są one wolne od ograniczeń. W sytuacji intensywnych przeobrażeń w otoczeniu ekonomicznym i społecznym stają przed koniecznością dostosowań do zachodzących zmian, głównie w zakresie postępu technicznego i tendencji w kosztach pracy poza rolnictwem, cen środków produkcji dla rolnictwa i cen zbytu produktów rolniczych. Dostosowania przez wzrost skali produkcji w gospodarstwach są ograniczone. Skuteczniejszymi sposobami są różne formy współpracy gospodarstw, takie jak integracja pozioma i pionowa, wspólne użytkowanie maszyn i innych środków oraz różne formy wspólnego gospodarowania, np. grupy i organizacje producenckie.

W rolnictwie polskim udział tych form jest zaskakująco niski. Forma rolniczych spółdzielni produkcyjnych została skutecznie skompromitowana przez przymusową kolektywizację w latach 1949–1955. Obecnie funkcjonuje około 700 spółdzielni i nie odgrywają istotnej roli<sup>542</sup>. Trudno zakładać, że ta forma będzie się upowszechniać. Wydaje się, że pozytywne doświadczenia francuskie w zakresie nowej formy organizacyjnej i prawnej gospodarstw rodzinnych mogą wskazywać kierunki ich rozwoju. Forma ta może zainteresować młodych rolników, nieobciążonych ujemnymi doświadczeniami przymusowej kolektywizacji.

Polska miała również własne doświadczenia z podobną formą w postaci Zespołów Rolników Indywidualnych, które były organizowane w latach 1970–1980<sup>543</sup>. Głównym motywem ich tworzenia były przywileje w formie umarzalnych kredytów (do 60%). Nie wytrzymały one „próby czasu” i po 1981 r. zostały rozwiązane. Doświadczenia francuskie wskazują na korzyści ekonomiczne i społeczne związane z tworzeniem gospodarstw grupowych. Korzyści ekonomiczne wynikały z ekonomii skali. Istotne są również korzyści społeczne<sup>544</sup>.

---

<sup>542</sup> Krajowy Rejestr Sądowy 2017. Krajowy Związek Rolniczych Spółdzielni Produkcyjnych. Pobrano z: [www.kzrsp.pl](http://www.kzrsp.pl), 2017.

<sup>543</sup> J. Czystkowska-Dąbrowska, *Ekonomiczno-produkcyjne efekty działalności zespołów rolników indywidualnych*. Zagadnienia Ekonomiki Rolnej, 5, Warszawa 1978.

<sup>544</sup> J. Rowiński, *Uwagi o propozycjach zmian przepisów regulujących rynek ziemi rolnej*, <http://www.efrwp.pl/news/show/201/uwagi-o-propozycjach-zmian-przepisow-regulujacych-rynek-ziemi-rolnej>.

Rozdział gospodarstwa domowego od rolnego spowodował uwolnienie żon rolników od uciążliwych prac w gospodarstwie rolnym. Mogły podjąć pracę zawodową poza rolnictwem. Dzięki temu zniknął problem „żon dla rolników”. Gospodarstwo grupowe, dzięki pracy minimum dwóch członków umożliwiało lepszą organizację czasu wolnego w formie wolnych niedziel (możliwość zastępstwa) i urlopów. Warunkiem rozwoju gospodarstw grupowych w Polsce jest stworzenie odpowiednich form prawnych ich organizacji i funkcjonowania<sup>545</sup>.

Pierwsze rozwiązanie polskie dotyczące statusu prawnego gospodarstw rodzinnych zawarte w ustawie z 11 IV 2003 roku należy uznać za śladowe. Abstrahując od faktu, że jest to definicja z punktu widzenia techniki legislacyjnej mało udana (w skład *definiensa* wchodzi odesłania do dwóch dalszych definicji legalnych i to, co gorsze, o podobnym zakresie), zastrzeżenia budzą przede wszystkim kryteria ustalenia rodzinnego charakteru gospodarstwa rolnego zawarte w tej definicji<sup>546</sup>. Kryteria te są w znacznym stopniu odmienne od kryteriów uznania gospodarstwa za rodzinne stosowanych w ustawodawstwach krajów Europy Zachodniej<sup>547</sup>. Stało się tak dlatego, iż definicja gospodarstwa rodzinnego została skonstruowana na marginesie głównego celu ustawy, jakim jest kontrola obrotu nieruchomościami<sup>548</sup>.

---

<sup>545</sup> A. Sikorska, Rynek ziemi rolniczej. Stan i perspektywy, nr 19, Analizy Rynkowe, Warszawa 2016, s. 28.

<sup>546</sup> A. Sikorska, Dylematy w definiowaniu rodzinnych gospodarstw rolnych, Warszawa 2015.

<sup>547</sup> A. Lichorowicz, Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11.IV.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej. *Studia Iuridica Agraria* IV:7-30., Białystok 2005.

<sup>548</sup> S. Prutis, Status prawny rodzinnego gospodarstwa rolnego w polskim prawie rolnym, [w:] Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej. Warszawa 2015.

## **Zakończenie**

Konstytucja RP z uwagi na swoje miejsce w hierarchii źródeł prawa, tworzy ramy ustrojowe dla szczegółowych regulacji ustawowych dotyczących ustroju rolnego. Ustawa Zasadnicza przesądza o tym, w jakim stopniu w ustawodawstwie zwykłym znajdują wyraz odrębne przesłanki dotyczące kształtu i ewolucji prawa rolnego.

Konstytucyjny wymiar interpretacji pojęcia, jakim jest gospodarstwo rodzinne jako podstawy ustroju rolnego w Polsce, nadał Konstytucji z 1997 r. dodatkowej funkcji społecznej, posiadającej uprawnienie do wpływania na jej kształt w przyszłości. Połączenie pojęcia gospodarstwa rolnego z gospodarstwem rodzinnym w kontekście zasad ustroju rolnego obowiązujących w Polsce, pozwala ukierunkować zakres i formę ewolucji systemu rolnego, rozumianych jako całość aktualnych warunków społeczno -gospodarczych panujących w rolnictwie.

Artykuł 23 Konstytucji stanowi, iż podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Przepis ten, bardzo skąpy w treści, jest swojego rodzaju deklaracją polityczną o charakterze programowym. Powyższa regulacja formuje jedynie, że „podstawą ustroju rolnego jest gospodarstwo rodzinne” oraz że „zasada ta nie może naruszać postanowień określonych w art. 21 i 22 Konstytucji”. Zapis ten ogranicza się jedynie do wybranego zakresu warunków społecznych w sferze rolnictwa, nadając jednocześnie gradację cechom gospodarstw uznawanych za priorytetowe w rozumieniu ustroju rolnego.

Założenia polityki Unii Europejskiej ukierunkowane na przekształcenie tradycyjnych gospodarstw rodzinnych, w towarowe gospodarstwa rozwojowe, nie odpowiadają utrwalanej dotychczas na poziomie konstytucyjnym pozycji gospodarstwa rodzinnego. Regulacja konstytucyjna dotycząca ustroju rolnego zawarta w Konstytucji, jest uzupełnieniem zasady społecznej gospodarki rynkowej, przy uznaniu, że w ramach szerokorozumianego ustroju społeczno-gospodarczego istnieje jego segment – ustrój rolny, którego filarem jest gospodarstwo rodzinne. Niesie to za sobą szereg konsekwencji, których skutkiem winno być zapewnienie pomocy i społeczno-gospodarczo-finansowego wsparcia właścicielom tych gospodarstw. Wymaga to wprowadzenia odrębnych przepisów prawnych dających poczucie bezpieczeństwa interesów gospodarczych jednostek prowadzących gospodarstwa indywidualne.

Niniejsza rozprawa służy analizie i systematyzacji mechanizmów kształtowania ustroju rolnego, mających swoje źródło w Konstytucji. Artykuł 20 Konstytucji wprowadza pojęcie „społecznej gospodarki rynkowej”. Opiera się ona na wolności wobec działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz spójności, dyskusji i kooperacji partnerów społecznych. Zgodnie z dyrektywą konstytucyjną gospodarka taka stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Uzupełnieniem tej definicji są przepisy art. 21 Konstytucji, normujące zasadę prawa własności, art. 22 konkretyzujące ramy wolności działalności gospodarczej, art. 23 precyzujące istotne cechy ustroju gospodarczego w rolnictwie oraz art. 24 ustanawiające zasadę ochrony pracy. Ład społeczny i gospodarczy wspierający harmonijną gospodarkę rynkową to ideał gwarantujący realizację celów społecznych. Wydajność gospodarki rynkowej warunkuje jej dalsze wymierne efekty zapewniając niski stopień bezrobocia, efektywny model ubezpieczeń społecznych, godne warunki pracy, czy też zrównoważony rozwój gospodarstw rolnych.

Ochrona państwa w zakresie wykonywania pracy w gospodarstwie rolnym, ma wyraz m.in. w postaci gwarantowanych rent czy emerytur rolniczych przyznawanych właścicielowi gospodarstwa i członkom jego rodziny. Polityka państwa mająca na celu zachowania kontroli nad procesami gospodarczo – społecznymi, powinna polegać na stosowaniu środków prewencji i ochrony wartości oraz zasad zajmujących istotne miejsce w Konstytucji. Ochrona rodzinnych gospodarstw rolnych będzie musiała być realizowana na podstawie potocznie przyjętego rozumienia pojęcia, które łączy się najczęściej z rodzinnym charakterem uprawy i prowadzenia gospodarstwa.

Szczegółowa interpretacja art. 23 Konstytucji nawiązuje do dwóch kluczowych pojęć – ustroju rolnego państwa oraz gospodarstwa rodzinnego. Co istotne, przepis ten nie reguluje w sposób skoncentrowany ustroju rolnego panującego w Polsce, a jedynie jest deklaratywną formą dla dalszych uregulowań ustawowych. W konsekwencji ustroj rolny winien być tworzony przez ustawodawcę, w wyniku działania zgodnego z założeniami wynikającymi z postanowień Konstytucji.

Zgodzić należy się z A. Lichorowiczem, że norma art. 23 Konstytucji ma charakter normy programowej, określającej nie regułę postępowania, lecz pewną zasadę, czy też regułę optymalizacyjną i należy ją traktować nie tylko jako deklarację ustrojową, ale także normę o charakterze ochronnym<sup>549</sup>. Gospodarstwo rodzinne nie zostało zdefiniowane szczegółowo w Ustawie Zasadniczej. Ustrojodawca pozostawił w tym względzie swobodę ustawodawcy zwykłemu w sprecyzowaniu cech, jakimi gospodarstwo takie powinno się charakteryzować.

Powszechnie przyjętym okazał się być pogląd, iż wzajemne zaangażowanie członków rodziny w jego prowadzenie, jak i kompatybilna ewolucja rodziny wraz z całym gospodarstwem, determinują rodzinny charakter gospodarstwa. Filarami gwarantującymi utrzymanie prawidłowo funkcjonującego gospodarstwa rodzinnego, winny być podstawowe czynniki produkcji, takie jak: kapitał ludzki, praca i ziemia. Powinny one zapewniać uzyskanie produktów rolnych, a równocześnie w sensie ekonomicznym zapewnić utrzymanie rodziny rolnika może ziemia, kapitał i praca.

---

<sup>549</sup> A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego RP (w świetle art. 23 Konstytucji)*, w: *Studia Iuridica Agraria*, Tom I, Białystok 2000.

Czynniki te sformułowane zostały już w XVIII wieku przez Adama Smitha, twórcę filozofii rynkowej. W konkretnym przypadku pod ich pojęciem kryje się pogląd głoszący tezę, iż skuteczna kombinacja przedmiotowych czynników miała decydować o sukcesie gospodarczym danego narodu.

Wielkość gospodarstwa rodzinnego powinna być adekwatna do zaplecza technicznego, tak by pozwalała na to, by było prowadzone przez właściciela pracującego w nim wraz z członkami jego rodziny. Szczególne miejsce w regulacjach ustawowych uzyskały normy gwarantujące warunki działalności rolniczej innych niż rodzinne form gospodarstw, zwłaszcza tych, które funkcjonują w oparciu o pracę najemną. Jest to szczególnie ważne w zakresie interpretacji art. 23 Konstytucji, z punktu widzenia gwarancji wolności działalności gospodarczej i ochrony własności.

Prawidłowy funkcjonujący ustroj rolny powinien, obok ochrony gospodarstw rodzinnych, wspierać jednocześnie potrzeby żywnościowe społeczeństwa, poprzez elastyczną i zrównoważoną produkcję, nieulegającą przypadkowym wahaniom cen na rynku. Dlatego w ustroju tym dopuszczone jest istnienie gospodarstw nieopartych na „pracy rodzinnej”, takich jak gospodarstwa farmerskie czy wielkopowierzchniowe. Jak już podniesiono, gospodarstwa rolne, spełniające wymogi gospodarstw rodzinnych, są filarem ustroju rolnego państwa i podlegają usystematyzowanej regulacji w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego.

Głównym zadaniem ustawy była poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych, przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości o charakterze rolnym, tworzenie nowych miejsc pracy w sektorze produkcji rolnej, jak i zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby posiadające kwalifikacje rolnicze.

Wizja rodzinnego gospodarstwa rolnego jako podstawy ustroju rolnego jest wartością konstytucyjną samą w sobie, ale nie posiada ona waloru wyłączności. Jak już podniesiono, art. 23 Konstytucji dopuszcza jednocześnie możliwość istnienia odmiennych typów gospodarstw rolnych w postaciach wielkoobszarowych, czy też farmerskich, nakazując jednocześnie państwu zapewnienie takiej struktury obszarowej, która zapewni gospodarstwom rodzinnym możliwość swobodnego funkcjonowania w systemie gospodarczym.

Regulacja zawarta w art. 23 Konstytucji przekłada się na odpowiednie ukształtowanie ustawowych regulacji gospodarczych i finansowych, preferujących gospodarstwo rodzinne. Ukierunkowane jest ono na wprowadzenie różnego rodzaju ulg podatkowych, finansowych czy też udogodnień kredytowych. Praktyka taka ma przede wszystkim za zadanie stworzenie takich mechanizmów w obrocie ziemią, w wyniku których nie będą występowały czynniki ograniczające tworzenie gospodarstw rodzinnych, kosztem wielkopowierzchniowych gospodarstw rolnych.

Artykuł 21 i 22 Konstytucji wyznaczyły ramy ustrojowe dla działań dotyczących rozporządzania mieniem na cele produkcyjno-handlowe. Przesłanka zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego państwa, rozumianego jako formy interwencjonizmu państwowego, ma swój wyraz również w regulacjach ustawowych dotyczących obrotu ziemią i jej dziedziczenia.

Zasada odnosząca się do stałej ochrony prawa dziedziczenia nie ma charakteru obligatoryjnego i zakłada możliwość ograniczenia wysokości spłat należnych od spadkobiercy uzyskującego gospodarstwo rolne w wyniku działu spadku. Jest możliwe także rozłożenie w czasie płatności, jeżeli potrzeba ochrony rodzinnego charakteru danego gospodarstwa jest uzasadniona lub konieczna dla zapewnienia prawidłowego i racjonalnego gospodarowania.

W efekcie dziedziczenia, jako konsekwencji testamentu czy też ustawy, realnym staje się nabycie nieruchomości przez osobę niespełniającą statusu rolnika indywidualnego.



Zasada ta w zakresie wyboru formy przekazania spadku, jak i osoby spadkobiercy znajduje odzwierciedlenie w przepisach konstytucyjnego prawa dziedziczenia, tj. art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. W wyroku z 31 stycznia 2001 r. Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że art. 64 ust. 1 Konstytucji potwierdza przysługujące każdemu „prawo dziedziczenia”, uznając je za konstytucyjne prawo podmiotowe o charakterze powszechnym. Idąc dalej Trybunał uznał, że zgodnie z art. 21 ust. 1 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. Ponadto art. 20 Konstytucji traktuje własność prywatną, jako podstawowy element społecznej gospodarki rynkowej, będącej podstawą ustroju gospodarczego Polski.

W świetle tych przepisów spadkodawca ma prawo do przeznaczenia nieruchomości rolnych bez jakichkolwiek ograniczeń na rzecz wybranych przez siebie osób, za pomocą formalnego powołania do dziedziczenia, bądź też wskazania ich jako konsumenta zapisu windykacyjnego. W przypadku śmierci właściciela nieruchomości w świetle postanowień art. 21 Konstytucji, nie ma odrębnej formy przejęcia uprawnień własności niż dziedziczenie. Konstytucja RP systematyzuje zasady dotyczące kształtu ustroju rolnego w Polsce, jednakże ich doprecyzowanie pozostawia ustawodawcy zwykłemu.

Dzięki wnikliwej interpretacji poszczególnych przepisów Ustawy Zasadniczej, jak i analizie aktów ustawowych, przy założeniu autonomicznej interpretacji postanowień Konstytucji oraz konieczności ich wzajemnego niezakłóconego uzupełniania się, można w sposób precyzyjny określić cele i założenia ustrojodawcy w zakresie kształtu ram ustroju rolnego w Polsce. Ustrój ten ma się opierać na instytucji gospodarstwa rodzinnego, jako podstawowej jednostki ustroju rolnego, przy jednoczesnym poszanowaniu zasad wolności działalności gospodarczej oraz ochrony własności, w szczególności w odniesieniu do innych podmiotów sektora rolnego.

Tak więc w świetle art. 23 Konstytucji dopuszczone jest więc istnienie w polskim systemie prawnym gospodarstw nieopartych na „pracy rodzinnej”, takich jak gospodarstwa farmerskie czy wielkopowierzchniowe.

Rodzinne gospodarstwa rolne w ujęciu funkcyjnym powinny podlegać ochronie prawnej. Dlatego aktualne regulacje odnoszące się do gospodarstw rodzinnych nie spełniają swej roli w zakresie zapewnienia odpowiedniego standardu życia w rodzinie rolniczej, jak i w kwestii określenia podstawy organizacji tego rodzaju gospodarstw. Skoro ustawodawca uczynił jako cel przyjęte regulacje prawne kształtujące ustrój rolny, co potwierdza nadana aktowi preambuła, to powinien dobrać odpowiednie, a nie pozorne i nieadekwatne, mechanizmy prawne służące ochronie właściwie rozumianych gospodarstw rodzinnych.

Ochrona gospodarstwa rodzinnego sprowadza się do tego, że jest ono podmiotem, który powinien być przez ustawodawcę preferowany w ramach ustroju rolnego. Działalność rolnicza winna być zatem prowadzona przede wszystkim w gospodarstwach rodzinnych, a ewentualne instrumenty wsparcia powinny być ustanawiane na ich własnie rzecz. Nie ulega wątpliwości, że zasadnym zdaje się powiązanie kategorii gospodarstwa rodzinnego z ochroną rodziny omawianą w art. 18 ustawy zasadniczej. Podmiotem zbiorowym, nadrzędną wartością prowadzących gospodarstwo rodzinne powinna być rodzina. Bezspornie kluczem ustroju rolnego jest gospodarz, który z ustrojowego punktu widzenia stanowi istotę całości systemu rolnego jako wspólnej przestrzeni społeczno-gospodarczej.

Ustawodawstwo krajowe, mając swoje odzwierciedlenie w postępowaniach sądowych orzeczeniem TK z 31 stycznia 2001 r. 9 potwierdziło, że Konstytucyjne przepisy statuujące gospodarstwo rodzinne jako podstawę ustroju rolnego państwa oraz przepisy związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, umożliwiają preferencyjną ingerencję ustawodawcy, nadając ramy reżimu prawnego gospodarstwa rolnego, również w zakresie prawa spadkowego.

Jednocześnie uznane zostały regulacje szczególne w odniesieniu do gruntów rolnych wchodzących w skład takich gospodarstw. Najwięcej wątpliwości związanych jest z wyborem modelu kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi.

Stosownie do treści art. 23 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. podstawą ustroju rolnego w Polsce są gospodarstwa rodzinne, przy czym zasada ta nie narusza postanowień art. 21 i art. 22 Konstytucji. Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy zasadniczej,

Rzeczpospolita Polska ma za zdanie chronić własność i prawo dziedziczenia. Wyłączenie jest dopuszczalne jedynie w sytuacji, w której jest dokonywane na cele publiczne oraz za odpowiednie odszkodowanie. Według art. 22 Konstytucji ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Zgodnie z art. 20-22 Ustawy Zasadniczej ustrój rolny upatruje się jako istotną część ustroju gospodarczego, co wiąże się z koniecznością dostosowania do niego ogólnych zasad jego bezpośrednio lub pośrednio dotyczących.

Charakter i znaczenie art. 23 Konstytucji budzi liczne wątpliwości interpretacyjne, które znajdują swoje odzwierciedlenie w wielokrotnie sygnalizowanych w piśmiennictwie poglądach. Kierując się znalezieniem odpowiedzi na pytanie o prawne skutki przyjętego brzmienia art. 23 Konstytucji sformułowane zostały wyniki cząstkowe. Ich głównym założeniem było założenie o niekonsekwentnym doprecyzowaniu zasad ustroju rolnego, rozumianego jako wzajemnych relacji własnościowych, gospodarczych jak o organizacyjnych w ujęciu produkcji i rynku rolnego.

Niekompletne wydaje się być również bierne podejście, nie zapewniające wypracowania procedur zapewniających realizację zdefiniowanej zasady ustrojowej, ponadto niepełny charakter regulacji nie określającej w sposób precyzyjny zarówno miejsca działalności rolniczej w systemie gospodarczym kraju, ani zasad funkcjonowania takiej produkcji. Zastrzega się, że dyspozycja art. 23 Konstytucji RP stanowi przykład tzw. normy programowej, nie wskazującej żadnych konstytucyjnych wolności, praw czy też obowiązków. Pomimo tych negatywów powszechnie przyjęte jest, że przepis art. 23 Konstytucji RP formułuje dyrektywę wyrażającą oznaczoną zasadę polityki, w myśl której Państwo jest zobligowane do respektowania norm odnoszących się do ochrony gospodarstwa rodzinnego i praktykowania odpowiedniej polityki wobec rolnictwa.

Istotą są regulacje ustawowe, wspierające gospodarstwa rodzinne na płaszczyźnie gospodarczej, społecznej i finansowej. Ochronie powinny podlegać właściciele gospodarstw rodzinnych. Odbiorcą normy programowej polegającej na

## *Zakończenie*

respektowaniu funkcjonowania rodzinnych gospodarstw jako podstawy ustroju rolnego powinny być organy władzy publicznej, zobligowane do ukierunkowania swojej aktywności w sferze polityki rolnej w stronę ochrony takiej formy gospodarstw.

Zapisy art. 23 Konstytucji wyznaczają kierunki działania polityki państwa, umożliwiając prowadzenie działań ingerencyjnych działających na rzecz kształtowania ustroju rolnego, nie formułując praw i nie wyznaczając konstytucyjnego statusu jednostki. Zasadniczym wydaje się być fakt, że art. 23 Konstytucji nie traktuje gospodarstw rodzinnych jako istoty polityki rolnej, nie ukierunkowuje także oczekiwanych przemian. Jednocześnie, zapewnić miała utrzymanie aktualnej pozycji gospodarstw rodzinnych w roli podstawowego kręgu gospodarstw w polskim rolnictwie.

Funkcjonowanie gospodarstw rodzinnych nie może stać w korelacji z zasadami ochrony własności wynikającymi z art. 21 Konstytucji oraz wolności działalności gospodarczej zagwarantowanej na podstawie art. 22. Gospodarstwa rodzinne jako trzon ustroju rolnego państwa, powinny mieć zagwarantowaną szczególną opiekę i stanowić przewagę w ekonomicznym obrazie rolnictwa, co nie powinno wykluczać funkcjonowania innego rodzaju gospodarstw. Wszelkie działania ograniczające obrót ziemią, uniemożliwiające tworzenie gospodarstw rolnych, których powierzchnia przekracza wielkość zwykłych gospodarstw powinny być prawnie niedopuszczalne.

Zgodnie z wizją ustrojodawcy, preferencyjną formę ochrony skierowano w stronę ochrony własności, prawa dziedziczenia oraz wolności działalności gospodarczej. Omawiana zasada ochrony nie powinna być interpretowana bez zrozumienia znaczenia zdania 2 art. 23 Konstytucji, harmonizującego jego treść z unormowaniami zawartymi w art. 21 i art. 22 Konstytucji. Działania podejmowane w celu zachowania i wsparcie systemu rodzinnych gospodarstw rolnych jest dopuszczalne w zakresie i w formach nie naruszających prawa własności i wolności działalności gospodarczej.

Wzgląd na ochronę rodzinnych gospodarstw rolnych powinien zostać ujęty przy interpretacji zasadzie ograniczenia prawa własności zawartych m.in. w art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3 czy też art. 64 ust. 1 Konstytucji (ze szczególnym uwzględnieniem przesłanki proporcjonalności). Przepis ten gwarantuje nakaz utrzymania takiej struktury rolnictwa, która nie tylko zapewni działanie gospodarstw rolnych o charakterze rodzinnym, ale też zapewnienie o stanowieniu „podstawy ustroju rolnego państwa”.

Zasada ustrojowa drugiego szczebla konkretyzująca i wypełniająca pozostałe mniej szczegółowe przepisy, m.in. zasadę społecznej gospodarki rynkowej, została ujęta w art. 23 Konstytucji. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego doprecyzowuje znaczenie gospodarstwa rodzinnego oraz relację zasady wyrażonej w art. 23 Konstytucji wobec zasady ochrony własności oraz prawa do dziedziczenia, o których mowa w art. 21 Konstytucji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do regulacji dziedziczenia gospodarstw rolnych. Głównym wyznacznikiem w zakresie norm stanowi wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 r. 28, w którym Trybunał zdecydowanie uznał, że ocena unormowań szczególnych dotyczących dziedziczenia gospodarstwa rolnego wymaga uwzględnienia treści art. 23 Konstytucji. Z jego istoty wynika ochrona gospodarstwa rodzinnego przed naruszeniem prawa własności, dziedziczenia i wolności przez ustawodawcę.

Normy prawnośpadkowe stanowią odrębny zakres rozważań nad tematyką gospodarstwa rolnego. Konstytucyjną odrębność gospodarstwa rolnego jako składnika majątku zatwierdza art. 23 konstytucji. Gospodarstwo rodzinne ujęte zostało jako koncept wytycznych, których naruszenie w kontekście art. 21 Konstytucji byłoby naruszeniem prawa. Rodzinny charakter danego gospodarstwa nie stanowi przesłanek ku zastosowaniu odrębnego mechanizmu niż prawo dziedziczenia przy przejęciu własności w przypadku śmierci właściciela bądź też współwłaściciela. Adekwatnie nie powinno się interpretować go jako podstawy eliminacji uposażeń właściciela gospodarstwa i obligatoryjnego tworzenia własnościowych wspólnot rodzinnych. Trybunał nie zakazuje w granicach przysługującej ustawodawcy

swobody regulowania kwestii dotyczących dziedziczenia, odwoływania się do koncepcji rodzinnego gospodarstwa rolnego stanowiącego wartość bazową konstytucji. Realizując tak przyjętą wizję gospodarstwo rolne uznane zostanie za szczególnie przedmiot dziedziczenia, poddany w ściśle określonym zakresie wybranym odrębnym regulacjom.

Art. 23 zd. 2 Konstytucji wyklucza eliminację instytucji dziedziczenia lub wprowadzenia takich rozwiązań, które eliminują dowolność jej weryfikowania, bądź też równą ochronę praw wszystkich spadkobierców. Nie wyklucza on wprowadzenia w odniesieniu do zagadnień dotyczących spadków, w których skład wchodzi gospodarstwo rolne, szczególnej regulacji modyfikującej w ściśle wybranych punktach ogólne przepisy prawa spadkowego. Modyfikacje te muszą mieć zatwierdzony i nie przypadkowy charakter, muszą odwoływać się do praktycznej realizacji wyrażonej w art. 23 zasady, w myśl której gospodarstwo rodzinne stanowi podstawę i trzon ustroju rolnego państwa.

Jednocześnie podkreślić należy, że gospodarstwo rodzinne nie ma stanowić celu samego w sobie. Powinno ono stanowić skuteczną formę gospodarowania, umożliwiającą prowadzenie produkcji rolnej mającej na celu zapewnić szeroko rozumianą godziwą rzeczywistość zarówno społeczną jak i gospodarczą z punktu widzenia jednostek tworzących społeczeństwo. Jedynie taka wizja prowadzonego gospodarstwa może stanowić podstawę ustroju rolnego państwa.

Przepis art. 23 Konstytucji stanowi wyznacznik norm szczególnych związanych z dziedziczeniem gospodarstw rolnych także z uwagi na fakt, że odrębne zasady konstytucyjne, szczególnie wynikające z konieczności ochrony prawa dziedziczenia, nie są w tym znaczeniu jednoznaczne. Tłumaczy to bowiem pewnego rodzaju umocowanie ustawodawcy do realizacji podstawowych zasad ochrony prawa dziedziczenia przy jednoczesnej możliwości wprowadzenia narzędzi służących innym wartościom wynikającym z konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny odpowiada za weryfikację, czy normy ustawowe, określające sposób i zakres realizacji kilku odrębnych wartości konstytucyjnych, są zgodne z konstytucją. Trybunał umożliwia uznanie prowadzenia gospodarstwa za

szczególną formę działalności gospodarczej, a samego gospodarstwa rolnego za dziedzinę przedsiębiorstwa. W ujęciu dziedziczenia przedsiębiorstw interes publiczny, zgodnie z art. 22 konstytucji, może narzucać w pewnych sytuacjach ich pozostawanie w niepodzielnym władaniu wyłącznie jednej osoby. Ujęcie takie jest nieodzowne wobec dyrektywy wynikającej z art. 23 konstytucji, zakładając, że gospodarstwo rolne jest wyjątkowym przedmiotem własności, a władze publiczne muszą obligatoryjnie podejmować działania mające na celu prowadzenie produktywniej formy gospodarowania.

Zasada odnosząca się do równej ochrony prawa dziedziczenia nie zawiera charakteru absolutnego i uwzględnia możliwość ograniczenia wysokości spłat należnych od spadkobiercy przejmującego gospodarstwo rolne w konsekwencji podziału spadku, ani rozłożenia płatności w czasie, jeżeli zaistniała potrzeba zapewnienia ochrony rodzinnego charakteru gospodarstwa lub zapewnienia właściwego i racjonalnego gospodarowania nim. Ustawowa regulacja tego zakresu problematyki powinna gwarantować możliwość odpowiedniego ustabilizowania stojących ze sobą w opozycji interesów i uprawnień przysługujących spadkobiercy przejmującego w spadku gospodarstwo rolne. Przepis zawarty w art. 23 Konstytucji może być trzonem dla szczególnej regulacji obrotu nieruchomościami rolnymi. Istotą w niniejszym zakresie miała być ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, która prowadziła do urzeczywistnienia ustrojowej zasady określonej w art. 23 Konstytucji RP.

Miano gospodarstwa rodzinnego przyjętego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego zostało zdominowane jedynie z uwagi na element wskazany tradycyjnie w znaczeniu pojęcia „ustrój rolny”. Ustawa w ujęciu przedmiotowym skupia się na kształtowaniu stosunków własnościowych w rolnictwie jedynie w określonym ramowo zakresie. Ustawodawca pozostawił poza obszarem zainteresowania zagadnienia dotyczące ochrony struktury gospodarstwa przed niezasadnym podziałem, a także zagadnienia związane z produkcyjnym wykorzystaniem gruntów rolnych, prowadzeniem efektywnej działalności rolniczej oraz wpływaniem na kształtowanie pozytywnych relacji w kontekście obrotu gospodarczego.

Polska regulacja konstytucyjna odnosząca się do gospodarstwa rodzinnego przedstawia niewątpliwie pogląd, że gospodarstwo rodzinne gwarantuje utrzymanie rodzinie rolnika, a areal jego gospodarstwa i jego zaplecze techniczne umożliwia prowadzenie go właścicielowi pracującemu oraz członkom jego rodziny. Możliwe i zrozumiałe jest zatrudnianie zewnętrznej siły najemnej w gospodarstwie rodzinnym jednak istota jego funkcjonowania nie powinna się głównie na niej opierać. Powierzchnia gospodarstwa rodzinnego, w którym prowadzona jest działalność produkcyjna, uzależniona jest od rodzaju produkcji, zaplecza technicznego oraz doświadczenia i kwalifikacji jego właściciela.

Ciężko postawić jednoznaczną tezę że obiektywnie rodzinny charakter gospodarstwa rolnego wynika zgodnie z art. 5 ust. 1 u.k.u.r. z podmiotu jakim jest rolnik indywidualny, a jego status rodzinny, jest w kontekście przepisów niniejszej ustawy obojętny. Wyłącznym elementem, który może znaleźć uzasadnienie w kontekście tradycyjnej wizji gospodarstwa rodzinnego mając na uwadze konspekt konstytucyjny, jest wymóg osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego przez rolnika indywidualnego. Znaczne kontrowersje wzbudza norma obszarowa gospodarstwa rodzinnego w ograniczeniu równym maksymalnie 300 ha powierzchni użytków rolnych. Wskazana powierzchnia nie ma uzasadnienia w obiektywnych uzasadnieniach ekonomicznych czy potencjale produkcyjnym jednostki produkcyjnej w kontekście możliwości utrzymania statystycznej rodziny rolniczej.

Porównywalnej skali wątpliwości można skonstruować w odniesieniu do minimalnej powierzchni gospodarstwa rodzinnego w rozumieniu art. 5 ust. 1 u.k.u.r., określonej na poziomie 1 ha użytków rolnych (art. 5 ust. 1 w zw. art. 2 ust. 2 u.k.u.r.). Z trudem można szukać racjonalnego wyjaśnienia, że gospodarstwo rolne o powierzchni 1,2 ha użytków rolnych, z reguły nie będące w stanie zapewnić egzystencji przeciętnej rodzinie rolniczej, przy założeniu spełnienia przesłanek określonych w art. 5 i 6 u.k.u.r., jest w stanie pretendować do uzyskania miana gospodarstwa rodzinnego.

Pozostaje przytoczyć pogląd, iż procesowi legislacyjnemu nad omawianą ustawą nie przyświecała troska o wsparcie pozycji polskiego rolnictwa, lecz strach



przed wykupem nieruchomości rolnych przez cudzoziemców z krajów Unii Europejskiej. Znaczący wkład miał cel polityczny, a nie odpowiedni profil zmian własnościowych i strukturalnych w rolnictwie na podłożu gospodarki rynkowej, w której gospodarstwo rodzinne, ma zapewnione preferencyjne warunki ochrony pośród innych jednostek produkcyjnych w rolnictwie. Powyższy cel zdominował przyjętą w ustawie definicję gospodarstwa rodzinnego. Perspektywa najnowszych propozycji dotyczących nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego realizujących tą samą myśl polityczną obarcza system politycznym tymi samymi wadami. Dlatego można łatwo przyznać zgodnie z Trybunałem Konstytucyjnym, że ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego jako uszczegółowienie zasady kreślonej w art. 23 Konstytucji, powinna wyraźnie wykraczać poza ramy konstrukcji stricte formalnej, zbudowanej na gruncie areалу gospodarstwa oraz przymiotu rolnika indywidualnego.

Obowiązująca dotychczas forma definiowania pojęcia rodzinnego gospodarstwa rolnego i rolnika indywidualnego w u.k.u.r., definitywne różni się od regulacji prawnej statusu gospodarstw rodzinnych przyjętej w Europie Zachodniej, przy jednoczesnej drobnej poprawie sytuacji stosowanej przy każdorazowej nowelizacji. Wielokrotnie sugerowane błędy w piśmiennictwie dotyczące dotychczasowej regulacji nie zostały skorygowane, a powszechnie wiadomo, że właściwie zdefiniowane pojęcia mają znaczenie kluczowe, z uwagi na posługiwanie się nimi dalej przez normy szczególne, w szczególności ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Zasugerowane konieczne korekty w jej brzmieniu wymuszają podniesienie kilku zasadniczych komentarzy.

Przepis art. 23 Konstytucji RP nie powinien być odbierany jako deklaracja polityczna. Ustawa zasadnicza nie kreuje definicji gospodarstwa rodzinnego, ani też nie wyznacza kryteriów definiowania tego pojęcia, jednak ustanawia zasadę ustrojową - biorącą swój początek w uznaniu za podstawę stosunków gospodarczych w rolnictwie gospodarstwa rodzinne - w myśl której, gospodarstwo rodzinne (praca producenta rolnego i jego rodziny) ma być podstawową formą organizacji produkcji.

Powstała na mocy postanowień art. 23 Konstytucji RP programowa norma optymalizacyjna – wskazuje ramy ochronne jej realizacji. Normy programowe,

dedykowane władzy publicznej, formułują cele i granice ich działalności. Dlatego zakaz podejmowania działań, których skutek mógłby wywołać ograniczenie lub osłabienie ustrojowej pozycji gospodarstw rodzinnych, wynika wprost z konstytucyjnej ich ochrony, a jego naruszenie winno być równoznaczne za sprzeczne z Konstytucją. Niniejsza interpretacja wywołuje konsekwencje w postaci dokonania klasyfikacji gospodarstw rolnych na rodzinne oraz inne jednostki o charakterze rolnym lecz nie rodzinnym.

Prewencyjny wymiar przepisu art. 23 Konstytucji determinuje wzajemne relacje pomiędzy poszczególnymi kategoriami jednostek produkcyjnych, dokonując wyróżnienia gospodarstwa o charakterze rodzinnym na tle innych gospodarstw rolnych. Dzieje się tak z uwagi na przyjęte zasadnicze znaczenie dla kształtowania ustroju rolnego w Polsce. Jednocześnie nie wyklucza ta sytuacja funkcjonowania równoległe innych jednostek organizacyjnych, w których prowadzona jest działalności rolnicza. Albowiem art. 23 w zw. z art. 21 Konstytucji nie powinien być traktowany jako podstawa ograniczania uprawnień właściciela gospodarstwa i wymuszenia tworzenia własnościowych wspólnot o charakterze rodzinnym.

Możliwość realnego wyegzekwowania wskazanych założeń wymaga uznania, że wynikająca z postanowień Konstytucji zasada nie ma charakteru bezwzględnego, samo brzmienie przepisu ustanawia pewne jej ograniczenie, zastrzegając, że nie może naruszać innych, również ustrojowych, zasad ujętych w art. 20–22 Konstytucji. Zastrzeżenie zmierzające do wdrożenia instrumentów prawnych regulujących rodzinną produkcję rolną w społecznej gospodarce rynkowej, zasady wolności prowadzenia działalności gospodarczej oraz prymatu sektora prywatnego w gospodarce, konstytuuje własność prywatną jako podstawę życia gospodarczego.

Zbyt wąskie ujęcie w treści ustawy zasadniczej dotyczącej regulacji ustroju rolnego, nie precyzuje miejsca rodzinnych gospodarstw rolnych w systemie gospodarczym. Brak konsekwencji w określeniu przedmiotowej regulacji interpretowane jest jako kluczowa wada prawna, mająca wpływ na rozłam unijnej wizji rodzinnego gospodarstwa, oraz ciężar w realizacji celów społecznych z zasady realizowanych przez gospodarstwa rodzinne. Jasno sprecyzowany i powszechnie

głoszony został pogląd, wskazujący na elastyczny charakter produkcji rodzinnej, mającej łatwość we wdrażaniu europejskich standardów wsparcia. Producenci często koncentrują swoje życie zarówno rodzinne jak i zawodowe w obrębie własnych gospodarstw, co sprzyja zapobieganiu nadmiernej migracji, ogranicza wyludnianiu się terenów wiejskich, jak również gwarantuje realizację zadań związanych z ochroną środowiska z uwagi na zapobieganie powstawaniu procesów erozyjnych wskutek utrzymywania produkcji rolniczej. Dlatego w wielu państwach europejskich powstają systemy ochronne dla gospodarstw rodzinnych, w celu zapewnienia istnienia innych niż produkcyjne, aspektów prowadzenia działalności rolniczej.

Artykuł 23 Konstytucji przedmiotowych uwag nie uwzględnił, ograniczając jednocześnie możliwości ustawodawstwa zwykłego. Kolejne próby skonstruowania reguł obrotu nieruchomościami rolnymi powinny uwzględniać dotychczas podnoszone uwagi co do szczególnego znaczenia i miejsca gospodarstw rodzinnych w systemie gospodarczym państwa. Zapewniona powinna zostać spójna koncepcja regulująca obrót nieruchomościami odnosząca się do prawa spadkowego na wypadek śmierci właściciela gospodarstwa. Nowe przepisy nie powinny ograniczać się jedynie do dozoru i przeciwdziałania nadmiernej koncentracji gruntów, czy zasad nabywania gruntów rolnych przez cudzoziemców. Koniecznym jest stworzenie instrumentów gwarantujących poprawę istniejącej już struktury agrarnej, racjonalnego wykorzystania gruntów na cele produkcji rolnej, nadzoru obrotu spekulacyjnego, jak i zapewnienia trwałości innych form zagospodarowania gruntów.

**Spis wykresów i tabel**

1.	Średnia powierzchnia gospodarstw rolnych i struktura wielkościowa gospodarstw według województw w Polsce w 2020 r. ....	44
2.	Wykształcenie właścicieli gospodarstw rolnych w Polsce w 2010 r. ....	53
3.	Zestawienie przejętych do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa do dnia 31 grudnia 2010 roku gruntów .....	78
4.	Formy przekształceń własnościowych prowadzonych przez ówczesną Agencję Nieruchomości Rolnych w mln hektarów według stanu na dzień 31 grudnia 2010 roku .....	80
5.	Średnia wysokość czynszu dzierżawnego uzyskanego w I kw. 2022 r. w poszczególnych województwach .....	142

## **Bibliografia**

### Monografie i opracowania:

Babiak J., *Polityka kształtowania ustroju rolnego w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2010.

Balasiński C., Czechowski P., *Komentarz do ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych ustaw wraz z tekstami przepisów wykonawczych i wzorami umów*, Wolters Kluwer, Warszawa 1992.

Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2009.

Bański J., *Geografia rolnictwa Polski*, PWE, Warszawa 2007.

Bański J., Stola W., *Przemiany struktury przestrzennej i funkcjonalnej obszarów wiejskich w Polsce*, PAN, PTG, Warszawa 2002.

Bieluk, J., *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, C.H. Beck., Warszawa 2017.

Bieniek G., Kalus S., Marmaj Z., Mzyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2007.

Bieniek G., Kalus S., Marmaj Z., Mzyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2010.

Bieniek G., Rudnicki S., *Nieruchomości. Problematyka prawa*, LexisNexis, Warszawa 2011.

Boć J., *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998.

## *Bibliografia*

Bogacz D., *Statystyczne studium struktury agrarnej w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010.

Budzinowski R., *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 1992.

Budzinowski R., *Problemy ogólne prawa rolnego*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2008.

Ciepielewska M., *Rolnictwo we Francji*, PWRiL, Warszawa 1968.

Czechowski P., Korzycka-Iwanow M., Prutis S., Stelmachowski A., *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, LexisNexis, Warszawa 2002.

Doliwa A., *Prawo rzeczowe*, C.H. Beck, Warszawa 2004.

Domańska A., *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski na tle prawnoporównawczym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 200.

Domańska A., *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001.

Garlicki L., Zubik M., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, Tom I*, Warszawa 2016.

Gniewek E., *Prawo rzeczowe*, C.H. Beck, Warszawa 2000.

Herer W, Sadowski W., *Zmiany struktury agrarnej na tle zmian struktury i wielkości zatrudnienia w całej gospodarce*, GUS, Warszawa 1993.

Jeżyńska B., Pastuszko R., *Opinia prawna na temat propozycji zmian regulacji prawnych dotyczących obrotu nieruchomościami rolnymi*, Opinie i Ekspertyzy OE-217, Kancelaria Senatu Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa 2014.

Józwiak W., Michna W., Mirkowska Z., *Procesy zachodzące w rolnictwie polskim w latach 1990–2010, projekcje na rok 2013 i pożądana wizja rolnictwa w 2020 roku – zagadnienia wybrane*, IERiGŻ, Warszawa 2011.

Józwiak W., *Polskie rolnictwo i gospodarstwa rolne w pierwszej i drugiej dekadzie XXI wieku*, IERiGŻ, Warszawa 2012.

## *Bibliografia*

Kaliński J., *Transformacja gospodarki polskiej w latach 1989–2004*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2009.

Kapusta F., *Agrobiznes*, Difin, Warszawa 2008.

Klat-Górska E., *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarze*, LexisNexis, Warszawa 2014.

Łobos-Kotowska D., *Gospodarstwo rodzinne. Prawne formy organizacji*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania i Marketingu w Sosnowcu, Sosnowiec 2006.

Manteuffel, R. *Ekonomika i organizacja gospodarstw rolniczych*, PWRiL, Warszawa 1984.

Możdżeń-Marcinkowski M., *Agencja Nieruchomości Rolnych*, Zakamycze, Kraków 2003.

Oleszko A., *Prawo rolne*, Wolters Kluwer, Kraków 2004.

Pessel R., *Nieruchomości Skarbu Państwa*, LexisNexis, Warszawa 2010.

Piasecki K., *Kodeks cywilny. Księga pierwsza. Część ogólna. Komentarz*, Wolters Kluwer, Kraków 2003.

Prutis S., *Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz i orzecznictwo*, Temida II, Białystok 1997.

Reisch E., *Gospodarstwa grupowe jako czynnik przemian w strukturze obszarowej gospodarstw*. Maszynopis w Katedrze Ekonomiki i Organizacji Gospodarstw Rolniczych SGGW, Warszawa 1994.

Rudnicki S., Rudnicki G., *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe*, LexisNexis, Warszawa 2009.

Sikorska A., *Dylematy w definiowaniu rodzinnych gospodarstw rolnych*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2015.

Stelmachowski A., Zdziennicki B., *Prawo rolne*, PWN, Warszawa 1987.

## *Bibliografia*

Strzelczyk R., *Prawo obrotu nieruchomościami*, C.H. Beck, Warszawa 2011.

Szachułowicz J., Krassowska M., Łukaszewska A., *Gospodarka nieruchomościami. Przepisy i komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2002.

Szymczak M., *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1998.

Tomczak F., *Gospodarka rodzinna w rolnictwie. Uwarunkowania i mechanizmy rozwoju*, IRWiR-PAN, Warszawa 2005.

Walkowski M., *Rolnictwo polskie w obliczu integracji z Unią Europejską : politologiczna i ekonomiczna analiza wybranych aspektów problemu*, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, Poznań 1999.

Walkowski M., Puślecki Z. W., *Rolnictwo polskie we Wspólnej Polityce Rolnej Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, Poznań 2004.

Walkowski M., *Rozwój obszarów wiejskich i rolnictwa w Polsce wobec zmodyfikowanej polityki rolnej Unii Europejskiej*, w: *Przegląd zachodni*, nr 1, Instytut Zachodni, Poznań 2002.

Wallas T., Urbaniak K., Hajder K., *Człowiek, gospodarka, społeczeństwo. Księga dedykowana Profesorowi Jerzemu Babiakowi*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, Poznań 2019.

Wierzbicki J., *Podstawy prawne funkcjonowania gospodarstw grupowych we Francji*, Maszynopis w Katedrze Ekonomiki i Organizacji Gospodarstw Rolniczych SGGW, Warszawa 1993.

Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r.*, Liber, Warszawa 2008.

Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* Liber, Warszawa 2000.

Woś A., *Encyklopedia agrobiznesu*, Fundacja Innowacja, Warszawa 1998.

Zegar J. St., *Dochody w rolnictwie w okresie transformacji i integracji europejskiej*, IERiGŻ- -PIB, Warszawa 2008.



## Bibliografia

Zegar J. St., *Struktura polskiego rolnictwa rodzinnego pod koniec pierwszej dekady XXI wieku*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009.

### Artykuły naukowe:

Babiak J., *Możliwości produkcyjne rolnictwa, a sytuacja żywnościowa świata*, w: *Zeszyty Naukowe SGGW, Polityki Europejskie, Finanse i Marketing*, Warszawa 2011, vol. Nr 5 (54), s. 5-16.

Babiak J., *Nabywanie nieruchomości rolnych przez cudzoziemców w świetle zasad Unii Europejskiej*, w: *Przegląd politologiczny*, nr 3, red. K. Robakowski, Poznań 2009.

Babiak J., *Przemiany ekonomicznej struktury rolnictwa w krajach Europy zachodniej*, w: *Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny*, Poznań 1983.

Babiak J., *Zmiany w strukturze rolnictwa krajów Unii Europejskiej*, w: *Rocznik Integracji Europejskiej nr 4*, red. B. Koszel, Poznań 2010, s. 87-97.

Bieniek G., Matusik G., *Komentarz*, w: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami*, red. S. Kalus, Warszawa 2012.

Borysiak W., *Art. 23 Gospodarstwo rodzinne jako podstawa ustroju rolnego*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz Art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

Ciodyk T., Zagórski T., Iwaskiewicz P., *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego w praktyce*, w: *Studia Iuridica Agraria*, t. IV, Białystok 2005.

Cisek A., *Komentarz*, w: *Kodeks cywilny*, red. E. Gniewek, Warszawa 2011.

Czechowski P., *Ewolucja stanu prawnego w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi*, w: *Realizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, Warszawa 2004.

Czyżewski A., Czyżewski B., *Ziemia i jej renty w paradygmacie rozwoju rolnictwa*, w: *Problemy rozwoju rolnictwa i gospodarki żywnościowej w pierwszej dekadzie członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, red. A. Czyżewski, B. Klepacki, Warszawa 2015.

## Bibliografia

Dadańska K.A., *Komentarz. Własność i inne prawa rzeczowe*, w: *Kodeks cywilny*, red. A. Kidyba, t. 2, Warszawa 2012.

Górecki J., *Przyszłość gospodarstw rodzinnych w Polsce i w Unii Europejskiej*, w: *Gospodarstwa rodzinne podstawą europejskiego rolnictwa w odniesieniu do PROW 2007–2014. Wieś i rolnictwo w mediach*, Warszawa 2011.

Kozłowska – Burdziak M., *Rola ANR w obrocie ziemią rolniczą*, w: *Zrównoważony i trwały rozwój wsi i rolnictwa*, red. M. Adamowicz, Warszawa 2006.

Kozłowska-Burdziak M., *Przekształcenia struktury obszarowej polskiego rolnictwa po roku 2002*, w: *Między ekonomią a historią. Studia ofiarowane Profesorowi Czesławowi Noniewiczowi z okazji 75. urodzin*, red. R. Dziemianowicz, Białystok 2012.

Kurowska T., *Gospodarstwo rodzinne w świetle art. 23 Konstytucji RP*, w: *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, red. K. Skotnicki, K. Winiarski, Częstochowa 2004.

Lichorowicz A., *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego Rzeczypospolitej w świetle artykułu 23 Konstytucji* w: *Konstytucyjne podstawy systemu źródeł prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001.

Lichorowicz A., *Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11 czerwca 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej*, w: *Studia Iuridica Agraria, tom IV*, red. S. Prutis, B. Wierzbowski, Białystok 2005.

Marciniuk, K., *Obrót nieruchomościami rolnymi*, w: *Prawo rolne*, red. P. Czechowski, Warszawa 2013.

Michna W., *Ewolucja rodzinnych gospodarstw rolnych na rzecz uzyskania odpowiedniej zdolności konkurencyjnej i samowystarczalności żywnościowej kraju*. w: *Wieś i rolnictwo w mediach*, Warszawa 2011.

Osajda K., *Znaczenie zasad prawa dla wykładni prawa*, w: *Teoria i praktyka wykładni prawa*, red. P. Winczorek, Warszawa 2005.

## Bibliografia

Parzonko A., *Polskie rodzinne gospodarstwa mleczne wczoraj, dziś i jutro – analiza ekonomiczna*, w: *Gospodarstwa rodzinne podstawą europejskiego rolnictwa w odniesieniu do PROW 2007–2014. Wieś i rolnictwo w mediach*, Warszawa 2011.

Prutis S., *Status prawny rodzinnego gospodarstwa rolnego w polskim prawie rolnym (ocena stanu regulacji)* w: *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii*, red. P. Litwiniuk, Warszawa 2015.

Ptak A., *Program i Oś Leader w Wielkopolsce w aspekcie uwarunkowań wspólnotowych oraz krajowych*, w: *Rolnictwo Wielkopolski w dwudziestolecie 1990-2010*, red. J. Babiak, Środa Wielkopolska-Szreniawa 2011.

Ptak A., Piasecki A., *Sto lat władzy lokalnej na polskiej wsi 1918-2018*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2019.

Stelmachowski A. *Modele własności i ich uwarunkowania społeczno-ustrojowe w: Prawo rzeczowe. System prawa prywatnego. Tom 3*, red. E. Gniewek, Warszawa 2013.

Suchoń A., *Agencja Nieruchomości Rolnych po 15 latach działalności*, w: *Roczniki Naukowe – Tom IX, zeszyt 1*, Warszawa 2013.

Suchoń A., *Dzierżawa nieruchomości rolnych*, w: *Instytucje prawa rolnego*, red. M. Korzycka, Warszawa 2019.

Suchoń A., *Obrót dzierżawny w świetle nowej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, w: *Przegląd Prawa Rolnego*, vol. 15, nr 2, Warszawa 2015.

Suchoń A., *Oddanie mienia na czas oznaczony do odpłatnego korzystania (Komentarz do art. 38, 38a, 38b, 39, 39a, 39b, 39c, 40 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa)*, w: *Prawo rolne. Obrót nieruchomościami rolnymi. Komentarz*, red. P. Popardowski, Warszawa 2021.

Suchoń A., *Podstawy prawne tworzenia i działania organizacji wspomagających funkcjonowanie rodzinnych gospodarstw rolnych*, w: *Ekonomiczne i prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego*, red. M. Podstawka, Warszawa 2015.

Suchoń A., *Pojęcie nieruchomości rolnej, gruntu rolnego, użytku rolnego w różnych aktach prawnych*, *Nieruchomości* Nr 11, Warszawa 2021.

## *Bibliografia*

Suchoń A., *Prawna problematyka sprzedaży, użytkowania wieczystego oraz dzierżawy nieruchomości rolnych z zasobu gminnego*, w: *Przegląd Prawa Rolnego*, Tom 28, Nr 1, Poznań 2021.

Suchoń A., *Relacja gospodarstwa rolnego i przedsiębiorstwa rolnego w świetle publicznych mechanizmów ich wspierania*, w: *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, red. P. Litwiniuk, Warszawa 2015.

Suchoń A., *Spółdzielczość w rolnictwie i na obszarach wiejskich*, w: *Prawo rolne*, red. P. Czechowski, Warszawa 2019.

Suchoń A., *Ustawowe i umowne prawo pierwokupu przysługujące dzierżawcy nieruchomości rolnych – wybrane problemy prawne*, w: *Studia Iuridica*, vol. 88, Warszawa 2021.

Suchoń A., *Użytkowanie wieczyste i dzierżawa nieruchomości rolnych*, w: *Nieruchomości rolne w praktyce notarialnej*, red. J. Mikołajczyk, P. Księżak, Warszawa 2017.

Suchoń A., *Wpływ miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na prawne formy dysponowania nieruchomościami rolnymi*, w: *Studia Iuridica Agraria*, , nr 14, Białystok 2016.

Suchoń A., *Wpływ wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej na rolniczą działalność gospodarczą producentów rolnych w Polsce (przedsiębiorców w świetle prawa unijnego) – wybrane zagadnienia prawne*, w: *Wpływ otoczenia międzynarodowego na funkcjonowanie przedsiębiorstw w Polsce*, red. A. Baszyński, R. Kamiński, Poznań 2022.

Suchoń A., *Wybrane aktualne zagadnienia związane z dzierżawą państwowych nieruchomości rolnych*, w: *Monitor Prawniczy*, nr 24, Warszawa 2020.

Suchoń A., *Z prawnej problematyki obowiązków osób bliskich nabywców i zbywców nieruchomości rolnych w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego* w: *Monitor Prawniczy*, Warszawa 2021.

Szemberg A., *Przemiany agrarne i ludność w indywidualnym rolnictwie*, w: *Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 1997 r.*, Nr 91, Warszawa 2008.

## *Bibliografia*

Truskiewicz Z., *Kształtowanie stosunków własnościowych w rolnictwie*, w: *Prawo rolne*, red. P. Czechowski, Warszawa 2013.

Woś A., *Społeczno-ekonomiczna stratyfikacja rolnictwa*, w: *Rolnictwo polskie w okresie transformacji systemowej (1989–1997)*, Warszawa 1998.

Woś A., *Zasoby i czynniki produkcji w przedsiębiorstwie* w: *Agrobiznes*, t. 2, red. A. Woś, Warszawa 1996.

Zdziennicki B., *Źródła prawa rolnego* w: *Prawo rolne*, red. P. Czechowski, Warszawa 2013.

Zegar J.S., *Konkurencyjność ekonomiczna versus konkurencyjność społeczna*, w: *Polityka ekonomiczna*, z. 246, Wrocław 2012.

Zegar, J. *Gospodarstwa rodzinne wobec współczesnych wyzwań* w: *Gospodarstwa rodzinne podstawą europejskiego rolnictwa w odniesieniu do PROW 2007–2014, Wieś i rolnictwo w mediach*. Warszawa 2011.

### Akty prawne:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 2009 r., Nr 114, poz. 946).

Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, (Dz. U. z 2022 r. poz. 461).

Ustawa z 22 czerwca 1995 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju. (Dz. U. z 2018 r. poz. 1235).

Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw, (Dz.U. 2011 nr 233 poz. 1382).

Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2022 r. poz. 514, 1270, 1370).

## *Bibliografia*

Ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, (Dz. U. z 2017 r. poz. 2278).

Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. 2022 poz. 507).

Ustawa o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899).

Ustawa z dnia 12 stycznia 2007 roku o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz.U. Nr 64 poz. 427).

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 września 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wykazu jednoosobowych spółek hodowli roślin uprawnych lub hodowli zwierząt gospodarskich o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej, (Dz.U. 2021 poz. 1819).

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (Dz.U. z 2021, poz. 2329).

Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 1 sierpnia 2003 r. w sprawie nadania statutu Agencji Nieruchomości Rolnych (Dz. U. Nr 140, poz. 1348).

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków obniżenia ceny sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz stawek szacunkowych gruntów, (Dz.U. 2012 poz. 540).

Wyroki, uzasadnienia i postanowienia:

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2001 roku, P 4/99, OTK 2001, Nr 1, poz. 5.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 marca 2015r. K 29/13, pkt. III.8.2.

## *Bibliografia*

Postanowienie Sądu Najwyższego z 17 lipca 2008 r., II CSK 113/08, Legalis nr 133168.

Wyrok Sądu Najwyższego z 13 listopada 2014 r., V CSK 52/14, Legalis nr 1187095.

Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z 8 kwietnia 2011 r., IV Ca 180/11, Legalis nr 1336801.

Uzasadnienie do wyroku Trybunału Konstytucyjnego trybu konstytucyjnego z 31 stycznia 2001r. P 4/99, Lexis.pl nr 351143.

Uzasadnienie do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 07 maja 2014 roku, K 43/12, OTK-A 2014, Nr 5, poz. 50, pkt. 4.2.4.

### Pozostałe źródła:

*Obrót nieruchomościami w 2013 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2014.

*Rocznik Statystyczny Rolnictwa*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – *Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności*, Komisja Europejska, Bruksela 2017.

*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009.

*Rocznik Statystyczny 1996*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 1996.

*Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2005*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2005.

Zarządzenie nr 74/2022/Z Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa zmieniające Zarządzenie nr 105/2020/Z w sprawie wykonywania umowy dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa z 08 czerwca 2022 r.

## *Bibliografia*

Zarządzenie nr 80/2022/Z Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w sprawie powołania Komisji ds. odbioru protokołów przyjęcia operatów szacunkowych z 23 czerwca 2022 r.

Zarządzenie nr 103/2020/Z w sprawie sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa z 22 lipca 2020 r.

Zarządzenie nr 104/2020/Z w sprawie dzierżawy i najmu nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa z 22 lipca 2020 r.

Zarządzenie nr 105/2020/Z w sprawie wykonywania umowy dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa z 22 lipca 2020 r.

Zarządzenie nr 173/2018/Z w sprawie zabezpieczania należności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z tytułu umów dzierżawy lub sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa z 23 listopada 2018 r.

Zarządzenie nr 103/2017/Z Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z dnia 9 października 2017 roku w sprawie wydzierżawiania nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, zmienione Zarządzeniem nr 28/2018/Z.

### Materiały internetowe i elektroniczne:

<http://www.kowr.gov.pl> [dostęp 07.07.2022r.]

<http://gov.pl> [dostęp 05.09.2022r.]

[http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/RL\\_rolnictwo\\_2015.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/RL_rolnictwo_2015.pdf), s.42 [dostęp 8.06.2021].

<http://www.arimr.gov.pl/pomoc-unijna-i-krajowa/inne-formy-pomocy/sapard.html> [dostęp 28.06.2021].

<http://www.efrwp.pl/news/show/201/uwagi-o-propozycjach-zmian-przepisow-regulujacych-rynek-ziemi-rolnej> [dostęp 30.07.2022].