

ANETA SUCHOŃ

## **Prawne formy władania gruntami przez spółdzielnie funkcjonujące w rolnictwie i na terenach wiejskich<sup>1</sup>**

### **1. Wstęp**

Dla każdego przedsiębiorcy istotne znaczenie ma stabilne posiadanie nieruchomości, które pozwala na prowadzenie trwałej działalności gospodarczej. Stabilizację taką zapewnia prawo własności. Obok własności istnieje jednak wiele innych form prawnych władania gruntami, jak chociażby dzierżawa, użytkowanie, wieczyste użytkowanie, z których korzystają również spółdzielnie funkcjonujące w rolnictwie i na terenach wiejskich. Obecnie w naszym kraju działa ok. 4 tys. takich podmiotów. Są to przede wszystkim spółdzielnie mleczarskie, ogrodniczo-pszczelarskie, zaopatrzenia i zbytu „Samopomoc Chłopska”, spółdzielnie kółek (usług) rolniczych, spółdzielnie produkcji rolnej, banki spółdzielcze, spółdzielcze grupy producentów rolnych i spółdzielnie socjalne<sup>2</sup>.

Oczywiste jest, że zagadnienie władania gruntami ma największe znaczenie dla rolniczych spółdzielni produkcyjnych<sup>3</sup> prowadzących wspólne gospodarstwo rolne, niektórych spółdzielni kółek rolniczych oraz spółdzielni socjalnych zajmujących się przetwórstwem rolnym i produkcją rolną<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Publikacja została przygotowana w ramach własnego projektu badawczego „Spółdzielczość w rolnictwie i na terenach wiejskich w ustawodawstwie polskim oraz wybranych państwach europejskich”. Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki.

<sup>2</sup> Zob. [www.krs.org.pl](http://www.krs.org.pl).

<sup>3</sup> Dalej: RSP albo rolnicza spółdzielnia produkcyjna.

<sup>4</sup> Według danych Ogólnopolskiego Związku Rewizyjnego Spółdzielni Socjalnych, 12 września 2011 r. w Krajowym Rejestrze Sądowym zarejestrowane były 373 spółdzielnie socjalne, z czego 89 miało siedzibę na terenie gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. Niektóre z nich zajmują

Podejmowanie działalności rolniczej wymaga bowiem zorganizowanego zespołu środków produkcji, a wśród nich szczególne miejsce zajmuje ziemia, wykorzystywana do wytwarzania produktów roślinnych. Problem zapewnienia ciągłości gospodarowania na gruntach nasilił się po uzyskaniu członkostwa przez Polskę w Unii Europejskiej i objęciu naszego kraju Wspólną Polityką Rolną. Tylko prowadzenie stabilnej działalności rolniczej zapewnia konkurencyjność producentom rolnym na rynku unijnym, pozwalając im na efektywne korzystanie z pomocy finansowej przewidzianej między innymi w Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Jednocześnie nie ulega wątpliwości, że kwestie prawne wynikające z władania gruntami są również interesujące dla spółdzielczych grup producentów rolnych, posiadaczy budynków wykorzystywanych do przechowywania produktów rolnych albo do działalności przetwórczej. Mogą to być zabudowane grunty rolne albo grunty pozbawione takiego charakteru. Podobna sytuacja może odnosić się do spółdzielni mleczarskich czy spółdzielni „Samopomoc Chłopska”.

Potrzebę podjęcia badań dotyczących prawnych form władania gruntami przez spółdzielnie uzasadniają także ostatnie nowelizacje przepisów. Mowa tu przede wszystkim o ustawie z 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa<sup>5</sup> oraz ustawę z 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>6</sup>. Ten ostatni akt prawny zmienił także ustawę z 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości<sup>7</sup>.

Celem niniejszego artykułu jest próba odpowiedzi na następujące pytania: 1) czy przepisy prawne zapewniają spółdzielniom działającym w rolnictwie i na terenach wiejskich stabilne warunki władania gruntami oraz prowadzenia na nich rolniczej i pozarolniczej działalności gospodarczej i 2) czy ułatwiają tym podmiotom nabycie własności posiadanych gruntów?

---

się działalnością rolniczą, np. spółdzielnia „Świt” ze wsi Chudobczyce prowadzi hodowlę roślin i zwierząt, z kolei spółdzielnia socjalna z Marszewa i „Eko-Farma” z Władysławowa zajmują się prowadzeniem działalności w zakresie rolnictwa ekologicznego. Szerzej zob. M. Błażejowska, *Funkcjonowanie podmiotów ekonomii społecznej na obszarach wiejskich na przykładzie spółdzielni socjalnych*, „Problemy Rolnictwa Światowego” 2011, nr 4, s. 26-37.

<sup>5</sup> Dz. U. Nr 233, poz. 1382.

<sup>6</sup> Dz. U. Nr 187, poz. 1110.

<sup>7</sup> Dz. U. Nr 175, poz. 1459 ze zm.

Struktura rozważań jest następująca. W pierwszej kolejności będą się one skupiały na użytkowaniu (zwłaszcza na wniesieniu wkładu gruntowego i jego wycofaniu z RSP przez członka spółdzielni), a następnie na dzierżawie gruntów rolnych oraz użytkowaniu wieczystym. W drugiej części zaprezentowane zostaną instytucje ułatwiające nabycie własności gruntów będących we władaniu spółdzielni, w tym szczególnie prawo pierwokupu oraz prawo pierwszeństwa nabycia nieruchomości bez przetargu.

## **2. Przegląd prawnych tytułów władania gruntami przez spółdzielnie funkcjonujące w rolnictwie i na terenach wiejskich**

### **2.1. Użytkowanie gruntów**

Uprawnienia użytkownika w zakresie władania gruntami rolnymi są podobne do dzierżawcy. Otóż według art. 252 k.c. rzecz można obciążyć prawem do jej używania i pobierania pożytków<sup>8</sup>. Użytkowanie jest jednak ograniczonym prawem rzeczowym, a dzierżawa – zobowiązaniem. W Kodeksie cywilnym zawarte są przepisy szczególnie poświęcone użytkowaniu przez RSP, które miały zapewnić większą stabilizację w zakresie władania gruntami przez te podmioty. Art. 271 k.c. stanowi, że użytkowanie gruntu będącego własnością Skarbu Państwa może być ustanowione na rzecz RSP jako prawo terminowe lub bezterminowe.

Odwołując się krótko do historii, warto wspomnieć, że w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX w. popularne było użytkowanie gruntów państwowych przez RSP. Według art. 274 k.c., w pierwotnej wersji ustawy z 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze<sup>9</sup> nieruchomości rolne będące własnością państwa, użytkowane w dniu wejścia w życie ustawy przez RSP, rolnicze spółdzielnie specjalistyczne oraz spółdzielnie osób fizycznych, prowadzące gospodarstwa rolne zrzeszone w Centralnym Związku Kółek i Organizacji Rolniczych, przechodziły odpłatnie na własność tych spółdzielni. Warunkiem uzyskania własności było złożenie wniosku nie później niż w terminie dwóch lat od dnia wejścia w życie

<sup>8</sup> Mogą to być zarówno pożytki naturalne, jak i cywilne. W związku z tym, że przedmiotem użytkowania przez spółdzielnie są grunty rolne, w praktyce chodzi przede wszystkim o pobieranie pożytków naturalnych.

<sup>9</sup> Dz. U. 1982, Nr 30, poz. 210; tekst jedn.: Dz. U. 2003, Nr 188, poz. 1848.

ustawy – Prawo spółdzielcze<sup>10</sup>. Nabycie gruntów następowało na podstawie umowy notarialnej między spółdzielnią i Bankiem Gospodarki Żywnościowej (występującym w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa)<sup>11</sup>. Zasady określenia płatności zawarte zostały w rozporządzeniu Rady Ministrów z 13 kwietnia 1984 r.<sup>12</sup> W terminie dwóch lat od wejścia w życie ustawy RSP złożyły wnioski dotyczące 83% użytkowanych nieruchomości stanowiących własność państwa, czyli powierzchni 448,2 tys. ha<sup>13</sup>. Nie wszystkie spółdzielnie były zainteresowane nabyciem własności użytkowanych nieruchomości, co wynikało przede wszystkim ze względów finansowych. Słabsze ekonomicznie spółdzielnie preferowały dalsze prowadzenie działalności rolniczej na gruntach państwowych w ramach użytkowania<sup>14</sup>.

Zasady odpłatności za nabycie nieruchomości użytkowanych przez RSP uległy zmianie na podstawie ustawy z 20 stycznia 1990 r. o zmianie ustawy – Prawo Spółdzielcze<sup>15</sup>. Od jej wejścia w życie cena była ustalana na warunkach ustalonych w przepisach o sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi<sup>16</sup>. Sytuacja prawna RSP jako użytkowników gruntów uległa zmianie 1 stycznia 1992 r. Rozpoczęła wtedy działalność Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa (AWRSP; obecnie: Agencja Nieruchomości Rolnej<sup>17</sup>). Ustawa z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa<sup>18</sup> nie przewiduje takiej formy zagospodarowania, jak użytkowanie. Nieruchomości rolne Skarbu

<sup>10</sup> Ustawa weszła w życie 1 stycznia 1983 r.

<sup>11</sup> J. Szachulowicz, w: *Kodeks cywilny*, t. I, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2000, s. 576.

<sup>12</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z 13 kwietnia 1984 r. w sprawie zasad odpłatności za nabycie użytkowanych przez spółdzielnie produkcji rolnej nieruchomości rolnych, stanowiących własność Państwa, Dz. U. Nr 26, poz. 134.

<sup>13</sup> Tak J. Paliwoda, *Zagadnienia prawne spółdzielni produkcji rolnej*, Wrocław 1987, s. 174 i n.

<sup>14</sup> Ibidem.

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> Warto także dodać, że art. 274 ustawy – Prawo spółdzielcze został skreślony właśnie na podstawie ustawy z 20 stycznia 1990 r. o zmianie ustawy – Prawo spółdzielcze. Niewykonane decyzje dotyczące nabycia własności użytkowanych gruntów ulegały zmianie w części dotyczącej odpłatności. Spółdzielnie produkcyjne mogły nabywać nieruchomości według nowych zasad. Szerzej na ten temat S. Dmowski, *Władanie nieruchomościami rolnymi przez rolnicze spółdzielnie produkcyjne*, w: *Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Stanisława Rudnickiego*, Warszawa 2005, s. 74 i n.

<sup>17</sup> Dalej: ANR lub Agencja.

<sup>18</sup> Tekst jedn.: Dz. U. 2007, Nr 231, poz. 1700 ze zm. (dalej: ustawa z 19 października 1991 r.).

Państwa znajdujące się w użytkowaniu spółdzielni, osób fizycznych, a także innych niepaństwowych jednostek organizacyjnych pozostały w ich władaniu na dotychczasowych warunkach do chwili zawarcia z AWRSP nowych umów dzierżawy albo sprzedaży. Jeżeli zmiana warunków dotychczasowego użytkowania nieruchomości nie nastąpiła w terminie określonym w art. 13 ust. 1 wspomnianej ustawy, wygasało dotychczasowe użytkowanie ustanowione na podstawie umowy lub decyzji administracyjnej. Termin określony we wspomnianym artykule był zmieniany i ostatecznie został przesunięty do 30 czerwca 2000 r.

Jeżeli nieruchomości rolne nie zostały przekazane w tym terminie do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (WRSP), stały się z mocy prawa własnością gmin, na terenie których były położone. Takie rozwiązanie okazało się niekorzystne dla niektórych spółdzielni. Grunty rolne przez wiele lat użytkowane przez spółdzielnie stały się własnością gminy. Gmina dysponuje gruntami przejętymi według zasad zawartych w ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>19</sup> oraz w Kodeksie cywilnym, a nie w ustawie z 19 października 1991 r. Ustawodawca nie zagwarantował w tej pierwszej ustawie spółdzielniom władającym tymi gruntami ani pierwszeństwa nabycia nieruchomości bez przetargu, ani pierwszeństwa w zakresie zawarcia umowy dzierżawy. Na marginesie wskazać należy, że niektóre spółdzielnie – ze względu na posiadanie nieruchomości – ponad 30 lat starały się nabyć własność tych gruntów przez zasiedzenie. Jednakże do stwierdzenia zasiedzenia niezbędne jest posiadanie samoistne, a takiego charakteru nie ma władanie gruntami w ramach użytkowania, czyli ograniczonego prawa rzeczowego.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami przewiduje generalną możliwość rozporządzania nieruchomościami zarówno skarbowymi, jak i samorządowymi poprzez obciążenie ograniczonymi prawami rzeczowymi. Należy tu dodać, że przepisów Kodeksu cywilnego dotyczących użytkowania przez rolnicze spółdzielnie produkcyjne nie stosuje się do ustanowionego na rzecz rolniczych spółdzielni produkcyjnych użytkowania nieruchomości będących własnością jednostek samorządu terytorialnego. Mimo komunalizacji części mienia państwowego i powołania samorządu terytorialnego nie uległy bowiem zmianie przepisy Kodeksu cywilnego<sup>20</sup>. Oznacza to, że w wypadku oddawania w użytkowanie gruntów samorządu

<sup>19</sup> Tekst jedn.: Dz. U. 2010, Nr 102, poz. 651 ze zm.

<sup>20</sup> E. Gniewek, *Użytkowanie*, w: *System prawa rzeczowego. Prawo rzeczowe*, t. IV, red. E. Gniewek, Warszawa 2007, s. 386.

terytorialnego zastosowanie mają ogólne przepisy dotyczące użytkowania zawarte w Kodeksie cywilnym.

Natomiast przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące użytkowania gruntów przez RSP mogą być nadal stosowane w odniesieniu do wchodzących w skład „zasobu nieruchomości Skarbu Państwa” gruntów zarządzanych (zagospodarowanych) przez starostów wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej<sup>21</sup>. W takiej sytuacji mają obecnie jeszcze zastosowanie art. 271-275 k.c. Istotne są przepisy dotyczące budynków posadowionych na gruncie. W przypadku bowiem oddania w użytkowanie zabudowanego państwowego gruntu rolnego przekazanie budynków i innych urządzeń może nastąpić albo do użytkowania, albo na własność. Natomiast budynki i inne urządzenia wzniesione przez rolniczą spółdzielnię produkcyjną na użytkowanym przez nią gruncie Skarbu Państwa stanowią z reguły własność spółdzielni. Ustawodawca, uwzględniając konieczność zagwarantowania stabilnego prowadzenia działalności na użytkowanych gruntach, dopuścił możliwość zmiany przeznaczenia użytkowanych przez rolniczą spółdzielnię produkcyjną gruntów Skarbu Państwa. Zakres uprawnień RSP jako użytkownika jest zatem szerszy w porównaniu z przepisami ogólnymi dotyczącymi użytkowania.

Obecnie działalność rolnicza prowadzona jest przez RSP na gruntach będących z reguły własnością spółdzielni, dzierżawionych i tych stanowiących wkład gruntowy członków spółdzielni. Statut spółdzielni może bowiem przewidywać, że członek posiadający grunty jest obowiązany wnieść je w całości lub części jako wkład do spółdzielni. Wkładem mogą być zarówno grunty, jak i budynki lub ich części i inne urządzenia trwale z gruntem związane, znajdujące się na tych gruntach w chwili ich wniesienia. Omawiając instytucję użytkowania, nawiązać należy do art. 145 ustawy – Prawo spółdzielcze. Otóż jeżeli statut lub umowa z członkiem inaczej nie postanawia, spółdzielnia nabywa prawo użytkowania wkładu gruntowego wniesionego przez członka z chwilą przejścia tego wkładu. Ustawodawca, upraszczając procedurę, określił, że do wniesienia wkładów gruntowych nie stosuje się przepisów o obowiązku zachowania formy aktu notarialnego przy ustanowieniu użytkowania nieruchomości. Statut może jednak przewidywać także inne formy wnoszenia wkładów, jak choćby przeniesienie własności gruntu na rzecz RSP czy w ramach stosunków zobowiązaniowych dzierżawę albo użyczenie<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Ibidem.

<sup>22</sup> Ibidem, s. 386 i n.

Wkładem gruntowym jest z reguły grunt rolny. Co istotne, nie musi być on własnością członka spółdzielni. Przepisy dopuszczają także grunty dzierżawione. W takiej jednak sytuacji wniesienie wkładu gruntowego przez posiadacza zależnego wymaga zgody właściciela. W przypadku wniesienia do RSP wkładów będących w posiadaniu, ale niebędących własnością członka spółdzielni, powstaje także prawo użytkowania przysługujące spółdzielni. Zdaniem E. Gniewka, „prawo użytkowania gruntów przez spółdzielnie następuje na podstawie czynności wniesienia jako wkładu posiadanych gruntów, dokonanej przez zobowiązanego statutowo, lecz nieuprawnionego rzeczowo członka spółdzielni. Powstające prawo użytkowania obciąża cudze prawo własności”<sup>23</sup>.

Prowadzenie działalności na gruntach dzierżawionych wniesionych jako wkład do spółdzielni może jednak powodować sporo problemów w praktyce. Chodzi o kwestie wygaśnięcia dzierżawy, dokonywania napraw i ulepszeń, obowiązki dzierżawcy oraz wykonanie prawa pierwokupu. Ograniczone ramy artykułu nie pozwalają na pogłębioną analizę tych zagadnień.

Użytkowanie przez spółdzielnię wniesionych przez członka wkładów gruntowych regulują przepisy Kodeksu cywilnego, do których odsyła ustawa – Prawo spółdzielcze. Zastosowanie mają zatem przepisy ogólne dotyczące użytkowania oraz przepisy odnoszące się tylko do RSP. Ustawodawca, uwzględniając produkcyjny charakter użytkowania wkładów przez spółdzielnię, w art. 278 k.c. dopuścił wprowadzenie do statutu postanowienia o przysługującym jej uprawnieniu do zmiany przeznaczenia wkładów gruntowych oraz naruszenia ich substancji. Zmiana przeznaczenia może polegać na przykład na założeniu sadu czy też jego likwidacji i wykorzystaniu wkładu jako grunty orne czy też rozpoczęciu działalności pozarolniczej w budynkach na gruncie, na którym dotychczas prowadzona była działalność rolnicza.

Ustanie członkostwa w spółdzielni – w wypadku wypowiedzenia, wykluczenia, wyłączenia czy też śmierci członka – łączy się ze zwrotem wkładu. W pierwszych trzech wypadkach rozliczenia na zasadach zawartych w statucie są dokonywane bezpośrednio pomiędzy członkiem spółdzielni a RSP. Zwrot wkładu gruntowego może oczywiście negatywnie

---

<sup>23</sup> Tak E. Gniewek, *Kodeks cywilny. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe. Komentarz*, Lex/el. 2001; K. A. Dadańska, w: eadem, T. A. Filipiak, *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. II: *Własność i inne prawa rzeczowe*, A. Kidyba (red.), Lex/el. 2009. Zob. też J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2006, s. 221; H. Skiba, *Wkłady gruntowe w rolniczych spółdzielniach produkcyjnych. Zagadnienia prawne*, Warszawa 1969, s. 52 i n.

wpłynąć na prowadzenie stabilnej działalności rolniczej przez spółdzielnię. Głównym zadaniem RSP jest prowadzenie wspólnego gospodarstwa rolnego. W wielu wypadkach wniesione do spółdzielni grunty są zabudowane, a budynki wykorzystywane do prowadzenia produkcji zwierzęcej albo znajduje się w nich zakład przetwórczy. Należy jednak podkreślić, że właścicielem wkładu nadal pozostaje członek (o ile statut nie przewiduje inaczej) i nie można ograniczać jego atrybutu, jakim jest prawo do rozporządzania rzeczą. W wypadku jego śmierci wkład przechodzi na spadkobierców. Jednakże w sytuacji odpłatnego przeniesienia wkładu gruntowego RSP przysługuje prawo pierwokupu, o czym w dalszej części artykułu.

Zasady i termin wycofania wkładu w razie ustania członkostwa w spółdzielni powinien określać statut. Co ważne, ten dokument może także określać częściowe wycofanie wkładu. Taka możliwość jest pozytywnie oceniana przez wielu członków. Niektórzy z nich zainteresowani są odzyskaniem części gruntów rolnych z RSP i przeznaczeniem ich na przykład na rozpoczęcie działalności rolniczej przez samego członka spółdzielni lub jego rodzinę. W takiej sytuacji można prowadzić swoje gospodarstwo rolne, pozostając członkiem spółdzielni i w niej pracując. Niektórzy członkowie podejmują takie działania, aby potem wspólnie z RSP utworzyć spółdzielczą grupę producentów rolnych. Przedmiotem działalności RSP jest bowiem nie tylko prowadzenie wspólnego gospodarstwa rolnego, ale także działalności na rzecz indywidualnych gospodarstw rolnych poszczególnych członków.

Członek wycofujący swój wkład otrzymuje ten sam grunt, który wniósł, pod warunkiem jednak, że potrzeby wspólnej gospodarki nie stoją temu na przeszkodzie (art. 148 § 3 ustawy). W przeciwnym razie otrzymuje równoważną nieruchomość (przy uwzględnieniu interesów obu stron). W wypadku gdy występuje różnica w obszarze lub wartości użytkowej zwracanych gruntów, ma miejsce rozliczenie między stronami według cen rynkowych. Sporo problemów interpretacyjnych nastręcza zwrot „potrzeby wspólnej gospodarki”, uzasadniających przekazanie członkowi gruntów zamiennych. Takie rozwiązanie nie zawsze jest korzystne dla właściciela gruntu, ale ma zapewnić stabilne prowadzenie działalności przez RSP. Wydaje się, że „potrzeby wspólnej gospodarki” będą miały szczególnie zastosowanie w przypadkach gruntów objętych na przykład programami rolnośrodowiskowymi, pomocą dla rolnictwa ekologicznego czy też w odniesieniu do gruntów zabudowanych, gdy w budynkach prowadzona jest hodowla, chów zwierząt albo działalność przetwórcza. Niejedna RSP, przystosowując pomieszczenia do wymagań unijnych, po-

niosła wysokie koszty i obecnie trudno byłoby jej zmienić warunki lokalowe.

W tym miejscu należy wskazać, że wnosząc jako wkład gruntowy nieruchomości zabudowaną do RPS w ramach użytkowania, członek pozostaje nadal właścicielem zarówno gruntów, jak i budynków na nim posadowionych. Inaczej jest w wypadku budynków wzniesionych przez spółdzielnię. Zgodnie z Kodeksem cywilnym, budynki i inne urządzenia wzniesione przez rolniczą spółdzielnię produkcyjną na gruncie stanowiącym wkład gruntowy stają się jej własnością. Budynki te nie stanowią zatem własności właściciela gruntu, jak wynikałoby to z zasady *superficies solo cedit*, lecz własność RSP jako prawo związane z prawem użytkowania gruntu stanowiącego wkład gruntowy. Odrębna własność budynków i innych urządzeń, przewidziana w art. 279 k.c., jest prawem związanym z użytkowaniem gruntu RSP<sup>24</sup>. W przypadku jednak zakończenia użytkowania gruntów budynki i inne urządzenia znajdujące się na gruncie tracą odrębność prawną, stając się częścią składową gruntu. Ustanie odrębnej własności powoduje, że z mocy prawa budynki i inne urządzenia wzniesione na gruncie stają się własnością właściciela gruntu zgodnie z zasadą *superficies solo cedit*<sup>25</sup>. Do wzajemnych rozliczeń właściciela ze spółdzielnią powinny znaleźć zastosowanie zasady ogólne.

Jednocześnie należy zaznaczyć, że ustawodawca, biorąc pod uwagę produkcyjny charakter wkładu gruntowego oraz koszty związane z postawieniem budynków przez RSP, określił w art. 279 § 2 k.c., iż w razie wygaśnięcia użytkowania gruntu działka, na której znajdują się budynki lub urządzenia będące własnością spółdzielni, może być przez spółdzielnię przejęta na własność za zapłatą wartości w chwili wygaśnięcia użytkowania. Nie ma wątpliwości, że ustawodawca w Kodeksie cywilnym wzmacnia pozycję RSP. W momencie wygaśnięcia użytkowania gruntów stanowiących wkład do RSP spółdzielnia może przejąć te grunty na własność za zapłatą, pod warunkiem jednak postawienia budynków na tej nieruchomości. Jeżeli właściciel nie będzie chciał zawrzeć umowy przeniesienia własności, RSP ma roszczenie do właściciela i może wystąpić na drogę sądową. Przyjmuje się, że prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające obowiązek złożenia przez właściciela gruntu oświadczenia woli o przeniesieniu prawa własności gruntu na spółdzielnię zastępuje to świadczenie woli (art. 64 k.c. w zw. z art. 279 § 2 k.c. w zw. z art. 1047 k.p.c.)<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> Zob. E. Gniewek, *Użytkowanie...*, s. 386 i n.

<sup>25</sup> Szerzej zob. E. Gniewek, *Kodeks cywilny...*; K. A. Dadańska, op. cit.

<sup>26</sup> Tak np. K. A. Dadańska, op. cit.

Użytkowanie gruntów wygasa przede wszystkim w wypadku likwidacji spółdzielni, ale wtedy spółdzielnia nie jest z reguły zainteresowana nabyciem własności budynków. Użytkowanie wygasa także wskutek niewykonywania tego prawa przez lat dziesięć, co raczej nie ma w tej sytuacji znaczenia praktycznego. Najczęściej użytkowanie wygasa z chwilą ustania członkostwa i złożenia oświadczenia woli o wycofaniu wkładu<sup>27</sup>. Jeżeli statut przewiduje częściowe wycofanie wkładu, po złożeniu stosownego oświadczenia woli przez członka spółdzielni użytkowanie do części gruntu także wygaśnie.

Rodzi się pytanie, czy do wycofania zabudowanych gruntów stanowiących wkład w RSP stosuje się art. 148 § 3 ustawy – Prawo spółdzielcze, czy też art. 279 § 2 k.c. Jak zostało już wyjaśnione, ten pierwszy przepis przewiduje, że członek wycofujący swój wkład otrzymuje ten sam grunt, który wniósł, jeżeli potrzeby wspólnej gospodarki nie stoją temu na przeszkodzie. Spółdzielnia musi zatem udowodnić, jeżeli chce grunt zatrzymać, że jest on potrzebny do prowadzenia wspólnej gospodarki. Poza tym spółdzielnia zobowiązana jest w takiej sytuacji zapewnić grunt zamienny, co powoduje zmniejszenie obszaru, na którym prowadzona jest działalność rolnicza lub pozarolnicza działalność gospodarcza. Z kolei art. 279 § 2 k.c. odnosi się tylko do gruntów zabudowanych, przy czym to RSP wzniosła te budynki i dlatego może żądać przeniesienia własności gruntu. Za nabyte grunty zobowiązana jest oczywiście zapłacić, jednakże przepis nie wspomina o gruntach zamiennych. Regulacja kodeksowa – z jednej strony – wzmacnia pozycję RSP, zapewniając jej stabilne prowadzenie działalności gospodarczej na wniesionych przez członka spółdzielni wkładach gruntowych, z drugiej jednak – ogranicza atrybuty właściciela do korzystania z własności wkładów gruntowych.

Zasadne wydaje się przyjęcie, że w razie wycofania przez członka spółdzielni wkładów gruntowych, na których znajdują się budynki będące własnością RSP, może ona skorzystać z uprawnień określonych w art. 279 § 2 k.c. albo 148 ustawy – Prawo spółdzielcze. Decyzja o wyborze procedury należy do spółdzielni<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Warto dodać, że samo ustanie członkostwa nie powoduje jednak automatycznego wygaśnięcia użytkowania wkładu gruntowego. Niezbędne jest bowiem wycofanie tego wkładu ze spółdzielni przez byłego członka lub jego następcę, tak K. A. Dadańska, op. cit.

<sup>28</sup> Zob. np. M. Gersdorf, J. Ignatowicz, *Prawo spółdzielcze. Komentarz*, Warszawa 1985, s. 240 i n.

## 2.2. Dzierżawa gruntów rolnych

Dzierżawa jest obok własności najbardziej popularną formą organizowania i prowadzenia gospodarstw rolnych. Według danych statystycznych około 20% gruntów będących we władaniu RSP stanowią właśnie grunty dzierżawione, będące własnością zarówno prywatną, jak i państwową czy komunalną. Dzierżawa uregulowana jest w wielu aktach prawnych, a ich zastosowanie determinuje status wydzierżawiającego. Przepisy dotyczące samej umowy dzierżawy zawarte są w Kodeksie cywilnym (od art. 693 do 709 k.c.). Mają one zastosowanie przede wszystkim do tzw. dzierżawy prywatnej. Z kolei do tzw. dzierżawy państwowej<sup>29</sup> stosuje się również inne akty prawne: ustawę z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz wydane na jej podstawie akty wykonawcze<sup>30</sup>. Jeżeli chodzi o dzierżawę gruntów rolnych od jednostek samorządu terytorialnego, to oprócz Kodeksu cywilnego stosuje się także ustawę z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>31</sup>.

Ponieważ członkostwo Polski w Unii Europejskiej umożliwia producentom rolnym otrzymanie środków finansowych z budżetu unijnego, szczególnie istotne jest zawieranie dzierżawy na długie okresy. W wypadku dzierżawy gruntów prywatnych, skoro większość przepisów Kodeksu cywilnego ma charakter względnie obowiązujący, stabilizacja stosunku dzierżawy zależy tak naprawdę od stron umowy i od postanowień zawartych w kontrakcie. Kodeks cywilny nie zawiera szerokiego katalogu instrumentów, które zapewniałyby odpowiednią trwałość gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych, a w konsekwencji – stabilizację prowadzonej działalności rolniczej. Takiej ciągłości służyłoby przede wszystkim wprowadzenie ustawowego minimalnego czasu, na który zawierana jest dzierżawa. Ustalony przez obie strony krótszy okres jej trwania ulegałby wówczas z mocy prawa przedłużeniu do takiego ustawowego

---

<sup>29</sup> Tzw. dzierżawa „państwowa” związana była z dzierżawą gruntów z Państwowego Funduszu Ziemi, a od 1992 r. – od AWRSP.

<sup>30</sup> Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 14 stycznia 2009 r. w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania przetargów na dzierżawę nieruchomości z Zasobu WRSP (Dz. U. Nr 17 poz. 93); rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 listopada 2009 r. w sprawie szczegółowych przesłanek odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia należności Agencji Nieruchomości Rolnych oraz trybu postępowania w tych sprawach (Dz. U. Nr 210, poz. 1619).

<sup>31</sup> Tekst jedn.: Dz. U. 2010, Nr 102, poz. 651 z późn. zm.

terminu<sup>32</sup>. W naszym prawodawstwie brakuje takiej instytucji, natomiast występuje ona w innych państwach<sup>33</sup>. Polski Kodeks cywilny daje stronom pełną swobodę w zakresie zawierania umowy dzierżawy gruntów rolnych na krótki okres albo na czas nieoznaczony. Takie dzierżawy są mało stabilne.

W naszym ustawodawstwie nie występuje też instytucja automatycznego przedłużania dzierżawy na następny określony ustawowo czas. Odnosić można tylko tzw. milczące przedłużenie dzierżawy (art. 674 k.c. w związku z art. 694 k.c.), mające zastosowanie w sytuacji, gdy po upływie terminu oznaczonego w umowie albo w wypowiedzeniu dzierżawy nadal używa rzeczy za zgodą wydzierżawiającego. Wspomnieć warto, że umowy dzierżawy prywatnych gruntów rolnych są najczęściej zawierane po przeprowadzeniu negocjacji, gdy strony dojdą do porozumienia co do wszystkich istotnych postanowień. Należą do nich przede wszystkim stawki czynszu dzierżawnego. Przepisy Kodeksu nie określają zasad ustalania jego wysokości. Regulacje prawne nie wprowadzają też żadnych dodatkowych wymagań co do stron umowy dzierżawy. Żaden przepis Kodeksu cywilnego dotyczący dzierżawy nie odnosi się wyłącznie do spółdzielni.

Coraz częściej zdarzają się sytuacje, że właściciel gruntów dzierżawionych zamierza sprzedać grunty rolne. W takiej sytuacji nabywca – co prawda – wstępuje w prawa wydzierżawiającego, ale ze względu na fakt zawarcia umowy na przykład na czas nieoznaczony czy brak daty pewnej może skorzystać z wypowiedzenia, co z kolei negatywnie wpływa na zachowanie trwałości gospodarowania na tych gruntach.

Przechodząc do dzierżawy gruntów rolnych z Zasobu WRSP, podkreślić należy przede wszystkim, że spółdzielnie mają obecnie małe szanse na zawarcie nowych umów. Od czasu wejścia w życie ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego ANR organizuje z reguły prze-

<sup>32</sup> A. Lichorowicz, *Dzierżawa gruntów rolnych w ustawodawstwie krajów zachodnioeuropejskich*, Kraków 1986, s. 107 i n.

<sup>33</sup> Przykładowo w Belgii wyróżnić można trzy rodzaje dzierżawy rolniczej: zwykłą, tzw. zawodową (*bail de carrière*) i długoterminową. Czas trwania pierwszej z nich ustalany jest przez strony umowy z zastrzeżeniem, że musi on wynosić co najmniej 9 lat. Jeżeli uzgodniono okres krótszy, dzierżawa ulega z mocy prawa przedłużeniu do 9 lat. Dzierżawa tzw. zawodowa zawierana jest na okres do emerytury dzierżawcy, czyli do osiągnięcia 65 roku życia. Z kolei czas trwania długoterminowej dzierżawy wynosi co najmniej 27 lat. We Włoszech minimalny okres trwania dzierżawy gruntów rolnych wynosi 15 lat, natomiast w Szwajcarii dla dzierżawy gospodarstwa rolnego wynosi on 9 lat, w wypadku dzierżawy poszczególnych działek gruntu – 6 lat; A. Lichorowicz, op. cit., s. 107.

targi ograniczone, w których mogą brać udział przede wszystkim rolnicy indywidualni prowadzący gospodarstwo rodzinne. Natomiast w latach dziewięćdziesiątych XX w. bardzo popularne były przetargi nieograniczone, w których mogły brać udział spółdzielnie. Ustawa z 19 października 1991 r. zapewniała również możliwość zawarcia umowy dzierżawy bez przetargu spółdzielniom produkcji rolnej, jeśli możliwość użytkowania gruntu wygasła im na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 31 grudnia 1993 r., a faktycznie władają one danymi nieruchomościami. Zaznaczyć jednak trzeba, że ochrona ta nie była zagwarantowana od początku funkcjonowania AWRSP. Została wprowadzona dopiero na podstawie ustawy z 7 lipca 1994 r. o zmianie ustawy – Prawo spółdzielcze i zmianie innych ustaw, w tym ustawy z 19 października 1991 r. W kolejnych latach zmodyfikowane zostało brzmienie art. 29 i 39 tego ostatniego aktu prawnego, preferencje w odniesieniu do spółdzielni produkcji rolnej jednak pozostały. Obecnie nie mają one znaczenia praktycznego. Mimo to odnotować należy, że niektóre RSP są nadal dzierżawcami gruntów rolnych z Zasobu WRSP na podstawie umów zawartych w latach dziewięćdziesiątych. Co prawda, kontrakty dzierżawy zawierane były z reguły na 10 lat, ale po upływie tego okresu można było przedłużyć stosunek dzierżawy (art. 39 ustawy z 19 października 1991 r.).

Warto także zastanowić się w rozważanym tu aspekcie nad konsekwencjami wejścia w życie ustawy z 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa dla spółdzielni działających w obszarze wsi i rolnictwa. Przede wszystkim RSP dzierżawiące powyżej 428 ha będą musiały rozważyć, czy wyrazić zgodę na wyłączenie z przedmiotu dzierżawy 30% gruntów rolnych. Według art. 4 ustawy z 16 września 2011 r., ANR w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia nowelizacji w życie przedstawi dzierżawcom, w formie pisemnego zawiadomienia, propozycję dokonania zmian umowy w zakresie wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy. Udzielenie zgody na zmianę przedmiotu dzierżawy co do zasady uprawnia dzierżawcę do nabycia pozostałych dzierżawionych gruntów rolnych.

Jeśli dzierżawca nie wyrazi takiej zgody, to nie stosuje się prawa pierwszeństwa nabycia nieruchomości bez przetargu oraz przedłużenia dzierżawy po zakończeniu okresu określonego w umowie bez konieczności przeprowadzenia przetargu. Jednakże nawet po wyrażeniu zgody na wspomniane wyłączenie, dzierżawca nie będzie mógł nabyć dzierżawionych gruntów rolnych ze względu chociażby na art. 28a ustawy z 19 października 1991 r. oraz fakt, że prawo pierwszeństwa nabycia nieruchomości

ści bez przetargu przysługuje w pierwszej kolejności byłemu właścicielowi lub jego spadkobiercy, a dopiero potem dzierżawcy. Warto także zaznaczyć, że dzierżawca nie ma także pewności, czy ANR przedłuży umowę dzierżawy gruntów rolnych. Według art. 39 ustawy z 19 października 1991 r. decyzja w tym zakresie należy do wydzierżawiającego. Biorąc pod uwagę, że obecnie głównym celem Agencji jest trwale rozdysponowanie państwowych gruntów rolnych, za znikome należy uznać prawdopodobieństwo, iż wniosek o kontynuację dzierżawy zostanie w przyszłości zaakceptowany.

Z kolei w kwestii dzierżawy od jednostek samorządu terytorialnego uzasadnione wydaje się twierdzenie, że przepisy zapewniają niewielką stabilizację gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych. Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami nie wprowadza jednak uregulowań uwzględniających specyfikę rolną w zakresie dzierżawy gruntów rolnych. Do samej treści umowy (praw i obowiązków stron kontraktu dzierżawy) stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego. Zgodnie z art. 37 ust. 4 wspomnianego aktu prawnego z 21 sierpnia 1997 r., zawarcie umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony następuje w drodze przetargu. Z tego powodu gminy często zawierają umowy na krótkie okresy (np. 2 lata), co nie zapewnia dzierżawcy odpowiedniej stabilizacji gospodarowania. Poza tym tak krótkie dzierżawy (poniżej 3 lat) wyłączają możliwość powstania prawa pierwokupu. Dzierżawcy mają niewielkie możliwości obniżenia czynszu dzierżawnego. Co prawda, dzierżawcy gruntów komunalnych mogą powołać się na art. 700 k.c., ale gminy rzadko wyrażają zgodę na modyfikacje świadczenia czynszowego. Nie stosuje się tu rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 listopada 2009 r. w sprawie szczegółowych przesłanek odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia należności ANR oraz trybu postępowania w tych sprawach.

Warto również zastanowić się, kto jest zobowiązany do uiszczenia podatku rolnego – RSP (jako dzierżawca) czy właściciel? Okazuje się, że rozstrzygnięcie tej kwestii zależy od statusu wydzierżawiającego. Dzierżawca jest podatnikiem podatku rolnego w wypadku, gdy grunty stanowią własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, a umowa dzierżawy zawarta została z właścicielem albo z ANR. Sprawa jest bardziej skomplikowana w odniesieniu do gruntów prywatnych. Dzierżawca jest podatnikiem tylko wtedy, gdy grunty gospodarstwa rolnego zostały w całości lub w części wydzierżawione na podstawie umowy zawartej stosownie do przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników lub przepi-

sów dotyczących uzyskiwania rent strukturalnych<sup>34</sup>. Oznacza to, że we wszystkich pozostałych sytuacjach płatnikiem podatku rolnego jest wydzierżawiający, będący właścicielem gruntów rolnych. Nakaz zapłaty podatku rolnego jest nadal wystawiany na właściciela. Nie wyklucza to jednak sytuacji, że w umowie dzierżawy zostanie zawarte postanowienie, iż podatki w imieniu wydzierżawiającego będzie uiszczał dzierżawca gruntów rolnych. Możliwość taką przewiduje art. 702 k.c., stanowiący, że jeżeli w umowie dzierżawca zobowiąże się do uiszczania podatków i ponoszenia innych ciężarów związanych z własnością lub z posiadaniem przedmiotu dzierżawy oraz ponoszenia kosztów jego ubezpieczenia, ustawowe prawo zastawu przysługujące wydzierżawiającemu zabezpiecza również roszczenie wydzierżawiającego względem dzierżawcy o zwrot sum, które z powyższych tytułów wypłacił.

Na przykładzie określenia płatnika podatku rolnego można dostrzec niekonsekwencję ustawodawcy. Wspomniany już art. 702 k.c. przewiduje możliwość obciążenia dzierżawcy podatkiem rolnym, a jednocześnie – w świetle ustawy z 15 listopada 1985 r. o podatku rolnym – płatnikiem tego podatku może być dzierżawca tylko w sytuacjach określonych w ustawie. Rozwiązanie takie nie jest korzystne dla RSP dzierżawiących grunty prywatne. Na podstawie umów dzierżawy muszą one płacić w imieniu wydzierżawiającego podatek, gdy tymczasem nie mogą korzystać z ulg i zwolnień w podatku rolnym. Niekonsekwencja ustawodawcy występuje także w przypadku gruntów dzierżawionych od gminy. Co prawda, w takiej sytuacji płatnikiem podatku jest dzierżawca, ale nie może on korzystać ze wszystkich ulg i zwolnień w podatku rolnym. Chodzi o popularną ulgę na utworzenie nowego gospodarstwa rolnego lub powiększenie już istniejącego. Za trwałe zagospodarowanie uważa się bowiem tylko objęcie gruntów wchodzących w skład Zasobu WRSP w dzierżawę lub użytkowanie na okres nie krótszy niż 10 lat<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Dzierżawcy, którym grunty rolne zostały w całości lub w części wydzierżawione na podstawie umowy zawartej stosownie do przepisów o rentach strukturalnych, uznani zostali za podatników podatku rolnego na podstawie ustawy z 22 września 2006 r. o zmianie ustawy o podatku rolnym, która weszła w życie 1 stycznia 2007 r. Nowe Rozporządzenie 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 (Dz. U. Nr 109, poz. 750 ze zm.) nie przewiduje możliwości oddania gruntów rolnych w długoterminową dzierżawę za rentę strukturalną. Przekazanie musi mieć charakter trwały.

<sup>35</sup> Z ulgi na utworzenie nowego gospodarstwa rolnego lub powiększenie już istniejącego można skorzystać tylko w odniesieniu do gruntów o powierzchni nieprzekraczającej 100 ha.

Możliwość skorzystania z ulg czy zwolnień w podatku rolnym za grunty dzierżawione zaliczyć można do instrumentów ekonomicznych, które mają coraz większe znaczenie, wpływając w sposób bezpośredni lub pośredni na zagwarantowanie producentowi rolnemu stabilnego posiadania gruntów rolnych. Problemy finansowe dzierżawców powodują bowiem niewywiązywanie się z obowiązku płacenia czynszu, podatku rolnego i od nieruchomości (za budynki posadowione na gruncie), co często prowadzi do wypowiedzenia umowy dzierżawy w trybie art. 703 k.c.<sup>36</sup> Do instrumentów ekonomicznych zaliczyć trzeba między innymi czynsz dzierżawny (określenie jego formy, zasady ustalania wysokości, warunki jego obniżenia, umorzenia, rozłożenia na raty), ulgi i zwolnienia w podatku rolnym, zabezpieczenie należności przysługujących wydzierżawiającemu z tytułu zapłaty czynszu dzierżawnego, możliwość korzystania przez dzierżawców z pomocy finansowej z budżetu unijnego oraz krajowego, kredytów na prowadzenie inwestycji na przedmiocie dzierżawy itd.

### 2.3. Użytkowanie wieczyste

Kolejną popularną formą władania gruntami przez spółdzielnie stanowi użytkowanie wieczyste<sup>37</sup>. Przedmiotem tego prawa nie mogą być jednak wszystkie nieruchomości. Prawo to dotyczy wyłącznie: 1) nieruchomości gruntowych stanowiących własność Skarbu Państwa, położonych w granicach administracyjnych miast oraz gruntów położonych poza tymi granicami, lecz włączonych do planu zagospodarowania przestrzennego miasta i przekazanych do realizacji zadań jego gospodarki (art. 232 § 1 k.c.); 2) gruntów stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków (art. 232 § 1 k.c.). Ponadto, w wypadkach przewidzianych w przepisach szczególnych, przedmiotem użytkowania wieczystego mogą być także inne grunty Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków (art. 232 § 2 k.c.).

Instytucja użytkowania wieczystego funkcjonuje w polskim systemie prawnym od czasu wejścia w życie ustawy z 14 lipca 1961 r. o gospodarce

---

Zatem tylko małe spółdzielnie nabywające grunty albo dzierżawiące ziemię od ANR i zajmujące się produkcją rolniczą mogą korzystać z tej preferencji podatkowej.

<sup>36</sup> Szerzej zob. A. Suchoń, *Prawna ochrona gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych*, Poznań 2006, s. 203 i n.

<sup>37</sup> Na temat użytkowania wieczystego zob. przede wszystkim Z. Truskiewicz, *Użytkowanie wieczyste – Zagadnienia konstrukcyjne*, Zakamycze, Kraków 2006.

terenami w miastach i osiedlach<sup>38</sup>. W literaturze podkreśla się, że użytkowanie wieczyste jest rezultatem poszukiwań formy prawnej, która czyniąc zadość ustrojowym zasadom ustanowionym po II wojnie światowej w Polsce, umożliwiała korzystanie z gruntów państwowych dla zaspokajania zróżnicowanego zakresu potrzeb społeczeństwa<sup>39</sup>. Na pierwszy plan w owym czasie wysuwała się sprawa szybkiego rozwoju budownictwa mieszkaniowego, Dlatego przez wiele lat użytkowanie wieczyste służyło przede wszystkim celom budownictwa. Obecnie nie obowiązuje już ograniczenie wykorzystywania użytkowania wieczystego tylko do „gruntów zabudowanych” lub „przeznaczonych pod zabudowę”. Można zatem oddawać w użytkowanie wieczyste wszelkie grunty, także rolne, bez względu na ich przeznaczenie. Jak wskazują dane statystyczne, nadal jednak przeważa inwestycyjne wykorzystanie gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste<sup>40</sup>.

Użytkowanie wieczyste jest popularne wśród spółdzielni, głównie spółdzielni „Samopomoc Chłopska” oraz mleczarskich. Budynki będące własnością spółdzielni są często posadowione właśnie na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste. Niekiedy przedmiotem wieczystego użytkowania są grunty rolne, a ich posiadaczami – nieliczne RSP. Regulacja prawna poświęcona instytucji użytkowania wieczystego zawarta została przede wszystkim w Kodeksie cywilnym<sup>41</sup> oraz w ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Pierwszy z tych aktów prawnych porusza przede wszystkim zagadnienia cywilnoprawne, drugi – również administracyjnoprawne, choć w mniejszym zakresie niż w poprzednim stanie prawnym<sup>42</sup>. Natomiast problematyce przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości poświęcona została w całości ustawa z 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. O użytkowaniu wieczystym wspomina także ustawa z 19 października 1991 r. Niektóre bowiem nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa, a oddane w użytkowanie wieczyste, przejęte zostały do Zasobu WRSP, którymi gospodaruje ANR.

<sup>38</sup> Tekst jedn.: Dz. U. 1969, Nr 22, poz. 159 ze zm. Ustawa ta uchyliła własność czasową i wprowadziła użytkowanie wieczyste.

<sup>39</sup> W. Winiarz, *Użytkowanie wieczyste*, Warszawa 1967, s. 64 i n.

<sup>40</sup> E. Gniewek, *Kodeks cywilny...* op. cit.

<sup>41</sup> Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.

<sup>42</sup> E. Gniewek, *Kodeks cywilny...* op. cit.

W umowie o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste ustala się przede wszystkim okres użytkowania wieczystego oraz określa sposób korzystania z nieruchomości, stosownie do art. 236 i art. 239 k.c. Według wymagań ustawy o gospodarce nieruchomościami „w umowie o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste ustala się okres użytkowania wieczystego zależnie od celu, na który nieruchomość zostaje oddana w użytkowanie wieczyste” (art. 29 ust. 1 ustawy). Jednakże ogólne zasady umownego kształtowania (i przedłużania) terminu użytkowania wieczystego zakreślono w kodeksie cywilnym.

W przypadku użytkowania wieczystego gruntu zabudowanego występuje złożona sytuacja prawnorzeczowa. Jedną nieruchomości stanowi grunt (nieruchomość gruntowa) będący przedmiotem własności Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego i oddany w użytkowanie wieczyste innej osobie. Natomiast budynek wzniesiony na tym gruncie jest odrębnym od gruntu przedmiotem własności (nieruchomość budynkowa). Dlatego oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej zabudowanej następuje z równoczesną sprzedażą położonych na tej nieruchomości budynków i innych urządzeń. Przy zawieraniu umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste niezbędne jest zatem, by właściwy organ Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego albo związku dokonał równoczesnej sprzedaży budynków. W przeciwnym razie umowa użytkowania wieczystego gruntu zabudowanego będzie nieważna jako sprzeczna z prawem (art. 58 § 1 k.c.).

Prawo własności budynków jest zatem prawem związanym z użytkowaniem wieczystym, a konsekwencją takiego stanu jest utrata ich własności i powrót do oddającego grunt w użytkowanie wieczyste w razie rozwiązania umowy bądź upływu terminu użytkowania wieczystego<sup>43</sup>. Wygaśnięcie użytkowania wieczystego na gruncie, na którym posadowiony jest na przykład zakład mleczarski, w wielu przypadkach oznaczałoby zakończenie działalności gospodarczej spółdzielni i jej likwidację. Pamiętać bowiem należy, że uzyskanie przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej łączy się z koniecznością dostosowania wielu zakładów przetwórczych do wymagań unijnych. Spółdzielnie poniosły duże koszty, przeznaczając na to środki pieniężne pozyskane z kredytów.

Pozytywnie ocenić z należy długi okres, na jaki zostaje zawarta umowa użytkowania wieczystego. Zasadniczo wynosi on dziewięćdziesiąt dzie-

---

<sup>43</sup> Tak postanowienie Sądu Najwyższego z 10 listopada 2010 r., II CSK 198/10, Lex, nr 737258.

więć lat (art. 236 § 1 zd. 1 k.c.). Ustawodawca dopuszcza również możliwość umownego ustalenia okresu krótszego, co najmniej czterdziestoletniego, „w wypadkach wyjątkowych, gdy cel gospodarczy użytkownika wieczystego nie wymaga oddania gruntu na dziewięćdziesiąt dziewięć lat” (art. 236 § 1 zd. 2 k.c.). W ciągu ostatnich pięciu lat przed upływem zastrzeżonego w umowie terminu wieczysty użytkownik może żądać jego przedłużenia na dalszy okres, od czterdziestu do dziewięćdziesięciu lat. Tak długi okres umowy sprzyja zachowaniu stabilizacji gospodarowania na gruntach oddanych w użytkowanie wieczyste oraz inwestowaniu.

Zagrożeniem naruszenia stabilizacji posiadania gruntów może być art. 240 k.c., który dopuszcza rozwiązanie umowy przed upływem określonego w niej terminu, jeżeli wieczysty użytkownik korzysta z gruntu w sposób oczywiście sprzeczny z jego przeznaczeniem określonym w umowie, w szczególności jeżeli wbrew umowie użytkownik nie wniósł określonych w niej budynków lub urządzeń. Zachodzi pytanie, czy można wypowiedzieć umowę użytkowania wieczystego, gdy budynek nie został wzniesiony w terminie umownym? Taką możliwość dopuszcza art. 33 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, określający, że właściwy organ może żądać rozwiązania umowy użytkowania wieczystego przed upływem ustalonego okresu, jeżeli użytkownik wieczysty między innymi nie zabudował jej w ustalonym terminie. Również w wyroku z 28 stycznia 2011 r. Sąd Najwyższy orzekł, że „[...] gdy w umowie o ustanowieniu użytkowania wieczystego lub w decyzji wydanej na podstawie art. 220 ust. 2 u.g.n. został oznaczony termin zabudowania nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste, to budowa po terminie może być uznana za równoznaczną z sytuacją, gdy użytkownik wieczysty wbrew umowie nie wniósł określonych w niej budynków lub urządzeń. Tak samo należy ocenić sytuację, gdy użytkownik wieczysty przez dwadzieścia lat od zawarcia umowy nie wybudował budynków na gruncie oddanym mu w użytkowanie wieczyste, a o swoich planach inwestycyjnych w stosunku do przedmiotu użytkowania wieczystego komunikuje dopiero w toku postępowania zmierzającego do rozwiązania umowy”<sup>44</sup>.

Jeżeli chodzi o niewybudowanie budynku na oddanym w użytkowanie wieczyste gruncie w terminie określonym w umowie, to wypowiedzenie wydaje się zasadne w przypadku wystąpienia zwłoki, czyli zwinionych

---

<sup>44</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z 28 stycznia 2011 r., I CSK 132/10, Lex/el., nr 848104.

przyczyn takiej sytuacji. Natomiast w sytuacji spóźnienia w wykonaniu inwestycji, spowodowanego na przykład warunkami atmosferycznymi czy nieotrzymaniem stosownych decyzji z powodu osób trzecich, nie powinny mieć zastosowania sankcje z art. 240 k.c. Również niewzniesienie budynków lub urządzeń, jeżeli w umowie nie określono terminu wykonania tego obowiązku, nie wydaje się powodem do rozwiązania umowy użytkowania wieczystego<sup>45</sup>.

Więcej uwagi należy poświęcić obowiązkom finansowym użytkowników wieczystych. Odpłatność prawa użytkowania wieczystego wynika z art. 238 k.c. oraz art. 71 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W przypadku ustanowienia tego prawa ustalenia wymagają opłaty, stanowiące świadczenie wzajemne, należne właścicielowi gruntu (Skarbowi Państwa, jednostce samorządu terytorialnego lub ich związkom). Według Kodeksu cywilnego wieczysty użytkownik uiszcza „opłaty roczne”. Natomiast zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste pobiera się „pierwszą opłatę” i „opłaty roczne” (art. 71 ust. 1 ustawy). Stawka procentowa pierwszej opłaty wynosi od 15 do 25% ceny nieruchomości. Z kolei wysokość stawek procentowych opłat rocznych uzależniona jest od określonego w umowie celu, na jaki nieruchomość gruntowa została oddana, i kształtuje się w przedziale od 0,3 do 3% i więcej ceny nieruchomości. Wnosi się je przez cały okres użytkowania wieczystego, w terminie do 31 marca każdego roku, z góry za dany rok (art. 72 ustawy).

Jeżeli chodzi o grunty przejęte przez ANR, a będące w użytkowaniu wieczystym, to ustawa z 19 października 1991 r. określa, że opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego wynosi od 0,1 do 3%, w tym na cele rolne 1% wartości nieruchomości ustalonej w sposób określony w przepisach. Art. 17b wspomnianego aktu prawnego, określający wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości wchodzącej w skład Zasobu WRSP, jest zatem przepisem szczególnym w stosunku do art. 72 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W wyroku z 12 stycznia 2011 r. Sąd Najwyższy orzekł, że „[...] wykładnia językowa art. 17b ust. 1 ustawy z 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa wyraźnie wskazuje, że o wysokości stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości wchodzącej w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa decyduje cel, na jaki wykorzystywana jest nieruchomość oddana w użytkowanie wieczyste.

<sup>45</sup> Zob. wyrok Sądu Najwyższego z 13 lutego 2002 r., IV CKN 661/00, Lex/el., nr 54358.

Zgodnie z potocznym, utrwalonym znaczeniem tych słów należy przez nie rozumieć takie używanie nieruchomości i korzystanie z niej, które odpowiada zamierzeniu co do wykorzystania nieruchomości albo przynajmniej prowadzi do jego realizacji<sup>46</sup>.

Jeżeli po oddaniu nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste nastąpi trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości, powodująca zmianę celu, na który nieruchomość została oddana, stawkę procentową opłaty rocznej zmienia się stosownie do tego celu. Zachodzi pytanie, w jakim momencie następuje zmiana stawki – czy już po otrzymaniu decyzji na budowę, czy dopiero pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego wzniesionego na tym gruncie? W tym zakresie odnotować należy różne interpretacje. Przykładowo w wyroku z 24 września 2008 r. Sąd Apelacyjny w Warszawie orzekł, że „[...] o trwałej zmianie sposobu korzystania z nieruchomości, powodującej zmianę celu, na który nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste, można mówić już z chwilą wydania pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego, a nie dopiero po wybudowaniu takiego budynku i wydaniu pozwolenia na jego użytkowanie. Wydanie zezwolenia na budowę powoduje zmianę celu, na który przeznaczona jest nieruchomość”<sup>47</sup>.

Inne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w wyroku z 19 maja 2010 r., stwierdzając, że „[...] trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości – w rozumieniu art. 73 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, powodująca zmianę celu, na który nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste, następuje w wyniku decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego wzniesionego na tej nieruchomości”<sup>48</sup>.

Kolejne zagadnienie dotyczy aktualizacji opłaty rocznej, jeżeli wartość tej nieruchomości ulegnie zmianie. W ostatnich latach zaobserwować można było duży wzrost cen, potem ich stabilizację, a obecnie w niektó-

<sup>46</sup> I CSK 98/10, Lex/el., nr 724986.

<sup>47</sup> VI ACa 302/08, Lex/el., nr 457225.

<sup>48</sup> I CSK 591/09, Lex/el., nr 589812. W wyroku z 25 lutego 2010 r. Sąd Najwyższy (I CSK 397/09, nr 577680) orzekł: „1. Prawnie dopuszczalna jest zmiana sposobu korzystania z nieruchomości Skarbu Państwa należących do Zasobu Własności Rolnej, znajdujących się w użytkowaniu wieczystym osób fizycznych lub prawnych, mimo że w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa ustawodawca nie zawarł wprost przyzwolenia na takie działania. 2. O wykorzystywaniu na cele mieszkaniowe – w rozumieniu art. 17 b ust. 1 pkt 2a ustawy z 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa – można mówić najwcześniej od chwili rozpoczęcia prac budowlanych w oparciu o pozwolenie na budowę budynku mieszkalnego”.

rych rejonach nawet obniżenie na przykład w porównaniu z cenami uzyskiwanymi w procedurze przetargowej. Zmienioną opłatę roczną ustala się – przy zastosowaniu dotychczasowej stawki procentowej – od wartości nieruchomości określonej na dzień aktualizacji opłaty. Dokonuje się jej z reguły z urzędu, przy czym na poczet różnicy między opłatą dotychczasową a zaktualizowaną zalicza się wartość nakładów poniesionych przez użytkownika wieczystego nieruchomości na budowę poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej, po dniu dokonania ostatniej aktualizacji. Zaliczenie wartości nakładów poniesionych przez użytkownika wieczystego nieruchomości następuje również w wypadku, gdy nie zostały one uwzględnione we wcześniejszych opłatach. Jest to zatem instrument zachęcający użytkowników wieczystych do dokonywania inwestycji na gruntach państwowych czy komunalnych.

Przez ostatnie lata jednym z istotnych problemów dla spółdzielni było właśnie podwyższanie opłat rocznych. Związane to było ze wzrostem wartości nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste. Przez wiele lat zmiany tych świadczeń mogły być dokonywane corocznie, co budziło niezadowolenie i poczucie braku stabilizacji. Dlatego pozytywnie ocenić należy ostatnią zmianę ustawy o gospodarce nieruchomościami. Według art. 77 znowelizowanej ustawy, wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej podlega aktualizacji nie częściej niż raz na 3 lata, jeżeli wartość tej nieruchomości ulegnie zmianie. Taka regulacja wpłynie pozytywnie na zachowanie ciągłości użytkowania wieczystego.

Odnosić należy i takie sytuacje, gdy cena nieruchomości ulega obniżeniu. Czy wtedy można dokonać zmiany opłat? Przepisy pozwalają podjąć odpowiednie działania nie tylko organowi administracji, ale także użytkownikowi wieczystemu. Istotne jest uprawnienie użytkownikowi wieczystemu polegające na żądaniu od właściwego organu aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, jeżeli wartość nieruchomości uległa zmianie, a właściwy organ nie podjął odpowiednich działań. W orzeczeniu z 17 września 2003 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu uznało, że „[...] uprzednie nabycie prawa użytkowania wieczystego w drodze przetargu za cenę w tym przetargu ustaloną nie stoi na przeszkodzie wystąpieniu przez użytkownika wieczystego z żądaniem aktualizacji opłaty rocznej na podstawie art. 81 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Przepis art. 77 ust. 2 tej ustawy takiego prawa użytkownikowi wieczystemu nie odbiera”<sup>49</sup>.

<sup>49</sup> SKO 4114/172/03, Lex/el., nr 82053.

Ponadto w razie odmowy dokonania aktualizacji użytkownik wieczysty może, w terminie 30 dni od dnia otrzymania odmowy, skierować sprawę do samorządowego kolegium odwoławczego. W takiej sytuacji ciężar dowodu, że istnieją przesłanki do aktualizacji opłaty, spoczywa na użytkowniku wieczystym. W wypadku oddalenia wniosku przez kolegium obowiązuje opłata dotychczasowa. Natomiast ustalona w wyniku prawomocnego orzeczenia kolegium lub ugody zawartej przed kolegium nowa wysokość opłaty rocznej obowiązuje, począwszy od dnia 1 stycznia roku następującego po roku, w którym użytkownik wieczysty zażądał jej aktualizacji. W wyroku z 5 kwietnia 2000 r. Sąd Apelacyjny w Warszawie orzekł, że „[...] zmniejszenia wartości gruntu może użytkownik dowodzić wszelkimi środkami, także oszacowaniem rzeczoznawcy. Odmowa właściciela gruntu uwzględnienia żądania, upoważnia użytkownika do złożenia wniosku do samorządowego kolegium odwoławczego. Negatywne orzeczenie kolegium daje użytkownikowi prawo do wniesienia sprzeciwu, co jest równoznaczne z przekazaniem sprawy do sądu (art. 80 ust. 1 i ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami). Sąd rozpoznaje sprzeciw jako pozew o ustalenie w trybie art. 189 k.p.c.”<sup>50</sup>

### **3. Instytucje ułatwiające nabycie własności użytkowanych gruntów**

Rozważania na temat instytucji ułatwiających nabycie własności użytkowanych gruntów należy rozpocząć od omówienia ustawowego prawa pierwokupu. Istotne zmiany w zakresie funkcjonowania tej instytucji wprowadziła ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. Ustawodawca, mimo że podstawą ustroju rolnego jest gospodarstwo rodzinne, ułatwił nabycie gruntów również rolniczym spółdzielniom produkcyjnym. Otóż w wypadku sprzedaży nieruchomości rolnej przez osobę fizyczną lub osobę prawną, inną niż ANR, prawo pierwokupu przysługuje z mocy ustawy jej dzierżawcy, jeżeli nabywana nieruchomość wchodzi w skład gospodarstwa rodzinnego dzierżawcy lub jest dzierżawiona przez spółdzielnię produkcji rolnej i zostały spełnione pozostałe przesłanki określone w ustawie. Co istotne, wymieniona ustawa nie wprowadza żadnych norm obszarowych ani dodatkowych wymogów w odniesieniu do prawa pierwokupu spółdzielni. Nie ma więc wątpliwości, że prawo pierwokupu przysługuje RSP.

<sup>50</sup> I ACa 1360/99, Lex/el., nr 45333.

Powstaje jednak pytanie, czy mogą z tego prawa skorzystać spółdzielnie kółek rolniczych oraz inne spółdzielnie działające na wsi będące dzierżawcami gruntów rolnych? Według wspomnianego już art. 3 tej ustawy, prawo pierwokupu przysługuje tylko i wyłącznie spółdzielni produkcji rolnej. Zarówno ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego, jak i ustawa – Prawo spółdzielcze nie zawierają definicji takiej spółdzielni. Tytuł II działu I drugiego z wymienionych aktów prawnych dotyczy właśnie spółdzielni produkcji rolnej; rozdział I działu I odnosi się do rolniczych spółdzielni produkcyjnych, natomiast rozdział II – do innych spółdzielni zajmujących się produkcją rolą. Można przyjąć, że spółdzielnie produkcji rolnej to takie spółdzielnie, które zajmują się produkcją rolą, szczególnie prowadzeniem wspólnego gospodarstwa rolnego.

Czy pojęciem spółdzielni produkcji rolnej objęte są także spółdzielnie kółek rolniczych prowadzące działalność rolniczą? Warto przypomnieć, że przedmiotem gospodarczej działalności spółdzielni kółek rolniczych (usług rolniczych) jest świadczenie usług dla rolnictwa i innych rodzajów usług wynikających z potrzeb środowiska wiejskiego. Spółdzielnia może jednak zajmować się również wytwarzaniem środków i materiałów dla rolnictwa, przetwórstwem rolnym i produkcją rolą (prowadzeniem gospodarstwa rolnego). Stanowi o tym art. 180 ust. 2 ustawy – Prawo spółdzielcze. Jeżeli spółdzielnia zrzesza obok osób prawnych również osoby fizyczne i zajmuje się produkcją rolą (prowadzeniem gospodarstwa rolnego), a jej członkowie-osoby fizyczne mają według statutu wynikającą z członkostwa obowiązek wnoszenia w całości lub części wkładów gruntowych i pieniężnych, to przy braku odmiennych postanowień statutowych stosuje się do nich odpowiednio przepisy art. 142-145, 147-149, 151-154 ustawy – Prawo spółdzielcze oraz odpowiednie przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące rolniczych spółdzielni produkcyjnych.

Należałoby zatem przyjąć, że prawo pierwokupu przysługuje nie tylko rolniczym spółdzielniom produkcyjnym, ale także spółdzielniom kółek rolniczych prowadzącym gospodarstwa rolne oraz innym spółdzielniom, które zajmują się produkcją rolą. Przykładem mogą być w tym względzie spółdzielnie socjalne. Działają one głównie na podstawie ustawy o spółdzielniach socjalnych<sup>51</sup>, ale przedmiot ich działalności może obejmować także działalność wytwórczą w rolnictwie. W praktyce istnieją

---

<sup>51</sup> Według ustawy z 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz. U. Nr 96, poz. 651 ze zm.), przedmiotem działalności spółdzielni socjalnej jest prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa opierającego się na osobistej pracy członków.

spółdzielnie socjalne prowadzące na przykład wspólne gospodarstwa ekologiczne. Zasadne wydaje się twierdzenie, że spółdzielniom tym przysługuje prawo pierwokupu w wypadku sprzedaży dzierżawionych gruntów rolnych.

Okazuje się, że wątpliwości budzi też określenie zakresu przedmiotowego zastosowania omawianego tu prawa pierwokupu. Według powołanej ustawy, prawo pierwokupu przysługuje dzierżawcy wyłącznie w odniesieniu do nieruchomości rolnej, którą jest nieruchomość rolna w rozumieniu Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem jednak nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. Zmiany wspomnianego planu powodują, że mimo iż grunt wykorzystywany jest na cele działalności rolniczej, dzierżawcy nie przysługuje prawo pierwokupu. Takie rozwiązanie jest oczywiście niekorzystne dla dzierżawców i narusza stabilność gospodarowania.

Rodzi się pytanie co do zakresu prawa pierwokupu w sytuacji, gdy część dzierżawionej nieruchomości, wykorzystywanej przez dzierżawcę do prowadzenia działalności rolniczej, przeznaczona jest w planie zagospodarowania przestrzennego na cele rolne, a część na inwestycyjne. W tym zakresie przyjęć należy wspólne stanowisko Krajowej Rady Notarialnej i Agencji Nieruchomości Rolnych w sprawie stosowania w praktyce notarialnej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, zgodnie z którym „[...] wyłączenie stosowania przepisów ustawy przewidziane w jej art. 2 pkt 1 ustawy dotyczy nieruchomości jedynie w całości przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne; zasada ta obowiązuje niezależnie od tego, czy na nieruchomość składa się jedna czy więcej działek. W przypadku zatem sprzedaży nieruchomości, której jedynie część, bez względu na to, czy została geodezyjnie wyodrębniona jako działka, położona jest na obszarze przeznaczonym w planie zagospodarowania przestrzennego na cele rolne, zastosowanie będzie miał przepis art. 3 ustawy o pierwokupie”<sup>52</sup>.

Pewnym niebezpieczeństwem dla dzierżawcy może być dokonanie przez właściciela podziału dzierżawionej nieruchomości według przeznaczenia w planie zagospodarowania przestrzennego i utworzenie odrębnej księgi wieczystej dla wydzielonych dla gruntów. Oznacza to, że w niektórych przypadkach, gdy w skład nieruchomości wchodzi dwie działki, wystarczy utworzyć dwie odrębne księgi wieczyste i wtedy – mimo prowadzenia działalności na całym przedmiocie dzierżawy – prawo pierwo-

<sup>52</sup> Zob. [www.anr.gov.pl](http://www.anr.gov.pl).

kupu będzie przysługiwać tylko w odniesieniu do nieruchomości przeznaczonej na cele rolne.

Kolejnymi zagadnieniami, które warto poruszyć, są prawo pierwokupu oraz prawo nabycia (zwane prawem wykupu albo uprawnieniem z art. 4 ustawy) umożliwiające ANR ingerencję w obrót gruntami prywatnymi. Warto przypomnieć, że zmianą do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z 2010 r. wprowadzono zasadę, że ANR może korzystać z wymienionych instytucji dopiero w razie przeniesienia własności nieruchomości rolnej o powierzchni co najmniej 5 ha<sup>53</sup>. Poza tym ANR nie przysługują powyższe prawa, jeżeli nabywcą nieruchomości rolnej jest spółdzielnia produkcji rolnej, w razie sprzedaży albo nieodpłatnego przekazania przez jej członka nieruchomości rolnej stanowiącej wkład gruntowy w tej spółdzielni. Ostatnia nowelizacja ustawy poszerzyła zakres wyłączeń między innymi o sprzedaż nieruchomości rolnej stanowiącej wkład gruntowy członka spółdzielni produkcji rolnej na rzecz innego członka tej spółdzielni.

Prawem pierwokupu uregulowanym w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego nie są objęte grunty z Zasobu WRSP. W takiej sytuacji dzierżawcy przysługuje prawo pierwszeństwa nabycia nieruchomości bez przetargu. Otóż według ustawy z 19 października 1991 r. dzierżawca po upływie 3 lat trwania umowy ma możliwość nabycia dzierżawionych gruntów bez przetargu. Co istotne, prawo pierwszeństwa przysługuje wszystkim dzierżawcom niezależnie od tego, czy jest to osoba fizyczna, prawna, spółdzielnia produkcji rolnej, czy inny podmiot. Wspomnieć jednak trzeba o dwóch zastrzeżeniach. Po pierwsze – to ANR podejmuje decyzję o sprzedaży gruntów, po drugie – dzierżawca może z tego prawa skorzystać tylko wtedy, gdy nie uczyni tego były właściciel lub jego spadkobiercy.

Od dnia wejścia w życie ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, nowelizującej ustawę z 19 października 1991 r., do spółdzielni, tak jak do innych podmiotów, odnosi się zasada wyrażona w art. 28a tej ustawy, określająca, że sprzedaż nieruchomości rolnej przez Agencję może nastąpić, jeżeli w wyniku tej sprzedaży łączna powierzchnia użytków rolnych będących własnością nabywcy nie przekroczy 500 ha. Powstaje

---

<sup>53</sup> 8 lipca 2010 r. weszła w życie nowelizacja ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, która wprowadziła zasadę, że ANR przysługuje prawo pierwokupu oraz wykupu dopiero w przypadku przeniesienia własności nieruchomości rolnych o powierzchni nie mniejszej niż 5 ha; zob. ustawę z 6 maja 2010 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz. U. 2010, Nr 110, poz. 725.

pytanie, czy rozmiar tej powierzchni ma znaczenie tylko w wypadku gruntów nabywanych od ANR, czy też całego arealu nieruchomości będących własnością nabywcy? W praktyce uznaje się, że wspomniana norma odnosi się do całej powierzchni gruntów będących własnością nabywcy. Na tym tle rodzą się problemy spółdzielni w zakresie powiększania prowadzonego gospodarstwa. Niemniej jednak należy pamiętać, że w skład gospodarstwa rolnego prowadzonego przez RSP bardzo często, oprócz gruntów będących jej własnością, wchodzi grunty stanowiące wkłady gruntowe będące w użytkowaniu oraz grunty dzierżawione. Te ostatnie formy władania gruntami nie są wliczane do obszaru 500 ha. Oznacza to, że mniejsze spółdzielnie oraz spółdzielnie gospodarujące na gruntach będących własnością osób trzecich mogą – w omawianej tu sytuacji – nabywać nieruchomości z Zasobu WRSP.

Pewną barierą w nabywaniu gruntów przez spółdzielnie będące dzierżawcami jest przyznanie prawa pierwszeństwa nabycia nieruchomości bez przetargu w pierwszej kolejności byłemu właścicielowi lub jego spadkobiercy. Sporo problemów łączy się także z wykonaniem omawianego prawa. Okazuje się bowiem, że przyjęcie przez dzierżawcę propozycji ANR co do zakupu nieruchomości dzierżawionej nie gwarantuje, iż stanie się on właścicielem gruntów. W uchwale z 7 października 2008 r. Sąd Najwyższy stwierdził, że „[...] osobie, która złożyła oświadczenie wyrażające zgodę na nabycie nieruchomości po cenie określonej w zawiadomieniu (art. 29 ust. 1d w związku z art. 29 ust. 1c ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa) i w związku z tym korzysta z pierwszeństwa uregulowanego w art. 29 ust. 1 pkt 3 powołanej ustawy, nie przysługuje roszczenie o zawarcie umowy”<sup>54</sup>.

Ze względu na brak przepisów poświęconych ochronie dzierżawcy w wypadku naruszenia prawa pierwszeństwa nabycia nieruchomości bez przetargu w ustawie z 19 października 1991 r. oraz wydanych na jej podstawie aktach wykonawczych, odwołać się należy do regulacji Kodeksu cywilnego i rozważyć dwa skutki tego naruszenia: po pierwsze – nieważność czynności dokonanej z naruszeniem prawa pierwszeństwa z powodu sprzeczności z ustawą (art. 58 § 1 k.c.), po drugie – bezskuteczność względną czynności prawnej naruszającej pierwszeństwo ze skutkiem określonym w art. 59 k.c. W doktrynie brak jednolitej opinii, która z wymienionych dwóch instytucji ma zastosowanie w sytuacji naruszenia pra-

<sup>54</sup> III CZP 95/08, Lex, nr 453655.

wa pierwszeństwa, prowadzącego do nabycia nieruchomości bez przetargu<sup>55</sup>.

Uważam, że na aprobatę zasługuje stanowisko pierwsze, według którego naruszenie przepisów dotyczących uprawnień z tytułu prawa pierwszeństwa w trybie bezprzetargowym wywołuje skutki określone w art. 58 k.c., czyli nieważność czynności. Sformułowanie przepisów regulujących zasadę pierwszeństwa w trybie bezprzetargowym jednoznacznie wskazuje, że jest to norma o charakterze bezwzględnie obowiązującym. Pierwszeństwo to wynika wprost z ustawy i jest wiążące dla ANR. Ustawodawca wyraźnie stanowi, że sprzedaż nieruchomości w trybie publicznego przetargu następuje wówczas, gdy osoba uprawniona nie skorzysta z pierwszeństwa lub przepisy te w danym stanie faktycznym nie mają zastosowania<sup>56</sup>. Niemniej jednak Sąd Najwyższy w uchwale z 21 grudnia 2006 r. orzekł, że „[...] naruszenie pierwszeństwa przewidzianego w art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa przy zawieraniu umowy sprzedaży nieruchomości rolnej nie powoduje jej nieważności<sup>57</sup>”.

Kolejna instytucja ułatwiająca nabywanie spółdzielniom produkcji rolnej gruntów na własność zawarta została w art. 147 ustawy – Prawo spółdzielcze. Otóż w świetle tego artykułu, w razie odpłatnego przeniesienia własności wkładu gruntowego przez członka spółdzielni, spółdzielnia przysługuje prawo pierwokupu. Nie dotyczy to wypadku przeniesienia własności wkładu na rzecz innego członka tej samej spółdzielni. Przepis ten odnosi się do odpłatnego przeniesienia własności, a więc na przykład umowy sprzedaży. Prawo pierwokupu nie ma zatem zastosowania w sytuacji, gdy członek spółdzielni zawiera umowę darowizny czy dożywocia.

Spółdzielnie korzystające z gruntów na podstawie użytkowania wieczystego coraz częściej zainteresowane są nabyciem ich własności. Warto zatem rozważyć, czy ustawodawca wprowadza instrumenty mające na celu uproszczenie procedury nabycia własności takich gruntów.

Na wstępie należy zauważyć, że – zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami – nieruchomość jest zbywana w drodze

<sup>55</sup> Zob. np. B. Burian, *Pierwszeństwo nabycia nieruchomości*, Zakamycze, Kraków 2004; E. Kremer, *Pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości w trybie bezprzetargowym – na podstawie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*, „Rejent” 2000, nr 7-8, s. 78 i n.; A. Lichorowicz, *Dzierżawa*, w: *System prawa prywatnego. Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, t. 8, red. J. Panowicz-Lipska, Warszawa 2011, s. 210-211.

<sup>56</sup> Tak E. Kremer, op. cit., s. 99 i n.

<sup>57</sup> III CZP 121/06, Lex, nr 204934.

bezpłatnej, jeżeli między innymi sprzedaż następuje na rzecz jej użytkownika wieczystego. Z kolei w świetle art. 32 ust. 1 wspomnianego aktu prawnego nieruchomości gruntowa oddana w użytkowanie wieczyste może być sprzedana wyłącznie użytkownikowi wieczystemu. Od tej zasady istnieje wyjątek: przeniesienie własności nieruchomości gruntowej oddanej w użytkowanie wieczyste (na podstawie umowy między Skarbem Państwa a jednostką samorządu terytorialnego oraz między jednostkami samorządu terytorialnego) może nastąpić za powiadomieniem jej użytkownika wieczystego.

Według art. 217 ustawy o gospodarce nieruchomościami, osobom, które w wyniku utraty własności nieruchomości otrzymały (jako odszkodowanie lub rekompensatę) inne nieruchomości w użytkowanie wieczyste oraz spadkobiercom tych osób, przysługuje roszczenie o nieodpłatne przeniesienie na ich rzecz własności nieruchomości przyznanych z tytułu odszkodowania lub rekompensaty.

Zasadnicze znaczenie w ułatwieniu nabycia własności gruntów ma ustawa z 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Z tego aktu prawnego przez szereg lat korzystano niezmiernie rzadko w odniesieniu do spółdzielni działających w obszarze wsi i rolnictwa. Oprócz osób fizycznych, z instytucji przekształcenia mogły skorzystać spółdzielnie mieszkaniowe będące właścicielami budynków mieszkalnych lub garaży oraz osoby prawne będące właścicielami lokali, których udział w nieruchomości wspólnej obejmuje prawo użytkowania wieczystego. Sytuacja uległa zmianie po wejściu w życie ustawy z 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw zmieniająca także ustawę z 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Według zmienionego art. 1 ustawy, osoby fizyczne i prawne będące 13 października 2005 r. użytkownikami wieczystymi nieruchomości mogą wystąpić z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego tych nieruchomości w prawo własności. Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości następuje w drodze konstytutywnej decyzji administracyjnej starosty albo wójta, burmistrza, prezydenta miasta, zarządu powiatu albo województwa w zależności od tego, czy są to grunty Skarbu Państwa, czy też jednostek samorządu terytorialnego. Zmiana przepisów spowoduje, że wiele spółdzielni zainteresuje się nabyciem prawa własności posiadanych gruntów.

Na nabycie własności nieruchomości przez jej użytkownika wieczystego zezwala także ustawa z 19 października 1991 r. Stanowi ona, że nieruchomość wchodząca w skład Zasobu WRSP, będąca przedmiotem użytkowania wieczystego, może być sprzedana jej użytkownikowi wieczystemu po cenie ustalonej w sposób określony w ustawie. Na poczet ceny zalicza się kwotę równą wartości prawa użytkowania wieczystego określoną w sposób przewidziany w przepisach o gospodarce nieruchomościami według stanu na dzień sprzedaży nieruchomości.

#### 4. Podsumowanie

Powyższe rozważania pozwalają na stwierdzenie, że stabilizacja gospodarowania gruntami przez spółdzielnie działające w rolnictwie i na terenach wiejskich zależy od formy prawnej władania tymi gruntami.

Szeroki zakres uprawnień ma użytkownik wieczysty. Może on swobodnie korzystać z nieruchomości oraz swoim prawem rozporządzać. Do atrakcyjnych cech tej instytucji zaliczyć należy także długi okres ustanowienia tego prawa (na 99 lat z możliwością przedłużenia), prawo zabudowy gruntu, przy czym budynki stają się własnością użytkownika wieczystego. Jednakże w ostatnich latach zagrożeniem dla zachowania stabilności tej formy władania gruntami było częste podwyższanie stawek za użytkowanie wieczyste. Szczególnie w miastach nastąpił wielokrotny wzrost opłat. Dotknęło to zwłaszcza spółdzielnie mleczarskie oraz „Samopomoc Chłopską”. Dlatego pozytywnie ocenić należy zmianę ustawy o gospodarce nieruchomościami, wprowadzającą zasadę modyfikacji opłat dopiero po trzech latach od ostatniej zmiany. Spółdzielnie z zadowoleniem przyjęły również informację o zmianie ustawy z 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, umożliwiającej także osobom prawnym wystąpienie z wnioskiem o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

Z kolei w odniesieniu do dzierżawy gruntów rolnych ustawodawca zapewnia większą stabilizację gospodarowania rolnikom indywidualnym prowadzącym gospodarstwo rodzinne, aniżeli innym podmiotom, w tym spółdzielniom. Wyrazem tego jest przyznanie prawa pierwokupu dzierżawionej nieruchomości rolnej rolnikowi indywidualnemu, prowadzącemu gospodarstwo rodzinne, czy przyjęcie zasady przeprowadzania przetargów ograniczonych przez ANR na dzierżawę i sprzedaż. Jednocześnie

podkreślić należy, że przepisy przewidują pewne instrumenty, które mają zapewnić stabilizację władania gruntami także przez spółdzielnie produkcyjne. Chodzi mianowicie o prawo pierwokupu przyznane spółdzielni produkcji rolnej dzierżawiącej grunty rolne, jak i sprzedaży wkładu gruntowego przez członka tej osoby prawnej.

W związku z dzierżawą gruntów rolnych z Zasobu WRSP główne problemy sprowadzają się między innymi do kwestii przedłużenia dzierżawy, modernizacji budynków posadowionych na gruntach oraz możliwości nabycia dzierżawionych gruntów na własność. Ze względu na niejednolity charakter instytucji pierwszeństwa należy wprowadzić przepis określający skutki prawne dokonania czynności naruszającej prawo pierwszeństwa dzierżawcy. Prawo to byłoby lepiej chronione, gdyby ustawodawca wyraźnie uznał, że czynności naruszające prawo pierwszeństwa nabycia nieruchomości bez przetargu są nieważne.

Odnosząc się z kolei do dzierżawy prywatnych gruntów rolnych, stwierdzić trzeba, że strony umowy mają stosunkowo dużą swobodę w zakresie kształtowania treści kontraktu, większość przepisów Kodeksu cywilnego poświęconych dzierżawie ma bowiem charakter względnie obowiązujący. Oznacza to, że strony mogą w umowie dzierżawy gruntów rolnych zawierać postanowienia zapewniające ochronę trwałości gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych. Jak jednak wskazuje praktyka, taki charakter przepisów wpływa z reguły negatywnie na zachowanie tejsz trwałości. Strony nie uzgadniają wielu istotnych kwestii w umowie, a gwarancje ochrony trwałości gospodarowania zawarte w Kodeksie cywilnym są niewystarczające.

Jeżeli chodzi o dzierżawę gruntów rolnych, to wysuwany od lat postulat stworzenia nowego jej modelu<sup>58</sup> pozostaje nadal aktualny. Co prawda, znaczenie dzierżawy z Zasobu WRSP po wejściu w życie ostatniej nowelizacji ustawy z 19 października 1991 r. będzie coraz mniejsze, ale nadal ponad 1,50 mln ha gruntów państwowych jest w posiadaniu dzierżawców. Poza tym coraz większą popularnością cieszy się dzierżawa gruntów prywatnych i komunalnych. Zasadne zatem wydaje się wprowadzenie in-

---

<sup>58</sup> Zob. szerzej na temat propozycji zmian przepisów o dzierżawie gruntów rolnych A. Lichorowicz, *O nowy model dzierżawy rolniczej (propozycje zmian aktualnej regulacji prawnej dzierżaw rolnych)*, w: W. Ziętara (red.), *Dzierżawa ziemi jako czynnik przemian struktury agrarnej w Polsce*, Warszawa 1999, s. 186-196; A. Suchoń, *W kwestii nowego modelu dzierżawy gruntów rolnych*, „Przełąd Prawa Rolnego” 2008, nr 1, s. 53-75.

strumentów zabezpieczających stabilne gospodarowanie na dzierżawionych gruntach rolnych.

Na koniec warto dodać, że zmiany powinny także nastąpić w zakresie przepisów dotyczących użytkowania. Instytucja ta – co prawda – odgrywa coraz mniejszą rolę w stosunkach wiejskich, jednakże nadal ma szczególnie zastosowanie w odniesieniu do wkładów gruntowych wniesionych przez członków do spółdzielni. Najwięcej problemów pojawia się w sytuacji wycofywania tych gruntów ze spółdzielni. Z jednej strony bowiem zasadne wydaje się nieograniczanie uprawnień właściciela do korzystania i rozporządzania wkładami gruntowymi, z drugiej jednak grunty te najczęściej przez wiele lat były wykorzystywane przez RSP i są często niezbędne do kontynuowania prowadzonej działalności. Poza tym widoczny jest brak instytucji ułatwiających spółdzielniom nabywanie własności gruntów komunalnych oraz Skarbu Państwa, którymi władają one właśnie w ramach instytucji użytkowania. Zasadny wydaje się także postulat objęcia przepisami Kodeksu cywilnego dotyczącymi użytkowania gruntów Skarbu Państwa przez RSP także nieruchomości komunalnych.

#### **LEGAL FORMS OF HOLDING OF LAND BY COOPERATIVES OPERATING IN AGRICULTURE AND IN RURAL AREAS**

##### **S u m m a r y**

The paper presents an attempt at the clarification of the question whether legal regulations provide cooperatives operating in agriculture and in rural areas with stable conditions for holding of land and running economic activity and whether it facilitates acquisition of ownership of land for these entities. From this point of view the author analyses such forms (titles) of holding of agricultural land as usufruct (including particularly the usufruct of the land contribution to an agricultural cooperative), lease, perpetual usufruct, and next legal institutions were discussed facilitating the acquisition of ownership of land being in the holding of a cooperative, including first of all the right to pre-emptive purchase and priority of purchase.

In the conclusion the author states that stabilisation of economic activity depends on the legal form of land holding. There is a marked absence of institutions facilitating the acquisition of ownership of municipal land as well as land belong to the State Treasury by cooperatives, which they hold within the usufruct institutions.

**FORME GIURIDICHE DEL DIRITTO DI GODIMENTO  
DEI TERRENI DELLE COOPERATIVE OPERANTI NEI SETTORI  
DELL'AGRICOLTURA E DELLE ZONE RURALI**

Riassunto

L'articolo costituisce un tentativo di rispondere alla domanda se la regolazione giuridica garantisce alle cooperative operanti nei settori dell'agricoltura e delle zone rurali le condizioni stabili del diritto di godimento dei terreni e dello svolgimento di un'attività economica e se facilita a questi soggetti l'acquisto dei terreni in possesso. Da questo punto di vista, l'autrice esamina tali forme (titoli) del diritto di godimento sui terreni agricoli quali usufrutto (in particolare l'usufrutto dei terreni ad apporto nelle cooperative di produzione), locazione, enfiteusi perpetua, in seguito vengono presentate le istituzioni giuridiche che facilitano l'acquisto dei terreni di cui godono le cooperative, tra cui prima di tutto il diritto di prelazione e di precedenza all'acquisto.

In conclusione, l'autrice afferma che la stabilizzazione della gestione dipende dalla forma giuridica del diritto di godimento sui terreni. Vi è una visibile mancanza di istituzioni le quali faciliterebbero alle cooperative l'acquisto della proprietà dei terreni comunali e del Tesoro, di cui dispongono nell'ambito dell'istituzione di usufrutto.