

# Katarzyna Czerwińska-Koral

---

## Nowe funkcje Agencji Nieruchomości Rolnych w świetle Ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego

---

Roczniki Administracji i Prawa 15/1, 187-205

---

2015

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

**Artykuł przeglądowy**

**Review article**

Data wpływu/Received: **25.01.2015**

Data recenzji/ Accepted: **25.03.2015**

Data publikacji/Published: **02.06.2015**

Źródła finansowania publikacji: środki własne Autora

**Authors' Contribution:**

(A) Study Design (projekt badania)

(B) Data Collection (zbieranie danych)

(C) Statistical Analysis (analiza statystyczna)

(D) Data Interpretation (interpretacja danych)

(E) **Manuscript Preparation (redagowanie opracowania)**

(F) **Literature Search (badania literaturowe)**

*Katarzyna Czerwińska-Koral<sup>1</sup>*

## NOWE FUNKCJE AGENCJI NIERUCHOMOŚCI ROLNYCH W ŚWIETLE USTAWY Z DNIA 5 SIERPNIĄ 2015 R. O KSZTAŁTOWANIU USTROJU ROLNEGO

### ZAGADNIENIA WPROWADZAJĄCE

Agencja Nieruchomości Rolnych (zwana dalej: ANR lub Agencją) powołana została ustawą o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z 19 października 1991 r.<sup>2</sup> (dalej: u.g.n.r.SP). Początkowo instytucja ta nosiła nazwę Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa. Ustawą z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>3</sup> (dalej: u.k.u.r.) wprowadzono jej aktualną nazwę, tj. Agencja Nieruchomości Rolnych.

ANR jest państwową osobą prawną. Siedzibą Agencji jest miasto stołeczne Warszawa. Agencja działa na podstawie u.g.n.r.SP, ale także na podstawie statutu. Nadzór nad Agencją sprawuje minister właściwy do spraw rozwoju wsi.

<sup>1</sup> dr; Uniwersytet Śląski, Katedra Prawa Rolnego i Gospodarki Przestrzennej.

<sup>2</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2015, poz. 1014.

<sup>3</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2012, poz. 803.

Organem Agencji jest Prezes. Prezes ANR kieruje Agencją i reprezentuje ją na zewnątrz. Prezesa Agencji powołuje Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru. Do bezpośredniej kompetencji Prezesa Rady Ministrów należy też odwoływanie Prezesa ANR.

Funkcje Agencji były zmieniane i rozwijane. Pierwotnie Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa miała inne zadania i kompetencje niż obecnie. Przede wszystkim Agencja miała przejąć cały majątek PGR-ów, jak również cały zapas gruntów pozostających dotychczas w Państwowym Funduszu Ziemi. Długofalowym zadaniem Agencji miało być racjonalne zagospodarowanie przejętych gruntów państwowych<sup>4</sup>.

Początkowo uważano, że Agencja jako odrębny podmiot prawa nie jest częścią aparatu państwowego ani organem administracji rządowej. Agencja jako jednostka organizacyjna miała z jednej strony działać według reguł prawa cywilnego w celu gospodarowania oznaczonym majątkiem państwowym, a z drugiej – realizować politykę gospodarczą państwa. Poddanie Agencji nadzorowi Ministra Skarbu Państwa, a więc organu administracji rządowej, uznawano za akceptację przez ustawodawcę preferencji dla interesu publicznego w wykonywaniu prawa własności Skarbu Państwa<sup>5</sup>.

Agencja była traktowana jako jednostka o charakterze powierniczym<sup>6</sup>. Zwracano uwagę na to, że Agencja jest podmiotem wykonującym w imieniu własnym powierzone jej uprawnienia właścicielskie państwa; ma status zastępcy pośredniego, a jej działania mieszczą się w sferze interesu powierzającego. Podkreślano, że Skarb Państwa wyposażył Agencję w kompetencję do realizacji uprawnień składających się na prawo własności<sup>7</sup>.

W ostatnich latach w doktrynie zaczęła się pojawiać opinia, że powierniczy charakter ANR jest tylko teoretyczny. Wskazuje się kilka argumentów. Po pierwsze, powoływanie i odwoływanie stojącego na czele Agencji Prezesa jest związane ze zmianami gabinetów rządowych. Po drugie, Prezesowi wydawane są polecenia służbowe przez ogrady naczelne, które właściwie minimalizują samodzielność tej agencji jako odrębnej państwowej osoby prawnej. Po trzecie, budżet Agencji ustalany jest przez Radę Ministrów i Ministra Finansów przy udziale Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Stąd blisko do wysunięcia dwóch wniosków: z jednej strony można dziś mówić o zanikaniu funkcji powierniczej Agencji,

<sup>4</sup> A. Stelmachowski, [w:] *System prawa prywatnego*, t. 3: *Prawo rzeczowe*, red. T. Dybowski, Warszawa 2007, s. 134; B. Bartkowska, T. Nawrocki, *Agencja Nieruchomości Rolnych jako powiernik Skarbu Państwa*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2011, t. IX, s. 13-14.

<sup>5</sup> A. Doliwa, *Ustawowe powiernictwo wykonywania własności państwowej na przykładzie Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa*, „*Studia Prawnicze*” 2003, s. 107.

<sup>6</sup> M. Możdżeń-Marcinkowski, *Agencja Nieruchomości Rolnych*, Kraków 2003, s. 38; J. Hejduk, *Zakres stosowania art. 50 ustawy o samorządzie województwa*, „*Samorząd Terytorialny*” 2001, nr 5, s. 30-33; A. Oleszko, *Postępowanie o wpis w księdze wieczystej trwałego zarządu nieruchomością*, „*Rejent*” 1998, nr 11, s. 23; R. Szytk, *Sprzedaż nieruchomości przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa*, „*Rejent*” 1999, nr 12, s. 35; W. Szydło, *Publiczny charakter przetargu w obrocie nieruchomościami rolnymi dokonywanymi przez Agencję Nieruchomości Rolnych*, „*Rejent*” 2005, nr 7-8, s. 122; B. Bartkowska, T. Nawrocki, *Agencja Nieruchomości Rolnych...*, s. 14-17 oraz przywołane tam orzecznictwo; zob. także postanowienie SN z 9 maja 2000, (IV CKN 29/00), LEX nr 52672.

<sup>7</sup> A. Doliwa, *Jeszcze w sprawie powierniczego statusu Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa*, „*Rejent*” 2000, nr 2, s. 124.

a z drugiej strony z punktu widzenia obecnych jej funkcji, zadań i pozycji ustrojowej określić ją można jako centralny organ administracji rządowej<sup>8</sup>.

Spójrzmy zatem na obecne funkcje ANR – ich przeanalizowanie pozwoli uzasadnić wskazane wyżej wnioski, a także sformułować nowe.

## PODSTAWOWE ZADANIA ANR

Podstawowe zadania ANR określone są w art. 5 i art. 6 u.g.n.r.SP. Zgodnie z art. 5 przywołanej ustawy Skarb Państwa powierzył Agencji wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych w stosunku do mienia skarbowego, tj. mienia, o którym mowa w art. 1 i 2 cytowanej ustawy. Na mienie to składają się:

1) nieruchomości rolne w rozumieniu Kodeksu cywilnego, położone na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele gospodarki rolnej, 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.

Chodzi również o mienie, o którym mowa wyżej, znajdujące się:

1) w zarządzie państwowych jednostek organizacyjnych;

2) w użytkowaniu wieczystym osób fizycznych i prawnych;

3) w użytkowaniu lub faktycznym władaniu osób fizycznych, osób prawnych oraz innych jednostek organizacyjnych;

4) w Państwowym Funduszu Ziemi, a także nieruchomości rolne przejmowane na własność Skarbu Państwa na podstawie decyzji administracyjnych lub z innych tytułów.

Agencja, obejmując we władanie powierzone składniki mienia Skarbu Państwa, wykonuje we własnym imieniu prawa i obowiązki z nimi związane w stosunku do osób trzecich, jak również we własnym imieniu wykonuje związane z tymi składnikami obowiązki publicznoprawne<sup>9</sup>.

Agencja wykonuje w imieniu własnym prawa i obowiązki związane z mieniem Skarbu Państwa powierzonym Agencji po zlikwidowanym państwowym przedsiębiorstwie gospodarki rolnej, w tym również prawa i obowiązki wynikające z decyzji administracyjnych.

Mienie nabyte przez Agencję ze środków własnych, w celu zapewnienia funkcjonowania Biura Prezesa i oddziałów terenowych Agencji, stanowi jej własność.

Agencja, obejmując we władanie powierzone składniki mienia Skarbu Państwa, wykonuje we własnym imieniu prawa i obowiązki z nimi związane w stosunku do osób trzecich. We własnym imieniu wykonuje także obowiązki publicznoprawne związane z tymi składnikami oraz prawa i obowiązki związane z mieniem Skarbu Państwa powierzonym Agencji po zlikwidowanym państwowym przedsiębiorstwie gospodarki rolnej, w tym prawa i obowiązki wynikające z decyzji administracyjnych. Mienie nabyte przez Agencję

<sup>8</sup> M. Możdżeń-Marcinkowski, [w:] *Prawo rolne*, red. P. Czechowski, Warszawa 2011, s. 125-126.

<sup>9</sup> Tak też A. Doliwa, *Jeszcze w sprawie powierniczego statusu...*, s. 124.

ze środków własnych, w celu zapewnienia funkcjonowania Biura Prezesa i oddziałów terenowych Agencji, stanowi jej własność, czyli majątek administracyjny.

Jak wynika z wyroku WSA w Warszawie z dnia 5 marca 2010 r. (I SA/Wa 2169/09)<sup>10</sup>, Agencja Nieruchomości Rolnych występuje w obrocie prawnym samodzielnie, wykonując w imieniu własnym prawa Skarbu Państwa do powierzonego jej mienia. Agencja działa wówczas w sferze uprawnień właścicielskich (dominium), a nie wykorzystując atrybuty władzy (imperium).

Ponadto z wyroku WSA w Białymstoku z dnia 26 października 2006 r. (II SA/Bk 377/06)<sup>11</sup> wynika, że Agencja Nieruchomości Rolnych pozostaje *statio fisci* Skarbu Państwa wykonującego jego prawo własności i inne prawa rzeczowe na rzecz Skarbu Państwa.

Zgodnie z art. 6 ustawy Agencja realizuje zadania wynikające z polityki państwa, w szczególności w zakresie:

- 1) tworzenia oraz poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych;
- 2) tworzenia warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa;
- 3) restrukturyzacji oraz prywatyzacji mienia Skarbu Państwa użytkowanego na cele rolnicze;
- 4) obrotu nieruchomościami i innymi składnikami majątku Skarbu Państwa użytkowanymi na cele rolne;
- 5) administrowania zasobami majątkowymi Skarbu Państwa przeznaczonymi na cele rolne;
- 6) zabezpieczenia majątku Skarbu Państwa;
- 7) inicjowania prac urzędniowo-rolnych na gruntach Skarbu Państwa oraz popierania organizowania na gruntach Skarbu Państwa prywatnych gospodarstw rolnych;
- 8) wykonywania praw z udziałów i akcji w spółkach hodowli roślin uprawnych oraz hodowli zwierząt gospodarskich o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej.

Do głównych form prawnych działania ANR, zgodnie z art. 24 ust. u.g.n.r.SP, zaliczamy instrumenty gospodarowania Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa. Agencja gospodaruje zasobem w drodze:

- 1) sprzedaży mienia w całości lub jego części;
- 2) oddania na czas oznaczony do odpłatnego korzystania osobom prawnym lub fizycznym;
- 3) wniesienia mienia lub jego części do spółki, o której mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 5 ust. 6 u.g.n.r.SP lub innej spółki prawa handlowego, w której Skarb Państwa lub instytut badawczy posiada większość udziałów lub akcji;
- 4) oddania na czas oznaczony administratorowi całości lub części mienia w celu gospodarowania, na zasadach określonych w art. 25 u.g.n.r.SP;
- 5) przekazania w zarząd;
- 6) zamiany nieruchomości.

<sup>10</sup> LEX nr 606535.

<sup>11</sup> LEX nr 284729.

Grunty rolne wchodzące w skład Zasobu mogą być w uzasadnionych gospodarczo przypadkach odłogowane oraz przekazywane nieodpłatnie jednostkom wymienionym w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

Agencja oprócz zadań przewidzianych w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa realizuje również zadania określone innymi przepisami, tj. przepisami o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozbawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, a przede wszystkim realizuje również zadania określone przepisami u.k.u.r.

Jakie dodatkowe kompetencje ANR zostały jej nadane przepisami u.k.u.r.?

Po pierwsze, w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnej, przez którą rozumie się nieruchomość rolną w rozumieniu kodeksu cywilnego<sup>12</sup>, z wyłączeniem nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne, o powierzchni nie mniejszej niż 5 ha, prawo to przysługuje Agencji dopiero gdy sprzedawana nieruchomość nie jest dzierżawiona albo dzierżawcy nie przysługuje prawo pierwokupu, albo nie wykonał on w terminie prawa pierwokupu.

Przepisów dotyczących prawa pierwokupu nie stosuje się, jeżeli:

1) nabywcą nieruchomości rolnej jest osoba bliska zbywcy w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami<sup>13</sup>;

2) sprzedaż dotyczy nieruchomości rolnej stanowiącej wkład gruntowy członka spółdzielni produkcji rolnej na rzecz innego członka tej spółdzielni;

3) nabywcą nieruchomości rolnej jest spółdzielnia produkcji rolnej – w przypadku sprzedaży przez jej członka nieruchomości rolnej stanowiącej wkład gruntowy w tej spółdzielni;

4) nabywcą nieruchomości rolnej jest jednostka samorządu terytorialnego.

Prawo pierwokupu nie przysługuje również Agencji, jeżeli w wyniku nabycia nieruchomości rolnej następuje powiększenie gospodarstwa rodzinnego<sup>14</sup>, jednak do powierzchni nie większej niż 300 ha, a nabywana nieruchomość rolna jest położona w gminie, w której ma miejsce zamieszkania nabywca, lub w gminie graniczącej z tą gminą.

Przepisy u.k.u.r. wyposażyły również Agencję w kolejne uprawnienie, zwane w literaturze prawem do nabycia<sup>15</sup>, a niekiedy prawem wykupu<sup>16</sup>. Jak wynika z art. 4 przywołanej ustawy, jeżeli przeniesienie własności nieruchomości rolnej o powierzchni nie mniejszej niż

<sup>12</sup> Zgodnie z art. 46<sup>1</sup> k.c. nieruchomościami rolnymi (gruntami rolnymi) są nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej.

<sup>13</sup> Zgodnie z art. 4 pkt 13 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. 2014, poz. 518, ze zm.) przez osobę bliską należy rozumieć zstępnych, wstępnych, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa, małżonka, osoby przysposabiające i przysposobione oraz osobę, która pozostaje ze zbywcą faktycznie we wspólnym pożyciu.

<sup>14</sup> Zgodnie z art. 5 ust. 1 w zw. z art. 2 pkt. 2 u.k.u.r. za gospodarstwo rodzinne uważa się gospodarstwo rolne (a więc gospodarstwo rolne w rozumieniu Kodeksu cywilnego o obszarze nie mniejszym niż 1 ha użytków rolnych) prowadzone przez rolnika indywidualnego, w którym łączna powierzchnia użytków rolnych jest nie większa niż 300 ha.

<sup>15</sup> J. Górecki, *Nowe ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 10, s. 16.

<sup>16</sup> Np. B. Wierzbowski, *Obrót ziemią po 15 lipca tego roku*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 111, *Vademecum Rzeczpospolitej, Obrót ziemią rolną po nowemu*, s. 4.

5 ha następuje w wyniku zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży, Agencja działająca na rzecz Skarbu Państwa może złożyć oświadczenie o nabyciu tej nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej, przy czym jeżeli równowartość pieniężna nie wynika z treści umowy, równowartość tę Agencja określa przy zastosowaniu sposobów ustalania wartości nieruchomości przewidzianych w przepisach o gospodarce nieruchomościami. Ponadto jeżeli równowartość pieniężna wynikająca z treści umowy rażąco odbiega od wartości rynkowej nieruchomości rolnej, Agencja może, w terminie 14 dni od dnia złożenia oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu, wystąpić do sądu o ustalenie ceny tej nieruchomości.

Podstawą do skorzystania z uprawnienia do nabycia nieruchomości nie jest zmiana właściciela nieruchomości rolnej będąca efektem innego niż umowa zdarzenia prawnego. Chodzi zarówno o umowy zobowiązujące do przeniesienia własności nieruchomości rolnej wywołujące skutek rozporządzający, jak i o umowy tylko rozporządzające. Natomiast niedopuszczalne jest skorzystanie przez ANR z uprawnienia do nabycia w przypadku zawarcia innej niż sprzedaż umowy zobowiązującej do przeniesienia własności, jeżeli nie wywołuje ona skutków rozporządzających<sup>17</sup>.

Upewnienie to nie przysługuje Agencji:

- 1) jeżeli w wyniku przeniesienia własności nieruchomości rolnej następuje powiększenie gospodarstwa rodzinnego, jednak do powierzchni nie większej niż 300 ha;
- 2) jeżeli przeniesienie własności nieruchomości rolnej następuje na rzecz:
  - a. spółdzielni produkcji rolnej – w przypadku nieruchomości rolnej stanowiącej wkład gruntowy członka tej spółdzielni,
  - b. osoby bliskiej zbywcy w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami;
- 3) jeżeli przeniesienie własności nieruchomości rolnej następuje w wyniku umowy z następcą, o której mowa w art. 84 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 2008 r. nr 50, poz. 291, z późn. zm.).

Co ważne, do wykonywania omawianego uprawnienia stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące prawa pierwokupu. Zgodnie z art. 9 u.k.u.r. czynność prawna dokonana niezgodnie z przepisami ustawy lub bez zawiadomienia ARN do prawa pierwokupu jest nieważna i w związku z tym Agencji przyznano również uprawnienie do wystąpienia z powództwem o stwierdzenie nieważności czynności prawnej.

## ZADANIA ANR WEDŁUG PRZEPISÓW USTAWY Z DNIA 5 SIERPNI 2015 R. O KSZTAŁTOWANIU USTROJU ROLNEGO

Przepisy ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>18</sup> (zwanej dalej: u.k.u.r. 2015) rozszerzyły zadania Agencji. Pozostały prawo pierwokupu i prawo nabycia, choć w zmienionej postaci, dodano również nowe, istotne zadania.

<sup>17</sup> J. Górecki, *Nowe ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi*, s. 15.

<sup>18</sup> Dz.U. 2015, poz. 1433; pierwotnie ustawa miała wejść w życie z dniem 1 stycznia 2016 r. (art. 26 u.k.u.r. 2015), jednakże na mocy ustawy z dnia 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. 2015, poz. 2179) ustawa ma wejść w życie z dniem 1 maja 2016 r.

Prawo pierwokupu zostało oparte na dotychczasowej konstrukcji, choć nieco zmodyfikowane.

Zgodnie z art. 9 ust. 3 u.k.u.r. 2015 w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnej przez osobę fizyczną lub osobę prawną inną niż Agencja, w sytuacji gdy nie ma uprawnionego do pierwokupu dzierżawcy<sup>19</sup> lub rolnika indywidualnego<sup>20</sup> albo gdy prawo to nie zostało przez nich wykonane, prawo pierwokupu przysługuje z mocy ustawy Agencji działającej na rzecz Skarbu Państwa, gdy przedmiotem sprzedaży jest nieruchomość rolna o powierzchni nie mniejszej niż 1 ha.

Prawo pierwokupu nie będzie natomiast przysługiwać Agencji, jeżeli nieruchomość albo jej część nabywa:

- 1) rolnik indywidualny na powiększenie gospodarstwa rodzinnego<sup>21</sup> do powierzchni nie większej niż 300 ha użytków rolnych, lub
- 2) osoba bliska zbywcy<sup>22</sup>, lub
- 3) osoba fizyczna będąca właścicielem nieruchomości rolnej graniczącej ze sprzedawaną nieruchomością, posiadająca kwalifikacje rolnicze<sup>23</sup> oraz co najmniej od 5 lat zamieszkała w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład jej gospodarstwa rolnego, które osobiście prowadzi<sup>24</sup>, z tym że powierzchnia użytków rolnych w tym gospodarstwie wraz z nabywanymi użytkami rolnymi nie przekracza 300 ha, lub
- 4) członek spółdzielni produkcji rolnej będący osobą fizyczną, którego wkład gruntowy stanowiący jego własność jest użytkowany przez tę spółdzielnię, nabywający nieruchomość albo jej część stanowiącą wkład innego członka tej spółdzielni, lub
- 5) spółdzielnia produkcji rolnej, której większość członków stanowią osoby fizyczne będące właścicielami wkładów gruntowych użytkowanych przez tę spółdzielnię, gdy

<sup>19</sup> Pierwokup dla dzierżawcy został przewidziany w art. 9 ust. 1 u.k.u.r. 2015.

<sup>20</sup> Pierwokup dla rolnika indywidualnego został przewidziany w art. 9 ust. 2 u.k.u.r. 2015.

<sup>21</sup> Zgodnie z art. 3 ust. 1 za gospodarstwo rodzinne uważa się gospodarstwo rolne 1) prowadzone przez rolnika indywidualnego (art. 4) oraz 2) w którym łączna powierzchnia użytków rolnych jest nie większa niż 300 ha; przez powiększenie gospodarstwa rodzinnego należy rozumieć powiększenie powierzchni tego gospodarstwa do powierzchni nie przekraczającej 300 ha użytków rolnych (art. 9 ust. 7).

<sup>22</sup> Zgodnie z art. 2 pkt. 7 przez osobę bliską należy rozumieć wstępnych, zstępnych, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa, małżonka oraz osoby przysposobione i przysposabiające. Zauważyć wypada, że w stosunku do poprzedniej regulacji obecnie wśród osób bliskich zabrakło osoby pozostającej ze zbywcą faktycznie we wspólnym pożyciu oraz powinowatych i osób współpracujących, o jakich mowa w art. 5a ust. 11 ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jedn. Dz.U. 2015, poz. 704).

<sup>23</sup> Uważa się, że osoba fizyczna posiada kwalifikacje rolnicze, jeżeli uzyskała: a) wykształcenie rolnicze zasadnicze zawodowe, średnie lub wyższe lub b) tytuł kwalifikacyjny lub tytuł zawodowy, lub tytuł zawodowy mistrza w zawodzie przydatnym do prowadzenia działalności rolniczej i posiada co najmniej 3-letni staż pracy w rolnictwie, lub c) wykształcenie wyższe inne niż rolnicze i posiada co najmniej 3-letni staż pracy w rolnictwie albo wykształcenie wyższe inne niż rolnicze i ukończone studia podyplomowe w zakresie związanym z rolnictwem, albo wykształcenie średnie inne niż rolnicze i posiada co najmniej 3-letni staż pracy w rolnictwie, lub d) wykształcenie podstawowe, gimnazjalne lub zasadnicze zawodowe inne niż rolnicze i posiada co najmniej 5-letni staż pracy w rolnictwie (art. 4 ust. 2 pkt. 2 u.k.u.r. 2015).

<sup>24</sup> Uważa się, że osoba fizyczna osobiście prowadzi gospodarstwo rolne, jeżeli pracuje w tym gospodarstwie i podejmuje wszelkie decyzje dotyczące prowadzenia działalności rolniczej w tym gospodarstwie (art. 4 ust. 2 pkt. 1 u.k.u.r. 2015).



przeniesienie własności nieruchomości rolnej albo jej część dotyczy wkładu gruntowego członka tej spółdzielni, lub

6) jednostka samorządu terytorialnego na cele publiczne, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2015 r., poz. 782), lub

7) Skarb Państwa.

Zatem prawo pierwokupu przysługuje, gdy przedmiotem sprzedaży jest nieruchomość rolna, przez którą rozumie się nieruchomość rolną w rozumieniu Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne (art. 2 pkt 1 u.k.u.r. 2015). Zauważyć należy, że w stosunku do obecnie obowiązującej ustawy zmniejszył się obszar nieruchomości rolnej, co do której może przysługiwać prawo pierwokupu. W art. 4 ust. 4 u.k.u.r. była mowa o nieruchomości powyżej 5 ha, obecnie prawo pierwokupu wchodzi w rachubę już przy sprzedaży nieruchomości rolnej powyżej 1 ha. Rozszerzenie stosowania prawa pierwokupu (ale i w odniesieniu do prawa nabycia, o którym będzie mowa niżej) w odniesieniu do nieruchomości rolnych o powierzchni nie mniejszej niż 1 ha nie zasługuje na pozytywną opinię. Z praktycznego punktu widzenia będzie to niewątpliwie skutkowało sporządzaniem większej ilości aktów notarialnych zawierających umowy warunkowe nieruchomości rolnych i tym samym zwiększeniem kosztów nabycia nieruchomości, a także wydłużeniem czasu trwania transakcji<sup>25</sup>. Ponadto objęcie prawem pierwokupu nieruchomości o powierzchni co najmniej 5 ha w poprzedniej ustawie nastąpiło w odpowiedzi na zasadne postulaty ANR. Agencja nie była bowiem zainteresowana wykonywaniem prawa pierwokupu w stosunku do nieruchomości rolnych o małych obszarach, ponieważ wyłącznie większe nieruchomości mogą służyć istotnemu powiększeniu gospodarstw rodzinnych<sup>26</sup>.

Dodać warto, że nowością jest przepis, zgodnie z którym przedmiotem umowy przenoszącej własność nieruchomości rolnej albo jej części<sup>27</sup> może być wyłącznie nieruchomość rolna wpisana do ewidencji gruntów i budynków (art. 8 u.k.u.r. 2015).

Pozostało również dawne uprawnienie Agencji do nabycia nieruchomości rolnej w przypadku innych umów przenoszących własność nieruchomości rolnych (art. 4 u.k.r.), ale w zmienionej nieco postaci. Obecnie, zgodnie z art. 10, jeżeli przeniesienie własności nieruchomości rolnej o powierzchni nie mniejszej niż 1 ha następuje w wyniku zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży, Agencja działająca na rzecz Skarbu Państwa może złożyć oświadczenie o nabyciu tej nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej. Podobnie jak przy prawie pierwokupu, tak i to uprawnienie dotyczy nieruchomości rolnej

<sup>25</sup> Prawo pierwokupu Agencja będzie mogła wykonać w ciągu miesiąca od dnia otrzymania zawiadomienia (zob. art. 598 § 2 k.c.).

<sup>26</sup> B. Jeżyńska, R. Pastuszko, *Opinia prawna na temat pozycji zmian regulacji prawnych dotyczących obrotu nieruchomościami rolnymi*, Kancelaria Senatu. Biuro Analiz i Dokumentacji, Opinie i ekspertyzy OE-217, kwiecień 2014, s. 8

<sup>27</sup> Jak słusznie zauważa J. Matys w: J. Matys, *Opinia prawna na temat poselskiego projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3109) z dnia 3 marca 2015 r.*, s. 24, przedmiotem obrotu jest zawsze nieruchomość jako całość, nie można zbyć części nieruchomości, która nie została wydzielona jako działka ewidencyjna.

powyżej 1 ha (a nie 5 ha – jak w u.k.u.r.). Uprawnienie to nie przysługuje w przypadkach, o których mowa w art. 9 ust. 6 – omówionych wcześniej, a także w sytuacji, gdy przeniesienie własności nieruchomości rolnej następuje w wyniku umowy z następcą, o której mowa w art. 84 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 2015 r., poz. 704).

Zaznaczyć należy, że już w czasie obowiązywania u.k.u.r. pojawiały się wątpliwości co do zakresu kompetencji ANR w tym zakresie, w szczególności co do zgodności przepisów wprowadzających tę kompetencję z Konstytucją<sup>28</sup>. I tak w szczególności pojawiły się wątpliwości co do zgodności z Konstytucją prawa nabycia z art. 4 u.k.u.r. przysługującego ANR. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 marca 2010 r.<sup>29</sup> co prawda uznał ten przepis za zgodny z Konstytucją, ale wątpliwości co do zgodności tej instytucji z ustawą zasadniczą nadal pozostały. Trybunał zastrzegł bowiem, że ocenił jedynie, czy instytucja prawa nabycia spełnia zasadę proporcjonalnej ingerencji w konstytucyjne prawa chronione. Zatem nie badał w ogóle tego, czy prawo nabycia stanowi nadmierną ingerencję w konstytucyjnie chronione prawo własności i czy wybór tak szerokiego pod względem przedmiotowym instrumentu jest zgodny z konstytucją oraz czy umożliwia on efektywną realizację zadań nałożonych na ANR. Trybunał nie zastanawiał się również nad tym, czy prawo nabycia nie stanowi *de facto* ukrytej formy wyłączenia bez konieczności wskazania ważnych publicznych celów ingerencji, na co zwrócono uwagę w literaturze<sup>30</sup>. Jako że obecnie prawo nabycia jest podobnie skonstruowane, przedstawione wątpliwości nadal są aktualne.

Poza tym należy zwrócić uwagę na kolejne problemy związane ze sformułowaniem wskazanych wyżej uprawnień Agencji.

W u.k.u.r. 2015 brak jest określenia jednoznacznych warunków (przesłanek), których spełnienie może stanowić podstawę do skorzystania z prawa pierwokupu i prawa nabycia. Co więcej, wydaje się, że w praktyce mamy do czynienia z wybiórczym ingerowaniem Agencji w obrót nieruchomościami rolnymi<sup>31</sup>, poza tym Agencja nie ma obowiązku przeprowadzenia jakiegokolwiek postępowania wyjaśniającego. Pamiętać należy, że motywy złożenia oświadczenia o nabyciu nie są formułowane na zewnątrz i nie podlegają kontroli instancyjnej. To wszystko w konsekwencji nasuwa wnioski o możliwości naruszania zasady bezpieczeństwa obrotu<sup>32</sup>.

Niewątpliwie nowością jest fakt, że zgodnie z treścią art. 11 u.k.u.r. 2015 wykonanie przez Agencję prawa pierwokupu lub uprawnienia z art. 10 następuje po wydaniu w tych

<sup>28</sup> A. Lichorowicz, *Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11 kwietnia 2003 r. na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 3, s. 9 i n.

<sup>29</sup> K 8/08, OTK-A 2010, nr 3, poz. 23.

<sup>30</sup> Zob. A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2004, z. 2, s. 415-425; J. Matys, *Opinia prawna...*

<sup>31</sup> Nie ma w tym zakresie wyczerpującej statystyki, ale zob. Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa 2014, zamieszczony na stronie internetowej: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/F7C41492B2192ADBC1257E6D004222F1/%24File/3548.pdf>

<sup>32</sup> J. Matys, *Opinia prawna...*, s. 6; A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski...*, s. 423.

sprawach pozytywnej opinii przez komisję do spraw kształtowania ustroju rolnego, o której mowa w przepisach o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

Jak wynika z art. 29d u.g.n.r.SP, komisja do spraw kształtowania ustroju rolnego zostaje utworzona przy dyrektorze oddziału. Członkowie komisji są powoływani przez dyrektora oddziału<sup>33</sup> i są nimi:

- 1) przewodniczący będący przedstawicielem Agencji;
- 2) przedstawiciele gmin położonych na obszarze działania oddziału terenowego Agencji;
- 3) przedstawiciel właściwej miejscowo izby rolniczej;
- 4) przedstawiciele powiatów położonych na obszarze działania oddziału terenowego Agencji;
- 5) dwaj przedstawiciele wybranych przez społeczno-zawodowe organizacje rolników i związków zawodowych rolników indywidualnych i innych organizacji rolniczych działających na terenie oddziału terenowego Agencji.

Co więcej, w pracach komisji bierze udział po jednym przedstawicielu tej gminy i tego powiatu, na obszarze których położona jest nieruchomość rolna, której dotyczą prace komisji.

Komisja działa w oparciu o regulamin, który jest ustalany przez Prezesa Agencji.

Niemniej jednak wprowadzenie przez ustawodawcę konieczności uzyskania pozytywnej opinii komisji do spraw kształtowania ustroju rolnego nie dyskwalifikuje powyższych zarzutów co od braku jednoznacznych przesłanek w przedmiocie skorzystania z prawa pierwokupu i prawa nabycia przez ANR skuteczności. Ustawodawca nie wskazał, czym komisja ma się kierować i jakie są wyznaczniki do wydania pozytywnej bądź negatywnej opinii. Brak określenia przesłanek dla opinii pozytywnej bądź dla opinii negatywnej należy ocenić negatywnie, bowiem *de facto* od decyzji komisji zależy wykonanie lub niewykonanie uprawnienia przez Agencję. Niewątpliwie nie można tu sobie pozwolić na pełną uznaniowość<sup>34</sup>.

Biorąc pod uwagę całokształt uregulowań w tym zakresie, można próbować ustalać domniemane przesłanki, które będzie uwzględniać komisja podejmując decyzję w przedmiocie opinii. Wydaje się, że komisja do spraw kształtowania ustroju rolnego będzie brać pod uwagę określone w art. 1 u.k.u.r. 2015 zasady (cele) kształtowania ustroju rolnego, które zostały identycznie sformułowane jak w u.k.u.r., a są nimi:

- 1) poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych;
- 2) przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych;
- 3) zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej (rozumianej jako prowadzenie działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej) w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach.

Zdaje się, że komisja w swoich pracach będzie również uwzględniać zadania, które zostały przewidziane art. 29d ust. 5<sup>35</sup> u.g.n.r.SP, ale przede wszystkim mieć na względzie to, aby

<sup>33</sup> Prezes Agencji ustala regulamin wyboru przedstawicieli.

<sup>34</sup> B. Jeżyńska, R. Pastuszko, *Opinia prawna na temat pozycji zmian...*, s. 6.

<sup>35</sup> Do zadań komisji w zakresie gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa należy: 1. wy-

powstawały gospodarstwa rodzinne o powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem własności w gospodarstwie rolnym nie mniejszej niż powierzchnia preferowana<sup>36</sup> i nieprzekraczającej 100 ha (art. 29d ust. 7 u.g.n.r.SP). Wydaje się, że komisja będzie także zważać na zadania ANR wymienione w art. 6 u.g.n.r.SP. Niemniej jednak nawet gdyby przyjąć, że komisja, wydając opinię, będzie kierowała się wskazanymi przez mnie przesłankami, to podkreślić należy, że nie są one jednoznaczne i precyzyjne, co nie daje pewności i gwarancji niewybiórczego ingerowania Agencji w obrót nieruchomościami. Brak więc szczegółowych i konkretnych przesłanek może w praktyce powodować dowolność w wydawaniu opinii.

Nowe funkcje ANR są również konsekwencją nowych uprawnień nadanych dyrektorowi oddziału terenowego ANR (zwanego dalej dyrektorem oddziału). Jest to pokłosiem zmiany art. 9 ust. 2 u.g.n.r.SP, który obecnie otrzymał brzmienie: „Agencją kieruje Prezes i reprezentuje ją na zewnątrz. Prezes wykonuje zadania przy pomocy Wiceprezesa oraz dyrektorów oddziałów”.

Po pierwsze, pewne kompetencje dyrektora oddziału wynikają z nowych uregulowań dotyczących podziału gospodarstwa rolnego. Otóż zgodnie z art. 6 ust. 1 u.k.u.r. 2015 jeśli wskutek przeniesienia własności nieruchomości rolnej albo jej części miałby nastąpić podział gospodarstwa rolnego, przeniesienie własności rolnej albo jej części może nastąpić pod pewnymi warunkami:

1) powierzchnia użytków rolnych, które pozostaną własnością zbywcy, nie będzie mniejsza niż powierzchnia użytków rolnych niezbędna do prowadzenia działalności rolniczej (podstawowa norma obszarowa użytków rolnych w gospodarstwie rolnym), a zbywana nieruchomość albo jej część wraz z nieruchomościami rolnymi nabywcy utworzą bądź powiększą gospodarstwo rolne, lub

2) powierzchnia nabywanych użytków rolnych wraz z nieruchomościami rolnymi nabywcy stanowiącymi jego własność będzie większa niż powierzchnia użytków rolnych, które pozostaną własnością zbywcy, lub

3) zbywana nieruchomość rolna albo jej część obejmuje użytki rolne nieprzylegające do innych użytków rolnych wchodzących w skład tego samego gospodarstwa rolnego zbywcy, ale przylegające do nieruchomości rolnej wchodzącej w skład gospodarstwa rolnego i stanowiącej własność nabywcy, lub

4) przy umowie zamiany różnica powierzchni zamienianych użytków rolnych liczonych w hektarach przeliczeniowych, o których mowa w przepisach o podatku rolnym, nie przekracza 10%, lub

5) ma na celu racjonalne ukształtowanie granicy między nieruchomościami rolnymi, lub

---

bór sposobu zagospodarowania nieruchomości Zasobu; 2. wybór rodzaju przetargów na sprzedaż i dzierżawę nieruchomości Zasobu; 3. określenie kryteriów, o których mowa w art. 29 ust. 3 pkt 3 ustawy; 4. opiniowanie zasadności wykonywania umownego prawa odkupu nieruchomości.

<sup>36</sup> Powierzchnia preferowana nie może być mniejsza niż dwukrotność średniej powierzchni gruntów rolnych wchodzących w skład gospodarstw rolnych w województwie ogłoszonej na podstawie przepisów o płatnościach w ramach systemu wsparcia bezpośredniego i większa niż 100 ha użytków rolnych; powierzchnię preferowaną określa w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw rozwoju wsi.

6) własnością zbywcy pozostanie grunt pod budynkiem mieszkalnym wraz z obiektami budowlanymi oraz gruntami do nich przyległymi, niezbędnymi do właściwego korzystania z budynku mieszkalnego, których łączna powierzchnia nie przekracza 0,5 ha, oraz zbywana nieruchomość rolna albo jej część wraz z nieruchomościami rolnymi nabywcy utworzą bądź powiększą gospodarstwo rolne.

Ponadto własność nieruchomości rolnej albo jej część może być przeniesiona, jeśli nieruchomość ta ma zapewniony dostęp do drogi publicznej<sup>37</sup> albo dostęp do drogi publicznej ma nieruchomość nabywcy granicząca z tą nieruchomością (art. 6 ust. 3).

Dyrektor oddziału stwierdza w drodze decyzji, że dopuszczalny jest podział gospodarstwa rolnego. Od decyzji dyrektora oddziału przysługuje odwołanie do Prezesa Agencji. Wniosek o wydanie decyzji przez dyrektora oddziału powinien m.in. zawierać informacje o stanowiących własność zbywcy i nabywcy nieruchomościach rolnych obejmujące dane z ewidencji gruntów i budynków dotyczące oznaczenia, powierzchni, klasy i rodzaju użytków rolnych oraz numeru księgi wieczystej albo zbioru dokumentów oraz uzasadnienie proponowanego przebiegu granicy bądź wielkości powierzchni gruntów niezbędnych do korzystania z budynków.

Mamy tu w zasadzie do czynienia z administracyjnym ograniczeniem podziału gospodarstwa rolnego. Dotychczasowe ograniczenia związane były z ochroną przed nieracjonalnymi podziałami i zawarte są w art. 213 k.c. Zakres tej regulacji dotyczy tylko sądowego zniesienia współwłasności, a poza tym nie określa konkretnych kryteriów kontroli<sup>38</sup>. Z tej perspektywy sam fakt zamieszczenia w nowej ustawie postanowień mających na celu przeciwdziałanie nieracjonalnym podziałom gospodarstw rolnych należy ocenić pozytywnie. Wątpliwości rodzi sama koncepcja oceny spełnienia przesłanek w drodze decyzji administracyjnej dyrektora oddziału ANR, a także faktyczny zakres konsekwencji wadliwości rozstrzygnięć administracyjnych dla obrotu (sankcja bezwzględnej nieważności czynności prawnej)<sup>39</sup>.

Należy jednoznacznie stwierdzić, że przepis art. 6 u.k.u.r. 2015 niewątpliwie zawiera ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi. Już na etapie projektu tej ustawy pojawiały się wręcz wątpliwości co do zgodności tego przepisu z prawem Unii Europejskiej<sup>40</sup>. Dlatego należy poważnie zastanowić się, czy nowa kompetencja ANR wynikająca z omawianego przepisu nie uderza w zasadę swobody przepływu kapitału (art. 63 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>41</sup>, zwanego dalej Traktatem). Przepis art. 345 Trakta-

<sup>37</sup> Zgodnie z art. 93 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. 2015, poz. 782, ze zm.) za dostęp do drogi publicznej uważa się również wydzielenie drogi wewnętrznej wraz z ustanowieniem na tej drodze odpowiednich służebności dla wydzielonych działek gruntu albo ustanowienie dla tych działek innych służebności drogowych, jeżeli nie ma możliwości wydzielenia drogi wewnętrznej z nieruchomości objętej podziałem. Nie ustanawia się służebności na drodze wewnętrznej w przypadku sprzedaży wydzielonych działek gruntu wraz ze sprzedażą udziału w prawie do działki gruntu stanowiącej drogę wewnętrzną.

<sup>38</sup> A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski*, s. 390-391.

<sup>39</sup> B. Jeżyńska, R. Pastuszko, *Opinia do projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3109) z 2 marca 2015 r.*, s. 6-7.

<sup>40</sup> Ibidem, s. 2.

<sup>41</sup> Dz. Urz. UE C 326 z 26 października 2012, s. 47-200.

tu pozostawia państwu członkowskiemu swobodne kształtowanie zasad prawa własności, jednak przepisy prawa krajowego w tym zakresie nie mogą naruszać swobód podstawowych. Trybunał Sprawiedliwości uznaje, że inwestycje w nieruchomości, obejmujące zakup gruntów i budynków oraz wznoszenie budowli przez osoby prywatne w celu osiągnięcia zysków lub na użytek własny, stanowią przepływ kapitału<sup>42</sup>. Zakazane są wszelkie ograniczenia w przepływie kapitału między państwami członkowskimi oraz państwami członkowskimi a państwami trzecimi (art. 63 ust. 1 Traktatu). Co prawda zasada ta nie ma charakteru absolutnego; Trybunał Sprawiedliwości wskazał, że dopuszczalne są inne – niż wskazane w art. 65 Traktatu – ograniczenia swobody przepływu kapitału, a to takie, które wynikają z „nadrzędnych wymogów interesu publicznego”, do których można zaliczyć cele dotyczące kształtowania struktury populacyjnej i przestrzennej w rolnictwie. Pamiętać jednak należy, że przyjęte środki nie mogą wykraczać ponad to, co jest konieczne dla osiągnięcia założonego celu, nie mogą to być środki szczególnie uciążliwe oraz najmniej restrykcyjne. Dlatego pojawia się konieczność określenia racjonalnych i przejrzystych przesłanek stosowania środków ograniczających wobec uczestników obrotu prawnego, a zarazem niedopuszczalne są rozwiązania przyznające organom kontrolnym zbyt daleko idącą swobodę oceny<sup>43</sup>. Tymczasem postanowienia u.k.u.r. 2015, m.in. uprawnienie Agencji do złożenia zbywcy oświadczenia o nabyciu nieruchomości rolnej, mogą zniechęcać podmioty do inwestowania w nieruchomości rolne położone w Polsce i tym samym mogą stanowić naruszenie swobody przepływu kapitału.

Ponadto wydaje się, że omawiana regulacja, podobnie zresztą jak regulacja zawarta w u.k.u.r.<sup>44</sup>, może być uznana za nadmierne i nieuzasadnione ograniczenie wykonywania prawa własności w świetle art. 21 oraz 64 Konstytucji<sup>45</sup>.

Konstytucja gwarantuje prawo do własności jako jedno z praw człowieka (art. 64 ust. 1), chroni własność (art. 21), a ograniczenia prawa własności nie mogą naruszać tego prawa. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 25 maja 1999 r.<sup>46</sup> stwierdził, że ograniczenia prawa własności nie mogą niweczyć podstawowych uprawnień, jakie składają się na jego treść. Zgodnie z art. 140 kodeksu cywilnego jednym z uprawnień właściciela jest prawo do rozporządzania rzeczą (*ius disponendi*), a więc prawo do wyzbycia się rzeczy i obciążenia rzeczy. Trybunał podkreślił, że możliwość rozporządzania rzeczą jest fundamentem prawa własności<sup>47</sup>.

Zastanawiające jest, czy przewidziane nową ustawą rozwiązania są zgodne z konstytucyjną zasadą proporcjonalności, która zakazuje ustanawiania ograniczeń przekraczających właściwą proporcję między stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie. Zasada proporcjonalności powinna być

<sup>42</sup> M. Mataczyński, *W kwestii zgodności ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego z prawem europejskim w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, „Rejent” 2004, nr 5, s. 77.

<sup>43</sup> B. Jeżyńska, R. Pastuszko, *Opinia do projektu ustawy...*, s. 11-12, a także B. Jeżyńska, R. Pastuszko, *Ramy prawne obrotu nieruchomościami rolnymi po 2016 roku*, Opinie i ekspertyzy, OE-197, Kancelaria Senatu, grudzień 2012.

<sup>44</sup> Zob. M. Mataczyński, *W kwestii zgodności ustawy...*, s. 73 i n.

<sup>45</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.

<sup>46</sup> SK 9/98, Dz.U. 1999, nr 49, poz. 498.

<sup>47</sup> K 8/08, OTK-A 2010, nr 3, poz. 33.

rozumiana również jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne i służące realizacji zamierzonych celów. Chodzi tu o środki niezbędne w tym sensie, że chronić będą określone wartości w sposób, albo w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków<sup>48</sup>. W tym kontekście wymóg uzyskania decyzji dyrektora oddziału ANR na zbycie nieruchomości rolnej, gdy następuje podział gospodarstwa rolnego, może być uznany za naruszenie prawa własności. Omawiane ograniczenia w zbywalności co prawda nie wyłączają w ogóle możliwości zbycia, ale uzależniają możliwość przeniesienia własności od decyzji organu administracji publicznej. Z tego względu przepis ten może być uznany za niezgodny z Konstytucją. Z tego powodu należałoby się zastanowić nad wprowadzeniem innego mechanizmu, który bez ograniczenia swobody dysponowania nieruchomościami rolnymi chroniłby gospodarstwa rolne, a tym samym własność rolną. Jakie inne mechanizmy mogłyby być tu wykorzystane? Propozycje w tym zakresie zostały już wskazane w literaturze. A. Lichorowicz zwracał uwagę, powołując się na przykłady ustawodawstw Francji, Niemczech i Włoszech, że prawo pierwokupu ANR może być również wykorzystane jako instrument przeciwdziałający nieracjonalnym podziałom gospodarstw<sup>49</sup>.

Nowe przepisy dodały ANR jeszcze jedno zadanie, przyznać należy, już nie wzbudzające tak wielu kontrowersji, a związane z dzierżawą rolną.

Jak wynika z art. 12 u.k.u.r. 2015, przedmiotem umowy dzierżawy nieruchomości rolnej albo jej części może być wyłącznie nieruchomość rolna wpisana do ewidencji gruntów i budynków, a wydzierżawiający może być stroną takiej umowy, jeżeli jest uwidoczniiony w tej ewidencji jako właściciel lub posiadacz tej nieruchomości. Umowa dzierżawy wymaga formy pisemnej pod rygorem nieważności, a gdy jest zawierana na okres ponad 5 lat – w formie aktu notarialnego.

Umowę dzierżawy oraz jej zmiany dzierżawca, a gdy wymaga formy aktu notarialnego – notariusz, przekazuje do dyrektora oddziału właściwego ze względu na położenie nieruchomości (art. 12 ust. 5).

Ponadto zgodnie z art. 15 ust. 2 odpis umowy przenoszącej własność nieruchomości albo jej części notariusz przekazuje do właściwego ze względu na położenie nieruchomości dyrektora oddziału.

Zatem ANR otrzymała nową ewidencyjną funkcję. Dyrektor oddziału właściwego ze względu na położenie nieruchomości będzie ewidencjonował umowy dzierżawy i umowy przenoszące własność nieruchomości rolnych albo ich części dotyczące nieruchomości z jego terenu. Postanowienia te należy ocenić pozytywnie, choć nakładają na pewne podmioty (dzierżawcę i notariusza) dodatkowe obowiązki; z drugiej strony stanowią przynajmniej częściową regulację dzierżawy rolnej.

Na koniec warto wspomnieć jeszcze o dwóch uprawnieniach Agencji przewidzianych przepisami u.k.u.r. 2015. Otóż zgodnie z art. 16 ust. 3 ANR ma uprawnienie do wystąpienia z powództwem o stwierdzenie nieważności czynności prawnej. Jak wynika

<sup>48</sup> Zob. także orzeczenia TK w: *Zasada proporcjonalności (w odniesieniu do prawa publicznego) w tezach Trybunału Konstytucyjnego*, Biuro Trybunału Konstytucyjnego Zespół Orzecznictwa i Studiów, czerwiec 2009.

<sup>49</sup> Zob. A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski...*, s. 414.

z wcześniejszych ustępów przywołanego przepisu, nieważna jest czynność prawna, której przedmiotem jest przeniesienie własności nieruchomości rolnej albo jej części, jeżeli:

- 1) nie będzie miała ona zapewnionego dostępu do drogi publicznej lub
- 2) została dokonana:
  - a) bez zawiadomienia uprawnionego do prawa pierwokupu, lub
  - b) bez zawiadomienia Agencji, w przypadku określonym w art. 10 ust. 1, lub
  - c) bez wymaganych oświadczeń, zaświadczeń, decyzji bądź innych wymaganych dokumentów, lub
  - d) w oparciu o nieprawdziwe oświadczenie, o którym mowa w art. 5 ust. 1 albo ust. 3 oraz art. 6 ust. 6 pkt 1, lub
  - e) w oparciu o fałszywe bądź potwierdzające nieprawdę dokumenty.

Nieważność czynności prawnej może wynikać również z odrębnych przepisów.

Umieszczenie Agencji w kręgu osób mających uprawnienie do wystąpienia z takim powództwem należy ocenić pozytywnie. Natomiast uprawnienia wskazanego w art. 24 u.k.u.r. 2015 nie da się ocenić w takich samych kategoriach. Jak wynika z tego przepisu, do czasu utworzenia i wdrożenia zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach, o którym mowa w art. 24b ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, dane ewidencji gruntów i budynków, niezbędne do realizacji zadań ustawowych przez Agencję, starosta udostępnia nieodpłatnie na jej wniosek za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Oznacza to, że ustawodawca nie wiedząc czemu, przyznał Agencji uprzywilejowaną pozycję w stosunku do innych podmiotów obrotu nieruchomościami w zakresie uzyskiwania danych z ewidencji gruntów i budynków, czego nie można ocenić pozytywnie.

## PODSUMOWANIE

Przepisy u.k.u.r. 2015 rozszerzyły kompetencje ANR, przede wszystkim w zakresie większego nadzorowania przez nią nabycia nieruchomości rolnych. Opisane wyżej zmiany dotyczące kompetencji Agencji w prowadzone nową ustawą pozwalają na sformułowanie kilku wniosków.

Po pierwsze, z jednej strony trzeba stwierdzić, że Agencja nadal pełni funkcję powierniczą, o czym świadczy fakt, że w nowej ustawie prawodawca posłużył się w stosunku do ANR określeniem „na rzecz Skarbu Państwa”. Z drugiej strony nie da się nie zauważyć, że głównymi uprawnieniami Agencji pozostają prawo pierwokupu i uprawnienie do złożenia przez Agencję oświadczenia o nabyciu tej nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej. Pamiętać jednak należy, że skuteczność wypełniania celów ustawy (art. 1 obu ustaw) zależy od rzeczywistej aktywności ANR.

Po drugie, zwiększanie kompetencji Agencji budzi wątpliwości. W doktrynie negatywnie ocenia się rolę ANR jako podmiotu, który kształtuje ustrój rolny w skali krajowej, regionalnej i lokalnej, a zadania powierzone Agencji postają ze sobą w sprzeczności<sup>50</sup>.

<sup>50</sup> S. Prutis, *Kształtowanie ustroju rolnego – potrzeba nowej regulacji ustawowej*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. V, s. 172 i n.



Wyposażenie ANR, a więc organu administracyjnego, w zbyt szerokie kompetencje jest rozwiązaniem wstecznym. Szczególnie niepokojące wydają się zadania i funkcje, które *de facto* ograniczają właściciela w wykonywaniu prawa własności (art. 6 u.k.u.r. 2015), i tym samym pozostają wątpliwe pod względem zgodności z Konstytucją i prawem unijnym.

Po trzecie, przepisy u.k.u.r. 2015 zakładają jeszcze bardziej intensywny nadzór nabywania nieruchomości rolnych przez Agencję. Opisana wyżej szczegółowo zgoda dyrektora oddziału (art. 6) i opinia komisji (art. 11) stanowią swego rodzaju ograniczenia obrotu nieruchomościami. Należy zastanowić się, czy nie jest to zbyt restrykcyjne postępowanie, a nawet gdyby uznać je za konieczne, to wydaje się niezbędne ustalenie jasnych i precyzyjnych przesłanek dla ich wydania, czego zabrakło. Tymczasem wprowadzenie nadmiernych form ograniczeń obrotu może powodować negatywne zjawisko, jakim jest nieformalny obrót nieruchomościami rolnymi, nieformalne działy nieruchomości rolnych i wynikające z ich konsekwencje<sup>51</sup>. W literaturze nie od dziś podkreśla się, że daleko posunięta kontrola obrotu prawnego sprawia, że istnieje naturalna tendencja do obchodzenia przepisów ustaw, co skutkuje zagrożeniem dla bezpieczeństwa i pewności obrotu. Miało to miejsce przeszłości w obrocie ziemią, gdzie nazbyt rozbudowane wymogi skutkowały obrotem nieformalnym, a mimo nieważnych transakcji następowała zmiana posiadania<sup>52</sup>.

Wydaje się wręcz, że nowe funkcje ANR mogą powodować utrudnienie w nabyciu i zbyciu nieruchomości rolnych. W konsekwencji może to doprowadzić bądź do obrotu nieformalnego, bądź do jego wstrzymania, co stawia pod znakiem zapytania realizację celu, jakim jest poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych, ochrona gospodarstw rodzinnych<sup>53</sup> oraz pewność i bezpieczeństwo obrotu. Tymczasem działania Agencji powinny raczej ułatwiać przenoszenie nieruchomości rolnych pomiędzy podmiotami prawa prywatnego w celu oczekiwanych zmian strukturalnych<sup>54</sup>.

Niewątpliwie jest tak, że aktualne instrumenty nie realizują w pełni celów kształtowania ustroju rolnego, a nieracjonalne podziały gospodarstw są przyczyną rozdrobienia gospodarstw rolnych<sup>55</sup>. Niestety, wbrew zapowiedziom<sup>56</sup>, wprowadzone nowe regulacje, w tym nowe zadania ANR, nie są w stanie skutecznie przeciwdziałać tym negatywnym zjawiskom. Dzieje się tak, ponieważ po pierwsze, przepisy u.k.u.r. 2015 bazują na dotychczasowych rozwiązaniach, a po drugie, wprowadzone nowe mechanizmy oddziaływania na strukturę agrarną państwa są nieprecyzyjne, nieokreślone i wątpliwe pod względem zgodności z aktami wyższego rzędu.

Podkreślić należy, że zmienia się charakter funkcji ANR. Wydaje się, że obecnie podstawowa funkcja ANR to kontrolowanie obrotu nieruchomościami rolnymi (art. 6, 9 10 i 11 u.k.u.r. 2015). Bez wątplenia potrzeba kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi wynika z koniecz-

<sup>51</sup> B. Jeżyńska, R. Pastuszko, *Opinia do projektu ustawy...*, s. 13.

<sup>52</sup> J. Matys, *Opinia prawna*, s. 17-18 i przywołana tam literatura.

<sup>53</sup> *Ibidem*, s. 9

<sup>54</sup> T. Kurowska, *Gospodarstwo rodzinne w świetle art. 23 Konstytucji RP*, [w:] K. Skotnicki, K. Winiarski (red.), *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, Częstochowa 2004, s. 58-59.

<sup>55</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

<sup>56</sup> *Ibidem*.

ności ochrony własności rolniczej<sup>57</sup>. Ponadto jak wynika z treści art. 23 Konstytucji, podstawą ustroju rolnego w Polsce są gospodarstwa rodzinne. Uważa się, że przepis ten stanowi dla organów władzy państwowej, zwłaszcza dla ustawodawcy, wytyczną do tworzenia norm prawnych. Oznacza to, że celem regulacji powinno być utworzenie dla rodzinnych gospodarstw rolnych warunków efektywnej formy gospodarowania, pozwalającej prowadzić produkcję rolną w celu nie tylko godziwego utrzymania rodzin rolniczych, ale także najpełniejszego zaspokojenia potrzeb społeczeństwa<sup>58</sup>. Jednakże wydaje się, że nowe rozwiązania, a tym samym zadania Agencji, nie realizują ze względu na wskazane mankamenty w pełni tych postulatów.

Jak podkreśla się, regulacja prawna obrotu nieruchomościami rolnymi należy do zagadnień trudnych ze względu na sam przedmiot obrotu, a zarazem dynamiczny rozwój stosunków gospodarczych<sup>59</sup>. Tym bardziej konieczne wydaje się stworzenie kompleksowej regulacji prawnej ustroju rolnego i umiejscowienie w tym obrocie nieruchomościami rolnymi, ze szczególnym uwzględnieniem ochrony własności rolnej. Skoro w założeniu ANR ma stać na straży ochrony struktury agrarnej państwa, to powinna być wyposażona w realne funkcje ochronne, a więc w takie funkcje, które rzeczywiście sprzyjałyby powiększaniu małych, niekonkurencyjnych gospodarstw, zwiększeniu konkurencyjności gospodarstw rolnych i ochronę interesów rolników<sup>60</sup>.

## Bibliografia

- Bartkowska B., Nawrocki T., *Agencja Nieruchomości Rolnych jako powiernik Skarbu Państwa*, „Studia Iuridica Agraria” 2011, t. IX.
- Doliwa A., *Jeszcze w sprawie powierniczego statusu Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa*, „Rejent” 2000, nr 2.
- Doliwa A., *Ustawowe powiernictwo wykonywania własności państwowej na przykładzie Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa*, „Studia Prawnicze” 2003, nr 1.
- Hejduk J., *Zakres stosowania art. 50 ustawy o samorządzie województwa*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 5.
- Jeżyńska B., Pastuszko R., *Opinia prawna na temat pozycji zmian regulacji prawnych dotyczących obrotu nieruchomościami rolnymi*, Kancelaria Senatu. Biuro Analiz i Dokumentacji, Opinie i ekspertyzy OE-217, kwiecień 2014.
- Jeżyńska B., Pastuszko R., *Opinia do projektu ustawy kształtowaniu ustroju rolnego oraz zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3109) z 2 marca 2015 r.*
- Jeżyńska B., Pastuszko R., *Ramy prawne obrotu nieruchomościami rolnymi po 2016 roku*, Opinie i ekspertyzy, OE-197, Kancelaria Senatu, grudzień 2012.
- Kurowska T., *Gospodarstwo rodzinne w świetle art. 23 Konstytucji RP*, [w:] K. Skotnicki, K. Winiarski (red.), *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, Częstochowa 2004.

<sup>57</sup> Na temat własności rolniczej zob. A. Stelmachowski [w:] P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1999, s. 21-27; A. Stelmachowski [w:], *System prawa prywatnego*, t. 3, red. T. Dybowski, s. 187-193.

<sup>58</sup> B. Jeżyńska, R. Pastuszko, *Opinia prawna na temat pozycji zmian...*, s. 4 i wskazana tam literatura.

<sup>59</sup> B. Jeżyńska, R. Pastuszko, *Opinia do projektu ustawy...*, s. 1.

<sup>60</sup> B. Jeżyńska, R. Pastuszko, *Opinia prawna na temat pozycji zmian...*, s. 4.

- Lichorowicz A., *Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11 kwietnia 2003 r. na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 3.
- Lichorowicz A., *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2004, z. 2.
- Mataczyński M., *W kwestii zgodności ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego z prawem europejskim w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, „Rejent” 2004, nr 5.
- Matys J., *Opinia prawna na temat poselskiego projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3109) z dnia 3 marca 2015 r.*
- Możdżeń-Marcinkowski M., *Agencja Nieruchomości Rolnych*, Kraków 2003.
- Możdżeń-Marcinkowski M. [w:] P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2011.
- Oleszko A., *Postępowanie o wpis w księdze wieczystej trwałego zarządu nieruchomością*, „Rejent” 1998, nr 11.
- Prutis S., *Kształtowanie ustroju rolnego – potrzeba nowej regulacji ustawowej*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. V.
- Stelmachowski A. [w:] *System prawa prywatnego*, t. 3: *Prawo rzeczowe*, red. T. Dybowski, Warszawa 2007.
- Stelmachowski A. [w:] P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1999.
- Sztyk R., *Sprzedż nieruchomości przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa*, „Rejent” 1999, nr 12.
- Szydło W., *Publiczny charakter przetargu w obrocie nieruchomościami rolnymi dokonywanymi przez Agencję Nieruchomości Rolnych*, „Rejent” 2005, nr 7-8.
- Górecki J., *Nowe ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 10.
- Wierzbowski B., *Obrót ziemią po 15 lipca tego roku*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 111. *Vademecum Rzeczpospolitej, Obrót ziemią rolną po nowemu.*

**Streszczenie:** Agencja Nieruchomości Rolnych jest państwową osobą prawną powołaną do życia w 1991 r. Agencja została wyposażona w szereg zmieniających się z czasem zadań. Obecnie Agencja nadal pełni funkcję powierniczą, a więc występuje w obrocie prawnym w imieniu własnym na rzecz Skarbu Państwa. Jednakże za podstawową funkcję Agencji należy uznać kontrolowanie obrotu nieruchomościami rolnymi w drodze instrumentów przewidzianych nowymi przepisami ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Owo kontrolowanie obrotu jest nacechowane wysokim poziomem restrykcji, co wraz ze związanymi z tym ograniczeniami obrotu może doprowadzić do pojawienia się nieformalnego obrotu nieruchomościami rolnymi i związanymi z tym negatywnymi konsekwencjami. Przede wszystkim jednak niepokojące jest wyposażenie Agencji w zadania i funkcje, które *de facto* ograniczają właściciela w wykonywaniu prawa własności i tym samym pozostają wątpliwe pod względem zgodności z Konstytucją i prawem unijnym.

**Słowa kluczowe:** Agencja Nieruchomości Rolnych, funkcje, zadania, obrót nieruchomościami rolnymi, ograniczenia w obrocie, Konstytucja, prawo unijne

---

**NEW FUNCTIONS OF THE AGRICULTURAL PROPERTY AGENCY IN POLAND  
IN VIEW OF THE AGRICULTURAL SYSTEM STRUCTURING ACT OF 5 AUGUST 2015**

**Summary:** The Agricultural Property Agency is a legal entity that is wholly owned by the State. It was established in 1991 and tasked with a number of responsibilities that changed over time. Presently, the Agency continues to fulfil the custodian function which means that it acts in legal transactions on its own behalf and for the benefit of the State Treasury. However, the control of trading in agricultural property by way of instruments provided for under the new Agricultural System Structuring Act should be considered the primary function of the Agency. The control of trading is characterised by a high level of restrictions, which together with the related limitations on sales may lead to informal trading in agricultural property and the related negative consequences. However, what gives rise to the biggest concerns is equipping the Agency with tasks and functions that actually restrict the owners in exercising their ownership rights; such tasks and functions being thus questionable in view of their constitutionality and conformance to the EU law.

**Keywords:** Agricultural Property Agency, functions, tasks, trading in agricultural property, restrictions on trading, the constitution, EU law