

NIERUCHOMOŚĆ ROLNA I GRUNTOWA W POLSKIM PORZĄDKU PRAWNYM

Wprowadzenie

Artykuł niniejszy został pomyślany jako podstawowe kompendium wiedzy z zakresu gospodarki nieruchomościami rolnymi, przy czym zdaniem autora konieczność taka wynika przede wszystkim z potrzeb praktyki – głównie z podmiotów prywatnych. Również w dydaktyce akademickiej, w zależności od kierunku studiów, istnieje potrzeba akcentowania niektórych przynajmniej problemów z zakresu regulacji mających za swój przedmiot gospodarkę nieruchomościami głównie rolnymi.

Z tego powodu autor poświęca m.in. sporo uwagi rozległej i skomplikowanej problematyce agencji, którym Skarb Państwa powierzył ustawowo wykonywania na swoją rzecz prawa własności i innych praw rzeczowych nieruchomości oraz problematyce wykonywania własności państwowej w leśnictwie i gospodarce wodnej.

Realizacja zadań z zakresu administracji publicznej wymaga stworzenia systemu, który pozwalałby na gromadzenie, aktualizowanie, przetwarzanie i udostępnianie informacji dotyczących gruntów i tego co się na nich znajduje. Na potrzeby prawa prywatnego niezbędny jest też system, który pozwalałby na identyfikację danej nieruchomości. Nieruchomość jest rzeczą oznaczoną co do tożsamości – częścią powierzchni ziemskiej. Jej wyodrębnienie z powierzchni ziemskiej czy też odnalezienie w terenie jej granic może stwarzać trudności. Trudności te są mniejsze wówczas, gdy granice nieruchomości są na mapach sporządzonych z uwzględnieniem jednolitych standardów nawiązujących do jednolitego systemu odniesień przestrzennych. Wynika stąd konieczność reglamentacji prac geodezyjnych i fotograficznych oraz zbudowania krajowego systemu informacji o terenie.

Podstawę krajowego systemu informacji o terenie stanowią zbiory danych gromadzone w bazach danych, które są zakładane i prowadzone na terenie całego kraju. Bazy te obejmują zbiory danych przestrzennych i infrastruktury informacji przestrzennej, które dotyczą m.in.:

- ewidencji gruntów i budynków,
- geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu,
- rejestru cen i wartości nieruchomości.

Bardzo ważną sprawą jest prowadzenie przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa ewidencji gruntów rolnych – dla obsługi systemu wsparcia finansowego dla rolnictwa, prowadzonego w części ze środków Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji lub Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz rozwoju Obszarów Wiejskich.

W związku z przygotowaniem do przekształcenia funkcjonującej obecnie ewidencji gruntów i budynków w kataster nieruchomości – sprawie tej autor poświęca również sporo uwagi. Bowiem od obecnie istniejącej ewidencji gruntów i budynków kataster nieruchomości ma się różnić tym, że będzie zawierał informację o wartości nieruchomości. Wymaga jednak podkreślenia, że nie jest dotychczas znany termin wprowadzenia katastru chociaż ustawodawca traktując tę sprawę jako przesądzoną.

1. Pojęcie i rodzaje nieruchomości w polskim porządku prawnym

Rola, jaką pełni rynek nieruchomości w gospodarce wynika z faktu, że nieruchomość jest kapitałem, który umożliwia tworzenie dodatnich efektów nie tylko dla ich właścicieli, ale także na szczeblu lokalnym i krajowym¹. Przyczynia się to do stabilizacji gospodarki, jak również jest istotnym czynnikiem wzrostu gospodarczego. Sektor nieruchomości spełnia wiele funkcji w gospodarce rynkowej: wpływa na stabilność gospodarczą i twórczy czynnik wzrostu. **Po pierwsze** nieruchomości, w tym również obiekty infrastruktury, są czynnikiem produkcyjnym, stanowiąc bazę kapitałową dla wytwarzania towarów i usług. **Po drugie** nieruchomości dostarczają przestrzeni do bytowania, wypoczynku i działalności społecznej gospodarstw domowych poza czasem wytwarzania. **Po trzecie** nieruchomości są przedmiotem długoterminowych inwestycji i lokaty kapitału dla tych, którzy z nich nie korzystają, a udostępniają innym. **Po czwarte** nieruchomości posiadają wartości kapitałowe co umożliwia ich monetyzację nie tylko przez sprzedaż, ale również zaciąganie kredytu na różnorakie cele gospodarcze².

W Polsce punktem zwrotnym gospodarki nieruchomościami był okres transformacji ustrojowej na początku lat 90.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami określa, że „z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z ustaw, nieruchomości mogą być przedmiotem obrotu”. W szczególności nieruchomości mogą być przedmiotem sprzedaży, zamiany i zrzeczenia się, oddania w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę oddania w trwały zarząd, a także mogą być obciążone ograniczeniami prawnymi rzeczowymi, wnoszone jako wkłady niepieniężne (aporty) do spółek przekazywane jako wyposażenie tworzonych przedsiębiorstw państwowych oraz jako majątek tworzonych fundacji (art. 13 u.g.n.).

¹ E. Kucharska-Stasiak, *Nieruchomość w gospodarce rynkowej*, Warszawa 2006, s. 100

² CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Fundacja Naukowa i BRE Bank SA – http://www.case-research.ue/upload/publikacja_plik/70245_bre63.pdf.

W myśl art. 46 § 1 k.c. nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności. Z tej definicji można wyodrębnić następujące rodzaje nieruchomości: gruntowe, budynkowe i lokalowe. Z art. 46 § 1 k.c. wynika wyraźnie, iż nieruchomości budynkowe i lokalowe są kategoriami wyjątkowymi. Budynek czy część budynku (lokal) mogą być traktowane jako rzeczy jedynie wtedy, gdy na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności.

Z kategorii nieruchomości gruntowych art 46 k.c. wyodrębnia podkategorię nieruchomości rolnych.

2. Nieruchomość gruntowa

Z art. 46 § 1 k.c. nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności. Część powierzchni ziemi jest więc nieruchomością wówczas, gdy stanowi odrębny przedmiot własności. Definicja ta mimo swej pozornej jasności, wywołuje nieraz w praktyce, a także w doktrynie prawniczej rozbieżne interpretacje. Zawiera bowiem w sobie element przedmiotowy, który nawiązuje do położenia określonej części powierzchni ziemi. Odrębną częścią powierzchni ziemi, a zarazem odrębnym przedmiotem własności, jest taka część powierzchni ziemi, która zewsząd otoczona jest częściami powierzchni ziemi, stanowiącymi przedmiot własności kogoś innego niż ta część, którą właśnie mamy na uwadze.

Uwzględniając tylko układ geometryczny, powiemy, że mamy do czynienia z nieruchomością gruntową. Jeżeli właściciel tak rozumianej nieruchomości gruntowej jest właścicielem także innej części powierzchni ziemi, to trzeba uznać, że jest on właścicielem kilku lub kilkunastu nieruchomości gruntowych. W świetle art. 46 § 1 k.c. nie stanowią jednej nieruchomości gruntowej nie graniczące ze sobą różne części powierzchni ziemi, choćby należały do jednego właściciela. Brakuje im bowiem cechy jednolitego materialnie przedmiotu. Nie wystarczy zaś jedność przedmiotu własności³.

Takie, zgodne z literalną wykładnią art. 46 § 1 k.c., rozumienie pojęcia nieruchomości gruntowej nie zawsze jest praktyczne. Zgodnie z art. 21 u.k.w.h. właściciel kilku nieruchomości stanowiących całość gospodarczą lub ze sobą graniczących może żądać połączenia ich w jedną nieruchomość. Na jedną nieruchomość gruntową w znaczeniu wieczystoksięgowym może więc składać się kilka nieruchomości gruntowych w rozumieniu Kodeksu cywilnego.

Nieruchomość gruntowa w znaczeniu wieczystoksięgowym może być tylko częścią nieruchomości gruntowej w rozumieniu Kodeksu cywilnego. Decyduje tu bowiem kryterium formalne. Tyle jest, mówiąc w uproszczeniu, nieruchomości gruntowych, ile jest urządzonych ksiąg wieczystych Reguła jest więc prosta: jedna

³ Por. E. Gniewek, *O znaczeniu prawnym decyzji zatwierdzającej projekt podziału nieruchomości* – dalszy głos w dyskusji „Rejent” 1996, nr 1 s. 14.

księga wieczysta – jedna nieruchomości. To odmienne – w stosunku do Kodeksu cywilnego – rozwiązanie ma służyć ułatwieniu obrotu cywilnoprawnego.

Sąd Najwyższy skłania się do przyjęcia poglądu, że księga wieczysta jest czynnikiem wyodrębniającym nieruchomości w rozumieniu art. 46 § 1 k.c.⁴ Stanowisko takie jest bardzo praktyczne, zapewnia bowiem bezpieczeństwo obrotu nieruchomościami. Urządzenie dla danej nieruchomości księgi wieczystej pozwala potraktować tę nieruchomość jako odrębny przedmiot własności – w rozumieniu art. 46 § 1 k.c. - zarówno wtedy gdy graniczy ona z innymi częściami powierzchni ziemi należącymi do tego samego właściciela, jak i wtedy, gdy składa się z kilku odrębnie położonych w przestrzeni działek, będących przedmiotem własności tego samego właściciela. Nie spełnia jednak wymogu odrębności działka ewidencyjna⁵, jeżeli sąsiaduje z działką należącą do tego samego podmiotu.

Ze względu na występujący w definicji nieruchomości gruntowej element podmiotowy (jeżeli jest przedmiot, to jest i podmiot własności), nie mogą stanowić jednej nieruchomości części powierzchni ziemi stanowiące przedmiot własności różnych podmiotów. Układ stosunków własnościowych w odniesieniu do tych części powierzchni ziemi bowiem nie jest identyczny. To, że części te stanowią nieraz całość gospodarczą, jest w świetle art. 46 § 1 k.c. pozbawione znaczenia prawnego⁶. Część powierzchni ziemi jest nieruchomością gruntową, a więc rzeczą dzięki temu, że stanowi odrębny przedmiot własności. Układ stosunków własnościowych lub chociażby urządzenie dla danej części powierzchni ziemi księgi wieczystej pozwala wyodrębnić i odróżnić ją od innych części. Nieruchomość gruntowa – jak każda nieruchomość – jest rzeczą oznaczoną co do tożsamości. Ze względów praktycznych w obrocie nieruchomościami trzeba posługiwać się jednolitym sposobem oznaczania nieruchomości gruntowych. Dlatego też olbrzymią rolę odgrywa dokumentacja geodezyjna, pozwalająca na ustalenie przebiegu granic nieruchomości gruntowej oraz publiczne rejestry nieruchomości (ewidencja gruntów i budynków oraz księgi wieczyste). Mimo że nieruchomość gruntowa zawdzięcza swój byt prawny tylko układowi stosunków własnościowych, ze względów praktycznych – na skutecznego wykonywania swego prawa własności

⁴ Postanowienie SN z 30 października 2003 r., IV CK 114/02, OSNC 2004, nr 12, poz. 201. Por. również uchwałę SN z 17 kwietnia 2009 r., III CZP 9/09, OSNC 2010, nr 1, poz. 4.

⁵ Pojęcie działki ewidencyjnej definiuje § 9 ust. 1 r.e.g.b. Zgodnie z tym przepisem działkę ewidencyjną stanowi ciągły obszar gruntu położony w granicach jednego obrębu, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą linii granicznych. Tak rozumiana działka może stać się jednak przedmiotem obrotu, gdyż jej wydzielenie nie wymaga wydania decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości (art. 96 ust. 3 u.g.n.), po przeniesieniu własności działki stanie się ona bądź nieruchomością gruntową, bądź zostanie przyłączona do nieruchomości gruntowej stanowiącej uprzednio własność nabywcy.

⁶ Sytuacja taka może wystąpić w związku ze stosunkami majątkowymi małżeńskimi. Jeżeli właściciel nieruchomości gruntowej zawrze związek małżeński z właścicielką nieruchomości sąsiedniej, bez zawierania jakiejkolwiek umowy majątkowej małżeńskiej, a w czasie trwania małżeństwa małżonkowie nabędą na własność kolejną sąsiadującą nieruchomość gruntową, to – mimo scalenia przylegających do siebie części powierzchni ziemi w całość gospodarczą i faktycznego zatarcia linii rozgraniczających – będziemy mieli nadal do czynienia z trzema nieruchomościami gruntowymi (zony, męża i wspólną).

– właściciel powinien dbać o prawną i geodezyjną dokumentację dotyczącą jego nieruchomości gruntowej⁷.

Należy zwrócić uwagę na to, że pojmowanie nieruchomości gruntowej jako części powierzchni ziemi jest w istocie pewnym skrótem myślowym. Nikomu bowiem nie byłaby potrzebna część powierzchni ziemi, gdyby nie można było wykonywać swojego prawa w odniesieniu do przestrzeni pod i nad tą powierzchnią. Ze względów praktycznych skupiono się na wyodrębnieniu nieruchomości tylko w dwóch wymiarach. Pominięto zaś - jako kryterium wyodrębnienia – trzeci wymiar (wysokość czy głębokość), przyjmując odpowiadającą naturze nieruchomości gruntowej zasadę, zgodnie z którą *superficies solo cedit* (to, co jest na powierzchni, przypada gruntowi).

Wyodrębnienie części powierzchni ziemi i traktowanie jej jako rzeczy pozwala właścicielowi tej szczególnej rzeczy (nieruchomości gruntowej) na wykonanie swych uprawnień nie tylko w stosunku do samej powierzchni lecz również w stosunku do tego, co się pod i nad tą powierzchnią znajduje.

Konsekwencją zasady *superficies solo cedit* jest art. 191 k.c., zgodnie z którym własność nieruchomości rozciąga się na rzecz ruchomą, która została połączona z nieruchomością w taki sposób, że stała się jej częścią składową. Część składowa rzeczy nie może być traktowana jak rzecz, a więc nie może być odrębnym przedmiotem własności i innych praw rzeczowych (art. 47 § 1 k.c.). Z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych, do części składowych gruntu należą w szczególności budynki i inne urządzenia trwale z gruntem związane, jak również drzewa i inne rośliny od chwili zasadzenia lub zasiania (art. 48 k.c.).

Traktowanie czegoś, co jest trwale z gruntem związane, jako rzecz, a nie części składowej nieruchomości gruntowej, jest w sensie prawnym możliwe tylko wówczas, gdy istnieje ku temu wyraźna podstawa prawna w postaci przepisu ustawy pozwalającego na taką wyjątkową kwalifikację. Tytułem przykładu można wymienić przepisy umożliwiające potraktowanie budynku czy lokalu jako odrębnego od gruntu przedmiotu własności. Wyjątek od reguły zawartej w art. 48 k.c. został także ustanowiony w art. 49 § 1 k.c., zgodnie z którym urządzenia służące do doprowadzania lub odprowadzania płynów, pary, gazu, energii elektrycznej oraz inne urządzenia podobne nie należą do części składowych nieruchomości, jeżeli wchodzi w skład przedsiębiorstwa. Przepis ten nie pozwala zaliczyć do części składowych nieruchomości wymienionych w nim urządzeń, nie przesądza jednak kwestii ich własności. To, że warunkiem wyjątkowego potraktowania tych urządzeń jest ich wejście w skład przedsiębiorstwa, pozwala jedynie na przyjęcie wniosku, iż prowadzącemu przedsiębiorstwo przysługują w stosunku do tych urządzeń takie uprawnienia, które skutecznie ograniczają uprawnienia właściciela nieruchomości.

Mając na uwadze interes publiczny, wyrażający się w niezakłóconym funkcjonowaniu przedsiębiorstw lub zakładów w skład których wchodzi urządzenia

⁷ Szczególnie wyraźnie taka potrzeba występuje wówczas, gdy część powierzchni ziemi stała się czyjąś własnością przez zasiedzenie lub wówczas, gdy granice danej nieruchomości ostały w terenie zatarte, a znaki graniczne usunięte.

wymienione w art. 49 k.c., ustawodawca przewidział w ustawie o gospodarce nieruchomościami (art. 124) ograniczenia w korzystaniu przez właściciela nieruchomości gruntowej ze swego prawa. Z mocy ustawy z 30 maja 2008 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw wprowadził też do polskiego systemu prawnego instytucję służebności przesyłu, wzorowaną na służebności gruntowej, uregulowaną w art. 305¹-305⁴ k.c.

3. Nieruchomość rolna

Pojęcie nieruchomości rolnej zostało wprowadzone do systemu prawa polskiego przez ustawę z 13 lipca 1957 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi i zastąpiło wcześniej używane pojęcie nieruchomości ziemskiej. Ustawa ta miała na celu ograniczenie podziału gospodarstw rolnych. Cel ten zakładały też późniejsze regulacje, a mianowicie ustawa z 29 czerwca 1963 r. o ograniczeniu podziału gospodarstw rolnych⁸ a także Kodeks cywilny w wersji obowiązującej przed 1 października 1991 r. osiągnięcie tego celu wymagało zdefiniowania pojęcia „nieruchomość rolna”. Definicja tego pojęcia długo była zawarta w rozporządzeniu wykonawczym do Kodeksu cywilnego⁹. Dopiero w wyniku nowelizacji Kodeksu cywilnego dokonanej ustawą z 28 lipca 1990 r.¹⁰ definicja ta znalazła się w art. 46¹ k.c. zgodnie z tym przepisem nieruchomościami rolnymi (gruntami rolnymi) są nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej.

O zakwalifikowaniu danej nieruchomości do kategorii nieruchomości rolnych decydują więc właściwości gruntu. Powinny być one takie aby grunt mógł być wykorzystywany do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie. Zastosowanie tej prostej, wydawałoby się, reguły nastręcza jednak trudności w praktyce.

Niewątpliwie nieruchomość rolna jest szczególną kategorią nieruchomości gruntowej. Jak wyżej wykazano, układ stosunków własnościowych lub chociażby wieczystoksięgowych decyduje o tym, czy dana część powierzchni ziemi może być uważana za nieruchomość gruntową. O kwalifikacji danej nieruchomości gruntowej jako rolnej zaś ma decydować konkretny lub potencjalny układ stosunków faktycznych. Stosunki te mogą różnie kształtować się w odniesieniu do poszczególnych fragmentów nieruchomości gruntowej¹¹. Przed 1 października 1990 r. stawiano sobie pytanie, czy dana nieruchomość gruntowa wchodzi lub może wejść w skład gospodarstwa rolnego. Pytanie to było uprawnione ze względu na cel przepisów zawierających pojęcie nieruchomości rolnej. Pozytywna odpowiedź pozwalała

⁸ Dz. U. Nr 28, poz. 168 ze zm.

⁹ Wielokrotnie nowelizowane rozporządzenie Rady Ministrów z 28 listopada 1964 r. w sprawie przenoszenia własności nieruchomości rolnych, znoszenia współwłasności takich nieruchomości oraz dziedziczenia gospodarstw rolnych (tekst jedn. Dz. U. z 1983 r. Nr 19, poz. 86 ze zm. - uchylone).

¹⁰ Dz. U. Nr 5, poz. 321 ze zm.

¹¹ Można sobie bez trudu wyobrazić sytuację, w której w granicach jednej nieruchomości gruntowej (np. o obszarze 300 ha) znajdują się tereny o różnych właściwościach i różnym przeznaczeniu: użytek rolny, las, teren zabudowany obiektami przemysłowymi, nieużytek, teren na którym znajdują się urządzenia rekreacyjne.

zakwalifikować określoną nieruchomość jako nieruchomość rolną. Nadto za punkt wyjścia zawsze przyjmowano wpisy w ewidencji gruntów. To, co było użytkowaniem rolnym według ewidencji, mogło być nieruchomością rolną według przepisów prawa cywilnego, jeśli spełniało dodatkowe kryteria¹².

Od 1 października 1990 r. pojęcie nieruchomości rolnej, mimo że zostało umieszczone w Kodeksie cywilnym, utraciło swe praktyczne znaczenie – a to dlatego, że zliberalizowany został obrót nieruchomościami, które mogły być uznane za rolne. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego¹³, który wszedł w życie 14 lutego 2001 r., spowodował utratę mocy najistotniejszej części przepisów szczególnych dotyczących dziedziczenia gospodarstw rolnych. Spowodowało to osłabienie ścisłego związku między pojęciem gospodarstwa rolnego a pojęciem nieruchomości rolnej, które w Kodeksie cywilnym było potrzebne m.in. do udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy mamy do czynienia z gospodarstwem rolnym w rozumieniu przepisów o dziedziczeniu. Nadal jednak w postępowaniu o zniesienie współwłasności gospodarstwa rolnego (art. 213 k.c.) pojęcie nieruchomości rolnej zachowuje swą przydatność. Uprawniony jest zatem pogląd, że nieruchomości rolne w rozumieniu Kodeksu cywilnego to nieruchomości gruntowe wchodzące w skład gospodarstwa rolnego.

Pojęcie nieruchomości rolnej nabrało ponownie praktycznego znaczenia po wejściu w życie ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego¹⁴. Jest ono potrzebne, aby ustalić zakres przedmiotowy obowiązywania tej ustawy, a w szczególności aby odpowiedzieć na pytanie, czy w konkretnym przypadku przeniesienia własności nieruchomości gruntowej Agencja Nieruchomości Rolnych może wykonać ustawowe prawo pierwokupu, ewentualnie skorzystać ze szczególnego uprawnienia do złożenia nabywcy oświadczenia o nabyciu własności tej nieruchomości (art. 4 ust. 1 u.k.u.r.). Wprowadzenie w 2010 r. rozwiązania, zgodnie z którym Agencja może skorzystać z tych uprawnień jedynie wówczas, gdy przeniesienie własności nieruchomości rolnej dotyczy nieruchomości nie mniejszej 5 ha, spowodowało, że rzadziej aniżeli przed tą zmianą występują w praktyce trudności z kwalifikacją nieruchomości, lecz nadal w odniesieniu do nieruchomości gruntowych o obszarze nie mniejszym niż 5 ha pojęcie nieruchomości rolnej ma praktyczne znaczenie.

Zgodnie z art. 2 pkt 1 u.k.u.r., ilekroć w ustawie jest mowa o nieruchomości rolnej, należy przez to rozumieć nieruchomość rolną w rozumieniu Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych

¹² Na plan pierwszy wysuwało się kryterium obszarowe. W pierwszej wersji rozporządzenia wykonawczego do Kodeksu cywilnego nieruchomość gruntowa była uznawana za rolną, jeżeli w jej skład wchodziło co najmniej 20 arów użytków rolnych. Według stanu z 30 września 1990 r. obszar ten wynosił 1 ha. Nadto akty prawne reglamentujące ład przestrzenny (zarówno indywidualne, jak i generalne) miały znaczenie w kwalifikowaniu danej nieruchomości gruntowej. Charakter rolny traciła też nieruchomość wpisana do rejestru zabytków. Szerzej na ten temat Z. Truszkiewicz, *Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, cz. 1, „Rejent” 2003, nr 9, s. 62 i n.

¹³ Wyrok TK z 31 stycznia 2001 r., P 4/99. Sentencja została ogłoszona w Dz. U. Nr. 11, poz. 91; pełny tekst wyroku wraz z uzasadnieniem opublikowano w OTK ZU 2001, nr 1, poz. 5.

¹⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 803 ze zm.

w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. Ustawodawca dokonał więc interpretacji pojęcia „nieruchomość rolna”, występującego w Kodeksie cywilnym, podkreślając, że sama treść planu zagospodarowania przestrzennego nie przesądza o zakwalifikowaniu danej nieruchomości jako rolnej, gdyż mogą istnieć nieruchomości rolne położone na obszarach przeznaczonych w planie zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. O tę kategorię ustawodawca zwęził - na użytek ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego - pojęcie nieruchomości rolnej używane w Kodeksie cywilnym. W dalszym ciągu jednak nieruchomość gruntowa, aby mogła być zakwalifikowana jako rolna, powinna pozostawać w określonej przez Kodeks cywilny relacji do gospodarstwa rolnego - istniejącego lub mogącego powstać.

Według przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego trzeba odpowiedzieć na pytanie, czy nieruchomość gruntowa, będąca przedmiotem obrotu, może wejść w skład gospodarstwa rolnego również wtedy, gdy przed przeniesieniem jej własności nie wchodziła w skład gospodarstwa rolnego¹⁵. Do udzielenia odpowiedzi bardzo przydatna jest kategoria „użytek rolny”, którą ustawodawca posługuje się nader często¹⁶. Niewątpliwie i w świetle przepisów Kodeksu cywilnego, i w świetle przepisów ustawy jako punkt wyjścia przy kwalifikowaniu nieruchomości gruntowej trzeba przyjąć założenie, że nieruchomość, która w całości lub części stanowi użytek rolny, jest nieruchomością rolną. Trafność tego założenia jednak trzeba zawsze weryfikować, badając, czy w konkretnych okolicznościach (położenie, konfiguracja, dotychczasowy trwały sposób zagospodarowania) dana nieruchomość może wejść w skład gospodarstwa rolnego. Negatywny wynik tego badania nie pozwala zakwalifikować jej jako nieruchomości rolnej.

Poważnym problemem dla praktyki jest kwalifikacja prawna takiej nieruchomości, w granicach której znajdują się części powierzchni ziemi, które według miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy zagospodarowania terenu mają różne przeznaczenie lub mogą być w różny sposób zagospodarowane, a także takie, które według wpisów w ewidencji gruntów i budynków stanowią różne rodzaje użytków gruntowych. Można bowiem twierdzić, że zawsze, gdy częścią nieruchomości gruntowej jest użytek rolny i część ta nie została przeznaczona w planie zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne, nieruchomość ta jest nieruchomością rolną w rozumieniu art. 2 pkt 1 u.k.u.-r. Można też uważać, że nieruchomością rolną jest taka nieruchomość gruntowa, która w całości jest użytkowaniem rolnym w rozumieniu przepisów o ewidencji gruntów i budynków, a żadna jej część nie jest przeznaczona w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. Dla uzasadnienia każdego z tych stanowisk można znaleźć argumenty.

Skoro nieruchomość gruntowa może pełnić różne funkcje, z których tylko funkcja „rolna” ma doniosłość prawną, gdyż ogranicza właściciela w swobodnym

¹⁵ Konieczność postawienia takiego pytania wynika z ustawy, jakim jest m.in. poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych (art. 1 pkt 1 u.k.u.-r.).

¹⁶ Kategorię tę ustawodawca definiuje w art. 2 pkt 5 u.k.u.-r., wyraźnie nawiązując do kwalifikacji poszczególnych użytków przyjętej w przepisach o ewidencji gruntów i budynków.

rozporządzeniu tą nieruchomością, rozstrzygnięcie w sprawie kwalifikacji danej nieruchomości powinno nastąpić na podstawie „przyjaznej” dla właściciela wykładni stosownych przepisów (art. 2 pkt 1 u.k.u.r. w zw. z art. 46¹ k.c.). Taka wykładnia nakazuje niewątpliwie zadać pytanie o to, która z funkcji danej nieruchomości gruntowej jest w konkretnych okolicznościach dominująca. Po ustaleniu funkcji dominującej bowiem można określić społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa własności danej nieruchomości gruntowej. Jeżeli więc dominująca jest funkcja rolna, to nieruchomość powinna być uznana za rolną.

W praktyce mogą występować różne zależności i proporcje między poszczególnymi częściami nieruchomości gruntowej. Trudno więc o zaproponowanie jednoznacznej reguły pozwalającej na ustalenie, czy w konkretnym układzie funkcja rolna jest funkcją dominującą nieruchomości gruntowej, a więc czy jest to nieruchomość rolna. Można jedynie zaryzykować stwierdzenie, że w zdecydowanej większości przypadków występowanie w granicach jednej nieruchomości użytków rolnych w połączeniu z gruntami leśnymi oraz zadrzewionymi i zakrzewionymi, użytkami ekologicznymi lub nieużytkami pozwala na przyjęcie w odniesieniu do danej nieruchomości gruntowej funkcji rolnej jako dominującej. Występowanie zaś w granicach danej nieruchomości gruntowej gruntów zabudowanych i zurbanizowanych powoduje, że trudno będzie uznać funkcję rolną za dominującą w odniesieniu do danej nieruchomości. Podobnie jest również wtedy, gdy część nieruchomości została w miejscowym planie gospodarowania przestrzennego przeznaczona na cele inne niż rolne¹⁷.

4. Pojęcie gospodarstwa rolnego

Pojęcie gospodarstwa rolnego występuje często w przepisach prawnych mających znaczenie dla gospodarki nieruchomościami. Trudności w jego stosowaniu wynikają stąd, że jest ono odmiennie definiowane na użytek różnych aktów prawnych oraz stąd, że „gospodarstwo rolne” jest przede wszystkim pojęciem ekonomicznym¹⁸, które trudno zdefiniować w kategoriach prawnych i prawniczych. Znacząca rola ziemi w produkcji rolnej i łączenie roli właściciela nieruchomości z rolą prowadzącego gospodarstwo w tradycyjnym układzie, występującym w rolnictwie w przeszłości, spowodowały ponadto, że nie dość precyzyjnie odróżniano od siebie pojęcia nieruchomości rolnej i gospodarstwa rolnego. Tendencji do zacierania różnic między tymi pojęciami poddał się również ustawodawca¹⁹.

Spośród różnych ujęć prawnych gospodarstwa rolnego na bliższą uwagę zasługuje definicja zawarta w art. 55³ k.c. Zgodnie z tym przepisem za gospodarstwo rolne uważa się grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich

¹⁷ Szerzej na temat pojęcia nieruchomości rolnej B. Wierzbowski, *Pojęcie nieruchomości rolnej w prawie polskim*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2005, nr 4, s. 95-111.

¹⁸ W ujęciu ekonomicznym za gospodarstwo rolne uważa się celowo zorganizowany zespół ludzi, ziemi i innych środków produkcji, którego zadaniem jest wytwarzanie produktów rolniczych przez uprawę roślin i chów zwierząt (por. *Encyklopedia ekonomiczno-rolnicza*, Warszawa 1964, s. 301).

¹⁹ Przykładem może być art. 213 k.c., w którym mówi się o zniesieniu współwłasności gospodarstwa rolnego. W istocie przepis ten odnosi się do zniesienia współwłasności nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego.

częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeśli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego. Definicja ta zbliżona jest do ekonomicznego pojęcia gospodarstwa rolnego, formułowanego na podstawie kategorii odpowiednio wyodrębnionych i zharmonizowanych czynników produkcji rolnej (ziemi, pracy, kapitału i organizacji)²⁰. W definicji tej akcent został położony na element organizacji, a na dalszy plan został przesunięty układ stosunków własnościowych.

Gospodarstwo rolne można również prowadzić na gruntach niebędących własnością prowadzącego (np. w wypadku dzierżawy). Ważne jest, aby były to grunty rolne, a nieraz i leśne, powiązane z innymi składnikami w taki sposób, że utworzą zorganizowaną całość. Mimo że w samej definicji nie zostało to wysłownione, przyjąć trzeba, choćby w wyniku wykładni systemowej, że prowadzący gospodarstwo rolne „organizuje” składniki tego gospodarstwa w całości w celu prowadzenia rolniczej działalności wytwórczej. To z kolei dowartościowuje nieruchomości rolną jako składnik gospodarstwa rolnego. Bez tego składnika działalność rolnicza nie byłaby możliwa. Stąd też praktyczne zastosowanie zawartego w Kodeksie cywilnym pojęcia gospodarstwa rolnego w sferze prywatnoprawnej dotyczy przede wszystkim zdarzeń związanych z nieruchomością rolną. Pojęcie gospodarstwa rolnego jest przydatne przy ustalaniu zasad odpowiedzialności nabywcy tego gospodarstwa²¹ za zobowiązania związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego, a także przy rozstrzyganiu o zniesieniu współwłasności nieradomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego (art. 213-218 k.c.),

Zdefiniowane w Kodeksie cywilnym pojęcie gospodarstwa rolnego zostało wykorzystane przez ustawodawcę w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, z tym zastrzeżeniem, że przez gospodarstwo rolne należy rozumieć gospodarstwo o obszarze nie mniejszym niż 1 ha użytków rolnych²².

Odmienne definiuje się gospodarstwo rolne, kładąc nacisk jedynie na czynnik ziemi i układ stosunków własnościowych, w ustawie z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym²³. Na podstawie art. 1 i 2 ust. 1 tej ustawy za gospodarstwo rolne uważa się obszar gruntów sklasyfikowanych w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne lub jako grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych, z wyjątkiem gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza, o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha lub 1 ha przeliczeniowy, stanowiących własność lub znajdujących się w posiadaniu osoby fizycznej, osoby prawnej albo jednostki organizacyjnej, w tym spółki niemającej osobowości prawnej.

²⁰ Por. R. Budzinowski, *Gospodarstwo rolne i przedsiębiorstwo rolne*, w: *Prawo rolne*, red. P. Czechowski, Warszawa 2013, s. 98-100.

²¹ Jest to pewien skrót myślowy, gdyż przede wszystkim nabycie nieruchomości rolną wchodzącą w skład gospodarstwa rolnego. Jeżeli temu nabyciu towarzyszy nabycie innych składników gospodarstwa rolnego, można mówić o nabyciu gospodarstwa.

²² Art. 554 k.c. Por. E. Kremer, *Odpowiedzialność za zobowiązania związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego*, Kraków 2004

²³ Art. 2 pkt 2 u.k.u.r. Z dalszych przepisów ustawy (np. art. 6 ust. 1) wynika, że do tej powierzchni wlicza się również powierzchnię gruntów dzierżawionych przez prowadzącego gospodarstwo.

W definicji tej więzi organizacyjne między poszczególnymi składnikami definiowanego przedmiotu nie mają żadnego znaczenia. Elementem prawnie doniosłym jest przede wszystkim obszar gruntu i jego przydatność do prowadzenia jakiegokolwiek produkcji rolnej. Definicja bowiem ma służyć celom fiskalnym. Jeszcze inne podejście do pojęcia gospodarstwa rolnego można odnaleźć w ustawie z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, w której gospodarstwo rolne zostało określone jako każde gospodarstwo służące prowadzeniu działalności rolniczej²⁴. Definicja ta - w połączeniu z postanowieniami innych przepisów ustawy - umożliwia objęcie ubezpieczeniem społecznym bardzo szerokiego kręgu osób, dla których rolnictwo jest wyłącznym źródłem utrzymania.

5. Pojęcie lasu

Prawne zdefiniowanie lasu jest niezbędne do określenia zakresu przedmiotowego norm prawnych, których treścią jest poddanie reglamentacji gospodarki leśnej. Definicja lasu jest też przydatna do określenia przedmiotu podatku leśnego. Zawiera ją art. 3 ustawy z 28 września 1091 r. o lasach²⁵. Zgodnie z którym lasem w rozumieniu ustawy jest grunt:

- 1) o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) - drzewami i krzewami oraz runem leśnym - lub przejściowo jej pozbawiony:
 - a) przeznaczony do produkcji leśnej lub
 - b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo
 - c) wpisany do rejestru zabytków;
- 2) związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.

W definicji tej nie mają znaczenia stosunki własnościowe dotyczące gruntu. Część powierzchni ziemi, która zgodnie z tą definicją jest lasem, może stanowić nieruchomość gruntową, część nieruchomości gruntowej lub kilka należących do różnych właścicieli nieruchomości gruntowych. Istotne jest bowiem to, jak duży zwarty obszar pokrywa roślinność leśna²⁶, jakie jest przeznaczenie gruntu przejściowo pozbawionego takiej roślinności lub jaki jest związek innych gruntów z gospodarką leśną.

²⁴ Art. 6 pkt 4 ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1403 ze zm.).

²⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59 ze zm.

²⁶ Jeśli np. zwarta powierzchnia co najmniej 0,10 ha gruntu pokrytego roślinnością leśną jest usytuowana w taki sposób, że na każdej z czterech nieruchomości gruntowych, których granice zbiegają się w jednym punkcie, jest tylko 250 metrów kwadratowych pokrytych roślinnością leśną, to mamy jednak do czynienia z lasem w rozumieniu ustawy o lasach.

Ustawa z 30 października 2002 r. o podatku leśnym²⁷ zawiera w art. 1 ust. 2 znacznie prostszą definicję lasu. Zgodnie z tym przepisem lasem w rozumieniu ustawy są grunty leśne sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako lasy.

Obok pojęcia lasu w systemie prawnym występują także pojęcia „grunty leśne” i „nieruchomość leśna”. Pojęcie „grunty leśne” znalazło swój wyraz w art. 55 k.c. definiującym gospodarstwo rolne. Ze względu na kontekst, w którym grunty leśne wstępują w Kodeksie cywilnym, należy przez to pojęcie rozumieć grunty, które wprawdzie są pokryte roślinnością leśną i w rozumieniu prawa publicznego stanowią las, lecz ze względu na powiązanie funkcjonalne z gruntami rolnymi są składnikiem gospodarstwa rolnego a nie składnikiem gospodarstwa leśnego²⁸.

W prawie publicznym pojęcie gruntów leśnych obejmuje grunty:

- 1) określone jako lasy w przepisach o lasach,
- 2) zrehabilitowane na potrzeby gospodarki leśnej,
- 3) pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych (art. 2 ust. 2 u.o.g.r.l.).

Pojęcie „nieruchomość leśna” występuje w ustawie z 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (art. 8 ust. 2 pkt 1) bez wyjaśnienia. Należy przyjąć, że oznacza ono nieruchomość gruntową, w granicach której znajduje się las w rozumieniu przepisów ustawy o lasach. Jeżeli w granicach danej nieruchomości gruntowej znajdują się poza lasem także inne użytki gruntowe, to powstaje ten sam problem praktyczny, który sygnalizowano przy omawianiu pojęcia nieruchomości rolnej. Również w tym przypadku należy ustalić funkcję dominującą w odniesieniu do danej nieruchomości gruntowej. Nieruchomość gruntowa może być uznana za leśną, jeżeli jej dominującą funkcją społeczno-gospodarczą jest prowadzenie gospodarki leśnej.

6. Nieruchomość budynkowa

Co do zasady budynek trwale z gruntem związany nie jest rzeczą, lecz częścią składową nieruchomości gruntowej. Jest to, jak wyjaśniono, konsekwencją naturalnej zasady superficies solo cedit. Budynek może stać się odrębnym od gruntu przedmiotem własności (nieruchomością) tylko wtedy, gdy przepis szczególnie tak stanowi.

Największe znaczenie praktyczne w obecnym stanie prawnym mają przepisy, o użytkowaniu wieczystym (art. 232-243 k.c. i art. 29-33 u.g.n.). Przepisy te odnoszą się do gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa, a także jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków i pozwalają na oddanie tych gruntów

²⁷ Przepis ten nie wiele wyjaśnia. Zgodnie z art. 20 ust. 3a pr.geod.kart. ewidencję gruntów i budynków w części dotyczącej lasów prowadzi się z uwzględnieniem przepisów o lasach. Zastosowanie podatkowej definicji lasu ułatwia załącznik nr 6 do rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (JDz. U. Nr 38, poz. 454 ze zm., zgodnie z którym do lasów zalicza się grunty określone jako „las” w ustawie o lasach (ust. 1, lp. 10 w tabeli powołanego załącznika).

²⁸ Zgodnie z art. 27 u.g.n. oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste wymaga zawarcia umowy w formie aktu notarialnego. Oddanie tej nieruchomości w użytkowanie wieczyste i przeniesienie tego prawa w drodze umowy wymaga wpisu w księdze wieczystej.

w użytkowanie wieczyste. Jeżeli do tego dojdzie²⁹, budynki i inne urządzenia wzniesione na gruncie³⁰, stają się własnością wieczystego użytkownika (art. 235 § 1 k.c.). Nie jest możliwe oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej zabudowanej bez równoczesnej sprzedaży położonych na tej nieruchomości budynków i innych urządzeń (art. 31 u.g.n.). Własność użytkownika wieczystego stanowią również wzniesione przezeń na gruncie Skarbu Państwa lub gruncie należącym do jednostek samorządu terytorialnego bądź ich związków budynki i inne urządzenia (art. 235 § 1 k.c.). W wyniku oddania nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste dochodzi więc do sytuacji, w której kto inny jest właścicielem tej nieruchomości, a kto inny jest właścicielem znajdującego się na tej nieruchomości budynku lub innego urządzenia. Budynek jest więc odrębnym od gruntu przedmiotem własności (nieruchomością budynkową).

Podobna sytuacja może wystąpić w wypadku przekazania rolniczej spółdzielni produkcyjnej do użytkowania gruntu Skarbu Państwa lub wzniesienia przez rolniczą spółdzielnię produkcyjną na gruncie stanowiącym kład gruntowy budynków i innych urządzeń³¹.

Obowiązujące w latach 1974-1982 przepisy o emeryturach dla rolników przewidywały możliwość zatrzymania przez rolnika, który w związku z przejściem na emeryturę przekazał państwu gospodarstwo, własności wchodzących w skład tego gospodarstwa budynków. Stawały się one wówczas odrębnym od gruntu przedmiotem własności³².

Budynek lub inne urządzenie jako odrębny przedmiot własności stanowią sztuczną konstrukcję prawną, którą prawodawca posługuje się dla osiągnięcia zakładanych przez siebie celów³³. Prawodawca nie może jednak zignorować fizycznych związków między nieruchomością gruntową a budynkiem lub innym urządzeniem, będącym odrębnym od gruntu przedmiotem własności. Związek ten

²⁹ Należy przez to rozumieć jedynie urządzenia trwale związane z gruntem. Inne urządzenia, gdyby znalazły się na gruncie, nie stwarzają problemu, ponieważ są rzeczami ruchomymi.

³⁰ Por. art. 272 § 1 i 2 oraz art. 279 § 1 k.c. Uregulowania te są reliktem poprzedniego go ustroju. Obowiązujące przepisy o gospodarowaniu nieruchomościami publicznymi nie przewidują przekazywania rolniczym spółdzielniom produkcyjnym nieruchomości publicznych do użytkowania, a wnoszenie przez członków wkładów gruntowych do rolniczych spółdzielni produkcyjnych jest rzadkością.

³¹ Chodzi o uchylene ustawy: z 29 maja 1974 r. o przekazaniu gospodarstw rolnych na własność Państwa za rentę i spłaty pieniężne (Dz. U. Nr 21, poz. 118 ze zm.) i z 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin (Dz. U. Nr 32, poz. 140 ze zm.). późniejsze przepisy o ubezpieczeniu społecznym rolników nie przewidywały już instytucji odrębnej własności budynków, a przepisy przejściowe umożliwiły właścicielom budynków nabycie nieodpłatnie własności działki gruntu, na której budynki zostały wzniesione. O nabyciu własności tej działki orzeka się w drodze decyzji administracyjnej.

³² W przypadkach wymienionych w tekście cele te miały wyraźne uzasadnienie w ideologii poprzedniego ustroju.

³³ Art. 32 ust. 1 u.g.n. W wypadku sprzedaży użytkownikowi wieczystemu nieruchomości zabudowanej automatycznie rozwiązuje się problem odrębnej własności budynków, gdyż stają się one częścią składową nieruchomości gruntowej. Należy dodać, że i przeniesienie własności nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste, w drodze i 1 umowy między Skarbem Państwa a jednostką samorządu terytorialnego oraz między! jednostkami samorządu terytorialnego, może nastąpić za powiadomieniem użytkownika wieczystego tej nieruchomości (art. 32 ust. 3 u.g.n.).

uwzględnia się w rozwiązaniach szczególnych dotyczących własności takiego budynku lub urządzenia.

Przysługująca użytkownikowi wieczystemu własność budynków i urządzeń na użytkowanym gruncie jest prawem związanym z użytkowaniem wieczystym (art. 235 § 2 k.c.). Nieruchomość gruntowa oddana w użytkowanie wieczyste może być sprzedana wyłącznie użytkownikowi wieczystemu³⁴.

W rolniczych spółdzielniach produkcyjnych odrębna własność budynków i innych urządzeń znajdujących się na gruncie Skarbu Państwa jest prawem związanym z użytkowaniem gruntu (art. 272 § 3 k.c.). W razie wygaśnięcia użytkowania gruntu stanowiącego wkład gruntowy działka, na której znajdują się budynki lub urządzenia będące własnością spółdzielni, może być przez spółdzielnię przejęta na własność za zapłatą wartości w chwili wygaśnięcia użytkowania. Z budynkami zatrzymywanymi w przeszłości na własność przez rolników przechodzących na emeryturę (odrębna własność nieruchomości budynkowej) związana była służebność gruntowa umożliwiająca właścicielowi budynków korzystanie z nich zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem.

7. Nieruchomości publiczne

Kategorię nieruchomości publicznych można wyodrębnić, posługując się kryterium podmiotowym. Do nieruchomości publicznych należą nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków. Wykonywanie przez te podmioty własności - również w odniesieniu do nieruchomości - wiąże się ściśle z wykonywaniem zadań publicznych³⁵. Dlatego też właściciel nieruchomości publicznej jest w większym stopniu ograniczony w wykonywaniu swego prawa własności niż właściciel nieruchomości prywatnej³⁶. Przede wszystkim właściciel nieruchomości publicznej przy zbywaniu swych nieruchomości powinien, pod sankcją nieważności czynności prawnej, przestrzegać szczególnych wymagań materialnoprawnych i proceduralnych, określonych w ustawach. Jednakże tylko nieruchomości publiczne mogą być oddawane w użytkowanie wieczyste (art. 232 k.c.). Właściciel publiczny nie jest też z reguły podatnikiem podatków, którym podlegają grunty, jeżeli oddał przedmiot opodatkowania w posiadanie zależne³⁷.

Podstawowa regulacja dotycząca gospodarowania nieruchomościami publicznymi zawarta jest w ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nie,

³⁴ Należy zauważyć, że Skarb Państwa jest podmiotem prawa prywatnego, któremu przysługuje własność mienia państwowego, jeżeli własność ta nie przysługuje innym państwowym osobom prawnym (art. 44⁷ § 1 k.c.). Mówiąc w skrócie, Skarb Państwa uosabia państwo na płaszczyźnie prywatnoprawnej.

³⁵ W odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa takie ograniczenie znajduje wyraźne uzasadnienie w art. 216 ust. 2 Konstytucji. W odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego systemowa wykładnia przepisów rozdziału VII Konstytucji pozwala na stwierdzenie, że ograniczenie prawa własności tych podmiotów - ma również konstytucyjne uzasadnienie.

³⁶ Por. art. 3 ust. 1 pkt 4 u.p.o.l., art. 3 ust. 1 pkt 4 u.p.r. i art. 2 ust. 2 ustawy z 30 października 2002 r. u.p.l.

³⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 518.

ruchościami³⁸. W odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego ustawa ta pozwala rozwiązać zdecydowaną większość szczególnych zagadnień prawnych dotyczących gospodarowania nieruchomościami przez te podmioty. Jeżeli chodzi o nieruchomości Skarbu Państwa, to przywołana ustawa obejmuje swym zakresem tylko część tych nieruchomości³⁹.

Regulacje szczególne o dużym znaczeniu zawarte są także w innych ustawach, a zwłaszcza w:

- ustawie z 28 września 1991 r. o lasach⁴⁰,
- ustawie z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁴¹,
- ustawie z 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej⁴²,
- ustawie z 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego⁴³.

W odniesieniu do lasów stanowiących własność Skarbu Państwa przyjęto rozwiązanie, zgodnie z którym tymi lasami zarządza Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe (art. 4 ust. 1 u.l.). Jest to państwowa jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej reprezentująca Skarb Państwa w zakresie zarządzanego mienia (art. 32 ust. 1 ul.). Przepisu o zarządzaniu lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa przez Lasy Państwowe nie stosuje się do lasów:

- będących w użytkowaniu wieczystym parków narodowych,
- wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa,
- będących w użytkowaniu wieczystym na mocy odrębnych przepisów (art. 4 ust. u.l.) .

W odniesieniu do mienia objętego zakresem trzech pozostałych wyżej wymienionych ustaw przyjęto odmienną koncepcję wykonywania własności państwowej. Na mocy tych ustaw utworzono państwowe osoby prawne (Agencję Nieruchomości Rolnych, Wojskową Agencję Mieszkaniową, Agencję Mienia Wojskowego), którym Skarb Państwa powierzył wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w stosunku do określonego w ustawach mienia.

Agencji Nieruchomości Rolnych powierzono wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych w odniesieniu do:

³⁸ W pewnym uproszczeniu można powiedzieć, że chodzi o nieruchomości zabudowane lub przeznaczone pod zabudowę.

³⁹ Tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. , poz. 1187 ze zm.

⁴⁰ Tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59 ze zm.

⁴¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 206, poz. 1367 ze zm..

⁴² Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 712.

⁴³ Art. 6 w. zw. z art. 2 i art. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 712). Zgodnie z art. 3 tej ustawy przepisów nie stosuje się do:) lasów. w rozumieniu przepisów o lasach, udostępnionych, na ich podstawie, jednostkom organizacyjnym podporządkowanym lub nadzorowanym przez Ministra Obrony Narodowej, 2) nieruchomości rolnych i innego mienia, o których mowa w przepisach o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, będących w trwałym zarządzie lub użytkowaniu jednostek organizacyjnych podporządkowanych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych.

- nieruchomości rolnych w rozumieniu Kodeksu cywilnego położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele gospodarki rolnej, z wyłączeniem gruntów znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych i parków narodowych,
- innych nieruchomości i składników mienia pozostałych po likwidacji państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej oraz ich zjednoczeń i zrzeczeń,
- lasów niewydzielonych geodezyjnie z nieruchomości określonych w pkt 1 i 2.

Wojskowej Agencji Mieszkaniowej powierzono wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych w stosunku do nieruchomości:

- wykorzystywanych do zakwaterowania żołnierzy zawodowych, zajętych pod budowle i urządzenia infrastruktury związane z nieruchomościami, o których mowa w pkt 1,
- uznanych za zbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa, jeżeli opracowana przez Agencję propozycja wykorzystania tych nieruchomości uzasadnia ich przekazanie w celu realizacji zadań Agencji,
- innych niż określone w pkt 1-3, przekazanych Agencji.

Agencji Mienia Wojskowego powierzono wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych w stosunku do mienia:

- będącego w trwałym zarządzie jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej albo ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych lub przez nich nadzorowanych, a także innego mienia będącego we władaniu tych jednostek, niewykorzystywanego do realizacji ich zadań,
- pozostałego po likwidacji państwowych osób prawnych, dla których organem założycielskim lub organem nadzoru był Minister Obrony Narodowej lub minister właściwy do spraw wewnętrznych.

Zakończenie

Przedstawione w niniejszej publikacji zagadnienia będą niewątpliwie przydatne w gospodarce nieruchomościami – zarówno podmiotom prawa publicznego jak i osobom prawnym. Przeznaczone są przede wszystkim dla praktyków zwłaszcza pracowników urzędów oraz instytucji samorządowych, geodetów, rzeczoznawców majątkowych, pośredników w obrocie nieruchomościami. Będą zapewne bardzo przydatne i pomocne także studentom prawa i administracji, oraz tych kierunków studiów, które przygotowują do wykonywania zawodów związanych z gospodarką nieruchomościami.

Autor wykorzystał bowiem nie tylko swoje doświadczenie, ale także praktyczne, pełniąc od ponad 30 lat funkcję biegłego sądowego z zakresu rolnictwa oraz gospodarki nieruchomościami rolnymi. Rynek nieruchomości pełni w gospodarce, nie tylko na szczeblu lokalnym ale i krajowym ogromną rolę – przyczyniając się do stabilizacji gospodarki oraz będąc twórczym czynnikiem jej rozwoju i wzrostu.

Bibliografia

- Bieniek G., Hopfer A., Marmaj Z., Mzyk E., Żróbek E., *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami*, t. I, Warszawa-Zielona Góra 1998.
- Gawlicki I., *Komentarz do art. 21 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Komentarz, Warszawa 2003.
- Gawlik I., Pełczyński P., *Podstawy prawa cywilnego. Prawo rzeczowe*. Warszawa 2001.
- Górski M., *Obrót nieruchomościami (Najem. Sprzedaż. Opodatkowanie.)* Difin SA, Warszawa 2014.
- Majewski A., *Problematyka kwalifikacji do prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwie rolnym*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, nr 4.
- Oleszko A., *Obrót nieruchomościami rolnymi na podstawie Kodeksu cywilnego (obróć powszechny)*, w: *Prawo rolne*, red. A. Stelmachowski, Warszawa 2009.
- Wierzbowski B., *Gospodarka nieruchomościami – podstawy prawne*, Wydawnictwo Lexis Nexis, Warszawa 2014.
- Wierzbowski B., *Podział nieruchomości przeznaczonych lub wykorzystywanych na cele rolnicze i leśne*, „Studia Iuridica Agraria” 2007, nr 6.
- Wierzbowski B., *Pojęcie nieruchomości rolnej w prawie polskim*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, nr 4.
- Zalewski M., *Grunty leśne jako składnik gospodarstwa rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2009, nr 5.
- Zalewski M., *Zalesienie gruntu rolnego. Aspekty prawne*, „Prawo i środowisko”, 2000, nr 2.

AGRICULTURAL PROPERTY AND LAND IN POLISH LEGAL ORDER

Summary

The publication includes issues related to real estate management in Poland, which is an important factor of real estate management processes generally understood as the exchange of goods and services. Is primarily of interest to economic science. Anyone who is involved in real estate management should take into account the legal regulations concerning the property.

These regulations, however, are not limited to only one Land Management Act, but they are scattered in different legal acts. Real estate regulations apply to both private law and with public law. There is therefore a need to provide the basics, especially legal, real estate management, resulting primarily from the needs of the practice.

Key words: real estate: land, agriculture, building as coffee shops; public property; farm; real estate management