

# **Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz**

Wydanie 2.

Przejdź do produktu na [ksiegarnia.beck.pl](https://ksiegarnia.beck.pl)

# Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa

z dnia 19 października 1991 r. (Dz.U. Nr 107, poz. 464)

Tekst jednolity z dnia 6 października 2022 r. (Dz.U. z 2022 r. poz. 2329)

(zm.: Dz.U. 2023, poz. 967, poz. 1463, poz. 1688, poz. 1933)

## Rozdział 1. Przepisy ogólne

**Literatura:** *M. Bednarek*, Przemiany własności w Polsce. Podstawowe koncepcje i konstrukcje doktrynalne, Warszawa 1994; *L. Bielecki*, Nacjonalizacja nieruchomości ziemskich na obszarze południowo-wschodniego pogranicza Polski, cz. I, Rej. 2007, Nr 5 (193), cz. II, Rej. 2007, Nr 6 (194); *J. Bieluk*, Działy specjalne produkcji rolnej, Białystok 2013; *tenże*, Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz, Warszawa 2019; *J. Bieluk, K. Leśkiewicz*, Komentarz do ustawy o lasach, Warszawa 2017; *ciż*, Ustawa o lasach. Komentarz, Legalis 2017; *G. Bieniek*, Gospodarka nieruchomościami, w: Nieruchomości. Problematyka prawna (red. *G. Bieniek, S. Rudnicki*), Warszawa 2005; *R. Budzinowski*, Status prawny rolnika jako przedsiębiorcy (zagadnienia wybrane), RPEiS 2002, Nr 3; *tenże*, Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i doktrynalnych, Poznań 2008; *tenże*, w: Kodeks cywilny, t. I, Komentarz do art. 1–449 (red. *M. Gutowski*), Warszawa 2018; *P. Czechowski*, Agencja Nieruchomości Rolnych – restrukturyzacja czy likwidacja?, PPR 2008, Nr 2 (4); *P. Czechowski, K. Marciniuk*, Współczesne uwarunkowania prawne rynku nieruchomości rolnych – główne płaszczyzny regulacyjne, PPR 2021, Nr 1 (28), <https://doi.org/10.14746/ppr.2021.28.1.1>, dostęp: 13.9.2021 r.; *P. Czechowski, M. Możdżeń-Marcinkowski*, Jeszcze w sprawie statusu agencji państwowych w strukturze administracji centralnej, Warszawa 2016; *B. Czekała*, 29 lat bez państwowych gospodarstw rolnych – dziś rocznica ustawy likwidującej PGR-y, <https://www.topagrar.pl/articles/aktualnosci/29-lat-bez-panstwowych-gospodarstw-rolnych-dzis-rocznica-ustawy-likwidujacej-pgr-y/>, dostęp: 4.8.2021 r.; *A. Doliwa*, Powierniczy charakter uprawnień Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, SIA 2000, Nr 1; *tenże*, Zastępstwo pośrednie i powiernictwo, MoP 2000, Nr 7, Legalis; Encyklopedia PWN, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/Panstwowe-Gospodarstwa-Rolne;3953979.html>, dostęp: 4.8.2021 r.; *J. Grabowski*, Rozdział VI. Państwowy sektor gospodarczy – struktura podmiotowa, w: Publiczne prawo gospodarcze, System prawa administracyjnego, t. 8B (red. *R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel*), Legalis 2018; *A. Habuda*, Las i grunt leśny, w: Polskie prawo leśne (red. *A. Habuda*), Warszawa 2016; *W. Jagielski*, Wpisy do rejestrów, ewidencji i innych urzędowych wykazów, w: Prawo administracyjne materialne, System prawa administracyjnego, t. 7 (red. *R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel*), Legalis 2012; *B. Jeżyńska*, Ewidencje produkcji rolnej oraz ich funkcje, w: Prawo rolne (red. *P. Czechowski*), Warszawa 2015; *B. Jeżyńska, R. Pastuszko*, Obrót nieruchomościami rolnymi a prawo Unii Europejskiej, Problemy Rolnictwa Światowego. Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego 2018, t. 18 (XXXIII), Nr 3, <https://doi.org/10.14746/ppr.2018.18.3>

org/10.22630/PRS.2018.18.3.74, dostęp: 9.8.2021 r.; A. Jurcewicz, P. Popardowski, Własność w ujęciu prawa polskiego i prawa UE, s. 130, <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-2be18b18-2a0d-4c22-aa40-5ebb724adccb/c/Jurcewicz.Popardowski.pdf>, dostęp: 9.8.2021 r.; M. Kordela, Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne, Poznań 2012; A. Kuciński, M. Byczkowska, Mechanizmy wzmacniające nadzór korporacyjny w spółkach z udziałem Skarbu Państwa, Optimum. Studia Ekonomiczne 2017, Nr 6 (90), DOI: 10.15290/ose.2017.06.90.13, [https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/6585/1/Optimum\\_6\\_2017\\_A.Kucinski.M.Byczkowska.Mechanizmy\\_wzmacniajace\\_nadzor\\_korporacyjny.pdf](https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/6585/1/Optimum_6_2017_A.Kucinski.M.Byczkowska.Mechanizmy_wzmacniajace_nadzor_korporacyjny.pdf), dostęp: 9.8.2021 r.; T. Kurowska, Miejsce i rola działalności rolniczej w prawie rolnym, SIA 2017, t. XV, <https://doi.org/10.15290/sia.2017.15.04>, dostęp: 29.10.2021 r.; L. Leszczyński, Zasady prawa – założenia podstawowe. The principles of Law – Basis Assumptions, SIL 2016, vol. XXV, DOI: 10.17951/sil.2016.25.1.11, <https://journals.umcs.pl/sil/article/viewFile/1298/pdf>, dostęp: 6.1.2021 r.; K. Leśkiewicz, Prawne aspekty wygaszenia trwałego zarządu a zarząd ustawowy Lasów Państwowych, PPR 2021, Nr 1 (28), <https://doi.org/10.14746/ppr.2021.28.1.7>, dostęp: 13.9.2021 r.; *taż*, Prawne aspekty zarządzania lasami Skarbu Państwa, Lublin 2019; *taż*, Prawny charakter wpisów dotyczących gruntów rolnych i leśnych w ewidencji gruntów i budynków, PPR 2017, Nr 1 (20), <http://doi.org/10.14746/ppr.2017.20.1.6>, dostęp: 13.9.2021 r.; *taż*, Dysfunkcjonalność pojęcia gospodarstwa rodzinnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, PPR 2023, Nr 1(32), [http://ppr.amu.edu.pl/wp-content/uploads/2023/07/32\\_PPR\\_132\\_2023\\_2-1.pdf](http://ppr.amu.edu.pl/wp-content/uploads/2023/07/32_PPR_132_2023_2-1.pdf), dostęp: 28.8.2023 r.; A. Lichorowicz, Nieruchomość ziemiska w świetle dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej. Glosa do wyr. NSA z 24.6.2015 r., I OSK 2440/13, MoP 2016, Nr 16; *tenże*, Uwagi w kwestii usytuowania przepisów o obrocie gruntami rolnymi w systemie prawa polskiego (na te prawno-porównawczym), PPR 2008, Nr 2(4); *tenże*, W kwestii modelu prawnego instytucji kształtujących struktury gruntowe w rolnictwie (studium prawno-porównawcze), SIA 2005, t. V; P. Litwiniuk, Ewolucja rozwiązań normatywnych w zakresie gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, SIA 2017, t. XV, <https://doi.org/10.15290/sia.2017.15.18>, dostęp: 13.9.2021 r.; *tenże*, Umocowanie zasad prawa rolnego w Konstytucji RP, SIA 2013; P. Litwiniuk, M. Więcek, Przekształcenie podstawy prawnej zatrudniania dyrektorów w państwowych agencjach rolnych w świetle wybranych zasad konstytucyjnych, SIA 2016, t. XIV; F. Longchamps, Prawo agrarne, Warszawa 1949; D. Łobos-Kotowska, Prawne pojęcie osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego, PPR 2021, Nr 1 (28), <https://doi.org/10.14746/ppr.2021.28.1.5>, dostęp: 13.9.2021 r.; K. Marciniuk, Pojęcie nieruchomości rolnej jako przedmiotu reglamentacji obrotu własnościowego, SIL 2017, Nr 1; *tenże*, Prawne instrumenty ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomościami rolnymi jako środki kształtowania ustroju rolnego, Białystok 2019; *tenże*, Rola studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego w określaniu rolnego charakteru nieruchomości, w: Współczesne problemy prawa rolnego i cywilnego. Księga jubileuszowa Profesor Teresy Kurowskiej (red. D. Łobos-Kotowska, P. Gala, M. Staińko), Warszawa 2018; M. Możdżeń-Marcinkowski, Agencja Nieruchomości Rolnych, Kraków 2003; J. Nadler, Wady regulacji prawnej gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, w: Prawo rolne. Problemy teorii i praktyki. Praca zbiorowa (red. R. Budzinowski, A. Zieliński), Kluczbork 2000; K. Osajda, P. Popardowski (red.), t. IX. Prawo rolne. Obrót nieruchomościami rolnymi, Komentarz, Legalis 2021; P. Pietrasz, Funkcje i istota zasad ogólnych postępowania podatkowego według polskiej Ordynacji Podatkowej, <https://www.law.muni.cz/sborniky/Days-of-public-law/files/pdf/sprava-finance/Pietrasz.pdf>, dostęp: 6.1.2021 r.; K. Pietrzykowski (red.), Kodeks cywilny. Komentarz. Art. 1–449<sup>10</sup>, t. I, Warszawa 2020; B. Podgórski, L. Świętochowski, Gospodarowanie Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa i stan realizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, WiR 2017, Nr 2 (175), DOI: 10.7366/wir022017/08, <https://kwarta.lnik.irwirpan.waw.pl/wir/article/view/662/109>, dostęp: 4.8.2021 r.; *ciż*, Stan rozdysonowania nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, WiR 2013, Nr 2 (159), <https://kwarta.lnik.irwirpan.waw.pl/wir/article/view/448>, dostęp: 4.8.2021 r.; S. Prutis, Instytucje podstawowe prawa prywatnego (w opozycji do regulacji prawa publicznego), Białystok 2018; *tenże*, Reformy

agrarnie w Polsce po odzyskaniu niepodległości w 1918 r., SIA 2017, t. XV; *tenże*, Struktury gospodarcze państwowej własności rolniczej, w: Prawo rolne (red. A. Stelmachowski), Warszawa 2003; *tenże* (red.), Wokół zasad prawa cywilnego, BSP 2008; S. Prutis, R. Michałowski, Gospodarowanie Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa, w: Prawo rolne (red. P. Czechowski), Warszawa 2017; G. Rudnicki, S. Rudnicki, Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe, Lex/el. 2011; SJP, <https://sjp.pwn.pl/sjp/zasada;2543944.html>, dostęp: 6.1.2021 r.; SJP, <https://sjp.pwn.pl/sjp/przeznaczenie;2511687.html>, dostęp: 14.2.2021 r.; M. Stanulewicz, Reforma rolna jako próba regulacji stosunków agrarnych w Polsce. Koncepcje i próby i realizacji w latach 1918–1944, w: Reformy rolne w Polsce międzywojennej i powojennej. Prawo–realizacja–skutki–problemy reprivatyzacyjne (red. E. Borkowska-Bagieńska, W. Szafrąński), Poznań 2008; M. Stańko, Pojęcie nieruchomości rolnej w kodeksie cywilnym i przepisach szczególnych, SIA 2017, t. XV; *tenże*, Rejestry publiczne w obrocie nieruchomościami rolnymi (ewidencja gruntów i księgi wieczyste), w: Prawo rolne (red. P. Czechowski), Warszawa 2015; R. Strzelczyk, Prawo nieruchomości, Legalis 2019; A. Suchoń, M. Kowalczyk, Analiza przepisów dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej wraz z późniejszymi zmianami oraz innych aktów prawnych, na podstawie których nastąpiło przejście nieruchomości ziemskich i lasów, w: Reformy rolne w Polsce międzywojennej i powojennej. Prawo–realizacja–skutki–problemy reprivatyzacyjne (red. E. Borkowska-Bagieńska, W. Szafrąński), Poznań 2008; W. Szydło, Charakterystyka Skarbu Państwa jako szczególnego rodzaju osoby prawnej, Rej. 2008, Nr 6; Z. Truszkiewicz, Poszukiwania modelu gospodarowania gruntami SP – na przykładzie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości, w: Współczesne problemy prawa rolnego i cywilnego. Księga jubileuszowa Profesor Teresy Kurowskiej (red. D. Łobos-Kotowska, P. Gała, M. Stańko), Warszawa 2018; *tenże*, Wpływ planowania przestrzennego na pojęcie nieruchomości rolnej w rozumieniu Kodeksu cywilnego, SIA 2007, t. VI; B. Wierzbowski, Głosa do uchw. SN z 14.4.1994 r., III CZP 46/94, Legalis; *tenże*, Gospodarka nieruchomościami. Podstawy prawne, Warszawa 2007; *tenże*, Pojęcie nieruchomości rolnej w prawie polskim, SIA 2005, t. IV; A. Wiktorowska, Teoretyczno-prawna koncepcja zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego, SPP 2013, Nr 2, <https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/11138/1/wiktorowska.pdf>, dostęp: 6.1.2021 r.; M. Woźniak, Zasady ogólne planowania i zagospodarowania przestrzennego (próba systematyzacji), Rej. 2011, Nr 6; S. Wronkowska, Sposoby pojmowania „zasad prawa” (Dyskusja w Komitecie Nauk Prawnych PAN), PiP 1972, Nr 10; S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe, Warszawa 1974; A. Zieliński, O nowym modelu obrotu państwowymi nieruchomościami rolnymi, RPEiS 1991, LIII, Nr 1; K. Ziemiński, Zasady ogólne prawa administracyjnego, Poznań 1989.

## Art. 1. [Zakres regulacji]

Ustawa reguluje zasady gospodarowania mieniem Skarbu Państwa w odniesieniu do:

- 1) nieruchomości rolnych w rozumieniu Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem gruntów znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych i parków narodowych;
- 2) innych nieruchomości i składników mienia pozostałych po likwidacji państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej oraz ich zjednoczeń i zrzeszeń;
- 3) lasów niewydzielonych geodezyjnie z nieruchomości, określonych w pkt 1 i 2.

## Spis treści

|   | Nb |
|---|----|
| 1. Zasady gospodarowania mieniem . . . . .  | 1  |
| 2. Gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa . . . . .  | 2  |
| 3. Mienie . . . . .   | 3  |
| 4. Efekty gospodarowania mieniem . . . . .  | 4  |
| 5. Nieruchomości rolne . . . . .  | 5  |
| 6. Pojęcie nieruchomości rolnej w art. 1 GospNierRoLU . . . . .   | 6  |
| 7. Kryteria kwalifikacji nieruchomości rolnej według art. 46 <sup>1</sup> KC. Przeznaczenie . . . . .   | 7  |
| 8. Właściwości fizyko-chemiczne gleby i aktualny sposób korzystania . . . . .   | 8  |
| 9. Prawne przeznaczenie nieruchomości . . . . .   | 9  |
| 10. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego . . . . .  | 10 |
| 11. Funkcja rolna według PlanZagospU . . . . .  | 11 |
| 12. Decyzja o warunkach zabudowy . . . . .  | 12 |
| 13. Rodzaj i rozmiar prowadzonej lub możliwej działalności rolniczej . . . . .  | 13 |
| 14. Brak tożsamości pojęcia działalności rolniczej z pojęciem działalności<br>wytwórczej w rolnictwie i prowadzeniem gospodarstwa rolnego . . . . .         | 14 |
| 15. Grunty znajdujące się w zarządzie Lasów Państwowych i parków narodowych . . . . .   | 15 |
| 16. Park narodowy . . . . .   | 16 |
| 17. Inne nieruchomości i składniki mienia pozostałe po likwidacji państwowych<br>przedsiębiorstw gospodarki rolnej oraz ich zjednoczeń i zrzeszeń . . . . . | 17 |
| 18. Państwowe przedsiębiorstwa gospodarki rolnej . . . . .  | 18 |
| 19. Lasy niewydzielone geodezyjnie z nieruchomości wymienionych w art. 1<br>pkt 1 i 2 GospNierRoLU . . . . .  | 19 |
| 20. Pojęcie lasu . . . . .  | 20 |

**1 1. Zasady gospodarowania mieniem.** Według GospNierRoLU akt ten reguluje „zasady gospodarowania mieniem Skarbu Państwa”. Wypada wyjść od wyjaśnienia terminów użytych w tym wyrażeniu. Termin „zasada” oznacza według Słownika Języka Polskiego:

„1. «prawo rządzące jakimiś procesami, zjawiskami; też: formuła wyjaśniająca to prawo»

2. «norma postępowania»

3. «ustalony na mocy jakiegoś przepisu lub zwyczaju sposób postępowania w danych okolicznościach»

4. «podstawa funkcjonowania lub konstrukcji czegoś»

5. «związek chemiczny o właściwościach przeciwnych do kwasów i w reakcjach z nimi tworzący sole»” (SJP, <https://sjp.pwn.pl/sjp/zasada;2543944.html>, dostęp: 6.1.2021 r.).

Należy stwierdzić, że w GospNierRoLU uregulowane zostały zarówno normy postępowania, jak i podstawy związane z gospodarką nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. To one wyznaczać mają normatywne granice regulacji prawnej, choć już w tym miejscu zastrzec trzeba, że przepisy GospNierRoLU nie są wyłączną i jedyną regulacją w omawianym zakresie. Nie ulega wątpliwości, że art. 1 GospNierRoLU odnosi się do zasad w sensie normatywnym. Zasady prawa były badane w różnych aspektach [por. *M. Kordela, Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012, *passim*; *S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974, *passim*; *P. Litwiniuk, Umocowanie zasad prawa rolnego*

w Konstytucji RP, SIA 2013, s. 119; *M. Woźniak*, Zasady ogólne planowania i zagospodarowania przestrzennego (próba systematyzacji), Rej. 2011, Nr 6, s. 121–138; *K. Ziemiński*, Zasady ogólne prawa administracyjnego, Poznań 1989, *passim*; *A. Wiktorowska*, Teoretyczno-prawna koncepcja zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego, SPP 2013, Nr 2, s. 13, <https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/11138/1/wiktorowska.pdf>, dostęp: 6.1.2021 r.; Wokół zasad prawa cywilnego (red. *S. Prius*), Białystok 2008]. W szczególności zasady prawa w podstawowym znaczeniu – dyrektywalnym – oznaczają dyrektywy postępowania jakiegoś rodzaju, które z kolei dzielą się na te oparte na tekście prawnym i mające charakter wiążący oraz na „zasady-postulaty”, bez podstawy w przepisach prawa [tak *S. Wronkowska*, *M. Zieliński*, *Z. Ziemiński*, Zasady prawa, s. 25 i n.; *S. Wronkowska*, Sposoby pojmowania „zasad prawa” (Dyskusja w Komitecie Nauk Prawnych PAN), PiP 1972, Nr 10, s. 167]. Zasady ogólne są także uznawane za reguły systemowe (*P. Pietrasz*, Funkcje i istota zasad ogólnych postępowania podatkowego według polskiej Ordynacji Podatkowej, <https://www.law.muni.cz/sborniky/Days-of-public-law/files/pdf/sprava-finance/Pietrasz.pdf>, dostęp: 6.1.2021 r.). Według koncepcji *M. Kordeli* zasady prawa to normy nakazujące realizowanie określonej wartości (*M. Kordela*, Zasady prawa, s. 270). Jednak użycie przez prawodawcę terminu „zasady” w art. 1 GospNierRoU może wprowadzać w błąd, wydawać by się bowiem mogło, że w treści tego aktu odnajdziemy katalog norm postępowania o charakterze „zasad prawa”, któremu podporządkowano gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Również art. 2 GospNierRoU odwołuje się do „zasad gospodarowania”. Tymczasem w przepisach GospNierRoU nie występują wyraźnie sformułowane „zasady”, lecz można je co najwyżej ustalać w procesie wykładni, a więc już na etapie stosowania prawa. Pozycja i rola zasad prawa w procesie decyzyjnym stosowania prawa zakłada odwołanie się do tetycznego ujęcia obowiązywania prawa, które jest modyfikowane albo w przypadku zastosowania zasady niewyraźnej w systemie regulacji, albo w przypadku konieczności wypełnienia luki w prawie przez zastosowanie rozumowania *per analogiam iuris*, w ramach którego zasady odgrywają rolę podstawową (por. *L. Leszczyński*, Zasady prawa – założenia podstawowe. The principles of Law – Basis Assumptions, SIL 2016, vol. XXV, <https://journals.umcs.pl/sil/article/viewFile/1298/pdf>, dostęp: 6.1.2021 r., s. 14 i 15). Ustalanie treści zasad prawa w mniejszym zakresie opierać się może na regułach językowych, a w większym – na regułach aksjologicznych przy wykorzystaniu w pewnych wariantach także reguł celowościowych i funkcjonalnych. Zasady prawa, obok podstawowej funkcji dopełniania wzorów płynących z norm zwykłych, czy też korygowania ich treści, a nawet uczestniczenia w rozstrzygnięciu kolizji pomiędzy normami zwykłymi, mogą w pewnych sytuacjach stanowić nie tylko główny, ale nawet wyłączny składnik normatywnej podstawy decyzji (*ibidem*). Zatem można raczej stwierdzić, że wbrew literalnej treści art. 1 GospNierRoU reguluje wymogi odnoszące się do wskazanego zagadnienia, na podstawie których dopiero można zrekonstruować „zasady”. Podobny zabieg zastosowano w innych przepisach, np. GospNierU, LasyU. Należałoby zatem ustalić konkretne „zasady” gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, w ramach odrębnego przedmiotu badań nad prawem. Przepisy GospNierRoU nie mają zatem charakteru wyczerpującego zagadnienia „zasad” gospodarowania mieniem publicznym. Również ZasZarzMieniemPU określiły zasady zarządzania mieniem państwowym, ale w zakre-

nieuregulowanym w przepisach szczególnych. Dlatego konieczne jest każdorazowo ustalenie, czy w zakresie nieuregulowanym w GospNierRoU znajdują zastosowanie przepisy ZasZarzMieniemPU, w świetle których możliwe jest wyprowadzenie choćby zasady ewidencjonowania mienia państwowego, czy zasady wyceny tego mienia. Według tego aktu (ZasZarzMieniemPU) państwową osobą prawną jest m.in. jednostka organizacyjna posiadająca osobowość prawną, utworzona w drodze ustawy lub na podstawie ustawy lub w wykonaniu ustawy przez organ administracji rządowej, w celu realizacji zadań publicznych, w której przewidziane w regulujących ustrój tej osoby prawnej przepisach ustawy prawo nadawania i zmiany statutu przysługuje organowi administracji rządowej albo przepisy te przewidują, że prawo do udziału w organie stanowiącym osoby prawnej, w tym uprawnionym do zmiany statutu, przysługuje w całości Skarbowi Państwa oraz przewidziane w regulujących ustrój tej osoby prawnej przepisach ustawy prawo do nadwyżki między przychodami a kosztami tej osoby prawnej, jeżeli podlegają dysponowaniu, przysługują w całości Skarbowi Państwa, chyba że przepisy te przewidują inny niż prawo do nadwyżki sposób dysponowania nią, oraz w razie rozwiązania albo innej utraty bytu prawnego przez tę osobę prawną, prawa do jej majątku, w tym prawo do dysponowania tym majątkiem, przysługują wyłącznie Skarbowi Państwa, bądź agencji wykonawczej w rozumieniu FinPubU. Do takich kategorii podmiotów można zaliczyć zarówno KOWR, jak i spółki jednoosobowe z udziałem Skarbu Państwa, w których prawa z udziałów lub akcji wykonuje KOWR.

Skoro w przepisie mowa jest o zasadach gospodarowania mieniem, to powinny one nawiązywać do pewnych elementów modelowych ustroju polskiego rolnictwa. Brak koncepcji tego modelu w rozwiązaniach prawnych przyjętych w GospNierRoU zarzucił S. Prutis, wskazując, że rozwiązania te stanowiły w istocie „koncepcję restrukturyzacji rolnictwa państwowego” [tak S. Prutis, *Struktury gospodarce państwowej własności rolniczej*, w: *Prawo rolne* (red. A. Stelmachowski), s. 175; por. także Z. Truszkiewicz, *Poszukiwania modelu gospodarowania gruntami SP – na przykładzie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości*, w: *Współczesne problemy prawa rolnego i cywilnego. Księga jubileuszowa Profesor Teresy Kurowskiej* (red. D. Łobos-Kotowska, P. Gała, M. Stańko), Warszawa 2018, s. 517–535; J. Nadler, *Wady regulacji prawnej gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*, w: *Prawo rolne. Problemy teorii i praktyki. Praca zbiorowa* (red. R. Budzinowski, A. Zieliński), Kluczbork 2000, s. 143–160]. Również regulacja obrotu nieruchomościami rolnymi w systemie prawnym i zasady dotyczące tego obrotu na tle KC i ustaw szczególnych doczekały się uwag krytycznych [por. A. Lichorowicz, *Uwagi w kwestii usytuowania przepisów o obrocie gruntami rolnymi w systemie prawa polskiego (na tle prawnoporównawczym)*, PPR 2008, Nr 2(4), s. 29–48].

- 2 2. **Gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa.** GospNierRoU należy do katalogu aktów prawnych regulujących zarządzanie mieniem Skarbu Państwa, obok innych aktów, zwłaszcza UstRoLU, LasyU, GospNierU, PrWod, a także ZasZarzMieniemPU [por. G. Bieniek, *Gospodarka nieruchomościami, w: Nieruchomości. Problematyka prawna* (red. G. Bieniek, S. Rudnicki), Warszawa 2005, s. 80]. Jak wskazał TK, uchwalenie GospNierRoU było wyrazem odrębnej polityki państwa w zakresie nieruchomości rolnych będących własnością państwa; polityki zmierzającej do reprivatyzacji i restrukturyzacji tych nieruchomości, ale także mającej na celu ochronę ich statusu

nieruchomości rolnych. I chociaż niektóre zadania ANR, określone w uchylonym już art. 6 ust. 1 GospNierRoU [art. 6 uchylony ustawą z 10.2.2017 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 624), która weszła w życie 1.9.2017 r.], ulegały zmianie, to jednak, na każdym etapie funkcjonowania Agencji, chodziło o realizację „celów rolnych” lub „celów rolniczych” w związku z polityką państwa w odniesieniu do „nieruchomości rolnych” oraz składników mienia z nimi związanych. Inne zadania, poza wskazanymi wyżej, realizowane przez Agencję w ramach polityki państwa, były i są nadal zadaniami dodatkowymi, wynikającymi z przepisów innych ustaw (por. wyr. TK z 18.1.2011 r., P 44/08, Legalis). Wyrażenie „gospodarowanie” występuje w różnych aktach prawnych dotyczących zarządzania nieruchomościami należącymi do sektora publicznego, np. w LasyU, GospNierU. Polega ono na czynnościach faktycznych i prawnych związanych z zarządzaniem i dysponowaniem nieruchomościami (por. *P. Litwiniuk*, Ewolucja rozwiązań normatywnych w zakresie gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, SIA 2017, t. XV, s. 277–296). Przed wszystkim gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa wynika z wykonywania prawa własności i innych praw majątkowych, jednak nie bezpośrednio przez Skarb Państwa, lecz podmiot wskazany do tego celu przez ustawodawcę – aktualnie KOWR, a w stanie prawnym sprzed wejścia w życie przepisów KOWRU – ANR (wcześniej AWRSP). Skarb Państwa stanowi uosobienie państwa w stosunkach majątkowych, a jego wyodrębnienie i samodzielność możliwe są zwykle dzięki złożonym strukturom państwowych jednostek organizacyjnych niemających podmiotowości prawnej (*stationes fisci*) wraz z majątkiem. Osobowość prawna Skarbu Państwa w stosunkach majątkowych została wprost wskazana w art. 33 KC, a zatem przy zastosowaniu metody normatywnej wyposażenia w tę osobowość (por. *W. Szydło*, Charakterystyka Skarbu Państwa jako szczególnego rodzaju osoby prawnej, Rej. 2008, Nr 6, s. 96–124). W świetle KC osoba prawna utworzona na podstawie ustawy posiada zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych, a także może pozywać i być pozywaną, posiada odrębny majątek i ponosi samodzielną odpowiedzialność za swoje zobowiązania. Skarb Państwa jest podmiotem praw i obowiązków w odniesieniu do mienia objętego GospNierRoU. Jednak już gospodarowanie tym mieniem na podstawie omawianego aktu należy do KOWR, któremu ustawodawca powierzył gospodarowanie mieniem na zasadzie powiernictwa (por. *P. Litwiniuk*, Ewolucja rozwiązań, s. 278). Zasady gospodarowania mieniem Skarbu Państwa w GospNierRoU, w świetle art. 1 tego aktu, dotyczą:

- 1) nieruchomości rolnych w rozumieniu KC, z wyłączeniem gruntów znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych i parków narodowych;
- 2) innych nieruchomości i składników mienia pozostałych po likwidacji państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej oraz ich zjednoczeń i zrzeszeń;
- 3) lasów niewydzielonych geodezyjnie z nieruchomości, określonych w pkt 1 i 2.

3. **Mienie.** Mienie jest pojęciem cywilnoprawnym. Mieniem w myśl art. 44 KC jest własność i inne prawa majątkowe. Z kolei własność i inne prawa majątkowe, stanowiące mienie państwowe, przysługują Skarbowi Państwa albo innym państwowym osobom prawnym (art. 44<sup>1</sup> § 1 KC). Obejmuje ono ogół praw majątkowych, przy czym, jak wskazują komentatorzy, prawami majątkowymi są te, które są bezpośrednio uwarunkowane interesem ekonomicznym podmiotu prawa, przy czym nie chodzi o to, czy za określone prawo można uzyskać jakąś wartość majątkową w obrocie. Chodzi tu np. o własność rzeczy o żadnej lub znikomej wartości [*Ł. Żelechowski*, w: Kodeks



cywilny. Komentarz (red. *K. Osajda*), art. 44 i powołana tam literatura]. W jednej ze spraw SN przyjął, że mienie obejmuje nieruchomości i inne składniki pozostałe po likwidacji państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, które nie są przedmiotem prawa własności i innych praw rzeczowych, przysługujących Skarbowi Państwa. Zdaniem SN wynika to jednoznacznie z zestawienia art. 1 i 5 GospNierRoLU91 oraz art. 44 KC. W rezultacie mienie to obejmuje również m.in. wierzytelności (post. SN z 18.4.2019 r., II CSK 183/18, *Legalis*). W sprawie tej SR postanowieniem stwierdził, że wnioskodawca nabył przez zasiedzenie z dniem 31.12.2007 r. własność nieruchomości stanowiącej działkę ewidencyjną o powierzchni 6,52 ha. Nieruchomość ta była otoczona gruntami, które od kilkudziesięciu lat należały najpierw do Skarbu Państwa, a następnie do wnioskodawcy. Uważana ona była za część składową sąsiednich działek i była wspólnie z nimi użytkowana jako całość, jednak nie posiadała wyraźnych granic. Powyższe nieruchomości od 1977 r. uprawiane były przez poprzednika prawnego wnioskodawcy Państwowe Gospodarstwo Rolne (dalej także jako PGR), które włądziło przedmiotową działkę jak właściciel, w tym pobierało z niej pożytki. Przedmiotowe grunty wchodziły w skład PGR do 31.8.1992 r., tj. do chwili przejścia ich przez AWRSP. Na podstawie umowy sprzedaży wnioskodawca nabył własność wyodrębnionego gospodarstwa rolnego, obejmując również we władanie działkę, którą wykorzystywał rolniczo. W 2009 r., gdy chciał dokonać zalesienia działki, dowiedział się, że nie stanowi ona części nabytego gospodarstwa rolnego. Wnioskodawca traktował działkę jako swoją własność, zgłosił ją nawet we wniosku o unijne dopłaty bezpośrednio. Do 2012 r. nikt nie interesował się nią. Sąd Rejonowy stwierdził, że po doliczeniu przez wnioskodawcę okresu posiadania jego poprzednika prawnego – Skarbu Państwa, wykazał jego nieprzerwane posiadanie przez okres 30 lat (jako posiadacz w złej wierze) i przyjął za początek biegu terminu zasiedzenia datę 31.12.1977 r., ponieważ materiał dowodowy nie pozwalał na bardziej precyzyjne jej określenie w granicach 1977 r. Sąd II instancji oddalił wniosek o stwierdzenie zasiedzenia, a SN zwrócił sprawę do ponownego rozpoznania, wskazując, że „(...) Jeżeli natomiast Agencja przejmuje – a taka jest praktyka – całe gospodarstwa rolne samodzielnie organizacyjnie i gospodarczo lub kombinat (wszystkie gospodarstwa wchodzące w skład kombinatu), to nie można mówić o przejściu składnika majątkowego. Przedmiotem przejścia jest cały majątek wraz z prawami i obowiązkami oraz likwidacja przedsiębiorstwa jako podmiotu prawnego i producenta”. Zdaniem SN z art. 1 GospNierRoLU ściśle wiąże się uregulowanie zawarte w art. 5 GospNierRoLU, w myśl którego Skarb Państwa powierza Agencji wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w stosunku do mienia określonego w art. 1 i 2 na zasadach określonych w ustawie oraz w stosunku do nieruchomości przeznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego na cele niezwiązane z prowadzeniem gospodarki rolnej, a przejętych przez Agencję na podstawie art. 1 pkt 2 – na zasadach określonych w przepisach o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Obecnie wspomniane przez SN uprawnienia wykonuje KOWR, poprzednio zaś była to Agencja – ANR.

W orzecznictwie wskazano też, że „od pojęcia «mienia» należy odróżnić pojęcie «majątek». Choć terminy te niekiedy uznaje się za tożsame, to jednak nie mają one identycznego zakresu pojęciowego. Przyjmuje się bowiem, że wyraz majątek używany jest w dwóch znaczeniach: węższym, oznaczającym tylko aktywa, czyli

prawa majątkowe posiadane przez podmiot, co może być utożsamiane z pojęciem mienia, oraz w znaczeniu szerszym, oznaczającym ogół praw i obowiązków majątkowych podmiotu prawa. Majątkiem są składniki mienia dające się wyodrębnić jako zespół aktywów, ale i zespół pasywów, będących przedmiotem obrotu, dziedziczenia, podstawą odpowiedzialności za zobowiązania, itp.” (wyr. SA w Łodzi z 28.3.2014 r., I ACa 1278/13, Legalis).

4. **Efekty gospodarowania mieniem.** Wskazuje się, według informacji posiadanych w 2017 r., że od początku działalności ANR trwale rozdysponowała 3,3 mln ha gruntów, w tym 2,7 mln ha przez sprzedaż. Po wejściu w życie WstrzymSprzedU i ZmWstrzymSprzedU dzierżawa gruntów stała się główną formą dysponowania mieniem (jest to oparte na założeniu wieloletnich dzierżaw, dających możliwość użytkowania gruntów bez angażowania środków finansowych). Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa podaje, że według stanu na koniec 2022 r. od 1992 r. do 31.12.2022 r. zaoferowano dzierżawcom 7,6 mln ha (w tym część gruntów więcej niż jednokrotnie), a wydzierżawiono (dane narastające) 5,1 mln ha (również część gruntów więcej niż jednokrotnie), na podstawie 362,8 tys. zawartych umów (Sprawozdanie z działalności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w 2022 roku, Warszawa 2023, s. 37).

Tym samym kierunek zmniejszania się powierzchni gruntów w dzierżawie został ograniczony poprzez wydzierżawienie gruntów dotychczas nierozdysponowanych i ograniczenie sprzedaży nieruchomości rolnych powyżej 2 ha. *B. Podgórski i L. Świętochowski*, oceniając dane z raportów sporządzanych jeszcze przez ANR (poprzednika KOWR), uważają, że zaangażowanie ANR w prywatyzację nieruchomości oraz wielu złożonych procesach, które dotyczą nieruchomości Zasobu WRSP i rynku prywatnego, jest duże [tak *B. Podgórski, L. Świętochowski*, *Gospodarowanie Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa i stan realizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, WiR 2017, Nr 2 (175), s. 167–183, [https://kwartalnik.irwirpan.waw.pl/wi\\_r/article/view/662/109](https://kwartalnik.irwirpan.waw.pl/wi_r/article/view/662/109), dostęp: 4.8.2021 r.]. Wskazania autorzy podają również, że w wyniku 25-letniej działalności ANR największy udział w rozdysponowaniu mienia mają sprzedaż, dzierżawa i nieodpłatne przekazanie Zasobu uprawnionym podmiotom oraz wniesienie mienia aportem do spółek prawa handlowego, a podstawową formą nietrwalego rozdysponowania gruntów Zasobu była dzierżawa, „(…) gdy brak kapitału inwestycyjnego w rolnictwie ograniczał popyt na nabywanie gruntów” (*ibidem*, s. 168).

5. **Nieruchomości rolne.** Według art. 46<sup>1</sup> KC: „Nieruchomościami rolnymi (gruntami rolnymi) są nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej”. Z historycznego punktu widzenia, zanim pojęcie nieruchomości rolnej trafiło do KC, regulowało je rozporządzenie RM z 28.11.1964 r. w sprawie przenoszenia własności nieruchomości rolnych, znoszenia współwłasności takich nieruchomości oraz dziedziczenia ustawowego gospodarstw rolnych (t.j. Dz.U. z 1983 r. Nr 19, poz. 86 ze zm., uchylone przez rozporządzenie RM z 12.12.1990 r. w sprawie warunków dziedziczenia gospodarstw rolnych, Dz.U. Nr 89, poz. 519 ze zm.). Zgodnie z § 1 ust. 1 tego aktu „Nieruchomość uważa się za rolną, jeżeli jest lub może być użytkowana na cele produkcji rolnej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej”. Z kolei według § 1 ust. 2 rozporządzenia „Nieruchomość rolna traciła dotychczasowy charakter, jeżeli:

- 1) została objęta ostateczną decyzją terenowego organu administracji państwowej, zatwierdzającą projekt podziału gruntów przeznaczonych pod budownictwo jednorodzinne nie będące budownictwem zagrodowym, wydaną w trybie przepisów o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, albo
  - 2) została objęta ostateczną decyzją terenowego organu administracji państwowej o ustaleniu lokalizacji inwestycji, wydaną w trybie przepisów o planowaniu przestrzennym, w wypadkach zaś, w których wydanie takiej decyzji nie jest przewidziane, została objęta ostateczną decyzją terenowego organu administracji państwowej o zatwierdzeniu planu realizacyjnego zagospodarowania na inne cele niż produkcja rolna, wydaną w trybie przepisów prawa budowlanego”. Natomiast nie była nieruchomością rolną nieruchomość (lub nieruchomości) należąca do tej samej osoby lub osób, jeżeli jej łączny obszar nie przekraczał 1 ha użytków rolnych (§ 1 ust. 3 rozporządzenia). Aktualnie pojęcie nieruchomości rolnej w KC zawiera żadnych norm obszarowych, a więc kryteriów, które pozwalałyby na łatwą kwalifikację prawną obszarów pod względem wielkości ich powierzchni. W świetle art. 46<sup>1</sup> KC wielkość nieruchomości gruntowych nie ma żadnego znaczenia (por. uchw. SN z 20.7.1995 r., III CZP 88/95, OSNC 1995, Nr 11, poz. 163). Wydaje się, że w praktyce kwalifikacja nieruchomości rolnej byłaby prostsza, gdyby obowiązywało minimum powierzchniowe. Problemy interpretacyjne mogą rodzić przypadki, gdy tylko pewna część nieruchomości, np. jedna z kilku działek ewidencyjnych, może być uznana za rolną, a pozostałe nie, albo tylko część działki ewidencyjnej ma cechy określone w przepisie art. 46<sup>1</sup> KC. Ocenie i kwalifikacji podlega bowiem cała nieruchomość w świetle art. 46<sup>1</sup> KC. W literaturze przyjmuje się, że fragment definicji nieruchomości rolnej: „Nieruchomościami rolnymi (gruntami rolnymi) są nieruchomości (...)”, literalnie rzecz biorąc, świadczy o tym, że ustawodawca zrównał w tym przepisie pojęcie „nieruchomości” z „gruntem” [tak np. Ustawa o gospodarowaniu. Komentarz (red. *K. Osajda*), art. 1, pkt 9; por. także *K. Marciniuk*, Pojęcie nieruchomości rolnej jako przedmiotu reglamentacji, s. 93–114; *R. Budzinowski*, w: Kodeks cywilny. Komentarz (red. *M. Gutowski*), t. I, 2016, art. 46<sup>1</sup>; *M. Stańko*, Pojęcie nieruchomości rolnej w kodeksie cywilnym i przepisach szczególnych, SIA 2017, t. XV, s. 297–309], a więc nadał mu walor formalny nawiązujący do art. 46 KC. Zatem nieruchomość rolna stanowi nieruchomość, o jakiej mowa w art. 46 KC. Jest to zdecydowanie inny zabieg niż zastosowany w art. 55<sup>3</sup> KC, gdzie prawodawca użył wyłącznie wyrażenia „grunty rolne”. Wiadomo zaś, że grunty rolne nie muszą odpowiadać pojęciu nieruchomości. Wszakże nieruchomość może składać się z działek ewidencyjnych o różnych rodzajach użytków gruntowych, wśród których, obok użytków rolnych, mogą występować inne.
- 6 6. Pojęcie nieruchomości rolnej w art. 1 GospNierRoU.** Artykuł 1 pkt 1 GospNierRoU obowiązuje w brzmieniu nadanym WstrzymSprzedU, która weszła w życie 30.4.2016 r. Kolejne zmiany wprowadzono ustawą z 17.3.2021 r. o zmianie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2021 r. poz. 760), która weszła w życie 30.4.2021 r. Wspomniana WstrzymSprzedU zablokowała, początkowo na okres 5 lat, a następnie na 10, sprzedaż nieruchomości albo ich części wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (szerzej por. *R. Strzelczyk*, Prawo

nieruchomości, Legalis 2019). Wspomniana ustawa ograniczyła obrót nieruchomościami rolnymi. Zakaz nie objął:

- 1) nieruchomości i ich części przeznaczonych w:
  - a) miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, lub
  - b) studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, lub
  - c) ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – na cele inne niż rolne, w szczególności na parki technologiczne, parki przemysłowe, centra biznesowo-logistyczne, składy magazynowe, inwestycje transportowe, budownictwo mieszkaniowe, obiekty sportowo-rekreacyjne; lub
- 2) nieruchomości położonych w granicach specjalnych stref ekonomicznych; lub
- 3) domów, lokali mieszkalnych, budynków gospodarczych i garaży wraz z niezbędnymi gruntami oraz ogródków przydomowych; lub
- 4) nieruchomości rolnych o powierzchni do 2 ha; lub
- 5) udziałów we współwłasności nieruchomości, o których mowa w pkt 1–4.

Aktualnie minister właściwy do spraw rozwoju wsi, na wniosek Dyrektora Generalnego KOWR, może wyrazić zgodę na sprzedaż nieruchomości, ich części lub udziałów we współwłasności nieruchomości, innych niż wymienione powyżej, jeżeli jest to uzasadnione względami społeczno-gospodarczymi. Dyrektor Generalny KOWR ma obowiązek wskazać w szczególności, jakie względy społeczno-gospodarcze uzasadniają sprzedaż nieruchomości, ich części lub udziałów we współwłasności nieruchomości. Sprzedaż nieruchomości, ich części lub udziałów we współwłasności nieruchomości, innych niż wymienione powyżej bez wymienionej zgody w okresie 10 lat od dnia wejścia w życie ustawy, jest nieważna, przy czym, jak wskazano w piśmiennictwie, jest to *lex specialis* wobec art. 58 § 1 KC [Prawo rolne. Obrót nieruchomościami rolnymi, Komentarz (red. K. Osajda, P. Popardowski), t. IX, Legalis 2021].

Wprowadzone rozwiązania i zmiany przepisów GospNierRoU na podstawie WstrzymSprzedU nie zawierały jasnych przepisów przejściowych. Sąd Najwyższy zajął się zagadnieniem, czy zmienione przepisy mają zastosowanie do już zawartych umów warunkowych sprzedaży nieruchomości, tj.: „Czy w przypadku zawarcia przed dniem 30.4.2016 r. warunkowej umowy sprzedaży nieruchomości z uwagi na przysługujące Agencji Nieruchomości Rolnych prawo pierwokupu, przepis art. 12 bądź art. 13 ustawy z 14.4.2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 585) ma zastosowanie, czy też do zawarcia umowy przeniesienia własności nieruchomości stosuje się przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z 11.4.2003 r. (Dz.U. Nr 64, poz. 592) w brzmieniu wprowadzonym ustawą z 14.4.2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw?”. W podjętej uchwale SN wskazał, że: „Ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi wprowadzone ustawą z 14.4.2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 585 ze zm.) nie mają zastosowania do umowy przenoszącej własność nieruchomości, zawieranej w wykonaniu zobowiązującej umowy sprzedaży zawartej przed dniem 30.4.2016 r., jeżeli Agencja Nieruchomości Rolnych nie skorzystała z prawa pierwokupu zastrzeżonego na rzecz Skarbu Państwa

w art. 29 ust. 4 ustawy z 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1491 ze zm.)” (uchw. SN z 15.12.2017 r., III CZP 83/17, Legalis).

- 7 7. **Kryteria kwalifikacji nieruchomości rolnej według art. 46<sup>1</sup> KC. Przeznaczenie.** Prawodawca usunął z art. 1 pkt 1 GospNierRoLU wymóg, by nieruchomości rolne w rozumieniu KC położone były „na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele gospodarki rolnej”, odchodząc tym samym od formalnego pojęcia nieruchomości rolnej (ustawa z 6.5.1999 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. Nr 49, poz. 484).

Wśród kryteriów kwalifikacji nieruchomości jako rolnej według art. 46<sup>1</sup> KC wskazuje się w literaturze kryterium „przeznaczenia” nieruchomości [por. Kodeks cywilny, t. I. Komentarz. Art. 1–449<sup>10</sup> (red. K. Pietrzykowski), Warszawa 2020, Nb 1]. Z tym że warto poświęcić trochę uwagi na wyjaśnienie tego słowa. Słowo „przeznaczenie” oznacza:

- 1) praktyczny cel, do którego coś jest przeznaczone, zakwalifikowane, któremu dana rzecz służy;
- 2) powołanie, posłannictwo;
- 3) nieunikniona przyszłość, nieuchronna konieczność nadejścia, stania się czegoś (SJP, <https://sjp.pwn.pl/sjp/przeznaczenie;2511687.html>, dostęp: 14.2.2021 r.).

Zatem już literalne brzmienie terminu „przeznaczenie” wskazuje, że chodzi o nieruchomości już gdzieś zakwalifikowaną *a priori* do określonego celu. Używanie tego określenia (przeznaczenie) dla charakterystyki pojęcia nieruchomości rolnej według KC wiedzie zatem interpretatora w kierunku aktów planistycznych określających przeznaczenie nieruchomości zgodnie z PlanZagospU, np. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, którego rolą jest właśnie prawne przesądzenie na przyszłość losu i kierunku prawnie dopuszczalnego wykorzystania i zagospodarowania nieruchomości. Używanie określenia „przeznaczenie” dla charakterystyki pojęcia nieruchomości rolnej według art. 46<sup>1</sup> KC wydaje się więc mylące. W literaturze od lat przyjmuje się, że kryterium wyodrębnienia nieruchomości rolnej na tle art. 46<sup>1</sup> KC jest przeznaczenie w sensie faktycznym, a nie prawnym. Niektórzy autorzy posługują się terminem „przeznaczenie” nieruchomości przy charakterystyce nieruchomości, o jakiej mowa w art. 46<sup>1</sup> KC, nie mając na uwadze przeznaczenia nieruchomości, które określane jest zgodnie z PlanZagospU [por. Kodeks cywilny. Komentarz (red. K. Osajda), art. 46<sup>1</sup>, pkt 2]. Przyjęto także, że kryterium wyodrębnienia nieruchomości rolnej według KC są „właściwości fizyko-chemiczne (agronomiczne) gruntów”, a ściślej: „wierzchniej warstwy gleby”, i to takie właściwości mają przesądzać o rolnej kwalifikacji nieruchomości (gruntów) [zob. A. Lichorowicz, Głosa do wyr. SN z 2.6.2000 r., II CKN 1067/98, OSP 2001, Nr 2, poz. 27, s. 88 i n.; zob. też post. SN z 6.2.2008 r., II CSK 467/07, Legalis; Kodeks cywilny. Komentarz (red. M. Gutowski), t. I, 2016, art. 46<sup>1</sup>, pkt B; B. Wierzbowski, Pojęcie nieruchomości rolnej w prawie polskim, SIA 2005, t. IV, s. 95; R. Budzinowski, w: Kodeks cywilny. Komentarz do art. 1–449 (red. M. Gutowski), 2018, art. 46<sup>1</sup> KC, s. 436 i n.]. Podnosi się też, że na „rolne” właściwości nieruchomości (gruntów) wskazuje rodzaj użytków gruntowych – „użytki rolne” (§ 9 ust. 1 EwGruBudR).

**8. Właściwości fizyko-chemiczne gleby i aktualny sposób korzystania.** Biorąc pod uwagę właściwości fizyko-chemiczne gleby i aktualny sposób korzystania z gruntu – w świetle tych poglądów, to one w zasadzie powinny faktycznie przesądzać o tym, czy grunty mogą być wykorzystane do działalności wytwórczej w rolnictwie. Jednak kryterium to nie zawsze pozwala na konsekwencję w rozważaniach dotyczących pojęcia nieruchomości rolnej według KC. Skoro ustawodawca nie odsyła w KC do żadnych źródeł o formalnym charakterze w art. 46<sup>1</sup> KC, przy badaniu „statusu” danej nieruchomości, nie powinno się więc czynić ustaleń dane w oparciu o takie źródła jak ewidencja gruntów i budynków czy akty planistyczne. W tym właśnie aspekcie tkwi słabość tej koncepcji, obrót prywatnoprawny podlegający przepisom KC nie występuje bowiem w praktyce w oderwaniu od innych regulacji prawnych i wymogów w tym właśnie EwGruBudR, czy uregulowań planistycznych ujętych w przepisach PlanZagospU, czy podatkowych. Dlatego wspomniane źródła pełnią w praktyce istotną rolę w obrocie nieruchomościami rolnymi w rozumieniu KC. Zwłaszcza pomocniczą rolę we wspomnianym zakresie spełniają dane z ewidencji gruntów i budynków, szczególnie ujawnione w niej użytki (por. *J. Bieluk*, Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego, s. 44–48). Należy jednak pamiętać, że niekiedy wpisy w ewidencji gruntów i budynków mogą nie być aktualne, a w takiej sytuacji nie powinny być rozstrzygające dla oceny rolnego charakteru gruntu, ze względu na swój deklaratoryjny charakter. Przez „wpis” rozumie się w piśmiennictwie czynność polegającą na „wciągnięciu” określonych treści do rejestru, czyli „umieszczenie określonych informacji i danych po ich stosownej technicznej obróbce”, we właściwej rubryce, pozycji [por. *W. Jagielski*, Wpisy do rejestrów, ewidencji i innych urzędowych wykazów, w: *Prawo administracyjne materialne, System prawa administracyjnego*, t. 7 (red. *R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel*), Legalis 2012; *M. Staińko*, Rejestry publiczne w obrocie nieruchomościami rolnymi (ewidencja gruntów i księgi wieczyste), w: *Prawo rolne* (red. *P. Czechowski*), s. 202 i n.; *B. Jeżyńska*, Ewidencja produkcji rolnej oraz ich funkcje, w: *Prawo rolne* (red. *P. Czechowski*), s. 66 i n.]. Ujawniane w ewidencji gruntów i budynków informacje o gruntach oparte są m.in. na decyzjach administracyjnych wydanych w postępowaniu o ustalenie klasyfikacji gleboznawczej w sprawie podziału gleb na klasy bonitacyjne, a także w innych okolicznościach. Zastosowanie danych z wpisów w ewidencji gruntów i budynków jest powszechne w wielu dziedzinach gospodarki, aczkolwiek należy za każdym razem rozważyć, do jakiego celu mają być zastosowane. Wpisy w ewidencji gruntów i budynków dotyczące rodzajów użytków gruntowych są bowiem podstawą planowania gospodarczego, przestrzennego, wymierzania podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych i innych (zob. np. art. 6 ust. 1 OchrGrU, art. 61 ust. 1 pkt 4 PlanZagospU). Treść mapy ewidencyjnej określa m.in. kontury użytków gruntowych i ich oznaczenia oraz kontury klas bonitacyjnych, ustalone w wyniku gleboznawczej klasyfikacji gruntów i ich oznaczenia. Klasyfikację przeprowadza starosta z urzędu albo na wniosek właściciela gruntów podlegających klasyfikacji albo innego władającego takimi gruntami wykazanego w ewidencji gruntów i budynków. Z urzędu klasyfikację przeprowadza się: na gruntach, które nie zostały dotychczas sklasyfikowane; na gruntach zmeliorowanych – po upływie 3 lat od wykonania urządzeń melioracji wodnych; na gruntach objętych postępowaniem sca-

leniowym; na gruntach, na których starosta zarządził przeprowadzenie modernizacji ewidencji gruntów i budynków albo okresowej weryfikacji danych ewidencyjnych – w przypadku zmiany użytków gruntowych na gruntach podlegających klasyfikacji; po wystąpieniu kłęski żywiołowej powodującej zmiany środowiska glebowego; po zalesieniu gruntów na podstawie przepisów o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej lub na podstawie przepisów o wspieraniu obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Przeprowadzenie klasyfikacji obejmuje: analizę niezbędnych materiałów stanowiących państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny; przeprowadzenie czynności klasyfikacyjnych w terenie; sporządzenie projektu ustalenia klasyfikacji; rozpatrzenie zastrzeżeń do projektu klasyfikacji, a na końcu – wydanie decyzji o ustaleniu klasyfikacji (GlebklasGrR). Oznaczenia gruntów w ewidencji gruntów i budynków (granice działek, rodzaj użytku, klasa bonitacyjna) wywołują skutki „prawotwórczo-wpisujące”. W tym kontekście wyróżniono kryterium podziału wpisów w ewidencji gruntów i budynków ze względu na przedmiot i ustawowy zakres, którego dotyczą, na „wiązące” albo „niewiązące” dla innych organów administracji lub podmiotu, który opiera swe ustalenia na tych danych, i wskazano, że skutki prawne takich wpisów powstają zwłaszcza w sferze wewnętrznej administracji [K. Leśkiewicz, Prawny charakter wpisów dotyczących gruntów rolnych i leśnych w ewidencji gruntów i budynków, PPR 2017, Nr 1 (20), s. 129–147]. Przykładowo, wiążący charakter wpisów w ewidencji w zakresie rodzaju użytku gruntowego i jego klasy, powierzchni występuje w postępowaniach dotyczących ustaleń w sprawie właściwego podatku rolnego, leśnego, od nieruchomości. Jedynie w odrębnych postępowaniach może nastąpić skuteczne zakwestionowanie tych danych w zakresie dotyczącym powierzchni bądź klasy gruntów i dopóki to nie nastąpi, dopóty nie można skutecznie zarzucać organom podatkowym błędnych ustaleń w tych kwestiach (wyr. WSA w Gliwicach z 17.11.2015 r., I SA/Gl 320/15, Legalis). W gospodarce nieruchomościami wpisy w ewidencji gruntów mają istotny charakter, z tym że nie wpływają one na ustalenia praw do nieruchomości w ewentualnym sporze o te prawa. Na wniosek właściciela nieruchomości lub wieczystego użytkownika, a także z urzędu, na skutek bezpośredniego sprawdzenia danych z katastru lub zawiadomienia jednostki prowadzącej kataster, sąd wieczystoksięgowy dokonuje sprostowania oznaczenia nieruchomości na podstawie danych z katastru (a więc ewidencji gruntów i budynków). Mapa ewidencji gruntów i wyrys z tej mapy oraz opis nieruchomości danymi ewidencyjnymi stanowią podstawę jej oznaczenia w księdze wieczystej (w tym rodzaj użytku gruntowego, klasa), ale elementy opisu nieruchomości nie są chronione rękojmnią wiary publicznej ksiąg wieczystych, nie są one objęte ustawowym domniemaniem prawdziwości wpisanego prawa i mogą ulegać zmianom na podstawie danych z ewidencji gruntów. Zatem dane dotyczące opisu cech faktycznych nieruchomości (np. grunt rolny, grunt leśny, klasa bonitacyjna, powierzchnia) wiążą sąd wieczystoksięgowy, jednak nie mogą powodować zmian stanu prawnego (K. Leśkiewicz, Prawny charakter wpisów, s. 139 i powołana tam literatura). Wpis w ewidencji gruntów i budynków w zakresie rodzaju użytku gruntowego nie powinien mieć jednak znaczenia rozstrzygającego dla kwalifikacji nieruchomości rolnej, a jedynie pomocniczy. Potwierdził to NSA, wskazując, że: „W rozumieniu przepisu art. 46<sup>1</sup> KC, gruntami rolnymi są nie tylko te grunty, które są

wykorzystywane do produkcji rolnej, lecz także grunty, które mogą być do takiej produkcji wykorzystane. Dla kwalifikacji gruntu jako rolnego, stosownie do art. 46<sup>1</sup> KC, nie ma znaczenia prawnego wpis w ewidencji gruntów”. W razie sporu może on mieć jedynie znaczenie w postępowaniu dowodowym (wyr. NSA z 24.7.2009 r., I OSK 1032/08, Legalis). Możliwy jest jednak przeciwdowód na okoliczność istnienia innego rodzaju użytku gruntowego niż ujawniony w ewidencji gruntów i budynków w celu jego aktualizacji. W praktyce zdarza się jednak, że wpisom w ewidencji gruntów i budynków w zakresie rodzajów użytków gruntowych przypisuje się charakter wiążący [np. w wyr. z 12.3.2020 r., II OSK 1279/18, Legalis, NSA stwierdził, że: „(...) przedmiotową nieruchomości, stanowiącą według ewidencji gruntów użytki rolne, przy tym w przeważającej części grunty orne najwyższej jakości (I klasa bonitacyjna), należy obligatoryjnie traktować jako nieruchomości rolną w rozumieniu art. 46<sup>1</sup> KC. Fakt istnienia na tej nieruchomości złoża kruszywa naturalnego (dotąd nie eksploatowanego) nie może być w żadnym wypadku utożsamiany z ustaniem (i to nieodwracalnym) możliwości prowadzenia na niej produkcji rolnej. Tym samym z racji braku planu miejscowego, przeznaczającego przedmiotową nieruchomości na cele inne niż rolne, należało konsekwentnie uznać, iż nieruchomości ta spełnia jednocześnie kryteria nieruchomości rolnej (...)”]. Faktyczny sposób wykorzystania nieruchomości jest także wskazywanym kryterium kwalifikacji nieruchomości rolnych na podstawie art. 46<sup>1</sup> KC przyjmowanym w orzecznictwie sądów (np. wyr. NSA z 20.3.2008 r., I OSK 435/07, Legalis), a jednocześnie najbardziej problematycznym i zawodnym w praktyce stosowania prawa. Odnotować trzeba także takie stanowisko, wedle którego o rolniczym charakterze gruntu przesądza jego przeznaczenie, a nie sposób jego aktualnego wykorzystania (por. post. SN z 28.1.1999 r., III CKN 140/98, Legalis; K. Marciniuk, Prawne instrumenty ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomościami rolnymi, s. 350–352).

Interpretacje idące we wskazanym kierunku (ustalania charakteru nieruchomości na podstawie faktycznego jej wykorzystania) prowadzić mogą bowiem do poważnych rozbieżności systemowych w praktyce, pozostawiając pewien obszar uznaniowości w ocenach, co nie służy budowaniu pewności prawa w obrocie gospodarczym. Szeroki zakres definicji nieruchomości rolnej w art. 46<sup>1</sup> KC otwiera rozumowanie *ad absurdum*, które w świetle zasady demokratycznego państwa prawa, a także reguł wykładni prawa cywilnego jest niedopuszczalne [por. S. Prutis, Instytucje podstawowe prawa prywatnego (w opozycji do regulacji prawa publicznego), Białystok 2018, s. 289–318]. W konsekwencji każda działka porośnięta trawą, choćby zlokalizowana wokół budynków w miastach, mogłaby mieć status nieruchomości rolnych według art. 46<sup>1</sup> KC, o ile spełnione byłyby także przesłanki z art. 46 KC. Wiele nieruchomości potencjalnie może być wykorzystanych do prowadzenia działalności rolniczej. Niekiedy tereny wokół budynków wykorzystywanych do celów w ogóle niezwiązanych z rolnictwem stanowią użytki rolne i w tym zakresie otwarta jest możliwość uznania ich za rolne. Wręcz kryterium możliwości wykorzystania do produkcji rolnej gruntu, np. zwierzęcej, otwiera zróżnicowane kierunki interpretacji, nie zawsze racjonalne (np. do wypasu zwierząt nie muszą być spełniane jakieś szczególne wymogi, wystarczy niekiedy grunt i już potencjalnie może on być wykorzystany do produkcji rolnej). Kryterium faktycznego sposobu, czy potencjału wykorzystania



**Przejdź do księgarni →**