

# Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego

z dnia 11 kwietnia 2003 r. (Dz.U. Nr 64, poz. 592)

Tekst jednolity z dnia 6 lipca 2018 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 1405)

(zm.: Dz.U. 2018, poz. 1496, poz. 1637; 2019, poz. 1080)

**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.**

## Wprowadzenie

### Spis treści

	Nb
1. Cele ustawy . . . . .	1
2. Opinia Rady Legislacyjnej . . . . .	2
3. Konstytucja RP . . . . .	3
4. Uzasadnienie wprowadzenia preambuły . . . . .	4
5. Nienormatywny charakter preambuły . . . . .	5
6. Wprowadzenie preambuły po dłuższym okresie stosowania ustawy . . . . .	6
7. Pojęcie gospodarstwa rodzinnego . . . . .	7
8. ZmUstRolU z 26.4.2019 r. . . . .	8
9. Motywy nowelizacji . . . . .	9
10. Modyfikacja regulacji . . . . .	10

**1. Cele ustawy.** W preambule do UstRolU ustawodawca określił **1** cele, które ma realizować komentowany akt prawny, tj.:

1) wzmocnienie ochrony i rozwój gospodarstw rodzinnych stanowiących podstawę ustroju rolnego Rzeczypospolitej Polskiej,

- 2) zapewnienie właściwego zagospodarowania ziemi rolnej w Rzeczypospolitej Polskiej,
- 3) zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego obywateli,
- 4) wspieranie zrównoważonego rolnictwa prowadzonego w zgodzie z wymogami ochrony środowiska i sprzyjającego rozwojowi obszarów wiejskich.

Cele ustawy inaczej określone zostały natomiast w Uzasadnieniu do WstrzSprzNierRoIU (s. 2), gdzie wskazano, że: „Projektowana ustawa zmierza do wzmocnienia ochrony ziemi rolniczej w Polsce przed jej spekulacyjnym wykupywaniem przez osoby krajowe i zagraniczne, które nie gwarantują zgodnego z interesem społecznym wykorzystania nabytej ziemi na cele rolnicze. Obowiązujące w tej materii przepisy prawne w żaden sposób nie przeciwdziałają spekulacyjnemu wykupywaniu nieruchomości rolnych i nie gwarantują wykorzystania nabytych nieruchomości na cele rolnicze”.

**2 2. Opinia Rady Legislacyjnej.** Jak wskazuje Rada Legislacyjna (Opinia RL, pkt II ppkt 6), „uzasadnienie projektu ustawy – w części dotyczącej wskazania interesu publicznego przemawiającego za wprowadzanymi zmianami – jest w pewnym stopniu niekonsekwentne. Z jednej strony, projektodawca przywołuje istotne wartości, których ochrona jest niewątpliwym obowiązkiem władz publicznych w RP – bezpieczeństwo żywnościowe państwa, potrzeba zapewnienia wykorzystania gruntów rolnych w celach rolniczych, utrzymanie istniejącego areału gruntów rolnych i zapewnienie ich właściwego wykorzystania, niepogarszanie właściwości produkcyjnych gleb, przywracanie utraconych wartości gruntom rolnym. Z drugiej strony, w uzasadnieniu projektu podkreśla się, że w dniu 1 maja 2016 r. kończy się 12-letni okres ochronny za zakup polskiej ziemi rolnej przez cudzoziemców, zapisany w traktacie o przystąpieniu Polski do UE. Zdaniem Rady Legislacyjnej, nie jest jasne, jakiego typu zagrożenia dla interesu publicznego wynikają z zakończenia ww. okresu ochronnego i w jaki sposób te zagrożenia mogą być wyeliminowane przez opiniowany projekt”.

**3 3. Konstytucja RP.** Preambuła do UstRoIU odwołuje się do Konstytucji RP. Ustawodawca powołuje się na art. 23 Konstytucji RP, zgodnie z którym gospodarstwa rodzinne stanowią podstawę ustroju rolnego Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis ten określa, że zasada powyższa nie narusza postanowień art. 21 Konstytucji RP, zgodnie

z którym Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia, wyłączenie zaś jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem, oraz art. 22 Konstytucji RP, który stanowi, iż ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Preambuła odwołuje się również do sformułowanej w Konstytucji RP zasady zrównoważonego rozwoju. Zgodnie z art. 5 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się **zasadą zrównoważonego rozwoju**.

**4. Uzasadnienie wprowadzenia preambuły.** Uzasadniając wprowadzenie preambuły do UstRoU, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *K. Jurgiel*, wskazał, że: „Preambuła ma służyć wszystkim Polakom, którzy czytają ustawę; chcemy tutaj zwrócić uwagę na to, jakim ważnym problemem jest sprawa ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych” (Komisja Nr 23, s. 43).

**5. Nienormatywny charakter preambuły.** Preambuła, zgodnie z zasadami techniki legislacyjnej, ma charakter nienormatywny – nie zawiera norm prawnych, tj. nakazów lub zakazów skierowanych do określonych podmiotów (zwracano na to uwagę na posiedzeniu Komisji Nr 23, s. 42). Natomiast jej treść z pewnością powinna być brana pod uwagę przy interpretacji UstRoU. O roli preambuły do UstRoU zob. szerzej *J. Mikołajczyk*, *Funkcje preambuły w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, s. 131 i n.

**6. Wprowadzenie preambuły po dłuższym okresie stosowania ustawy.** Zwrócić należy uwagę na pewną niekonsekwencję ustawodawcy, związaną z treścią preambuły. Kończy ją zdanie: „uchwała się niniejszą ustawę.” Jednak preambuła wprowadzona została nowelizacją zawartą w *WstrzSprzNierRoU*, *UstRoU* zaś została uchwalona w dniu 11.4.2003 r. (t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 803 ze zm.) i obowiązuje już od 16.7.2003 r.

**7. Pojęcie gospodarstwa rodzinnego.** Artykuł 23 Konstytucji RP stanowi, że podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Brak jest bardziej szczegółowej definicji tego pojęcia. Gospodarstwo rodzinne, zgodnie z postulatami doktryny, to podstawowa jednostka produkcyjna w rolnictwie, oparta przede wszystkim

na pracy członków rodziny. Jedyłą definicję normatywną tego pojęcia zawiera art. 5 UstRoLU (szerzej zob. komentarz do art. 5).

**8 8. ZmUstRoLU z 26.4.2019 r.** Poprzez ZmUstRoLU z 26.4.2019 r. zmieniono szereg przepisów UstRoLU jednak preambuła pozostała niezmienną. Rozszerzono tylko kierunkowy art. 1 UstRoLU o elementy zawarte właśnie w preambule, m.in. dodano (pkt 4) wspieranie rozwoju obszarów wiejskich.

**9 9. Motywy nowelizacji.** Zob. protokół z posiedzenia Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Nr 301) z 2.4.2019 r. s. 4, Wypowiedź Podsekretarza stanu w MRiRW *Rafała Romanowskiego*: „Kwestią wymagającą pilnej interwencji legislacyjnej jest konieczność zwiększenia do 1 hektara powierzchni nieruchomości rolnej, którą będą mogły nabywać również osoby niebędące rolnikami, a także wyłączenia spod rygorów przepisów o obrocie nieruchomościami rolnymi tych gruntów, które są położone w granicach administracyjnych miast. Ponadto uchwalenie i wejście w życie projektowanych przepisów jest niezbędne dla wdrożenia i stosowania przez organy administracji rolnej, to jest przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, instrumentów wsparcia rolnictwa pozwalających na bardziej aktywną rolę w realizacji polityki rolnej państwa, wpływających na kształtowanie ustroju rolnego oraz wspieranie rozwoju obszarów wiejskich. Ma to w szczególności zapewnić wprowadzenie art. 4b do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz art. 32a do ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa”.

**10 10. Modyfikacja regulacji.** Nie zmieniły się cele regulacji. Nowelizacja ma za zadanie poprawić funkcjonowanie poprzednich rozwiązań, nie zaś wprowadzić nowe. Jak stwierdzono w uzasadnieniu do ZmUstRoLU z 26.4.2019 r. (s. 3) „Zawarte w projekcie ustawy propozycje nowych regulacji lub zmian obowiązujących przepisów stanowią odzwierciedlenie doświadczeń w stosowaniu obowiązujących przepisów lub wiążą się z realizacją postulatów zgłaszanych przez środowiska rolnicze. W szczególności, nie zmieniając wprowadzonego ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw wymogu, zgodnie z którym nabywcą nieruchomości rolnej może być, co do zasady, rolnik indywidualny, zdecydowano o wprowadzeniu rozwiązań, które będą miały na celu złagodzenie dotychczas obowiązujących ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi”.

**Art. 1. [Zakres ustawy]**

Ustawa określa zasady kształtowania ustroju rolnego państwa przez:

- 1) poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych;
- 2) przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych;
- 3) zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach;
- 4)<sup>1</sup> wspieranie rozwoju obszarów wiejskich;
- 5)<sup>1</sup> wdrażanie i stosowanie instrumentów wsparcia rolnictwa;
- 6)<sup>1</sup> aktywną politykę rolną państwa.

**Spis treści**

	Nb
1. Cele i zakres przedmiotowy ustawy . . . . .	1
2. Nieadekwatny tytuł ustawy . . . . .	2
3. Kształtowanie ustroju rolnego państwa a prawo unijne . . .	3
4. Masowy wykup ziemi . . . . .	4
5. Nowe tendencje w prawie unijnym . . . . .	5
6. Zarzuty Komisji Europejskiej wobec Polski . . . . .	6
7. Zarzuty wobec Węgier . . . . .	7
8. Rola Konstytucji RP . . . . .	8
9. Znaczenie celów ustawy . . . . .	9
10. Rozszerzenie kompetencji KOWR . . . . .	10
11. Poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych . . . . .	11
12. Przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych . . . . .	12
13. Zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach . . . . .	13
14. Wspieranie rozwoju obszarów wiejskich . . . . .	14
15. Wdrażanie i stosowanie instrumentów wsparcia rolnictwa . . . . .	15
16. Aktywna polityka rolna państwa . . . . .	16
17. Nowe cele . . . . .	17
18. Interpretacja celów UstRoU . . . . .	18
19. Lokalny rynek pracy . . . . .	19
20. Zapobieganie spekulacji gruntami . . . . .	20
21. Zasady ustroju rolnego . . . . .	21
22. Zadania KOWR wynikające z KOWRU . . . . .	22

<sup>1</sup> Art. 1 pkt 4–6 dodane ustawą z dnia 26.04.2019 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 1080), która wchodzi w życie 26.06.2019 r.

- 1 1. Cele i zakres przedmiotowy ustawy.** Artykuł 1 UstRolU określa jej przedmiot, tj. uregulowanie zasad kształtowania ustroju rolnego państwa, a także cele przyświecające ustawodawcy, tj. poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych, przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych oraz zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach. Przepis został zmieniony ZmUstRolU z 26.4.2019 r. W art. 1 UstRolU oprócz już istniejących celów jakimi były: 1) poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych; 2) przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych; 3) zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach, wprowadzono jako narzędzia kształtowania ustroju rolnego państwa dodatkowo: 4) wspieranie rozwoju obszarów wiejskich; 5) wdrażanie i stosowanie instrumentów wsparcia rolnictwa; 6) aktywną politykę rolną państwa.
- 2 2. Nieadekwatny tytuł ustawy.** W literaturze zaznacza się, że tytuł UstRolU jest nieadekwatny do faktycznego zakresu regulacji. Nazwa ustawy sugeruje, że określa ona kompleksowo wszelkie aspekty związane z kształtowaniem ustroju rolnego, jednak w istocie obejmuje wybiórczo jedynie niektóre kwestie z tego zakresu, skupiając się jedynie na mechanizmach, których zadaniem jest pozytywnie wpływać na ustrój rolny (A. Lichorowicz, Instrumenty oddziaływania, s. 387 i n.; A. Oleszko, Prawo rolne, s. 105; E. Klat-Górska, Komentarz, s. 22). Obecnie ten pogląd nie stracił na aktualności, choć rozszerzono zakres zdarzeń, które objęte są przepisami ustawy (zob. komentarz do art. 2, Nb 3–19). Zob. też K. Marciniuk (Prawne instrumenty, s. 393), który słusznie zauważa, pisząc o UstRolU, iż: „zamiast tworzyć instrumenty stymulujące przekształcanie struktury obszarowej polskiego rolnictw, ustawa ta koncentruje się *de facto* na konserwacji *status quo* i pełni funkcję co najwyżej ochronną, zabezpieczając rolników indywidualnych przed konkurencją w zakresie nabywania nieruchomości rolnych przez inwestorów kapitałowych spoza sektora rolnego. Wydaje się, że ta niewątpliwie korzystna funkcja ustawy nie wyczerpuje potrzeb, jakie stoją przed polskim rolnictwem w zakresie przekształceń struktury obszarowej w kierunku struktur trwale podnoszących wydajność produkcji, a zarazem dochodowość polskiego rolnictwa”.
- 3 3. Kształtowanie ustroju rolnego państwa a prawo unijne.** Zgodnie z art. 345 TFUE państwa członkowskie mają możliwość swobodnego kształtowania zasad prawa własności, co odnosi się

również do prawa własności gospodarstw rolnych. Jednak w szeregu wyrokach TSUE wypowiadał się przeciwko nadmiernym ograniczeniom w obrocie nieruchomościami rolnymi. Z orzecznictwa TSUE można wysnuć wniosek, iż za wprowadzeniem ograniczeń w nabywaniu nieruchomości powinien stać interes publiczny, ograniczenia powinny być zgodne z zasadą proporcjonalności i nie mieć charakteru dyskryminującego [szerzej zob. *M. Saffjan, L. Bosek* (red.), Konstytucja RP, t. I, komentarz do art. 23; tak też *M. Mataczyński*, W kwestii zgodności, s. 77 i n.; zob. też *E. Klat-Górska*, Komentarz, s. 15–18 oraz *B. Jeżyńska, R. Pastuszko*, Ramy prawne, s. 12–22].

**4. Masowy wykup ziemi.** Problemem rolnictwa w skali światowej jest proces przejmowania kontroli nad znacznymi obszarami gruntów rolnych często przez kapitał pochodzący z zagranicy (*land grabbing*). Występuje on nie tylko w krajach Trzeciego Świata, lecz także w innych, szczególnie słabszych ekonomicznie. Zob. szerzej *R. Pastuszko*, Land grabbing, s. 147–156.

**5. Nowe tendencje w prawie unijnym.** Zjawisko wykupu gruntów rolnych zostało dostrzeżone przez ustawodawcę unijnego i odpowiedzią na nie stała się Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 27.4.2017 r. w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnicy w UE: jak ułatwić rolnikom dostęp do gruntów? (2016/2141/INII), stanowiąca element unijnego *soft law*. Odpowiedzią ze strony Komisji Europejskiej na wspomnianą rezolucję jest opublikowany 18.10.2017 r.: „Komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie nabywania gruntów rolnych i prawa Unii Europejskiej” (2017/C 350/05). Zjawisko masowego wykupu gruntów rolnych i nadmiernej ich koncentracji ma negatywny wpływ na model rolnictwa europejskiego, nie tylko w kontekście produktywności, ale również kwestii społecznych. Szerzej zob. *P. Czechowski*, Obrót nieruchomościami rolnymi w świetle europejskiego soft law, SIA 2018, t. XVI, s. 29 i n.; *P. Czechowski, A. Niewiadomski*, Instrumenty prawne, s. 90.

**6. Zarzuty Komisji Europejskiej wobec Polski.** Sytuacja jest dynamiczna – zob. Komisja Europejska przy wykorzystaniu systemu EU-Pilot zwróciła się do rządu polskiego o przedstawienie wyjaśnień w ciągu 10 tygodni oraz udzielenia odpowiedzi na pytania dotyczące ustanowienia w krajowym ustawodawstwie regulacji, które w odniesieniu do obrotu nieruchomościami rolnymi mogą być sprzeczne z unijną zasadą swobody przepływu kapi-

tału (art. 63 ust. 1 TFUE) oraz dyskryminację innych obywateli państw UE. Komisja po zapoznaniu się z odpowiedzią polskiego rządu w powyższej sprawie zapowiedziała wszczęcie formalnego postępowania o naruszenie unijnej zasady swobodnego przepływu kapitału (zob. *E. Świątochowska*, UE nie odpuści polskiej ziemi. Restrykcje w obrocie gruntami sprzeczne z europejskim prawem?, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1402443,sprzedaz-ziemi-rolnej-ograniczenia-w-obrocie-nieruchomosciami.html>, dostęp: 1.7.2019 r.)

- 7 7. Zarzuty wobec Węgier.** Podobne zarzuty w zakresie wprowadzonych ograniczeń obrotu nieruchomościami rolnymi instytucje europejskie skierowały przeciwko Węgrom. Wyrokiem z 21.5.2019 r. (Nr sprawy C-235/170) TSUE orzekł, że wprowadzone przez Węgry przepisy określające, że prawa użytkowania nieruchomości rolnych mogą zostać ustanowione lub utrzymane wyłącznie na rzecz osób mających bliską więź rodzinną z właścicielem danych gruntów, a prawa użytkowania osób, której takiej więzi nie mają, zostały zniesione z dniem 1.5.2014 r. są niezgodne z zobowiązaniami wynikającymi z art. 63 TFUE w zw. z art. 17 KPP.
- 8 8. Rola Konstytucji RP.** Artykuł 23 Konstytucji RP wskazuje, że podstawą ustroju rolnego jest gospodarstwo rodzinne. Tym samym Konstytucja RP wskazuje kierunek, w którym powinno rozwijać się ustawodawstwo zwykłe, tj. ma za zadanie stwarzać dogodne warunki do rozwoju gospodarstw rodzinnych, nie definiując jednocześnie, jak należy rozumieć taki rodzaj gospodarstwa (szerzej zob. komentarz do preambuły; komentarz do art. 5 i tam podaną literaturę).
- 9 9. Znaczenie celów ustawy.** Niezmiernie istotne jest, jak cele ustawy rozumiane będą przez decydentów – w tym wypadku przez KOWR, gdyż od tego organu zależy stosowanie instrumentów zawartych w ustawie (prawa pierwokupu, prawa nabycia, udzielanie zgody na zakup nieruchomości i odstąpienie od realizowania obowiązków związanych z nabyciem gruntów). Pamiętać należy, iż użycie prawa pierwokupu i prawa nabycia nie podlega żadnej kontroli w jakimkolwiek trybie. Decyzja o wykonaniu prawa pierwokupu nie jest decyzją z punktu widzenia prawa administracyjnego, jest to uprawnienie zarządcze Dyrektora Generalnego KOWR (działających na podstawie jego pełnomocnictwa dyrektorów oddziałów terenowych) podlegające ocenie wyłącznie w ramach wewnętrznych struktur KOWR. W jaki



sposób ustawa ma być stosowana, częściowo określa zarządzenie Nr 20/16 Prezesa ANR z 13.5.2016 r. w sprawie realizacji przez oddziały terenowe ANR prawa pierwokupu i prawa nabycia określonych w ustawie z 11.4.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego wraz z załącznikiem zawierającym „Wytyczne w sprawie zasad nabywania nieruchomości rolnych do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa” (ANR jest poprzednikiem prawnym KOWR).

**10. Rozszerzenie kompetencji KOWR.** W nowelizacji znacznie zwiększono kompetencje KOWR. Między innymi, dużo większe znaczenie będzie miało prawo pierwokupu (zob. komentarz do art. 3). To zgoda Prezesa KOWR będzie decydowała o możliwości odstąpienia od realizacji obowiązków wynikających z nabycia gruntów rolnych, a nie sądu, jak to miało miejsce dotychczas.

**11. Poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych.** Jak wskazano w uzasadnieniu do WstrzSprzNierRoIU (s. 13), chodzi tu o stworzenie silnych, stabilnych ekonomicznie gospodarstw. Zgodnie z zarządzeniem Nr 20/16 (pkt IV załącznika do zarządzenia Nr 20/16): „celem nabywania nieruchomości przez jednostki ANR jest właściwe zagospodarowanie ziemi rolnej, a następnie późniejsze udostępnienie jej rolnikom indywidualnym na powiększenie gospodarstw rodzinnych. Oznacza to, że przedmiotem nabycia powinny być nieruchomości nadające się do użytkowania rolniczego, a nadrzędną przesłanką korzystania z uprawnień przysługujących Agencji jest występowanie na danym terenie popytu na grunty rolne ze strony rolników indywidualnych. Podstawą do podjęcia decyzji o wykonaniu prawa pierwokupu/nabycia jest analiza, której przedmiotem jest w szczególności badanie lokalnego rynku nieruchomości rolnych (np. opinia sołtysa, wójta, zapytania rolników w Sekcji Zamiejscowej Gospodarowania Zasobem) i rozpoznanie środowiska rolników pod kątem ustalenia, czy na danym terenie występuje popyt ze strony gospodarstw rolnych, głównie rodzinnych, wskazujący na duże prawdopodobieństwo rozdysonowania nabytej nieruchomości w rozsądnym terminie”. W treści załącznika do zarządzenia Nr 20/16 wiele razy znajduje się odwołanie do możliwości zagospodarowania przejętej ziemi. Z uwagi na treść WstrzSprzNierRoIU w związku ze wstrzymaniem sprzedaży ziemi z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa zagospodarowanie to może być przez najbliższe 5 lat wyłącznie czasowe, przede wszystkim w formie umów dzierżawy. Działanie takie nie poprawi w sposób trwały struktury obszarowej gospodarstw rolnych.

- 12 12. Przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych.** Zgodnie z uzasadnieniem do WstrzSprzNierRoU (s. 13) w tym zakresie celem jest zapobieganie koncentracji ziemi w takim stopniu, w którym gospodarstwo straci już charakter gospodarstwa rodzinnego. Zgodnie z treścią zarządzenia Nr 20/16 (pkt VI.2 załącznika do zarządzenia Nr 20/16): „Przedmiotem analizy jest w szczególności badanie umowy pod kątem nadmiernej koncentracji (należy porównać średnią wielkość gospodarstwa w gminie/powiecie/województwie) nieruchomości rolnych” i wyjaśnienie do tego (pkt VI.2 Ad. 1 załącznika do zarządzenia Nr 20/16): „Jako kierunkową wytyczną dla realizacji celu ustawy związanego z przeciwdziałaniem nadmiernej koncentracji traktować należy limity powierzchniowe służące określeniu **pojęcia gospodarstwa rodzinnego** i rolnika indywidualnego opisane w art. 5 i 6 UKUR (300 ha). Oceniając celowość skorzystania z prawa pierwokupu/nabycia w stosunku do danej nieruchomości, należy uwzględnić również specyfikę danego regionu, tj. m.in. wielkość gospodarstw rolnych na danym terenie, ich potencjał ekonomiczny, zapotrzebowanie na grunty służące powiększaniu gospodarstw rodzinnych, powierzchnię gruntów Zasobu, które mogą być przeznaczone na te cele, ograniczanie dostępu do ziemi rolnej mniejszym, słabszym ekonomicznie gospodarstwom, wykupywanie gruntów rolnych od okolicznych rolników, czy też cel, na jaki następuje nabycie nieruchomości”. Ocena, czy w wyniku nabycia nieruchomości rolnej nie dojdzie do nadmiernej koncentracji gruntów rolnych, jest jednym z kryteriów branych pod uwagę przez Dyrektora Generalnego KOWR, przy udzielaniu zgody na nabycie nieruchomości rolnych, przez podmioty, które takiej zgody potrzebują. Niedookreśloność tego kryterium wielokrotnie była przedmiotem krytyki (zob. szerzej komentarz do art. 2a, Nb 80).
- 13 13. Zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach.** Cel ten precyzuje uzasadnienie do WstrzSprzNierRoU (s. 13), w ten sposób, że chodzi tu o zapewnienie wykorzystania nieruchomości do celów produkcji rolnej prowadzonej przez osoby do tego przygotowane. Realizacji tego celu UstRoU służy regulacja ustawowa dotycząca wymaganych kwalifikacji rolniczych przy nabywaniu nieruchomości rolnych (szerzej zob. komentarz do art. 6 UstRoU).
- 14 14. Wspieranie rozwoju obszarów wiejskich.** Jak stwierdza się w uzasadnieniu do ZmUstRoU z 26.4.2019 r. (s. 3–4): „już w pre-

ambule u.k.u.r. wskazuje się, że powinna ona sprzyjać rozwojowi obszarów wiejskich, a zaproponowane w projekcie przepisy, np. art. 4b pozwalają na bardziej aktywną rolę KOWR w realizacji polityk i rolnej państwa i wypełnianie tego celu. Uzasadnienie nie odnosi się do pozostałych wprowadzonych celów”.

**15. Wdrażanie i stosowanie instrumentów wsparcia rolnictwa.** 15  
Nowym celem jest również wdrażanie i stosowanie instrumentów wsparcia rolnictwa. Jeżeli za instrument wsparcia rolnictwa uznać podstawową zasadę UstRolU, iż nabywcą nieruchomości rolnych może być wyłącznie rolnik indywidualny, to cel ten jest realizowany właśnie poprzez powyższe ograniczenie. Jednak w ustawie z pewnością brak jest aktywnych instrumentów wsparcia rolnictwa. Jej rola polega na ograniczeniu obrotu, nie zaś jego ułatwianiu, czy stymulowaniu właściwych kierunków jego kształtowania.

**16. Aktywna polityka rolna państwa.** Nowym celem jest również 16  
aktywna polityka rolna państwa. Wyraźnie jest to widoczne w zwiększeniu kompetencji KOWR. Jednak aktywna polityka rolna państwa nie może być celem samym w sobie, powinna realizować jakieś wyznaczone cele. W ten sposób jako cel określamy instrument realizacji celu. Aktywna polityka rolna powinna czemuś służyć, aktywność musi być ukierunkowana na osiągnięcie jakiegoś zamierzenia.

**17. Nowe cele.** Pojawia się pytanie, czym różni się działanie okreś- 17  
lone jako: wspieranie rozwoju obszarów wiejskich (art. 1 pkt 4) oraz wdrażanie i stosowanie instrumentów wsparcia rolnictwa (art. 1 pkt 5), określonego w art. 1 pkt 6 działania w postaci aktywnej polityki rolnej państwa. W czterech pierwszych punktach art. 1 ustawodawca określił cztery cele aktywnej polityki państwa, natomiast w piątym jako cel sam w sobie przyjął właśnie aktywną politykę państwa. W kontekście zadań ustawy może budzić zdziwienie, iż do celów nie zaliczono przeciwdziałania nadmiernemu rozdrobnieniu gospodarstw rolnych (zob. *M. Bednarek*, Nowe przepisy o ustroju rolnym – motywy i koncepcja legislacyjna w aspekcie konstytucyjnym, KPN 107, Nr 4, s. 32–33).

**18. Interpretacja celów UstRolU.** Zgodnie z treścią zarządzenia 18  
Nr 20/16 (pkt VI.1 załącznika do zarządzenia Nr 20/16) przy podejmowaniu decyzji o nabyciu nieruchomości przez KOWR (wykonaniu prawa pierwokupu lub nabycia) „przeprowadza się analizę treści aktu notarialnego pod kątem eliminacji nieruchomości, które nie powinny

być nabywane z uwagi na małe znaczenie dla realizacji celów ustawy. Decyzja o rezygnacji z pierwokupu/nabycia może być podjęta przy uwzględnieniu np. następujących okoliczności:

- charakter zabudowy na nieruchomości (ilustracja) wskazujący, iż pomimo zapisów w dokumentacji formalno-prawnej, nieruchomości ma w rzeczywistości charakter nierolny,
- przedmiotem obrotu jest formalnie i faktycznie nieruchomość rolna, jednak jej położenie np. w granicach miasta powoduje, iż może w przyszłości wiązać się ze zmianą sposobu jej użytkowania”.

Przy wykonywaniu prawa pierwokupu znaczenie ma np. informacja o ewentualnym zadłużeniu stron umowy warunkowej w jednostkach terenowych KOWR pod kątem możliwości ich potrącenia z należnościami za nieruchomość rolną, które byłyby należne od ANR po wykonaniu prawa pierwokupu/nabycia.

**19** 19. **Lokalny rynek pracy.** Zgodnie z zarządzeniem Nr 20/16 (pkt III załącznika do zarządzenia Nr 20/16): „jeżeli nieruchomość stanowiąca przedmiot umowy wchodzi w skład gospodarstwa rolnego (przedsiębiorstwa), w którym zatrudnieni są na umowy o pracę pracownicy, a nabywca wejdzie zgodnie z umową zawartą przez strony w prawa i obowiązki pracodawcy, należy ocenić, czy ewentualne wykonanie przez Agencję pierwokupu/nabycia nie będzie skutkowało negatywnymi konsekwencjami dla lokalnego rynku pracy”.

**20** 20. **Zapobieganie spekulacji gruntami.** Uznać należy, iż aktualny pozostaje pogląd wyrażony przez Prezesa ANR (poprzednika Dyrektora Generalnego KOWR), przytoczony w wyr. TK z 18.3.2010 r. (K 8/08, OTK-A 2010, Nr 3, poz. 23): „Prezes ANR w swojej wypowiedzi podkreślił, że Agencja jest świadoma stopnia ingerencji w prywatnoprawny obrót nieruchomościami rolnymi. Z tego powodu w niewielkim zakresie korzystała dotychczas z przyznanych jej uprawnień, w szczególności z prawa nabycia (wykupu). Prezes ANR wskazał, że obydwa kwestionowane przepisy mają charakter prewencyjny i zapobiegają w praktyce nadużyciom w obrocie nieruchomościami rolnymi. Stanowią bowiem dogodny instrument wkraczania ANR w razie działań spekulacyjnych na rynku obrotu ziemią. ANR dokonuje w szczególności odkupu ziemi rolnej, aby przeciwdziałać spekulacji, zwłaszcza wtedy, gdy nabywca nieruchomości rolnej indywidualnie przekształca ją na nieruchomość o charakterze nierolnym, licząc na podniesienie jej wartości i odsprzedaż z zyskiem,

lub gdy występuje skutecznie do gminy o zmianę przeznaczenia danej nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego”. O aktualności powyższej wypowiedzi świadczyć może wypowiedź Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *K. Jurgieła* – Komisja Nr 24 (s. 10): „Szereg nieruchomości rolnych, które są w mieście jeszcze niezagospodarowane jako inwestycyjne i będą niezagospodarowane, mogą być przejęte przez spekulantów lub osoby, które nie powinny tych nieruchomości nabyć, których eliminacja jest celem tej ustawy”.

**21. Zasady ustroju rolnego.** Zasadniczą kwestią jest jednak określenie, jaki ma być w Polsce ustrój rolny, jak ma wyglądać struktura polskiego rolnictwa. Niestety oprócz kierunkowego art. 23 Konstytucji RP nie mamy w tym zakresie innych wskazówek i norm prawnych. Fragmentaryczne regulacje komentowanej ustawy nie pozwalają przesądzić, jaki ma być model polskiego rolnictwa preferowany przez ustawodawcę.

**22. Zadania KOWR wynikające z KOWRU.** Istotne znaczenie mogą mieć również określone w art. 9 KOWRU zadania KOWR, który stanowi, że KOWR realizuje zadania wynikające z polityki państwa, w szczególności w zakresie wdrażania i stosowania instrumentów wsparcia rolnictwa, aktywnej polityki rolnej oraz rozwoju obszarów wiejskich. Do zadań KOWR należy m.in.:

- 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 użytkowymi na cele rolne;
- 5) administrowanie zasobami majątkowymi Skarbu Państwa przeznaczonymi na cele rolne;
- 6) zabezpieczenie majątku Skarbu Państwa;
- 7) inicjowanie prac urządzeniowo-rolnych;
- 8) popieranie organizowania na gruntach Skarbu Państwa gospodarstw rolnych;
- 9) wykonywanie praw z udziałów i akcji;
- 10) wsparcie działań na rzecz odnawialnych źródeł energii, w szczególności w rolnictwie.

Oprócz tych zadań KOWR realizuje również zadania określone odrębnymi przepisami, a w szczególności przepisami UstRolU.

## **Art. 1a. [Wyłączenie stosowania ustawy]**

**Przepisów ustawy nie stosuje się do:**

- 1)<sup>2</sup> **nieruchomości rolnych:**
  - a) **wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, o którym mowa w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2018 r. poz. 91 i 1162),**
  - b) **o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha,**
  - c) **będących drogami wewnętrznymi,**
  - d) **sprzedanych na podstawie art. 42 ust. 1 lub 6 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa,**
  - e) **w których grunty, oznaczone w ewidencji gruntów i budynków jako grunty pod stawami, stanowią co najmniej 70% powierzchni nieruchomości;**
- 2)<sup>3</sup> **udziałów we współwłasności nieruchomości, o których mowa w pkt 1.**

### **Spis treści**

	Nb
1. Rys historyczny . . . . .	1
2. Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa . . . . .	2
3. Zastosowanie UstRolU do mienia jednostek samorządu terytorialnego i Skarbu Państwa . . . . .	3
4. Wprowadzenie minimalnej normy obszarowej . . . . .	4
5. Ocena normy obszarowej . . . . .	5
6. ZmUstRolU z 26.4.2019 r. . . . .	6
7. Ograniczenia w podziale nieruchomości z GospNierU . . . . .	7
8. Procedura podziału gruntów rolnych . . . . .	8
9. Podział nieruchomości rolnych zgodnie z GospNierU . . . . .	9
10. Zapis art. 93 ust. 2a GospNierU . . . . .	10

<sup>2</sup> Art. 1a pkt 1 zmieniony ustawą z dnia 26.04.2019 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 1080), która wchodzi w życie 26.06.2019 r.

<sup>3</sup> Art. 1a pkt 2 w brzmieniu ustawy z dnia 26.04.2019 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 1080), która wchodzi w życie 26.06.2019 r.

11. Inne możliwości podziału działki o powierzchni poniżej 3000 m <sup>2</sup> . . . . .	11
12. Konsekwencje regulacji zawartej w GospNierU . . . . .	12
13. Zastrzeżenia wobec normy 0,3 ha . . . . .	13
14. Inne ograniczenia . . . . .	14
15. Drogi wewnętrzne . . . . .	15
16. Grunty sprzedane na podstawie art. 42 GospNierU . . . . .	16
17. Grunty pod stawami . . . . .	17
18. Proponowane wyłączenia . . . . .	18
19. Udziały we współwłasności . . . . .	19
20. Części udziałów . . . . .	20
21. Wyłączenia na podstawie art. 11 WstrzSprzNierRolU . . . . .	21
22. Skutki niezamieszczania art. 11 WstrzSprzNierRolU w tekście UstRolU . . . . .	22
23. Wyłączenie zabudowanych gruntów stanowiących całość gospodarczą . . . . .	23
24. Inna norma obszarowa . . . . .	24
25. Pojęcie nieruchomości rolnych . . . . .	25
26. Zorganizowana całość gospodarcza . . . . .	26
27. Wyłączenie gruntów zajętych pod budynki mieszkalne oraz budynki, budowle i urządzenia niewykorzystywane obecnie do produkcji rolniczej . . . . .	27
28. Wyłączenie gruntu z produkcji . . . . .	28
29. Grunty wyłączone z produkcji . . . . .	29
30. Wyłączenie nieruchomości rolnych z ostatecznymi warunkami zabudowy . . . . .	30
31. Różne przeznaczenia w decyzjach o warunkach zabudowy . . . . .	31
32. Decyzja o warunkach zabudowy ostateczna po 30.4.2016 r. . . . .	32
33. Praktyka . . . . .	33
34. Brak zastosowania w całości UstRolU do nieruchomości z ostatecznymi decyzjami o warunkach zabudowy przed 30.4.2016 r. . . . .	34
35. Propozycja rozszerzenia wyłączenia o wszczęte i niezałożone postępowania . . . . .	35
36. Nowelizacja . . . . .	36
37. Nabycie nieruchomości rolnych przez przedsiębiorstwo górnicze . . . . .	37

**1. Rys historyczny.** Artykuł 1a został wprowadzony do UstRolU 1 i WstrzSprzNierRolU i obowiązuje od 30.4.2016 r. Przepis ten został następnie ponownie zmieniony ustawą z 6.7.2016 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz ustawy o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. z 2016 r. poz. 1159). Pojęcie **nieruchomości rolnych** – zob. komentarz do art. 2, Nb 3–19. ZmUstRolU z 26.4.2019 r.

wprowadziła nowe zmiany do komentowanego artykułu. Do pkt 1 dodano lit. d i e oraz zmieniono pkt 2, wykreślając części udziałów w nieruchomościach jako możliwy przedmiot obrotu.

- 2 2. Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa.** Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa utworzony został na mocy GospNierRolU. Jest wyodrębnioną instytucjonalnie częścią funduszu własności państwowej, obejmującą mienie rolnicze stanowiące własność Skarbu Państwa (szerzej zob. *S. Prutis, R. Michałowski*, Gospodarowanie Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa, s. 261 i n.; zob. też *S. Prutis*, Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi, s. 7 i n.). Zakres mienia wchodzącego w skład Zasobu określono poprzez zakres przedmiotowy GospNierRolU (art. 1 i 2), tj. nieruchomości rolne w rozumieniu KC, z wyłączeniem gruntów znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych i parków narodowych, inne nieruchomości i składniki mienia pozostałe po likwidacji państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej oraz ich zjednoczeń i zrzeszeń, lasów niewydzielonych geodezyjnie z nieruchomości wspomnianych wcześniej. Zasady gospodarowania przewidziane w GospNierRolU obejmują opisane powyżej mienie znajdujące się w zarządzie państwowych jednostek organizacyjnych, w użytkowaniu wieczystym osób fizycznych i prawnych, w użytkowaniu lub faktycznym władaniu osób fizycznych, osób prawnych oraz innych jednostek organizacyjnych oraz w Państwowym Funduszu Ziemi, a także nieruchomości rolne przejmowane na własność Skarbu Państwa na podstawie decyzji administracyjnych lub z innych tytułów.
- 3 3. Zastosowanie UstRolU do mienia jednostek samorządu terytorialnego i Skarbu Państwa.** Podkreślić należy, iż przepisy ustawy stosuje się do mienia jednostek samorządu terytorialnego oraz mienia Skarbu Państwa niewchodzącego w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, co należy uznać za błąd legislacyjny (zob. *K. Maj*, Zmiany, s. 55). Szczególnie istotne są tu czynności podejmowane na podstawie GospNierU, np. zbywanie w drodze bezprzetargowej nieruchomości na cele poprawy warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej (art. 37 ust. 2 pkt 6 GospNierU). Tego rodzaju działania będą wymagały, by nabywcą był rolnik indywidualny lub podmioty wskazane w art. 2a ust. 3 UstRolU lub też inne podmioty, jeżeli KOWR wyrazi na to zgodę (art. 2a ust. 4 UstRolU).
- 4 4. Wprowadzenie minimalnej normy obszarowej.** Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego nie stosuje się do nieruchomości



rolnych o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha. Wyłączenie obejmuje więc nieruchomości o powierzchni do 2999 m<sup>2</sup>. Z pewnością wprowadzenie normy minimalnej (a stało się to na etapie prac w Senacie, gdzie na posiedzeniu Senatu 13.4.2016 r. grupa senatorów wniosła poprawkę w tym zakresie; zob. stenogram z posiedzenia Senatu z 13.4.2016 r., poprawka została następnie przyjęta uchwałą Senatu z 14.4.2016 r., druk Nr 420, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=420>, dostęp: 12.7.2019 r.) ocenić należy pozytywnie. Jednak wielkość normy minimalnej (3000 m<sup>2</sup>), ze względu na regulacje GospNierU, powoduje, że wyłączenie takie staje się w dużej części iluzoryczne. Przy określaniu powierzchni nieruchomości rolnych należy wziąć pod uwagę rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29.3.2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 393). Zgodnie z § 62 ust. 3 tegoż rozporządzenia pole powierzchni działek ewidencyjnych określa się w hektarach z precyzją zapisu do 0,0001 ha. Tak więc wyłączenie obowiązuje działki o powierzchni nie większej niż 0,2999 ha.

**5. Ocena normy obszarowej.** Jak słusznie zauważa *K. Maj* 5 (O potrzebie, s. 24), uwagi te zaś zachowują w dużej części aktualność po wprowadzeniu zmian ZmUstRolU z 26.4.2019 r.: „wyłączenie od działania przepisów ustawy nieruchomości o powierzchni tylko do 0,30 ha jest niespójne systemowo, niezyciowe i kompletnie niepraktyczne, generujące zupełnie zbędne koszty społeczne, rujnujące, a nie pogłębiające zaufanie obywateli do państwa, obniżające atrakcyjność inwestycyjną Polski, jako kraju o przewidywalnym i stabilnym systemie prawnym”.

**6. ZmUstRolU z 26.4.2019 r.** Przy pracach nad nowelizacją wiele czasu i dyskusji poświęcono zmianie minimalnej normy powierzchniowej, od której obrót nieruchomościami rolnymi byłby uwolniony. Jednak ostatecznie zdecydowano się na rozwiązanie pośrednie. Nie zmieniono normy powierzchniowej, od której obowiązują reguły ustawowe, zawartej w komentowanym artykule, tj. nadal zgodnie z art. 1a pkt 1 lit. b przepisów ustawy nie stosuje się wyłącznie do nieruchomości rolnych o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha, jednak wprowadzono do art. 2a regulację, iż określonych w ust. 1 i 2 tegoż artykułu ograniczeń nie stosuje się do nieruchomości o powierzchni mniejszej niż 1 ha (pkt 1a tegoż artykułu). Skutkiem tej regulacji jest zmniejszenie rygorów nabywania nieruchomości rolnych pomiędzy 0,3 a 1 ha, o czym szerzej w komentarzu do art. 2a (zob. Nb 26).

Kontrola jednak jest nadal sprawowana poprzez prawo pierwokupu lub prawo nabycia przysługujące KOWR (zob. komentarz do art. 3, Nb 1–24 i art. 4, Nb 53–68). Obowiązuje również ograniczenie określone w art. 2b UstRolU, tj. obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomości rolna, przez okres co najmniej 5 lat od dnia nabycia przez niego tej nieruchomości, a w przypadku osoby fizycznej prowadzenia tego gospodarstwa osobiście (szerzej zob. komentarz do art. 2b).

**7 7. Ograniczenia w podziale nieruchomości z GospNierU.** Zgodnie z art. 92 GospNierU możliwość podziału nieruchomości rolnych nie jest praktycznie ograniczona w stosunku do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego do nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne, **chyba że** dokonanie podziału spowodowałoby konieczność wydzielenia nowych dróg niebędących niezbędnymi drogami dojazdowymi do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych **albo spowodowałoby wydzielenie działek gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha.**

**8 8. Procedura podziału gruntów rolnych.** Procedura podziału gruntów rolnych zależy więc od wielkości wydzielanych działek. Jeżeli wielkość wydzielanych działek powstałych na skutek podziału jest równa lub przekracza 0,3 ha, nie jest wymagana na taki podział decyzja administracyjna. Natomiast jeżeli na skutek podziału powstałyby działka o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha, taka decyzja jest niezbędna, możliwości podziału są zaś znacznie ograniczone i ściśle określone w GospNierU.

**9 9. Podział nieruchomości rolnych zgodnie z GospNierU.** Tak więc podział nieruchomości **rolnych o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha jest możliwy tylko w szczególnych przypadkach.** Zgodnie z art. 93 ust. 2a GospNierU podział nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego wykorzystywanych na cele rolne i leśne, powodujący wydzielenie działki gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha, jest dopuszczalny, pod warunkiem że działka ta zostanie przeznaczona na powiększenie sąsiedniej nieruchomości lub dokonana zostanie regulacja granic między sąsiadującymi nieruchomościami. W decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości określa się termin na przeniesienie praw do wydzielonych działek gruntu,

który nie może być dłuższy niż 6 miesięcy od dnia, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna. Przepisu nie stosuje się w przypadku podziałów nieruchomości, o których mowa w art. 95 GospNierU (zob. Z. Truszkiewicz, *Aspekty konstrukcyjnoprawne*, s. 105 i n. Autor ten zgłasza zastrzeżenia co do takiego ograniczenia prawa własności: „Możliwość podziału gruntu rolnego czy leśnego na działki o powierzchni wynoszącej co najmniej 0,3000 ha wyłącza administracyjną kontrolę podziału. W moim przekonaniu taki sposób wyznaczania zakresu stosowania przepisów ograniczających prawo własności, oparty na przypadkowej normie obszarowej, nasuwa zastrzeżenia, nawet z punktu widzenia ich zgodności z postanowieniami Konstytucji RP” – *ibidem*, s. 121).

**10. Zapis art. 93 ust. 2a GospNierU.** Jak wskazuje M. Gdesz **10** (Podział nieruchomości rolnych, s. 37 i n.), „zapis zawarty w art. 93 ust. 2a GospNierU nie stanowi warunku zawieszającego wobec decyzji podziałowej. Jeżeli bowiem decyzja podziałowa nie byłaby wykonalna od daty jej ostateczności, to właściciel albo użytkownik wieczysty nie mógłby wydzielonej działki zbyć, ponieważ po prostu działki tej ewidencyjnie by nie było. Sformułowanie [«pod warunkiem» wskazane w art. 93 ust. 2a GospNierU – przyp. J.B.] należy traktować jako niezręczność redakcyjną ustawodawcy. Zapis ten należy rozumieć jako zlecenie dokonania określonej czynności przez wnioskodawcę podziału. Jednak samo zlecenie nie wpływa na skuteczność decyzji podziałowej. Jeżeli strona nie dokona w określonym terminie zbycia nieruchomości na rzecz sąsiada, będzie to powodowało obowiązek uchylecia decyzji, jednak nie jej wygaszenie”.

**11. Inne możliwości podziału działki o powierzchni poniżej 3000 m<sup>2</sup>.** Artykuł 95 GospNierU przewiduje również możliwości podziału nieruchomości rolnych poniżej 3000 m<sup>2</sup>. Zgodnie z powoływana regulacją, niezależnie od ustaleń planu miejscowego, a w przypadku braku planu niezależnie od decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, podział nieruchomości może nastąpić w celu:

- 1) zniesienia współwłasności nieruchomości zabudowanej co najmniej dwoma budynkami, wzniesionymi na podstawie pozwolenia na budowę, jeżeli podział ma polegać na wydzieleniu dla poszczególnych współwłaścicieli, wskazanych we wspólnym wniosku, budynków wraz z działkami gruntu niezbędnymi do prawidłowego korzystania z tych budynków;

- 2) wydzielenia działki budowlanej, jeżeli budynek został wzniesiony na tej działce przez samoistnego posiadacza w dobrej wierze;
- 3) wydzielenia części nieruchomości, której własność lub użytkowanie wieczyste zostały nabyte z mocy prawa;
- 4) realizacji roszczeń do części nieruchomości, wynikających z przepisów GospNierU lub z odrębnych ustaw;
- 5) realizacji przepisów dotyczących przekształceń własnościowych albo likwidacji przedsiębiorstw państwowych lub samorządowych;
- 6) wydzielenia części nieruchomości objętej decyzją o ustaleniu lokalizacji drogi publicznej;
- 7) wydzielenia części nieruchomości objętej decyzją o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej;
- 8) wydzielenia części nieruchomości objętej decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego w rozumieniu przepisów ustawy z 12.2.2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 1380) albo decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK w rozumieniu przepisów ustawy z 10.5.2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1089 ze zm.);
- 9) wydzielenia części nieruchomości objętej decyzją o pozwoleniu na realizację inwestycji w rozumieniu przepisów ustawy z 8.7.2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 933);
- 10) wydzielenia działki budowlanej niezbędnej do korzystania z budynku mieszkalnego;
- 11) wydzielenia działek gruntu na terenach zamkniętych.

**12** 12. **Konsekwencje regulacji zawartej w GospNierU.** Połączenie regulacji zawartej w GospNierU oraz rozwiązań z UstRolU powoduje, iż wyłączenie zawarte w komentowanym artykule dotyczy w praktyce wyłącznie nieruchomości rolnych, które obecnie mają powierzchnię mniejszą niż 0,3 ha. Tak dobrana wielkość nieruchomości, do której UstRolU nie ma zastosowania, powoduje, iż zwolnienie to staje się w dużym stopniu iluzoryczne. Nowe nieruchomości o tej powierzchni praktycznie nie mogą powstać, zwolnienie zaś dotyczy istniejących już nieruchomości rolnych o takiej powierzchni.

13. **Zastrzeżenia wobec normy 0,3 ha.** Jak podkreśla się w doktrynie, z punktu widzenia merytorycznego może budzić zastrzeżenia „dowolna norma 0,3000 ha jako norma minimalna” (zob. *E. Gniewek*, *Reżim*, s. 112). Brak jest uzasadnienia dla przyjęcia takiej właśnie normy, gdyż „nasuwać się może pytanie, czy ustawowa cezura, wynosząca obecnie 3000 m<sup>2</sup>, jest wielkością słuszną i czy nie należałoby jej ustalić na poziomie wyższym lub niższym” (*R. Strzelczyk*, *Prawo nieruchomości*, s. 59). Jednak charakter tak określonej normy powierzchniowej zmienił się ze względu na wprowadzenie w art. 2a ust. 3 pkt 1a wyłączenia, zgodnie z którym części rygorów ustawowych (zasady, że nabywcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny oraz że powierzchnia gospodarstwa rodzinnego nie może przekraczać powierzchni 300 ha), nie stosuje się do nieruchomości rolnej o powierzchni mniejszej niż 1 ha. Kontrola jest sprawowana w tym przypadku poprzez prawo pierwokupu lub nabycia przysługujące KOWR.

14. **Inne ograniczenia.** Przy podziale nieruchomości rolnych należy pod uwagę również regulację art. 213 KC przy podziale sądowym, tj. warunek zgodności podziału z zasadami prawidłowej gospodarki rolnej (szerzej zob. *J. Bieluk*, *Zniesienie współwłasności*, s. 43–55; *M. Durzyńska*, *Podział nieruchomości*, s. 334–335; *P. Książak*, *Zniesienie współwłasności gospodarstwa rolnego*, s. 623–629).

15. **Drogi wewnętrzne.** Ustawą z 6.7.2016 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz ustawy o księgach wieczystych i hipotece wyłączono spod działania UstRoIU nieruchomości będące drogami wewnętrznymi. Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy z 21.3.1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2068 ze zm.) drogami wewnętrznymi są drogi, drogi rowerowe, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg. Wyłączenie to obowiązuje od 16.8.2016 r.

16. **Grunty sprzedane na podstawie art. 42 GospNierRoIU.** ZmUstRoIU z 26.4.2019 r. wprowadziła nowe wyłączenie spod działania ustawy. Dotyczy ono gruntów sprzedanych na podstawie art. 4 ust. 1 lub 6 GospNierRoIU. Zgodnie z art. 42 ust. 1 KOWRU może przeznaczyć do sprzedaży najemcom wchodzące w skład Zasobu domy, lokale mieszkalne i budynki gospodarcze wraz z niezbędnymi gruntami. Zgodnie z ust. 6 tryb ten ma zastosowanie odpowiednio

również do sprzedaży ogródków przydomowych położonych na obszarach przeznaczonych na cele rolne i garaży osobom, które z nich korzystają (zob. uzasadnienie do ZmUstRoU z 26.4.2019 r., s. 4).

- 17 17. Grunty pod stawami.** Zgodnie z dodanym ZmUstRoU z 26.4.2019 r. punktem e przepisów ustawy nie stosuje się do nieruchomości rolnych, w których grunty, oznaczone w ewidencji gruntów i budynków jako grunty pod stawami, stanowią co najmniej 70% powierzchni nieruchomości (por. uzasadnienie do ZmUstRoU z 26.4.2019 r., s. 4): „Uwzględniając postulaty środowiska rybackiego oraz Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, ze względu na specyfikę działalności, wyłączono spod przepisów u.k.u.r., grunty pod stawami rybnymi”.
- 18 18. Proponowane wyłączenia.** Projekt ustawy z 13.3.2019 r. (druk sejmowy Nr 3298) wniesiony do Sejmu i skierowany do pracy w sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi zawierał regulację, zgodnie z którą wyłączone były spod działania ustawy grunty rolne znajdujące się w granicach administracyjnych miast bez względu na ich powierzchnię, jednak ostatecznie w trakcie prac w komisji zapis ten został usunięty z uchwalonego tekstu ustawy.
- 19 19. Udziały we współwłasności.** Ustawą z 6.7.2016 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz ustawy o księgach wieczystych i hipotece doprecyzowano wyłączenia określone w art. 1a UstRoU, dodając pkt 2, zgodnie z którym przepisów ustawy nie stosuje się również do nabycia udziałów lub części udziałów we współwłasności nieruchomości określonych w pkt 1 lit. b i c komentowanego artykułu, czyli do nieruchomości o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha i do nieruchomości będących drogami wewnętrznymi. ZmUstRoU z 26.4.2019 r. wykreślono z punktu 2 części udziałów, pozostawiając, co jest w pełni logiczne, rozwiązanie tak samo traktujące nabycie nieruchomości jak i udziały w niej, usuwając zaś nieprawidłowe sformułowanie „części udziałów”.
- 20 20. Części udziałów.** Jak słusznie, choć szkoda, że dopiero po prawie 3 latach obowiązywania błędnego zapisu, zauważono w uzasadnieniu do ZmUstRoU z 26.4.2019 r. (s. 4): „Zgodnie z projektowanym art. 1a pkt 2 u.k.u.r. przepisy tej ustawy nie będą miały zastosowania nie tylko do nieruchomości rolnych wymienionych w pkt 1 tego przepisu, ale także do udziałów we współwłasności tych nieruchomości, co również ma na celu ułatwienie ich nabycia. Ustawa z dnia 23 kwietnia

1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1025, z późn. zm.), zwana dalej «Kodeksem cywilnym», regulująca współwłasność rzeczy nie posługuje się pojęciem «części udziałów», a jedynie pojęciem «udziałów», które określa się ułamkiem. Nawet jeżeliby pozostawić określenie «część udziałów» to i tak byłby to udział, który należałoby określić ułamkiem. Uzasadnienie to znajduje zastosowanie także w przypadku zmiany art. 1a pkt 2”.

### 21. Wyłączenia na podstawie art. 11 WstrzSprzNierRolU. 21

W art. 11 WstrzSprzNierRolU znajdują się dodatkowe wyłączenia spod obowiązywania UstRolU. Zgodnie z tą regulacją przepisów UstRolU, w brzmieniu nadanym WstrzSprzNierRolU, nie stosuje się do:

- 1) gruntów rolnych zabudowanych o powierzchni nieprzekraczającej 0,5 ha, które w dniu wejścia w życie WstrzSprzNierRolU zajęte są pod budynki mieszkalne oraz budynki, budowle i urządzenia niewykorzystywane obecnie do produkcji rolniczej, wraz z gruntami do nich przyległymi umożliwiającymi ich właściwe wykorzystanie oraz zajętych na urządzenie ogródka przydomowego – jeżeli grunty te tworzą zorganizowaną całość gospodarczą oraz nie zostały wyłączone z produkcji rolnej w rozumieniu OchrGrU;
- 2) nieruchomości rolnych, które w dniu wejścia w życie WstrzSprzNierRolU w ostatecznych decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu przeznaczone są na cele inne niż rolne.

Pojawia się pytanie, dlaczego nie włączono art. 11 WstrzSprzNierRolU do tekstu UstRolU. Być może ze względu na treść art. 12 WstrzSprzNierRolU, zgodnie z którym do postępowań dotyczących nabycia nieruchomości rolnych oraz wpisu do księgi wieczystej wszczętych na podstawie ustaw zmienianych w art. 3, 4, 6 i 7 WstrzSprzNierRolU i niezakończonych do dnia wejścia w życie WstrzSprzNierRolU stosuje się przepisy dotychczasowe. W takiej sytuacji art. 11 WstrzSprzNierRolU byłby przepisem szczególnym w stosunku do art. 12 WstrzSprzNierRolU i do gruntów na jego podstawie wyłączonych nie stosowałyby się ani przepisy dotychczasowe, ani zmienione. Bez względu na interpretację pewne jest, że wyłączenie określone w art. 11 WstrzSprzNierRolU ma charakter stały i ma istotne znaczenie dla stosowania UstRolU i powinno znaleźć się w tekście tej ustawy. Tego rodzaju konstrukcja **utrudnia dotarcie do pełnego zakresu**, w jakim UstRolU ma zastosowanie.