

Received: 19.05.2022
Accepted: 23.05.2022
Published: 30.06.2022

Roczniki Administracji i Prawa
Annals of The Administration and Law
2022, XXII, z. 2: s. 247-258
ISSN: 1644-9126
DOI: 10.5604/01.3001.0016.0981
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

Katarzyna Czerwińska-Koral*
Nr ORCID: 0000-0001-9079-5297

OŚRODEK PRODUKCJI ROLNICZEJ JAKO PRZEDMIOT POSIADANIA ROLNEGO

AGRICULTURAL PRODUCTION CENTER AS AN OBJECT OF AGRICULTURAL OWNERSHIP

Streszczenie: Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa gospodaruje mieniem wchodzącym w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Szczególnym składnikiem Zasobu są ośrodki produkcji rolnej, które stanowią masę majątkową i które mogą być zagospodarowane poprzez oddanie ich w posiadanie zależne na podstawie umowy dzierżawy. Gospodarowanie ośrodkami ma szczególne cechy z uwagi na specyfikę ośrodków i cele gospodarowania. Te cechy oddziałują na posiadanie rolne, określając jego specyfikę.

Słowa kluczowe: posiadanie, ośrodek produkcji rolniczej, przedmiot posiadania, mienie, dzierżawa

Summary: The National Agricultural Support Center manages the property belonging to the Agricultural Property Stock of the State Treasury. A special component of this Resource are agricultural production centers, which constitute property and which can be developed by putting them into subsidiary possession on the basis of a lease agreement. Management of centers has special features due to the specificity of centers as well as management goals. These features affect the land ownership, delineating its specificity.

Keywords: possession, agricultural production center, object of possession, property, lease

*dr; Uniwersytet Śląski w Katowicach, Wydział Prawa i Administracji, Instytut Nauk Prawnych. Źródła finansowania publikacji: środki własne autorki; e-mail: katarzyna.czerwinska-koral@us.edu.pl

ZAGADNIENIA WSTĘPNE

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (dalej: KOWR) jako powiernik Skarbu Państwa wykonuje prawo własności i inne prawa rzeczowe w stosunku do mienia wchodzącego w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa¹ (dalej: Zasób).

Na mienie to składają się:

- 1) nieruchomości rolne w rozumieniu Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem gruntów znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych i parków narodowych;
- 2) inne nieruchomości i składniki mienia pozostałe po likwidacji państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej oraz ich zjednoczeń i zrzeszeń;
- 3) lasy niewydzielone geodezyjnie z nieruchomości określonych w pkt 1 i 2.

KOWR gospodaruje powierzonym mieniem w sposób określony przepisami (art. 24 u.g.n.r.SP).

Pośród mienia, którym gospodaruje KOWR, należy wyróżnić ośrodki produkcji rolniczej (dalej także: ośrodki). Sposób gospodarowania ośrodkami został odrębnie uregulowany. Ośrodki produkcji rolniczej stanowią szczególny przedmiot gospodarowania (posiadania).

Celem podstawowym niniejszego artykułu jest charakterystyka ośrodków produkcji rolnej jak przedmiotu (punktu odniesienia) posiadania zależnego. Celem pośrednim artykułu jest nakreślenie szczególnych rysów posiadania w stosunkach rolnych, a sam artykuł stanowi przyczynek do szerszych badań dotyczących posiadania rolnego.

DEFINICJA OŚRODKA PRODUKCJI ROLNICZEJ

Zgodnie z art. 24b² u.g.n.r.SP Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka, za zgodą ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, może wyodrębnić z Zasobu nieruchomości, które wraz z innymi składnikami mienia tworzą nierozzerwalną, zorganizowaną całość gospodarczą, o powierzchni przekraczającej 50 ha, której podział byłby nieuzasadniony ekonomicznie, zwane dalej „ośrodkami produkcji rolniczej”.

Z treści przywołanego wyżej przepisu można wyprowadzić definicję ośrodka produkcji rolniczej, wskazując, że jest to wyodrębniony przez Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka, za zgodą ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, z Zasobu zespół składający się z nieruchomości³ oraz innych składników mienia,

¹ Art. 5 w zw. z art. 1, art. 2 i art. 12 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (dalej: u.g.n.r.SP), t.j. z 7 lutego 2022 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 514).

² Wprowadzony ustawą z 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1080).

³ Skład ZWRSP nie jest zamknięty, mienie może być dalej rozdysponowane przez KOWR w formach określonych i dopuszczalnych przepisami, a także KOWR może nabywać nieruchomości rolne na rzecz Skarbu Państwa (np. art. 3 ust. 4, art. 3b, art. 3c, art. 4 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003r. o kształtowaniu ustroju rolnego – t.j.: Dz.U. z 2022 r., poz. 461).

tworzący nierozzerwalną, zorganizowaną całość gospodarczą, o powierzchni przekraczającej 50 ha, której podział byłby nieuzasadniony ekonomicznie.

Tak skonstruowana definicja przywodzi na myśl podobnie zbudowane definicje, przede wszystkim gospodarstwa rolnego (art. 55³ k.c.)⁴ i przedsiębiorstwa (w art. 55¹ k.c.)⁵, ale także zorganizowanej masy przedsiębiorstwa (art. 112 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, tj.: Dz.U. z 2021 r., poz. 1540, 1598, 2076, 2105, 2262, 2328, z 2022 r., poz. 835, 974)⁶.

Dokonując analizy definicji **ośrodka produkcji rolniczej**, należy stwierdzić, że jest to definicja mieszana, zawierająca elementy przedmiotowe, funkcjonalne i podmiotowe zarazem.

Przed wszystkim definicja ośrodka produkcji rolniczej ma charakter definicji przedmiotowej, bowiem wymienia się w niej elementy składowe ośrodka. Z treści

⁴ Zgodnie z art. 55¹ k.c. przedsiębiorstwo jest zorganizowanym zespołem składników niematerialnych i materialnych przeznaczonym do prowadzenia działalności gospodarczej. Obejmuje ono w szczególności:

- 1) oznaczenie indywidualizujące przedsiębiorstwo lub jego wyodrębnione części (nazwa przedsiębiorstwa);
- 2) własność nieruchomości lub ruchomości, w tym urządzeń, materiałów, towarów i wyrobów, oraz inne prawa rzeczowe do nieruchomości lub ruchomości;
- 3) prawa wynikające z umów najmu i dzierżawy nieruchomości lub ruchomości oraz prawa do korzystania z nieruchomości lub ruchomości wynikające z innych stosunków prawnych;
- 4) wierzytelności, prawa z papierów wartościowych i środki pieniężne;
- 5) koncesje, licencje i zezwolenia;
- 6) patenty i inne prawa własności przemysłowej;
- 7) majątkowe prawa autorskie i majątkowe prawa pokrewne;
- 8) tajemnice przedsiębiorstwa;
- 9) księgi i dokumenty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej.

⁵ Zgodnie z art. 55³ k.c. za gospodarstwo rolne uważa się grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego.

⁶ Ordynacja podatkowa nie zawiera definicji zorganizowanej części przedsiębiorstwa. Nie znajdziemy jej również w przepisach prawa cywilnego, w tym także w kodeksie spółek handlowych. Definicję „zorganizowanej części przedsiębiorstwa” zawiera art. 4a pkt 4 ustawy z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1800, 1927, 2105, 2106, 2269, 2427, z 2022 r., poz. 583, 655, 830, 872, 1079, 1265), który wskazuje, że jest to organizacyjnie i finansowo wyodrębniony w istniejącym przedsiębiorstwie zespół składników materialnych i niematerialnych, w tym zobowiązania, przeznaczonych do realizacji określonych zadań gospodarczych, który zarazem mógłby stanowić niezależne przedsiębiorstwo samodzielnie realizujące te zadania. Jednocześnie pojęcie „zorganizowanej części przedsiębiorstwa” zostało wprost zdefiniowane w art. 2 pkt 27e ustawy z 11 marca 2004 r. o podatku towarów i usług (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 931, 974, 1137), gdzie przez zorganizowaną część przedsiębiorstwa należy rozumieć „organizacyjnie i finansowo wyodrębniony w istniejącym przedsiębiorstwie zespół składników materialnych i niematerialnych, w tym zobowiązania, przeznaczonych do realizacji określonych zadań gospodarczych, który zarazem mógłby stanowić niezależne przedsiębiorstwo samodzielnie realizujące te zadania”. W orzecznictwie sądów administracyjnych (np. wyrok WSA w Warszawie z 26 maja 2011 r., III SA/Wa 2292/10, Legalis; wyrok NSA z 4 października 2011 r., I FSK 1589/10, Legalis; wyrok NSA z 21 czerwca 2012 r., I FSK 1586/11, Legalis) podkreśla się, że aby mówić o zorganizowanej części przedsiębiorstwa, wydzielenie w ramach przedsiębiorstwa powinno zachodzić łącznie na wszystkich trzech płaszczyznach: organizacyjnej, finansowej i funkcjonalnej (rozumianej jako przeznaczenie do realizacji określonych zadań gospodarczych).

art. 24b⁷ u.g.n.r.SP wynika, że substrat ośrodka stanowią nieruchomości oraz inne składniki mienia. Zgodnie z art. 44 k.c. mieniem jest własność i inne prawa majątkowe. W pierwszym rzędzie zbiorcza kategoria mienia obejmuje prawo własności mającej za przedmiot odrębne rzeczy (art. 140 k.c. w zw. z art. 45 k.c.). Ponadto do kategorii mienia ustawodawca zalicza wszelkie inne „prawa majątkowe”, przy czym chodzi o różnorodne prawa podmiotowe bezwzględne lub względne⁸. Zatem do katalogu składników ośrodka zaliczyć można, poza prawem własności, inne prawa rzeczowe i obligacyjne, a także niewątpliwie posiadanie⁹.

Z redakcji przepisu art. 24b u.g.n.r.SP wynika, że nieruchomości są koniecznym i zarazem najistotniejszym elementem ośrodka produkcji rolniczej, przy czym nie muszą to być nieruchomości rolne¹⁰. Jest tak, bowiem – jak wskazano wyżej – na Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa składają się oprócz nieruchomości rolnych także inne – poza rolnymi nieruchomości (i inne składniki mienia).

Ponadto substancję ośrodka mogą tworzyć także inne składniki materialne, jak np. maszyny, narzędzia, towary (produkty) wytworzone w toku prowadzenia działalności rolniczej oraz zwierzęta, czyli rzeczy ruchome oraz składniki niematerialne – prawa majątkowe:

– prawa cywilnoprawne, np. z umów dzierżawy gruntów, najmu maszyn, kontraktacji, ubezpieczenia, kredytów czy pożyczek, z umów rolnych, oszczędności w bankach przeznaczone na cele produkcyjne,

⁷ Wprowadzony ustawą z 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1080).

⁸ Prawami majątkowymi są prawa rzeczowe – własność, użytkowanie wieczyste oraz ograniczone prawa rzeczowe (art. 244 § 1 k.c.): użytkowanie, służebności gruntowe i osobiste, zastaw, w tym zastaw rejestrowy (ustawa o zastawie rejestrowym), hipoteka, własnościowe spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego, spółdzielcze prawo do lokalu użytkowego, prawo do domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej. Prawa majątkowe to również inne prawa, jak wierzytelności, czyli prawa wynikające ze stosunków zobowiązaniowych (obligacyjnych), np. najem, dzierżawa, wierzytelności z weksła lub czeku, wierzytelności z tytułu udziału w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółce akcyjnej. Do kategorii wierzytelności należą również roszczenia pieniężne, w tym odszkodowawcze, choćby służyły do ochrony dóbr niemajątkowych. Prawa majątkowe to również prawa na dobrach niematerialnych o charakterze majątkowym, np. prawa autorskie, wynalazcze, prawa do znaków towarowych, wzorów użytkowych i zdobniczych, prawo do firmy i nazwy przedsiębiorstwa, określone łącznie jako prawo własności intelektualnej. W grupie praw na dobrach niematerialnych umieszcza się niekiedy prawo do przedsiębiorstwa – art. 55¹ k.c. Zaliczymy tu również prawa rodzinne o charakterze majątkowym, np. prawa majątkowe małżonków, prawo do świadczeń alimentacyjnych oraz prawa spadkowe, w tym prawo do spadku (prawo dziedziczenia) oraz prawa związane z zachowkiem i zapiskiem. Do praw majątkowych zalicza się prawa majątkowe o charakterze bezwzględnym, których przedmiotem są dobra materialne, niebędące rzeczami w znaczeniu techniczno-prawnym, tj. prawa górnicze, wodne, prawo polowania i rybołówstwa oraz prawa dotyczące energii.

⁹ Tak: SN np. w uchwale SN z 31 marca 1993 r., III CZP 1/93, OSNCP 1993, nr 10, poz. 170; w wyroku z 9 grudnia 2003 r., III KK 165/03, „Prokuratura i Prawo” 2004, nr 3, poz. 7, s. 8. W postanowieniu z 18 kwietnia 2019 r. (II CSK 183/18, Legalis) 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.

¹⁰ Odmienne jest w przypadku gospodarstwa rolnego.

- prawa o charakterze publicznoprawnym, np. płatności bezpośrednio.

O ile w przypadku gospodarstwa rolnego ustawodawca wyraźnie wskazał, że chodzi o prawa związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego, przy przedsiębiorstwie określił, że wszystkie składniki mają być przeznaczone do prowadzenia działalności gospodarczej, a przy zorganizowanej części przedsiębiorstwa – do realizacji określonych zadań gospodarczych, o tyle w przypadku ośrodka produkcji rolniczej nie ma w art. 24b u.g.n.r.SP brak takiego uwarunkowania. Niemniej jednak biorąc pod uwagę treść art. 1, 2 i 24 u.g.n.r.SP, należy zauważyć, że Dyrektor KOWR może utworzyć ośrodek produkcji rolniczej w celu gospodarowania Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa. Dlatego też warunkiem uznania za składnik ośrodka powinno być ustalenie związku między jego składnikami a realizacją zadań gospodarczych (por. co do przedsiębiorstwa: P. Bielski, *Glosa do uchwały SN z 13 grudnia 2000 r., III CZP 43/00* oraz *Glosa do uchwały SN z 12 stycznia 2001 r., III CZP 44/00*, PPH 2001, nr 6, s. 46)¹¹.

Definicja ośrodka produkcji rolniczej jest również funkcjonalna. Jest tak, ponieważ elementy składowe ośrodka nie mogą być przypadkowe, lecz mają tworzyć nierozzerwalną, zorganizowaną całość gospodarczą. Kryterium powiązania składników ośrodka nawiązuje do pojęcia przedsiębiorstwa z art. 55¹ k.c., w którym użyto takiego sformułowania¹². Kryterium powiązania składników ośrodka produkcji rolniczej jest podobne sformułowane jak w przepisie art. 55³ k.c., gdzie w definicji gospodarstwa rolnego ustawodawca odwołuje się do kryterium „zorganizowanej całości gospodarczej”. Kryterium łączące składniki określane jest jako organizacyjne lub ekonomiczno-techniczne, odwołujące się do więzi organizacyjnych, funkcjonalnych¹³, a więź łącząca składniki to więź organizacyjno-funkcjonalna¹⁴.

Jak zauważył WSA w Krakowie w wyroku z 11 lutego 2015 r.¹⁵, w odniesieniu do przedsiębiorstwa nie jest wystarczające jakiegokolwiek zorganizowanie składników w całość, lecz musi się ona odznaczać pełną odrębnością, niezbędną do samodzielnego funkcjonowania w obrocie gospodarczym. Co więcej, zgodnie ze stanowiskiem zawartym w wyroku WSA w Gliwicach z 21 czerwca 2017 r.¹⁶, zorganizowanie składników przedsiębiorstwa powinno służyć prowadzeniu działalności gospodarczej. Przedsiębiorstwo, jako kategoria prawna, odrywa się od osoby przedsiębiorcy, do którego należy. Nie oznacza to jednak, że w definicji ośrodka produkcji rolniczej można pominąć element organizatorski, za którym stoi podmiot decydujący, zarządzający (stojący na czele KOWR jego Dyrektor).

¹¹ Por. postanowienie SO w Szczecinie z 24 marca 2014 r., II Cz 322/14, Legalis.

¹² K. Leśkiewicz, *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz*, Warszawa 2021, Legalis, komentarz do art. 24b.

¹³ S. Breyer, *Przeniesienie własności nieruchomości*, Warszawa 1975; J. Hernik, *Pałace i pola*, „Rzeczpospolita” 2001, nr 9, s. 17.

¹⁴ P. Iwaszkiewicz, *Problematyka prawna obrotu nieruchomościami rolnymi Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w świetle nowelizacji ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z 26 kwietnia 2019 r.*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2020, nr 1(26), s. 38.

¹⁵ Wyrok z 11 lutego 2015 r., I SA/Kr 1115/14, Legalis; podobnie WSA w Gliwicach w wyroku z 21 czerwca 2017 r., I SA/Gl 289/17, Legalis).

¹⁶ I SA/Gl 289/17, Legalis.

Dopiero tzw. czynnik organizacyjny – zespalający składniki niematerialne i materialne w jedną funkcjonalną całość – pozwala je uznać za całość. Dzięki niemu ośrodek nabiera charakteru organicznego¹⁷. Zgodnie z art. 24b u.g.n.r.SP Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka, za zgodą ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, może wyodrębnić z Zasobu nieruchomości. Zatem to Dyrektor KOWR (za zgodą ministra właściwego do spraw rozwoju wsi) decyduje o odpowiednim, właściwym zorganizowaniu substratu ośrodka. Chodzi o to, aby dobrać takie, a nie inne składniki, aby mienie Zasobu Własności Skarbu Państwa było właściwie gospodarowane (art. 1 i, 2, 24 u.g.n.r.SP). Patrząc w ten sposób na definicję ośrodka produkcji rolniczej, przyjmujemy perspektywę podmiotową.

Jednocześnie należy pamiętać, że elementy składowe ośrodka mają stanowić taką całość gospodarczą, **że** podział byłby nieuzasadniony ekonomicznie (art. 24b u.g.n.r.SP). Z takiego sformułowania przepisu wynika, że za utworzeniem ośrodka przemawiać mają argumenty ekonomiczne. Ta cecha definicji ośrodka wykracza poza regulacje prawne. Jest raczej kategorią, którą posługują się nauki ekonomiczne, dokonując oceny konkretnych przedsięwzięć gospodarczych. Innymi słowy, nawet gdyby wydzielenie z mienia Zasobu było uznane za zgodne z przepisami prawa pod względem formalnym, to może okazać się działaniem nieracjonalnym (nieekonomicznym). Zatem zgodnie z art. 24b¹⁸ u.g.n.r.SP utworzenie ośrodka powinno przechodzić kontrolę pod względem legalności (Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka, za zgodą ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, może wyodrębnić z Zasobu nieruchomości, które wraz z innymi składnikami mienia tworzą nierozzerwalną, zorganizowaną całość gospodarczą, o powierzchni przekraczającej 50 ha) oraz przy uwzględnieniu kryterium ekonomicznego – czy podział wydzielonej całości gospodarczej jest nieuzasadniony ekonomicznie. Innymi słowy, utworzenie ośrodka musi być zgodne z prawem, legalne (aspekt formalnoprawny) i celowe (właściwe, niezbędne) ekonomiczne. Owa celowość ekonomiczna powinna być oceniana przez pryzmat zasad gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, zwłaszcza zasady prawidłowej gospodarki nieruchomościami¹⁹.

KONSTRUKCJA PRAWNA OŚRODKA PRODUKCJI ROLNEJ

W przypadku ośrodka produkcji rolniczej, tak jak w przypadku gospodarstwa rolnego, przedsiębiorstwa, czy zorganizowanej części przedsiębiorstwa, poszczególne składniki są względem siebie komplementarne, jedne zwiększają użyteczność innych, a wszystkie łącznie umożliwiają gospodarowanie i osiągnięcie określonego celu²⁰.

¹⁷ Tak o przedsiębiorstwie – R. Morek [w:] K. Osajda (red. serii), W. Borysiak (red. tomu), *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 30, Warszawa 2022, Legalis, komentarz do art. 55¹ k.c.

¹⁸ Wprowadzony ustawą z 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1080).

¹⁹ R. Pessel, *Nieruchomości Skarbu Państwa*, Warszawa 2010, s. 81; D. Łobos-Kotowska [w:] J. Jagoda, D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Gospodarka mieniem komunalnym*, Warszawa 2008, s. 95-96.

²⁰ Tak o gospodarstwie rolnym – R. Budzinowski, *Pojęcie gospodarstwa rolnego według kodeksu cywilnego (rozważania na tle art. 553 k.c.)*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, nr 3, s. 63.

Biorąc pod uwagę charakter prawny, ośrodek produkcji rolniczej przypomina gospodarstwo rolne (art. 55³ k.c.) lub przedsiębiorstwo (w art. 55¹ k.c.). Ośrodki uznaje się wręcz za szczególny rodzaj gospodarstwa rolnego albo za przedsiębiorstwo rolne²¹ („prototyp pojęcia przedsiębiorstwa rolnego, które jak dotąd nie występowało w systemie prawa rolnego”)²², przy czym przypomnieć wypada, że TK w wyroku z 31 stycznia 2001 r.²³ wskazał, że gospodarstwo rolne uznawane być może za rodzaj przedsiębiorstwa²⁴.

Wreszcie konstrukcję prawną ośrodka produkcji rolniczej można odnieść do zorganizowanej części przedsiębiorstwa, bowiem – tak jak w przypadku zorganizowanej części przedsiębiorstwa – wyodrębnienie ośrodka z Zasobu nie powoduje zerwania więzi prawnych między Zasobem a ośrodkiem. Ośrodek nadal pozostaje w ramach Zasobu, tyle że jest wyodrębniony na podstawie kryterium zorganizowanej całości gospodarczej²⁵, a to wyodrębnienie następuje w celu realizacji określonego zadania gospodarczego²⁶.

Zatem z punktu widzenia konstrukcji prawnej ośrodek produkcji rolniczej to jedność gospodarcza złożona z określonych różnorodnych elementów, pewien kompleks majątkowy, spójny system gospodarczy zdolny do osiągania założonych celów. Tak zorganizowana całość gospodarcza może być uznana za masę majątkową²⁷ i może być przedmiotem gospodarowania (posiadania)²⁸.

POSIADANIE ZALEŻNE OŚRODKÓW PRODUKCJI ROLNICZEJ

Przepisy ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa posługują się pojęciem gospodarowania mieniem (Zasobem)²⁹. Zatem i ośrodki produkcji rolnej są przedmiotem gospodarowania KOWR (art. 24 u.g.n.r.SP, art. 24b ust. 2 u.g.n.r.SP).

²¹ P. Iwaszkiewicz, *Problematyka prawna obrotu...*, s. 39-40.

²² K. Leśkiewicz, *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz*, Warszawa 2021, Legalis, komentarz do art. 24b.

²³ P 4/99 (Dz.U. nr 11, poz. 91), opublikowany wraz z uzasadnieniem: „Rejent” 2001, z. 3, s. 150-193.

²⁴ K. Stefańska, *Gospodarstwo rodzinne jako element ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2002, t. III, s. 174-175, 176.

²⁵ K. Leśkiewicz, *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz*, Warszawa 2021, Legalis, komentarz do art. 24b.

²⁶ Por. art. 4a pkt 4 ustawy o podatku dochodowych od osób prawnych, art. 2 pkt 27e ustawy o podatku towarów i usług.

²⁷ P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Gospodarstwo rolne jako masa majątkowa*, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. 9, s.48-52

²⁸ K. Czerwińska-Koral, *Przedmiot posiadania w stosunkach rolnych*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2021, XXI, z. 3, s. 231-232, <https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com> i przywołana tam literatura.

²⁹ Zob. art. 1, 2. Pojęcie „gospodarowanie” występuje także w innych aktach prawnych dotyczących zarządzania nieruchomościami publicznymi, np. w ustawie z 28 września 1991 r. o lasach (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 672, 1726), ustawie o gospodarowaniu niektórymi składnikami Skarbu Państwa oraz ustawie z 30 maja 1996 r. o Agencji Mienia Wojskowego (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 712, 1146).

Pojęcie gospodarowania nie jest zdefiniowane we wskazanej ustawie, podobnie jak w ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³⁰.

Pojęcie gospodarowania można definiować w ujęciu ekonomicznym i wtedy – tak jak przez zarządzanie – rozumieć je jako sztukę bądź praktykę rozumnego stosowania środków do osiągnięcia wyznaczonych celów lub zestaw działań polegający na podejmowaniu lub wskazywaniu decyzji³¹ dotyczących mienia Zasobu. Gospodarowanie najczęściej ujmuje się jako ogół czynności faktycznych i prawnych, które się składają na zarządzanie, dysponowanie, zajmowanie się nieruchomościami³².

Pojęcie gospodarowania można również określić przez pryzmat art. 140 k.c. (ujęcie cywilistyczne, rzeczowe), i wtedy będzie ono oznaczać korzystanie z rzeczy (mienia) zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa własności z wyłączeniem innych osób. Z tej zatem perspektywy przejawem gospodarowania rzeczą (mieniem) będzie posiadanie, używanie, pobieranie pożytków i innych dochodów z rzeczy (mienia) oraz rozporządzanie rzeczą (mieniem).

W art. 24b ust. 2 u.g.n.r.SP czytamy, że Krajowy Ośrodek gospodaruje ośrodkiem produkcji rolniczej w drodze oddania na czas oznaczony do odpłatnego korzystania osobom prawnym lub fizycznym na zasadach określonych w rozdziale 8. Z treści przywołanego przepisu wynika, że ustawodawca posługuje się tu pojęciem gospodarowania w ujęciu cywilistycznym. Co więcej, rozdział 8 ustawy jest zatytułowany: Oddanie mienia na czas oznaczony do odpłatnego korzystania. Wynika z tego, że ośrodki produkcji rolniczej mogą być punktem odniesienia posiadania zależnego (art. 336 k.c.). Z art. 38 u.g.n.r.SP wynika, że mienie wchodzące w skład Zasobu może być: 1) wydierżawiane lub wynajmowane osobom fizycznym lub prawnym, na zasadach Kodeksu cywilnego albo 2) oddane do korzystania na zasadach określonych w niniejszym rozdziale lub w odrębnych przepisach. Następnie w ust. 3 art. 24b czytamy, że Krajowy Ośrodek zawiera umowę dzierżawy ośrodka produkcji rolniczej po przeprowadzeniu przetargu. Z tak sformułowanych przepisów można wnioskować, że ośrodek może być przedmiotem dzierżawy, najmu lub tzw. leasingu rolniczego (art. 38a), przy czym ustawodawca preferuje umowę dzierżawy. Gdy zaś zajrzemy do uzasadnienia do projektu ustawy, znajdziemy stwierdzenie, że zgodnie z projektem grunty te będą mogły być zagospodarowane w drodze przetargu na dzierżawę, co sugeruje, że przepis art. 24b u.g.n.r.SP przewiduje jedynie możliwość wydierżawiania przez KOWR ośrodków produkcji rolniczej³³.

³⁰ T.j.: Dz.U. z 2010 r. nr 102, poz. 651, ze zm.

³¹ <https://mfiles.pl/pl/index.php/Zarz%C4%85dzanie>.

³² G. Bieniek, *Gospodarka nieruchomościami*, [w:] G. Bieniek, S. Rudnicki (red.), *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2009, s. 98-99; M. Szydło, *Gospodarowanie nieruchomościami gminnymi jako dziedzina gospodarki komunalnej*, „Rejent” 2004, nr 8, s. 175 i n. Podobnie: R. Pessel, *Nieruchomości Skarbu Państwa*, Warszawa 2008, s. 96, E. Kucharska-Stasiak, *Nieruchomość w gospodarce rynkowej*, Warszawa 2006, s. 64.

³³ K. Leśkiewicz, *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz*, Warszawa 2021, Legalis, komentarz do art. 24b; P. Iwaszkiewicz, *Problematyka prawna obrotu...*, s. 40.

Wobec tego pojawia się pytanie: czy ośrodek produkcji rolniczej może być przedmiotem posiadania zależnego tylko w postaci umowy dzierżawy?

Najem i dzierżawa są uregulowane w art. 659-709 k.c.³⁴ Pomiedzy tymi umowami istnieje taka różnica, że w przypadku umowy dzierżawy mogą być pobierane pożytki. Zatem dla rozstrzygnięcia, która umowa (najmu czy dzierżawy) jest adekwatna w odniesieniu do rzeczy przynoszącej pożytki, znaczenie ma ustalenie, czy pobieranie pożytków stanowi podstawowy cel (sens gospodarczy) danej umowy, czy ma znaczenie drugorzędne. Jeśli pobieranie pożytków pozostaje na drugim planie, wówczas nie ma żadnych przeszkód dla zawarcia umowy najmu³⁵.

Z zakresu najmu wyłącza się przedsiębiorstwo (art. 55¹ k.c.) i gospodarstwo rolne (art. 55³ k.c.). Gospodarczemu przeznaczeniu tych obiektów nie odpowiada korzystanie z nich na zasadach najmu, a więc bez uprawnienia do pozyskiwania pożytków. Według powszechnej opinii używanie przedsiębiorstwa i gospodarstwa rolnego z istoty wiąże się z pobieraniem pożytków, dlatego mogą być przedmiotem dzierżawy³⁶. Poza tym do składników przedsiębiorstwa i gospodarstwa rolnego zalicza się również prawa, a do nich odnosi się możliwość wydzierżawienia (art. 709 k.c.), ale nie najmu³⁷.

Należy uwzględnić również to, że z art. 24 ust. 1 u.g.n.r.SP wynika, że ustawodawca dokonuje gradacji form gospodarowania nieruchomościami Zasobem, uznając, że zasadniczą formą powinno być oddanie nieruchomości w dzierżawę, a każda z pozostałych form gospodarowania powinna mieć charakter uzupełniający³⁸.

Biorąc pod uwagę przywołane argumenty oraz konstrukcję prawną ośrodka jako masy majątkowej, zasadny jest pogląd, że KOWR może oddać ośrodki produkcji rolnej w posiadanie zależne, przy czym zważając na specyfikę tego przedmiotu posiadania, właściwą formą będzie dzierżawa³⁹.

Oddanie ośrodka produkcji rolniczej w posiadanie zależne na podstawie umowy dzierżawy zostało w sposób szczególny uregulowane w ustawie, odbiegający nie tylko w stosunku do uregulowań kodeksu cywilnego, ale nawet w stosunku do zasad wydzierżawiania nieruchomości rolnych Zasobu.

Po pierwsze, zawarcie umowy dzierżawy może nastąpić dopiero po przeprowadzeniu przetargu.

³⁴ Przez umowę najmu wynajmujący zobowiązuje się oddać najemcy do używania na czas oznaczony lub nieoznaczony, a najemca zobowiązuje się wynajmującemu płacić czynsz. Umowa dzierżawy polega na oddaniu dzierżawcy nieruchomości do używania i pobierania pożytków przez czas oznaczony lub nieoznaczony, dzierżawca zaś zobowiązuje się płacić umówiony czynsz.

³⁵ Tak J. Panowicz-Lipska [w:] J. Panowicz-Lipska (red.), *System Prawa Prywatnego*, t. 8, Warszawa 2011, s. 14, 18.

³⁶ Nie jest przesądzone, że rzeczy przynoszące pożytki stać się mogą przedmiotem jedynie umowy dzierżawy – zob. P. Radomski, *Umowy najmu*, s. 66-68.

³⁷ M. Gutowski [w:] M. Gutowski (red.), *Kodeks cywilny*, tom III: *Komentarz. Art. 627–1088*, wyd. 3, Warszawa 2022, Legalis.

³⁸ K. Osajda (red. serii), P. Popardowski (red. tomu), *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2022, komentarz do art. 24.

³⁹ W. Pańko, *Dzierżawa gruntów rolnych*, Warszawa 1975, s. 67-68.

Po drugie, umowa dzierżawy ośrodka może być zawarta z osobą fizyczną lub prawną, przy czym do przetargu nie może przystąpić każdy, lecz tylko osoba fizyczna lub prawna, która: 1) nie ma zaległości z tytułu zobowiązań finansowych wobec Krajowego Ośrodka, Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych lub Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, a w szczególności nie zalega z uiszczeniem podatków, opłat lub składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne, z wyjątkiem przypadków, gdy uzyskała przewidziane prawem zwolnienie, odroczenie, rozłożenie na raty zaległych płatności lub wstrzymanie w całości wykonania decyzji właściwego organu; 2) nie została skazana prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne określone w rozdziale XXII lub XXXVI Kodeksu karnego albo przestępstwo umyślne określone w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt⁴⁰, a w przypadku osoby prawnej żaden z członków organu zarządzającego ani nadzorczego nie został skazany prawomocnym wyrokiem za te przestępstwa. W przetargu nie mogą uczestniczyć osoby fizyczne lub prawne, które władają lub władają nieruchomościami Zasobu bez tytułu prawnego i mimo wezwania Krajowego Ośrodka nieruchomości tych nie opuściły albo podmioty, w których są współnikami bądź w organach których uczestniczą osoby, które władają lub władają nieruchomościami Zasobu bez tytułu prawnego i mimo wezwania Krajowego Ośrodka nieruchomości tych nie opuściły.

Po trzecie, określono formę zawarcia umowy dzierżawy – umowa jest zawierana w formie pisemnej pod rygorem nieważności.

Po czwarte, ustawodawca wskazał postanowienia, które w szczególności powinna zawierać umowa dzierżawy. Są to: 1) warunki prowadzenia działalności rolniczej na przedmiocie dzierżawy; 2) przypadki powodujące możliwość wypowiedzenia umowy przed upływem okresu, na jaki została zawarta; 3) przypadki powodujące zmianę wysokości czynszu; 4) minimalna liczba pracowników, jaką będzie obowiązany zatrudniać dzierżawca.

PODSUMOWANIE

Posiadanie w odniesieniu do ośrodków produkcji rolnej charakteryzuje się pewnymi odrębnościami.

Ośrodki produkcji rolniczej stanowią szczególną kategorię mienia, która konstrukcyjnie odpowiada masie majątkowej.

Kolejne cechy wynikają z przynależności podmiotowej ośrodków. Ośrodki stanowią bowiem rodzaj mienia skarbowego. Już z tego powodu gospodarowanie ośrodkami, a więc ich posiadanie zależne, musi uwzględniać zasady gospodarowania mieniem skarbowym⁴¹.

⁴⁰ Dz.U. z 2020 r., poz. 638 oraz z 2021 r., poz. 1718 i 1728.

⁴¹ Wśród tych zasad należy przede wszystkim wymienić zasadę racjonalnej (prawidłowej) gospodarki, zasadę jawności (społecznej kontroli) oraz zasadę przetargowego zbywania nieruchomości.

Wreszcie – ośrodki produkcji rolniczej stanowią mienie należące Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. To implikuje konieczność uwzględniania przy wykonywaniu posiadania zasad dotyczących gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁴². Jak zaś wskazał TK w wyroku z 18 stycznia 2011 r.⁴³, uchwalenie przepisów ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa 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. Zatem to, że przy gospodarowaniu tym mieniem chodzi realizację „celów rolnych” („rolniczych”) w związku z polityką państwa w odniesieniu do nieruchomości rolnych oraz składników mienia z nimi związanych, również nadaje temu posiadaniu zupełnie inne oblicze. Spośród zadań wynikających z bieżącej polityki państwa na pierwszym miejscu znajduje się tworzenie struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych oraz jej poprawa⁴⁴.

Wspomniane wyżej przykładowe cechy posiadania zależnego ośrodków produkcji rolniczej wpływają na ogólną charakterystykę posiadania rolnego. Choć podkreśla się, że gdy mowa o posiadaniu w stosunkach rolnych, ustawodawca nie posługuje się innym pojęciem posiadania niż kodeksowe⁴⁵, to okazuje się, że posiadanie rolne ma szczególne cechy i przez to wymyka się kodeksowym regułom. Przedmiot posiadania jest ujmowany szerzej (nie rzecz, a masa majątkowa), coraz większą rolę odgrywa posiadanie oparte na stosunku zobowiązaniowym (umowa dzierżawy). W konsekwencji posiadanie rolne staje się pojęciem bardziej złożonym i dynamicznym.

Bibliografia

Bieniek G., *Gospodarka nieruchomościami*, [w:] G. Bieniek, S. Rudnicki (red.), *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2009.

Breyer S., *Przeniesienie własności nieruchomości*, Warszawa 1975.

Budzinowski R., *Pojęcie gospodarstwa rolnego według kodeksu cywilnego (rozważania na tle art. 553 k.c.)*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, nr 3.

Gutowski M., [w:] M. Gutowski (red.), *Kodeks cywilny*, tom III: *Komentarz. Art. 627–1088*, wyd. 3, Warszawa 2022, Legalis.

⁴² Na przykład: zasada reprezentacji SP przez KOWR, zasada pierwszej kolejności wydzierżawiania albo sprzedaży w celu utworzenia gospodarstw rodzinnych (art. 23 Konstytucji RP) i zasada przetargowego zbywania nieruchomości.

⁴³ P 44/08, Legalis.

⁴⁴ P. Litwiniuk, *Ewolucja rozwiązań normatywnych w zakresie gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*, „Studia Iuridica Agraria” 2017, tom XV, s. 284.

⁴⁵ W orzecznictwie np. wyroki NSA: z 29 sierpnia 2007 r., II GSK 122/07, Legalis nr 115308; z 17 stycznia 2008 r., II GSK 227/07, Legalis nr 113570; z 21 kwietnia 2009 r., II GSK 851/08, Legalis nr 237057 i wyrok WSA z siedzibą w Szczecinie z dnia 16 czerwca 2010, I SA/Sz 84/10, Legalis nr 252910; w literaturze np. J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, *Posiadanie gruntów rolnych jako warunek nabycia prawa do płatności bezpośrednich*, „Studia Iuridica Agraria” 2010, t. VIII, s. 142.

Hernik J., *Pałace i pola*, „Rzeczpospolita” 2001, nr 9.

Iwaszkiewicz P., *Problematyka prawna obrotu nieruchomościami rolnymi Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w świetle nowelizacji ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z 26 kwietnia 2019 r.*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2020, nr 1 (26).

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

Litwiniuk P., *Ewolucja rozwiązań normatywnych w zakresie gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*, „Studia Iuridica Agraria” 2017, tom XV.

Leśkiewicz K., *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz*, Warszawa 2021, Legalis, komentarz do art. 24b.

Łobos-Kotowska D., [w:] J. Jagoda, D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Gospodarka mieniem komunalnym*, Warszawa 2008.

Morek R., [w:] K. Osajda (red. serii), W. Borysiak (red. tomu), *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 30, Warszawa 2022, Legalis, komentarz do art. 55¹ k.c.

Osajda K. (red. serii), P. Popardowski (red. tomu), *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2022, komentarz do art. 24.

Panowicz-Lipska J., [w:] J. Panowicz-Lipska (red.), *System Prawa Prywatnego*, t. 8, Warszawa 2011.

Pańko W., *Dzierżawa gruntów rolnych*, Warszawa 1975.

Pessel R., *Nieruchomości Skarbu Państwa*, Warszawa 2010.

Stefańska K., *Gospodarstwo rodzinne jako element ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2002, t. III.

Szydło M., *Gospodarowanie nieruchomościami gminnymi jako dziedzina gospodarki komunalnej*, „Rejent” 2004, nr 8.