

PAWEŁ CZECHOWSKI\*

ORCID: 0000-0002-7124-5780

ADAM NIEWIADOMSKI\*\*

ORCID: 0000-0002-0838-2686

# Ewolucja obrotu państwowymi nieruchomościami rolnymi w Polsce po 1989 roku

## Wprowadzenie

Trzydziestolecie funkcjonowania ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa<sup>1</sup>, które miało miejsce 1 stycznia 2022 r., skłania do oceny oraz nakreślenia perspektywy funkcjonowania państwowej własności rolnej w obrocie nieruchomościami oraz jej relacji z obrotem pomiędzy rolnikami. Po 1989 r. można zaobserwować ewolucję instrumentów prawnych służących gospodarowaniu Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa (ZWRSP), z jednoczesnym pozostawieniem głównej zasady funkcjonowania tego obrotu, jakim jest powiernictwo<sup>2</sup>. Ponadto można wskazać na ewolucję funkcji obrotu nieruchomościami Skarbu Państwa, prowadzącą do ich zaniku w pierwotnej formule.

---

\* Uniwersytet Warszawski.

\*\* Uniwersytet Warszawski.

<sup>1</sup> Ustawa z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2020 r., poz. 2243 z późn. zm.); por. P. Czechowski (red.), *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz*, Warszawa 2018.

<sup>2</sup> A. Lichorowicz, *Uwagi w kwestii usytuowania przepisów o obrocie gruntami rolnymi w systemie prawa polskiego (na tle prawnoporównawczym)*, „Przeгляд Prawa Rolnego” 2008, nr 2, s. 29–50.

Ewolucja sposobów gospodarowania ZWRSP miała kilka etapów – dość szybkiej prywatyzacji prawie połowy z 4 mln ha nieruchomości, przez rozwijanie systemu dzierżawy, po aktualny zakaz sprzedaży nieruchomości rolnych. Głównym celem tego artykułu jest więc prezentacja ewolucji instrumentów prawnych związanych z obrotem nieruchomościami rolnymi, w szczególności nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Czasem można jednak odnieść wrażenie, że ustawodawca preferuje rozwiązania o charakterze „rewolucyjnym”, które z dnia na dzień zmieniają system gospodarowania nieruchomościami rolnymi. Tak było z przywołanym zakazem sprzedaży nieruchomości wprowadzonym ustawą z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości ZWRSP oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>3</sup>.

W naszej ocenie rozwiązania ewolucyjne, udoskonalające poszczególne mechanizmy prawne, przyniosły lepszy skutek niż nagle wprowadzone rozwiązania podyktowane potrzebą zmiany polityki czy aktualnego stanu gospodarki. Wraz z ewolucją instrumentów prawnych służących oddziaływaniu na obrót nieruchomościami rolnymi następowała ewolucja podmiotów publicznych (np. agencji rządowych) zajmujących się gospodarowaniem nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Wraz ze zmianami nazwy na początku agencji, a aktualnie ośrodka zmieniano też ich funkcje, odchodząc od roli „strażnika” państwowej własności w kierunku połączenia władztwa publicznego nad nieruchomościami rolnymi z zadaniami regulatora obrotu nieruchomościami prywatnoprawnymi. Nie sposób dziś przedstawić ewolucji obrotu nieruchomościami rolnymi bez analizy funkcji podmiotów, które tym obrotem zarządzały i miały na niego decydujący wpływ.

Nie można także zapominać o ocenie przedstawionych regulacji w kontekście postulatów *de lege ferenda*. Wiąże się to z koniecznością odpowiedzi na pytanie o kształt struktury własnościowej nieruchomości rolnych w Polsce i roli państwa jako gestora obrotu nieruchomościami rolnymi. Bezpośrednio wpływa to na funkcjonowanie gospodarstw rolnych i jego doktrynalnych koncepcji, o których w swoich licznych publikacjach pisał dostojny Jubilat prof. dr hab. Roman Budzinowski<sup>4</sup>. Rozstrzygnięcie o przyszłości nierucho-

<sup>3</sup> Ustawa z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości ZWRSP oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 869 z późn. zm.).

<sup>4</sup> R. Budzinowski, *Pojęcie gospodarstwa rolnego według kodeksu cywilnego – rozważania na tle art. 553 k.c.*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, nr 3; idem, *Gospodarstwo rolne jako kategoria prawna – charakterystyka szczegółowa*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2019, s. 118 i n.; idem, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992.

mości rolnych państwowych będzie miało ogromne znaczenie dla obrotu nieruchomościami rolnymi i stosowanego modelu ich własności<sup>5</sup>.

## 1. Agencje rządowe jako powiernik i „strażnik” nieruchomości rolnych Skarbu Państwa

Postępująca transformacja ustrojowa po 1989 r. wymusiła wprowadzenie istotnych zmian w całym sektorze rolnym<sup>6</sup>. Jednym z głównych problemów młodej demokracji było ustalenie zasad funkcjonowania państwowej własności rolnej, przede wszystkim byłych PGR-ów<sup>7</sup>. Do tego celu powołano Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa (AWRSP), której pierwszym zadaniem – zgodnie z ówczesnym art. 24 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa – miała być sprzedaż mienia w całości lub jego części; oddanie na czas oznaczony do odpłatnego korzystania osobom prawnym lub fizycznym; wniesienie mienia lub jego części do spółki; oddanie na czas oznaczony administratorowi całości lub części mienia w celu gospodarowania czy w końcu przekazanie w zarząd<sup>8</sup>.

Funkcjonowanie AWRSP w pierwszych latach koncentrowało się na przejmowaniu gruntów do ZWRSP, a dopiero później realizowany był wspomniany art. 24 ustawy. W latach 1992–2003 zmianom ulegała nie tylko intensywność wykorzystywania poszczególnych elementów, w tym sprzedaży nieruchomości rolnych, ale także funkcje AWRSP. Początkowo była ona „strażnikiem” nieruchomości rolnych należących do Skarbu Państwa. Co prawda na wzór niemiecki stworzono ją na zasadzie powiernictwa, ale początkowo jej działalność polegała na identyfikowaniu posiadanego mienia i jego ochronie. Agencji powierzono także zadanie restrukturyzacji przejmowanych nieruchomości w celu ich zbycia.

AWRSP ze „strażnika” państwowego mienia zaczęła ewoluować w podmiot prawa, który stał się ważnym „graczem” na rynku nieruchomości

---

<sup>5</sup> A. Lichorowicz, *W kwestii modelu prawnego instytucji kształtujących struktury gruntowe w rolnictwie (studium prawno-porównawcze)*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. 5, s. 138–139.

<sup>6</sup> B. Klepacki, *Gospodarka i rolnictwo polskie w okresie transformacji systemowej*, „Więś Jutra” 2002, nr 8, s. 7–8.

<sup>7</sup> B. Tańska-Hus, T. Nietupski, *Przekształcenia własnościowe i strukturalne w rolnictwie państwowym. Próba oceny*, „Zeszyty Naukowe Akademii Rolniczej we Wrocławiu” 1998, nr 346, s. 248.

<sup>8</sup> P. Czechowski, M. Możdżeń-Marcinkowski, *Ewolucja własności rolniczej Skarbu Państwa*, „Studia Iuridica Agraria” 2000, t. 3, s. 34 i n.

rolnych w Polsce. Trzeba zauważyć, że z ponad 4 mln ha Agencja stanowiła w tej grupie największego „gracza”. Przystąpiono więc do realizacji art. 24 ustawy – przede wszystkim sprzedaży i dzierżawy. Warto zauważyć, że same zasady zbywania nieruchomości zmieniały się poprzez wybór formy sprzedaży, warunki zbywania czy wymogi stawiane nabywcom nieruchomości rolnych<sup>9</sup>.

Ewolucji ulegały też pozostałe formy gospodarowania ZWRSP określone w cytowanym przepisie. W tym okresie AWRSP skupiała się głównie na realizacji funkcji redystrybucyjnej w zakresie posiadanego mienia. Doprowadziło to do powstania gospodarstw wielkopowierzchniowych, które były niekiedy sprzedawane w całości jako były PGR-y. Problemem na tym etapie ewolucji obrotu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa stała się także sytuacja socjalna pracowników byłych PGR-ów. Do dziś zresztą obszary te są niechlubnym przykładem ubóstwa w Polsce<sup>10</sup>.

Jednym z podstawowych zadań początkowym okresie działalności AWRSP było rozwiązanie sprawy reprivatyzacji i roszczeń byłych właścicieli nieruchomości. Ustawa nie przewidywała żadnych mechanizmów prawnych, które pozwoliłyby chociaż na zwrot mienia w naturze. Sytuacja nie uległa poprawie przez ostatnie 30 lat. Aktualnie wykreślono nawet prawo pierwszeństwa nabycia dla byłych właścicieli<sup>11</sup> i ich spadkobierców nieruchomości rolnych wystawianych na sprzedaż<sup>12</sup>. Sprawa reprivatyzacji i roszczeń z nią związanych nie zniknęła jednak ani gdy zaczynała działalność AWRSP<sup>13</sup>, ani dziś.

Reprivatyzacja nie będzie jednak przedmiotem dalszych analiz dotyczących ewolucji obrotu z uwagi na brak sfery legislacyjnej umożliwiającej prowadzenie analiz prawnych. Trzeba zwrócić uwagę, że państwa o podobnym do PRL ustroju, np. Niemcy Wschodnie, szybko poradziły sobie z procesem reprivatyzacji i problem ten nie istnieje już w dyskursie praw-

<sup>9</sup> S. Prutis, *Restrukturyzacja i prywatyzacja rolnictwa państwowego – 5 lat doświadczeń*, w: S. Prutis (red.), *Polskie prawo rolne na progu Unii Europejskiej*, Białystok 1998, s. 167 i n.; A. Woś, *Państwowe gospodarstwa w rolnictwie w okresie transformacji ustrojowej*, „Więś i Rolnictwo” 1994, nr 2, s. 29–30.

<sup>10</sup> P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Podstawy prawne przekształceń własnościowych w rolnictwie i ich ewolucja*, w: H. Runowski (red.), *Przekształcenia własnościowe w rolnictwie – 20 lat doświadczeń i perspektywy*, Warszawa 2013, s. 29–38.

<sup>11</sup> E. Kremer, *Instytucja pierwszeństwa nabycia nieruchomości*, „Studia Iuridica Agraria” 2007, t. 6, s. 125–143.

<sup>12</sup> A. Niewiadomski, *Reprivatization of agricultural properties in Poland and Germany after 1989*, „Studia Iuridica” 2011, nr 53, s. 143–152.

<sup>13</sup> W. Ziętara, *Reprivatyzacja konieczna*, „Agroprzemiany” 2002, nr 2, s. 21.

nym czy politycznym<sup>14</sup>. Przed Polską stoi zatem duże wyzwanie, biorąc pod uwagę wielkość wysuwanych roszczeń. Zgłaszane pomysły na utworzenie odrębnego funduszu, chociażby na wzór zabużańskiego<sup>15</sup>, nie są na razie rozważane w sferze legislacji<sup>16</sup>.

W 1997 r. premier Jerzy Buzek wydał pisemne polecenie z 6 listopada 1997 r. zobowiązujące AWRSP do wstrzymania sprzedaży nieruchomości w związku z trwającymi pracami nad ustawą reprivatyzacyjną. Zalecenie to nazwano „zakazem Buzka”. Zakazem sprzedaży objętych było ok. 500 tys. ha gruntów państwowych, co do których zgłoszone zostały roszczenia reprivatyzacyjne. Dopiero 21 lipca 2010 r. premier Donald Tusk na wniosek ministra rolnictwa uchylił polecenie premiera Buzka z 1997 r. W ten sposób umożliwiono sprzedaż nieruchomości objętych roszczeniami reprivatyzacyjnymi<sup>17</sup>. Problemem jest jednak nie tylko wybór pozaustawowej drogi uregulowania reprivatyzacji nieruchomości rolnych, ale także ingerencja w obrót nieruchomościami rolnymi i proces jego ewolucji z uwagi na bieżące potrzeby polityczne.

W latach 1992–2003 duże znaczenie w obrocie nieruchomościami rolnymi miała funkcja administrowania ZWRSP. Polegała ona nie tylko na udziale w tworzeniu spółek związanych z prowadzeniem działalności na mieniu ZWRSP, ale także na oddaniu w administrowanie<sup>18</sup>, zamianie gruntów<sup>19</sup> czy oddaniu w trwałe zarząd<sup>20</sup>. Zadania te, zwłaszcza wnoszenie mienia

<sup>14</sup> R. Kluger, *Szczególny przypadek Niemiec: reprivatyzacja w byłej Niemieckiej Republice Demokratycznej*, w: B. Błaszczuk, R. Woodward, W. Quaisser (red.), *Prywatyzacja w Polsce i w Niemczech Wschodnich*, Warszawa 1998, s. 247.

<sup>15</sup> Z. Cichoń, W. Hermeliński, *Sprawa mienia zabużańskiego przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu*, „Palestra” 2003, nr 1–2, s. 129–135; D. Szańca, *O koncepcji reprivatyzacji w kontekście orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2006, nr 1, s. 95–111.

<sup>16</sup> B. Zdziennicki, *Kolizje norm i wartości w sprawach reprivatyzacyjnych*, „Studia i Analizy Sądu Najwyższego. Materiały Naukowe” 2016, t. III, s. 64 i n.; idem, *Reprivatyzacja w świetle zasad prawa*, „Studia Prawnicze” 2015, nr 3.

<sup>17</sup> A. Niewiadomski, *Gospodarowanie państwowymi nieruchomościami rolnymi w Polsce i w Republice Federalnej Niemiec po 1989 roku*, Warszawa 2012.

<sup>18</sup> F. Maniecki, *Administrowanie jako forma zagospodarowania mienia Skarbu Państwa w rolnictwie*, w: *Przemiany własnościowe w rolnictwie. Materiały konferencyjne*, Olsztyn 1993, s. 66–71.

<sup>19</sup> P. Czechowski, *Zawieranie przez Agencję Nieruchomości Rolnych umów cywilnych dotyczących zamiany gruntów nierolnych nie wchodzących w skład gospodarstw*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. 4, s. 212–219.

<sup>20</sup> E. Kremer, *Trwały zarząd jako forma władania nieruchomościami jednostek samorządu terytorialnego i nieruchomościami Skarbu Państwa*, „Studia Iuridica Agraria” 2000, t. 1, s. 149–171.

do spółek, były wówczas wykonywane w największym stopniu, jeżeli brać pod uwagę okres po 2003 r. Spowodowane to było kształtowaniem nowych form władania państwowymi nieruchomościami rolnymi, a także potrzebą zachowania najcenniejszych części byłych PGR-ów w rękach państwa.

## 2. Pomiedzy obrotem publicznym i prywatnym

W 2003 r. wraz z uchwaleniem ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego ewolucji uległy zadania AWRSP oraz zmieniono jej nazwę na Agencję Nieruchomości Rolnych (ANR). Pozostawiono zgodnie z ustawą o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa funkcję redystrybucyjną i funkcję administrowania ZWRSP. Jednocześnie kilkakrotnym zmianom uległ art. 24 ustawy, który wskazywał na kolejność wyboru sposobu gospodarowania ZWRSP. Różnicowano pierwszeństwo sprzedaży i dzierżawy względem innych form gospodarowania. Dokonywano także uprzywilejowania sprzedaży kosztem dzierżawy, albo odwrotnie. W 2010 r. umożliwiono zbywanie nieruchomości, co do których istniały roszczenia reprivatyzacyjne. Ciągła zmiana zasad gospodarowania ZWRSP oraz szczegółów nabywania nieruchomości rolnych Skarbu Państwa utrwalała panujący chaos prawny.

Do tego dodano nowe zadania ANR w zakresie oddziaływania na obrót prywatnoprawny nieruchomościami rolnymi<sup>21</sup>. W czasie, gdy np. w Niemczech podmiot o podobnych funkcjach, jakim był Urząd Powierniczy<sup>22</sup>, zlikwidowano w 1994 r., w Polsce postanowiono go rozwinąć, przyznając mu kompetencje do ingerowania w obrót prywatnoprawny. Co prawda w porównaniu do późniejszego rozwoju ingerencji państwa w obrót nieruchomości rolnymi wprowadzone w 2003 r. mechanizmy mogą wydać się skromne, to stanowiły one ważny krok w ewolucji obrotu nieruchomościami rolnymi.

Dotychczasowa funkcja administrowania ZWRSP została poszerzona o możliwości jego powiększenia w postaci wykonywania uregulowanego w art. 3 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego prawa pierwokupu i w art. 4

---

<sup>21</sup> A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2004, nr 2, s. 387–434.

<sup>22</sup> A. Niewiadomski, *Niemiecki Urząd Powierniczy oraz polska Agencja Nieruchomości Rolnych jako instytucje administracji publicznej dokonujące przekształceń ustrojowych nieruchomości rolnych w Polsce i w nowych landach Republiki Federalnej Niemiec*, w: B.T. Bieńkowska, D. Szafranski (red.), *Problemy prawa polskiego i obcego w ujęciu historycznym, praktycznym i teoretycznym. Część czwarta*, Warszawa 2013, s. 139–157.

prawa nabycia. Te dwie regulacje spowodowały, że można było legalnie nabywać nieruchomości rolne na własność Skarbu Państwa. Funkcja ta oznaczała znacznie więcej niż tylko uczestniczenie w obrocie nieruchomościami. Możliwość wykonywania ustawowego prawa pierwokupu<sup>23</sup> lub nabycia do prawie każdej transakcji, której przedmiotem była nieruchomość rolna<sup>24</sup>, dało szansę ANR na stworzenie nowego modelu obrotu nieruchomościami rolnymi. Z szansy tej ANR jednak nie skorzystała w taki sposób, aby ustanowiona regulacja wpłynęła na zmiany ustroju rolnego w Polsce.

Pozwoliło to także na kształtowanie struktury własnościowej w rolnictwie, a przynajmniej na formalne wpływanie na ustrój rolny w Polsce. Proces stosowania prawa pierwokupu i nabycia w latach 2003–2016 nie wykazał jednakże istotnego zainteresowania ANR w jego wykonywaniu. Dlatego wprowadzona regulacja, wprawdzie obudowana wieloma szczegółowymi rozwiązaniami prawnymi, nie okazała się na tyle atrakcyjna, aby mogła wpłynąć na strukturę własnościową gruntów. Skarb Państwa nadal pozostawał głównym właścicielem ziemskim, ale gruntów w ZWRSP raczej ubywało, chociaż nie w takim tempie jak przed 2003 r., gdy następował wzrost własności państwowej.

### 3. Podmiot odpowiadający za obrót prywatnoprawny nieruchomościami rolnymi

Ostatnim etapem ewolucji obrotu nieruchomościami Skarbu Państwa jest wspomniana ustawa z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw. Jak sama nazwa wskazuje, ewolucja dotyczy wstrzymania sprzedaży nieruchomości rolnych, ale także istotnego ograniczenia w zakresie innych sposobów gospodarowania nieruchomościami rolnymi ZWRSP. Takie podejście było związane z końcem okresu przejściowego, który miał miejsce po akcesji Polski do UE i dotyczył możliwości nabywania nieruchomości rolnych przez cudzoziemców<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> A. Lichorowicz, *W kwestii modelu prawnego ustawowego prawa pierwokupu*, „Studia Iuridica Agraria” 2002, t. 3, s. 270–281.

<sup>24</sup> K. Marciniuk, *Pojęcie nieruchomości rolnej jako przedmiotu reglamentacji obrotu własnościowego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, t. 26, s. 94–114.

<sup>25</sup> P. Litwiniuk, *O wybranych problemach dotyczących zakresu wyłączeń spod nowego reżimu prawnego obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, t. 26, s. 256–269.



Wprowadzone mechanizmy miały zapobiegać spekulacji gruntami, nadmiernej koncentracji, wykupowi ziemi przez cudzoziemców czy zjawisku *land grabbingu*<sup>26</sup>. Sprowadziły jednak proces gospodarowania do jednej funkcji – mianowicie funkcji fiskalnej. Polega ona na pobieraniu czynszów dzierżawnych czy rozliczania rachunku zysków i strat z działalności spółek, do których wniesiono mienie ZWRSP. Państwo straciło w tym zakresie wpływ na strukturę własnościową, czy szerzej – kształtowanie ustroju rolnego, choćby w ograniczonym zakresie. Z obawą można więc obserwować zmierzch tradycyjnych sposobów gospodarowania ZWRSP i wykonywania funkcji redystrybucji mienia państwowego. Obawa ta jest tym bardziej uzasadniona wobec kolejnego przedłużenia obowiązywania wspomnianego zakazu. Ustawodawca nie ma dzisiaj pomysłu na racjonalne gospodarowanie ZWRSP, inne niż utrzymanie *status quo*.

Inaczej przedstawia się sytuacja w zakresie ingerencji administracyjnoprawnej w obrót nieruchomościami prywatnymi. Ustawa z 2016 r. nie tylko wprowadziła radykalne zmiany w procesie gospodarowania ZWRSP, ale także uczyniła z ANR (a później KOWR) podmiot mający największy wpływ na obrót nieruchomościami rolnymi prywatnymi<sup>27</sup>. Łączy się on z gospodarowaniem ZWRSP, ponieważ nabywane nieruchomości w świetle tej ustawy wchodzi do Zasobu. Wprowadzenie zasady, że to rolnik indywidualny może być nabywcą nieruchomości rolnych, sprowadza się do stworzenia mechanizmów prawnych zmieniających strukturę własnościową nieruchomości rolnych. Od zasady tej istnieje jednak wiele niejasnych i kontrowersyjnych wyjątków.

Warto nadmienić, że od 2016 r. kilkakrotnie już zmieniano ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego, ciągle rozwijając reżim ingerencji administracyjnoprawnej w obrót nieruchomościami rolnymi. Tak szybkie i częste zmiany prawa nie sprzyjają pewności gospodarczej ani prawidłowemu funkcjonowaniu podstawowych zasad prawa. Jednocześnie tak szeroka ingerencja ustawodawcy, zarówno w prawo rozporządzania własnością nieruchomości rolnych, jak i po jej nabyciu w prawo korzystania z niej, powinna budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Czy takie ograniczenia pozwalają nadal mówić o zasadzie wolnego rynku na rynku nieruchomości rolnych

<sup>26</sup> R. Pastuszko, *Land grabbing. Podstawowe zagadnienia prawne*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, t. XXVI, nr 1, s. 147–156.

<sup>27</sup> J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2019; P.A. Blajer, W. Gonet, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020; D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020.



w Polsce? W naszym przekonaniu ukształtowano nowy model obrotu nieruchomościami rolnymi, który w znacznym stopniu oparty jest na władczej ingerencji państwa w ten obrót.

Omawiane ograniczenia wpisują się obecnie w realizację niektórych postulatów wyrażanych w różnych aktach *soft law*<sup>28</sup> prawa europejskiego<sup>29</sup>. W całej UE zauważalny jest problem wykorzystywania nieruchomości jako środka tezauryzacji. Dostrzega się także kwestie nadmiernej koncentracji gruntów czy nabycia w celu spekulacji. Wszystkie te elementy prowadzą do skonkretyzowania zaleceń dotyczących nie tylko profesjonalizacji zawodu rolnika, ale także rozwijania ingerencji administracyjnoprawnej w obrót nieruchomościami rolnymi. Takie mechanizmy, jak wymóg kwalifikacji rolnych nabywcy nieruchomości rolnych, możliwość ograniczenia ilościowego nabywanych nieruchomości czy możliwość nabycia nieruchomości rolnych przez państwo, korespondują z zleceniami wyrażonymi w przywołanej rezolucji Parlamentu Europejskiego.

Regulacje polskie, jak również każdego państwa członkowskiego, powinny zwracać uwagę na zachowanie równowagi między wprowadzonymi ograniczeniami a zasadą swobody przepływu kapitału. W procesie ewolucji obrotu nieruchomościami rolnymi powinny zostać zachowane nie tylko konstytucyjne zasady ochrony prawa własności, ale także fundamenty funkcjonowania UE.

Zmiana dotknęła też w 2017 r. Agencję Nieruchomości Rolnych, która została zlikwidowana, a w jej miejsce powstał Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (KOWR)<sup>30</sup>. W tym zakresie nie można już mówić o ewolucji funkcjonowania instytucji, ale o radykalnej zmianie kompetencji. Obecnie KOWR poza obrotem nieruchomościami ZWRSP, a także obrotem nieruchomościami rolnymi prywatnymi wykonuje wiele funkcji właściwych wcześniej dla Agencji Rynku Rolnego. Do takiego nagromadzenia zadań należy podchodzić sceptycznie. Obawy może budzić to, czy taki podmiot będzie w stanie realizować wszystkie dotychczasowe funkcje w obrocie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

<sup>28</sup> A. Jurcewicz, *Soft law w prawie Wspólnot Europejskich*, „Przegląd Legislacyjny” 1997, nr 4, s. 31–44.

<sup>29</sup> P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Mechanizmy prawne ochrony rolnego charakteru nieruchomości w świetle rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w UE: jak ułatwić rolnikom dostęp do gruntów?*, „Studia Iuridica” 2018, t. 78, s. 102–115.

<sup>30</sup> A. Niewiadomski, *Status prawny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa*, „Studia Iuridica” 2017, t. 72, s. 279–293.

## Podsumowanie

Niniejsze rozważania ukazują chaos prawny, jaki panuje w sferze obrotu nieruchomościami rolnymi będącymi własnością Skarbu Państwa. Zmiany zachodzące w ostatnich 30 latach nie przyniosły realizacji zakładanych celów. Nie doprowadziły do prywatyzacji nieruchomości rolnych ani do ich restrukturyzacji. Sposób zarządzania tylko przez pobieranie czynszu dzierżawnego nie gwarantuje w dłuższej perspektywie rozwoju rolnictwa w Polsce. Na krajowe problemy nakłada się jeszcze kwestia swobody przepływu kapitału i możliwości nabywania nieruchomości przez cudzoziemców. Obecne rozwiązania prawne należy uznać za niewystarczające w długofalowej polityce rolnej.

Ewolucja obrotu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa pokazuje, że pierwotne funkcje podmiotów powołanych jako powiernicy Skarbu Państwa nie zostały w pełni zrealizowane, a aktualnie funkcjonujący KOWR nie wypełnia już żadnej z pierwotnych ról. Tak jak kiedyś w literaturze przedmiotu zadawano pytanie: „Agencja Nieruchomości Rolnych – restrukturyzacja czy likwidacja?”<sup>31</sup>, tak dziś należałoby je powtórzyć w stosunku do KOWR. Ocena funkcjonowania KOWR i jego zadań dotyczących obrotu nieruchomościami rolnymi powinna zostać dokonana jak najszybciej wraz z przedstawieniem propozycji legislacyjnych unormowania obrotu nieruchomościami rolnymi w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego.

Dzisiejszy KOWR nie spełnia już żadnej z pierwotnych funkcji przypisanych AWRSP. Po pierwsze, jeśli chodzi o funkcję redystrybucyjną, to sprzedaż nieruchomości została wstrzymana, a dzierżawa mocno ograniczona. Wniesienie mienia do spółek i samo funkcjonowanie spółek wydaje się istotnie zagrożone. Po drugie, funkcja administrowania mieniem Skarbu Państwa została ograniczona do sprawowania nadzoru nad wspomnianymi spółkami i pobierania czynszu dzierżawnego, a zatem przyjęła charakter fiskalny. Po trzecie, funkcja kontroli obrotu nieruchomościami prywatnymi zarówno w latach 2003–2016, jak i po 2016 r. stawia pod znakiem zapytania rzeczywiste efekty wprowadzonych regulacji. Czy skomplikowana i wielokrotnie nowelizowana ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego jest dziś wystarczającym gwarantem art. 23 Konstytucji? W naszym przekonaniu niekoniecznie.

Pierwotny restrukturyzacyjno-prywatyzacyjny cel obrotu państwowymi nieruchomościami rolnymi w wyniku dokładania kolejnych zadań podmio-

<sup>31</sup> P. Czechowski, *Agencja Nieruchomości Rolnych – restrukturyzacja czy likwidacja?*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2, s. 75 i n.

tom zarządzającym tym obrotem od 2003 r. zszedł na dalszy plan w ich funkcjonowaniu<sup>32</sup>. Wpłynęło to istotnie na strukturę własnościową nieruchomości rolnych, w której państwo nadal pozostaje największym właścicielem ziemskim. Niewątpliwie ma to także wpływ na model polskiego rolnictwa, który zmierza dziś powoli w kierunku rolnictwa wykwalifikowanego, a nie tylko opartego na własności gruntów.

Podsumowując, można stwierdzić, że ewolucję obrotu nieruchomościami rolnymi dobrze określa tytuł jednego z artykułów dostojnego Jubilata<sup>33</sup>. Jest to bowiem przykład sprzeczności rozwojowej prawa rolnego. Obrót, który powinien być obrotem publicznoprawnym, dokonywany jest dziś przez podmiot, którego głównym zadaniem jest oddziaływanie na obrót prywatnoprawny. Podmioty, które przez ostatnie 30 lat miały zarządzać tym obrotem, dostawały tak sprzeczne i wielopłaszczyznowe zadania, że trudno mówić o logice zmian w tym zakresie. Podobnie jak w przywołanym tytule jednej z ustaw, tak ewolucja obrotu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa została wstrzymana. Oczekiwanie na kolejny krok może okazać się długie i niepewne.

## BIBLIOGRAFIA

- Bieluk J. (2019), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa.
- Blajer P.A., Gonet W. (2020), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa.
- Budzinowski R. (1991), *Pojęcie gospodarstwa rolnego według kodeksu cywilnego – rozważania na tle art. 553 k.c.*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 3.
- Budzinowski R. (1992), *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań.
- Budzinowski R. (2008), *Sprzeczności rozwojowe prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Budzinowski R. (2019), *Gospodarstwo rolne jako kategoria prawna – charakterystyka szczegółowa*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa.
- Cichoń Z., Hermeliński W. (2003), *Sprawa mienia zabużańskiego przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu*, „Palestra” nr 1–2.
- Czechowski P. (2005), *Zawieranie przez Agencję Nieruchomości Rolnych umów cywilnych dotyczących zamiany gruntów nierolnych nie wchodzących w skład gospodarstw*, „Studia Iuridica Agraria” t. 4.
- Czechowski P. (2008), *Agencja Nieruchomości Rolnych – restrukturyzacja czy likwidacja?*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.

<sup>32</sup> P. Czechowski, W. Wieczorkiewicz, *Problemy ingerencji prawnej w swobodę obrotu nieruchomościami rolnymi w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego i jej wpływu na interpretację ustawodawstwa krajowego*, „Studia Iuridica Agraria” 2004, t. 5, s. 47–48.

<sup>33</sup> R. Budzinowski, *Sprzeczności rozwojowe prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2, s. 13 i n.

- Czechowski P. (red.) (2018), *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz*, Warszawa.
- Czechowski P., Możdżeń-Marcinkowski M. (2000), *Ewolucja własności rolniczej Skarbu Państwa*, „*Studia Iuridica Agraria*” t. 3.
- Czechowski P., Niewiadomski A. (2013), *Podstawy prawne przekształceń własnościowych w rolnictwie i ich ewolucja*, w: H. Runowski (red.), *Przekształcenia własnościowe w rolnictwie – 20 lat doświadczeń i perspektywy*, Warszawa.
- Czechowski P., Niewiadomski A. (2018), *Mechanizmy prawne ochrony rolnego charakteru nieruchomości w świetle rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w UE: jak ułatwić rolnikom dostęp do gruntów?*, „*Studia Iuridica*” t. 78.
- Czechowski P., Wieczorkiewicz W. (2004), *Problemy ingerencji prawnej w swobodę obrotu nieruchomościami rolnymi w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego i jej wpływu na interpretację ustawodawstwa krajowego*, „*Studia Iuridica Agraria*” t. 5.
- Jurcewicz A. (1997), *Soft law w prawie Wspólnot Europejskich*, „*Przegląd Legislacyjny*” nr 4.
- Klepacki B. (2002), *Gospodarka i rolnictwo polskie w okresie transformacji systemowej*, „*Wiś Jutra*” nr 8.
- Kluger R. (1998), *Szczególny przypadek Niemiec: reprivatyzacja w byłej Niemieckiej Republice Demokratycznej*, w: B. Błaszczyk, R. Woodward, W. Quaisser (red.), *Prywatyzacja w Polsce i w Niemczech Wschodnich*, Warszawa.
- Kremer E. (2000), *Trwały zarządek jako forma władania nieruchomościami jednostek samorządu terytorialnego i nieruchomościami Skarbu Państwa*, „*Studia Iuridica Agraria*” t. 1.
- Kremer E. (2007), *Instytucja pierwszeństwa nabycia nieruchomości*, „*Studia Iuridica Agraria*” t. 6.
- Lichorowicz A. (2002), *W kwestii modelu prawnego ustawowego prawa pierwokupu*, „*Studia Iuridica Agraria*” t. 3.
- Lichorowicz A. (2004), *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „*Kwartalnik Prawa Prywatnego*” nr 2.
- Lichorowicz A. (2005), *W kwestii modelu prawnego instytucji kształtujących struktury gruntowe w rolnictwie (studium prawno-porównawcze)*, „*Studia Iuridica Agraria*” t. 5.
- Lichorowicz A. (2008), *Uwagi w kwestii usytuowania przepisów o obrocie gruntami rolnymi w systemie prawa polskiego (na tle prawnoporównawczym)*, „*Przegląd Prawa Rolnego*” nr 2.
- Litwiniuk P. (2017), *O wybranych problemach dotyczących zakresu wyłączeń spod nowego reżimu prawnego obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce*, „*Studia Iuridica Lublinsia*” t. 26.
- Łobos-Kotowska D., Stańko M. (2020), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa.
- Maniecki F. (1993), *Administrowanie jako forma zagospodarowania mienia Skarbu Państwa w rolnictwie*, w: *Przemiany własnościowe w rolnictwie. Materiały konferencyjne*, Olsztyn.
- Marciniuk K. (2017), *Pojęcie nieruchomości rolnej jako przedmiotu reglamentacji obrotu własnościowego*, „*Studia Iuridica Lublinsia*” t. 26.
- Niewiadomski A. (2011), *Reprivatization of agricultural properties in Poland and Germany after 1989*, „*Studia Iuridica*” nr 53.

- Niewiadomski A. (2012), *Gospodarowanie państwowymi nieruchomościami rolnymi w Polsce i w Republice Federalnej Niemiec po 1989 roku*, Warszawa.
- Niewiadomski A. (2013), *Niemiecki Urząd Powierniczy oraz polska Agencja Nieruchomości Rolnych jako instytucje administracji publicznej dokonujące przekształceń ustrojowych nieruchomości rolnych w Polsce i w nowych landach Republiki Federalnej Niemiec*, w: B.T. Bieńkowska, D. Szafrąński (red.), *Problemy prawa polskiego i obcego w ujęciu historycznym, praktycznym i teoretycznym. Część czwarta*, Warszawa.
- Niewiadomski A. (2017), *Status prawny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa*, „Studia Iuridica” t. 72.
- Pastuszko R. (2017), *Land grabbing. Podstawowe zagadnienia prawne*, „Studia Iuridica Lublinensia” t. XXVI, nr 1.
- Prutis S. (1998), *Restrukturyzacja i prywatyzacja rolnictwa państwowego – 5 lat doświadczeń*, w: S. Prutis (red.), *Polskie prawo rolne na progu Unii Europejskiej*, Białystok.
- Szańca D. (2006), *O koncepcji reprivatyzacji w kontekście orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Transformacje Prawa Prywatnego” nr 1.
- Tańska-Hus B., Nietupski T. (1998), *Przekształcenia własnościowe i strukturalne w rolnictwie państwowym. Próba oceny*, „Zeszyty Naukowe Akademii Rolniczej we Wrocławiu” nr 346.
- Woś A. (1994), *Państwowe gospodarstwa w rolnictwie w okresie transformacji ustrojowej*, „Wieś i Rolnictwo” nr 2.
- Zdziennicki B. (2015), *Reprivatyzacja w świetle zasad prawa*, „Studia Prawnicze” nr 3.
- Zdziennicki B. (2016), *Kolizje norm i wartości w sprawach reprivatyzacyjnych*, „Studia i Analizy Sądu Najwyższego. Materiały Naukowe” t. III.
- Ziętara W. (2002), *Reprivatyzacja konieczna*, „Agroprzemiany” nr 2.

## EVOLUTION OF THE TURNOVER OF STATE-OWNED AGRICULTURAL REAL ESTATE IN POLAND AFTER 1989

### Summary

The article presents the main stages of the evolution of the transactions involving agricultural real estate in Poland after 1989. The focus is on the basic legal instruments applicable to ownership transformation. The evolution of the functions of legal entities dealing with agricultural real estate trading in Poland has also been assessed. Various possibilities of shaping the model of Polish agriculture have been proposed, depending on the adopted rules of managing state property, including privatisation or lease. Finally, the impact of public authorities on the trading in private agricultural real estate has been assessed in the context of European regulations.

**Keywords:** agricultural real estate, public property, National Agricultural Support Centre, farm, state-owned agricultural real estate

## L'EVOLUZIONE DELLA COMPRAVENDITA DEGLI IMMOBILI AGRICOLI STATALI IN POLONIA DOPO IL 1989

### Riassunto

L'articolo presenta le principali fasi dell'evoluzione della compravendita degli immobili agricoli in Polonia dopo il 1989. In più, le considerazioni si incentrano sugli strumenti giuridici di base concernenti le trasformazioni proprietarie. È stata inoltre valutata l'evoluzione delle funzioni svolte dai soggetti che si occupano di compravendita di immobili agricoli in Polonia. Sono state indicate varie possibilità di formare il modello dell'agricoltura polacca a seconda delle regole adottate per la gestione della proprietà statale, inclusa la privatizzazione e la locazione. Infine, è stato valutato l'impatto delle autorità pubbliche sulla compravendita di immobili agricoli privati nel contesto delle regolazioni europee.

**Parole chiave:** immobili agricoli, proprietà statale, Centro Nazionale di sostegno per l'agricoltura, azienda agricola, immobili agricoli statali