Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 06:38:02

Artykuły

Studia Iuridica Lublinensia vol. XXVI, 1, 2017
DOI: 10.17951/sil.2017.26.1.157

Andrzej Perzyna
Uniwersytet Jagielloński
andrzej.perzyna@uj.edu.pl

Sprzedaż państwowych gruntów rolnych – uwagi na tle nowelizacji ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (zagadnienia wybrane)

Acquisition of State-owned Agricultural Land – Remarks to the Amendment to the Act of Agricultural Land Management by the State Treasury (Selected Issues)

STRESZCZENIE

Wprowadzenie nowych przepisów ograniczających sprzedaż nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa ma przeciwdziałać nierolniczemu wykorzystywaniu gruntów rolnych. Nowa regulacja może jednak budzić wątpliwości interpretacyjne, zwłaszcza jeżeli chodzi o zakres moratorium na sprzedaż nieruchomości. Wskazywane są nowe reguły przetargu oraz nowy kształt ograniczeń w zakresie areału nieruchomości nabywanych od Agencji Nieruchomości Rolnych. Artykuł porusza także kwestie konsekwencji naruszenia regulacji ustawowej. Opisania wymaga dodatkowo kształt nowych obowiązków umownych nakładanych na nabywców państwowych nieruchomości rolnych.

Słowa kluczowe: przetarg; gospodarstwo rodzinne; Agencja Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa

WPROWADZENIE

Z dniem 30 kwietnia 2016 r. weszła w życie ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości rolnych Skarbu Państwa[1]. Zmieniła ona

[1] Dz.U. z 2016 r., poz. 585, dalej jako: ustawa o wstrzymaniu sprzedaży.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 06:38:02

częściowo dotychczasowe zasady obrotu własnościowego nieruchomościami rolnymi, ujęte w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego[2]. Jednocześnie nastąpiła nowelizacja ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa[3], w szczególności w zakresie zbywania nieruchomości znajdujących się w Zasobie Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa (dalej jako: Zasób), którymi gospodaruje Agencja Nieruchomości Rolnych (dalej jako: Agencja). Ze względu na skalę zmian można w tym przypadku mówić o ukonstytuowaniu się nowej polityki państwa w odniesieniu do sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych, co z kolei uzasadnia podjęcie się w niniejszym artykule opisu najważniejszych zmian legislacyjnych w tym zakresie.

Istotne przy tym jest spostrzeżenie, że cele stojące za wprowadzanymi zmianami dotyczącymi obrotu państwowymi nieruchomościami rolnymi (zapobieganie nadmiernej koncentracji gruntów rolnych, wykorzystywanie ich zgodnie z ich przeznaczeniem, przypisanie im roli fundamentu gospodarstw rodzinnych) są na tyle uniwersalne, że w dążeniu do ich realizacji panuje ostatnio względna ciągłość w działaniach ustawodawcy. Dowodem tego może być istotne podobieństwo między opisywaną w artykule regulacją prawną a rozwiązaniami przygotowanymi przez Sejm poprzedniej kadencji, które jednak nigdy nie weszły w życie[4].

WSTRZYMANIE SPRZEDAŻY NIERUCHOMOŚCI Z ZASOBU

Zakres stosowania przepisów o sprzedaży nieruchomości z Zasobu został pośrednio określony przez treść przepisów ustawy o wstrzymaniu sprzedaży. W okresie 5 lat od wejścia w życie ustawy następuje wstrzymanie sprzedaży nieruchomości lub ich części wchodzących w skład Zasobu. Przewidziano dodatkowo odstępstwa od moratorium oraz sankcję nieważności czynności prawnych dokonanych z naruszeniem przepisów. Zakres samych odstępstw sprawia, że wbrew tytułowi ustawy należałoby obecnie mówić nie o wstrzymaniu, lecz jedynie o ograniczeniu sprzedaży nieruchomości przez Agencję.

O zakresie przedmiotowym moratorium, patrząc na nie przez pryzmat przepisów ograniczających zakres jego stosowania, decyduje w pierwszej kolejności przeznaczenie gruntów. Nadal przedmiotem sprzedaży mogą być grunty z Zasobu lub ich części przeznaczone na cele inne niż rolne, zaś o takim przeznaczeniu ma decydować treść miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, studiów

[2] Dz.U. z 2012 r., poz. 803 ze zm., dalej jako: u.k.u.r.

[3] Dz.U. z 2016 r., poz. 1491 ze zm., dalej jako: u.g.n.r.S.P.

[4] Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U., poz. 1433), która przewidywała nowelizację przepisów u.g.n.r.S.P. i miała wejść w życie początkowo dnia 1 stycznia 2016 r., następnie 1 maja 2016 r., a ostatecznie została uchylona z dniem 30 kwietnia 2016 r. przez ustawę o wstrzymaniu sprzedaży.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 06:38:02

uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub ostatecznych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. *A contrario* moratorium objęte są nieruchomości lub ich części, które w wymienionych dokumentach są przeznaczone na cele rolne bądź też gdy nie określono w ogóle ich przeznaczenia.

Można zastanawiać się nad relacją między powyższym przypadkiem a inną sytuacją, w której moratorium nie obowiązuje – sprzedażą nieruchomości rolnych o powierzchni do 2 ha. W tym zakresie ustawodawca nie wskazuje już, że o rolnym charakterze ma w pierwszej kolejności decydować formalne przeznaczenie gruntów w określonych dokumentach. Wolą ustawodawcy było objęcie zwolnieniem od moratorium również takich gruntów, których powierzchnia nie przekracza 2 ha, a dodatkowo które co prawda nie mają określonego formalnie przeznaczenia, lecz ich cechy agronomiczne przemawiają za uznaniem ich za nieruchomości rolne w rozumieniu art. 46(1) k.c. Ze względu na niewielki obszar obrót takimi nieruchomościami, dodatkowo przy zastosowaniu obostrzeń wynikających wprost z przepisów u.g.n.r.S.P., nie stanowi zagrożenia ani dla bezpieczeństwa żywnościowego kraju, ani dla funkcjonowania gospodarstw rodzinnych.

Patrząc na katalog sytuacji, w których nie obowiązuje moratorium[5], w oczy rzuca się to, że są one zupełnie oderwane od podmiotu, który ewentualnie miałby stać się właścicielem nieruchomości zbywanej z Zasobu. Ukierunkowanie sprzedaży w taki sposób, by były realizowane ogólne cele w postaci wspierania gospodarstw rodzinnych, mają zagwarantować już przepisy o sprzedaży zawarte w u.g.n.r.S.P.

Odstępstwo od moratorium może być również następstwem wyrażenia przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi zgody na sprzedaż nieruchomości lub ich części, jeżeli przemawiają za tym względy społeczno-gospodarcze. Z uwagi na sposób sformułowania kryteriów minister ma tu dosyć dużą uznaniowość, natomiast wyraźnie ujęty został wymóg formalny w postaci wniosku o wyrażenie zgody, składanego przez Prezesa Agencji. Nie jest z kolei sprecyzowany moment, w którym należałoby taki wniosek wystosować – czy przed uruchomieniem procedury sprzedaży, czy po jej przeprowadzeniu (czyli po rozstrzygnięciu przetargu). Wydaje się, że ze względu na ochronę interesów potencjalnych nabywców oraz z punktu widzenia ekonomii procedury sprzedaży (oszczędność czasu i środków Agencji angażowanych na poszczególnych etapach sprzedaży) należałoby przyjąć, że zgoda ministra powinna poprzedzać przetarg. Przyjęcie odmiennej interpretacji oznaczałoby, że wbrew brzmieniu przepisu minister będzie wyrażał zgodę nie na samo zbycie gruntu, lecz na zbycie go określonemu podmiotowi.

[5] Poza wymienionymi wyżej dwoma przypadkami podawane są kolejne, bardziej szczegółowe, obejmujące nieruchomości położone na obszarach specjalnych stref ekonomicznych oraz domy, lokale mieszkalne, budynki gospodarcze i garaże wraz z niezbędnymi gruntami, a także ogródki przydomowe.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 06:38:02

Nie są wymieniane przesłanki, jakimi ma się kierować Prezes Agencji, wnioskując do ministra o wyrażenie zgody na zbycie nieruchomości, co w połączeniu z ogólnym charakterem warunków jej udzielenia przez ministra sprawia, że o faktycznym zakresie wstrzymania sprzedaży nieruchomości z Zasobu decyduje nie ustawodawca, lecz dwa podmioty – Prezes Agencji oraz minister właściwy do spraw rozwoju wsi.

Przepisy o moratorium na sprzedaż nieruchomości z Zasobu z pewnością znajdowałyby większe uzasadnienie, gdyby z obowiązującej regulacji prawnej udało się wyinterpretować spoczywający na Agencji obowiązek zbycia nieruchomości. Przy czym mowa tutaj nie o obowiązku zawarcia umowy np. z osobą wyłonioną po przeprowadzeniu przetargu, ale o obowiązku podjęcia przez Agencję decyzji o tym, że w odniesieniu do danej nieruchomości zostanie w ogóle uruchomiona procedura jej sprzedaży. Analizując obecnie obowiązujące przepisy, należy dojść do wniosku, że poza wyjątkowymi sytuacjami[6] przeznaczenie określonych nieruchomości do sprzedaży jest niezależną decyzją Agencji, kierującej się przy tym dosyć nieokreślonymi przesłankami.

Przyjmując taki stan rzeczy, należałoby zauważyć, że do wstrzymania (ograniczenia) sprzedaży nieruchomości z Zasobu nie była i nadal nie jest konieczna interwencja ustawodawcy. Agencja, korzystając z przyznanych jej kompetencji właścicielskich, jest uprawniona do decydowania o stosowanych formach gospodarowania mieniem Zasobu, a w ramach tych prerogatyw może prowadzić taką politykę sprzedaży, która realizuje założenia ustawy o wstrzymaniu sprzedaży.

Moratorium na sprzedaż nieruchomości z Zasobu *de facto* obowiązuje nie od dnia wejścia w życie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży, ale od 17 listopada 2015 r., kiedy to Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi polecił Prezesowi Agencji wstrzymać dokonywanie m.in. transakcji sprzedaży nieruchomości[7]. Takie działania ministra, który w ramach kompetencji nadzorczych nad Agencją może wskazywać kierunki jej działalności, rodzą pytania o obecny zakres uprawnień powierniczych Agencji oraz o granice zwierzchniego nadzoru właścicielskiego nad jej działalnością[8].

W powiązaniu ze zmianą polityki ustawodawcy oraz samej Agencji w zakresie gospodarowania mieniem Zasobu, polegającą na odejściu od sprzedaży nieruchomości z Zasobu na rzecz dzierżaw[9], przepisy o moratorium w praktyce nie

[6] Przykładowo art. 38a u.g.n.r.S.P., w którym obowiązek sprzedaży powiązano z wcześniejszym zawarciem umowy tzw. leasingu rolniczego.

[7] Por. *Decyzje w sprawie działania ANR*, www.minrol.gov.pl/Ministerstwo/Biuro-Prasowe/Informacje-Prasowe/Decyzje-w-sprawie-dzialania-ANR [dostęp: 15.11.2016].

[8] Warto odnotować, że podobne ingerencje organów pełniących zwierzchni nadzór nad Agencją miały już miejsce w przeszłości. Przykładowo pismem z dnia 6 listopada 1997 r., skierowanym do Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Prezes Rady Ministrów zwrócił się o wstrzymanie zbywania nieruchomości z Zasobu, w przypadku których były ujawnione prawa byłych właścicieli. Więcej na ten temat por. M. Możdżeń-Marcinkowski, *Agencja Nieruchomości Rolnych*, Kraków 2003, s. 135.

[9] Por. art. 24 ust. 1 w brzmieniu od 30 kwietnia 2016 r.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 06:38:02

mają i nie będą mieć dużego znaczenia. Jest tak tym bardziej dlatego, że biorąc pod uwagę zakres odstępstw od moratorium oraz obecny stan Zasobu, wstrzymanie sprzedaży może dotyczyć stosunkowo niewielkiego areału gruntów[10].

MAKSYMALNA NORMA OBSZAROWA

W 2003 r., wraz z wejściem w życie u.k.u.r., do u.g.n.r.S.P. wprowadzono zapis uniemożliwiający sprzedaż z Zasobu nieruchomości rolnych w sytuacji, gdy na skutek transakcji łączna powierzchnia użytków rolnych będących własnością nabywcy przekroczy 500 ha. Dodanie do ustawy przepisu wprowadzającego szczególnego rodzaju maksymalną normę obszarową było wówczas uzasadniane potrzebą zapobiegania nadmiernej koncentracji gruntów[11]. Ostatnia nowelizacja tego przepisu w znaczący sposób zmieniła tę instytucję, zaś charakter poczynionych zmian wskazuje, że instytucja ta ma służyć również przeciwdziałaniu nabywaniu gruntów w celach innych niż prowadzenie działalności rolniczej.

Obniżenie maksymalnej normy obszarowej z 500 do 300 ha użytków rolnych koresponduje z zapisami u.k.u.r. definiującymi gospodarstwo rodzinne. Warto przy tym podkreślić, że w zakresie sprzedaży nieruchomości rolnych z Zasobu ich nabywcą może być podmiot prowadzący gospodarstwo rolne o powierzchni użytków rolnych przekraczającej 300 ha, o ile część z nich nie jest przedmiotem własności, ale np. dzierżawy. W zakresie maksymalnej normy obszarowej obserwujemy obecnie prymat celu antyspekulacyjnego nad celem antykoncentracyjnym, co wynika z przyjęcia, że nieistotne jest, czy po przekroczeniu maksymalnej normy obszarowej wszystkie nieruchomości rolne będą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą. Przeciwdziałaniu spekulacji gruntami ma służyć także nowy zapis, według którego przy obliczaniu powierzchni użytków rolnych będących własnością nabywcy bierze się pod uwagę wszystkie nieruchomości nabyte kiedykolwiek z Zasobu.

Z dniem 30 kwietnia 2016 r. do ustawy dodany został kolejny przepis, wprowadzający normę obszarową. Nabycie kiedykolwiek z Zasobu nieruchomości rolnych o powierzchni łącznej co najmniej 300 ha użytków rolnych uniemożliwia wzięcie udziału w przetargu ograniczonym. Ze znowelizowanych przepisów wynika, że w każdym przypadku, w którym mają zastosowanie maksymalne normy obszarowe,

[10] Na koniec 2015 r. w Zasobie pozostawało do rozdysponowania około 249,7 tys. ha gruntów. Z tej liczby około 171 tys. ha mogło być sprzedanych lub wydzierżawionych na cele rolne, jednak większość tych gruntów była o niskiej przydatności rolniczej i dużym rozdrobnieniu. Przytaczane w artykule dane dotyczące sprzedaży gruntów z Zasobu pochodzą z *Raportu z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2015 roku*, Warszawa 2015, http://bip.anr.gov.pl/bip [dostęp: 15.11.2016].

[11] Jednocześnie przez wprowadzenie tego obostrzenia pokrzywdzeni zostali wieloletni dzierżawcy, którzy ponieśli duże nakłady inwestycyjne na te grunty. Por. P. Czechowski, *Agencja Nieruchomości Rolnych – restrukturyzacja czy likwidacja?*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2008, nr 2, s. 9.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 06:38:02

bierze się pod uwagę nie aktualny stan własności, lecz sam fakt nabycia kiedykolwiek nieruchomości z Zasobu. Zbycie takich nieruchomości nic w tym zakresie nie zmienia, chyba że nastąpiło ono na cele publiczne. Nie jest istotny czas, który upłynął od ich zbycia (a może to być nawet ponad 20 lat) ani przyczyny bądź następstwa zbycia. O ile wskazanie celów publicznych jest uzasadnione, o tyle wydaje się, że powinny być tu brane pod uwagę i inne okoliczności, np. zbycie, skutkiem którego będzie powiększenie lub utworzenie innego gospodarstwa rodzinnego. Wydaje się też, że powinna być brana pod uwagę osoba nabywcy – przykładowo czy jest to Agencja, Skarb Państwa czy jednostka samorządu terytorialnego.

Przepisy o maksymalnej normie obszarowej w obecnej postaci nie będą odgrywać znaczącej roli. Wydaje się, że ich funkcja antyspekulacyjna będzie w pełni realizowana przez inne postanowienia, mianowicie przez umowny obowiązek prowadzenia działalności rolniczej na nabytej nieruchomości oraz przez zakaz jej zbywania przez okres 15 lat, obwarowane sankcją finansową[12]. Należy również zwrócić uwagę na niewielkie znaczenie tych przepisów ze względu na obowiązek przeprowadzenia przetargów ograniczonych w przypadku zbywania nieruchomości rolnych z Zasobu. Przez wskazanie, że w przetargu ograniczonym mają brać udział podmioty prowadzące lub zamierzające utworzyć gospodarstwo rodzinne w rozumieniu przepisów u.k.u.r., ustawodawca dokonał pośrednio przeniesienia występującej tam normy obszarowej odnoszącej się do gospodarstw rodzinnych na grunt przepisów o zbywaniu nieruchomości przez Agencję. Warto zauważyć, że w tym zakresie przekroczenie maksymalnej normy obszarowej przez sprzedaż nieruchomości na rzecz podmiotu, który dysponuje gospodarstwem rolnym niemogącym być zakwalifikowanym jako gospodarstwo rodzinne ze względu na obszar użytków rolnych, doprowadzi do nieważności czynności prawnej[13].

W katalogu podmiotów uprawnionych do wzięcia udziału w przetargach ograniczonych na nabycie nieruchomości rolnych wskazano m.in. rolników indywidualnych w rozumieniu u.k.u.r., zamierzających powiększyć gospodarstwo rodzinne. Ustawodawca nie daje przy tym jasnej odpowiedzi, czy do przetargu ograniczonego powinni być dopuszczeni rolnicy indywidualni, którzy w efekcie zawarcia umowy sprzedaży po przeprowadzeniu przetargu stracą dotychczasowy status ze względu na to, że areał gruntów w ich gospodarstwach przekroczy powierzchnię 300 ha. W tym zakresie przepis o maksymalnej normie obszarowej (art. 28a u.g.n.r.S.P.) może odgrywać duże znaczenie. Nie należy przy tym zapominać, że analizowana jest wówczas powierzchnia gruntów stanowiących własność nabywcy, zaś przy ustalaniu statusu rolnika indywidualnego, czyli podmiotu, który może prowadzić gospodarstwo rodzinne, bierze się pod uwagę także grunty będące przedmiotem użytkowania wieczystego, posiadania samoistnego lub dzierżawy[14].

[12] Art. 29a u.g.n.r.S.P.

[13] Art. 29c u.g.n.r.S.P.

[14] Wynika to z definicji gospodarstwa rodzinnego i rolnika indywidualnego ujętych w art. 5 i 6 u.k.u.r.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 06:38:02

PIERWSZEŃSTWO W NABYCIU WŁASNOŚCI NIERUCHOMOŚCI Z ZASOBU

Nowelizacja zakłada zmianę katalogu podmiotów, którym przysługuje pierwszeństwo, czyli możliwość nabycia własności nieruchomości z Zasobu w trybie bezprzetargowym[15]. Zmiana polega na odebraniu tego przywileju byłym właścicielom nieruchomości bądź ich spadkobiercom, którzy utracili prawo własności przed dniem 1 stycznia 1992 r. Oznacza to odejście od założenia, że przepisy u.g.n.r.S.P. miały realizować również cele reprywatyzacyjne[16].

Jako uzasadnienie wprowadzanej zmiany wskazywano potrzebę zapobiegania obchodzeniu przepisów ustawowych o przetargach przez korzystanie z pierwszeństwa wyłącznie w celu dalszej odsprzedaży nieruchomości innym podmiotom. Z informacji przedstawianych przez Agencję można wywnioskować, że w 2015 r. wskutek realizacji pierwszeństwa przez byłych właścicieli lub ich spadkobierców zbyto od 2 do 6 tys. ha gruntów z Zasobu, jednak nie sposób ustalić, jaka część tych nieruchomości została później zbyta innym podmiotom.

Niekonsekwencja ustawodawcy jest w tym zakresie tym bardziej widoczna, że na gruncie przepisów obowiązujących przed dniem 30 kwietnia 2016 r. zagrożenie spekulacją gruntów było na takim samym poziomie w przypadku realizacji pierwszeństwa tak przez byłych właścicieli nieruchomości lub ich spadkobierców, jak i przez inne podmioty posiadające ten przywilej – dzierżawców, zarządzających specjalnymi strefami ekonomicznymi czy spółdzielnie produkcji rolnej. Obecnie skutkiem skorzystania z pierwszeństwa jest zawarcie z Agencją umowy sprzedaży, w której znajdują się klauzule mające przeciwdziałać obrotowi spekulacyjnemu – zobowiązanie do nieprzenoszenia własności nabytej nieruchomości przez okres 15 lat oraz do prowadzenia działalności rolniczej na tej nieruchomości przez ten okres. Pozostawienie dotychczasowego *status quo* w zakresie podmiotów, którym przysługuje pierwszeństwo, przy istnieniu tych obowiązków umownych, z zastrzeżeniem, że odnoszą się one do nieruchomości rolnych, zabezpieczałoby interes państwa w zakresie ograniczania spekulacyjnego obrotu ziemią rolną. Jednocześnie nie zamykałoby to drogi do odzyskania własności nieruchomości przez podmioty, które własność tę utraciły, nieraz wbrew swej woli.

[15] Art. 29 ust. 1 u.g.n.r.S.P.

[16] Por. wyrok TK z dnia 18 czerwca 1996 r., W 19/95, OTK 1996, nr 3, poz. 25. Trudno mówić, że cel reprywatyzacyjny realizują w tej chwili przepisy, które umożliwiają zaliczenie na poczet ceny wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami RP (art. 29 ust. 3f u.g.n.r.S.P.). Z danych przedstawianych przez Agencję wynika, że w 2015 r. z tej możliwości skorzystano w ośmiu przypadkach, nabywając w ten sposób grunty o powierzchni 33,6 ha.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 06:38:02

PRZETARGI NA NABYCIE WŁASNOŚCI NIERUCHOMOŚCI Z ZASOBU

Ustawodawca postanowił wzmocnić zasadę przetargu ograniczonego jako podstawowej formy trwałego rozdysponowania nieruchomości rolnych z Zasobu przez wprowadzenie obowiązku jego przeprowadzenia w przypadku tego typu nieruchomości. To zastrzeżenie nie wyłącza jednocześnie trybu bezprzetargowego w odniesieniu do podmiotów dysponujących pierwszeństwem w nabyciu nieruchomości, co w zestawieniu ze skalą korzystania z tego przywileju może rodzić wątpliwości, czy w praktyce przetargi ograniczone będą organizowane częściej niż dotychczas[17]. Zwiększenie liczby przetargów ograniczonych będzie można zapewne zaobserwować w zestawieniu z danymi na temat przetargów nieograniczonych organizowanych przez Agencję.

Kolejne zmiany wprowadzane w zakresie ustawowej regulacji przetargów ograniczonych stanowią zasadniczo powtórzenie zasad stosowanych już w praktyce, których podstawą prawną były dotychczas albo zarządzenia Prezesa ANR, albo porozumienia z izbami rolniczymi[18]. Jest tak w przypadku przykładowo podawanych kryteriów wyboru najkorzystniejszej oferty. W literaturze pojawiły się już wcześniej postulaty doprecyzowania kryteriów i określenia ich w sposób możliwie obiektywny[19]. W pewnym stopniu zostało to obecnie osiągnięte, choć należy wskazać, że kryterium odległości zbywanej nieruchomości od gospodarstwa oferenta może być uważane za sprzeczne z unijną zasadą swobody przepływu kapitału, gdyż konieczność zamieszkiwania na określonym obszarze może stanowić przeszkodę w nabywaniu nieruchomości dla osób spoza naszego kraju[20]. Katalog kryteriów pozostaje otwarty, co nie wyklucza ustalenia dodatkowego kryterium, przykładowo w postaci oferowanej ceny.

Nie uległ zmianie podmiotowy zakres przetargów ograniczonych w zakresie wskazania osób uprawnionych do składania ofert. Nowością jest z kolei ujęcie zakresu podmiotowego przetargów, nie tylko ograniczonych, od strony negatywnej i określenie, jakie podmioty są pozbawione możliwości wzięcia w nich udziału.

[17] W 2015 r. rozstrzygnięto przetargi ograniczone dla rolników na zakup 14,5 tys. ha gruntów. W tym samym czasie podmiotom, którym przysługiwało pierwszeństwo, sprzedano w trybie bezprzetargowym 43,1 tys. ha gruntów (głównie dzierżawcom – 35,4 tys. ha).

[18] Por. *Porozumienie z dnia 4 maja 2015 r. pomiędzy Dolnośląską Izbą Rolniczą a Oddziałem Terenowym ANR we Wrocławiu dotyczące zasad przeprowadzania przetargów ograniczonych ofert pisemnych na sprzedaż nieruchomości rolnych pochodzących z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa organizowanych dla rolników indywidualnych zamierzających powiększyć gospodarstwo rodzinne*, www.izbarolnicza.pl/images/dokumenty/zasady11.pdf [dostęp: 15.11.2016].

[19] Por. R. Michałowski, *Przetarg przy sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych. Ewolucja rozwiązań*, [w:] *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa profesora Stanisława Prutisa*, red. J. Bieluk, Białystok 2012, s. 243.

[20] Por. Biuro Analiz Sejmowych, *Opinia prawna z dnia 8 grudnia 2015 r. w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, www.sejm.gov.pl [dostęp: 15.11.2016].

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 06:38:02

Można przy tym mówić o wyłączeniach *ex lege* oraz o wyłączeniach na podstawie decyzji Agencji.

Dwie sytuacje dyskwalifikują podmioty z udziału w jakimkolwiek przetargu organizowanym przez Agencję: 1) posiadanie zaległości z tytułu zobowiązań finansowych o charakterze publicznym wobec takich podmiotów, jak Agencja, Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, oraz 2) władanie nieruchomościami Zasobu bez tytułu prawnego. W drugim przypadku wymagana jest wiedza po stronie Agencji, że dany podmiot włada bezumownie gruntem z Zasobu, skoro wyłączenie z udziału w przetargu ma miejsce wówczas, gdy to władanie jest kontynuowane mimo wezwania Agencji do opuszczenia gruntu.

W zakresie osób wyłączonych z udziału w przetargu ograniczonym z mocy samego prawa ustawodawca wymienia podmioty, które kiedykolwiek nabyły z Zasobu nieruchomości o łącznej powierzchni użytków rolnych wynoszącej co najmniej 300 ha. Nie jest w tym zakresie istotne, jak przedstawia się stan własności na moment organizowania przetargu, skoro bierze się tu pod uwagę również nieruchomości nabyte z Zasobu, a następnie zbyte (chyba że zbycie nastąpiło na cele publiczne). Bez znaczenia pozostaje więc tu zarówno zasadniczo cel zbycia (np. na powiększenie innego gospodarstwa rodzinnego), osoba nabywcy (osoba bliska, rolnik indywidualny w rozumieniu u.k.u.r., Agencja), jak i rodzaj czynności prawnej (odpłatna, nieodpłatna).

W przetargu ograniczonym nie będzie mógł wziąć udziału także podmiot, który naruszył którekolwiek ze zobowiązań umownych wynikających z art. 29a (o czym szerzej dalej) oraz podmiot dysponujący udziałami lub akcjami w spółce prawa handlowego będącej właścicielem nieruchomości rolnych lub w spółce zależnej lub dominującej w stosunku do takiej spółki. Ten drugi przypadek został wprowadzony w celu przeciwdziałania faktycznej (nie prawnej) nadmiernej koncentracji gruntów rolnych. Nie liczy się przy tym faktyczny zakres uprawnień do wpływania na działalność takich spółek – ustawodawca nie przewidział przykładowo, że mają to być udziały lub akcje dające ponad 50% głosów na zgromadzeniu wspólników lub walnym zgromadzeniu akcjonariuszy. Dodatkowo nieistotna pozostaje wielkość nieruchomości rolnych będących własnością spółki oraz kwestia, czy spółka prowadzi na nich działalność rolniczą.

W celu skuteczniejszego przeciwdziałania nadmiernej koncentracji gruntów sama Agencja może zastrzec, że wykluczony będzie udział tego samego podmiotu w kilku przetargach, o ile jego oferta na nabycie nieruchomości została wybrana w jednym z nich, a inne przetargi dotyczą nieruchomości pozostających w większym lub mniejszym związku „przestrzennym" z tą nieruchomością.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 06:38:02

SANKCJA NIEWAŻNOŚCI

Przed zmianami, które zostały wprowadzone z dniem 30 kwietnia 2016 r., przepisy u.g.n.r.S.P. nie wskazywały sankcji czynności prawnej dokonanej wbrew wymogom ustawowym. Rodziło to problemy interpretacyjne w szczególności w zakresie skutków naruszenia przepisów o maksymalnej normie obszarowej czy też przepisów poświęconych pierwszeństwu w nabyciu nieruchomości z Zasobu. Wprowadzony przepis art. 29c ustawy miał rozwiać te wątpliwości. Przewiduje on sankcję nieważności bezwzględnej m.in. w razie dokonania niezgodnie z przepisami ustawy czynności prawnej dotyczącej zbycia nieruchomości.

Wskazany przypadek nie obejmie całej procedury sprzedaży, lecz jedynie czynności bezpośrednio związane z dokonaniem czynności prawnej, co oznacza, że naruszenie pierwszeństwa nie będzie objęte hipotezą tego przepisu. Czynności podejmowane przez Agencję w zakresie realizacji pierwszeństwa przez uprawnione podmioty nie są uważane za elementy jakiejkolwiek czynności prawnej, ponadto nie są one elementem jakiejkolwiek sformalizowanej procedury, której ukoronowaniem miałoby być przeniesienie własności nieruchomości[21]. Jeżeli przyjmiemy, że pierwszeństwo jest jedynie prawnym warunkiem do wywołania określonego skutku prawnego, to trudno mówić, że jego naruszenie następuje przy dokonywaniu czynności prawnej – umowy sprzedaży. Charakter prawny pierwszeństwa nie uległ zmianie przez wprowadzenie przepisu o sankcji nieważności czynności prawnej dokonanej niezgodnie z przepisami.

Sankcją bezwzględnej nieważności będzie objęta czynność prawna, na skutek której naruszone zostaną przepisy o maksymalnej normie obszarowej. Jest tak bynajmniej nie ze względu na wprowadzenie art. 29c. Jeszcze w poprzednim stanie prawnym uważano, że taka czynność będzie nieważna ze względu na sprzeczność jej treści z przepisami prawa (art. 58 k.c.)[22].

Wydaje się, że w opisywanym zakresie wprowadzenie przez ustawodawcę nowego przepisu ma jedynie cechy normy doprecyzowującej. Sankcja nieważności będzie mieć zastosowanie przykładowo wówczas, gdy nieruchomość zostanie sprzedana w trybie bezprzetargowym, mimo że przepisy wymagają przeprowadzenia przetargu. Należałoby również przyjąć, że nieważna będzie czynność prawna dokonana wskutek zastosowania niewłaściwej formy przetargu. Taka interpretacja korespondowałaby z wprowadzoną zasadą obligatoryjnego przetargu ograniczonego w zakresie sprzedaży nieruchomości rolnych.

---

[21] Por. uchwała SN z dnia 7 października 2008 r., III CZP 95/08, OSNC 2009, nr 9, poz. 121; J. Ciszewski, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 21.12.2006 r., III CZP 121/06*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa" 2008, nr 2, s. 89–92.

[22] Choć są prezentowane poglądy odmienne – por. J. Mikołajczyk, *Uwagi na tle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Studia Prawniczo-Ekonomiczne" 2004, nr 69, s. 111.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 06:38:02

Naruszenia przepisów w zakresie procedury przetargowej podpadają pod dalszą część przepisu art. 29c, przewidującego sankcję nieważności czynności prawnej dokonanej w wyniku przetargu, który odbył się niezgodnie z przepisami ustawy. Z kolei uczestnictwo w przetargu osób nieuprawnionych samo w sobie nie będzie stanowić podstawy do stwierdzenia nieważności czynności prawnej. Przyjęcie odmiennej interpretacji oznaczałoby wprowadzenie możliwości „torpedowania" postępowań przetargowych przez udział w nich podmiotów nieuprawnionych, nawet jeżeli w żadnym stopniu nie wpłynęło to na wyłonienie nabywcy nieruchomości. Sankcja nieważności czynności prawnej będzie obejmować jedynie takie przypadki, w których naruszenie procedury przetargowej miało wpływ na uprawnienia osób uczestniczących w przetargu lub jego wynik[23].

W zakresie stwierdzenia nieważności czynności prawnej jako skutku niespełniania określonych warunków przez osobę wyłonioną w przetargu jako nabywca należy przyjąć, że wbrew literalnemu brzmieniu art. 29c nie chodzi tu wyłącznie o osoby niekwalifikujące się do udziału w przetargu ograniczonym. Będzie tak również w przypadku, gdy co prawda te warunki będą spełnione, ale jednocześnie oferent podlega wyłączeniu z przetargu na podstawie innych przepisów[24]. W obu sytuacjach wybór nabywcy odbyłby się z naruszeniem ustawowych warunków przetargu, co samo w sobie jest przesłanką stwierdzenia nieważności czynności prawnej na gruncie wspomnianego przepisu.

OBOWIĄZKI UMOWNE

Ustawodawca wprowadził konieczność ujęcia w treści umowy sprzedaży nieruchomości z Zasobu dodatkowych obowiązków obciążających nabywcę. Znajdą one zastosowanie w przypadku nabycia nieruchomości wskutek realizacji pierwszeństwa lub po przeprowadzeniu przetargu ograniczonego. Nabywca zobowiązuje się wówczas zarówno do nieprzenoszenia własności nabytej nieruchomości przez okres 15 lat oraz do prowadzenia na niej działalności rolniczej (w przypadku osób fizycznych – dodatkowo osobistego jej prowadzenia), jak i do nieustanawiania hipoteki w tym okresie na rzecz innych podmiotów niż Agencja. Konsekwencją naruszenia tych obowiązków umownych jest konieczność zapłaty

[23] Takie stanowisko prezentowane jest w orzecznictwie w zakresie możliwości domagania się unieważnienia przetargu. Por. przykładowo wyroki SN: z dnia 25 kwietnia 1996 r., III CZP 36/96, OSNC 1996, nr 9, poz. 115; z dnia 30 stycznia 2009 r., II CSK 437/08, LEX nr 599752; z dnia 25 czerwca 2014 r., IV CSK 636/13, LEX nr 1511202. Por. również: R. Michałowski, *Przetarg ograniczony przy sprzedaży gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa a wsparcie gospodarstw rodzinnych (wybrane zagadnienia)*, „Studia Iuridica Agraria" 2014, t. 12, s. 176.

[24] Przykładowo art. 29 ust. 3bc u.g.n.r.S.P. niedopuszczający do przetargów osób mających zaległości finansowe wobec Agencji bądź władających gruntami Zasobu bez tytułu prawnego.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 06:38:02

na rzecz Agencji kwoty stanowiącej równowartość 40% ceny sprzedaży[25]. Dodatkową sankcją jest w tym przypadku brak możliwości udziału w przetargach ograniczonych organizowanych przez Agencję[26]. Takie postanowienia umowne mają uszczelnić system obrotu nieruchomościami z Zasobu, nie dopuszczając do niego podmiotów, które w rzeczywistości nie są zainteresowane prowadzeniem działalności rolniczej na nabywanych nieruchomościach.

Wprowadzenie umownego obowiązku prowadzenia działalności rolniczej na nabytych od Agencji gruntach, pod rygorem zastosowania określonych sankcji finansowych, oznacza, że nieruchomości z Zasobu – będące przedmiotem dzierżawy – zostają wyłączone z obrotu. W takich sytuacjach, w związku z posiadaniem zależnym tych nieruchomości przez inne podmioty, nie będzie możliwe prowadzenie na nich działalności rolniczej przez samych właścicieli. Ze względu na wspomniany obowiązek umowny właściciele nieruchomości nabywanych z Zasobu nie będą skłonni oddawać ich w posiadanie innym podmiotom, np. na podstawie umów dzierżawy czy użyczenia.

Ustawodawca nie przewidział żadnych wyjątków dopuszczających w określonych sytuacjach zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej bez poniesienia konsekwencji finansowych. W przypadku analogicznego obowiązku, zawartego w u.k.u.r., odejście od zastosowania sankcji w postaci orzeczenia o przejściu własności nieruchomości za odszkodowaniem na Agencję jest możliwe ze względu na przemawiające za tym względy gospodarcze, społeczne lub losowe[27]. Na podstawie przepisów u.g.n.r.S.P., zgodnie z ich literalnym brzmieniem, domaganie się przez Agencję uiszczenia kwoty 40% ceny nieruchomości jest możliwe niezależnie od przyczyn i zakresu zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej.

Zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej powinno być odczytywane jako stan trwały, a nie tymczasowy. Nieuzasadnione jest dochodzenie zapłaty należności na rzecz Agencji w sytuacji, gdy działalność rolnicza nie jest prowadzona wskutek zdarzeń niezależnych od rolnika (np. klęski żywiołowe) lub co prawda od niego zależnych, lecz niemających związku z jego wolą prowadzenia w dalszym ciągu działalności rolniczej (np. zmiana kierunku produkcji, brak środków finansowych na dokonanie upraw). Przydatne może być w tym zakresie sięgnięcie do przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych, które definiują hasło wyłączenia gruntu z produkcji rolnej[28].

Samo ograniczenie prowadzenia działalności rolniczej również nie powinno w każdym przypadku oznaczać konieczności zapłaty Agencji 40% ceny nieruchomości. Tu także należałoby brać pod uwagę powody i skalę jej ograniczenia.

[25] Art. 29a u.g.n.r.S.P.

[26] Art. 29 ust. 3ba pkt 2 u.g.n.r.S.P.

[27] Art. 9 ust. 3 u.k.u.r.

[28] Art. 4 pkt 12 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 909 ze zm.).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 06:38:02

Pod hasłem przeniesienia własności nieruchomości, o którym mowa w opisywanym przypadku, należy rozumieć sytuacje, w których dokonanie czynności prawnej wymaga aktywności dotychczasowego właściciela. Chodzi tu więc o przeniesienie własności będące następstwem umowy lub jednostronnej czynności prawnej właściciela. Brak jest podstaw prawnych dla stosowania tych obostrzeń dodatkowo, np. przy dziedziczeniu lub utracie prawa własności na podstawie orzeczenia sądu lub decyzji administracyjnej.

W związku z tym, że ustawodawca mówi kategorycznie o zobowiązaniu do nieprzenoszenia własności nieruchomości, należałoby przyjąć, że zakaz ten obejmuje też zbywanie części nieruchomości lub udziału we współwłasności nieruchomości. Przyjęcie innej interpretacji prowadziłoby do obejścia przepisów ustawowych. Dodatkowo zobowiązanie to pozostaje w ścisłej relacji z obowiązkiem prowadzenia działalności rolniczej na nieruchomości. W efekcie sprzedaż nieruchomości połączona z dalszym rolniczym jej użytkowaniem przez zbywcę (np. na podstawie umowy dzierżawy) nie będzie zwalniała od obowiązku zapłaty należności na rzecz Agencji.

„Kara umowna" za wcześniejsze zbycie nieruchomości nie będzie mieć *ex lege* zastosowania w razie przeniesienia jej własności na rzecz zstępnego, przysposobionego lub – w razie ich braku – krewnego w linii bocznej. Nabywca nie musi charakteryzować się przy tym żadnymi dodatkowymi przesłankami, chociażby związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego lub chęcią jego założenia. W tym zakresie Agencja pozbawiona jest kontroli osoby nowego właściciela nieruchomości. Nie może również sprzeciwić się takiej transakcji, a co najwyżej może skorzystać z ustawowego prawa pierwokupu – o ile nie minął jeszcze 5-letni okres, w którym to uprawnienie można zrealizować, zaś przeniesienie własności następuje na skutek umowy sprzedaży[29].

Ponadto Agencja może wyrazić zgodę na zbycie nieruchomości bez konsekwencji przed upływem 15 lat od dnia jej nabycia. Sytuacje takie są dosyć wąsko ujęte i bazują na określonych cechach ich nabywców, nie zaś samej nieruchomości[30]. Przypadki uzasadniające taki krok zasadniczo jednocześnie wyłączają obostrzenia w obrocie nieruchomościami rolnymi wynikające z u.k.u.r. Może przy tym zastanawiać brak wśród nich sytuacji, gdy nieruchomość jest zbywana na cele publiczne[31], tym bardziej że ustawodawca przy okazji innych postanowień u.g.n.r.S.P. dostrzega potrzebę unormowania takich sytuacji w sposób szczególny[32].

[29] Art. 29 ust. 4 u.g.n.r.S.P.

[30] Nabywca zamierza powiększyć gospodarstwo rodzinne lub ma kwalifikacje rolnicze w rozumieniu u.k.u.r. i zamierza utworzyć gospodarstwo rodzinne lub też jest beneficjentem pomocy unijnej dla młodych rolników – art. 29a ust. 4 pkt 1 u.g.n.r.S.P.

[31] Por. J. Pisuliński, *O niektórych osobliwościach obrotu nieruchomościami rolnymi*, „Rejent" 2016, nr 5, s. 43.

[32] Por. art. 28a i art. 29 ust. 3ba pkt 1 u.g.n.r.S.P.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 06:38:02

Kwestia wyrażenia przez Agencję zgody na zbycie nieruchomości nie została w jakikolwiek sposób powiązana z przepisami w zakresie maksymalnej normy obszarowej. Sama zgoda Agencji nie powoduje, że obszar zbywanych nieruchomości nie jest brany pod uwagę przy późniejszym badaniu, czy osoba zbywająca nieruchomość będzie mogła – ze względu na areał gruntów, których jest lub była właścicielem – ubiegać się o kupno kolejnej nieruchomości z Zasobu.

Wprowadzenie do ustawy nowych obowiązków umownych nie oznacza, że nie były one dotychczas nakładane na nabywców gruntów z Zasobu. Akty wewnętrzne Agencji przewidywały już analogiczne obowiązki[33], co wówczas rodziło pytania o konstytucyjność tych rozwiązań ze względu na ich brak ustawowej podstawy przy jednoczesnej znacznej ingerencji w zasadę ochrony własności[34]. Istniejąca obecnie ustawowa podstawa opisywanych obowiązków nie sprawia jednak, że wszystkie wątpliwości co do konstytucyjności tych rozwiązań zostały rozwiane, w szczególności w zestawieniu z przysługującym Agencji umownym prawem odkupu.

Ustawodawca nie zdecydował się przy okazji opisywanej nowelizacji wprowadzić na nowo ustawowej regulacji prawa odkupu przysługującego Agencji. Uprawnienie to, przewidziane w pierwotnej wersji ustawy, a zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny[35], jest nadal stosowane jako forma zabezpieczenia przed nierolniczym wykorzystaniem gruntów nabytych z Zasobu, choć jego podstawą jest obecnie nie ustawa, lecz ustalenia umowne. Różnica pomiędzy niekonstytucyjnym ustawowym prawem odkupu a jego umownym odpowiednikiem polega na tym, że w tym drugim przypadku wskazywane są przesłanki skorzystania przez Agencję z tego uprawnienia[36]. Są nimi m.in. zamiar sprzedaży nieruchomości nabytej z Zasobu, wykorzystywanie jej na inne cele niż prowadzenie działalności rolniczej lub wykonywanie działalności rolniczej w inny sposób niż osobiście przez nabywcę. W tym zakresie warto zauważyć, że są to sytuacje uzasadniające jednocześnie żądanie przez Agencję zapłaty przez właściciela nieruchomości kwoty 40% ceny, za jaką ją nabył z Zasobu. Wątpliwe wydaje się przyjęcie, że w takiej sytuacji Agencja może skorzystać z obu uprawnień, w praktyce prowadziłoby to bowiem do zwrotnego nabycia jej własności za 60% ceny, a tak daleko sięgająca ingerencja w prawo własności powinna wprost wynikać z przepisów ustawowych.

[33] Por. zarządzenie Prezesa ANR nr 10/13 z dnia 18 stycznia 2013 r. w sprawie sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, www.krir.pl/files/zarzadzeniaPrezesANR2013/10%20z%202013.pdf [dostęp: 15.11.2016].

[34] Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Sprzedaż nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przez oddziały terenowe Agencji Nieruchomości Rolnych w Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu*, www.nik.gov.pl [dostęp: 15.11.2016], s. 9.

[35] Wyrok TK z dnia 18 marca 2010 r., K 8/08, OTK-A 2010, nr 3, poz. 23.

[36] Por. treść załącznika do zarządzenia Prezesa Agencji nr 18/16 w sprawie sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, www.anr.gov.pl [dostęp: 15.11.2016].

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 06:38:02

Sposób sformułowania przepisów w zakresie możliwości domagania się przez Agencję zapłaty 40% ceny nieruchomości może powodować nieuzasadniony „automatyzm" w ich stosowaniu. Negatywnie należy ocenić sam brak możliwości ustalenia przez Agencję wysokości dochodzonej należności, co sprawia, że nie mogą tu być brane pod uwagę szczególne okoliczności związane z konkretnymi przypadkami czy to zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej, czy też zbycia nieruchomości. Taka sama należność będzie przykładowo egzekwowana w przypadku zbycia nieruchomości po roku od jej nabycia od Agencji, jak i po 14 latach. Brakuje zróżnicowania wysokości tej należności w zależności od powodów zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej – przede wszystkim nie bierze się tu pod uwagę, czy przyczyną tego stanu rzeczy są zdarzenia zależne od właściciela nieruchomości czy leżące poza jego kontrolą.

PODSUMOWANIE

Obowiązująca od 30 kwietnia 2016 r. prawna regulacja sprzedaży nieruchomości z Zasobu jest przykładem tego, jak trudno jest nieraz pogodzić różne cele, do realizacji których dąży ustawodawca. Takie cele, jak przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji gruntów, wspieranie tworzenia i funkcjonowania gospodarstw rodzinnych, ograniczenie wykorzystywania gruntów na cele inne niż rolne, nie pozostają ze sobą w sprzeczności. Jednocześnie jeżeli w przepisach prawnych kładzie się większy nacisk na realizację jednego z nich, nie dążąc do zachowania pewnej równowagi legislacyjnej, to konsekwencją może być regulacja uderzająca w podmioty, które z założenia miała ona chronić. Nowelizując przepisy u.g.n.r.S.P., ustawodawca poczynił słuszne założenia, jednak koncentrując się głównie na środkach mających realizować cel antyspekulacyjny, sprawia, że nowe reguły obrotu nieruchomościami przez Agencję są nieraz niekorzystne dla podmiotów prowadzących gospodarstwa rodzinne. Należy zgłosić postulat zmiany regulacji prawnej – sprecyzowania przepisów wstrzymujących sprzedaż nieruchomości z Zasobu oraz uelastycznienia przepisów, przykładowo w zakresie maksymalnej normy obszarowej bądź obowiązków umownych właścicieli gruntów nabytych z Zasobu.

BIBLIOGRAFIA

Biuro Analiz Sejmowych, *Opinia prawna z dnia 8 grudnia 2015 r. w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, www.sejm.gov.pl [dostęp: 15.11.2016].

Ciszewski J., *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 21.12.2006 r., III CZP 121/06*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa" 2008, nr 2.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 06:38:02

Czechowski P., *Agencja Nieruchomości Rolnych – restrukturyzacja czy likwidacja?*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2008, nr 2.

Decyzje w sprawie działania ANR, www.minrol.gov.pl/Ministerstwo/Biuro-Prasowe/Informacje-Prasowe/Decyzje-w-sprawie-dzialania-ANR [dostęp: 15.11.2016].

Michałowski R., *Przetarg ograniczony przy sprzedaży gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa a wsparcie gospodarstw rodzinnych (wybrane zagadnienia)*, „Studia Iuridica Agraria" 2014, t. 12.

Michałowski R., *Przetarg przy sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych. Ewolucja rozwiązań*, [w:] *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa profesora Stanisława Prutisa*, red. J. Bieluk, Białystok 2012.

Mikołajczyk J., *Uwagi na tle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Studia Prawniczo-Ekonomiczne" 2004, nr 69.

Możdżeń-Marcinkowski M., *Agencja Nieruchomości Rolnych*, Kraków 2003.

Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Sprzedaż nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przez oddziały terenowe Agencji Nieruchomości Rolnych w Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu*, www.nik.gov.pl [dostęp: 15.11.2016].

Pisuliński J., *O niektórych osobliwościach obrotu nieruchomościami rolnymi*, „Rejent" 2016, nr 5.

Porozumienie z dnia 4 maja 2015 r. pomiędzy Dolnośląską Izbą Rolniczą a Oddziałem Terenowym ANR we Wrocławiu dotyczące zasad przeprowadzania przetargów ograniczonych ofert pisemnych na sprzedaż nieruchomości rolnych pochodzących z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa organizowanych dla rolników indywidualnych zamierzających powiększyć gospodarstwo rodzinne, www.izbarolnicza.pl/images/dokumenty/zasady11.pdf [dostęp: 15.11.2016].

Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2015 roku, Warszawa 2015, http://bip.anr.gov.pl/bip [dostęp: 15.11.2016].

Uchwała SN z dnia 7 października 2008 r., III CZP 95/08, OSNC 2009, nr 9, poz. 121.

Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2016 r., poz. 1491 ze zm.).

Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 909 ze zm.).

Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2012 r., poz. 803 ze zm.).

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U., poz. 1433).

Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości rolnych Skarbu Państwa (Dz.U. z 2016 r., poz. 585).

Wyrok SN z dnia 25 kwietnia 1996 r., III CZP 36/96, OSNC 1996, nr 9, poz. 115.

Wyrok SN z dnia 30 stycznia 2009 r., II CSK 437/08, LEX nr 599752.

Wyrok SN z dnia 25 czerwca 2014 r., IV CSK 636/13, LEX nr 1511202.

Wyrok TK z dnia 18 czerwca 1996 r., W 19/95, OTK 1996, nr 3, poz. 25.

Wyrok TK z dnia 18 marca 2010 r., K 8/08, OTK-A 2010, nr 3, poz. 23.

Zarządzenie Prezesa ANR nr 10/13 z dnia 18 stycznia 2013 r. w sprawie sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, www.krir.pl/files/zarzadzeniaPrezesANR2013/10%20z%202013.pdf [dostęp: 15.11.2016].

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 06:38:02

SUMMARY

The introduction of the new regulations limiting the sale of the agricultural land from the Agricultural Property Stock of the State Treasury is aimed at counteracting the non-agricultural use of agricultural land. New regulation can raise questions, i.e. as to moratorium concerning the sale of land. New rules of tender and new restrictions concerning land area procured from the Agricultural Property Stock of the State Treasury are described. This article also discusses issues regarding legal consequences of the violation of new regulations. Also, new contractual obligations of the buyers of the state agricultural property need to be described.

Keywords: tender procedure; family farm; Agricultural Property Stock of the State Treasury

UMCS