

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego – uwagi ogólne

1. W dniu 5 sierpnia 2015 r. została uchwalona nowa ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego.² Ma wejść w życie w dniu 1 stycznia 2016 r., uchylając tym samym obowiązującą od 16 lipca 2003 r. ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego.³ Zakładając racjonalność działań ustawodawcy, kierowanie się rzeczywistością, a nie wyłącznie deklarowaną potrzebą i chęcią realnego polepszenia nie tylko warunków życia na wsi, ale przede wszystkim koniecznością poprawy nadal mało wydajnej produkcyjnie i ekonomicznie struktury obszarowej gospodarstw rolnych można było oczekiwać, że w nowej regulacji znajdą się rozwiązania, które bardziej efektywnie będą realizować cele ustawy wskazane w art. 1 i zaczerpnięte wprost z ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. W uzasadnieniu projektu⁴ zostało stwierdzone, że „prawo pierwokupu oraz prawo nabycia przez Agencję Nieruchomości Rolnych nie są w stanie w pełni realizować celów kształtowania ustroju rolnego państwa”.⁵ Dalej zaś projektodawca zauważa, że „tego rodzaju stan rzeczy powoduje negatywne skutki gospodarcze, wyrażające się niedostateczną poprawą struktury obszarowej gospodarstw rolnych i związanym z tym brakiem optymalnego wykorzystania gruntów rolnych”.⁶ W uzasadnieniu projektu ustawy postawiono tezę, że jedną z przyczyn jest rozdrobnienie gospodarstw rolnych, wynikające z kolei z nieracjonalnych podziałów.⁷ Z trafnej oceny odnoszącej się do możliwości realizacji celów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z 2003 r., pesymistycznie przedstawionej wizji dotyczącej skutków i konsekwencji dalszego pogarszania struktury obszarowej gospodarstw rolnych można było wnioskować, że ustawodawca zdecyduje się na wprowadzenie funkcjonujących i w związku z tym wypróbowanych oraz sprawdzonych w obcych systemach prawnych rozwiązań w dużo szerszym zakresie niż ma to miejsce w ustawie z 2015 r. Oczekiwania ustanowienia nowych mechanizmów kształtowania ustroju rolnego były tym bardziej zasadne, że uwagi krytyczne odnoszące się

1 Uniwersytet w Białymstoku.

2 Dz.U. z 2015 r. poz. 1433.

3 Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, tekst jednolity Dz.U. z 2012 r. poz. 803.

4 Druk Sejmowy nr 3109.

5 Uzasadnienie projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3109.

6 *Ibidem*.

7 *Ibidem*.

do regulacji, jej skuteczności, praktycznego wykorzystywania formułowano w literaturze tuż po wejściu w życie ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r.⁸ Wysuwane zarzuty obejmowały niezgodność niektórych postanowień ustawy z Konstytucją⁹ oraz z prawem Unii Europejskiej.¹⁰ Równie istotne jest przypomnienie, że ustawa, której tytuł jednoznacznie wskazuje, że powinna swoim zakresem objąć całokształt zagadnień obejmujących kształtowanie ustroju rolnego dotyczy wyłącznie obrotu własnościowego nieruchomościami rolnymi między żyjącymi, czyli wyłącznie pewnego wycinka problematyki składającej się na szeroko pojęty ustrój rolny.¹¹ Podjęcie prac nad nową ustawą o kształtowaniu ustroju rolnego było zatem konieczne. Niestety nowa ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego z dnia 5 sierpnia 2015 r. w znacznej mierze bazuje na mechanizmach przewidzianych w poprzedniej regulacji w zakresie kontroli obrotu nieruchomościami, nie wprowadzając nowych środków prawnych, które znacznie lepiej służyłyby realizacji celów wskazanych w art. 1 ustawy: poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych, przeciwdziałania nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych,¹² zapewnienie prowadzenia działalności rolnej

- 8 Najbardziej wnikliwą krytykę ustawy przeprowadził w wielu swoich wypowiedziach Prof. A. Lichorowicz, zob. w szczególności: A. Lichorowicz, Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2004, z. 2, s. 385 i nast., *idem* Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. IV, s. 9 i nast., *idem*, Prawna regulacja obrotu gruntami rolnymi – ocena stanu aktualnego, postulaty *de lege ferenda*, „Przeгляд Legislacyjny” 2009, nr 1-2, s. 16 i nast., *idem* Prawne pojęcie gospodarstwa rodzinnego w ustawodawstwie unijnym, krajów Europy Zachodniej oraz polskim ustawodawstwie rolnym, [w:] M. Podstawko (red.), Ekonomiczne i prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego, Warszawa 2015, s. 188 i nast. Negatywnie wypowiadają się także inni przedstawiciele doktryny, zob. przykładowo: S. Prutis, Kształtowanie ustroju rolnego – potrzeba nowej regulacji ustawowej, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. V, s. 168 i nast., *idem* Status prawny rodzinnego gospodarstwa rolnego w polskim prawie rolnym (ocena stanu regulacji, [w:] P. Litwiniuk (red.), Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej, Warszawa 2015, s. 11 i nast., E. Gniewek, Obowiązki notariusza w świetle współczesnych ograniczeń obrotu nieruchomościami rolnymi, [w:] E. Gniewek (red.), Zawieranie i wykonywanie umów. Wybrane zagadnienia, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2004, nr 26167, s. 29 i nast. Z. Truskiewicz, Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, „Rejent” 2003, nr 9 (cz. I), s. 48 i nast., nr 11 (cz. II), s. 113 i nast., D. Łobos – Kotowska, Ochrona gospodarstwa rodzinnego w procesie zbywania nieruchomości rolnych przez Agencję Nieruchomości, [w:] K. Skotnicki, K. Winiarski (red.), Własność i jej ograniczenia w prawie polskim, Częstochowa 2004, s. 133, T. Kurowska, Ochrona gospodarstwa rodzinnego – uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda*, „Studia Iuridica Agraria” 2010, t. VII, s. 21 i nast., [w:] Pozycja gospodarstwa rodzinnego a proces kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej, [w:] P. Litwiniuk (red.), Prawne mechanizmy..., *op. cit.*, s. 68 i nast.
- 9 Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 marca 2010 r. uznał art. 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego za zgodny z Konstytucją, jednak w uzasadnieniu stwierdził, że jest związany granicami wniosku, zatem nie jest powołany do oceny czy prawo nabycia stanowi nadmierną ingerencję w konstytucyjnie chronione prawo własności, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 marca 2010 r., K 8/08, OTK-A 2010, nr 3, poz. 23.
- 10 M. Mataczyński, W kwestii zgodności ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego z prawem europejskim w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, „Rejent” 2004, nr 9, s. 73 i nast.
- 11 A. Stelmachowski, [w:] P. Czechowski, M. Korzycka – Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, Warszawa 1999, s. 19.
- 12 Jest to typowy zwrot niedookreślony, można zastanawiać się, jaka powierzchnia nieruchomości rolnych będzie odpowiadała kryterium „nadmiernej koncentracji”; wystarczy wspomnieć, że w poszczególnych państwach europejskich przyjęte są odmienne wartości, np. we Francji 50-75 ha, w Danii 100 ha, w Holandii 50-100 ha, w Hiszpanii, gdzie celem było przeciwdziałanie rozdrobnieniu gruntów ograniczenie dotyczy tylko obrotu dzierżawnego i wynosi 50 ha, zaś w przypadku gruntów nienawodnionych do 500 ha, przy pastwiskach nawet 1000 ha. W Niemczech i w Austrii odstąpiono od ujęcia ścisłego ilościowego na rzecz uznaniowego, posługując się pojęciem transakcja szkodliwa dla struktury agrarnej; w razie jej stwierdzenia organ administracji może odmówić zgody na transakcję. Istotne jest również to, że kontrola dotyczy zarówno obrotu właścicielskiego, jak też dzierżawnego, a celem jest zapobieganie wykupowi gospodarstw rodzinnych przez wielkich producentów, którzy działają

czej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach. Nadal głównym instrumentem będzie przysługujące Agencji Nieruchomości Rolnych w razie sprzedaży nieruchomości rolnej o powierzchni nie mniejszej niż 1 ha prawo pierwokupu lub prawo wykupu w przypadku zawarcia innej umowy przenoszącej własność nieruchomości rolnej. Nie jest to dobre rozwiązanie, przede wszystkim z tego względu, że aby przeciwdziałać nabyciu własności nieruchomości rolnej przez osobę, która przykładowo nie jest rolnikiem indywidualnym w rozumieniu ustawy, Agencja powinna skorzystać z przysługującego jej prawa pierwokupu lub nabycia. W przeciwnym wypadku osoba nieposiadająca kwalifikacji rolniczych, czy też nabywająca grunt rolny w celach spekulacyjnych, czy też cudzoziemiec dokonujący zakupu gruntu rolnego położonego w Polsce, stanie się właścicielem nieruchomości rolnej. Nie może być uznany za skuteczny środek ochrony przeciwdziałania nabyciu nieruchomości o przeznaczeniu rolnym, który jest uzależniony od zasobów finansowych organu, który sprawuje kontrolę obrotu i ewentualnie ma zapobiegać przeniesieniu własności nieruchomości na dany podmiot. Należy zauważyć, że Agencja działa na zasadach samofinansowania, nie otrzymuje dotacji budżetowych na swoje funkcjonowanie, a zakres zadań i związanych z tym wydatków jest znaczący; od 2005 r. do czerwca 2015 r. Agencja wpłaciła do budżetu państwa, na Fundusz Rekompensacyjny oraz obligacje restrukturyzacyjne łączną kwotę 14,6 mld zł.¹³ Środki finansowe na realizację celów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego Agencja ma także wygospodarować z własnych funduszy. Nowa ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego dodaje do art. 20 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹⁴ ustęp 5d, który od dnia 1 stycznia 2016 r. będzie nakładał na Agencję Nieruchomości Rolnych obowiązek, aby w planie finansowym Zasobu 30% wydatków przeznaczyć na realizację zadań związanych z wykonywaniem przez Agencję prawa pierwokupu oraz prawa wykupu. Dodatkowo na podst. art. 20 ust. 6 Minister Rolnictwa wraz z Ministrem Skarbu Państwa w drodze rozporządzenia określi szczegółowe zasady gospodarki finansowej Agencji i gospodarki finansowej Zasobu tak, aby zabezpieczyć środki na realizację zadań związanych z wykonywaniem prawa pierwokupu oraz prawa nabycia. W związku z upływem okresu przejściowego na zakup nieruchomości rolnych i leśnych przez obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej od dnia 1 maja 2016 r. pojawiają się głosy o możliwym zwiększonym zainteresowaniu zakupem nieruchomości rolnych położonych w Polsce przez cudzoziemców – obywateli krajów Unii Europejskiej. Uwzględniając fakt, że jednym z głównych celów uchwalenia

często w celach spekulacyjnych. Przekroczenie wskazanych wartości ilościowych powoduje objęcie transakcji kontrolą. Zob. A. Lichorowicz, Podstawowe rozwiązania regulujące status prawny gospodarstw rodzinnych w krajach Europy Zachodniej, [w:] P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy...*, *op. cit.*, s. 270.

13 Rolnictwo i gospodarka żywnościowa w Polsce, Praca zbiorowa pod redakcją Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa 2014, s. 108. <https://bip.minrol.gov.pl/Opracowania-ekspertyzy-publicacje/ROLNICTWO-I-GOSPODARKA-ZYWNOSCIOWA-W-POLSCE2> (data dostępu: 8.09.2015 r.).

14 Tekst jednolity Dz.U. z 2015 r. poz. 1014.

nowej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego było bardziej skuteczne niż miało to miejsce na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. zapobieganie nabywaniu nieruchomości rolnych przez cudzoziemców, można oczekiwać również bardziej aktywnego działania Agencji i częstszego niż do tej pory korzystania z prawa pierwokupu lub prawa nabycia, do czego będą potrzebne większe zasoby finansowe. Należy mieć nadzieję, że Agencji wystarczy środków finansowych nie tylko na ingerencję i przeciwdziałanie nabywaniu własności nieruchomości rolnych przez cudzoziemców, ale przede wszystkim na realizowanie celów określonych w art. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, tak aby działania Agencji faktycznie zmierzały do poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych w Polsce. Według danych w 2013 r. średnia powierzchnia użytków rolnych przypadająca na jedno gospodarstwo zwiększa się stopniowo i wynosiła 10,2 ha, w 2011 r. było to 9,1 ha, zaś w 2002 r. 5,8 ha.¹⁵ Widoczna jest poprawa, jednak nadal ponad połowa gospodarstw w Polsce użytkuje nie więcej niż 5 ha użytków rolnych, a $\frac{3}{4}$ gospodarstw mniej niż 10 ha, prawie 31% użytków rolnych znajduje się w gospodarstwach o powierzchni 10-30 ha. Trzeba mieć jednak na uwadze, że w praktyce rolnicy będący właścicielami kilkuhektarowych gospodarstw rolnych uprawiają grunty rolne oddane im do użytkowania na podstawie nieformalnych umów dzierżawy. Główną przyczyną są dotacje, dopłaty z Unii Europejskiej pobierane przez właścicieli takich gruntów, a nie przez rolników je uprawiających. Drugi powód, wskazywany przez samych rolników,¹⁶ wynika bezpośrednio z przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, a mianowicie jest to skuteczne omijanie ustawowego prawa pierwokupu, przysługującego w pierwszej kolejności dzierżawcy, o ile zostaną zachowane ustawowe przesłanki. W nowej ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego pierwokup dzierżawcy jest ustanowiony w art. 9 ust. 1.

2. Rolnictwo w Polsce cechuje się dużym rozdrobnieniem. Niezbędne i konieczne jest wprowadzenie takich zmian, które przyspieszą przemiany na wsi, ułatwią te przekształcenia, zachęcą polskich rolników do inwestycji w grunty, tak aby następowało zwiększenie powierzchni gospodarstw, ale z drugiej strony, aby też osoby, których gospodarstwa nie są dochodowe i które w związku z tym zrezygnują z ich prowadzenia miały realną alternatywę, aby miały stworzone warunki na podjęcie innej działalności, która zapewni środki utrzymania. Znamienne są dane pochodzące z powszechnego spisu rolnego przeprowadzonego w 2010 r., z których wynika, że ponad połowa gospodarstw produkuje wyłącznie lub głównie na własne potrzeby, ograniczając wydatki na zakup żywności i koszty utrzymania rodzi-

15 Rolnictwo i gospodarka żywnościowa w Polsce..., *op. cit.*, s. 13.

16 Aczkolwiek można zastanawiać się co do sensu takiej argumentacji, skoro przy braku dzierżawcy prawo pierwokupu przysługuje Agencji Nieruchomości Rolnych, a w nowej ustawie przed Agencją z prawa pierwokupu może skorzystać rolnik indywidualny, będący właścicielem nieruchomości rolnej graniczącej ze sprzedawaną nieruchomością (art. 9 ust. 2 ustawy).

ny.¹⁷ Już tylko to świadczy, jak nieodzowne i wskazane jest wprowadzenie gruntowych reform ekonomicznych, strukturalnych, socjalnych w rolnictwie. Przytoczone wielkości świadczą o wielkim ubóstwie wśród rodzin rolniczych, ale też o realnym zagrożeniu żywnościowym kraju, skoro gospodarstwa produkują na własne potrzeby. Niestety jest bardzo zastanawiające, dlaczego w kraju, który pod względem liczby ludności rolniczej zajmuje pierwsze miejsce w Unii Europejskiej (na obszarach wiejskich w 2013 r. liczba ludności to prawie 15,2 mln osób), zaś pod względem liczby gospodarstw rolnych drugie (po Rumunii), kwestie związane z rolnictwem są szczególnie eksponowane i obecne w debacie publicznej z racji wyborów, a partia, która z założenia, z nazwy ma być partią chłopską i będąc 8 lat w koalicji rządzącej nie przeprowadza koniecznych reform. Doskonale wręcz w ten nurt wpisuje się uchwalenie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z dnia 5 sierpnia 2015 r., które bardziej jest spowodowane zbliżającą się datą 1 maja 2016 r. i obawą wykupu polskiej ziemi rolnej przez obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej niż dostrzeżeniem tego, że obowiązująca od lipca 2003 r. poprzednia ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego nie spełniała w sposób należyty przypisanych jej celów. Wydaje się, że stało się tak dlatego, iż w istocie to nie określone w art. 1 funkcje były priorytetem dla ustawodawcy i nie im były podporządkowane mechanizmy przewidziane w ustawie.¹⁸ Te uwagi można odnieść również wprost do regulacji z dnia 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. Ponownie główną przyczyną uchwalenia ustawy jest wprowadzenie rozwiązań, jakie w większym stopniu niż ma to miejsce obecnie zagwarantowałyby uszczelnienie obrotu i kontrolę nabycia nieruchomości rolnych. Dobrym tego przykładem jest dodanie do ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa art. 29a, który m.in. nakazuje zamieszczenie w umowie sprzedaży nieruchomości nabywanej od Agencji na określonych, wskazanych w przepisach zasadach, zobowiązania się nabywcy do nieprzenoszenia własności nieruchomości nabytej z Zasobu przez 10 lat od dnia nabycia oraz do osobistego prowadzenia na niej przez ten okres działalności rolniczej. Kolejne postanowienie dotyczy zakazu ustanawiania na nabytej z Zasobu nieruchomości hipoteki na rzecz innych podmiotów niż Agencja. Zamieszczenie tego przepisu nastąpiło wskutek protestów rolników z województwa zachodniopomorskiego, mających problemy z zakupem nieruchomości rolnych, gdyż nieruchomości te były nabywane przez osoby działające i finansowane w rzeczywistości przez cudzoziemców (tzw. „słupy”). Ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie art. 29a, mimo że w opiniach do projektu ustawy były zgłaszane wątpliwości co do zgodności tego postanowienia z Konstytucją.¹⁹

17 *Ibidem*.

18 A. Lichorowicz, Regulacja obrotu gruntami rolnymi..., *op. cit.*, s. 28-29.

19 B. Lackoroński, Opinia prawna dotycząca poselskiego projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (druk nr 3109) z dn. 23 czerwca 2015 r., s. 9, B. Jeżyńska, R. Pastuszko, Opinia do projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3109) z dnia 2 marca 2015 r., s. 10-11, J. Matys, Opinia prawna na temat poselskiego projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych

Podporządkowanie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego jednemu celowi, jakim jest jak najszersze zapewnienie kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi sprawia, że nadal aktualnym jest postulat całościowego uregulowania ustroju rolnego. Uwagi zgłaszane do poprzedniej ustawy z 2003 r. można odnieść też do nowego aktu prawnego, ponieważ podstawowe kwestie dotyczące choćby organizacji wewnętrznej gospodarstwa rodzinnego, statusu poszczególnych członków, zabezpieczenia praw osób pracujących w gospodarstwie, nie zostały w ustawie poruszone. Co więcej, został nawet postawiony zarzut braku zasadności wprowadzenia nowej ustawy w sytuacji, gdy nie zawiera ona nowych rozwiązań, zasadniczo odbiegających od dotychczas obowiązujących.²⁰ Prace nad nową ustawą trwały ponad rok, w trakcie zostały wniesione liczne poprawki. Znacząco zmieniły one treść uchwalonych przepisów w stosunku do pierwotnie przedstawionego projektu PSL. Objęły model, na jakim miał opierać się obrót nieruchomościami rolnymi. W efekcie nowa ustawa nie odbiega w sposób znaczący od poprzedniej regulacji. W uzasadnieniu do projektu autorzy stwierdzili, że w odniesieniu do pojęcia gospodarstwa rodzinnego, rolnika indywidualnego oraz kwalifikacji rolniczych ustawa przewiduje utrwalone i ukształtowane rozwiązanie przyjęte w poprzedniej ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego. Można jedynie się zastanawiać, dlaczego mimo tak licznych uwag zgłaszanych przez wybitnych przedstawicieli doktryny prawa rolnego,²¹ co do wadliwości definicji, ustawodawca nie zdecydował się na jej zmianę. W trakcie prac parlamentarnych projekt przyszłej ustawy był opiniowany przez ekspertów zewnętrznych²² oraz eksperta do spraw legislacji Biura Analiz Sejmowych.²³ W sporządzonych opiniach autorzy negatywnie odnosili się do zaproponowanych rozwiązań. Zarzuty dotyczyły wad legislacyjnych, wyrażone zostały wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją²⁴ oraz prawem Unii Europejskiej w zakresie swobody przepływu kapitału. Negatywna ocena obejmowała zaproponowane nowe rozwiązania w innych ustawach, zmienianych na podstawie nowej regulacji z dnia 5 sierpnia 2015 r. W szczególności dotyczyło to ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.²⁵ Zmiany zostały wprowadzone w ustawie o księgach wieczystych i hipotece²⁶ oraz ustawie prawo geodezyjne i kar-

innych ustaw (druk sejmowy nr 3109) z dnia 3 marca 2015 r., s. 10-11, opinie dostępne na stronie: <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=3109> (data dostępu: 8.09.2015 r.).

20 B. Lackoroński, *Opinia prawna...*, *op. cit.*, s. 3.

21 Zob. A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania...*, *op. cit.*, s. 399, *idem* *Regulacja obrotu...*, *op. cit.*, s. 24, *idem* *Podstawowe rozwiązania...*, s. 263, S. Prutis, *Kształtowanie ustroju rolnego...*, s. 175, tenże *Status prawny gospodarstwa rolnego...*, *op. cit.*, s. 11.

22 B. Jeżyńska, R. Pastuszko, *Opinia do projektu ustawy...*, *op. cit.*; J. Matys, *Opinia prawna... op. cit.*

23 B. Lackoroński, *Opinia prawna dotycząca...*, *op. cit.*

24 Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

25 Tekst jednolity Dz.U. z 2015 r. poz. 1014.

26 Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r., o księgach wieczystych i hipotece, tekst jednolity Dz.U. z 2013 r. poz. 707 z późniejszymi zmianami.

tograficzne.²⁷ Mimo wyrażonych uwag krytycznych w odniesieniu do proponowanych w projekcie rozwiązań, ustawodawca zdecydował się na ich wprowadzenie.

3. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego²⁸ powinna stanowić rozwinięcie zasady wyrażonej w art. 23 Konstytucji RP, wskazującej, że podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne.²⁹ W historii uwagę zwraca art. 99 Konstytucji Marcowej,³⁰ miał bardziej doskonałą redakcję niż art. 23 Konstytucji.³¹ Postanowienia Konstytucji Marcowej nie określały zasad polskiego ustroju rolnego, w art. 99 ubocznie nawiązywano w nim do ustroju rolnego. Przepis art. 99 przewidywał m.in. regulację obrotu ziemią oraz możliwość przymusowego wykupu ziemi przez państwo, odsyłając w tym zakresie do ustaw szczegółowych, jednakże równocześnie stwierdzał, że „ustrój rolny Rzeczypospolitej Polskiej ma się opierać na gospodarstwach rolnych, zdolnych do prawidłowej wytwórczości i stanowiących osobistą własność”. Podobnego zapisu brakuje w Konstytucji z 1997 r. Należy postulować, aby postanowienie dotyczące wymogów prawidłowej, odpowiedniej, produkcji rolnej na wzór z art. 99 Konstytucji Marcowej, zostało zamieszczone w art. 23 Konstytucji z 1997 r. Uwzględnione w Konstytucji cechy charakterystyczne takiego gospodarstwa (co ważne, stanowiącego przecież podstawę ustroju rolnego państwa) stanowiłyby jednoznaczną podstawę legalnej, bardziej precyzyjnej definicji ustawowej gospodarstwa rodzinnego. A. Lichorowicz zaproponował wprowadzenie zapisu nawiązującego do postanowień zawartych w Konstytucji Szwajcarii i dającego ewidentny priorytet ochronie gospodarstw rodzinnych, nawet gdy miałyby to prowadzić do ograniczenia prawa własności.^{32,33}

Trzeba poddać dyskusji słuszność postulatu większego uszczegółowienia zapisu konstytucyjnego odnoszącego się do ustroju rolnego.

4. Nowa ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego powinna regulować całokształt ustroju rolnego, stanowić swoistą konstytucję działalności rolniczej, czyniąc gospodarstwo rodzinne podstawą współczesnej polskiej gospodarki rolnej. Taki powinien być cel uchwalonego w dniu 5 sierpnia 2015 r. aktu prawnego. Poprawa struktury agrarnej, wzmocnienie polskiego rolnictwa czy wprowadzenie takich rozwiązań, które mogłyby zapewnić godziwą egzystencję polskim rolnikom są podejmowane

27 Ustawa z dnia 17 maja 1989 r., Prawo geodezyjne i kartograficzne, tekst jednolity Dz.U. z 2015 r. poz. 520.

28 Należy to odnieść zarówno do ustawy z 2003 r., jak i do nowej ustawy z 2015 r.

29 Zob. szerzej T. Kurowska, *Gospodarstwo rodzinne w świetle art. 23 Konstytucji RP*, (w:) K. Skotnicki, K. Winiarski (red.), *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, Częstochowa 2004, s. 50. O kontekście politycznym przepisu zob. też M. Zubik, *Gospodarstwo rodzinne – niedoceniona szansa współkształtowania konstytucyjnych podstaw ustroju rolnego przez sądownictwo konstytucyjne*, [w:] P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy ...*, *op. cit.*, s. 53.

30 Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.

31 Zob. T. Kurowska, *Gospodarstwo rodzinne...*, *op. cit.*, s. 48.

32 A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego RP (w świetle art. 23 Konstytucji)*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2000, t. 1, s. 36.

33 *Ibidem*, s. 34-40.

jedynie na marginesie głównych postanowień ustawy, są traktowane ubocznie. Oddziaływanie na strukturę gruntową kraju, kontrola obrotu nieruchomościami rolnymi, w tym główny cel ustawy, jakim jest przeciwdziałanie nieograniczonemu nabywaniu gruntów rolnych przez cudzoziemców zostało oparte na przysługującym Agencji Nieruchomości Rolnych prawie pierwokupu lub prawie nabycia. W założeniu prawo pierwokupu i prawo nabycia mają przeciwdziałać możliwości obchodzenia wymogów ustawy. Jest to jednak założenie idealistyczne, nadal możliwe jest przejście prawa własności nieruchomości rolnej na cudzoziemca bez konieczności informowania o tym Agencji, z wykorzystaniem obrotu *mortis causa*.³⁴

Ustawodawca zdecydował, że kontrolą obrotu należy objąć nieruchomości rolne o powierzchni nie mniejszej niż 1 ha. W pierwotnym tekście ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. nie było limitu powierzchni, powyżej którego należy informować Agencję o przysługującym jej prawie pierwokupu lub wykupu, co w praktyce oznaczało, że Agencja rozpatrywała możliwość skorzystania z przysługujących jej uprawnień w odniesieniu do nieruchomości nie mających faktycznie charakteru rolnego lub nieruchomości rolnych, ale o znikomej powierzchni, których rola nie pozwalała na realizację celów ustawy wskazanych w art. 1.³⁵ Nowelizacją z dnia 6 maja 2010 r.³⁶ norma obszarowa została podniesiona do powierzchni powyżej 5 ha. Zmiana została pozytywnie odebrana w piśmiennictwie.³⁷ Powrót w nowej ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego do powierzchni powyżej 1 ha jako przesłanki warunkującej pierwokup lub prawo nabycia przez Agencję własności nieruchomości rolnej nie jest dobrym rozwiązaniem. W celu realizacji zadań określonych w art. 1 ustawy, w tym przede wszystkim poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych, bardziej odpowiednie byłoby zwiększenie normy obszarowej nieruchomości rolnej do powierzchni powyżej 5 ha. Sąd Najwyższy³⁸ słusznie zwrócił uwagę, że w Kodeksie cywilnym nieruchomość rolna została zdefiniowana w niepełny sposób, konieczne jest uwzględnienie przydatności gruntu do prowadzenia działalności wytwórczej, aby nieruchomość można było uznać za rolną. Samozaopatrzenie, zaspokojenie osobistych potrzeb uprawnionego do gruntu nie może być uznane jako działalność wytwórcza w rolnictwie. Trudno jest uznać, że na nieruchomości o powierzchni ok. 1 ha można prowadzić działalność przeznaczoną na zbyt. Wątpliwe jest, czy skorzystanie przez Agencję Nieruchomości Rolnych z prawa pierwokupu czy nabycia gruntu o takim obszarze wpłynie efektywnie na poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Zdaniem SN gospodarstwo rolne zostało w Kodek-

34 O czym niżej.

35 T. Ciodyk, T. Zagórski, P. Iwaszkiewicz, Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego w praktyce, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. IV, s. 146-147.

36 Ustawa z dnia 6 maja 2010 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz.U. Nr 110, poz. 725.

37 K. Stefańska, Miejsce rodzinnego gospodarstwa rolnego w obrocie rolnym (zagadnienia wybrane), „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X, s. 96-97.

38 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 czerwca 2000 r., II CKN 1067/98, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2001, nr 2, poz. 27 z gloszą A. Lichorowicza.

sie cywilnym unormowane jako jednostka produkcyjna, podstawę działalności stanowią grunty w odpowiednim lecz nieokreślonym ustawowo obszarze; „nie mogą to być obszary zbyt małe, gdyż działalność gospodarcza musi być poddana regułom racjonalnym, zwłaszcza opłacalności”. W tezie wyroku Sąd Najwyższy stwierdził, że „gospodarstwem rolnym jest jednostka gospodarcza zorganizowana na nieruchomości rolnej o takim obszarze, że możliwe jest prowadzenie działalności wytwórczej przeznaczonej na zbyt”.

Za zwiększeniem normy obszarowej przemawia praktyka realizacji ustawy z 2003 r. przez Agencję Nieruchomości Rolnych. Zgodnie z danymi podawanymi w sprawozdaniach przez Agencję, od wejścia w życie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (od dnia 16 lipca 2003 r.) do końca 2009 r.³⁹ Agencja skorzystała z prawa pierwokupu i wykupu w 572 wypadkach w odniesieniu do 13,8 tys. ha na łączną kwotę 126,7 mln zł. Najważniejsze są jednak statystyki, zgodnie z którymi we wskazanym okresie aż 80% umów przekazanych do Agencji stanowią umowy sprzedaży nieruchomości o powierzchni do 1 ha, a ponad 18% o powierzchni 1-5 ha. Łącznie zatem ponad 98% umów to umowy sprzedaży do 5 ha, a zaledwie 2% dotyczy nieruchomości powyżej 5 ha. W sprawozdaniu dotyczącym realizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego opracowanego w Zespole Gospodarowania Zasobem Agencji Nieruchomości Rolnych zostało wskazane, że przedmiotem prac Agencji związanych z ustawą z 2003 r. są głównie nieruchomości, które nie mają wpływu na zmianę struktury agrarnej; małe nieruchomości nie mają znaczenia dla realizacji celów ustawy: przeciwdziałania nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych i poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych, natomiast konieczność analizy nadesłanych umów generuje koszty i wydłuża obrót.⁴⁰

5. W ramach zapewnienia większej skuteczności oddziaływania na strukturę obszarową gospodarstw rolnych oraz zapobiegania gromadzeniu znacznych powierzchni gruntów rolnych przez Agencję Nieruchomości Rolnych należy zgłosić uwagi odnośnie roli i zmiany zasad działania Agencji.⁴¹ Obecnie Agencja jest określana jako krajowy monopolista gospodarujący ziemią państwową w skali krajowej, regionalnej i lokalnej,⁴² a została powołana, aby przejąć, zrestrukturyzować i sprywatyzować mienie po byłych Państwowych Gospodarstwach Rolnych.

39 Powierzchnia nieruchomości rolnej powyżej 5 ha jako warunkująca skorzystanie przez Agencję Nieruchomości Rolnych z prawa pierwokupu lub nabycia została wprowadzona w wyniku nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z dnia 6 maja 2010 r. (zmiana weszła w życie z dniem 8 lipca 2010 r.), dlatego też przyjęcie do analizy dat: od wejścia w życie ustawy do końca 2009 r. jest jak najbardziej wskazane.

40 T. Zagórski, M. Dobija, Realizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego – wybrane zagadnienia, stan prawny na 3 stycznia 2011 r., Warszawa 2004.

41 Postulowane zmiany dotyczą ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, tekst jednolity Dz.U z 2015 r. poz. 1014.

42 S. Prutis, Kształtowanie ustroju rolnego..., *op. cit.*, s. 172.

W celu zapewnienia Agencji stałego dostępu do środków finansowych i zwiększeniu skuteczności oddziaływania na strukturę obszarową gospodarstw rolnych należy wprowadzić bezpośredni związek z pierwokupem (nabyciem) gruntu rolnego przez Agencję z obowiązkiem jego zbycia – sprzedaży w ciągu określonego ustawowo czasu, na wzór działania SAFER. Występują one jako instytucje pośredniczące, nabywają grunty rolne, by następnie dokonywać racjonalnej, zgodnej z polityką państwa ich redystrybucji.⁴³ Przypisane ustawowo funkcje francuski odpowiednik polskiej Agencji Nieruchomości Rolnych realizuje w bardziej efektywny sposób niż Agencja. SAFER przysługuje prawo pierwokupu, jednak realizacja tego prawa nie może doprowadzić do likwidacji gospodarstwa rolnego, którego powierzchnia jest większa niż 1 SMI⁴⁴ lub doprowadzić do zmniejszenia obszaru poniżej 1 SMI. Należy zastanowić się czy, nie wprowadzić do polskiego porządku prawnego rozwiązania obowiązującego w prawie francuskim, które służy ochronie gospodarstw rodzinnych i na podstawie którego SAFER jest zobowiązana do interwencji, gdy gospodarstwo o charakterze rodzinnym miałoby zostać przeniesione na rzecz osoby nie posiadającej statusu rolnika lub wskutek zamierzonej transakcji gospodarstwo utraciłoby charakter rodzinny.

Drugi postulat dotyczy wprowadzenia powinności sprzedania nabytych w ramach prawa pierwokupu lub prawa nabycia nieruchomości rolnych przez Agencję w określonym terminie (np. 5 lat) na rzecz rolników prowadzących lub mających zamiar utworzyć gospodarstwo rodzinne. Sankcja, adekwatnie do rozwiązań występujących w obcych ustawodawstwach, to możliwość wystąpienia przez poprzedniego właściciela gruntu z żądaniem zwrotnego przeniesienia własności nieruchomości za cenę, za jaką Agencja nabyła przedmiotową nieruchomość. Sprzyjałoby to poprawie struktury obszarowej gospodarstw rolnych (zbycie gruntu na rzecz rolników prowadzących gospodarstwo rodzinne), skutecznie zapobiegłoby gromadzeniu przez Agencję dużego arealu gruntów rolnych, zwiększyłoby to także aktywność Agencji w obrocie nieruchomościami.

Działalność SAFER we Francji jest związana także z funkcją wskazaną w art. 1 ust. 2 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, jaką jest przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji gospodarstw rolnych, a którą w Polsce powinna wypełniać Agencja Nieruchomości Rolnych. Nadrzędnym celem SAFER jest rozwój, powiększanie i ochrona gospodarstw rodzinnych, zostało jednak wprowadzone kryterium do powierzchni 4 SMI (czyli ok. 100 ha). SAFER często dokonuje nabycia większej posiadłości ziemskiej, a następnie dokonuje podziału na kilka gospodarstw o charakte-

43 Podobnie hiszpańska IRYDA, zob. P. Blajer, *Ewolucja szczególnej regulacji obrotu gruntami rolnymi w ustawodawstwie hiszpańskim*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2009, t. VII, s. 107.

44 Jednostka powierzchniowa gospodarstwa rolnego – minimalna powierzchnia gospodarstwa rolnego, 1 SMI odpowiadająca ok. 25 ha w skali kraju, ale ustalana różnorodnie w poszczególnych departamentach. Od 1999 r. jej wielkość jest ustalana nie według ogólnie ustalanych kryteriów obszarowych, a według powierzchni gospodarstwa, tak aby praca w nim zapewniała zatrudnienie łącznie 2 osobom pracującym w pełnym wymiarze.

rze rodzinnym, zaś część wykorzystuje na powiększenie sąsiadujących mniejszych gospodarstw. Takie działania skutecznie przeciwdziałają procesom koncentracji gruntów i wpływają na poprawę struktury obszarowej mniejszych gospodarstw rodzinnych. Można rozważyć propozycję wprowadzenia podobnego rozwiązania do polskiego ustawodawstwa rolnego i czy nie wyposażyć Agencji w odpowiedni instrument prawny, jaki skutecznie mógłby zapobiegać nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych. Niewątpliwie wymaga to pogłębionej dyskusji nad konstytucyjnością ewentualnego mechanizmu, gdyż art. 23 Konstytucji RP, uznając gospodarstwo rodzinne za podstawę ustroju rolnego stwierdza równocześnie, że zasada ta nie może naruszać prawa własności.

6. Nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych przeciwdziała postanowienie zawarte w nowelizowanym art. 28a ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Przepis przewiduje, że sprzedaż nieruchomości rolnych przez Agencję może nastąpić, jeżeli w wyniku tej sprzedaży łączna powierzchnia użytków rolnych będących własnością nabywcy nie przekroczy 500 ha oraz nabytych kiedykolwiek z Zasobu nie przekroczy 500 ha. Ograniczenie powierzchni gospodarstwa rolnego, stanowiącego własność nabywcy do 500 ha obowiązuje wyłącznie w razie nabycia w drodze umowy sprzedaży nieruchomości rolnych od Agencji i dotyczy wyłącznie prawa własności. Nie wlicza się posiadania gruntów rolnych na podstawie umowy dzierżawy, użytkowania, czy użytkowania wieczystego. W obrocie prywatnym nie istnieje żadne ograniczenie powierzchni, jedynymi środkami, jakie mogą być zastosowane to prawo pierwokupu lub prawo nabycia przysługujące Agencji, uzależnione od uznaniowości Agencji. Jeśli natomiast Agencja nie skorzysta ze swoich uprawnień, dojdzie do koncentracji w rękach jednego podmiotu znacznego obszaru gruntu, właściwie o nieograniczonej powierzchni.

7. Mimo zgłaszanych w opiniach ekspertów do projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego uwag o niezgodności z Konstytucją art. 29a ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa ustawodawca przyjął postanowienie, zgodnie z którym w razie nabycia prawa własności nieruchomości od Agencji Nieruchomości Rolnych, nabywca zobowiązuje się do nieprzenoszenia własności tej nieruchomości przez 10 lat oraz do osobistego prowadzenia na niej przez ten okres działalności rolniczej, nieustanawiania hipoteki na rzecz podmiotów innych niż Agencja. Takie postanowienia stanowią bardzo istotną ingerencję w prawo własności. Wydaje się, że lepszym rozwiązaniem, bez narażania się na zarzut niezgodności z Konstytucją, byłoby ustanowienie na rzecz Agencji Nieruchomości Rolnych prawa pierwokupu w razie sprzedaży przez nabywcę nieruchomości nabytej poprzednio od Agencji lub zastrzeżenia na rzecz Agencji prawa odkupu. Trybu-

nał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 marca 2010 r.⁴⁵ uznał za niezgodny z Konstytucją art. 29 ust. 5 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, w którym było zastrzeżone umowne prawo odkupu na rzecz Agencji nieruchomości rolnej nabytej od Agencji, ale miał zastrzeżenia do rygorystycznego sposobu ukształtowania prawa odkupu w ustawie, nie zaś do zastrzegania tego prawa w ogólności.

Przepis art. 29a ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, aby usunąć wyłaniające się wątpliwości co do zgodności z Konstytucją wymaga zmiany.⁴⁶ W ramach uwag *de lege ferenda* należy rozważyć wprowadzenie zamiast zobowiązań obecnie wskazanych w przepisie, prawa pierwokupu nieruchomości na rzecz Agencji Nieruchomości Rolnych (z zastrzeżeniem ustalenia przez sąd ceny nieruchomości, gdy będzie ona odbiegać rażąco od jej wartości rynkowej) lub prawa odkupu ustawowego (przy czym konieczne będzie określenie w przepisie przesłanek, kiedy Agencja będzie uprawniona do złożenia oświadczenia o skorzystaniu z prawa odkupu, wskazanie podstaw do ustalenia ceny płaconej za powrotne przeniesienie prawa własności) lub odkupu umownego. W razie umownego prawa odkupu należy w ustawie o gospodarce nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa zamieścić zapis, że w ogłoszeniu o przetargu na zbycie nieruchomości rolnej Agencja Nieruchomości Rolnych zamieszcza postanowienie, zgodnie z którym w umowie sprzedaży własności nieruchomości rolnej obligatoryjnie będzie zamieszczone prawo odkupu zbywanej nieruchomości na rzecz Agencji przez ustalony przez strony okres. Takie postanowienia ustawowe nie wywołują wątpliwości w sprawie ich zgodności z Konstytucją, nie naruszają istoty prawa własności w sposób nieproporcjonalny, a zarazem skutecznie mogą chronić przed występującym już obecnie obrotem spekulacyjnym.

8. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego z 2015 r. ma uczynić jeszcze bardziej szczelnym obrót nieruchomościami rolnymi. Mimo zgłaszanych w piśmiennictwie luk w poprzedniej ustawie, także nowy akt prawny nie reguluje swoim zakresem przeniesienia własności nieruchomości na podstawie innych niż umowy czynności prawnych. Ustawa nie ma zastosowania do przeniesienia własności nieruchomości na podstawie orzeczeń sądowych w sprawach o zniesienie współwłasności nieruchomości rolnych czy o dział spadku, w skład którego wchodzi nieruchomość rolna, orzeczeń administracyjnych. Poza kontrolą znajduje się również nabycie własności

45 K 8/08, OTK-A 2010, nr 3, poz. 23.

46 Aczkolwiek należy zauważyć, że zobowiązanie nabywcy do nieprzenoszenia nabytej nieruchomości rolnej przez określony w przepisach czas jest rozwiązaniem powszechnie wykorzystywanym w regulacjach rolnych państw europejskich, np. w ustawodawstwie hiszpańskim w przypadku wykupu sąsiedzkiego zob. P. Blajer, Ewolucja szczególnej..., *op. cit.*, s. 117, A. Lichorowicz, Podstawowe rozwiązania regulujące status prawny gospodarstw rodzinnych w krajach Europy Zachodniej, [w:] P. Litwiniuk (red.), Prawne mechanizmy..., *op. cit.*, s. 273-274.

w drodze wydania przez sąd zastępczego oświadczenia woli (art. 64 KC).⁴⁷ Uwagę zwraca pozostawienie poza zakresem przedmiotowym ustawy nabycia przez cudzoziemca własności nieruchomości rolnej w trybie licytacji. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 9 sierpnia 2000 r.⁴⁸ stwierdził, że ustawowe prawo pierwokupu uregulowane w Kodeksie cywilnym dotyczy tylko wypadku, gdy zbycie następuje na podstawie umowy sprzedaży, zaś egzekucyjna sprzedaż nieruchomości, mimo podobieństwa terminologicznego nie jest sprzedażą w rozumieniu art. 596 KC. Nie jest to nawet, zdaniem sądu, czynność prawna, ale przenoszący własność skutek orzeczenia sądowego o przysądzeniu własności. Z tego względu do przeniesienia własności nieruchomości rolnej w drodze sprzedaży egzekucyjnej ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego nie ma zastosowania. Brak objęcia kontrolą przez Agencję Nieruchomości Rolnych nabycia ziemi rolnej w postępowaniu egzekucyjnym daje możliwość łatwego nabywania prawa własności nieruchomości rolnych wystawionych na licytację przez obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej, którzy dysponują znacznie większymi środkami finansowymi niż polscy rolnicy.

9. Niezbędne jest wprowadzenie odpowiednich zmian w prawie spadkowym. Brak odpowiedniej regulacji daje tu możliwość równie swobodnego nabywania nieruchomości rolnych przez cudzoziemców. Najprostszym sposobem jest wykorzystanie zapisu windykacyjnego.⁴⁹ Każdy, na czyją rzecz spadkodawca ustanowił w testamencie notarialnym zapis windykacyjny gospodarstwa rolnego, nabywa prawa do niego z chwilą śmierci spadkodawcy, niezależnie od tego czy posiada odpowiednie kwalifikacje do prowadzenia takiego gospodarstwa. Na podstawie art. 981¹ § 2 kc. cudzoziemiec – obywatel państwa członkowskiego Unii Europejskiej poza kontrolą Agencji Nieruchomości Rolnych nabywa gospodarstwo rolne jako zorganizowaną całość służącą do prowadzenia działalności rolniczej. Przedmiotem zapisu windykacyjnego może być także nieruchomość rolna. Dodatkowo wspomnieć należy o możliwości ustanowienia w drodze zapisu windykacyjnego użytkownika nieruchomości rolnej, na podstawie którego uzyskuje się bardzo szerokie prawo do korzystania z rzeczy (w tym przypadku z nieruchomości) i pobierania pożytków.

Uzasadniony jest postulat, aby zakresem ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego objąć prawa rzeczowe, a także umowy, które mimo że nie prowadzą do przeniesienia prawa własności nieruchomości, to jednak uprawniają do korzystania z gruntów rolnych w bardzo szerokim zakresie. Należy zauważyć, że użytkownik wieczysty korzysta z gruntu z wyłączeniem innych osób oraz może rozporządzać

47 Jednak w doktrynie są wątpliwości co do obowiązku sporządzania umowy w formie aktu notarialnego po wydaniu przez sąd orzeczenia na podst. art. 64 kc, zob. J. Matys, *Withdrawal from a contract transferring the ownership of real estate*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2008, nr 4, s. 107 i nast.

48 V CKN 1254/00, „Monitor Prawniczy” 2001, nr 11, s. 595.

49 Ustawa z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 85, poz. 458.

tym gruntem, użytkowanie jako ograniczone prawo rzeczowe uprawnia do używania rzeczy i pobierania pożytków, także w odniesieniu do umowy dzierżawy od kilku lat podnoszona była zasadność objęcia jej rygorami ustawy.⁵⁰ W praktyce cudzoziemiec obejmuje grunty rolne w posiadanie, używa je, pobiera z nich pożytki, czyli prowadzi na nich gospodarstwo rolne, skutecznie konkuruje na rynku z polskimi rolnikami, a wszystko poza zasięgiem stosowania ustawy.

10. Równie pilne i niezbędne, aby można było stwierdzić, że polski ustawodawca podjął starania na rzecz całościowej i nowoczesnej regulacji dotyczącej ustroju rolnego jest przede wszystkim zabezpieczenie interesów osób pracujących na wspólnie prowadzonym rodzinnym gospodarstwie rolnym. Dobrym przykładem są tu rozwiązania przyjęte w prawie hiszpańskim⁵¹ oraz prawie francuskim.⁵² W polskim ustawodawstwie rolnym nie ma odpowiednich regulacji w tym zakresie. Co więcej, na tle tak poprzedniej, jak i niedawno uchwalonej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nie można absolutnie mówić o gospodarstwie rodzinnym. Wśród przedstawicieli nauki prawa rolnego przyjęta poprzednio i przejęta w nowej ustawie definicja gospodarstwa rodzinnego została poddana wnikliwej i bardzo krytycznej ocenie. Wystarczy posłużyć się ostatnio wyrażonym stanowiskiem Prof. S. Prutisa, który stwierdził, że „ustawodawca (...) użył określenia «gospodarstwo rodzinne» w sytuacji, gdy chodziło w istocie o «gospodarstwo indywidualne» – gospodarstwo prowadzone przez rolnika indywidualnego”.⁵³ Status prawny gospodarstw rodzinnych nie jest w Polsce uregulowany.⁵⁴ Konieczna jest regulacja, w której zostanie określony status prawny gospodarstwa rodzinnego, status prawny poszczególnych członków rodziny rolniczej: współmałżonka, osób pracujących na gospodarstwie, w tym także w postępowaniu spadkowym, ochronę gospodarstwa rodzinnego, a przede wszystkim zdefiniuje się pojęcie gospodarstwo rodzinne w oparciu nie o kryterium obszaru i w oparciu o pracę rodziny rolniczej.

11. W nowej ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego zawarte zostały postanowienia, które należy przyjąć pozytywnie w zakresie jednak samego ich zamieszczenia, czyli dostrzeżenia potrzeby wprowadzenia do praktyki, nie zaś samej regulacji. Dotyczy to przede wszystkim wprowadzenia prawa pierwokupu sąsiedzkiego (art. 9 ust. 2 ustawy). Zastrzeżenia wywołują przesłanki, biorąc pod uwagę cel ustawy z art. 1 pkt 1 i 2. Wydaje się, że prawo to powinno przysługiwać rolnikowi indywidualnemu, będącemu właścicielem nieruchomości rolnej graniczącej ze sprzedawaną nieruchomością, a kryterium wyboru należałoby oprzeć o powierzchnię

50 A. Lichorowicz, Instrumenty oddziaływania na strukturę..., s. 427, Z. Truszkiewicz, Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (cz. I), „Rejent” 2003, nr 9, s. 52-53.

51 Zob. szerzej P. Blajer, Ewolucja szczególnej regulacji..., *op. cit.*, s. 120.

52 Tu przede wszystkim prace Prof. A. Lichorowicza, w szczególności: A. Lichorowicz, Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej, Białystok 2000.

53 S. Prutis, Status prawny rodzinnego..., *op. cit.*, s. 11.

54 *Ibidem*.

gospodarstwa, przyznając to prawo rolnikowi posiadającemu (zarówno będącemu właścicielem, jak i dzierżawcą, użytkownikiem) gospodarstwo o najmniejszej powierzchni gruntów rolnych.

Podobnie w odniesieniu do regulacji z art. 6 ustawy, która ma przeciwdziałać podziałowi gospodarstw. Jest to ujęcie bardzo kazuistyczne i lepszym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie kryterium ilościowego, ustalonego w oparciu o minimalną normę obszarową, która równocześnie daje podstawy do utrzymania się rodzinie rolniczej na uprawianym gospodarstwie rolnym. Przepis art. 6 niewątpliwie będzie wywoływał wątpliwości w odniesieniu do praktycznego zrealizowania wymogów w nim wskazanych.

W przepisach ustawy nie przewidziano sankcji, gdy Agencja wykona prawo pierwokupu wbrew opinii komisji do spraw kształtowania ustroju rolnego (art. 11). Brakuje odpowiedzi na pytanie o charakter tej opinii. Jest to więc przepis, który w praktyce nie będzie miał znaczenia, oprócz wymogu formalnego – sporządzenia i dołączenia opinii do dokumentacji.

W dalszej mierze regulacja ustroju rolnego w Polsce ma charakter wybiórczy i wymaga podjęcia pracy legislacyjnej, którą należy poprzedzić poważną, merytoryczną dyskusją z udziałem specjalistów z zakresu prawa rolnego, ekonomii, ubezpieczeń społecznych, tak aby przyszłe ustawodawstwo całościowo uporządkowało kwestie ustroju rolnego. Konieczne jest podjęcie gruntownej analizy i całościowej oceny występujących problemów, także z uwzględnieniem zmian w przepisach emerytalnych i zabezpieczenia praw i interesów rolników na starość. Obrót własnościowy gruntami rolnymi wymaga modyfikacji, przekształcenia, wprowadzenia rozwiązań, które w zdecydowanie lepszym zakresie będą służyć realizacji celów z art. 1 ustawy. Od wyroku Trybunału Konstytucyjnego, na podstawie którego zostały znane za niezgodne z Konstytucją przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące dziedziczenia gospodarstw rolnych minęło 15 lat, a ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie odpowiednich norm, które zabezpieczyłyby prawa osób wcześniej pracujących w gospodarstwie, ale także gwarantowałyby równość dziedziczenia wszystkich spadkobierców. W przyszłej regulacji należy uwzględnić mechanizmy funkcjonujące w krajach Europy Zachodniej, w szczególności w Niemczech i Francji, jednak powinny one być dostosowane do polskich uwarunkowań ekonomicznych, socjalnych, a także społecznych. Obie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego były dyskutowane i uchwalane pod swoistym przymusem wprowadzenia określonych zmian do ustawodawstwa, co spowodowało podporządkowanie niemal całości rozwiązań jednemu celowi i niewątpliwie przyczyniło się do wątpliwej jakości wprowadzonych instrumentów.

ACT ON THE AGRICULTURAL SYSTEM – GENERAL REMARKS

Key words: Act on Agricultural System, agricultural lands, Agricultural Property Agency.

The new act on agricultural system was passed on 5 August 2015. It will enter into force on 1 January 2016, thereby repealing the Act on Agricultural System that has been in force since 16 July 2003 and has been repeatedly criticised. Providing the rationality of the legislator's action, judging by the real and not merely declared need and willingness of factual improvement of not merely the conditions of living in the countryside, but also, most of all, the improvement of still little productively and economically efficient regional structure of premises, it could be expected that there will be new solutions which will effectively implement the aims pointed in article 1 of the act. Unfortunately, the Act of 2015 is mostly based on actions prescribed in the previous regulation in terms of the control of real estate transactions, not introducing any new solutions. The main function is sealing the real estate and counteracting the purchase of agricultural real estates by European Union citizens.

The new act on agricultural system should regulate the entirety of agricultural system and be the specific constitution of agricultural activity. Subordinating the act to one aim makes the postulate of entire regulation of the agricultural activity still present. The remarks applied for the previous act of 2003 can be also related to the new regulation, because the basic issues concerning the internal organisation of a premise, the status of particular members and the protection of the premise workers rights were not raised in the act and the improvement of agricultural structure and the reinforcement of the Polish agriculture or introducing solutions which could provide Polish farmers honourable existence are raised merely on the margins of main provision of the law.

There is no doubt that despite passing the new law on agricultural system there is still lack of modern and comprehensive regulations involving agricultural issues.

Bibliografia

- P. Blajer, Ewolucja szczególnej regulacji obrotu gruntami rolnymi w ustawodawstwie hiszpańskim, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. VII.
- T. Ciodyk, T. Zagórski, P. Iwaszkiewicz, Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego w praktyce, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. IV.
- E. Gniewek, Obowiązki notariusza w świetle współczesnych ograniczeń obrotu nieruchomościami rolnymi, (w:) E. Gniewek (red.), Zawieranie i wykonywanie umów. Wybrane zagadnienia, Acta Universitatis Wratislaviensis 2004, nr 26167.
- B. Jeżyńska, R. Pastuszko, Opinia do projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3109) z dnia 2 marca 2015 r., <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=3109>, data dostępu: 8.09.2015 r.
- T. Kurowska, Gospodarstwo rodzinne w świetle art. 23 Konstytucji RP, [w:] K. Skotnicki, K. Winiarski (red.), Własność i jej ograniczenia w prawie polskim, Częstochowa 2004.
- T. Kurowska, Ochrona gospodarstwa rodzinnego – uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda*, „Studia Iuridica Agraria” 2010, t. VII.
- T. Kurowska, Pozycja gospodarstwa rodzinnego a proces kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej, [w:] P. Litwiniuk (red.), Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej, Warszawa 2015.
- B. Lackoroński, Opinia prawna dotycząca poselskiego projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (druk nr 3109) z dn. 23 czerwca 2015 r., <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=3109> (data dostępu: 8.09.2015 r.).
- A. Lichorowicz, Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, KPP 2004, z. 2.
- A. Lichorowicz, Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego RP (w świetle art. 23 Konstytucji), „Studia Iuridica Agraria” 2000, t. I.
- A. Lichorowicz, Podstawowe rozwiązania regulujące status prawny gospodarstw rodzinnych w krajach Europy Zachodniej, [w:] P. Litwiniuk (red.), Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej, Warszawa 2015.
- A. Lichorowicz, Prawne pojęcie gospodarstwa rodzinnego w ustawodawstwie unijnym, krajów Europy Zachodniej oraz polskim ustawodawstwie rolnym, [w:] M. Podstawko (red.), Ekonomiczne i prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego, Warszawa 2015.
- A. Lichorowicz, Prawna regulacja obrotu gruntami rolnymi – ocena stanu aktualnego, postulaty *de lege ferenda*, „Przegląd Legislacyjny” 2009, nr 1-2.
- A. Lichorowicz, Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. IV.
- A. Lichorowicz, Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej, Białystok 2000.
- A. Lichorowicz, Podstawowe rozwiązania regulujące status prawny gospodarstw rodzinnych w krajach Europy Zachodniej, [w:] P. Litwiniuk (red.), Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej, Warszawa 2015.
- D. Łobos – Kotowska, Ochrona gospodarstwa rodzinnego w procesie zbywania nieruchomości rolnych przez Agencję Nieruchomości, [w:] K. Skotnicki, K. Winiarski (red.), Własność i jej ograniczenia w prawie polskim, Częstochowa 2004.

- M. Mataczyński, W kwestii zgodności ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego z prawem europejskim w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, „Rejent” 2004, nr 9.
- J. Matys, Opinia prawna na temat poselskiego projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3109) z dnia 3 marca 2015 r., <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=3109> (data dostępu: 8.09.2015 r.).
- J. Matys, Withdrawal from a contract transferring the ownership of real estate, „Białostockie Studia Prawnicze” 2008, nr 4.
- S. Prutis, Kształtowanie ustroju rolnego – potrzeba nowej regulacji ustawowej, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. V.
- S. Prutis, Status prawny rodzinnego gospodarstwa rolnego w polskim prawie rolnym (ocena stanu regulacji, [w:] P. Litwiniuk (red.), Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej, Warszawa 2015.
- K. Stefańska, Miejsce rodzinnego gospodarstwa rolnego w obrocie rolnym (zagadnienia wybrane), „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X.
- A. Stelmachowski, (w:) P. Czechowski, M. Korzycka – Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, Warszawa 1999.
- Rolnictwo i gospodarka żywnościowa w Polsce, Praca zbiorowa, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa 2014.
- <https://bip.minrol.gov.pl/Opracowania-ekspertyzy-publicacje/ROLNICTWO-I-GOSPODARKA-ZYWNOSCIOWA-W-POLSCE2> (data dostępu: 8.09.2015 r.).
- Z. Truskiewicz, Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego cz. I, „Rejent” 2003, nr 9.
- Z. Truskiewicz, Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego cz. II, „Rejent” 2003, nr 11.
- M. Zubik, Gospodarstwo rodzinne – niedoceniona szansa współkształtowania konstytucyjnych podstaw ustroju rolnego przez sądownictwo konstytucyjne [w:] P. Litwiniuk (red.), Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej, Warszawa 2015.
- T. Zagórski, M. Dobija, Realizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego – wybrane zagadnienia, stan prawny na 3 stycznia 2011 r.