

Ewolucja rozwiązań normatywnych w zakresie gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa

1. Wprowadzenie

Zintensyfikowanie w okresie ostatnich lat działań legislacyjnych w przedmiocie regulacji wykonywania uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa w odniesieniu do mienia tworzącego Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa skłania do głębszej refleksji nad obowiązującym obecnie w tym zakresie stanem prawnym. Stosunek powiernictwa, w ramach którego przebiega proces gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, ma bowiem wyjątkowy charakter prawny. Przedstawienie *ratio legis* obowiązujących obecnie regulacji normujących tę materię poprzedzone winno zostać analizą historyczną, która pozwoli na ukazanie kształtowania się poszczególnych rozwiązań normatywnych w ujęciu ewolucyjnym.

Pojęcie „gospodarowanie nieruchomościami” występuje w treści aktów normatywnych regulujących zarządzanie oraz dysponowanie nieruchomościami o charakterze publicznym i obejmuje ogół czynności faktycznych i prawnych, związanych z zarządzaniem oraz dysponowaniem tymi nieruchomościami². W odniesieniu do nieruchomości rolnych Skarbu Państwa, tworzących Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa³, pojęcie to wiąże się z wykonywaniem przez powołany do tego podmiot uprawnień wynikających z przysługującego Skarbowi Państwa prawa własności i innych praw. Wykonywanie tychże uprawnień następuje w ramach normatywnych, określonych przepisami ustawy⁴ z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Do dnia 31 sierpnia 2017 r. uprawnienia właścicielskie w stosunku do mienia tworzącego Zasób WRSP wykonywała Agencja Nieruchomości Rolnych⁵, a po jej zniesieniu gospodarowa-

1 Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie.

2 Zob. G. Bieniek, *Gospodarka nieruchomościami*, (w:) G. Bieniek, S. Rudnicki (red.), *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2005, s. 80.

3 Dalej: Zasób WRSP.

4 Dz.U. z 2016 r. poz. 1491 ze zm., zwana dalej: ustawą o gospodarowaniu.

5 Dalej: ANR.

nie tym mieniem ustawodawca powierzył Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa⁶. Zmiany w ustawodawstwie dokonane w związku z utworzeniem Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa⁷ są konsekwencją przewartościowania głównych założeń polityki rolnej w zakresie funkcjonowania oraz wykonywania państwowej własności mienia rolnego. Obecny stan prawny w zakresie gospodarowania państwowymi nieruchomościami rolnymi jest wynikiem procesu ewolucji rozwiązań normatywnych dotyczących zarówno sfery organizacyjno-prawnej, jak też zmian normatywnych w zakresie regulacji kreujących stosunki prawne pomiędzy Skarbem Państwa a powiernikiem oraz między tym ostatnim a osobami trzecimi. Na płaszczyźnie instytucjonalnej wejście w życie ustawy o KOWR stanowi zwięźczenie działań reorganizacji podmiotowej w zakresie gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Proces ten obejmował zniesienie ANR oraz utworzenie KOWR⁸ i poprzedzony był działaniami pozwalającymi na wstąpienie nowo tworzonej instytucji w ogół praw i obowiązków realizowanych w ramach dotychczasowej struktury, włącznie z tym, iż ustawodawca zdecydował się na powołanie instytucji przejściowej – Pełnomocnika do spraw utworzenia Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa⁹. Co ciekawe, poza zmianami o charakterze *stricte* instytucjonalnym, ustawa – przepisy wprowadzające KOWR, jak też ustawa o KOWR, w wyjątkowo marginalny sposób oddziałują na instrumentarium służące do gospodarowania nieruchomościami Zasobu WRSP. KOWR, jako powiernik, działa więc w oparciu o rozwiązania normatywne wynikające z ustawy o gospodarowaniu oraz wprowadzone ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw¹⁰.

Dalsze uwagi dotyczące ewolucji rozwiązań normatywnych w zakresie gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa poprzedzić należy pobieżnym przedstawieniem konstrukcji powiernictwa, w oparciu o którą działały ANR i AWRSP, a obecnie KOWR.

2. Powiernictwo

Normatywne źródło stosunku powiernictwa w odniesieniu do mienia Zasobu WRSP stanowi art. 5 ustawy o gospodarowaniu. Specyfika tego stosunku wynika w znacznej mierze z charakteru sfery stosunków majątkowych w obszarze struktury państwowej. Zarówno bowiem Skarb Państwa, jak i inne państwowe osoby praw-

6 Dalej: KOWR.

7 W szczególności w drodze ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz.U. z 2017 r. poz. 623, zwanej dalej: ustawa o KOWR) i ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz.U. z 2017 r. poz. 624, zwanej dalej: ustawa – przepisy wprowadzające KOWR).

8 Zob. art. 45 ustawy – przepisy wprowadzające KOWR.

9 Zob. art. 49 ustawy – przepisy wprowadzające KOWR.

10 Dz.U. z 2016 r. poz. 585, zwana dalej: ustawa wstrzymująca.

ne, należą do podmiotów związanych z organizacją państwową, realizujących interesy majątkowe państwa¹¹. Ponadto, stosunek powierniczy w swojej normatywnej postaci określonej w przepisach ustawy o gospodarowaniu stanowi modyfikację określonego przez art. 33 oraz art. 44¹ kodeksu cywilnego układu stosunków majątkowych w sferze państwowej, opartego na przyznaniu własności i innych uprawnień co do majątku państwowego, bądź Skarbowi Państwa, bądź też innym państwowym osobom prawnym. Pomimo, iż ustawodawca przyznał Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, następnie ANR, jak również KOWR, osobowość prawną, to żaden z tych podmiotów, jako powiernik, nie stał się właścicielem mienia będącego przedmiotem tego stosunku, gdyż prawo własności przysługuje Skarbowi Państwa. W konsekwencji powyższego, powstały na mocy art. 5 ustawy o gospodarowaniu stosunek powiernictwa powoduje, iż podmiot uprawniony do wykonywania na jego podstawie określonych praw, nie działa samodzielnie, gdyż nie posiada własnych zadań. W stosunkach zewnętrznych z osobami trzecimi działa on we własnym imieniu, ale dokonuje czynności na rzecz Skarbu Państwa, a wykonywanie przyznanych mu uprawnień jest funkcjonalnie zdeterminowane zadaniami przypisanymi przez ustawodawcę, wynikającymi np. z art. 6 ustawy o gospodarowaniu, a obecnie z art. 9 ustawy o KOWR¹². Specyfika powyższego stosunku polega na tym, iż wolę Skarbu Państwa, jako właściciela powierzającego wykonywanie płynących z prawa własności uprawnień oraz wolę przyjęcia ich wykonywania przez powiernika, zastępuje wola ustawodawcy. Wola ta wyraża się pod postacią norm prawnych, określających zachowania stron tego stosunku¹³. Ustawodawca kształtuje relację Skarb Państwa – powiernik poprzez wskazanie celów, którymi ma on się kierować, wykonując przyznane mu uprawnienia oraz określając katalog form działania umożliwiające ich realizację. Interwencja ustawodawcy we wskazanych obszarach normatywnych ma na celu ukierunkowanie wykonywania przez powiernika prawa własności mienia tworzącego Zasób WRSP¹⁴.

3. Rola mienia Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa

Kluczowe znaczenie w procesie ewolucji regulacji określających rolę mienia Zasobu WRSP w polityce rolnej państwa przypisać należy ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego¹⁵. Nowelizacja ustawy o gospodarowaniu, dokonana tymże aktem, ukierunkowała w sposób jednoznaczny wykonywanie

- 11 A. Doliwa, Powierniczy charakter uprawnień Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, „Studia Iuridica Agraria” 2000, T. I, s. 85.
- 12 A. Doliwa, Jeszcze w sprawie powierniczego statusu Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, „Rejent” 2000, nr 2, s. 131.
- 13 A. Doliwa, Powierniczy charakter uprawnień..., *op. cit.*, s. 90.
- 14 C. Banasiński, P. Czechowski Prawne aspekty prywatyzacji państwowych gospodarstw rolnych, (w:) Stan obecny i aktualne problemy prywatyzacji rolnictwa – materiał na międzynarodową konferencję, Warszawa, 14-15 grudnia 1995, s. 15.
- 15 Dz.U. z 2016 r. poz. 2052.

przez ANR prawa własności mienia tworzącego Zasób WRSP poprzez wskazanie, iż pośród zadań wynikających z bieżącej polityki państwa, które podmiot ten realizuje, na pierwszym miejscu znajduje się tworzenie oraz poprawa struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych¹⁶. W ten sposób u.k.u.r., określając normatywną postać gospodarstwa rodzinnego¹⁷, uczyniła je jednocześnie konstrukcją determinującą w znacznym stopniu obrót państwowymi nieruchomościami rolnymi.

Zmiana ta wpłynęła bezpośrednio na proces gospodarowania przez ANR mieniem Zasobu WRSP i związana była z koniecznością zerwania z nadrzędnością misji prywatyzacyjnej tego podmiotu, wynikającej z jego genezy¹⁸. Zmiana priorytetu działań w procesie gospodarowania Zasobem WRSP, dokonana przepisami u.k.u.r., musiała zostać powiązana również ze zmianą narzędzi prawnych, które umożliwiłyby ANR realizację paradygmatów wynikających z polityki gospodarczej państwa i które w praktyce mogłyby służyć wspieraniu gospodarstw rodzinnych przez proces gospodarowania nieruchomościami Zasobu WRSP¹⁹. Nowelizacja dotychczasowej treści art. 29 ust. 3b ustawy o gospodarowaniu stworzyła ANR możliwość rzeczywistego ukierunkowania procesu obrotu nieruchomościami Zasobu WRSP poprzez zapewnienie udziału w nim osób fizycznych spełniających warunki określone w przepisach u.k.u.r., a więc *de facto* do gospodarstw rodzinnych, w ich postaci normatywnej określonej w tym akcie. Ponadto u.k.u.r. wprowadziła mechanizmy prawne oddziałujące na kształt stosunków prawnych zachodzących pomiędzy powiernikiem mienia Zasobu WRSP oraz osobami trzecimi. Pierwszym z nich była 500-hektarowa norma obszarowa, wprowadzona art. 28a ustawy o gospodarowaniu, zgodnie z którym sprzedaż nieruchomości rolnej przez agencję mogła nastąpić, jeżeli w jej wyniku łączna powierzchnia użytków rolnych, będących własnością nabywcy, nie przekroczyła 500 ha²⁰. Przekroczenie tej normy oznaczało brak możliwości nabycia nieruchomości z Zasobu WRSP, a jeżeli do nabycia takiego by doszło, transakcja taka była z mocy prawa nieważna²¹.

W rezultacie obostrzenia te narzucały powiernikowi ograniczenia wykonywania przysługujących mu uprawnień majątkowych, czego uzasadnienia dopatrywać się należy w dążeniu ustawodawcy do przeciwdziałania koncentracji ziemi. Obawy te należy uznać za uzasadnione, ponieważ w okresie poprzedzającym nowelizację dokonaną przepisami u.k.u.r. z Zasobu WRSP korzystały głównie gospodarstwa

16 Zob. art. 12 pkt 3 u.k.u.r.

17 Zob. art. 5 ust. 1 u.k.u.r.

18 S. Prutis, Restrukturyzacja i prywatyzacja rolnictwa państwowego – 5 lat doświadczeń, (w:) S. Prutis (red.), Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej, Białystok 1998, s. 168.

19 Cel ten określony był w treści art. 6 u.k.u.r. już od dnia 19 stycznia 1994 r., tj. od dnia wejścia w życie art. 1 pkt 5 nowelizacji tego aktu, dokonanej ustawą z dnia 29 grudnia 1993 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1994 r. Nr 1, poz. 3).

20 Art. 28a został dodany na mocy art. 12 pkt 10 u.k.u.r. Po nowelizacji ustawy o gospodarowaniu, dokonanej na mocy art. 6 pkt 7 ustawy wstrzymującej, norma ta wynosi obecnie 300 ha, przy czym do powierzchni tej wliczana jest powierzchnia gruntów kiedykolwiek nabytych z Zasobu WRSP.

21 Zgodnie z art. 58 Kodeksu cywilnego.

wielkoobszarowe, a przepis o wspieraniu gospodarstw rodzinnych²² pozostawał jedynie postulatem pozbawionym normatywnych mechanizmów umożliwiających jego realizację²³.

Bodźcem do wprowadzenia przez ustawodawcę rozwiązań ograniczających swobodę w nabywaniu państwowych nieruchomości rolnych był ponadto fakt przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. W tym zakresie największe niepokoje budziła niepewność co do długości trwania okresów przejściowych, w czasie których obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej obowiązywać miały ograniczenia zawarte w ustawie z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców²⁴.

4. Prawo odkupu

Niezależnie od powyższego, ustawodawca wprowadził również dodatkowy mechanizm, który oddziaływał na stosunki prawne zachodzące pomiędzy powiernikiem gospodarującym mieniem państwowym a podmiotami prywatnoprawnymi. Co więcej, mechanizm ten dotyczył bezpośrednio prawa własności nieruchomości nabytej z Zasobu WRSP, a więc wpływał wprost na sytuację majątkową nabywców. Tak doniosłe skutki wywoływało wprowadzone do ustawy o gospodarowaniu przez art. 12 pkt 11 lit. b u.k.u.r. prawo odkupu. W wyniku zastosowania tej instytucji, umowa sprzedaży nieruchomości rolnej z Zasobu WRSP stawała się umową szczególną, bo w gruncie rzeczy zwrotną umową sprzedaży²⁵.

Prawo odkupu, w swojej normatywnej postaci, określonej w przepisach ustawy o gospodarowaniu, utraciło moc w dniu 29 marca 2010 r. po stwierdzeniu jego niezgodności z Konstytucją przez Trybunał Konstytucyjny²⁶. Niemniej jednak, prawo to w dalszym ciągu stanowi element związany z kształtowaniem stosunków własnościowych, przedmiotem których są nieruchomości Zasobu WRSP. Zarówno ANR, jak i obecnie KOWR, korzystają z instytucji umownego prawa odkupu, do czego podstawę daje art. 593 § 1 kodeksu cywilnego. Obecnie nabywcy nieruchomości z Zasobu WRSP informowani są w ogłoszeniu o sprzedaży nieruchomości o możliwości zawarcia w umowie postanowienia ustanawiającego prawo odkupu. Istotną różnicą w porównaniu z ustawowym umocowaniem tego prawa jest fakt, iż na wpisanie prawa odkupu zgodę wyrazić musi nabywca, choć w przypadku jej niewyrażenia nie dochodzi do zbycia nieruchomości. Co najważniejsze, wykonanie prawa

22 Zob. art. 6 pkt 5 ustawy o gospodarowaniu w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej przepisami u.k.u.r.

23 A. Zawojka, Wpływ rozdysponowania Zasobu WRSP na strukturę agrarną rolnictwa w Polsce, (w:) Rolnictwo a rozwój obszarów wiejskich, Warszawa 2005, s. 140.

24 Dz.U. z 2016 r. poz. 1061.

25 M. Golecki, Jurystyczna konstrukcja prawa odkupu, „Nowy przegląd notarialny” 2003, Nr 4, s. 13.

26 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 marca 2010 r., sygn. K 8/08.

odkupu w jego obecnej, umownej postaci, wymaga wystąpienia określonych przesłanek.

Stosowanie umownego prawa odkupu w powyższej kodeksowej postaci wychodzi naprzeciw argumentacji Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności art. 29 ust. 5 ustawy o gospodarowaniu, zwłaszcza w zakresie nieproporcjonalnej ingerencji w konstytucyjną zasadę ochrony własności, wyrażoną w art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 2 ustawy zasadniczej.

W ten sposób, poprzez statuowanie powyższych konstrukcji, ustawodawca spowodował, iż prawo własności państwowych nieruchomości rolnych zyskało treść odmienną od innych form i rodzajów własności, co świadczy o postępującym procesie różnicowania własności²⁷. Na tej płaszczyźnie oznacza to w pewnym stopniu powrót do nierównoprawnego traktowania różnych form własności²⁸.

5. Nowelizacja ustawy o gospodarowaniu z 2011 r.

Kolejny etap w ewolucji regulacji wpływających na wykonywanie stosunku powiernictwa w zakresie mienia Zasobu WRSP, a tym samym na sam proces gospodarowania wchodzącymi w jego skład nieruchomościami, wyznacza ustawa z dnia 16 września 2011 r. nowelizująca ustawę o gospodarowaniu²⁹. Po pierwsze, akt ten ukierunkował proces gospodarowania przez ANR mieniem Zasobu WRSP na trwałe jego rozdysponowanie. Odzwierciedlała to treść art. 24 ust. 1, zgodnie z brzmieniem którego ANR, gospodarując mieniem Zasobu WRSP, w pierwszej kolejności miała dokonywać jego sprzedaży. Nowa treść normatywna ww. przepisu miała na celu jednoznaczne podkreślenie prymatu sprzedaży, jako sposobu zagospodarowania państwowych nieruchomości rolnych³⁰.

Zmiana ta w sposób istotny wpłynęła na wykonywanie przysługujących ANR uprawnień powierniczych, przyczyniając się do dynamizacji wzrostu sprzedaży nieruchomości Zasobu WRSP³¹. Określenie dzierżawy jako formy uzupełniającej podstawowej, własnościowy obrót mieniem Zasobu WRSP związane było z wysuwanymi postulatami likwidacji ANR, co miało nastąpić po trwałym rozdysponowaniu tego mienia³².

27 Zob. A. Stelmachowski, Współczesne różnicowanie prawa własności, „Studia Iuridica Agraria” 2002, T. III, s. 32.

28 T. Kurowska, Renesans własności rolniczej, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2, s. 26.

29 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).

30 A. Doliwa, Determinanty kierunków zagospodarowania Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, „Studia Iuridica Agraria” 2002, T. III, s. 72-83.

31 Zob. Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2016 r.

32 P. Czechowski, A. Niewiadomski, Propozycje reformy rozwiązań instytucjonalnych dotyczących państwowych nieruchomości rolnych, „Studia Iuridica Agraria” 2011, T. IX, s. 23.

Po drugie, omawiana nowelizacja określiła mechanizm, który umożliwił ANR dokonanie jednostronnych wyłączeń w zakresie przedmiotu trwających w dniu wejścia w życie nowelizacji umów dzierżawy. Podstawę do takiego działania dawał art. 4 ust. 1 omawianej nowelizacji, który określał sześciomiesięczny termin, w trakcie którego ANR zobowiązana była przedstawić dzierżawcom, w formie pisemnego zawiadomienia, propozycję dokonania zmian umowy dzierżawy w zakresie wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy³³.

Wyłączenia, określone powyższym przepisem, miały więc charakter przymusowy. Ustawodawca uprzywilejował w tym zakresie pozycję ANR, jako powiernika mienia państwowego, będącego jednocześnie stroną cywilistycznego stosunku dzierżawy, co zaburzało jego immanentną cechę, tj. równość stron. ANR uprawniona była bowiem do samodzielnego, dowolnego konfigurowania przedmiotu wyłączeń. Stanowiło to kolejny przejaw władczej formy regulacji przez ustawodawcę stosunków majątkowych z udziałem mienia Zasobu WRSP. Normodawca zdecydował się na wyjątkowo istotną ingerencję w stosunek prawny dzierżawy nieruchomości z Zasobu WRSP, gdyż dotyczyła ona zarówno przedmiotu dzierżawy, jak też okresu jej trwania (brak możliwości przedłużenia umowy dzierżawy w przypadku nieprzyjęcia propozycji)³⁴.

Największe wątpliwości prawne budziło przewidziane w art. 4 ust. 7 uprawnienie do nabycia przedmiotu dzierżawy pozostałego po dokonaniu wyłączenia, na zasadach prawa pierwszeństwa w nabyciu, określonego w art. 29 ust. 1 ustawy o gospodarowaniu. Praktyka stosowania tego przepisu ukazuje istotne różnice interpretacyjne, a rozbieżności w tym zakresie sprowadzały się do odpowiedzi na pytanie, czy dzierżawcy, który przyjął w ustawowym terminie propozycję wyłączeń, przysługuje roszczenie o zbycie na jego rzecz pozostałej części przedmiotu dzierżawy, czy też uprawnienie to materializuje się wyłącznie w sytuacji, gdy ANR nieruchomości taką przeznaczy do sprzedaży. Wątpliwości w tym zakresie uwidoczniły się zwłaszcza na poziomie judykatury³⁵, choć przeważający zdaje się jest pogląd o przyznaniu dzierżawcy uprawnienia do (roszczenia o) nabycia nieruchomości. Brak spójności stanowiska w tym zakresie dotykał również samej ANR³⁶.

33 Jednocześnie na mocy art. 1 pkt 22 nowelizacji, w art. 38 ustawy o gospodarowaniu dodany został ust. 1a nakazujący ANR zawierać w umowach dzierżawy postanowienie o możliwości jej wypowiedzenia w zakresie wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych.

34 A. Suchoń, Z prawnej problematyki czasu trwania dzierżawy w prawie polskim oraz wybranych krajów Europy Zachodniej, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2, s. 238.

35 W wyroku z dnia 22 października 2013 r., sygn. akt I C 152/13, Sąd Okręgowy w Słupsku stwierdził, iż powódce przysługuje roszczenie o zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości rolnej dzierżawionej na podstawie umowy nr (...) po wyłączeniu 30% powierzchni gruntów rolnych. W wyroku Sądu Okręgowego w Szczecinie z dnia 25 marca 2016 r., sygn. akt VIII GC 89/15, prawu nabycia odmówiono natomiast przymiotu roszczenia.

36 Zob. pismo Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich S. Trociuka do Prezesa ANR z dnia 13 sierpnia 2015 r.

6. Ustawa wstrzymująca

Podobnie jak w przypadku omawianych powyżej zmian w ustawie o gospodarowaniu, dokonanych przepisami u.k.u.r. w 2003 r., kolejny etap ewolucji materii normatywnej zdeterminowały również okoliczności związane z warunkami członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Etap ten wyznacza wejście w życie ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw. Ustawa wstrzymująca weszła w życie z dniem 30 kwietnia 2016 roku, a więc bezpośrednio poprzedziła wygaśnięcie okresu przejściowego, w ramach którego nabycie nieruchomości rolnych i leśnych położonych w Polsce przez obywateli państw należących do Europejskiego Obszaru Gospodarczego poddane zostało obostrzeniom wynikającym z ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. W założeniu więc omawiany akt miał złagodzić obawy o wzmożone nabywanie przez obywateli innych państw Unii Europejskiej państwowej ziemi rolnej w Polsce, dając polskim rolnikom okres 5 lat na poprawę ich konkurencyjności ekonomicznej.

Biorąc jednak pod uwagę całościowy zakres materii normatywnej zawartej w ustawie wstrzymującej³⁷, uznać należy, iż wraz z uchwaleniem tego aktu ustawodawca w sposób systemowy unormował obrót nieruchomościami rolnymi w Polsce.

Co prawda, sam tytuł ustawy wskazuje, iż kwestia ograniczenia sprzedaży gruntów państwowych powinna mieć kapitalne znaczenie dla jego konstrukcji. Jednakże przepisy merytoryczne, które odnoszą się do tytułowego zagadnienia, tworzą zaledwie dwie jednostki redakcyjne. Na mocy art. 1 ustawodawca wstrzymał w okresie pięciu lat od wejścia w życie ustawy (a więc do dnia 30 kwietnia 2021 roku) sprzedaż nieruchomości Zasobu WRSP. Oznacza to, że wiodącą formą zagospodarowania ziemi skarbowej stała się automatycznie dzierżawa. Wydawać by się mogło, iż tak ważne przemodelowanie funkcjonowania państwowej własności w rolnictwie wymaga odpowiedniej ingerencji w przepisy ustawy o gospodarowaniu, tymczasem w treści art. 24 tego aktu, w wyniku dokonanej nowelizacji, działania prywatyzacyjne powiernika mienia Zasobu WRSP zostały określone jako równorzędne z działaniami restrukturyzacyjnymi³⁸. W tym miejscu wskazać należy, iż prywatyzacja mienia państwowego stanowi bezpośredni mechanizm służący budowie społecznej gospodarki rynkowej, będącej zgodnie z art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej podstawą ustroju gospodarczego naszego kraju. Dlatego też w obecnych uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych systemowe wyłączenie działań prywatyzacyjnych, w tym zwłaszcza w sektorze rolnym, w którym własność państwowa nadal

37 Obejmujący przepisy Kodeksu cywilnego regulujące obrót nieruchomościami rolnymi, ustawę o gospodarowaniu oraz u.k.u.r.

38 Zob. art. 6 pkt 6 ustawy wstrzymującej.

obejmuje około 1.300 tys. ha³⁹, wydaje się nieracjonalne. Stąd ustawodawca postanowił posłużyć się doraźną formą wstrzymania sprzedaży, stanowiącą pewnego rodzaju nakładkę na systemowe regulacje ustawy o gospodarowaniu. Ustawodawca bowiem jedynie czasowo wstrzymał, a w zasadzie ograniczył, sprzedaż nieruchomości rolnych Zasobu WRSP. Obostrzenia obrotu nie dotyczą bowiem nieruchomości Zasobu WRSP o charakterze nierolnym. Art. 2 ustawy wstrzymującej, określający obszar przedmiotowy jej stosowania, pomimo tytułu ustawy, obejmuje jedynie nieruchomości, które ze względu na przeznaczenie w planach zagospodarowania przestrzennego, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego, zostały przeznaczone na cele inne niż rolne. W tym miejscu jedynie zasygnalizować należy, iż w nauce i praktyce notarialnej pojawiają się poważne wątpliwości co do zakresu wyłączeń spod nowego reżimu prawnego obrotu także prywatnymi nieruchomościami rolnymi w Polsce⁴⁰.

Dodatkową przesłanką wyłączającą zastosowanie ustawy wstrzymującej jest dwuhektarowa norma obszarowa. Sprzedaż nieruchomości o powierzchni 2 ha i mniejszych odbywa się na dotychczasowych zasadach. Natomiast zbycie przez ANR nieruchomości o powierzchni przekraczającej tę wartość uzależnione jest od uzyskania zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (art. 2 ust. 2 ustawy wstrzymującej). Zgoda na sprzedaż nieruchomości z Zasobu WRSP wydawana jest na wniosek Dyrektora Generalnego KOWR, a przesłanką warunkującą jej uzyskanie są względy społeczno-gospodarcze. Powyższa reglamentacja obrotu nieruchomościami rolnymi Zasobu WRSP może budzić jednak poważne wątpliwości. Przede wszystkim, tak określone ograniczenie obrotu ziemią państwową może skutkować arbitralnością rozstrzygnięć uczestniczących w nim organów. I tak, ustawodawca przyznał Dyrektorowi Generalnemu KOWR (pierwotnie Prezesowi ANR) zupełną dowolność we wnioskowaniu do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o uzyskanie przedmiotowej zgody. W tym zakresie zastosowania nie znajdują przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, gdyż procedowanie Dyrektora Generalnego KOWR, jak i samego ministra, nie podlega regulacjom tego aktu. Zgoda bowiem stanowi jedynie oświadczenie woli ministra. W tym zakresie organ ten działa więc na płaszczyźnie cywilnoprawnej. Również sam minister przy wydawaniu zgody na zbycie nieruchomości rolnej z Zasobu WRSP może kierować się przesłankami o charakterze subiektywnym. Jest to tym bardziej prawdopodobne, iż ustawa wstrzymująca, jako przesłankę warunkującą uzyskanie zgody ministra, wskazuje względy społeczno-gospodarcze. Należy więc postawić pytanie o adekwatność posłużenia się przez

39 Według stanu na 31 grudnia 2016 r., zob. Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2016 r.

40 Szerzej: P. Litwiniuk, O wybranych problemach dotyczących zakresu wyłączeń spod nowego reżimu prawnego obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, nr 1(26), s. 255-269.

ustawodawcę konstrukcją klauzuli generalnej, którą kierować się ma minister, decydując o dostępie do mienia publicznego.

Jako usprawiedliwienie takiego zabiegu, w uzasadnieniu wskazano, iż nie wpływa on na prawa jednostek, a jedynie na wykonywanie prawa własności przez powiernika. Niestety, argument ten zdaje się być niedostatecznym umotywowaniem stosowania tak otwartych pojęć, które mają decydujące znaczenie dla stosunków własnościowych. Posłużenie się przez normodawcę konstrukcją klauzuli generalnej, jako przesądzającej o wykonywaniu uprawnień w odniesieniu do mienia Skarbu Państwa, może wiązać się bowiem z ograniczeniem w realizacji zasady równości w dostępie do tego mienia. Dlatego też, aby realizacja przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi przysługującego mu uprawnienia w zakresie dostępu do mienia Zasobu WRSP nie narażała organu tego na zarzut łamania wyrażonej w art. 32 Konstytucji RP zasady równości wobec prawa, ustawodawca winien był przewidzieć możliwość określenia przez ten organ przepisów wykonawczych, zawierających szczegółowe warunki oraz tryb udzielania zgody na sprzedaż nieruchomości rolnej Zasobu WRSP.

7. Zmiany w ustawie o gospodarowaniu

Odnosząc się zaś do zmian przepisów prawa materialnego, normujących sprzedaż gruntów państwowych zawartych w ustawie o gospodarowaniu, zacząć należy od zmiany najbardziej doniosłej, dotyczącej art. 28a tejże ustawy. Dotyczy ona obniżenia normy obszarowej, której przekroczenie uniemożliwia nabycie nieruchomości z Zasobu WRSP, z dotychczasowych 500 ha do 300 ha użytków rolnych, co ujednotacza wielkość tej normy z tą, która wynika z przepisów u.k.u.r. i ma zastosowanie do gospodarstw rodzinnych. Współistnienie różnych norm w tym zakresie było niezasadne i stało w sprzeczności z wynikającym z art. 23 Konstytucji RP i ciążącym na ustawodawcy obowiązkiem polegającym na stanowieniu prawa ze szczególnym uwzględnieniem ochrony gospodarstw rodzinnych⁴¹. Ujednoczenie norm obszarowych w zakresie obrotu powszechnego oraz obrotu z udziałem nieruchomości państwowych uznać należy za pożądane.

Kolejnym istotnym uregulowaniem ustawy wstrzymującej, wpływającym na obrót nieruchomościami Zasobu WRSP, jest uchylene art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarowaniu⁴², który umożliwiał byłemu właścicielowi zbywanej nieruchomości lub jego spadkobiercom, jeżeli nieruchomość została przejęta na rzecz Skarbu Państwa przed dniem 1 stycznia 1992 r., bezprzetargowe jej nabycie w ramach pra-

41 W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Zakamycze 2002, s. 34.

42 Konstrukcja pierwszeństwa w nabyciu została wprowadzona przez art. 1 pkt 13 lit. a ustawy z dnia 6 maja 1999 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 49, poz. 484).

wa pierwszeństwa. Należy wskazać, iż ustawodawca, przyznając tej kategorii osób pierwszeństwo w nabyciu, starał się rozwiązać problem braku przepisów reprivatyzacyjnych, co miało w założeniu rozwiązać problem sprzedaży państwowych nieruchomości, co do których zgłoszone zostały roszczenia prywatyzacyjne. Dotyczyło to nieruchomości Zasobu WRSP o powierzchni 600 tys. ha, których sprzedaż została wstrzymana przez Prezesa Rady Ministrów w 1997 r. Uchylenie powyższego przepisu może jednak budzić poważne zastrzeżenia, biorąc pod uwagę jego aksjologiczne podstawy. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 18 czerwca 1996 r., konstrukcja jurydyczna pierwszeństwa na rzecz byłych właścicieli i ich spadkobierców stanowiła wyraz tendencji reprivatyzacyjnych i służyła realizacji konstytucyjnych zasad sprawiedliwości społecznej, jak i wartości właściwych demokratycznemu państwu prawnemu⁴³.

Ponadto w przepisach nowelizujących zawartych w ustawie wstrzymującej ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie mechanizmów, które w założeniu przeciwdziałać mają nabywaniu państwowych nieruchomości rolnych przez osoby niedające rękojmi należytego wykorzystania ich produkcyjnego potencjału, w tym również uniemożliwiać mają nabywanie tych nieruchomości w celach spekulacyjnych. Ma to przyczynić się do rolniczego wykorzystania mienia pochodzącego z Zasobu WRSP, przede wszystkim powodować właściwą jego dystrybucję jako niepomnażalnego dobra publicznego⁴⁴.

Poprzez dodanie w art. 29 tego aktu ust. 3ba⁴⁵ z przetargów ograniczonych wykluczone zostały trzy kategorie osób. Do pierwszej z nich należą osoby, które kiedykolwiek nabyły z Zasobu WRSP nieruchomości o łącznej powierzchni co najmniej 300 ha, przy czym do powierzchni tej wlicza się również nieruchomości nabyte z Zasobu, a następnie zbyte. Kolejną stanowią osoby, które naruszyły zakaz zbywania nieruchomości nabytej z Zasobu WRSP w okresie 15 lat, jak też nieustanawiania w tymże okresie hipoteki na tej nieruchomości, a także osoby, które złożyły nieprawdziwe oświadczenie o pochodzeniu środków na nabycie nieruchomości lub niezawarcie umowy przedwstępnej na sprzedaż nieruchomości, którą planują nabyć z Zasobu WRSP. Powyższe wykluczenia związane są z ograniczeniem uczestnictwa w przetargach na utworzenie lub powiększenie gospodarstwa rodzinnego osób, które obracały nabytymi od państwa nieruchomościami rolnymi, a więc dotyczą przypadków, gdy nabycie nieruchomości podyktowane mogło być celami spekulacyjnymi, nie zaś *stricto* rolniczymi. Trzecia kategoria osób wykluczonych z udziału w przetargach ograniczonych zawiera osoby, które w dniu opublikowania wykazu posiadały udziały bądź akcje w spółkach będących właścicielami nieruchomości rolnych. Wyłączenie to wydaje się najbardziej kontrowersyjne, gdyż trudno uznać je

43 Sygn. akt W 19/95 („Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego” 1996, nr 3, poz. 25).

44 Zob. uzasadnienie projektu ustawy wstrzymującej.

45 Zob. art. 6 pkt 8 ustawy wstrzymującej.

za służące ochronie gospodarstw rodzinnych, czy też sprzyjające rolniczemu wykorzystaniu nieruchomości rolnych.

W reglamentacyjne tendencje obrotu nieruchomościami Zasobu WRSP wpisuje się również dodany nowelą ust. 3bc, uzupełniający dotychczasową treść art. 29 ustawy o gospodarowaniu, wykluczający z możliwości uczestnictwa w przetargu nieograniczonym osoby posiadające zaległości o charakterze publicznoprawnym, jak też osoby, które władały lub władają nieruchomością Zasobu WRSP bez tytułu prawnego i mimo wezwania nieruchomości tych nie opuściły. Wprowadzenie pierwszej z przesłanek wykluczających dostęp do nieruchomości państwowych wiąże się z koniecznością ograniczenia dostępu do mienia publicznego podmiotom, które są m.in. dłużnikami fiskusa.

Odnosnie drugiej przesłanki, odnoszącej się do bezumownych użytkowników nieruchomości Zasobu WRSP, wskazać należy, iż eliminuje ona dostęp podmiotów, które korzystały z tych nieruchomości z pominięciem regulacji ustawy o gospodarowaniu. *Ratio legis* wprowadzenia tego ograniczenia łączy się z definicją rolnika indywidualnego, zawartą w art. 6 ust. 1 u.k.u.r., zgodnie z którą za rolnika indywidualnego uznaje się m.in. osobę, będącą samoistnym posiadaczem nieruchomości rolnych⁴⁶. Pozwala to uznać bezumownego użytkownika ziemi za rolnika indywidualnego, jako że jest on jej samoistnym posiadaczem. Nowelizacja art. 29 ustawy o gospodarowaniu eliminuje więc możliwość zakwalifikowania się do przetargów bezumownych użytkowników nieruchomości Zasobu WRSP.

Jak wynika z powyższego, ustawa wstrzymująca przewartościowała podstawowe cele działań ANR (obecnie KOWR), które wiążą się z genezą jej powstania jako podmiotu realizującego misję prywatyzacyjną. Wskazać należy, iż sprzedaż gruntów państwowych w latach 2008-2015 oscylowała rocznie w granicach 100.000-120.000 ha i od roku 1996 stała się dominującą formą rozdysponowania nieruchomości Zasobu WRSP. W roku 2016, wraz z wejściem w życie ustawy wstrzymującej, działania prywatyzacyjne ANR uległy znacznemu osłabieniu. W roku tym sprzedaż wyniosła jedynie 17.700 ha. Spowodowało to automatyczne przeorientowanie rozdysponowania gruntów Zasobu WRSP na dzierżawę. W konsekwencji, w roku 2016, ta forma rozdysponowania gruntów państwowych objęła prawie 60.000 ha. Zakładać należało, że skoro ustawodawca tak zdeterminował sposób zagospodarowania gruntów państwowych, to zdecyduje się w konsekwencji tego na istotną nowelizację przepisów ustawy o gospodarowaniu, regulujących dzierżawę gruntów państwowych. Niestety, ingerencja normatywna przepisami ustawy wstrzymującej

46 Art. 6 u.k.u.r. został zmieniony przez art. 3 pkt 4 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw, w rezultacie czego status rolnika indywidualnego może uzyskać osoba fizyczna będąca właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych. W swoim poprzednim brzmieniu przepis ten dotyczył jedynie osób będących właścicielami lub dzierżawcami nieruchomości rolnych.

okazała się w tym zakresie być stosunkowo skromna. Wyjątkiem jest udzielenie ministrowi ds. rozwoju wsi delegacji do wydania przepisów wykonawczych określających sposób ustalania wysokości czynszu dzierżawnego i oderwanie sposobu ustalania jego wysokości od cen sprzedaży nieruchomości Zasobu WRSP. Ponadto, unormowana również została kwestia zmian podmiotowych po stronie dzierżawcy, co rozwiązało wątpliwości w zakresie dopuszczalności przenoszenia praw i obowiązków wynikających z zawartych z agencją/KOWR umów dzierżawy przez dotychczasowego dzierżawcę na inny podmiot⁴⁷. Nowelizacja ustawy o gospodarowaniu we wskazanym zakresie zasługuje na aprobatę. Nie zmienia to jednak faktu, iż pozostałe zmiany nie dotyczą bezpośrednio regulacji odnoszących się do dzierżawy gruntów Zasobu WRSP. Niemniej jednak, ponieważ przepisy dotyczące sprzedaży znajdują również w znacznym zakresie zastosowanie do dzierżawy, część ze wskazywanych powyżej zmian odnosi się do tej formy zagospodarowania gruntów państwowych. Wspólny dla obrotu własnościowego, jak i dzierżawnego, jest także obowiązkowy tryb dokonywania tych form zagospodarowania w formie przetargów ograniczonych, a więc w zasadzie dedykowanych podmiotom zamierzającym utworzyć lub powiększyć gospodarstwo rodzinne.

Wskutek ww. nowelizacji, w ustawie o gospodarowaniu pojawiły się przepisy określające kryteria przetargów ograniczonych ofertowych, które w zamyśle stanowić mają najbardziej efektywną formę wspierania gospodarstw rodzinnych. Decyzję o unormowaniu tego szczególnego rodzaju przetargów uznać należy za właściwą, jako że ANR ogłaszała tego typu przetargi jeszcze przed wejściem w życie ustawy wstrzymującej, bez wyraźnej podstawy prawnej, wychodząc w tym zakresie naprzeciw postulatam samorządu rolniczego⁴⁸. Ustawowe określenie kryteriów, cechujących ten sposób rozdysponowania gruntów państwowych, jest w pełni uzasadnione. Przetarg ofertowy ograniczony jest bowiem kwalifikowaną formą wspierania gospodarstw rodzinnych, której wyróżnikiem jest określenie kryteriów gospodarczych, jako decydujących o wyborze oferty. Kryteria te zastępują w takim wypadku kryteria o charakterze ekonomicznym. Zgodnie z art. 29 ust. 3 ustawy o gospodarowaniu, w ramach przetargów ofertowych ograniczonych nabycie nieruchomości z Zasobu WRSP następuje po cenie odpowiadającej jej wartości, określonej w operacie szacunkowym. W przypadku dzierżawy, jako docelowej formy zagospodarowania nieruchomości Zasobu WRSP, oznacza to, że czynsz nie stanowi elementu oferty podlegającego punktacji i jest jednakowy dla wszystkich oferentów. Elementami ofert, które decydować mogą o uznaniu danej oferty za korzystniejszą, są zgodnie z art. 29 ust. 3 pkt 3 ustawy o gospodarowaniu: odległość gospodarstwa rolnego oferenta od zbywanej nieruchomości Zasobu, powierzchnia nieruchomości rolnych

47 Zob. art. 39c ustawy o gospodarowaniu.

48 ANR organizowała tego typu przetargi w oparciu o kryteria, które uzgodnione zostały w ustaleniach z dnia 11 stycznia 2013 r. pomiędzy Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Prezesem Agencji Nieruchomości Rolnych a Międzyzwiązkowym Komitetem Protestacyjnym Rolników Województwa Zachodniopomorskiego.

nabytych lub wydzierżawionych z Zasobu WRSP oraz intensywność produkcji zwierzęcej w gospodarstwie oferenta. Organizowanie tego typu przetargów w powyższej formie, po noweli dokonanej ustawą wstrzymującą, wiąże się z koniecznością przeprowadzania znacznie bardziej złożonej procedury wylaniań oferentów, niż ma to miejsce w odniesieniu do zwykłych przetargów licytacyjnych i to nawet w postaci postępowań ograniczonych. Przede wszystkim oznacza to konieczność złożenia przez uczestników przetargu ofert, w oparciu o wskazane kryteria i dokonania ich oceny. Tymczasem brak jest jakichkolwiek unormowań, które określałyby w sposób szczegółowy procedurę przeprowadzania ograniczonych przetargów ofertowych, w tym zwłaszcza wskazujących katalog dokumentów służących wykazywaniu spełnienia kryteriów właściwych dla tej formy przetargu.

Niezależnie od wprowadzenia powyższych mechanizmów, nowelizacja ustawy o gospodarowaniu wpłynęła również na treść stosunków własnościowych zachodzących pomiędzy powiernikiem gospodarującym Zasobem WRSP a osobami trzecimi. Zmiana ta ma odpowiadać dążeniu ustawodawcy do ograniczenia możliwości spekulacyjnego nabywania gruntów oraz wzmocnienia gwarancji ich rolniczego wykorzystania. Temu celowi służyć mają zawarte w art. 29a ust. 1 ustawy o gospodarowaniu obowiązkowe postanowienia, które ma zawierać umowa sprzedaży nieruchomości rolnej z Zasobu WRSP. Zaliczyć do nich należy przede wszystkim zobowiązanie nabywcy do nieprzenoszenia własności nieruchomości przez okres 15 lat od dnia nabycia oraz prowadzenia w tym okresie działalności rolniczej na tych nieruchomościach, a w przypadku osób fizycznych – osobistego prowadzenia działalności rolniczej. Kolejnym obligatoryjnym elementem umów przenoszących własność nieruchomości rolnych Zasobu WRSP jest zobowiązanie nabywcy do nieustanawiania hipoteki na nabytej nieruchomości. Zobowiązania te zabezpieczone są sankcją w postaci kary finansowej wynoszącej 40% ceny sprzedaży nieruchomości, do zapłaty której nabywca zobowiązuje się w treści umowy nabycia nieruchomości. Powyższe elementy stosunków własnościowych z udziałem nieruchomości Zasobu WRSP determinują ich treść w sposób istotny. Prawo własności powstałe na skutek zawarcia umowy posiadającej powyższe elementy jest różne od treści prawa własności powstałego wskutek zawarcia transakcji rynkowej. Co prawda, znowelizowane ustawą wstrzymującą przepisy u.k.u.r. również wprowadzają ograniczenia w możliwości zbycia oraz innego rozporządzenia nabytą nieruchomością rolną, to jednak ograniczenie to jest wiążące w krótszym, bo 10-letnim okresie⁴⁹.

Ponadto, ustawodawca przewidział, iż po uzyskaniu zgody ANR (obecnie KOWR) istnieje możliwość zbycia nabytej z Zasobu WRSP nieruchomości czy też obciążenia jej hipoteką w zastrzeżonym 15-letnim okresie⁵⁰. Tu także ujawnia

49 Zob. art. 2b ust. 2 u.k.u.r.

50 Zob. art. 29a ust. 4 ustawy o gospodarowaniu.

się istotna różnica względem treści prawa własności powstałego na skutek zawarcia umowy pomiędzy podmiotami prywatnoprawnymi. W ramach tego ostatniego stosunku, nabywca uzyskuje możliwość zbycia nieruchomości (jak też innego niż własnościowe rozporządzenia nią) po uzyskaniu zgody sądu⁵¹. W odniesieniu do gruntów państwowych wymagana jest natomiast zgoda KOWR. Tym samym ustawodawca postanowił, iż treść prawa własności nieruchomości rolnej może być różna, przy czym prawo powstałe w wyniku nabycia nieruchomości z Zasobu WRSP jest w sposób bardziej restrykcyjny ograniczone.

8. Zmiany organizacyjne z 2017 r.

Biorąc pod uwagę powyższe doświadczenia należałoby oczekiwać, że ustawodawca dążył będzie do dalszych zmian w zakresie materii normatywnej regulującej proces gospodarowania nieruchomościami rolnymi, tak aby wyeliminować mankamenty, których nie ustrzegła się ustawa wstrzymująca.

Wprowadzona w 2017 r. ustawa – przepisy wprowadzające KOWR przewiduje zniesienie ANR oraz Agencji Rynku Rolnego, jak i rozdzielenie zadań tych podmiotów pomiędzy KOWR i Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Powstały w dniu 1 września 2017 r. KOWR stał się na mocy art. 46 ust. 1 ustawy – przepisy wprowadzające KOWR sukcesorem zniesionej z dniem 31 sierpnia 2017 r. ANR, w tym m.in. mienie tego podmiotu stało się mieniem KOWR. Dotyczy to oczywiście mienia własnego ANR, innego niż wchodzące w skład Zasobu WRSP. Ponadto, jak wskazuje dalsza treść art. 46 tej ustawy, na podmiot ten przeszły prawa i obowiązki wynikające m.in. z art. 5 ustawy o gospodarowaniu⁵², dzięki czemu KOWR stał się powiernikiem mienia Zasobu WRSP. Należy zauważyć, iż na etapie prac legislacyjnych nad ustawą – przepisy wprowadzające KOWR, zgłaszano do takiej konstrukcji szereg zastrzeżeń, w tym podnoszono zwłaszcza, że z momentem utraty bytu prawnego przez ANR mienie Zasobu WRSP niejako „wraca” do Skarbu Państwa i powinno trafić organizacyjnie do podmiotu, który wykonywałby w stosunku do niego uprawnienia Skarbu Państwa, następnie zaś przekazane powinno zostać KOWR⁵³.

Biorąc pod uwagę dotychczasowe krytyczne opinie w zakresie funkcjonowania ANR odnośnie ociążałości struktury tego podmiotu⁵⁴, analizując dalsze regulacje ustawy wstrzymującej, odnoszące się obecnie do organizacji KOWR jako powiernika Skarbu Państwa gospodarującego mieniem Zasobu WRSP, niepokój wywoły-

51 Zob. art. 2b ust. 3 u.k.u.r.

52 Zob. art. 46 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy – przepisy wprowadzające KOWR.

53 Zob. pismo Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 września 2016 r. kierowane do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi ([http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12289055/12374567/12374570/dokument 246671.pdf](http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12289055/12374567/12374570/dokument%20246671.pdf)).

54 P. Czechowski, Agencja Nieruchomości Rolnych – restrukturyzacja czy likwidacja?, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2, s. 84.

wać może dążenie ustawodawcy do zbliżenia struktury tego podmiotu do koncepcji urzędu. Należy zauważyć, iż w doktrynie od lat podnoszono argument o niedostosowaniu struktury ANR (wcześniej AWRSP) do nałożonych na nią zadań, zwłaszcza zaś krytycznie odnoszono się do jej scentralizowanej postaci⁵⁵. Ustawodawca rezygnując z określenia podmiotu gospodarującego mieniem Zasobu WRSP jako „agencji”⁵⁶, odszedł również od stosowania nomenklatury charakterystycznej dla funkcjonowania tego typu podmiotów w sferze *dominium* a nie *imperium* państwa. Zgodnie z art. 8 pkt 5 ustawy – przepisy wprowadzające KOWR uchylono też art. 8 ustawy o gospodarowaniu, który stanowił, iż organem ANR jest Prezes. Rozwiązanie to stanowiło charakterystyczny element właściwy agencjom jako szczególnego rodzaju jednostkom organizacyjnym⁵⁷. Obowiązujący obecnie art. 4 ust. 1 ustawy o KOWR określa, iż na czele tego podmiotu stoi Dyrektor Generalny, co wskazuje, iż w tym zakresie zaczerpnięto nomenklaturę właściwą służbie cywilnej⁵⁸. Wydaje się, że powyższa zmiana nazewnictwa nie jest przypadkowa, a jej dokonanie podyktowane zdaje się być podkreśleniem jedynie wykonawczej funkcji Dyrektora Generalnego⁵⁹, jako organu KOWR, względem nadzorującego go Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁶⁰. Potwierdza to w znacznej mierze treść art. 10 ustawy o KOWR, zgodnie z którą poza zadaniami określonymi w art. 9 ust. 2, podmiot ten może realizować inne zadania powierzone przez jednostkę sektora finansów publicznych po uprzednim wyrażeniu zgody przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

W kontekście funkcjonowania KOWR, jako podmiotu gospodarującego mieniem Zasobu WRSP, należy również zwrócić uwagę na zadania, które realizuje ten podmiot. Art. 9 ust. 2 ustawy o KOWR określający katalog zadań związanych z gospodarowaniem mieniem Zasobu WRSP, jest w dużej mierze powtórzeniem uchylonego art. 6 ustawy o gospodarowaniu⁶¹. Odmiennie uregulowane zostały natomiast ciężące dotychczas na ANR zadania w zakresie inicjowania prac urzędniowo-rolnych na gruntach Skarbu Państwa oraz popierania organizowania na gruntach Skarbu Państwa prywatnych gospodarstw rolnych (określone w uchylonym art. 6 ust. 1 pkt 7 ustawy o gospodarowaniu). Treść art. 9 ust. 2 ustawy o KOWR wskazuje,

55 S. Prutis, Kierunki zmian modelowych restrukturyzacji i prywatyzacji rolnictwa polskiego, „Studia Iuridica Agraria” 2000, T. I, s. 63

56 We wczesnej fazie prac legislacyjnych ANR miała zostać zastąpiona przez Agencję Rozwoju Obszarów Wiejskich.

57 K. Pawłowicz, Nietypowe podmioty administrujące w sferze gospodarki, (w:) Prawo gospodarcze. Zagadnienie administracyjnoprawne, Warszawa 2001, s. 128.

58 Zob. ustawę z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1889).

59 W tym kontekście należy zwrócić uwagę na treść art. 25 ust. 4 ustawy o służbie cywilnej, który określa, iż do zadań Dyrektora Generalnego należy przede wszystkim zapewnienie funkcjonowania i ciągłości pracy urzędu, warunków jego działania i organizacji oraz dokonywanie czynności z zakresu prawa pracy wobec osób zatrudnionych w urzędzie.

60 Zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej: Stanowisko dyrektora generalnego urzędu tworzy się w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w urzędzie ministra, urzędzie przewodniczącego komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów, urzędzie centralnego organu administracji rządowej oraz w urzędzie wojewódzkim. Z kolei zgodnie z art. 25 ust. 2 tego aktu: Dyrektor generalny urzędu podlega bezpośrednio kierownikowi urzędu.

61 Zob. art. 8 pkt 5 ustawy – przepisy wprowadzające KOWR.

iż do zadań, które realizuje ten podmiot, należy m.in. inicjowanie prac urządzeniowo-rolnych (pkt 7) oraz popieranie organizowania na gruntach Skarbu Państwa gospodarstw rolnych (pkt 8). Tak określone przeorientowanie dotychczasowych zadań ANR, oznacza, że KOWR stać się może aktywnym uczestnikiem polityki strukturalnej, którego działania w tym zakresie nie będą ograniczone do gruntów Zasobu WRSP, ale aktywność tego podmiotu w tej materii dotyczyć będzie również gruntów prywatnych⁶².

O ile powyższa zmiana zasługuje na ocenę pozytywną, to trudno jest w taki sposób ocenić określenie KOWR jako podmiotu odpowiedzialnego za popieranie organizowania na gruntach Skarbu Państwa gospodarstw rolnych. Dotychczas bowiem ANR jako powiernik mienia rolnego Skarbu Państwa odpowiedzialna była za to działanie, z zastrzeżeniem, iż dotyczy ono organizowania prywatnych gospodarstw rolnych. Należy więc zadać pytanie o intencje ustawodawcy w tym zakresie. Brzmienie art. 9 ust. 2 pkt 8 ustawy o KOWR wskazuje, iż podmiot ten zobligowany jest do wspierania powstawania na gruntach Skarbu Państwa gospodarstw także innych niż prywatne. Oznaczać to może powrót do tworzenia na mieniu Zasobu WRSP gospodarstw skarbowych⁶³. Działania KOWR w tym zakresie mogą osłabiać nadrzędną rolę tego podmiotu, jako odpowiedzialnego w pierwszej kolejności za tworzenie oraz poprawę struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych, a więc gospodarstw indywidualnych.

9. Podsumowanie

Przedstawiona ewolucja regulacji prawnych normujących gospodarowanie nieruchomościami Zasobu WRSP usprawiedliwia wniosek, iż pierwotna, powiernicza rola AWRSP (ANR), jako podmiotu prywatyzującego i restrukturyzującego mienie rolne Skarbu Państwa, uzupełniona została zadaniami z zakresu kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi w celu umacniania gospodarstw rodzinnych⁶⁴. Tak określone połączenie funkcji kontrolnych i powierniczych budzi słuszne kontrowersje. Podnosi się zwłaszcza, iż oddziałuje to w sposób niekorzystny na proces prywatyzacji nieruchomości Zasobu WRSP⁶⁵. Ograniczenie sprzedaży gruntów Zasobu WRSP i utworzenie KOWR proces ten spowolnią, czego odzwierciedleniem są powoływane powyżej dane liczbowe, dotyczące sprzedaży gruntów państwowych. Regulacje ustawy wstrzymującej, normujące tę kwestię, stanowią przejaw zbyt daleko posuniętej ingerencji ustawodawcy w stosunek powiernictwa. Należy posta-

62 Skuteczność tego mechanizmu wymaga przede wszystkim zmiany ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz.U. z 2014 r. poz. 700), tak aby przyznać KOWR, jako powiernikowi mienia Zasobu WRSP większą inicjatywę w zakresie mechanizmów przewidzianych tym aktem.

63 Zob. S. Prutis, Kierunki zmian modelowych..., *op. cit.*, s. 51.

64 P. Czechowski, Agencja Nieruchomości Rolnych..., *op. cit.*, s. 80.

65 A. Lichorowicz, Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 17 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2000, z. XII, s. 388.

wić pytanie o skuteczność reglamentacji obrotu nieruchomościami Zasobu WRSP w postaci określonej przepisami ustawy wstrzymującej. Pytanie to prowokuje brak konsekwencji w działalności ustawodawcy. Z jednej strony wprowadza on szereg regulacji w sposób restrykcyjny reglamentujących sprzedaż gruntów państwowych, w celu ukierunkowania obrotu państwowymi nieruchomościami rolnymi, tak aby zapewnić wykorzystanie przez nabywcę ich walorów produkcyjnych i ograniczyć spekulacje w tym obrocie. Z drugiej jednak wstrzymuje sprzedaż nieruchomości Zasobu WRSP, uznając, iż stanowi to najbardziej skuteczną formę reglamentacji obrotu tymi nieruchomościami.

Wstrzymanie sprzedaży gruntów państwowych powinno dodatkowo spowodować daleko idące zmiany normatywne w zakresie dzierżawienia tychże. Dzierżawa gruntów z Zasobu WRSP jest bowiem poddana zbyt rygorystycznym unormowaniom proceduralnym, które przy jednoczesnym obciążeniu dzierżawcy skutkami prawnymi ich niedotrzymania (nawet niezawinionego) powodują, że stosunek ten ulega w sposób zbyt łatwy unicestwieniu⁶⁶. Zasadne wydaje się również wzmocnienie pozycji dzierżawcy i uatrakcyjnienie tej formy zagospodarowania nieruchomości Zasobu WRSP, poprzez rezygnację z pierwszeństwa w nabyciu dzierżawionej nieruchomości i powrót do konstrukcji pierwokupu⁶⁷, jako mechanizmu prawnego dającego dzierżawcy znacznie mocniejszą gwarancję nabycia dzierżawionych nieruchomości.

Na obecnym etapie nie sposób ocenić skuteczności przebiegu procesu reorganizacji w zakresie struktur odpowiedzialnych za gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Dokonanie takiej oceny wymaga bowiem odpowiedniej perspektywy czasowej. Niemniej jednak można zakładać, iż skupienie w ramach jednego podmiotu kompetencji związanych z wykonywaniem zadań powierniczych oraz części zadań Agencji Rynku Rolnego związanych z funkcjonowaniem rynków rolnych i żywnościowych, przy jednoczesnej możliwości delegowania na ten podmiot zadań agencji płatniczej, spowoduje rozrośnięcie struktury organizacyjnej KOWR. Przyczyni się to do stanu ograniczonej wydolności tego podmiotu, co w sposób wyjątkowo negatywny odbić się może na wykonywaniu funkcji powierniczych, stanowiących istotę jego funkcjonowania.

66 Dotyczy to zwłaszcza procedury przedłużania umowy dzierżawy określonej w art. 39 ustawy o gospodarowaniu.
67 Do dnia 15 czerwca 1999 r., tj. wejścia w życie ustawy z dnia 6 maja 1999 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, dzierżawca chcąc nabyć dzierżawione nieruchomości, korzystał z przysługującego mu prawa pierwokupu. Na mocy art. 1 pkt 13 tego aktu prawo to zastąpione zostało konstrukcją pierwszeństwa w nabyciu.

EVOLUTION OF NORMATIVE SOLUTIONS IN MANAGEMENT
OF AGRICULTURAL PROPERTY OWNED BY THE STATE TREASURY

Keywords: agricultural property, State Treasury, agricultural real estate

The article discusses the evolution of the legal status regulating management of agricultural property owned by the State Treasury. It presents this evolution as the consequence of multiple, often provisional actions of the legislator conditioned by changing political objectives, which results in an incoherent model of Agricultural Property Stock of the State Treasury aiming to serve the development of a specific agricultural system in Poland. The incidental nature can also be attributed to the regulations used as grounds for establishment of the National Support Centre for Agriculture in 2017. These provisions were supposed to implement the long-demanded closing of the Agricultural Property Agency. However, this demand was previously associated with the need for definitive distribution of the Agricultural Property Stock owned by the State Treasury through the completion of its restructuring process and ultimately its privatisation. Meanwhile, the establishment of the National Support Centre for Agriculture only means that the past activity of the Agency will continue under a new name and that the Stock will function as property used exclusively for restructuring purposes in the near future. Such legal conditions make it difficult to achieve the main objective of state agricultural property management, which is to facilitate access to agricultural land for farmers with respect of their economic interests.

Bibliografia:

- Banasiński C., Czechowski P., Prawne aspekty prywatyzacji państwowych gospodarstw rolnych, (w:) Stan obecny i aktualne problemy prywatyzacji rolnictwa – materiał na międzynarodową konferencję, Warszawa, 14-15 grudnia 1995.
- Bieniek G., Gospodarka nieruchomościami, (w:) Bieniek G., Rudnicki S. (red.), Nieruchomości. Problematyka prawna, Warszawa 2005.
- Czechowski P., Agencja Nieruchomości Rolnych – restrukturyzacja czy likwidacja?, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2.
- Czechowski P., Niewiadomski A., Propozycje reformy rozwiązań instytucjonalnych dotyczących państwowych nieruchomości rolnych, „Studia Iuridica Agraria” 2011, T. IX.
- Doliwa A., Determinanty kierunków zagospodarowania Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, „Studia Iuridica Agraria” 2002, T. III.
- Doliwa A., Jeszcze w sprawie powierniczego statusu Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, „Rejent” 2000, nr 2.
- Doliwa A., Powierniczy charakter uprawnień Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, „Studia Iuridica Agraria” 2000, T. I.

- Golecki M., Jurydyczna konstrukcja prawa odkupu, „Nowy przegląd notarialny” 2003, nr 4.
- Jakimowicz W., Publiczne prawa podmiotowe, Kraków 2002 r.
- Kurowska T., Renesans własności rolniczej, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2.
- Lichorowicz A., Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 17 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2000, z. XII.
- Litwiniuk P., O wybranych problemach dotyczących zakresu wyłączeń spod nowego reżimu prawnego obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, nr 1(26).
- Pawłowicz K., Nietypowe podmioty administrujące w sferze gospodarki, (w:) Prawo gospodarcze. Zagadnienie administracyjnoprawne, Warszawa 2001 r.
- Prutis S., Kierunki zmian modelowych restrukturyzacji i prywatyzacji rolnictwa polskiego rolnictwa, „Studia Iuridica Agraria” 2000, T. I.
- Prutis S., Restrukturyzacja i prywatyzacja rolnictwa państwowego – 5 lat doświadczeń (w:) Prutis S. (red.), Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej, Białystok 1998 r.
- Stańko M., Uprawnienia i obowiązki Agencji Nieruchomości Rolnych jako wydzierżawiającego nieruchomości rolne Skarbu Państwa, „Studia Iuridica Agraria” 2011, T. IX
- Stelmachowski A., Współczesne zróżnicowanie prawa własności, „Studia Iuridica Agraria” 2002, T. III.
- Suchoń A., Z prawnej problematyki czasu trwania dzierżawy w prawie polskim oraz wybranych krajów Europy Zachodniej, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2.
- Zawojska A., Wpływ rozdysponowania Zasobu WRSP na strukturę agrarną rolnictwa w Polsce, (w:) Rolnictwo a rozwój obszarów wiejskich, Warszawa 2005.