

**Konferencja „Prawne i ekonomiczne aspekty rynku nieruchomości rolnych w Polsce. Stan i potrzeby zmian”,  
Olsztyn 2 grudnia 2016 r.**

Wyrazem wspólnej inicjatywy środowiska przedstawicieli nauki skupionych w Katedrze Prawa Cywilnego II i Gospodarczego Wydziału Prawa i Administracji oraz w Katedrze Planowania i Inżynierii Przestrzennej Wydziału Geodezji, Inżynierii Przestrzennej i Budownictwa Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, a także w Zakładzie Gospodarki Nieruchomościami i Katastru Nieruchomości Wydziału Inżynierii Lądowej, Środowiska i Geodezji Politechniki Koszalińskiej stała się Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Prawne i ekonomiczne aspekty rynku nieruchomości rolnych w Polsce. Stan i potrzeby zmian”, zorganizowana 2 grudnia 2016 r. w Centrum Humanistycznym UWM w Olsztynie.

Inspiracją do przeprowadzenia szerokiego forum wymiany poglądów specjalistów w dziedzinie prawa, ekonomii, geodezji, planowania i inżynierii przestrzennej oraz gospodarki przestrzennej były przede wszystkim doświadczenia związane z nową filozofią reglamentacji obrotu prawnego nieruchomości rolnych, która została wprowadzona ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 585).

Konferencja zgromadziła ponad 90 osób, wśród których można było dostrzec reprezentantów wielu dyscyplin naukowych, licznie przybyłych pracowników ANR, notariuszy, adwokatów, radców prawnych oraz aplikantów tych zawodów, rzeczoznawców majątkowych, rolników, a także urzędników administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego.

Podczas konferencji ponad 30 przedstawicieli doktryny i praktyki z wiodących ośrodków naukowych i instytucji wygłosiło referaty. Z uwagi na konieczność zachowania zwięzłości wywodu nie sposób, chociażby w zarysie, zaprezentować też z wystąpień wszystkich prelegentów.

Przede wszystkim należy odnotować wystąpienie prof. dr. hab. inż. Ryszarda Cymermana, który przedstawił zasady określania wartości nieruchomości rolnych.

Zauważył, że nieruchomości rolne są specyficznymi nieruchomościami gruntowymi i wymagają różnej procedury określania wartości zależnej od celu wyceny i podmiotu, do którego należą. Dodał, że czynniki wpływające na wartość mają rozmaity charakter i są zależne nie tylko od cech nieruchomości, ale także od regulacji prawnych.

Z kolei prof. dr hab. Renata Marks-Bielska, skupiła się na uwarunkowaniach sytuacji na rynku ziemi rolniczej w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem rynku państwowego. Podała, że jest wiele przyczyn regionalnego zróżnicowania w strukturze obszarowej polskich gospodarstw rolnych, m.in. uwarunkowania historyczne, transformacja ustrojowa i dostępność popegeerowskich gruntów w poszczególnych województwach, integracja z UE, wielofunkcyjność ziemi rolniczej rozumianej jako czynnik produkcji, dobro przyrodnicze, wartość kulturowa i symboliczna. Wyraziła pogląd, że nowelizacja u.k.u.r. przyczyni się do poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych.

Szczególnym zainteresowaniem cieszył się referat prof. dr hab. Magdaleny Załącznej dotyczący składowych path dependence rynku nieruchomości rolnych w Polsce. Prelegentka zauważyła, że nieruchomość rolna, w szczególności niewielka, w Polsce często nie ma charakteru stricte rolniczego, do 2016 r. traktowana była jako dobra lokata kapitału, która w przyszłości przyniesie zysk na skutek odrolnienia i wzrostu wartości. Wskazała, że wartość produkcyjna gruntu rolnego ustępowała lokalizacji ekonomicznej, umożliwiającej osiągnięcie wyższych dochodów z gruntów o funkcji komercyjnej. Dynamiczny wzrost cen gruntów rolnych powodował zmniejszenie możliwości nabywczych ze strony rolników pragnących powiększyć gospodarstwa, z kolei niewielkie nieruchomości rolne nie dają możliwości utrzymania rodziny bez dodatkowych źródeł dochodu. Stwierdziła, że bez zasadniczych zmian nie jest możliwe przebudowanie rynku nieruchomości rolnych. Zmiany powinny mieć charakter kompleksowy i być konsekwentnie realizowane, umożliwiać rolnikom uzyskiwanie godnych dochodów z prowadzenia działalności rolniczej, ale jednocześnie uwolnić spod restrykcji wiele nieruchomości, które tylko z nazwy mają charakter rolny.

Dr hab. Aneta Suchoń wysnuła wniosek, że wejście w życie ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. spowodowało, iż dzierżawa będzie przez najbliższe lata najpopularniejszą formą gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa i że wzrośnie liczba gruntów oddanych w dzierżawę, co będzie zgodne z trendami europejskimi. Oceniała, że po nowelizacji u.k.u.r. w gorszej sytuacji są dzierżawcy nieruchomości rolnych tzw. prywatnych oraz od samorządu terytorialnego i podmioty zainteresowane zawarciem umowy dzierżawy, ponieważ obowiązujące regulacje prawne nie zapewniają im wystarczającej stabilizacji w zakresie prowadzonej działalności rolniczej na tych gruntach. Odnosząc się do gruntów należących do samorządu terytorialnego za zasadny uznała postulat przyznania dzierżawcy prawa

pierwszeństwa nabycia gruntów rolnych komunalnych bez przetargu np. po trzech latach wykonywania dzierżawy. Prelegentka wyraziła również potrzebę stworzenia nowego modelu dzierżawy rolniczej.

Natomiast dr Marcin Lemkowski rozwinął pojęcie „uprawnienie do zakupu” użyte w art. 4 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r. poz. 1382) z perspektywy cywilnoprawnej. Przypomniał, że ustawa ta przewidywała instytucję tzw. wyłączenia części przedmiotu dzierżawy (30% dzierżawionych gruntów), a więc de facto częściowego rozwiązania umowy. Przyznawała jednocześnie dzierżawcy, który przyjął propozycję złożoną mu przez ANR, uprawnienie do zakupu pozostałej części dzierżawionej nieruchomości. Zauważył, że charakter tego uprawnienia jest sporny w orzecznictwie i oceniany jest albo jako roszczenie o zawarcie umowy, albo przyznanie prawa pierwszeństwa nabycia nieruchomości. Referent zajął stanowisko, w świetle którego będące przedmiotem analizy uprawnienie do zakupu rodzi roszczenie o zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości rolnej, które może być dochodzone na podstawie art. 64 kc. i art. 1047 kpc.

Interesujący referat wygłosiła dr Katarzyna Dadańska, która rozważała wpływ nowelizacji kc. dokonanej ww. ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. na postępowanie w sprawie o zniesienie współwłasności nieruchomości rolnej. Zwróciła uwagę, że dodany par. 2 w art. 210 kc. m.in. wpływa na sposób zniesienia współwłasności przez ograniczenie dopuszczalnego kręgu podmiotów uprawnionych do nabycia nieruchomości rolnej w trybie zniesienia współwłasności. Prelegentka oceniła znaczenie tej nowelizacji z punktu widzenia umownego i sądowego postępowania o zniesienie współwłasności, a także w kontekście konstytucyjnej ochrony praw nabytych dotychczasowych współwłaścicieli nieruchomości rolnej.

Dr Michał Hejbudzki poddał analizie administracyjnoprawne instrumenty interwencyjne ANR na rynku obrotu nieruchomościami rolnymi. Zaprezentował wyniki badań empirycznych dotyczących wydawania zezwoleń w oparciu o art. 2a ust. 4 u.k.u.r. Prelegent dostrzegł potrzebę wprowadzenia kryterium powierzchniowego nieruchomości rolnych, które aktualizowałoby konieczność wszczęcia wskazanej procedury administracyjnej. Opierając się na danych z obszaru właściwości ANR OT Olsztyn za okres od 30 kwietnia do 18 listopada 2016 r. podał, że wprowadzenie kryterium obszarowego powyżej 1 ha wyeliminowałoby ponad 49% spraw, powyżej 2 ha wyeliminowałoby ponad 66% spraw, zaś powyżej 5 ha wyeliminowałoby ponad 84% spraw, co odciążałoby urzędników ANR od konieczności zajmowania się nieruchomościami rolnymi o nikłym lub żadnym znaczeniu z punktu widzenia realizacji celów u.k.u.r. Przestrzegł, że analizowany instrument prawny (konieczność uzyskania pozytywnej zgody Prezesa ANR) może być wykorzystywany prze-

ciwko interesom Skarbu Państwa – jako środek, na podstawie którego właściciele będą się wyzbywali trudnych do zbycia, mało atrakcyjnych nieruchomości rolnych, wykorzystując regulacje zawarte w art. 2a ust. 6 – 9 u.k.u.r. Referent stwierdził, że w praktyce stosowania norm u.k.u.r. przesłanki nabycia nieruchomości rolnych są interpretowane szeroko, wyraźnie zauważalny jest prymat wykładni celowościowej i funkcjonalnej nad dyrektywami wykładni lingwistycznej.

Ten ostatni wątek podjął w swojej wypowiedzi dr Konrad Marciniuk. Wyraził zaniepokojenie faktem, że rezygnacja ze ścisłej, literalnej interpretacji art. 2a ust. 4 pkt 1 lit. a u.k.u.r., której skutkiem jest zaniechanie zawiadomienia wszystkich stron, może stanowić podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego. Ponadto stwierdził, że organy władzy publicznej mogą ingerować w obrót nieruchomościami rolnymi za pomocą różnych instrumentów prawnych. Dobór tych instrumentów, zakres, sposób i intensywność ich stosowania zależne są od szeregu czynników, wśród których przeważają czynniki natury praktycznej jako odzwierciedlenie lansowanych w danym czasie koncepcji politycznych. I tak, jak w przeszłości realizowano między innymi koncepcję kolektywizacji rolnictwa, tak dziś – zgodnie z art. 23 Konstytucji – podstawą ustroju rolnego Państwa jest gospodarstwo rodzinne.

Przykładem wielopłaszczyznowego spojrzenia na prezentowane zagadnienia było wystąpienie dr Joanny Cymerman, która mówiła o wielowymiarowej analizie potencjału rolniczego województw w kontekście zrównoważonego rozwoju. Zaprezentowała wyniki badań potencjału rolniczego województw przy zastosowaniu syntetycznego miernika rozwoju, przeprowadzonych wspólnie z prof. dr hab. Iwoną Foryś. Zaznaczyła, że analizom poddano 7 grup zmiennych diagnostycznych opisujących potencjał rolniczy województw (łącznie 32 zmienne) w latach 2005 i 2015. Uzyskane wyniki pokazały, że po dziesięciu latach nie widać bardzo znaczących zmian w klasyfikacji województw, nastąpiły tylko niewielkie przesunięcia między sąsiednio uplasowanymi w 2005 r. województwami. Wskazała, że największy potencjał rozwojowy cechuje obecnie województwa: łódzkie (1. lokata), opolskie (2. lokata) i lubuskie (3. lokata), zaś najmniejszy województwa: mazowieckie (16. lokata), lubelskie (15. lokata) i pomorskie (14. lokata).

Wielowątkowość tematyki poruszanej w referatach zainicjowała szeroką dyskusję wśród uczestników. Z niezwykłą atencją została wysłuchana wypowiedź prof. dr. hab. Małgorzaty Korzyckiej-Iwanow, która nawiązała do unikatowej koncepcji własności rolniczej stworzonej przez nestora polskiej szkoły prawa rolnego prof. dr hab. Andrzeja Stelmachowskiego.

Konferencję podsumował prof. dr hab. Zygmunt Truszkiewicz, który zaakcentował, że przedmiotem obrotu nie jest nieruchomość rolna, lecz nieruchomość w rozumieniu art. 46 kc. spełniająca warunki uznania jej za rolną. W konsekwencji stwierdzenie, że przedmiotem obrotu jest nieruchomość rolna należy postrze-

gać w kategoriach pewnego skrótu myślowego. Wskazał, że potrzeba zdefiniowania nieruchomości rolnej pojawiła się wraz z wprowadzeniem przepisów odnoszących się do tego rodzaju nieruchomości i stała się szczególnie aktualna po wejściu w życie nowelizacji u.k.u.r. Jednocześnie wyraził pogląd, że zbudowanie takiej definicji, która nie rodziłaby wątpliwości, jest zagadnieniem niezwykle trudnym i czasochłonnym. Nawiązując do praktyki stosowania przepisów u.k.u.r., wyraził pogląd, że notariusz może przyjąć w ewidentnych przypadkach, iż nieruchomość obejmująca użytki rolne nie ma takiego charakteru ze względu na powierzchnię, kształt, konfigurację terenu, położenie, charakter sąsiednich nieruchomości i inne okoliczności, a w rezultacie wyłączyć stosowanie do takiej nieruchomości przepisów *lex specialis* o przenoszeniu własności.