

# I. ARTYKUŁY

---

ANETA SUCHOŃ

orcid: 0000-0002-5410-7853

## Formy zagospodarowania mienia Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa po zmianie przepisów z 2016 roku

### 1. Wprowadzenie

W świetle ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa<sup>1</sup> grunty wchodzące w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa mogą zostać m.in. oddane w dzierżawę, najem, sprzedane, wniesione do spółki prawa handlowego. Możliwe jest także ich nieodpłatne przekazanie z Zasobu na rzecz np. samorządu terytorialnego, Lasów Państwowych czy kościelnych osób prawnych. Sprawozdanie Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z 2017 r. wskazuje, że od początku działalności Agencja Nieruchomości Rolnych (obecnie: KOWR) przejęła ze wszystkich źródeł do Zasobu 4 741,8 tys. ha<sup>2</sup>. Według stanu na 31 grudnia 2017 r. w Zasobie znajdowały się nieruchomości Skarbu Państwa o powierzchni 1 375 153 ha<sup>3</sup>.

Z dniem 30 kwietnia 2016 r. weszła w życie ustawa z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>4</sup>. Już z art. 1 wynika dość znacząca

---

<sup>1</sup> T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 91, 1162.

<sup>2</sup> KOWR, *Sprawozdanie z działalności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w 2017 roku*, s. 40 i nn.

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 585 ze zm.

zmiana. W okresie 5 lat od dnia wejścia w życie ustawy wstrzymuje się sprzedaż nieruchomości albo ich części wchodzących w skład Zasobu WRSP. Co więcej, ten akt prawny zmienił także przepisy ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>5</sup>. Wydane zostały nowe akty wykonawcze, np. rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 1 sierpnia 2016 r. w sprawie sposobu ustalania wysokości czynszu dzierżawnego w umowach dzierżawy nieruchomości Zasobu WRSP<sup>6</sup>, rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 20 maja 2016 r. w sprawie szczegółowego trybu udzielania pisemnej zgody na przeniesienie własności nieruchomości albo na ustanowienie hipoteki na nieruchomości nabytej z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa<sup>7</sup> czy rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 31 października 2017 r. w sprawie szczegółowych przesłanek odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia należności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa oraz trybu postępowania w tych sprawach<sup>8</sup>.

Celem analizy jest ustalenie wpływu zmian regulacji prawnych, szczególnie ustawy z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, na formy zagospodarowania mienia, a w szczególności wskazanie, które formy dominują, i określenie uwarunkowań prawnych dotyczących ich funkcjonowania.

Podjęcie rozważań uzasadniają przede wszystkim względy społeczne i gospodarcze, związane ze znaczeniem nieruchomości rolnych. Wielu producentów rolnych planuje powiększenie gospodarstwa rolnego w oparciu o grunty państwowe z Zasobu WRSP. Bez wątplenia zaś, jak podkreślono w Rezolucji Parlamentu Europejskiego z 27 kwietnia 2017 r.<sup>9</sup>, grunty rolne stanowią dobro publiczne i podlegają zobowiązaniom społecznym. Służą one realizacji prawa człowieka do zdrowej i wystarczającej żywności oraz wielu usług ekosystemowych, ważnych z punktu widzenia przeżycia. Są zasobem coraz bardziej deficytowym, nie można ich uważać za zwykły towar.

## 2. Ogólne informacje dotyczące KOWR i Zasobu WRSP

Z dniem 1 stycznia 1992 r. rozpoczęła działalność AWRSP (potem ANR, obecnie KOWR)<sup>10</sup>, której głównym zadaniem było przejęcie wszystkich pań-

<sup>5</sup> T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1405, 1496, 1637.

<sup>6</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 1186 ze zm.

<sup>7</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 746 ze zm.

<sup>8</sup> Dz.U. z 2017 r., poz. 2116.

<sup>9</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 27 kwietnia 2017 r. w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w UE: jak ułatwić rolnikom dostęp do gruntów? [2016/2141(INI)].

<sup>10</sup> Z dniem 16 lipca 2003 r. weszła w życie ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, na podstawie której AWRSP zmieniła nazwę na ANR.

stwowych nieruchomości rolnych do Zasobu WRSP oraz gospodarowanie tym mieniem na zasadach określonych w ustawie z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa<sup>11</sup> oraz w przepisach wykonawczych do tego aktu prawnego<sup>12</sup>. Do Zasobu WRSP przekazywano sukcesywnie nieruchomości, które uprzednio wchodziły do Państwowego Funduszu Ziemi bądź stanowiły składnik zorganizowanych całości produkcyjnych w formie państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej lub państwowych gospodarstw rolnych<sup>13</sup>.

Od 16 lipca 2003 r. ANR (obecnie KOWR) obok dotychczasowych zadań otrzymała również obowiązki związane z oddziaływaniem na kształtowanie prywatnego obrotu gruntami rolnymi oraz poprawą struktury gruntowej kraju<sup>14</sup>. Instytucja została wyposażona w dwa instrumenty, tj. prawa pierwokupu oraz wykupu. Kolejne istotne zmiany wprowadziła wspomniana już ustawa z 14 kwietnia 2016 r. Nowelizując ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego zwiększyła możliwości wpływu ANR na obrót prywatny poprzez poszerzenie zastosowania prawa wykupu oraz nabywanie nieruchomości rolnych od spółek osobowych oraz udziałów czy akcji spółek kapitałowych będących właścicielami nieruchomości rolnych. Natomiast na podstawie ustawy z 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa<sup>15</sup> z dniem 1 września 2017 r. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa przejął zadania ANR<sup>16</sup>.

W świetle art. 5 ust. 1 ustawy z 19 października 1991 r. Skarb Państwa powierza ANR (obecnie KOWR) wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w zakresie określonym przepisami. Uprawnienia wymienionej osoby prawnej odnośnie do gospodarowania mieniem Skarbu Państwa opierają się na konstrukcji powiernictwa. Powiernikiem jest osoba prowadząca cudze sprawy, lecz we własnym imieniu<sup>17</sup>. KOWR nie staje się właścicielem przejętego mienia wchodzącego w skład Zasobu WRSP, a jedynie podmiotem wykonującym w imieniu własnym powierzone jej uprawnienia właścicielskie<sup>18</sup>.

<sup>11</sup> T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 91 ze zm., zwana dalej ustawą z 19 października 1991 r.

<sup>12</sup> S. Prutis, *Restrukturyzacja i prywatyzacja rolnictwa państwowego*, w: S. Prutis (red.), *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, Białystok 1998, s. 10 i nn.

<sup>13</sup> A. Lichorowicz, *W kwestii modelu prawnego instytucji kształtujących struktury gruntowe w rolnictwie (studium prawnoporównawcze)*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2005, t. 5, s. 130 i n.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> Dz.U. z 2017 r., poz. 623 ze zm.

<sup>16</sup> Zob. szerzej M. Bednarek, *Nowe przepisy o ustroju rolnym – motywy i koncepcja legislacyjna w aspekcie konstytucyjnym*, „*Krakowski Przegląd Notarialny*” 2016, nr 4, s. 10 i nn.

<sup>17</sup> A. Doliwa, *Jeszcze w sprawie powierniczego statusu Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa*, „*Rejent*” 2000, nr 2, s. 85 i nn.

<sup>18</sup> S. Prutis, R. Michałowski, *Gospodarowanie Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2017, s. 335.

Na dzień 28 lutego 2018 r. w Zasobie WRSP było 1 375 100 ha, w tym w dzierżawie 1 031 500 ha, głównie na terenie działania oddziałów we Wrocławiu, Poznaniu, Szczecinie i Warszawie, w trwałym zarządzie 19 300 ha, w wieczystym użytkowaniu 531 000 ha, w innych formach rozdysponowania nie-trwałego (dożywotnie użytkowanie, bezumowne użytkowanie itp.) – 16 100 ha. Do rozdysponowania zostało 216 300 ha<sup>19</sup>.

Według Raportu w 2017 r. przeprowadzono 36,4 tys. przetargów, z tego 28,3 tys. na sprzedaż i 8,1 tys. na dzierżawę. Rozstrzygnięto 4,2 tys. procedur na sprzedaż 2,3 tys. ha gruntów oraz 5,8 tys. na dzierżawę 40,1 tys. ha gruntów rolnych<sup>20</sup>. Z kolei w 2016 r. ANR zorganizowała 28,3 tys. przetargów, w tym 14,2 tys. na sprzedaż i 14,1 tys. na dzierżawę<sup>21</sup>. Wybrano kupujących w 1927 procedurach przetargowych na sprzedaż 6,4 tys. ha gruntów oraz 10,4 tys. posiadaczy zależnych na dzierżawę 65,3 tys. ha nieruchomości rolnych<sup>22</sup>. W 2014 r. ANR przeprowadziła 63,1 tys. procedur, w tym 56,1 tys. na sprzedaż i 7 tys. na dzierżawę<sup>23</sup>. Powierzchnia zbywanych gruntów uległa znacznemu zmniejszeniu, o czym świadczą dane. Przykładowo w 2014 r. ANR sprzedała 132,2 tys. ha<sup>24</sup> gruntów, w 2011 r. 125,1 tys. ha, zaś w 2009 r. 102,4 tys. ha<sup>25</sup>. Natomiast w 2016 r. zbyto 17,7 tys. ha<sup>26</sup>.

Ustawa z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa przewiduje także możliwość nieodpłatnego przekazania nieruchomości wchodzących w skład Zasobu WRSP. Nie ulega wątpliwości, że dla rozwoju obszarów wiejskich z reguły istotne jest przekazywanie gruntów na własność gminy<sup>27</sup>. Ustawa stanowi, że nieruchomości wchodzące w skład Zasobu KOWR może nieodpłatnie, na podstawie umowy, przekazać na własność np. jednostce samorządu terytorialnego, jeżeli są one przeznaczone w miejscowym

<sup>19</sup> KOWR 2017, Sprawozdanie..., s. 22 i nn.

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> Ibidem.

<sup>22</sup> ANR 2016, *Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2016 roku*, Agencja Nieruchomości Rolnych, online: [www.kowr.gov.pl](http://www.kowr.gov.pl) [dostęp: 10.12.2017], s. 14.

<sup>23</sup> Ibidem.

<sup>24</sup> ANR 2014, *Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2014 r.*, Agencja Nieruchomości Rolnych, online: [www.anr.gov.pl](http://www.anr.gov.pl), s. 16 i nn [dostęp: 10.12.2017].

<sup>25</sup> Ibidem.

<sup>26</sup> ANR 2016, *Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2016 r.*, Agencja Nieruchomości Rolnych online: [www.anr.gov.pl](http://www.anr.gov.pl) [dostęp: 10.12.2017], s. 15 i nn.

<sup>27</sup> A. Suchoń, *Ramy prawne funkcjonowania Agencji Nieruchomości Rolnych a rozwój obszarów wiejskich i unowocześnianie rolnictwa*, w: R. Marks-Bielska, R. Kisiel (red.), *Rola Agencji Nieruchomości Rolnych w unowocześnianiu rolnictwa i obszarów wiejskich*, Olsztyn 2013, s. 30 i nn.

planie zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy na cele związane z realizacją inwestycji infrastrukturalnych służących wykonywaniu zadań własnych w zakresie wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, edukacji publicznej, kultury i kultury fizycznej (art. 24 ust. 4 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarce nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa).

Przepisy stanowią, że możliwe jest nieodpłatne przekazanie przez KOWR osobom bezrobotnym bez prawa do zasiłku, które przez okres co najmniej 5 lat były pracownikami państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, nieruchomości rolnych o powierzchni do 2 ha na cele związane z zalesianiem, o którym mowa w przepisach ustawy z 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020.

Ogółem z Zasobu WRSP nieodpłatnie przekazano 365 283 ha gruntów, w tym w 2017 r. 2 229 ha. Według Raportu za 2016 r. ANR (obecnie: KOWR) przekazała łącznie nieodpłatnie grunty z Zasobu WRSP m.in.: jednostkom samorządu terytorialnego – 57,6 tys. ha; lasom państwowym – 154 tys. ha, kościelnym osobom prawnym – 89,5 tys. ha; regionalnym zarządom gospodarki wodnej i marszałkom województw – 229,6 tys. ha; parkom narodowym, spółdzielniom mieszkaniowym, Polskiej Akademii Nauk, Izbowi Rolniczym i Krajowej Radzie Izb Rolniczych, państwowym szkołom wyższym, państwowym jednostkom badawczo-rozwojowym, fundacjom i organizacjom pożytku publicznego, na własność dożywnym użytkownikom – 61,7 tys. ha; aportem do spółek prawa handlowego – 24,3 tys. ha; w innych formach (przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, rozdysponowanie w trybie przepisów o scalaniu i wymianie gruntów, przekazanie na rzecz zniesienia współwłasności itp.) rozdzielono 35,9 tys. ha<sup>28</sup>.

### 3. Dzierżawa nieruchomości z Zasobu WRSP

Według stanu na 31 grudnia 2017 r. w dzierżawę oddane zostały nieruchomości Zasobu WRSP o powierzchni 1 033 800 ha, tj. o ponad 12 tys. ha więcej niż na koniec grudnia 2016 r. (1 021 732 ha)<sup>29</sup>. Natomiast na koniec sierpnia 2018

<sup>28</sup> ANR 2016, *Raport z działalności ANR za 2016*, Agencja Nieruchomości Rolnych, online: <http://www.kowr.gov.pl/zasob/raporty-roczne-anr> [s. 17 i nn dostęp: 10.12.2017].

<sup>29</sup> KOWR 2017, *Sprawozdanie...*, s.21 i nn.

w dzierżawie było 1 040 900 ha gruntów<sup>30</sup>. Regulacje prawne poświęcone dzierżawie z Zasobu WRSP zawarte są przede wszystkim w ustawie z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz w Kodeksie cywilnym. Nowelizacja dokonana na podstawie wspomnianej już ustawy z 14 kwietnia 2016 r. wprowadziła do ustawy z 19 października 1991 r. zmiany w zakresie przetargów na dzierżawę. Artykuł 39 tego aktu prawnego stanowi, że umowę dzierżawy zawiera się po przeprowadzeniu przetargu ofert pisemnych lub publicznego przetargu ustnego. Artykuł 29 ust. 3–3c, dotyczący przetargów na sprzedaż nieruchomości rolnych, stosuje się odpowiednio do dzierżawy. Zgodnie z zaleceniami KOWR przetargi ograniczone „powinny być organizowane na wniosek organizacji rolniczej, w tym izby rolniczej lub rady społecznej z tym, że ostateczną decyzję o formie przetargu podejmuje Dyrektor OT KOWR, odpowiedzialny za gospodarowanie Zasobem w danym województwie”<sup>31</sup>.

W świetle przepisów KOWR może przeprowadzić przetarg ofert pisemnych (konkurs ofert) na sprzedaż i odpowiednio na dzierżawę nieruchomości rolnych, w którym mają prawo uczestniczyć wyłącznie podmioty, o których mowa w ust. 3b art. 29. Są nimi z reguły rolnicy indywidualni (w rozumieniu przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego) zamierzający powiększyć gospodarstwo rodzinne, jeżeli mają oni miejsce zamieszkania w gminie, w której położona jest nieruchomość wystawiana do przetargu, lub w gminie graniczącej z tą gminą, lub osoby posiadające kwalifikacje rolnicze określone w przepisach o kształtowaniu ustroju rolnego, zamierzające utworzyć gospodarstwo rodzinne w rozumieniu tych przepisów, lub członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych postawionych w stan likwidacji lub upadłości, zamierzający utworzyć gospodarstwo rodzinne. Obecnie konkurs ofert może mieć jedynie postać procedury ograniczonej, co wynika z art. 29 ust. 3 pkt 1 ustawy z 19 października 1991 r.<sup>32</sup>

Przetargi ograniczone, adresowane tylko do rolników indywidualnych, nie są nowością. Modyfikacje w zakresie kręgu uprawnionych osób wynikają ze zmiany definicji rolnika indywidualnego. Uważa się za niego osobę fizyczną będącą właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, których łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha, posiadającą kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej od 5 lat zamieszkałą w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości

<sup>30</sup> KOWR, online: <http://www.kowr.gov.pl/zasob> [dostęp: 10.12.2017].

<sup>31</sup> Zarządzenie nr 28/2018/Z Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z 22 lutego 2018 r. zmieniające Zarządzenie nr 103/2017/Z z 9 października 2017 r. w sprawie wydzierżawiania nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

<sup>32</sup> R. Michałowski, *Nowy kształt przetargu pisemnego przy sprzedaży nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*, „Studia Iuridica Agraria” 2016, t. XIV, s. 95 i nn.

rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, i prowadzącą przez ten okres osobiście to gospodarstwo. Istotna zmiana dotyczy wprowadzenia wymogu 5-letniego obowiązku osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego.

W kontekście tej zmiany pozytywnie ocenić należy zasady wynikające z ust. 3b art. 29 ustawy z 19 października 1991 r. W przetargach organizowanych wyłącznie dla rolników indywidualnych mogą mianowicie uczestniczyć również podmioty, które nie spełniają jedynie wymogu dotyczącego 5-letniego okresu osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego, określonego w przepisach o kształtowaniu ustroju rolnego, w przypadku gdy w dniu ogłoszenia wykazu nieruchomości Zasobu przeznaczonych do sprzedaży mają nie więcej niż 40 lat. Ustawa stanowi także, że w przypadku osób, o których mowa w ust. 3b pkt. 2 (chodzi o osoby posiadające kwalifikacje rolnicze określone w przepisach o kształtowaniu ustroju rolnego, zamierzające utworzyć gospodarstwo rodzinne w rozumieniu tych przepisów), mogą to być również osoby, którym – pod warunkiem uzupełnienia kwalifikacji zawodowych – przyznano pomoc finansową, o której mowa np. w art. 3 ust. 1 pkt 6 lit. a ustawy z 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020<sup>33</sup>, a termin na uzupełnienie tych kwalifikacji jeszcze nie upłynął. Chodzi o premie dla młodych rolników, którzy uzyskali pomoc unijną, pozwalające im na uzupełnienie kwalifikacji.

Artykuł 29 ust. 3bc ustawy z 19 października 1991 r. dodany na podstawie nowelizacji z 14 kwietnia 2016 r. wprowadza także dodatkowe wymagania, które mogą ograniczyć udział w przetargach. Przykładowo nie mogą uczestniczyć w nich podmioty, które: władają lub władały nieruchomościami Zasobu bez tytułu prawnego i mimo wezwania KOWR nieruchomości tych nie opuściły; mają zaległości z tytułu zobowiązań finansowych wobec KOWR, Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych lub Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, a w szczególności zalegają z uiszczeniem podatków, opłat lub składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne. Partycypacja jest jednak możliwa, gdy uzyskały one przewidziane prawem zwolnienie, odroczenie, rozłożenie na raty zaległych płatności lub wstrzymanie w całości wykonania decyzji właściwego organu. Tytułem przykładu warto nawiązać do ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>34</sup>, która w art. 67a wskazuje, że organ podatkowy, na wniosek podatnika, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym, może np. odroczyć termin płatności podatku lub rozłożyć zapłatę podatku na raty; odroczyć lub rozłożyć na

<sup>33</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 349 i 1888 oraz Dz.U. z 2016 r., poz. 337.

<sup>34</sup> T.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 613 ze zm.

raty zapłatę zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę lub odsetki od nieuregulowanych w terminie zaliczek na podatek; umorzyć w całości lub w części zaległości podatkowe, odsetki za zwłokę lub opłatę prolongacyjną.

Przez szereg lat o wyborze dzierżawcy decydowała głównie wysokość czynszu. W świetle zmienionej ustawy kryteriami wyboru najkorzystniejszej oferty mogą być w szczególności: a) odległość gospodarstwa rolnego oferenta od zbywanej nieruchomości Zasobu (w odniesieniu do dzierżawy wydaje się istotna odległość od oddanej w dzierżawę nieruchomości); b) powierzchnia nieruchomości rolnych nabytych lub wydzierżawionych z Zasobu; c) intensywność produkcji zwierzęcej w gospodarstwie oferenta. Wątpliwości interpretacyjne może powodować pkt c. Odnosi się on bardzo ogólnie do produkcji zwierzęcej, nie wskazując, co należy rozumieć pod pojęciem intensywności. Rodzi się także pytanie, dlaczego ustawodawca nawiązał akurat do tego aspektu. Być może ma to być swoiste uznanie trudności związanych z produkcją zwierzęcą, wykorzystywania produktów rolnych jako karmy dla zwierząt oraz często małej opłacalności takiej aktywności (np. w przypadku trzody chlewnej).

Na zawieranie umów na dzierżawę nieruchomości rolnych z Zasobu WRSP i ich wykonywanie mają wpływ także zarządzenia Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa: 103/2017/Z z 9 października 2017 r. w sprawie wydzierżawiania nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, zmienione Zarządzeniem nr 28/2018/Z<sup>35</sup>; Zarządzenie nr 28/2018/Z Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z 22 lutego 2018 r. zmieniające Zarządzenie nr 103/2017/Z z 9 października 2017 r. w sprawie wydzierżawiania nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa; Zarządzenie nr 95/2017/Z Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z dnia 6 października 2017 r. w sprawie wykonywania umowy dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa<sup>36</sup>.

W zakresie kryteriów stosowanych w czasie przetargu najlepiej odwołać się właśnie do wspomnianych zarządzeń. Według tego nr 28/2018/Z KOWR stosuje następujące kryteria: 1a. Odległość siedziby gospodarstwa rolnego oferenta od nieruchomości Zasobu –15 pkt.; 1b. Odległość nieruchomości rolnej będącej przedmiotem własności lub użytkowania wieczystego, dzierżawy z Zasobu WRSP oferenta od nieruchomości Zasobu będącej przedmiotem przetargu – 15 pkt.<sup>37</sup>; 2. Powierzchnia nieruchomości rolnych nabytych lub wydzierżawio-

<sup>35</sup> KOWR, online: <http://www.kowr.gov.pl/zasob/dzierzawa-nieruchomosci> [dostęp: 10.11.2018].

<sup>36</sup> Ibidem.

<sup>37</sup> Tak Zarządzenie nr 28/2018/Z Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z 22 lutego 2018 r. zmieniające Zarządzenie nr 103/2017/Z z 9 października 2017 r. w sprawie wydzierżawiania nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.



nych z Zasobu – 30 pkt.<sup>38</sup>; 3. Intensywność produkcji zwierzęcej w gospodarstwie oferenta – 15 pkt.<sup>39</sup>; 4. Kryterium wieku – 10 pkt. (gdy oferent ma nie więcej niż 40 lat); 5. Powierzchni użytków rolnych stanowiących dzierżawę, użytkowanie wieczyste i własność rolnika i jego małżonka – 25 pkt.<sup>40</sup> Zarządzenie Dyrektora Generalnego przewiduje także możliwość wprowadzenia kryterium uzgodnionego z terenową radą społeczną – 10 pkt.<sup>41</sup>

Na podstawie delegacji ustawowej wydane zostało rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 1 sierpnia 2016 r. w sprawie sposobu ustalania wysokości czynszu dzierżawnego w umowach dzierżawy nieruchomości Zasobu WRSP. Według tego aktu wykonawczego roczny czynsz dzierżawny od użytków rolnych ma być określony jako równowartość pieniężna ilości pszenicy określonej w tabelach stawek czynszu dzierżawnego od użytków rolnych, stanowiących załącznik do rozporządzenia, w zależności od rodzaju i klasy gruntów oraz miejsca ich położenia. Wysokość czynszu dzierżawnego dla gruntów ornych (dt pszenicy/ha) jest ustalana zgodnie z wytycznymi zawartymi w tabeli, przy uwzględnieniu okręgu podatkowego oraz klasy gruntów ornych, np. dla IV okręgu podatkowego dla klasy IIIb wynosi ona 5,7 dt pszenicy, a dla IVb 3,4 dt pszenicy/ha. Według rozporządzenia czynsz od budynków, budowli i urządzeń jest obliczany jako suma pieniężna stanowiąca 1,8% wartości księgowej netto ustalonej na ostatni dzień miesiąca poprzedzającego ogłoszenie wykazu, nie mniej niż 0,6% wartości początkowej.

Istotnym zagadnieniem jest przedłużanie umów dzierżawy z Zasobu WRSP. Artykuł 39 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa wskazuje, że przetargu nie stosuje się, jeżeli dotychczasowy dzierżawca złożył Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa oświadczenie o zamiarze dalszego dzierżawienia nieruchomości na

---

<sup>38</sup> Według Zarządzenia oferenci, którzy nie nabyli ani nie są dzierżawcami gruntów rolnych z Zasobu, otrzymują maksymalną liczbę punktów. Podmioty, które złożyły oferty, nabyły lub są dzierżawcami gruntów rolnych z Zasobu o łącznej powierzchni UR równej i większej niż trzykrotność średniej powierzchni gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym w danym województwie – 0 pkt.

<sup>39</sup> Ocena dokonywana jest na podstawie obsady inwentarza żywego w sztukach dużych w przeliczeniu na 1 ha UR według średniorocznej obsady w poprzednim roku. Maksymalną liczbę punktów otrzymują oferty, w których obsada jest równa 1,5 i większa. Tak Zarządzenie nr 28/2018/Z Dyrektora Generalnego...

<sup>40</sup> Istotne jest pojęcie powierzchni preferowanej. Przyjmowana jest ona na poziomie trzykrotności średniej powierzchni gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym w danym województwie. Tak Zarządzenie nr 28/2018/Z Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z 22 lutego 2018 r. zmieniające Zarządzenie nr 103/2017/Z z 9 października 2017 r. w sprawie wydzierżawiania nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

<sup>41</sup> Ibidem.

nowych warunkach uzgodnionych z Krajowym Ośrodkiem, z tym że czynsz nie może być niższy niż dotychczasowy.

W razie niezłożenia oświadczenia najpóźniej na trzy miesiące przed zakończeniem dzierżawy i niezgodnienia nowych warunków dzierżawy w terminie miesiąca od złożenia oświadczenia wydzierżawienie nieruchomości następuje na zasadach przetargu. W razie nieprzedstawienia przez Krajowy Ośrodek dotychczasowemu dzierżawcy nieruchomości stanowiska odnośnie do warunków dalszego dzierżawienia tej nieruchomości, w terminie miesiąca od dnia złożenia oświadczenia, domniemywa się, że Krajowy Ośrodek wyraził zgodę na dalsze dzierżawienie nieruchomości na dotychczasowych warunkach przez okres roku. Przepisy nie wskazują, na jaki okres KOWR może przedłużyć umowę dzierżawy i jakie dodatkowe wymagania muszą zostać spełnione.

Treść art. 39 omawianej ustawy nie ulegała zmianie w 2016 r. i kolejnych latach. Niemniej realizacja tego przepisu w praktyce została zmodyfikowana. Według Zarządzenia nr 95/2017/Z Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z 6 października 2017 r. w sprawie wykonywania umowy dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa<sup>42</sup>, „możliwe jest wydłużanie umów dzierżaw na okres 1) do 15 lat – jeżeli dzierżawcą nieruchomości jest osoba prowadząca gospodarstwo rodzinne w rozumieniu przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego albo osoba niemająca więcej niż 40 lat, jeśli nie spełnia wyłącznie wymogu dotyczącego 5-letniego osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego, 2) do 8 lat – jeżeli dzierżawcą nieruchomości nie jest osoba prowadząca gospodarstwo rodzinne w rozumieniu przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego. W przypadku gdy w chwili określania warunków dalszej dzierżawy istnieje znaczne zapotrzebowanie na grunty ze strony okolicznych rolników indywidualnych, mających miejsce zamieszkania w gminie, gdzie położone są grunty objęte umową dzierżawy lub w gminie graniczącej, jednak z uzasadnionych względów, np. gospodarczych, społecznych, formalno-prawnych, nieprzedłużenie okresu trwania umowy dzierżawy lub zmniejszenie przedmiotu dzierżawy wywołałoby negatywne skutki – oddział terenowy KOWR powinien zaproponować dzierżawcy krótszy okres dzierżawy<sup>43</sup>.

Zarządzenie wskazuje także przypadki, kiedy za zgodą Dyrektora Generalnego KOWR możliwe jest wydłużenie dzierżawy na dłuższy okres, np. gdy dzierżawca poniósł znaczne nakłady finansowe w ramach prowadzonej działalności rolniczej; przemawiają za tym względy społeczno-gospodarcze (np. wysokość zatrudniania, profil produkcji). Warunkiem przedłużenia umowy, oprócz złożenia przez dzierżawcę oświadczenia o zamiarze dalszego dzierżawa-

<sup>42</sup> KOWR, online: <http://www.kowr.gov.pl/zasob/dzierzawa-nieruchomosci> [dostęp: 10.11.2018].

<sup>43</sup> Ibidem.

wienia nieruchomości, jest także prawidłowe wywiązywanie się dzierżawcy ze zobowiązań wynikających z umowy dzierżawy, jego wiarygodność finansowa i zabezpieczenie należności Ośrodka<sup>44</sup>.

Dotychczasowa praktyka pokazała, że KOWR wyraża zgodę szczególnie w przypadkach, gdy dzierżawca poniósł duże nakłady finansowe w ramach prowadzonej działalności rolniczej czy też nabył znaczną część dzierżawionej nieruchomości, w tym także ośrodek gospodarczy (z rozłożeniem zapłaty ceny sprzedaży na raty lub z wykorzystaniem środków pochodzących z kredytu) – natomiast przedłużenie umowy dzierżawy ze względu na poniesione koszty jest niezbędne do zachowania stabilności gospodarowania oraz płynności finansowej gospodarstwa; przedmiotem dzierżawy są nieruchomości stawowe lub grunty, na których znajdują się plantacje kultur wieloletnich. KOWR udziela zgody także wtedy, gdy jest to niezbędne do przyznania dzierżawcy pomocy współfinansowanej lub finansowanej ze środków innych niż te, które wymagają określonego terminu trwania umowy dzierżawy, przemawiają za tym względy społeczno-gospodarcze (np. wysokość zatrudnienia, profil produkcji)<sup>45</sup>.

Wspomnieć warto o Zarządzeniu nr 173/2018/Z w sprawie zabezpieczenia należności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z tytułu umów dzierżawy lub sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa z 24 października 2018 r. Zgodnie z nim ustanowienie prawnego zabezpieczenia stanowi warunek zawarcia umowy, a dokonując wyboru form zabezpieczenia KOWR bierze pod uwagę ograniczenia wynikające z rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 5 lipca 2017 r. w sprawie określenia przedmiotów należących do rolnika prowadzącego gospodarstwo, które nie podlegają egzekucji. Formę zabezpieczenia ustala oddział terenowy KOWR w porozumieniu z dzierżawcą czy kupującym, biorąc pod uwagę m.in. wysokość ceny sprzedaży lub czynszu dzierżawnego, okres spłaty przy rozłożeniu na raty lub okres dzierżawy, sytuację finansową i majątkową.

Nowością są zmiany w osobie dzierżawcy w przypadku przeniesienia praw i obowiązków wynikających z umowy dzierżawy gruntów rolnych (tzw. cesja umowy dzierżawy). Modyfikacje wprowadziła wspomniana już nowelizacja z 14 kwietnia 2016 r. Dodany do ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa art. 39c wskazuje, kiedy taka cesja jest możliwa. Po pierwsze, dzierżawca musi złożyć wniosek i uzyskać zgodę Krajowego Ośrodka. Po drugie, osoba trzecia może wstąpić w prawa i obowiązki dzierżawcy wynikające z umowy dzierżawy, w przypadku gdy dzierżawca uzyska uprawnienia do renty strukturalnej, emerytury lub z uwagi na stan zdrowia nie będzie mógł

<sup>44</sup> Ibidem.

<sup>45</sup> KOWR, online: <http://www.kowr.gov.pl/zasob/dzierzawa-nieruchomosci/przedluzenie-umowy-dzierzawy> [dostęp: 10.11.2018].

kontynuować umowy. Po trzecie, przekazanie praw i obowiązków wynikających z umowy dzierżawy następuje na rzecz osoby lub osób bliskich dzierżawcy w rozumieniu przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego (czyli zstępnych, wstępnych, rodzeństwa, dzieci rodzeństwa, małżonka, osób przysposabiających i przysposobionych)<sup>46</sup>.

#### 4. Sprzedaż nieruchomości rolnych z Zasobu WRSP

Od zasady, że w okresie 5 lat od dnia wejścia w życie ustawy z 14 kwietnia 2016 r. wstrzymuje się sprzedaż nieruchomości albo ich części wchodzących w skład Zasobu WRSP, są wyjątki. Tej regulacji nie stosuje się do sprzedaży m.in. nieruchomości i ich części przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, lub ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu na cele inne niż rolne (w szczególności na parki technologiczne, parki przemysłowe, centra biznesowo-logistyczne, składy magazynowe, inwestycje transportowe, budownictwo mieszkaniowe, obiekty sportowo-rekreacyjne, nieruchomości rolne o powierzchni do 2 ha). Nadal KOWR może sprzedawać nieruchomości, w tym również rolne (choć z ograniczeniami).

W 2017 r. zrealizowana sprzedaż nieruchomości Zasobu wyniosła 4 078 ha. Z tej powierzchni uprawnionym podmiotom sprzedano bez przetargu 1 715 ha (z czego 1 574 ha dzierżawcom w ramach przysługującego im prawa pierwszeństwa w nabyciu), a 2 363 ha sprzedano w trybie przetargowym<sup>47</sup>. W 2017 r. powierzchnia sprzedaży gruntów nierolnych wyniosła 591 ha w ramach 926 transakcji<sup>48</sup>. Zgodnie z informacjami przygotowanymi przez KOWR do sprzedaży nie przeznaczają się w szczególności nieruchomości co do których toczy się postępowanie w związku z zarzutem o sprzeczne z prawem przejęcie na rzecz Skarbu Państwa, stanowiących grunty pod wodami powierzchniowymi płynącymi, przeznaczonych na cele publiczne<sup>49</sup>.

Ustawa z 14 kwietnia 2016 r. stanowi, że Minister właściwy do spraw rozwoju wsi, na wniosek Dyrektora Generalnego KOWR, może wyrazić zgodę na sprzedaż nieruchomości lub ich części innych niż wymienione powyżej, jeżeli jest to uzasadnione względami społeczno-gospodarczymi. Ustawa nie precy-

<sup>46</sup> Zob. P. Iwaszkiewicz, *Komentarz do art. 39 c ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*, w: P. Czechowski (red.), *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz*, Warszawa 2018.

<sup>47</sup> KOWR 2017, *Sprawozdanie...*, s. 24 i nn.

<sup>48</sup> KOWR 2017, *Sprawozdanie...*, s. 28 i nn.

<sup>49</sup> KOWR, online: <http://www.kowr.gov.pl/zasob/sprzedaz-i-trwale-rozdysponowanie-nieruchomosci-zasobu/sprzedaz-nieruchomosci> [dostęp: 10.11.2018].

zuje jednak, co należy rozumieć pod tym pojęciem ani nie podaje przykładów w tym zakresie. Jak podkreśla się w literaturze, takie rozwiązania prawne mogą skutkować arbitralnością rozstrzygnięć organów<sup>50</sup>.

Od 30 kwietnia 2016 r. prawo pierwszeństwa nabycia nieruchomości bez przetargu nie przysługuje byłemu właścicielowi. Głównym podmiotem, który może z niego skorzystać, jest dzierżawca. Wymagania w odniesieniu do tego ostatniego nie uległy zmianie – jeżeli dzierżawa trwała faktycznie przez okres co najmniej trzech lat, dzierżawcy przysługuje prawo pierwszeństwa nabycia nieruchomości bez przetargu.

Wspomnieć należy także o nowych obowiązkach nabywców nieruchomości z Zasobu WRSP. Artykuł 29a ustawy z 19 października 1991 r. dodany na podstawie nowelizacji z 14 kwietnia 2016 r. stanowi mianowicie, że umowa sprzedaży nieruchomości rolnej zawiera w szczególności zobowiązania nabywcy nieruchomości do m.in. nieprzeniesienia własności nieruchomości nabytej z Zasobu przez okres 15 lat od dnia nabycia nieruchomości oraz do prowadzenia działalności rolniczej na niej w tym okresie, a w przypadku osób fizycznych do osobistego prowadzenia tej działalności; nieustanawiania we wspomnianym okresie hipoteki na nieruchomości nabytej z Zasobu na rzecz innych podmiotów niż KOWR; zapłaty kwoty w wysokości 40% ceny sprzedaży w przypadku: a) niedotrzymania przez nabywcę nieruchomości któregośkolwiek ze zobowiązań, o których mowa w pkt 1 i 2, albo b) złożenia nieprawdziwego oświadczenia, o którym mowa w art. 29b ust. 1 ustawy z 19 października 1991 r.<sup>51</sup>

Kary nie stosuje się w przypadku np. przeniesienia własności nieruchomości na rzecz zstępnego lub przysposobionego, a w przypadku ich braku – krewnego w linii bocznej. Przepisy stanowią, że KOWR może wyrazić zgodę np. na przeniesienie własności nieruchomości nabytej z Zasobu w przypadku, gdy nabywca nieruchomości jest osobą fizyczną m.in. zamierzającą powiększyć gospodarstwo rodzinne albo posiadającą kwalifikacje rolnicze w rozumieniu przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego i zamierzającą utworzyć gospodarstwo rodzinne. Możliwa jest także zgoda KOWR na obciążenie nieruchomości nabytej z Zasobu WRSP w przypadku, gdy hipoteka ma stanowić zabezpieczenie spłaty kredytu zaciąganego przykładowo na zakup nieruchomości rolnej w celu powiększenia gospodarstwa rodzinnego.

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 20 maja 2016 r. w sprawie szczegółowego trybu udzielania pisemnej zgody na przeniesienie własności nieruchomości albo na ustanowienie hipoteki na nieruchomości nabytej z Zasobu

<sup>50</sup> P. Litwiniuk, *Ewolucja rozwiązań normatywnych w zakresie gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2017, t. XV.

<sup>51</sup> J. Pisuliński, *O niektórych osobliwościach obrotu nieruchomościami rolnymi*, „*Rejent*” 2016, nr 5, s. 23–49.

Własności Rolnej Skarbu Państwa stanowi, że wniosek o zgodę składa się do dyrektora oddziału terenowego Krajowego Ośrodka właściwego ze względu na położenie nieruchomości. Nowością jest także wymóg, że zbywca nieruchomości rolnych z Zasobu WRSP przed zawarciem umowy sprzedaży składa oświadczenie o pochodzeniu środków finansowych na ten cel oraz że nie zawarł umowy przedwstępnej na zbycie tej nieruchomości. Osoba, która złożyła nieprawdziwe oświadczenie, podlega odpowiedzialności karnej za składanie fałszywego oświadczenia.

Obowiązki nabywców nieruchomości rolnych z Zasobu zostały określone inaczej niż te wynikające z ustawy z 11 kwietnia 2003 o kształtowaniu ustroju rolnego. W tym drugim akcie prawnym co prawda obowiązek prowadzenia działalności rolniczej na nabytych gruntach wynosi 10 lat, ale art. 9 wspomnianego aktu prawnego przewiduje sankcję nieważności w przypadku sprzedaży takiej nieruchomości przed upływem tego okresu bez zgody sądu.

## **5. Wniesienia mienia z Zasobu WRSP do spółki. Prawo pierwokupu KOWR w zakresie nabywania udziałów i akcji spółek kapitałowych**

W świetle ustawy z 19 października 1991 r. KOWR gospodaruje Zasobem także w drodze wniesienia mienia lub jego części do spółki, o której mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 5 ust. 6 ustawy, lub innej spółki prawa handlowego, w której Skarb Państwa lub instytut badawczy posiada większość udziałów lub akcji. Istotne w tym zakresie jest rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 13 października 2016 r. w sprawie wykazu jednoosobowych spółek hodowli roślin uprawnych lub hodowli zwierząt gospodarskich o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej<sup>52</sup>. Załącznik zawiera, po pierwsze, nazwy i adresy ośmiu spółek hodowli roślin uprawnych, np.: Poznańska Hodowla Roślin spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Tulcach, Kutnowska Hodowla Buraka Cukrowego spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Straszku czy Pomorsko-Mazurska Hodowla Ziemiaka spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Strzekęcinie. Po drugie, w załączniku wymienione zostały także 33 spółki hodowli zwierząt gospodarskich, np. Ośrodek Hodowli Zarodowej „Głogówek” spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Głogówku czy Ośrodek Hodowli Zarodowej w Kamieńcu Ząbkowickim spółka z ograniczoną odpowiedzialnością.

<sup>52</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 1746 ze zm.

Od 1992 r. do 31 grudnia 2017 r. w aportach do spółek prawa handlowego wniesiono 24,5 tys. ha z Zasobu WRSP (w 2017 r. – 132 ha). Przedmiotem aportu było również: 148 zabytkowych zespołów dworskich i pałacowo-parkowych, 176 obiektów socjalnych, kulturalnych i sportowych, 66 mieszalni pasz, 50 gorzelni, 1 winiarnia, 40 suszarni zbóż i zielonek. Do spółek wniesiono także w formie aportów 1760 mieszkań<sup>53</sup>.

Ustawa z 14 kwietnia 2016 r. wprowadziła także nowości w zakresie prawa pierwokupu. Krajowemu Ośrodkowi działającemu na rzecz Skarbu Państwa przysługuje mianowicie prawo pierwokupu udziałów i akcji w spółce prawa handlowego, która jest właścicielem nieruchomości rolnej<sup>54</sup>. W literaturze podkreśla się, że realizacja prawa pierwokupu przez KOWR ma miejsce bez względu na stopień odniesienia wartości nieruchomości rolnej do całego majątku spółki<sup>55</sup> oraz powierzchni gruntu rolnego. W okresie 30.04. – 31.12.2016 r. do oddziałów terenowych i filii agencji wpłynęły 983 powiadomienia od spółek handlowych o zbyciu udziałów i akcji na łączną wartość 1 mln 245 tys. zł. KOWR nie skorzystał z prawa pierwokupu lub nabycia udziałów i akcji. Pod koniec 2017 r. i w 2018 r. zauważyć można jednak większą aktywność KOWR w zakresie nabywania udziałów czy akcji w spółkach prawa handlowego.

W okresie od stycznia do sierpnia 2017 r. do oddziałów terenowych ANR dotarło od spółek prawa handlowego, które są właścicielami nieruchomości rolnych, 907 zawiadomień, z tego: 897 zawiadomień dotyczyło sprzedaży udziałów/akcji, 10 nabycia udziałów/akcji. ANR złożyła dwa oświadczenia o skorzystaniu z prawa pierwokupu udziałów/akcji. W okresie od września do grudnia 2017 r. do oddziałów terenowych KOWR od spółek prawa handlowego, które są właścicielami nieruchomości rolnych, wpłynęły 584 zawiadomienia, z czego: 535 dotyczyło sprzedaży udziałów/akcji na łączną kwotę 2 mln 483 tys. zł (przy czym jedno z tych zawiadomień odnosiło się do sprzedaży akcji za kwotę 1 mln 920 tys. zł) – tj. przypadków, w których KOWR przysługiwało prawo pierwokupu udziałów/akcji (art. 3a ust. 1 ww. ustawy), 49 zawiadomień dotyczyło nabycia udziałów/akcji na łączną kwotę ponad 96 mln zł (art. 4 ust. 6 ww. ustawy). KOWR złożył 136 oświadczeń o skorzystaniu z prawa pierwokupu akcji na łączną kwotę 412,6 tys. zł oraz jedno oświadczenie o skorzystaniu z prawa nabycia udziałów za kwotę 2 mln zł<sup>56</sup>.

<sup>53</sup> KOWR 2017, *Sprawozdanie...*, s. 35 i nn.

<sup>54</sup> M. Bednarek, *Nowe przepisy o ustroju rolnym – motywy i koncepcja legislacyjna w aspekcie konstytucyjnym*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, nr 4, s. 45.

<sup>55</sup> A. Jurcewicz, *Wpływ ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa na kształtowanie ustroju rolnego – zagadnienia wybrane*, „Studia Iuridica Agraria” 2017, t. XV., s. 228.

<sup>56</sup> KOWR 2017, *Sprawozdanie...*, s. 66 i nn.

Przykładowo KOWR wydał oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu udziałów w spółce Widawa (będącej właścicielem ponad 400 ha nieruchomości rolnych), akcji Krajowej Spółki Cukrowej SA, udziałów w Stacji Hodowli i Unasieniania Zwierząt sp. z o.o. w Bydgoszczy, udziałów w spółce C. Olsen-Agri sp. z o.o.<sup>57</sup>

## 6. Podsumowanie

Wejście w życie ustawy z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw spowodowało, że dzierżawa będzie przez najbliższe lata najpopularniejszą formą zagospodarowania nieruchomości rolnych Skarbu Państwa i nastąpi wzrost liczby gruntów rolnych oddanych w posiadanie zależne. Zmiany przepisów wzmocniły rolę dzierżawy, co wpisuje się w trendy europejskie popularności tej formy władania gruntami w stosunkach wiejskich<sup>58</sup>. Prócz wspomnianego aktu prawnego z 14 kwietnia 2016 r. i zmiany ustawy z 19 października 1991 r. wydane zostały nowe rozporządzenia wykonawcze. Pozytywnie ocenić należy rozporządzenie MRiRW z 1 sierpnia 2016 r. w sprawie sposobu ustalania wysokości czynszu dzierżawnego w umowach dzierżawy nieruchomości Zasobu WRSP. Co więcej, organizowanie przetargów z kryteriami innymi niż wysokość czynszu wydaje się korzystne. W poprzednich latach, gdy było to głównym kryterium, przyszli dzierżawcy oferowali wysokie kwoty, aby wygrać przetarg, potem zaś występowały problemy z zapłatą należności. Istotne znaczenie mają także zarządzenia Dyrektora Generalnego KOWR dotyczące dzierżawy. W ich świetle umowy zawierane są na długie okresy i możliwe jest ich przedłużenie na kolejne 8 lub 15 lat. Oznacza to, że w najbliższych latach będzie przeważało nietrwałe zagospodarowanie Zasobu WRSP.

Odnosić należy także mniejsze znaczenie sprzedaży nieruchomości z Zasobu WRSP w porównaniu z latami 2009–2014. Jednocześnie KOWR nadal organizuje przetargi i sprzedaje nieruchomości z Zasobu. Pod tym względem

<sup>57</sup> BIP KOWR 2018, online: <http://bip.kowr.gov.pl/>.

<sup>58</sup> Przykładowo udział gruntów będących w dzierżawie w ogólnej powierzchni nieruchomości tworzących gospodarstwa rolne wynosił w 2007 r. i 2009 r. w Belgii: 67% i 74%, w Czechach: 83% i 85,6%, w Niemczech: 62% i 69,6%, we Francji: 74% i 84,7%, na Słowacji: 89% i 96,1%, w Szwecji: 39% i 52,9%, w Wielkiej Brytanii: 32% i 43,1%. Widoczny jest zatem wzrost udziału dzierżawionych gruntów w gospodarstwach rolnych – szczególnie we Francji i w Szwecji, gdzie wyniósł ponad 10%. Jednocześnie należy zaznaczyć, że dzierżawa w krajach starej Unii Europejskiej odnosi się do gruntów rolnych tzw. prywatnych. Zob. P. Ciaian, A. Kancs, J. Swinnen, K. Van Herck, L. Vranken, 2012. *Rental Market Regulations for Agricultural Land in EU Member States and Candidate Countries*, Brussels, CEPS, online: [http://aei.pitt.edu/58518/1/Factor\\_Markets\\_15.pdf](http://aei.pitt.edu/58518/1/Factor_Markets_15.pdf) [dostęp: 23.09.2017].



nazwa ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa może być myląca. Konsekwencją wejścia w życie ustawy z 14 kwietnia 2016 r. są mniejsze szanse dzierżawców gruntów państwowych na nabycie własności dzierżawionych gruntów rolnych. Uwaga ta odnosi się szczególnie do gruntów o powierzchni powyżej 2 ha. Co prawda prawo pierwszeństwa nabycia nieruchomości rolnej dzierżawcy uległo wzmocnieniu po odebraniu go byłym właścicielom, ale na nabycie gruntów powyżej wskazanego wyżej limitu niezbędna jest zgoda Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Przepisy wprowadziły ponadto dodatkowe wymagania wobec nabywców gruntów rolnych. Co do zasady powinni oni prowadzić działalność rolniczą na tych nieruchomościach aż przez 15 lat od ich nabycia, a naruszenie tego obowiązku skutkuje zapłatą wysokiej kary. Nowością są także przepisy dotyczące uzyskania zgody KOWR na sprzedaż przed upływem wskazanego okresu czy ustanowienie hipoteki na nieruchomości nabytej z Zasobu. KOWR ma zatem więcej obowiązków związanych ze sprzedażą nieruchomości rolnych. Co istotne, zawarcie aktu notarialnego na nabycie gruntów rolnych nie kończy ostatecznej relacji nabywcy z KOWR. Odnosi się to szczególnie do sytuacji zamiaru zmiany właściciela gruntów rolnych.

Można również zaobserwować coraz większą aktywność KOWR w zakresie skorzystania z prawa pierwokupu udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego, które są właścicielami nieruchomości rolnych. Instytucja ta ma także większe możliwości dotyczące korzystania z prawa wykupu. Zachodzi pytanie, jakie są plany KOWR w zakresie przejmowanych udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego. Czy celem jest nabywanie udziałów i akcji w spółkach kapitałowych, aby osiągnąć 100% i następnie prowadzić działalność rolniczą jako spółki Skarbu Państwa? Inne rozwiązanie to sprzedaż gruntów rolnych będących własnością spółki na powiększenie gospodarstw rolnych (gdy Skarb Państwa będzie miał 100% udziałów czy akcji).

## **FORMS IN WHICH THE PROPERTY OF THE STATE TREASURY AGRICULTURAL PROPERTY STOCK MAY BE DEVELOPED FOLLOWING THE AMENDMENTS TO THE REGULATIONS MADE IN 2016**

### Summary

The aim of the author of the article was to determine the impact of the amendments to the legal regulations, especially those introduced by the Act of 14 April 2016 on suspending the sale of real estate from the State Treasury Agricultural Property Stock, on the forms of property development. In particular, it is to determine which of these forms dominate and to indicate the legal conditions related to their functioning.

Among other things, it has been noted the sale of the property from the State Treasury Agricultural Property Stock has significantly decreased in comparison with the years 2009–2014, while the area of agricultural land being leased is growing. The amendments to the regulations have therefore strengthened the role of leasing in rural relations. Moreover, the National Agricultural Support Centre enjoys greater rights when selling agricultural property from the State Treasury Agricultural Property Stock, not only before but also after the contract of sale is finalised. The same is true when it comes to the exercise of the pre-emption right to acquire shares in companies owing agricultural property.

## **FORME DI GESTIONE DEL PATRIMONIO DELL'AGENZIA FONDIARIA AGRICOLA TESORO DI STATO DOPO LA MODIFICA LEGISLATIVA DEL 2016**

### **Riassunto**

L'articolo si propone di determinare l'impatto che i cambiamenti apportati alle regolazioni giuridiche, specie quelli introdotti dalla legge del 14 aprile 2016 sulla sospensione della vendita di beni immobili appartenenti all'Agenzia fondiaria agricola Tesoro di Stato, hanno avuto sulle forme di gestione del suo patrimonio. Si tratta in particolare di determinare quale di queste forme prevalga nonché il contesto giuridico in cui esse funzionano.

L'Autrice fa tra l'altro notare un'importanza minore attribuita alla vendita di beni immobili appartenenti all'Agenzia fondiaria agricola Tesoro di Stato rispetto agli anni 2009–2014 nonché un crescente aumento dei terreni agricoli in affitto. Pertanto, la modifica legislativa in esame ha permesso di rafforzare il ruolo che l'affitto stesso assume nei rapporti agricoli. L'Autrice osserva inoltre che il Centro nazionale per il sostegno agricolo gode di maggiori diritti in caso di vendita di immobili agricoli appartenenti all'Agenzia fondiaria agricola Tesoro di Stato, non solo prima, ma anche dopo la conclusione del contratto. Questa istituzione è anche attiva nell'esercitare il diritto di prelazione nel campo dell'acquisto di quote o azioni in società proprietarie degli immobili agricoli.