

## **Prawne aspekty gospodarowania nieruchomościami rolnymi w Polsce w latach 1918–2020**

### **Wprowadzenie**

Nieruchomości rolne stanowią podstawowy składnik gospodarstw. W Polsce jednostki te są tworzone i powiększane w oparciu przede wszystkim o własność, ale dzierżawa także cieszy się popularnością. Na przestrzeni lat zmieniała się struktura agrarna, a na ten proces wpływały zasady obrotu nieruchomościami rolnymi i sytuacja polityczna. W okresie międzywojennym, z uwagi na przeprowadzone reformy rolne z lat 1920 i 1925, zmniejszyła się powierzchnia największych folwarków, a niektóre z mniejszych gospodarstw powiększyły się. Grunty rolne były pod szczególną ochroną, co wynikało z art. 99 Konstytucji marcowej (ustawa z 17 marca 1921 r.). Według tego przepisu „ziemia, jako jeden z najważniejszych czynników bytu Narodu i Państwa, nie może być przedmiotem nieograniczonego obrotu. [...] ustroj rolny Rzeczypospolitej Polskiej ma się opierać na gospodarstwach rolnych, zdolnych do prawidłowej wytwórczości i stanowiących osobistą własność”<sup>1</sup>. W dwudziestoleciu międzywojennym popularna była także dzierżawa gruntów rolnych.

Diametralne zmiany nastąpiły po wejściu w życie Dekretu PKWN o przeprowadzeniu reformy rolnej z 6 września 1944 r.<sup>2</sup> Znaczna powierzchnia gruntów rolnych przeszła z mocy prawa na własność państwa. W następnych latach duże znaczenie w kraju miały państwowe przedsiębiorstwa gospodarki rolnej (PPGR czy PGR) oraz spółdzielnie produkcji rolnej. Pozytywnie ocenić należy działalność gospodarstw należących do osób fizycznych. Powierzchnia takiej jednostki nie mogła jednak przekraczać 20 hektarów, a szanse rozwoju były ograniczone. Duże modyfikacje nastąpiły po transformacji ustrojowej. Do końca 1993 r. zlikwidowane zostały wszystkie PPGR-y, a ograniczenia w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi zostały zniesione. Nowy etap zapoczątko-

<sup>1</sup> P. Kociubiński, *Powojenne przekształcenia własnościowe w świetle konstytucji*, Warszawa 2013, s. 5 i n.

<sup>2</sup> DzU 1945, nr 3, poz. 13 ze zm. zwany dalej dekretem PKWN z 6 IX 1944 r. Zob. W. Góra, *Reforma rolna PKWN*, Warszawa 1969, s. 15 i n.

wała ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>3</sup>, a w szczególności jej zmiana z 14 kwietnia 2016 r.<sup>4</sup>

Celem artykułu jest dokonanie oceny przepisów prawnych dotyczących gospodarowania nieruchomościami rolnymi w aspekcie tworzenia i powiększania gospodarstw w latach 1918–2020, a także wskazanie ich wpływu na strukturę agrarną w Polsce. Rozważania koncentrują się na przeniesieniu prawa własności oraz dzierżawie gruntów rolnych. Wybrany okres nie jest przypadkowy, ale związany ze 100-leciem odzyskania niepodległości przez Polskę i dokonywanymi z tego powodu podsumowaniami. Warto przeprowadzić analizę, w jaki sposób zmieniały się regulacje prawne od 1918 r. do czasów współczesnych. Zaprezentowane zostaną tylko wybrane zagadnienia ze względu na rozległość tematu.

W pierwszej kolejności przedstawione będą regulacje prawne dotyczące nieruchomości ziemskich w okresie międzywojennym. Następnie rozważania obejmą reformę rolną z 6 września 1944 r., w tym przejście nieruchomości ziemskich z mocy prawa na rzecz państwa, powstanie Państwowego Funduszu Ziemi (PFZ) i formy dysponowania mieniem, ustawę z 13 lipca 1957 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi i wreszcie przepisy Kodeksu cywilnego. W dalszej kolejności zostaną omówione ustawy: z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa<sup>5</sup> i z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego.

### Okres międzywojenny

Rozbiory Polski spowodowały zróżnicowanie w strukturze agrarnej i w stosunkach rolnych na terenie poszczególnych zaborów. Przynależność państw zaborczych do różnych organizmów gospodarczych, różnorodność stosunków narodowościowych i klasowych były głównymi przyczynami dzielnicowej odmienności rolnictwa w Polsce międzywojennej<sup>6</sup>. U progu niepodległości charakteryzowało się ono silną polaryzacją struktury agrarnej. Proces koncentracji ziemi doprowadził do stanu, w którym folwarki o obszarze większym niż 50 ha zajmowały 47,3 proc. powierzchni gruntów. Takich posiadłości było jednak zaledwie 30 tys. na ogólną liczbę 3262 tys. gospodarstw. Jednocześnie

<sup>3</sup> DzU 2003, nr 64, poz. 592 ze zm.

<sup>4</sup> Ustawa z 14 IV 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (DzU 2016, poz. 585). Ten akt prawny zmienił także ustawę z 11 IV 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego.

<sup>5</sup> Tekst jedn. DzU 2018, poz. 91 ze zm.

<sup>6</sup> W. Pańko, *Dzierżawa gruntów rolnych*, Warszawa 1975, s. 26–27.

występowało ponad 2111 tys. gospodarstw, których powierzchnia nie przekraczała 5 ha<sup>7</sup>.

Konstytucja marcowa w art. 99 wprowadziła zasadę, że ograniczenia w swobodnym użytkowaniu ziemi podyktowane względami publicznymi mogą nastąpić na podstawie ustawy. Ziemia została uznana za jeden z najważniejszych czynników bytu narodu i państwa. Z tego też względu obrót gruntami mógł być ograniczany przy uwzględnieniu reguły, że ustrój rolny Rzeczypospolitej Polskiej ma się opierać na gospodarstwach rolnych zdolnych do prawidłowej wytwórczości i stanowiących osobistą własność<sup>8</sup>.

1 września 1919 r. ukazało się rozporządzenie tymczasowe Rady Ministrów regulujące przenoszenie własności nieruchomości ziemskich<sup>9</sup>. Art. 1 tego aktu prawnego stanowił, że umowy o przeniesieniu prawa własności nieruchomości ziemskich wymagają dla swej ważności zezwolenia władzy państwowej. Nie było ono wymagane np. w odniesieniu do nieruchomości włościńskich (rustykałnych), w przypadku działu spadku (śmierć nastąpiła przed 1 stycznia 1919 r.), gdy przeniesienie prawa własności następowało w drodze sprzedaży przymusowej, gdy nieruchomość przechodziła na rzecz instytucji państwowych lub komunalnych i gdy podziału dokonywały instytucje państwowe lub przez państwo upoważnione<sup>10</sup>.

Art. 3 rozporządzenia wskazywał, że władze państwowe odmówią zezwolenia, gdyby przeniesienie prawa własności nieruchomości lub jej części uniemożliwiało lub ograniczało zastosowanie zasad reformy rolnej, uchwalonych przez Sejm Ustawodawczy 10 lipca 1919 r. Z kolei art. 7 określał, że decyzja zezwalająca na zmianę tytułu własności jest ważna w ciągu sześciu miesięcy od daty orzeczenia zezwalającego.

W okresie międzywojennym zostały wydane ustawy dotyczące reformy rolnej, mające wpływ na powiększanie i tworzenie gospodarstw rolnych. Zgodnie z ustawą z 15 lipca 1920 r. o wykonaniu reformy rolnej<sup>11</sup> zasady jej przeprowadzenia dotyczyły m.in. przymusowego wykupu ziemi wielkiej własności, przy czym pozostawiony został obszar poniżej pewnego maksimum ustawowego. Wykupowi w myśl art. 1 ust. 18 podlegały: a) nadwyżki gruntu: ponad 60 ha ogólnego obszaru w majątkach położonych w okręgach przemysłowych

<sup>7</sup> Szerzej M. Mieszczankowski, *Struktura agrarna Polski międzywojennej*, Warszawa 1960, s. 17 i n.; zob. też Instytut Ekonomiki Rolnej, *Wieś w liczbach w Polsce kapitalistycznej i w Polsce Ludowej*, Warszawa 1952, s. 7–9.

<sup>8</sup> B. Wierzbowski, *Aspekty przestrzenne kształtowania ustroju rolnego*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2016, nr 14, s. 29–45.

<sup>9</sup> DzU 1919, nr 73, poz. 428 ze zm.

<sup>10</sup> M. Klusek, *Definicja nieruchomości ziemskiej w aktach prawnych i orzecznictwie sądowym 20-lecia międzywojennego*, „*Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy*” 2016, s. 91 i n.

<sup>11</sup> DzU 1920, nr 70, poz. 462 ze zm.

i podmiejskich oraz ponad 400 ha ogólnego obszaru w majątkach położonych w niektórych częściach ziem byłego zaboru pruskiego oraz ziem wschodnich Rzeczypospolitej Polskiej, które to okręgi, względnie części państwa, oznaczy rozporządzenie Rady Ministrów na wniosek Głównego Urzędu Ziemińskiego; b) nadwyżki ponad 180 ha ogólnego obszaru w majątkach położonych na pozostałym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej<sup>12</sup>.

Właścicielowi majątku lub majątków podlegających przymusowemu wykupowi przysługiwało prawo zatrzymania tylko jednego zabudowanego folwarku, na którym on lub jego rodzina prowadzili gospodarstwo. Natomiast w gospodarstwach poświęconych wytwórczości nasiennej, hodowlanej lub rybnej, istniejących w chwili wejścia w życie niniejszej ustawy, jak również w tych stanowiących typ wysoce uprzemysłowiony, dopuszczano zachowanie ich obszarów w całości lub w pewnej określonej części, niezbędnej dla utrzymania na odpowiedniej wysokości kultury rolniczej kraju.

Z kolei art. 28 ustawy stanowił, że nabywcami gruntów przeznaczonych na parcelację mogli być obywatele państwa polskiego wykazujący dostateczne przygotowanie zawodowe do prowadzenia osobiście gospodarstwa. Przy uwzględnieniu wymogów określonych we wspomnianym przypisie, pierwszeństwo w nabyciu ziemi przysługiwało: 1) inwalidom armii polskiej i innym inwalidom wojskowym zdatnym do pracy na roli oraz żołnierzom armii polskiej, zwłaszcza tym, którzy dłuższy czas służyli w formacjach frontowych lub dobrowolnie wstąpili do Wojska Polskiego; 2) pracownikom rolnym (służbie rolnej, bezrolnym lub małorolnym) pozbawionym pracy przez parcelację oraz właścicielom karłowatych gospodarstw bezpośrednio sąsiadujących z parcelowanym folwarkiem; 3) innym robotnikom rolnym i małorolnym, właścicielom karłowatych gospodarstw, a spośród nich przede wszystkim tym, którzy ukończyli szkoły rolnicze.

Ustawa z 28 grudnia 1925 r. o wykonaniu reformy rolnej<sup>13</sup> w art. 1 wskazywała, że ustrój rolny Rzeczypospolitej Polskiej będzie oparty na silnych, zdrowych i zdolnych do wydatnej produkcji gospodarstwach różnego typu i wielkości, stanowiących prywatną własność ich posiadaczy. Wprowadzenie nowego ustroju obejmowało: a) tworzenie samodzielnych gospodarstw rolnych, b) powiększanie istniejących karłowatych gospodarstw do rozmiaru samodzielnych jednostek gospodarczych, c) tworzenie gospodarstw drobnych dla produkcji ogrodniczo-warzywniczej, d) tworzenie kolonii i ogródków robotniczych, urzędniczych itp. w pobliżu miast i ośrodków przemysłowych.

<sup>12</sup> Zob. szerzej zob. M. Stanulewicz, *Reforma rolna jako próba regulacji stosunków agrarnych w Polsce. Koncepcje i próby ich realizacji w latach 1918–1944* [w:] *Reformy rolne w Polsce międzywojennej i powojennej*, red. E. Borkowska-Bagieńska, W. Szafranski, Poznań 2008, s. 11 i n.

<sup>13</sup> DzU 1926, nr 1, poz. 1 ze zm.

Według art. 4 ustawy z 1925 r. z ogólnego obszaru użytków rolnych, będących na całym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej własnością jednej osoby fizycznej lub prawnej, względnie współwłasnością kilku osób (art. 2 pkt e), nie ulegały obowiązkowi parcelacyjnemu obszary o następujących rozmiarach: a) w nieruchomościach ziemskich<sup>14</sup> położonych w okręgach przemysłowych i podmiejskich, które oznaczyć miało rozporządzenie Rady Ministrów na wniosek ministra reform rolnych – 60 ha; b) w nieruchomościach ziemskich na pozostałym obszarze – 180 ha. Jednak w województwach: nowogrodzkim, poleskim, wołyńskim i okręgu administracyjnym wileńskim, oraz w powiatach: grodzieńskim, wołkowyskim, bielskim, białostockim, sokolskim województwa białostockiego, o ile wstępni właściciele majątków gospodarowali na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od 1 stycznia 1864 r., obowiązkowi parcelacyjnemu nie podlegał obszar użytków rolnych wynoszących 300 ha. Do norm nie wliczało się sadów, dróg i terenów zabudowanych, jak również obszarów lasów i wód.

Art. 9 wskazywał, że nieruchomości ziemskie, znajdujące się w posiadaniu lub pod zarządem państwa, będą przez ministra rolnictwa i dóbr państwowych, względnie przez innych ministrów, przekazywane w granicach corocznych wniosków ministra reform rolnych temu ministrowi na cele parcelacji i osadnictwa, po wyłączeniu w porozumieniu z nim obszarów potrzebnych dla innych celów państwowych.

Art. 50 ustawy stanowił, że obszar nowo utworzonych gospodarstw, jak również obszar, do którego powiększane być mogą istniejące gospodarstwa, winien być uzależniony od miejscowych warunków gospodarczych, w takim rozumieniu, aby tworzone i uzupełniane gospodarstwa były żywotne, samodzielne i zdolne do wydatnej wytwórczości. Obszar ten dla poszczególnych jednostek gospodarczych w obu przewidzianych wyżej wypadkach nie może przekraczać 20 ha, a w województwach: pomorskim, białostockim, nowogrodzkim, poleskim, wołyńskim, w okręgu administracyjnym wileńskim oraz w powiatach górskich – 35 ha. Obszar parceli (gospodarstwa) dla produkcji ogrodniczo-warzywniczej nie mógł przekraczać 5 ha, a obszar parceli rzemieślniczej wiejskiej 2 ha. Nabywcami parcel (gospodarstw) rolniczych lub ogrodniczo-warzywnych mogli być obywatele państwa polskiego, których główne zajęcie

<sup>14</sup> M. Klusek, *Pogłębione badania nad definicją nieruchomości ziemskiej użytej w projekcie Rozporządzenia Prezydenta o przenoszeniu własności nieruchomości ziemskich opublikowanego w 1928 r., ze szczególnym uwzględnieniem materiałów znajdujących się w zasobach: Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych (1917–1939), Ministerstwa Sprawiedliwości (1917–1939), Prezydium Rady Ministrów (1917–1939), Państwowego Banku Rolnego*; [https://www.wilanow-palac.pl/definicja\\_nieruchomosci\\_ziemskiej\\_uzyta\\_w\\_projekcie\\_rozporzadzenia\\_prezydenta\\_o\\_przenoszeniu\\_wlasnosci\\_nieruchomosci\\_ziemskich\\_opublikowanym\\_w\\_1928\\_r.html](https://www.wilanow-palac.pl/definicja_nieruchomosci_ziemskiej_uzyta_w_projekcie_rozporzadzenia_prezydenta_o_przenoszeniu_wlasnosci_nieruchomosci_ziemskich_opublikowanym_w_1928_r.html) [dostęp 30 XI 2020 r.].

stanowiła produkcja rolna lub warzywniczo-ogrodnicza, względnie ci, którzy w inny sposób wykażą, że są przygotowani teoretycznie lub praktycznie do należytego prowadzenia samodzielnego gospodarstwa rolniczego lub warzywniczo-ogrodniczego, oraz spółdzielnie rolnicze, których członkowie odpowiadają powyższym warunkom.

System ochrony drobnych dzierżawców zapoczątkowany został ustawą z 3 lipca 1919 r.<sup>15</sup> Funkcjonował do końca II Rzeczypospolitej, mimo że był wielokrotnie uzupełniany i zmieniany<sup>16</sup>. Obejmował dzierżawy, których przedmiotem były grunty o obszarze do 5 ha dla każdego dzierżawcy, jeżeli wydzierżawione zostały z majątku o obszarze ponad 45 ha. Ochroną objęte były także grunty rolne z każdego majątku (niezależnie od jego obszaru), jeżeli zostały oddane w posiadanie dzierżawcy przez urząd ziemski<sup>17</sup>.

Oprócz ustaw związanych z ochroną drobnych dzierżawców należy wyróżnić akty prawne ułatwiające nabycie własności dzierżawionych gruntów rolnych. Ich celem było zapewnienie stabilności działalności rolniczej prowadzonej na tych obszarach. 20 czerwca 1924 r. uchwalono ustawę w sprawie uwłaszczenia byłych czynszowników, byłych wolnych ludzi i długoletnich dzierżawców w województwach: nowogrodzkim, poleskim i wołyńskim, w okręgu administracyjnym wileńskim oraz w powiatach: grodzieńskim, wołkowyskim, bielskim, białostockim i sokólskim województwa białostockiego<sup>18</sup>. Na podstawie tego aktu prawnego mogli oni nabyć na własność grunty użytkowane w dniu 31 października 1923 r. Byli to tzw. wieczyści czynszownicy oraz długoletni dzierżawcy, użytkujący grunty o obszarze określonym w ustawie<sup>19</sup>.

Aktem prawnym, który także poruszał problematykę drobnych dzierżawców, była ustawa z 28 grudnia 1925 r. o wykonaniu reformy rolnej<sup>20</sup>. Wprowadziła ona m.in. interesującą formę prawną, tzw. parcelację dzierżawną. Co więcej, w świetle art. 43 omawianej ustawy dzierżawcom objętym ochroną

<sup>15</sup> DzPrPP 1919, nr 57, poz. 345. Moc obowiązywania wymienionego aktu prawnego była wielokrotnie przedłużana. Początkowo ustawa z 3 VII 1919 r., zgodnie z art. 9, miała obowiązywać tylko do końca 1920 r. Następnie była przedłużana przez następujące akty prawne: ustawę z 2 VII 1920 r. w przedmiocie zmiany niektórych przepisów i przedłużenia mocy obowiązującej ustawy z 3 VII 1919 r. (DzU 1919, nr 56, poz. 346); ustawę z 31 VII 1924 r. w przedmiocie ochrony drobnych dzierżawców rolnych, a w szczególności zmiany niektórych przepisów (DzU 1924, nr 75, poz. 741); rozporządzenie Prezydenta RP z 12 IX 1930 r. o przedłużeniu mocy obowiązującej ustawy z 31 VII 1924 r. (DzU 1924, nr 64, poz. 507).

<sup>16</sup> Zob. W. Pańko, *Dzierżawa...*, s. 166; A. Suchoń, *Prawna ochrona trwałości gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych*, Poznań 2006 i literatura tam wskazana.

<sup>17</sup> Szerzej zob. J. Markowski, *Problematyka prawna użytkowania gruntów rolnych*, Warszawa 1959, s. 87–91; A. Lichorowicz, *Dzierżawa [w:] System Prawa Prywatnego. Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, t. 8, red. J. Panowicz-Lipska, Warszawa 2004, s. 205 i n.

<sup>18</sup> DzU 1924, nr 63, poz. 617.

<sup>19</sup> W województwie wołyńskim 27,31 ha, w pozostałych 43,70 ha.

<sup>20</sup> DzU 1926, nr 1, poz. 1 ze zm.

na mocy ustawy z 31 lipca 1924 r. przysługiwało bezwzględne pierwszeństwo nabycia działki ziemi przy parcelacji danego majątku. Rozporządzenie Prezydenta RP z 19 listopada 1927 r. o likwidacji umów dzierżawnych dotyczących gruntów parcelowanych<sup>21</sup> pozbawiło ich jednak szczególnego statusu, ponieważ uchylony został art. 43 ustawy<sup>22</sup>. Warto również wspomnieć, że ustawa z 28 grudnia 1925 r. o wykonaniu reformy rolnej przewidywała pomoc finansową dla dzierżawców nabywających ziemię w postaci kredytów udzielanych przez Państwowy Bank Rolny.

14 kwietnia 1937 r. uchwalona została ustawa o ograniczeniu obrotu nieruchomościami powstałymi z parcelacji<sup>23</sup>. Ten akt prawny stosowało się do gospodarstw powstałych w drodze parcelacji nieruchomości ziemskich, niezależnie od tego, czy dzielona nieruchomość stanowiła własność państwa, Państwowego Banku Rolnego lub innych osób prawnych i fizycznych. Ustawa nie miała jednak zastosowania do gruntów określonych w art. 53 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli<sup>24</sup> w brzmieniu ustawy z 14 lipca 1936 r.<sup>25</sup> Artykuł 2 wskazywał, że gospodarstwa powstałe z parcelacji nie mogą być zbywane w całości lub w części, dzielone, wydzierżawiane, zastawiane lub obciążane bez zezwolenia władzy. Nieruchomości będące własnością małoletnich mogą być wydzierżawiane do czasu osiągnięcia pełnoletności za zgodą władzy opiekuńczej.

Ustawa stanowiła także, że właściciele gospodarstw powstałych z parcelacji obowiązani są do ich osobistego prowadzenia. Władza mogła zezwolić na odstąpienie od tej reguły. W licytacji takich gospodarstw mogli brać udział tylko ci, którzy na nabycie nieruchomości uzyskali zezwolenie władzy właściwej ze względu na miejsce położenia licytowanej nieruchomości.

Przed II wojną światową polska wieś była zróżnicowana pod względem społecznym i gospodarczym. W 1931 r. ziemia rolnicza zajmowała powierzchnię 37,9 mln ha. Do gospodarstw o obszarze poniżej 50 ha należało 21,8 mln ha (57,6 proc.), natomiast do tych o powierzchni co najmniej 50 ha, a więc do majątków obszarniczych, 9,8 mln ha (25,8 proc.). Liczebnie przeważały jednostki małe i średnie (do 10 ha), stanowiące razem 89 proc. Gospodarstwa obszarnicze stanowiły tylko 0,5 proc. ogółu gospodarstw, obejmując 25,8 proc. całości

<sup>21</sup> DzU 1927, nr 106, poz. 90. Zob. też B. Tańska-Hus, *Dzierżawa rolnicza jako instrument przekształceń strukturalnych w rolnictwie*, Wrocław 2000, s. 50 i n.

<sup>22</sup> Na mocy art. 22 wymienionego Rozporządzenia Prezydenta RP z 19 XI 1927 r. drobnym dzierżawcom przysługiwało pierwszeństwo do nabycia działki ziemi przy parcelacji danego majątku przed osobami wymienionymi w art. 45 i 53 ustawy z 28 XII 1925 r. o wykonaniu reformy rolnej.

<sup>23</sup> DzU 1937, nr 36, poz. 272.

<sup>24</sup> DzU 1928, nr 23, poz. 202 ze zm.

<sup>25</sup> DzU 1936, nr 56, poz. 405 ze zm.

gruntów<sup>26</sup>. Od 1921 do 1939 r. dokonały się pewne zmiany w strukturze agrarnej, polegające na zmniejszeniu się ilości gruntów obszarniczych i własności publicznej na rzecz drobnych gospodarstw rolnych. Modyfikacje te były przede wszystkim wynikiem parcelacji podupadłych ekonomicznie majątków ziemskich<sup>27</sup> i należy oceniać je pozytywnie.

### **Dekret o przeprowadzeniu reformy rolnej i inne akty prawne do 1989 r.**

Diametralne zmiany w zakresie ustroju Polski oraz stosunków w rolnictwie zostały wprowadzone już na podstawie dekretu PKWN o przeprowadzeniu reformy rolnej z 6 września 1944 r.<sup>28</sup> Artykuł 2 tego aktu prawnego określał, że na cele reformy rolnej przeznaczone będą nieruchomości ziemskie m.in. stanowiące własność Skarbu Państwa z jakiegokolwiek tytułu, będące własnością obywateli Rzeszy Niemieckiej, nie-Polaków i obywateli polskich narodowości niemieckiej, stanowiące własność albo współwłasność osób fizycznych lub prawnych, jeżeli ich rozmiar łączny przekracza 100 ha powierzchni ogólnej bądź 50 ha użytków rolnych, a na terenie województw poznańskiego, pomorskiego i śląskiego jeśli ich rozmiar łączny przekracza 100 ha powierzchni ogólnej, niezależnie od wielkości użytków rolnych tej powierzchni. W świetle przepisów nieruchomości te przeszły bezzwłocznie, bez żadnego wynagrodzenia, w całości, na własność Skarbu Państwa z przeznaczeniem na cele wskazane w ustawie<sup>29</sup>.

Co do zasady przejście własności nieruchomości ziemskich na mocy art. 2 dekretu PKWN z 6 września 1944 r. nastąpiło bez żadnego wynagrodzenia. Jedynie wywłaszczeni właściciele lub współwłaściciele nieruchomości ziemskich mogli otrzymać samodzielne gospodarstwa rolne poza obrębem powiatu, w którym znajdował się wywłaszczony majątek. Względnie, jeśli z tego prawa nie skorzystali, mogło im być wypłacone zaopatrzenie miesięczne w wysokości uposażenia urzędnika państwowego VI grupy.

W opinii A. Lichorowicza w art. 2 dekretu z 6 września 1944 r. ustawodawca miał na uwadze nieruchomości ziemską w jej rozumieniu z 12 wrześ-

<sup>26</sup> Zob. E. Gorzelak, *Polityka agrarna PRL*, Warszawa 1987, s. 45–46.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> DzU 1945, nr 3, poz. 13 ze zm., zwany dalej dekretem PKWN z 6 IX 1944 r. Zob. W. Góra, *Reforma rolna PKWN*, Warszawa 1969, s. 15 i n.

<sup>29</sup> Zob. szerzej: A. Suchoń, M. Kowalczyk, *Analiza przepisów dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej wraz z późniejszymi zmianami oraz innych aktów prawnych na podstawie których nastąpiło przejście nieruchomości ziemskich i lasów [w:] Reformy rolne w Polsce międzywojennej i powojennej*, red. E. Borkowska-Bagieńska, W. Szafrąński, Poznań 2008, s. 63–138.



nia 1919 r. Skoro bowiem „w dekrete z 6 września 1944 r. użyto stosowanego już przez 20 lat pojęcia »nieruchomość ziemska«, nie podając jego nowej, odrębnej od brzmienia z 12 września 1919 r. definicji”, to zdaniem wspomnianego Autora należy przypuszczać, że ustawodawca „miał [...] na myśli pojęcie »nieruchomości ziemskiej« w jego dotychczasowym znaczeniu”<sup>30</sup>. Trybunał Konstytucyjny (TK) w wyroku z 19 września 1990 r. (OTK W 3/89), stwierdził, że „intencją ustawodawcy było przeznaczenie na cele reformy rolnej tych nieruchomości lub ich części, które są lub mogą być wykorzystane na prowadzenie działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej, zwierzęcej, sadowniczej”<sup>31</sup>. Sąd Administracyjny w uchwale z 10 stycznia 2011 r.<sup>32</sup> orzekł, że „przepis art. 2 ust. 1 lit. e dekretu z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej dotyczy nieruchomości ziemskich o charakterze rolniczym (nieruchomościami ziemskimi są obiekty mienia nieruchomego, które mają charakter rolniczy)”<sup>33</sup>.

Dekret PKWN z 6 września 1944 r., a także inne akty prawne, przeznaczyły przejęte nieruchomości ziemskie na następujące cele przebudowy ustroju rolnego: przede wszystkim na upelnorolnienie istniejących gospodarstw karłowatych, małorolnych i średniorolnych. Według Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej<sup>34</sup>, za gospodarstwa karłowate uważało się te o powierzchni poniżej 2 ha, a za małorolne od 2 do 5 ha, za średniorolne zaś, uprawnione do korzystania z reformy rolnej, uznawane było gospodarstwo o powierzchni od 5 do 10 ha użytków rolnych, których posiadacze obarczeni byli liczną rodziną. Zwrócić należy uwagę na przyjęcie stosunkowo niskich granic klasyfikacyjnych i norm obszarowych, zatem w rezultacie gospodarstwa mające ponad 5 ha były uprawnione do upelnorolnienia tylko warunkowo, tj. jeżeli ich posiadacze obarczeni byli liczną rodziną. Takie działania wynikały z dążenia do jak najbardziej oszczędnego dysponowania zapasem ziemi, a zarazem do upelnorolnienia i uwłaszczenia możliwie jak największej liczby ludzi. Przyczyny społeczne reformy rolnej odegrały więc

<sup>30</sup> A. Lichorowicz, *Pojęcie nieruchomości ziemskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego* [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa profesora Maksymiliana Pazdana*, red. L. Ogiegło, W. Popiołek, M. Szpunar, Zakamycze 2005, s. 1088 i n.

<sup>31</sup> <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/orzeczenia-sadow/w-3-89-uchwala-trybunalu-konstytucyjnego-520118899> [dostęp 30 XI 2020 r.].

<sup>32</sup> ONSiWSA 2011, I OPS 3/10.

<sup>33</sup> M. Klusek, *Definiowanie pojęcia „nieruchomość ziemska” w polskim prawodawstwie agrarnym, ze szczególnym odniesieniem się do przepisów Dekretu PKWN z 6 września 1944 roku*, „Journal of Humanities and Social Sciences” 2017, nr 2; *idem*, *Pojęcie nieruchomości ziemskiej w rozumieniu dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2016, nr 3, s. 565–589.

<sup>34</sup> DzU 1944, nr 10, poz. 51 ze zm.

dominującą rolę przy pisaniu tej ustawy<sup>35</sup>. Nieruchomości przejęte do zapasu ziemi miały być także przeznaczone na tworzenie nowych samodzielnych gospodarstw rolnych dla bezrolnych, robotników i pracowników rolnych oraz drobnych dzierżawców, pod warunkiem, że prowadzili samodzielne gospodarstwo domowe, a praca na roli stanowiła dla nich zawód będący głównym źródłem utrzymania<sup>36</sup>.

Reforma rolna w Polsce powojennej łączyła się jednocześnie z tzw. osadnictwem wewnętrznym, które polegało na przekazywaniu przez państwo na rzecz nowych nabywców nieruchomości ziemskich, niemających co prawda charakteru gospodarstw obszarowych, ale przejętych przez państwo z innych przyczyn (np. własność ponemiecka, po osobach przesiedlonych do ZSRS itp.).

Dane z 1949 r. wskazują, że całkowity obszar objęty reformą rolną i osadnictwem wynosił 13 846,6 tys. ha, przy czym na ziemiach dawnych 4409,0 tys. ha (31 proc.) i na Ziemiach Odzyskanych 9437,6 tys. ha (69 proc.)<sup>37</sup>. 5994,8 tys. rozdysponowano między uprawnionych do korzystania z reformy rolnej, z czego 1989,0 tys. ha (33 proc.) na Ziemiach Dawnych i 4004,9 tys. ha na Ziemiach Odzyskanych (67 proc.)<sup>38</sup>. Z rozparcelowanego obszaru przeszło 40 proc. przypadało na województwa poznańskie i pomorskie. W pięciu województwach: poznańskim, pomorskim, warszawskim, łódzkim i lubelskim podzielono ponad 100 tys. ha. Znajdowało się tam ponad 77,8 proc. rozparcelowanych ziem, podczas gdy na pozostałe sześć województw przypadało zaledwie 22,2 proc.<sup>39</sup> Na cele reformy rolnej na Ziemiach Dawnych przejęto również 98 750 gospodarstw ponemieckich o obszarze 923 435 ha<sup>40</sup>. Z tego przeznaczono na utworzenie nowych gospodarstw 736 235 ha – łącznie 778 991 ha.

Ustawą z 12 marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzaniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego<sup>41</sup> zakończono formalne nadawanie nieruchomości z Państwowego Funduszu Ziemi w trybie dekretu PKWN z 6 września 1944 r. oraz dekretu o osadnictwie. Jednocześnie państwo przystąpiło do sprzedaży pozostałej części nieruchomości wchodzących w skład PFZ po cenach zbliżonych do rynkowych w formie umów cywilnoprawnych<sup>42</sup>.

<sup>35</sup> Zob. F. Longchamps, *Prawo agrarne*, Warszawa 1949, s. 54 i n.

<sup>36</sup> Zob. par. 3 rozporządzenia wykonawczego w brzmieniu ustalonym Rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 20 XI 1947 r., poz. 465.

<sup>37</sup> Zob. szerzej np. W. Góra, *Reforma...*, s. 249.

<sup>38</sup> Por. E. Gorzelak, *Polityka agrarna...*, s. 45–46.

<sup>39</sup> Por. W. Góra, *Reforma...*, s. 239.

<sup>40</sup> Najwięcej gruntów ponemieckich na cele reformy rolnej przejęto w województwie poznańskim – 356 414 ha oraz pomorskim – 287 990 ha; zob. W. Góra, *Reforma...*, s. 246.

<sup>41</sup> DzU 1958, nr 17, poz. 71.

<sup>42</sup> Zob. H. Świątkowski, *Prawo rolne*, Warszawa 1962, s. 42 i n. Na temat nowej polityki agrarnej oraz ustawy z 12 III 1957 r. zob. S. Breyer, *Obrót nieruchomościami rolnymi*, „Państwo i Prawo” 1958, z. 2, s. 226 i n.

Grunty wchodzące w skład PFZ były rozdysponowywane w sposób trwały, np. przez sprzedaż osobom fizycznym spełniającym warunki ich nabycia<sup>43</sup> albo w sposób tymczasowy, np. w formie przekazania w dzierżawę. Od czasu powstania PFZ można dokonać podziału dzierżawy gruntów rolnych w Polsce na tzw. prywatną oraz tzw. państwową. Ta pierwsza regulowana była początkowo przepisami Kodeksu zobowiązań z 1933 r., a potem Kodeksu cywilnego. Natomiast do dzierżawy z PFZ, prócz wymienionych ustaw, odnosiły się także zarządzenia i wytyczne ministra rolnictwa (przepisy resortowe)<sup>44</sup>.

Według informacji zawartych w *Roczniku statystycznym* (GUS, Warszawa 1949 r.), powierzchnia rozdysponowana obejmowała 5994,8 ha (Ziemie Dawne – 1989,9 ha, Ziemie Odzyskane – 4004,9 ha)<sup>45</sup>. Liczba utworzonych i powiększonych gospodarstw wyniosła 981,3 tys. (Ziemie Dawne – 498,0 tys., Ziemie Odzyskane 483,3 tys.). Liczba gospodarstw wzrosła o 4,6 proc. Istotny przyrost liczby gospodarstw wystąpił w grupach obszarowych 2–5 i 5–10 ha, wyniósł on odpowiednio 15,4 i 21,0 proc. Spadła natomiast liczba i udział gospodarstw do 2 ha i powyżej 20 ha<sup>46</sup>.

W ramach reformy rolnej i osadnictwa chłopci otrzymali ponad 6 mln ha ziemi, co stanowiło 35 proc. całkowitej powierzchni użytków rolnych kraju. W ogólnej liczbie 3,3 mln gospodarstw istniejących w 1949 r., nowo powstałe stanowiły 24,4 proc, a powiększone 7,6 proc.<sup>47</sup> Liczba gospodarstw, które skorzystały z reformy rolnej, była różna w poszczególnych województwach i powiatach. Na przykład w województwie warszawskim skorzystało z reformy rolnej 20,7 proc. istniejących w 1950 r. gospodarstw, łódzkim – 20,7 proc., kieleckim – 17,9 proc., lubelskim – 34,7 proc., krakowskim – 12,7 proc.<sup>48</sup>

Błędy w realizacji reformy rolnej i osadnictwa zaczęły być odczuwalne już na początku lat pięćdziesiątych. Zdaniem ustawodawcy uwłaszczenie miało załągodzić panujące na wsi nastroje niepewności i poczucie braku stabilizacji. 18 kwietnia 1955 r. został wydany dekret o uwłaszczeniu i uregulowaniu innych spraw związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym<sup>49</sup>. W odróżnieniu od ustawy z 16 czerwca 1948 r. miał większe znaczenie praktyczne<sup>50</sup>. Według

<sup>43</sup> Zob. A. Zieliński, *Formy prawne gospodarowania nieruchomościami rolnymi Państwowego Funduszu Ziemi*, Poznań 1980, s. 117–152.

<sup>44</sup> Zob. W. Pańko, *Dzierżawa gruntów rolnych w rolnictwie indywidualnym* [w:] *Przemiany własności ziemi w rolnictwie polskim*, red. A. Stelmachowski, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1974, s. 102.

<sup>45</sup> *Rocznik statystyczny*, Warszawa 1949, s. 10 i n.

<sup>46</sup> Zob. W. Ziętara, *Reformy rolne w Polsce w okresie między- i powojennym* [w:] *Kwestia agrarna w Polsce i na świecie*, Warszawa 2005, s. 109.

<sup>47</sup> *Ibidem*.

<sup>48</sup> Zob. W. Góra, *Reforma...*, s. 252.

<sup>49</sup> DzU 1955, nr 18, poz. 107 ze zm.; tekst jedn. DzU 1959, nr 14, poz. 78.

<sup>50</sup> Na temat dekretu z 18 IV 1955 r. zob. np. A. Lichorowicz, *Dzierżawa* [w:] *System Prawa Prywatnego. Prawo zobowiązań...*, s. 159.

art. 1 tego aktu prawnego nieruchomości państwa, użytkowane przez rolników na podstawie umów dzierżawy co najmniej przez 3 lata przed dniem wejścia w życie dekretu (tj. przed 28 kwietnia 1955 r.), nadawało się tym rolnikom lub ich następcom prawnym (na ich wnioski) na własność, jeżeli gospodarowali na tych nieruchomościach. Następowoło to za cenę szacunkową, od której odliczało się 1/20 część za każdy rok dzierżawy przed dniem 1 stycznia 1945 r. oraz sumę czynszu dzierżawnego wpłaconą po 1 stycznia 1945 r. na rzecz Państwowego Funduszu Ziemi. O nadaniu i cenie nabycia orzekało prezydium Powiatowej Rady Narodowej<sup>51</sup>.

Według nowelizacji dekretu z 13 lipca 1957 r.<sup>52</sup> uprawnionym dzierżawcą miała być osoba, dla której „praca na roli stanowi główne źródło utrzymania”. Jednocześnie dekret ten objął uwłaszczeniem osoby pozostające w stosunku pracy, rencistów i rzemieślników użytkujących nieruchomości państwowe na podstawie umów dzierżawy zawartych przed 1 września 1939 r. Nastąpiło zatem wyraźne uprzywilejowanie długoletnich dzierżawców oraz wykluczenie od uwłaszczenia chłopów-robotników dzierżawiących grunty państwowe od wybuchu wojny.

Ustawa z 13 lipca 1957 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi określa, że ziemię uważa się za rolną, jeżeli jest użytkowana na cele produkcji rolnej, nie wyłączając ogrodniczej, sadowniczej, leśnej i rybnej, albo jeżeli nieruchomość jest przeznaczona do takiej produkcji według planów zagospodarowania przestrzennego. Artykuł 2 wskazywał, że osoba fizyczna może nabyć nieruchomość rolną lub jej część wydzieloną bądź ułamkową, jeżeli ma praktyczne lub teoretyczne kwalifikacje do prowadzenia gospodarstwa. W takim przypadku akt o przeniesieniu własności nieruchomości mógł być sporządzony tylko po przedstawieniu przez nabywcę zaświadczenia potwierdzającego posiadanie przez niego wymaganych kwalifikacji. Miało być ono wystawione przez prezydium gromadzkiej, miejskiej, dzielnicowej rady narodowej lub rady narodowej osiedla właściwej ze względu na miejsce zamieszkania nabywcy. Zaświadczenie dołączano do aktu o przeniesieniu prawa własności.

Artykuł 4 określał, że obszar gruntu nabywanego przez osobę fizyczną, łącznie z obszarem gruntów, które stanowiły już wyłączną własność nabywcy lub jego udział we współwłasności, nie mógł przekraczać:

1) w przypadku nabycia nieruchomości w drodze dziedziczenia albo nabycia od właściciela przez jego małżonka lub zstępnych – norm określonych w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej;

<sup>51</sup> Szerzej zob. J. Markowski, *Problematyka prawna...*, s. 168–177.

<sup>52</sup> DzU 1957, nr 39, poz. 174.

2) w pozostałych przypadkach – 15 ha, a jeżeli nieruchomości rolne miała, ze względu na rodzaj użytków rolnych, charakter gospodarstwa hodowlanego – 20 ha.

W przypadku nabycia nieruchomości rolnej przez osobę fizyczną z przekroczeniem norm obszarowych określonych w art. 4, nadwyżka gruntu z tej nieruchomości mogła być przejęta na własność państwa bez odszkodowania i wolna od obciążeń z wyjątkiem służebności gruntowych. O przejęciu orzekało prezydium Powiatowej Rady Narodowej. Nabycie nieruchomości rolnej przez osobę prawną w drodze umowy sprzedaży lub zamiany mogło nastąpić po uprzednim zezwoleniu prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej. Orzeczenie o zezwoleniu dołączało się do aktu o przeniesieniu prawa własności. Przepis ten nie dotyczył nabycia nieruchomości rolnej przez jednostki państwowe, rolnicze spółdzielnie produkcyjne, kółka rolnicze oraz inne społeczne i spółdzielcze organizacje rolnicze.

Artykuł 160 par. 1 ustawy Kodeks cywilny (kc) z 1964 r. określał, że własność nieruchomości rolnej lub jej części może być przeniesiona na rzecz osoby fizycznej tylko wtedy, gdy nabywca: 1) stale pracuje w jakimkolwiek gospodarstwie rolnym bezpośrednio przy produkcji rolnej albo 2) ma kwalifikacje do prowadzenia gospodarstwa rolnego. Własność nieruchomości rolnej lub jej części mogła być przeniesiona na rzecz osoby prawnej tylko za zezwoleniem właściwego organu państwowego. Ograniczenie to – w świetle kc – nie dotyczyło przeniesienia własności na rzecz państwa, rolniczej spółdzielni produkcyjnej, kółka rolniczego albo na rzecz innej spółdzielczej lub społecznej rolniczej jednostki organizacyjnej. Z kolei według art. 161 par. 1 tej ustawy obszar nabytej przez osobę fizyczną nieruchomości rolnej wraz z obszarem nieruchomości rolnej stanowiącej już własność nabywcy lub wraz z obszarem odpowiadającym jego udziałowi we współwłasności takiej nieruchomości nie może przekraczać 15 ha, a jeżeli nieruchomości ze względu na rodzaj użytków rolnych ma charakter gospodarstwa hodowlanego – 20 ha. W razie przekroczenia wymienionego obszaru nadwyżka mogła być przejęta na własność państwa bez odszkodowania, w stanie wolnym od obciążeń, z wyjątkiem obciążeń z tytułu służebności gruntowych.

W razie nabycia nieruchomości rolnej przez jednego małżonka uwzględnia się łączny obszar nieruchomości rolnych stanowiących własność obojga małżonków lub obszar odpowiadający ich udziałowi we współwłasności. Zasady te zostały zniesione 1 października 1990 r.

W świetle ustawy o ograniczeniu podziału gospodarstw rolnych z 29 czerwca 1963 r.<sup>53</sup> ziemia mogła zostać podzielona w drodze zbycia jej części, działu spadku albo zniesienia współwłasności tylko wtedy, gdy części utworzone przez

<sup>53</sup> DzU 1963, nr 28, poz. 168 ze zm.

podział bądź same przez się, bądź też wraz z gruntami stanowiącymi już własność nabywcy, odpowiadały podstawowym normom obszarowym. Po 1971 r. zniesiono normę minimalną, a w 1982 r. podstawową.

Wyjaśnić również warto, że po II wojnie światowej produkcją rolniczą zajmowały się w Polsce indywidualne i państwowe gospodarstwa rolne, spółdzielnie produkcyjne i kółka rolnicze. W wyniku reformy rolnej powstały na wsi nowe grupy społeczne: chłopów-robotników oraz, poczynając od 1949 r., chłopów-członków spółdzielni produkcyjnych<sup>54</sup>.

### **Akty prawne dotyczące obrotu nieruchomościami rolnymi po transformacji ustrojowej**

Po transformacji ustrojowej w 1989 r. rozpoczęły się procesy prywatyzacji i restrukturyzacji sektora państwowej gospodarki rolnej. Nastąpiły też zmiany w Kodeksie cywilnym. Zniesiono ograniczenia związane z obrotem gruntami rolnymi, w tym wymóg kwalifikacji rolniczych czy powierzchni gospodarstw rolnych. Od października 1990 r.<sup>55</sup> każda osoba fizyczna lub prawna mogła nabyć nieruchomości rolne o dowolnej powierzchni.

Ważnym aktem prawnym dla rozwoju gospodarstw rolnych w Polsce jest niewątpliwie ustawa z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>56</sup>. Na jej podstawie od 1 stycznia 1992 r. rozpoczęła działalność Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa (AWRSP), której głównym zadaniem było przejęcie wszystkich państwowych nieruchomości rolnych do Zasobu WRSP<sup>57</sup> oraz gospodarowanie nimi na zasadach określonych we wspomnianej ustawie oraz przepisach wykonawczych do tegoż aktu prawnego<sup>58</sup>. Najpopularniejszymi formami zagospodarowania mienia z Zasobu WRSP były sprzedaż i dzierżawa.

Na początku transformacji ustrojowej w naszym kraju PPRG stanowiły ważną część rolnictwa. Zajmowały blisko jedną piątą ogólnej powierzchni użytk-

<sup>54</sup> Zob. szerzej E. Gorzelak, *Polityka...*, s. 48 i n.

<sup>55</sup> Nowelizacja ustawy Kodeks cywilny z 28 VII 1990 r. (DzU 1990, nr 55, poz. 321).

<sup>56</sup> Tekst pierwotny: DzU 1991, nr 107, poz. 464; zob. też A. Zieliński, *Niektóre problemy gospodarowania państwowymi nieruchomościami rolnymi* [w:] *Zagadnienia prawa cywilnego, samorządowego i rolnego. Pamięci profesora Waleriana Pańki*, red. A. Agopszowicz, T. Kurowska, M. Pazdan, Katowice 1993, s. 54–60.

<sup>57</sup> Do Zasobu WRSP były sukcesywnie przekazywane nieruchomości stanowiące własność państwa, które uprzednio wchodziły w skład Państwowego Funduszu Ziemi bądź stanowiły składnik zorganizowanych całości produkcyjnych w formie państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej lub państwowych gospodarstw rolnych.

<sup>58</sup> Na temat AWRSP zob. np. S. Prutis, *Struktury gospodarcze państwowej własności rolniczej* [w:] *Prawo rolne*, red. A. Stelmachowski, Warszawa 2005, s. 204–205.

ków rolnych, wytwarzały 16 proc. rolniczej produkcji netto i ponad 22 proc. produkcji towarowej. Przejęcie PGR było poprzedzone podjęciem przez organ założycielski decyzji o likwidacji przedsiębiorstwa. W przypadku PGR AWRSP przejmowała zarówno mienie Skarbu Państwa, pozostające dotychczas w zarządzie likwidowanego przedsiębiorstwa, jak i majątek własny tego przedsiębiorstwa. Organ założycielski przekazywał AWRSP majątek oraz wierzytelności i zobowiązania zlikwidowanego przedsiębiorstwa, podmiot ten wyznaczał tymczasowego zarządcę majątku, a następnie gospodarował mieniem na zasadach określonych w ustawie.

Od stycznia 1992 r. do końca 1993 r. wojewodowie oraz minister rolnictwa i gospodarki żywnościowej podjęli decyzję o likwidacji 1595 państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej. Poza tym 15 przedsiębiorstw postawiono w stan likwidacji przed 1 stycznia 1992 r., czyli przed powołaniem AWRSP, a w stosunku do 38 toczyło się odrębne postępowanie upadłościowe. Zatem do końca 1993 r. zlikwidowano wszystkie PGR, które zgodnie z ustawą z 19 października 1991 r. powinny zostać zlikwidowane<sup>59</sup>.

Przed 1992 r. głównie dodzierżawiano grunty celem powiększenia arealu istniejących już gospodarstw, a po 1992 r. dzierżawa gruntów rolnych stała się często podstawowym tytułem prawnym organizowania samodzielnych gospodarstw rolnych<sup>60</sup>, co związane było przede wszystkim z funkcjonowaniem AWRSP (obecnie: Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, KOWR)<sup>61</sup>. W pierwszym okresie prywatyzacji, na początku lat dziewięćdziesiątych, zachodziła potrzeba szybkiego przekazania mienia państwowego podmiotom prywatnym w celu zapewnienia ciągłości produkcyjnej. Wymieniona państwowa osoba prawna oddawała wtedy w dzierżawę duże powierzchnie gruntów rolnych<sup>62</sup>. Nie obowiązywały żadne limity obszarowe, co przyczyniło się do powstania wielu gospodarstw wielkoobszarowych. W następnych latach, wskutek zmiany polityki państwa w zakresie rolnictwa i oparcia ustroju rolnego na gospodarstwach rodzinnych, Agencja Nieruchomości Rolnych (ANR) zaczęła popierać przede wszystkim rozwój tychże gospodarstw. Przejawiało się to (i nadal przejawia) chociażby w organizowaniu przetargów ograniczonych na dzierżawę nieruchomości z Zasobu WRSP, w których mogą uczestniczyć rolnicy indy-

<sup>59</sup> Zob. szerzej H. Rudnicki, *Gospodarka ziemią...*, s.146 i n.

<sup>60</sup> Zob. A. Lichorowicz, *Pozycja prawna gospodarstw wielkotowarowych w polskim ustawodawstwie rolnym. Uwagi de lege lata, de lege ferenda*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2003, z. 3, s. 599.

<sup>61</sup> Po 1992 r. wzrosła także skala tzw. prywatnej dzierżawy gruntów rolnych, ale nie był to tak dynamiczny rozwój jak w przypadku tzw. państwowej dzierżawy gruntów rolnych. Zob. L. Ostrowski, *Międzysąsiedzkie dzierżawy gruntów rolnych w Polsce w latach 1991–1997* [w:] *Dzierżawa ziemi jako czynnik przemian struktury agrarnej w Polsce*, red. W. Ziętara, Warszawa 1999, s. 89–103.

<sup>62</sup> Zob. W. Ziętara, *Dzierżawa nieruchomości rolnych z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa* [w:] *Dzierżawa ziemi jako czynnik...*, s. 78–88.

widualni. Uzasadnione zatem wydaje się twierdzenie, że na zasady dzierżawy nieruchomości z wymienionego zasobu wpływała w dużym stopniu sytuacja gospodarcza i polityczna oraz zakres zadań ANR.

Do końca grudnia 2005 r. Agencja Nieruchomości Rolnych sprzedała 1 585 427 ha nieruchomości, nieodpłatnie przekazała 296 082 ha (w tym: 43 261 ha jednostkom samorządu terytorialnego), natomiast do rozdysponowania pozostało 453 117 ha<sup>63</sup>. Raport z 2016 r. określa, że od początku działalności ANR przejęła ze wszystkich źródeł do Zasobu WRSP 4740,6 tys. ha, w tym z PPGR-ów 3762,1 tys. ha (80 proc.). Do 31 grudnia 2016 r. ANR rozdysponowała trwale 3357 tys. ha, tj. 70,8 proc. gruntów przejętych do Zasobu<sup>64</sup>. Pod koniec lipca 2020 r. w dzierżawie było 1066,7 tys. ha na podstawie zawartych 65,4 tys. umów dzierżawy<sup>65</sup>.

W latach 1992–2019 zawarto ponad 150 869 umów dzierżawy gruntów rolnych z Zasobu WRSP (do 1 ha); 65 621 – 1,01–1,99 ha; 54 212 – 2–4,99 ha; 27 801 – 5–9,99 ha; 23 005 – 10–19,99 ha<sup>66</sup>. Liczby te potwierdzają, że dzierżawa przyczyniła się do utworzenia lub powiększenia wielu gospodarstw rolnych. Od początku gospodarowania Zasobem WRSP (od 1 stycznia 1992 r.) do 31 grudnia 2019 r. odbyło się 1044,5 tys. przetargów na sprzedaż. W tym czasie do zbycia zaoferowano grunty o łącznej powierzchni 3,7 mln ha, w tym rozstrzygnięto 334,4 tys. przetargów na sprzedaż 1,6 mln ha<sup>67</sup>. Sprzedano w trybie przetargowym i bezprzetargowo 2715,9 tys. ha gruntów, tj. 57 proc. powierzchni przejętej do Zasobu WRSP<sup>68</sup>.

Pewne ograniczenia w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi wprowadziła ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>69</sup>. Ustawodawca zdecydował wtedy, że wykorzysta instrumenty prawa cywilnego: pierwokup i wykup<sup>70</sup>. W okresie od 16 lipca 2003 r. do 30 kwietnia 2016 r. ten akt prawny nie wpłynął znacząco na strukturę gospodarstw rolnych. W tym czasie do modernizacji gospodarstw rolnych przyczyniły się w większym stopniu instrumenty unijne, jak renty strukturalne oraz premie dla młodego rolnika.

<sup>63</sup> Zob. Raport z działalności ANR za 2005 r. na stronie internetowej Agencji Nieruchomości Rolnych, <https://www.kowr.gov.pl/zasob/raporty-roczne-anr> [dostęp 20 IV 2019 r.].

<sup>64</sup> Raport z działalności ANR za 2016 r. na stronie internetowej Agencji Nieruchomości Rolnych, s. 26, <https://www.kowr.gov.pl/zasob/raporty-roczne-anr> [dostęp 20 IV 2019 r.].

<sup>65</sup> *Ibidem*.

<sup>66</sup> Sprawozdanie KOWR za 2019 r., s. 15 i n., [https://www.kowr.gov.pl/uploads/pliki/analizy/sprawozdania/SPRAWOZDANIE\\_KOWR\\_2019.pdf](https://www.kowr.gov.pl/uploads/pliki/analizy/sprawozdania/SPRAWOZDANIE_KOWR_2019.pdf) [dostęp 1 XII 2020 r.].

<sup>67</sup> *Ibidem*, s. 18 i n.

<sup>68</sup> *Ibidem*, s. 20 i n.

<sup>69</sup> DzU 2003, nr 64, poz. 592 ze zm.

<sup>70</sup> A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2004, nr 1.



Warto podkreślić, że Unia Europejska od dawna podejmuje działania wpływające na kształt struktury agrarnej i zmiany demograficzne. Już bowiem w latach siedemdziesiątych uchwalone zostały dyrektywy Rady: nr 159/72 (tzw. modernizacyjna) oraz nr 160/72 (tzw. odstąpieniowa), wprowadzające rozwiązania zmierzające do przyspieszenia zmian generacji w rolnictwie<sup>71</sup>. Chodzi właśnie o możliwość otrzymania wcześniejszego świadczenia emerytalnego w zamian za przekazanie gospodarstwa rolnego oraz dodatkowych pieniędzy dla młodej, przejmującej je osoby.

W świetle przepisów warunkiem otrzymania renty strukturalnej było ukończenie przez rolnika 55 lat, lecz nie mógł osiągnąć wieku emerytalnego i mieć ustalonego prawa do emerytury lub renty oraz musiał zaprzestać prowadzenia działalności rolniczej. Według Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej, w ramach działania „Renty strukturalne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013<sup>72</sup>, aby uzyskać rentę strukturalną producent rolny musiał dokonać przeniesienia własności gospodarstwa rolnego o powierzchni użytków rolnych wynoszącej co najmniej 6 albo 3 ha (w zależności od województwa) po pierwsze w całości na rzecz następcy, przy czym powierzchnia użytków rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego następcy po przekazaniu nie mogła być mniejsza niż średnia powierzchnia gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym w kraju; albo po drugie w całości na powiększenie jednego gospodarstwa rolnego, przy czym powierzchnia użytków rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego po powiększeniu nie mogła być mniejsza niż średnia powierzchnia gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym w kraju. Renty strukturalne cieszyły się dużym zainteresowaniem rolników i przyczyniły się do zmian demograficznych na wsi, w szczególności przekazywania gospodarstw młodszemu pokoleniu i tworzenia większych jednostek. Z uwagi jednak na wyczerpanie środków unijnych na ten program ostatni nabór wniosków odbył się we wrześniu 2010 r.

Nadal dostępna jest pomoc finansowa w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom”<sup>73</sup>. Jest ona przyznawana osobie fizycznej rozpoczynającej po raz pierwszy prowadzenie działalności rolniczej, spełniającej konkretne wymagania: m.in. w dniu złożenia przez nią wniosku o przyznanie pomocy nie

<sup>71</sup> A. Lichorowicz, *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Kraków 1996.

<sup>72</sup> DzU 2017, nr 109, poz. 750 ze zm.

<sup>73</sup> Zob. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 13 VII 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania, wypłaty oraz zwrotu pomocy finansowej na operacje typu „Premie dla młodych rolników” w ramach poddziałania „Pomoc w rozpoczęciu działalności gospodarczej na rzecz młodych rolników” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, DzU 2015, poz. 982 ze zm.

ukończyła 40 roku życia; jest obywatelem państwa członkowskiego Unii Europejskiej; ma odpowiednie kwalifikacje zawodowe i gospodarstwo rolne o powierzchni wskazanej w rozporządzeniu (o łącznej powierzchni gruntów ornych, sadów, łąk trwałych, pastwisk trwałych, gruntów rolnych zabudowanych, gruntów pod stawami i gruntów pod rowami, zwanych dalej „użytkami rolnymi”, równej co najmniej powierzchni minimalnej, którą stanowi średnia powierzchnia gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym w kraju, a w przypadku gdy gospodarstwo jest położone w województwie, w którym średnia powierzchnia gruntów rolnych w gospodarstwie jest niższa niż średnia powierzchnia gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym w kraju – średnia powierzchnia gruntów rolnych w gospodarstwie w województwie oraz nie większa niż 300 ha). Ta ostatnia przesłanka ma istotne znaczenie dla zmian struktury agrarnej w Polsce i tworzenia nowoczesniejszych i większych gospodarstw rolnych.

Duże zmiany w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi wprowadziła nowelizacja z 2016 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (tzw. UKUR) dokonana na podstawie ustawy z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, przewidująca nowe ograniczenia podmiotowe i obowiązki związane z nabyciem nieruchomości rolnych. W myśl UKUR nabywcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny, chyba że ustawa stanowi inaczej. Ten akt prawny stwierdza, że zasady powyższej nie stosuje się do nabycia nieruchomości rolnych np. przez osobę spokrewnioną, jednostkę samorządu terytorialnego, osoby prawne działające na podstawie przepisów o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku państwa do innych Kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, parki narodowe (w przypadku zakupu nieruchomości rolnych na cele związane z ochroną przyrody), w wyniku dziedziczenia oraz zapisu windykacyjnego.

Ograniczenia podmiotowe wynikają przede wszystkim z tego, że według art. 23 Konstytucji podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne, czyli jednostka prowadzona przez rolnika indywidualnego, którym jest osoba fizyczna będąca właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni użytków rolnych nieprzekraczającej 300 ha, posiadająca kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej od 5 lat mieszkająca w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i prowadząca osobiście przez ten okres to gospodarstwo.

Jednocześnie przepisy przewidują uzyskanie zgody na nabycie nieruchomości rolnych wydane przez KOWR: na wniosek zbywcy albo nabywcy po spełnieniu przesłanek ustawowych. Nowością, od 30 kwietnia 2016 r., są obowiązki nabywcy nieruchomości rolnych. Mianowicie jest on obowiązany

prowadzić gospodarstwo rolne, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna, przez okres co najmniej 10 lat od dnia nabycia przez niego tej nieruchomości, a w przypadku osoby fizycznej ma prowadzić to gospodarstwo osobiście. W okresie tym ziemia nie może być zbyta ani oddana w posiadanie innym podmiotom. Sąd, na wniosek nabywcy nieruchomości rolnej, wyrazi zgodę na dokonanie czynności przed upływem 10 lat od dnia przeniesienia własności tej nieruchomości, jeżeli konieczność jej dokonania wynika z przyczyn losowych, niezależnych od nabywcy.

Obecnie zatem prawodawstwo sprzyja tworzeniu i powiększaniu gospodarstw rodzinnych. Powiększenie gospodarstwa, które nie jest rodzinne, może nastąpić m.in. przez dzierżawę. Ustawa z 14 kwietnia 2016 r. wprowadziła także nowości w zakresie prawa pierwokupu. Krajowemu Ośrodkowi działającemu na rzecz Skarbu Państwa przysługuje prawo pierwokupu udziałów i akcji w spółce prawa handlowego, która jest właścicielem nieruchomości rolnej<sup>74</sup>. W 2018 r. można zauważyć większą aktywność KOWR w zakresie nabywania udziałów czy akcji w spółkach prawa handlowego. Na przykład KOWR skorzystało z prawa pierwokupu: udziałów w spółce Widawa (będącej właścicielem ponad 400 ha nieruchomości rolnych), akcji Krajowej Spółki Cukrowej SA, udziałów w Stacji Hodowli i Unasienniania Zwierząt sp. z o.o. w Bydgoszczy, udziałów w spółce C. Olsen Agri sp. z o.o.<sup>75</sup>

Ustawa z 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw stwarza większe możliwości nabycia nieruchomości rolnych przez osoby, które nie są rolnikami indywidualnymi (np. w odniesieniu do nieruchomości rolnych o powierzchni mniejszej niż 1 ha). W projekcie zaznaczono, że „proponowane nowe regulacje lub zmiany obowiązujących przepisów stanowią odzwierciedlenie doświadczeń w stosowaniu obowiązujących przepisów lub wiążą się z realizacją postulatów zgłaszanych przez środowiska rolnicze. W szczególności [...] zdecydowano o wprowadzeniu rozwiązań, które będą miały na celu złagodzenie dotychczas obowiązujących ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi”<sup>76</sup>.

Warto także wspomnieć, że w większości państw „starej” Unii Europejskiej występują prawne regulacje w zakresie ograniczeń sprzedaży gruntów rolnych (np. Niemcy, Francja)<sup>77</sup>. W rezolucji Parlamentu Europejskiego z 27 kwietnia

<sup>74</sup> M. Bednarek, *Nowe przepisy o ustroju rolnym – motywy i koncepcja legislacyjna w aspekcie konstytucyjnym*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, nr 4.

<sup>75</sup> <http://bip.kowr.gov.pl/oswiadczenia-woli> [dostęp 30 IV 2018 r.].

<sup>76</sup> Zob. projekt Druk nr 3298. *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3298> [dostęp 28 IV 2019 r.]. Artykuł złożono do druku, gdy nowelizacja została uchwalona i przekazana do Senatu.

<sup>77</sup> R. Giesen, *Przeniesienie własności nieruchomości rolnych w prawie niemieckim* [w:] *Nieruchomości rolne w praktyce notarialnej*, red. P. Książak, J. Mikołajczyk, Warszawa 2017, s. 39 i n.;

2017 r. w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w UE poruszono problem jak ułatwić rolnikom dostęp do gruntów [2016/2141(INI)]. Nawiązano do orzeczenia niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego, który wyjaśnił już w orzeczeniu z 12 stycznia 1967 r. (1 BvR 169/63, BVerfG 21, 73–87), że obrót gruntami rolnymi nie musi być tak samo swobodny jak obrót dowolną inną formą kapitału, a ponieważ powierzchni gruntów nie da się zwiększyć, a są one niezbędne, sprawiedliwy ład prawny i społeczny wymaga uwzględniania interesów ogółu w przypadku gruntu w dużo większym stopniu niż w odniesieniu do innych rodzajów majątku<sup>78</sup>. W Rezolucji Parlamentu Europejskiego wskazano także, że grunty rolne stanowią dobro publiczne i podlegają zobowiązaniom społecznym. Podkreślono, że są one coraz bardziej deficytowym zasobem, nie można ich bowiem wyprodukować. Stanowią także podstawę prawa człowieka do zdrowej i wystarczającej żywności oraz wielu usług ekosystemowych ważnych z punktu widzenia przeżycia. Nieruchomość rolna nie może być uważana za zwykły towar<sup>79</sup>.

Na koniec warto przytoczyć kilka danych statystycznych. Średnia wielkość powierzchni gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym w kraju w 2006 r. wynosiła 9,57 ha, w 2010 r. – 10,23 ha, w 2015 r. – 10,49 ha<sup>80</sup>. Natomiast według ogłoszenia z 16 września 2020 r. średnia wielkość powierzchni gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym w kraju w 2020 r. wynosi 11,04 ha<sup>81</sup>. Średnia wielkość powierzchni gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym w 2020 r. w województwie wielkopolskim wynosiła 14,09 ha, w kujawsko-pomorskim – 16,58 ha, w małopolskim – 4,16 ha, w pomorskim – 19,62 ha, w zachodniopomorskim – 31,75 ha, w warmińsko-mazurskim – 23,25 ha<sup>82</sup>.

W 1990 r. w Polsce było 3 829 000 gospodarstw rolnych (w tym 691 000 poniżej hektara, a 2 138 000 powyżej hektara); w 2003 r. – 2 841 085 (odpowiednio 990 634 oraz 1 850 451), w 2007 r. 2 575 115 (771 050 oraz 1 804 065)<sup>83</sup>.

---

F. Labelle-Pichevin, *Status rolnika francuskiego w odniesieniu do nieruchomości rolnych* [w:] *Nieruchomości rolne w praktyce...*, s. 23 i n.

<sup>78</sup> *Aktualny stan koncentracji gruntów rolnych w UE: jak ułatwić rolnikom dostęp do gruntów?*, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0197+0+DOC+XML+V0//PL> [dostęp 30 IV 2019 r.].

<sup>79</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 27 IV 2017 r. w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w UE: jak ułatwić rolnikom dostęp do gruntów? [2016/2141(INI)], <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52017IP0197> [dostęp 1 XII 2020 r.].

<sup>80</sup> <https://www.arimr.gov.pl/pomoc-krajowa/srednia-powierzchnia-gospodarstwa.html> [dostęp 20 XI 2020 r.].

<sup>81</sup> *Ibidem*.

<sup>82</sup> *Ibidem*.

<sup>83</sup> J. Fiałkowski, *Zmiany liczby gospodarstw rolnych w Polsce w okresie transformacji*, „Gospodarka Narodowa. The Polish Journal of Economics” 2010, nr 237(1–2), s. 89–108.

## Podsumowanie

Przeprowadzone rozważania pozwalają na wysunięcie następujących wniosków.

Na kształtowanie się struktury agrarnej i obrót nieruchomościami rolnymi w Polsce znaczny wpływ miał ustrój rolny, który ulegał zmianom w XX w. W okresie międzywojennym dwie ustawy dotyczące reformy rolnej z lat 1920 i 1925 oraz ograniczenia w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi wpłynęły na konstrukcję gospodarstw rolnych. Nastąpiło powiększenie powierzchni wielu małych jednostek produkcyjnych, a jednocześnie mogły funkcjonować duże folwarki o powierzchni nieprzekraczającej norm wskazanych w przepisach prawnych. Istotny był także art. 99 Konstytucji marcowej. Rozpoczęte zmiany struktury agrarnej w okresie międzywojennym należy ocenić pozytywnie. Proces ten przerwał wybuch II wojny światowej i wydanie w 1944 r. dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej. Na jego podstawie nastąpiło przejęcie przez państwo m.in. gruntów stanowiących własność albo współwłasność osób fizycznych lub prawnych, jeżeli ich rozmiar łączny przekraczał 100 ha powierzchni ogólnej bądź 50 ha użytków rolnych. W tym czasie funkcjonowały z reguły małe gospodarstwa rolne (których powierzchnia nie przekraczała 20 ha), państwowe przedsiębiorstwa gospodarki rolnej (PGR i PPGR) i spółdzielnie produkcji rolnej. Odnotować należy wymagania w zakresie posiadania kwalifikacji rolniczych czy doświadczenia przez nabywcę w przypadku przeniesienia własności nieruchomości rolnej lub jej części.

Polski ustawodawca po transformacji ustrojowej wprowadzał nowe rozwiązania w zakresie gospodarki gruntami rolnymi. Na szczególną uwagę zasługuje powołanie od 1 stycznia 1992 r. Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, która po zmianie przepisów przyjęła nazwę Agencji Nieruchomości Rolnych, a obecnie jest to Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa. To dzięki działalności tej instytucji wielu producentów rolnych nabyło nieruchomości rolne, nastąpił też wzrost popularności dzierżawy gruntów rolnych. Szczególnie wielu rolników dzierżawiło grunty w latach dziewięćdziesiątych. Na początku XXI w. (zwłaszcza po uzyskaniu członkostwa w UE) duże znaczenie miała sprzedaż gruntów z Zasobu WRSP.

Z kolei przewidziane w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego prawo pierwokupu i wykupu, które realizuje KOWR, przez wiele lat nie przyczyniło się do skutecznej poprawy struktury agrarnej polskiego rolnictwa. Analizując przepisy prawne stwierdzić należy, że obecnie większa stabilizacja władania i możliwość powiększania gruntów rolnych występuje w odniesieniu do gospodarstw rodzinnych. Nowelizacja ustawy z 14 kwietnia 2016 r. wprowadza instrumenty ograniczające obrót nieruchomościami, jednocześnie stwarzając możliwości powiększania gospodarstw zwłaszcza przez rolników indywidualnych.

Nie ulega wątpliwości, że wpływ na tworzenie większych, nowoczesnych gospodarstw rolnych w naszym kraju miały instrumenty ekonomiczne. To właśnie one w dużej mierze wpłynęły na poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych po uzyskaniu przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej. Należy do nich zaliczyć renty strukturalne, premie dla młodego rolnika, możliwość korzystania z preferencyjnych kredytów na zakup gruntów i preferencje podatkowe w podatku rolnym związane z powiększeniem gospodarstwa rolnego. Mimo zmian, jakie dokonały się w ostatnich latach, polskie gospodarstwa rolne są nadal zbyt małe w porównaniu z analogicznymi w państwach „starej” Unii Europejskiej i niezbędne są dalsze zmiany strukturalne (np. w 2013 r. średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego w Danii wynosiła 62,5 ha, we Francji – 58,7 ha, w Niemczech – 58,6 ha, w Wielkiej Brytanii – 93,6 ha, a w Polsce – 10,1 ha<sup>84</sup>).

## Bibliografia

### ŹRÓDŁA DRUKOWANE

DzPrPP 1919

DzU 1919, 1920, 1924, 1927, 1926, 1928, 1936, 1937, 1944, 1945, 1955, 1957, 1958, 1959, 1963, 1990, 1991, 2003, 2015, 2016, 2017, 2018

### OPRACOWANIA

Bednarek M., *Nowe przepisy o ustroju rolnym – motywy i koncepcja legislacyjna w aspekcie konstytucyjnym*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, nr 4.

Breyer S., *Obrót nieruchomościami rolnymi*, „Państwo i Prawo” 1958, z. 2.

Fiałkowski J., *Zmiany liczby gospodarstw rolnych w Polsce w okresie transformacji*, „Gospodarka Narodowa. The Polish Journal of Economics” 2010, nr 237(1–2).

Giesen R., *Przeniesienie własności nieruchomości rolnych w prawie niemieckim* [w:] *Nieruchomości rolne w praktyce notarialnej*, red. P. Książak, J. Mikołajczyk, Warszawa 2017.

Gorzela E., *Polityka agrarna PRL*, Warszawa 1987.

Góra W., *Reforma rolna PKWN*, Warszawa 1969.

Instytut Ekonomiki Rolnej, *Wieś w liczbach w Polsce kapitalistycznej i w Polsce Ludowej*, Warszawa 1952.

Kłusek M., *Definicja nieruchomości ziemskiej w aktach prawnych i orzecznictwie sądowym 20-lecia międzywojennego*, „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy” 2016.

Kłusek M., *Definiowanie pojęcia „nieruchomość ziemska” w polskim prawodawstwie agrarnym, ze szczególnym odniesieniem się do przepisów Dekretu PKWN z 6 września 1944 roku*, „Journal of Humanities and Social Sciences” 2017, nr 2.

Kłusek M., *Pojęcie nieruchomości ziemskiej w rozumieniu dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2016, nr 3.

Kociubiński P., *Powojenne przekształcenia własnościowe w świetle konstytucji*, Warszawa 2013.

<sup>84</sup> W. Ziętara, *Gospodarstwa rodzinne w Polsce, stan i kierunki rozwoju*, „Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych” 2018, nr 4, s. 89–103.

- Labelle-Pichevin F., *Status rolnika francuskiego w odniesieniu do nieruchomości rolnych* [w:] *Nieruchomości rolne w praktyce notarialnej*, red. P. Książak, J. Mikołajczyk, Warszawa 2017.
- Lichorowicz A., *Dzierżawa* [w:] *System Prawa Prywatnego. Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, t. 8, red. J. Panowicz-Lipska, Warszawa 2004.
- Lichorowicz A., *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2004, nr 1.
- Lichorowicz A., *Pojęcie nieruchomości ziemskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego* [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa profesora Maksymiliana Pazdana*, red. L. Ogiegło, W. Popiołek, M. Szpunar, Zakamycze 2005.
- Lichorowicz A., *Pozycja prawna gospodarstw wielkotowarowych w polskim ustawodawstwie rolnym. Uwagi de lege lata, de lege ferenda*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2003, z. 3.
- Lichorowicz A., *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Kraków 1996.
- Longchamps F., *Prawo agrarne*, Warszawa 1949.
- Markowski J., *Problematyka prawna użytkownika gruntów rolnych*, Warszawa 1959.
- Mieszczankowski M., *Struktura agrarna Polski międzywojennej*, Warszawa 1960.
- Ostrowski L., *Międzysąsiedzkie dzierżawy gruntów rolnych w Polsce w latach 1991–1997* [w:] *Dzierżawa ziemi jako czynnik przemian struktury agrarnej w Polsce*, red. W. Ziętara, Warszawa 1999.
- Pańko W., *Dzierżawa gruntów rolnych*, Warszawa 1975.
- Pańko W., *Dzierżawa gruntów rolnych w rolnictwie indywidualnym* [w:] *Przemiany własności ziemi w rolnictwie polskim*, red. A. Stelmachowski, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1974.
- Prutis S., *Struktury gospodarcze państwowej własności rolniczej* [w:] *Prawo rolne*, red. A. Stelmachowski, Warszawa 2005.
- Rocznik statystyczny*, Warszawa 1949.
- Stanulewicz M., *Reforma rolna jako próba regulacji stosunków agrarnych w Polsce. Koncepcje i próby ich realizacji w latach 1918–1944* [w:] *Reformy rolne w Polsce międzywojennej i powojennej*, red. E. Borkowska-Bagieńska, W. Szafrąński, Poznań 2008.
- Suchoń A., *Prawna ochrona trwałości gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych*, Poznań 2006.
- Suchoń A., Kowalczyk M., *Analiza przepisów dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej wraz z późniejszymi zmianami oraz innych aktów prawnych na podstawie których nastąpiło przejście nieruchomości ziemskich i lasów* [w:] *Reformy rolne w Polsce międzywojennej i powojennej*, red. E. Borkowska-Bagieńska, W. Szafrąński, Poznań 2008.
- Świątkowski H., *Prawo rolne*, Warszawa 1962.
- Tańska-Hus B., *Dzierżawa rolnicza jako instrument przekształceń strukturalnych w rolnictwie*, Wrocław 2000.
- Wierzbowski B., *Aspekty przestrzenne kształtowania ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2016, nr 14.
- Zieliński A., *Formy prawne gospodarowania nieruchomościami rolnymi Państwowego Funduszu Ziemi*, Poznań 1980.
- Zieliński A., *Niektóre problemy gospodarowania państwowymi nieruchomościami rolnymi* [w:] *Zagadnienia prawa cywilnego, samorządowego i rolnego. Pamięci profesora Waleriana Pañki*, red. A. Agopszowicz, T. Kurowska, M. Pazdan, Katowice 1993.
- Ziętara W., *Dzierżawa nieruchomości rolnych z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa* [w:] *Dzierżawa ziemi jako czynnik przemian struktury agrarnej w Polsce*, red. W. Ziętara, Warszawa 1999.
- Ziętara W., *Gospodarstwa rodzinne w Polsce, stan i kierunki rozwoju*, „Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych” 2018, nr 4.

Ziętara W., *Reformy rolne w Polsce w okresie między- i powojennym* [w:] *Kwestia agrarna w Polsce i na świecie*, Warszawa 2005.

#### INTERNET

- <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/orzeczenia-sadow/w-3-89-uchwala-trybunalu-konstytucyjnego-520118899> [dostęp 30 XI 2020 r.].
- <https://www.kowr.gov.pl/zasob/raporty-roczne-anr> [dostęp 20 IV 2019 r.].
- <https://www.kowr.gov.pl/zasob/raporty-roczne-anr> [dostęp 20 IV 2019 r.].
- [https://www.kowr.gov.pl/uploads/pliki/analizy/sprawozdania/SPRAWOZDANIE\\_KOWR\\_2019.pdf](https://www.kowr.gov.pl/uploads/pliki/analizy/sprawozdania/SPRAWOZDANIE_KOWR_2019.pdf) [dostęp 1 XII 2020 r.].
- <http://bip.kowr.gov.pl/oswiadczenia-woli> [dostęp 30 IV 2018 r.].
- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52017IP0197> [dostęp 1 XII 2020 r.].
- <https://www.arimr.gov.pl/pomoc-krajowa/srednia-powierzchnia-gospodarstwa.html> [dostęp 20 XI 2020 r.].
- Aktualny stan koncentracji gruntów rolnych w UE: jak ułatwić rolnikom dostęp do gruntów?*, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0197+0+DOC+XML+V0//PL> [dostęp 30 IV 2019 r.].
- Druk nr 3298. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3298> [dostęp 28 IV 2019 r.].
- Kłusek M., *Pogłębione badania nad definicją nieruchomości ziemskiej użytej w projekcie Rozporządzenia Prezydenta o przenoszeniu własności nieruchomości ziemskich opublikowanego w 1928 r., ze szczególnym uwzględnieniem materiałów znajdujących się w zasobach: Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych (1917–1939), Ministerstwa Sprawiedliwości (1917–1939), Prezydium Rady Ministrów (1917–1939), Państwowego Banku Rolnego*; [https://www.wilanow-palac.pl/definicja\\_nieruchomosci\\_ziemskiej\\_uzyta\\_w\\_projekcie\\_rozporzadzenia\\_prezydenta\\_o\\_przenoszeniu\\_wlasnosci\\_nieruchomosci\\_ziemskich\\_opublikowanym\\_w\\_1928\\_r.html](https://www.wilanow-palac.pl/definicja_nieruchomosci_ziemskiej_uzyta_w_projekcie_rozporzadzenia_prezydenta_o_przenoszeniu_wlasnosci_nieruchomosci_ziemskich_opublikowanym_w_1928_r.html) [dostęp 30 XI 2020 r.].

### **Legal aspects of agricultural real estate management in Poland in the years 1918–2020**

The aim of the article was to evaluate the legal provisions on the management of agricultural real estate in terms of establishing and enlarging farms in the years 1918–2020, as well as to indicate their impact on the agrarian structure in Poland.

First, the rules for land real estate in the interwar period were presented, especially legal acts regulating the implementation of the land reform of 1920 and 1925. Then, the considerations focused on the land reform of 6 September 1944, including the transfer of land real estate by law to state, establishment of the State Land Fund and the way real estate was managed. Subsequently, the principles of managing agricultural land from the Agricultural Property Stock of the State Treasury and the restrictions in trade in private agricultural land under the Act on shaping the agricultural system were discussed.

In summary the author stated, inter alia, that the shaping of the agrarian structure and the establishment and enlargement of agricultural farms in Poland were significantly influenced by land reform and the agricultural system, which changed in the 20th century. She also emphasized economic instruments since they largely contrib-



uted to the improvement of the area structure of farms after Poland's accession to the European Union (e.g. structural pensions, bonuses for young farmers, the possibility of using preferential loans for land and tax preferences in the agricultural tax related to the enlargement).

**Słowa kluczowe:** nieruchomości rolne, parcelacja gruntów, renta, obrót nieruchomościami

**Keywords:** agricultural real estate, parcel of land, rent, real estate trade

---

**ANETA SUCHOŃ** – prof. UAM dr hab., Zakład Prawa Rolnego, Żywnościowego i Ochrony Środowiska, Wydział Prawa i Administracji UAM, Poznań. Jej zainteresowania naukowe koncentrują się nie tylko na prawie rolnym, ale także na prawie spółdzielczym, gospodarce nieruchomościami, prawie cywilnym oraz prawie ochrony środowiska. Autorka licznych publikacji naukowych (ponad 130) i laureatka wielu nagród za dorobek naukowy (m.in. European Council for Rural Law CEDR, Rektora Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza oraz Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu). Uczestniczyła w kilku projektach badawczych oraz posiada bogate doświadczenie dydaktyczne.