

26

STUDIA IURIDICA AGRARIA

Tom III

Białystok 2002

STUDIA
IURIDICA
AGRARIA

STUDIA IURIDICA AGRARIA

Redakcja tomu:
dr hab. Teresa Kurowska
i prof. dr hab. Stanisław Prutis

TOM III



Temida 2

Białystok 2002

ROCZNIK
STOWARZYSZENIA PRAWNIKÓW AGRARYSTÓW

Komitet Redakcyjny:

Alina Jurcewicz, Małgorzata Korzycka-Iwanow, Aleksander Lichorowicz,
Stanisław Prutis – redaktor naczelny,
Andrzej Stelmachowski, Andrzej Zieliński

Żadna część tej pracy nie może być powielana i rozpowszechniana w jakiegokolwiek formie i w jakikolwiek sposób (elektroniczny, mechaniczny), włącznie z fotokopiowaniem – bez pisemnej zgody wydawcy.

ISSN 1642-0438

Opracowanie typograficzne:
Jerzy Stachijuk

Opracowanie graficzne okładki
oraz korekta techniczna:
Jerzy Banasiuk

Korekta:
Marian Suchożebrski

© Copyright by Temida 2
Białystok 2002

Wydawca: **Temida 2**

Przy współpracy i wsparciu finansowym Wydziału Prawa
Uniwersytetu w Białymstoku

Druk i oprawa: Podlaska Spółdzielnia Produkcyjno-Handlowo-Usługowa
Białystok, ul. 27 Lipca 40/3, tel./fax 675-48-02; <http://www.podlaska.com.pl>



0256112/3



Spis treści

Słowo wstępne7

Biografia naukowa śp. Prof. dr hab. Waleriana Pańko11

Część pierwsza Prawne aspekty własności rolniczej

Andrzej Stelmachowski
Współczesne zróżnicowanie własności15

Teresa Kurowska
Współczesne aspekty własności rolniczej39

Paweł Czechowski, Michał Możdżeń-Marcinkowski
Ewolucja własności rolniczej Skarbu Państwa51

Adam Doliwa
Determinanty kierunków zagospodarowania
Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa72

Alina Jurcewicz
Związki prawa żywnościowego z prawem rolnym84

Roman Budzinowski
Nowa definicja przedsiębiorcy rolnego we włoskim kodeksie cywilnym91

Dorota Łobos-Kotowska
Prawna forma organizacji i funkcjonowania grup producentów rolnych102

Romuald Waśniewski
Utworzenie grupy producentów rolnych w formie spółki z o.o.121

Małgorzata Korzycka-Iwanow
Uwagi o własności intelektualnej w odniesieniu do odmian
roślin i żywności128

Paweł Gala
Zakres ochrony licencjobiorcy wyłącznego prawa
do nowej odmiany rośliny uprawnej139

Michał Prutis
Zmiany w ubezpieczeniach gospodarczych w rolnictwie154

Część druga

Ustrój rolny oraz przemiany strukturalne w rolnictwie

Krystyna Stefańska Gospodarstwo rodzinne jako element ustroju rolnego.	171
Błażej Wierzbowski Akty normatywne kształtujące ustrój rolny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.	181
Stanisław Prutis Instrumenty prawne polityki strukturalnej w rolnictwie (dysfunkcje i bariery).....	193
Monika Król Środki prawne regionalizacji w ustawodawstwie rolnym.	207
Joanna Szymańska Renta strukturalna jako instrument oddziaływania na strukturę obszarową gospodarstw rolnych.....	230

Część trzecia

Obrót nieruchomościami rolnymi

Zygmunt Truszkiewicz Propozycje zmian w obrocie nieruchomościami rolnymi.	251
Aleksander Lichorowicz W kwestii modelu prawnego ustawowego prawa pierwokupu.	270
Maksymilian Pazdan Nowe zasady nabywania nieruchomości przez cudzoziemców.	282
Jacek Górecki Zbycie gospodarstwa rolnego w celu zabezpieczenia wierzytelności.	295
Beata Jeżyńska, Piotr Mikołajczyk, Aleksander Oleszko, Tytuły prawne uwłaszczenia nieruchomości rolnych.....	301
Marek Stańko Wpływ uwłaszczenia i zwrotu wywłaszczonej nieruchomości na charakter majątkowy gospodarstwa rolnego.	320
Bartłomiej Krupiński Formy zachowania niepodzielności gospodarstw rolnych w obrocie <i>mortis causa</i> w prawie angielskim.	333

Część czwarta

Recenzje i komunikaty

Józef Paliwoda Recenzja pracy prof. dra hab. Pawła Czechowskiego pt. „Proces dostosowania polskiego prawa rolnego i żywnościowego do prawa Unii Europejskiej” Warszawa 2001, Wyd. NAI-Comp. s. 376.	351
Barbara Kozłowska Dostosowywanie polskiego prawa rolnego do prawa wspólnotowego (na przykładzie uregulowania organizacji producentów rolnych)	356

Słowo wstępne

W trzecim tomie Studiów publikowane są głównie opracowania prezentowane na Zjeździe Katedr i Zakładów Prawa Rolnego w dniach 18–21 września 2002 r., zorganizowanym przez Katedrę Prawa Rolnego i Gospodarki Przestrzennej Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego na temat: „Współczesne aspekty własności rolniczej”.

Organizator konferencji – Uniwersytet Śląski i jej wiodący temat – „Współczesne aspekty własności” przywodzą pamięć tragicznie zmarłego

Profesora dr. hab. Waleriana Pańko

wybitnego Uczzonego i kompetentnego polityka, badacza problematyki prawa własności i współczesnych jego funkcji, twórcy podstaw legislacyjnych samorządu terytorialnego, organizatora Katedry Prawa Rolnego i Gospodarki Przestrzennej UŚ, członka i eksperta „Solidarności”, uczestnika negocjacji Okrągłego Stołu, posła – przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Uczestnicy konferencji, wśród nich przyjaciele, koledzy i uczniowie Profesora W. Pańko, a także Jego Mistrz – prof. Andrzej Stelmachowski, gremialnie postanowili uczcić wkład Profesora Pańko w rozwój prawa cywilnego i prawa rolnego, dedykując Jego pamięci opracowania zamieszczone w Studiach.

Redaktor naczelny

Prof. zw. dr hab. Stanisław Prutis



Prof. dr hab. Walerian Pańko

Biografia naukowa śp. Prof. dr hab. Waleriana Pańko

Minęło ponad 10 lat od tragicznej śmierci Profesora Waleriana Pańko – uczonego oraz działacza politycznego. Odszedł w przeddzień 50. urodzin będąc w pełni sił twórczych. Był humanistą, którego żywy temperament i niepokój intelektualny pobudzały każdego kto z Profesorem współpracował lub zetknął się na uczelni, spotkaniach towarzyskich czy w działalności politycznej. Posiadał wielki dar tworzenia co właściwe jest humanistom, bo Profesor niewątpliwie nim był, wychodził poza utarte wyobrażenia o naukowcu. Łączył w sobie wydawałoby się dwie sprzeczne ze sobą cechy; z jednej strony wielki temperament osobisty i intelektualny, a z drugiej strony pasję badacza wymagającą benedyktyńskiej pracy w bibliotece, której poświęcał codziennie wiele godzin. Jako człowiek o żywym temperamencie intelektualnym opublikował ponad 80 prac naukowych (monografii, studiów, rozpraw, artykułów, glos), a także ekspertyz, opinii i to nie tylko z dziedziny prawa rolnego, z którego wyszedł, ale planowania terytorialnego, ochrony środowiska, a następnie samorządu terytorialnego oraz teorii prawa własności. Najbardziej znaczącym dziełem jest monografia „O prawie własności i jego współczesnych funkcjach”.

Jako człowiek Profesor był szczególnie wyczulony na trudne codzienne sprawy okresu lat 70-tych i 80-tych, co pchnęło Go ku działalności politycznej, a Jego cechy charakteru: prawość, rzetelność, wierność ideałom doprowadziły Go do najwyższych stanowisk w państwie: posła Sejmu I kadencji III Rzeczypospolitej, Przewodniczącego Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego, a następnie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Prof. dr hab. W. Pańko urodził się w Turzym Polu koło Brzozowa 8 października 1941 r. Jego ojciec był robotnikiem w kopalni naftowej, a matka prowadziła małe gospodarstwo rolne, wychowując siedmioro dzieci. Profesor był najmłodszym z nich. Jest absolwentem Liceum Ogólnokształcącego w Brzozowie, gdzie w 1959 r. uzyskał świadectwo dojrzałości. W tym samym roku rozpoczął studia na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Wrocławskiego. Po studiach podjął pracę naukową jako asystent w Katedrze Prawa Rolnego pod kierunkiem swego ukochanego mistrza, Profesora Andrzeja Stelmachowskiego. W tym samym czasie ukończył aplikację arbitrażową. W 1971 r. obronił pracę doktorską „Dzierżawa gruntów rolnych w aspekcie ekonomiczno-prawnym”, w oparciu o którą Rada Wydziału Prawa i Administracji UW. nadała mu stopień doktora nauk prawnych.

Po objęciu, z dniem 1 X 1974 r., kierownictwa nowotworzonego Zakładu (a od 1980 r.) Katedry Administracji Rolnictwa i Gospodarki Przestrzennej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego rozpoczyna się nowy etap Jego życia. Z wielkim zaangażowaniem nie tylko tworzy od podstaw Zakład, ale nawiązuje liczne kontakty naukowe z pracownikami uczelni śląskich, zwłaszcza Akademii Ekonomicznej, Oddziałem INP PAN w Katowicach, Opolskim Instytutem Historycznym, a także wojewódzkimi organami rządowymi, co pozwala Mu na kontynuowanie wcześniejszych prac badawczych poświęconych wpływowi uprzemysłowienia na stosunki własnościowe w rolnictwie. Z tego okresu pochodzą prace monograficzne oraz opracowania studialne publikowane m.in. w Zeszytach Badań Rejonów Uprzemysławianych, których był autorem i współautorem [„Ekonomiczno-prawne aspekty funkcjonowania PFZ i problematyka wymiany gruntów w pow. lubińskim”, 1968; „Z problematyki gospodarstw ekonomicznie zaniedbanych, 1968 „Struktura prawno-organizacyjna a model zarządzania rejonem uprzemysławianym” (w:) *Dolnośląski Okręg Miedziowy 1960–1970. Początki przemian społeczno-ekonomicznych, praca zbiorowa pod red. S. Gola-chowskiego, 1974].*

Profesor, jako badacz oraz jako Kierownik Katedry, wyznaczał jednocześnie nowe kierunki badawcze, poszukując odpowiedzi na pytanie: jaką rolę odgrywa własność gruntowa w gospodarce przestrzennej. Stanowi ono podstawę do wszczęcia przewodu habilitacyjnego w oparciu o pracę „Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej”. W niej też przedstawia nowatorską koncepcję ujmowania prawa własności jako domniemanie generalnej kompetencji do korzystania i rozporządzania nieruchomością. Koncepcja ta stanowi źródło pogłębionych badań nad teorią własności, która najpełniejszy wyraz znalazła w cytowanej pracy „O prawie własności i jego współczesnych funkcjach”. Stanowi ona doniosły wkład do teorii własności. Jako uczestnik i jeden ze współtwórców Porozumienia Rzeszowsko-Ustrzyckiego (z 1981 r.) Profesor miał świadomość nieuchronnych, przyszłych zmian ustrojowych, stąd w pracy tej – będącej m.in. wynikiem wnikliwych badań prawno-porównawczych prowadzonych w Uniwersytecie we Florencji – przedstawia próbę dostosowania teorii własności do rodzących się nowych warunków ustrojowych. Jest to praca wyśmienita, aczkolwiek – jak trafnie zauważa Profesor A. Stelmachowski – niedoceniona¹. Dzisiaj także można wysunąć taką tezę, niejednokrotnie ze szkodą dla nowotworzonego ustawodawstwa.

Począwszy od 1975 roku Profesor łączy aktywną działalność naukową z działalnością społeczną oraz polityczną. W latach 1975–1976 pełni funkcję Prodziekana Wydziału Prawa i Administracji w UŚl. Był członkiem wielu ciał nauko-

¹ Por. A. Stelmachowski: Do Jego przemysłów i prac będziemy często powracać. „Samorząd Terytorialny” Nr 11/12 z 1991 r. poświęcony pamięci Prof. Waleriana Pańko, s. 5.

wych: od 1975 roku Komitetu Badań Rejonów Uprzemysławianych PAN, Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Komitetu Redakcyjnego Studiów Prawniczych. Od października 1980 roku był członkiem NSZZ „Solidarność” oraz jej Społecznej Rady Legislacyjnej działającej pod przewodnictwem prof. dr hab. S. Grzybowskiemu aktywnie uczestnicząc w pracach legislacyjnych. Był doradcą NSZZ „Solidarność” oraz sieci organizacji zakładowych „Solidarność” na Śląsku, a także NSZZ „Solidarność” Rolników Indywidualnych, uczestnicząc w formułowaniu Porozumienia Rzeszowsko-Ustrzyckiego. Nadto był członkiem Komisji do spraw ustawodawstwa rolnego przy Ministrze Sprawiedliwości. Po okresie internowania od 13 grudnia 1981 r. do 16 stycznia 1982 r. jako człowiek czerpiący swoją inspirację naukową także ze społecznej nauki Kościoła współpracował z duszpasterstwem akademickim i duszpasterstwem ludzi pracy na Śląsku.

W roku 1988, po fali strajków, brał udział w reaktywowaniu „Solidarności” w szkołach wyższych, a następnie jako uczestnik negocjacji „okrągłego stołu” był członkiem podzespołów do spraw rolnictwa oraz do spraw samorządu terytorialnego.

Po zmianie ustroju 4 czerwca 1989 roku i przeprowadzonych pierwszych niezależnych wyborach do Sejmu III Rzeczypospolitej został wybrany posłem z Katowic i Mysłowic z Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego – Koła Posłów Niezależnych. Wówczas rozpoczyna się kolejny rozdział w życiu Profesora okres aktywnej działalności politycznej przy jednoczesnej kontynuacji – co prawda siłą rzeczy osłabionej – działalności naukowej, której także nie zaniedbywał. Jako Przewodniczący sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego koordynował prace legislacyjne związane z reformą władz lokalnych, a jako członek Komisji Konstytucyjnej i Komisji Ustawodawczej brał aktywny udział w początkowych pracach nad tzw. Małą Konstytucją.

Jednocześnie wyznaczał nowe kierunki badawcze, o czym świadczą jego prace: „Własność komunalna a funkcje samorządu terytorialnego” (1990 r.), „Prawno-instytucjonalne uwarunkowania przemian planowania regionalnego” (1989 r.) czy też rozważania teoretyczne nad przyszłością prawa rolnego „Prawo rolne. Kryzys czy wielki zwrot.” (1991 r.). Ten ostatni problem, a raczej pytanie dotyczące przyszłego kształtu podstawowych instytucji prawa rolnego stanowiło przedmiot szczególnej troski Profesora. Jako znawca zagadnienia, nie tylko od strony teoretycznej ale i praktycznej – przywiązując szczególną wagę do badań empirycznych w terenie – znając realia miał dużą łatwość w tworzeniu podstaw legislacyjnych prawa samorządu terytorialnego. Zadając pytania o przyszłe instytucje prawa rolnego natychmiast udzielał odpowiedzi, przedstawiając założenia przyszłych rozwiązań legislacyjnych dotyczących np. Zasobu Własności Rolnej

Skarbu Państwa i dostrzegając słabości proponowanych koncepcji. Postulował konieczność zmiany instytucji dzierżawy w kodeksie cywilnym, proponując wprowadzenie szczególnej regulacji dotyczącej dzierżawy rolniczej, a także nowe ujęcie umów rolniczych itp. Pomysłów i koncepcji było wiele, ale tragiczna śmierć Profesora w dniu 7 października 1991 roku uniemożliwiła ich sformułowanie; stanowi jednak schedę dla prawników agrarystów.

Tematyka referatów poruszonych na konferencji naukowej (Zjeździe Katedr i Zakładów Prawa Rolnego) w Ustroniu w dniach 18–21 września 2002 roku nt. „Współczesne aspekty własności rolniczej” przedstawiona w kolejnym III tomie „Studiów Iuridica Agraria” stanowi niewątpliwie nawiązanie do przemyśleń i prac Profesora i jak sądzę może być uznana niejednokrotnie za rozwinięcie jego myśli oraz stanowi autorskie propozycje rozwiązań.

Jako uczennica Profesora, której dane było bezkarne czerpanie z Jego żywej i spontanicznej wyobraźni intelektualnej pełnej pomysłów co do przyszłych rozwiązań prawnych chciałam zauważyć, że przy tak imponującym dorobku naukowym i odniesionych sukcesach politycznych Profesor pozostał nadal człowiekiem skromnym, żartobliwym, chętnym do pomocy i co ważne brak było w Jego postępowaniu tak powszechnie obserwowanej „troski” o własny sukces zawodowy. Niewątpliwie zabiegał o niego, jak każdy z nas, ale za największy swój sukces uznawał taki, gdy Jego myśl kontynuowana była w pracach wychowanków. Cieszył się wówczas niezmiernie, ale też nie szczędził krytyki i za to Profesorowi jesteśmy wdzięczni.

Teresa Kurowska

Część I

PRAWNE ASPEKTY WŁASNOŚCI ROLNICZEJ

Współczesne zróżnicowanie własności

I. Uwagi wstępne

Przełom 1989 r. spowodował daleko idące przemiany własności i to nie tylko w sensie ekonomicznym, ale i prawnym. Powrót do ustroju kapitalistycznego nie oznaczał przy tym automatycznego powrotu do dawnych konstrukcji własnościowych, gdyż w międzyczasie ustrój kapitalistyczny na Zachodzie ewoluował i w rezultacie mamy do czynienia z innym kapitalizmem niż w 1939 r., w chwili wybuchu II-ej Wojny Światowej.

Prowadzi to do konieczności rewizji prawniczej siatki pojęciowej, co jest zadaniem doktryny. Dodajmy, że jest to zadanie niełatwe, gdyż liczne zmiany ustawodawstwa wykazują niekiedy chwiejność, a nade wszystko brak stabilizacji.

II. Własność w znaczeniu konstytucyjnym a własność w znaczeniu cywilno-prawnym i prawno-rolnym

Podział na własność w znaczeniu konstytucyjnym i w znaczeniu cywilno-prawnym powstał jeszcze w okresie PRL i miał na celu pogodzenie używanych w konstytucji z 1952 r. sformułowań politycznych z normami kodeksu cywilnego. Wynikało to ze swoistego języka jakiego konstytucja z 1952 r. używała i z pojęć jakie wprowadzała.

Dla dalszych rozważań istotne jest wszakże pytanie: dlaczego w literaturze prawniczej PRL tak wiele uwagi poświęcano rozróżnieniu własności w sensie konstytucyjnym i własności w sensie cywilno-prawnym. Otóż konstytucja z 1952 r. operując terminem „własność” nie wspominała o innych prawach. Tymczasem kodeks cywilny tradycyjnie rozróżniał prawa rzeczowe i prawa obligacyjne, a w ramach praw rzeczowych prawo własności, prawo użytkowania wieczystego i prawa rzeczowe ograniczone. Nadto konstytucja z 1952 r. chętnie posługiwała się pojęciem „mienia” szeroko pojmowanego. Tymczasem kodeks cywilny znał wprawdzie pojęcie „mienia” (por. np. art. 44 kc.), ale w sensie „operacyjnym” posługiwał się pojęciem własności odnoszącym się do rzeczy materialnych (art. 45 kc.). Powodowało to konieczność zsynchronizowania siatki pojęciowej konstytucyjnej i siatki pojęciowej stosowanej w prawie cywilnym. Ponieważ normalna synchronizacja nie była możliwa, jedynym wyjściem było przyjęcie założenia, że



pojęcie konstytucyjne własności różni się od cywilno-prawnego pojęcia własności ze względu na inne cele realizowane w obydwu wypadkach. W szczególności konstytucyjne pojęcie własności miałoby służyć celom politycznym, natomiast cywilno-prawne (a w ślad za nim także prawno-rolne) pojęcie własności operacyjnym celem technicznym jako niezbędny instrument obrotu.

Z chwilą wprowadzenia w 1989 r. głębokich zmian ustrojowych sytuacja zmieniła się radykalnie. Już zasadnicza ustrojowa nowela konstytucyjna z 29 XII 1989 r. porzuciła zróżnicowanie własności. Zniknęło pojęcie „własności społecznej”, a wraz z nim zróżnicowane traktowanie własności w zależności od rodzajów podmiotów. Powróciło tradycyjne jednolite pojęcie własności i jednolita jej ochrona, podobnie jak to się dzieje we wszystkich krajach o ustroju kapitalistycznym.

Wejście w życie aktualnie obowiązującej Konstytucji z 2 IV 1997 r. zd. m. uporządkowało siatkę pojęciową na omawianym odcinku, co skłania do nowego spojrzenia na zagadnienie własności. Mianowicie Konstytucja traktuje o własności w dwóch przepisach: art. 21 i w art. 64. Pierwszy z nich stanowi niewątpliwie ogólną wytyczną polityczną. Mianowicie art. 21 stanowi:

1. Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia.
2. Wyłączenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.

Natomiast art. 64, kształtujący prawo podmiotowe obywatela do mienia, ma już inne sformułowanie:

1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia.
2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.
3. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

Łatwo zauważyć, że cytowany przepis mieści się bezkolizyjnie w siatce pojęciowej przyjętej w kodeksie cywilnym, zwłaszcza po „wielkiej” noweli do tegoż kodeksu z 1990 r. Odtąd zd. m. nie ma żadnych podstaw do rozróżniania konstytucyjnego i cywilno-prawnego pojmowania własności. Owszem, można snuć rozważania na temat stosunku treści art. 21 Konstytucji do treści art. 64 Konstytucji, ale jest to już problem wewnętrznej synchronizacji norm konstytucyjnych. Natomiast trudno dopatrywać się intencji ustawodawcy do odmiennego traktowania problematyki własności w obydwu rozważanych aktach ustawodawczych. Oczywiście można dyskutować czy przedmiot własności jest tu rozumiany identycznie.

W szczególności można bronić poglądu, że Konstytucja, mówiąc o własności, ma na myśli nie tylko własność rzeczy materialnych, ale także np. własność intelektualną. Z drugiej strony nie stoi na przeszkodzie by twierdzić, że własność w rozumieniu Konstytucji odnosi się ściśle do takiego jej rozumienia, jakie znajdujemy w kodeksie cywilnym, a wszelkie inne jej postacie mieszczą się w konstytucyjnej formule „innych praw majątkowych”. Osobiście byłbym skłonny przyjmować to drugie rozwiązanie. W każdym bądź razie cała sprawa przesuwana jest na zupełnie inną płaszczyznę, mianowicie na płaszczyznę rozważań na temat przedmiotu własności.

Konkludując, można stwierdzić, że po zmianach ustrojowych jakie nastąpiły w 1989 r., a które znalazły swój wyraz prawny zarówno w noweli do kodeksu cywilnego z 1990 r. jak i w zapisach Konstytucji RP z 2 IV 1997 r. problematyka własnościowa znacznie się uprościła, a rozbudowane rozważania prawnicze na temat wzajemnego stosunku konstrukcji własnościowych konstytucyjnych i cywilno-prawnych, tak charakterystyczne dla okresu PRL mają dziś już tylko znaczenie historyczne.

Nie oznacza to, by zapisy konstytucyjne nie miały znaczenia i by wystarczały formuły w kodeksie cywilnym.

Co się tyczy własności, to zapisy konstytucyjne są zwięzłe i ujęte w dwóch płaszczyznach: 1) prawa przedmiotowego i 2) praw podmiotowych.

W płaszczyźnie prawa przedmiotowego znajdujemy w Konstytucji zapisy następujące:

Art. 20

Spółeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.

Art. 21

1. Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia.
2. Wyłączenie jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.

Art. 23

Podstawą ustroju rolnego jest gospodarstwo rodzinne. Zasada ta nie narusza postanowień art. 21 i art. 22.

Z tego ujęcia konstytucyjnego wypływają określone wnioski o fundamentalnym znaczeniu. Przede wszystkim widoczne jest sprzężenie zasady wolności gospodarczej z własnością prywatną. Oznacza to swoiste odwrócenie hierarchii

w porównaniu z okresem PRL. Tam na pierwszym miejscu stawiano własność społeczną (w obydwu jej formach: państwowej i spółdzielczej), tutaj na pierwszym miejscu znalazła się własność prywatna. Tylko ten rodzaj własności traktowany jest jako fundament „społecznej gospodarki rynkowej”, tylko jemu przysługuje zasadniczy atrybut wolnościowy w systemie gospodarczym. Nie znaczy to, by inne rodzaje własności nie miały podstaw bytu. Jednak do innych rodzajów własności, zwłaszcza własności publicznej, ma zastosowanie – jak się wydaje – zasada pomocniczości „umacniająca uprawnienia obywateli i ich wspólnot” – jak czytamy w preambule do Konstytucji.

W ramach szerszego pojęcia ustroju gospodarczego znajdujemy węższe określenie ustroju rolnego. Dotychczas w doktrynie prawa rolnego ustrój rolny określano jako „układ stosunków własnościowych i form organizacji produkcji w rolnictwie, jak również form organizacyjnych rynku rolnego”¹. Określenie to zachowuje swoją aktualność, z tym, że „formy organizacyjne rynku rolnego” muszą być rozumiane jako segment ogólnej gospodarki rynkowej. Natomiast zapis art. 23 Konstytucji przesądza, że podstawową formą organizacyjną ustroju rolnego ma być gospodarstwo rodzinne, a więc takie w którym działalność gospodarcza jest sprzężona z rodziną; wyklucza to jego oparcie na sile najemnej, która może mieć charakter li tylko pomocniczy. Oczywiście nie wyklucza to istnienia innych rodzajów gospodarstw rolnych, ale trzeba sobie zdawać sprawę z faktu, że do gospodarstw rolnych stanowiących własność publiczną będzie miała zastosowanie generalna zasada pomocniczości. Bardziej skomplikowany układ prawny rysuje się wewnątrz własności prywatnej. Poza rolnictwem nie występuje konstytucyjne zróżnicowanie wśród podmiotów. W rolnictwie gospodarstwo rodzinne zostało określone jako forma podstawowa. Odpowiada to faktycznemu stanowi rzeczy jaki się wytworzył w rozwoju historycznym. Zapis konstytucyjny daje wszakże wyraz przekonaniu, że ten stan rzeczy ma być utrzymany także w przyszłości, co oczywiście nie przesądza kształtu ani wielkości gospodarstwa rodzinnego.

Wspomniano już, że istnieje jeszcze druga płaszczyzna regulacji własnościowej w Konstytucji RP. Jest to płaszczyzna praw podmiotowych określona w art. 64 umieszczonym w podrozdziale zatytułowanym „Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne” (nawiązującym wyraźnie do konwencji międzynarodowych z 1966 r. regulujących tzw. „prawa człowieka”).

Konstytucja przesądza tu dwie istotne zasady. Pierwsza z nich to zasada równej ochrony prawnej dla wszystkich. Chodzi tu oczywiście o równość podmiotową. Zasada ta jest pochodną ustroju gospodarki rynkowej, gdyż trudno sobie

1 Por. P. Czechowski, M. Korzycka, St. Prutis, A. Stelmachowski: „Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej”, Warszawa 1999, s. 19.

wyobrazić prawidłowo funkcjonujący rynek, na którym występowałyby jednostki uprzywilejowane.

Druga zasada nawiązuje do treści prawa własności. Wspominaliśmy już, że prawo to nie ma charakteru absolutnego. Może być nawet całkowicie odjęte (za „słusznym odszkodowaniem”) w interesie publicznym. Ale Konstytucja idzie dalej. Wiadomo bowiem, że ograniczenia własności mogą przybierać jeszcze inną postać, mianowicie prowadzić do ograniczenia jego treści. Otóż ustawodawca konstytucyjny dostrzegł tu niebezpieczeństwo takich ograniczeń, które mogłyby wypaczyć treść prawa własności. Stąd zastrzeżenie, że ograniczenia własności nie mogą naruszać istoty prawa własności. Z wszelką pewnością nie mogą one prowadzić do sytuacji, w której prawa właściciela dadzą się sprowadzić do *nudum ius*.

Dla naszych rozważań istotne jest stwierdzenie, że ograniczenie własności odnośnie własności publicznej zostały ustawowo skodyfikowane.

Na pierwszym miejscu wymienić tu należy ustawę z 21 VIII 1997 r. o gospodarce nieruchomościami². Ogólnie można powiedzieć, że o ile kodeks cywilny reguluje obrót powszechny nieruchomościami, to wspomniana ustawa reguluje gospodarkę własnością publiczną oraz problematykę pojawiającą się „na styku” własności publicznej i własności prywatnej.

Przy tym należy zauważyć, że ustawodawca wraca na tor ostrego rozgraniczenia instrumentów prawnych gospodarki terenami zurbanizowanymi oraz terenami rolnymi i leśnymi. Ma tu swoje odbicie rzeczywisty zakres planowania przestrzennego. Wprawdzie teoretycznie planowanie przestrzenne obejmuje wszystkie obszary: zarówno miejskie, jak i wiejskie, jednak w praktyce planowanie to – rozumiane w sensie operacyjnym – w tym zwłaszcza plany miejscowe, ogranicza się do terenów miejskich i tych terenów wiejskich, które mają być przeznaczone na cele nierolnicze. W ten sposób utrwalił się podział na gospodarkę rolną i leśną z jednej strony i gospodarkę terenami zurbanizowanymi – z drugiej strony. Podział ten znalazł swój wyraz także w układzie struktur administracyjnych.

III. Prawo prywatne i prawo publiczne

Przełom jaki się dokonał w 1989 r. musiał oczywiście zaważyć na kształcie prawa i jego fundamentalnych konstrukcjach. Na porządku dziennym stało więc zagadnienie prawa publicznego i jego stosunku do prawa prywatnego. Oczywiście ustawodawca nie „zadekretował” powrotu do zasadniczego podziału prawa na prawo publiczne i prawo prywatne. Uczynił to pośrednio poprzez wprowadzenie w życie rozwiązań praktycznych, które były wyrazem tego podziału. Rzeczą dok-

2 Dz.U. z 2000 r., nr 46, poz. 543 ze zm.

tryny jest właściwe odczytanie tych rozwiązań i nadanie tym mniej lub więcej kazuistycznym rozstrzygnięciom ustawodawczym syntetycznego wyrazu. Odnosi się wszakże wrażenie, że na razie panuje w tym względzie znaczne zamieszanie, a ciężenie dawnych, PRL-owskich pojęć i konstrukcji jest zauważalne.

W szczególności w piśmiennictwie prawniczym podkreślano, że przejście od własności społecznej do własności publicznej nie jest zadaniem łatwym, że wobec tego należy zachować pojęcie własności społecznej, które miałyby funkcjonować obok własności publicznej³. Nie wydaje się, by pogląd ten był uzasadniony. W szczególności nie jest jasne, jakie kryterium miałyby przemawiać za wyodrębnieniem własności społecznej. Czy miałyby to być własność grupowa inna niż własność publiczna? Nie wydaje się, by na to było miejsce w obliczu dychotomicznego podziału na prawo publiczne i prawo prywatne.

Własność społeczna jako odrębna kategoria miała sens wówczas, gdy państwo występowało jako podmiot gospodarujący, czy to bezpośrednio poprzez własne przedsiębiorstwa państwowe, czy też pośrednio poprzez spółdzielnie i inne podmioty zaliczane do własności społecznej. Zawsze jednak było wyraźne spoiwo w postaci narodowego planu gospodarczego obejmujące wszystkie podmioty zaliczane do własności społecznej. Z chwilą zniesienia systemu gospodarki planowej zabrakło owego czynnika spajającego. Pozostały tylko własność prywatna i własność publiczna. Oczywiście nie znaczy to, by nie rozdziły się wątpliwości co do zaliczenia określonych podmiotów i ich mienia do jednej z tych kategorii. Zwłaszcza w okresie przejściowym, gdy system prawny ulega przebudowie, stan prawny nie zawsze jest klarowny. Nie znaczy to jednak, by podział na własność prywatną i własność publiczną nie zarysował się coraz wyraźniej.

1. Własność prywatna

W przeciwieństwie do systemu scentralizowanej gospodarki planowej, w gospodarce typu kapitalistycznego państwo nie jest podmiotem gospodarującym. W związku z tym modelem podstawowym nie jest własność społeczna, lecz własność prywatna, skoro podmiotami gospodarującymi są w zasadzie podmioty prywatne. Państwo występuje jako podmiot gospodarujący tylko na zasadzie wyjątku podyktowanego szczególnymi względami, np. względem na obronność kraju, chociaż czynione są wysiłki, by nawet w tych dziedzinach dokonać prywatyzacji. Na tym tle własność publiczna jest wyjątkiem od zasady, co nie znaczy oczywiście by własność ta występowała jako coś wyjątkowego.

O takim właśnie modelowym charakterze własności prywatnej przesądza zapis art. 20 Konstytucji, który mówi:

Spółeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.

Jak zaznaczono w literaturze prawniczej: Znaczenie przymiotnika „prywatna” towarzyszącego terminowi własność, sprowadzałoby się w takim razie do roli polityczno-aksjologicznej, to jest do zaakcentowania opozycji współczesnego ustroju państwa w stosunku do marksistowskiej teorii państwa i prawa, która opierała podstawę systemu gospodarczego państwa na własności społecznej, w tym przede wszystkim własności państwowej⁴. To ujęcie aksjologiczno-polityczne ma zasadnicze znaczenie, gdyż przesądza kierunek rozwoju prawa. W szczególności już sama konstytucja przewiduje odnośnie własności „równą dla wszystkich ochronę prawną” (art. 64 ust. 2 konstytucji). Już wcześniej „wielka nowela” do kodeksu cywilnego z 1990 r. zniósła różnicowanie ochrony własności ze względu na jej podmiot, uchylając przepisy, które dawały uprzywilejowaną w tym względzie pozycję podmiotom własności społecznej, zwłaszcza własności państwowej. Można więc powiedzieć, że zasadnicze ustawowe rozwiązania szczegółowe są oparte na modelu własności prywatnej i znajdują zastosowanie *mutatis mutandis* do własności publicznej (o ile oczywiście przepisy szczególne nie stanowią inaczej).

Ochrona własności prywatnej nie ogranicza się przy tym li tylko do kodeksowych regulacji cywilistycznych. Już dawno temu zwrócono uwagę, że o intensywności ochrony własności prywatnej przesądza w sposób szczególnie dobitny przepisy wywłaszczeniowe⁵. Im łatwiejsze jest wywłaszczenie, im szerszy jest zakres celów dla których może być ono wykorzystywane, im wreszcie niższe odszkodowanie – tym słabsza będzie ochrona własności. O tym przekonać się mogli liczni wywłaszczeni w okresie PRL. I odwrotnie, im trudniejsze będzie przeprowadzenie wywłaszczenia, im precyzyjniej, a jednocześnie wężiej będzie określony krąg celów na jakie można dokonać wywłaszczenia, wreszcie im wyższe będzie odszkodowanie – tym intensywniejsza będzie ochrona własności prywatnej. Co więcej, właśnie prawo wywłaszczeniowe określa w sposób istotny granice między własnością prywatną a własnością publiczną.

Dlatego ustawa z 21 VIII 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, stanowiąc realizację konstytucyjnej zasady, że *wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem* (art.

3 Tak w szczególności M. Guziński, T. Kocowski: (w:) Prawo administracyjne, pod red. J. Bocia, Wrocław 1998, s. 255 i nast., a także J. Szachulowicz: Własność publiczna, Warszawa 2000, s. 10.

4 M. Bednarek: Mienie, Warszawa 1997, s. 40. Por. także E. Gniewek: Prawo rzeczowe, Warszawa 1997, s. 41; S. Wójcik twierdził, że nie ustanowiono nowego, jednolitego modelu własności, jednak pogląd ten był wyrażony w początkowych latach III Rzeczypospolitej, gdy nie było jeszcze nowej konstytucji (por. S. Wójcik: Problem pojęcia „własność prywatna” w III Rzeczypospolitej, „Rejent” 1991, nr 7–8, s. 21).

5 W kwestii wywłaszczeń por. zwłaszcza M. Zimmermann: Wywłaszczenie, Lwów 1939.

21 ust. 2 konstytucji) precyzuje w sposób kazuistyczny cele publiczne, na których realizację można dokonać wywłaszczenia. Katalog tych celów jest o tyle zamknięty, że tylko ustawa może go rozszerzyć. Co więcej, orzecznictwo sądowe stoi na stanowisku, że wykładnia rozszerzająca wspomnianych celów jest niedopuszczalna⁶.

Zakres **podmiotów własności prywatnej** jest bardzo szeroki. Obejmuje on wszystkie osoby fizyczne i przeważającą część osób prawnych. W przeciwieństwie do poprzedniego stanu prawnego nawet okoliczność, że podmiotem własności jest Skarb Państwa lub przedsiębiorstwo państwowe nie wyklucza jej zaliczenia do kategorii własności prywatnej. Dotyczy to w szczególności tzw. majątku skarbowego (zwanego niekiedy fiskalnym)⁷. Są to akcje lub udziały przedsiębiorstw, papiery wartościowe, w tym obligacje skarbowe, pożytki z własności nieruchomości, dochody z przedsiębiorstw, z banków, monopolu, itp. W stosunku do nich stosuje się reżim prawny właściwy dla własności prywatnej. *Mutatis mutandis* odnosi się to również do części mienia jednostek samorządu terytorialnego.

Odpowiednikiem zasady wolności gospodarczej jest daleko idąca swoboda w korzystaniu z własności prywatnej i rozporządzaniu nią. W związku z tym regulacja prawna dotycząca własności, zawarta w kodeksie cywilnym jest stosunkowo mało rozbudowana. Uderza znaczny zakres deregulacji prawnej w porównaniu z okresem PRL. Istnieją oczywiście różnego rodzaju ograniczenia własności prywatnej zawarte w regulacjach typu administracyjnego. Dla naszych rozważań istotne jest, że regulacje **modelowe** odnoszące się do własności prywatnej są maksymalnie uproszczone. Stanowią one wyraźne przeciwieństwo do regulacji odnoszących się do własności publicznej, które są liczne i bardzo rozbudowane.

Obraz ten nie byłby pełny, gdyby pominąć problematykę wywołaną wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 31 I 2001 r.⁸ W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny uznał za sprzeczne z Konstytucją z 1997 r. przepisy kodeksu cywilnego regulujące porządek dziedziczenia gospodarstw rolnych, w szczególności wykluczające od dziedziczenia gospodarstwa rolne tych członków rodziny spadkodawcy, którzy nie są rolnikami, jeżeli mieliby dziedziczyć w zbiegu z rolnikami. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyraził m.in. pogląd następujący:

Konstytucyjna gwarancja prawa dziedziczenia ma przede wszystkim znaczenie „negatywne”, to jest uzasadnia zakaz arbitralnego przejmowania przez państwo (inne podmioty prawa publicznego) własności osób zmarłych. Inaczej mówiąc, ustawodawca nie ma możliwości wprowadzenia „ukrytego” wywłaszcze-

nia poprzez pozbawienie praw majątkowych osób zmarłych statusu własności prywatnej. Prawo dziedziczenia czyni własność prywatną instytucją trwałą, nieograniczoną czasowo, niezależną od okresu życia osoby, której w danej chwili uprawnienia przysługują. Z uwagi na omówioną poniżej funkcję porządkową instytucji dziedziczenia przejście własności osoby zmarłej na rzecz Skarbu Państwa lub innego podmiotu publicznego nie jest kategorycznie wykluczone, ale może ono wejść w grę dopiero wówczas, gdy nie jest możliwe ustalenie osób fizycznych, których następstwo prawne po zmarłym jest bardziej uzasadnione bliskością stosunku łączącego te osoby ze spadkodawcą (...).

W konsekwencji Trybunał uznał, że usprawiedliwione jest szczególne uregulowanie dziedziczenia gospodarstw rolnych, których odrębność potwierdza art. 23 Konstytucji. Przepis ten zawiera koncepcję gospodarstwa rodzinnego jako podstawy ustroju rolnego. Jednakże Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że (...) Przepisy realizujące tę koncepcję nie mogą naruszać postanowień art. 21 Konstytucji, a więc także prawa dziedziczenia. Oznacza to, że rodzinny charakter określonego gospodarstwa nie uzasadnia wprowadzenia innego mechanizmu przejścia własności w przypadku śmierci właściciela (współwłaściciela) niż dziedziczenie. Podobnie nie powinien on być interpretowany jako podstawa eliminowania uprawnień właściciela gospodarstwa i przymusowego tworzenia własnościowych wspólnot rodzinnych. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nie wyklucza to jednakże ustawodawca – w granicach przysługującej mu swobody regulowania dziedziczenia – odwoła się do koncepcji rodzinnego gospodarstwa rolnego jako wartości konstytucyjnej i realizując ją potraktuje gospodarstwo rolne jako szczególny przedmiot dziedziczenia, a więc podda go w określonym zakresie pewnym odrębnym regulacjom (...). W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny wskazał na możliwość szczególnego uregulowania działu spadku obejmującego gospodarstwo rolne i specyficznego uregulowania rozliczeń między spadkobiercami, podkreślając, że zasady równej ochrony praw majątkowych nie można utożsamiać z równością praw nabywanych w drodze dziedziczenia.

W rezultacie Trybunał Konstytucyjny uznał za sprzeczne z Konstytucją przepisy regulujące powołanie do spadku obejmującego gospodarstwo rolne, ale nie przepisy regulujące dział spadku.

2. Własność publiczna

A. Założenia ogólne

Jak już wyżej wspomniano zasadniczym kryterium wyodrębnienia własności publicznej jest jej **cel, jakim jest użytek publiczny, zakładający dobro ogółu**. Ten punkt wyjściowy jest stosunkowo jasny.

6 Por. wyrok NSA z 15 IV 1992 r., ONSA 1993, poz. 40.

7 Por. S. Kasznica: Polskie prawo administracyjne, Poznań 1947, s. 160–162. Do klasyfikacji majątku państwowego jeszcze niżej powrócimy.

8 OTK z 2001, nr 1, poz. 5.

Natomiast znacznie trudniejsze jest określenie zakresu **podmiotów własności publicznej**. Wynika to stąd, że – jak pisze J. Szachulowicz – „Do podmiotów administracji publicznej włącza się także samorządy zawodowe (lekarskie, prawnicze) i gospodarcze (izby gospodarcze i rolnicze) oraz różnego rodzaju instytucje państwowe, fundacje, stowarzyszenia, jak też kościoły i związki wyznaniowe, którym ustawowo powierzono wykonywanie niektórych zadań ze sfery świadczeń usług o charakterze publicznym. Należy podkreślić, że wskazane podmioty działające poza administracją państwową i terytorialną administracją samorządową wykonują tylko niektóre zlecone im zadania związane z realizacją zadań publicznych w ramach ustawowo określonych uprawnień i obowiązków albo działają we wspomnianej sferze na podstawie porozumień administracyjnoprawnych”⁹. Następnie tenże autor stwierdza, że „Działają one w swojej sferze stosunków własnościowych opartych na zasadach prawa prywatnego i uzupełniane są regulacjami statutowymi. Własność tych podmiotów zasadniczo służy realizacji ich celów i nie ma istotnego znaczenia dla wykonywania zadań zleconych. Rozważając więc o podmiotach administracji publicznej, jako właścicielach realizujących cele publiczne, ograniczono się do prawa własności tylko tych podmiotów, które działają w formach władczych i same inicjują, organizują i wykonują cele publiczne jako zadania własne”¹⁰.

Pogląd ten jest – jak się wydaje – dyskusyjny. Nie ulega wątpliwości, że własność „podmiotów, które działają w formach władczych i same inicjują, organizują i wykonują cele publiczne jako zadania własne” należy zaliczyć do własności publicznej. Co więcej, można powiedzieć, że mamy tu do czynienia z trzonem własności publicznej, albo że występuje tu **własność publiczna sensu stricto**.

Nie znaczy to jednak, że własność innych podmiotów wykonujących zadania z zakresu świadczenia usług o charakterze publicznym należy zaliczyć do własności prywatnej. Oczywiście może się zdarzyć, że jakaś organizacja realizuje przede wszystkim własne cele a zlecone zadania z zakresu administracji publicznej mają charakter uboczny. Jednak nie zawsze tak się dzieje. Przytoczyć tu można trzy przykłady ilustrujące tezę odmienną.

Pierwszy przykład to Kościół Katolicki (podobnie zresztą także inne kościoły). Można oczywiście stanąć na stanowisku czysto formalistycznym i powiedzieć, że z chwilą ratyfikacji konkordatu, w następstwie dokonania zmian w prawie rodzinnym Kościół pełni zlecone funkcje publiczne ze względu na t.zw. „małżeństwa konkordatowe” mające aktualnie ważność także w sferze prawa cywilnego. Można wszakże bronić poglądu, że niezależnie od konkordatu Kościół

pełnił i pełni niezwykle doniosłą rolę społeczną, której nie można zwyczajnie zaliczyć do sfery prywatności. Jego działalność była i jest działalnością publiczną. W konsekwencji własność kościelna nie może być bez reszty zaliczona do kategorii własności prywatnej.

Przykład drugi to Polski Czerwony Krzyż. Jest to organizacja, o której nie można powiedzieć, że ma własne cele różne od celów publicznych. Nie jest też dziełem przypadku, że status Polskiego Czerwonego Krzyża nie jest określony ogólnymi ramami prawa o stowarzyszeniach, lecz odrębną ustawą.

Przykład trzeci to szpitale publiczne. W tym wypadku funkcja szpitala jest bardzo wyrazista i niezależna od podmiotu, który szpital prowadzi. Nie można też powiedzieć, że własność jest tu w pewien sposób niezależna od funkcji. Przeciwnie, zarówno budynek szpitala, jak i jego wyposażenie (niekiedy bardzo kosztowne) są bardzo ściśle związane z jego funkcją. Nie jest też rzeczą przypadku, że ustawodawca rozróżnia szpitale publiczne i niepubliczne, przy czym szpital publiczny może należeć do osoby prawnej.

Podobnie rzecz się ma – jak już wyżej wspominaliśmy – gdy chodzi o stowarzyszenia, którym zleca się w coraz szerszym zakresie zadania państwowe ze sfery użyteczności publicznej.

W sposób szczególny układa się sytuacja prawna fundacji. Niektóre z nich zostały powołane przez państwo i realizują cele wyłącznie publiczne, a są i takie, które powstały z inicjatywy prywatnej dla celów o zasięgu bardzo ograniczonym.

Konkludując, należy wyrazić pogląd, że **własność publiczna występuje w dwóch formach: 1) w ścisłym tego słowa znaczeniu (sensu stricto), oraz 2) w szerszym tego słowa znaczeniu (sensu largo)**.

Własność publiczna w ścisłym tego słowa znaczeniu przynależy tylko tym podmiotom, które dysponują kompetencjami władczymi. Nie jest też rzeczą przypadku, że wywłaszczenia można dokonać tylko na rzecz Skarbu Państwa lub na rzecz jednostki samorządu terytorialnego.

Własność publiczna w szerszym tego słowa znaczeniu przynależy wszelkim podmiotom, które realizują cele o charakterze publicznym¹¹. Prawda, że dzisiejszy obraz systemu prawnego nie jest klarowny, gdyż jeszcze jest wiele pozostałości starego systemu, a zmiany następują stopniowo.

Powoli wszakże wyłania się już kształt prawa publicznego w ogólności, a w konsekwencji kształt własności publicznej. Trudność polega na tym, że jednostki organizacyjne wykonujące zadania publiczne są bardzo zróżnicowane, przy czym

9 J. Szachulowicz: Własność publiczna, Warszawa 2000, s. 12, 13.

10 Tamże, s. 13.

11 Nie można tu ograniczać się do celów wymienionych w ustawie z 21 VIII 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, już choćby z tego względu, że cele publiczne nie są związane tylko z nieruchomościami.

dla niektórych z nich cele o charakterze publicznym mają charakter podstawowy, a dla innej tylko uboczny. Ustawodawca stara się więc wytyczać granice między tymi podmiotami i ich funkcjami. W szczególności mamy rozróżnienie szpitali publicznych i niepublicznych czyli prywatnych. Mamy szkoły i inne placówki wychowawcze publiczne i niepubliczne.

Są wszakże takie sytuacje prawne, które są trudne do zakwalifikowania. Przykładem mogą być zabytki. Należą one do zasobu dziedzictwa kulturalnego, ale w znacznej mierze pozostają własnością prywatną. Właściciel jest wszakże w znacznym stopniu ograniczony w zakresie korzystania i rozporządzania zabytkami.

Wydaje się, że w razie wątpliwości należy się opowiedzieć za przynależnością danego mienia do kategorii własności prywatnej. Ta ostatnia jest bowiem zasadą ustrojową, zaś własność publiczna jest wyjątkiem. Nie znaczy to wszakże, że własność publiczna jest czymś rzadkim, a ewolucja przebiega dwukierunkowo: z jednej strony silne są tendencje prywatyzacyjne, zwłaszcza w sferze gospodarczej, z drugiej zaś dokonywane są przesunięcia w kierunku własności publicznej, jeżeli interes publiczny w określonej dziedzinie zaczyna przeważać. Przykładem tej drugiej tendencji jest ochrona środowiska, która prowadzi do rozbudowy celów publicznych, a w sferze własnościowej – do wywłaszczeń.

Bez względu na to, czy mamy do czynienia z własnością publiczną *sensu largo*, czy też *sensu stricto* gospodarowanie nią jest poddane specjalnym procedurom.

Procedury te, to fragment szerszego zagadnienia **gospodarowania własnością publiczną**. W przeciwieństwie do daleko posuniętej elastyczności w korzystaniu i rozporządzaniu własnością prywatną, gospodarowanie własnością publiczną jest poddane ścisłym rygorom.

B. Własność państwowa

Własność państwowa nie stanowi masy jednolitej, ani w sensie podmiotowym, ani przedmiotowym. St. Kasznica już dawno temu zaproponował podział tego majątku na trzy kategorie:

- 1) majątek skarbowy inaczej zwany fiskalnym,
- 2) majątek administracyjny,
- 3) dobra publiczne¹².

¹² Por. St. Kasznica: Polskie prawo administracyjne, Poznań 1947, s. 160–162. Podział ten jest akceptowany także współcześnie. Por. J. Szachulowicz: Własność publiczna, Warszawa 2000, s. 14; M. Szubiakowski w: Prawo administracyjne (pod red. M. Wierzbowskiego), Warszawa 1999, s. 143; M. Guziński, T. Kocowski w: Prawo administracyjne (pod red. J. Bocia), Wrocław 1998, rozdz. V.

W podziale tym majątek skarbowy oznacza te substancje majątkowe, które służą przede wszystkim zabezpieczeniu dochodów Skarbu Państwa. Są to dochody z przedsiębiorstw, monopoli, banków, emisji papierów wartościowych itp.

Majątek administracyjny to przede wszystkim siedziby władz i urzędów.

Dobra publiczne to ogromna masa majątkowa służąca zaspokojeniu celów publicznych, o których była już mowa.

Na tym tle wszakże powstają liczne problemy zarówno teoretyczne, jak i praktyczne. Przede wszystkim – jak się wydaje – należy zerwać z zakorzenionym po poprzedniej formacji społeczno-politycznej poglądem, jakoby państwowy charakter mienia przesądzał o jego przynależności do własności publicznej. Tak jednak nie jest.

W szczególności mienie skarbowe nie powinno być zaliczane do własności publicznej. Udziały Skarbu Państwa w sprywatyzowanych przedsiębiorstwach będą tu szczególnie dobitnym przykładem. Udziały na rynku, w tym zwłaszcza w obrocie giełdowym, nie mogą być traktowane inaczej niż udziały innych podmiotów w tychże przedsiębiorstwach. Tym samym tracą one przymiot mienia publicznego. To samo dotyczy przedsiębiorstw państwowych, jeżeli nie są to przedsiębiorstwa użyteczności publicznej. Ich status prawny jest taki sam jak przedsiębiorstw prywatnych.

Niekiedy mogą występować przypadki graniczne, które – zwłaszcza aktualnie, gdy proces transformacji ustrojowej nie został jeszcze zakończony – budzą wątpliwości. Takim przykładem są m.in. lasy państwowe. Dopóki lasy te służyły celom głównie gospodarczym sprawa była względnie jasna. Z chwilą jednak, gdy ustawa o lasach¹³ na pierwszym miejscu postawiła ich funkcję ekologiczną sprawa nabrała innego kolorytu. Nie możemy się też dziwić, że wspomniana ustawa nie tylko nie przewidywała prywatyzacji lasów, ale przeciwnie – wprowadziła mechanizmy sprzyjające przekształcaniu lasów prywatnych w lasy państwowe. Co więcej, zarządzanie lasami państwowymi jest aktualnie wysoce scentralizowane. Wszystko to wprowadzono w okresie, gdy liberalizm gospodarczy osiągał swoje szczyty. Wytłumaczenie jest jedno: ze względu na swoje funkcje uznano lasy za mienie publiczne, w stosunku do którego mechanizmy rynkowe mają ograniczony zasięg zastosowania, chociaż nie sformułowano tej zasady *expressis verbis*.

C. Własność komunalna

Konstytucja RP przesądza, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz

¹³ Ustawa z 28 IX 1991 r. o lasach (Dz.U. nr 101, poz. 444 z późn. zmianami).

publicznych (art. 163 konst.) Wynikają stąd dwie istotne konsekwencje: 1) samorząd terytorialny jest powołany do wykonywania funkcji publicznych, 2) istnieje ogólne domniemanie kompetencji samorządu w zakresie tychże funkcji; kompetencja innych organów musi być *expressis verbis* wyrażona w ustawie.

Jest rzeczą oczywistą, że do efektywnego wykonywania zadań publicznych konieczne są odpowiednie środki materialne. Dlatego też konstytucja konsekwentnie stanowi, że jednostki samorządu terytorialnego mają zarówno osobowość prawną, jak i prawo własności oraz inne prawa majątkowe (art. 165 ust. 1 konst.). Nie przesądza to jednak zagadnienia charakteru mienia komunalnego. Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w tej materii, uznając, że mienie komunalne jest rodzajem mienia publicznego i nie powinno być utożsamiane z mieniem prywatnym¹⁴. W szczególności, zdaniem Trybunału, własność komunalna może doznawać ograniczeń podyktowanych interesem publicznym i to znacznie dalej idących niż w odniesieniu do własności prywatnej. Trybunał zastrzegł jedynie, że wspomniane ograniczenia winny być stosowane z uwzględnieniem zasady proporcjonalności. Podobny pogląd pojawił się też w literaturze prawniczej¹⁵ z podkreśleniem, że uzasadnia to stosowanie do niej innej niż cywilno-prawna regulacji prawnej, przede wszystkim regulacji administracyjno-prawnej.

Komunalizacja mienia dotychczas państwowego nie ma charakteru wywłaszczeniowego. Dlatego pozostają w mocy wszelkie obciążenia na rzecz osób trzecich. Dotyczy to zarówno użytkowania wieczystego i praw rzeczowych ograniczonych prawa cywilnego, jak i obciążeń regulowanych prawem administracyjnym. Wymienić tu należy w szczególności prawa służące mieszkańcom wsi, które w myśl art. 48 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym pozostały nienaruszone. Zgodzić się przy tym trzeba z tymi głosami wyrażonymi w piśmiennictwie prawniczym, które wskazują na daleko idącą nieścisłość odnośnego przepisu. Mianowicie w myśl wspomnianego art. 48 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym: *Wszystkie przysługujące dotychczas mieszkańcom wsi prawa własności, użytkowania lub inne prawa rzeczowe i majątkowe, zwane dalej mieniem gminnym pozostają nienaruszone*. Otóż jest rzeczą oczywistą, że przepisy komunalizacyjne nie mogły naruszyć praw własności mieszkańców wsi, gdyż te ostatnie pozostawały w ogóle poza ich zasięgiem. Natomiast chodzi tu o różnego rodzaju postacie użytkowania.

W szczególności może tu wchodzić w rachubę dawne mienie gromadzkie. Na tym tle należy się krótkie wyjaśnienie. Otóż jeszcze w okresie zaborów ukształtowało się pojęcie mienia gromadzkiego, które obejmowało jego dwa rodzaje: 1) „dobro gromadzkie” (na terenie b. zaboru austriackiego, zwane

„majątkiem specjalnym”) oraz 2) „majątek gromadzki”. Pierwszy rodzaj mienia obejmował takie przedmioty, jak: budynki mieszczące siedzibę urzędową gromady, szkoły i grunty szkolne, remizy strażackie, cmentarze, place, ulice i inne urządzenia służące ogółowi mieszkańców gminy na użytek publiczny. Drugi rodzaj mienia obejmował pastwiska, lasy, stawy gromadzkie służące mieszkańcom do wspólnego użytkowania, nie stanowiąc jednak użytku publicznego.

3. Funkcjonalne różnicowanie własności

A. Uwagi ogólne

Współcześnie w miejsce dominującego w okresie PRL podmiotowego różnicowania własności coraz większego znaczenia nabiera jej różnicowanie funkcjonalne. Wyżej omawialiśmy różnicowanie wynikające z użyteczności publicznej, które doprowadziło do wyodrębnienia się własności publicznej. Niezależnie jednak od podziału na własność publiczną i prywatną, które stało się dominującym zarysowuje się **różnicowanie ze względu na przedmiot własności**. Prawo cywilne zakreśla tylko bardzo ogólne ramy dla przedmiotu własności, przy czym dominujący jest tradycyjny podział na rzeczy ruchome i na nieruchomości. Tymczasem okazuje się, że podział ten, jakkolwiek istotny, współcześnie nie jest wystarczający. Rozwój cywilizacji doprowadził do swoistego „rozsadzenia ram” cywilistyki tradycyjnej rodząc nowe problemy. Rozwój prawa idzie w tym względzie różnymi drogami. Niekiedy dochodzi do rozbudowy tradycyjnego prawa cywilnego. Tytułem przykładu można przytoczyć pojawienie się w kodeksie cywilnym, w ramach prawa spadkowego, specjalnego tytułu dotyczącego dziedziczenia gospodarstw rolnych, a w prawie zobowiązań – specjalnego działu dotyczącego papierów wartościowych.

Znacznie częściej jednak dochodzi do pojawienia się ustaw szczególnych regulujących nowe dziedziny stosunków społecznych. Tak się dzieje w szczególności, gdy chodzi o t.zw. własność intelektualną. W tym wypadku brak jest jeszcze ustawowego ujęcia syntetycznego; mamy jedynie szereg ustaw rozwiązujących najpilniejsze zagadnienia praktyczne. Prawo autorskie, prawo wynalazcze, prawo o nasiennictwie – to tylko przykłady szybko rozwijającego się prawa. Ujęcia syntetyczne obejmujące całokształt własności intelektualnej pojawiają się tylko w doktrynie. Można wszakże sądzić, że z czasem dojdzie do prawnej regulacji tego zagadnienia. Tymczasem z braku ustawowej syntezy rozrastają się rozwiązania kazuistyczne, o stosunkowo małej stabilności.

Dlatego nie przesądzając innych jeszcze różnicowań możemy – kierując się aktualnym stanem rzeczy – wyodrębnić następujące rodzaje własności, w jej ujęciu funkcjonalnym:

14 Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 13 V 1997 r. (OTK z 1997, nr 2, poz. 18).

15 Por. C. Kosikowski: Prawo gospodarcze publiczne (część ogólna), Łódź 1992.

- 1) własność rolniczą,
- 2) własność zasobów leśnych,
- 3) własność zasobów naturalnych, w tym własność górniczą, własność wód itp.,
- 4) własność zasobów mieszkalnych,
- 5) własność intelektualną,
- 6) własność przemysłową,
- 7) własność dóbr kultury stanowiących dziedzictwo narodowe (zabytków).

B. Własność rolnicza

Co się tyczy własności rolniczej, to jest ona związana z **gospodarstwem rolnym**. Dzieje się tak dlatego, że charakterystyczne funkcje własności rolniczej ujawniają się wtedy, gdy występuje ona jako czynna masa majątkowa. Nawet szczególny reżim prawny nieruchomości rolnych występuje dopiero wówczas, gdy wchodzi one w skład gospodarstwa rolnego, lub co najmniej mogą doń wchodzić potencjalnie. A więc szczególny charakter gospodarstwa rolnego oddziałuje na jego składniki. Powstaje więc pytanie: czy te rozwiązania cywilistyczne, które odnoszą się do rzeczy, mogą wystarczyć dla określenia sytuacji prawnej zorganizowanej całości, jaką stanowi gospodarstwo rolne? Zresztą znowelizowany w tym względzie kodeks cywilny ten swoisty charakter gospodarstwa rolnego, jako czynnej, zorganizowanej masy majątkowej, podkreśla. W szczególności w art. 55³ kc. czytamy:

Za gospodarstwo rolne uważa się grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, oraz prawami obowiązkami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego.

Zapis ten daje wyraz prawidłowości, że o własności rolniczej można mówić tylko wówczas, gdy odnosi się ona do mienia. Nie jest też dziełem przypadku, że specyficzne regulacje zawarte w kodeksie cywilnym, a mające za przedmiot własność rolniczą odnoszą się zawsze do mienia. I tak dziedziczenie gospodarstw rolnych (art. 1058 i nast. kc.) odnosi się do mienia. Przepisy o kontraktacji (art. 613 i nast. kc.) odnoszą się do gospodarstwa rolnego, a więc również do mienia. Szczególna odpowiedzialność za długi nabywcy gospodarstwa rolnego (art. 526 kc.) też dotyczy mienia.

Wszakże przytoczonego art. 55³ kc. nasuwają się dwie uwagi. Pierwsza z nich odnosi się do słów: „stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą”. Nie ma problemu, gdy dane gospodarstwo stanowi zorganizowaną całość gospodarczą. W tym wypadku bowiem ustawodawca przyjmuje za punkt odniesie-

nia istniejącą rzeczywistość gospodarczą. Nieco inaczej jest wszakże, gdy dane mienie rolnicze nie jest czynnym gospodarstwem rolnym, np. gdy cała ziemia leży odłogiem, a właściciel nie wykonuje żadnych czynności gospodarczych. Z punktu widzenia ekonomicznego nie można wówczas mówić o gospodarstwie rolnym. Natomiast prawo może tu wkroczyć, jeżeli uznaje, że są przesłanki by nieczynną masę majątkową uaktywnić i dlatego poddaje ją takiemu samemu reżimowi prawnemu, jaki stosuje się do gospodarstw czynnych. Zasada jest więc zachowana. Co więcej, z regulacją prawną o jakiej mówimy skorelowana jest definicja nieruchomości rolnej zawarta w art. 46 kc.:

Nieruchomościami rolnymi (gruntami rolnymi) są nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej. Ma to swój sens, gdyż o nieruchomości rolnej można mówić sensownie tylko wówczas, gdy jest ona składnikiem gospodarstwa rolnego. Wskazuje na to niezbicie odniesienie do produkcji rolniczej, a ta z założenia może się odbywać tylko w ramach gospodarstwa rolnego.

Tutaj wszakże nasuwa się druga uwaga. Otóż obie definicje (nieruchomości rolnej i gospodarstwa rolnego) nawiązują do pojęcia gruntu rolnego. Nie byłoby w tym nic złego, gdyby nie okoliczność, że formuła art. 46 kc. łączy jak gdyby pojęcie gruntu rolnego i nieruchomości rolnej w sposób, który nasuwać może wniosek, że są to identyczne kategorie prawne. Tymczasem byłby to wniosek całkowicie błędny. Wiadomo skądinąd, że pojęcie nieruchomości jest pojęciem prawnym i odnosi się do gruntów rozumianych jako część powierzchni ziemskiej (pomijamy w tej chwili nieruchomości budynkowe) stanowiącą wyodrębniony przedmiot własności. Innymi słowy: nieruchomość jest zawsze jednostką własnościową. Tymczasem zarówno „grunt” w ogólności, jak i „grunt rolny” w szczególności nie są jednostkami własnościowymi. Kodeks cywilny ich nie definiuje; możemy znaleźć definicje gruntu rolnego w innych ustawach, w szczególności dotyczących ochrony gruntów rolnych i leśnych lub oznaczeń geodezyjnych. Są to definicje dla innych celów, zawsze jednak abstrahujące od problematyki własnościowej. Dlatego wydaje się, że wzmianka o gruntach rolnych zawarta w art. 46 kc. winna być odczytywana łącznie z ogólną definicją nieruchomości zawartą w art. 46 kc. i nie oznacza ona nic innego, jak tylko punkt odniesienia inny niż budynki i inne przedmioty własności. Byłoby wszakże lepiej, gdyby w art. 46 owej wzmianki „nawiasowej” w ogóle nie było, gdyż zamiast wyjaśniać wprowadza tylko wątpliwości. Można tylko dodać, że gdyby „grunt rolny” rozumieć jako synonim nieruchomości rolnej, to powstałyby ogromne komplikacje. Wynikałoby bowiem stąd, że gospodarstwo rolne w rozumieniu kodeksowym musiałoby być prowadzone wyłącznie na gruntach własnych właściciela, gdy wiadomo skądinąd, że gospodarstwa rolne

w praktyce obejmują nie tylko grunta własne, ale i dzierżawione, czy użytkowane z innych tytułów.

Przepisy kodeksu cywilnego regulujące ogólnie problematykę własnościową są z reguły nie wystarczające, jeżeli mielibyśmy je odnieść do własności rolniczej. Przykładem może być formuła kodeksowa mówiąca o prawie właściciela do korzystania z rzeczy (art. 140 kc.). Chcąc się dowiedzieć w jaki sposób rolnik może wykorzystać swą ziemię i inne składniki gospodarstwa rolnego musimy sięgnąć do przepisów o ochronie środowiska, a także o ochronie gruntów rolnych oraz leśnych. Chcąc zbadać, czy i w jakim zakresie może on wybudować dom i pomieszczenia gospodarcze, musimy poznać nie tylko przepisy o planowaniu przestrzennym, ale i prawo budowlane. Chcąc się dowiedzieć w jakim zakresie jego własność przyniesie mu dochód, musimy przestudiować przepisy podatkowe, przede wszystkim zaś zasady kształtowania cen. Nie możemy też zapominać o przepisach ubezpieczeniowych i składkach z tego tytułu. Gdy Polska stanie się członkiem Unii Europejskiej dojdą do owej kolekcji jeszcze liczne przepisy kształtujące rynek rolny (ściślej rzecz biorąc unijne branżowe rynki rolne).

Mamy całe kompleksy przepisów, które wpływają w sposób pośredni na możliwość korzystania przez rolnika z jego własności. Przepisy o nasiennictwie i hodowli zwierząt, o zaopatrzeniu w wodę i melioracjach, o scalaniu gruntów – wszystko to ma swoje istotne znaczenie; suma bowiem tych regulacji określa sytuację prawną rolnika¹⁶.

Co więcej, z faktu że własność rolnicza odnosi się do mienia, a więc do kompleksu praw i obowiązków, wynika, że własność rolnicza jest kompleksem praw i obowiązków. Właściciel ma w stosunku do innych nie tylko prawa, ale i obowiązki. Cechą charakterystyczną własności rolniczej jest, że wspomniane obowiązki odnoszą się nie tylko do określonych jednostek (choć np. na tle praw sąsiedzkich można i takie obowiązki wyodrębnić), ile wobec państwa reprezentującego interes społeczeństwa jako całości. W zamian za należyte wykonywanie własności rolniczej właściciel ma prawo liczyć na pomoc przy wykonywaniu swego prawa własności. Pomoc ze strony państwa jest widoczna, zwłaszcza gdy chodzi o podejmowanie takich przedsięwzięć, które przekraczają możliwość działania jednostki (dość wspomnieć melioracje wodne, zaopatrzenie wsi w wodę, scalanie gruntów, telefonizację i gazyfikację wsi itp.)¹⁷.

Z tak pojmowaną własnością skorelowana jest jej ochrona.

Istotne znaczenie mieć tu będzie przedmiot ochrony (w sensie dobra chronionego), jak i zakres (intensywność) ochrony.

W literaturze prawniczej słusznie zwrócono uwagę, że rozważając przedmiot ochrony należy zwrócić uwagę na dwa elementy: 1) ze względu na jakie dobro w poszczególnych okresach historycznych udzielano prawa własności ochrony i równocześnie, 2) czyj interes miano na uwadze udzielając ochrony; innymi słowy, będzie to pytanie o funkcję prawa własności¹⁸.

W systemie prawa socjalistycznego dobrem chronionym była przede wszystkim produkcja rolna. Ponieważ zaś w systemie gospodarki planowej występowały chroniczne braki żywności, przeto dążono do intensyfikacji produkcji rolnej. Ekstensywna gospodarka rolna była zwalczana i narażała właściciela na różnorodne sankcje. W skrajnym wypadku, gdy ziemia leżała odłogiem, można było pozbawić właściciela własności i to bez odszkodowania.

Co się tyczy interesu, to na plan pierwszy wysuwano interes ogólnospołeczny, co w przełożeniu na język praktyczny oznaczało interes państwa. Interes ten w zależności od okresów historycznych kształtował się różnie, zawsze jednak silnie akcentowana była strona polityczna zagadnienia. Generalnie można powiedzieć, że w całym okresie PRL celem strategicznym było „uspołecznienie” rolnictwa, co wyrażało się w dążeniu do rozbudowy sektora publicznego w rolnictwie bądź w drodze kolektywizacji gospodarki prywatnej, bądź też w drodze rozbudowy własności państwowej w rolnictwie. Uważano bowiem, że tylko pełna kontrola państwowa może zabezpieczyć należyte realizację celów polityki rolnej. Prawda, że ze względów taktycznych postulat „uspołecznienia” rolnictwa realizowano bądź bezpośrednio w drodze nacisku na jego przyspieszoną kolektywizację (tak było w latach 1948–1956), bądź też pośrednio poprzez stwarzanie systemu przywilejów dla sektora „uspołecznionego” i ułatwianie przepływów ziemi do tegoż sektora. Właściwie dopiero na skutek wielkiego ruchu „solidarnościowego” w latach 1980/81 doszło do konstytucyjnego zagwarantowania trwałości własności prywatnej w rolnictwie w roku 1983 i zrównania ochrony własności prywatnej z ochroną własności „społecznej”. Nigdy jednak nie wycofano się z generalnego programu socjalizacji rolnictwa i nigdy nie zniesiono przywilejów przewidzianych dla rolnictwa państwowego i spółdzielczego. Zmiana w tym względzie nastąpiła dopiero wraz ze zmianą ustroju w 1989 r.

W systemie kapitalistycznym ochrona własności rolniczej przejawia się przede wszystkim jako ochrona dochodów rolniczych (tak jest w szczególności w krajach Unii Europejskiej, USA czy Japonii). Nie znaczy to oczywiście, by zabezpieczenie wyżywienia ludności nie miało znaczenia. Np. w początkach istnienia Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, gdy kraje Wspólnoty (jako całość) były importerem żywności kładziono nader silny nacisk na intensyfikację produkcji, co

16 Por. bliżej: P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, St. Prutis, A. Stelmachowski: Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, Warszawa 1999, s. 22, 23.

17 Tamże, s. 24.

18 M. Korzycka: Ochrona własności rolniczej, Warszawa 1979, s. 14.

resztą doprowadziło z czasem do uciążliwej nadprodukcji. Zawsze jednak ochrona dochodów rolniczych była kamieniem węgielnym polityki rolnej, chociaż zmianom uległy instrumenty tej ochrony. W każdym razie jasne było, że dobrem chronionym był dochód rolniczy. Co się zaś tyczy chronionego interesu, to podejmowano działania zmierzające do kojarzenia interesu rolników–producentów rolnych, jak i konsumentów.

W Polsce współcześnie ochrona własności rolniczej nie rysuje się w pełni jasno. Jest to zapewne wynikiem okoliczności, iż znajdujemy się w okresie przejściowym, gdy nie działają już dawne instrumenty prawne, a nowe jeszcze się w pełni nie wykształciły. Niemniej jednak jest rzeczą oczywistą, że podejmując intensywne starania do uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej zmierzamy w tym samym kierunku co kraje tejże Wspólnoty.

Na tym tle w sposób specyficzny rysuje się rola państwa, jak i organizacji ponadpaństwowych. W systemie socjalistycznym kontrola państwa była bardzo rozbudowana; dotyczyła zarówno kontroli rynku rolnego, jak i kontroli poszczególnych czynników produkcji rolnej, w szczególności gospodarki ziemią, także kapitału. Można tu przypomnieć, że w Polsce do 1970 r. rolnik indywidualny nie mógł swobodnie nabyć nawet traktora (te ostatnie były bowiem zastrzeżone dla sektora „uspołecznionego”). Przez cały czas PRL istniała zaś kontrola państwowa finansowania rolnictwa. W państwach kapitalistycznych ongiś istniała również kontrola gospodarki ziemią, ale od dłuższego czasu zasada wolności gospodarowania, bardzo silnie podkreślana, doprowadziła do wycofania się państwa z kontroli czynników produkcji rolnej. Przesunęła się ona natomiast do sfery regulacji rynku rolnego, w tym przede wszystkim do regulacji sfery poprodukcyjnej. Tutaj mamy do czynienia z intensyfikacją działań już nie tylko poszczególnych państw, ale zwłaszcza struktur ponadpaństwowych, takich jak Unia Europejska.

Dla trwałości własności prywatnej w rolnictwie wielkie znaczenie ma sprawa sukcesji. Przede wszystkim chodzi tu o sukcesję generalną, obejmującą całe gospodarstwo rolne. Otóż można stwierdzić, że ochrona własności rolniczej idzie w tym względzie dość daleko, przy czym ochrona ta jest powiązana bardzo wyraźnie z dążnością do zachowania zdolności produkcyjnej gospodarstwa. W prawie polskim dostrzegamy tu kilka instrumentów prawnych. I tak prawo przewiduje możliwość wymiany pokoleń w rolnictwie jeszcze za życia właściciela gospodarstwa rolnego. W tym kierunku zmierzają przepisy emerytalne¹⁹. Nie wymagają one obecnie wyzbycia się przez właściciela gospodarstwa rolnego, ale stwarzają system zachęt zmierzających w tym kierunku po osiągnięciu odpowiedniego wieku. W szczególności zaniechanie działalności rolniczej powoduje istotne zwię-

kszenie emerytury. Pojawił się nadto szczególny instrument prawny w postaci rolniczej emerytury strukturalnej, zachęcający do wcześniejszego przekazywania gospodarstw przez osoby zbliżające się do wieku emerytalnego (którym brakuje do emerytury jeszcze 5 lat)²⁰. Dla naszych rozważań szczególne znaczenie ma możliwość wcześniejszego przekazania gospodarstwa następcy.

Najstarszym instrumentem prawnym zabezpieczającym sukcesję pokoleniową gospodarstw rolnych jest prawo spadkowe. Otóż kodeks cywilny zawiera specjalny tytuł regulujący dziedziczenie gospodarstw rolnych (art. 1058 i nast. kc.). Tytuł ten podlegał licznym zmianom, mniej lub bardziej daleko idącym. Niemniej jednak widoczna jest tendencja do utrzymania całości gospodarstw rolnych jako jednostek produkcyjnych przy jednoczesnym zabezpieczeniu praw spadkobierców. Jest widoczne zwłaszcza, gdy chodzi o przepisy regulujące dział spadku. Do niedawna regulacja prawna była jeszcze dalej idąca, gdyż odsuwała w ogóle od dziedziczenia nierolników, jeżeli istnieli rolnicy zdolni do prowadzenia gospodarstwa. Obecnie doszło do zmiany, budzącej zresztą kontrowersje, o której była już wyżej mowa.

Należy dodać, że ochrona całości gospodarstwa występuje nie tylko w związku z jego sukcesją, chociaż jest to przypadek najczęstszy. Zauważyć bowiem należy, że kodeks cywilny zawiera przepisy szczególne dotyczące również zniesienia współwłasności gospodarstw rolnych (art. 213–218 kc.), w których występuje ta sama co przy dziale spadku tendencja do utrzymania gospodarstwa rolnego jako zdolnej do produkcji towarowej zorganizowanej jednostki gospodarczej.

W tym miejscu dochodzimy do punktu bardzo istotnego. Otóż inaczej przedstawia się ochrona własności rolniczej jako mienia zorganizowanego dla celów produkcyjnych, a inaczej ochrona składników gospodarstwa rolnego. Dla ochrony poszczególnych składników stosuje się reguły i prawa cywilnego odnoszących się do rzeczy. Natomiast na prawo ochrony gospodarstwa rolnego rozumianego w sensie art. 53 kc. nie możemy patrzeć wyłącznie przez pryzmat prawa własności jego poszczególnych składników. Co więcej, może się okazać, że dla ochrony gospodarstwa rolnego niezbędne będzie ograniczenie prawa rozporządzania jego składnikami.

Niezwykle charakterystyczne są zgłoszone do laski marszałkowskiej 3 projekty ustaw regulujących obrót nieruchomości rolnymi oraz obrót dzierżawy. Ogólnie rzecz biorąc są one wyrazem tendencji do przywrócenia tych regulacji prawnych, które uchylono w 1990 r.

Najtrudniejszy jest problem ochrony własności rolnej w zakresie tego jej atrybutu, który tradycyjnie określamy mianem korzystania z rzeczy (por. art. 140 kc.).

19 Por. ustawę z 20 XII 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 1998 r. nr 7, poz. 25 z późn. zmianami).

20 Por. ustawę z 26 V 2001 r. o rentach strukturalnych w rolnictwie (Dz.U. nr 52, poz. 539).

Chodzi tu bowiem o konglomerat norm prawnych, które regulują inne materie, ale w sposób niekiedy pośredni wpływają na prawo korzystania z rzeczy

Ogólnie można stwierdzić, że dopiero po zapoznaniu się z całym systemem instrumentów prawnych, przy pomocy których państwo reguluje zarówno produkcję rolną, jak i rynek rolny, można wydać osąd, w jakim stopniu chronione jest prawo do korzystania z własności rolniczej.

Stąd też doszło do ukształtowania się wyspecjalizowanej gałęzi prawoznawstwa jaką jest prawo rolne.

Współczesne aspekty własności rolniczej

Odnosić wypada, że współcześnie obserwujemy ożywioną dyskusję na temat własności rolniczej oraz jej funkcji i to zarówno w polskiej jak i zachodnio-europejskiej doktrynie prawa rolnego, co ma swoje merytoryczne uzasadnienie.

Zmiany ustrojowe roku 1989 wpłynęły na głębokie przewartościowanie pojęcia własności. Dotychczasowy podział na własność w sensie konstytucyjnym oraz w sensie cywilnoprawnym stracił znaczenie wraz z wejściem w życie noweli do Konstytucji (z 1952 r.) z dnia 29 grudnia 1989 r.,¹ która uchylając art. 12–18 zniósła prawne podstawy zróżnicowania form własności według kryterium podmiotowego i przedmiotowego zakładającego nierównoprawne traktowanie wyodrębnionych form własności, ze względu na zakres ochrony i jej intensywność. Równocześnie ustawą z dnia 28 lipca 1990 r.² uchylono art. 126–135 stanowiące normatywną podstawę podziału własności na kategorie własności o różnym stopniu ich ochrony prawnej. Wobec tego zasadą demokratycznego państwa prawa jest jednolita ochrona prawna własności bez względu na przeznaczenie, przedmiot, rodzaj i podmiot.

Wraz z wejściem w życie Konstytucji RP z 17 04 1997 r.,³ decydujące znaczenie mają przepisy art. 20, które traktują własność prywatną jako podstawę społecznej gospodarki rynkowej. Istotne znaczenie posiadają przepisy art. 21 i 64 Konstytucji zakładające równą ochronę własności i dopuszczające wywłaszczenie tylko na cele publiczne i to za słusznym odszkodowaniem. Z kolei przepisy art. 64 pkt. 2 i 3 Konstytucji stanowią wyraźnie, że własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej; jednak może ona być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w tym zakresie, w jakim nie narusza istoty prawa własności. Zapis art. 64 pkt. 3 określa zakres ingerencji w treść prawa własności, o którym stanowi art. 140 kc., wprowadzając zasadę korzystania z rzeczy zgodnie ze „społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa”, oraz zasadami współżycia społecznego. Zatem szczególny charakter przedmiotu prawa własności rolniczej i jego przeznaczenie (na cele produkcyjne) uzasadniają wprowadzenie szczególnych zasad kształtowania jego treści.

1 Dz.U. Nr 75, poz. 444.

2 Dz.U. Nr 55, poz. 321.

3 Dz.U. Nr 78, poz. 483.

Otwiera się pole do dyskusji na temat własności rolniczej, jej współczesnych funkcji.

Art. 23 Konstytucji stanowi wyraźnie „Podstawą ustroju rolnego jest gospodarstwo rodzinne. Zasada ta nie narusza postanowień art. 21 i art. 22”. Zapis ten przesądza, że gospodarstwo rodzinne, oparte na pracy członków rodziny, stanowi podstawową formę organizacyjną ustroju rolnego. Nie wyklucza on jednak funkcjonowania innych gospodarstw rolnych (prywatnych i publicznych).

Własność rolnicza jest ściśle związana z gospodarstwem rolnym, przesądza o tym definicja art. 55³ kc. ujmująca gospodarstwo rolne jako zorganizowany zespół składników majątkowych.

Takiej ujęcie skłania do przyjęcia poglądu o dekompozycji prawa własności i o kształtowaniu się nowej formuły prawa własności „jedności w wielkości”, wyrażającej się w wielości różnicujących się kategorii własności ze względów przedmiotowych. Zatem własność rolnicza wyodrębnia się ze względu na funkcje jej przedmiotu.

Własność rolnicza jest: a) gwarantem wolności, gdyż przez uprawnienia właścicielskie realizuje się funkcja b) produkcyjna (korzystanie) oraz c) majątkowa (rozporządzanie), dające d) poczucie pewności właścicielowi (producentowi rolnemu). Wydaje się, że rozwój ustawodawstwa pozytywnego daje podstawy do wyodrębnienia w sferze korzystania równoważącą do funkcji produkcyjnej, funkcję ekologiczną.⁴

Wypada podzielić głębokie przekonanie W. Pańki, że funkcja prawa własności jako gwaranta wolności wysuwa się wciąż na czoło i zainteresowanie nią słabnie, to nie można pominąć przyczyn takiego stanu. Występuje on w sytuacji, gdy przyznane jednostce prawa polityczne i socjalne są zbyt szerokie lub nie są realne, a to dowodzi słabości gwarancji politycznych oraz zawężenia możliwości ekonomicznego zabezpieczenia niezależności jednostki. Stąd też skłaniamy się do poszukiwania w sferze praw osobistych gwarancji dla tego co chroniła niegdyś (nie wszystkich jednakowo) własność.⁵

Czy powyższych uwag nie można odnieść do aktualnego stanu ustawodawstwa?

Spójrzmy w jakim zakresie przepisy prawnorolne pozwalają na realizację założenia, że własność rolnicza powinna być instrumentem realizacji przemian strukturalnych na obszarach wiejskich.

⁴ Por. bliżej T. Kurowska: *Ekologiczna funkcja własności*. „Studia Iuridica Agraria” T. II Białystok 2001, 109 i n.

⁵ Por. W. Pańko: *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*. Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Katowice 1984, s. 200–201.

1. Własność rolnicza jest gwarantem wolności. Jest to najistotniejsza funkcja własności. Nabiera ona szczególnego znaczenia w odniesieniu do własności rolniczej, gdyż jej podstawowym zadaniem jest przede wszystkim ochrona jednostkowej niezależności w jej działalności gospodarczej wywodząca się z konstytucyjnej gwarancji własności (art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 2 i 3) oraz gwarancji wolności działalności gospodarczej (art. 20 i art. 22). Zatem własność rolnicza powinna chronić działalność gospodarczą właściciela zarówno w sferze korzystania jak i rozporządzania.

A) Powstaje zasadnicze pytanie o aktualny status rolnika jako przedsiębiorcy? Czy przepisy ustawy z 15.09.2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach⁶ mają być jedną z nielicznych, i przyznać trzeba niedoskonałych, przez rolników rzadko wykorzystanych, podstaw organizowania się rolników dla prowadzenia działalności gospodarczej? Przepisy Kodeksu Prawa Handlowego np. regulujące spółkę cywilną zakładają solidarną odpowiedzialność wspólników w praktyce hamują działalność rolnika (ów) na większą skalę. Rodzi się postulat wprowadzenia w życie uregulowań szczególnych typu „spółki rolnej.”⁷ Podobne uwagi można odnieść do spółek osobowych prawa handlowego: jak spółka jawna, w której dopuszczalne jest prowadzenie działalności rolniczej, jednak brak osobowości, a w konsekwencji wspólny charakter majątku i osobista solidarna odpowiedzialność wspólników za zobowiązania spółki, bez ograniczeń całym swoim majątkiem zniechęcają do prowadzenia działalności w tej formie. Nieco korzystniejsze rozwiązania przyjęto w spółce komandytowej, w której występuje dwóch wspólników – komandytariusz (który zachowuje się jak wspólnik spółki kapitałowej) i komplementariusz (który funkcjonuje w spółce jak wspólnik spółki osobowej). Zarówno struktura majątkowa (stanowiąca kompleks majątkowy odrębny od majątku osobistego wspólników; podejmowanie wszystkich decyzji gospodarczych i poza gospodarczych związanych z prowadzeniem spraw spółki należy do praw i obowiązków wspólników nierozdzielnie ze sobą związanych, a także odpowiedzialność komandytariusza za zobowiązania spółki wobec jej wierzycieli ograniczona do sumy komandytowej określonej w umowie spółki skłaniałyby do podjęcia działalności rolniczej w tej formie organizacyjnej. Jednak w praktyce nie jest ona wykorzystywana.

Powstaje kolejne pytanie: czy wzorem ustawodawstwa francuskiego, belgijskiego nie należałoby stworzyć szczególnego rodzaju tzw. „spółki rolnej”, będącej

⁶ Dz.U. Nr 88 poz. 983 oraz przepisy rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 marca 2001 r. w sprawie wykazu produktów i grup produktów, dla których mogą być tworzone grupy producentów rolnych, minimalnej rocznej wielkości produkcji towarowej oraz minimalnej liczby członków grupy producentów rolnych Dz.U. Nr 26, poz. 292.

⁷ Taką propozycję przedstawia D. Łobos w pracy doktorskiej: „Spółka rolna, jako cywilnoprawna forma organizacji rodzinnego gospodarstwa rolnego. Katowice 2001, maszynopis złożony w Bibliotece WPIA Uniwersytetu Śląskiego.

połączeniem spółki osobowej ze spółką z ograniczoną odpowiedzialnością, przy ograniczonej liczbie wspólników (np. 7 do 10), w której każdy z nich odpowiadałby tylko do określonej sumy i zachował status prowadzącego własne gospodarstwo.⁸

2. Produkcyjna (organizacyjna) funkcja własności rolniczej najsilniej uwiadacza się w sferze korzystania. Realizacja tej funkcji dokonuje się w gospodarstwie i prawnej formie gospodarstwa rolnego, gdzie nieruchomości rolne zajmują miejsce centralne, a pozostałe składniki prawnorzeczowe (części składowe, przynależności, pożytki) grawitują wokół niej.⁹ Gospodarstwo rolne jest zorganizowaną jednostką gospodarczą (wytwórczą), a wymienione w art. 55³ kc. składniki majątkowe: grunty rolne, budynki i ich części oraz urządzenia i inwentarz ekspozują produkcyjną funkcję własności, którą równoważy funkcja ekologiczna będąca wyrazem ochrony przyrodniczych walorów gruntów rolnych.

Produkcyjna funkcja własności rolniczej wyraża się także wówczas, gdy nieruchomości rolne jest przedmiotem zagospodarowania przestrzennego oraz scalania i wymiany gruntów. Ustawa z 7.07.1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym¹⁰ preferuje urbanistyczno-budowlane rozstrzygnięcia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, które kształtują – wraz z innymi przepisami prawa – sposób wykonywania prawa własności w gminie (art. 33 u.z.p.). Określają one także inne przeznaczenie gruntów np. na cele produkcji rolnej, zabudowę zagrodową, tereny usług rolniczych itp. Ustalenia planu miejscowego nadto określają szczególne warunki zagospodarowania gruntu rolnego, w tym zakaz zabudowy, wynikające z potrzeb ochrony środowiska przyrodniczego, ochrony gruntów rolnych i leśnych, prawidłowego gospodarowania zasobami przyrody czy granice obszarów przekształceń zdegradowanych (art. 10 ust. 1 pkt. 8 i 11c u.z.p.), które są najczęściej przekształcane w użytki ekologiczne.

W kwestiach strukturalnych wzrasta znaczenie planowania przestrzennego na obszarach wiejskich, które pełni rolę synchronizatora prawnych środków gospodarki przestrzennej. Jego rola niepomniernie wzrosła po 2006 r., po przyjęciu Polski do Unii Europejskiej (w 2004 r.), gdyż obowiązywały będą założenia tzw. Raportu Buckwella zakładające zmiany podejścia do rolnictwa. Podejście sektorowe zastąpione zostanie podejściem terytorialnym, a oddziaływanie na rolnictwo stanowiło będzie jeden z elementów strategii rozwoju obszarów wiejskich. Wspólna Polityka dla Europejskiego Rolnictwa i Wsi (CAPRE) zakłada wzmocnienie jej oddziaływania w zakresie ochrony środowiska naturalnego w rolnictwie,

8 Por. G. Chesné, E.-N. Martine: *Droit rural*. Mémentos Dalloz, 1986, s. 87–97.

9 Por. R. Budzinowski: *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*. Wydawnictwo Uniwersytetu im. A. Mickiewicza. Seria prawo Nr 146, Poznań 1992, s. 93–96.

10 Tekst jednolity Dz.U. 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.

wspieranie rozwoju obszarów wiejskich celem ich ekonomicznej stabilizacji.¹¹ Co prawda wprowadzone ustawą z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego¹² kontrakty wojewódzkie (regionalne) zakładają wyrównywanie poziomu poszczególnych obszarów, zmniejszenie zacofania na tzw. obszarach problemowych gospodarczo jednak nie wiążą one bezpośrednio umowami producentów rolnych.¹³

Z kolei ustawa z 26.03.1998 r. o scalaniu i wymianie gruntów¹⁴ pozwala na poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, warunków gospodarowania w gospodarstwie rolnym, a tym samym stwarza dogodniejsze warunki dla prowadzenia działalności produkcyjnej. Jej mankamentem jest brak kompleksowej regulacji jednoczesnego łącznego prac scaleniowych z pracami urządzeniowo-rolnymi.

Majątkowa funkcja własności rolniczej wyraża się szczególnie w sferze uprawnień właściciela stanowiących podstawę ciągłości prawa (rozporządzanie *inter vivos i mortis causa*).

Wprowadzone nowelą z dnia 28 07 1990 r. zmiany do kodeksy cywilnego obrocie nieruchomościami rolnymi wzmocniły ochronę majątkowej funkcji prawa własności, ale nie własności rolniczej. Przeciwnie – znacznie ją osłabiły i to tak dalece, iż nie można mówić o modelu obrotu nieruchomościami rolnymi.

A) Złagodzony rygorystyczny porządek dziedziczenia gospodarstw rolnych doprowadził do naruszenia konstytucyjnej zasady równej ochrony własności. Istotne znaczenie ma w tej materii Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 01 2001 r. (sygn. P. 4/99)¹⁵, w którym TK stwierdził niezgodność art. 1058, 1059, 1086 i 187 kc. z Konstytucją. Tym samym racje bytu utraciły pozostałe przepisy szczególne dotyczące dziedziczenia gospodarstw rolnych, z uwagi na ich niesamodzielną charakter. Ponieważ konstytucyjna odrębność gospodarstwa rolnego jako składnika majątku potwierdza art. 23 Konstytucji zatem gospodarstwo rolne może być przedmiotem szczególnej regulacji prawnospadkowej. Jak stwierdza Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu swego wyroku „Art. 23 Konstytucji wyraża zakaz eliminacji instytucji dziedziczenia lub wprowadzania takich rozwiązań, które wykluczałyby swobodę testowania lub równą ochronę praw wszystkich spadkobierców nie wyłącza jednak wprowadzenia do spadku, w którego skład wchodzi gospodarstwo rolne, szczególnej regulacji modyfikującej w określonych punktach ogólne przepisy prawa spadkowego.” Należy podzielić stanowisko Trybunału

11 Por. bliżej Prawo rolne (pod red. A. Stelmachowskiego), Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2003, s. 216.

12 Dz.U. Nr 48, poz. 550 ze zm.

13 Takie rozwiązanie przyjęto we francuskiej ustawie z dnia 9 czerwca 1999 r. o ukierunkowaniu rolnictwa (Loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole. *Jur. Off. 10 juillet 1999*, 10231), por. także V.Cabrol: *Les contrats territoriaux d'exploitation: une nouvelle tentative de réconciliation de l'agriculture*.

14 Tekst jednolity Dz.U. Nr 58, poz. 349 ze zm.

15 Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. 2001, Nr 2, poz. 65.

Konstytucyjnego, iż „wprowadzone modyfikacje nie mogą być dowolne, ale mają służyć praktycznej realizacji zasady wyrażonej w art. 23 Konstytucji”. Nie ulega wątpliwości, że gospodarstwo rolne powinno stanowić efektywną formę gospodarowania, pozwalającą prowadzić produkcję rolną w celu nie tylko „godziwego” utrzymania rodziny rolniczej, ale także najpełniejszego zaspokojenia potrzeb społecznych. Na konieczność i celowość zmian legislacyjnych w tym przedmiocie zwracano uwagę w literaturze, postulując zmianę przepisów regulujących dział spadku, w taki sposób aby zapewnić otrzymanie gospodarstwa rolnego w naturze spadkobiercom dającym najlepsze gwarancje prawidłowego prowadzenia tego gospodarstwa.¹⁶

Przyjęcie szczególnej regulacji prawnej wymaga koniecznych korekt zapisu Konstytucji. Należy podzielić wnioski A. Lichorowicza proponującego uwolnienie zasady ustrojowej zawartej w art. 23 Konstytucji od ograniczających jej działanie zastrzeżeń naruszenia art. 21 ust. 1 i art. 22 Konstytucji. Autor trafnie podkreśla, że w art. 21 (ewentualnie art. 64 Konstytucji) należy zamieścić zastrzeżenie, że deklarowana tam ochrona własności i dziedziczenia może ulec ograniczeniu, jeśli wymaga tego ochrona żywotności oraz gospodarcze umocnienie gospodarstw rodzinnych. Wydaje się, że to przekonanie uzasadnia konieczność dokonania zmiany Konstytucji, co pozwoli na reformę regulacji obrotu nieruchomościami rolnymi. Jest ono także wyrazem dostrzegania potrzeby ochrony własności rolniczej rozumianej jako rodzinne gospodarstwo rolne w sferze realizacji jej funkcji majątkowej. Do tego zagadnienia powrócimy w dalszej części rozważań.¹⁷

Projekt ustawy o gospodarstwie rodzinnym oraz kształtowaniu ustroju rolnego państwa¹⁸ stanowiący propozycję modelowego ukształtowania obrotu nieruchomościami rolnymi opartego na zasadzie ochrony gospodarstwa rolnego, nawiązuje do art. 21 Konstytucji. W oparciu o gospodarstwo rodzinne należy doprowadzić do realizacji trzech celów: poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych; przeciwdziałania nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych; zapewnienia prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby posiadające kwalifikacje fachowe. Jednak treść definicji gospodarstwa rolnego (osobiste prowadzenie przez właściciela, właścicieli lub domowników w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników, których wymiar pracy przeważa nad wymiarem czasu pracy pracowników najemnych) dowodzi, iż pozostaje ona w kolizji z zasadami ochrony własności. Pośrednio przejawia się w ochronie dochodów rolniczych. Kwestią dyskusyjną jest procentowe określenie dochodów

pochodzących z gospodarstwa rolnego i innej, nierolniczej działalności podejmowanej przez właściciela gospodarstwa.

Naruszeniem zasad konstytucyjnych jest zapis projektu ograniczający przeniesienie własności nieruchomości wyłącznie na rzecz osoby fizycznej lub Skarbu Państwa. Co daje niczym nie uzasadnioną, szczególną pozycję Skarbu Państwa jak należy sądzić w osobie Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, której formuła wyczerpała się. Po dokonaniu prywatyzacji jednoosobowych spółek Skarbu Państwa należałoby postulować powołanie nowej instytucji w swoich założeniach podobnej do zmienionego ostatnio francuskiego SAFER, któremu przyznano szerokie uprawnienia w zakresie wprowadzania zmian strukturalnych w rolnictwie.

U nas razi nadmierna kazuistyka rozwiązań w obrocie nieruchomościami, która przypomina rozwiązania przyjęte w pierwotnej wersji Kodeksu cywilnego z 1964 r. Zaletą przyjętych rozwiązań jest przywrócenie w obrocie nieruchomościami rolnymi kryterium podmiotowego kwalifikacji rolniczych oraz nowej instytucji znanej dotychczas ustawodawstwu krajów członkowskich Unii Europejskiej tzw. ustawowego prawa pierwokupu.

B) Zmiany wymagają przepisy ustawy z 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników¹⁹, w części dotyczącej założeń konstrukcyjnych umowy z następcą. Jest ona korzystna dla rolnika, natomiast stanowi słabe zabezpieczenie dla następcy, aż do chwili zawarcia umowy przenoszącej własność.

Zarówno ustawa z 27.10.1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym rolników oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin²⁰, jak i następne (z 1982 r.,²¹ a ostatnia z 20.12.1990 r. już w zmienionych warunkach ustrojowych) miały realizować trzy podstawowe cele: socjalny, produkcyjny i strukturalny. Jednak jak zauważa doktryna, podobnie jak przy wcześniejszych regulacjach, nie uzyskano efektów produkcyjno-strukturalnych łączonych z ustawą. Ustawa nie wpłynęła ani na poprawę struktury agrarnej ani nie rozwiązała problemów dotyczących zmiany generacji (wymiany pokoleń).²²

Umowa z następcą nie pozbawia rolnika możliwości dysponowania gospodarstwem rolnym „przyobiecany”, następcy, bez jego zgody. Toteż rolnik może je zbyć w każdej dopuszczalnej przez prawo cywilne formie (sprzedać, obdarować wybraną przez siebie osobę). Nie oznacza to jednak, iż prawo cywilne nie przewidywa skutecznych prawnych środków zabezpieczenia jego interesów takich jak kary umowne w określonej wysokości (art. 483 § 1 kc.) w razie zbycia nierucho-

16 Por. A. Lichorowicz: Szczególny porządek dziedziczenia gospodarstw rolnych w Polsce po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 I 2001 r. „Rejent” nr 9, s. 88–108.

17 Por. A. Lichorowicz: Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego RP (w świetle art. 23 Konstytucji). „Studia Iuridica Agraria” T. I, Białystok 2000, s. 34–40.

18 Projekt sejmowy z lipca 2002 r.

19 Tekst jednolity Dz.U. 1998 r. Nr 7, poz. 25 ze zm.

20 Dz.U. Nr 32, poz. 140.

21 Ustawa z 14.12.1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników. Tekst jednolity Dz.U. 1989 r. Nr 24, poz. 135 ze zm.

22 Por. B. Wierzbowski: Ubezpieczenia w rolnictwie – teraźniejszość i przyszłość. „Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i Studia” KRUS, Nr 3 z 2001 r., s. 52.

mości na rzecz innej osoby, czy też ujawnienie w księdze wieczystej prowadzonej dla konkretnej nieruchomości przyszłego roszczenia nabywcy o przeniesienie własności gospodarstwa rolnego. Co prawda ustawa z 6.07.1982 r. o księgach wieczystych i hipotece przewiduje możliwość ujawnienia w księdze wieczystej roszczenia przeniesienia prawa własności, nawet przyszłego i warunkowego, ale jego ujawnienie jest możliwe tylko za zgodą rolnika-właściciela gospodarstwa rolnego, wyrażoną zarówno w samej umowie z następcą jak i w odrębnym oświadczeniu woli.

Bardzo istotne znaczenie posiada określenie w umowie z następcą warunków, na jakich następca ma świadczyć pracę w gospodarstwie rolnym. Wprawdzie nie zawarcie porozumienia (w umowie) w tym przedmiocie nie będzie miało znaczenia dla ważności umowy z następcą w przyszłości, ale może mieć bardzo istotne znaczenie dla realizacji tej umowy, w szczególności dla oceny zasadności roszczenia nabywcy o przeniesienie na niego prawa własności gospodarstwa – w wykonaniu pierwszej umowy. Przyczyna zaprzestania pracy (czasowo lub na stałe) będzie miała decydujące znaczenie dla oceny zasadności stanowisk obu stron w powstałym sporze o przeniesienie własności (posiadania). Jeśli do zaprzestania pracy dojdzie z przyczyn leżących po stronie następcy, nie będzie on mógł skutecznie domagać się od rolnika, aby ten wywiązał się z zobowiązania do przeniesienia na niego własności gospodarstwa rolnego. Natomiast w sytuacji, gdy przyczyny zaprzestania pracy przez następcę będą leżały po stronie rolnika (np. usunie on następcę z gospodarstwa) i odmówi wykonania zobowiązania albo wcześniej zbył gospodarstwo rolne, wówczas następca pozostaje jedynie droga sądowa, gdzie musi wykazać, że zachodzą warunki do zawarcia umowy. W pierwszej sytuacji może dochodzić do zawarcia umowy przyrzeczonej w terminie 1 roku od nabycia przez rolnika prawa do emerytury lub renty z ubezpieczenia w trybie art. 64 kc. i 1047 kpc.; wówczas sąd dokona oceny tych okoliczności i uzna roszczenie następcy o przeniesienie własności gospodarstwa. W drugiej sytuacji, gdy rolnik wcześniej zbył gospodarstwo rolne i niemożliwe jest przeniesienie własności gospodarstwa, wówczas następca przysługuje roszczenie odszkodowawcze – o wynagrodzenie szkody wynikłej z niewykonania zobowiązania przeniesienia własności gospodarstwa rolnego (art. 471 kc.).

Analiza założeń konstrukcyjnych umowy z następcą regulowana ustawą oraz innymi przepisami prawa cywilnego dowodzi, że nie można nie dostrzegać środków zabezpieczających poczucie stabilizacji następcy tak po zawarciu umowy z następcą jak i po zawarciu umowy przenoszącej własność – zawartej w wykonaniu zobowiązania. Należy zauważyć jednak, że zdecydowanie większe poczucie stabilizacji następcy zapewniają przepisy prawa po zawarciu umowy przenoszącej własność gospodarstwa rolnego. Dowodzi tego tryb (nieprocesowy) wnoszenia żądania o rozwiązanie umowy przenoszącej własność gospodarstwa rolnego jak i

wnikliwość oceny okoliczności dokonywanych przez sąd mający na uwadze interesy obu stron umowy oraz zasady współzycia społecznego, a także w zasadzie ograniczona możliwość jej rozwiązania po śmierci rolnika.

Dziesięcioletnia praktyka stosowania przepisów ustawy z 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników pozwala na dokonanie krytycznej oceny skuteczności tempa zmiany generacji (przekazywania gospodarstw rolnych na następców) oraz zmian strukturalnych i własnościowych. Potwierdzają to dane statystyczne KRUS za lata 1992–2001, które pozwalają na sformułowanie kilku istotnych wniosków.

W 2001 – w porównaniu z rokiem 1995 roku – spadek ilości przekazanych gospodarstw wynosił ok. 50%. Zauważyć wypada, że w latach 1992–1999 za wcześniejszą emeryturę następcom przekazywano rocznie ok. 25%–30% ogółu przekazanych gospodarstw, ale już w latach 2000–2001 udział przekazanych gospodarstw – przy jednoczesnym spadku ogólnej liczby gospodarstw przekazywanych następcom – zwiększył się prawie o 40%²³.

Przyczyny takiego zjawiska są bardzo złożone. Niewątpliwie obserwuje się zjawisko dezintegracji systemu ubezpieczeń społecznych jako całości, co jest związane z procesem wyraźnego rozwarstwiania rolnictwa. Reguły gospodarki rynkowej z jednej strony zmuszają rolników do poszukiwania nowych źródeł dochodu, a z drugiej strony koszty obowiązkowego ubezpieczenia stanowią dla rodzin rolniczych relatywnie wysokie obciążenie finansowe.²⁴ Jeśli zauważymy, że największym wskaźnikiem procentowym w ogólnej liczbie gospodarstw ubezpieczonych objęte są gospodarstwa o powierzchni 1–5 ha przeliczeniowych (wynoszący odpowiednio 16,6%–30,8%) to tylko w tej grupie gospodarstw obserwujemy największy procentowy udział zadłużenia, który odpowiednio wynosi 28,01%–32,60%.²⁵ W 1991 r. ustawowe umożliwienie pobierania świadczeń bez obowiązku zaprzestania działalności rolniczej spowodowało znaczne zmniejszenie się liczby ubezpieczonych, przy jednoczesnym wzroście liczby świadczeniobiorców. Niewątpliwie na znaczny spadek liczby ubezpieczonych miała wpływ nowe-

23 O ile w roku 1991 r. następcom przekazano (jeszcze na podstawie ustawy z 1982 r.), 12.300 gospodarstw rolnych, to już w roku 1992 następcom przekazano prawie trzykrotnie więcej gospodarstw (34.305). Stała tendencja wzrostu przekazywanych gospodarstw utrzymywała się do 1995 r., w którym na rzecz następców przekazano 62 598 gospodarstw, jednak począwszy już od 1996 roku obserwuje się stopniowy, powolny spadek przekazywanych gospodarstw na rzecz następców o ok. 9% rocznie. W roku 2001 następcom przekazano w porównaniu z rokiem 1995 o 41% mniej gospodarstw rolnych. Analogiczną tendencję obserwujemy w odniesieniu do gospodarstw przekazywanych za wcześniejszą emeryturę, przy czym roczny procentowy udział przekazywanych gospodarstw wykazuje nieco mniejszą tendencję malejącą. Por. T. Kurowska: Ubezpieczenia społeczne rolników jako instrument zmiany generacji w polskim rolnictwie. (w:) Ubezpieczenia społeczne. Wiedza i rolnictwo (pod red. M. Adamowicza) Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2002, s. 43–44 i podana tam literatura.

24 Tamże, s. 44. Najwyższe obciążenia finansowe obserwuje się w gospodarstwach o pow.: 1–2 ha wynoszące 16,9%, 2–5 ha wynoszące 8,1%, 5–7 ha wynoszące 7,4%. Najniższe natomiast w gospodarstwach o pow. 20–50 ha – wynoszą 2,8%.

25 Tamże.

lizacja ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu, przyznająca status bezrobotnego, zasiłki z tego tytułu rolnikom posiadającym gospodarstwa rolne o powierzchni do 2 ha przeliczeniowych.

Na tle zakreślonych uwag powstaje potrzeba oddłużenia gospodarstw rolnych np. w formie umorzenia zadłużenia, jednak na określonych warunkach np. w zamian za przekazanie gospodarstwa rolnego następcy lub też zobowiązania rolnika do przeprowadzenia modernizacji w okresie kilku lat (4–6) na podstawie przedstawionego programu. Zadłużenie można byłoby umarzać częściowo (transzami) uzależniając jego wysokość od stopnia zaawansowania działań modernizacyjnych.

Sądzę, że sprawą niedalekiej przyszłości będzie konieczność zróżnicowania ubezpieczenia społecznego – w ramach jednego systemu ubezpieczeń – rolników oraz przedsiębiorców rolnych opartego na kryterium dochodowości z działalności rolniczej.

„Wiązanie” majątkowych funkcji własności rolniczej z względami natury produkcyjnej jest zjawiskiem powszechnie przyjmowanym zarówno w rozwiązaniach zachodniego jak i polskiego ustawodawstwa, np. przy ustalaniu cen gruntów rolnych i terenów budowlanych, czynszów dzierżawnych czy też zasadach regulujących ceny nabycia tych gruntów w przypadku zastosowania prawa pierwokupu. Rozwiązania te są wyrazem realizacji pełnej ekwiwalentności tak w zakresie cen i odszkodowań z tytułu wywłaszczenia, jak i z tytułu ograniczeń własności rolniczej.

Zgodnie z ustawą z 26.04.2001 r. o rentach strukturalnych w rolnictwie²⁶ obowiązującej od 1.01.2002 r. jej przepisy mają prowadzić do zmian strukturalnych, wpływając na poprawę struktury własnościowej i obszarowej. Pobieźna analiza założeń konstrukcyjnych ustawy pozwala wyciągnąć kilka wniosków ogólnej natury.

Przyjęte w ustawie przesłanki przedmiotowe ograniczające obrót nieruchomościami rolnymi (gospodarstwem rolnym) sprzyjają znacznej poprawie struktury agrarnej. Rolnik (zbywca) powinien przenieść własność (udział we współwłasności) gospodarstwa rolnego na nabywcę (rolnika) posiadającego kwalifikacje fachowe i nie mającego ustalonego prawa do emerytury lub renty z ubezpieczenia społecznego lub zaopatrzenia emerytalnego w celu powiększenia posiadanego przez nabywcę (nabywców) gospodarstwa rolnego do powierzchni nie mniejszej niż 15 ha. Zatem poza ubezpieczeniem strukturalnym pozostawiono rolników będących właścicielami gospodarstw rolnych poniżej 3 ha, co nie oznacza, że nie mogą oni przekazywać gospodarstwa rolnego na osoby młodsze na zasadach przewidzianych w ustawie z 20.12.1990 r. Jednak wypada zauważyć, że gospodarstwa rolne o powierzchni do 3

26 Dz.U. Nr 52 poz. 539.

ha są najbardziej zadłużone finansowo. Należy sądzić, że w przyszłości staną się one przedmiotem obrotu rynkowego, albowiem aktualnie – w zasadzie – zaspokajają one potrzeby konsumpcyjne właściciela i jego domowników.

Analizując założenia ustawy określające warunki nabycia prawa do renty strukturalnej można mieć uzasadnione wątpliwości co do praktycznego jej funkcjonowania, zwłaszcza w sytuacji, gdy rolnik prowadzi gospodarstwo rolne wchodzące w skład małżeńskiej wspólnoty majątkowej. Co prawda, zbyt krótki okres funkcjonowania ustawy nie pozwala na pogłębioną ocenę jej stosowania, ale można zarzucić ustawodawcy nadmierny rygoryzm. Objęcie postępowaniem w sprawie renty strukturalnej obojga małżonków, którzy powinni być w zbliżonym wieku, (kobieta ukończona 55 lat, nie więcej niż 60 lat i mężczyzna 60 lat, nie więcej jednak niż 65 lat) niejednokrotnie uniemożliwia nabycie prawa do renty strukturalnej tym rolnikom, którzy tej przesłanki nie spełniają. Praktyka dowodzi, że nie są to przypadki odosobnione. Co prawda, małżonkowie mogą przekazać gospodarstwo rolne na podstawie ustawy z 20.12.1990 r. za tzw. wcześniejszą emeryturę, jednak duża dysproporcja w wysokości świadczeń²⁷ nabytych na podstawie tych dwóch – rządzących się odrębnymi zasadami – ustaw jest wysoce krzywdzące i nie znajduje racjonalnego uzasadnienia. Zwłaszcza, że do opłat za czynności notarialne związane z przekazaniem gospodarstwa rolnego stosuje się taką samą stałą opłatę, jaką określono w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników.

C) Najistotniejszą rolę w finansowaniu przedsięwzięć zmierzających do polepszenia struktury agrarnej pełni Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.²⁸ W tym celu wyposażono ją w szereg środków prawnych, m.in. zróżnicowany system dopłat do oprocentowania kredytów bankowych na poprawę struktury agrarnej: 1) zakup nieruchomości rolnych i urządzania gospodarstw rolnych celem powiększenia istniejącego lub utworzenia nowego gospodarstwa rolnego, o powierzchni nie mniejszej od średniej w danym województwie, nie większej niż 100 ha przeliczeniowych; 2) utworzenie lub urządzenie gospodarstwa rolnego przez młodych rolników; 3) lub osobę, dla której gospodarstwo stanowi (i członków jej rodziny) podstawowe źródło utrzymania – nawet do wysokości 95% nakładów inwestycyjnych. II.) urządzenie nieruchomości rolnych dzierżawionych w okresach wieloletnich (ponad 5 lat). Do tych środków zaliczamy także: spłaty za kredytobiorcę części udzielonego kredytu; gwarancje kredytowe, poręczenia spłat kredytu bankowego, udzielanie pożyczek.²⁹

27 Emerytura podstawowa w III kwartale 2002 r. wynosiła 580 zł, natomiast emerytura strukturalna ustalana jest w wysokości 150% tej kwoty.

28 Utworzona mocą ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Dz.U. z 1994 r. Nr 1, poz. 2 ze zm.

29 Szczegółowe rozwiązania reguluje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1996 r. w sprawie szczegółowych kierunków działań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz sposobów ich realizacji Dz.U. Nr 16, poz. 82 ze zm.

Mocą ustawy z dnia 25 lipca 2001 r. o krajowym systemie ewidencji gospodarstw rolnych i zwierząt gospodarskich oraz o zmianie niektórych ustaw³⁰ Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa została zobowiązana do założenia krajowego systemu ewidencji gospodarstw rolnych i zwierząt gospodarskich. System obejmuje dane dotyczące: 1) posiadaczy gospodarstw rolnych, 2) posiadaczy zwierząt gospodarskich, którzy spełniają warunki do ubiegania się o płatności bezpośrednie lub którym płatności takie przyznano i wypłacono, na podstawie odrębnych przepisów, 3) rejestr płatności bezpośrednich. Jest on wykorzystywany do a) przyznawania i wypłaty dotacji; b) nadzoru nad przestrzeganiem przepisów dotyczących dotacji, sprawowanego przez Agencję, c) postępowania w sprawie zwrotu należności wypłaconych dotacji. Rolnicy prowadzący gospodarstwa rolne mogą zaciągać płatności bezpośrednie (dotacje) na dofinansowanie przedsięwzięć realizowanych w ramach Specjalnego Przedakcesyjnego Programu na Rzecz Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (SAPARD) na: 1) inwestycje w gospodarstwach rolnych, 2) rozwój i poprawę infrastruktury obszarów wiejskich, 3) poprawę przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych, 4) pomoc techniczną, 5) szkolenia zawodowe³¹.

Pobieżna analiza wybranych regulacji prawnych wpływających na poprawę struktury agrarnej dowodzi, iż wprowadzone dotychczas regulacje są fragmentaryczne i niespójne. Potrzeba chwili, czyli uzyskanie płatności bezpośrednich przez rolników wymusiło wprowadzenie w życie rozwiązań szczególnych, m.in. na utworzenie gospodarstw prowadzonych metodami ekologicznymi³², czy w przedmiocie przeznaczanie gruntów rolnych pod zalesienie³³. Nie można jednak nie dostrzec pozytywnego waloru wprowadzonych rozwiązań, które – wspierając ekstensyfikację produkcji rolnej – pozytywnie wpływają na poprawę struktury agrarnej, jednocześnie poprawę środowiska naturalnego.

30 Dz.U. Nr 125, poz. 1363.

31 Zasady gospodarowania środkami finansowymi pochodzącymi z funduszy UE określają przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 maja 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu i kierunków działań oraz sposobów realizacji zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie gospodarowania środkami pochodzącymi z funduszy Unii Europejskiej. Dz.U. Nr 102, poz. 928.

32 Por. ustawę z dnia 16 marca 2001 r. o rolnictwie ekologicznym. Dz.U. Nr 38, poz. 452.

33 Por. ustawę z dnia 8 czerwca 2001 r. o przeznaczaniu gruntów rolnych do zalesienia. Dz.U. Nr 73, poz. 764.

Ewolucja własności rolniczej Skarbu Państwa

Dominującą procentowo strukturą władania gruntami w Polsce była i jest własność prywatna¹, jednak własność publiczna oraz sposoby jej organizacji odgrywały zawsze kierunkową rolę w gospodarce rolnej kraju. Wystarczy przypomnieć, iż wg stanu na koniec 1991 roku, tj. okresu początków przemian ustrojowych, przekształceniom poddano 3 477 tys. ha użytków rolnych, będących w gestii gospodarstw państwowych oraz 798 tys. ha gruntów pozostających w Państwowym Funduszu Ziemi. W sposób nieuchronny pociągnęło to za sobą problemy socjalne i ekonomiczne dla około 2 mln ludzi (tj. 470 tys. byłych pracowników PGR-ów wraz z członkami rodzin)².

Problematyka ewolucji własności rolnej Skarbu Państwa wymaga kilku odniesień do pojęć ogólnych. Chodzi o takie instytucje jak: własność i jej stratyfikacja, własność rolnicza, własność publiczna, Skarb Państwa i majątek Skarbu Państwa. Należy zaznaczyć, iż szczegółowa charakterystyka powyższych zagadnień znacznie przekraczałaby ramy tematyczne niniejszego opracowania.

Na wstępie warto przytoczyć definicję pojęcia ewolucji. **Ewolucja** (łacińskie *evolutio* – rozwinięcie), to proces wszelkich sukcesywnych, stopniowych i ciągłych zmian, przebiegających od niższych stadiów rozwoju do wyższych, od form prostszych do coraz bardziej złożonych i doskonalszych. (...) Termin „ewolucja”, wiąże się z pojęciem postępu, którego odwrotnością jest regresja (cofanie się)³. Dla tak opisanego pojęcia zbadanie charakteru zmian dotyczących własności rolniczej Skarbu Państwa wymagać będzie również kilku uwag natury historycznej. Nakreślą one tło dla rozwiązań współczesnych i pozwolą ocenić wartość ewolucyjną zmian w opisywanym obszarze.

Własność rolnicza Skarbu Państwa w okresie Polski Rzeczypospolitej Ludowej

Z końcem II wojny światowej następują zmiany ustrojowe w Polsce. Rozpoczyna się okres Polski Rzeczypospolitej Ludowej. Nowe warunki polityczne, zmie-

1 Zob. m.in.: Mały Rocznik Statystyczny 1929 r. oraz Rocznik Statystyczny z 1994, tab. 5, s. 300-362.

2 Dane Rocznika Statystycznego z 1994, por. też A. Doliwa, Powierniczy charakter..., s. 76. oraz W. Zgliński, Przekształcenia państwowych gospodarstw rolnych i ich wpływ na wieś i rolnictwo.

3 R. Smolski, M. Smolski, E. Stadtmüller: Słownik Encyklopedyczny – Edukacja Obywatelska, Wydawnictwa Europa. ISBN 83-85336-31-1. Rok wydania 1999.

niąją diametralnie pozycję państwowej własności rolnej, co jest związane ze zmianą funkcji i pozycji samej własności państwowej. Wraz ze zmianami ustrojowymi dokonują się przeobrażenia konstytucyjnych dotychczas zasad, u podstaw, których leżała własność prywatna. Juridyczne założenia nowej teorii własności w Polsce, w okresie czterdziestolecia PRL, wynikały z ideologii marksizmu-leninizmu⁴, w której wszelka własność winna ulec uspołecznieniu. Uspołecznienie rozumiane było jako upaństwowienie a nie sprywatyzowanie, jak to miało miejsce w okresie międzywojennym. Środki produkcji stać się miały zaś własnością wszystkich.

Założenie to znalazło wyraz w poglądzie, iż jedynym i wyłącznym właścicielem całego mienia państwowego (tzw. mienia ogólnonarodowego) jest cały naród w osobie państwa socjalistycznego⁵. Przytoczona powyżej koncepcja była zresztą prostą transpozycją sformułowań F. Engelsa o społecznym zawłaszczeniu produktów jako środków zachowania i rozszerzenia produkcji.

W konsekwencji nowy nurt polityczny dokonał w płaszczyźnie prawnej, charakterystycznej dla swojego okresu, dyferencjacji własności. Poczęto wyróżniać różne jej typy⁶.

Podstawową formą była tzw. własność społeczna, która dzieliła się na kolejne podkategorie, takie jak: własność państwowa (ogólnonarodowa), oraz własność grupowa, która występowała z kolei jako własność spółdzielcza albo innych organizacji społecznych ludu pracującego. Swoistą strukturę posiadała także tzw. własność indywidualna; składały się na nią: własność kapitalistyczna, drobnotowarowa oraz własność osobista. Tak przyjętej typizacji towarzyszyły odmienne formy ochrony własności. Ustrojowo preferowana własność społeczna znalazła ochronę konstytucyjną bezpośrednio w Art. 11 i 16 Konstytucji PRL⁷. Oddawano własność państwową wszystkim obywatelom i państwu w opiekę. W przypadku własności indywidualnej chroniono ją tylko obowiązującymi ustawami, za wyjątkiem indywidualnej własności gospodarstw rolnych pracujących chłopów, która w Art. 15 uzyskiwała jednak konstytucyjną ochronę. Ustawodawca poręczał również całkowitą ochronę praw do własności osobistej (Art. 18 cyt. Konstytucji).

Dla lepszego zrozumienia istoty wykonywania własności państwowej w owym okresie pomocnym jest opisanie sporu wokół zasady jednolitego funduszu mienia ogólnonarodowego. Zasada ta leżała u podstaw konstrukcji zarządzania

4 Jednym z głównych twórców podstaw teoretyczno-prawnych marksistowskiego pojęcia własności był A. W. Wieniediktow, który opisał je w swoim dziele pt. Państwowa własność socjalistyczna.

5 A.W. Wieniediktow: Państwowa własność socjalistyczna..., s. 311.

6 Zob. A. Stelmachowski: Zarys teorii prawa cywilnego, Warszawa 1998 r., s. 73 i n.

7 Tekst jednolity ogłoszony Obwieszczeniem Przewodniczącego Rady Państwa z dnia 16 lutego 1976 roku, Dz.U nr 7, poz. 36.

własnością państwową przez cały okres PRL. Skutki tej zasady, na płaszczyźnie doktrynalnej i funkcjonalnej, sięgają po dzień dzisiejszy⁸.

Zasada jednolitego funduszu mienia ogólnonarodowego pokazuje również filozofię postępowania z państwowym mieniem rolnym. Problematyka własności państwowej po roku 1945 była od początku skomplikowana⁹. Zanim ukształtowała się zasada jednolitego funduszu własności państwowej istniał poważny spór co do tego, kto jest podmiotem własności mienia zarządzanego przez przedsiębiorstwo państwowe, samo przedsiębiorstwo czy Skarb Państwa.

Przepisy Kodeksu Cywilnego, w Art. 126–132, w starym brzmieniu¹⁰, a w szczególności Art. 128 przecięły ten spór i określiły za podmiot własności uspołecznionych środków produkcji „cały naród w osobie państwa socjalistycznego”. W myśl tej zasady, własność państwowa (inaczej – socjalistyczna własność ogólnonarodowa) przysługiwała niepodzielnie państwu. Natomiast państwowe osoby prawne (w tym i te zajmujące się produkcją rolną) wykonywały jedynie w imieniu własnym, względem zarządzanych przez nie części mienia państwowego, uprawnienia płynące z własności państwowej. Tak ustalona treść Art. 128 nie pozwalała przypisać atrybutu właścicielskiego państwowym osobom prawnym, zarówno w wymiarze ekonomicznym jak i w rozumieniu prawa cywilnego. W takim też kształcie zasada jednolitego funduszu mienia państwowego przetrwała do 1.02. 1989 r.

Z drugiej jednak strony tak ujętej zasadzie jedności mienia ogólnonarodowego przeczyła podmiotowość prawna jednostek państwowych; nie wszystkie wszakże pełniły funkcję *stationes fisci*. Podmioty te, wyposażone w zdolność prawną, posiadały również własny majątek. Przykładowo, prawo cywilne Związku Radzieckiego¹¹, pomimo powszechnie przyjętej zasady jedności własności państwowej, przyznawało państwowym osobom prawnym pewne prerogatywy określone mianem „prawa operatywnego zarządu”. Polegał on na przyznaniu swoistej triady uprawnień, tj. prawa do posiadania, rozporządzania oraz korzystania z posiadanego majątku. Trafny wydaje się więc pogląd M. Bednarek¹², iż w polskim porządku prawnym, w odniesieniu do zagadnienia uprawnień majątkowych państwowych osób prawnych, funkcjonowała swoista fikcja, w której z formal-

8 Zob. np. J. Wasilkowski: Prawo własności w PRL, Warszawa, 1969 r., s. 12 i 26 i n., a także S. Grzybowski: O stosunkach cywilnoprawnych na tle zasady jedności własności państwowej, S.C. 1966, t. VIII, również J. Gwiazdomorski: Zasada jedności własności socjalistycznej a osobowość prawna przedsiębiorstw państwowych, PiP 1967, nr 4–5, por. też S. Włodyka: Założenia regulacji prawnej mienia ogólnonarodowego, PiP 1987, nr 10, M. Bednarek: Przemiany własności..., s. 104 i n., W. Pańko: O prawie własności i jego współczesnych funkcjach, Katowice 1984 r., s. 27 i n., A. Wolter: Prawo cywilne, Warszawa 1977 r., s. 31 i n.

9 S. Rudnicki: Komentarz do Kodeksu Cywilnego, Warszawa 1996, s. 10 i n.

10 Tzn. przed wejściem w życie nowelizacji KC tj. sprzed 1 lutego 1989 roku.

11 Art. 21 Zasad prawa cywilnego ZSRR cytowany przez J. Wasilkowskiego, Prawo własności..., s. 36.

12 M. Bednarek: Przemiany własności..., s. 109.

nego punktu widzenia, państwowym osobom prawnym nie przysługiwał tytuł właściciela, choć na zewnątrz wyposażone one były we wszystkie atrybuty właścicielskie. Wchodziły w stosunki prawne z innymi podmiotami, zawiązywały spółki prawa handlowego, występowały między sobą z roszczeniami windykacyjnymi, mogły również zawierać umowy także ze Skarbem Państwa, tzn. z jednostkami *stationes fisci*.

Reasumując: pod rządami zasady jednolitego funduszu mienia ogólnonarodowego, w sferze wykonywania własności państwowej (w tym i własności rolnej), wypracowano dwie grupy instrumentów.

W pierwszej (w stosunkach zewnętrznych), państwo zasadniczo posługiwało się cywilnoprawną¹³ metodą regulacji, wykorzystując do tego konstrukcję zdolności prawnej odrębnych podmiotów państwowych oraz instytucję Skarbu Państwa. W grupie drugiej (w stosunkach wewnętrznych, tj. wewnątrz sektora państwowego) dominującą rolę odgrywała metoda administracyjno-prawna, stosowana zarówno wobec *stationes fisci* jak i państwowych osób prawnych, ale również wobec własności indywidualnej¹⁴. To państwo tworzyło wyspecjalizowane jednostki, przydzielało majątek niezbędny do wykonywania zadań, przez państwo również określane. Stworzona została do tego celu charakterystyczna konstrukcja prawna – przekazania w zarząd lub przekazania w użytkowanie¹⁵.

Oprócz tego schematycznego zarysu podstaw ideologiczno-prawnych gospodarowania mieniem państwowym, w okresie PRL, ważnym elementem był również przedmiotowy schemat organizacyjny państwowej własności rolnej. Obok majątku pozostającego w rękach organizacji spółdzielczych oraz majątku oddanego w zarząd lub/i użytkowanie państwowym osobom prawnym, ustawodawca „ludowy” postanowił uzyskać określony zapas ziemi w celu następnego rozdzielania go społeczeństwu. Powyższy zabieg znalazł podstawę prawną w Manifeście PKWN z 22 lipca 1944 roku¹⁶ oraz Dekrecie z 6 września 1944 roku¹⁷ o przeprowadzeniu reformy rolnej. Wspomniany zapas ziemi zgromadzony został w Państwowym Funduszu Ziemi.¹⁸

13 Ostatecznie ustawodawca ugruntował stosowanie tej metody w ustawie z dn. 12 marca 1958 roku o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu spraw związanych z reformą rolną i osadnictwem, Dz.U. z 1959 r., nr 14, poz. 78.

14 Tematykę ingerencji administracji w wykonywanie własności indywidualnej szczegółowo opisano w pracy pod red. A. Stelmachowskiego i P. Czechowskiego: *Ewolucja pozycji właściciela indywidualnego gospodarstwa rolnego w PRL*, Warszawa 1989, s. 165–185.

15 Zob. A. Wieniediktow: *Państwowa własność...*, s. 314–317, oraz W. Ramus: *Przekazywanie nieruchomości pomiędzy jednostkami gospodarki społecznej*, Warszawa 1973.

16 Załącznik do Nr 1 Dz.U. z 1945 r. nr 3, poz. 13.

17 Tekst jednolity Dz.U. z 1945 r. nr 3, poz. 13.

18 W sposób szczegółowy tematykę PFZ ujmują A. Zieliński: *Formy prawne gospodarowania nieruchomościami rolnymi PFZ*, Poznań 1980 r.

Utworzono określoną masę majątkową (nieruchomości i inne środki) w postaci Państwowego Funduszu Ziemi (Art. 3 ust. 1 Dekretu o Reformie Rolnej). Uczyniono to głównie poprzez odebranie dotychczasowym właścicielom wielkich nieruchomości ziemskich, tzn. stanowiących własność lub współwłasność osób fizycznych lub prawnych, jeżeli ich rozmiar łączny przekraczał bądź 100 ha powierzchni ogólnej, bądź 50 ha użytków rolnych. Włączono także pozostałe składniki, takie jak: aktywa dotychczasowego Funduszu Obrotowego Reformy Rolnej, należności i wpływy z tytułu czynności związanych z przebudową ustroju rolnego, należności i wpływy z administracji nieruchomości przejętych na cele reformy rolnej, należności i wpływy z tytułu zdobycia nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa z jakiegokolwiek tytułu, będące własnością obywateli Rzeszy Niemieckiej, osób skazanych prawomocnie m.in. za zdradę stanu, skonfiskowanie z jakichkolwiek prawnych przyczyn, oprocentowane gotowizny PFZ, oraz dotacje Skarbu Państwa i inne wpływy. Jak łatwo można zaobserwować dekret w sposób ostateczny nie ustalił źródeł powstającego majątku Państwowego Funduszu Ziemi. Rewolucyjny sposób zgromadzenia ziemi jest istotną różnicą w stosunku do koncepcji powstawania Funduszu Obrotowego Reformy Rolnej w okresie międzywojennym. Podobnie zmienny był i charakter prawny i funkcja Państwowego Funduszu Ziemi. Tuż po utworzeniu Fundusz miał być kontynuacją przedwojennego FORR, zwłaszcza jeżeli chodzi o charakter prawny. Właściwie, oprócz nieruchomości ziemskich przejętych na cele reformy rolnej, (do 1950 roku), skład PFZ był kopią majątku dawnego FORR. Do tegoż 1950 roku PFZ wchodził w skład budżetu państwa jako jednostka budżetowa, całkowicie niezależna od budżetu Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych. W Ustawie Skarbowej z 7 III na rok 1950 Państwowy Fundusz Ziemi figurował jako „Część 33” w dziale „A” – czyli Administracja. W rozumieniu finansowo-prawnym wykazywał on cechy funduszu celowego, scentralizowanego, powiązanego z budżetem państwa tzw. formą brutto, tzn. całość dochodów i wydatków była przewidziana w budżecie państwa. PFZ nigdy nie korzystał jednak z wyodrębnienia prawnego, posługiwał się osobowością Skarbu Państwa, reprezentowanego w tej materii przez Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych. Trudno jest również odpowiedzieć, czy wszystkie nieruchomości rolne, stające się ówczesnie własnością Państwa, włączane były w skład Państwowego Funduszu Ziemi. Za pozytywną odpowiedź przemawiałyby wyraźne stwierdzenia w dekreście o reformie rolnej, włączające do PFZ oprócz nieruchomości ziemskich przejętych na cele reformy i osadnictwa również te, które stanowiły własność Skarbu Państwa¹⁹. W stanowisku doktryny²⁰ prezentowany jest wyraźnie pogląd, iż do 1958, tzn. do czasu wejścia

19 Art. 2 ust. 1 lit. a Dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 6 IX 1944 r. – o przeprowadzeniu reformy rolnej, Dz.U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13, z 1957 r. Nr 38, poz. 172 i z 1968 r. Nr 3, poz. 6.

20 Np. J. Paliwoda: *Przebudowa ustroju rolnego*, Warszawa 1964, s. 21.

w życie Ustawy z 12 marca „O sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowania niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego”, wszystkie nieruchomości ziemskie, które stawały się własnością Państwa, niezależnie od tytułu prawnego, automatycznie podlegały włączeniu do PFZ. Za podobnym rozumieniem tej kwestii, przemawiałaby interpretacja celowościowa utworzenia samego Państwowego Funduszu Ziemi, głównej wówczas instytucji zajmującej się przebudową ustroju rolnego. Jedynej także instytucji uprawnionej do grupowania nieruchomości rolnych Skarbu Państwa.

Do lat 50-tych PFZ traktowany jest więc, jako niekorzystający z wyodrębnienia organizacyjnego, posługujący się osobowością Skarbu Państwa, reprezentowany przez Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych – celowy, centralny fundusz budżetowy. Punktem zwrotnym w zmianie charakteru prawnego PFZ jest Ustawa z 20 marca 1950 roku „O terenowych organach jednolitej władzy państwowej”²¹. Zmiany polegające na zniesieniu organów samorządu terytorialnego i ustanowieniu w ich miejsce rad narodowych, jako terenowych organów władzy jednolitej, jak również zmiany systemu budżetowego na centralny i terenowy, powodują, iż Państwowy Fundusz Ziemi staje się stopniowo instrumentem przebudowy już nie samego ustroju rolnego, ale w ogóle ustroju państwa. Poprzez utratę charakteru funduszu celowego PFZ w dużym stopniu pozbawiony został również przez ustawodawcę skuteczności w wykonywaniu zadań. Podzielono także dochody między oba budżety terenowy i centralny, wskazując między innymi, aby budżetom terenowym przekazywać całość wpływów PFZ²².

Zatem od 1951 roku dotychczasowe dochody Państwowego Funduszu Ziemi, jako funduszu celowego, stały się dochodami budżetów terenowych. Od tego momentu majątek PFZ stanowiły już tylko nieruchomości ziemskie, a inne dotychczasowe jego wpływy takie jak: należności i wpływy z administracji nieruchomości, oprocentowane gotowizny PFZ, oraz dotacje Skarbu Państwa. Administracja państwowa szybko zaczęła przeznaczać te dochody na nie rolną działalność swoich organów.

Na płaszczyźnie prawnej fakt pozostawienia zaledwie części zadań PFZ do finansowania i realizacji przez budżet centralny (np.: pomoc gospodarstw powstałym z przebudowy ustroju rolnego), oraz przesunięcie do gestii budżetów terenowych zadania głównego, czyli przebudowę ustroju rolnego, pozbawił Państwowy Fundusz Ziemi charakteru funduszu w rozumieniu prawnym. Dochody, traktowane dotychczas jako funduszowe, stały się „zwyczajnymi” nie-

funduszowymi wpływami budżetów terenowych, te następnie miały finansować zadania, dla których kiedyś wyłącznie PFZ był powołany. Jaki więc charakter wykazywał PFZ po tych istotnych zmianach w latach 50., aż do kolejnych zmian ustrojowych lat 90.? Niewątpliwie słowo fundusz nie było już adekwatne do jego charakteru prawnego²³.

A. Zieliński w pracy *Formy prawne gospodarowania nieruchomościami rolnymi PFZ* zebrał poglądy nauki próbujące charakteryzować PFZ po roku 1950: Przykładowo F. Longchamps²⁴ określał go jako masę majątkową, wyodrębnioną administracyjnie w Skarbie Państwa ze swoistymi zasadami gestii. Z podobną tezą – z tą jednak różnicą, iż podkreślano specjalny cel Funduszu Ziemi – występowali m.in. M. Świątkowski²⁵, J. Paliwoda²⁶ oraz W. Pawlak²⁷. A. Stelmachowski²⁸ pisał o PFZ jako wyodrębnionej jednostce prawnej, utworzonej z zapasu ziemi. M. Błażejczyk określił Fundusz jako wydzieloną prawnie i administracyjnie masę majątkową w postaci zasobów gruntów i innego majątku nieruchomego.

Zważywszy wszystkie wymienione poglądy, A. Zieliński w sposób możliwie syntetyczny buduje definicję Państwowego Funduszu Ziemi w latach 1950–1991, jako instytucjonalnie wyodrębniony (ale w rozumieniu nadania mu ram organizacyjnych oraz uprawnień w oparciu o przepisy Dekretu o Reformie Rolnej), państwowy zasób lub zapas nieruchomości, przede wszystkim rolnych, nie będący we władaniu innych państwowych osób prawnych²⁹.

Analizując zarys prawnych form dysponowania majątkiem rolnym Skarbu Państwa, dochodzi się do wniosku, iż począwszy od okresu międzywojennego poprzez okres PRL, aż do lat 1989–91 następuje coraz większe zatarcie przejrzystości rozwiązań prawnych w tej materii. Co ważniejsze – również zatarcie celów, dla których były one konstruowane. O ile w przypadku przedwojennego Funduszu Obrotowego Reformy Rolnej można było mówić o początkach realizacji zadania głównego (czyli reformie ustroju rolnego), o ile również, przynajmniej na gruncie ustawowym, w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej do 1950 roku, można by tę tezę próbować bronić, o tyle w latach 1950–1991 widoczne jest wyraźne odejście od większości początkowych założeń. Wyraźne odejście od rozwiązań pierwotnych w tej kwestii, to dowód na to, iż Państwowy Fundusz Ziemi stał się

21 Dz.U. nr 14, poz. 130.

22 Uchwałą Rady Ministrów z 1950 r. – w sprawie wytycznych do zasad budżetu Państwa na rok 1951, MP nr A–55, poz. 631.

23 Przykładem może być również Zarządzenie nr 36 Ministra Rolnictwa z 15 lutego 1956 „w sprawie zasad administrowania należnościami PFZ za zbycie gospodarstw i działek gruntowych”, które uchyliło poprzednio obowiązujące akty z 1946 i 1948 roku.

24 F. Longchamps: Prawo agrarne, Warszawa 1949, s. 57.

25 M. Świątkowski: Prawo rolne, Warszawa 1966, s. 47.

26 J. Paliwoda: Przebudowa ustroju rolnego, Warszawa 1964, s. 21.

27 W. Pawlak: Prawo rolne PRL, cz. I, Poznań 1968, s. 35.

28 J. Selwa, A. Stelmachowski: Prawo rolne, Warszawa 1970, s. 63.

29 M. Błażejczyk: Prawne aspekty racjonalnego wykorzystania gruntów PFZ, s. 151.

zasobem mającym na celu realizować już nie reformę rolną, lecz szeroko rozumianą socjalizację rolnictwa. Ten aspekt będzie niesłychanie ważny w ocenie obecnie obowiązujących rozwiązań zastosowanych w stosunku do własności rolnej Skarbu Państwa.

Warto również zaznaczyć, iż w okresie minionego ustroju, formę dominującą w zagospodarowaniu PFZ stanowiła dzierżawa³⁰. Na dzień 31 grudnia 1974 roku na 853,7 tys. ha gruntów pozostawionych w gestii PFZ, w dzierżawę oddano aż 80% tych gruntów. Dzierżawcami byli w 90% rolnicy indywidualni.

Wykonywanie państwowej własności rolnej odbywało się głównie w ramach prowadzenia działalności produkcyjnej jednostek gospodarki społecznej.

Własność rolna Skarbu Państwa w okresie przemian ustrojowych po 1989 roku

Lata 1989/1990 to odrzucenie ustroju socjalistycznego oraz powrót do państwa o kształcie demokratycznym i wolnorynkowym. Nie sposób jednak oprzeć się refleksji, iż zewnętrzne znamiona transformacji wskazywałyby bardziej na rewolucję niż ewolucję w obszarze obowiązującego prawa w tym i własności rolnej Skarbu Państwa.

Normatywnym wyrazem owych przeobrażeń była niewątpliwie ustawa z 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL³¹. Nowela grudniowa odrzuciła najważniejsze dwa rozdziały starego ustroju: ustrój polityczny i gospodarczy. Nieuchronne były więc i przekształcenia własnościowe, które objęły dominujące w poprzednim ustroju, socjalistyczne kategorie własności, w tym rolnej własności państwowej. Na gruncie normatywnym nastąpił konsekwentnie powrót do modelowego ukształtowania prawa własności, tzn. odrzucenia funkcjonującej w ostatnim czterdziestolecu marksistowskiej teorii własności wraz z charakterystycznym podziałem na jej typy i formy oraz powrót do tradycyjnego rozumienia własności jako jednolitego prawa podmiotowego ujmowanego jednolicie i abstrakcyjnie³².

Zmianie uległa również zasada jednolitego funduszu mienia ogólnonarodowego wyrażona m.in. w art. 128 kc. oraz instytucja zarządu mieniem państwowym.

Do czasu wejścia w życie nowelizacji prawa zarząd regulowany był dwoma artykułami (34 i 128 kc.), przepisy te łącznie regulowały zarząd mieniem państwowym, tj. wszystkimi prawami majątkowymi należącymi do Skarbu Państwa. Obec-

nie³³ zarząd mieniem państwowym ma nową treść; państwowe jednostki organizacyjne, nie mające osobowości prawnej, są nadal traktowane jak *stationes fisci*, natomiast całkowicie odmienna jest sytuacja państwowych osób prawnych, prawa bowiem wchodzące w skład ich majątku przysługują im a nie Skarbowi Państwa. Wraz z wejściem w życie ustawy z 31.01.1989 r. o zmianie ustawy kodeks cywilny³⁴ nadane zostało odmienne brzmienie art. 128 kc., a mianowicie „własność i inne prawa majątkowe, stanowiące mienie państwowe przysługują skarbowi Państwa albo innym państwowym osobom prawnym”. Przepis ten następnie uchylono, ale jego hipoteza została zamieszczona i odpowiednio rozwinęta w obecnie obowiązującym art. 44¹ kc., zgodnie z którym „Własność i inne prawa majątkowe, stanowiące mienie państwowe, przysługują Skarbowi Państwa albo innym państwowym osobom prawnym. W par. 2 zaś jest mowa, iż „uprawnienia majątkowe Skarbu Państwa względem państwowych osób prawnych określają odrębne przepisy, w szczególności regulujące ich ustrój”. Tak, więc państwowe osoby prawne jako samodzielne nie wykonują już cudzej (tj. Skarbu Państwa) własności, ale wyłącznie swoją. Nie oznacza to jednak, że Państwu nie przysługują żadne uprawnienia względem mienia pozostającego w ich gestii. Zniesiono także zasadę, iż jedynie Skarbowi Państwa może przysługiwać prawo własności mienia państwowego; w wyniku tego państwowe osoby prawne uzyskały zdolność prawną w zakresie nabywania składników majątkowych na własność. Jednak nie oznaczało to automatycznego przekształcenia uprawnień przysługujących państwowym osobom prawnym – z mocy kodeksu cywilnego i ustaw szczegółowych – do części mienia ogólnonarodowego pozostającego w ich zarządzie w dniu wejścia w życie ustawy, tj. z dniem 31 stycznia 1989 r.³⁵ Dopiero w 1990 r. uwłaszczono z mocy samego prawa państwowe osoby prawne, w których zarządzie w dniu 5 grudnia 1990 r. znajdowały się grunty.

Opisywane zmiany doprowadzają do pewnej istotnej konkluzji. W literaturze zauważono bowiem, że powstał nowy podział własności państwowej – na własność państwową *sensu stricto* przysługującą bezpośrednio Skarbowi Państwa oraz na własność *sensu largo* przysługującą bezpośrednio państwowym osobom prawnym. Jak już wspomniano podział ten, nie burzy jednak innej naczelnej zasady³⁶, według której, upodmiotowienie jednostek państwowych (państwowych osób prawnych) i przyznanie im uprawnień majątkowych do wydzielonych części

33 Szerzej na ten temat J. Ignatowicz: Zmiany wprowadzone do Księgi I kodeksu cywilnego przez nowelę z 28 lipca 1990 r., *Przegląd Sądowy* 1991, nr 1–2, s. 23–34.

34 Dz.U. Nr 3, poz. 11.

35 Zob. Uchwałę w składzie 7 sędziów, wpisaną do księgi zasad prawnych, z 18.6 1991 r., III CZP 38/91 (OSNCp 10–12/91, poz. 118).

36 Zob. M. Bednarek: *Przemiany własności w Polsce, podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne*, Warszawa 1994, s. 92 i n., a także S. Dmowski, S. Rudnicki: *Komentarz do Kodeksu Cywilnego, Część ogólna*, Warszawa 1998, s. 86 in., również S. Rudnicki: *Komentarz...*, s. 10–11.

30 S. Mierzejewski: *Obrót gruntami PFZ w latach 1957–1974*, WWsp. 7/1975, s. 108.

31 Dz.U. nr 75, poz. 444.

32 S. Wójcik: *Problem pojęcia „własność prywatna” w III Rzeczypospolitej*, *Rej.* 1991, nr 7–8, s. 7 i n.

mienia państwowego, nie przekreśla faktu, iż w sensie ekonomicznym za właściciela całego mienia państwowego uważa się państwo, którego uosobieniem jest Skarb Państwa (Art. 34 kc.). Ustalenia te są niezwykle istotne dla właściwego określenia zakresu przedmiotowego własności rolniczej Skarbu Państwa w zmieniających się warunkach ustrojowych.

W obliczu dokonywanych zmian ustrojowych przeobrażeniom musiała ulec również koncepcja zarządzania mieniem państwowym. Ustawodawca wyraźnie zdawał sobie z tego sprawę, przynajmniej w początkowym okresie. We wspomniany art. 44¹ kc., została bowiem zamieszczona dyrektywa, zgodnie z którą uprawnienia majątkowe Skarbu Państwa, względem państwowych osób prawnych, powinny zostać określone w odrębnych od kodeksu cywilnego przepisach. W szczególności zaś w aktach normatywnych regulujących ustrój poszczególnych państwowych osób prawnych. To właśnie rzeczony akty „ustrojowe” poszczególnych jednostek, obok kodeksu cywilnego, stanowią podstawę do oceny modelu normatywnego, form prawnych i sposobów zarządzania państwową własnością rolną Skarbu Państwa, przyjętych w obowiązującym ustawodawstwie.

W ten sposób dochodzimy do opisu współczesnych form wykonywania własności rolniczej Skarbu Państwa. Według stanowiska Rady Legislacyjnej, prezentowanego na początku lat 90., w systemie gospodarczym opartym na mechanizmach rynkowych podmiot własności państwowej miał być wolny, od możliwości władczego wkraczania przez organy państwowe w zakres jego uprawnień właścicielskich. Wymagało to wyraźnego oddzielenia obu sfer działalności państwa, tj. *dominium i imperium*³⁷. Powszechnie zdawano sobie również sprawę z konieczności wypracowania nowych reguł reprezentowania Skarbu Państwa³⁸. Początkowo zamysł obejmował wprowadzenie kompleksowej ustawy o Skarbie Państwa, do uchwalenia której jednak nie doszło, w zamian ustawodawca utworzył rozmaite agencje rządowe, które miały przejąć na siebie ciężar realizowania państwowej polityki restrukturyzacyjnej oraz kwestię reprezentacji Skarbu Państwa. W tych właśnie uwarunkowaniach tkwi geneza powstania Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, instytucji, która powołana została do życia ustawą z 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa³⁹ (ugnrsp). Akt ten stanowi więc dopełnienie wspomnianej reguły kodeksowej wyrażonej w Art. 44¹ kc., i reguluje ustrój państwowej osoby prawnej zwanej Agencją Własności Rolnej Skarbu Państwa; reguluje również nowy model gospodarowania nieruchomo-

ściami rolnymi Skarbu Państwa. Agencję tę wyposażono w liczne uprawnienia właścicielskie w stosunku do mienia państwowego, wprowadzając tym samym nową filozofię wykonywania imperium w stosunku do własności państwowej, a mianowicie wykonywanie prawa własności w stosunku do mienia państwowego, przez odrębne osoby prawne we własnym imieniu, z jednoczesnym zachowaniem przez Skarb Państwa praw do tego mienia. Mechanizm reprezentacji i podziału kompetencji Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w stosunku do mienia Skarbu Państwa, oparty został o nową i praktycznie nie znaną polskiemu prawu formułę powierniczą.

Ustawa z 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa powołała również do życia instytucję **Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa**, do którego włączono m.in.: nieruchomości dotychczasowego Państwowego Funduszu Ziemi a także pozostałe nieruchomości rolne stanowiące własność Skarbu Państwa. Niezależnie od tego, czy należały do PFZ, czy były w zarządzie państwowych jednostek organizacyjnych lub użytkowaniu wieczystym osób fizycznych i prawnych, czy też w użytkowaniu lub faktycznym władaniu osób fizycznych i prawnych. Ważne podkreślenia jest jednak to, że Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa, zgodnie z wolą ustawodawcy, pozostał własnością Skarbu Państwa. Innymi słowy – zasób obejmuje rolną własność Skarbu Państwa, natomiast prawa własności i inne prawa rzeczowe w stosunku do tego mienia wykonuje Agencja Własności Rolnej w imieniu własnym (art. 5 ugnrsp).

Konfrontując problematykę własnościową z ideą powołania do życia Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, należy zgodzić się z opinią P. Czechowskiego iż „*granice wykonywania przez Agencję prawa własności na zasadzie powiernictwa w pełni mieszczą się w dyspozycji normy art. 140 kc.*” a ... *Agencja jako powiernik Skarbu Państwa została zobowiązana w drodze ustawowej do sprawowania funkcji właścicielskich w stosunku do objętego przez nią mienia*⁴⁰. Wydaje się w związku z tym, iż analiza treści własności wykonywanej przez AWRSP w stosunku do własności rolnej Skarbu Państwa powinna być wzbogacona o określenie rodzaju mienia, którym ona gospodaruje i nad którym sprawuje nadzór. Takie przedmiotowe podejście do charakterystyki problemu ma zresztą swoją tradycję w literaturze⁴¹. Powszechnie nie neguje się również twierdzenia, iż ocena zakresu prawa własności, a także konfrontacja jego kategorii ekonomicznej z juretyczną poprzedzona powinna być najpierw próbą identyfikacji podmiotów i przedmiotu stosunków własności.

37 Biul. RL 1990, nr 22, s. 135., cyt. w M. Bednarek: Przemiany..., s. 126, zob. też Cz. Żuławska: Co to jest prawo gospodarcze, RPEiS 1993, Nr 1, też: o prawach majątkowych przedsiębiorstwa państwowego (w:) Prace z prawa cywilnego.

38 Jak wyżej.

39 Dz.U. 95/57. 299 z późn. zm.

40 P. Czechowski: Wykonywanie nadzoru właścicielskiego..., s. 6.

41 Zob. m.in. W. Pańko: O prawie własności..., s. 37 i n.

Bezspornie przedmiotem działalności AWRSP jest rolna własność publiczna⁴². Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. w art. 21 nie zawiera osobnej dystynkcji dotyczącej własności publicznej (wzorem np. Konstytucji włoskiej⁴³); potwierdza jedynie ochronę własności i prawo dziedziczenia. Takie konstytucyjne ujęcie własności, zdaniem J. Szachulowicza, należy uznać za zbyt ogólne, autor słusznie podkreśla, że „...Celowe byłoby zamieszczenie w Konstytucji zapisu o własności prywatnej i publicznej. Zapis taki w ustawie zasadniczej pozwoliłby na uszczegółowienie treści prawa własności w ustawach zwykłych (...) Normatywne określenie własności publicznej pozwoliłoby na bliższe określenie przedmiotu tej własności, sposobu jej wykonania oraz ochrony, jak też zakresu granic jej wyzbywania oraz zasad przeznaczenia na cele użyteczności publicznej.”⁴⁴

Proste stwierdzenie, w przypadku Agencji, iż gospodaruje ona rolną własnością publiczną nie wydaje się właściwe. Dzieje się tak dlatego, iż własność publiczna, jako pojęcie, również ma złożoną budowę.

Zakres przedmiotowy własności publicznej jest co do zasady szerszy od własności niepublicznej; i choć podobnie jak w przypadku własności niepublicznej; przedmiotami własności publicznej mogą być wszelkie prawa majątkowe i rzeczy bez żadnych ograniczeń, to istnieją pewne przedmioty majątkowe, które nie mogą być własnością niepubliczną.

W literaturze przedmiotu⁴⁵ przyjęty został podział majątku publicznego na: **majątek skarbowy** inaczej zwany fiskalnym; **majątek administracyjny**, oraz **dobra publiczne**. Krótka charakterystyka każdego z elementów tego trójpodziału wydaje się niezbędna w przypadku prób identyfikacji publicznego mienia pozostającego w gestii AWRSP.

Majątek skarbowy (inaczej zwany fiskalnym), ma generować dochody przeznaczane na finansowanie bieżącego funkcjonowania pozostałego mienia, oraz zabezpieczać niezbędne środki na realizację dalszych ustawowych zadań. W skład tego majątku wchodziły rzeczy i prawa majątkowe stanowiące dla podmiotów administracji publicznej źródło dochodów przeznaczanych na wykonywanie nałożonych zadań publicznych. W przypadku AWRSP majątkiem skarbowym są składniki Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, które nie stanowią jednak ani

42 Która w okresie PRL nazywana była społeczną, Por. A. Stelmachowski: Zarys teorii prawa cywilnego, Warszawa 1998, s. 187 a także J. Szachulowicz: Własność publiczna..., s. 10.

43 Art. 42 Konstytucji włoskiej stwierdza: „Własność jest publiczna lub prywatna. Dobra ekonomiczne należą do państwa, przedsiębiorstw lub osób prywatnych. Własność prywatna jest uznawana i gwarantowana przez państwo, które określa sposoby jej nabycia, użytkowania i granice w celu zapewnienia jej funkcji społecznej.”

44 J. Szachulowicz: Własność publiczna, Warszawa 2000, s. 10.

45 M. Szubiakowski: Prawo administracyjne, pod red. M. Wierzbowskiego: Warszawa 1999 r., s. 143. Por. też J. Szachulowicz: Własność publiczna..., s. 14 a także M. Guziński, T. Kocowski: Prawo administracyjne. Pod red. J. Bocią, Wrocław 1998 r., s. 255 i n.

majątku Agencji jako państwowej osoby prawnej, ani jako powiernika. Agencja jedynie korzysta z tych składników w drodze wykonywania prawa własności i innych praw rzeczowych. Realizuje w ten sposób zadania ustawowe oraz finansuje swoje bieżące funkcjonowanie.

Majątek administracyjny, stanowi zazwyczaj element najbardziej obciążający finanse publiczne, jest jednak niezbędny do funkcjonowania administracji. Majątek administracyjny stanowi wartość użytkową i kapitałową. Są to głównie siedziby władz i urzędów centralnych, wojewódzkich oraz jednostek samorządu terytorialnego. Zapewnia on możliwość funkcjonowania urzędów. Majątkiem administracyjnym, w przypadku Agencji, zgodnie z Art. 5 ust. 4. ustawy, należałoby traktować jedynie mienie nabyte przez Agencję w celu zapewnienia funkcjonowania Biura prezesa i oddziałów terenowych Agencji, stanowiące jej własność jako państwowej osoby prawnej.

Dobra publiczne są to rzeczy przeznaczone do powszechnego użytku, z których każdy na równych zasadach może korzystać. W naturze tych dóbr tkwi ich przymiot publiczny, np. wody powierzchniowe płynące, drogi publiczne, studnie publiczne, czy obiekty zabytkowe. Korzystanie z tych dóbr regulowane jest normami administracyjno-prawnymi. W przypadku Agencji wchodzi w grę przede wszystkim obiekty zabytkowe i to nie wszystkie.

Na tle przedstawionych ogólnych rozważań nad własnością publiczną status majątku AWRSP wydaje się skomplikowany. Powracając do pytania postawionego na wstępie tej sekcji: czy kluczowym elementem analizy treści własności wykonywanej przez AWRSP nie byłoby określenie rodzaju mienia którym gospodaruje i nad którym sprawuje nadzór, należy stwierdzić iż dokonywanie bezpośredniej paraleli z teorii mienia publicznego do zakresu majątkowego powierzonego AWRSP nie wydaje się wskazane. Szczególnie w świetle uprawnień powierniczych, płynących z art. 5 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Z ogólnie przyjętej teorii i praktyki wynika, iż nie traktuje się Agencji jako właściciela powierzonego mu mienia. Powstaje więc pytanie: do jakiego stopnia mienie powierzone AWRSP ma charakter mienia publicznego, skoro wychodzi ono spod bezpośredniego zarządu *stationes fisci*. Ujmując problem inaczej rodzi się pytanie: czy mienie państwowe powierzone AWRSP i wydzielone z administracji państwowej do gestii powiernika jest nadal mieniem publicznym w świetle teorii mienia publicznego?

AWRSP w zamyśle ustawowym miała być podmiotem prawa cywilnego wyposażoną we wszystkie atrybuty właściciela, który mógłby swobodnie działać na wolnym rynku. Tymczasem fakt, iż powierzone Agencji mienie Zasobu jest, pomimo utraty nad nim zarządu, nadal własnością publiczną z doktrynalnego punktu widzenia powinno prowadzić do zakwalifikowania tych składników do

dóbr publicznych, wyłączenie zarządzania nimi według zasad prawa cywilnego w szerokim tego słowa znaczeniu i podporządkowanie zasadom prawa administracyjnego⁴⁶.

Doktryna właściwie nie zajęła jednoznacznego stanowiska w tej – tak ważnej moim zdaniem – kwestii. Na pewne ślady rozwiązań natknąć można się w rozważaniach J. Szachulowicza, który stwierdza iż „... **majątkiem skarbowym gospodarują agencje** [w tym i AWRSP (przyp. własn.)] działające na podstawie stosunku powiernictwa. Przyczyną prawną powoływania agencji (pisze dalej autor) do gospodarowania mieniem Skarbu Państwa była potrzeba zapewnienia sprawniejszego i racjonalnego gospodarowania ...bez formalizmu biurokratycznego”⁴⁷. Jak widać autor kwalifikuje pośrednio mienie Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa⁴⁸, jako majątek skarbowy. Ujęcie takie wydaje się być uprawnione, pomimo faktu utraty bezpośredniego zarządu przez Skarb Państwa nad Zasobem oraz oddania go w gestię odrębnej państwowej osoby prawnej – AWRSP. Odpowiedzią na pytanie, czy wyłączenie mienia publicznego spod zarządu jednostek budżetowych państwa powoduje (w przypadku Zasobu Własności Rolnej) utratę charakteru mienia publicznego, mogłaby się wydawać właśnie nowatorskość ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Akt ten mógłby pozwolić na pogodzenie tej sprzeczności, gdyby w ślad za jego uregulowaniami wprowadzono do polskiego systemu prawa instytucję powiernictwa na wzór anglosaskiego Trust-u. Jednym z fundamentów instytucji Trustu jest bowiem instytucja *własności podzielonej*⁴⁹. Niewątpliwie mogłaby ona stanowić doktrynalne rozwiązanie problemu⁵⁰, a przede wszystkim potwierdzić ewolucyjne zmiany w obszarze własności rolniczej Skarbu Państwa. Niestety, pomimo stworzenia w ustawie o gnrsp. podstaw relacji powierniczej pomiędzy Agencją i Skarbem Państwa, ustawodawca nie był i nie jest konsekwentny. Brak rozwoju polskiej odmiany powiernictwa powoduje niemożliwość prawną podzielenia tytułu praw-

nego do mienia w Zasobie. Mienie to jest własnością publiczną, niezależnie od faktu wyjścia spod bezpośredniego zarządu Skarbu Państwa.

Zatem dystynkcja przeprowadzana na tle publicznego czy też nie publicznego charakteru mienia powierzonego AWRSP nie jest właściwa. Zakres przedmiotowy ustawy nie określa w przypadku Agencji całej treści uprawnień do powierzonego mienia. Aby ustalić te uprawnienia, należy każdorazowo analizować poza ustawowe (tj. nieuregulowane w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi), treści poszczególnych stosunków prawnych, przewidzianych przez ustawodawcę jako formy gospodarowania mieniem przez Agencję. W konsekwencji, obok ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi, to głównie Kodeks Cywilny określa treść oraz zakres uprawnień stron w poszczególnych stosunkach umownych (sprzedaży, dzierżawy, zamiany, najmu, trwałego zarządu). Uregulowania Kodeksu Cywilnego precyzują ostatecznie rzeczywiste uprawnienia właścicielskie Agencji do powierzonego jej mienia. Paradoksalnie więc interes Skarbu Państwa jest chroniony głównie przez normy prawa cywilnego, a nie prawa administracyjnego. Rodzi się więc pytanie o zasadność utrzymywania rozległego aparatu urzędniczego w procesie gospodarowania własnością rolną Skarbu Państwa.

Lista negatywnych opinii odnośnie współczesnych form wykonywania własności rolniczej Skarbu Państwa jest znacznie dłuższa; nie sposób nie przytoczyć tych najważniejszych. W istocie jednym z dwóch głównych zarzutów⁵¹ dotyczących przekształceń własności rolnej skarbu Państwa jest zarzut restrukturyzacji, która nie została poprzedzona procesem prywatyzacyjnym (wszystkie przedsiębiorstwa oddane zostały w gestię AWRSP). Drugi zarzut dotyczy tego, iż proces restrukturyzacji przeprowadzony został w sposób zuniformizowany w stosunku do wszystkich państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, bez uwzględnienia ich zróżnicowania wewnętrznego (tj. profilu produkcji, koncepcji ekonomicznej, lokalizacji w regionie). Do ewidentnych niedociągnięć legislacji należy zaliczyć również wspomniany brak rozwoju powiernictwa, a w szczególności systemu Trustu publicznego. Spowodowało to dość istotne braki legislacyjne w przedmiocie sprawowania nadzoru właścicielskiego nad mieniem rolnym Skarbu Państwa. W obecnym kształcie zarówno nadzór wewnętrzny jak i zewnętrzny, nad działalnością AWRSP jest właściwie statyczny i nieefektywny, do tego sprawowany przez Ministra Skarbu Państwa, a nie Ministra Rolnictwa, pomimo iż przedmiotem jest rolna własność Skarbu Państwa. Przede wszystkim jednak doszło, *de lege lata*, do mechanizmu polegającego na sprawowaniu nadzoru właścicielskiego nad gospodarowaną własnością rolną przez tę samą jednostkę, która to gospodarowanie wykonuje. Potwierdzeniem tego jest szczególnie zapis w akcie niższej rangi,

46 Tak J. Szachulowicz: Własność publiczna..., s. 19.

47 Tamże s. 18.

48 Mienie, które uważane jest zgodnie z art. 1 i 2 ustawy o gnrsp. jako nieruchomości rolne w rozumieniu Kodeksu Cywilnego położone na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele gospodarki rolnej, z wyłączeniem gruntów znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych i parków narodowych oraz inne nieruchomości i składniki mienia pozostałe po likwidacji państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej oraz ich zjednoczeń i zrzeszeń, a także lasy nie wydzielone geodezyjnie z nieruchomości, określonych w pkt 1 i 2, znajdujące się w zarządzie państwowych jednostek organizacyjnych, w użytkowaniu wieczystym osób fizycznych i prawnych, w użytkowaniu lub faktycznym władaniu osób fizycznych, osób prawnych oraz innych jednostek organizacyjnych, a także w Państwowym Funduszu Ziemi, oraz tych nieruchomości rolnych które przejmowane są na własność Skarbu Państwa na podstawie decyzji administracyjnych lub z innych tytułów.

49 Zob. K. Michałowska: Trust i stosunki powiernicze w prawie angielskim, Kwartalnik Prawa Prywatnego, 1996, zeszyt 2, s. 295.

50 Tak działa np. amerykański system „Public Trust Doctrines”, R. L. Gicksman, G. C. Coggins: Modern public land law..., s. 92 in.

51 Por. S. Prutis: Kierunki zmian modelowych restrukturyzacji i prywatyzacji rolnictwa państwowego, (w:) Studia Iuridica Agraria, Tom I, Białystok 2000, s. 50 i n.

tn. w Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów w sprawie nadania Statutu AWRSP. W § 21 tegoż Statutu, określającym zadania oddziałów terenowych Agencji, m.in. takie jak: przejmowanie mienia do Zasobu, prowadzenie ewidencji mienia Zasobu, przygotowanie i realizacja programów restrukturyzacji i prywatyzacji mienia Zasobu, znalazł się zapis w pkt. 4, iż do kompetencji oddziałów terenowych należy również **sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad mieniem Zasobu**⁵². Taki zapis w statucie AWRSP jest niewątpliwie konsekwencją przyjętego założenia, zgodnie z którym ustawodawca, w Art. 5 ugnrsp powierzył Agencji sprawowanie funkcji właścicielskich nad mieniem w Zasobie Własności Rolnej. W obecnym kształcie prawnym mamy więc do czynienia z **konstrukcją funkcjonalną**, zgodnie z którą powierzenie Agencji przez ustawodawcę kompetencji do wykonywania praw własności przenosi również, związane z prawem własności, uprawnienie właściciela do nadzoru właścicielskiego. Na bazie tej konstrukcji stworzony został wspomniany zapis § 21 Statutu AWRSP, stanowiący doprecyzowanie ogólnej kompetencji ustawowej do sprawowania funkcji właścicielskich. Takie założenia stanowią podstawę do sprawowania nadzoru właścicielskiego przez oddziały terenowe AWRSP. Uprawnienia Agencji do wykonywania nadzoru właścicielskiego wynikają więc z treści prawa własności, w którym, teoretycznie, mieści się związana z własnością funkcja sprawowania nadzoru nad własnym majątkiem. Takie pojmowanie i umiejscowienie uprawnień nadzorczych upodabnia działania Agencji do systemu sprawowania kompleksowej kontroli właścicielskiej w podmiotach prywatnych prawa handlowego, który zwany jest potocznie *corporate governance* (z ang. nadzór właścicielski). Jednakże posługiwanie się przez Agencję w procesie gospodarowania własnością rolną Skarbu Państwa nadzorem korporacyjnym powodować musi, w przypadku Agencji Własności Rolnej, łączenie funkcji gospodarującego i wykonującego nadzór właścicielski. To stwarza w konsekwencji zagrożenie polegające na autonomizacji celów własnych Agencji, która w założeniach ma być przede wszystkim publiczną osobą prawną, wykonującą nałożone na nią zadania państwowe. W literaturze odnotowano, iż taki mechanizm w przypadku Agencji już nastąpił⁵³. U podłoża problemu autonomizacji leży wspomniany problem braku ściślejszego powiązania uprawnień Agencji z Art. 5 ugnrsp, (tj. praw do wykonywania własności), z zadaniami państwowymi płynącymi z Art. 6 ugnrsp, czyli prywatyzacji i restrukturyzacji Zasobu. Realizując bowiem uprawnienia z Art. 5 ustawy Agencja niekoniecz-

52 W tym miejscu warto podkreślić, iż § 21 Statutu AWRSP, oprócz obowiązku do sprawowania nadzoru właścicielskiego wymienia inne zadania oddziałów terenowych, takie jak: windykacja należności Agencji (§ 21 pkt. 5) oraz prowadzenie restrukturyzacji zadłużenia Agencji (§ 21 pkt. 6). Jak pokazano w dalszej części pracy, windykacja i restrukturyzacja zadłużenia Agencji są jednymi z podstawowych elementów składających się na treść nadzoru właścicielskiego wykonywanego przez AWRSP, ujmowanego w raportach.

53 S. Prutis: Restrukturyzacja i prywatyzacja rolnictwa państwowego – 5 lat doświadczeń, [w:] Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej, Białystok 1998, s. 167 i n.

nie musi efektywnie prywatyzować i restrukturyzować Zasób. Wydaje się, iż nie można w ogóle mówić o autonomizacji celów Agencji, jako działaniu *praeter* czy też *contra legem*, gdyż ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi daje jednoznaczne podstawy do realizowania zadań zarówno z Art. 5 jak i z Art. 6. W związku z tym, jeżeli Agencja realizuje działania polegające wyłącznie na biernym wykonywaniu prawa własności, to działa zgodnie z ustawą i nie można zarzucić jej realizacji (czy autonomizacji) celów własnych. Zachowywanie *status quo* jednostki jedynie zarządzającej Zasobem mieści się bowiem w pełni w dyspozycji Art. 5 ustawy, tzn. w uprawnieniach właścicielskich, choć może być nie wystarczające do realizacji dyspozycji Art. 6 ustawy, tj. reprivatyzacji i restrukturyzacji mienia państwowego. Statystyka form rozdysponowania gruntów z Zasobu pokazuje, iż działalność Agencji idzie właśnie w tym kierunku. Wyzdierżawianie jest bowiem główną formą zagospodarowania gruntów z Zasobu (podobnie jak w minionym okresie PRL), zaś administrowanie i trwałe zarząd przekształciły się z przejściowych w trwałe formy zagospodarowania Zasobu⁵⁴. Ustawodawca w sposób niewystarczający skonstruował kolejność i współzależność celów Agencji. W wyniku tego, przy każdorazowym ograniczeniu lub braku możliwości realizacji zadań nałożonych w art. 6, Agencja automatycznie i stale realizuje uprawnienia z art. 5. Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi, nie regulując postępowania z Zasobem w sytuacji niemożliwości całkowitej lub częściowej realizacji zadań z art. 6, daje podstawy Agencji do pełnienia jedynie funkcji właścicielskich, tj. m.in. tylko zarządcy.

W konkluzji należałoby postawić pytanie: czy teza o ewolucyjnych zmianach w obrębie własności rolnej Skarbu Państwa jest zasadna? W naszym przekonaniu nie. Podsumowując tematykę własności rolnej Skarbu Państwa, należy stwierdzić, iż na przełomie lat 90., na fali rewolucyjnych zmian ustrojowych w obrębie całego systemu prawnego, wprowadzono uregulowania umożliwiające ewolucję w obszarze zarządzania skarbową własnością rolną. Jednak, jak pokazała kilkunastoletnia praktyka funkcjonowania nowego prawa i organów administracyjnych, nie doszło do ewolucji (*sensu stricte*) własności rolnej skarbu Państwa. Oprócz ogólnych uwarunkowań społeczno-ekonomicznych wystąpiły również czysto wewnętrzne przyczyny, do których wypada zaliczyć braki legislacyjne. Brak rozwoju nowoczesnej doktryny powierniczej oraz ogólnej koncepcji polityki rolnej w RP spowodowały, iż własność rolnicza Skarbu Państwa nie przeżywa w obecnym okresie ewolucji, czyli stopniowych i ciągłych zmian, przebiegających od niższych stadiów rozwoju do wyższych. Adekwatniejszym określeniem od słowa ewolucja, na obserwowany proces, wydaje się raczej pojęcie stagnacja a nawet regresji. Pozostaje więc na koniec zastanowić się nad rozwiązaniami *de lege ferenda*.

54 Zob. S. Prutis: Kierunki zmian modelowych restrukturyzacji i prywatyzacji rolnictwa państwowego, *Studia Iuridica Agraria* 2000, t. I, s. 52.

Kilkunastoletnia działalność AWRSP pokazuje, że to w jaki sposób realizuje ona politykę rolną kraju, zależy od treści tej polityki. Ponieważ nie ma jednorodnego planu polityki rolnej państwa, Agencja realizuje to, co w danych okolicznościach jest stosunkowo łatwe do zrealizowania. W pierwszych latach działalności Agencja pełniła w większym stopniu rolę instytucji prywatyzującej majątek skarbowy Zasobu. Jednak szereg uwarunkowań ekonomicznych w kraju, a także opisywane niekonsekwencje w jej charakterze prawnym, jak też przyjęcie funkcjonalnej kompetencji do sprawowania nadzoru właścicielskiego spowodowały wyhamowanie tempa prywatyzacji mienia. Wraz ze stagnacją procesu trwałego rozdysponowania mienia z Zasobu Własności Rolnej nastąpił samoistny mechanizm realizowania przez AWRSP jedynie podstawowych funkcji właścicielskich, zgodnie z normą art. 5 ustawy. Jak potwierdzają statystyki, na obecnym etapie, działania Agencji poszły głównie w kierunku „**prywatyzacji zarządzania**”. Agencja nie musi wykonywać funkcji właścicielskich jedynie pod kątem realizacji prywatyzacji i restrukturyzacji państwowego mienia rolnego. Może ona wykonywać funkcje właścicielskie jako cel sam w sobie. Tak też generalnie AWRSP czyni. Analiza przepisów ustawy, jak również prawnoporównawczy wgląd w rozwiązania nauki anglosaskiej, niemieckiej i francuskiej, wskazywałaby na dwa kierunki rozwiązań dotyczących dalszego funkcjonowania AWRSP.

Pierwszym rozwiązaniem kierunkowym mogłoby być ukształtowanie zadań i uprawnień Agencji na wzór francuskiego SAFER, tj. francuskich Spółki Urzędów i Osadnictwa Rolnego. SAFER są instytucjami wyspecjalizowanymi i wyposażonymi w skuteczne instrumenty prawne w obrocie i pośrednictwie nieruchomości rolnymi, dla potrzeb restrukturyzacji obszarowej francuskiego rolnictwa. Ważnym elementem funkcjonalnym tej instytucji jest charakter jej działalności, określany mianem „misji służby publicznej” w dziedzinie struktur rolnych (*mission du service public*). Wykluczałoby to zakwalifikowanie tej jednostki, do grupy podmiotów działających na zasadach komercyjnych. Jest to również zasadnicza bariera w autonomizacji celów własnych podmiotu wykonującego własność publiczną. Jak wspomniano w pracy, właśnie takiego zapisu brak w polskiej ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi. Określenie misji publicznej AWRSP, poprzez jasne powiązanie zadań z art.5 z zadaniami z art.6 ustawy, nakładałoby na Agencję dodatkowy ustawowy reżim, polegający na obowiązku wykonywania prywatyzacji i restrukturyzacji mienia rolnego. Proste wykonywanie przez AWRSP praw własności Skarbu Państwa w formie zarządzania, generowanie zysków z tego zarządzania (ok. 1 mld złotych rocznie)⁵⁵, i nie przeznaczanie ich na reformy strukturalne w rolnictwie mogłoby wtedy być trakto-

55 W 2000 r. wpływy Agencji z działalności statutowej wyniosły 1 248,2 mln zł i były wyższe (o 14,9%) od wpływów uzyskanych w roku poprzednim. Z tych wpływów 876,2 mln zł (70%) pochodziło ze sprzedaży mienia Zasobu, w tym 548,6 mln zł (44%) ze sprzedaży gruntów. Wpływy z tytułu czynszu za dzierżawę i najem wyniosły 247,9 mln zł i w stosunku do roku poprzedniego były wyższe o 13,4%. Raport roczny AWRSP za 2000 r.

wane, jako postępowanie niezgodne z ustawą. W obecnym kształcie Agencja właściwie nie realizuje aktywnej polityki państwa w zakresie reform strukturalnych. Przykładem jest stan realizacji dwóch programów: osadnictwa jako formy zagospodarowania gruntów rolnych Skarbu Państwa oraz zamiany nieruchomości rolników na powiększone arealy z Zasobu. Program osadnictwa rolniczego na gruntach Skarbu Państwa jest polskim odpowiednikiem jednej z funkcji francuskiego SAFER. Początkowo realizowany był jako program pilotażowy, a od listopada 1996 roku, po zaakceptowaniu go przez Ministra Rolnictwa i Ministra Finansów, Prezes AWRSP skierował go do realizacji⁵⁶. Zgodnie z danymi raportu AWRSP za rok 2000, na cele osadnicze w programie osadnictwa rolniczego na gruntach Skarbu Państwa przeznaczono 197 gospodarstw o łącznej powierzchni 35,6 tys. ha. Z tej liczby 121 gospodarstw (24 tys. ha) wydzierżawiono, a 51 gospodarstw (7 tys. ha) oczekiwało na wydzierżawienie osadnikom. Wobec braku zainteresowania 25 gospodarstw wycofano z *Programu (...)* i zagospodarowano w innych formach⁵⁷. Przytaczane liczby wskazują jednoznacznie na niski stopień realizacji programu, który tak naprawdę powinien stanowić – obok sprzedaży gruntów Zasobu – jeden z głównych sposobów zagospodarowania gruntów.

Podobnie niskie efekty odnotowuje Agencja w procesie zamiany prawa własności gruntów rolników na grunty Zasobu. Zgodnie z aktualną informacją miesięczną zagospodarowanie gruntów Zasobu WRSP, wg stanu na 31 marca 2002 r., stanowi nieco ponad 10 tys. ha. Francuski SAFER swoje zadania realizuje głównie poprzez zakup gruntów rolnych, następnie ich odsprzedaż w celu realizacji podstawowego zadania, czyli powiększania obszarowego gruntów rolnych. Drugim i zarazem bezpośrednio powiązanym z pierwszym kierunkiem działalności SAFER jest pomoc w objęciu przez młodych rolników, nowo utworzonych lub zrestrukturyzowanych gospodarstw rolnych. W konfrontacji z wynikami gospodarki Agencji na tym polu należy stwierdzić, że chcąc zbliżyć zadania Agencji do funkcji SAFER, należałoby zmienić całą filozofię gospodarowania Zasobem. Opisywany, pierwszy kierunek, w którym mogłaby ewoluować Agencja, nieuchronnie prowadzić musi do zmiany koncepcji całej ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

Drugi kierunek ewolucji Agencji zakłada, że ustawodawca nie zdecyduje się na przekształcenie AWRSP w instytucję na kształt SAFER i zaakceptuje obecny sposób wykonywania przez Agencję własności państwowej. Faktycznie konserwowałoby to instytucję Agencji, w przeważającej części na pozycji zarządcy mienia Skarbowego. Taki układ powoduje jednak, iż nie do utrzymania byłby obecny,

56 Zob. J. Ciubak: Osadnictwo formą zagospodarowania gruntów Skarbu Państwa, *Agroprzemiany* 1998, Nr 7/8, s. 12 i n.

57 Zob. przyp. 28.

tw. funkcjonalny system wykonywania nadzoru właścicielskiego przez Agencję. Umieszczenie Agencji, jako trwałego zarządcy mienia Zasobu, powinno pociągnąć za sobą przesunięcie funkcji sprawowania nadzoru właścicielskiego do organów administracji państwowej i rozbudowanie zewnętrznego aparatu tego nadzoru. Funkcje te powinien przejąć Skarb Państwa, reprezentowany przez odpowiednie organy, takie jak rady nadzorcze i Ministra Skarbu Państwa. Jeżeli by przyjąć tę ścieżkę rozwoju AWRSP, to ustawodawstwo polskie powinno, obok wspomnianych w pracy zmian, pójść w kierunku rozwoju doktryny społecznej kontroli agencji publicznych na wzór *Public Trust doctrine*⁵⁸, w której ważnym elementem jest rozbudowany system nadzoru właścicielskiego, wyrażający się w kontroli ze strony parlamentu, połączonej z kontrolą specjalistycznego sądownictwa. W naszym ustawodawstwie termin społecznej kontroli administracji można by rozbudowywać, np. w oparciu o teorię publicznych praw podmiotowych⁵⁹. Należy jednak podkreślić, iż pozostawienie obecnego *status quo* Agencji jest podstawą do podniesienia zarzutu o generalną zasadność powołania tej instytucji do życia. Można było budować system zwiększonej kontroli społecznej i nadzoru właścicielskiego również na starych strukturach, które gospodarowały PFZ-tem i PGR-mi, bez całej kosztownej akcji powoływania AWRSP i gromadzenia Zasobu Własności Rolnej.

W świetle przytoczonych argumentów należy stwierdzić, iż w obecnym stanie prawnym korzystniejszym dla struktury agrarnej państwowej własności rolnej jest dążenie do przekształcenia AWRSP w instytucję typu SAFER. Natomiast wykonywanie nadzoru właścicielskiego powinno pozostać w gestii Skarbu Państwa, niezależnie od przyjętej koncepcji dalszego funkcjonowania Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Przyjmuje się, iż zasadniczym celem prywatyzacji było pobudzenie inicjatywy, wzrost efektywności funkcjonowania przedsiębiorstw i całej gospodarki. Wydaje się, iż ten sam cel przyświecał ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Okazuje się jednak, w kontekście prywatyzacji gospodarki państwowej, iż stopień powodzenia w pobudzeniu gospodarki i jej efektywności nie zależy tylko od samych zmian form własności z państwowej na prywatną. Sukces tego procesu ściśle powiązany jest z późniejszą ekspansją sektora prywatnego. Powodzenie procesu rozwoju gospodarki uzależnione jest również od takich determinantów jak:

- swobody wejścia na rynek,
- zasad kredytowania oraz opodatkowania przepływu kapitału,
- prokonkurencyjnych działań państwa.

Nie ma powodów, dla których te ogólne zasady nie miałyby mieć zastosowania również do procesu prywatyzacyjnego państwowego mienia rolnego. Działania Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa powinny być wkomponowane we wszystkie wymienione powyżej elementy, które niewątpliwie wpływają na rozwój i efektywność gospodarki.

Oceniając zatem efektywność gospodarowania Agencji, obok jej uwarunkowań prawnych, należy również analizować otaczające determinanty gospodarki rynkowej. Takie spojrzenie daje dopiero pełny obraz potencjalnych możliwości gospodarowania własnością rolną Skarbu Państwa.

58 Szerzej na temat *Public trust doctrine*, zob. Gicksman R.L., Cogins G.C.: *Modern public land law*, St. Paul. Minn.: 1995, Sax J.: *The public trust doctrines in natural resources law—effective judicial intervention*, 68 *Michigan Law Rev.*, 471, 1970.

59 Szerzej na temat publicznych praw podmiotowych zob. W. Jakimowicz: *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002 r.

Determinanty kierunków zagospodarowania Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa

1. Ustawa z 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2001 r. Nr 75, poz. 603, ze zm.) przewiduje szereg instrumentów prawnych, które w założeniu służyć mają restrukturyzacji i prywatyzacji państwowego sektora w rolnictwie (zob. przepisy art. 6 i art. 24 i nast. ustawy). Działalność zmierzającą ku prywatyzacji państwowych gospodarstw rolnych określić można jako etap w procesie realizacji konstytucyjnych zapisów o ustroju gospodarczym Rzeczypospolitej w ogólności, a ustroju rolnym w szczególności; podstawę pierwszego stanowić ma społeczna gospodarka rynkowa, opierająca się m.in. na wolności działalności gospodarczej i własności prywatnej, zaś podstawę ustroju rolnego – stanowić ma gospodarstwo rodzinne (zob. art. 20–23 Konstytucji).

Założyć należy, że likwidacja wielkoobszarowych państwowych gospodarstw rolnych i prywatyzacja rolniczej własności państwowej zdeterminowane są celem tworzenia gospodarstw rodzinnych, co z kolei prowadzi do sformułowania tezy, że rola państwa w układzie stosunków rolnych powinna być w zasadzie regulacyjna; gospodarowanie – np. przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa – Zasobem Własności Rolnej powinno skutkować tworzeniem nowych (oraz wzmacnianiem istniejących) jednostek produkcyjnych (działalność o profilu gospodarczym); nie powinna natomiast polegać na realizacji celów socjalno-bytowych. W pierwszym planie umiejscowić należy bowiem, w strategii działań państwa, starania o poprawę warunków gospodarowania.

Z tego punktu widzenia prywatyzacja, powodując ograniczenie bezpośredniego wpływu władzy politycznej na procesy ekonomiczne, ułatwić może poprawę efektywności działania systemu ekonomicznego kraju. W tym sensie prywatyzacja stanowi krok w kierunku delimitacji (jasnego określenia zakresu, funkcji i metod działania) sfer życia społecznego; polityki, gospodarki i sfery zastrzeżonej dla funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. Prywatyzacja oznacza więc część procesu definiowania roli państwa w gospodarce i społeczeństwie obywatelskim¹. Racjonalna prywatyzacja powinna mieć na celu podniesienie efektywności wykorzystania gospodarczego majątku państwa poprzez oddanie go w ręce pod-

¹ Por. A. Wojtyła: Prywatyzacja a przemiany systemowe w krajach tworzących gospodarkę rynkową, (w:) *Przekształcenia własnościowe w Polsce (1990–1997)*, Warszawa 1999, s. 35 oraz A. Doliwa: Dychotomiczny charakter podmiotowości prawnej państwa (imperium i dominium), *Studia Prawnicze*, nr 3/2002, s. 33 i nast.

miotów prywatnych, ale także ukształtowanie takich relacji między sektorem publicznym a prywatnym, aby ten pierwszy wyznaczał jedynie reguły prowadzenia działalności gospodarczej, pozostawiając pełnienie aktywnej roli w gospodarce sektorowi prywatnemu.

Rozstrzygnięcia prywatyzacyjne w odniesieniu do państwowej własności rolnej muszą, co podkreśla się w doktrynie, nie tylko być podporządkowane przyszłemu ustrojowi rolnemu, ale także świadomie kształtować jego zręby. Prywatyzacja i restrukturyzacja państwowej własności rolnej powinna być ukierunkowana na restrukturyzację obszarową i produkcyjną gospodarstw rolnych, na system zachęt do odchodzenia z rolnictwa i wyzbywania się gruntów rolnych, na tworzenie nowych miejsc pracy dla opuszczających rolnictwo i bezrobotnych robotników rolnych².

2. Państwową osobą prawną, poprzez którą państwo realizuje od 11. lat sektorową politykę gospodarczą, jest Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa (zob. art. 3 i art. 6 ustawy z 19.10.1991 r.). Agencja wykonuje prywatnoprawne władztwo (dominium) względem państwowych gruntów rolnych³. Działalność ta, polegająca na wykonywaniu przez Agencję prawa własności i innych praw rzeczowych składających się na państwowe mienie rolne, ma mieć przymiot gospodarowania przedmiotami tego mienia. Kierunki działalności Agencji w zakresie zagospodarowania Zasobu wyznaczają przepisy ustawy, na bieżąco zaś cele i zadania AWRSP konkretyzują dyrektywy, wynikające z aktualnych uwarunkowań gospodarczych i majątkowej polityki państwa⁴. Agencja obciążona została obowiązkiem skoncentrowania, w trybie i w terminie określonym w ustawie, państwowych nieruchomości rolnych w drodze ich przejęcia do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, a po drugie – zadaniem podejmowania czynności gospodarowania Zasobem (art. 12 i nast. ustawy).

3. Zasób Własności Rolnej stanowi mienie Skarbu Państwa, o którym mowa w art. 1 i 2 ustawy z 19.10.1991 r., przejęte przez Agencję w trybie przewidzianym ustawą. W świetle powyższego odesłania do zakresu przedmiotowego ustawy (tj. do jej art. 1 i 2), pojęciu ZWRSP przypisano: 1) nieruchomości rolne w rozumieniu KC (zob. art. 461 kc.), położone na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele gospodarki rolnej, oprócz gruntów znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych i parków narodowych, ponadto 2) inne nieruchomości (niezależnie od ich rodzaju i miejsca położenia, np. budynki)

² Por. M. Błażejczyk: Prawne formy prywatyzacji państwowych gospodarstw rolnych i ustrojowe uwarunkowania ich przekształceń własnościowych traktatowymi założeniami polityki rolnej EWG, *„Prawo Rolne”*, nr 2/1991, s. 26.

³ Zob. A. Doliwa: Powierniczy charakter uprawnień Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, *Studia Iuridica Agraria*, t. I, 2000 r., s. 75 i nast.

⁴ Por. St. Prutis: Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz i orzecznictwo SN i NSA, Białystok 1997, s. 31.

oraz składniki majątkowe (inwentarz, maszyny rolnicze, itp.) pozostałe po likwidacji państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, ich zrzeszeń i zjednoczeń, a także 3) lasy nie wydzielone geodezyjnie z nieruchomości, o których mowa w pkt 1) i 2).

Oprócz tego, zgodnie z ustawą, charakter składnika Zasobu uzyskują nieruchomości rolne, których właścicielem Skarb Państwa stał się na podstawie decyzji administracyjnych lub innych tytułów po wejściu w życie ustawy (art. 2 ust. 2). ZWRSP tworzy także mienie (chodzi o wszelkie przedmioty majątkowe, nie tylko nieruchomości rolne) nabyte przez Agencję (art. 12 ust. 2) – zasada surogacji⁵; oprócz przedmiotów majątkowych, co do których prawa podmiotowe uzyskuje Agencja, a nabytych przez nią w celu zapewnienia funkcjonowania Biura Prezesa AWRSP i jej oddziałów terenowych (art. 12 ust. 2 *in fine* w zw. z art. 5 ust. 4). Ustawa przewidziała termin na utworzenie Zasobu; zgodnie z przepisem art. 13 – Agencja zobowiązana została do zgromadzenia mienia Skarbu Państwa w ZWRSP najpóźniej do 30.6.2000 r. Jak stanowi przepis art. 13 ust. 2 ustawy, nie przejęcie do ZWRSP nieruchomości rolnych do dnia 30.6.2000 r. skutkuje tym, że stają się *one ex lege* własnością gmin, na obszarze których są położone; zob. też art. 13 ust. 3–4.

4. Zasady gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa określone w ustawie z 19.10.1991 r. opierają się na wyodrębnieniu tych gruntów z ogólnej puli mienia państwowego dla realizacji określonego celu. Utworzenie Zasobu miało być elementem przekształceń strukturalnych mających zapewnić jednolitość regulacji prawnej przed zamierzoną, i w perspektywie docelową, prywatyzacją rolnictwa państwowego. Znowu w założeniu – utworzenie Zasobu ma być posunięciem przejściowym; ma być etapem starań o pożądane ukształtowanie ustroju rolnego, co ma nastąpić przez rozdysponowanie na rzecz indywidualnych rolników, za pośrednictwem AWRSP, gruntów rolnych wchodzących w skład ZWRSP. Tyle tylko, że utworzenie ZWRSP spowodowało zmonopolizowanie i scentralizowanie systemu gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa; takie rozwiązanie nie było raczej podyktowane względami ekonomicznymi i potrzebą osiągnięcia sprawności organizacyjnej (z pewnością zaś były to determinanty drugorzędne), ale przyczynami natury polityczno-prawnej, a zwłaszcza chęcią zachowania własności ziemi w rękach państwa i przyznania uprawnienia do wykonywania prawa własności wyłącznie jednej strukturze – Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa⁶.

⁵ Zob. uzasadnienie do wyroku NSA z 7.9.1993 r. (SA/Lu 67/93), ONSA, nr 4/1994, poz. 130, s. 64–65.

⁶ Tak St. Prutis: Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz i orzecznictwo SN i NSA, Białystok 1996, s. 74–75.

AWRSP gospodaruje nieruchomościami (a także innymi przedmiotami majątkowymi) wchodzącymi w skład Zasobu w drodze: 1) sprzedaży, 2) oddawania na czas oznaczony do odpłatnego korzystania osobom prawnym lub fizycznym, 3) wniesienia mienia (w tym nieruchomości) do spółki, 4) oddania na czas oznaczony administratorowi w celu zagospodarowania, 5) przekazania w zarząd, 6) zamiany nieruchomości (zob. art. 24 ust. 1 ustawy).

Wyliczone instrumenty prawne, które ma do dyspozycji Agencja, są uzupełniane i modyfikowane przez następujące możliwości zagospodarowania ZWRSP: 1) zabezpieczanie gruntów Zasobu; art. 24 ust. 2 ustawy i § 37 statutu, 2) gdy przemawiają za tym względy gospodarcze ich odłogowanie; art. 24 ust. 3, 3) przekazywanie nieodpłatnie nieruchomości Lasom Państwowym w celu zalesienia; art. 24 ust. 4 i 4a, 4) możliwość przenoszenia, w drodze umowy pod tytułem darmym, własności nieruchomości, na rzecz; a) jednostek samorządu terytorialnego (gminy, powiatu, województwa samorządowego) z przeznaczeniem na cele związane z inwestycjami infrastrukturalnymi służącymi do wykonywania zadań własnych, b) Polskiej Akademii Nauk, izb rolniczych, Krajowej Rady Izb Rolniczych, państwowej szkoły wyższej lub państwowej jednostki rozwojowej, na cele służące wykonywaniu ich zadań statutowych; art. 24 ust. 5, 5) przekazywanie, co do zasady odpłatnie, urządzeń, obiektów i sieci (energetyczne, wodnokanalizacyjne, ciepłownicze i telekomunikacyjne) wraz z niezbędnymi gruntami na własność jednostek prowadzących działalność w powyższym zakresie; art. 24 ust. 6, 6) przekazywanie nieodpłatnie, w drodze zawarcia stosownej umowy, gruntów w użytkowanie Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad, na pasy drogowe autostrad; art. 24 ust. 7.

Wyliczone wyżej sposoby zagospodarowania gruntów rolnych Skarbu Państwa, co podkreśla się w piśmiennictwie, mają równorzędny charakter, choć Agencja, która decyduje o wyborze prawnego instrumentu zagospodarowania Zasobu, powinna, kierując się dyrektywami określonymi w art. 6 ustawy i mając na względzie cele prywatyzacyjne, preferować sprzedaż nieruchomości⁷. Spośród przewidzianych w ustawie form zagospodarowania ZWRSP ściśle prywatyzacyjny charakter mają sprzedaż (art. 27 i nast.), oraz dzierżawa i najem w takim wypadku, gdy treść stosunku pomiędzy AWRSP a dzierżawcą (najemcą) współkształtuje wynikające z umowy zapewnienie (zobowiązanie się Agencji do przeniesienia własności) tego ostatniego o przysługującym mu prawie do kupna przedmiotu dzierżawy (najmu); zob. art. 38a ustawy. Pozostałe prowadzą jedynie do zmiany podmiotu faktycznie użytkującego gospodarstwo, którego właścicielem pozostaje Skarb Państwa, reprezentowany przez AWRSP. Zawarcie przez AWRSP,

⁷ Tak St. Prutis: Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz i orzecznictwo SN i NSA, s. 78, t. 3.

lub upoważniony przez nią w drodze zlecenia inny podmiot (art. 27 ustawy) umowy sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa, oznacza co do zasady wyzbycie się przez Skarb Państwa własności (art. 535 w zw. z art. 155 § 1 kc.). Sprzedaż nieruchomości z ZWRSP spełnić może funkcję stimulatora procesu przemian strukturalnych w rolnictwie, np. jako instrument koncentracji ziemi w gospodarstwach rodzinnych⁸. Kierunek transakcji może być też odwrotny, jako że AWRSP ma prawo nabywać nieruchomości dla Skarbu Państwa. Podkreślić należy, że zadaniem AWRSP jest przede wszystkim sprzedaż nieruchomości; nabywać grunty na własność Skarbu Państwa może ona w wypadkach wyjątkowych, np. w sytuacji określonej w art. 29 ust. 4 ustawy. Do tego, zgodnie z nowym art. 32a ustawy, AWRSP może nabywać dla Skarbu Państwa nieruchomości jedynie wtedy, gdy jest to niezbędne dla zapewnienia realizacji jej zadań określonych w ustawie, a zwłaszcza zadań w zakresie powiększania już istniejących gospodarstw rodzinnych (zob. art. 32 a ust. 1 i 2).

Nieruchomości wchodzące w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, względem których Agencja nie wdrożyła żadnej z form zagospodarowania przewidzianych w ustawie stanowią, według terminologii stosowanej na użytek wewnętrznej i zewnętrznej sprawozdawczości Agencji, „zasób gruntów do rozdysponowania”. Tego rodzaju nazewnictwo świadczyć ma, iż wszystkie grunty ZWRSP są przewidziane do zagospodarowania. Wspomniany zasób gruntów do rozdysponowania stanowią przede wszystkim pojedyncze działki pochodzące z PFZ, nieruchomości pozostałe po restrukturyzacji i częściowym rozdysponowaniu nieruchomości gospodarstw skarbowych, nieruchomości zwracane do Zasobu – przez dzierżawców po ustaniu stosunku dzierżawy, oraz przez państwowe jednostki organizacyjne – w razie wygaśnięcia trwałego zarządu i inne.

5. AWRSP, podejmując działania zmierzające ku zagospodarowaniu państwowych gruntów rolnych, winna brać pod uwagę różnego rodzaju cele o charakterze systemowym. Celem nadrzędnym jest organizacyjne i strukturalno – własnościowe przygotowanie polskiego rolnictwa do funkcjonowania w ramach wspólnego rynku UE. Spośród wielu czynników decydujących o konkurencyjności polskich gospodarstw rolnych, jeden – struktura obszarowa gospodarstw – powinien leżeć w zasięgu oddziaływania Agencji⁹. Tylko trwale (na własność) rozdysponowanie gruntów Zasobu na rzecz podmiotów prywatnych wspomnianą konkurencyjność może efektywnie wspierać. Tak też, choćby w sferze deklaracji – praktyka bowiem

8 Tak E. Tomkiewicz: Sprzedaż państwowych nieruchomości rolnych w aspekcie ulepszania struktur rolnych, *Więś i Rolnictwo*, nr 1/1994, s. 117.

9 Zdaniem A. Stelmachowskiego: pod względem jakości i cen produktów rolnych – polskie rolnictwo jest, w kontekście warunków rynku europejskiego, w pełni konkurencyjne. Wiele jest natomiast do zrobienia w płaszczyźnie zdolności do zapewnienia dochodowości produkcji rolnej; zob. A. Stelmachowski: Problemy harmonizacji prawa w związku z integracją polskiego rolnictwa z UE, (w:) *Polskie prawo rolne u progu UE*, (red. St. Prutis) Białystok 1998, s. 61.

prywatyzacyjnych działań AWRSP jest dalece niezadowolająca, widzi swoją rolę w realizacji, z punktu widzenia procesu integracji europejskiej, krajowej polityki gospodarczej – sama Agencja¹⁰. Oddziaływanie zatem na strukturę agrarną, w tym na przeciętną obszarową normę gospodarstwa rolnego w Polsce – jako na czynnik współdecydujący o zdolności do zapewnienia dochodowości produkcji rolnej na poziomie zbliżonym do krajów UE, współdecydujący tym samym o konkurencyjności polskiego rolnictwa – winno determinować działalność AWRSP.

Przepis art. 6 ustawy, określający syntetycznie przedmiot działalności AWRSP, do czasu noweli z 6.5.1999 r. formułował cele te same – operując wyłącznie zadaniami z zakresu polityki majątkowej państwa. Przepis ten czynił Agencję odpowiedzialną za tworzenie warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, za obrót nieruchomościami i innymi składnikami państwowego majątku rolnego, za zabezpieczanie majątku Skarbu Państwa, za prowadzenie prac urzędowych na gruntach rolnych Skarbu Państwa (por. art. 6 pkt. 1–7). W publikacjach poświęconych procesowi przekształceń rolnictwa państwowego zwracano uwagę, że przemiany strukturalne państwowych gospodarstw rolnych nie są neutralne wobec społeczności funkcjonujących w ich ramach i należy zwrócić uwagę na potrzebę złagodzenia bolesnych konsekwencji socjalnych procesu restrukturyzacji i prywatyzacji rolnictwa państwowego¹¹. Podkreślano, iż transformacja własnościowa państwowego sektora rolnego, realizowana przez AWRSP – oparta jedynie na celach z domeny polityki majątkowej – prowadzi wprawdzie do racjonalizacji i modernizacji struktur własności i sposobów gospodarowania, ale przy tym nie radzi sobie z bolesnymi problemami ludzi związanych z państwowymi przedsiębiorstwami gospodarki rolnej. Wywołuje ona nadto skutki takie jak: dezaktywizacja zawodowa, bezrobocie i pauperyzacja tej ludności, świadczące o jej społecznej marginalizacji¹². W znowelizowanej ustawie podkreślono więc wyraźnie, że Agencja, poprzez racjonalne gospodarowanie mieniem rolnym Skarbu Państwa, zmierzać ma także ku realizacji celów z zakresu polityki socjalnej. Tak więc AWRSP ma tworzyć, w związku z restrukturyzacją państwowej własności rolnej, nowe miejsca pracy, a także wspierać działania mające na celu udzielanie pomocy byłym pracownikom państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej i członkom ich rodzin w przezwyciężaniu trudnych sytuacji życiowych (art. 6 pkt. 8 i 9 ustawy). Tego typu sprzeczności, polegające na nieprzemyślanym kształtowaniu oblicza Agencji, w ten sposób, że raz jest ona traktowana jako typowa jednostka gospodarcza

10 Zob. A. Kołodziej: Działania AWRSP wobec perspektywy wejścia Polski do UE, *„Agroprzemiany”*, nr 1/1998, s. 1 i nast.

11 Por. B. Kozłowska: Społeczna akceptacja reformy restrukturyzującej rolnictwo przysposabiane do integracji we Wspólnocie Europejskiej, *„Prawo Rolne”*, nr 2/1995, s. 77 i nast.

12 Por. M. Halamska: Procesy marginalizacji na wsi popegeerowskiej, *WiR*, nr 2/1999, s. 37 i nast.

(zasada samofinansowania), a raz jako jednostka zobowiązana do realizacji zleczanych władczo zadań socjalnych, wymagających środków finansowych, znacznie utrudnić mogą realizację podstawowej funkcji AWRSP – tj. restrukturyzację i prywatyzację rolnictwa państwowego¹³.

6. Stwierdzić należy, że Agencja WRSP pełni określone funkcje, co oznacza, że jest instytucją, której działania, mające charakter celowej realizacji ustawowych zadań, wywołują określone skutki (następstwa). Agencja jest instytucją powołaną do podejmowania czynności z zakresu gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Celem ustawy z 19.10.1991 r. jest całościowe uregulowanie stosunków własnościowych w zakresie nieruchomości rolnych stanowiących własność Skarbu Państwa i ustalenie reguł gospodarowania tymi nieruchomościami¹⁴. AWRSP pełni funkcje podmiotu wyłącznie kompetentnego i odpowiedzialnego za wykonywanie uprawnień składających się na prawo własności i inne prawa rzeczowe w stosunku do państwowych nieruchomości rolnych zgromadzonych w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa. Utworzenie Agencji miało zapewnić instytucjonalną obsługę wykonywania prawa własności Skarbu Państwa. Taki sens przypisać da się sprawowaniu przez Agencję powierzonych jej funkcji właścicielskich tylko wówczas, gdy jej działania będą jak najmniej biurokratyczne, jak najwięcej rynkowe, a odwołując się do konkretnych form prawnych gospodarowania własnością rolną Skarbu Państwa, gdy w praktyce Agencji będzie jak najmniej tymczasowego zarządu i administrowania, zaś jak najwięcej sprzedaży i dzierżawy.

Zasygnalizowane wyżej funkcje Agencji WRSP, pojmowane jako obiektywne następstwa celowej działalności tego podmiotu, są uwarunkowane jakością przepisów prawnych stanowiących podstawę jej działania, poziomem merytorycznego przygotowania osób funkcjonujących w strukturze Agencji, a także kontekstem gospodarczo–politycznym podejmowanych przez nią czynności. Zastrzeżenia co do stanu wymienionych czynników stanowią przyczynę wyróżnienia – związanych z działalnością AWRSP – zjawisk dysfunkcyjnych. Przeciwnieństwem zjawisk funkcjonalnych, rozumianych jako oznaczone i dodatnio oceniane następstwa pewnych działań, są zjawiska dysfunkcyjne. Zjawiska funkcjonalne przyczyniają się do adaptacji (przekształcenia) danego systemu, zaś zjawiska dysfunkcyjne adaptację (przekształcenia) danego systemu zmniejszają. Współistnienie zjawisk funkcjonalnych i dysfunkcyjnych jest symptomatyczne, zwłaszcza dla szeroko rozumianych procesów prywatyzacyjnych¹⁵.

Należy podjąć wątek konfrontacji następstw działalności AWRSP z zakładanymi celami systemowymi i oczekiwaniami deklarowanymi przez zainteresowane rolnictwem i przekształceniami własnościowymi tegoż środowiska (polityczne, gospodarcze i społeczne, a także naukowe). Przede wszystkim, co podkreśla się w literaturze przedmiotu, reforma rolnictwa (restrukturyzacja i prywatyzacja państwowego sektora rolnego) musi być koherentna z reformą całego ustroju gospodarczego, a formułowanie jej celów i metod wcielania w życie – adekwatne do wymogów integracji europejskiej. Wymaga to zmian w świadomości organów odpowiedzialnych za proces przeobrażeń strukturalnych rolnictwa. Reforma nie może przecież oznaczać próby zachowania w jak największym stopniu własności gruntów rolnych w rękach państwa. Restrukturyzacja rolnictwa państwowego, przedstawiana jako konieczny i potencjalnie skuteczny środek przezwyciężenia negatywnych zjawisk w rolnictwie polskim (polepszenie struktury agrarnej, wpływ na wzrost wydajności i opłacalności produkcji gospodarstw rolnych), nie może de facto oznaczać dyskretniej ochrony, jak się go czasem określa „sowchozowego rolniczego sektora”¹⁶. Rozwój rolnictwa polskiego, w szczególności jeśli idzie o podstawowy czynnik produkcji rolnej tj. ziemię, winien zmierzać ku standardom europejskim. To wymaga rekonstrukcji struktury obszarowej rolnictwa, rozumianej jako powiększanie, do pożądanego poziomu, arealów chłopskich gospodarstw rodzinnych. Szansa realizacji tego postulatu pojawiła się z chwilą utworzenia AWRSP.

W powszechnym przekonaniu szansa ta została zaprzepaszczone. Jak się alarmuje zamiast powiększania obszaru gospodarstw chłopskich usytuowanych w pobliżu likwidowanych państwowych gospodarstw rolnych i chłopskiego osadnictwa rolnego na pozostałych gruntach państwowych utworzono „obce Wspólnej Polityce Rolnej kapitalistyczne przedsiębiorstwa rolne o charakterze wielkoobszarowych folwarków i latyfundiów”¹⁷. Przykładowo: sprzedaż gruntów rolnych z Zasobu WRSP często przybiera postać skomercjalizowanej gry, a nabywca, nie mając zamiaru prowadzić na zakupionych gruntach produkcji rolnej, czyni to jedynie dla perspektywy zysku z natychmiastowej czy późniejszej odsprzedaży. Rozdysponowanie ZWRSP nie może być tylko zdeterminowane chęcią pozbycia się przez państwo politycznej i ekonomicznej odpowiedzialności za los tego majątku, ale przede wszystkim konsekwentnym zmierzaniem do poprawy stanu polskiego rolnictwa. Praktyka realizacji ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa niewiele ma wspólnego z pojęciem restrukturyzacji w modelowym ujęciu. Wydaje się, że zadanie restrukturyzacji kompleksów majątko-

13 Por. J. Pyrgies: Kierunki i efekty prywatyzacji PGR (w:) Problemy integracji rolnictwa polskiego z Unią Europejską, Warszawa 1994, s. 181.

14 Zob. uzasadnienie do uchwały SN z 22.4.1994 r. (III CZP 189/93), OSNIC, nr 6/1994, poz. 121.

15 Por. T. Mróz: Zjawiska dysfunkcyjne w procesach prywatyzacyjnych, (w:) Funkcje spółek kapitałowych w procesie prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, Białystok 1999, s. 235–255.

16 Por. M. Błażejczyk: Strategiczne kierunki restrukturyzacyjnej reformy rolnictwa w przejściowym okresie stowarzyszenia ze Wspólnotami Europejskimi, „Prawo Rolne”, nr 1/1993, s. 27–28.

17 Tak M. Błażejczyk: Ustrojowo–strukturalne przeobrażenia państwowych gruntów rolnych w założeniach prawa i w jego stosowaniu, „Prawo Rolne”, nr 2/1998, s. 51 i nast.

wych – pozostałości zlikwidowanych w sensie podmiotowym państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej – potencjalnie choćby tylko zdolnych do prowadzenia na ich bazie produkcji rolnej, wpisane do katalogu zadań ustawowych AWRSP (art. 6 pkt. 2) zawisło jakby w powietrzu. Wyznaczono cel, a zapomniano sprecyzować jak go osiągnąć. W żadnym razie nie można uznać za satysfakcjonującą metodę, polegającą jedynie na koncentracji w jednym ręku władztwa nad majątkiem rolnym państwa. Wprawdzie w ramach wprowadzanych przekształceń stosuje się w AWRSP tzw. programy restrukturyzacyjne gospodarstw skarbowych, opracowywane przez ich tymczasowych zarządców (w rozumieniu art. 14 ust. 2 ustawy), ale pojmowane są one wąsko i polegają głównie na poszukiwaniu możliwie nieskomplikowanego i szybkiego rozdysponowania majątku gospodarstwa skarbowego¹⁸. Tak rozumiana restrukturyzacja, wraz z prywatyzacją w wydaniu Agencji (choć pamiętać należy o częściowo usprawiedliwiającym niezadowolające wyniki prywatyzacji osiągnięte przez AWRSP niskim krajowym popycie na ziemię rolniczą), nie wnoszą koniecznych zmian w płaszczyznach problemowych rolnictwa takich jak – pozytywny wpływ na opracowanie modelu ustrojowego gospodarstwa rolnego i jego stopniowe zrealizowanie, oddziaływanie na „problemy demograficzne” – tj. zmierzanie do uzyskania pożądanego odsetka ludności, spośród tej, która zamieszkuje obszary wiejskie i która zajmuje się produkcją rolną; pozytywna interwencja skierowana na ukształtowanie rynków zbytu na produkty rolne. Prawda, że część wskazanych w tym miejscu zagadnień leży poza zasięgiem oddziaływania AWRSP, lecz jej wpływ na problematykę struktur własnościowych, przy odpowiednim wykorzystaniu potencjału Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, jest dalece niezadowolający. Ponadto restrukturyzacja i prywatyzacja zlikwidowanych państwowych gospodarstw rolnych nie przebiega w oczekiwanym tempie. Powody takiej sytuacji są zróżnicowane. Wśród wiodących wymienia się: długi proces sporządzania programów restrukturyzacyjnych dla przejmowanych przez AWRSP państwowych gospodarstw rolnych, a także niski poziom merytoryczny tych programów, niski popyt na ziemię rolniczą i bariery finansowe przed jakimi stają polscy rolnicy zainteresowani kupnem gruntów z Zasobu WRSP jako formą ich prywatyzacji, wreszcie przeszkoda w postaci braku rozstrzygnięć problemu ewentualnej reprivatyzacji, co zniechęcać może potencjalnych nabywców ziemi z ZWRSP.

Dysfunkcjonalność instytucji powołanych celem inspirowania i wspierania przekształceń struktury własnościowej oraz rynkowej rolnictwa wydaje się być, z perspektywy czasu, cechą ogólnie im właściwą. Agencja Rynku Rolnego, wyposażona pierwotnie w zadanie przeprowadzania ograniczonej interwencji na rynku

18 Zob. A. Kołodziej: Regionalizacja polityki przekształceń w rolnictwie, „Agroprzemiany”, nr 7–8/1993, s. 12.

produktów rolnych, przekształciła się, poprzez rozszerzenie zakresu działalności – z podmiotu interwenującego, w zasadzie tylko w potrzebie i w ekstremalnych przypadkach – w trwałego i głównego uczestnika rynku rolnego. Jak stwierdza A. Leopold, ARR stała się super-przedsiębiorstwem, zastępującym (w mozołę się tworzącą) organizację hurtowego obrotu produktami rolnymi¹⁹. Podobnie zarzuca się Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa znaczną centralizację gospodarowania funduszami publicznymi – przeznaczonymi na rozwój infrastruktury wiejskiej i wspieranie przedsiębiorczości w rolnictwie – jako z kanonami działania w państwie demokratycznym, opierającymi się na decentralizacji i zasadzie pomocniczości. Znamię dysfunkcjonalności działań agencji publicznych, w tym AWRSP, w krytycznym ujęciu J. Staniszkis, przedstawione zostało jako cecha szczególna kształtującego się w Polsce ustroju gospodarczego – „kapitalizmu struktur wyłączonych” – opierającego się na instytucji restrukturyzowanego przedsiębiorstwa państwowego, dotowanego ze środków publicznych²⁰. „Kapitalizm struktur wyłączonych” to układ publicznych agencji, funduszy, wraz z układem klientelistycznym narosłym wokół tych instytucji – pozostających zarówno pod kontrolą państwa jak i obywateli, także poza zasięgiem „racjonalności rynkowej”. Wspomniane organizacje powołano celem zdjęcia z aparatu administracji publicznej odpowiedzialności za realizację określonych zadań dla społeczeństwa, co nie oznacza w rzeczywistości, że takie zadania są realizowane. Zdarza się też tak, że instytucje „kapitalizmu struktur wyłączonych” stanowią nowego typu zaplecze partii politycznych²¹. Podobny pogląd wyraża A. Suwalski, który rozważając ekonomiczny sens prywatyzacji w ogóle dochodzi do przekonania, iż ma ona w Polsce cel swoisty. Na dobitkę ten ostatni wyraźnie ewoluuje – od tworzenia nowego układu właścicielskiego, który nazwać można „kapitalizmem właścicielskim”, do budowania układu zasadzającego się na „kapitalizmie państwowym”, obejmującym koncepcję masowej komercjalizacji oraz tworzenie agencji i holdingów państwowych. Krytykując obserwowany proces, A. Suwalski nazywa go zmierzaniem w kierunku „nomenklaturowego kapitalizmu” – którego rysem szczególnym jest dążenie liderów do internalizacji zysku, a eksternalizacji odpowiedzialności i ryzyka²².

Jako przeszkodę w skutecznym przeprowadzaniu reformy rolnictwa uznać należy uniformizm stosowanych w skali całego kraju rozwiązań i instrumentów restrukturyzacyjnych. Wyraźnie akcentuje się, wobec niezadowolającej w tej mie-

19 Zob. A. Leopold: O agencjach rządowych, „Agroprzemiany”, nr 4/1997, s. 2.

20 Por. J. Staniszkis: Teoria końca komunizmu, „Arka”, nr 4/1993.

21 J. Staniszkis: Koniec komunizmu, (w:) Magazyn Tygodnika Solidarność „Tysol”, nr 6/1999.

22 Por. A. Suwalski: Podstawowe spory o ekonomiczny sens polskiej prywatyzacji, RPEiS, nr 2/1998, s. 15 i nast.

rze praktyki AWRSP, potrzebę koordynacji strategii centralnej z potrzebami, specyfiką i uwarunkowaniami regionalnymi²³. Zróżnicowane stosowanie – adekwatnie do uwarunkowań i potrzeb regionu – instrumentów restrukturyzacyjnych dostępnych Agencji jest konieczne choćby ze względu na silne, w sensie ilościowym, regionalne zróżnicowanie udziału państwowego sektora własnościowego w rolnictwie²⁴. Regionalizacja to trend pożądaný, nie tylko jak w wyżej podanym „zlokalizowanym” i ilościowym ujęciu, ale także w rozumieniu szerszym, odwołującym się do specyfiki rolniczej przestrzeni produkcyjnej jako takiej i sensu largo krajobrazu obszarów wiejskich. Regionalizacja polityki przekształceń, to także zróżnicowane stymulowanie zmian w strukturze zawodowej na wsi; zależne od regionalnego charakteru i potencjału rozwojowego danego miejsca i ludzi, wspieranie pozarolniczych funkcji wsi – usługowych, turystycznych i przemysłowych²⁵.

Postulat regionalizacji polityki przekształceń w rolnictwie zgłaszany jest łącznie z propozycją zmian (umożliwiających realizację tego pierwszego) w konstrukcji samej Agencji. Z oczywistego faktu, że przemiany ukierunkowane na rozwój wsi i rolnictwa nie postępują równomiernie w skali całego kraju – co uwarunkowane jest specyfiką (trwałą bądź dającą się modelować) poszczególnych regionów Polski, polegającą na zróżnicowaniu tak stosunków własnościowych, jak i poziomu wiedzy i kwalifikacji rolników²⁶, powinno się wyciągnąć wnioski także odnośnie stworzenia odpowiednich warunków prawno-organizacyjnych pozwalających na podejmowanie prawidłowych decyzji nie tylko na szczeblu centralnym, ale również w poszczególnych regionach. Jak dotychczas, na bazie aktualnego stanu prawnego oraz kreowanej na jego podstawie praktyki działalności AWRSP, odnotować można, ale i ocenić jako wysoce niezadowolające – „warunki wstępne” ku regionalizacji polityki przekształceń – tj. kształt struktury organizacyjnej Agencji, z jej oddziałami terenowymi oraz oddziałem specjalnym w Warszawie, właściwym w kwestii restrukturyzacji państwowych specjalistycznych przedsiębiorstw rolnych. To zdecydowanie za mało, zwłaszcza jeśli uprzytomnimy sobie system rozdziału i legalizacji kompetencji wewnątrz Agencji, z omnipotencją jej Prezesa i będącą tego pochodną piramidą pełnomocnictw (por. §§ 6–12, § 19 i §§ 22–27 statutu AWRSP). W ocenie autorów zajmujących się omawianą problematyką, „koncentracja wykonywania państwowej własności rolniczej w

ramach jednej, monopolistycznej struktury organizacyjnej działającej w skali całego kraju było zdecydowanie rozwiązaniem wykazującym przewagę wad nad zaletami”.

Na poparcie zasługuje postulat zmiany organizacyjnej w postaci utworzenia, adekwatnych wobec regionalnej struktury organizacyjnej państwa, agencji o wojewódzkim zasięgu, podlegających samorządom wojewódzkim – wraz z przekazaniem majątku ZWRSP tym jednostkom samorządu terytorialnego, tak, aby stanowił on bazę materialną regionalnych instytucji realizujących przemiany strukturalne w rolnictwie²⁷. Pozwoliłoby to koordynować założenia krajowej polityki rozwoju – formułowanymi przez rząd, ze specyfiką regionów; dzięki temu czynnik zewnętrzny – w postaci ogólnokrajowej polityki gospodarczej – oddziałujący na poszczególne wiejskie i rolnicze jednostki gospodarcze, czyniłby to w sposób zoptymalizowany. Dałoby to władzom regionalnym przestrzeń samodzielnego wyznaczania celów i zasad ich realizacji.

23 A. Kołodziej: Warunki i możliwości restrukturyzacji sektora państwowego w rolnictwie, WiR, nr 1/1994, s. 131 i nast.

24 Zob. mapę ilustrującą procentowy udział ziemi w użytkowaniu PGR-ów w 1990 r., (w:) M. Halamska: Procesy marginalizacji na wsi popegeerowskiej, WiR, nr 2/1999, s. 38.

25 Por. A. Kołodziej, Regionalizacja polityki przekształceń w rolnictwie, „Agroprzemiany”, nr 7–8/1993, s. 1.

26 Por. J. Gajewski, Wieś i rolnictwo w kontekście stowarzyszenia Polski z UE i regionalnych uwarunkowań rozwoju, „Agroprzemiany”, nr 11/1997, s. 5.

27 St. Prutis, Kierunki zmian modelowych restrukturyzacji i prywatyzacji rolnictwa państwowego, „Studia Iuridica Agraria”, Białystok 2000, t. I, s. 49 i s. 63.

Związki prawa żywnościowego z prawem rolnym – wybrane problemy

Na wstępie chciałabym podkreślić, że intencją niniejszego opracowania nie jest podjęcie próby uporządkowania miejsca prawa żywnościowego w systemie prawa, które przez długi czas plasowało się w odczuciu części doktryny pomiędzy prawem handlowym, z jego nadrzędną zasadą w postaci „uczciwego handlu” i ignorowaniem przy tym zasady ochrony zdrowia a powstałym nie tak dawno prawem konsumenckim, eksponującym cele przeciwne, to jest ochronę konsumentów, w szczególności ich zdrowia oraz interesów ekonomicznych¹.

Ponieważ pozycja powstałego niedawno prawa żywnościowego we współczesnym rozumieniu jest co najmniej niejasna i nie stanowi, jak dotąd, przedmiotu większego zainteresowania doktryny², chciałabym wyłącznie – w formie przyczynku o wycinkowym charakterze – wskazać na ścisłe związki, bądź wręcz przynależność do materii prawno-rolnej pewnych fragmentów prawa żywnościowego. Przynajmniej częściowe pokrywanie się problematyki prawno-rolnej i żywnościowej wynika przede wszystkim ze wspólnego przedmiotu odniesienia, jakim pozostają produkty rolne. Co prawda, ten sam przedmiot zainteresowań może być regulowany w różnych płaszczyznach, z punktu widzenia różnych podmiotów i w różnych relacjach, co też ma miejsce i w naszym przypadku; obecnie jednak chciałabym się skupić na tych aspektach, które bardziej lub mniej łączą prawo rolne z żywnościowym.

Poszukując kryterium rozróżnienia pomiędzy nimi wskazano³, że być może kryterium takim jest pojęcie produktów rolnych i produktów żywnościowych. Mianowicie, mówiąc w uproszczeniu, prawo rolne dotycząc produktów rolnych być może kończy się w miejscu, w którym zamieniają się one w produkty żywnościowe, poddając się regulacjom prawa żywnościowego. Koncepcja ta wydaje się

1 Zob. A. Jurcewicz: Wybrane problemy prawne sektora produktów spożywczych, Przegląd Prawa Europejskiego nr 6, 1999 r.

2 Zob. M. Korzycka-Iwanow: Obszary ryzyka w regulacjach prawa rolnego i żywnościowego, Studia Iuridica Agraria, t. II pod red. A. Jurcewicz i S. Prutisa, Temida 2, Białystok 2001; Ochrona zdrowia konsumenta w nowej ustawie o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia, Kwartalnik Prawa Publicznego nr 3, 2001.

3 W trakcie dyskusji na Ogólnopolskim Zjeździe Katedr i Zespołów Prawa Rolnego w Rydzynie w dniach 27–30 września 2000 r.

atrakcyjna głównie z powodu tego na pozór bardzo jasnego i wyraźnego kryterium. Niestety, nie jest to takie proste; bowiem właśnie pojęcie produktów rolnych zawarte w Traktacie Rzymskim i poddane interpretacji Trybunału stoi na przeszkodzie w przyjęciu tej koncepcji.

Rozpocząć należy od niekwestionowanego stwierdzenia, że do „istoty”, „sedna” wspólnej polityki rolnej⁴, obok m.in. wykorzystania art. 37 (według Traktatu Amsterdamskiego, dawny 43) jako podstawy prawnej ustawodawstwa rolnego, należy określenie w drodze pojęcia produktów rolnych zakresu owej wspólnej polityki. Innymi słowy, definicja produktów rolnych zawarta w Traktacie Rzymskim, ich lista w Aneksie I (stanowiącym załącznik do traktatu, poprzednio Aneksie II) oraz rozszerzająca (uzupełniająca) lista z rozporządzenia 7a Rady wyznaczają granice (zakres) wspólnotowego prawa rolnego. Dlatego też warto skoncentrować się na tym pojęciu⁵.

W postanowieniach art. 32 traktatu produkty rolne określone są w dwojaki sposób. Mianowicie ust. 1 określa je jako „płody ziemi, produkty hodowli i rybołówstwa oraz produkty pierwszego stopnia przetworzenia, bezpośrednio związane z tymi produktami”. Orzeczenia Trybunału w sprawie nr 185/73 Biefel-König⁶ nadało wyraźną interpretację ostatniemu określeniu utrzymując, że decydujący jest ekonomiczny związek pomiędzy produktem podstawowym a produktem przetworzonym, a nie ilość kolejnych etapów przetworstwa. Stwierdzono, że powinna istnieć wyraźna ekonomiczna współzależność pomiędzy produktem podstawowym a produktem przetworzonym. Natomiast produkty przetworzone, których koszty przetworzenia były tak znaczne, iż w porównaniu z nimi cena produktów podstawowych wydaje się kosztem marginalnym nie zostają objęte tą definicją.

Podczas gdy ustęp 1 art. 32 w ogólny, przedstawiony powyżej sposób definiuje „produkty rolne”, ograniczając tę kategorię do podstawowych produktów rolnych, ustęp 3 wprowadza bardziej specyficzne odniesienie, które dotyczy listy zawartej w Aneksie I do traktatu oraz jej uzupełnieniach na mocy decyzji Rady w formie wspomnianego już rozporządzenia 7a, rozszerzającego listę o inne produkty. Relacje pomiędzy produktami określonymi w ustępie 1 i w ustępie 3 były przedmiotem wielu kontrowersji we wczesnych komentarzach do traktatu, które wynikały z istnienia pomiędzy nimi szeregu rozbieżności. Z jednej strony Aneks I zawiera produkty, które nie pokrywają się z definicją z ust. 1, jak np. alkohol ety-

4 Zob. A. Jurcewicz: Uwagi dotyczące integralności i granic wspólnej polityki rolnej, w pracy zbiorowej pod red. S. Prutisa: Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej, Temida 2, Białystok 1998, s. 73.

5 Bliżej A. Jurcewicz: Rola orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości w kształtowaniu wspólnej polityki rolnej, Studia Iuridica... op. cit., s. 71–3.

6 European Court Reports 1974 (dalej ECR), s. 607.

lowy, margaryna, ser, skrobia czy też przetworzone owoce. Uwzględnienie takich produktów w aneksie było konieczne, ponieważ na ich pozycję na rynku silnie oddziałują instrumenty regulacji rynkowych dotyczące produktów podstawowych. Z drugiej strony aneks pomija pewne (mniej ważne) produkty, które jednakże mieszczą się w definicji z ust. 1, jak np. skóry, drewno, pióra, bawełna, jedwab czy juta. Jak orzekł Trybunał⁷, pomimo tych różnic, ust. 3 ma pierwszeństwo przed ust. 1 niezależnie od tego, czy produkty o których mowa są przetworzone, czy nie nadające się do konsumpcji ani jako surowiec dla przemysłu przetwórczego. Les travaux préparatoires do ówczesnego Tytułu II Traktatu wyjaśniały tę sprzeczność. Mianowicie wstępne francuskie propozycje zakładały, że wspólny rynek powinien objąć zarówno rolnictwo, jak i produkty żywnościowe. Definicja z ustępu 1 miała za zadanie wyjaśnić, które produkty winny być rozumiane jako rolne, podczas gdy wyczerpująca lista miała wskazać produkty żywnościowe. Z nieznanych powodów w tekście końcowym odwołanie się do produktów żywnościowych znikło; pozostały natomiast zarówno lista, jak i definicja produktów rolnych. Trzeba przy tym jednak pamiętać, że pomimo istnienia definicji z ust. 1, realny zakres postanowień rolnych określony jest poprzez listę produktów, na którą składają się w dużej mierze produkty żywnościowe. Istotne jest przy tym, że lista ta zawiera też pewną liczbę pozycji Wspólnego Systemu Taryf Celnych.

Stąd też, formalnie rzecz biorąc, w efekcie produkty nie wymienione w aneksie oraz nie włączone do listy na podstawie ust. 3 art. 32 nie są i nie mogą być objęte postanowieniami Traktatu dotyczącymi rolnictwa, nawet jeśli pokrywają się z definicją produktów rolnych, zawartą w ust. 1 art. 32. W początkowym okresie Trybunał orzekł⁸, że aneks jest wyczerpujący. Stąd też jedyna metoda rozszerzenia zakresu wspólnej polityki rolnej sprowadza się do interpretacji różnych pozycji Wspólnego Systemu Taryf Celnych (CCT). W tym samym celu można też odwoływać się do komentarzy do konwencji brukselskiej (the Explanatory Notes). Reasumując: skoro same listy obejmują precyzyjnie określone produkty i stosują tę samą nomenklaturę, co Wspólny System Taryf Celnych, pociąga to za sobą dwa podstawowe skutki prawne. Po pierwsze, warunkiem uznania produktów za rolne jest ich wyszczególnienie w Aneksie I lub rozporządzeniu 7a. Po drugie, interpretując te listy bierze się pod uwagę inne pozycje CCT oraz wytyczne w zakresie interpretacji tego systemu. Formalnie też rzecz ujmując, własna interpretacja tejsz taryfy przez instytucje Wspólnot dopóty, dopóki oparta jest na nomenklaturze brukselskiej jest w istocie dla celów rozszerzenia Aneksu I wyłączona, chociaż wydaje się, że Trybunał ma w tej sprawie dość łagodne stanowisko.

⁷ W sprawie 131/80 Stremmel, ECR 1981, s. 851; w sprawie 77/83 Cilfit, ECR 1984, s. 1257.

⁸ W sprawie 2 i 3/62 Gingerbread, ECR 1962, s. 425.

W takim stanie prawnym faktyczne poszerzenie aneksu wynikało z tzw. „twórczej” interpretacji. Na przykład: aneks ten nie odnosi się do rozdziału 50 nomenklatury brukselskiej, dotyczącego m.in. jedwabiu, jakkolwiek rozdział I tej nomenklatury, który dotyczy zwierząt żyjących jest włączony do aneksu. W drodze interpretacji jedwabników, jako zwierząt żyjących, regulacje dotyczące produkcji jedwabiu mogły być podjęte (na podstawie art. 37). Porównywalnym przykładem było uwzględnienie izoglukozy, która była już dobrze znana w latach 50., ale która nie miała handlowego znaczenia przez następne 10 lat. Jako silny konkurent cukru produkt ten trzeba było włączyć w zakres regulacji rolnych w celu podtrzymania reżimu cukru. Przeprowadzono to, włączając izoglukozę do pozycji „inne cukry” (17.05 CCT), która to pozycja została włączona do Aneksu I w drodze rozporządzenia 7a Rady.

Pomimo wskazanych powyżej poważnych ograniczeń w rozszerzaniu zakresu wspólnej polityki rolnej w drodze interpretacji pewnych pozycji Wspólnego Systemu Taryf Celnych i komentarzy do konwencji brukselskiej zmierzających do objęcia nią nie wymienionych w aneksie ani w liście z rozporządzenia 7a produktów, konieczne okazało się – w przypadku zaistnienia związków funkcjonalnych, rozciągnięcie postanowień rolnych Traktatu na takie właśnie produkty. W pewnych przypadkach produkcja, sprzedaż i przeznaczenie na potrzeby konsumpcji lub przemysłu produktów zawartych w Aneksie I ma miejsce z zastosowaniem produktów w nim nie zawartych. Przykładami służyć mogą pestycydy używane przy produkcji owoców i warzyw oraz podawanie substancji hormonalnych zwierzętom gospodarskim. W takich przypadkach, jak wynika to z prawa precedensowego⁹, właśnie art. 37 stanowi właściwą podstawę prawną do podjęcia środków dotyczących takich, nie zawartych w aneksie, produktów. Na takiej też podstawie Trybunał podtrzymał moc wiążącą dyrektywę regulującą podawanie zwierzętom substancji hormonalnych, chociaż same jako takie nie są włączone do aneksu. Okazuje się zatem, że w sytuacjach wydawałoby się pozbawionych możliwości oddziaływania, gdy w grę wchodzi zdrowie i interes konsumenta, podstawą prawną regulacji może być i jest art. 37, stanowiący fundament dla całej legislacji prawno-rolnej.

Sytuacja ta nie pozostawia wątpliwości. Wspólnotowe prawo rolne z zasady obejmuje swym zakresem produkty żywnościowe a nawet inne, nie zawarte na listach, jeśli w grę wchodzi ważne interesy. Są i inne argumenty prawne przemawiające za ścisłymi związkami prawa żywnościowego i rolnego.

Pozostawmy jeszcze przy treści art. 32 traktatu, który *prima facie* ogranicza zakres wspólnej polityki rolnej do produkcji i handlu. Jednakże przy bliższym

⁹ Sprawa 68/86 UK kontra Council (hormones), ECR 1988, s. 855; sprawa 11/88 Commission kontra Council (pesticides residues), ECR 1989, s. 379.

wejrzeniu okazuje się, że nie wyklucza to możliwości, aby w oparciu o art. 37 podejmowane były środki dotyczące dalszych etapów, np. drugiego stopnia przetworzenia, konsumpcji czy wykorzystania przemysłowego o tyle, o ile środki te spełniają podwójne kryterium. Mianowicie winny one dotyczyć produktów z Aneksu I oraz muszą być konieczne i właściwe w świetle art. 33 (dawny 39 wg TWE). Ponieważ obydwa warunki nie zawsze są spełniane na tych dalszych etapach, główna część regulacji rolnych odnosi się do produkcji i handlu produktami z aneksu. Ustawodawstwo rolne może zatem obejmować sferę konsumpcji, a do zadań wspólnej polityki rolnej (art. 33 ust. 1d) należy, obok innych, bezpieczeństwo zaopatrzenia rozumiane w pełnym tego słowa znaczeniu, a więc jako ilościowe zabezpieczenie dostaw oraz jako bezpieczeństwo dostarczanej żywności z punktu widzenia jego jakości w celu ochrony zdrowia publicznego i uwzględniania preferencji konsumentów.¹⁰ Jeśli wziąć pod uwagę, że również na mocy art. 36 (dawny 42) możliwe jest nakładanie takich obowiązków na podmioty gospodarcze, jakich nie nakładają na nie art. 85–94, a należą do nich między innymi zasady dotyczące jakości produktów, to można przyjąć, że kwestie te w ogólności należą do prawa rolnego.

Można by powiedzieć, że zadania wspólnej polityki rolnej, wyrażone w art. 33 traktatu mają różny „ciężar gatunkowy”, a we wczesnych komentarzach część autorów wręcz ustalała „hierarchię” owych zadań z jednej strony, z drugiej zaś stała „hierarchię” pomiędzy interesami producentów i konsumentów.¹¹ Poglądy te nie znajdują uzasadnienia przy bliższej analizie postanowień traktatu, a w szczególności prac przygotowawczych. Jak pokazują bowiem les travaux préparatoires, zadaniem art. 33 (1) nie miało być wprowadzanie hierarchii między różnorodnymi interesami, wyrażonymi w zadaniach wspólnej polityki rolnej, ale miał on stanowić katalog celów, charakteryzujących ówczesne narodowe polityki rolne. Również charakter art. 33 (1) jako zbioru częstokroć wykluczających się interesów skłania do odrzucenia stałej hierarchii pomiędzy interesami producentów i konsumentów. Niemniej istotne jest przy tym podkreślenie, iż samo brzmienie punktu b art. 33 ust. 1, (w szczególności użycie określenia „equitable” zamiast proponowanego przez Francję „suffisant” dla odniesienia „poziomu życia” ludności rolniczej) wyłącza interpretację treści tego postanowienia, zgodnie z którą interesy producenta miałyby pierwszeństwo przed interesami konsumenta. Fakt, że w art. 33(1) więcej się mówi o produkcji niż konsumpcji nie przysparza argumentu, że zgodnie z jego naturą polityka rolna odnosi się przede wszystkim do produkcji rolnej i handlu, podczas gdy środki ochrony interesów konsumenta zazwyczaj tworzą część ogólnej polityki gospodarczej.

10 Zob. orzeczenia w sprawach wskazanych w przypisie 9.

11 Zob. w szczególności C. Megret: *La politique agricole commune en question*, Paris 1982, s. 5.

Ponieważ art. 33(1) zawiera różne sprzeczne interesy, jak to już wspomniano, pozostawało albo ustanowienie pewnej hierarchii między nimi albo ustalenie priorytetów w drodze swobodnego uznania przez instytucje Wspólnoty. Trybunał wybrał tę drugą możliwość poprzez zastosowanie do art. 33 zasad i interpretacji, które wypracowane zostały w odniesieniu do Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali. Tymczasem na wczesnym etapie Trybunał stwierdził, „że te zadania, które mają chronić zarówno interesy rolników jak i konsumentów, nie mogą być jednocześnie w pełni osiągnięte, co prowadzi do wniosku, że Wspólnota winna wyważać te interesy”.¹² Później Trybunał sformułował to jeszcze dobitniej: „Przy realizacji tych celów instytucje Wspólnoty muszą zapewnić stałą harmonizację, wynikającą z konfliktu między tymi zadaniami wziętymi indywidualnie oraz gdzie to jest niezbędne przyznać jednym z nich pierwszeństwo w celu zaspokojenia potrzeb ekonomicznych lub warunków, w kontekście których decyzja jest podejmowana”.¹³

Formuła ta stała się obowiązującym prawem precedensowym. Zazwyczaj jako uzasadnienie szerokiego swobodnego uznania Trybunał wskazuje charakter polityki rolnej, wymagający ciągłej oceny „ogólnej sytuacji gospodarczej”. Różnorodny charakter zadań z art. 33(1) pokazuje, że nie ustanawia on konkretnych (rzeczywistych) ograniczeń swobodnego uznania przynależnego Wspólnocie w oparciu o art. 37. Dlatego instytucje Wspólnot w interpretacji różnych interesów mogą, zależnie od potrzeb i poglądów, ustanawiać priorytety i wybierać niemal każdy kierunek działania.

Jednakże w wykonywaniu swobodnego uznania Wspólnota winna brać pod uwagę różne kwestie „horyzontalne”, które zależnie od okoliczności są właściwe (adekwatne) do oceny sytuacji w sektorze rolnym oraz do doboru odpowiednich środków. Zgodnie z Trybunałem „działania w celu osiągnięcia zadań wspólnej polityki rolnej (w szczególności za pomocą wspólnych organizacji rynku), nie mogą pomijać wymogów odnoszących się do interesu publicznego, takiego jak ochrona konsumentów, czy ochrona zdrowia i życia ludzi i zwierząt, wymogów które instytucje Wspólnoty muszą brać pod uwagę przy wykonywaniu swoich uprawnień”.¹⁴ Jeśli weźmie się też pod uwagę, że prawo do swobodnego uznania w wyznaczaniu priorytetów polityki rolnej winno być wykonywane w interesie ogółu, a nie w interesie określonych grup,¹⁵ to w kontekście znacznie zmienionych warunków społecznych na tle powtarzających się poważnych zaburzeń w zakresie bezpieczeństwa zdrowotnego żywności (np. choroba BSE bydła wołowego, wystę-

12 Sprawa 5/67 Beus, ECR 1968, s. 83.

13 Sprawa 5/73 Balkan, ECR 1973, s. 1091; sprawa 311/90 Hierl, ECR 1992, s. 2061.

14 Sprawa 68/86 powołana w przypisie 9.

15 Sprawy 9 i 11/71, Cie d'Approvisionnement, ECR 1972, s. 391.

powanie dioksyn w produktach), stwarzało to asumpt do istotnych przesunięć w formułowaniu tychże priorytetów w kierunku skuteczniejszego zabezpieczenia jakości produktów rolnych z punktu widzenia ochrony zdrowia publicznego. Wymogi te posunęły się znacznie dalej po traktacie z Maastricht, który zdecydowany nacisk położył na ochronę zdrowia oraz jakości i bezpieczeństwa produktów rolnych, a w ramach nowego, integracyjnego podejścia zobowiązał do prowadzenia takiej wspólnej polityki rolnej, która przyczyniałaby się do osiągnięcia tych celów.

Można przyjąć, że w orbicie wspólnotowego prawa rolnego pozostają bardzo istotne „pola” prawa żywnościowego. Podstawa prawna dla rozległej i ważnej części prawa żywnościowego jest ta sama (art. 37), co dla ustawodawstwa stricte rolnego. Wspólny przedmiot regulacji, tj. produkty rolne, określony jest w drodze siatki pojęciowej rolnego rodowodu i obejmując produkty żywnościowe nie tylko pierwszego stopnia przetworzenia, ale i kolejnych przetworzeń – pod warunkiem zachowania pewnych wymogów, wyznacza zakres prawa rolnego. Co więcej, w pewnych przypadkach podstawą prawną regulacji dotyczących stosowania w produkcji lub w przetwórstwie żywności pewnych produktów nierolnych (pestycydy, hormony) również stanowi art. 37 traktatu. I chociaż wiele postanowień rolnych traktatu służyło pierwotnie przede wszystkim realizacji zasady swobodnego przepływu towarów, to z upływem czasu straciła ona na znaczeniu, a stosownie do zmieniającej się sytuacji nastąpiło istotne przeformułowanie zadań i priorytetów wspólnej polityki rolnej w kierunku wzmocnienia jakości produktów rolnych w celu ochrony zdrowia publicznego oraz uwzględniania preferencji konsumentów.

Nowa definicja przedsiębiorcy rolnego we włoskim kodeksie cywilnym

1. Wydaje się uzasadnione zaprezentowanie polskiemu Czytelnikowi, u progu członkostwa Polski w Unii Europejskiej, przynajmniej podstawowych zagadnień dotyczących nowej definicji przedsiębiorcy rolnego we włoskim kodeksie cywilnym. Właśnie w okresie globalizacji gospodarki oraz komercjalizacji rolnictwa należy poszukiwać takich rozwiązań, które wzmocnią pozycję rolnika jako przedsiębiorcy, a jednocześnie uwzględnią swoistości jego statusu wynikające z właściwości działalności i społeczno-gospodarczych form jej prowadzenia. W prawie polskim nie występuje odrębna kategoria prawna przedsiębiorcy rolnego. Rolnikowi może być jednak przypisany status przedsiębiorcy.¹ Włoska regulacja w tym zakresie, znacznie odmienna od polskiej, ma długą tradycję, a nowa definicja uwzględnia funkcjonowanie wspólnej polityki rolnej

Dlatego prezentacja pojęcia przedsiębiorcy rolnego we włoskim systemie prawnym może stanowić dobry punkt odniesienia dla oceny polskiej regulacji i sformułowania wniosków. Punktem wyjścia dla rozważań będzie naszkicowanie genezy oraz przeprowadzenie ogólnej charakterystyki nowej definicji. Następnie dokonana zostanie analiza działalności rolniczych podstawowych oraz powiązanych.

2. Włoski kodeks cywilny zna ogólne pojęcie przedsiębiorcy, ale także szczególne pojęcie przedsiębiorcy rolnego. Według art. 2082 kc. wł. przedsiębiorcą jest ten, kto zawodowo prowadzi zorganizowaną działalność gospodarczą w celu produkcji lub wymiany dóbr lub usług. Kryterium wyodrębnienia przedsiębiorcy rolnego stanowi rodzaj prowadzonej przez niego działalności. Przedsiębiorca, który prowadzi działalność rolniczą, jest przedsiębiorcą rolnym. Zatem treść pojęcia „działalność rolnicza” przesądza o kwalifikacji przedsiębiorcy jako przedsiębiorcy rolnego.

Według art. 2135 kc. wł. w brzmieniu oryginalnym za przedsiębiorcę rolnego uważało się tego, kto wykonywał działalność ukierunkowaną na uprawę gruntu,

¹ Bliżej co do tej kwalifikacji oraz oceny regulacji prawnych w tym zakresie zob. R. Budzinowski: Status prawny rolnika jako przedsiębiorcy (Zagadnienia wybrane), „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, nr 3, s. 111 i n.

gospodarkę leśną i hodowlę zwierząt oraz działalności powiązane. Te ostatnie polegały na przetwarzaniu lub sprzedaży produktów rolnych, jeśli wchodziły one w zakres normalnego wykonywania rolnictwa. O ile uprawa gruntu, gospodarka leśna i hodowla zwierząt stanowiły działalność rolniczą „z natury”, to działalności powiązane miały już inny charakter. Były to w gruncie rzeczy działalności o charakterze przemysłowym lub handlowym, które ustawodawca włoski traktował jako rolne z uwagi na ich związek (podmiotowy i przedmiotowy) z działalnością rolniczą podstawową.²

Jak widać, pojęcie przedsiębiorcy rolnego było ujmowane stosunkowo szeroko, zwłaszcza że nie występowały ograniczenia dotyczące zakresu prowadzonej działalności, powierzchni gospodarstwa rolnego itp. Można też powiedzieć, że było ono – mimo iż pochodziło z 1942 r. – dość nowoczesne. Odrzucało bowiem status przedsiębiorcy (także rolnego) od statusu właściciela, a z racji rynkowego ukierunkowania działalności obejmowało także przetwarzanie i sprzedaż produktów rolnych. Z upływem lat omawiane pojęcie doczekało się bogatej literatury. Wiele kontrowersyjnych problemów interpretacyjnych zostało rozstrzygniętych.³ Nic nie wskazywało, jak napisał A. Germano⁴, że u schyłku ubiegłego wieku pojawi się konieczność interwencji ustawodawcy w tym zakresie.

Po niemalże sześćdziesięciu latach od wejścia w życie kodeksu cywilnego, bo w 2001 r., ustawodawca włoski zdecydował się jednak wprowadzić nową definicję przedsiębiorcy rolnego. Uległa zmianie gospodarka, pojawiły się nowe technologie, zmniejszyła się liczba ludności rolniczej z 45–50% na początku lat pięćdziesiątych do 5–6% ogółu populacji obecnie. Ukierunkowanie handlowe prawa wspólnotowego przyczyniło się do wydawania ustaw „specjalnych”, uznających za rolne niektóre działalności, jak np. hodowlę ptaków, uprawę grzybów bez ziemi, agroturystykę, hodowlę psów itp.⁵ Zarysowała się potrzeba usystematyzowania, wyraźnego określenia tego, co „rolne”, a także jeśli nie wyeliminowania, to znacznego ograniczenia sporów. Jednocześnie stwierdzało się w literaturze brak ustawy ramowej, dotyczącej ukierunkowania rozwoju rolnictwa (tzw. *legge di orientamento*) oraz nieprzystawanie tradycyjnych systemów produkcyjnych do warunków globalizacji gospodarki.⁶

2 Na tle dawnego art. 2135 k.c. były rozróżniane działalności powiązane typowe (wymienione w tym przepisie) oraz działalności powiązane nietypowe (nie wymienione, ale wiążące się z działalnością podstawową). Zob. np. M. Goldoni: «Esercizio normale dell'agricoltura» e agrarieta dell'impresa, „Rivista di Diritto Agrario” 1995, nr 2, s. 313.

3 Wymienia je przykładowo A. Germano: L'impresa agricola, „Diritto e Giurisprudenza Agraria e dell'Ambiente” 2001, nr 9–10, s. 504–505.

4 A. Germano: ibidem.

5 Zob. L. Costato: Note introduttive, w: I tre «Decreti di orientamento»: della pesca e acquacoltura, forestale e agrario, „Le nuove leggi civili commentate” 2001, nr 3–4, s. 668–669.

6 Zob. F. Adornato: I decreti legislativi di «orientamento» in agricoltura e il sistema del diritto agrario tra globale e locale, w: Scritti in onore di Giovanni Galloni (red. B. Carpino), Roma 2002, s. 5 i n.

Na podstawie ustawy nr 57 z 5 marca 2001 r.⁷ Rząd włoski wydał trzy dekrety dotyczące „ukierunkowania i modernizacji” w sektorach rybołówstwa i gospodarki wodnej, leśnym i rolnym.⁸ Ten ostatni (nr 228) w art. 1 ust. 1 wprowadził nową definicję przedsiębiorcy rolnego do art. 2135 kc. wł.

Na obecną treść tego przepisu składają się trzy zdania. Pierwsze zdanie zawiera definicję przedsiębiorcy rolnego, a kolejne uściślają wyrażenia w niej występujące. Mianowicie – w drugim zdaniu precyzuje się te działalności, które traktowane są jako rolne z natury (*ex se*), a w trzecim – działalności powiązane. Przedsiębiorcą rolnym jest ten, kto wykonuje jedną z następujących działalności: uprawę gruntu, gospodarkę leśną, hodowlę zwierząt oraz działalności powiązane. Nie ulega dziś wątpliwości, jak stwierdza się w literaturze⁹, że ta nowa formuła art. 2135 kc. wł. wymaga odniesienia do ogólnego pojęcia przedsiębiorcy, że przedsiębiorca rolny prowadzi szczególną działalność gospodarczą, to jest działalność rolniczą polegającą na produkcji dóbr użytkowych z przeznaczeniem na rynek.

Przytoczone ogólne sformułowanie, mimo pewnego podobieństwa *prima facie*, różni się od wersji dotychczas obowiązującej. Odrębności dotyczą już określenia podstawowych działalności rolniczych. Wyraźne natomiast różnice występują, gdy idzie o konkretyzację ogólnego sformułowania. Odnoszą się one zarówno do pojmowania owych działalności podstawowych, jak i działalności powiązanych. Należy podkreślić, że nowe sformułowanie, tak jak i poprzednie, nie zawiera żadnych kryteriów co do rozmiarów działalności rolniczych: ani minimalnych, które by przesądzały o kwalifikacji tej działalności jako gospodarczej, ani maksymalnych, których przekroczenie poddawałoby te działania przepisom prawa handlowego. Powinny one jednak odpowiadać, co traktuje się jako oczywiste, ogólnym kryteriom przewidzianym dla przedsiębiorcy (art. 2082 kc. wł.). Nowa treść art. 2135 kc. wł. doczekała się już pierwszych komentarzy¹⁰. Wiele kwestii budzi jednak – jak się okaże dalej – wątpliwości.

3. Dokładniejsze omówienie nowej definicji przedsiębiorcy rolnego we włoskim kodeksie cywilnym wypada rozpocząć od ogólnej charakterystyki działalności podstawowych (w świetle zdania pierwszego art. 2135 kc. wł.).

7 Zatyłowanej „Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati”, opublikowanej w Gazzetta Ufficiale nr 66 z 20 marca 2001 r.

8 Dekrety z 18 maja 2001 r., nr 226, 227 i 228, opublikowane w Gazzetta Ufficiale nr 149 z 15 czerwca 2001 r.

9 A. Germano: L'impresa agricola, s. 506.

10 Obok już wymienionych zob. zwłaszcza: L. Costato: I tre decreti legislativi di «orientamento» in campo agricolo, forestale e della pesca, „Rivista di Diritto Agrario” 2001, nr 2, s. 216 i n.; Ponadto można tu także wskazać zwłaszcza artykuły L. Costato, E. Rook Basile, A. Jannarelli, G. Giuffrida, zamieszczone we wspomnianej już książce Scritti in onore di Giovanni Galloni (red. B. Carpino), Roma 2002.

Otóż na te działalności składają się obecnie, tak jak i poprzednio, uprawa gruntu, gospodarka leśna oraz hodowla zwierząt. Nie ulega zaś wątpliwości, że każda z wymienionych działalności z osobna stanowi już działalność rolniczą. Co więcej, są one traktowane – w świetle omawianej definicji – jednakowo przez ustawodawcę. Nie można obecnie powiedzieć, że hodowla zwierząt jest działalnością rolniczą tylko wówczas, gdy łączy się z uprawą gruntu. Tego rodzaju związek, podnoszony na tle dawnego brzmienia art. 2135 kc. wł., nie ma obecnie uzasadnienia. Prowadzenie którejkolwiek z wymienionych działalności przesądza o kwalifikacji przedsiębiorcy rolnego. Tym samym ustawodawca uwzględnia specjalizację w produkcji rolnej. Nie zawsze bowiem rolnik, jak zauważa A. Germano¹¹, zajmujący się uprawą ziemi jednocześnie prowadzi hodowlę zwierząt, a ten, kto zajmuje się hodowlą, nie zawsze uprawia ziemię.

Istotna nowość omawianego sformułowania wyraża się także w zastąpieniu słowa *bestiame* słowem *animali*. O ile pierwsze z wymienionych służyło do bardzo ścieśniającego pojmowania działalności hodowlanej, ujmowania jej w związku z ziemią¹², to drugie nie narzuca już takiego ograniczenia. Zmiana terminologii jest konsekwencją wspomnianego wyżej poglądu o możliwości prowadzenia hodowli zwierząt bez udziału ziemi. Zamiarem ustawodawcy było, zdaniem L. Costato¹³, rozszerzenie w sposób zdecydowany pola zastosowania statusu rolnego do większej części działalności hodowlanej. Tę interpretację potwierdza odwołanie się do cyklu biologicznego w definiowaniu podstawowych działalności rolniczych (o czym niżej).

Podstawą szczegółowej analizy tych działalności jest zdanie drugie art. 2135 kc. wł., według którego: „Przez uprawę gruntu, gospodarkę leśną, hodowlę zwierząt rozumie się działalności ukierunkowane na pieczę (*cura*) i rozwój cyklu biologicznego albo jednej z faz koniecznych tego cyklu o charakterze roślinnym lub zwierzęcym, które wykorzystują lub mogą wykorzystywać grunt, las albo wody słodkie, słonawe lub morskie”. W pierwszym rzędzie należy scharakteryzować wspomniany wyżej cykl biologiczny, a następnie – na tym tle – poszczególne rodzaje działalności podstawowych.

Niewątpliwie odwołanie się do cyklu biologicznego stanowi wyróżnik działalności rolniczych podstawowych. Może także służyć, w aspekcie teoretycznym, do określenia pojęcia rolnictwa *sensu stricto*. Jest to nawiązanie do A. Carrozzy koncepcji cyklu rolno-biologicznego (tzw. *agrarietà*)¹⁴, a gdy chodzi o

sformułowanie – do francuskiej ustawy z 30 grudnia 1988 r. adaptacji gospodarstw rolnych do nowych warunków ekonomicznych i socjalnych¹⁵. Ustawodawca francuski uznał za rolnicze (jako działalności podstawowe) te wszystkie działalności, które są właściwe dla kontroli i rozwoju cyklu biologicznego o charakterze roślinnym albo zwierzęcym, obejmujące jeden lub więcej etapów koniecznych do rozwoju tego cyklu.¹⁶

Przeniesienie tego sformułowania do omawianej definicji włoskiej, zastąpienie słowa „etapów” słowem „faz” („koniecznych do rozwoju tego cyklu”) wywołuje pewne wątpliwości interpretacyjne. Stwierdza się bowiem, że każda faza jest konieczna do rozwoju cyklu biologicznego, a zatem wymieniony przymiotnik jest zbędny.¹⁷ Ponadto samo sformułowanie jest o tyle nieszczęśliwe, że „nie zajmuje się i rozwija cykl biologiczny, lecz cykl biologiczny jakiejś rośliny lub zwierzęcia”¹⁸.

Niewątpliwie nie jest konieczne dla kwalifikacji przedsiębiorcy rolnego, by zajmował się on przebiegiem całego cyklu biologicznego. Wystarczy faza istotna w rozwoju tego cyklu, jednakże przy zastrzeżeniu, że działalność rolnicza nie wyraża się w jakiejś jednej czynności, ale w ich ciągu. W każdym zaś razie mówiąc o „fazie koniecznej”, chodzi o odpowiedni czas, adekwatny do przebiegu cyklu biologicznego. Zatem, zdaniem A. Germanò, nie będzie rolnikiem sprzedawca zwierząt, który je karmi w oczekiwaniu na sprzedaż, ale tę kwalifikację zyska osoba, która produkuje i sprzedaje sadzonki uzyskane drogą przesadzania. To przesadzanie oraz późniejsze zakorzenienie się są naturalnymi i koniecznymi fazami w rozwoju samej rośliny.¹⁹

Konsekwencją kryterium sprawowania pieczy nad rozwojem cyklu biologicznego (lub jednej z faz koniecznych w rozwoju tego cyklu) jest nieobjęcie przepisem art. 2135 kc. wł. zbierania tzw. owoców przypadkowych (np. jagód czy grzybów), chociażby były one przeznaczone na rynek. Omawiane kryterium odnosi się do wszystkich postaci podstawowej działalności rolniczej, aczkolwiek największe znaczenie praktyczne ma w odniesieniu do hodowli. Działalności służące rozwojowi cyklu biologicznego „wykorzystują lub mogą wykorzystywać grunt, las, wody słodkie, słonawe lub morskie”. Nie jest zatem – w świetle przytoczonego sformułowania – konieczne, by owe działalności w każdym wypadku opierały się

15 J.O. z 31 grudnia 1988 r., s. 16741.

16 Bliżej B. Berry: *Attività agricole e diritto civile* (L'abbandono del criterio fondiario nella definizione legale di agricoltura), „Rivista di Diritto Agrario” 1992, nr 4, s. 525 i n.; I. Couturier: *Remarques d'actualité sur la définition de l'activité agricole*, „Revue du Droit Rural” 1997, nr 249, s. 15 i n.

17 Tak L. Costato: *I tre decreti legislativi*, s. 219. A. Germanò (L'impresa agricola, s. 510) pisze, że w rozwoju każdego organizmu biologicznego nie można sobie wyobrazić faz, które nie są konieczne.

18 L. Costato: *ibidem*.

19 A. Germanò: *L'impresa agricola*, s. 510 (i powołany tam J. Derrupp: *La definizione legale di «attività agricola» nel diritto francese*, „Rivista di Diritto Agrario” 1990, nr 1, s. 21).

11 A. Germanò: *L'impresa agricola*, s. 508; tenże, *Manuale di diritto agrario*. Quarta edizione, Torino 2001, s. 86.

12 Zwraca na to uwagę L. Costato: *Corso di diritto agrario*, Milano 2001 (Appendice).

13 L. Costato: *I tre decreti legislativi*, s. 218.

14 Zob. A. Carrozza: *Problemi generali e profili di qualificazione del diritto agrario*, I, Milano 1975, s. 59 i n. Zdaniem E. Rook Basile (Vecchie categorie per nuovi modelli, w *Scritti*, s. 281–282) pojmowanie *agrarietà* w dekretach dotyczących „ukierunkowania i modernizacji” w sektorach rybołówstwa i gospodarki wodnej, leśnym i rolnym bliższe jest ustawodawstwu wspólnotowemu, niż tradycyjnej cywilistycie.

na wykorzystywaniu gruntu, lasu itd. Wystarczy sama potencjalna możliwość takiego wykorzystywania. Tezę tę ilustruje charakterystyka poszczególnych rodzajów działalności podstawowych.

Jako pierwszą z takich działalności art. 2135 kc. wł. wymienia, jak i poprzednio, uprawę gruntu. Już dawno w literaturze zostało stwierdzone, że uprawia się nie grunt, lecz rośliny.²⁰ Dawał temu wyraz także ustawodawca traktując, dla przykładu, w ustawie z 5 kwietnia 1985 r. jako działalność rolniczą uprawę grzybów w jaskiniach oraz w budynkach do tego przystosowanych. Obecnie ten pogląd potwierdza (omówione wyżej) odwołanie się do cyklu biologicznego w art. 2135 kc. wł. Cykl ten odnosi się wszakże do rozwoju organizmów żywych, a nie do gruntu. Uprawiać rośliny można zarówno „na gruncie”, jak i w szklarniach. Do zdefiniowania działalności rolniczej – nawet postaci w tym miejscu prezentowanej – nie jest zatem konieczny związek tej działalności z wykorzystywaniem gruntu (w sensie „pola”). W praktyce najczęściej taki związek występuje, co potwierdza znane spostrzeżenie, że rolnictwo, a także przedsiębiorczość rolnicza, mają wymiar terytorialny.²¹

Również druga z działalności podstawowych z art. 2135 kc. wł., tj. gospodarka leśna, odnosi się do uprawy roślin, a nie do uprawy ziemi (zalesionej). Charakterystyka tego rodzaju działalności wywodzi się, jak pisze A. Germanò²², z właściwości jej przedmiotu. Las bowiem nie tylko dostarcza drewna, ale „produkuje środowisko”. Funkcja gospodarcza lasu jest niewątpliwa, ale z uwagi na bardzo długi cykl biologiczny pozyskiwanie drewna następuje dopiero po upływie pewnego czasu. W tym okresie las pełni inne funkcje niż produkcyjne. Poza obszarem leśnym, na gruntach dotychczas nie zalesionych, można prowadzić uprawę drzew przeznaczonych na drewno i biomasę²³. Również gospodarka leśna wymaga pieczy nad rozwojem cyklu biologicznego. Jest to działalność bliżej określona w różnych aktach prawnych. Także ta działalność (jak i poprzednio omówiona) musi być ukierunkowana na rynek.

Trzecią podstawową działalnością rolniczą jest hodowla zwierząt. Na jej tle wyraźnie rysuje się rola cyklu biologicznego jako podstawy kwalifikacji tej działalności jako rolniczej. Nie jest konieczne, oczywiście, by hodowca zajmował się całym rozwojem biologicznym zwierzęcia. Wystarczy, jak już ogólnie wspomniano, sprawowanie pieczy nad jakimś etapem w jego życiu. Przytoczona zaś wcześniej definicja omawianych tu działalności podstawowych uniemożliwia uznanie za rolniczą hodowli wszystkich możliwych zwierząt. Chodzi bowiem

20 Zob. np. A. Massart: Contributo alla determinazione del concetto giuridico di «agricoltura», „Rivista di Diritto Agrario” 1974, nr 2, s. 312 i n.

21 Por. A. Germanò: L'impresa agricola, s. 510.

22 Tamże: s. 511.

23 Art. 2 ust. 5 dekretu z 18 maja 2001 r., nr 227 dotyczącego orientacji i modernizacji sektora leśnego.

tylko o te zwierzęta, które – zgodnie ze zdaniem drugim art. 2135 kc. wł. – w rozwoju cyklu biologicznego „wykorzystują lub mogą wykorzystywać grunt, las, wody słodkie, słonawe lub morskie”. Zatem, zdaniem A. Germanò²⁴, dzięki temu sformułowaniu zakresem działalności rolniczej nie jest objęta hodowla zwierząt mięsożernych, jak: koty, norki, małpy, pytony czy krokodyle. Działalnością rolniczą jest natomiast – poprzez wspomniane użytkowanie wód – hodowla ryb, małży, mięczaków i skorupiaków. Ze statusem przedsiębiorcy rolnego zrównana jest pozycja przedsiębiorcy zajmującego się gospodarką rybną (*imprenditore ittico*), to jest prowadzącego działalność polegającą na połowie lub zbiorze organizmów świata wodnego, mimo że nie sprawuje on pieczy nad rozwojem cyklu biologicznego ryb.²⁵

4. Obok trzech omówionych działalności rolniczych podstawowych w nowej definicji wymienia się – tak jak i poprzednio – działalności powiązane. Według definicji sformułowanej w zdaniu trzecim art. 2135 kc. wł. za działalności powiązane, wykonywane przez tego samego przedsiębiorcę, rozumie się w każdym razie działalności polegające na mieszaniu, przechowywaniu, przetwarzaniu, komercjalizacji i podnoszeniu wartości, odnoszone do produktów otrzymanych w większości z uprawy gruntu, lasu lub hodowli zwierząt. Pojęcie to obejmuje także działalność ukierunkowaną na dostarczanie dóbr lub świadczenie usług przy wykorzystaniu w większości urządzeń lub zasobów gospodarstwa, które są normalnie stosowane do wykonywania działalności rolniczej, a także działalności polegające na podnoszeniu wartości terytorium i dziedzictwa wiejskiego oraz leśnego albo też na przyjmowaniu osób i gościnności.

Na tle przytoczonej definicji nasuwają się dwie uwagi o charakterze ogólnym.

Po pierwsze, zakres działalności powiązanych uległ, w porównaniu z poprzednim brzmieniem analizowanego przepisu, znacznemu rozszerzeniu. Ich wyliczenie w art. 2135 kc. wł. nie należy wszakże traktować jako wyczerpujące.²⁶ Jest to niewątpliwie rozbudowane i bardziej precyzyjne ujęcie tych działalności, niż w definicji działalności rolniczej sformułowanej we wspomnianej francuskiej ustawie z 30 grudnia 1988 r.²⁷ Również do nich odnosi się wymóg ukierunkowania na rynek. W każdym zaś razie za powiązane nie mogą uchodzić działalności stanowiące tylko pewien etap działalności podstawowej; dla przykładu, melioracja własnych gruntów przez rolnika, transport własnych produktów do punktów skupu ani – co już jest oczywiste – orka, siew, plewienie czy zbiory.²⁸

24 A. Germanò: L'impresa agricola, s. 513.

25 Na podstawie art. 2 dekretu z 18 maja 2001 r. nr 226 dotyczącego orientacji i modernizacji w sektorze rybołówstwa i gospodarki wodnej.

26 Por. A. Germanò: L'impresa agricola, s. 515. Zdaniem L. Costato (I tre decreti legislativi, s. 221) istnieją jeszcze działalności powiązane nie określone w art. 2135 kc.

27 Są to „działalności wykonywane przez producenta rolnego, stanowiące przedłużenie aktu produkcji albo mające w każdym razie oparcie w gospodarstwie”.

28 Przykłady A. Germanò: L'impresa agricola, s. 514.

Po drugie, oba rodzaje działalności nie są względem siebie równorzędne. Działalności powiązane (drugorzędne, uboczne) funkcjonalnie wiążą się z działalnością podstawową. Służą one rozwojowi tej działalności, służą realizacji celu wybranego przez przedsiębiorcę, który prowadzi działalność podstawową oraz uzupełniają uzyskiwane z tej działalności dochody rolnicze.²⁹ O zaliczeniu do działalności powiązanych decydują dwa kryteria – podmiotowe i przedmiotowe. To pierwsze zakłada, że ten sam podmiot prowadzi działalność podstawową i uboczną. Natomiast kryterium przedmiotowe polega na tym, że działalność uboczna jest włączona w struktury organizacyjne utworzone ze względu na prowadzenie działalności podstawowej. Dzięki temu oba rodzaje działalności wchodzą w zakres jednego przedsiębiorstwa rolnego. Działalność powiązana poddana jest regulacjom dotyczącym tego przedsiębiorstwa, podlega reżimowi „rolnemu”.

Gdy chodzi o szczegółową charakterystykę, warto zwrócić bliższą uwagę na poszczególne formy działalności powiązanych wymienione w analizowanym zdaniu trzecim art. 2135 kc. wł.

W pierwszej kolejności wymienia się działalności, które ukierunkowane są na mieszanie, przechowywanie, przetwórstwo, komercjalizację i podnoszenie wartości produktów otrzymanych w większości z uprawy gruntu, lasu lub hodowli zwierząt. Są to, jak widać, działalności bardzo zróżnicowane, połączone wszakże wspomnianym ukierunkowaniem na potrzeby rynku. Elementem łączącym je jest także odniesienie do produktów własnych i osób trzecich. Przedsiębiorca nie traci kwalifikacji przedsiębiorcy rolnego, jeżeli – dla przykładu – będzie przetwarzał produkty osób trzecich, o ile będzie je przetwarzał wraz z większością własnych produktów rolnych. Nowością omawianego przepisu jest właśnie zachowanie tej kwalifikacji, gdy przedsiębiorca miesza, przechowuje, przetwarza, komercjalizuje i podnosi wartość produktów pochodzących z zewnątrz razem z własnymi produktami.³⁰

Co do kolejnej formy działalności powiązanych – dostarczania dóbr lub świadczenia usług – już na tle dawnego brzmienia art. 2135 kc. wł. doktryna wskazywała, dla przykładu, odpłatne świadczenie usług maszynowych własnym sprzętem na rzecz sąsiadów, czy odpłatne świadczenie usług przewozowych własnym pojazdem. Wprawdzie rolnik kojarzony jest z działalnością wytwórczą, a nie ze świadczeniem usług, ale obie wymienione formy działalności służą do definiowania przedsiębiorcy (art. 2082 kc. wł.). Ich prowadzenie nie pozbawia przymiotu przedsiębiorcy rolnego, jeżeli oparte jest na wykorzystaniu w większości urządzeń lub zasobów gospodarstwa, które są normalnie wykorzystywane do

wykonywania działalności rolniczej. To ostatnie określenie zakłada odniesienie oceny do wielkości i potrzeb tego gospodarstwa.

Inna forma działalności powiązanych może polegać, dla przykładu, na prowadzeniu muzeum prezentującego historię maszyn rolniczych czy rolniczych form uprawy roli albo na prowadzeniu sklepów (*farm shops*) oferujących do sprzedaży, na przykład, przedmioty lub małe rzeźby z drewna.³¹ Również tego rodzaju aktywność wyraża się w świadczeniu usług, ale o swoistym charakterze. Muszą one być ukierunkowane na podnoszenie wartości terytorium oraz dziedzictwa wiejskiego i leśnego. Zdaniem A. Germanò ta forma działalności powiązanej może obejmować także działania rolno-środowiskowe podejmowane przez rolników w ramach umów z administracją publiczną w myśl rozporządzenia Rady nr 1257/99 z 17 maja 1999 r.³² Są one bowiem „usługami” ukierunkowanymi na podnoszenie wartości terytorium. Taki wniosek zdaje się potwierdzać art. 15 omawianego tu dekretu nr 228, który przewiduje umowy między administracją publiczną i przedsiębiorcami w celu realizacji działań zmierzających do uporządkowania i utrzymania terytorium, do ochrony krajobrazu rolnego i leśnego, do pieczy i utrzymania porządku hydrogeologicznego.

Ostatnią formą działalności powiązanych, mieszczącą się również w zakresie świadczenia usług, jest agroturystyka. Wiąże się z nią dostarczanie żywności, napojów, działalność rekreacyjna czy kulturalna, turystyczna, sportowa itd. W definicji kodeksowej jest ona ogólnie określona jako przyjmowanie osób i gościnność. Także ta działalność musi być wykonywana przez przedsiębiorcę rolnego z wykorzystaniem (dominującym) środków z gospodarstwa. Natomiast może być ona prowadzona także poza jego terytorium (na przykład w formie tzw. hippoturystyki). Działalność agroturystyczna została bliżej określona w art. 3 wspomnianego dekretu nr 228. Warto zwłaszcza dodać, że jest to zawsze działalność uboczna względem podstawowej działalności rolniczej.

Tak szerokie określenie działalności powiązanych, podlegających reżimowi „rolnemu” z uwagi na związek z działalnością podstawową, nie będzie zapewne w praktyce wykorzystane przez wszystkie gospodarstwa rolne. Jak wskazuje L. Costato³³, to rozszerzenie pojmowania działalności powiązanych może służyć wielkim przedsiębiorcom rolnym prowadzącym zakłady przemysłowe równocześnie z uprawą gruntu oraz wielkim hodowcom. Ci pierwsi nie są tak liczni, dlatego omawiane pojęcie będzie bardziej przydatne dla tych drugich. W prezentowanym, tak szerokim ujmowaniu działalności powiązanych, upatruje się przejawów tendencji do uprzemysłowienia rolnictwa. Nie chodzi tutaj o to, że w sektorze rolnym

29 A. Germanò: *ibidem*, s. 514 (i powołana przez autora E. Rook Basile: *Impresa agricola e concorrenza*, *Riflessioni in tema di circolazione dell'azienda*, Milano 1988, s. 52).

30 Tak A. Germanò: *ibidem*, s. 516. Autor zwraca także uwagę na problemy, które mogą powstać na tle interpretacji wyrażenia „w większości”, a w szczególności czy należy je odnosić tylko do produktów jednorodnych czy różnych.

31 Szerzej A. Germanò, *ibidem*, 518.

32 Tamże, s. 519.

33 L. Costato: *Criterio biologico e imprenditore agricolo*, w: *Scritti...*, s. 43–44.

wykorzystuje się technologie typowe dla działalności przemysłowej, ale o pewne wykorzystanie w działalności rolniczej elementów właściwych dla tej ostatniej.³⁴

Dokonując omówienia nowej definicji przedsiębiorcy rolnego we włoskim kodeksie cywilnym, wypada także dodać, że – według art. 1 ust. 2 omawianego tu dekretu nr 228 za przedsiębiorców rolnych uważa się także spółdzielnie (*cooperative*) przedsiębiorców rolnych i ich związki, o ile korzystają przy prowadzeniu działalności określonej w art. 2135 kc. wł. w większości z produktów członków lub też dostarczają w większości członkom dobra i usługi ukierunkowane na sprawowanie pieczy i rozwój cyklu biologicznego. Wymienione podmioty są „powiązane” z działalnością prowadzoną przez swoich członków. Dzięki nim możliwe jest obniżenie kosztów działalności poprzez rezygnację z usług pośrednika przy zakupie dóbr lub usług czy sprzedaży efektów własnej działalności.

5. Nowa definicja przedsiębiorcy rolnego jest wyrazem dążenia ustawodawcy włoskiego do wzmocnienia pozycji przedsiębiorcy rolnego. Od dawna zauważa się bowiem słabości rolnictwa względem innych działów gospodarki. W regulacji prawnej występują różne ulgi czy ułatwienia, które mają te słabości przynajmniej ograniczyć i zapewnić przedsiębiorstwu rolnemu bardziej równorzędną pozycję względem przedsiębiorstw z innych działów gospodarki.³⁵ Można też powiedzieć, że zmiany w kierunku wzmocnienia pozycji przedsiębiorcy rolnego wprost wymusza realizacja wspólnej polityki rolnej. Rzutuje ona na zwiększenie, z jednej strony, stopnia komercjalizacji działalności omawianego przedsiębiorcy, z drugiej zaś – na uwzględnienie aspektu środowiskowego.

Zatem należy podzielić intencje wprowadzenia nowej definicji przedsiębiorcy rolnego do włoskiego kodeksu cywilnego. Nie można jednakże pominąć tych negatywnych ocen, które już zostały sformułowane w literaturze, a które dotyczą realizacji wspomnianych intencji w postaci nowej formuły art. 2135 kc. wł. Zdaniem L. Costato, nowa treść tego przepisu jest rozwlekła, zbyt opisowa i „umotywowana” („*motivata*”).³⁶ Aprobując dążenie ustawodawcy włoskiego do zapewnienia przedsiębiorcy rolnemu dodatkowych źródeł dochodu, wspomniany Autor przy innej okazji stwierdził, że środki użyte do tego celu są dyskusyjne. Co więcej, w świetle prawa wspólnotowego akcent przesuwany się na cechy szczególne „produkcji rolnego”, wymagające wsparcia na bazie definicji takich, jak te zawarte w rozporządzeniu Rady nr 1257/1999.³⁷

Przeprowadzone rozważania skłaniają do sformułowania kilku uwag co do pojmowania działalności rolniczej w prawie polskim, stanowiącej wszakże wyróż-

nik przedsiębiorcy rolnego. Nie sposób nie zauważyć, że w naszym prawie brakuje ogólnego określenia działalności rolniczej. W legislacji występują różne ujęcia i definicje. Zapewne nie wszystkim można by przypisać cechę nowoczesności. Ustawodawca dla określenia procesów wytwórczych w rolnictwie posługuje się różnymi wyrażeniami, jak np.: „działalność wytwórcza”, „produkcja rolna”, „działy specjalne”, „działalność rolnicza”.³⁸ Na gruncie kodeksu cywilnego pojęcie działalności wytwórczej w rolnictwie łączy się z wykorzystywaniem gruntu rolnego. Szerszą treść nadaje ustawodawca pojęciom „działalność rolnicza” oraz „działy specjalne”.³⁹ Nie występuje wyraźne odwołanie do kryterium cyklu biologicznego jako podstawy wyróżnienia działalności rolniczej (z natury), ale z wyliczenia szczegółowych rodzajów tej działalności można wnosić, że chodzi tu o taki rodzaj aktywności, który jest związany z rozwojem organizmów żywych (roślinnych i zwierzęcych).

Swoiście, bo bez odwoływania się do faz czy etapów wspomnianego cyklu, uregulowana jest kwestia zaliczenia do działalności rolniczej sprzedaży uprzednio nabytych zwierząt lub roślin, po upływie ściśle określonego okresu ich przetrzymywania.⁴⁰ Zakresem omawianego tu pojęcia objęta jest niewątpliwie sprzedaż wytworzonych, ale nieprzetworzonych produktów rolnych. Z prowadzeniem gospodarstwa rolnego należy też powiązać wynajmowanie przez rolników pokoi i miejsc na ustawienie namiotów, sprzedaż posiłków domowych i świadczenie w gospodarstwach rolnych innych usług związanych z pobytem turystów. Jak widać, pojęcie działalności rolniczej jest w prawie polskim ujmowane znacznie wężiej, niż w prawie włoskim.

Uzasadnione zatem byłoby wprowadzenie do naszego ustawodawstwa ogólnego, nowoczesnego pojęcia działalności rolniczej. Pojęcie to powinno obejmować zarówno działalność rolniczą z natury, a także działalność z nią powiązaną. Takie szersze ujęcie wzmocni status podmiotów prowadzących działalność rolniczą, w tym głównie rolników. Pozwoli ono bowiem poddać reżimowi „rolnemu” także działalność o innym charakterze, ale powiązaną z działalnością rolniczą z natury.

38 Bliżej zob. R. Budzinowski: *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992, s. 104 i n.

39 Zob. np. pojęcie działalności rolniczej w ustawie z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (art. 2 ust. 2), Dz.U. z 2000 r., nr 14, poz. 176 z późn. zm. oraz w ustawie z 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (art. 4 pkt 12), Dz.U. nr 11, poz. 50 z późn. zm. Zob. także pojęcie działu specjalnego produkcji rolnej zdefiniowane w pierwszej z wymienionych ustaw.

40 To jest np. miesiąc – w przypadku roślin czy 16 dni – w przypadku wysoko intensywnego tuczu specjalizowanego gęsi i kaczek. Zob. art. 2 ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

34 Por. G. Giuffrida: *I recenti orientamenti comunitari ed il «nuovo» imprenditore agricolo*, w: *Scritti*, s. 70.

35 Bliżej R. Budzinowski: *Status prawny*, s. 116.

36 Tak L. Costato: *I tre decreti legislativi*, s. 247.

37 L. Costato: *Criterio biologico*, s. 45–47.

Prawna forma organizacji i funkcjonowania grup producentów rolnych

Wejście w życie ustawy z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach, a także o zmianie innych ustaw¹ oraz ponad roczny okres obowiązywania przepisów powołanej ustawy, stwarza potrzebę odniesienia się do przyjętych w niej rozwiązań i ich oceny pod względem adekwatności do wymogów polskiego rolnictwa.

Założeniem ustawodawcy było wsparcie powstawania i rozwoju grup producenckich i ich związków, jako instrumentu prowadzenia polityki rolnej w celu poprawy organizacji rynków produktów rolnych poprzez koncentrację i ujednolicenie podaży, kreowanie popytu, promocję, zapewnienie ciągłości dostaw i zbytu produktów rolnych. Powstawanie grup i związków powinno stać się stymulatorem wielofunkcyjnego rozwoju wsi poprzez obniżenie kosztów działalności produkcji rolniczej, zwiększenie udziału producenta rolnego w detalicznej cenie produktu oraz tworzenie nowych miejsc pracy w rolnictwie.

W niniejszym opracowaniu dokonano analizy prawnych aspektów organizacji i funkcjonowania grup producentów rolnych. Rozważania te z uwagi na ograniczony zakres opracowania mają charakter wybiórczy. Zasadnicza uwaga poświęcona została prawnej formie organizacji grup producentów rolnych i jej dostosowaniu do wymogów jakie stawia rolnictwo, przy uwzględnieniu specyficznego charakteru tej działalności i zespołowego współdziałania producentów rolnych. Przedstawione zostały jedynie najistotniejsze z punktu widzenia celu opracowania, cechy poszczególnych form i wskazane te rozwiązania, które określoną formą czynią użyteczną dla organizacji grupy producenckiej oraz te, które takiemu wykorzystaniu stoją na przeszkodzie. Przy ocenie poszczególnych form organizacji grup producenckich nie sposób pominąć również przepisów podatkowych oraz przepisów dotyczących rachunkowości. W praktyce odpowiednia regulacja prawna w tym zakresie może stanowić zachętę do tworzenia grup. Pod uwagę należy również wziąć potrzebę dostosowania rolnictwa do wymogów stawianych w Unii Europejskiej producentom rolnym. Rolnictwo, a w szczególności zakres świadczeń na rzecz tej dziedziny gospodarki wymaga wielu zmian, aby polscy producenci rolni mogli być na rynkach zachodnioeuropejskich pełnoprawnymi partne-

1 Dz.U. z 2000 r., Nr 88, poz. 983.

rami oraz beneficjentami wsparcia Wspólnej Polityki Rolnej Unii. Także teraz w okresie przedakcesyjnym, funkcjonowanie grup producenckich umożliwi uzyskanie środków finansowych przyznanych naszemu krajowi w ramach programu SAPARD². Wśród priorytetów tego programu w Polsce znalazła się między innymi poprawa przetwórstwa i marketingu produktu rolnego.

Postulat adekwatności konstrukcji normatywnej wymaga jednak, by przy analizie pojęcia prawnego mieć na uwadze jednostkę osadzoną w konkretnych realiach społeczno-gospodarczych, stąd zasadnicze rozważania zostały poprzedzone uwagami odnośnie ekonomicznych założeń funkcjonowania grup producentów rolnych.

1. Grupa producencka to jednostka organizacyjna, utworzona z własnej inicjatywy przez producentów rolnych jednej branży i przez nich kontrolowana.

Tworzenie grup ma na celu dostosowanie produkcji rynkowej do warunków rynkowych, poprawę efektywności gospodarowania, planowania produkcji ze szczególnym uwzględnieniem jej ilości i jakości, koncentracji podaży oraz organizowanie sprzedaży produktów rolnych, a także ochronę środowiska naturalnego. W swojej treści działalność grup producenckich może więc obejmować: organizację zaopatrzenia rolników w środki produkcji, organizację marketingu dla wybranych produktów rolnych, organizację produkcji i jej sprzedaż na lokalnych rynkach, prowadzenie działalności usługowej, podejmowanie przedsięwzięć inwestycyjnych, wspólne prowadzenie negocjacji.

W efekcie działalności grup producenckich zakładany jest wzrost dochodowości gospodarstw rolnych i dostosowanie ich do wymogów rynku. Zorganizowanie się producentów rolnych w grupy i zespołowe działania pozwalają ograniczyć koszty produkcji i sprzedaży produktów rolnych poprzez wspólne zakupy, magazynowanie, dystrybucję produktów oraz obsługę handlową i rozliczeń finansowych, wspólne inwestycje, efektywniejsze wykorzystanie sprzętu rolniczego i majątku trwałego oraz zmniejszenie konkurencji na rynku konkretnego produktu rolnego poprzez wyeliminowanie wewnętrznej konkurencji³.

Z drugiej jednak strony, mimo ekonomicznych korzyści, jakie producenci rolni mogą uzyskać działając w ramach grupy producenckiej, w praktyce występuje wiele trudności związanych z jej utworzeniem. Do niedawna były to przede wszystkim przeszkody natury legalnej, związane z brakiem podstawy prawnej organizowania i funkcjonowania grup producentów rolnych. W 2000 r. w Polsce istniało około 150 nieformalnych grup producenckich w różnorodnej formie orga-

2 Support for Preaccession Measures for Agriculture and Rural Development – Przedakcesyjny Instrument Wsparcia dla Rolnictwa i Obszarów Wiejskich.

3 W podobny sposób definiują grupę producencką J. Żmija, L. Kuczek: Dynamika i bariery rozwoju grup marketingowych oraz grup producenckich a zatrudnienie na wsi (na przykładzie Małopolski), Vademecum Spółdzielczości nr 10, kwiecień 1999 r., s.201

nizacyjnej. Część z nich nie rozpoczęła produkcji ze względu na trudności organizacyjno – prawne, część natomiast podjęła działania w formach organizacyjnych przewidzianych przez przepisy prawa, ale nie dostosowanych do specyfiki działalności rolniczej⁴. Fakt ten wskazywał na potrzebę szybkiego uregulowania przez ustawodawcę problematyki grup producenckich. Do Sejmu wniesione zostały dwa projekty ustaw, podejmujące próbę regulacji tej kwestii⁵. Ostatecznie ustawą z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach, jak również o zmianie innych ustaw oraz wydanym na podstawie ustawy rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 marca 2001 r. w sprawie wykazu produktów i grup produktów, dla których mogą być utworzone grupy producentów rolnych, minimalnej rocznej wielkości produkcji towarowej oraz minimalnej liczby członków grupy producentów rolnych⁶ ustawodawca stworzył podstawę prawną dla organizowania i funkcjonowania tego typu grup. Rozwiązania przyjęte w ustawie, choć zgodne z wymogami harmonizacji naszego prawa z prawem Unii Europejskiej⁷, nie uwzględniają jednak wymogów wynikających z specyfiki polskiego rolnictwa.

Pozostałymi przyczynami, które powstrzymują rolników przed tworzeniem grup producentów rolnych są bariery psychologiczne związane z brakiem świadomości prawnej i ekonomicznej, a szczególnie wpływające z nich obawy przed ponoszeniem związanego z tą formą działania ryzyka. Niechęć wynika również z niezbyt pozytywnych doświadczeń grupowego działania rolników w ramach spółdzielni produkcyjnych i spółdzielni kółek rolniczych oraz zespołów rolników indywidualnych⁸. Ponadto wśród producentów rolnych ciągle panuje przeświadczenie o istnieniu rynku producenta i niedostrzeganie rynku konsumenta. Wielu rolników obawia się również konieczności podporządkowania się decyzjom grupy podejmowanym kolegiąlnie⁹.

4 Np. stowarzyszenie Zielona Etykieta.

5 Projekt ustawy z 9 lipca 1998 r. o organizacji rynku producentów rolnych i żywnościowych oraz o rolniczych grupach producenckich i ich zrzeszeniach przygotowany przez posłów Klubu Parlamentarnego PSL (druk nr 505) oraz projekt rządowej ustawy z 18 marca 1999 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach (druk nr 1002).

6 Dz.U. z 2001 r., Nr 26, poz. 292.

7 W Unii zagadnienie grup producenckich jest uregulowane w rozporządzeniu Rady nr 925/97 z dnia 20.05.1997 r. w sprawie grup producenckich i ich związków (Dz.Urz. WE nr L 142 z 2.06.1997 r.). Wprowadza ono system wsparcia tworzenia się grup producenckich i ich związków w określonych w rozporządzeniu regionach, w odniesieniu do konkretnych produktów rolnych. Rozporządzenie to określa warunki uznawania takich grup i ich związków przez państwa członkowskie oraz formy i warunki uzyskiwania przez nie pomocy. Regulacje dotyczące tego zagadnienia znajdują się również w wybranych rozporządzeniach o utworzeniu i organizacji poszczególnych branżowych rynków rolnych. Przykładem może być rozporządzenie nr 2200/96 z dnia 28.10.1996 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku owoców i warzyw (Dz.Urz. WE nr L 297 z 21.11.1996 r.), które określa warunki utworzenia, uznania grupy lub związku w ramach tego rynku branżowego przez poszczególne państwa członkowskie, formy dozwolonych działań grupy lub związku finansowanych ze specjalnego funduszu członków oraz warunki i rodzaje uzyskiwanej pomocy państwa z tego tytułu. Podobne regulacje funkcjonują odnośnie rynku chmielu i tytoniu.

8 Szerzej na ten temat S. Prutis: Zespoły rolników indywidualnych (Problemy organizacyjno – prawne), Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1980 r. Podstawą prawną działania zespołów rolników indywidualnych były uchwały:
- uchwała Nr 44 Rady Ministrów z 11 lutego 1972 r. w sprawie pomocy Państwa dla rolniczych spółdzielni produkcyjnych oraz dla innych form zespołowej gospodarki w rolnictwie (M.P. Nr 13, poz. 88),
- uchwała Nr 209 Rady Ministrów z 30 sierpnia 1974 r. w sprawie Pomocy Państwa dla zespołowej gospodarki w rolnictwie (MP Nr 111, poz. 185),
- uchwała Nr 11 Rady Ministrów z 16 stycznia 1976 r. w sprawie zespołów rolników, specjalizacji i kooperacji w rolnictwie (MP Nr 11, poz. 53 z późn. zm.).

zenie o istnieniu rynku producenta i niedostrzeganie rynku konsumenta. Wielu rolników obawia się również konieczności podporządkowania się decyzjom grupy podejmowanym kolegiąlnie⁹.

2. Ustawa o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie wykazu produktów i grup produktów, dla których mogą być utworzone grupy producentów rolnych, minimalnej rocznej wielkości produkcji towarowej oraz minimalnej liczby członków grupy producentów rolnych określiły prawną formę funkcjonowania grupy producenckiej. Założeniem twórców ustawy było uwzględnienie wymogów, które stawia rolnictwo, jako szczególny rodzaj działalności przy uwzględnieniu konieczności zespołowego współdziałania producentów rolnych. Postawione założenia nie zostały jednak w pełni zrealizowane. W odniesieniu do grup producentów rolnych nie można stosować takich samych zasad, jakie stosuje się w odniesieniu do podmiotów prowadzących działalność komercyjną. Zasadnicza różnica polega na tym, że podmioty komercyjne zrzeszają prócz producentów rolnych, także osoby nie związane z prowadzeniem działalności rolniczej, a zasadą ich działania jest sprzedaż lub świadczenie usług na rzecz wszystkich podmiotów, w oparciu o kryterium zysku. Grupy producentów rolnych zrzeszają natomiast wyłącznie producentów rolnych w celu sprzedaży produktów wytworzonych w gospodarstwach rolnych członków (a nie skupu i odsprzedaży z zyskiem). Uzyskane ze sprzedaży środki trafiają do członków w całości, jedynie po odliczeniu kosztów danej operacji. Wskazane aspekty zostały przede wszystkim wzięte pod uwagę przy analizie form organizacji grupy producenckiej.

Przepisy ustawy określiły jedynie bardzo ogólnie prawną formę działania grupy producentów rolnych, pozostawiając w tym zakresie wybór jej założycielom¹⁰. Art. 3 ust. 1 definiuje bowiem grupę producentów rolnych, jako przedsiębiorcę posiadającego osobowość prawną, pod warunkiem, że:

- tworzą ją producenci jednego produktu rolnego lub grupy produktów, określonych w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (producent rol-

9 J. Żmija, L. Kuczek: Dynamika i bariery..., s. 200.

10 Projekt posłów PSL proponował przyjąć dla działalności grup producenckich formę prawną opartą na przepisach kodeksu cywilnego o spółce cywilnej, z dodaniem atrybutu osobowości prawnej. Twórcy projektu nie określili jednak szczegółowych zasad organizacji i funkcjonowania grupy, zobowiązując jedynie właścicieli gospodarstw rolnych tworzących grupę do określenia: rodzaju produkcji będącej przedmiotem współpracy w grupie, rodzaju zobowiązań członków wobec grupy, zasad reprezentowania grupy w stosunkach z kontrahentami lub innymi podmiotami, wartości funduszu założycielskiego i zasad jego tworzenia, składników majątku grupy, zasad korzystania ze składników majątku przez członków grupy, trybu i zasad decydowania o podjęciu inwestycji. Zdecydowanie większą swobodę odnośnie prawnej formy organizacji zakładał rządowy projekt ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach. Grupa producencka miała być zorganizowana w formie prawnej spółdzielni, rolniczego zrzeszenia branżowego, stowarzyszenia, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub akcyjnej. Wybór uzależniony miał być zapewne od rodzaju działalności grupy, jej rozmiaru (osiąganego dochodu, obszaru, zasobu siły roboczej – własnej i najemnej, kapitału, którym gospodarstwa członków dysponują).

ny, który prowadzi działalność polegającą na wytwarzaniu kilku produktów powinien być członkiem kilku grup producentów rolnych),¹¹

- działa na podstawie statutu lub umowy,
- składa się z członków, udziałowców lub akcjonariuszy, z których żaden nie może mieć więcej niż 20% głosów na walnym zgromadzeniu lub zgromadzeniu wspólników,
- osiąga odpowiedni % udokumentowanych przychodów ze sprzedaży produktów wytworzonych w gospodarstwach jej członków,
- określi obowiązujące członków grupy zasady produkcji, w tym dotyczące jakości i ilości produktów lub grup produktów oraz sposoby przygotowania produktów do sprzedaży.

Grupę mogą utworzyć osoby fizyczne prowadzące gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów o podatku rolnym¹² i osoby fizyczne prowadzące działalność rolniczą w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej¹³.

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 15 marca 2001 r. określiło produkty oraz grupy produktów, dla których mogą być utworzone grupy producentów rolnych, oraz postawiło dodatkowe wymogi w postaci określenia minimalnej rocznej wielkości produkcji towarowej netto – 200.000 zł oraz minimalnej liczby członków grupy – 5 osób.

Dodatkowym warunkiem jest wpis do rejestru grup prowadzonego przez wojewodę właściwego ze względu na siedzibę grupy.

Poświęcenia uwagi wymaga ujęcie grupy producentów rolnych, jako przedsiębiorcy posiadającego osobowość prawną. Ustawa o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw nie definiuje pojęcia – przedsiębiorcy. Należy więc w tym zakresie posłużyć się postanowieniami ustawy z dnia 19.11.1999 r. Prawo działalności gospodarczej¹⁴. Zgodnie z postanowieniami art. 2 powołanej ustawy, przedsiębiorcą jest osoba prawna, która zawodowo, we

własnym imieniu podejmuje i wykonuje działalność gospodarczą, a więc zarobkową działalność wytwórczą, handlową, budowlaną, usługową oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i eksploatację zasobów naturalnych, wykonywaną w sposób zorganizowany i ciągły. Spod zakresu obowiązywania ustawy, (stosownie do art. 3 wyłączona została natomiast działalność wytwórcza w rolnictwie w zakresie upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego. Oznacza to, że rolnikiem prowadzącym taką działalność nie będzie przysługiwał przymiot przedsiębiorcy¹⁵.

Niezbędne więc jest poczynienie uwag w kwestii charakteru działalności prowadzonej przez grupy producentów rolnych, a w szczególności odróżnienia działalności wytwórczej w rolnictwie od działalności handlowej oraz wytwórczej o innym charakterze.

Działalność wytwórcza w rolnictwie jest szczególnym rodzajem działalności wytwórczej, który należy wyodrębnić od innych postaci aktywności zarobkowej. Różnice pomiędzy działalnością budowlaną i usługową a rolniczą są jasne i nie wymagają dodatkowego komentarza. Problematiczne jest natomiast wyodrębnienie działalności rolniczej od handlowej oraz wytwórczej o innym charakterze, niż rolniczy.

Stwarza to konieczność wyodrębnienia sprzedaży produktów rolnych z działalności handlowej. Kryterium, które stanowi podstawę wyodrębnienia jest fakt wytwarzania produktów rolnych w gospodarstwie. Jeżeli sprzedaż dotyczy produktów rolnych wytworzonych w gospodarstwie rolnym, jest to nadal działalność wytwórcza w rolnictwie; jeżeli natomiast przedmiotem sprzedaży są produkty nabyte, działalność gospodarczą należy zakwalifikować jako handlową. Klasyfikacja ta jest wątpliwa w sytuacji, gdy sprzedaż produktów rolnych przez sprzedawcę, który nie jest ich wytwórcą, jest poprzedzona czynnościami produkcyjnymi (na przykład: odchowanie zwierząt do czasu osiągnięcia przez nie odpowiedniej wagi, czy uprawa roślin do czasu ich kwitnienia)¹⁶.

Znacznie trudniej wskazać na kryterium wyodrębnienia działalności wytwórczej w rolnictwie. Nie można bowiem jednoznacznie określić, kiedy przetwarzanie produktów rolnych jest działalnością rolniczą a kiedy już nie. Z pewnością za rolniczą można uznać działalność polegającą na przetwarzaniu produktów rolnych przed sprzedażą, np. poprzez sortowanie, porcjowanie lub chłodzenie oraz tzw. zwykłe prace prowadzone w rolnictwie jak np. młócenie zboża. Rolniczy charakter należy przydać także tradycyjnym czynnościom przetwórczym, wykonywanym

11 Wykaz produktów oraz grup produktów, dla których mogą być utworzone grupy producentów rolnych określa załącznik do rozporządzenia. Odnosnie produktów są to:

– konie żywe rzeźne, mięso końskie – świeże, chłodzone lub mrożone, bydło żywe, mięso wołowe świeże – chłodzone lub mrożone, trzoda chlewna żywa, mięso wieprzowe – świeże, chłodzone lub mrożone, drób domowy żywy, mięso i jadalne podroby z drobiu – świeże, chłodzone lub mrożone, króliki domowe żywe, mięso królicze i jadalne podroby królicze – świeże, chłodzone lub mrożone, mleko, jaja ptasie, ziemniaki – świeże lub chłodzone, buraki cukrowe, szyszki chmielowe, miód naturalny, liście tytoniu suszone. Odnosnie grup produktów są to: owce, kozy – żywe, mięso baranie, kozie – świeże, chłodzone lub mrożone, ryby żywe słodkowodne, ryby słodkowodne – świeże, chłodzone lub mrożone, owoce i warzywa, owoce przeznaczone dla przetwórstwa, warzywa przeznaczone dla przetwórstwa, grzyby jadalne, orzechy – włoskie, laskowe, ziarno zbóż, nasiona roślin oleistych, len, konopie – uprawiane na włókno, rośliny zielne (lecznicze), kwiaty świeże – cięte doniczkowe, ozdobne rośliny ogrodnicze, szkółkarstwo roślin – sadowniczych, ozdobnych, materiał siewny.

12 Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (tekst jednolity Dz.U. z 1993 r., nr 94, poz. 431 z późn. zm.).

13 Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jednolity Dz.U. z 1993 r., nr 90, poz. 416 z późn. zm.) oraz ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jednolity Dz.U. z 1993 r., nr 106, poz. 482 z późn. zm.).

14 Dz.U. z 1999 r., nr 101, poz. 1178 z późn. zm.

15 Por. K. Strzyczkowski: Instytucje prawa działalności gospodarczej. Uwagi o projekcie ustawy Prawo działalności gospodarczej. Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1999 r., nr 4, s. 2–12 oraz C. Kosikowski: Nowe prawo o działalności gospodarczej, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1999 r., nr 2, s. 2–7.

16 Zob. R. Budzinowski: Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym, Poznań 1992 r., s. 110.

w gospodarstwie rolnym, które obejmują pierwszy stopień przetworzenia produktów rolnych, np.: owoce na susz, mleko na ser. Zmiana kwalifikacji z działalności rolniczej na wytwórczą następuje dopiero, gdy przetwórstwo ma charakter przemysłowy, np. w młynach, gorzelniach, browarach lub dotyczy produktów wytworzonych poza gospodarstwem rolnym producenta. Kryterium to jest zgodne z postanowieniami art. 38 ust. 1 zd. 2 Traktatu Rzymskiego, który wyraźnie stanowi, że produktami rolnymi są produkty ziemi, hodowli i rybołówstwa oraz bezpośrednio z nimi związane produkty pierwszego przerobu.

Działalność grup producenckich z założenia polegać ma na zakupie przez grupę produktów rolnych wyprodukowanych w gospodarstwach członków, a następnie ich przetwarzaniu i odsprzedaży z zyskiem. Należy więc taką działalność zakwalifikować, jako działalność wytwórczą nie rolniczą, zaś grupę producentów rolnych, jako przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów ustawy Prawo działalności gospodarczej¹⁷.

Wymogi postawione przepisami ustawy o grupach producentów rolnych nie określają więc jednoznacznie prawnej formy organizacji. Postanowienie art. 3 ust. 1 pkt 2 i 3, w których ustawodawca określa akt założycielski grupy, jako statut lub umowę, zaś producentów rolnych w niej uczestniczących, jako członków, udziałowców lub akcjonariuszy, wskazuje na spółki kapitałowe prawa handlowego¹⁸ oraz na spółdzielnię¹⁹, jako podstawę funkcjonowania grup producentów rolnych. Wymogi postawione przez ustawę o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw wydają się spełniać także rolnicze zrzeszenia branżowe²⁰; dyskusyjna natomiast wydaje się forma stowarzyszenia²¹.

Różnorodność form powoduje konieczność wybiórczego wskazania tych cech, które mogą okazać się przydatne dla organizacji działalności grup producenckich oraz tych, które będą rodzić obawy producentów rolnych.

Wskazać należy przede wszystkim na dwie cechy, wspólne dla wszystkim form organizacji grup producentów rolnych: osobowość prawną i brak osobistej odpowiedzialności członków za zobowiązania grupy.

17 Dla porównania: państwa zachodnioeuropejskie nie wprowadzają tak ostrego rozróżnienia działalności na: rolną i działalność o innym charakterze. Na przykład, zgodnie z art. 2135 włoskiego kc. za rolnicze uważa się – obok działalności rolniczej z natury – tzw. działalności związane, polegające na przetwarzaniu lub sprzedaży produktów rolnych, jeżeli wchodzą one w zakres normalnego wykonywania rolnictwa. Działalność przemysłową i handlową ustawodawca włoski uznaje za rolniczą, jeżeli są związane pod względem podmiotowym i przedmiotowym z działalnością podstawową polegającą na uprawie gruntu czy hodowli zwierząt. Istotne jest, aby działalność przemysłowa i handlowa nie utraciła cech drugorzędności wobec działalności rolniczej.

18 Kodeks spółek handlowych z dnia 15 września 2000 r. (Dz.U. z 2000 r., Nr 94, poz. 1037).

19 Ustawa z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (tekst jednolity Dz.U. z 1995 r., nr 54, poz. 288 z późn. zm.).

20 Ustawa z dnia 8 października 1982 r. o społeczno – zawodowych organizacjach rolniczych (Dz.U. z 1982 r., nr 32, poz. 217 z późn. zm.).

21 Regulowane ustawą z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, (Dz.U. z 1989 r., nr 20, poz. 104 z późn. zm.).

Wszystkie wskazane formy organizacyjne są wyodrębnionymi organizacyjnie, prawnie i majątkowo podmiotami, odrębnymi od osób, które je założyły lub ich udziałowców (akcjonariuszy). Wprowadzają one ograniczenie odpowiedzialności członków grupy za zobowiązania. Osoby prawne same odpowiadają bowiem swoim majątkiem za zobowiązania zaciągnięte względem osób trzecich.

Podstawową formą organizacji grup producenckich wydają się być spółki kapitałowe. Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością i spółka akcyjna są formami organizacyjnymi do niedawna w ogóle nie występującymi w rolnictwie. Wybiórcza analiza przepisów kodeksu spółek handlowych o spółkach kapitałowych pozwala na poczynienie uwag odnośnie możliwości organizacji i dalszego funkcjonowania grupy producenckiej w ich prawnej formie.

Zarówno spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, jak również akcyjna są osobami prawnymi i są odrębne od ich udziałowców (akcjonariuszy). Na pierwszym planie pojawia się nie zrzeszenie osób, lecz połączenie kapitałów. W konsekwencji więc nie cechy osobowe wspólników mają przesądzające znaczenie przy podejmowaniu decyzji dotyczących spółki, lecz wielkość zadeklarowanego i wpłaconego kapitału.

Ustawodawca, chcąc zrównoważyć prawa członków grupy, wprowadził ograniczenie polegające na tym, że żaden z członków grupy nie może mieć więcej niż 20% głosów na zgromadzeniu wspólników (walnym zgromadzeniu) – art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy. Uniemożliwia to w praktyce udział w grupie producentów rolnych, tych którzy prowadzą działalność wytwórczą w rolnictwie na większą skalę, w szczególności takich producentów, którzy zainwestują znacznie większe od pozostałych środki finansowe. Wnosząc takie wkłady do spółki, wspólnicy (akcjonariusze) oczekują bowiem, że będą posiadali decydujący wpływ na decyzje podejmowane przez grupę. Z drugiej zaś strony należy wziąć pod uwagę, że udział w rolniczej grupie producenckiej takich członków zapewniłby jej sprawność działania przynajmniej w okresie organizacji.

Spółki z o.o. i akcyjne, jako osoby prawne, same odpowiadają swoim majątkiem za zobowiązania zaciągnięte względem osób trzecich. Wynika to wprost z art. 151 § 4 i art. 301 § 5 kodeksu spółek handlowych. Zasada ta dotyczy także zobowiązań podatkowych²². Ustawodawca odpowiedzialnością za

22 Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (tekst jednolity Dz.U. z 1993 r., nr 94, poz. 431 z późn. zm.) oraz ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jednolity Dz. U. z 1993 r., nr 106, poz. 482 z późn. zm.). Do wejścia w życie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, obowiązywał art. 47 ustawy z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych, zmieniony następnie ustawą z 6 marca 1993 r. o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania oraz niektórych innych ustaw. Na tej podstawie wspólnicy spółki z o.o. do niedawna odpowiadali całym swoim majątkiem za zobowiązania spółki z tytułu podatków – w takiej części w jakiej mają prawo uczestniczyć w podziale zysku.

zobowiązania obciążył, (w pewnych sytuacjach) zarząd²³. Członkowie grupy producentów rolnych ryzykują więc wyłącznie wniesionymi do spółki wkładami. Zmniejsza to ich obawy związane z utworzeniem grupy.

Należy jednak wskazać również na cechy spółek kapitałowych, które są zupełnie nieadekwatne do zasad funkcjonowania grup producentów rolnych. Są to: mocno rozbudowana struktura organów spółki, wysokość kapitału zakładowego, koszty organizacji i funkcjonowania takich spółek.

Do istoty spółek kapitałowych należy strukturalne rozdzielenie kapitału od bieżącego zarządzania. Konsekwencją podziału kompetencji jest przede wszystkim niedopuszczalność władczego wpływania wspólników na podejmowane przez zarząd decyzje w bieżących sprawach. Spółki kapitałowe, jako osoby prawne, działają przez swoje organy. Ze względu na funkcje, które te organy spełniają, można wyróżnić: zarząd, radę nadzorczą i komisję rewizyjną oraz zgromadzenie wspólników (walne zgromadzenie). Natrafić to może na barierę psychologiczną ze strony polskiego producenta rolnego, który w związku z przynależnością do grupy producenckiej będzie musiał zrezygnować z części swojej autonomii odnośnie decyzji podejmowanych wewnątrz gospodarstwa i podporządkować się decyzjom grupy. W praktyce takie rozdzielenie kompetencji w spółkach kapitałowych może mieć ogromne znaczenie dla usprawnienia zarządzania grupą producentów rolnych. Decyzje dotyczące funkcjonowania grupy mogą być podejmowane bez zbędnej zwłoki przez członków zarządu mających odpowiednie fachowe przygotowanie. Wadą jest natomiast wzrost kosztów działalności grupy producentów rolnych. Poczyniona uwaga dotyczy w szczególności spółek akcyjnych, w których koszty działalności spółki, związane z funkcjonowaniem organów, są zdecydowanie wyższe niż w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością. Z uwagi na słabość ekonomiczną większości polskich gospodarstw rolnych ta cecha spółki z o.o. i akcyjnej może przesądzić o małym zainteresowaniu producentów rolnych tą formą.

Barierą przy tworzeniu grup producentów rolnych, która w praktyce uniemożliwia ich powstawanie, jest minimalna wysokość kapitału zakładowego, która wynosi w spółce z o.o. – 50.000 zł, zaś w spółce akcyjnej 500.000 zł²⁴. W przypadku spółki akcyjnej jedynie udział w niej wspólników prowadzących nowocze-

23 Szerzej na temat odpowiedzialności członków zarządu za zobowiązania spółki wypowiedział się Sąd Najwyższy w orzeczeniu z Sądu Najwyższego z 27.11.1936 r., C I 273/36, OSN 1937, poz. 407, orzeczeniu Sądu Najwyższego z 28.06.1938 r. C I 324/38, OSN 1939, poz. 179, orzeczeniu Sądu Najwyższego z 18.08.1938 r., C II 86/38 J. Strzępka: Zbiór orzecznictwa, Katowice 1992 r., s. 203–210. Także A. Szajkowski: Odpowiedzialność wspólników i członków zarządu w spółce z o.o., Monitor Prawniczy 1993 r., nr 1, M. Wiśniewska: Cywilnoprawna odpowiedzialność członków zarządu spółek kapitałowych, Kraków 1998 r., S. Gurgul: Odpowiedzialność członków zarządu spółek kapitałowych, Państwo i Prawo 1991 r., nr 3, R. Szarek: Odpowiedzialność członków zarządu spółki z o.o., Glosa do wyroku Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 29.04.1998 r., I CKN 654/97, OSN I C nr 12, 1998 r.

24 Minimalną wysokość kapitału zakładowego określa art. 154 § 1 i art. 308 § 1 ksh.

sne i dochodowe gospodarstwa rolne oraz większa liczba wspólników mogą zapewnić powstanie takiej grupy. Aby kapitał zakładowy mógł zostać pokryty, koniecznym może okazać się wniesienie tytułem wkładu do spółki nie tylko wkładu pieniężnego, ale także własności poszczególnych składników gospodarstwa rolnego, jako aportu. To zaś spotka się zapewne z niechęcią członków grupy i może budzić uzasadnione obawy związane z możliwością utraty wniesionych do spółki składników gospodarstwa rolnego.

Kapitał zakładowy powstaje z wkładów założycieli. Mogą nimi być określone sumy pieniężne lub określone wartości rzeczowe (aporty). Wkładem niepieniężnym może być wszystko, co – nie będąc pieniądzem – przedstawia wartość majątkową, a więc zarówno rzeczy, jak i prawa majątkowe²⁵. W doktrynie wymienia się kryteria, które musi spełniać wkład niepieniężny. Są to: zdolność bilansowa, zbywalność, przydatność i faktyczna dostępność dla spółki, wartość likwidacyjna²⁶. Wkłady niepieniężne mogą być wnoszone na własność spółki lub wyłącznie do używania. Wspólnicy mogą wnieść do spółki prawo własności nieruchomości lub ruchomości. Częściej jednak wspólnicy wniosą do spółki obligacyjne prawo do używania rzeczy, wynikające z zawartej umowy najmu czy dzierżawy. Wartość ekonomiczna takiego prawa sprowadzi się do możliwości korzystania z rzeczy (np. budynków, silosów, magazynów, suszarni, maszyn) bez konieczności opłacania czynszu. Zastrzeżeń w doktrynie nie budzi również dopuszczalność ustanowienia przez wspólnika prawa użytkowania na rzecz spółki²⁷. Użytko-

25 W literaturze rozgorzała dyskusja na temat tego co może być aportem, por. J. Fiolka: Własność nieruchomości jako aport do spółki z o.o., Przegląd Prawa Handlowego, kwiecień 1993 r., s. 13 i n., A. Szumański: Wkłady niepieniężne..., s. 86–106, A.W. Wiśniewski: Prawo..., s. 93 i n., C. Wiśniewski: Prawa względne jako przedmiot aportu w spółkach kapitałowych. Z doświadczeń niemieckich, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1991 r., nr 5, s. 37 i n., J. Jacyszyn: Postacie pokrycia wkładu niepieniężnego w spółkach kapitałowych, Rejent 1992 r., nr 12, s. 9 i n., M. Minas: Zdolność aportowa, Rejent 1995 r., nr 9, s. 49–95, A. Szumański: Wykonanie obowiązku wniesienia do spółki kapitałowej rzeczy ruchomej tytułem aportu, Przegląd Prawa Handlowego 1996 r., nr 3, s. 7, W. Popiołek: Udział w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością jako przedmiot wkładu niepieniężnego do innej spółki – zagadnienia wybrane, Rejent 1995 r., nr 9, s. 31–47, G. Bieniek: Aport w spółce na tle orzecznictwa Sądu Najwyższego, Zielona Góra 1993 r. W sprawie zajął także stanowisko Sąd Najwyższy uchwałą z 26 kwietnia 1991 r., III CZP 32/91, OSN 1991, nr 11–12, poz. 272 z głosami aprobującymi J. Kraussa: Przegląd Sądowy 1992 r., nr 3, s. 76 i n., Z. Kuźmicka: Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1992 r., nr 4, s. 89, K. Kopaczynskiej-Pieczniak: Państwo i Prawo 1992 r., nr 11, s. 105 i n. oraz krytyczną J. Kaczmarka: Palestra 1992 r., nr 9–10, s. 81 i n. Por. też uchwałę Sądu Najwyższego z 26 marca 1993 r., III CZP 20/93, OSN 1993 r., nr 9, poz. 157, uchwałę Sądu Najwyższego z 2 marca 1993 r., III CZP 123/92, Monitor Prawniczy 1993 r., nr 3, s. 75–78, postanowienie Sądu Najwyższego z 19 września 1990 r., III CRN 268/90, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1991 r., nr 5, poz. 25, uchwałę Sądu Najwyższego z 5 grudnia 1991 r., III CZP 128/91, (nie publikowaną), uchwałę Sądu Najwyższego z 26 marca 1993 r., III CZP 21/93, (nie publikowaną), uchwałę Sądu Najwyższego z 7 kwietnia 1993 r., III CZP 23/93, Monitor Prawniczy 1993 r., nr 4, s. 110.

26 Tak m.in. I. Weiss, (w.): W. Pyziol, A. Szumański, I. Weiss: Prawo spółek, Bydgoszcz 1998 r., s. 221, por. też Cz. Żuławska: Aporty..., s. 3–23, oraz A. Szumański, Wkłady niepieniężne do spółek kapitałowych, Warszawa 1997 r., s. 96 i n.

27 Zdaniem Sądu Najwyższego dopuszczalne jest także przeniesienie translatywne, gdy prawo użytkowania przysługuje nie spółce, a wspólnikowi. Sąd podkreślił, że wprawdzie prawo to jest niezbywalne, ale ta niezbywalność nie odnosi się do jego wykonywania. Prawo do wykonywania użytkowania może być przeniesione na osoby trzecie na podstawie umowy, celem jego realizacji. Taką umową może być właśnie umowa spółki z o.o., pogląd Sądu Najwyższego wyrażony w uchwale z 26 kwietnia 1991 r., III CZP 32/91, spotkał się ze zróżnicowaną oceną w literaturze prawniczej, patrz W. Szajkowski, Glosa (aprobująca), Orzecznictwo Gospodarcze 1992 r., nr 1, s. 6, J. Krauss, Glosa (aprobująca), Przegląd Sądowy 1992 r., nr 3, s. 76.

wanie jest prawem stosunkowo trwałym i przy tym trudno odwołalnym, ta zaś cecha jest pożądana, z uwagi na konieczność zapewnienia trwałości grupy producenckiej²⁸.

Przedmiotem wkładu nie może być natomiast praca czy świadczenie usług przez wspólnika, ponieważ nie są to prawa zbywalne²⁹. W przypadku obu spółek kapitałowych nie ma więc możliwości wniesienia do spółki, najbardziej naturalnego w stosunkach rolnych, wkładu w postaci pracy. Rozstrzygnięcie to jest szczególnie niekorzystne dla producentów rolnych z gospodarstw niewielkich, którzy często nie mogą wnieść do spółki – grupy producentów – innego wkładu, poza osobistym zaangażowaniem³⁰. Kodeks spółek handlowych, w art. 176 i 356 przewiduje, co prawda, możliwość nałożenia umową spółki lub statutem, na wspólników spółki z o.o. i posiadaczy akcji imiennych w spółce akcyjnej, powtarzających się świadczeń niepieniężnych³¹. Świadczenia wspólnika nie stanowią jednak ekwiwalentu wniesienia wkładu. Mają one zapewnić spółce stabilne powiązania gospodarcze z udziałowcami lub akcjonariuszami. Ich celem nie jest natomiast stałe obciążenie wspólników obowiązkami na rzecz spółki. Obowiązek świadczeń, nałożony na wspólników, ma charakter dodatkowych zobowiązań, związanych z uczestnictwem w grupie. Treść i zakres tych obowiązków wynika wyłącznie z umowy spółki lub statutu. Nie ma również przeszkód, by konkretyzacja tych obowiązków została dokonana następnie uchwałą wspólników. Obowiązek takich świadczeń jest realizowany za wynagrodzeniem. Wynagrodzenie wypłacane jest również wtedy, gdy bilans nie wykaże czystego zysku. Przepisy kodeksu spółek handlowych dają wspólnikom możliwość takiego ukształtowania treści umowy spółki z o.o. czy też statutu spółki akcyjnej, aby wszyscy wspólnicy (bądź przynajmniej większość z nich) byli zobowiązani do dokonywania określonych czynności na rzecz spółki. Wydaje się jednak, że nałożenie na wspólników obowiązku powtarzających się świadczeń stanowi rozwiązanie odbiegające od idei spółek kapitałowych, opartych na substracie majątkowym. Postanowienia takie powinny mieć charakter wyłącznie incydentalny, jeśli zaś mają charakter ciągły, odpowiedniejsze wydaje się zawarcie ze wspólnikiem umowy o pracę³².

Spółki kapitałowe nie są więc formą właściwą dla organizacji grup producenckich, których przedmiot działalności ogranicza się do wspólnych działań mar-

ketingowych i sprzedaży produktów rolnych lub działalności usługowej polegającej na wspólnym korzystaniu ze sprzętu rolniczego. Forma ta natomiast służy interesom grup producenckich, których działalność prowadzona jest w większym rozmiarze i obejmuje również wspólne inwestycje, np. budowa składów czy przetwórci produktów rolnych. Forma takich spółek daje bowiem możliwość uzyskania dodatkowego kapitału, pochodzącego od inwestora – producenta rolnego, który włączy się w działania i zainwestuje w przedsiębiorstwo duże, mogące w perspektywie przynieść zyski.

Kolejną formą organizacyjną, którą należy wziąć pod uwagę przy analizie prawnych form organizacji i funkcjonowania grup producentów rolnych jest stowarzyszenie. Prawo o stowarzyszeniach definiuje stowarzyszenie jako dobrowolne, trwałe i samorządne zrzeszenie o celach niezarobkowych³³. Dobrowolność stowarzyszenia, oznaczająca swobodę tworzenia, przystępowania i występowania z niego, decydująca o zmiennym składzie osobowym, jest cechą pożądaną dla organizacji grup producentów rolnych. Stały, akceptowany przez producentów cel działalności, zapewnia trwałość funkcjonowania stowarzyszenia, pomimo zmieniającego się składu, zaś samorządność daje członkom swobodę decydowania aktami wewnętrznymi (statut) o sprawach grupy.

Niezarobkowy charakter wyróżnia stowarzyszenie spośród innych podmiotów mających komercyjne cele. Efekty ewentualnej działalności gospodarczej nie mogą być dzielone pomiędzy członków grupy, ale muszą zostać przeznaczone na cele statutowe. Działalność stowarzyszenia oparta powinna być na pracy społecznej jego członków³⁴. Pozostaje to w sprzeczności z postanowieniem art. 3 ust. 1 ustawy o grupach producentów rolnych, który definiuje grupę producentów rolnych, jako przedsiębiorcę posiadającego osobowość prawną. Zgodnie z postanowieniami art. 2 tej ustawy, przedsiębiorcą jest osoba prawna, która zawodowo, we własnym imieniu podejmuje i wykonuje działalność gospodarczą, a więc zarobkową działalność wytwórczą, handlową, budowlaną, usługową oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i eksploatację zasobów naturalnych, wykonywaną w sposób zorganizowany i ciągły. Stowarzyszenie, którego cel działalności, zgodnie z definicją jest niezarobkowy nie jest więc przedsiębiorcą³⁵. Podkreślenia wymaga również, że chociaż, stosowanie do art. 34 ustawy Prawo o stowarzyszeniach, może ono prowadzić działalność gospodarczą, to dochód z działalności gospodarczej stowa-

28 Szerzej na ten temat E. Klat: Spółka jako prawna forma organizowania gospodarstwa rolnego, *Acta Universitatis Wratislaviensis*, No 1770, Wrocław 1995 r., s. 61–75.

29 Tak. m.in. T. Dziurzyński, (w:) T. Dziurzyński, Z. Fenichel, M. Honzatkó: Kodeks..., s. 187.

30 Jest to zgodne z rozwiązaniami przyjętymi w prawie Unii Europejskiej (art. 7 zd. 2) drugiej Dyrektywy Rady Unii Europejskiej; szerzej na ten temat A. Szumański: Wkłady niepieniężne..., s. 202.

31 Obowiązek dokonywania powtarzających się świadczeń niepieniężnych może być nałożony zarówno w pierwszej umowie spółki lub statucie, jak również może stanowić przedmiot ich zmiany, tak A. Kidyba, (w:) A. Jakubecki, A. Kidyba, J. Mojak, R. Skubisz: Prawo spółek..., s. 179, J. Tomkiewicz, J. Bloch: Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością. Komentarz, Warszawa 1934 r., s. 46–47, por. A.W. Wiśniewski: Prawo..., s. 104–107.

32 Jest to z kolei zupełnie nieopłacalne ze względów podatkowych oraz z powodu zwiększonych świadczeń na ubezpieczenie społeczne.

33 Na temat działalności stowarzyszeń szerzej A. Kidyba: Ustawa o fundacjach. Prawo o stowarzyszeniach, Warszawa 1997 r., s. 57–92.

34 Nie wyłącza to możliwości poddawania pewnej sfery działalności regułom odpłatności. Wypowiedział się w tej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny, który stwierdził, że możliwe jest łączenie członkostwa stowarzyszenia z pracą na rzecz stowarzyszenia przez członka zarządu, postanowienie NSA w Warszawie z 7.04.1992 r., I ACR 130/92, PS – wkł. 1993 r., nr 11, poz. 9.

35 Stanowisko to potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w orzeczeniu z 24.03.1994 r., w którym zawarł tezę, że stowarzyszenia nie są podmiotami działalności gospodarczej w rozumieniu ustawy z 23.12.1988 r. o działalności gospodarczej.

rzyszenia służyć powinien realizacji celów statutowych i nie może być przeznaczony do podziału między jego członków.

Pewną trudność przy organizacji grupy producenckiej może również stanowić 15-osobowy minimalny skład osobowy stowarzyszenia. Będzie to zapewne przeszkodą dla producentów rolnych, w szczególności rzadkich branż i podnosi jeszcze wymóg z ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw.

Formą współdziałania rolników są również rolnicze zrzeszenia branżowe, działające w oparciu o przepisy ustawy z 8.10.1982 r. o społeczno-zawodowych organizacjach rolniczych. Są to: dobrowolne, niezależne i samorządne, społeczno-zawodowe organizacje, reprezentujące i broniące praw i interesów producentów rolnych, specjalizujących się w określonej gałęzi produkcji roślinnej lub zwierzęcej³⁶. Tak sformułowana definicja rolniczego zrzeszenia branżowego odpowiada założeniom grup producenckich.

Za organizacją grup producenckich w formie rolniczego zrzeszenia branżowego przemawia posiadanie osobowości prawnej, szeroki wachlarz spraw pozostawiony do regulacji w drodze statutowej, skład osobowy rekrutujący się spośród producentów rolnych, obowiązkowa rejestracja zrzeszenia, możliwość prowadzenia działalności gospodarczej. Należy również wskazać na znaczną swobodę pozostawioną członkom, odnośnie ukształtowania struktury organizacyjnej zrzeszenia i jego organów.

Przeszkodą, podobnie jak w omawianej wyżej formie prawnej organizacji grupy, może być zbyt wysoki, minimalny skład osobowy. Z inicjatywą założenia rolniczego zrzeszenia branżowego może bowiem wystąpić co najmniej dziesięć osób, w tym co najmniej osiem osób prowadzących gospodarstwa rolne jako ich właściciele, posiadacze lub użytkownicy. Pozostaje to także w sprzeczności z treścią art. 2 ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw³⁷. Zakłada on bowiem, że tylko osoby fizyczne prowadzące gospodarstwa rolne oraz działy specjalne produkcji rolnej mogą być członkami grupy.

Należy zwrócić uwagę również na fakt, że forma rolniczego zrzeszenia branżowego nie jest akceptowana przez rolników, z uwagi na fakt, że jest to akt prawny z okresu stanu wojennego, którym to ustawodawca stworzył możliwość zrzeszania się rolników wyłącznie w przewidziane ustawą formy.

36 Szerzej na temat rolniczych zrzeszeń branżowych por. P. Czechowski, M. Korzycka – Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, Warszawa 1997 r., s. 149 – 154 oraz A. Stelmachowski, B. Zdziennicki, Prawo rolne, Warszawa 1987 r., s. 33–336.

37 Szczegółowe zasady i warunki wstępowania i występowania członków rolniczych zrzeszeń branżowych określają ich statuty; statut może przewidywać przyjmowanie na członków rolniczego zrzeszenia branżowego także innych osób, związanych bezpośrednio charakterem swojej pracy z rolnictwem.

Formą organizacyjną, w której możliwe jest tworzenie grup producentów rolnych, jest również spółdzielnia. Do niedawna była to w zasadzie jedyna forma zespołowego prowadzenia działalności rolniczej³⁸. Forma ta jest wykorzystywana do prowadzenia wspólnej działalności gospodarczej w interesie swoich członków, zaś celem fakultatywnym jest prowadzenie działalności społecznej i oświatowo-kulturalnej na rzecz członków i ich środowiska. Forma ta zostanie pominięta w niniejszym opracowaniu z uwagi na małe praktyczne znaczenie spółdzielczości obecnie. Decyduje o tym doświadczenie historyczne rolników, które wskazuje na spółdzielnie, jako na formę likwidacji gospodarstw chłopskich³⁹. Dodatkowo na uwagę zasługuje fakt, że lata budowy wolnorynkowej gospodarki w Polsce doprowadziły spółdzielczość do stanu kryzysu gospodarczego⁴⁰, zaś ustawodawca nie ma jasnej koncepcji zmian w Prawie spółdzielczym, która uczyniłaby ze spółdzielni formę organizacyjną właściwą dla ochrony i promocji ekonomicznej producentów rolnych. W obecnym brzmieniu ustawa Prawo spółdzielcze nie jest bowiem formą organizacji odpowiadającą wymogom grup producenckich. Chociaż niektóre cechy spółdzielni, takie jak ujęty w art. 1 ustawy cel działalności, rozumiany jako dobrowolne zrzeszenie osób i wspólna działalność, zmienny skład osobowy oraz zmienny fundusz udziałowy są pożądane dla tworzenia grup, to jednak pewne jej cechy mogą okazać się przeszkodą przy tworzeniu grup. Zbyt wysokim wymaganiem dla producentów rolnych może okazać się minimum 10-osobowy skład spółdzielni. Ponadto – podobnie jak w przypadku spółek kapitałowych – również w przypadku spółdzielni struktura organów jest zbyt rozbudowana.

3. Istotne znaczenie dla wyboru formy cywilnoprawnej organizacji grup producentów rolnych mają obciążenia publicznoprawne. Przeanalizowania wymagają również przepisy określające zasady prowadzenia rachunkowości. Zwiększenie lub zmniejszenie obciążeń fiskalnych lub obowiązków związanych z prowadzeniem rachunkowości decyduje w praktyce o powstawaniu grup producenckich.

38 Ustawa prawo spółdzielcze została zmieniona ustawą z 15 grudnia 2000 r. (Dz.U. z 2001 r., Nr 4, poz. 27). Powołana zmiana nie dotyczyła jednak spółdzielczości rolniczej.

39 M. Błażejczyk, B. Kozłowska, K. Strużyk, E. Tomkiewicz: Polityczne i prawne aspekty reaktywowania kółek rolniczych: Państwo i Prawo 1991 r., z. 5, s. 48.

40 Chociaż formalnie wzrosła liczba spółdzielni o około 16% (wynik likwidacji Centralnych Związków i podziału wielkich spółdzielni), to jednak z powodu trudności gospodarczych około 4 000 spółdzielni zostało zlikwidowanych. W latach 1988–1996 udział spółdzielni w produkcji krajowym brutto (PKB) obniżył się z około 9,0 do 1,0–1,2%. Szczególnie pogorszyła się sytuacja spółdzielczości wiejskiej. Spółdzielnie te uzyskały najniższy (w porównaniu z innymi pionami spółdzielni) wskaźnik rentowności. Ich udział w skupie płodów rolnych oraz przetwórstwie rolno-spożywczym spadł wielokrotnie. Obniżył się wyraźnie ich potencjał gospodarczy. Szacuje się, że ogólna liczba członków spółdzielni zmniejszyła się w latach 1990–1996 prawie czterokrotnie i spadła do 4 mln członków. W poszczególnych pionach spółdzielni spadek ten kształtował się różnie, od 72% (spółdzielnie spożywców) do 2% (spółdzielnie mleczarskie). Gwałtownie, bo aż 3–krotnie zmniejszyło się zatrudnienie w spółdzielniach (z około 2 230 tys. w 1989 r. do 620 tys. w 1996 r.), zaś przeciętne wynagrodzenie było w I kwartale 1996 r. o ponad 35% niższe, niż w sześciu działach gospodarki sektora publicznego. Przytoczone dane w pełni potwierdzają pogląd o małym obecnym znaczeniu spółdzielni, jako formy organizowania współdziałania w rolnictwie, Rocznik Statystyczny GUS, Warszawa 1996 r., s. XXXVI, M. Brodziński: Przeobrażenia spółdzielczości w procesie transformacji w Polsce, Vademecum Spółdzielczości, nr 8, grudzień 1997 r., Warszawa 1997 r., s. 68.

Podstawowym podatkiem obciążającym producentów rolnych jest podatek rolny. Przyjmuje się, że zastępuje on inne podatki, przede wszystkim dochodowe, w zakresie obciążeń finansowych rolnictwa. Ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych, co do zasady, nie obejmuje bowiem opodatkowaniem działalności rolniczej i obciąża tym podatkiem działy specjalne produkcji rolnej, jako wyjątek od zasady nieopodatkowania dochodów z działalności rolniczej⁴¹. Działalność rolnicza, stosownie do treści art. 2 ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, jest określona szeroko, jako działalność polegająca na wytwarzaniu produktów roślinnych lub zwierzęcych w stanie nieprzetworzonym (naturalnym) z własnych upraw albo hodowli lub chowu, w tym również produkcji materiału siewnego, szkółkarskiego, hodowlanego oraz reprodukcyjnego, produkcji warzywnej gruntowej, szklarniowej i pod folią, produkcji roślin ozdobnych, grzybów uprawnych i sadowniczej, hodowli i produkcji materiału zarodowego zwierząt, ptactwa i owadów użytkowych, produkcji zwierzęcej typu przemysłowo-fermowego oraz hodowli ryb, a także działalności, w której minimalne okresy przetrzymywania zakupionych zwierząt i roślin, w trakcie których następuje ich biologiczny wzrost, wynoszą co najmniej: miesiąc – w przypadku roślin, 16 dni – w przypadku wysokointensywnego tuczu specjalizowanego gęsi i kaczek, 6 tygodni – w przypadku pozostałego drobiu rzeźnego, 2 miesiące – w przypadku pozostałych zwierząt – licząc od dnia nabycia.

Tak określona działalność rolnicza nie obejmuje jednak sprzedaży produktów rolnych i przetwórstwa rolno – spożywczego. Ustawodawca dokonał zwolnienia ze względu na przedmiot działalności. Nie wiąże go natomiast z jakimkolwiek innym warunkiem, również z formą prawnej organizacji prowadzenia działalności rolniczej. Dochody uzyskiwane przez grupy producentów rolnych będą więc, jak się wydaje, obciążone podatkiem dochodowym od osób prawnych.

Na gruncie obowiązywania ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych może powstać wątpliwość, co do kwalifikacji działalności grupy producentów rolnych, polegającej na kupnie produktów, następnie zaś ich odsprzedaży, a taka właśnie sytuacja jest udziałem grup producentów rolnych. Aby rozgraniczyć działalność rolniczą od działalności handlowej, ustawa przewiduje okresy przetrzymywania zakupionych roślin lub zwierząt, które muszą być zachowane, aby przetrzymanie to można było uznać za działalność rolniczą, w rozumieniu ustawy. W przypadku niezachowania tych okresów działalność polegająca na kupnie a następnie odsprzedaży roślin lub zwierząt zostanie uznana za działalność, podlegającą opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób prawnych. Tym samym dochody grup producentów rolnych będą opodatkowane podatkiem dochodowym w tym zakresie.

41 Por. wyrok NSA z dnia 15.09.1997 r., I S.A./Ka 329/96, Przegląd Orzecznictwa Podatkowego 1998 r., nr 6, poz. 224.

Kolejna wątpliwość dotyczy przetwórstwa rolno – spożywczego. Pojawia się bowiem pytanie, kiedy przetworzenie produktów rolnych jest działalnością rolniczą w rozumieniu przepisów podatkowych, a kiedy staje się działalnością podlegającą opodatkowaniu podatkiem dochodowym⁴². Na gruncie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, wątpliwości te zostały usunięte, poprzez zwolnienie określonych źródeł dochodów z opodatkowania tym podatkiem. Dotyczy to dochodów ze sprzedaży produktów roślinnych i zwierzęcych pochodzących z własnej uprawy lub hodowli, nie stanowiących działów specjalnych produkcji rolnej, przerobionych sposobem przemysłowym, jeżeli przerób polega na kiszeniu produktów roślinnych lub przetwórstwie mleka albo uboju zwierząt rzeźnych i obróbce poubojowej tych zwierząt, w tym również na rozbiorze, podziale i klasyfikacji mięsa. Zwolnienie nie dotyczy natomiast dochodów uzyskiwanych przez osoby dokonujące sprzedaży towarów i produktów nie pochodzących z własnej uprawy lub hodowli⁴³. Działalność przetwórcza prowadzona przez osoby prawne w żadnym wypadku nie jest uważana za działalność rolniczą i podlega opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób prawnych.

Jako hamujące rozwój grup producentów rolnych należy ocenić również sytuację, gdy członkowie grup są obciążani podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Jest tak, między innymi, w przypadku zatrudnienia pracowników przez grupę producentów. Zgodnie z art. 31 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, osoby prawne są obowiązane obliczać i pobierać w ciągu roku zaliczki na podatek dochodowy od wynagrodzeń ze stosunku pracy. Zaliczki pobiera się w takiej samej wysokości, jak w przypadku pracowników zatrudnionych poza rolnictwem. Podobnie jest w przypadku zatrudnienia pracowników na podstawie umowy zlecenia. Stanowi o tym art. 41 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, zgodnie z którym osoby prawne są płatnikami i obowiązane są pobierać na podatek dochodowy zaliczki w wysokości nie odbiegającej od innych rodzajów działalności. Jest to rozwiązanie zdecydowanie zniechęcające do zatrudniania pracowników. Powstaje w ten sposób zróżnicowanie sytuacji rolników, którzy nie są opodatkowani żadnym podatkiem, prócz rolnego, oraz sytuacji osób zatrudnionych w rolnictwie na podstawie umowy zlecenia lub umowy o pracę. Z pewnością wpłynie to na zahamowanie powstawania grup, które nie mogą przecież funkcjonować wyłącznie w oparciu o pracę członków, ale konieczne jest również zatrudnienie siły najemnej, przynajmniej sezonowo, a także osób które posiadają przygotowanie fachowe z zakresu ekonomii i marketingu.

W przypadku grup producentów rolnych występuje jeszcze co najmniej jeden powód nikłego zainteresowania tą formą, na gruncie przepisów podatkowych. Rol-

42 Por. też R. Budzinowski: *Koncepcja...*, s. 111.

43 Zwolnione są również dochody mogące stanowić dodatkowe źródło utrzymania rolników, ze sprzedaży surowych roślin zielarskich, jagód, owoców leśnych i grzybów, ziół dziko rosnących leśnych, jeżeli zbiór dokonywany jest osobiście albo z udziałem najbliższych członków rodziny.

nicy, chcący założyć grupę producentów rolnych, muszą liczyć się z tym, że wynagrodzenie, jakie otrzymają z tytułu umowy o pracę lub dywidenda, będzie obciążona podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Prowadzenie działalności rolniczej przez grupy producentów rolnych spowoduje więc znaczne zwiększenie obciążeń podatkowych.

Istotne dla wyboru cywilnoprawnej formy organizacji grupy producentów rolnych są również obciążenia wynikające z postanowień ustawy z dnia 29 września 1993 r. o rachunkowości⁴⁴.

Ustawa o rachunkowości w art. 2 ust. 1 zawiera regułę jej obowiązywania. Zgodnie z jej brzmieniem, przepisy ustawy o rachunkowości stosuje się do mających siedzibę lub miejsce sprawowania zarządu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej osób prawnych. Grupy producentów rolnych będą więc zobligowane do prowadzenia nie uproszczonej, a pełnej księgowości i realizowania obowiązków, wynikających z ustawy o rachunkowości. Członkowie obowiązani są między innymi do prowadzenia ksiąg rachunkowych, okresowego ustalania lub sprawdzania drogą inwentaryzacji rzeczywistego stanu aktywów i pasywów, wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego, sporządzania sprawozdań finansowych i innych, których dane wynikają z ksiąg rachunkowych, gromadzenia i przechowywania dokumentacji przewidzianej ustawą, poddania badaniu i ogłaszania sprawozdań finansowych w przypadkach przewidzianych ustawą. Dotyczy to również stowarzyszeń, które w przypadku prowadzenia działalności gospodarczej, podlegają pod zasadę obowiązywania ustawy o rachunkowości⁴⁵.

Reasumując: ustawa o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw przewiduje konieczność wspierania powstawania nowych i doskonalenia działalności już istniejących grup. Charakter produkcji rolnej sprawia, że rolnictwo wszędzie na świecie jest słabszym działem gospodarki i wymaga funduszy zewnętrznych. Ustawowo przewidziane i zagwarantowane wspieranie grup producentów może być sposobem na poprawę konkurencyjności producentów rolnych na rynku i dostosowaniu podaży do popytu. Powstawanie i rozwój grup producentów rolnych nie będzie jednak możliwy bez dostosowania przepisów ustawy o grupach producentów rolnych i ich związków oraz o zmianie innych ustaw do wymogów, jakie stawia polskie rolnictwo. Przeprowadzona analiza ujawniła bowiem niedostosowanie znanych polskiemu prawu instytucji do wymogów grup producentów rolnych.

Konieczne jest więc: jednoznaczne określenie prawnej formy organizacji grup producentów rolnych, poprzez utworzenie spółek rolnych, dostosowanych do

wymogów rolnictwa zespołowego. Konstrukcja takiej spółki powinna być zbliżona do spółek osobowych prawa handlowego, które są mniej skomplikowane organizacyjnie, z zastrzeżeniem osobowości prawnej spółki i ograniczeniem osobistej odpowiedzialności wspólników.

Spółka taka powinna mieć charakter spółki zawodowej rolników, zaś o przynależności do niej powinien decydować nie tylko rodzaj produktu wytwarzanego w gospodarstwie, ale również faktyczna przydatność danej osoby dla grupy. Wydaje się, że tego typu spółki mogą być tworzone także przy udziale członków rodziny rolniczej, prowadzących własne gospodarstwa rolne. Przedmiot działalności takich spółek może być wówczas bardziej kompleksowy i objąć także etap wytwarzania produktu rolnego. Rodzinny charakter gospodarstwa rolnego sprawia jednocześnie, że spółka rolna, stanowiąca grupę producentów rolnych, może być dobrą formą przekazywania gospodarstwa rolnego następcy i angażowania nowej generacji do udziału w pracy i zarządzaniu zarówno gospodarstwem, jak i spółką rolną.

Nie należy również określać minimalnej ilości członków grup, ani stwarzać przeszkód prawnych dla tworzenia takich grup z udziałem inwestora większościowego. Brak bowiem podstaw dla różnicowania sytuacji prawnej drobnych producentów, w stosunku do dobrze prosperujących gospodarstw, których udział w grupach producentów rolnych może być szansą ich rozwoju.

Z utworzeniem grupy producentów rolnych powinno być związane minimum formalności, gdyż w stosunkach wiejskich może to przesądzić o stosowaniu tej formy organizacji. Wystarczającym wymogiem wydaje się być zachowanie formy pisemnej oraz przewidziany ustawą wpis do rejestru grup producentów rolnych.

Do minimum powinna również zostać ograniczona struktura organizacyjna. Wydaje się, że przynajmniej w początkowym etapie działalności, powoływanie specjalnego organu do prowadzenia spraw i reprezentacji grupy na zewnątrz jest zbędne. Należy raczej zapewnić udział wszystkich wspólników w podejmowaniu decyzji dotyczących grupy, choć niekoniecznie na równych prawach.

Minimalna wysokość kapitału spółki powinna zostać obniżona w stosunku do wymogów kodeksu spółek handlowych dla spółki z o.o. i akcyjnej. Zaś reżim wkładów, które wspólnicy są zobowiązani wnieść na pokrycie kapitału powinien być dość liberalny, przewidując możliwość wniesienia tytułem wkładu również usług świadczonych na rzecz grupy.

Zmiany wymagają również przepisy podatkowe oraz ustawy o rachunkowości, które zawierają zasadę opodatkowania działalności grup producentów rolnych podatkiem dochodowym od osób prawnych oraz zasadę prowadzenia pełnej księgowości.

44 Dz.U. z 1994 r., nr 121, poz. 591.

45 Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18.08.1998 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości dla jednostek nie prowadzących działalności gospodarczej (Dz.U. z 1998 r., nr 115, poz. 748 z późn. zm.)

Wprowadzenie proponowanych, zasadniczych zmian do ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw może zapewnić stosowanie jej przepisów w praktyce i powiązanie producentów rolnych w grupy na zasadach rynkowych, wprowadzając jednocześnie stabilność w zabezpieczeniu dochodów producentów i zbytu na określoną ilość produktów rolnych oraz zapewniając wyższą ich jakość.

Romuald Waśniewski

Utworzenie grupy producentów rolnych w formie spółki z o.o.

1. Wstęp

Utworzenie grupy producentów rolnych (gpr.) jest określonym procesem składającym się z szeregu czynności prawnych, dokonywanych przez jej członków, sąd, organy administracji rządowej oraz Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa¹, będącej państwową osobą prawną. Wymieniony proces obejmuje również dokonywanie konkretnych czynności faktycznych.

Indywidualni rolnicy mogą założyć gpr. w formie rolniczego zrzeszenia branzowego, kółka rolniczego², stowarzyszenia, spółdzielni³ i spółki cywilnej lub handlowej⁴. Proces powstania grupy w formie spółki z o.o. regulują w pierwszej kolejności przepisy ksh, a następnie unormowania ustawy z 15 IX 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw (dalej: ustawa o gpr.⁵). Należy podkreślić, że ta ustawa nie jest *lex specialis* w stosunku do ksh. w rozumieniu art. 611 ksh. Dlatego jej unormowania ani nie wyłączają od stosowania określonych przepisów ksh., ani nie wprowadzają odnośnie spółki z o.o. całkowicie odrębnych rozstrzygnięć. Regulują one jednak odmiennie od ksh. niektóre kwestie dotyczące zakładania spółki z o.o. w celu utworzenia gpr. w zakresie: a) kwalifikacji podmiotowych rolników, b) celu spółki, c) obligatoryjnej treści umowy spółki, d) wyłączenia możliwości wniesienia wkładu niepieniężnego w postaci własności nieruchomości rolnej.

Należy też zaznaczyć, że proces utworzenia gpr. składa się zawsze z 2 etapów. Pierwszy z nich obejmuje założenie konkretnej jednostki organizacyjnej w jednej z wymienionych form prawnych mającej osobowość prawną, albo bez tej osobowości, a następnie jej wpisanie do właściwego rejestru⁶. Natomiast w etapie drugim dokonuje się stwierdzenia w drodze decyzji administracyjnej, że wskazana jednostka organizacyjna spełnia kryteria gpr., a następnie wpisuje się ją do rejestru

¹ Ustawa z 29 XII 1993 r. o utworzeniu AR i MR (Dz.U. 1994 r., nr 1, poz. 2 ze zm.).

² Ustawa z 8 X 1982 r. o społeczno-zawodowych organizacjach rolników (Dz.U., nr 32, poz. 217).

³ Ustawa z 16 IX 1982 r. Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 1995r., nr 54, poz. 288 ze zm.).

⁴ Ustawa z 15 IX 2000 r. ksh. (Dz.U. z 2001r., nr 102, poz. 1117).

⁵ Dz.U. nr 88, poz. 983.

⁶ Zob. ustawę z 20 VIII 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U. nr 121, poz. 769, ze zm.).

grup uznanych. Te dwie czynności regulują przepisy ustawy o gpr. mające charakter administracyjnoprawny.

Celem pracy jest przedstawienie procesu utworzenia gpr. w formie spółki z o.o. Wymagało to omówienia trzech zagadnień. Pierwszym jest dokonanie charakterystyki kwalifikacji podmiotowych, wymaganych od rolników zawierających umowy spółki z o.o., drugim przedstawienie obligatoryjnej, prawnorolnej treści tej umowy, a trzecim podjęcie próby ustalenia i omówienia cech charakterystycznych gpr. w formie spółki z o.o.

W opracowaniu zastosowano metodę badań polegającą na porównaniu przepisów ustawy o gpr. w podanym wyżej zakresie z normami ksh., regulującymi ogólny typ spółki z o.o.

2. Rolnicy indywidualni jako założyciele spółki z o.o. tworzonej w celu uzyskania statusu grupy producentów rolnych

Grupa producentów rolnych nie stanowi formy prawnej.

W teorii socjologii za grupę uważa się względnie trwałą, posiadającą wewnętrzną organizację zbiorowość społeczną składającą się z co najmniej dwóch osób, połączonych więzią społeczną, powstałą na bazie zespołu wspólnych wartości, poczuciu odrębności od innych grup, współdziałająca ze sobą dla realizacji wspólnie określonych celów⁷. Z kolei w literaturze ekonomicznej uznaje się za grupę zespół producentów rolnych tworzony oddolnie w trybie dobrowolnym w celu wspólnego zbywania swojej produkcji. Stosownie natomiast do innego ekonomicznego określenia gpr. jest to wolne zrzeszenie, powołane do życia dla prowadzenia wspólnej działalności, najczęściej zbytu swej produkcji.

W myśl prawa rolnego przedstawiana tu grupa może mieć osobowość prawną albo być jej pozbawiona⁸.

Zgodnie natomiast z prawem handlowym spółka z o.o. może być zawiązana przez jedną lub więcej osób w każdym celu prawnie dopuszczalnym, chyba że ustawa stanowi inaczej (art. 151 § 1 ksh.). Mówiąc inaczej, spółka ta może być założona przez jedną lub więcej osób albo fizycznych albo prawnych.

Przepis art. 2 ustawy o gpr. stanowi, że osoba fizyczna prowadząca gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów o podatku rolnym⁹ i osoby fizyczne prowadzące działalność rolniczą w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej¹⁰

7 K. Olechnicki, P. Załęcki, Słownik socjologiczny, Graffiti BC, Toruń 1999, s. 74.

8 Por. także definicję przedsiębiorcy podaną w art. 2 ustawy z 19 XI 1990 r. Prawo działalności gospodarczej (Dz.U. nr 101, poz. 1178, ze zm.).

9 Dz.U. z 1993 r., nr 94, poz. 931, ze zm.

10 Dz.U. z 2000 r., nr 14, poz. 176, ze zm.

mogą organizować się w gpr. w celu dostosowania produkcji rolnej do warunków rynkowych, poprawy efektywności gospodarowania, planowania produkcji ze szczególnym uwzględnieniem jej ilości i jakości, koncentracji podaży oraz organizowania sprzedaży produktów rolnych, a także ochrony środowiska naturalnego¹¹. Zacytowany przepis wyraźnie określa kwalifikacje podmiotowe, które musi spełnić każdy rolnik jako przyszły wspólnik spółki z o.o.

Porównanie przytoczonego przepisu z ustawy o gpr. z unormowaniem art. 151 ksh. prowadzi do trzech wniosków. Po pierwsze, wspólnikiem omawianej tu spółki kapitałowej może być jedynie osoba fizyczna, będąca jednocześnie producentem rolnym, a nie zaś osoba prawna lub jednostka organizacyjna nie mająca tego przymiotu. Producent ten powinien mieć w zasadzie pełną zdolność do czynności prawnych. Jednak nie spełnienie wskazanego warunku nie oznacza, że ta osoba nie może być wspólnikiem spółki z o.o., czy następnie członkiem gpr. Po drugie, niecelowe jest zawiązywanie 1-osobowej spółki z o.o., ponieważ nie może ona uzyskać statusu gpr.. I po trzecie, zakładana przez indywidualnych producentów rolnych spółka z o.o. ma jasno i konkretnie sprecyzowany cel, a nie zaś cel określony ogólnie i abstrakcyjnie¹².

Minimalna liczba rolników zawierających przedstawianą tu spółkę z o.o. wynosi zawsze co najmniej 5 osób¹³. Mogą oni prowadzić w sensie ekonomicznym ogólnoprodukcyjne gospodarstwa rolne do chwili ich uznania za gpr. Następuje to na podstawie decyzji administracyjnej wydanej przez wojewodę w momencie jej uprawomocnienia się. Po tym okresie każdy członek gpr. jest obowiązany wytwarzać określone produkty rolne oraz osiągać z ich sprzedaży ustalone wartości.

3. Treść umowy spółki z o.o. zawieranej przez rolników w celu uzyskania statusu grupy producentów rolnych

Przez umowę spółki handlowej, a więc i umowę typowej spółki z o.o. wspólnicy zobowiązują się dążyć do osiągnięcia wspólnego celu przez wniesienie wkładów oraz, jeżeli umowa tak stanowi, przez współdziałanie w inny, określony sposób¹⁴. Podana ogólna definicja umowy handlowej w całości odnosi się także do umowy spółki z o.o. zawieranej przez indywidualnych producentów rolnych w celu uzyskania statusu gpr. Jedną, istotną różnicą między obiema umowami polega na tym, że rolnicy nie wnoszą do spółki z o.o. wkładów niepieniężnych w postaci

11 Dz.U. z 2001 r. nr 62, poz. 627.

12 Szerzej, A. Szajkowski: Prawo spółek handlowych, Warszawa 2000, s. 97.

13 Rozporządzenie MRi RW z 15 III 2001 w sprawie wykazu produktów i grup produktów, dla których mogą być utworzone gpr., minimalnej rocznej produkcji towarowej oraz minimalnej liczby członków gpr. (Dz.U. nr 26, poz. 292).

14 Por. A. Szajkowski: Umowa spółki handlowej, „Studia Prawnicze” 2001, nr 3–4, s. 321.

nieruchomości rolnych. Wykluczone jest więc translatywne i pochodne wniesienie tego wkładu na własność spółki z o.o., ale możliwe jest takie wniesienie rzeczy ruchomej, np. linii do konfekcjonowania owoców. Określeni rolnicy mogą natomiast wnieść do zakładanej spółki z o.o. nieruchomości gruntowe zabudowane¹⁵.

Treść umowy spółki z o.o. zawieranej w celu uzyskania statusu gpr. określają przepisy prawa handlowego i rolnego. Stosownie do prawa handlowego umowa spółki powinna określać: a) firmę i siedzibę spółki, b) przedmiot działalności spółki, c) wysokość kapitału zakładowego, d) czy wspólnik może mieć więcej niż 1 udział, e) liczbę i wartość minimalną udziałów objętą przez poszczególnych wspólników, f) czas trwania spółki jeżeli jest oznaczony (art. 157 § 1 ksh.). Natomiast przepisy prawa rolnego – co już zaznaczono – wprowadzają dodatkowe, również obligatoryjne postanowienia do treści tej umowy. W konsekwencji powinna ona także zawierać:

- a) zasady przyjmowania do grupy nowych członków oraz występowania członków z grupy, przy czym minimalny okres członkostwa nie może być krótszy niż 3 pełne lata obrachunkowe od dnia wydania decyzji stwierdzającej spełnienie przez spółkę z o.o. kryteriów gpr., a informacja o zamiarze wystąpienia z grupy powinna być złożona na piśmie co najmniej na 12 miesięcy przed końcem roku obrachunkowego. Wskazana spółka może składać się co najmniej z 5 rolników będących jej założycielami i następnych producentów rolnych przyjętych doń w okresie prowadzenia przez nią działalności gospodarczej. Zasadne jest postawienie pytania: czy nowi członkowie grupy muszą być wspólnikami spółki z o.o. np. wskutek przystąpienia? Na to pytanie należy udzielić odpowiedzi twierdzącej. Po pierwsze, wymieniona spółka po jej uznaniu za gpr. nadal podlega przepisom ksh., które nie znają instytucji przyjęcia na wspólnika. I po drugie, przytoczony przepis ustawy o gpr. nie wprowadza w tym zakresie odmiennego rozstrzygnięcia.
- b) zasady zbywania udziałów w spółce z o.o. Udział oznacza określoną w umowie spółki z o.o. wielkość liczbową stanowiącą część wartości kapitału zakładowego. W przedstawianej tu spółce można zbyć udziały gotówkowe, a ewentualnie udziały aportowe od wniesionych rzeczy ruchomych. Na jej rzecz nie można przenieść prawa własności nieruchomości rolnych. Wobec tego wykluczone jest przyznanie wspólnikowi udziałów aportowych z tego tytułu. Skoro nie istnieje przedmiot umowy, to niemożliwe jest jego przeniesienie w drodze czynności prawnej. Rolnicy jako wspólnicy spółki z o.o. uznanej za gpr. mogą ograniczyć zbywalność udziałów, ustanawiając np. prawo ich pierwokupu albo warunek otrzymania zgody zarządu spółki na dokonanie tej

¹⁵ Szerzej, A. Szumański: Wkłady niepieniężne do spółek kapitałowych, Warszawa, 1997, s. 225.

czynności. W literaturze oraz judykaturze SN rozważano kwestię, czy zbycie udziału w kapitale zakładowym spółki z o.o. bez uzyskania zgody właściwego jej organu stanowi czynność bezwzględnie nieważną czy czynność o bezskuteczności zawieszanej. SN w tej kwestii opowiedział się za sankcją bezskuteczności zawieszanej. Sąd ten stwierdził, że czynność taka nie jest nieważna w rozumieniu art. 58 § 1 kc., ponieważ jest dozwolona przez prawo. Zgoda zarządu spółki z o.o. od której zależy ważność umowy może zostać wyrażona zarówno przed zawarciem umowy sprzedaży udziałów jak i po dokonaniu tej czynności.

- c) wymóg przynależności tylko do jednej grupy w zakresie danego produktu lub grupy produktów. Jeden producent rolny może być członkiem tylko jednej gpr. Ustalono 17 produktów i 19 grup produktów dla których mogą być utworzone gpr. W 1998 r. zorganizowano 454 gpr.¹⁶
- d) wymóg sprzedaży przez członków grupy całości produktów lub grupy produktów za pośrednictwem grupy oraz odstępstwa od tej zasady. Grupa producentów w sensie ekonomiki rolnictwa stanowi poziomą integrację gospodarstw rolnych. Sprzedaż przez nią określonych produktów rolnych daje jej większą siłę przetargową na rynku i ułatwiony dostęp do informacji rynkowych, dostęp do zewnętrznych źródeł finansowania i możliwość wspólnego inwestowania. Dobrze zorganizowana grupa posiada większą zdolność finansowania. Stwierdzenia te wyraźnie świadczą o zasadności sprzedaży produktów rolnych głównie za pośrednictwem gpr.
- e) zasady dostarczania przez członków grupy informacji dotyczących wielkości sprzedaży i cen uzyskiwanych za produkty, z uwagi na które grupa została powołana, a są sprzedawane poza grupą. Wiedza w tym zakresie jest niezbędna; jej podstawą są analizy lokalnych rynków co pozwala zwiększyć skuteczność działania grupy.¹⁷
- f) zasady tworzenia i wykorzystywania funduszu specjalnego. Fundusz ten jest przeznaczony na wypłacanie członkom gpr. zaliczek za dostarczane produkty rolne.
- g) sankcje wobec członka grupy, który nie wypełnia nałożonych na niego obowiązków. Ich ustanowienie jest celowe z punktu widzenia funkcjonowania grupy. Należy też podkreślić, że ksh nie zawiera sankcji wobec wspólnika spółki z o.o. naruszającego postanowienia umowy. W poruszanej kwestii jest możliwe np. wyłączenia wspólnika (art. 266 ksh.).

¹⁶ A. Parzonko: Szanse... jw., s. 46.

¹⁷ Szerzej, K. Krzyżanowska: Rola informacji w rozwoju przedsiębiorczości zespołowej, ZN SGGW, Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej, 2000, Nr 39, s. 43.

Zawarcie przez rolników umowy spółki z o.o. o wymienionej treści stanowi pierwszą czynność w procedurze jej powstania jako osoby prawnej. Dalsze czynności prawne i faktyczne, których dokonanie przez uprawnione podmioty jest konieczne, są wymienione w art. 163 ksh. Z uwagi jednak na cel niniejszego opracowania zagadnienie to będzie pominięte.

Istnieje nie tylko jeden rodzaj gpr. W prawie rolnym wyróżnia się również branżowe gpr. np. grupy producentów owoców i warzyw¹⁸. Natomiast w ekonomice rolnictwa grupy te dzieli się na producenckie i marketingowe¹⁹. Grupą producencką jest zespół producentów rolnych, którego działalność ogranicza się do wspólnego zbytu produktu wytwarzanego w ich gospodarstwach, głównie przy wykorzystaniu jednego tylko kanału dystrybucyjnego. Natomiast grupa marketingowa powstaje wówczas, gdy zespół producencki wykracza swoją działalnością poza rynek pierwotny.

Założona przez rolników spółka z o.o. po nabyciu cechy osobowości prawnej powinna ubiegać się o uzyskanie statusu gpr. Dowodem stwierdzającym jego nabycie jest decyzja administracyjna wydana przez wojewodę. Jest to decyzja o charakterze deklaratorywnym, a nie zaś konstytutywnym. Stwierdza ona jedynie spełnienie przez spółkę z o.o. dodatkowych wymogów obowiązujących dla gpr. Nabycie statusu gpr. następuje z datą uprawomocnienia się decyzji administracyjnej.

Wymieniona decyzja stwierdza, że rolnicza spółka z o.o. spełnia kryteria gpr., lecz nie przyznaje jej ani praw majątkowych, ani uprawnień administracyjnych. Ustawodawca przyjął w odniesieniu do gpr. zasadę podwójnej, sądowej i administracyjnej kontroli. Pierwsza ma miejsce podczas postępowania rejestrowego spółki. Druga zaś w toku postępowania administracyjnego. Decyzja administracyjna wydana przez wojewodę nie wywiera żadnych skutków w zakresie nabycia lub utraty przez wymienioną spółkę z o.o. cechy osobowości prawnej. Wydawanie przez organy administracji decyzji uznaniowych nie oznacza, że gpr. w formie spółki z o.o. powstaje stosownie do systemu koncesyjnego. Należy podkreślić, że organy administracji w sposób ciągły wykonują kontrolę w zakresie spełniania przez każdą gpr. – bez względu na jej formę – prawną warunków określonych w ustawie o gpr. Jeżeli ta jednostka przestaje je spełniać, to wojewoda wydaje drugą decyzję administracyjną stwierdzającą zaprzestanie spełniania przez nią warunków ustawowych i skreślenie z rejestru grup.

18 Ustawa z 29 XI 2000 r. O organizacji rynków owoców, warzyw, rynku chmielu, rynku tytoniu oraz rynku suszu paszowego (Dz.U. Nr 3, poz. 19).

19 A.Parzonko: Szanse..., jw., s. 40. Zob. także: Jabłko zrzęzone, Płon 2001 r. Nr 49.

4. Charakterystyczne cechy grupy producentów rolnych utworzonej w formie spółki z o.o.

1. Do utworzenia gpr. w formie spółki z o.o. w pierwszej kolejności należy bezpośrednio stosować przepisy ksh., regulujące ogólny jej typ. W drugiej kolejności stosujemy doń, także wprost, przepisy ustawy o gpr., precyzujące dodatkowe i obligatoryjne wymagania warunkujące uzyskanie przez rolniczą spółkę z o.o. statusu gpr. Utworzenie wymienionej grupy wymaga stosowania przepisów prawa handlowego i prawa rolnego. Jak stwierdzono, ustawa o gpr. nie stanowi *lex specialis* w rozumieniu art. 611 ksh. Dlatego nie zawiera ona przepisów wyłączających od stosowania określone unormowania ksh. i wprowadzające w ich miejsce samoistne, specyficzne uregulowania. Spółka z o.o. uzyskuje status gpr. w 2 etapach. W pierwszym z nich dokonywane są dwie czynności: a) zawarcie przez rolników umowy spółki z o.o., b) jej rejestracja przez sąd skutkująca nabyciem przezeń osobowości prawnej. Z kolei drugi etap wymaga dokonania trzech czynności: a) opracowania przez spółkę z o.o. planu działania grupy, b) jej rejestracji przez wojewodę na podstawie decyzji administracyjnej, c) rejestracji grupy również przez wojewodę.
2. Spółkę z o.o. zakładaną przez rolników w celu uzyskania statusu gpr. należy zakwalifikować jako spółkę rolną. Wykazuje ona odstępstwa (cechy odmienne) od ogólnego typu spółki z o.o. Stąd według prawa handlowego stanowi ona podtyp (szczególny rodzaj spółki z o.o.).
3. Treść umowy spółki z o.o. zawieranej przez indywidualnych producentów rolnych jest regulowana przepisami o charakterze obligatoryjnym i fakultatywnym należącymi do dziedziny prawa handlowego, a także prawa rolnego. Przepisy ustawy o gpr. szczegółowo określają kwestie w ogóle nie uregulowane w ksh. Normują one jednak proces produkcji rolnej tylko częściowo.
4. Gpr. niezależnie od rodzaju formy prawnej nie prowadzi we własnym imieniu i na własny rachunek gospodarstwa rolnego. Rolnicy indywidualni będący współnikami spółki z o.o. nie wnoszą do jej kapitału zakładowego wkładów niepieniężnych w postaci prawa własności nieruchomości rolnych, które są niezbędne przeciwieństwu do zorganizowania tej jednostki produkcyjnej. Stąd wymieniona spółka nie jest producentem rolnym. Osobami tymi są natomiast indywidualni rolnicy, prowadzący własne gospodarstwa rolne i będący jednocześnie członkami gpr. Ta jednostka organizacyjna nie jest producentem rolnym, lecz jest przedsiębiorcą rolnym.

Uwagi o własności intelektualnej w odniesieniu do roślin i żywności w regulacjach międzynarodowych i wspólnotowych wprowadzonych do polskiego porządku prawnego

1. Prostem i banalnym jest stwierdzenie, że własność intelektualna związana jest z tą cechą człowieka, jaką jest twórczość, **darem bycia twórcą**. Cecha ta przecież nie jest zależna od prawa, które może co prawda ją wykorzystywać dla stymulowania wynalazczości, ale nawet najbardziej niedogodne rozwiązania prawne czy wręcz ich brak – tej cechy człowieka nie pozbawiają. Inną kwestia jest czerpanie korzyści z rezultatów pracy intelektualnej. Zdawałoby się bowiem, że wszelkie korzyści związane z twórczością powinny być związane z twórcą i korzyściami ogółu. Tak jednak się nie dzieje. Już dawne teorie filozoficzne uzasadniały **uprawnienie do zawłaszczania rezultatów własnej pracy**, chociaż różnie ujmowano wyłączenie innych od korzystania z jej owoców. Trzeba zastrzec, że mowa tutaj o europejskim kręgu kulturowym; bowiem w innych kulturach (np. wielu obszarów Azji, Afryki czy Meksyku) samo pojęcie własności intelektualnej, tak jak to rozumieją Europejczycy, jest obce i kłóci się z podejściem do ochrony twórczości ludzi mającym konotację wspólnotową a nie jednostkową. Zawłaszczanie rezultatów twórczości przez jednostkę (jednostki) kruszyłoby więzy wspólnoty, która, np. w rolnictwie, wspólnie uprawia ziemię, krzyżuje i selekcjonuje odmiany czy nawet je odkrywa i uważa że każda nowość jest rezultatem wspólnej pracy¹.

Nie ma miejsca w tym niedługim opracowaniu na omawianie rozwoju i uwarunkowań własności intelektualnej; niemniej przypomnienie kilku istotnych faktów rzuci światło na współczesne regulacje, które uwikłane są w szereg analogicznych jak przed laty, problemów.

2. Wracając do początków konstrukcji praw wyłącznych, można przypomnieć za historykiem starożytnym Fylarcusem (500 r. p.n.e), że w kolonii greckiej administrującej luksus Sybarii ustanowiono takie oto prawo: „jeżeli jakikolwiek cukiernik

lub kucharz wynajdzie jakąś osobliwą potrawę, żadna inna osoba nie otrzyma zezwolenia do jej wykonania na okres jednego roku. Jedynie ten pierwszy twórca będzie uprawniony do czerpania korzyści przez cały ten czas i to w tym celu by inni mogli w tym czasie wyspecjalizować się w tego rodzaju potrawie”². W tym syntetycznym opisie ujawniły się trzy istotne elementy własności intelektualnej – a zatem: ograniczony czas jej trwania, przydatność dla ogółu i korzyści z tytułu nowości należne twórcy.

Drugie przypomnienie, to wyjątkowa pozycja gospodarcza państw-miast takich jak Florencja i Wenecja, która sprawiła, że w Wenecji, wcześniej nawet niż w średniowiecznej Anglii (*Statute of Monopolies*, 1623 rok to dopiero XVII wiek), uznawanej za kolebkę ustawodawstwa patentowego, powstało pierwsze w nowożytnej historii prawa dojrzałe prawo patentowe. Wenecka ustawa patentowa z 1474 znalazła duże uznanie ze strony analizujących ją historyków prawa, ze względu na precyzję i wypracowanie właściwie całej siatki pojęciowej współczesnej własności intelektualnej (łącznie z wydawaniem licencji)³. W szczególności obecne w tym akcie prawnym były podstawowe elementy motywacyjne instytucji patentu, a mianowicie użyteczność społeczna, zachęta dla działalności wynalazczej, zwrot kosztów poniesionych na opracowanie wynalazku oraz prawo wynalazcy do rezultatów jego pracy intelektualnej.

I jeszcze nieco historii: interesujące, że pierwsze patenty (*letters of patents*) w Anglii były wydawane na okres 14. lat; stosownie do przyjętego czasu potrzebnego do wykształcenia dwóch następujących po sobie rzemieślników (czyli po 7 lat), co wskazuje również na edukacyjny charakter ówczesnego prawa.

Na koniec uwag historycznych przypomnieć można rzecz znamionną, a mianowicie, że przed rewolucją francuską opinia publiczna zaczęła krytycznie odnosić się do prawa monopolu, jak powszechnie nazywano prawa na dobrach niematerialnych, uznając iż jest hamulcem wolności handlu. **W okresie rewolucji francuskiej posłużono się nowym hasłem⁴ a mianowicie „naturalnego prawa własności w stosunku do wynalazku”.** Termin monopol, źle się kojarzący, zastąpiono słowem „własność”, rozpoznawanym pozytywnie. Konstrukcja w gruncie rzeczy publiczno-prawna, jako że udział władzy publicznej (*imperium*) był zawsze konieczny dla zaistnienia wyłączności prawa do określonego dobra, została zakamuflowana pod pojęciem z obszaru prawa prywatnego. Przyjęto, że patent to nie tyle prawo udzielane przez władzę publiczną, co integralna część konstrukcji prawa własności. Nie rodzaj ograniczonego co do czasu monopolu

¹ Zob. Bliżej na ten temat Kevin W. McCabe: The January 1999 Review of Article 27 of the TRIPS Agreement: Diverging Views of Developed and Developing Countries Toward the Patentability of Biotechnology, *Journal of Intellectual Property Law*, nr 1 z 1998, s. 52 i n. oraz zebrana tam literatura nt. spojrzenia innych kultur na wolność i własność, również M. Korzycka-Iwanow: Nowe uwarunkowania własności intelektualnej w rolnictwie, *Państwo i Prawo* nr 6 z 1999 i tamże cytowana literatura.

² Zob. F. Liebesny: *Mainly on Patents, The Use of Industrial Property and its Literature*, Connecticut, 1972, s. 2

³ Zob. M. Furmkin: *The Early History of Patents for Invention*, Londyn, 1947, F.D. Prager: *A History of Intellectual Property from 1545 to 1787*, 1944

⁴ Autorstwo tego nowego podejścia przypisywane jest Stanisławowi de Bouffler.

udzielanego przez państwo, ale niemalże środek służący zapobieganiu kradzieży, zawłaszczania czyjejs „przyrodzonej” własności. Nastąpiła zatem swoista interpretacja konstrukcji własności, zwłaszcza że stosownie do obowiązującego wówczas prawa właściciel patentu miał obowiązek wykonywania swojego prawa, a ponadto udzielano patentu importerowi. Nie promowano zatem pozycji wynalazcy ale popierano gospodarczą siłę państwa⁵. Zastosowano konstrukcję własności w odniesieniu do dóbr niematerialnych w celu **popierania ekonomiczno-przemysłowej siły państwa**. Patent stopniowo, ale konsekwentnie przechodził w ręce pracodawców, w praktyce różnego rodzaju przedsiębiorstw dysponujących kapitałem. Właściwy wynalazca zajmuje pozycję pracownika i zostaje „odsunięty” od korzyści związanych z eksploatacją wynalazku.

Przez wieki – do chwili obecnej nienaruszonym elementem przyznawania praw wyłącznych jest udział władzy publicznej (*imperium*), czy to był początkowo monarcha, czy też później odpowiedni urząd państwowy.

Zatem poza ukształtowaniem treści i zakresu praw wyłącznych w obowiązującym prawie interpretacja i uznanie (przyznanie) prawa – często o dużym znaczeniu ekonomicznym – przypada państwu.

Lektura historii własności intelektualnej skłania do refleksji, iż jest to raczej historia ochrony interesów, niżeli rozwój właścicielskich uprawnień wynalazcy. Jest w gruncie rzeczy historią umacniania wielkich korporacji, którym przysługują prawa wyłączne oraz osłabiania praw osób indywidualnych i społeczeństwa, gdy chodzi o korzystanie z nowej wiedzy. Paradoksem jest, że system własności intelektualnej stara się promować nową wiedzę poprzez ograniczanie korzystania z niej.

3. Zasygnalizowane wyżej zjawiska występują w odniesieniu do hodowli twórczej nowych odmian roślin. Wszystkie trzy fundamentalne cechy prawa wyłącznego na dobrach niematerialnych wspomniane na początku, a opisane przez Fylarcusa – obecnie doznają głębokiej erozji:

- czas trwania prawa hodowcy i jego charakter przyjmuje postać monopolu,
- korzyść jaką ma odnieść społeczeństwo i środowisko człowieka staje się kontrowersyjna w kontekście nowych technologii (np. stosowanie biotechnologii w wytwarzaniu nowych odmian),
- rzadko kiedy ten, który jest bezpośrednim twórcą nowości będzie czerpał korzyści z eksploatacji tego wynalazku. Twórcą jest z reguły pracownik firmy o skoncentrowanym kapitale. Hodowcy (firmie) udzielane jest prawo wyłączne.

Głównym czynnikiem erodującym jest miejsce powstawania nowości w rolnictwie, a co za tym idzie charakter prowadzonej działalności. Przejęcie hodowli twórczej w dużej mierze przez sektor prywatny (firmy prywatne mające różną formę prawną, łącznie z koncernem międzynarodowym *multinational*) bądź przez sektor prywatny przy współpracy z sektorem publicznym (uniwersytetami, instytucjami publicznymi) oznacza, że nowości w zakresie flory rolniczej powstają w ośrodkach nastawionych na zysk, a zatem rządzą się zasadami biznesu gospodarczego. Odmienne są zatem, niż w sektorze publicznym kryteria dotyczące kierunków badań w zakresie hodowli twórczej.

4. We współczesnym prawie polskim do daty wejścia ustawy o własności przemysłowej termin „własność przemysłowa” używany był tylko w sensie przedmiotowym i należał do języka prawniczego ze względu na treść art. 140 kc., który dotyczy jedynie rzeczy. Stosowano powszechnie określenie „prawa na dobrach niematerialnych”, co obejmowało cały katalog tych praw.

W obecnie obowiązującym porządku prawnym⁶ przedmiotem własności **obok rzeczy są dobra niematerialne** (np. wynalazki, znaki towarowe, oznaczenia geograficzne). **Prawa własności przemysłowej stanowią bowiem odrębną od własności i ograniczonych praw rzeczowych kategorię bezwzględnych praw podmiotowych**. Określenie „prawo własności przemysłowej” w znaczeniu podmiotowym jest raczej zbiorczym określeniem wyodrębnionej, ze względu na przedmiot (dobro materialne) i miejsce regulacji (ustawa) – klasy praw podmiotowych. Natomiast przepisy księgi II kc. (prawa rzeczowego) znajdują nadal bardzo ograniczone zastosowanie do patentów, praw ochronnych i praw z rejestracji⁷. Ponadto bez wątpienia prawa własności przemysłowej są przedmiotem własności w rozumieniu art. 21 Konstytucji RP. R. Skubisz, powołując się na koncepcję W. Pańko dotyczącą przedmiotu własności⁸ stwierdza, że nadanie charakteru normatywnego pojęciu „własność przemysłowa” może być podstawą poglądu, iż o kwalifikacji prawa podmiotowego jako własności nie powinien rozstrzygać **jego przedmiot pojmowany materialnie, lecz funkcjonalnie, jako wyodrębniona, pewna sfera działania względem jakiegokolwiek dobra**.

5. Zobowiązania Polski do odpowiedniego ukształtowania prawa w zakresie własności intelektualnej w odniesieniu do nowych odmian roślin wynikają w szczególności z:

- a) członkostwa w Światowej Organizacji Handlu – WTO i podpisania porozumienia WTO–TRIPS (*Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights 1994*), obowiązującego w polskim porządku prawnym,

⁶ Ustawa – Prawo własności przemysłowej z 30 VI 2000 r., Dz.U. nr 49 z 2001, poz. 508 ze zm.

⁷ Tak R. Skubisz: Prawo własności przemysłowej, (Charakterystyka ogólna), Państwo i Prawo nr 3, 2001, s. 5.

⁸ Pogląd ten W. Pańko przedstawił w pracy: „O prawie własności i jego współczesnych funkcjach”, Katowice, 1984, s. 40 i n.

⁵ U. Anderfelt: International Patent Legislation and Developing Countries, Haga, 1971, s. 15 i n.

- b) podpisania i ratyfikowania Konwencji międzynarodowych (Konwencji o patencie europejskim z 1973 r i Konwencji UPOV⁹ z 1961 r.),
- c) obowiązku dostosowania swojego prawa do prawa wspólnotowego (rozporządzenie Rady UE 2100/94 z o wspólnotowym prawie do odmian roślin i dyrektywa 98/44/EC o ochronie prawnej wynalazków biotechnologicznych).

W porozumieniu TRIPS wprowadzono zasadę (w art. 27 ust. 3 b), która obli-guje państwa członkowskie do wprowadzenia do prawa wewnętrznego określonej konstrukcji własności intelektualnej wobec odmian roślin. Może to być patent, konstrukcja skutecznego systemu *sui generis* (*effective sui generis system*)¹⁰ lub *jakakolwiek kombinacja obu*. Jednocześnie zezwala się na wyłączenie z patentowa-nia (ale też można objąć patentem) rośliny (a zatem również odmiany) i zwierzęta (również rasy zwierząt) inne niż mikroorganizmy oraz czysto biologiczne sposoby produkcji roślin i zwierząt inne niż niebiologiczne i mikrobiologiczne. Oznacza to swego rodzaju „przepustkę” dla patentowania biotechnologii, która jest dokony-wana za pomocą sposobów, które nie są czysto biologiczne ale mikrobiologiczne. Oznacza też ustalenie międzynarodowego standardu dla ochrony nowych odmian roślin uwzględniającego różne modele ochrony stosowane na całym świecie. Nie jest możliwe nie objęcie odmian roślin jakimkolwiek systemem własności intelek-tualnej. Nie jest możliwe zatem nacjonalizowanie odmian roślin, tak jak to miało np. miejsce w krajach socjalistycznych, które wzorowały w tym zakresie swoje prawo na modelu radzieckim (np. w Polsce do 1987 r).

Własność intelektualna została wprowadzona do porozumienia WTO, zatem stała się **elementem regulacji światowego handlu o określonych standardach**.

6. Polska w ślad za Konwencją o ochronie nowych odmian roślin UPOV ukształtowała model *sui generis*, tj. prawa szczególnego, nazwanego wyłącznym prawem do odmiany, uregulowanego w ustawie o nasiennictwie¹¹. Na określenie tego prawa używa się terminu: prawo hodowcy (ang. *breeder's rights*)

Odmiany roślin i rasy zwierząt oraz czysto biologiczne sposoby hodowli roślin lub zwierząt zostały wyłączone z możliwości patentowania na mocy ustawy – Prawo własności przemysłowej (poprzednio na mocy prawa wynalaz-czego)¹². Choć prawa do odmian nie są wymienione w art. 2 Konwencji Pary-

9 Na podstawie Konwencji utworzono Związek Ochrony Nowy Odmian Roślin (Union pour la Protections des Obtentions Vegetales – UPOV) z siedziba w Genewie.

10 Uważa się, że ten skuteczny system to model UPOV, tyle że nie określony wyrażnie w Porozumieniu TRIPS, zob. K.W. McCabe: The January 1999 Review of Article 27 of the TRIPS Agreement: Diverging Views of Developed and Developing Countries Toward the Patentability of Biotechnology, Journal of Intellectual Property Law, nr 1 z 1998 r, s. 58 i n.

11 Ustawa z 24 listopada 1995 r. o nasiennictwie, t. jedn. Dz.U 53 z 2001, poz. 563.

12 Art. 29 ust. 1 pkt. 2 ustawy.

skiej, to można je zaliczyć do praw własności przemysłowej w kategorii praw sąsiedzkich czy nawet pokrewnych¹³.

Do polskiego prawa wprowadzono (w oparciu o dyrektywę 98/44/EC o ochro-nie prawnych wynalazków biotechnologicznych) przepisy dotyczące wynalazków biotechnologicznych, w rozdziale 9 prawa własności przemysłowej.

7. Wbrew przyjętej powszechnie w Europie zasadzie wyłączenia nowych odmian roślin z patentowania, zarysowały się w latach 90., wątpliwości dotyczące patentowalności odmian w związku z pojawieniem się tzw. odmian transgenic-nych. Europejski Urząd Patentowy (*European Patent Office – EPO*) przez długi czas nie mógł się uporać z problemem interpretacji odmiany w kontekście modyfi-kacji genetycznej, wydając nie do końca jasne i konsekwentne orzeczenia¹⁴. Rów-noległe toczyły się prace legislacyjne prowadzące do wprowadzenia do Konwencji o patencie europejskim i wydania dyrektywy Rady 98/44/EC o ochronie prawnej wynalazków biotechnologicznych.

Ostatecznie zajęte stanowisko EPO (o którym dalej) wydano po wejściu w życie zmian do Konwencji o patencie europejskim. W pełni pokrywa się ono z przyjętym rozwiązaniem zarówno w Konwencji jak i w dyrektywie 98/44/EC.

Pytanie skierowane do Rozszerzonej Izby Odwoławczej dotyczyło nastę-pującej kwestii: Czy zastrzeżenie patentowe, które dotyczy roślin, lecz w którym nie są indywidualnie zastrzegane określone odmiany roślinne, *ipso facto* uchyla zakaz patentowania z Konwencji o patencie europejskim, nawet jeżeli obejmuje ono odmiany roślin?

Decyzja Rozszerzonej Izby Odwoławczej EPO¹⁵ zawierała istotne stwierdze-nia:

Zastrzeżenie patentowe, w którym nie są indywidualnie zastrzeżone specy-ficzne odmiany roślin, nie jest wyłączone od opatentowania na podstawie art. 53(b) Konwencji, nawet jeżeli obejmuje ono odmianę rośliny. Wyłączenie od patentowania przewidziane w art. 53(b) Konwencji ma zastosowanie do odmian roślin niezależnie od tego, w jaki sposób zostały one wytworzone. Tak zatem, odmiany roślinne zawierające geny wprowadzone do rośliny rodzicielskiej techni-kami rekombinacji genowej są wyłączone od opatentowania. W pewnym uprosz-czeniu można przyjąć, że stanowisko to oznacza, iż możliwe jest patentowanie

13 Tak M. Pożniak–Niedzielska: Ewolucja prawa własności intelektualnej w dobie współczesnej, Państwo i Prawo nr 10 z 2002, s. 8.

14 Zob. wystąpienie Prezesa EPO z pytaniem w trybie art. 112(1) Konwencji o patencie europejskim, przewidzianych dla przypadków rozbieżności w orzecznictwie izb odwoławczych. Rozbieżność ta dotyczyła orzeczeń Ciba–Geigy/Propagating material (Dz.Urz. EPO 1984, T. 49/83) i Lubrizol/Hybrid plants (Dz.Urz. EPO 1990 T 320/87). Ostatecznie Rozszerzona Izba nie dopatryła się sprzeczności w orzecznictwie.

15 G 0001/98 Transgenic Plant/Novartis II, decyzja z 20 grudnia 1999.

rośliny transgenicznej, natomiast patentowanie nie jest możliwe w odniesieniu do **odmian roślin**, także w przypadku, gdy odmiany zostały wytworzone w drodze inżynierii genetycznej. Orzeciono zatem, że patenty mogą być stosowane w stosunku do grupy indywidualnych roślin, co do których stosowano inżynierię genetyczną (*transgenic plant*) – jako do abstrakcyjnej i otwartej kategorii obejmującej nieskończoną liczbę indywidualnych jednostek określonych poprzez część jej genotypu lub właściwość nadaną przez tę część. Nie odnosi się zatem do **odmian**. „Narzędzia”, dzięki którym można nadać odpowiednie cechy – wszystkim stosownym **roślinom** – np. nasturcji, róży, chryzantemie czy również ziemniakowi – podlegają patentowaniu. Jeżeli natomiast inżynieria genetyczna miałaby służyć li tylko otrzymaniu nowej odmiany i na to była nastawiona – rezultat tej pracy, tj. odmiana będzie regulowana przepisami *sui generis* dla ochrony odmian roślin¹⁶. Precyzyjnie określa to rozróżnienie preambuła dyrektywy 98/44/EC: Grupa roślin, która jest scharakteryzowana przez poszczególny gen (a nie całkowity genom), nie jest objęta ochroną na podstawie prawa do odmian roślin, a zatem nie jest wyłączona od opatentowania, nawet jeśli obejmuje ona nowe odmiany roślin (pkt. 31). Jeżeli wynalazek polega wyłącznie na genetycznym modyfikowaniu konkretnej odmiany rośliny i jeśli wyhodowana zostaje nowa odmiana rośliny, to pozostaje on ciągle wyłączony od opatentowania, nawet jeśli genetyczna modyfikacja nie jest wynikiem sposobu czysto biologicznego, lecz sposobu biotechnologicznego (art. 32).

8. Głosy w literaturze przedmiotu przekonują¹⁷ o odrębności prawa hodowcy od patentu i jego swoistości, zwłaszcza ze względu na przysługujący użytkownikowi nowej odmiany przywilej farmera (czyli możliwości wysiewania w kolejnym roku gospodarczym w swoim gospodarstwie ziarna ze zbioru bez zgody hodowcy i bez wynagrodzenia na jego rzecz)¹⁸ i przywilej hodowcy (pozwalający na użycie bez zgody hodowcy nowej odmiany do hodowli twórczej nowych odmian).

Jednocześnie, wraz z rozwojem technik otrzymywania nowości w rolnictwie, a w szczególności wraz z rozwojem biotechnologii, postępuje w wielu zakresach wyraźne zbliżanie prawa *sui generis* i patentu. Przy tworzeniu Porozumienia TRIPS zaistniał poważny spór co do możliwości wyłączenia roślin z patentowania i obecny kształt zapisu art. 27 ust. 3 b ma charakter kompromisu pomiędzy stanowiskiem krajów wysoko rozwiniętych dążących do rozszerzenia patentu i krajów rozwijających się, domagających się nawet zakazu patentowania organizmów

16 Zob. A. Nowicka: Patentowanie wynalazków z dziedziny biotechnologii w świetle Konwencji o patencie europejskim, *Biotechnologia* nr 2 z 2000 r., s. 24.

17 P. Lange: The Non-Patentability of Plant Varieties, *Plant Variety Protection – UPOV*, nr 83 z 1997 r. s. 25 i n.

18 Przywilej ten co prawda uległ ograniczeniu w Konwencji UPOV (rewizja 1999) i wymaga się, by udzielając tego przywileju ustawodawca kierował się uzasadnionymi racjonalnie przesłankami i miał na uwadze ochronę interesu hodowcy (art. 15 Konwencji UPOV).

żywych. Jak już wspomniano, zdecydowano ostatecznie, że rośliny i zwierzęta **mogą** być wyłączone z patentowania. „Zaproszeniem” do patentowania biotechnologii (stosowania mikrobiologicznych sposobów hodowli) jest drugi człon tego samego przepisu, który sposoby niebiologiczne i mikrobiologiczne obejmuje możliwością patentowania, bowiem wspomniane sposoby **nie mogą** być wyłączone z patentowania.

Reasumując: postępuje ekspansja patentowania organizmów żywych co w odniesieniu do roślin konkretyzuje się objęciem patentem narzędzi inżynierii genetycznej i w następstwie grupy roślin w której zastosowano technikę genetyczną.

W prawie wspólnotowym i porządkach prawnych krajów europejskich (w tym polskim) hodowla twórcza roślin poddana została regułom handlu własnością intelektualną stosownie do standardu Światowej Organizacji Handlu – WTO.

9. Żywność¹⁹ może być przedmiotem własności intelektualnej. Prawo własności przemysłowej nie wyłącza możliwości patentowania żywności²⁰. Wspomnieć trzeba, że wcześniejsza regulacja prawa wynalazczego zawierała wyłączenie dotyczące środków żywności, środków farmaceutycznych i związków chemicznych, które to wyłączenie uchylono w 1992 r. Niełatwo jest jednak otrzymać w tej dziedzinie nowość w sytuacji, gdy muszą być spełnione trzy przesłanki: nowości (nowy to taki, który nie jest częścią stanu techniki), poziomu wynalazczego (nieoczywistość) i użyteczności przemysłowej. Udzielanie patentów związane jest z powstawaniem nowych rozwiązań technicznych, co pozwala na zastosowanie tego rodzaju ochrony do żywności wówczas, jeżeli nowość otrzymana zostanie sposobem technicznym, np. biotechnologicznym. Wynalazczość o charakterze biotechnologicznym ma swoją najnowszą regulację w rozdz. 9 prawa własności przemysłowej (dostosowaną do prawa wspólnotowego, dyrektywy 98/44/EC. zawierającej definicję wynalazku biotechnologicznego²¹). Ponieważ wynalazki biotechnologiczne zawierają materiał biologiczny, dotyczą zatem wytworów zawierających informacje genetyczną i zdolnych do samoreprodukcji.

19 Definicja żywności zawarta jest w nowej ustawie z 11 maja 2001 o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia, Dz.U. nr 53, poz. 634 ze zm. Żywność albo środek spożywczy to każda substancja lub produkt przetworzony, częściowo przetworzony lub nieprzetworzony, przeznaczony do spożycia przez ludzi, w tym napoje, gumy do żucia, woda oraz składniki żywności celowo dodawane do żywności w procesie produkcji; żywność nie obejmuje środków żywienia zwierząt, żywych zwierząt, jeżeli nie są wprowadzone do obrotu jako żywność przeznaczona bezpośrednio dla konsumenta, roślin przed zbiorem, produktów leczniczych, kosmetyków, tytoniu i wyrobów tytoniowych, środków odurzających i substancji psychotropowych oraz zanieczyszczeń (art. 3 ust. 1 pkt. ustawy). Definicja ta jest zgodna z definicją żywności zawartą w rozporządzeniu Parlamentu UE i Rady 178/2002/EC ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd Bezpieczeństwa Żywności oraz ustalające procedury w sprawach bezpieczeństwa żywności.

20 Zob. art. 28 i 29 ustawy – Prawo własności przemysłowej.

21 Wynalazkiem biologicznym jest wynalazek dotyczący wytworu składającego się z materiału biologicznego lub zawierającego taki materiał albo sposobu, za pomocą którego materiał biologiczny jest wytwarzany, przetwarzany lub wykorzystywany.

Prace badawcze w dziedzinie agrobiotechnologii i co za tym idzie udzielane patenty dotyczą w szczególności dodatków do żywności²².

10. Standardy międzynarodowego handlu własnością intelektualną TRIPS mają zastosowanie do żywności w zakresie oznaczeń geograficznych. Oznaczenia geograficzne indywidualizują towar ze względu na miejsce jego wytworzenia. Informacja dotycząca miejsca wytworzenia ma służyć utrzymaniu przejrzystości rynku i chronić konsumenta przed wprowadzeniem w błąd co do pochodzenia towaru oraz umożliwia dokonanie świadomego wyboru.

Poziom i zakres terytorialny oznaczeń geograficznych został wyraźnie ukształtowany w Porozumieniu TRIPS (art. 22–24); jednakże ochrona ta nie jest zależna od rejestracji i należy do systemu ochrony o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Może mieć zastosowanie do żywności bowiem odwołuje się do jakości, reputacji lub cech towaru – jeżeli wiążą się z jego pochodzeniem geograficznym. W konstrukcji tej określa się, że wskazanie na miejsce pochodzenia gwarantuje produktowi określone właściwości. „Minimum” ochrony w Porozumieniu TRIPS oznacza, że państwa – sygnatariusze zobowiązane są do zapobieżenia:

- a) stosowaniu jakichkolwiek środków dla oznaczenia lub przedstawienia towaru, które w sposób wprowadzający odbiorców w błąd co do pochodzenia geograficznego tego towaru wskazują lub sugerują, że towar pochodzi z obszaru geograficznego innego niż rzeczywiste miejsce pochodzenia,
- b) jakimkolwiek używaniu, które jest aktem nieuczciwej konkurencji w rozumieniu Konwencji paryskiej z 1997 r.,
- c) ochrona oznaczeń geograficznych jest niezależna od ich rejestracji, wpisu lub notyfikacji, przy czym przesłanką ochrony jest wystąpienie konfuzji, a nie tylko jej niebezpieczeństwo.

Sygnatariusze TRIPS zobowiązali się również do przeciwdziałania używaniu oznaczeń geograficznych identyfikujących wyroby spirytusowe dla produktów, które nie pochodzą z miejscowości wskazanych przez te oznaczenia, niezależnie od tego czy mogą wprowadzić w błąd (art. 23 Porozumienia TRIPS).

11. W polskim prawie produkt żywnościowy ze względu na oznaczenie pochodzenia może być chroniony na mocy TRIPS oraz ustawy – prawo własności przemysłowej. Ustawa ta spełnia w tym zakresie wymogi porozumienia TRIPS co do poziomu ochrony oznaczeń geograficznych. Zakres przedmiotowy ochrony, na gruncie porozumienia TRIPS pokrywa się z przedmiotem ochrony na podstawie

22 M. Warkoczewska, T. Twardowski: Patentowanie żywności pochodzących z organizmów modyfikowanych genetycznie – GMO, Żywność, Żywnienie, Prawo a Zdrowie, nr 2 z 2000, s. 185 i n. Tamże, iż praktyka polskiego Urzędu Patentowego odnotowuje zgłoszenia patentu dodatkom do żywności otrzymanych z pomocą modyfikacji genetycznej.

art. 174 ust. 1 praw własności przemysłowej. Zgodnie z prawem polskim oznaczeniami geograficznymi są oznaczenia słowne odnoszące się bezpośrednio lub pośrednio do nazwy miejsca, miejscowości, rejonu lub kraju (terenu), które identyfikują towar jako pochodzący z tego terenu, jeżeli określona jakość, dobra opinia lub inne cechy towaru są przypisywane przede wszystkim pochodzeniu geograficznemu tego towaru (art. 174) Ustawa dzieli oznaczenia geograficzne na nazwy regionalne oraz oznaczenia pochodzenia. Nazwy regionalne służą oznaczaniu towarów, które pochodzą z określonego terenu oraz mają szczególne właściwości, które wyłącznie lub w przeważającej mierze zawdzięczają oddziaływaniu środowiska geograficznego, obejmującego łącznie czynniki naturalne oraz ludzkie, których wytworzenie lub przetworzenie następuje na tym terenie (art. 175 ust. 1. pkt. 1). Oznaczenia pochodzenia służą do oznaczania towarów pochodzących z określonego terenu oraz mają pewne szczególne właściwości albo inne cechy szczególne przypisywane pochodzeniu geograficznemu, czyli terenowi, gdzie zostały wytworzone lub przetworzone (art. 175 ust. 1. pkt. 2).

Trzeba zaznaczyć, że w prawie wspólnotowym kwestia zaliczenia oznaczeń geograficznych do zakresu własności przemysłowej w rozumieniu art. 30, a tym samym zaliczenie tych oznaczeń do podstaw wyłączających stosowanie zasady swobodnego przepływu towarów jest wielce kontrowersyjne; zwraca się przede wszystkim uwagę na brak uzasadnienia dla odmiennego traktowania oznaczeń geograficznych od pozostałych aspektów nieuczciwej konkurencji, które są wyłączone z zakresu art. 30 TWE²³. Europejski Trybunał Sprawiedliwości zajmował w tej kwestii nie zawsze konsekwentne stanowisko; ostatecznie uznał²⁴, że nazwy pochodzenia stanowią element ochrony własności przemysłowej i handlowej.

Szersze przedstawienie problematyki oznaczeń geograficznych nie wchodzi w zakres tego opracowania; niemniej warto zwrócić uwagę na rolę własności intelektualnej również i w tym obszarze, który niewątpliwie może służyć poszerzaniu ochrony i promocji produktów żywnościowych. Przesunięcie ochrony oznaczeń geograficznych z płaszczyzny prawa zwalczania nieuczciwej konkurencji na prawo własności przemysłowej jest zgodne z tendencjami w prawie europejskim²⁵. Jednakże zakres ochrony w polskim prawie różni się w znacznym stopniu od treści rozporządzenia Rady 2081/92 w sprawie ochrony oznaczeń geograficznych i nazw pochodzenia produktów rolnych i artykułów żywnościowych. W naszej sytu-

23 Zob. Szeroko na ten temat M. Szpunar: Promocja towarów w prawie wspólnotowym, Zakamycze–Kraków, 2002 s. 143 i n. Autor przedstawia szereg wątpliwości związanych z zaliczaniem oznaczeń geograficznych do własności przemysłowej.

24 Sprawa Exportur S.A. p. LOR S.A. i Confiserie du Tech S.A. (Exportur) C–3 (1992) ECR, s. I–5529.

25 Tak E. Calka: Ochrona geograficznych oznaczeń pochodzenia, Przegląd Prawa Handlowego, wrzesień 2002, s. 30.

acji – z chwilą przystąpienia do Unii Europejskiej – rozporządzenie to stanie się częścią polskiego porządku prawnego, powinien funkcjonować w kraju system rejestracji oznaczeń zapewniający stosowną ochronę (np. w zakresie procedur przeprowadzania kontroli zarejestrowanych oznaczeń)²⁶.

Konieczną przesłanką geograficznego oznaczenia jest związek pomiędzy jakością, dobrą opinią lub inną cechą towaru a jego pochodzeniem. Oznaczenia geograficzne jako znaki wyróżniające żywność, odnoszą się będą zatem do określonego standardu. Standard zawsze oznacza dla jednych barierę handlową, dla innych ochronę dziedzictwa produkcyjno-kulinarnego. Może też stanowić ochronę przed wykorzystaniem przez silne kapitałowo przedsiębiorstwa. Sama regulacja oznaczeń geograficznych bez promocji i strategii marketingowej nie będzie skuteczna.

12. Należy też zasygnalizować rysującą się nową rolę znaków towarowych w zakresie żywności. Podobnie jak inne oznaczenia wyróżniające, wykorzystywane są dla pozyskania nabywców dzięki związanej z tymi znakami renomie. Obok funkcji odróżniającej mogą spełnić również funkcję „jakościową” i reklamową. Istotną rolę w odniesieniu do żywności – mogą spełnić przede wszystkim znaki wspólne, w szczególności wspólny znak towarowy gwarancyjny (regulacja zawarta w art. 137 prawa własności przemysłowej, dostosowana została do rozporządzenia o znaku towarowym Wspólnoty 40/93/EC). Znak ten przeznaczony jest do używania przez przedsiębiorców, stosujących się do zasad ustalonych w regulaminie znaku przyjętym przez organizację. Takim znakiem może być oznaczenie geograficzne. Organizacja ta nie może, bez ważnych powodów, odmówić prawa używania znaku przedsiębiorcom spełniającym wymagania określone w regulaminie. Ochrona w Unii Europejskiej powstaje w wyniku zgłoszenia i rejestracji znaku towarowego w Urzędzie Harmonizacji Wspólnego Rynku w Alicante²⁷.

Przedstawione wyżej uwagi na temat współczesnej roli własności intelektualnej dotyczącej roślin i żywności uprawniają do zauważenia, że prawa wyłączne w tych obszarach spajają wspólne **standardy handlowe własności intelektualnej i te ostatnie w zasadzie są decydujące dla kształtu i zakresu danego prawa wyłącznego**. Standardy te, obecne już również w prawie polskim, mają służyć zrównaniu poziomu ochrony praw własności intelektualnej. Nie oznacza to moim zdaniem zrównania korzyści ekonomicznych podmiotów tych praw a może różnice pogłębić, właśnie ze względu na nieporównywalny potencjał gospodarczy poszczególnych uczestników rynku.

Zakres ochrony licencjobiorcy wyłącznego prawa do nowej odmiany rośliny uprawnej

I. Wstęp

Spśród licznych w prawie cywilnym umów nazwanych duże zainteresowanie budzi umowa licencyjna jako forma prawna obrotu dobrami niematerialnymi, takimi jak: majątkowe prawa autorskie i prawa pokrewne; prawa z patentu i prawa ochronne; prawa z rejestracji topografii układu scalonego oraz znaku towarowego; czy też wreszcie prawo wyłączne do nowej odmiany rośliny uprawnej¹. Nadanie nazwy spełnia pierwszy z warunków uznania umowy za normatywny typ czynności prawnej, czyli za umowę nazwaną (*contractus nominati*). Drugim warunkiem jest podanie co najmniej jej przedmiotowo istotnych elementów (*essentialia negotii*). Dla umowy licencyjnej są nimi: przedmiot umowy, upoważnienie, zakres eksploatacji i świadczenia stron; składają się one na tzw. minimalną treść umowy².

Przez umowę licencyjną hodowca (autor) upoważnia osobę uprawnioną z licencji do korzystania z prawa wyłącznego do nowej odmiany (w przypadku prawa własności przemysłowej – wynalazku, patentu itd.) na wskazanych „polach eksploatacji” i przez czas określony ustawowo lub umownie, za stosownym wynagrodzeniem lub nieodpłatnie. W przeciwieństwie do przeniesienia prawa, które jest czynnością rozporządzającą, umowa licencyjna ma charakter mieszany³. Przejawia się to w tym, że licencjodawca może żądać od licencjobiorcy zapłaty za korzystanie z prawa wyłącznego (patentu, wynalazku), z kolei licencjobiorca może żądać od licencjodawcy udostępnienia przedmiotu umowy w postaci ustalonej, odpowiedniej do właściwości pola, na którym będzie korzystał z prawa wyłącznego. W przyjętym znaczeniu jest to zatem umowa obciążająca prawo, nie zaś je przenosząca⁴.

¹ Zgodnie z poglądem wyrażonym przez M. Korzycką-Iwanow: „Umowy o przeniesienie wyłącznego prawa do odmiany nie zostały unormowane szczegółowo w ustawie (o nasiennictwie) i w związku z tym należy w tym zakresie stosować przepisy prawa cywilnego oraz – w drodze analogii – prawa wynalazczego”. Wyłączne prawo do nowej odmiany rośliny uprawnej Warszawa 1990 r., str. 144. Jest to zasada jak najbardziej trafna, którą przyjmuję w opracowaniu.

² A. M. Dereń: Prawo Wynalazcze – poradnik dla twórców i wynalazców, Bydgoszcz 1997 r., str. 134.

³ S. Sołtyński: Czynności rozporządzające. Przyczynek do analizy podstawowych pojęć cywilistycznych – Rozprawy prawa cywilnego. Warszawa 1985 r., str. 328 i in.

⁴ A.M. Dereń: Własność przemysłowa i dobra niematerialne w obrocie gospodarczym – przegląd umów, Bydgoszcz 1998 r., str. 76–77 oraz 116–117.

²⁶ Zob. M. Nawrocka: Geograficzne oznaczenia produktów w prawie europejskim i polskim, Studia z prawa Unii Europejskiej (red. S. Biernat), s. 325. Autorka postuluje powołanie odpowiednich struktur organizacyjnych w zakresie rejestracji oznaczeń geograficznych w Urzędach Patentowych.

²⁷ Tak R. Skubisz: Droga do Alicante, Rzeczpospolita z 6 lutego 2002, s. C3, tamże Autor stwierdza, że jedynym skutecznym sposobem ochrony polskich oznaczeń geograficznych w Unii Europejskiej jest rejestracja w charakterze wspólnych znaków towarowych w rejestrze Urzędu Harmonizacji Wspólnego Rynku w Alicante (Hiszpania).

II. Typologia kontraktów licencyjnych na tle ustawy o nasiennictwie

Piśmiennictwo prawnicze koncentrujące się na problematyce dóbr niematerialnych, a w szczególności ich rozpowszechnianiu niemal całkowicie zgodnie przyjmuje zasadniczy podział licencji na:

- wyłączne i niewyłączne,
- pełne i niepełne,
- dobrowolne i przymusowe⁵.

Podział ten znajduje w pełni zastosowanie⁶ w ramach przepisów ustawy z dnia 24 listopada 1995 r. o nasiennictwie⁷.

Licencję wyłączną można podzielić na: wyłączną-zwykłą oraz wyłączną-twardą. W licencji wyłącznej-zwykłej licencjodawca zobowiązuje się do nieudzielenia dalszej licencji, ale równolegle ma prawo do korzystania z prawa wyłącznego na równi z licencjobiorcą.

Jej przeciwieństwem jest licencja wyłączna-twarda, która w swoim zakresie pozbawia licencjodawcę prawa do korzystania z prawa wyłącznego przez oznaczony czas lub w oznaczonym zakresie. Ustawa o nasiennictwie w art. 38 ust. 5 wskazuje na konieczność wyraźnego zastrzeżenia w treści umowy licencyjnej zarówno faktu, że w danym przypadku mamy do czynienia z licencją wyłączną, jak i wskazania na jej „kwalifikowany” typ. Ustawodawca w ten sposób wprowadził domniemanie niewyłączności licencji⁸.

Licencja pełna, polega na tym, że licencjodawca upoważnia licencjobiorcę do korzystania z prawa wyłącznego do nowej odmiany rośliny uprawnej w takim samym zakresie, w jakim sam to uprawnienie posiada.

Licencja niepełna, to upoważnienie do korzystania przez licencjobiorcę tylko z niektórych uprawnień, jakimi może dysponować licencjodawca. W przypadku ustawy o nasiennictwie z licencją niepełną będziemy mieć do czynienia wówczas, gdy dysponent prawa wyłącznego upoważni swego kontrahenta, np. jedynie do prowadzenia hodowli zachowawczej.

Rozróżnienie pomiędzy licencją dobrowolną a przymusową opiera się na aspekcie wpływu woli licencjodawcy na powstanie stosunku cywilnoprawnego, jakim jest umowa licencji. W myśl art. 39 ustawy o nasiennictwie, jeżeli zają

5 A. M. Dereń: Prawo Wynalazcze – poradnik..., str. 134; W. Kotarba: Ochrona własności przemysłowej w gospodarce polskiej – w dostosowaniu do wymogów Unii Europejskiej i Światowej Organizacji Handlu, Warszawa 2000 r., str. 103–104.

6 Praca zbiorowa „nasiennictwo” Tom I, Państwowe Wydawnictwo Rolne i Leśne, Poznań 2001 r., Szurpicky – Rozdział: Prawa hodowców roślin i rejestracja odmian, str. 50–71.

7 Dz.U. nr 149 poz. 724 z późniejszymi zmianami.

8 M. Korzycka-Iwanow: Wyłączne prawo do nowej odmiany..., str. 146.

określone w tym przepisie przesłanki minister właściwy do spraw rolnictwa i rozwoju wsi może, ostateczną decyzją administracyjną, udzielić licencji przymusowej, bez zgody podmiotu uprawnionego.

Licencja dobrowolna jest uzewnętrznieniem cywilnej zasady wolności kontraktowej.

Zauważyć należy, że w ramach zaprezentowanej powyżej typologii licencji jak najbardziej możliwe jest tworzenie konstrukcji mieszanych. Możliwość taką przewiduje sama ustawa o nasiennictwie, generując w tej mierze przepisy o charakterze bezwzględnie obowiązującym. W myśl art. 39 ust. 2 licencja przymusowa jest zarazem licencją niewyłączną.

W Polsce brak jest wyspecjalizowanego podmiotu zajmującego się ewidencjonowaniem lub chociażby prowadzeniem statystyki kontraktów licencyjnych, do zawierania których dochodzi na rynku krajowym. Dlatego też niezwykle trudna jest jednoznaczna odpowiedź na pytanie: ile tego typu umów zostało zawartych oraz które z nich odpowiadają cechom określonego rodzaju umowy licencyjnej? Wobec powyższego w opracowaniu podjęto próbę dotarcia do źródeł umów licencyjnych, zawartych z największymi krajowymi licencjodawcami. Zgromadzony materiał faktograficzny za lata 1995–2002 przedstawia poniższa tabela.

Tabela nr 1

Licencjodawca Rok kalendaryzowy	Małopolska Hodowla Roślin HBP Kraków	FLORPAK Sp. z o. o. Łomianki	Przedsiębiorstwo Nasienne „ROLNAS” Sp. z o. o. Bydgoszcz
1995 r.	Zboża ozime (nowe odmiany pszenicy) – około 70 licencji Trawy – około 30 licencji Buraki cukrowe – licencji nie udzielano	Krzewy róż – około 70 licencji	Brak danych
2002 r.	Zboża ozime (nowe odmiany pszenicy) – 14 licencji Trawy – nie udzielano nowych licencji Buraki cukrowe – licencji nie udzielano	Krzewy róż – około 55 licencji	Okolo 5 sublicencji

Źródło: Dane uzyskane z wywiadu w przedsiębiorstwach:

- Małopolska Hodowla Roślin HBP – Kraków;
- FLORPAK Sp. z o.o. – Łomianki;
- Przedsiębiorstwo Nasienne „ROLNAS” Sp. z o.o., oraz w Polskiej Izbie Nasiennej w Poznaniu.

Analiza danych statystycznych w przedmiocie ilości udzielonych licencji pozwala na wyciągnięcie kilku zasadniczych wniosków:

1. Po pierwsze, większość umów licencji na korzystanie z prawa wyłącznego do nowej odmiany rośliny uprawnej to umowy o charakterze mieszanym. Zasadniczo w obrocie prawnym największy udział ilościowy posiadają umowy licencji ograniczonej i zarazem niewyłącznej. Często zawierają one klauzulę zezwalającą licencjodawcy na udzielanie sublicencji.
2. Po drugie, uzyskane w toku indywidualnych badań dane statystyczne nie zawsze odzwierciedlają stan faktyczny. Wiele z umów zawieranych pomiędzy właścicielem prawa wyłącznego a podmiotem chcącym z niego korzystać, mimo opatrzenia nagłówkiem „licencja”, w rzeczywistości nie odpowiada wymogom stawianym tego typu umowom.
3. Po trzecie, w okresie ostatnich 8. lat zauważalna stała się tendencja do zmniejszania się ilości udzielanych licencji. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest:
 - brak przygotowania organizacyjnego po stronie potencjalnych producentów rolnych,
 - konieczność ponoszenia kosztów opłat licencyjnych, niezależnie od uzyskanych przychodów,
 - obawa licencjodawców przed „oddaniem” kwalifikowanego materiału siewnego w „niepowołane ręce”, co może grozić jego niekontrolowanym rozmnożeniem oraz obrotem,
 - całokształt elementów rynkowych kształtujących kryzysową sytuację w sektorze polskiego rolnictwa.
4. Po czwarte, w praktyce za dopuszczalną uważa się możliwość udzielania przez sublicencjodawców dalszych sublicencji, za pisemną zgodą właściciela prawa wyłącznego do nowej odmiany rośliny uprawnej.

III. Zakres ochrony

Zakres ochrony licencjodawcy wyłącznego prawa do nowej odmiany rośliny uprawnej zależy bezpośrednio od zakresu uprawnień przekazanych na jego rzecz

przez dysponenta tego prawa. Natomiast zakres w jakim z prawa wyłącznego może korzystać licencjodawca wynika bezpośrednio z rodzaju umowy licencyjnej łączącej strony umowy.

Wszelkie rozważania w zakresie ochrony licencjodawcy prawa wyłącznego do nowej odmiany rośliny uprawnej oraz narzędzi tej ochrony, a w szczególności roszczeń cywilnoprawnych, mają obecnie w Polsce charakter doktrynalny. Aktualnie brak jest orzecznictwa (wyroków sądowych, dokumentów zawierających porozumienia ugodowe, orzeczeń arbitrażowych). Analiza uzyskanych danych pozwala na dokonanie w tej materii kilku podstawowych spostrzeżeń:

- każde przedsiębiorstwo, które w ramach prowadzonej działalności gospodarczej zajmuje się udzielaniem licencji na korzystanie z prawa wyłącznego do nowej odmiany rośliny uprawnej jest świadome nadużyć ze strony nieuczciwych producentów rolnych rozmnażających i obracających materiałem siewnym bez licencji lub też z przekroczeniem jej zakresu,
- podmioty te pozostają zgodne co do faktu, że proceder taki powoduje szkody w ich majątku, ograniczając możliwe przychody,
- licencjodawcy świadomi są problemów natury dowodowej mogących powstawać w ewentualnym procesie wskazywania wysokości poniesionej szkody,
- żaden z udzielających informacji przedsiębiorców dotychczas nie skorzystał z możliwości dochodzenia swych praw w powództwie cywilnym,
- bardzo rzadko uprawniony z tytułu licencji decyduje się na zgłoszenie faktu naruszenia prawa Państwowej Inspekcji Nasiennej celem rozpoczęcia procedury karnoprawnej.

Przyczyn takiego stanu rzeczy jest kilka, a do najważniejszych należą:

- licencjodawcy nie posiadają wyspecjalizowanych komórek organizacyjnych zajmujących się ochroną prawną swej działalności;
- brak jest organizacji lub też podmiotów gospodarczych świadczących tego typu obsługę profesjonalnie.

1. Zakres ochrony licencjodawcy w oparciu o przepisy ustawy o nasiennictwie

W pierwszej kolejności należy wyznaczyć zakres ochrony licencjodawcy prawa wyłącznego do nowej odmiany rośliny uprawnej, którego z hodowcą wiąże umowa **licencji pełnej**. Zgodnie z brzmieniem art. 38 ust. 3 licencja pełna jest zarazem licencją niewyłączną. Kumulacja w ręku jednego podmiotu licencji pełnej z licencją wyłączną – twardą prowadziła do sytuacji, w której powstałaby umowa w zasadzie nie różniła się niczym od zbycia prawa wyłącznego. Zakres

ochrony licencjodawcy na podstawie licencji pełnej będzie zatem bardzo szeroki, jeśli idzie o kwestię ochrony możliwości podejmowania przez niego określonych uprawnień – żaden podmiot nie może ograniczać jego prawa terytorialnie, czasowo itp. Natomiast wąsko określona będzie ochrona w aspekcie jej zakresu podmiotowego. Licencjodawca będzie zmuszony znosić możliwość prowadzenia podobnej lub nawet identycznej działalności w wykonaniu hodowcy oraz innych licencjodawców niewyłącznych.

Na mocy umowy licencji pełnej, licencjodawcy służy prawo do korzystania ze wszystkich uprawnień przysługujących hodowcy. Jest zatem uprawniony do:

- a) prowadzenia hodowli zachowawczej⁹ nowej odmiany, a w odniesieniu do jej materiału siewnego służy mu prawo jego wytwarzania lub rozmnażania, a także przygotowania do rozmnażania;
- b) zarobkowego korzystania z odmiany w zakresie:
 - oferowania do sprzedaży, sprzedaży i wszelkich innych form zbywania materiału siewnego,
 - eksportu i importu materiału siewnego,
 - przechowywania materiału siewnego dla celów sprzedaży, innych form zbywania, a także eksportu oraz importu,
 - przygotowywania materiału siewnego do obrotu.

Określone wyżej uprawnienia odnoszą się również do materiału ze zbioru odmiany chronionej prawem wyłącznym oraz produktów wytworzonych bezpośrednio z tej odmiany, jak również do odmian pochodnych odkrytych lub wytworzonych z odmiany macierzystej nie będącej odmianą pochodną, odmian które nie różnią się wyraźnie od odmiany chronionej oraz odmian w stosunku do których wytworzenie materiału siewnego wymaga powtarzalnego używania odmiany chronionej.

Podobnie jak hodowcy również licencjodawcy z umowy licencji pełnej przysługują uprawnienia nieuregulowane w ustawie o nasiennictwie, jeżeli wynikają one z porozumień międzynarodowych, których stroną jest Rzeczpospolita Polska.

Tożsamość uprawnień przysługujących licencjodawcy na podstawie licencji pełnej zostaje ograniczona jedynie w dwóch przypadkach:

- po pierwsze, licencjodawca nie może bez zgody hodowcy udzielać dalszych licencji na korzystanie z prawa wyłącznego,

⁹ Por. bliżej na temat istoty hodowli zachowawczej oraz jej uwarunkowań biologicznych w pracy zbiorowej pod red. dr hab. K. Kusiorskiej: *Produkcja materiału siewnego roślin rolniczych*. Warszawa 1983 r., str. 15–18.

- po drugie, aby uprawnienie licencjodawcy w ramach licencji pełnej, obejmującej prowadzenie hodowli zachowawczej było skuteczne wobec osób trzecich konieczne jest jego ujawnienie w prowadzonej przez Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych księdze ochrony wyłącznego prawa do odmian lub w spisie odmian zgłoszonych do przyznania wyłącznego prawa.

Jako uprawnionemu do prowadzenia hodowli zachowawczej, licencjodawcy w ramach licencji pełnej służyć będzie również możliwość korzystania z roszczeń ochronnych związanych z prowadzeniem hodowli odmiany w specjalnej strefie ochronnej. Na mocy art. 43 ustawy o nasiennictwie, w celu ochrony roślinnych materiałów hodowlanych i upraw nasiennych przed szkodliwym wpływem innych odmian lub innych roślin uprawnych albo upraw porażonych chorobami, wojewoda na wniosek zainteresowanego (licencjodawcy) i po zasięgnięciu opinii właściwych rad gmin i powiatów może wprowadzić zakaz uprawiania niektórych roślin uprawnych lub ich odmian albo zakaz stosowania materiału siewnego o nieodpowiedniej zdrowotności lub zakaz umieszczania uli z pszczołami na gruntach rolnych położonych w pobliżu chronionych upraw. Naruszenie takich zakazów stanowi podstawę do wystąpienia przez uprawnionego z licencji pełnej z cywilnym roszczeniem negatoryjnym oraz w przypadku powstania szkody z dodatkowym roszczeniem odszkodowawczym.

Szczególnym przypadkiem ochrony określonym w ustawie o nasiennictwie jest ochrona prawa wyłącznego do prowadzenia hodowli zachowawczej w tzw. rejonie zamkniętym tworzoną na podstawie art. 44 tejże ustawy. Nie stosowanie się do nakazów obowiązujących w rejonie zamkniętym jest bowiem sankcjonowane karnie w postaci grzywny.

Możliwość dochodzenia przez uprawnionego z tytułu licencji pełnej roszczeń ochronnych związanych z prowadzoną przez niego hodowlą zachowawczą jest możliwa w stosunku do osób trzecich od momentu dokonania odpowiedniego wpisu do księgi ochrony wyłącznego prawa do odmian lub do spisu odmian zgłoszonych do przyznania wyłącznego prawa. Z chwilą dokonania tego typu wpisu ochrona staje się skuteczna również przeciwko licencjodawcy.

Najszerzy podmiotowo zakres ochrony służy uprawnionemu z **licencji wyłącznej–twardej**. Licencja tego typu ma miejsce w przypadku, gdy treść umowy łączącej strony wyraźnie wyklucza możliwość udzielenia dalszych licencji na korzystanie z prawa wyłącznego we wskazanym zakresie oraz jednocześnie wprowadza zakaz korzystania z tego prawa w tym właśnie zakresie przez samego hodowcę. Licencja wyłączna–twarda, jak i licencja wyłączna–zwykła zawsze są licencjami niepełnymi oraz dobrowolnymi. Oznacza to, że uprawnienia licencjodawcy ograniczone są przykładowo co do: czasu, obszaru, wielkości hodowli,

formy sprzedaży materiału siewnego itp. Przepisem pełniej określającym zakres ochrony służącej licencjodawcy wyłącznemu jest art. 38 ust. 7 ustawy o nasiennictwie. Zgodnie z jego treścią licencjodawca wyłączny może na równi z licencjodawcą dochodzić roszczeń z tytułu naruszenia prawa wyłącznego, o ile umowa nie stanowi inaczej. W przypadku licencji wyłącznej–twardej prawo licencjodawcy do podnoszenia roszczeń ochronnych w zakresie przysługujących mu uprawnień nie jest ograniczone podmiotowo do żadnej osoby. Należy jednak przyjąć, że wszelkie roszczenia ochronne również w przypadku licencji wyłącznej–twardej mogą być dochodzone nie tylko przez samego licencjodawcę, ale również przez hodowcę, mimo że jest on pozbawiony możliwości korzystania z prawa wyłącznego w oznaczonym zakresie.

Ponadto wypada zaznaczyć, że ochrona przysługująca licencjodawcy wyłącznemu zaczyna działać z chwilą uzyskania licencji. Oznacza to zarazem, że przysługuje ona od momentu, gdy prawo wyłączne do danej odmiany rośliny uprawnej jest już „ukonstytuowane”. Ochrona służąca hodowcy będzie natomiast szersza w aspekcie czasu. Mianowicie w razie zgłoszenia przez osobę nieuprawnioną wniosku o wpisanie lub w razie wpisania odmiany oryginalnej do księgi na wniosek tej osoby hodowca uprawniony do zgłoszenia wniosku o wpisanie odmiany do księgi może żądać odmowy wpisania lub skreślenia jej z księgi¹⁰. Niezależnie od powyższego hodowca uprawniony do zgłoszenia wniosku o wpisanie odmiany oryginalnej do księgi może żądać wpisania odmiany oryginalnej do księgi z tym, że za datę zgłoszenia wniosku o przyznanie wyłącznego prawa przyjmuje się datę zgłoszenia wniosku przez osobę nieuprawnioną oraz uznaje się dokumentację dostarczoną przez osobę nieuprawnioną i poniesione przez nią opłaty za ochronę, a także wyniki urzędowego badania odrębności, wyrównania i trwałości.

Poza tym zgodnie z art. 73 ust. 1 pkt. 1a) w związku z art. 38 ust. 7 ustawy o nasiennictwie licencjodawcy wyłącznemu będzie przysługiwać szczególnie ochrona na mocy przepisów karnych ustawy. W myśl przepisów art. 73 ust. 1 pkt. 1a) kto narusza wyłączne prawo hodowcy do odmiany podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny. Mając na uwadze, że art. 38 ust. 7 wskazuje na okoliczność, iż licencjodawca wyłączny może dochodzić roszczeń z powodu naruszenia prawa wyłącznego na równi z hodowcą, uprawniony z licencji wyłącznej–twardej może skorzystać również z tej formy ochrony swych uprawnień. Odpowiedzialność karna sprawcy naruszenia prawa wyłącznego do nowej odmiany rośliny uprawnej ma tutaj charakter posiłkowy, tj. wchodzi w grę jako środek wspomagający i uzupełniający ochronę cywilnoprawną, zarazem jako środek ostateczny (*ultima ratio*). Przepisy karne, zamieszczone w rozdziale dziewiątym ustawy o

nasiennictwie, mają za zadanie z jednej strony prewencyjnie (powściągać) oddziaływać na potencjalnych sprawców zamachów na prawo wyłączne; z drugiej zaś przez zastosowanie wobec sprawców przestępstw środków penalnych zapewnić wymiar sprawiedliwości. Kara wymierzona jest bowiem zarówno po to, żeby zadać sprawcy dolegliwość, jak i przywrócić równowagę zachwianemu poczuciu sprawiedliwości.

Mankamentem karnoprawnej ochrony prawa licencjodawcy wyłącznego jest publicznoprawny tryb ścigania przestępstw określonych w rozdziale 9 ustawy o nasiennictwie. Dla przykładu: w rozdziale 14 ustawy z 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych¹¹ na dwanaście rodzajów określonych przestępstw jedynie trzy ścigane są z urzędu, pozostałe zaś z oskarżenia prywatnego. Państwowy aparat ścigania jest aparatem wyspecjalizowanym kadrowo, technicznie i organizacyjnie w ściganiu poważniejszych przestępstw atakujących coś więcej niż tylko prywatny interes konkretnej osoby. Zatem tryb oskarżenia prywatnego jest istotnym usprawnieniem akcji prawnej. Możliwość wszczęcia postępowania bezpośrednio w sądzie, bez pośrednictwa prokuratury, przyspiesza całą procedurę dochodzenia do sprawiedliwego rozstrzygnięcia, poza tym wyklucza niebezpieczeństwo umorzenia postępowania przez prokuratora.

W przypadku, gdy zakres uprawnień przekazanych licencjodawcy w ramach umowy licencji wyłącznej–twardej obejmuje prowadzenie hodowli zachowawczej nowej odmiany rośliny uprawnej, po ujawnieniu tego uprawnienia w sposób określony w art. 38 ust. 6, licencjodawcy będzie służyła ochrona określona również przepisami karnymi art. 73 ust. 2 pkt. 2 ustawy o nasiennictwie.

W przypadku podmiotu uprawnionego do korzystania z prawa wyłącznego do nowej odmiany rośliny uprawnej na podstawie licencji wyłącznej–zwykłej, podmiotowy zakres ochrony ulegnie zawężeniu. Ogół roszczeń cywilnoprawnych (o których mowa będzie w dalszej części artykułu) jak i możliwość ochrony prawa wyłącznego na gruncie przepisów karnych ustawy o nasiennictwie nie będzie możliwa w stosunku do osoby hodowcy – licencjodawcy.

Istotne ograniczenie podmiotowe ochrony przysługującej licencjodawcy wyłącznemu (zarówno w przypadku licencji wyłącznej–twardej jak i wyłącznej–zwykłej) wprowadza przepis art. 26 ustawy o nasiennictwie. Zgodnie z jego brzmieniem posiadacz gruntów może, bez zgody hodowcy (w interesującym nas przypadku licencjodawcy wyłącznego), stosować materiały ze zbioru jako materiały siewnego odmiany chronionej lub odmian pochodnych oraz odmian nie różniących się wyraźnie od odmiany chronionej. Ustawodawca wprowadza jednak dwa ograniczenia. Po pierwsze, uprawnienie posiadacza gruntu odnosi się jedynie

10 M. Korzycka-Iwanow: Wyłączne prawo do nowej odmiany..., str. 151.

11 Dz.U. nr 24 poz. 83 z późniejszymi zmianami.

do tych odmian roślin uprawnych, które zostały w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw rolnictwa umieszczone w specjalnym wykazie. Po drugie, możliwe jest stosowanie takiego materiału siewnego bez zgody podmiotu uprawnionego z licencji wyłącznej oraz bez uiszczania wynagrodzenia na rzecz uprawnionego tylko i wyłącznie w ilości potrzebnej na obsianie lub obsadzenie uprawy gruntowej odmiany rolniczej na powierzchni nie większej niż 2 ha.

Stosunkowo najwęższy zakres ochrony przysługiwał będzie uprawnionemu z **licencji przymusowej**. Licencja przymusowa z mocy prawa jest licencją nie-wyłączną (art. 39 ust. 2 ustawy o nasiennictwie). Zakres uprawnień przysługujących uprawnionemu z tytułu tego typu licencji określa podmiot posiadający kompetencję do jej udzielenia. Organem właściwym jest w tym przypadku minister właściwy do spraw rolnictwa i rozwoju wsi, a licencja przymusowa udzielana jest w drodze decyzji administracyjnej. Zakres udzielonej licencji przymusowej odpowiada ściśle rodzajowi przesłanki, której wystąpienie warunkuje konieczność udzielenia tego typu licencji. Przesłankami tymi są:

- nie zachowanie przez hodowcę lub licencjodawcę odmiany chronionej,
- nie dostarczanie na rynek materiału siewnego lub materiału ze zbioru.

W przypadku wystąpienia pierwszej przesłanki w zakresie licencji przymusowej z całą pewnością znajdzie się uprawnienie licencjodawcy do prowadzenia hodowli zachowawczej. Ochrona jego prawa oparta będzie na omawianych już wcześniej zasadach określonych w art. 44 ustawy o nasiennictwie, a jej skuteczność wobec osób trzecich będzie uzależniona od dokonania właściwego wpisu w księdze ochrony wyłącznego prawa do odmian lub w spisie odmian zgłoszonych do przyznania wyłącznego prawa.

W przypadku spełnienia drugiej przesłanki z art. 39 ust. 1 skutkiem będzie wydanie decyzji o udzieleniu licencji przymusowej na wytwarzanie materiału siewnego oraz na obrót tym materiałem. Zakres uprawnienia w takim wypadku będzie również ograniczany do terytorium, na którym nastąpiły braki w dostarczaniu na rynek odpowiedniego materiału siewnego lub materiału ze zbioru. W związku z tym ochrona licencjodawcy licencji przymusowej ograniczona zostanie poprzez konieczność znoszenia konkurencyjnej działalności samego hodowcy jak również innych licencjodawców niewyłącznych.

Powyższe rozważania w zakresie ochrony licencjodawcy uprawnionego z tytułu licencji przymusowej w obecnym stanie faktycznym mają charakter czysto doktrynalny. Wynika to z faktu, że od początku obowiązywania ustawy o nasiennictwie, a więc od początku funkcjonowania w ramach praw na dobrach niematerialnych prawa wyłącznego do nowej odmiany rośliny uprawnej, minister właściwy do spraw rolnictwa i rozwoju wsi nie wydał nawet jednej decyzji o

udzieleniu licencji przymusowej. Należy sądzić, że w najbliższym czasie sytuacja taka najprawdopodobniej nie ulegnie zmianie, mimo działań ze strony hodowców niektórych odmian kwiatów ciętych, którzy występowali do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi z wnioskiem o udzielenie licencji przymusowej. Argumentacja hodowców opiera się w głównej mierze na subiektywnym stwierdzeniu zawyżania przez podmioty uprawnione wyłącznie opłat licencyjnych ponoszonych z tego tytułu, zaś próba uzyskania licencji przymusowej stanowi działanie ukierunkowane na ich obniżenie¹².

2. Zakres ochrony licencjodawcy w oparciu o przepisy kodeksu cywilnego

Obok ochrony zagwarantowanej licencjodawcy wyłącznego prawa do nowej odmiany rośliny uprawnej przez przepisy ustawy o nasiennictwie przysługują mu również w tym zakresie roszczenia mieszczące się w szerszym kontekście jako stanowi prawo cywile w ogólności. Generalnie, zakres ochrony w ramach praw na dobrach niematerialnych wyznaczają przepisy kodeksu cywilnego sankcjonujące naruszenie cudzego dobra. Niekiedy posiłkowo mają zastosowanie ściśle określone przepisami ustawy sankcje karne naruszenia prawa wyłącznego. W ten sposób skonstruowany jest model ochrony praw wyłącznych w przypadku ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. prawo własności przemysłowej¹³, czy też w przypadku ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych¹⁴. Model ochrony prawa wyłącznego do nowej odmiany rośliny uprawnej nie odbiega zasadniczo od przyjętych w cytowanych aktach prawnych rozwiązań.

Ochrona licencjodawcy prawa wyłącznego do nowej odmiany rośliny uprawnej w ramach umowy **licencji pełnej** jest ograniczona w ten sposób, że nie jest to ochrona skuteczna wobec wszystkich podmiotów (*erga omnes*). Licencjodawca nie może w tym wypadku podnosić roszczeń ochronnych wobec samego hodowcy oraz innych licencjodawców w zakresie przysługujących im uprawnień. Jedyne wyjątek związany jest z uprawnieniem do prowadzenia przez licencjodawcę hodowli zachowawczej¹⁵.

W pełni przysługują mu natomiast roszczenia służące ochronie niezakłóconego korzystania z przysługującego prawa. Pamiętać należy, że tego typu roszczenia noszące w prawie cywilnym znamiona nazwę roszczeń negatoryjnych, uzasadnione są jedynie w przypadku, gdy naruszenie prawa miało miejsce w wyniku działania człowieka (nie np. sił natury) oraz działanie to miało charakter bezprawny¹⁶.

12 Dane z wywiadu z dr Szurpikiem, kierownikiem Centralnego Ośrodka Badania Odmian Roślin Uprawnych w Słupie Wielkiej.

13 Dz.U. nr 49, poz. 508.

14 A. Mednis: Plagiat programu komputerowego. PUG 1990 r., nr 12, str. 209.

15 M. Korzycka-Iwanow: Wyłączne prawo do nowej odmiany... str. 145.

16 E. Gniewek: Prawo rzeczowe. Warszawa 1997 r., str. 122–123.

Licencjodawcy tego typu licencji służyć będą również roszczenia cywilne odszkodowawcze w przypadku, gdy w wyniku działań osób trzecich powstaną szkody w jego majątku.

Licencjodawcy wyłącznemu będzie przysługiwał całokształt roszczeń o zaniechanie naruszania przysługującego mu prawa. Na gruncie prawa cywilnego będzie on mógł dochodzić roszczeń odszkodowawczych. Jeżeli naruszenie prawa polegałoby na uzyskaniu przez osobę nieuprawnioną korzyści, osoba ta zobowiązana jest do jej zwrotu oraz naprawienia szkody na zasadach ogólnych. Wydanie uzyskanych korzyści odbywać się może na zasadach określonych w kodeksie cywilnym, w szczególności mogą tu wchodzić w grę przepisy dotyczące bezpodstawnego wzbogacenia¹⁷. Dodać należy, że roszczenie o wydanie uzyskanych korzyści jest uzależnione od bezprawnego działania; natomiast nie wymaga winy pozwanego. Roszczenie takie może zatem być skierowane do osoby działającej w dobrej wierze.

Jak wyżej wskazano naprawienie szkody winno nastąpić na zasadach ogólnych (art. 361–363 kc.). Korzyści a równolegle szkoda spowodowana naruszeniem prawa mogą polegać przede wszystkim na uzyskaniu przez osobę nieuprawnioną wpływów z obrotu handlowego materiałem siewnym danej odmiany. Można zatem przewidzieć, że pojawią się trudności z prawidłowym ustaleniem stanu, w jakim znajdowałby się majątek uprawnionego, gdyby naruszenie prawa nie nastąpiło. W sytuacji takiej duża rola przypadnie organowi orzekającemu, który powinien rozważyć wszystkie okoliczności rozstrzyganego przypadku zgodnie z art. 322 kc.

Należy przyjąć, że dopuszczalne jest łączne dochodzenie roszczeń o wydanie korzyści oraz naprawienie szkody. Natomiast nie można skutecznie domagać się odszkodowania, a ponadto zwrotu w pełnym zakresie wzbogacenia od osoby nieuprawnionej. W razie kumulacji maksymalną granicę uzasadnionego żądania zapłaty wyznacza bądź szkoda uprawnionego, bądź wysokość bezpodstawnego wzbogacenia w zależności od tego co w danym stanie faktycznym stanowi pozycję większą¹⁸.

3. Zakres ochrony licencjodawcy w oparciu o ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji

Przedstawiony powyżej schemat ochrony licencjodawcy prawa wyłącznego do nowej odmiany rośliny uprawnej może być wspomagany środkami ochrony przewidzianymi w przepisach ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji¹⁹.

Czynem nieuczciwej konkurencji jest każde działanie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami, jeżeli zagraża lub narusza interes innego przedsiębiorcy lub klienta, a w szczególności:

- wprowadzające w błąd oznaczenie przedsiębiorstwa,
- fałszywe lub oszukańcze oznaczenie pochodzenia geograficznego towarów lub usług,
- wprowadzające w błąd oznaczenie towarów lub usług,
- naruszenie tajemnicy przedsiębiorstwa,
- nakłanianie do rozwiązania lub niewykonania umowy,
- naśladownictwo produktów, jeżeli może wprowadzić klientów w błąd co do ich pochodzenia,
- pomawianie lub nieuczciwe zachwalanie w celu przysporzenia korzyści lub wyrządzenia szkody,
- utrudnianie dostępu do rynku,
- nieuczciwa lub zakazana reklama²⁰.

Należy pamiętać, że czynem nieuczciwej konkurencji jest także posługiwanie się:

- nie przysługującymi lub nieściśłymi tytułami, stopniami i innymi informacjami o kwalifikacjach,
- nierzetelnymi wynikami badań,
- nieprawdziwymi atestami.

Nie jest czynem nieuczciwej konkurencji naśladowanie cech funkcjonalnych produktu, w szczególności jego budowy, konstrukcji i formy, o ile cechy te nie są chronione przepisem szczególnym (w tym przypadku przepisem ustawy o nasieniu), przy czym jeśli naśladowanie cech funkcjonalnych wymaga uwzględnienia charakterystycznej formy, naśladowca jest zobowiązany oznaczyć produkt tak, aby nie wprowadzić w błąd odbiorców, co do tożsamości producenta bądź produktu.

Zgodnie z art. 18 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, w razie dokonania czynu nieuczciwej konkurencji przedsiębiorca, którego interes został zagrożony lub naruszony, może żądać:

- zaniechania niedozwolonych działań,
- usunięcia skutków niedozwolonych działań,
- złożenia jednokrotnego lub wielokrotnego oświadczenia odpowiedniej treści i w odpowiedniej formie,

17 S. Sołtyński: Prawo wynalazcze. Komentarz. Warszawa 1975 r., str. 144.

18 B. Gawlik: Cywilnoprawna ochrona majątkowa, (w:) S. Grzybowski, A. Kopff (red.), Prawo wynalazcze. Zagadnienia wybrane. Warszawa 1978 r., str. 346.

19 Dz.U. nr 47, poz. 211; Por. Także: E. Nowińska, M. Du Vall: Komentarz do ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Warszawa 2001 r., str. 42–60.

20 Więcej na temat ochrony przed nieuczciwą reklamą A. Karpowicz: Poradnik prawny dla ludzi twórczych – prawo autorskie, prasowe, wynalazcze, o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Warszawa 1995 r., str. 139–141.

- naprawienia wyrządzonej szkody, na zasadach ogólnych,
- wydania bezpodstawnie uzyskanych korzyści, na zasadach ogólnych.

Obowiązek naprawienia szkody wynika z przepisów kodeksu cywilnego art. 362 i 363. Zgodnie z treścią art. 363 kc. naprawienie szkody powinno nastąpić, według wyboru poszkodowanego, bądź przez przywrócenie stanu poprzedniego, bądź przez zapłatę odpowiedniej sumy pieniężnej. Jednakże gdyby przywrócenie stanu poprzedniego było niemożliwe albo gdyby pociągało za sobą dla zobowiązanego nadmierne trudności lub koszty, roszczenie poszkodowanego ogranicza się do świadczenia w pieniądzu. Jeżeli naprawienie szkody ma nastąpić w pieniądzu, wysokość odszkodowania powinna być ustalona według cen z daty ustalenia odszkodowania, chyba że szczególne okoliczności wymagają przyjęcia za podstawę cen istniejących w innej chwili.

Również art. 362 kc. stanowi, że jeżeli poszkodowany przyczynił się do powstania lub zwiększenia szkody, obowiązek jej naprawienia ulega odpowiedniemu zmniejszeniu, stosownie do okoliczności, a zwłaszcza do stopnia winy obu stron.

Obowiązek wydania bezpodstawnego wzbogacenia określa tytuł V kc.

IV. Podsumowanie

Reasumując: należy zwrócić uwagę na kilka najistotniejszych cech modelu ochrony licencjodawcy wyłącznego prawa do nowej odmiany rośliny uprawnej.

Zakres ochrony jest ściśle związany z zakresem uprawnień przysługujących licencjodawcy. Zakres uprawnień licencjodawcy zależy przede wszystkim od rodzaju umowy licencyjnej oraz woli stron kształtującej łączący je stosunek prawny. Teoretycznie ochrona prawa wyłącznego licencjodawcy powinna koncentrować się przede wszystkim na roszczeniach o charakterze cywilnoprawnym. Roszczenia te powinny opierać się na przepisach ustawy o nasiennictwie oraz ogólnych zasadach określonych w kodeksie cywilnym. System taki może być wspomagany środkami określonymi w ustawie o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

Praktyka obrotu wskazuje, że obecnie podmioty uprawnione z tytułu licencji nawet w minimalnym zakresie nie korzystają ze służących im instrumentów ochronnych o charakterze cywilnoprawnym. Wynika to z kilku podstawowych przyczyn, są nimi: brak świadomości co do możliwości realizowania swych uprawnień w tym zakresie, brak wyspecjalizowanych jednostek świadczących pomoc w dochodzeniu przez licencjodawców służących im roszczeń, ogólny kry-

zys rolnictwa, charakterystyczne dla dóbr niematerialnych trudności związane z dowodzeniem poniesionych szkód.

Dodatkowo ochrona uprawnień licencjodawcy może odbywać się z wykorzystaniem przepisów karnych ustawy o nasiennictwie. Zaznaczyć należy, że przesłanki określone w tych przepisach ścigane są w trybie publicznoprawnym. Skutkiem tego podmiot uprawniony z tytułu licencji posiada ograniczoną możliwość wpływu i kontroli toczącego się postępowania. Mimo tych niedogodności właśnie ten sposób ochrony jest przez licencjodawców wykorzystywany w praktyce, choć wciąż ma to miejsce w przypadkach jednostkowych.

W związku z powyższym należy postulować przede wszystkim szerzenie w środowisku hodowców oraz licencjodawców świadomości co do służących im uprawnień. Rozwijać pojawiające się koncepcje i projekty powstawania jednostek mających za zadanie profesjonalne świadczenie obsługi prawnej w tym zakresie.

Zważywszy na konieczność stałej kontroli w zakresie wykorzystywania dóbr niematerialnych za przykład wzorcowy należałoby postulować wprowadzenie francuskiego modelu udzielania licencji. Francuski model udzielania licencji na korzystanie z praw wyłącznych do nowych odmian roślin uprawnych polega na powołaniu do życia pojedynczej jednostki organizacyjnej (w tym wypadku stowarzyszenia), na rzecz którego licencji udzielają wszyscy właściciele praw wyłącznych, która to z kolei jednostka jako jedyna udziela dalszych licencji (jednorocznych) bezpośrednio producentom–sublicencjodawcom. Jednostka ta posiada wyspecjalizowane organy zajmujące się kontrolą właściwego wykonywania praw wyłącznych, kwestią ich naruszeń oraz dochodzenia roszczeń cywilnych z tego tytułu. Zaznaczyć należy, że podobny model funkcjonuje w Wielkiej Brytanii²¹.

W zakresie zmian legislacyjnych należy postulować nowelizację ustawy o nasiennictwie pod kątem ograniczenia tzw. „przywileju rolnika”. Przywilej ten określa art. 26 ustawy o nasiennictwie, który stanowi, że posiadacz gruntów może bez zgody uprawnionego hodowcy (również licencjodawcy) stosować materiał ze zbioru jak materiał siewny odmiany chronionej. Przepis ten w obecnym kształcie ogranicza zakres ochrony przysługującej licencjodawcy prawa wyłącznego do nowej odmiany rośliny uprawnej. Równocześnie ograniczenie „przywileju rolnika” oznacza pełną harmonizację z prawem wspólnotowym²².

²¹ Informacje z wywiadu z prof. Duczmarem z Polskiej Izby Nasiennej w Poznaniu.

²² P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski: Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, Warszawa 1999, str. 285–286.

Zmiany w ubezpieczeniach gospodarczych w rolnictwie

1. Zagadnienie ubezpieczeń gospodarczych w rolnictwie powinno być obecnie przedmiotem jak najszerszej dyskusji. Obecna sytuacja Polski – stojącej u progu wejścia do Unii Europejskiej – wymaga zdecydowanych działań zmierzających do poprawy sytuacji polskiego rolnictwa. Nie ma wątpliwości, iż, by działania owe przyniosły pożądany efekt, muszą mieć charakter kompleksowy. Wydaje się, iż pośród postulowanych zmian kierunków polityki rolnej niewystarczająco doceniana jest rola ubezpieczeń gospodarczych jako instrumentu wpływającego na ogólną poprawę statusu majątkowego i społecznego rolników w Polsce.

Ubezpieczenia w polskim rolnictwie mają dość długą tradycję. Początkowo (w XIX w.) „wprowadzano do obrotu” ubezpieczenia majątkowe, głównie w postaci ubezpieczeń budynków i bydła¹. W okresie późniejszym pojawiły się ubezpieczenia upraw. Z czasem praktyką stało się ubezpieczanie wszystkich składników mienia należących do gospodarstw rolnych. W roku 1952 weszła w życie ustawa o ubezpieczeniach państwowych, na mocy której obowiązkowi ubezpieczenia poddano całe mienie wchodzące w skład gospodarstw rolnych; natomiast w roku 1975 wprowadzono obowiązkowe ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej rolników. Tak ukształtowany stan prawny utrzymywał się do roku 1990, kiedy to weszła w życie ustawa o działalności ubezpieczeniowej zmieniająca zakres obowiązku ubezpieczenia w prawie polskim².

2. Rozpatrując zagadnienie roli ubezpieczeń w rolnictwie, należy przypomnieć, jakie funkcje pełnią ubezpieczenia gospodarcze w ogólności. Pośród teoretyków prawa ubezpieczeniowego panuje zgoda co do tego, że ubezpieczenia pełnią funkcje zarówno ekonomiczne, jak i społeczne. Ilość funkcji przypisywanych ubezpieczeniom jest imponująca, co wynika przede wszystkim z niejednorodności tak samego pojmowania kategorii funkcji, jak i różnych kryteriów stosowanych przy ich klasyfikacji. Nie ma wątpliwości również co do tego, że funkcje realizowane przez poszczególne ubezpieczenia są w dużej mierze uzależnione od ich rodzaju. Według przeważającej części autorów nadrzędną i najistotniejszą

funkcją (w znaczeniu roli jaką pełnią one w systemie społecznym, ekonomicznym i prawnym) ubezpieczeń jest **funkcja ochrony ubezpieczeniowej**. Według m.in. J. Handshke³ uzasadnione jest również wyodrębnienie **funkcji prewencyjnej** i **funkcji akumulacji kapitałowej**. Pozostałe zaś funkcje, formułowane przez teorię ubezpieczeń, realizują się poprzez te trzy wymienione. W tym miejscu należy dodać, że w literaturze dotyczącej ubezpieczeń podkreśla się, iż funkcja ochrony ubezpieczeniowej nie powinna być sprowadzana jedynie do finansowego kompensowania szkód powstałych w wyniku zdarzenia losowego. Mianowicie ochrona ubezpieczeniowa w swej istocie oznacza gotowość przejęcia przez zakład ubezpieczeń, materialnych i niematerialnych skutków realizacji ryzyk, będących przedmiotem prawnego stosunku ubezpieczenia, na warunkach i w wysokości określonej w umowie ubezpieczenia⁴. Można to postrzegać jako ochronę finansową, którą ubezpieczyciel roztacza nad podmiotami ubezpieczonymi.

Nie ulega wątpliwości, iż podstawowym zadaniem, jakie spełniają ubezpieczenia rolne jest kompensacja strat powstających w majątkach rolników. Przez stratę należy rozumieć zarówno zmniejszenie aktywów (ubezpieczenia rzeczowe), jak i zwiększenie pasywów (ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej).

3. Rolnictwo jest tą dziedziną gospodarki, która jest najbardziej ze wszystkich uzależniona od czynników środowiska naturalnego. Uzależnienie produkcji rolnej – zwłaszcza roślinnej – od klimatu, cykliczności pór roku, typowych i nietypowych zjawisk meteorologicznych naraża rolników na straty nawet w takich warunkach środowiskowych, które dla osób niezwiązanych z produkcją rolną będą zupełnie nieszkodliwe (np. przymrozki). Tym samym, gdy warunki będą uciążliwe dla podmiotów niezwiązanych z produkcją rolną, dla rolników mogą przybrać one wymiar katastrofalny (jak np. susza, grad, powódź). Czasem bywa i tak, że czynniki pogodowe, w połączeniu z brakiem przygotowania organizacyjnego ze strony państwa, powodują prawdziwe „klęski” obejmujące swym działaniem duże obszary państwa (przykładem: powódzie w ostatnich latach w Polsce). Ponieważ czynniki powodujące powstanie takich szkód są od działalności człowieka niezależne, możliwości zapobiegania szkodom są bardzo niewielkie. Poza powodzią, którym zapobiegać można dzięki odpowiedniemu kształtowaniu gospodarki wodnej, nie ma możliwości przeciwdziałania samemu wystąpieniu klęski; można jedynie ograniczać jej skutki. Jeżeli skutkami zdarzenia są straty rolników, sposobem ich ograniczenia jest wpływanie na stan majątkowy gospodarstw rolnych w drodze: 1) doraźnych dotacji z budżetu państwowego i budżetów samorządowych, 2) realizacji umów ubezpieczeń gospodarczych; ewentualnie: 3) przekazania środków

1 K. Rojewski: Ubezpieczenia rolne w Polsce, czy powinny być obowiązkowe, Przegląd Ubezpieczeń 1999 r., nr 3, s. 39.

2 Ustawa o działalności ubezpieczeniowej z dnia 28 lipca 1990 r. (tekst jednolity Dz.U. z 1996 r., nr 11, poz. 62 z późniejszymi zmianami).

3 Zob. J. Handshke: w: Ubezpieczenia gospodarcze red. T. Sangowski, Warszawa 2001 r., s. 82.

4 Jak wyżej, s. 85.

kapitałowych z funduszy niezwiązanych bezpośrednio z administracją publiczną (np: organizacje społeczne), 4) „zbiorek społecznych”, które, jako działania *ad hoc* nie mogą być traktowane jako stały element zwalczania negatywnych, majątkowych skutków klęsk w rolnictwie.

Środkami, które można by uznać za elementy ochrony systemowej, są pierwsze dwa spośród wyżej wymienionych. Z oczywistych względów wykorzystywanie środków budżetowych jest działaniem bardzo uciążliwym dla finansów publicznych, w związku z czym realizację umów ubezpieczeń należy uznać za najdogodniejszą, z punktu widzenia gospodarki państwa, metodę likwidowania negatywnych skutków strat w rolnictwie związanych z czynnikami środowiska naturalnego. Poprzez bowiem zawarcie umowy ubezpieczenia z zakładem ubezpieczeń ciężar ponoszenia ekonomicznych skutków strat zostanie przeniesiony na tegoż ubezpieczyciela. Przy czym ubezpieczyciel ponosi negatywne konsekwencje finansowe zdarzenia losowego, zgodnie ze swoją wolą na mocy zawartej umowy. Jego świadczenie znajduje ekwiwalent w opłaconej przez podmiot ubezpieczony składce. Ubezpieczyciel obowiązany do wypłacenia odszkodowania wykorzystuje kapitał uzyskany ze składek podmiotów uczestniczących w stosunkach ubezpieczeniowych. Istotne znaczenie ma w tym wypadku realizacja zasady **powszechności ubezpieczeń**, dzięki której koszty spełnienia świadczenia przez ubezpieczyciela rozkładają się praktycznie na wiele podmiotów. Kumulacja wypłat większej ilości odszkodowań, która z reguły jest konsekwencją pojawienia się klęski żywiołowej, może sprawiać ubezpieczycielowi trudności w realnym spełnieniu wszystkich świadczeń, w związku z tym niezbędne staje się wykorzystanie możliwości reasekuracji.

Oprócz, powodujących szkody, zdarzeń wynikających z natury produkcji rolnej występują w rolnictwie również szkody związane ze zdarzeniami losowymi niezależnymi od jej charakteru, innymi słowy – szkody zwykłe, będące konsekwencją zwyczajnych, negatywnie ocenianych zdarzeń losowych. Do szkód tych należą m.in. uszkodzenie i utrata składników majątkowych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego wskutek działalności osób trzecich lub wskutek działań podjętych przez rolnika albo też osoby z nim związane, oraz wynikające z reguł odpowiedzialności cywilnej zobowiązania do naprawienia szkody wynikłej z czynu niedozwolonego.

Zawarta przez rolnika umowa ubezpieczenia zdejmuje z niego ciężar ponoszenia finansowych skutków zdarzenia. Dzięki temu jego majątek nie doznaje uszczerpkienia, przez co nie zostają naruszone finansowe podstawy prowadzonej przez niego produkcji rolnej. Można zatem powiedzieć, iż ochrona ubezpieczeniowa udzielana rolnikowi przez zakład ubezpieczeń uniezależnia wyniki finansowe osiągane przez gospodarstwo rolne od czynników zewnętrznych (niezgodnych z

wolą rolnika). Zapewnia to skuteczną realizację planów produkcji rolnej oraz strategii rozwoju gospodarstwa rolnego, znacznie ograniczając problem czynników niepożądanych. Tym większy wpływ na wyniki finansowe osiągane przez rolnika ma jego własna praca.

4. Przypisywana ubezpieczeniom gospodarczym funkcja akumulacji kapitałowej oznacza traktowanie instytucji ubezpieczenia jako instrumentu ekonomicznego umożliwiającego gromadzenie środków z części nieprzeznaczonej na spożycie w celu dokonywania inwestycji i zwiększania produkcji; proces akumulacji dzieli się na proces inwestowania, tj. przekształcania części dochodu narodowego na proces tworzenia zapasów⁵. Według znawców teorii ubezpieczeń funkcja ta ma charakter obiektywny, ponieważ jej spełnienie jest immanentną cechą prawidłowo prowadzonej działalności ubezpieczeniowej⁶. Akumulacja kapitału, rozumiana jako tworzenie zapasów kapitałowych na wypadek potrzeby realizacji świadczeń z zawartych umów ubezpieczenia, jest warunkiem realizacji przez ubezpieczenia ich głównej funkcji, jaką jest ochrona ubezpieczeniowa.

Wydaje się, że funkcja akumulacji kapitałowej jest funkcją (rozumianą jako zadanie) samej działalności ubezpieczeniowej, a nie – ubezpieczeń. Akumulacja kapitału jest warunkiem realności i pełności ochrony ubezpieczeniowej; jednakże nie upoważnia to do stwierdzenia, że stosunki ubezpieczeniowe mają za zadanie zapewnić akumulację kapitału.

Kwestia ta zyskuje tym większe znaczenie w przypadku ubezpieczeń rolnych, gdzie wielkość składki (istotny czynnik wpływający na wielkość zebranego zapasu kapitału⁷) wpływa bezpośrednio na, już z samej jej natury trudną, sytuację producenta rolnego. Wynikają z tego dwa wnioski:

- 1) spełnianie przez ubezpieczenia funkcji akumulacji kapitałowej powinno być rozumiane jako gromadzenie środków przez zakład ubezpieczeń tylko w tym zakresie, w jakim środki te wykorzystane będą na wypłatę odszkodowań (zatem osiąganie przez ubezpieczycieli zysków, na które także można patrzeć jak na przejaw akumulacji kapitału, nie może być uznane za funkcję ubezpieczeń);
- 2) biorąc pod uwagę sytuację producentów rolnych wysokość składek ubezpieczeniowych (przez nich opłacanych) powinna być ustalana przy uwzględnieniu specyfiki gospodarki rolnej.

5. Pojęcie prewencji w ubezpieczeniach oznacza działalność mającą na celu zmniejszenie szkód losowych poprzez ograniczenie prawdopodobieństwa realiza-

⁵ Porównaj: definicja akumulacji kapitału.

⁶ Porównaj J. Handshke, jw., s. 106.

⁷ Wydaje się, iż przede wszystkim zależy ona od ilości zawartych umów, a więc – powszechności ubezpieczeń.

cji ryzyka oraz rozmiarów szkód już powstałych⁸. J. Handshke wyróżnia dwa zasadnicze rodzaje działalności prewencyjnej⁹. Pierwszy ma postać działania legislacyjnego, drugi zaś polega na działaniu organizacyjno – gospodarczym. Działanie legislacyjne polegać ma na takim kształtowaniu prawa, aby jego normy nakłaniały podmioty uczestniczące w obrocie do zapobiegania możliwym do przewidzenia szkodom i do ich ograniczania. Drugi rodzaj prewencyjnego oddziaływania ubezpieczeń, prewencja organizacyjno–gospodarcza oznacza realizowanie czynności, których celem jest zmniejszenie szkód wynikłych ze zdarzeń losowych przez zmniejszenie ryzyka powstania szkody i ograniczanie wielkości szkód, których nie udało się uniknąć.

Działalność prewencyjna ubezpieczeń w rolnictwie jest, według R. Nowaka¹⁰, realizowana zarówno przez środki techniczne, jak i ekonomiczno–prawne. Przez środki techniczne należy rozumieć kształtowanie infrastruktury urządzeń umożliwiających zapobieganie niekorzystnym zdarzeniom losowym np. budowa wałów ochronnych zapobiegających wylewom rzek. Ekonomiczno–prawne, to przede wszystkim normy prawne, które nakładają obowiązek odpowiedniego postępowania ukierunkowanego na ograniczanie i eliminowanie niekorzystnych zdarzeń losowych. Działalność prewencyjna w tym rozumieniu, to również wewnętrzne przepisy prawne ustalane przez zakłady ubezpieczeń w postaci ogólnych warunków ubezpieczeń i taryf składek. Przykładem może tu być¹¹ udział własny w ubezpieczeniu zwierząt gospodarskich, skłaniający rolnika do dbałości o kondycję zwierząt.

6. Ubezpieczenia majątkowe w rolnictwie można klasyfikować według różnych kryteriów¹². Dla celów tego opracowania wystarczy wspomnieć o podziale ubezpieczeń ze względu na ich przedmiot oraz na swobodę w nawiązywaniu stosunku ubezpieczenia. Kryterium przedmiotu ubezpieczenia pozwala wyróżnić ubezpieczenia rzeczowe (np. budynki, maszyny, zwierzęta, uprawy) oraz majątkowe *sensu stricto* – ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej, jak też ubezpieczenie innych ryzyk finansowych. Na podstawie kryterium swobody w nawiązywaniu stosunku ubezpieczenia można wyróżnić ubezpieczenia obowiązkowe i dobrowolne.

Ubezpieczenia obowiązkowe w rolnictwie wprowadzono ze względu na szczególny status gospodarstw rolnych, powiązany z potrzebą ich ochrony oraz ze specyfiką funkcjonowania będącego potencjalnym źródłem szkody. W chwili

8 Zobacz J. Handshke, *iw.*, s. 100.

9 Jak wyżej, s. 103.

10 Zobacz R. Nowak: Ubezpieczenie jako metoda manipulowania ryzykiem w rolnictwie, *Wiadomości Ubezpieczeniowe* nr 1/2, 2002 r., s. 13.

11 Jak wyżej.

12 Zobacz jak wyżej, s. 14.

obecnej istnieją w Polsce dwa ubezpieczenia obowiązkowe przewidziane dla rolników, są to: ubezpieczenie budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego od ognia i innych zdarzeń losowych oraz ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego.

7. Warunki pierwszego z nich są określone w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 3 kwietnia 1997 r. – w sprawie ogólnych warunków obowiązkowego ubezpieczenia budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego od ognia i innych zdarzeń losowych¹³. Ponieważ ubezpieczenie to należy do grupy ubezpieczeń majątkowych, to w zakresie nie uregulowanym w rozporządzeniu mają do niego zastosowanie przepisy kodeksu cywilnego, w szczególności art. 805 – 828. Obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia rozporządzenie nakłada na osoby fizyczne i prawne władające gospodarstwem rolnym, w skład którego wchodzi budynki. Za gospodarstwo rolne, w rozumieniu przepisów rozporządzenia, uważa się obszar użytków rolnych, gruntów leśnych, gruntów pod stawami oraz gruntów pod zabudowaniami związanymi z prowadzeniem tego gospodarstwa, o łącznej powierzchni przekraczającej 1,0 ha, jeżeli obszar ten podlega w części lub całości opodatkowaniu podatkiem rolnym. Gospodarstwem rolnym jest także zespół takich gruntów, składający się z dwóch lub więcej nieruchomości rolnych, będący we współposiadaniu kilku osób fizycznych, jeżeli grunty te stanowią wyodrębnioną całość gospodarczą, a ich łączny obszar przekracza 1,0 ha. Obszar użytków rolnych jest w rozumieniu przepisów rozporządzenia gospodarstwem rolnym również wtedy gdy, choć nie przekracza powierzchni 1,0 ha., jest na nim prowadzona produkcja rolna stanowiąca dział specjalny w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Budynkiem jest – wg rozporządzenia – obiekt budowlany o powierzchni powyżej 20 m² określony w art. 3 pkt. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 Prawo budowlane. Posiadacz takiego budynku – wchodzącego w skład gospodarstwa rolnego – ma obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia budynku od ognia i innych zdarzeń losowych, przy czym ma swobodę wyboru zakładu ubezpieczeń spośród tych zakładów, które prowadzą działalność ubezpieczeniową w tym zakresie. Umowę ubezpieczenia budynków zawiera się na wniosek posiadacza budynków lub osoby przez niego upoważnionej, złożony zakładowi ubezpieczeń. Konsekwencją obowiązkowego charakteru ubezpieczenia jest możliwość sprawdzenia przez upoważnione organy, czy podmiot zobowiązany wypełnił obowiązek zawarcia umowy¹⁴.

Z tytułu ubezpieczenia budynków przysługuje odszkodowanie za szkody powstałe w budynkach na skutek zdarzeń losowych w postaci: ognia, huraganu,

13 Dz.U. 1997 r., nr 36, poz. 220.

14 Porównaj: K. Kozłowski: Ubezpieczenie od ognia i innych zdarzeń losowych budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, *Przegląd Ubezpieczeń* 1998 r., nr 12, s. 32.

powodzi, gradu, uderzenia pioruna, eksplozji, obsunięcia się ziemi lub tapnięcia oraz innych żywiołów. Zakład ubezpieczeń nie odpowiada za zaistniałe w budynkach szkody: wyrządzone umyślnie (lub wskutek rażącego niedbalstwa) przez ubezpieczającego lub przez osobę, za którą ubezpieczający ponosi odpowiedzialność lub, która pozostaje z ubezpieczającym we wspólnym gospodarstwie domowym; górnicze w rozumieniu prawa górniczego; powstałe wskutek trzęsienia ziemi; nieprzekraczające równowartości pieniężnej 5 q żyta.

Wysokość szkody ustala się na podstawie cenników stosowanych przez zakłady ubezpieczeń lub kosztorysu sporządzonego przez jednostkę dokonującą odbudowy lub remontu budynku. Zakład ubezpieczeń wypłaca odszkodowanie w kwocie odpowiadającej wysokości szkody, nie większej od sumy ubezpieczenia budynku, ustalonej w momencie zawierania umowy ubezpieczenia i stanowiącej górną granicę odpowiedzialności zakładu ubezpieczeń. Umowę ubezpieczenia zawiera się na okres 12. miesięcy i raz zawarta ulega automatycznemu przedłużeniu chyba, że zostanie wypowiedziana lub składka (jej rata) za poprzedni okres nie zostanie opłacona. Wysokość składki jest ustalana według systemu taryf przyjętego przez ubezpieczyciela. System taryf ustalany jest przez zakład ubezpieczeń na podstawie oceny ryzyka i statystyki przebiegu szkodowości.

8. Obecnie warunki obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego określone są w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 1993 r.¹⁵ – w sprawie ogólnych warunków obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej rolników z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego.

Gospodarstwo rolne jest w rozporządzeniu niniejszym zdefiniowane podobnie jak w rozporządzeniu regulującym ubezpieczenie budynków należących do gospodarstwa rolnego, z tym wyjątkiem, że nie jest za gospodarstwo rolne uważany obszar użytków rolnych nieprzekraczający powierzchni 1,0 ha., nawet wtedy gdy jest na nim prowadzona produkcja rolna stanowiąca, w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych, dział specjalny. Obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia ciąży na rolniku, którym jest (według przepisów rozporządzenia) osoba władająca gospodarstwem rolnym jako posiadacz samoistny, a jeżeli posiadacz taki oddał gospodarstwo w posiadanie zależne – posiadacz zależny. Ubezpieczający ma swobodę wyboru zakładu ubezpieczeń, z którym chce zawrzeć umowę ubezpieczenia i – podobnie, jak w przypadku obowiązkowego ubezpieczenia budynków – podlega administracyjnej kontroli. Ubezpieczenie zawiera się w zasadzie na okres roku kalendarzowego; jest ono automatycznie przedłużane na rok następny chyba, że rolnik umowę wypowie lub nie zapłaci składki.

15 Dz.U. 1993 r., nr 134, poz. 653 z późn. zmianami.

Ochrona ubezpieczeniowa obejmuje szkody będące skutkiem śmierci, uszkodzenia ciała i rozstroju zdrowia bądź polegające na utracie, zniszczeniu lub uszkodzeniu mienia, jeżeli są one wynikiem czynu niedozwolonego, dokonanego w związku z prowadzeniem gospodarstwa rolnego przez rolnika lub osobę pracującą w jego gospodarstwie. Odszkodowanie ustala się i wypłaca w granicach odpowiedzialności cywilnej osoby odpowiedzialnej, najwyżej jednak do ustalonej w umowie ubezpieczenia sumy gwarancyjnej. Suma gwarancyjna nie może być niższa niż 1.150.000 złotych w odniesieniu do jednego zdarzenia, którego skutki objęte są ubezpieczeniem. W ubezpieczeniu OC nie ma zależności pomiędzy wysokością szkody i odszkodowania a wartością majątku rolnika¹⁶, co ma istotne znaczenie nie tylko dla samego rolnika ale również, może nawet przede wszystkim, dla osoby poszkodowanej. W paragrafie 11 rozporządzenia ustawodawca zawarł katalog szkód, za które ubezpieczyciel nie odpowiada, przy czym nie wszystkie z tych wyłączeń, np. szkoda polegająca na zanieczyszczeniu środowiska naturalnego, wydają się być wystarczająco uzasadnione. W przypadku wyrządzenia szkody umyślnie lub w stanie nietrzeźwości zakładowi ubezpieczeń przysługuje regres w stosunku do sprawcy.

Dochodzenie roszczeń z tytułu ubezpieczenia OC jest ułatwione dzięki zastosowaniu formuły *actio directa*, przez co osoba uprawniona do odszkodowania może dochodzić roszczenia bezpośrednio od zakładu ubezpieczeń. Zakład ubezpieczeń jest przy tym współuczestnikiem koniecznym postępowania cywilnego wytoczonego z tytułu odpowiedzialności cywilnej za szkodę przeciwko rolnikowi¹⁷. Jeżeli nie można zidentyfikować sprawcy a szkoda pozostaje w związku z prowadzeniem gospodarstwa rolnego lub gdy sprawca – rolnik nie miał zawartej umowy ubezpieczenia OC, poszkodowany może domagać się wypłaty odszkodowania z Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego.

9. Pozostałe ubezpieczenia rolne to ubezpieczenia upraw, zwierząt oraz ubezpieczenie mienia ruchomego w gospodarstwie rolnym. Mają one w polskim rolnictwie charakter dobrowolny. Ogólne warunki tych ubezpieczeń i wysokość stawek określa zakład ubezpieczeniowy.

Ubezpieczenie upraw dotyczy najczęściej ryzyka gradobicia i powodzi. Ubezpieczać można uprawy polowe, uprawy w szklarniach oraz w tunelach foliowych. Suma ubezpieczenia zależy od woli stron i odpowiada zazwyczaj wartości roślin i ich plonów, może być przy tym uwzględniona wartość nakładów poniesionych przez rolnika. Umowa ubezpieczenia upraw może być zawarta przez podmiot

16 Porównaj F. Małysz: Obowiązkowe ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej rolników, *Polityka Społeczna* 1996 r., nr 5/6, s. 11.

17 Porównaj F. Małysz: Obowiązkowe ubezpieczenie OC rolników (cz. II), *Wiadomości Ubezpieczeniowe*, nr 11/12, 2000 r., s. 8.

połączony z rolnikiem stosunkiem kontraktacji. W takiej sytuacji składka nie zmniejsza majątku rolnika, podlegając rozliczeniu przy realizacji umowy kontraktacji¹⁸, poza tym sama składka jest najczęściej niższa, gdyż podmiot kontraktujący ubezpiecza najczęściej większą ilość upraw.

Ubezpieczenie zwierząt może dotyczyć pojedynczych sztuk, jak i całego stada. Najczęściej ubezpieczane ryzyka to: nagle padnięcie zwierzęcia, następstwa chorób, wypadków i innych zdarzeń losowych oraz niezamierzony ubój. Suma ubezpieczenia odpowiada rzeczywistej wartości zwierzęcia. Przy ubezpieczaniu większej ilości zwierząt suma ubezpieczenia może być ustalona dla całego stada lub każdej sztuki odrębnie¹⁹.

Ubezpieczenie mienia ruchomego w gospodarstwie rolnym nie różni się co do zasady od ubezpieczenia mienia w majątku osoby z rolnictwem niezwiązanej. Ubezpieczeniu podlega najczęściej ryzyko utraty lub uszkodzenia mienia w wyniku zdarzeń losowych jak też kradzieży z włamaniem²⁰.

10. Przedstawione powyżej regulacje prawne ubezpieczeń rolnych w Polsce są niewystarczające czy wręcz – nieprzystosowane do obecnych potrzeb polskiej gospodarki rolnej. W piśmiennictwie niejednokrotnie stwierdza się, iż rolnicy w większości nie są skory do zawierania umów ubezpieczeń²¹. Dzieje się tak z różnych powodów. Pierwszym z nich jest nieznajomość i niezrozumienie instytucji ubezpieczenia. Ubezpieczenia obowiązkowe często są przez rolników postrzegane jako dodatkowy ciężar o charakterze publicznoprawnym, do którego ponoszenia są zmuszani przez ustawę. Według K. Kozłowskiego obowiązkowe umowy ubezpieczenia są zawierane jedynie przez około jedną trzecią rolników do tego zobowiązanych²². Ubezpieczenie OC jest dla rolników uciążliwym obowiązkiem, którego korzyści większa część z nich nie dostrzega, a wiele wypadków, za które ponoszą odpowiedzialność nie jest zgłaszanych do zakładu z którym ubezpieczenie jest zawarte. Naprawienie szkody w takich sytuacjach następuje często w drodze ugody między poszkodowanym a sprawcą, najczęściej poprzez świadczenie z jego majątku, mimo zawartej umowy ubezpieczenia jego odpowiedzialności.

Korzyści płynące z zawartej umowy obowiązkowego ubezpieczenia budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego dostrzegane są dopiero w momencie nastąpienia wypadku, najczęściej takiego jak pożar czy powódź. Możliwe, iż pewne znaczenie ma zbyt duża wysokość składek ubezpieczenio-

wych, przez co niektórych rolników po prostu na ubezpieczenie nie stać. Z drugiej jednak strony niektórzy specjaliści utrzymują przeciwne stanowisko, z którego wynika, że wysokość składki ubezpieczeniowej ma nieznaczny wpływ na niewielkie zainteresowanie rolników ubezpieczeniami²³, gdyż składki za niektóre ubezpieczenia rolne są proporcjonalnie niższe niż w przypadku podobnych ubezpieczeń w innych gałęziach gospodarki. Być może zbyt daleko idącym będzie stwierdzenie, iż rolnicy w Polsce są tak biedni, iż absolutnie nie stać ich na ponoszenie jakichkolwiek kosztów, poza tymi tradycyjnie związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego; jednakże w przypadku niektórych gospodarstw rolnych teza ta nie jest daleka od prawdy. Nie wszyscy rolnicy chcą i umieją zauważyć rolę ubezpieczenia jako instrumentu pozwalającego im na zabezpieczenie działalności ich gospodarstwa. Brak wyraźnej i jasnej polityki rolnej państwa powoduje, iż rolnicy – w szczególności ci mniej wykształceni i posiadający nieduże gospodarstwa rodzinne – nie mają zaufania do ubezpieczycieli, których jak się wydaje postrzegają, mimo przemian po roku 1990, jako przejaw władczej działalności państwa.

Brak zainteresowania ubezpieczeniami wśród rolników jest pośrednio wynikiem niewielkiego zainteresowania tym sektorem gospodarki wśród zakładów ubezpieczeniowych. Bierze się to stąd, że ubezpieczenia rolne są ubezpieczeniami trudnymi technicznie, wymagają dużych inwestycji w wyszkolenie kadry i w sieć placówek²⁴, inwestycje te zaś, w obliczu zmian polskiego rolnictwa, mogłyby na dłuższą metę okazać się nieopłacalne.

Ubezpieczanie upraw jest w Polsce, niestety, zjawiskiem marginalnym. Poza ochroną ubezpieczeniową pozostaje prawie cała podstawowa produkcja roślinna²⁵. Zjawisko to jest skutkiem zniesienia obowiązku ubezpieczenia upraw po roku 1990. Część rolników zrezygnowała wtedy z ubezpieczenia upraw, traktując to jako zrzućcie ze swoich barków jednego z ciężarów finansowych; w przypadku pozostałych odbyło się to, przynajmniej w części, nieświadomie, gdyż nie rozumieli oni istoty ubezpieczenia i składek, które przed rokiem 1990 zmuszeni byli płacić. Zatem gdy powinni sami zadbać o zabezpieczenie swoich interesów – nie mieli pojęcia co należy zrobić. Skutki takiego stanu rzeczy widoczne są każdorazowo przy okazji powodzi czy podtapiania, które w ostatnich latach stają się w Polsce zjawiskiem powszechnym i można się spodziewać, iż nie ustąpią w latach następnych. Doświadczenie zaś uczy, iż duża część ogólnej sumy strat w takiej sytuacji powstaje właśnie w sektorze produkcji roślinnej. W sytuacji klęski

18 Porównaj M. i M. Capik: Obowiązkowe i dobrowolne ubezpieczenia gospodarcze dla rolnictwa, Przegląd ubezpieczeń 1998 r., nr 3, s. 32.

19 Więcej na ten temat zobacz w M. i M. Capik: Obowiązkowe..., s. 32.

20 Jak wyżej.

21 Zobacz m.in. K. Kozłowski: Ubezpieczenie od ognia..., s. 31, M. i M. Capik: Obowiązkowe..., s. 29, K. Rojewski: Ubezpieczenia rolne..., s. 40.

22 Zobacz K. Kozłowski: Ubezpieczenie od ognia..., s. 31.

23 Zobacz M. i M. Capik: Obowiązkowe..., s. 29.

24 Porównaj K. Rojewski: Ubezpieczenia rolne w Polsce – co dalej? Wiadomości ubezpieczeniowe 2001 r., nr 5/6, s. 33.

25 Zobacz K. Rojewski: Ubezpieczenia rolne..., s. 40.

żywiolowej, takiej jak powódź, pojawiają się zawsze głosy, iż to państwo powinno rekompensować straty. Tymczasem mało osób rozumie, iż instrumentem tej pomocy są właśnie ubezpieczenia, czy raczej sama regulacja systemu ubezpieczeń. Zatem zamiast wymagać od państwa każdorazowo pomocy finansowej (która jest dla finansów państwa zbyt uciążliwa) należałoby skoncentrować działania na zachęceniu rolników do szukania ochrony ubezpieczeniowej będącej najbardziej efektywnym sposobem niwelowania skutków zdarzeń powodujących straty w rolnictwie.

Niewielki odsetek rolników (według szacunku PZU SA ok. 20%)²⁶ decyduje się również na ochroną ubezpieczeniową ruchomych składników gospodarstwa rolnego. Dzieje się tak z tych samych powodów, o których wspomniano powyżej. W przypadku ubezpieczenia zwierząt sytuacja wygląda niestety podobnie, ubezpieczonych jest tylko ok. 10% zwierząt gospodarskich²⁷.

11. Oczywistym wnioskiem wypływającym z przytoczonych faktów jest stwierdzenie, że obecnie istniejący system ubezpieczeń w rolnictwie należy zmienić. Niektórzy znawcy zagadnienia wysuwają taki postulat już od pewnego czasu. Najbardziej aktywnym propagatorem zmian w tym zakresie jest K. Rojewski, który proponuje wprowadzenie systemu ubezpieczeń rolnych zorganizowanego zarówno merytorycznie i formalnie jak też instytucjonalnie²⁸.

Aby reformowanie systemu ubezpieczeń gospodarczych w polskim rolnictwie było racjonalne, należy działać według pewnego algorytmu postępowania. Według autora tego opracowania należałoby przyjąć następującą kolejność działań:

- Określenie, jakie dobra majątkowe rolnika związane z jego działalnością gospodarczą nie uzyskują w chwili obecnej potrzebnej ochrony ubezpieczeniowej.
- Przyjęcie zasad i ogólnego kształtu tej ochrony.
- W dalszej kolejności dopiero stworzenie – zgodne z przyjętymi zasadami – konstrukcji prawnych zapewniających tę ochronę.

12. Odnosząc się do pierwszego z nich, można postawić tezę, że zmiany potrzebne są w przypadku wszystkich rodzajów ubezpieczeń w rolnictwie; jednak nie we wszystkich z równą intensywnością. Największe zapotrzebowanie na objęcie działaniem ubezpieczeń istnieje w sektorze produkcji roślinnej. Związane jest to m. in. ze zmianami w rzeczywistości meteorologicznej Polski. Jak wspomniano – ubezpieczenie to najbardziej racjonalna metoda walki ze stratami, będącymi

26 Zobacz K. Rojewski: Ubezpieczenia rolne w Polsce – co dalej? s. 32.

27 Jak wyżej.

28 Zobacz K. Rojewski: Ubezpieczenia rolne..., s. 41 i n. oraz Ubezpieczenia rolne w Polsce – co dalej? s. 33 i n.

następstwem niekorzystnych zjawisk meteorologicznych i klęsk żywiołowych. Ten sektor działalności rolniczej jest obecnie zdecydowanie najsłabiej chroniony i tu właśnie znajduje się pole, na którym ubezpieczenia mogą spełniać pożądaną funkcję ochronną.

W sektorze produkcji zwierzęcej jest o tyle lepiej, iż warunki meteorologiczne mają mniejsze znaczenie. Łatwiej również o ratowanie zwierząt w sytuacji klęsk żywiołowych. Wydaje się też, że rolnicy działający w sektorze produkcji zwierzęcej są bardziej zaznajomieni z prawami i instytucjami rynku rolnego (wynika to zapewne z częstszych kontaktów z rynkiem z racji krótszego cyklu produkcyjnego), przez co bardziej otwarci na wykorzystywanie możliwości, jakie dają te instytucje – w szczególności ubezpieczenia. Produkcja zwierzęca jest narażona na swoje rodzaje ryzyka – głównie związane z życiem i zdrowiem zwierzęcia – rolnicy mieli zatem czas poznać mechanizmy ubezpieczeniowej ochrony tych ryzyk.

Mienie ruchome również nie znajduje należytej ochrony ubezpieczeniowej, w szczególności w obliczu nawracających klęsk żywiołowych.

Jeśli chodzi o ochronę ubezpieczeniową budynków w gospodarstwach rolnych, jedynym istotnym problemem wydaje się być wyegzekwowanie pożądanego zachowań rolników związanych zarówno z ubezpieczaniem, jak i zabezpieczaniem tych budynków.

Wydawać by się mogło, że na skutek istniejącego obowiązku ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej, zapewnione jest odpowiednie funkcjonowanie tegoż ubezpieczenia. Tak jednak nie jest. Przede wszystkim tylko część rolników ubezpiecza swoją odpowiedzialność cywilną zgodnie z obowiązkiem ustawowym. Ponadto nie wszyscy ubezpieczeni korzystają z dobrodziejstwa zawartego ubezpieczenia w tym zakresie. Warto również zwrócić uwagę na fakt, że istotną funkcją obowiązkowego ubezpieczenia OC jest ochrona osób trzecich, potwierdzeniem czego jest istnienie, sposób zorganizowania i działanie Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego oraz zasada *actio directa* przy realizacji roszczeń z tego ubezpieczenia. Zatem można stwierdzić, iż z racji pełnienia przez to ubezpieczenie również funkcji ochrony osób trzecich należałoby przy reformowaniu systemu ubezpieczeń w rolnictwie pomyśleć o skuteczniejszej realizacji tej funkcji.

13. Intencją autora nie jest udzielenie wyczerpującej odpowiedzi na pytanie o zasady, które powinny rządzić systemem gospodarczych ubezpieczeń w rolnictwie, jak też generalne określenie kształtu tego systemu, gdyż niezbędne jest do tego działanie zespołu specjalistów. Jednakże rozważenie niektórych kwestii jest potrzebne. Wydaje się, iż z punktu widzenia państwa najistotniejsze jest to by ochrona ubezpieczeniowa w rolnictwie nie pociągała za sobą obciążenia finansów publicznych – zwłaszcza państwowych. Jednakże równie ważne, by ochrona ubezpieczeniowa pomagała w ograniczeniu ryzyka produkcyjnego i w zapewnieniu

sprawnego funkcjonowania gospodarstw rolnych. Z punktu widzenia rolnika liczy się nie tylko skuteczna realizacja ochrony, ale również jej cena.

Niewielki koszt ochrony ubezpieczeniowej można uzyskać na kilka sposobów; jednakże w każdym przypadku konieczna jest powszechność ubezpieczeń. Powszechność zawsze wpływa na zmniejszenie kosztów ochrony ubezpieczeniowej oraz – w pewnym sensie – na jej skuteczność.

Powszechność można uzyskać w zasadzie na dwa sposoby. Pierwszy z nich to wprowadzenie obowiązku ubezpieczenia. Drugi to działania edukacyjne lub marketingowe w przypadku uzależnienia ochrony ubezpieczeniowej od dobrej woli potencjalnego ubezpieczonego. Oba sposoby mają dobre i złe strony.

Podstawowym dylematem pozostaje: dobrowolność czy obowiązek? Każdy obowiązek jest postrzegany jako ciężar; poza tym trzeba pamiętać o konieczności jego wyegzekwowania. Przy dobrowolności problem ten nie występuje. Jednakże, by zapewnić powszechność ubezpieczenia niezbędne jest poniesienie kosztów przekonania rolników do zawierania umów ubezpieczeń. Jeżeli działania te mają charakter marketingowy koszty w efekcie poniosą rolnicy (w cenie usług ubezpieczeniowych) jeżeli edukacyjny – koszty obciążają w zasadzie budżet publiczny.

Konkludując należy stwierdzić, że nawet w przypadku przyjęcia jako zasady – obowiązku ubezpieczenia nie można przecenić wartości działań edukacyjnych wśród rolników, gdyż uświadomienie przez nich istoty ubezpieczenia zdecydowanie poprawia możliwość egzekucji tego obowiązku.

Decyzja o tym, które aspekty działania gospodarstwa rolnego powinny podlegać obowiązkowi ubezpieczenia jest niewątpliwie trudna i ma szczególne znaczenie dla ubezpieczeń produkcji roślinnej, jako sektora najbardziej potrzebującego zmian. Pewną pomocą służyć tu mogą modele ubezpieczeń tego sektora przyjęte w innych, bardziej rozwiniętych i doświadczonych państwach²⁹. Biorąc pod uwagę zjawiska meteorologiczne występujące w ostatnich latach w Polsce, wprowadzenie obowiązku ubezpieczenia zbóż, roślin okopowych i pastewnych od skutków powodzi, zalania i podtopienia oraz gradobicia wydaje się dostatecznie uzasadnione, także interesem publicznym. Przyjęcie obowiązkowego charakteru ubezpieczenia od tego rodzaju ryzyk wiąże się z koniecznością zapewnienia podmiotom ubezpieczającym odpowiedniej reasekuracji, przy wykorzystaniu sposobów tradycyjnych, bądź zupełnie nowych jak np. instytucji obligacji katastroficznych³⁰.

Ubezpieczenie mienia ruchomego należałoby połączyć z ubezpieczeniem budynków i dopiero wtedy przesądzać o obowiązku jego ubezpieczenia. Odpowie-

działność cywilna z racji swej istoty powinna pozostać w sferze obowiązku ubezpieczenia.

Wspieranie działań Towarzystw Ubezpieczeń Wzajemnych – w miejsce zakładów ubezpieczeniowych, które nastawione są na zysk ze swojej działalności – można by określić mianem instytucjonalnego sposobu zmniejszania kosztów ubezpieczeń w rolnictwie. W chwili obecnej monopolistą w sektorze ubezpieczeń rolnych jest PZU SA³¹ dzieje się tak głównie ze względu na przygotowanie organizacyjne i tradycję, lecz ta sytuacja może ulec zmianie. Ze względu na istotę TUW, ich działalność powinna zyskać wsparcie ustawowe w celu zwiększenia udziału w sektorze ubezpieczeń rolniczych. Niekomercyjny charakter działalności TUW może w istotny sposób wpłynąć na koszty ubezpieczenia rolników.

14. Obecnie ubezpieczenia gospodarcze w rolnictwie nie znajdują należytej uwagi w legislacyjnych działaniach naszych władz. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi zajmuje się głównie zagadnieniami związanymi z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Projekt ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych, który jest obecnie przedmiotem prac parlamentu, tylko w niewielkim stopniu dotyczy ubezpieczeń w rolnictwie. Zawiera on w rozdziale 3 regulacje dotyczące ubezpieczenia OC rolników, a w rozdziale 4 ubezpieczenia budynków rolniczych. Pozytywnie należy ocenić fakt, iż regulacja tych ubezpieczeń znajdzie się w ustawie, a nie jak wcześniej w rozporządzeniu ministra. Merytorycznie jednakże, poza zmianą, która w przypadku obu rodzajów ubezpieczeń dotyczy obowiązku zawarcia umowy w przeciwnieństwie do „ubezpieczenia obowiązkowego”, inne zmiany mają charakter mało istotny, by nie powiedzieć techniczny. Ani w treści projektu, ani w jego uzasadnieniu nie zostały poruszone kwestie dotyczące innych ubezpieczeń rolniczych. Działalność ministerstwa rolnictwa również nie wskazuje na to, by ubezpieczenie np. produkcji roślinnej – uznawane przez wielu za kwestię bardzo istotną – miało ulec jakościowej zmianie³².

29 Dokładniejsze dane na ten temat zobacz w K. Rojewski: Ubezpieczenia rolne..., s. 41.

30 O formach ochrony katastroficznej, w szczególności o obligacjach katastroficznych zobacz J. Kugacz: Rola asekuracji w zarządzaniu ryzykiem katastroficznym, Prawo Asekuracyjne 2002 r., nr 1, s. 59 i n.

31 Zobacz K. Rojewski Ubezpieczenia rolne..., s. 40.

32 Zobacz: strona internetowa ministerstwa rolnictwa <http://www.minrol.gov.pl/Pages/OpracPublikacje.html>.

Część II

USTRÓJ ROLNY ORAZ PRZEMIANY STRUKTURALNE W ROLNICTWIE

Gospodarstwo rodzinne jako element ustroju rolnego

1. Problematyka dotycząca gospodarstwa rodzinnego nabrała szczególnej aktualności po uchwaleniu w 1997 r. Konstytucji¹, której art. 23 stanowi, że „Podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Zasada ta nie narusza postanowień art. 21 i art. 22”. Treść tego przepisu była już wielokrotnie przedmiotem analizy². W swoich wcześniejszych rozważaniach na temat art. 23 Konstytucji akcentowałam m.in. kontekst polityczno-prawny wprowadzenia tego przepisu do Konstytucji zauważając, że pewne negatywne zjawiska powstające w związku z nabywaniem państwowych nieruchomości rolnych skłaniały ustawodawcę, jeszcze przed uchwaleniem Konstytucji, do ustanawiania ograniczeń przy sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa³. Uzasadnione jest tu przypomnienie, że w wyniku zmienionej w 1993 r. ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁴ przyjęto m.in., że zadaniem wynikającym dla Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa z polityki państwa było tworzenie gospodarstw rolnych, a zwłaszcza powiększanie już istniejących gospodarstw rodzinnych (art. 6 pkt. 5 ustawy). Ustawodawca nie zdefiniował treści tego pojęcia, ale poprzez tę nowelizację wskazano, że pierwszeństwo nabycia nieruchomości od Agencji w drodze przetargu ofert pisemnych ma osoba podlegająca ubezpieczeniu społecznemu rolników oraz pracownik i spółka pracowników zlikwidowanego państwowego przedsiębiorstwa gospodarki rolnej. Należy uznać, że chodziło przede wszystkim o zapewnienie nabycia tych nieruchomości przez rolników.

To założenie potwierdzała kolejna nowelizacja tej ustawy z 1999 r.⁵, kiedy to przyjęto m.in., że w przetargu ograniczonym mogą uczestniczyć np. podmioty, które już prowadzą lub podejmą działalność rolniczą na powierzchni nie przekra-

¹ Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483).

² Por. np. R. Budzinowski: Czynniki rozwoju prawa rolnego (w:) Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej, Białystok 1998, s. 36; A. Oleszko: Uznanie rodzinnego gospodarstwa rolnego jako konstytucyjnej podstawy polskiego ustroju rolnego Uwagi do Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r., Rejent z. 5/1997, s. 80; A. Lichorowicz: Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego RP (w świetle art. 23 Konstytucji), Studia Iuridica Agraria, t. I, Białystok 2000, s. 35.

³ K. Stefańska: Poszukiwanie modelu indywidualnego gospodarstwa rolnego (w:) Studia Iuridica Agraria, t. II, Białystok 2001, s. 161 i n.

⁴ Ustawa z dnia 29 XII 1993 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1994 r., nr 1, poz. 3).

⁵ Ustawa z dnia 6 V 1999 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 49, poz. 484).

czającej 100 ha przeliczeniowych w rozumieniu przepisów o podatku rolnym (art. 3 b ustawy). Wskazana norma obszarowa 100 ha stanowiła niewątpliwie próbę zapobieżenia tworzeniu wielkoobszarowych gospodarstw rolnych i jednocześnie wyznaczenia maksymalnej granicy obszarowej dla gospodarstw o charakterze rodzinnym.

Należy także zauważyć, że w podobnym kierunku nowelizowano przepisy odnoszące się do działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, w których przyjmowano m.in., że dopłaty do oprocentowania kredytów udzielanych rolnikom m.in. na zakup gruntów rolnych nie przysługują w odniesieniu do tej części nabywanego gruntu, który spowoduje powiększenie powierzchni gospodarstwa rolnego ponad 100 ha przeliczeniowych gruntów rolnych⁶.

2. Odnotowanie przesłanek wprowadzenia przepisu art. 23 do Konstytucji uzasadniało jednocześnie pytanie o kryteria określenia pojęcia „gospodarstwo rodzinne”. A. Lichorowicz wskazywał, że ich zupełny brak w konstytucji może utrudniać sposób i zakres realizacji wskazanej normy ustrojowej⁷. Postulując jak najszybsze opracowanie definicji legalnej gospodarstwa rodzinnego, autor zauważał jednocześnie, że na przyszłą definicję gospodarstwa rodzinnego będzie mieć wpływ ewolucja gospodarstwa rodzinnego w ustawodawstwie Unii Europejskiej.

To trafne spostrzeżenie ma także swoje formalne potwierdzenie w treści art. 68 Układu Europejskiego⁸, z którego wynika, że „istotnym warunkiem wstępnym integracji gospodarczej Polski ze Wspólnotą jest zbliżanie istniejącego i przyszłego ustawodawstwa Polski do ustawodawstwa istniejącego we Wspólnocie. Polska podejmie wszelkie starania w celu zapewnienia zgodności jej przyszłego ustawodawstwa z ustawodawstwem Wspólnoty”. Mając jednocześnie na uwadze treść art. 77 Układu Europejskiego zauważamy, że w dziedzinie rolnictwa, w tym także ustawodawstwa rolnego ważne będą nie tylko sprawy kształtowania określonego modelu gospodarstwa rolnego, ale także sprawy dotyczące np. modernizacji infrastruktury wsi (transport, zaopatrzenie w wodę, telekomunikacja), planowania przestrzennego wsi, w tym budownictwa i planowania urbanistycznego, popierania komplementarności w rolnictwie.

Wymienione w cyt. art. 77 Układu Europejskiego dziedziny spraw w zestawieniu np. z dotychczasową regulacją dotyczącą zadań realizowanych przez Agen-

cję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁹ pozwalają wyraźnie akcentować problematykę wielofunkcyjnego rozwoju wsi, ewolucję od polityki rolnej do polityki obszarów wiejskich.

P. Czechowski odnotowuje trzy podstawowe funkcje przestrzeni rolniczej: 1) funkcję gospodarczą – przestrzeń rolnicza powinna zapewnić bezpieczeństwo żywnościowe, 2) funkcję środowiskową – przestrzeń rolnicza obejmuje grunty, wody, powietrze, lasy i krajobraz wiejski, 3) funkcję socjalną – przestrzeń rolnicza jako źródło zatrudnienia i utrzymania ludności wiejskiej¹⁰.

Mając na uwadze konieczność harmonizacji polskiego ustawodawstwa rolnego z ustawodawstwem Unii Europejskiej oraz dokonujące się w Polsce przekształcenia ustrojowe naszego rolnictwa należy zauważyć, że przy odczytywaniu treści art. 23 Konstytucji i poszukiwaniu rozwiązań prawnych dla urzeczywistnienia tej treści uzasadnione byłoby bardziej całościowe poszukiwanie odpowiednich rozwiązań prawnych uwzględniających w sposób kompleksowy, łączny i równoważny kryteria gospodarstwa rodzinnego oraz założenia ustroju rolnego.

W literaturze krytycznie oceniono fakt, że w treści art. 23 Konstytucji nie wskazano na żadne kryteria określenia pojęcia gospodarstwa rodzinnego, ani nie wskazano na założenia polskiego ustroju rolnego.

Na tym tle wyrażono m. in. pogląd, że zasada zawarta w art. 23 Konstytucji, iż gospodarstwo rodzinne jest podstawą ustroju rolnego Polski została ujęta bardzo statycznie.¹¹

3. Pogląd na temat statycznego charakteru art. 23 Konstytucji może być, jak sądzę, dyskusyjny. Przepisu art. 23 nie można bowiem analizować w oderwaniu od całego kontekstu polityczno-prawnego, a ten wskazuje na dużą dynamikę procesu legislacyjnego w dziedzinie prawa rolnego¹².

Samo wprowadzenie tego przepisu do konstytucji było wyrazem określonej ewolucji, odpowiedzią ustawodawcy na powstałe na początku transformacji ustrojowej zjawisko nabywania ziemi nie zawsze dla celów gospodarki rolnej. Było to wskazanie na konieczność interwencjonizmu państwowego w początkowy rynkowy proces przemian w rolnictwie. Wskazano więc na konieczność poszukiwania w zwykłym ustawodawstwie określonego modelu gospodarstwa rolnego, jako elementu ustroju rolnego.

6 Por. § 11 ust. 4 pkt. 1 lit. a Rozporządzenia z dnia 4 IV 1995 r. w sprawie szczegółowych kierunków działań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz sposobów ich realizacji (Dz.U. nr 47, poz. 244). Por. także Rozporządzenie z dnia 30 I 1996 r. w sprawie szczegółowych kierunków działań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz sposobów ich realizacji (Dz.U. nr 16, poz. 82 z późn. zm.).

7 A. Lichorowicz: Konstytucyjne podstawy..., op. cit., s.36.

8 Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z drugiej strony podpisany dnia 16 XI 1991 r. wszedł w życie dnia 1 II 1994 r. (Dz.U. z 1994 r., nr 1, poz. 38) opublikowany (w:) Prawo Wspólnot Europejskich. Dokumenty. W. Czapliński, R. Ostrowski, A. Wyrozumska, Warszawa 1997, s. 145 i n.

9 Ustawa z dnia 29 XII 1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. z 1994 r., nr 1, poz. 58 z późn. zm.).

10 P. Czechowski: Proces dostosowania polskiego prawa rolnego i żywnościowego do prawa Unii Europejskiej, Warszawa 2001, s. 92. Por. na ten temat także A. Stelmachowski: Problemy harmonizacji prawa w związku z integracją polskiego rolnictwa z Unią Europejską (koreferat) (w:) Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej, Białystok 1998, s. 64.

11 Por. A. Lichorowicz: Konstytucyjne podstawy..., op. cit., s.34.

12 Por. na ten temat R. Budzinowski: Czynniki rozwoju..., op. cit., s. 29 i n.

Na tę dynamikę treści art. 23 Konstytucji zdaje się wskazywać także Trybunał Konstytucyjny. W uzasadnieniu wyroku TK z dnia 31 I 2001 r.¹³ czytamy m.in., że art. 23 Konstytucji formułuje koncepcję gospodarstwa rodzinnego, jako wytyczną dla organów władzy państwowej. TK zauważa jednocześnie, że gospodarstwo rodzinne nie jest celem samym w sobie. Z wymienionego przepisu konstytucji wynika, zdaniem TK, że „powinno ono stanowić efektywną formę gospodarowania pozwalającą prowadzić produkcję rolną w celu nie tylko zapewnienia godziwego utrzymania rodzinom rolniczym, ale także najpełniejszego zaspokojenia potrzeb społeczeństwa. Tylko bowiem tak prowadzone gospodarstwo może stanowić podstawę ustroju rolnego państwa”. Czytając cytowany tu fragment uzasadnienia wyroku TK odnoszę wrażenie, że gospodarstwo rolne jest tu bardziej widziane jako określona jednostka produkcji rolnej, niż jako pewna wartość, którą można osiągnąć, realizując jednocześnie wiele celów społecznych, majątkowych i ekologicznych.

TK zaznacza m.in., że „zasada równej ochrony prawa dziedziczenia nie ma charakteru absolutnego i nie wyklucza możliwości ograniczenia wysokości spłat należnych od spadkobiercy uzyskującego gospodarstwo rolne w wyniku działu spadku, ani rozłożenia w czasie ich płatności, jeżeli uzasadnione jest to potrzebą ochrony rodzinnego charakteru danego gospodarstwa albo zapewnienia prawidłowego i racjonalnego gospodarowania. Regulacja ustawowa tej problematyki winna zapewnić możliwość odpowiedniego „wyważenia” w takiej sytuacji kolidujących ze sobą interesów i uprawnień spadkobiercy obejmującego wchodzące w skład spadku gospodarstwo rolne i pozostałych spadkobierców (np. przez uwzględnienie dotychczasowej pracy w danym gospodarstwie rolnym).”

Wyrażony tu pogląd TK wskazuje zwłaszcza na uwzględnianie majątkowego aspektu gospodarstwa rodzinnego. W innym zaś miejscu cytowanego tu uzasadnienia wyroku TK akcent położono z kolei bardziej na aspekt produkcyjny. Dotyczy to np. tego fragmentu, w którym TK stwierdza, że „prowadzenie gospodarstwa rolnego może być traktowane jako szczególny rodzaj działalności gospodarczej, a samo gospodarstwo rolne uznawane być może za rodzaj przedsiębiorstwa. Trzeba przyjąć, iż w przypadku dziedziczenia przedsiębiorstw interes publiczny, o którym mowa w art. 22 Konstytucji może przemawiać za tym, aby w pewnych sytuacjach pozostawały one w niepodzielnym władaniu jednej tylko osoby. Łączy się to z dyrektywą wynikającą z art. 23 Konstytucji przy założeniu, że gospodarstwo rolne jest szczególnym przedmiotem własności, a władze publiczne mają obowiązek podejmowania działań, aby jego prowadzenie było „produktywną” formą gospodarowania”.

13 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 I 2001 r., Sygn. akt. P.4/99 (Dz.U. nr 11, poz. 91) opublikowany w *Rejencie* z. 3/2001, s. 150 i n.

Na podstawie przypomnianych tu stwierdzeń wyrażonych w stanowisku TK uzasadnione wydaje mi się zauważenie, że gospodarstwo rolne jest przez TK widziane tradycyjnie, jako określona jednostka produkcji rolnej i jako mienie. W pierwszym przypadku względy ekonomiczne uzasadniałyby ograniczanie podziałów gospodarstw rolnych, w drugim zaś konieczne jest wyważanie stopnia ochrony współwłaścicieli gospodarstwa rolnego. Taki punkt widzenia jest oczywiście słuszny, ale w rozważaniach na temat gospodarstwa rodzinnego, jako podstawy ustroju rolnego w świetle art. 23 Konstytucji uzasadnione byłoby, jak sądzę, silniejsze zaakcentowanie związku pojęć: „gospodarstwo rodzinne” i „ustrój rolny”. Gospodarstwo rodzinne ma być podstawą tego ustroju, ale jednocześnie nie jedyną wartością, którą chcemy osiągnąć w ramach kształtowanego ustroju rolnego. Jeśli wyraźnie akcentujemy konieczność realizacji także innych niż tylko majątkowe i gospodarcze cele tego ustroju, a zwłaszcza podkreślamy konieczność przekształceń struktury wsi, a nie tylko samego rolnictwa, to może, jak sądzę, budzić zastrzeżenie pogląd wyrażany przez TK, że dla ochrony rodzinnego charakteru gospodarstwa rolnego można przyjmować ograniczanie wysokości spłat spadkowych. Z punktu widzenia ochrony sytuacji ekonomicznej gospodarstwa rolnego jest to pogląd słuszny, ale z punktu widzenia tego celu ustroju rolnego, jakim jest zatrudnianie ludności odchodzącej z rolnictwa w zawodach pozarolniczych (ale pozostawanie ich na wsi) takie akcentowanie ochrony interesu majątkowego może budzić wątpliwości. Wydaje mi się, że przy analizie treści art. 23 Konstytucji zbyt mocno akcentuje się problem związany z interpretacją użytego w tym przepisie pojęcia „gospodarstwo rodzinne”; zamiast nierozłącznego traktowania tego pojęcia z drugim użytym tu określeniem „ustrój rolny”, a także z treścią zd. 2 tego przepisu, według którego zasada, że podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne (zd. 1) nie narusza postanowień art. 21 i art. 22 Konstytucji.

Nierozłączne odczytanie treści obu zawartych tu postanowień zmniejsza, jak sądzę, uwagi krytyczne, że przepis art. 23 Konstytucji nie spełnia postulatów dotyczących zapisu ustrojowego rolnictwa, gdyż nie określa on np. celów i przemian ustrojowych, które urzeczywistniać winna polityka rolno państwa¹⁴. Należy odnotować, że ustrój rolny jest elementem ustroju gospodarczego państwa i działa w oparciu o zasady konstytucyjne wyrażone zwłaszcza w przepisach: art. 20, stanowiącego m.in., że podstawą ustroju gospodarczego RP stanowi społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej, art. 21 stanowiącego, że RP chroni własność i prawo dziedziczenia, czy art. 64 stanowiącego, że każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia (zd. 1) oraz własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej (zd. 2.).

14 A. Lichorowicz: *Konstytucyjne podstawy...*, op. cit., s. 34.

W konstytucji wyrażono więc różne wartości, które są przedmiotem ochrony. Taką wartością chronioną jest także gospodarstwo rodzinne.¹⁵ Dlatego też TK zauważył, że ustawodawca w granicach przysługującej mu swobody regulowania dziedziczenia może potraktować gospodarstwo rolne, jako szczególny przedmiot dziedziczenia i poddać go w określonym zakresie pewnym odrębnym regulacjom. TK zaznaczył jednak, o czym już była mowa, że gospodarstwo rodzinne nie jest celem samym w sobie. Z uzasadnienia wyroku TK warto także przypomnieć ten fragment, z którego wynika, że regulacja ustawowa winna zapewniać możliwość „wyważenia” kolidujących ze sobą interesów i uprawnień: spadkobiercy obejmującego wchodzące w skład spadku gospodarstwo rolne i pozostałych spadkobierców (np. przez uwzględnienie dotychczasowej pracy w danym gospodarstwie rolnym).

W podsumowaniu tej części rozważań chciałabym podkreślić, że w dotychczasowym sposobie interpretacji konstytucyjnej zasady, że gospodarstwo rodzinne jest podstawą ustroju rolnego akcentuje się zwłaszcza majątkowe i produkcyjne elementy określenia gospodarstwa rodzinnego. Wydaje mi się natomiast, że *de lege ferenda* należałoby dążyć do całościowego uregulowania statusu tych gospodarstw, uwzględniając konieczność harmonizowania ich funkcji majątkowej i produkcyjnej z innymi, np. ekologiczną¹⁶, oraz dostosowywanie regulacji prawnej do wymagań wynikających z celów przekształcanego ustroju rolnego. Jeżeli więc do dotychczasowej podręcznikowej definicji ustroju rolnego¹⁷ włącza się element dotyczący kształtowania „struktury wsi”, to jest to równie ważny element, jak inne wyrażane w tej definicji. Chroniąc gospodarstwo rodzinne, jako podstawę ustroju rolnego, nie można tylko eksponować gospodarstwa jako jednostki produkcji rolnej i mienia. Dla przekształcenia ustroju rolnego w kierunku zgodnym z rozpoczętym procesem harmonizacji polskiego prawa z prawem Unii Europejskiej uzasadnione jest w większym zakresie akcentowanie także innych, niż tylko majątkowe i produkcyjne aspektów funkcjonowania gospodarstw rodzinnych. Chociaż więc TK skupił się zwłaszcza na tych dwóch sferach, wyraźnie zaznaczył przecież, że „gospodarstwo rodzinne nie jest celem samym w sobie”.

W literaturze zaakcentowano także, że projekt przyszłej regulacji nie powinien koncentrować się tylko na pojęciu gospodarstwa rodzinnego, lecz – wzorem rozwiązań unijnych – dotyczyć gospodarstw modernizowanych (rozwojowych, ulepszanych)¹⁸. Wypracowanie kryteriów określenia gospodarstwa rodzinnego

wiąże się nierozłącznie z przekształceniami także innych elementów ustroju rolnego i dlatego też pozytywnie należy ocenić fakt, że tak problem ten został chociaż zasygnalizowany w jednym z projektów nowej regulacji prawnej w tej dziedzinie, a mianowicie w projekcie ustawy „o kształtowaniu ustroju rolnego państwa oraz o zmianie niektórych ustaw”.¹⁹

4. W projekcie tym zaproponowano rozwiązania mające na celu: 1) poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, 2) przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych, 3) zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach (art. 1 projektu). Jednak należy od razu zauważyć, że zasadniczy wpływ na kształt tego projektu miała podstawowa przesłanka wprowadzenia do konstytucji art. 23. W uzasadnieniu tego projektu wskazano bowiem na oczekiwanie radykalnego przyspieszenia przemian agrarnych i ograniczenie nabywania nieruchomości rolnych przez osoby nieuprawnione nabywające je w celach spekulacyjnych. W projekcie zaproponowano więc np. by nabywca nieruchomości rolnych zobowiązał się do osobistego prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwie rolnym, w którego skład wejdzie nabywana nieruchomość (art. 3 ust. 3 pkt. b), by miał miejsce zamieszkania w miejscowości, w której położona jest jedna z nieruchomości wchodzących lub mających wejść w skład należącego do niego gospodarstwa rolnego i zobowiązał się do dalszego zamieszkiwania w takiej miejscowości przez okres co najmniej 10 lat (art. 3 ust. 3 lit. c). Przewidziano także ograniczenia nabywania nieruchomości rolnych przez osoby prawne (art. 7). W ramach nadzoru sprawowanego nad spełnianiem wyżej wymienionych warunków przewidziano m. in. możliwość wydania decyzji administracyjnej, nakazującej nabywcy nie spełniającemu tych warunków, zbycie nieruchomości rolnej w terminie 12. miesięcy.

Na proponowane w projekcie ustawy rozwiązania miały wpływ zwłaszcza przesłanki natury politycznej – dążenie do ograniczenia nabywania nieruchomości rolnych w celach spekulacyjnych. Z tego punktu widzenia patrząc, nie dziwi rygorizm wielu postanowień projektu. Jednak już pobieżna analiza proponowanych zmian wskazuje, że przyjęcie regulacji projektu oznaczałoby zbyt daleko idącą ingerencję w sferę interesów majątkowych i produkcyjnych podmiotów nabywających nieruchomości rolne. W uzasadnieniu projektu wskazano także, że ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego ma na celu wdrożenie do systemu prawa rolnego konstytucyjnej zasady, że ustrój rolny w Polsce opiera się na funkcjonowaniu rodzinnych gospodarstw rolnych. W projekcie zaproponowano także definicję gospodarstwa rodzinnego stanowiącą, że „należy przez to rozumieć gospodarstwo rolne, w którym działalność rolnicza jest prowadzona osobiście przez właści-

15 Por. uzasadnienie Wyroku TK z dnia 31 I 2001 r.

16 T. Kurowska: Ekologiczna funkcja własności rolniczej (w:) Studia Iuridica Agraria, Białystok 2001, t. II, s. 109 i n.

17 Por. P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis i A. Stelmachowski: Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, Warszawa 1997, s. 11. Ustrój rolny określany jest tu jako układ stosunków własnościowych i form organizacji produkcji w rolnictwie, jak również form organizacyjnych rynku rolnego.

18 Por. P. Czechowski: Proces dostosowania..., op. cit., s. 132 i n. Por. tak że A. Lichorowicz: O instytucji rodzinnego gospodarstwa rolnego – de lege ferenda, Rejent z. 7/8 z 1996 r., s. 43 i n.; Tenże: Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej, Białystok 2000, z. 230 i n.

19 Nie publikowany.

ciela lub przez właściciela oraz domowników w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników, których wymiar czasu pracy przeważa nad wymiarem czasu pracy pracowników najemnych” (art. 2 pkt. 3 projektu). W innym z kolei przepisie projektu wskazano, że osoba fizyczna osobiście prowadzi działalność rolniczą, jeżeli podejmuje wszelkie decyzje dotyczące prowadzenia tej działalności w należącym do niej gospodarstwie rolnym oraz bezpośrednio wykonuje prace związane z tą działalnością (art. 3 ust. 3 projektu). Jest to bardzo tradycyjne rozumienie pojęcia gospodarstwa rodzinnego, wskazujące na element pracy rodziny rolniczej, jako podstawową przesłankę organizacji produkcji rolnej. Tak też akcentowany jest rodzinny charakter gospodarstwa rolnego w orzecznictwie TK. W uzasadnieniu cytowanego w tych rozważaniach wyroku TK z dnia 31.01.2001 r. podkreślono m.in., że regulacja przewidziana w art. 1063 kc. zapobiega sytuacji, w której gospodarstwo rolne nabyłyby na własność wyłącznie osoby niezdolne do pracy w chwili otwarcia spadku²⁰. Rozwiązanie to uznać należy, zdaniem TK, za uzasadnione w świetle konstytucyjnych założeń dotyczących ustroju rolnego państwa. Jak wskazuje TK doświadczenie życiowe dowodzi, że osoba trwale niezdolna do pracy w gospodarstwie rolnym nie jest w stanie prowadzić samodzielnie takie gospodarstwo, a tym samym zmuszona byłaby do korzystania z usług innych osób. Zatem w sytuacji, gdy właścicielami gospodarstwa rolnego stałyby się wyłącznie osoby trwale niezdolne do pracy, zagrożona byłaby, zdaniem TK, jego efektywność.

Należy zauważyć, że zagadnienie to było już w przeszłości przedmiotem uwagi²¹. Wyrażano na ten temat pogląd, że dziedziczeniu przez osoby trwale niezdolne do pracy nie muszą sprzeciwiać się względy gospodarcze. Osoby te mogą bowiem sprawować zarząd nad gospodarstwem rolnym. Będą kierowały prowadzeniem gospodarstwa rolnego przez inne osoby²².

Stanowisko zajęte w tej sprawie przez TK jest wyrazem tradycyjnego rozumienia pojęcia gospodarstwa rodzinnego. Jest wyrazem interpretacji przepisu art. 23 Konstytucji akcentującej treść użytego w tym przepisie pojęcia gospodarstwa rodzinnego, zamiast łącznego traktowania pojęć: „gospodarstwo rodzinne” i „ustrój rolny”. Gospodarstwa rodzinne będą podstawą ustroju rolnego państwa, gdy ich model będzie kształtowany wraz ze wszystkimi elementami ustroju rolnego. Jeśli, jak podkreślono w literaturze, funkcją tego przepisu nie jest jedynie opis istniejącej rzeczywistości, ale również kształtowanie tej rzeczywistości w

20 Art. 1063 kc. został uznany przez TK za zgodny z konstytucją w brzmieniu nadanym temu przepisowi przez ustawę z dnia 26 III 1982 r. O zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz o uchyleniu ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz.U. nr 11, poz. 81).

21 Por. Uchwałę SN Izba Cywilna i Administracyjna z dnia 22 lutego 1984 r., III CZP 2/84, OSPIKA 1984, nr 9, poz. 183.

22 M. Niedośpiał: Glosa do uchwały SN z dnia 8 lutego 1984 r., Nowe Prawo 1985, z. 7/8, s. 130. Por. także K. Stefańska: Darowizna gospodarstwa rolnego na rzecz małoletniego (w:) Problematyka prawna nieruchomości w praktyce notarialnej. I Ogólnopolska notarialna konferencja naukowa, Lublin 1995, s. 184 i n.

przyszłości²³, to przyszła regulacja dotycząca ustroju rolnego powinna uwzględniać różne wartości, które chcemy osiągnąć w ramach przekształcanego ustroju rolnego, dążyć do harmonizacji i wyważania interesów oraz brać pod uwagę uwarunkowania regionalne²⁴. Jeśli celem jest dążenie do zwiększenia efektywności rolnictwa i sektora rolno-spożywczego, to należy – zgodnie z art. 77 Układu Europejskiego – uwzględniać nie tylko rozwój gospodarstw prywatnych, ale także np. problemy dotyczące modernizacji infrastruktury wsi, planowania przestrzennego wsi, planowania urbanistycznego, popierania komplementarności w rolnictwie. W tym kontekście akcentowanie rodzinnego charakteru gospodarstwa rolnego poprzez wskazywanie na konieczność osobistej pracy w gospodarstwie rolnym nie wydaje się uzasadnione. Tak ujęty warunek jest zbyt rygorystyczny. Należy zauważyć, że w ustawie z dnia 26.04.2001 r. o rentach strukturalnych w rolnictwie²⁵ przewidziano już warunek posiadania kwalifikacji rolniczych przez osobę fizyczną, z którą ma być zawarta umowa o przekazaniu gospodarstwa rolnego w trybie tej ustawy, ale nie wymaga się, by osoba taka prowadziła osobiście działalność rolniczą.²⁶

5. W konkluzji niniejszych rozważań chciałabym jeszcze raz zauważyć, że dążenie do przekształcenia ustroju rolnego państwa, harmonizowanie naszej regulacji prawnej z rozwiązaniami w Unii Europejskiej, poszukiwanie nowego modelu gospodarstwa rodzinnego powinny być wyrazem wyważania i kojarzenia różnych wartości, a zwłaszcza majątkowych, produkcyjnych, ekologicznych. Odchodzenie od dotychczasowej liberalizacji w dziedzinie prawnej regulacji obrotu nieruchomości rolnymi nie może otwierać drogi dla nadmiernej ingerencji w sferę prawa własności. Jeśli dążymy do osiągnięcia efektywności w działalności rolniczej, to przecież nie musimy tak zaostrzać, jak obecnie się proponuje, warunków podmiotowych nabywania nieruchomości rolnych, poprzez wprowadzanie wymogu osobistego wykonywania tej działalności, czy eliminowanie możliwości nabywania gospodarstw rolnych przez osoby trwale niezdolne do pracy. Jeśli chcemy przekształcać ustrój rolny w związku z jednoczesnym oddziaływaniem na zmianę struktury wsi, to nie można, jak sędzę, jednostronnie wskazywać na ochronę przede wszystkim sytuacji prawnej właściciela gospodarstwa, który je otrzyma w wyniku działu spadku, kosztem innego właściciela, który miałby otrzymać spłaty niższe od należnych.

Wydaje się, że niemożliwość przyjmowania jednoznacznych rozwiązań wielu trudnych i złożonych problemów uzasadniałaby postulat – *de lege ferenda* –

23 R. Budzinowski: Czynniki rozwoju..., op. cit., s. 37.

24 Por. A. Lichorowicz: Stowarzyszenie Polski z EWG a polskie ustawodawstwo rolne, Państwo i Prawo z. 9/1992, s. 55.

25 Dz.U. nr 52, poz. 539.

26 Por. art. 8 ust. 2 pkt. 2 ustawy.

odwoływania się w przyszłej regulacji prawnej w szerszym zakresie do klauzul generalnych. Dziś obawa o ewentualną zbyt daleko idącą ingerencję administracyjną w sferę kształtowania stosunków własnościowych w rolnictwie nie rysowałaby się tak wyraźnie, jak w przeszłości, zwłaszcza do 1982 r., kiedy kontrola administracyjna obrotu była bardzo rozbudowana. Istnienie w strukturze organów Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz obowiązujące prawne instrumenty kontroli sądownoadministracyjnej stanowiłyby gwarancję ochrony praw obywateli.

Akty normatywne kształtujące ustrój rolny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego

1. Niewątpliwie podstawowym aktem kształtującym ustrój rolny w pierwszych latach powojennych był dekret PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej¹. Był to akt o rewolucyjnym charakterze. Warunki polityczne, w których dekret został wydany, nie sprzyjały rozważaniom na temat jego konstytucyjności. Dopiero czterdzieści kilka lat po wydaniu dekretu można było dokonywać oceny jego konstytucyjności przez organ powołany do badania konstytucyjności prawa – Trybunał Konstytucyjny. Wytworzyła się więc dość paradoksalna sytuacja. Dekret pozwolił ukształtować zupełnie odmienną od przedwojennej strukturę własnościową w rolnictwie. Stało się to przy wyraźnym nawiązywaniu w treści dekretu do przedwojennych aktów poświęconych reformie rolnej, zgodnie z którymi ustrój rolny miał być oparty na silnych, zdrowych i zdolnych do wydajnej produkcji rolnej gospodarstwach stanowiących prywatną własność ich posiadaczy.

Przemiany ustrojowe, które nastąpiły po 1989 r. sprawiły, że prawo własności znowu zostało dowartościowane. Na postanowienia dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej, a także innych aktów nacjonalizacyjnych, trzeba było spojrzeć przez pryzmat systemu wartości, które chroniły zmienione przepisy konstytucyjne, a od 17 października 1997 r. Konstytucja RP. Poczucie realizmu nakazywało wszakże ostrożność w odniesieniu do „prostych” prób odwrócenia czy wręcz zniesienia prawnorzeczowych skutków reformy rolnej. Znaczna część nieruchomości ziemskich, które z mocy dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej, stały się własnością Państwa, została wszakże rozdysponowana na rzecz drobnych rolników i dyspozycje te – zapewne wbrew rzeczywistym zamiarom twórców dekretu – okazały się trwałe. Stąd też zasada ochrony praw nabytych wymaga poszanowania własności uzyskanej za odpłatnością w drodze aktów nadania, a po 1958 r. również w drodze aktów notarialnych. Pogodzenie interesów byłych właścicieli ziemskich, którzy utracili własność na podstawie dekretu z 6 września 1944 r., jak się w praktyce okazało bez żadnego odszkodowania, z interesami beneficjariuszy reformy rolnej jest zadaniem trudnym i winno być rozwiązane przez ustawodawcę. Warto przy tym zauważyć, iż różne losy przejętego przez Państwo majątku powo-

¹ Dz.U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13 ze zm.

dują, że nawet tam gdzie przejęte nieruchomości nadal stanowią własność Skarbu Państwa czy wywodzących swe prawa od niego podmiotów prawa publicznego, próba zniesienia prawnorzeczowych skutków dekretu o przeprowadzaniu reformy rolnej wywołuje wątpliwości natury konstytucyjnej, skoro takie zniesienie nie jest możliwe w odniesieniu do tych nieruchomości, które wyszły z publicznego układu własnościowego. Nie można bez naruszenia konstytucyjnej zasady równości różnicować sytuacji prawnej byłych właścicieli tylko w oparciu o przypadkowe kryterium późniejszych losów prawnych przejętego od nich majątku. Podstawowym sposobem naprawienia szkód powstałych w wyniku przepisów dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej winno być przyznanie odszkodowania pieniężnego od Skarbu Państwa z możliwością zwolnienia się z tego obowiązku przez przeniesienie na rzecz i za zgodą poszkodowanego lub jego następców prawnych własności części przejętej nieruchomości [założyć bowiem trzeba, że pełne odszkodowanie jest nierealne], jeżeli znajduje się ona nadal w majątku Skarbu Państwa lub jego następców, będących podmiotami prawa publicznego. Rozwiązanie takie winno być dziełem ustawodawcy. Jak dotąd ustawodawca, mimo kilkakrotnie podjętych prób, nie rozwiązał problemu byłych właścicieli, którzy utracili swe nieruchomości na podstawie dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej, a także innych aktów o nacjonalizacyjnym charakterze².

2. Milczenie ustawodawcy w kwestii uprawnień właścicieli nieruchomości przejętych na podstawie dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej spowodowało, że właściciele ci zaczęli poszukiwać ochrony swych uprawnień na drodze sądowej. To z kolei spowodowało, że problemy dotyczące dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej i późniejszych aktów normatywnych kształtujących ustrój rolny stały się przedmiotem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. W okresie przed wejściem w życie Konstytucji RP Trybunał Konstytucyjny podejmował w tym zakresie uchwały ustalające powszechnie obowiązującą wykładnię ustaw. Po wejściu w życie Konstytucji RP i nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym problemy dotyczące ustroju rolnego trafiały na wokandę TK przede wszystkim w wyniku kierowanych doń skarg konstytucyjnych i pytań prawnych³.

Zasada podziału władzy, wysłowiona obecnie w art. 10 ust. 2 Konstytucji RP, zakazuje sądom stosowania wykładni o prawotwórczym w swej istocie charakterze. Szczególną ostrożność i powściągliwość organy władzy sądowniczej winny wykazywać w odniesieniu do materii o dużym ciężarze gatunkowym, stanowiącej materię ustawową ze względu również na szczególne komplikacje, które towarzyszą próbom podjęcia jakichkolwiek decyzji ustawodawczych. Jest rzeczą oczy-

wistą, że rozstrzygnięcie o sposobie naprawienia szkód wyrządzonych przez przejęcie w pierwszych latach powojennych przez państwo mienia nieruchomego i mienia zorganizowanego jako przedsiębiorstwo, należy do materii ustawowej. Niejednoznacznie należy więc ocenić ten kierunek orzecznictwa sądowego, w którym stosuje się wykładnię życzliwą dla osób pozbawionych mienia po drugiej wojnie światowej. Najbardziej reprezentatywne dla tego kierunku orzecznictwa są orzeczenia Sądu Najwyższego wykluczające w zasadzie możliwość zasiedzenia przez Skarb Państwa tych nieruchomości, które znalazły się we władaniu państwa na podstawie aktów administracyjnych, których nieważność stwierdzono już w nowych warunkach ustrojowych. Z jednej bowiem strony ten kierunek odpowiada podstawowym wartościom demokratycznego państwa prawnego, lecz przecież – jak wskazano wyżej, sprzyja różnicowaniu poszkodowanych w nawiązaniu do przypadkowej okoliczności, jaką jest pozostawanie przejętego mienia we władaniu podmiotów publiczno-prawnych w momencie orzekania przez sąd. Na tle wyrażnie sprzyjającego repriwatyzacji orzecznictwa Sądu Najwyższego, sądów powszechnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego ocenić trzeba jako bardzo powściągliwe. Trybunał zdaje sobie niewątpliwie sprawę nie tylko ze skutków prawnych swych orzeczeń, lecz również ze skutków społecznych swego orzecznictwa i stara się unikać takich sytuacji, w których orzeczenie mogłoby destabilizować stosunki społeczne ukształtowane dzięki badanym normom prawnym⁴.

3. W stosunku do dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej wysuwa się zarzut, że nie mógł on mieć nigdy mocy obowiązującej, gdyż nie mieścił się w systemie źródeł prawa przewidzianym przez konstytucję marcową, co do której nowa władza deklarowała, że przyjmuje ją jako podstawę swego działania, a także przez konstytucję kwietniową. Sam zaś Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego nie był, jako organ wykonawczy, znany konstytucji marcowej⁵. Ze ściśle jurystycznego punktu widzenia jest to zarzut niewątpliwie uzasadniony. Rzecz jednak w tym, że na terytorium, które przypadło Państwu Polskiemu po II-ej wojnie światowej, tylko „władza ludowa” była w stanie wdrażać w życie ustanowione przez siebie akty o charakterze generalnym, które były uważane za prawne. Odmówienie tym aktom prawnego charakteru musiałoby spowodować trudności w prawnej ocenie wszystkiego co zdarzyło się przed wejściem w życie Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Takiej oceny nie podjął się nawet ustrojodawca, poprzestając na powściągliwej, lecz chyba negatywnej ocenie dokonań prawnych Polski Ludowej, zawartej w preambule do Konstytucji.

2 Trudno bowiem uznać za rozwiązanie problemu przyznanie byłym właścicielom lub ich spadkobiercom pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości na podstawie art. 34 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

3 Przyjmuję założenie, że aktami normatywnymi kształtującymi ustrój rolny są również akty zawierające przepisy dotyczące uregulowania własności gospodarstw rolnych i przepisy dotyczące dziedziczenia gospodarstw rolnych.

4 Zamysł ten daje się wyraźnie odczytać w sentencji i uzasadnieniu wyroku z 31 stycznia 2001 r. rozstrzygającym o konstytucyjności przepisów o dziedziczeniu gospodarstw rolnych.

5 Por. A. Lichorowicz: Glosa do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2001 r. (sygn. akt SK 5/01), Przegląd Sejmowy 2 (2002), s. 130.

Również Trybunał Konstytucyjny w tej zasadniczej kwestii zachował się powściągliwie wskazując, że „Pełna ocena suwerenności i legalności PKWN, jako polskiego prawodawcy należy natomiast do współczesnego, demokratycznego ustrojodawcy”, a skutki prawne dekretu „były następnie respektowane – wyraźnie bądź implícite – przez późniejszego ustawodawcę”⁶. Ustalona uchwałą TK z dnia 16 kwietnia 1996 r. (W 15/95) powszechnie obowiązująca wykładnia art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN z 6 września 1944 r. dotyczącego norm obszarowych wyraźnie stwierdzała, że normy te nie wyznaczały górnej granicy ogólnej powierzchni nieruchomości rolnych na przyszłość. W uzasadnieniu uchwały Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę na wątpliwości natury konstytucyjnej odnoszące się do dekretu, lecz uznał, że nie mają one takiego charakteru, który uniemożliwiłby ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni, gdyż skutki wykładanego przepisu dokonały się w całości w przeszłości, a obecnie mogą one być ustalane jedynie ex post w sposób deklaratoryjny. W uzasadnieniu uchwały Trybunał nawiązuje też do nowego porządku ustrojowego Rzeczypospolitej Polskiej podkreślając, że wszelkie ograniczenia własności, do których należy zaliczyć także ewentualne zakazy związane z normami obszarowymi, powinny być rozpatrywane w świetle zasady ochrony własności i zasady proporcjonalności, a ewentualne rozstrzygnięcia normodawcze musiałyby być legitymowane wyraźną przewagą interesu ogólnego nad partykularnymi interesami właścicieli. Ocena ta pozostaje aktualna pod rządami Konstytucji RP. Nie uzasadnia bowiem jej modyfikacji art. 23 Konstytucji, stanowiąc wyraźnie, że zawarta w nim zasada programowa nie narusza postanowień art. 21 i art. 22. Ustawodawca, przygotowując istotne zmiany w obrocie nieruchomościami rolnymi⁷, winien więc wykazać jaki to interes ogólny, wyartykułowany w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, wyraźnie dominuje nad interesami osób dążących do powiększenia obszaru swych gospodarstw ponad projektowane przez ustawodawcę limity obszarowe⁸.

Podkreślić należy, że Trybunał Konstytucyjny, mimo postrzegania licznych wątpliwości co do konstytucyjności dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej, konsekwentnie stał na stanowisku, że może być on stosowany przy ustalaniu skutków prawnych, które wywołał. Oznacza to, że Trybunał uznawał dekret za obowiązujący akt prawny w rozumieniu przyjętym w orzecznictwie Trybunału, zgodnie z którym formalne uchylenie aktu prawnego nie pozbawia go mocy obowiązującej, jeżeli może być on nadal stosowany choćby w odniesieniu do sytuacji z przeszłości.

6 Uchwała Trybunału z dnia 16 kwietnia 1996 r. – W 15/95 – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Rok 1996. Tom I, Warszawa 1996, s. 215.

7 Mowa o nich w referacie Z. Truskiewicza.

8 Wydaje się, że proponowane ograniczenie dałoby się uzasadnić jedynie względami ochrony środowiska. Zauważyć wszakże trzeba, iż w odniesieniu do wszystkich wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji dla wprowadzanych ograniczeń obszarowych niezbyt przekonująco wypada test konieczności.

Wydaje się, że wydając wyrok z dnia 24 października 2001 r.⁹, Trybunał Konstytucyjny przyjmuje założenie, iż dekret o przeprowadzeniu reformy rolnej obowiązuje. Trybunał rozpatrzył bowiem merytorycznie skargę konstytucyjną o stwierdzenie niezgodności z konstytucją co prawda art. 216 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543), lecz w zakresie, w jakim przepis ten uniemożliwia byłym właścicielom i ich następcom prawnym żądania zwrotu ich nieruchomości nabytych przez Skarb Państwa na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN.

Na tle wcześniejszego orzecznictwa TK zaskakuje więc postanowienie o umorzeniu postępowania z dnia 28 listopada 2001 r.¹⁰ wydane po rozpoznaniu skargi konstytucyjnej w sprawie niezgodności z Konstytucją RP art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej. Jako podstawę prawną umorzenia powołano art. 39 ust. 1 pkt. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.). Jako powód umorzenia przytoczono utratę mocy obowiązującej przepisu. Jednym z argumentów przemawiających za przyjętą przez Trybunał koncepcją „skonsumowania” dekretu, a tym samym jego nieobowiązywania było to, że ostateczne rozstrzygnięcie Naczelnego Sądu Administracyjnego, stanowiące jeden z warunków dopuszczalności skargi konstytucyjnej „nie dotyczyło istoty sprawy tzn. przejęcia nieruchomości rolnej w trybie dekretu lecz nieważności decyzji wydanej w toku procedury przejmowania nieruchomości rolnej przez Skarb Państwa”.

Do tego postanowienia zostały zgłoszone zdania odrębne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego: Z. Czeszejko-Sochackiego, L. Garlickiego, A. Mączyńskiego oraz M. Zdyba. Wnikliwej krytyce poddał to rozstrzygnięcie A. Lichorowicz¹¹. Argumenty podniesione w zdaniach odrębnych i w głosie A. Lichorowicza, przemawiające za merytorycznym rozstrzygnięciem skargi konstytucyjnej przez TK, zasługują na aprobatę. Podziela je autor niniejszego opracowania. Nadto trudno uznać za uprawniony argument, że „przywołanie przedmiotowego przepisu w decyzjach Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej oraz w wyroku NSA oddalającego skargę, nie oznacza jego zastosowania w rozstrzygnięciu sprawy, lecz ma charakter wtórny i służy ocenie, czy przepis ten w procesie przejmowania konkretnej nieruchomości był lub nie był stosowany w sposób dający podstawy do stwierdzenia rażącego naruszenia prawa”. Postępowanie wszczęte z inicjatywy skarżącej miało – zgodnie z jej zamiarem – przynieść efekt w postaci deklaratyw-

⁹ SK 22/01 – OTK ZU 7 (2001), poz. 216.

¹⁰ SK 5/2001 – OTK ZU 8 (2001), poz. 266.

¹¹ Głos do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2001 r. (sygn. akt SK 5/01, Przegląd Sejmowy 2/2002, s. 129–136).

nych decyzji stwierdzających nieważność zaświadczenia, które stanowiło podstawę wpisu prawa własności Skarbu Państwa w księdze wieczystej. Stosowne decyzje działałyby *ex tunc*. Wzorcem kontroli dla organów orzekających o konstytucyjnych prawach skarżącej był wskazany przez nią przepis dekretu, a art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a. umożliwiłby przywrócenie stanu zgodnego z prawem, gdyby organy stosujące prawo podzieliły rację skarżącej¹². Relacja między art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a. a art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN z 6 września 1944 r. jest więc odmienna niż postrzega ją Trybunał Konstytucyjny. Przepis dekretu należy uznać za pierwotny a nie wtórny¹³. Przepis ten jest nadal stosowany w licznych postępowaniach reparyacyjnych, a więc nadal obowiązuje.

Niewątpliwie Trybunał Konstytucyjny, umarzając postępowanie, miał na względzie ochronę praw nabytych i bezpieczeństwo obrotu, które są również wartościami konstytucyjnymi¹⁴. W uzasadnieniu omawianego postanowienia podkreśla się, że upływ czasu nie jest z punktu widzenia prawa zjawiskiem obojętnym i że „Po upływie ponad 50 lat od czasu przeprowadzenia reformy rolnej zmiany o charakterze społecznym i ekonomicznym stały się nieodwracalne. Ani względy społeczne, ani względy prawne nie pozwalają na przywrócenie stanu poprzedniego”. Zgodzić się więc trzeba z poglądem wyrażonym w zdaniu odrębnym Sędziego L. Garlickiego, że „upływ czasu, konieczność poszanowania praw nabytych i nieodwracalność zmian, jakie dokonały się w strukturze polskiej wsi, nakazują orzec, że dzisiejsze stosowanie przepisów dekretu z 1944 r. nie narusza Konstytucji RP”.

4. Przy dokonywaniu wykładni aktów prawnych kształtujących ustrój rolny Trybunał Konstytucyjny niewątpliwie starał się wydobyć z wykładanych przepisów treść, która daje się pogodzić z wartościami chronionymi w Rzeczypospolitej Polskiej. Widać to szczególnie wyraźnie w uchwale z dnia 19 września 1990 r. (W 3/89), dotyczącej nieruchomości ziemskich, które zostały rozparcelowane z przeznaczeniem na działki budowlane, po uprzednim zatwierdzeniu projektu parcelacji przez właściwy organ administracji państwowej. Trybunał ustalił, że z datą takiego

12 Należy zauważyć, że strona proceduralna nie była najlepiej rozwiązana w przepisach o reformie rolnej. Dopiero z przepisów wykonawczych do dekretu, wydanych z przekroczeniem granic upoważnienia, wynikało, że orzekanie o tym czy dana nieruchomość podlega przejęciu na cele reformy rolnej, należy do organów administracji. Stan ten usankcjonowała uchwała Składu Siedmiu Sędziów SN z 13 X 1951 r. (C 427/51, OSN 1/1953, poz. 1) wpisana do księgi zasad prawnych, respektowana nadal przez NSA, sądy powszechne i SN, a nie kwestionowana przez osoby dochodzące swych praw zapewne ze względu na szybkość postępowania. Szerzej na ten temat: B. Wierzbowski, Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 września 1994r. – II SA 2486/92 i II SA 500/94 – OSP 6/1995, poz. 126.

13 Argumentacja Trybunału Konstytucyjnego inspirowała jednakże do rozważań na temat dopuszczalności skargi konstytucyjnej wówczas, gdy skarżący jako ostateczne orzeczenie w rozumieniu art. 79 Konstytucji RP wskazuje rozstrzygnięcie w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji. Można by przyjąć, że bez zakwestionowania konstytucyjności art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a. w zakresie w jakim ten przepis stanowi podstawę prawną dla dalszego pozostawania w obrocie prawnym decyzji wydanych z powołaniem się na inny kwestionowany przepis, skarga konstytucyjna byłaby niedopuszczalna (art. 39 ust. 1 pkt. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). Rozwiązanie to razi jednak swą sztucznością.

14 Podobnie A. Lichorowicz: op. cit., s. 135.

zatwierdzenia nieruchomości te utraciły charakter nieruchomości ziemskich bez względu na to, kiedy w następstwie parcelacji własności tych działek została prawnie przeniesiona na ich nabywców¹⁵. W uzasadnieniu Trybunał popełnia wyraźny anachronizm, odnajdując w pojęciu „nieruchomość ziemska” treści charakterystyczne dla znacznie późniejszego pojęcia „nieruchomość rolna”, a mianowicie rolniczy charakter i przeznaczenie nieruchomości, podczas gdy w chwili wejścia w życie dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej pojęcie „nieruchomość ziemska” było wyodrębniane przede wszystkim w oparciu o kryterium położenia nieruchomości¹⁶. Efektem takiej wykładni jest wyłączenie spod działania przepisów dekretu pewnej części działek, które według stanu prawnego obowiązującego w 1944 r. stanowiły nieruchomości ziemskie i jako takie przechodziły na własność Państwa.

W uzasadnieniu uchwały z dnia 20 lutego 1991 r. (W 5/90) Trybunał Konstytucyjny przypisał decyzjom wydanym na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi oraz o uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (Dz.U. z 1989 r. Nr 58, poz. 348 ze zm.) charakter decyzji konstytucyjnych¹⁷. Można by przecież bronić poglądu, że decyzje te miały charakter deklaratoryjny. Takiej możliwości Trybunał w ogóle nie rozważał. Stanowisko Trybunału zostało wyraźnie zaaprobowane przez praktykę, gdyż po uchyleniu ustawy z 12 marca 1958 r. przyjmuje się powszechnie, że data 5 kwietnia 1958 r. nie ma już prawnej doniosłości przy ustalaniu stanu prawnego nieruchomości, które w tym dniu znajdowały się we władaniu Państwa lub zostały przekazane przez Państwo w użytkowanie innym osobom fizycznym i prawnym, jeżeli w odniesieniu do tych nieruchomości nie została wydana decyzja o przejęciu nieruchomości na własność Państwa. Nietrudno zauważyć, że takie stanowisko różni się – bez żadnego racjonalnego uzasadnienia – sytuację osób, które przed dniem 5 kwietnia 1958 r. zostały przez Państwo pozbawione władania nieruchomością rolną lub leśną, w zależności od tego czy została wydana w stosunku do tych nieruchomości decyzja właściwego organu administracji państwowej. Warto przecież odnotować, że w uzasadnieniu tej uchwały pojawia się pogląd, że krzywd wyrządzonych obywatelom przepisem sprzecznym z zasadami sprawiedliwości społecznej nie da się naprawić w drodze wykładni o prawotwórczym charakterze i że jest to zadaniem ustawodawcy.

5. Akty prawne kształtujące ustrój rolny w Polsce sprawiały wyraźną trudność Trybunałowi Konstytucyjnemu, gdy chodzi o ich ocenę prawną. Trudno bowiem

15 Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1990 r., Warszawa 1991, s. 173 i nast.

16 Szerzej na ten temat: A. Lichorowicz: op. cit., s. 131–132.

17 Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1991 r., Warszawa 1992, s. 193.

wartości, którym miały służyć te akty, przypisać współczesnemu demokratycznemu ustawodawcy. Stąd też – zwłaszcza w odniesieniu do dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej – liczne zastrzeżenia formułowane przez Trybunał Konstytucyjny, że zarówno kwestię legitymacji PKWN do stanowienia prawa jak i poszukiwanie rozwiązań, które godziłyby prawa osób, którym odjęto własność, z prawami nabytymi beneficjariuszy reformy rolnej należy pozostawić współczesnemu demokratycznemu ustawodawcy. Natomiast ogólne oceny charakteru i roli dekretu z 1944 r. „trzeba pozostawić politykom i historykom”¹⁸. Mimo to zastrzeżenie Trybunał Konstytucyjny formułuje swą własną ocenę dekretu, przypisując mu charakter aktu rewolucyjnego, świadomie i celowo odrzucającego wszelkie zaczepienia o zastany system obowiązującego prawa. Funkcją dekretu z 1944 r. było – według Trybunału – dokonanie całościowej zmiany struktury własności i stosunków społecznych w rolnictwie. Zmiany te – w ocenie Trybunału – zmierzały do realizacji trzech celów: ekonomicznej eliminacji grupy posiadaczy ziemskich, rozszerzenia drobnej własności gospodarstw rolnych, politycznej konfiskaty własności skierowanej przeciwko osobom, które kojarzone były z okupantem, jak i osobom, które czynnie przeciwstawiały się instalowaniu nowej władzy na terytorium Polski¹⁹.

Ocena reformy rolnej zawarta w uzasadnieniu postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2001 r. jest równie zwięzła. Jednak tym razem, Trybunał nie ograniczył się do oceny o charakterze ściśle prawnym, kwalifikując dekret o przeprowadzeniu reformy rolnej, jako jedno „z wielu działań zmierzających do osłabienia zdolności oporu społeczeństwa wobec narzuconego systemu politycznego i stanowiącej jego podstawę ideologii”. Z oceną taką nie zgodził się w swym zdaniu odrębnym Sędzia Z. Czeszejko-Sochacki, wskazując, iż ocena ta jest niepotrzebna, gdyż nie ma znaczenia dla treści rozstrzygnięcia.

6. Akty prawne kształtujące ustroj rolny najczęściej wiązały określony skutek prawny ze stanem faktycznym lub prawnym istniejącym w określonym momencie (najczęściej – wejście w życie aktu prawnego). To co było wcześniej lub zdarzyło się później było z prawnego punktu widzenia nieistotne. Takie akty prawne wywołują przy orzekaniu o ich konstytucyjności trudności, które dobrze ilustruje postanowienie TK z dnia 28 listopada 2001 r. i zgłoszone w stosunku do zawartego w nim rozstrzygnięcia zdania odrębne. Przyjęcie za trafne stanowiska Trybunału, że akty takie podlegają „skonsumowaniu” w momentach prawnie doniosłych, określonych w tych aktach, oznaczałoby w istocie wyjęcie takich aktów spod kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Przyjęcie stanowiska odmiennego prowadzi – w wypadku orzeczenia o niekonstytucyjności – do trudności w

ustaleniu skutków prawnych takiego orzeczenia. Nie można w tym wypadku zastosować rozwiązania przyjętego w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 r.²⁰, które dotyczyło dziedziczenia gospodarstw rolnych, a więc z natury rzeczy skutki prawne ocenianych przepisów wiązały się ze zdarzeniami rozłożonymi w czasie. Trybunał, kierując się względami bezpieczeństwa prawnego obywateli, ograniczył retroaktywność swego wyroku do niezbędnego minimum, a mianowicie do skutków wywołanych przez art. 1063 k. c. w dawnym brzmieniu. W wypadku aktów normatywnych, które przewidują nastąpienie określonych skutków z mocy prawa i tylko w określonych w tych aktach momentach, orzeczenie o niekonstytucyjności oznacza utratę mocy obowiązującej aktu normatywnego z mocą wsteczną. Sytuacji tej nie przewiduje art. 190 ust. 3 Konstytucji RP. Mamy tu do czynienia z „retroaktywnością wymuszoną” przez prawodawcę²¹.

Należy zwrócić uwagę również na to, że w razie sporu co do tego, czy skutek z mocy prawa wystąpił w stosunku do konkretnego podmiotu muszą istnieć procedury dla rozstrzygnięcia takiego sporu, a orzeczenia rozstrzygające ten spór mają charakter deklaratoryjny. Owa „wymuszona retroaktywność” orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nie wywołuje komplikacji wówczas, gdy nie zważono jeszcze wydać stosownego orzeczenia stwierdzającego nastąpienie skutku z mocy prawa. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego ma moc powszechnie obowiązującą (art. 190 ust. 1) i trzeba przyjąć, że skutek przewidziany w niekonstytucyjnym akcie normatywnym nigdy nie zaistniał. Jeżeli natomiast stosownie do właściwych procedur wydano orzeczenie deklaratoryjne potwierdzające wystąpienie określonego skutku prawnego, to korzysta ono z powagi rzeczy osądzonej (zdecydowanej) i może być wyeliminowane z obrotu prawnego stosownie do art. 190 ust. 4. Ten przepis konstytucyjny odsyła wszakże do zasad i trybu określonego w przepisach właściwych dla danego postępowania. Te zaś na ogół wymagają inicjatywy zainteresowanej strony i nierzadko nakazują uwzględnić okoliczności, które wystąpiły po wydaniu orzeczenia o deklaratoryjnym charakterze²². Restitutio in integrum, która jest zresztą wygodnym skrótem prawniczym, nie zawsze jest możliwa po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego. Powoduje to przypadkowe zróżnicowanie adresatów aktu normatywnego, który przewidywał skutek z mocy prawa, a który utracił moc wskutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Dążenie do ochrony jednych wartości konstytucyjnych powoduje naruszenie innych wartości. Ustawodawca takimi aktami jak dekret o przeprowadzeniu

18 Tak w uzasadnieniu wyroku z dnia 24 października 2001 r. – SK 22/01 – OTK ZU 7(2001), s. 1096.

19 Tamże, s. 109–1096.

20 Sygn. P. 4/99–OTK ZU 1(2001), poz. 5.

21 Por. B. Wierzbowski: Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 r. (sygn. akt P. 4/99), Przegląd Sejmowy 5(2001), s. 109.

22 Należy zwrócić uwagę na koncepcję nieodwracalnych skutków prawnych występującą w procedurach administracyjnych czy na ograniczenia wynikające z prawa materialnego w prawie cywilnym (np. konieczność ochrony nabywcy działającego w zaufaniu do ksiąg wieczystych, konieczność ochrony interesów dzieci czy małżonka w prawie rodzinnym itp.).

reformy rolnej stawia Trybunał Konstytucyjny przed koniecznością wyważania różnych wartości konstytucyjnych. W stosunku do przepisów przewidujących nabycie z mocy prawa przez określony podmiot, nawet jeżeli jest to Skarb Państwa lub inny podmiot z układu publicznego, własności nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego względ na bezpieczeństwo obrotu winien skłaniać do ostrożnego orzekania o niekonstytucyjności takiego przepisu. Sprawa dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej do takiej właśnie ostrożności skłaniała. Orzeczenie o niekonstytucyjności przepisu, który wywołał skutki prawnorzeczowe, miałoby moc wsteczną i przywracałoby *de iure* sytuację sprzed 57 lat. W praktyce, w większości sytuacji, orzeczenie takie – poza satysfakcją moralną – nic nie dawałoby byłym właścicielom. Większość nieruchomości przejętych w roku 1944 przez Państwo została bowiem rozdysponowana, a nabywców skutecznie chroni rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych lub chociażby zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wyprowadzana z art. 2 Konstytucji RP. Można więc krytykować Trybunał Konstytucyjny za to, że uchylił się od merytorycznego rozstrzygnięcia. Należy natomiast docenić to, że nie orzekł o niekonstytucyjności dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej, kierując się względami na stabilizację stosunków prawnorzeczowych, odsuwając na plan dalszy prawny rygoryzm, który w konkretnym wypadku byłby wyrazem prawnego fundamentalizmu znacznie wykraczającego poza to co postanowił w odniesieniu do przeszłości współczesny ustrojodawca.

Względ na stabilizację stosunków prawnorzeczowych w rolnictwie jest wyraźnie widoczny w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego. Zaznaczył się on szczególnie w wyroku z dnia 31 stycznia 2001 r., w którym Trybunał zrobił wyjątek, dający się uzasadnić względami praktycznymi, dla przepisu przyznającego prawo dziedziczenia gospodarstw rolnych Skarbowi Państwa²³. Tych samych względów można dopatrzeć się również w wyrokach dotyczących skutków prawnych uwłaszczenia gospodarstw rolnych dokonanego ustawą z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz.U. Nr 27, poz. 250 ze zm.)²⁴.

Przepisy aktów normatywnych kształtujących ustrój rolny w Polsce dotyczą nie tylko skutków prawnorzeczowych. Wynika z nich wyraźnie lub w sposób dorozumiany, że zmiana właściciela nieruchomości, następująca z mocy prawa, nie wiąże się z obowiązkiem zapłaty odszkodowania przez nowego właściciela

23 Orzeczenie w tym zakresie znacznie upraszcza sytuację, gdyż w przepisach przejściowych ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 55, poz. 321) ustawodawca, szanując zasadę nieretroakcji prawa spadkowego, przyznał stosowne roszczenie osobom, które odziedziczyłyby gospodarstwo rolne, gdyby nie działał art. 1063 kc. w dawnym brzmieniu.

24 Wyroki z dnia 22 lutego 2000 r. (SK 13/98 – OTK 1(2000), poz. 5) i z dnia 15 maja 2000 r. (SK 29/99 – OTK ZU 4(2000), poz. 110).

nieruchomości. Normy dotyczące skutków obligacyjnych aktów normatywnych kształtujących ustrój rolny nie były przedmiotem orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Wydaje się jednak, że wówczas ocena skutków prawnych chociażby dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej musiałaby być inna, aniżeli w wypadku skutków prawnorzeczowych. W wypadku skargi konstytucyjnej warunkiem wniesienia takiej skargi do Trybunału byłoby jednak wykorzystanie procedury przed sądem powszechnym i Sądem Najwyższym w celu uzyskania ostatecznego rozstrzygnięcia. Wymaga to jednak czasu i sporych kosztów. Nie jest też wykluczone, że powodem oddalenia żądań byłych właścicieli mogłoby być powołanie się przez Skarb Państwa na przedawnienie, a stanowisko sądów mogłoby tu być bardziej rygorystyczne, aniżeli w wypadku wniosków Skarbu Państwa o zasiedzenie nieruchomości.

7. W wyroku z dnia 31 stycznia 2001 r. (P. 4/99) Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności art. 1063 kc. w dawnym brzmieniu. W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia Trybunał podkreślił, że „zasady ochrony praw nabytych oraz bezpieczeństwa i pewności prawa chronią jednostki i inne podmioty stosunków prawnych przed ingerencją władzy państwowej, natomiast nie dotyczą w takim samym zakresie Skarbu Państwa (państwa jako podmiotu stosunków prywatnoprawnych)”²⁵. W uzasadnieniu postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2001 r. (SK 5/2001) w tej części, w której Trybunał mówi o nieodwracalnych zmianach, które nastąpiły po upływie ponad 50. lat od czasu przeprowadzenia reformy rolnej, nieruchomości które nadal stanowią mienie państwowe nie zostały potraktowane odmiennie od tych nieruchomości, które w trybie dekretu i późniejszych ustaw zostały zbyte przez Skarb Państwa. W stosunku do tej części uzasadnienia zgłosił zastrzeżenia w swym zdaniu odrębnym Sędzia A. Mączyński, który wszakże nie uzasadnia szerzej tych zastrzeżeń.

Zdaniem autora niniejszego opracowania odmiennie traktowanie skutków dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej w odniesieniu do tych nieruchomości, które nadal są własnością Skarbu Państwa, nie znajduje uzasadnienia. Na nieruchomościach tych zaszły zmiany, które niewątpliwie zmieniają ich wartość w stosunku do stanu z chwili przejęcia (nie zawsze, niestety, jest to zmiana *in plus*). Prosta *restitutio in integrum* w wypadku orzeczenia o niekonstytucyjności dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej w odniesieniu do tych nieruchomości spowodowałaby zbyt wiele komplikacji prawnych. Również i w tym wypadku określenie sytuacji prawnej byłych właścicieli i ich następców prawnych należy do ustawodawcy, a nie do organów władzy sądowej. Ustawodawca zdaje się skłaniać raczej ku rozwiązaniu polegającym na rekompensatach pieniężnych a nie na zwrocie w naturze przejętego mienia²⁶.

25 OTK ZU 1(2001), s. 71–72.

26 Por. art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju Dz.U. Nr 97 poz. 1051.

8. Trybunał Konstytucyjny, dokonując oceny konstytucyjności aktów normatywnych kształtujących ustrój rolny w Polsce, starał się zachować powściągliwość. Uregulowanie sytuacji prawnej osób, którym odjęto prawo własności nieruchomości rolnych w okresie PRL, należy niewątpliwie do współczesnego demokratycznego ustawodawcy. Brak konkretnych rozstrzygnięć władzy ustawodawczej nie uprawnia organów władzy sądowej do rozszerzającej wykładni aktów prawnych wydanych w innej rzeczywistości ustrojowej. Próby takie zdarzają się w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zjawisko „sądowej reprivatyzacji” występuje w obecnej rzeczywistości prawnej. Powoduje to niewątpliwie dyskryminację byłych właścicieli nieruchomości rolnych. Akty normatywne kształtujące ustrój rolny w Polsce były bowiem na ogół dość jednoznaczne, a poza tym posługiwały się konstrukcją przejścia własności z mocy samego prawa. Możliwości osłabiania ich skutków po kilkudziesięciu latach w drodze wykładni sądowej są dość ograniczone. Nadto większość nieruchomości rolnych przejętych przez Państwo na podstawie dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej została rozdysponowana na rzecz prywatnych nabywców. Zwrot mienia rolniczego byłym właścicielom w naturze jest więc niemożliwy. Trybunał Konstytucyjny wykazał się więc dużym poczuciem realizmu w ocenie aktów normatywnych kształtujących ustrój rolny w Polsce, uznając prawne znaczenie upływu czasu oraz rozległych zmian społecznych i ekonomicznych, dla których oceniane akty normatywne stanowiły prawną podstawę wyjściową. Taka postawa Trybunału nie oznacza usprawiedliwienia ustawodawcy, który powinien jasno i precyzyjnie określić prawa osób, którym odjęto prawa do nieruchomości rolnych w poprzednim ustroju. Jest wszakże dla tegoż ustawodawcy wyraźną wskazówką, że prosta restytucja stosunków prawnych zmienionych przez oceniane przez Trybunał akty normatywne musiałaby wywołać wątpliwości konstytucyjne.

Instrumenty prawne polityki strukturalnej w rolnictwie (dysfunkcje i bariery)

1. „Problematyka modernizacji polskich struktur agrarnych jest jednym z najbardziej spornych zagadnień w naszych stosunkach z Unią w okresie przedakcesyjnym. Konieczność modernizacji struktur jawi się jako jeden z najpilniejszych obowiązków strony polskiej. Modernizacja struktur to jedna z tych dziedzin, która nie może się obejść bez licznych interwencji ustawodawcy, zmiany wielu obowiązujących ustaw (w tym kodeksu cywilnego) tudzież uchwalenia nowych. Tymczasem właśnie ten aspekt harmonizacji polskiego ustawodawstwa rolnego z ustawodawstwem europejskim przedstawia się od strony legislacyjnej najgorzej i jego realizacja wymagać będzie wiele wysiłku... Z przykrością odnotować wypada, że problematyce strukturalnej, mimo jej doniosłości, stanowisko negocjacyjne Polski w rokowaniach z Unią Europejską poświęciło niewiele miejsca”¹.

Stanowisko Rady Legislacyjnej ze stycznia 2001 roku nie straciło aktualności, pomimo upływu dwu lat i zamknięcia negocjacji. Co więcej, wybór przez polski rząd uproszczonego systemu dopłat bezpośrednich, stanowiących w istocie rodzaj renty socjalnej, nie może być uznany za opowiedzenie się za unowocześnieniem rolnictwa, a jest rozwiązaniem konserwującym dotychczasową, wadliwą strukturę obszarową. Z tym większą uwagą należy podejmować zagadnienia polityki strukturalnej w rolnictwie zwłaszcza, iż dalecy jesteśmy od ukształtowania modelu organizacyjno-prawnego polityki strukturalnej, w szczególności polityki realizowanej w skali regionu.

2. Polityka strukturalna w rolnictwie krajów Unii Europejskiej wyróżnia się dwiema charakterystycznymi cechami, a mianowicie:

1) polityka rolna ujmowana jako oddziaływanie na strukturę agrarną i organizację produkcji przekształca się w politykę rozwoju wsi, obejmując swoim zakresem także kształtowanie rolniczej przestrzeni produkcyjnej oraz urządzenie całych obszarów wiejskich², 2) w europejskim ustawodawstwie strukturalnym szeroko jest stosowana zasada regionalizacji oddziaływania. Odstępuje ona od stosowania

¹ Podstawowe kierunki rozwoju polskiego ustawodawstwa rolnego w okresie przedakcesyjnym, Stanowisko Rady Legislacyjnej, Przegląd Legislacyjny nr 1/2001.

² Por. A. Stelmachowski: Problemy harmonizacji prawa w związku z integracją polskiego rolnictwa z Unią Europejską, w: Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej, Białystok 1998, s. 64 i n.

na terenie całej Unii jednakowych, generalnych rozwiązań, zastępując je instrumentami prawnymi o węższym, pod względem terytorialnym, zakresie oddziaływania, lecz za to skuteczniejszymi, w większym stopniu uwzględniającymi specyfikę rolną terenów, na których mają oddziaływać³.

Regionalizacja oddziaływania wymaga nie tylko prowadzenia przez centrum polityczno-gospodarcze państwa zróżnicowanej polityki w stosunku do regionów (polityka interregionalna), lecz także uzupełnienia tej polityki o element intraregionalny – polityki regionalnej prowadzonej w skali, na szczeblu i przez podmiot (strukturę) regionalny. Problem przekształceń strukturalnych w rolnictwie ma różną rangę w poszczególnych regionach kraju i powinien być rozwiązywany głównie przy uwzględnieniu specyfiki regionu, przez decydenta regionalnego, a nie przez ogólnokrajowe, zmonopolizowane struktury nastawione na realizację autonomicznych celów. Instytucja powołana do prowadzenia polityki strukturalnej w rolnictwie winna być instytucją o charakterze regionalnym (wojewódzkim), a nie krajowym, centralnym.

Jak wiadomo ukształtowana została wyraźna pozycja ustrojowa samorządu województwa jako struktury, która ma pełnić funkcję podmiotu polityki intraregionalnej. Jednakże, gdy chodzi o politykę strukturalną w rolnictwie aktualnie zachodzi istotna dysfunkcja pomiędzy ustrojową pozycją samorządu województwa jako podmiotu polityki regionalnej, a koncentracją zasobów ziemi i środków finansowych w scentralizowanych agencjach państwowych, w stosunku do których samorząd terytorialny pozostaje w roli petenta, a nie podmiotu polityki strukturalnej w rolnictwie.

Taką konkluzją kończyłem moje opracowanie poświęcone problemom polityki strukturalnej w poprzednim – II tomie „Studiów”⁴. Temat zasługuje na kontynuację, ponieważ zarówno z programem polityki strukturalnej, jak i z prawnym instrumentarium mającym służyć jego wdrażaniu sytuacja nie jest jasna i należyte uregulowana.

3. Co się tyczy polityki uzasadniony jest pogląd o braku spójnej polityki rolnej naszego państwa. Z pewnością za program polityki nie może być uznane „Stanowisko negocjacyjne Polski w obszarze rolnictwa”, traktujące aspekty strukturalne zupełnie marginesowo. W łonie koalicji rządzącej sprawy rolnictwa są z reguły przedmiotem przetargów i nacisków. Każda z partii traktuje wieś i rolnictwo głównie w kategoriach „zagłębia wyborczego”, gromadzącego liczny elektorat. Trudne i niepopularne decyzje co do koniecznych przekształceń strukturalnych

3 A. Lichorowicz: Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej, Kraków 1996, s. 228.

4 S. Prutis: O problemach regionalnej polityki strukturalnej w rolnictwie, *Studia Iuridica Agraria*, tom II, Białystok 2001, s. 148–155.

odkładane są na przyszłość. Żadna z głównych sił politycznych nie chce podjąć ryzyka politycznego wiążącego się z przeprowadzeniem koniecznych zmian.

Nawet zwolennicy wejścia naszego kraju do UE zwracając uwagę, iż w negocjacjach długofalowe interesy, szanse rozwoju i modernizacji rolnictwa podporządkowaliśmy doraźnym zyskom politycznym i zaspokajaniu bieżących żądań rozmaitych grup nacisku. Dowodem tego jest przyjęcie systemu dopłat do powierzchni gospodarstwa rolnego zamiast do wielkości produkcji. Jak stwierdza R.A. Ziemkiewicz, „w praktyce postanowiliśmy wyłączyć znaczącą część polskich arealów z produkcji i pozostawić je na statusie cywilizacyjnego skansenu. Dopłata do hektara stanie się bowiem rodzajem głodowego zasiłku dla bezproduktywnej ludności wiejskiej, zamrażając na długi czas archaiczną, rozdrobnioną strukturę własności. Egoistycznie pojmowany interes największych w UE producentów rolnych spotkał się tu z równie egoistycznym interesem naszych partii, które w kraju, gdzie 50% całej produkcji rolnej wytwarzane jest przez 5% gospodarstw, a prawie 50% gospodarstw produkuje tylko na własne potrzeby, zabiegają głównie o względy tego akurat elektoratu, którego interesy stoją w sprzeczności z interesami kraju”⁵.

Celowo przytaczam wyostrzoną wypowiedź publicysty, aby wskazać, iż w procesie akcesji do UE zagadnienia modernizacji i przemian strukturalnych w rolnictwie zostały niedocenione. Wynegocjowany system dopłat ma w istocie charakter alimentacyjny, produkcyjnie zaś jest w zasadzie neutralny. Zapewnia ochronę gruntów rolnych przed degradacją – grunty nieuprawiane winny znajdować się w należytej kulturze rolnej, aby uzyskać dopłaty. Konstrukcja systemu dopłat nie stymuluje wszakże przemian strukturalnych w rolnictwie.

4. Gdy natomiast chodzi o obowiązujące obecnie instrumentarium prawne, mogące mieć zastosowanie w przemianach strukturalnych, skonstatować, niestety, trzeba, iż daleko jeszcze do ukształtowania spójnego, logicznego systemu organizacyjno-prawnego.

W płaszczyźnie organizacyjnej czyli urzędów, instytucji, agencji administracyjnych oraz gospodarujących w rolnictwie zachodzą istotne bariery, czy dysfunkcje, gdy chodzi o wzajemne relacje pomiędzy siatką organizacyjną działających struktur. Wynikają one z odmienności szczebla usytuowania struktur i zakresu, czy skali realizacji ich zadań, barier własnościowych pomiędzy sektorem państwowym a prywatnym w rolnictwie, rozdzielenia kompetencji pomiędzy administracją rządową i samorząd na szczeblu województwa, rozłożenia kompetencji administrowania sprawami rolnymi pomiędzy trzy szczeble jednostek samorządu terytorialnego.

5 R.A. Ziemkiewicz: Ozdrowieńczy szok Unii, w cyklu: Pytania o Polskę, „Rzeczpospolita” 18–19.01.2003 r. poz. 539).

W sferze regulacji prawa materialnego pojawiły się w naszym systemie prawnym, wzorowane na regulacjach krajów UE, akty normatywne mające na celu przekształcenie struktur rolnych, czy przestrzeni rolniczej. Mam tu na myśli ustawę o rentach strukturalnych w rolnictwie⁶ oraz ustawę o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesiania⁷. Rozwiązania przyjęte w obu ustawach mogą wszakże budzić krytycznie oceny z punktu widzenia ich adekwatności do wymagań modelu organizacyjnego polityki strukturalnej.

W sferze prawa materialnego zasadniczą barierę kształtowania struktur gospodarczych w rolnictwie stwarza brak unormowań w zakresie obrotu własnościowego oraz obrotu dzierżawnego gruntami rolnymi. Zniesienie, z dniem 1 października 1990 r., wszelkich ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi spotkało się ze zróżnicowanymi ocenami doktryny, z przewagą ocen negatywnych. Swoje stanowisko zaprezentowane w podręczniku: „Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej” z 1994 r. pragnę przypomnieć: „Podzielić należy pogląd, iż obecny stan prawny w sferze obrotu nieruchomościami rolnymi wykazuje z punktu widzenia funkcji prawa rolnego jako aktywnego instrumentu polityki rolnej, cechy klasycznego etapu przejściowego – etapu przebudowy ustroju gospodarczego. Celem przekształceń ustrojowych całej gospodarki (w tym także rolnictwa państwowego) jest prywatyzacja (w tym także reprivatyzacja) przy zapewnieniu zasady wolności gospodarczej. Trudno zatem, przy braku precyzyjnych programów polityki rolnej, utrzymywać systemy zakazów i ograniczeń w sferze prywatnej własności rolniczej, która tak długo opierała się różnorodnym koncepcjom społeczeństwa. Dlatego też likwidacja ograniczeń w sferze rozporządzania nieruchomościami rolnymi oznacza bardzo istotne dowartościowanie psychologicznego aspektu prawa własności ziemi prywatnej. Ten aspekt własności ma także znaczenie społeczno-polityczne. Natomiast system ograniczeń w obrocie, charakterystyczny dla krajów Europy Zachodniej, zapewne pojawi się wówczas, gdy zrealizujemy podstawowy kanon naszej polityki zagranicznej, jakim jest przystąpienie do EWG. Trudno jednak przewidywać konkretny system rozwiązań prawnych. Będą one zapewne konsekwencją dostosowania dyrektyw ówczesnej wspólnej polityki rolnej do warunków naszego rolnictwa”⁸.

Podtrzymuję wyrażone wówczas stanowisko, opowiadając się jednoznacznie za wprowadzeniem regulacji prawnej obrotu własnościowego oraz dzierżawnego gruntami rolnymi, stymulujących przekształcenia strukturalne gospodarstw. Wejście do Unii wymaga bowiem położenia akcentu na produkcyjny aspekt własności rolniczej; na dalszy plan schodzi psychologiczny aspekt własności. Skonstruowa-

6 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2001 r. (Dz.U. nr 52, poz. 539).

7 Ustawa z dnia 8 czerwca 2001 r. (Dz.U. nr 73, poz. 764).

8 P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski: *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1994, s. 96.

nie odpowiedniej, spójnej regulacji obrotu nieruchomościami nie jest zadaniem łatwym. Będący przedmiotem prac Sejmu poselski projekt ustawy z 2 lipca 2002 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi i dzierżawie rolniczej budzi wiele krytycznych opinii i zawiera wiele kontrowersyjnych propozycji.

5. Wskazując na bariery, czy dysfunkcje w płaszczyźnie organizacyjnej wymieniałem barierę własnościową pomiędzy sektorem państwowym a prywatnym w rolnictwie. Chodzi mianowicie o to, iż restrukturyzacja rolnictwa państwowego traktowania jest jako ustawowe zadanie autonomiczne, wyodrębnione z całości rolnictwa na danym terenie i przydzielone do realizacji odrębnej, scentralizowanej strukturze, jaką jest Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa. Zdaniem moim, restrukturyzacja rolnictwa państwowego powinna być traktowana jako integralna część polityki strukturalnej dotyczącej całości rolnictwa na danym terenie, niezależnie od przynależności sektorowej. Zasób ziemi stanowiący własność państwa winien być wykorzystywany, jako rezerwa ziemi, dla realizacji przekształceń niezbędnych dla poprawy struktury gospodarstw na danym terenie. Należy wyrazić przekonanie, iż w przyszłości stać nas będzie na opracowanie i realizację programów przekształceń strukturalnych rolnictwa), wdrażanych przez samorząd terytorialny, czy samorząd rolniczy. Ziemia państwowa ma być rezerwą służącą realizacji takich programów.

Aktualnie Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa jest jedynym i wyłącznym decydem w sprawach gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Decyduje, czy grunty zagospodarować we własnym zakresie, w formie gospodarstwa skarbowego lub poprzez oddanie w administrowanie, czy też przeznaczyć do zagospodarowania przez osoby trzecie. I w tym wypadku Agencja decyduje, czy grunty przeznaczyć do sprzedaży, czy też je wydzierżawić. Stosując formę przetargu ograniczonego, Agencja określa kandydatów na nabywców nieruchomości. Organy samorządu terytorialnego są włączone jedynie formalnie w procedurę realizacji zadań Agencji. I tak, znakomita większość gmin prowadzi, na zlecenie Agencji, sprzedaż oraz dzierżawę gruntów zasobu. Jednakże działają one wyłącznie w granicach udzielonego im umocowania, bez możliwości aktywnego oddziaływania na prowadzoną przez Agencję politykę zagospodarowania.

Podobna jest funkcja starosty powiatu wydającego decyzję administracyjną o wymianie gruntów pomiędzy rolnikiem a Agencją Własności Rolnej⁹. Wymiana służyć ma racjonalnemu ukształtowaniu rozłogu gruntów gospodarstwa; jednakże rolnicy często spotykają się z decyzją odmowną, albowiem wymiana może być dokonana na zgodny wniosek stron i w przypadku odmowy Agencji starosta nie ma żadnych możliwości manewru.

9 Por. art. 6 ustawy z 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (tekst jedn. Dz.U. z 1989 r. nr 58, poz. 349 z późn. zm.).

Już wcześniej podnoszono zarzuty, iż głównym celem restrukturyzacji i prywatyzacji rolnictwa państwowego stało się nie tyle znalezienie i pozyskanie właściciela gwarantującego trwałe zagospodarowanie gruntów, lecz maksymalizacja dochodów Agencji oraz utrzymanie własnego, rozbudowanego aparatu urzędniczego¹⁰. Autonomizacja celów Agencji, jako podmiotu *par excellence* gospodarczego, osłabia potencjalną możliwość realizowania przez nią celów publicznych. Z tym większym zdziwieniem odnieść się należy do propozycji (zawartej w poselskim projekcie ustawy o obrocie nieruchomościami rolnymi z 2.07.2002 r.) powierzenia Agencji (przekształconej w Agencję Nieruchomości Rolnych) funkcji organu administracji, kontrolującego prywatny obrót ziemią. Proponowane zmiany zakresu zadań i statusu prawnego Agencji należy ocenić zdecydowanie krytycznie. Po pierwsze, w sytuacji gdy Agencja nie w pełni radzi sobie z zadaniami restrukturyzacyjno-prywatyzacyjnymi, powierzenie jej nadto kompetencji administracyjnych, do których wykonywania kadra Agencji nie jest przygotowana, rodzi obawy co do poziomu realizacji ogółu zadań. Po wtóre, powierzenie kontroli prywatnego obrotu ziemią państwowej strukturze gospodarczej i to monopolistycznej wykonującemu w skali kraju uprawnienia właścicielskie Państwa, oznacza powrót do łączenia, w gestii jednego podmiotu, własności i władzy państwowej (dominium i imperium), co było istotną cechą minionego ustroju. Po trzecie, w sytuacji funkcjonowania trójszczeblowej struktury samorządu terytorialnego oraz działania rolniczego samorządu zawodowego (izby rolnicze, którym można zlecić lub przekazać realizacją zadań administracji rządowej lub samorządowej¹¹), usytuowanie kontroli prywatnego obrotu ziemią poza strukturami administracji publicznej narusza modelowe zasady działania administracji terenowej.

6. Stanowczo podtrzymuję tezę, że w interesie Państwa leży przede wszystkim organizacja racjonalnie funkcjonującego rolnictwa, a nie utrzymywanie centralistycznie zarządzanego Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Potencjał ekonomiczny Państwa nie zależy bowiem w zasadniczej mierze od wielkości zasobów państwowej ziemi rolniczej.

Wejście do UE wymaga niewątpliwie przyspieszenia procesów restrukturyzacji i prywatyzacji państwowego rolnictwa. Najdalej idącą propozycję przedstawił A. Stelmachowski, postulując dokończenie prywatyzacji gruntów poprzez cięcie radykalne, a mianowicie w drodze ustawowego uwłaszczenia dzierżawców gruntów państwowych. Zdaniem autora propozycji, właściwą formą uwłaszczenia powinny być rozwiązania cywilistyczne (przeniesienie własności w formie notarialnej na wniosek dzierżawcy winno być bezzwłoczne, a dotychczasowy czynsz

10 Por. A. Stelmachowski: *juw.*, s. 64–65; S. Prutis: Kierunki zmian modelowych restrukturyzacji i prywatyzacji rolnictwa państwowego, *Studia Iuridica Agraria*, tom I, Białystok 2000, s. 61.

11 Por. art. 5 ust. 2–4 ustawy z 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (tekst jedn. Dz.U. z 2002 r. nr 101, poz. 927 z późn. zm.).

dzierżawny winien być formą spłaty ceny). Proponowane uwłaszczenie winno dotyczyć tylko gospodarstw o charakterze rodzinnym i o obszarze nie przekraczającym 100 ha. Rozwiązanie takie zabezpieczy – zdaniem A. Stelmachowskiego – interesy polityczne naszego Państwa, a jednocześnie zwiększy zdolność kredytową aktualnych dzierżawców¹².

Postulat uwłaszczenia dzierżawców nie został podjęty przez decydentów, stąd też szanse jego realizacji uznać należy za znikome. Jeśli jednak nie ma wsparcia politycznego dla zmian własnościowych, tym bardziej pilne są zmiany organizacyjne, polegające na rozbiciu monopolistycznej struktury działającej w skali ogólnokrajowej i dostosowaniu nowych struktur do ustroju terytorialnego państwa, ukształtowanego na zasadzie decentralizacji władzy publicznej (art. 15 Konstytucji RP).

W chwili obecnej trudno zaproponować jedno konkretne rozwiązanie modelowe, ponieważ rozwiązania organizacyjne mogą przybierać różnorodne postacie. Stosunkowo prosty wydaje się zabieg decentralizacyjny polegający na podziale Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (a także innych państwowych agencji rolniczych) na samodzielne jednostki organizacyjne działające w skali województw, nadal zachowujące swój państwowy charakter. Samorządowi województwa, jako podmiotowi polityki regionalnej, stworzyć należy skutecznie mechanizmy prawne oddziaływania na funkcjonowanie takich agencji regionalnych.

Inną możliwą propozycją jest utworzenie specjalnych struktur – regionalnych (subregionalnych) agencji zagospodarowania ziemi i urządzania obszarów wiejskich, w których udziałowcami mogłyby być jednostki samorządu terytorialnego (powiaty gminy), samorząd rolniczy, a także Skarb Państwa (wnoszący aport w postaci gruntów rolnych wchodzących do obecnego Zasobu), będących organizacjami gospodarczymi nie nastawionymi na zysk, a realizujących zadania w zakresie przekształceń strukturalnych pod nadzorem samorządu województwa. Wzorców do organizacji i zakresu zadań takim strukturom mogą w tym przypadku dostarczyć francuskie SAFER¹³.

W rejonach, gdzie zasoby państwowych gruntów rolnych nie są duże gospodarowanie ziemią państwową może być powierzone samorządowi terytorialnemu. Gospodarowanie zasobem zurbanizowanych nieruchomości Skarbu Państwa należy do kompetencji starostów, wykonujących to zadanie jako zadanie powierzone ustawowo z zakresu administracji rządowej¹⁴. Podobne rozwiązania można zastosować odnośnie państwowych nieruchomości rolnych; starostom powierzono

12 A. Stelmachowski: *juw.*, s. 64–65.

13 Por. L. Verdun: SAFER: rola i organizacja; S. Prutis: SAFER a polityka strukturalna w polskim rolnictwie, w pracy zb.: *Zagospodarowanie ziemi we Francji i w Polsce*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 1999, s. 131–151.

14 Por. 23 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2000 r. nr 46, poz. 543 z późn. zm.).

już szereg kompetencji w zakresie gospodarowania ziemią rolniczą, jak np. scala-
nie i wymiana gruntów, przeznaczanie gruntów rolnych do zalesiania.

Zaangażowanie jednostek samorządu terytorialnego w restrukturyzację państwowej własności rolniczej nie zakłada bynajmniej pomysłu uwłaszczenia samorządu i uczynienia zeń podmiotu własności rolniczej. Jednostki samorządu terytorialnego nie powinny prowadzić działalności gospodarczej poza zakresem użyteczności publicznej. Samorząd terytorialny, jako gospodarz terenu, winien wszakże stwarzać warunki racjonalnego gospodarowania przez mieszkańców wspólnoty. Dlatego też samorząd powinien mieć także wpływ na restrukturyzację i prywatyzację gruntów państwowych na „swoim” terytorium.

Powiązania organizacyjne pomiędzy Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa a jednostkami samorządu terytorialnego mogą, jak powiedziano, przybierać różnorodne postacie i – co istotne – nie muszą być zuniformizowane, jednolite w skali całego kraju.

7. Kształtowanie modelu organizacyjno-prawnego polityki strukturalnej w rolnictwie wymaga również przyjrzenia się układowi kompetencji terenowej administracji publicznej. Chodzi tu zarówno o podział przedmiotowy kompetencji na szczeblu wojewódzkim pomiędzy administracją rządową a samorządem, jak i rozmieszczenie kompetencji pomiędzy poszczególnymi szczeblami samorządu terytorialnego w zakresie administrowania sprawami rolnymi.

Jak wiadomo model ustrojowy województwa oparty został na koncepcji działania dwu władz – samorządu terytorialnego oraz administracji rządowej. Generalna linia podziału zadań pomiędzy obiema władzami polega na rozgraniczeniu kompetencji w sferze strategii rozwoju i polityki regionalnej województwa, w tym tworzenia warunków rozwoju gospodarczego (co leży w gestii samorządu województwa) od klasycznej sfery administracji władczej, polegającej na nadzorze nad przestrzeganiem prawa i sprawowaniem tzw. policji administracyjnej (co leży w gestii wojewody)¹⁵. Ta linia podziału kompetencji dotyczy również dziedziny rolnictwa. I tak: wojewoda nadzoruje działalność wszelkich inspekcji funkcyjnych w sferze gospodarki żywnościowej, natomiast samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim, określone ustawami, w zakresie m.in. modernizacji terenów wiejskich¹⁶.

W podziale kompetencji pomiędzy wojewodą a zarządem województwa zachodzą wszakże dysfunkcje wykraczające poza ustaloną regułę. Dla przykładu prowadzenie spraw związanych z działalnością grup producentów rolnych, w tym:

- wydawanie decyzji administracyjnych stwierdzających lub odmawiających stwierdzenia spełnienia przez grupę producentów rolnych warunków uprawniających do prowadzenia działalności jako przedsiębiorca,
- prowadzenie rejestru grup producentów rolnych,
- nadzór nad działalnością grup producentów należy do kompetencji wojewody¹⁷, choć przecież grupy producentów jako przedsiębiorcy działający na rynku rolnym winni być nadzorowani przez samorząd terytorialny. Podobnie niezrozumiałe jest powierzenie wojewodzie takich zadań jak:
 - załatwianie spraw związanych z organizacją produkcji ogrodniczej,
 - tworzenie i znoszenie rejonów zamkniętych wytwarzania kwalifikowanego materiału siewnego ziemniaka oraz udział w pracach zespołu do spraw doboru odmian zbóż do doświadczalnictwa,
 - prowadzenie spraw obejmujących rynki rolne, w tym skup interwencyjny,
 - nadzór nad konserwacją urządzeń melioracji wodnych podstawowych; analiza i ocena wykonanych zadań konserwacyjnych¹⁸.

Wymienione kompetencje dotyczą sfery gospodarczej, a zatem z klasycznej administracji rządowej winny być przekazane samorządowi terytorialnemu, sprawującemu funkcje gospodarcze. Dysfunkcje kompetencyjne pogłębia jeszcze chaos organizacyjny, gdy chodzi o podporządkowanie jednostek usługowo-doradczych działających w rolnictwie. I tak, choć nadzór nad konserwacją urządzeń melioracyjnych należy do wojewody, to wojewódzki zarząd melioracji i urządzeń wodnych podlega organizacyjnie urzędowi marszałkowskiemu. Natomiast ośrodek doradztwa rolniczego, grupujący różnorodne służby rolne mające obsługiwać gospodarstwa rolne, podporządkowany jest wojewodzie.

8. Niezależna pozycja państwowych agencji rolniczych względem obu władz wojewódzkich – rządowej oraz samorządowej, rozproszenie kompetencji między obie administracje w sferze rolnictwa prowadzi do sytuacji, iż w województwie brak jest, w istocie, prężnego ośrodka władzy sterującego zadaniami rolnictwa, a jednocześnie wspierającego jego rozwój. Funkcja samorządu województwa koncentruje się wokół strategii oraz programów przedmiotowych, w tym także rozwoju rolnictwa. Sporządzone programy wymagają wszakże realizacji i tu trzeba stwierdzić, że ocięzały mechanizm kontraktu wojewódzkiego w niewielkim stopniu dotyczy rolnictwa. Dla egzekucji programów wojewódzkich niezbędne są przede wszystkim środki finansowe (powszechnie liczy się na wykorzystywanie

15 Szerzej na ten temat: Z. Gilowska, J. Płoskonka, S. Prutis, M. Stec, E. Wysocka: Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym, Samorząd Terytorialny nr 8–9/1997 r., s. 24 i n.

16 Por. art. 14 ust. 1 pkt. 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst. jedn. Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1590 z późn. zm.).

17 Art. 7, 9, 10 i 12 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw (Dz.U. z 2000 r. nr 88, poz. 983).

18 Te kompetencje – zgodnie z § 22 pkt. 8 regulaminu Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku – należą do zadań Wydziału Środowiska i Rolnictwa UW.

funduszy unijnych); potrzebne są także struktury organizacyjne realizujące programy wojewódzkie w mniejszej skali przestrzennej. Samorząd województwa nie dysponuje przecież „własnymi” jednostkami organizacyjnymi w powiatach i gminach. Mechanizm przekazywania wykonywania zadań przez województwa stanowią porozumienia w sprawie zadań publicznych (uregulowane w ustrojowych ustawach samorządowych), które województwo może zawierać z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego z obszaru województwa¹⁹. Przekazanie zadań w drodze porozumienia wymaga wszakże przekazania środków finansowych na ich realizację. Zasoby finansowe samorządu województwa nie są tak duże, aby zapewnić realizację zadań zleczanych innym jst. Stąd, gdy chodzi o realizację polityki regionalnej, m.in. w zakresie polityki strukturalnej w rolnictwie, możliwe są dwa rozwiązania organizacyjne:

Samorząd województwa zostanie „doinwestowany”, m.in. w drodze udziału w dysponowaniu środkami należącymi obecnie do agencji państwowych. Wówczas to samorząd winien zabezpieczyć realizację strategii rozwoju, w tym przekształceń strukturalnych w rolnictwie.

Przy braku środków własnych, rola samorządu województwa, jako podmiotu polityki regionalnej, ograniczy się do opracowania strategii rozwoju i programów wojewódzkich. Realizacja zadań przez szczeble samorządu lokalnego zapewniona być powinna w drodze ustawowych zleceń, przy ich sfinansowaniu z budżetu państwa. Każdy ze szczebli winien zostać zobowiązany do realizacji zadań w zakresie swojej właściwości rzeczowej, przy respektowaniu zasady pomocniczości. Dla stymulacji przekształceń strukturalnych w rolnictwie optymalny wydaje się być szczebel powiatu, zapewniając odpowiednią koncentrację środków oraz przestrzenną skalę działania. Przykładem może być instytucja scalania gruntów, gdzie dotychczasowa kompetencja zarządu gminy została przekazana staroście powiatu²⁰.

9. Jak wspomniano w akapicie 4 pojawiły się w naszym systemie prawnym akty normatywne mające na celu przekształcenie struktur rolnych, oraz przestrzeni rolniczej. Stwierdzono tam, iż rozwiązania przyjęte w ustawie o rentach strukturalnych, a także w ustawie o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesiania mogą budzić krytyczne oceny, z punktu widzenia ich adekwatności do wymagań modelu organizacyjnego polityki strukturalnej. Należy zatem krótko uzasadnić taką ocenę.

Ustawa o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia ma na celu zintensyfikowanie procesu zalesienia gruntów marginalnych i zwiększenia stopnia lesistości kraju, a także zabezpieczenie socjalne tym rolnikom, którzy gospodarują na

słabych gruntach i z działalności rolniczej uzyskują niskie dochody. Cele społeczno-gospodarcze ustawy zasługują na pełną aprobatę. Mechanizmem prowadzenia polityki zalesiania jest „roczny limit zalesiania” – ogólna powierzchnia gruntów rolnych przeznaczonych do zalesienia w danym roku, na obszarze powiatu. Limit określa starosta, po zasięgnięciu opinii właściwego nadleśniczego, oraz w uzgodnieniu z wójtami, (burmistrzami), Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa²¹. W oparciu o ustalony limit zalesienia starosta rozpatruje wnioski zainteresowanych właścicieli gruntów, według kolejności ich wpływu, i wydaje decyzje o przeznaczeniu gruntu rolnego do zalesienia. Decyzja ta przekazywana jest do wiadomości właściwego wójta gminy. Jeżeli zgłoszone przez zainteresowanych wnioski przekraczają roczny limit zalesienia, starosta powiadamia o terminie ich rozpatrzenia oraz planowanym rozpoczęciu zalesiania w kolejnych latach²².

Wydawanie decyzji według kolejności zgłoszeń zainteresowanych jest mechanizmem niezwykle demokratycznym; jednakże w sytuacji ograniczonej ilości środków finansowych, trudno mówić o planowaniu czy polityce zalesiania, jeżeli prowadzone jest ono według reguły „kto pierwszy ten lepszy”. Ten kierunek zagospodarowania gruntów marginalnych cieszy się dużym zainteresowaniem (szczególnie na tzw. „ścianie wschodniej”) i należy zapobiec wszelkim możliwym anomaliiom (np. nabycie bardzo tanich gruntów marginalnych, aby uzyskać świadczenia pieniężne z tytułu zalesienia gruntów, określone w ustawie). Dla prowadzenia rzeczywistej polityki zalesiania należy instytucję tę powiązać z mechanizmem planowania przestrzennego. Chodzi mianowicie o ustawowe zastrzeżenie, iż zalesianie gruntów rolnych może mieć miejsce, jeżeli nie jest sprzeczne z przeznaczeniem terenów określonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

10. Klasycznym instrumentem prawnym służącym przyspieszeniu przemian strukturalnych jest instytucja rent strukturalnych w rolnictwie. Renta strukturalna jest świadczeniem pieniężnym oferowanym rolnikom, będącym w wieku przedemerytalnym, którzy zaprzestaną prowadzenia działalności rolniczej i przekażą gospodarstwo rolne o powierzchni co najmniej 3 ha w takiej konfiguracji, że przekazywane grunty powiększą już istniejące gospodarstwo; powierzchnia powiększonego gospodarstwa nie może być w zasadzie mniejsza niż 15 ha²³.

Instytucja rent strukturalnych zasługuje niewątpliwie na aprobatę, chociaż winna być przedmiotem szczegółowych analiz i ocen²⁴. W tym miejscu pragnę

19 Por. art. 8 ust. 2 w/w ustawy o samorządzie województwa.

20 Por. art. 10 ustawy z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz.U. nr 12, poz. 136).

21 Art. 2 ustawy z 8 czerwca 2001 r. (Dz.U. nr 73, poz. 764).

22 Por. art. 3 ust. 4, 7, 8 i 9 ustawy.

23 Por. art. 3 oraz 6 ustawy z 26 kwietnia 2001 r. o rentach strukturalnych w rolnictwie (Dz.U. nr 52, poz. 539).

24 W niniejszym tomie Studiów instytucji rent poświęcone jest opracowanie p. Joanny Szymańskiej: Renta strukturalna jako instrument oddziaływania na strukturę obszarową gospodarstw rolnych.

podnieść jedynie uwagi leżące w nurcie niniejszych rozważań, tzn. z punktu widzenia wymagań modelu organizacyjno-prawnego polityki strukturalnej.

Wobec istotnego zróżnicowania wielkości gospodarstw rolnych w poszczególnych regionach kraju zdecydowanie krytycznie należy ocenić (jednolite dla terenu kraju) wymaganie, aby powierzchnia powiększonego gospodarstwa nie była mniejsza niż 15 ha. Przy przeciętnej wielkości gospodarstwa rolnego w kraju (około 7 ha) w województwach, gdzie średnia wielkość gospodarstwa nie przekracza 5 ha²⁵ rozwiązania ustawy praktycznie nie znajdują zastosowania. Wprawdzie w przepisie art. 6 ust. 3 ustawy jest delegacja dla Rady Ministrów (która może, w drodze rozporządzenia) określić województwa lub powiaty, w których powierzchnia powiększonego gospodarstwa może być mniejsza od 15 ha, jednakże pomimo wejścia w życie ustawy od 1 stycznia 2002 roku do końca tego roku, rząd nie wydał stosownego rozporządzenia. Świadczyć to może również o trosce, jaką rząd przywiązuje do spraw rolnictwa.

Zastrzeżenia budzi także wysoce scentralizowany tryb przyznawania świadczeń. Postępowanie w sprawie przyznania renty strukturalnej wszczyna się na wniosek rolnika złożony w jednostce organizacyjnej Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, w której jest on ubezpieczony. Weryfikację wniosków przeprowadza prezes Kasy. On też wydaje decyzję odmawiającą przyznania renty strukturalnej, jeżeli w wyniku weryfikacji wniosku okaże się, że rolnik nie spełnia ustawowych wymagań. Od decyzji prezesa Kasy w przedmiocie renty strukturalnej przysługuje odwołanie do ministra właściwego do spraw rozwoju wsi na zasadach określonych w kpa. Od decyzji ministra przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego²⁶.

W przypadku braku możliwości przekazania gospodarstwa w drodze umowy, nieruchomości wchodzące w skład tego gospodarstwa przejmują się nieodpłatnie na własność Skarbu Państwa. Przejęcie następuje w drodze decyzji prezesa Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, od której przysługuje odwołanie do ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, a od decyzji ostatecznej – skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego²⁷.

Jak z przedstawionej procedury wynika w sprawach skomplikowanych czy spornych uzyskanie renty strukturalnej wymagać może angażowania 2. ministrów i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Jest to znakomitą dowodem na nadmierną centralizację administracji publicznej. Nie ma żadnych uzasadnionych racji, aby w sprawie przejścia gospodarstwa do Zasobu Własności Rolnej nie mógł

25 Są to województwa: małopolskie (3,0 ha), podkarpackie (3,3 ha), śląskie (3,7 ha) i świętokrzyskie (4,4 ha).

26 Por. art. 16–18 ustawy o rentach strukturalnych w rolnictwie.

27 Por. art. 9 ww. ustawy.

rozstrzygać starosta, a o przyznaniu renty strukturalnej – dyrektor oddziału KRUS. Ocieężałość procedury może znakomicie ograniczyć stosowanie w praktyce tego instrumentu przekształceń strukturalnych.

11. W rozważaniach na temat instrumentów organizacyjno-prawnych stymulujących przekształcenia strukturalne nie powinno braknąć odniesienia się do kwestii norm obszarowych dotyczących gospodarstw rolnych. Jak wiadomo normy obszarowe pełniły różnorodne funkcje. W obrocie nieruchomości rolnymi obowiązywały niegdyś normy: minimalna, podstawowa oraz maksymalna. Górna, ustrojowa granica indywidualnej własności rolnej, wynikająca z przepisów o przeprowadzeniu reformy rolnej z 1944 r., zniesiona została dopiero w 1990 roku.

W początkowym okresie prawnej reglamentacji wielkości gospodarstwa rolnego dolną jego granicę zakreślono poprzez normę obszarową nieruchomości rolnej, stanowiącej integralny składnik gospodarstwa²⁸. Obecnie zarówno pojęcie nieruchomości rolnej, jak i definicje gospodarstwa (z wyjątkiem definicji w ustawie o podatku rolnym) nie operują kryterium obszarowym. Jednakże dla celów niektórych regulacji prawnych normy obszarowe, jako rozwiązania szczególne, znajdują w dalszym ciągu zastosowanie. I tak np. ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu, z mocy ustawy, podlega rolnik, którego gospodarstwo obejmuje obszar użytków rolnych powyżej 1 ha przeliczeniowego²⁹.

Czy regulacje prawne stymulujące przekształcenia strukturalne winny bazować na instytucji norm obszarowych gospodarstw rolnych? Ustawa o rentach strukturalnych jest przykładem regulacji, gdzie ustawodawca znormalizował kategorie gospodarstwa przekazywanego (3 ha) oraz gospodarstwa powiększonego (15 ha). Wydaje się wszakże, iż operowanie normami obszarowymi powinno być zróżnicowane, w zależności od charakteru i przedmiotu regulacji prawnej oraz funkcji normy. Norma obszarowa może pełnić funkcję nakazu lub zakazu, warunku, od którego uzależnione jest uzyskanie określonych preferencji, czy decydować o zaliczeniu gospodarstwa do określonej prawnie kategorii. Wydaje się, iż operowanie normami obszarowymi jest domeną instrumentów prawa publicznego, przy pomocy których zróżnicować można obowiązki nakładane na jednostki gospodarcze różnej wielkości, czy też uzależnić przyznanie preferencji od spełnienia wymagań obszarowych. Natomiast w dziedzinie prawa prywatnego, w szczególności w sferze cywilnoprawnych instrumentów kształtowania prawa własności rolnej, operowanie normami winno być umiejętne i wyważone. Moim zdaniem nie należy wprowadzać zakazu koncentracji własności rolniczej poprzez ustanowienie

28 W latach 1965–71 minimalna wielkość nieruchomości rolnej wynosiła 0,2 ha, od 1972 r. – 0,5 ha, a od 1.07.1989 r. – 1 ha użytków rolnych.

29 Por. art. 16 ust. 1 pkt. 1 ustawy z 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 1993 r. nr 7, poz. 342).

górnej granicy obszarowej tej własności. Natomiast przeciwdziałanie rozdrobnieniu struktur gospodarczych poprzez wprowadzenie zakazu podziału nieruchomości rolnych poniżej określonego minimum obszarowego należy uznać za racjonalne i prawnie dopuszczalne³⁰.

Gdy chodzi natomiast o funkcjonującą w regulacjach publicznoprawnych normę obszarową gospodarstwa rolnego ustanowioną dla celów podatku rolnego oraz ubezpieczenia społecznego rolników (powyżej 1 ha lub 1 ha przeliczeniowego), zgłosić należy postulat istotnego jej powiększenia, przy wprowadzeniu regionalnego (powiatowego?) zróżnicowania, minimalnej powierzchni gospodarstwa. Obecnie obowiązujące normy pozwalają, poprzez zakup niewiele ponad 1 ha użytków rolnych niskiej jakości, aby – prowadząc działalność zupełnie nie związaną z rolnictwem – skorzystać z preferencyjnie niskiego systemu opodatkowania i opłacania składek ubezpieczenia społecznego. Patologie tego rodzaju wyeliminować może co najmniej podwojenie wielkości gospodarstwa dla celów podatkowych i ubezpieczeniowych. Zabieg ten winien zostać wprowadzony przy zachowaniu wszelkich reguł stanowienia prawa, tzn. z odpowiednim *vacatio legis* i elastycznymi rozwiązaniami przechodnimi, aby nie „zgubić” rolników działających w dotychczasowych warunkach. Powiększenie minimalnej wielkości powierzchni gospodarstwa stanowiłoby rzeczywisty bodziec do podjęcia decyzji o powiększeniu gospodarstwa lub o odejściu z rolnictwa. Służyłoby to niewątpliwie poprawie struktury agrarnej.

30 Swoboda podziałów nieruchomości zurbanizowanych doznaje również licznych ograniczeń – art. 93 ustawy z dnia 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2000 r. nr 46, poz. 543 ze zm.).

Środki prawne regionalizacji w ustawodawstwie rolnym

Regionalizacja jest w ostatnich kilku latach tematem licznych opracowań zarówno przedstawicieli nauk ekonomicznych¹, jak i różnych dyscyplin nauk prawnych². Także w doktrynie prawa rolnego pewne aspekty tego zagadnienia zostały już zauważone³.

Dostosowanie polskiego ustawodawstwa do *acquis communautaire*, do czego zobowiązaliśmy się poprzez ratyfikowanie Układu Europejskiego⁴, wiąże się z przyjęciem wielu nowych rozwiązań prawnych. Jednym z nich, również w prawie rolnym, wydaje się być uzależnienie zastosowania zróżnicowanych środków prawnych od warunków i potrzeb poszczególnych części terytorium kraju.⁵ Celem niniejszego opracowania jest przybliżenie samej koncepcji i założeń regionalizacji, ewolucji proregionalnej polityki rolnej Unii Europejskiej, a także wskazanie instrumentów prawnych regionalizacji obowiązujących w polskim ustawodawstwie rolnym oraz przygotowywanych w ramach procesu dostosowawczego do prawa UE.

Zastanowienia wymagać będzie też kwestia, jakie jest stanowisko ustawodawcy w sprawie realizacji celów i priorytetów polityki regionalnej w stosunku do rolnictwa i obszarów wiejskich, na jakie obszary działań położony jest największy nacisk.

1. Pojęcie regionalizacji

Regionalizacja jest zjawiskiem trwale zakorzenionym we współczesnych państwach nie tylko europejskich, ale również amerykańskich⁶. Proces regionali-

1 M.in. I. Pietrzyk: Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich, Warszawa 2001 czy A. Mierosławska: Wspieranie rozwoju regionalnego w Polsce, „Samorząd Terytorialny” 2001, z. 9, s. 3–11.

2 M.in. M. Kulesza: Rozwój regionalny. Zagadnienia instytucjonalne, „Samorząd Terytorialny” 2000, z. 10, s. 3–21 czy A. Balcerowska: Regiony w europejskiej przestrzeni prawnej, „Samorząd Terytorialny” 1999, z. 7–8, s. 47–67.

3 St. Prutis: O problemach regionalnej polityki strukturalnej w rolnictwie, „Studia Iuridica Agraria” 2001, t. II, s. 148–167.

4 Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z drugiej strony, podpisany 16 grudnia 1991 r., wszedł w życie 1 lutego 1994 r., Dz.U. 1994, nr 11, poz. 38. (Dalej cyt. jako: „Układ Europejski”).

5 E. Tomkiewicz wskazuje, że problematyka szeroko rozumianego rozwoju regionalnego, dotąd nie będąca przedmiotem zainteresowania prawa rolnego, jest jednym z nowych zagadnień poszerzających tradycyjny zakres tej dziedziny prawa, tak: E. Tomkiewicz: Tendencje rozwojowe współczesnego prawa rolnego, „Studia Prawnicze” 2001, s. 38.

6 Zwłaszcza w Kanadzie i Meksyku, gdzie istnieją rozwinięte programy polityki regionalnej. Natomiast w USA trudno mówić o polityce regionalnej w europejskim znaczeniu. Szeroko na ten temat: T. G. Grosse: Działania stanów na rzecz rozwoju gospodarczego USA, „Samorząd Terytorialny” 2001, z. 10, s. 12–29.

zacji rozpoczął się w XIX w. i wiązał się z tworzeniem centrów gospodarczych i kulturalnych na prowincji, zazwyczaj w ośrodkach posiadających tradycje samodzielnego działania, przeciwstawiających się całkowitemu podporządkowaniu stolicy.⁷ Obecnie zagadnienie regionalizacji wiąże się z kwestią ustroju terytorialnego państwa, z podziałem administracyjnym najwyższego szczebla.

Regiony w poszczególnych państwach mają bardzo różne formy ustrojowe⁸ i przez to nie jest możliwe jednoznaczne określenie tego pojęcia⁹. Dlatego właśnie Parlament Europejski, mając na celu ujednolicenie terminów, uchwalił w 1988 r. w formie rezolucji „Wspólnotową Kartę Regionalizacji”¹⁰, która w art. 1 definiuje region jako: „obszar stanowiący wyraźną jednostkę geograficzną, występującą na najwyższym poziomie podziału terytorialnego kraju, której ludność wyróżnia się określonymi elementami, takimi jak: język, kultura, tradycje”. Definicja ta nie ma jednak charakteru wiążącego.

W polskiej doktrynie prawa administracyjnego podjęto także próbę definicji „regionu”. Zgodnie z nią regionem jest najwyższa jednostka organizacyjna terytorium państwa, bez względu na jego formę ustrojową (federacja, państwo unitarne), o relatywnie dużej powierzchni i dość znacznej liczbie ludności, stanowiąca obszar względnie jednolity z punktu widzenia gospodarczego, społecznego i kulturowego, w ramach której prowadzona jest stosowna do potrzeb i uwzględniająca jej specyfikę samodzielna polityka gospodarcza, społeczna i kulturalna przez powołane do tego instytucje terytorialne.¹¹

Regiony w wielu krajach wyodrębnione zostały historycznie, narodowościowo, kulturowo. Z przytoczonej powyżej definicji regionu wynika, że powinien on stanowić obszar względnie jednolity z punktu widzenia gospodarczego, społecznego i kulturowego. Taki też wymóg jednostkom zasadniczego podziału terytorialnego stawia ustawodawca polski w przepisie art. 15 ust. 2 Konstytucji RP¹². Reforma ustrojowa państwa z 1998 r. wprowadziła do podziału terytorialnego nowe województwo, które w sensie ustrojowym i terytorialnym jest regionem.¹³ Z punktu widzenia omawianego tematu, najważniejsze w przeprowadzonej reformie jest to, że dała ona podstawy do przygotowania infrastruktury

7 J. Szreniawski: Wstęp do prawa administracyjnego, Część ogólna, Lublin 1992, s. 88.

8 Tamże, s. 89 oraz A. Balcerowska: Regiony w europejskiej..., s. 47.

9 M. Kulesza wskazuje na zasadność budowy definicji regionu poprzez trzy konieczne cechy, wynikające z Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego, składające się na to pojęcie. M. Kulesza: Rozwój regionalny..., s. 3. Por. też A. Balcerowska: Regiony w europejskiej..., s. 53–54. Autorka odwołuje się do ogólnej definicji regionu Rady Europy, jako wyodrębnionej jednostki podziału administracyjnego, znajdującej się najbliższe szczebla władzy centralnej.

10 Wspólnotowa Karta Regionalizacji z 18 listopada 1988 r., stanowiąca załącznik do rezolucji Parlamentu Europejskiego o polityce regionalnej Wspólnoty i o roli regionów. Szerzej na temat dokumentu zob. Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym, praca zb. pod kier. J. Rokity (w.): „Samorząd Terytorialny” 1997, z. 8–9, s. 8.

11 M. Elżanowski, M. Maciorek, P. Przybysz: Region jako instytucja prawnoustrojowa, PiP 1990, z. 8, s. 59.

12 Ustawa z 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 78, poz. 483.

13 Tak: B. Jaworska-Dębska (w.): Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, praca zb. pod red. M. Stahl, Warszawa 200, s. 222.

instytucjonalnej, umożliwiającej realizację polityki regionalnej według wzorców obowiązujących w Unii Europejskiej¹⁴.

Regiony w UE są klasyfikowane według różnych kryteriów. Są to: 1) kryterium geograficzne, gdzie wyróżnia się regiony centralne, przygraniczne, górskie; 2) kryterium rozwoju gospodarczego, które dzieli regiony na bogate i opóźnione w rozwoju; 3) kryterium sektora gospodarczego, które wyodrębnia regiony przemysłowe i rolnicze; 4) kryterium typu zagospodarowania, zgodnie z którym mówi się o regionach miejskich i rolniczych.

Ponadto, oprócz zasadniczego podziału na regiony (województwa), wyróżnia się też podregiony (np. grupy powiatów w ramach województwa) i megaregiony, łączące województwa o zbliżonych uwarunkowaniach. W Polsce, mając na uwadze strukturę agrarną, a także kondycję indywidualnych gospodarstw rolnych, wyróżnia się 3 megaregiony rolnicze¹⁵.

Polska jest obszarowo i gospodarczo mniej zróżnicowana niż kraje Wspólnoty Europejskiej. Jednakże i u nas występują regiony o relatywnie wysokim rozwoju gospodarki rolnej i poprawnej strukturze agrarnej, jak również regiony rolniczo zacofane, o strukturze wadliwej.¹⁶ Ta polaryzacja regionalna obszarów wiejskich powoduje, że w poszczególnych regionach kraju mamy odmienne modele rolnictwa, a co za tym idzie odmienne problemy rozwojowe.¹⁷ Do tego należałoby dodać zróżnicowane regionalnie warunki naturalne i walory środowiskowe. Niektóre z tych różnic, np. kulturowe czy obyczajowe, mogą mieć pozytywny wpływ na ogólny rozwój danego obszaru. Coraz bardziej cenione są przykładowo różnice w krajobrazie, jego walorach estetycznych i poznawczych. Natomiast odmiennie ukształtowany poziom rozwoju społeczno-gospodarczego naszego kraju, różniący dochody ludności, kształtuje sytuację demograficzną, wyznacza skalę bezrobocia, przez co decyduje o warunkach życia w regionie. To są dysproporcje regionalne, których ocena nie jest już pozytywna.¹⁸

14 Por. P. Czechowski: Proces dostosowania polskiego prawa rolnego i żywnościowego do Unii Europejskiej, Warszawa 2001, s. 99.

15 I makroregion (południowy) obejmujący województwa: Podkarpackie, Małopolskie, Świętokrzyskie i Śląskie. Mimo dobrych gleb i relatywnie dobrego klimatu rolnictwo na tym terenie charakteryzuje się rozdrobnieniem, znacznym bezrobociem i brakiem możliwości zatrudnienia wiejskich nadwyżek siły roboczej. II makroregion (północno-zachodni), obejmujący województwa: Warmińsko-Mazurskie, Pomorskie, Zachodnio-Pomorskie, Lubuskie, Dolnośląskie i Opolskie. Rolnictwo makroregionu zorganizowane jest w wielkoobszarowych gospodarstwach rolnych, zazwyczaj w oparciu o ziemię po dawnych PPGR. Ludność wiejska w dużej części charakteryzuje się niskim poziomem wykształcenia, a bezrobocie na tym terenie jest znaczne. III makroregion (centralny) obejmuje województwa: Wielkopolskie, Kujawsko-Pomorskie, Mazowieckie, Podlaskie, Lubelskie i Łódzkie. Rolnictwo tego regionu jest stosunkowo najbardziej zrównoważone pod względem ekonomicznym, ekologicznym, demograficznym i społecznym, i będzie zapewne charakteryzować się względnie dużą zdolnością adaptacji do zmieniających się warunków gospodarowania. Zob.: Spójna polityka strukturalna rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 13 lipca 1999 r., s. 113 oraz W. Michna: Polityka regionalna w sferze obszarów wiejskich i rolnictwa, Zeszyty Naukowe SGGW, Warszawa 1999, nr 37.

16 A. Lichorowicz: Stowarzyszenie Polski z EWG a polskie ustawodawstwo rolne, PiP 1992, z. 9, s. 55.

17 Pakt dla rolnictwa i obszarów wiejskich, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 22 lipca 1999 r., s. 5.

18 J. Heller: Regionalizacja obszarów wiejskich w Polsce, Warszawa 2000, s. 5.

Dlatego też niezbędne jest uwzględnienie w polityce rolnej uwarunkowań regionalnych naszego kraju. Od tego zależeć też będzie dobór właściwych środków prawnych i ich przyszła skuteczność.

2. Polityka rozwoju regionalnego

2.1. Proces regionalizacji, we współczesnym znaczeniu, pojawił się w państwach europejskich po II wojnie światowej. Wcześniej istniały przykłady państw federalnych posiadających obszary autonomiczne; w innych zwalczano wszelkie przejawy samorządności lokalnej w trosce o zapewnienie centralizacji władzy państwowej. W okresie powojennym polityczny program regionalizacji pojawił się jako element modernizacji państwa.¹⁹ Obecnie obok regionalizmu w poszczególnych państwach członkowskich (gdzie także należy odróżnić politykę rozwojową poszczególnych regionów od polityki regionalnej państwa²⁰), regionalizm stał się także elementem polityki europejskiej.²¹ Trzeba w tym miejscu także odnotować, że wzrost znaczenia regionalizmu jest postrzegany jako przeciwstawianie się procesowi globalizacji.²²

Początkowo państwa członkowskie Wspólnot Europejskich charakteryzowały się wyrównanym poziomem rozwoju gospodarczego²³. Mimo to, już w preambule Traktatu Rzymskiego z 1957 r. o Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej²⁴, jako jeden z celów wskazano zapewnienie harmonijnego rozwoju gospodarczego i społecznego, poprzez zmniejszanie różnic pomiędzy poszczególnymi regionami oraz usunięcie opóźnień w rozwoju regionów o mniej korzystnych warunkach. W samej treści Traktatu brak jednak było konkretnych instrumentów wspólnej polityki regionalnej. Wraz z rozszerzaniem się Wspólnot w latach siedemdziesiątych zaczęły uwidaczniać się różnice regionalne, wynikające ze specyficznych problemów regionalnych lub ze znacznie niższego poziomu rozwoju gospodarczo – społecznego. Pierwotnie wierzono, że wyrównanie tych dysproporcji zostanie osiągnięte jako efekt podejmowanych przez Wspólnoty reform gospodarczych.

Wspólna polityka regionalna powstała jako odpowiedź na pogłębiające się różnice regionalne i koncentrowała się na pomocy regionom najuboższym w celu

- 19 K. Szczerski: Z zagadnień regionalizacji Unii Europejskiej, „Samorząd Terytorialny” 2001, z. 10, s. 3.
- 20 A. Woś: Strategiczne problemy rozwoju rolnictwa (w:) Rolnictwo i wieś europejska, praca zb. pod red. Z.T. Wierzbickiego i A. Kalety: Toruń–Warszawa 1998, s. 110.
- 21 Szeroko na temat europejskiej polityki regionalnej oraz różnic między polityką prowadzoną na szczeblu narodowym i europejskim piszą W. Molle, R. Cappellin: Regional Impact of Community Policies in Europe, Avebury 1988, s. 9–13.
- 22 Z drugiej strony jednak I. Pietrzyk zauważa, że rewolucja technologiczna i globalizacja spowodowały zmniejszenie roli regionu jako optymalnej skali do rozwiązywania problemów, por. I. Pietrzyk: Polityka regionalna..., s. 212.
- 23 A. Maciaszczyk: Polityka regionalna i fundusze strukturalne Unii Europejskiej (w:) Wybrane problemy integracji europejskiej, praca zb. pod red. M.C. Błaszczak, J. Świerkockiego, Łódź 2001, s. 91.
- 24 W wersji ujednoliconej OJ C 340, 10 listopada 1997 r., p. 173–308.

zwiększenia ich potencjału gospodarczego i pozycji konkurencyjnej na wspólnym rynku²⁵. Podstawą do opracowania tej polityki stał się raport przygotowany w 1973 r. przez G. Thomsona²⁶; podkreślono w nim problemy zróżnicowania regionalnego, ich przyszłe konsekwencje dla Wspólnoty oraz wskazano na konieczność włączenia polityki regionalnej do polityki EWG. W 1975 r. utworzono Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego²⁷, którego zadaniem stało się wspomaganie rozwoju strukturalnego regionów. Od tego czasu polityka regionalna była kilkakrotnie reformowana, m.in. w 1988 r., na co wpłynęło przyjęcie do Wspólnoty krajów o dużych problemach regionalnych (Grecji, Hiszpanii). Reforma ta przyczyniła się do zwiększenia kompetencji Wspólnoty w formułowaniu i prowadzeniu wspólnej polityki regionalnej. Następnie w Traktacie z Maastricht²⁸ określono spójność gospodarczo–społeczną jako jeden z najważniejszych celów UE. Wiązało się to z powołaniem Komitetu Regionów i Funduszu Spójności, który stał się istotnym instrumentem finansowym dla najbiedniejszych krajów członkowskich.

Od latach osiemdziesiątych, w związku z restrukturyzacją gospodarczą wielu państw, reformami administracyjnymi oraz z postępującą integracją europejską, proces regionalizacji nabrał dynamiki.²⁹ Wyrazem tego było wprowadzenie w 1986 r.³⁰ do treści Traktatu Rzymskiego przepisu art. 130a (obecnie art. 158), w którym wskazano na potrzebę osiągnięcia spójności ekonomicznej i społecznej oraz zlikwidowania dysproporcji w poziomie rozwoju regionów. Od tego momentu spójność stała się fundamentalnym celem i *conditio sine quo non* europejskiej integracji.³¹ Ponadto od momentu rozszerzenia w Traktacie Amsterdamskim z 1997 r., katalogu celów Unii o zapewnienie trwałości rozwoju (*sustainable development*), usuwanie przejawów dysproporcji rozwojowych stało się jedną z najważniejszych przesłanek jego osiągnięcia.³² Podkreślono to także w dokumencie przyjętym w Goeteborgu w 2001 r. *Strategia Unii Europejskiej w dziedzinie*

25 A. Maciaszczyk: Polityka regionalna..., s. 91–93.

26 Report on the Regional Problems in the Enlarged Community. Por. H. Clout: Regional variations in European Community, Cambridge 1986, s. 13–14 oraz Regional Convergence in the European Union. Facts, prospects and policies, red. J. R. Cuadrado-Roura, M. Parellada, Berlin 2002, s. 6.

27 Rozporządzenie Rady z 18 marca 1975 r. o utworzeniu Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, OJ L 724/75 z 21 marca 1975 r. Obecnie obowiązującym aktem prawnym jest rozporządzenie nr 1783/99 z 12 lipca 1999 r. o Europejskim Funduszu Rozwoju Regionalnego, OJ L 213, z 13 sierpnia 1999 r.

28 Art. 2 (dawny B) Traktatu z 7 lutego 1992 r. o Unii Europejskiej. Tekst Traktatu (w:) Prawo Wspólnot Europejskich. Dokumenty, red. W. Czapliński, R. Ostrowski, A. Wyrozumska, Warszawa 1996, s. 127 i n.

29 K. Szczerski: Z zagadnień regionalizacji..., s. 9. Niedobór środków finansowych na politykę regionalną przez pierwsze kilkanaście lat jej istnienia, brak koordynacji polityki na szczeblu Wspólnoty oraz niejasne i niesprecyzowane cele powodowały brak spójności podejmowanych działań. Dopiero od lat osiemdziesiątych zauważyć można wyraźny wzrost znaczenia wymiaru regionalnego w polityce europejskiej. Por. M. Zieliński: Funkcje Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (w:) Polska a Unia Europejska w przededniu Maastricht II, praca zb. pod red. C. Mika, Toruń 1996, s. 93 i n.

30 Jednolity Akt Europejski z 18 lutego 1986 r., podpisany w Luksemburgu i Hadze, wszedł w życie 1 lipca 1987 r.

31 I.P. Thomas, Regional policy, Convergence and subsidiarity in the European Community, „Kiel Working Papers” No 737, April 1996, s. 2.

32 M. Ciepielewska: Wewnętrzna spójność UE i jej wspólna polityka strukturalna w ujęciu Agendy 2000, „Wspólnoty Europejskie” 1997, z. 11, s. 27.

zrównoważonego rozwoju³³. Wśród najważniejszych długoterminowych problemów, do których odnosi się Strategia, wymieniono poszerzenie Unii o kraje kandydackie, co spotęguje konieczność zapewnienia spójności i zmniejszenie różnic regionalnych.

Sam proces integracji europejskiej wpływa bardzo korzystnie na przyspieszenie rozwoju regionalnego państw członkowskich. Podkreśla się skutki polityczne, wynikających z deklarowanych w dokumentach wspólnotowych wartości publicznych (zwłaszcza zasadę subsydiarności), wskazuje się także na skutki gospodarcze. Wpływ, jaki wywiera na poszczególne regiony europejski Wspólny Rynek oraz polityka ekonomicznego wsparcia najsłabszych rozwojowo obszarów są wynikiem zastosowania szeregu instrumentów, m.in. transferów finansowych w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.³⁴ A to wiąże się z ogromnymi kosztami³⁵. Dlatego też, w 1997 r. Komisja Europejska w dokumencie *Agenda 2000*³⁶, mając na uwadze perspektywę dalszego rozszerzenia UE oraz w celu zwiększenia efektywności wydatkowania środków pochodzących z funduszy strukturalnych, zauważyła konieczność przeprowadzenia głębokiej reformy polityki regionalnej. Na szczycie Rady Europy w marcu 1999 r. przyjęto jednak rozwiązanie kompromisowe w sprawie reformy finansów, polityki rolnej oraz polityki gospodarczej. Określone zostały również nowe zasady wspólnej polityki regionalnej, ale regiony korzystające dotąd z pomocy wynegocjowały do 2006 r. wsparcie na dotychczasowym poziomie.³⁷ Nadal głównym celem polityki regionalnej jest homogenizacja całego obszaru UE, doprowadzenie do spójności ekonomicznej, społecznej i przestrzennej.³⁸ Jednak cel priorytetowy polityki regionalnej – rozwój regionów opóźnionych – jest od 2000 r. na mocy przepisu art. 1 rozporządzenia 1260/99³⁹, dookreślony już tylko przez dwa cele szczegółowe: restrukturyzację gospodarczą i społeczną regionów (m.in. wspieranie terenów o znacznych trudnościach strukturalnych) oraz rozwój zasobów ludzkich (działania na rzecz edukacji, przygotowania zawodowego).

Jednakże nadal działania na rzecz obszarów wiejskich są najistotniejszym elementem polityki w regionach, których rozwój jest opóźniony. Podkreślono to

33 European Union Strategy for Sustainable Development, dokument przyjęty przez Radę Europejską podczas Szczytu w Goeteborgu w czerwcu 2001 r.

34 K. Szczerski, Z zagadnień regionalizacji..., s. 9 i wskazana tam literatura.

35 W latach 1994–1999 Europejski Fundusz rozwoju regionalnego rozdysponował 141,5 bln ECU, według cen na 1992 r. Zakładano rytmiczny wzrost nakładów na pomoc regionalną – od 13,2 bln w roku 1994 po 19,3 bln ECU w roku 1999 r. Zob.: K. Sobczak, Konkurencyjność regionów, „Samorząd Terytorialny” 2000, z. 4, s. 60.

36 Dokument Agenda 2000, European Commission, Supplement 5/97, Brussels 1997.

37 Podkreślając doniosłe znaczenie ekonomicznej i socjalnej spójności, Rada przyznała 195 bln euro w latach 2000–2006 dla funduszy strukturalnych i 18 bln euro na Fundusz Spójności, por. E. Tomkiewicz, Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej od modelu produkcyjnego do modelu limitowania produkcji rolnej, „Przegląd Prawa Europejskiego” 1999, z. 2, s. 57 oraz I. Pietrzyk, Polityka regionalna..., s. 139.

38 A. Mierosławska, Wspieranie rozwoju..., s. 3 oraz K. Szczerski, Z zagadnień regionalizacji..., s. 6.

39 Rozporządzenie Rady nr 1260/1999 z 21 czerwca 1999 r. wprowadzające ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych, OJ L 161 z 26 czerwca 1999 r.

poprzez nowelizację w 1997 r. przepisu art. 158 Traktatu Rzymskiego (dawny art. 130a), w którym wskazano: „w celu wspierania swojego wszechstronnego, harmonijnego rozwoju, Wspólnota rozwija i kontynuuje działania prowadzące do wzmacniania swojej spójności ekonomicznej i społecznej. W szczególności Wspólnota zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomie rozwoju regionów oraz zacofania niektórych regionów i wysp, łącznie z obszarami wiejskimi”. Rozwinięciem tej normy są m.in. przepisy dwu rozporządzeń Rady: nr 1257/99 w sprawie wsparcia rozwoju wsi przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EAGGF)⁴⁰ i nr 1260/1999 wprowadzającego ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych.

Przepisy pierwszego z wymienionych aktów ustaliły ramy wsparcia Wspólnoty dla działań na rzecz zrównoważonego rozwoju wsi z uwzględnieniem dwu wskazanych zasad: 1) włączenia w działania promujące rozwój i dostosowanie strukturalne regionów, które są słabiej rozwinięte oraz 2) towarzyszenie działaniom wspierającym ekonomiczną i społeczną konwersję obszarów stojących w obliczu trudności strukturalnych. Przepis art. 1 ust 2 rozporządzenia stanowi swoisty łącznik między instrumentami obu polityk Wspólnoty. Działania na rzecz rozwoju wsi mają towarzyszyć innym instrumentom wspólnej polityki rolnej oraz je uzupełnić, a przez to mieć udział w osiągnięciu celów zapisanych w art. 33 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (dawny art. 39).

Reasumując: należy stwierdzić, że przyjęte rozwiązania w ustawodawstwie europejskim są wyrazem konsolidacji obydwu obszarów działań polityki europejskiej oraz uznania obszarów wiejskich i rolnictwa jako części szczególnej tożsamości gospodarczo-społecznej i kulturowej Wspólnoty, która wymaga swoistych form wsparcia.

2.2. W naukach ekonomicznych⁴¹ podkreśla się, że rozwój społeczno-gospodarczy z istoty swej jest nierównomierny. We wszystkich krajach, nawet bogatych, istnieją regiony opóźnione w rozwoju. Zacofanie samo w sobie ma charakter względny. Nawet wtedy, gdy w skali kraju następuje szybki rozwój, istnieją obszary, które rozwijają się wolniej. Obszary uznane za zacofane oferować mogą jednak inne cenione dobra rynkowe: niezdegradowane środowisko do produkcji żywności, walory krajobrazowe, atrakcyjne tereny dla sportu i rekreacji. Dlatego też polityka regionalna, jeśli ma być skuteczna, musi uwzględnić podstawy specjalizacji poszczególnych regionów. W krajach członkowskich Unii Europejskiej polityka regionalna nie jest jednolita, a przeciwnie – zauważyć można silne teryto-

40 Rozporządzenie Rady nr 1257/99 z 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju wsi przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EAGGF), zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia, OJ L 160 z 26 czerwca 1999 r.

41 A. Woś: Strategiczne problemy..., s. 109.

rialne uwarunkowania. Polityka ta uwzględnia stopień opóźnienia, a także specyfikę gospodarczą tych regionów, dobierając takie rozwiązania prawne i ekonomiczne, które wyrównywałyby różnice gospodarcze między zacofanymi a rozwiniętymi gospodarczo terenami rolnymi⁴².

W Polsce polityka rozwoju regionalnego jest integralnym elementem polityki strukturalnej państwa. Oznacza to, że cele i kierunki działań polityki regionalnej zostały określone w ścisłym związku z celami i priorytetami projektowanej oraz realizowanej polityki społeczno-gospodarczej, która uwzględnić musi polskie uwarunkowania.

Już na początku lat dziewięćdziesiątych, w przepisie art. 86 Układu Europejskiego, Polska podjęła zobowiązanie do zacieśniania współpracy w zakresie rozwoju regionalnego oraz do podjęcia środków m.in. do udzielania pomocy technicznej, ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju obszarów słabo rozwiniętych.

Wyrazem tej koncepcji w ustawodawstwie polskim są rozwiązania prawne przyjęte w ustawie z 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego⁴³, przez które rozumie się (na podstawie art. 2 ust. 1 pkt. 1 ustawy) terytorialnie ukierunkowany zespół działań na rzecz trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego i ochrony środowiska regionu. Celem tej regulacji jest m.in. rozwój poszczególnych obszarów kraju, poprawa jakości i warunków życia mieszkańców, jak również wyrównanie różnic w poziomie rozwoju poszczególnych obszarów, zmniejszenie zacofania obszarów słabo rozwiniętych i mających najmniej korzystne warunki rozwoju (art. 3 ust. 2). Wspieranie rozwoju regionalnego jest wykonywane zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, czyli poprzez proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi i trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, a także z uwzględnieniem wymogów ochrony dziedzictwa kulturowego. Te założenia będą odnosić się zwłaszcza do obszarów wiejskich, na których w sposób zrównoważony należy umożliwić prowadzenie efektywnej produkcji rolnej, podejmować działania w zakresie poprawy infrastruktury i rozwoju tych obszarów, ale z poszanowaniem środowiska przyrodniczego, walorów krajobrazu naturalnego i kulturowego.

Wspieranie rozwoju regionalnego, jak przewiduje przepis art. 3 ust. 1 ustawy, jest wykonywane na podstawie dokumentu diagnostyczno-programowego, określającego całość problemów polityki rozwoju regionalnego naszego państwa jakim jest „Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego.”⁴⁴ W dokumencie tym, opraco-

wanym na lata 2001–2006⁴⁵ podkreślono, że założenia polityki rozwoju regionalnego w Polsce, muszą uwzględniać cele polityki strukturalnej określone w traktatach europejskich oraz regulacjach funduszy strukturalnych na lata 2000–2006. Ponadto wskazano, że tereny wiejskie są jednym z priorytetowych obszarów działań, a ich rozwój traktowany jest jako najistotniejszy dla właściwego rozwoju kraju.

Należy więc skonstatować, że polska polityka rozwoju regionalnego słusznie – od samego początku – uwzględnia przemiany struktury agrarnej w ujęciu regionalnym. Jednakże, jak podkreślono w doktrynie⁴⁶, dogłębna analiza rządowych programów wskazuje na ich niejednorodny charakter. Połączenie tak wielu założeń rozwoju regionalnego, obszarów wiejskich, rozwoju strukturalnego i interwencji rynkowych wymagać będzie precyzyjnego i spójnego przełożenia tych zamierzeń na regulacje prawne.

3. Regionalizacja jako element Wspólnotowej Polityki Rolnej

Zasada regionalizacji oddziaływania w europejskim ustawodawstwie rolnym, jak wskazał A. Lichorowicz, oznacza odstępianie od stosowania na terenie całej Unii jednakowych, generalnych rozwiązań, zastępując je instrumentami prawnymi o węższym pod względem terytorialnym zakresie oddziaływania, lecz za to skuteczniejszymi, w większym stopniu uwzględniającymi specyfikę rolną terenów, na które mają oddziaływać.⁴⁷

Jak zostało powyżej odnotowane już w Traktacie Rzymskim znaleźć możemy postanowienia będące przejawem regionalizmu. Obok wspomnianego już art. 158 również w przepisach wskazujących cele wspólnotowej polityki rolnej (art. 33 ust. 2a Traktatu) podkreślono, że przy ustalaniu środków służących jej realizacji uwzględnia się „szczególny charakter gospodarki rolnej, wynikający ze struktury społecznej rolnictwa oraz różnic strukturalnych i przyrodniczych pomiędzy poszczególnymi regionami rolniczymi”. Podobnie możliwość wprowadzenia regionalnego oddziaływania znaleźć możemy w przepisie art. 36 Traktatu.

Jednak poza tymi ogólnymi sformułowaniami brak było, w początkowym okresie, instrumentów realizujących założenia regionalnego oddziaływania, podobnie jak nie znajdujemy w treści Traktatu rozwiązań problemów struktur agrarnych. Jednakże już w jednym z pierwszych istotnych dokumentów, poświęconych zagadnieniom polityki strukturalnej w rolnictwie, jakim był plan Mans-

42 Tamże, s. 109.

43 Ustawa z 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, Dz.U. Nr 48, poz. 550 z późn. zm.

44 O Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego pisze St. Prutis: O problemach regionalnej..., s. 148 i n.

45 Załącznik do uchwały RM z 28 grudnia 2000 r. w sprawie przyjęcia Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2001–2006, MP, Nr 43, poz. 851.

46 P. Czechowski: Proces dostosowania..., s. 113–114.

47 A. Lichorowicz: Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej, Kraków 1996, s. 228.

holta z 1968 r., wprowadzono zasadę regionalizacji polityki strukturalnej. Warunkiem zakładanych w tym dokumencie rozwiązań było stworzenie dużej liczby miejsc pracy, zwłaszcza poza rolnictwem. Dlatego też Mansholt proponował wydzielenie w państwach Wspólnoty 3 typów regionów: przemysłowych, półrolniczych i regionów o zasadniczej przewadze rolnictwa. Polityka socjalno-demograficzna oraz pomoc Wspólnoty przy tworzeniu miejsc pracy w każdym z tych regionów powinny być odmienne.⁴⁸

W 1972 r. do ustawodawstwa wspólnotowego wprowadzono trzy dyrektywy⁴⁹, dające początek prawnego oddziaływania na struktury rolne. Sama problematyka struktur agrarnych w znaczeniu europejskim ujmowana jest szeroko i obok podstawowej kwestii modernizacji gospodarstw rolnych obejmuje ona także zagadnienia związane z procesami demograficznymi oraz wspomaganie gospodarstw położonych w trudnych warunkach naturalnych, w powiązaniu z ochroną środowiska i zachowaniem krajobrazu wiejskiego.⁵⁰ Wymienione dyrektywy, wprowadzając założenia reformy strukturalnej, przewidywały ogólne rozwiązania dla całego obszaru Wspólnoty. Dopiero po kilku latach zwrócono uwagę na konieczność pomocy dla modernizujących się gospodarstw w regionach o trudnych warunkach do prowadzenia produkcji rolnej. Taki zestaw zróżnicowanych instrumentów wprowadziła dyrektywa Rady nr 268 z 1975 r.⁵¹

Niewątpliwą zasługą tej europejskiej regulacji było wprowadzenie pojęć i zasad, które do dziś (z niewielkimi modyfikacjami) funkcjonują w ustawodawstwie europejskim. Aktualnie obowiązującym aktem prawnym w tym zakresie jest rozporządzenie 1257/1999. Szczególnym reżimem pomocy prawnej objęte są obszary o mniej korzystnych warunkach gospodarowania. Pod tym pojęciem ustawodawca europejski wyróżnia tereny górskie, które charakteryzują się znacznymi ograniczeniami możliwości użytkowania ziemi z powodów klimatycznych, wysokości i zbyt stromego nachylenia terenu, które uniemożliwiają wykorzystanie zwykłych maszyn lub wymaga drogiego specjalistycznego sprzętu (art. 18 ust. 1 rozporządzenia 1257/99). Drugą i trzecią wyszczególnioną grupą są obszary o mniej korzystnych warunkach, których istnienie grozi zaprzestaniem użytkowania ziemi i które wymagają ochrony krajobrazu, a spełniają warunki wskazane w przepisie art. 19 (np. mała produktywność środowiska, niska populacja), oraz tereny o specyficznych utrudnieniach, na których działalność rolnicza powinna być konty-

48 Tamże, s. 31.

49 Dyrektywa Rady EWG nr 159/72, 160/72 i 161/72 z 17 kwietnia 1972 r., OJ L 96 z 23 kwietnia 1972 r.

50 Por. A. Lichorowicz: Harmonizowanie polskiego ustawodawstwa strukturalnego rolnictwie z ustawodawstwem Unii Europejskiej (na przykładzie prawnego pojęcia gospodarstwa rolnego), PIP 1996, z. 4-5, s. 132. oraz E. Kremer: Polityka struktur rolnych w ustawodawstwie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, „Rejent” 1993, s. 33-34.

51 Dyrektywa Rady nr 268/75 z 28 kwietnia 1975 r. o rolnictwie na terenach górskich i innych regionach o mniej korzystnych warunkach, OJ L 128 z 19 maja 1975 r.

nuowana w celu ochrony środowiska, stanu krajobrazu, zachowania potencjału turystycznego lub ochrony wybrzeża.⁵²

Wprowadzona regulacja realizuje kilka różnorodnych, ale powiązanych ze sobą celów: 1) zapewnienie właściwego dochodu prowadzącym gospodarstwa na tych terenach, 2) przeciwdziałanie zjawisku depopulacji obszarów, spowodowanemu migracjami młodzieży i starzeniem się ludności wiejskiej oraz 3) zapewnienie ochrony środowiska (m.in. przeciwdziałanie erozji gleb) i walorów krajobrazowych terenów wiejskich.

Należy w tym miejscu podkreślić, że zarówno przepisy dyrektywy z 1975 r., jak obecnie obowiązującego rozporządzenia 1257/99 charakteryzuje ściśle powiązanie z ogólnymi zasadami wsparcia dla modernizujących się gospodarstw w ramach unijnej pomocy strukturalnej.⁵³ Gospodarstwa na tych terenach także objęte są reżimem prawnym wsparcia działań dla poprawy struktur rolniczych, ale często ze względu na szczególne utrudnienia, bardzo wysokie koszty produkcji bądź brak warunków strukturalnych nie jest możliwe zapewnienie odpowiedniego poziomu osiąganego dochodu lub spełnienie innych stawianych wymagań. Pomoc dla tych gospodarstw stanowiła więc i stanowi wyjątek od ogólnie przyjętych zasad pomocy strukturalnej.

Warto też wskazać, że gospodarstwom, które mogły skorzystać ze wsparcia, stawiano określone warunki. Dyrektywa 268/75 (art. 3 ust. 2) uzależniała pomoc od istnienia (lub projektowania w programach udogodnień publicznych) na danym obszarze odpowiedniej infrastruktury: dróg dojazdowych do gospodarstw, elektryczności, a na terenach turystycznych i rekreacyjnych – systemu usuwania ścieków. Obecnie rozporządzenie 1257/99 wymaga od samych gospodarstw spełnienia minimalnych standardów dotyczących środowiska i higieny, wykazania – rentowności, a od rolników – posiadania kwalifikacji zawodowych (art. 5).

Instrumentami mającymi wpływać na zmniejszenie regionalnych dysproporcji były głównie środki o charakterze finansowym, mające na celu wyrównanie różnic w poziomie dochodu gospodarstw na tych terenach. Obecnie, na zasadach ogólnych, dotacjami obejmuje się inwestycje strukturalne służące poprawie struktur w gospodarstwach rolnych, ale zmierzające do zmniejszenia kosztów produkcji, poprawy efektywnej organizacji pracy, poprawy jakości oraz ochrony środowiska, warunków higienicznych i promowania zróżnicowania działalności rolniej. Ponadto z pomocy mogą skorzystać młodzi rolnicy, rolnicy przechodzący na wcześniejsze emerytury oraz działania na rzecz zalesiania gruntów. Rolnicy na obszarach o mniej korzystnych warunkach mogą skorzystać z dodatków wyrów-

52 Na mocy rozporządzenia Rady nr 2081/93 z 20 lipca 1993 r. OJ L 193 z 31 lipca 1993 r. pojęcia te określono zbiorczym terminem „regionu opóźnionego w rozwoju”.

53 W latach siedemdziesiątych była to dyrektywa 160/72, a obecnie m.in. przepisy rozporządzenia Rady nr 1260/99.

nawczych, przyznawanych na każdy hektar użytkowany rolniczo pod warunkiem stosowania zasad właściwej praktyki rolniczej zgodnie z potrzebą ochrony środowiska i utrzymania krajobrazu wiejskiego. Szczególnie podkreśla się prowadzenie zrównoważonego rolnictwa (art. 14 rozp. 1257/99). Warto także wskazać, że wysokość dodatku jest różnicowana i zależy m.in. od sytuacji i celów rozwoju regionu, stopnia utrudnień czy indywidualnych potrzeb środowiskowych. Innym środkiem finansowym są płatności dla zrekompensowania poniesionych kosztów lub utraconych korzyści dla rolników, którzy ponoszą koszty lub doznają ograniczeń ze względu na konieczność przestrzegania wspólnotowych zasad ochrony środowiska (art. 16).

Reasumując wskazać należy na aspekt środowiskowy niniejszej regulacji. Jak podkreślał A. Lichorowicz⁵⁴ już w latach siedemdziesiątych zadaniem stawianym przez ustawodawstwo europejskie była restytucja rolniczego charakteru regionów górskich, ale nie jako cel sam w sobie. Ochrona działalności rolniczej traktowana była jako środek zapewnienia tam minimum ochrony środowiska, a stosowane zabiegi nie były środkiem zapewnienia produktywności rolnej, lecz środkiem zapobiegającym erozji i degradacji środowiska tych obszarów. Dziś wskazuje się jeszcze na rozwój kulturalny, jakość środowiska antropogenicznego, jakościowy i kulturowy wymiar życia, a także rozwój turystyki, przyczyniający się do gospodarczego i społecznego wzrostu atrakcyjności regionów, o ile zachęca to do tworzenia i rozwoju zrównoważonego zatrudnienia i zasobów ludzkich, rozwija potencjał lokalny na obszarach wiejskich.⁵⁵

Kolejna, planowana reforma Wspólnotowej Polityki Rolnej po 2006 r., zgodnie z raportem A. Buckwella⁵⁶, zakłada zmianę podejścia do rolnictwa z ujęcia sektorowego na terytorialne. Oddziaływanie na rolnictwo ma stanowić tylko jeden z elementów szerokiej strategii rozwoju regionalnego, który ma obejmować wieś i obszary wiejskie – z uwzględnieniem funkcji socjalnej oraz wpływu na środowisko.

4. Przejawy regionalizacji w polskim ustawodawstwie rolnym

Już przed kilku laty w doktrynie⁵⁷ wyrażony został pogląd, że zasada regionalizacji, tak powszechnie stosowana w europejskim ustawodawstwie strukturalnym, może okazać się także w warunkach polskich bardzo cenna i skuteczna. Zważyw-

54 A. Lichorowicz: Problematyka struktur..., s. 110.

55 Z preambuły rozporządzenia 1260/99.

56 Raport „Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe” sporządzony w kwietniu 1997 r. przez grupę ekspertów pod przewodnictwem A. Buckwella, przyjęty przez Komisję Europejską w 1997 r. Źródło: <http://europa.eu.int.htm> z 2 września 2002 r. Szerzej na temat pisze A. Lichorowicz: Stan i perspektywy rozwoju Wspólnej Polityki Rolnej oraz ich wpływ na charakter i podstawowe kierunki ewolucji norm polskiego prawa rolnego w przededniu wstąpienia do Unii Europejskiej, referat na konferencji „Stan obecny i perspektywy rozwoju prawa europejskiego”, Łódź czerwiec 2002.

57 A. Lichorowicz: Problematyka struktur..., s. 288.

szy na fakt, że ostatnie lata przyniosły znaczną polaryzację polskiego rolnictwa, jego szybki rozwój w jednych regionach kraju i daleko posuniętą recesję w innych, także dziś ustawodawca polski staje przed koniecznością regionalizacji form oddziaływania na rolnictwo.

W tym miejscu należałoby zauważyć, że terytorialne różnicowanie form oddziaływania nie jest rozwiązaniem nowym w ustawodawstwie polskim. Już w aktach międzywojennych znajdujemy regulacje, w których spotykamy regionalne różnicowanie. Zarówno reforma rolna z 1920 r.⁵⁸, jak i z 1925 r.⁵⁹ wprowadzały na niektórych terenach znacznie wyższe normy obszarowe gospodarstw, których nadwyżki podlegały wykupowi i inne normy dla nowotworzonych gospodarstw⁶⁰. To różnicowanie miało na celu, jak należałoby przypuszczać, nie tylko dostosowanie zasad reformy do ówczesnej struktury agrarnej, ale realizować też określone cele polityczne. Podobnie reforma rolna z 1944 r.⁶¹ przewidywała łagodniejsze zasady przejmowania gospodarstw na cele reformy na terenach Ziemi Odzyskanych.⁶² Także tutaj przemawiały za tym cele polityczne.

W 1960 r. Sąd Najwyższy w wytycznych wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej w sprawach o dział spadku obejmujący nieruchomości rolną⁶³ wprowadził przy podziale nieruchomości normy minimalne, wynoszące od 3 do 8 ha w zależności od województwa. Podobnie różnicowane normy przy podziale nieruchomości zostały utrzymane w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy z 1963 r. o ograniczeniu podziału gospodarstw rolnych⁶⁴, a podstawowe rozwiązania znalazły się w przepisach kodeksu cywilnego z 1964 r. i aktach wykonawczych.⁶⁵ Regulacja ta starała się dostosować rozwiązania prawne do struktury agrarnej gospodarstw w danym regionie, a celem jej wprowadzenia była jak najlepsza ochrona produktywności gruntów rolnych, ze względu na potrzebę zwiększenia produkcji żywności.

58 Ustawa z 15 lipca 1920 r. o wykonaniu reformy rolnej, Dz.U. Nr 70, poz. 462.

59 Ustawa z 28 grudnia 1925 r. o wykonaniu reformy rolnej, Dz.U. Nr. 1, poz. 1 z późn. zm.

60 Reforma z 1920 r. przewidywała wykup nadwyżek gospodarstw obejmujących 180 ha, gdy na terenie byłego zaboru pruskiego i na ziemiach zabużańskich – ponad 400 ha. Podobnie reforma z 1925 r. przewidywała wykup nadwyżek gospodarstw powyżej 60 ha w okręgach przemysłowych i podmiejskich, 180 ha na pozostałym obszarze państwa, 300 ha w województwach wschodnich, a w stosunku do majątków uprzemysłowionych powyżej 700 ha. Utworzone gospodarstwa nie mogły przekroczyć 20 ha, a w województwach wschodnich 35 ha.

61 Dekret z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, Dz.U. Nr 4, poz. 17.

62 Przejmowano gospodarstwa o powierzchni ponad 100 ha pow. ogólnej na terenach woj. poznańskiego, pomorskiego i śląskiego, a na mocy dekretu z 13 listopada 1945 r. na terenie całych ziem odzyskanych.

63 Sąd Najwyższy w uchwale z 27 lutego 1960 r., MP Nr 26, poz. 128.

64 Rozporządzenie z 19 lipca 1963 r. o ograniczeniu podziału gospodarstw rolnych, Dz.U. Nr 36, poz. 208 było rozporządzeniem wykonawczym do ustawy z 29 czerwca 1963 r. o ograniczeniu podziału gospodarstw rolnych, Dz.U. Nr 28, poz. 168. Były to normy minimalne od 2 ha do 5 ha w zależności od regionu Polski.

65 Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. kodeks cywilny, Dz.U. Nr 16, poz. 93. Rozporządzenie RM z 28 listopada 1964 r. w sprawie przenoszenia własności nieruchomości rolnych, znoszenia współwłasności takich nieruchomości oraz dziedziczenia gospodarstw rolnych, Dz.U. Nr 45, poz. 304 utrzymało normę podstawową – 8 ha przy podziale, a zróżnicowało normę minimalną w zależności od województwa od 2 ha do 5 ha.

Na początku lat osiemdziesiątych – na co miała wpływ, jak można przypuszczać – zmiana sytuacji społeczno-politycznej⁶⁶, w ustawodawstwie polskim pojawiły się instrumenty prawne wspierające rolnictwo na terenach górskich. Pierwsze miały charakter finansowo-prawny w postaci zaniechania ustalenia zobowiązań pieniężnych (m.in. podatku gruntowego, opłaty melioracyjnej i elektryfikacyjnej, należności za urządzenia zbiorowego zaopatrzenie w wodę) od gospodarstw rolnych położonych na terenach górskich i podgórskich⁶⁷ oraz dodatków do skupu niektórych płodów rolnych na tych terenach.⁶⁸ Po kilku latach funkcjonowania tych instrumentów, w nawiązaniu do deklaracji politycznych, podjęto starania o kompleksową regulację odnoszącą się do terenów górskich. Działania prawne w tym zakresie przewidywała uchwała Rady Ministrów z 1985 r. w sprawie aktywizacji gospodarczej i społecznej oraz rozwoju rolnictwa na terenach górskich.⁶⁹ Celem uchwalenia tego aktu było zapewnienie ożywienia gospodarczego i społecznego tych obszarów przede wszystkim poprzez rozwój infrastruktury gospodarczej i społecznej na tych terenach (zakres działań wskazano w § 2). Akt ten przewidywał kilka środków służących do realizacji wyznaczonych celów, m.in. utrzymanie stosowanych od 1982 r. dopłat do cen skupu, zwolnień od obciążeń publicznoprawnych, a także preferencyjne zasady oprocentowania kredytów na inwestycje produkcyjne w rolnictwie. Uchwała ta zobowiązała także centralne organy administracji do podjęcia działań zmierzających do lepszego dostosowania struktury produkcji rolniczej do warunków przyrodniczych oraz opracowania koncepcji wykorzystania terenów górskich na cele turystyczne, w tym bazy turystycznej w gospodarstwach rolnych.

W obowiązującym ustawodawstwie aktem prawnym, w którym znajdujemy zróżnicowany regionalnie reżim prawny, jest ustawa z 1984 r. o podatku rolnym⁷⁰. Jednym z parametrów służących do obliczenia podstawy opodatkowania – hektara przeliczeniowego jest zaliczenie danej jednostki podziału terytorialnego, na której

66 W dniach 18–20 lutego 1981 r. podpisane zostały porozumienia ustrzycko-rzeszowskie pomiędzy Komisją Rządową a Komitetem Strajkowym w Rzeszowie, działającym w imieniu Ogólnopolskiego Komitetu Założycielskiego Związku Zawodowego NSZZ „Solidarność, Rolników Indywidualnych.

67 Zarządzenie Ministra Finansów z 17 marca 1981 r. w sprawie zaniechania ustalenia niektórych należności zobowiązania pieniężnego od gospodarstw rolnych, położonych na terenach podgórskich i górskich, M.P. Nr 9, poz. 751 Nr 13, poz. 102 oraz zarządzenie z 15 grudnia 1982 r., MP Nr 31, poz. 270. Zarządzenie z 1982 r. obowiązywało do 1 stycznia 1985 r., tj. do chwili wejścia w życie ustawy z 1984 r. o podatku rolnym.

68 Uchwała Nr 32 RM z 6 lutego 1981 r. w sprawie dodatków do cen skupu żywca wołowego i baraniego oraz mleka w rejonach górskich i podgórskich, MP. Nr 6, poz. 47.

69 Uchwała Nr 4 RM z 21 stycznia 1985 r. w sprawie aktywizacji gospodarczej i społecznej oraz rozwoju rolnictwa na terenach górskich i górzystych, MP Nr 2, poz. 11. Zarządzeniem Ministra Finansów z 10 maja 1985 r. w sprawie zaniechania ustalenia i poboru niektórych świadczeń, wchodzących w skład łącznego zobowiązania pieniężnego, od gospodarstw rolnych położonych na terenach górskich i górzystych, MP Nr 13, poz. 100, ponownie zaniechano ustalenia i poboru świadczeń z tytułu należności Państwowego Funduszu Ziemi oraz opłaty melioracyjnej, elektryfikacyjnej, za urządzenia zbiorowego zaopatrzenia w wodę na gruntach wchodzących w skład gospodarstw rolnych położonych na terenach górskich i górzystych. Akt ten został uchylony przez art. 343 § 2 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja Podatkowa, Dz.U. Nr 137, poz. 926 z późn. zm.

70 Ustawa z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, t.j. Dz.U. z 1993 r., Nr 94, poz. 431 z późn. zm.

położone są grunty, do jednego z 4 okręgów podatkowych. Zróżnicowany strefowo przelicznik uzależniony jest od warunków ekonomicznych (np. bliskość rynków zbytu) i produkcyjno-klimatycznych (art. 4 ust. 3 i 4). Takie rozwiązanie prawne służy realizacji zasady sprawiedliwości podatkowej, bowiem nie obciąża w takim samym stopniu gospodarstw, prowadzących produkcję w zróżnicowanych obszarach całego kraju. W 1989 r. ustawodawca przywrócił uprzywilejowanie rolnictwa na terenach górskich, wprowadzając do systemu prawa ulgę podatkową w podatku rolnym⁷¹. Zmniejszenie obciążenia publicznoprawnego pozwoliło na zwiększenie dochodowości gospodarstw, które prowadzą produkcję rolną w znacznie trudniejszych warunkach. Przyjęcie takiego rozwiązania jest od kilkunastu lat przejawem realizacji założeń polityki regionalnej wobec obszarów wiejskich na terenach górskich. Podkreślić też trzeba, że właśnie ulgi fiskalne, obok dotacji i subwencji przyznawanych z budżetu oraz finansowania lub współfinansowania inwestycji infrastrukturalnych, należą do najstarszych i najważniejszych instrumentów realizacji polityki regionalnej.⁷²

W 1997 r. Sejm RP podjął uchwałę w sprawie zrównoważonego rozwoju terenów górskich i górzystych⁷³, w której wskazano, że – ze względu na szczególne uwarunkowania geograficzne, gospodarcze i społeczne – tereny te wymagają realizacji specyficznej polityki w dziedzinie rozwoju, zagospodarowania oraz ochrony walorów naturalnych i kulturowych. Wyraźnie także podkreślono potrzebę modernizacji rolnictwa górskiego.

Aktem prawnym, który miał wprowadzić środki prawne służące realizacji polityki regionalnej i strukturalnej w stosunku do obszarów górskich, była zawetowana przez Prezydenta RP ustawa z 6 września 2001 r. o rozwoju społeczno-gospodarczym regionów górskich⁷⁴. Akt ten miał określać warunki i zasady wspomagania, aktywizacji i zrównoważonego rozwoju regionów górskich poprzez wprowadzenie instrumentów pomocy rolnikom, samorządom lokalnym, organizacjom pozarządowym, placówkom badawczo-rozwojowym, umożliwiając optymalne wykorzystanie możliwości rozwojowych, przy zachowaniu i ochronie środowiska naturalnego” (art. 1).

Pomoc dla rolników miała być oparta na 3 instrumentach prawno-finansowych: 1) bezpośrednich dopłatach dla rolników; 2) jednorazowej pomocy dla młodych rolników do lat 40, posiadających kwalifikacje teoretyczne; 3) dotacjach na powiększenie gospodarstwa powyżej średniej dla danego województwa. Uży-

71 Art. 13 b dodany ustawą z 28 grudnia 1989 r. o zmianie ustaw regulujących zasady opodatkowania, Dz.U. Nr 74, poz. 443.

72 Por. I. Pietrzak: Polityka regionalna..., s. 17.

73 Uchwała Sejmu RP z 6 lutego 1997 r. w sprawie zrównoważonego rozwoju terenów górskich i górzystych, MP Nr 11, poz. 75.

74 Źródło: http://ks.sejm.gov.pl:8009/proc3/ustawy/2323_u.htm

skanie tych świadczeń uzależniano od spełnienia przez gospodarstwo warunków gospodarstwa górskiego (powierzchnia co najmniej 2 ha, całoroczne zamieszkiwanie, rodzinny charakter pracy w gospodarstwie, dochód stanowiący główne źródło utrzymania, kwalifikacje zawodowe, zachowanie zasad właściwej praktyki rolniczej⁷⁵, plan urzędzeniowy spełniający standardy ochrony środowiska i bytowania zwierząt, prowadzenie rachunkowości). Przesłanką negatywną udzielenia pomocy miała być powierzchnia gospodarstwa – powyżej 100 ha.

Bezpośrednią przyczyną odmowy podpisania ustawy przez Prezydenta były skutki finansowe dla budżetu państwa, w kwocie co najmniej 500 mln zł w skali rocznej, co pogłębiłoby znacznie istniejący deficyt budżetowy.⁷⁶ Akt ten miał jednak także uchybienia merytoryczne. Charakteryzowała go ogólnikowość i szcątkowy charakter regulacji, brak dookreślenia zasad udzielania, kontroli, zawieszania i cofania świadczeń. Zgodnie z brzmieniem przepisu art. 1 ustawa miała określać również zasady udzielania pomocy nie tylko rolnikom, ale i samorządom lokalnym, organizacjom pozarządowym, placówkom badawczo-rozwojowym. Próżno jednak szukać w ustawie form wparcia dla tych podmiotów.

Omawiany akt miał dokonać także nowelizacji ustawy z 1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁷⁷, poprzez znaczne rozszerzenie zadań Agencji. Zadania te polegać miały na wspieraniu działań na rzecz utrzymania trwałości systemów gospodarki rolnej i funkcjonowania wspólnot wiejskich, ochrony środowiska naturalnego (zapobieganie erozji, ochrony bioróżnorodności siedlisk górskich), dziedzictwa kulturowego (architektury regionalnej, regionalnego rzemiosła, utrzymania tradycyjnych zawodów) oraz rozwoju turystyki wiejskiej. W samej treści ustawy o rozwoju regionów górskich żadne z tych zadań nie zostało jednak przekazane na rzecz jednostek samorządu, a rolnicy – poza niesprecyzowanym określeniem „zasad właściwej agrotechniki” – również nie zostali zobowiązani do spełnienia dodatkowych wymogów⁷⁸.

W konkluzji nasuwają się dwie uwagi natury ogólnej. Po pierwsze, akt ten dotyczył jedynie terenów górskich i podgórskich, które obejmują zaledwie 7% powierzchni kraju, pomijając pomoc dla pozostałych obszarów o mniej korzystnych warunkach dla produkcji rolnej z powodu np. warunków środowiskowych, klimatycznych, skróconego okresu wegetacji. Niska opłacalność produkcji, niedo-

75 Samo pojęcie zasad właściwej praktyki rolniczej nie zostało przez ustawodawcę określone. Reguly te ujęte w „Polski Kodeks Dobrej Praktyki Rolniczej” opracowane zostały w 1999 r. przez IUNiG w Puławach.

76 Z uzasadnienia weta Prezydenta RP: Materiały Kancelarii Sejmu, druk nr 3439 z 1 października 2001, s. 3–4.

77 Ustawa z 29 grudnia 1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Dz.U. z 1994 r. Nr 1, poz. 2 z późn. zm.

78 Por. np. art. 14 i 15 rozporządzenia Rady 1257/99.

rozwój infrastruktury technicznej i społecznej, bezrobocie na wsi są problemami dotyczącymi wielu regionów kraju. Po drugie, pomoc dla gospodarstw w regionach opóźnionych, była od samego początku i jest nadal częścią koherentnego systemu regulacji zagadnień strukturalnych w rolnictwie.⁷⁹ Wsparcie dla tych regionów stanowiło modyfikację zasad pomocy na ogólnie przyjętych zasadach dla gospodarstw rolnych. W naszym systemie prawa brak jednak podstawowych rozwiązań strukturalnych w rolnictwie, brak pomocy ze środków publicznych dla modernizujących się gospodarstw, przyznawanych na takich zasadach, jakie miały uzyskać regiony górskie.

Niezmiernie istotnym środkiem prawnym, szeroko stosowanym w ustawodawstwie rolnym Wspólnoty Europejskiej od lat osiemdziesiątych⁸⁰, a obecnie ściśle powiązanym z instrumentami polityki strukturalnej⁸¹, jest zalesianie gruntów rolnych. Ustawodawca polski, realizując proces harmonizacji prawa polskiego z prawem Unii, wprowadził do systemu instytucję zalesiania gruntów rolnych ustawą z 8 czerwca 2001 r.⁸² Akt ten znacząco powinien przyczynić się do przekształcenia przestrzeni wiejskiej, zgodnie z założeniami ochrony środowiska i krajobrazu wiejskiego, ale jednocześnie wprowadza instrument oddziaływania strukturalnego na terenach górskich. Jedną z przesłanek przeznaczenia gruntu rolnego pod zalesienie jest położenie na stoku o średnim nachyleniu pow. 15% (art. 3 ust. 1 pkt 3). Środek ten na terenach górskich realizuje kilka celów:

- 1) zwiększa dochodowość gospodarstw rolnych poprzez wypłatę ekwiwalentu pieniężnego, do czasu nabycia prawa do emerytury lub renty, nie dłużej jednak niż 20 lat (art. 7 ust. 6);
- 2) oddziałuje strukturalnie, gdyż przewiduje możliwość przeznaczenia gruntu pod zalesienie z równoczesną likwidacją gospodarstwa rolnego, przy czym ekwiwalent podwyższony zostaje o 50 %, a właściciel nie może być posiadaczem innego gruntu rolnego o powierzchni większej niż 0,8 ha (art. 7 ust. 4);
- 3) przeciwdziała bezrobociu – utrzymanie i pielęgnowanie upraw leśnych, stwarza nowe miejsca zatrudnienia dla mieszkańców wsi poza rolnictwem;
- 4) sprzyja ochronie środowiska, nie tylko poprzez zwiększenie lesistości terenów, ale na terenach górskich jest najlepszym rozwiązaniem przeciwdziałającym erozji gleb;

79 A. Lichorowicz: Problematyka struktur..., s. 112.

80 Szeroko na ten temat pisze E. Tomkiewicz: Zalesianie gruntów rolnych w prawie wspólnotowym, „Przegląd Prawa Europejskiego” 1999, z. 1 s. 72–81.

81 Por. przepisy art. 29–32 rozporządzenia 1257/99 oraz rozporządzenie Rady 2080/92 z 30 czerwca 1992 r. ustanawiające program pomocy Wspólnoty dla środków zalesiania w rolnictwie, OJ L nr 215 z 30 lipca 1992 r.

82 Ustawa z 8 czerwca 2001 r. o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesiania, Dz.U. Nr 73, poz. 764.

5) zalesianie gruntów rolnych wpływa na zachowanie lub przywrócenie walorów tradycyjnego krajobrazu wiejskiego⁸³, a to na terenach górskich sprzyja rozwojowi agroturystyki, co realizuje założenie wielofunkcyjnego rozwoju wsi.

Kolejnym przykładem regionalnego zróżnicowania w obowiązującym ustawodawstwie rolnym jest regulacja służąca poprawie struktury agrarnej i wspomagająca zmianę generacji w rolnictwie. Taką próbą połączenia procesów przekształceń agrarnych z funkcją socjalną⁸⁴ są rozwiązania przyjęte w ustawie z 2001 r. o rentach strukturalnych w rolnictwie⁸⁵. Celem tej regulacji jest poprawienie struktury obszarowej gospodarstw rolnych w Polsce w wyniku promowania przekazywania gruntów rolnych przez rolników (w wieku o 5 lat niższym od wieku emerytalnego) na rzecz osób, które dzięki przejętym gruntom powiększą już istniejące gospodarstwa do powierzchni 15 ha. Zasada ta nie ma jednak charakteru bezwzględnego dla całego kraju. Rada Ministrów uzyskała możliwość określenia regionów, w których powierzchnia powiększonego gospodarstwa może być mniejsza niż 15 ha. Wskazana norma może być regionalnie zróżnicowana, a wskaźnikiem służącym do ustalenia powierzchni powiększonego gospodarstwa w danym województwie lub powiecie ma być średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego na tym terenie (art. 6 ust. 2 i 3).

Takie rozwiązanie ustawowe częściowo należy uznać, moim zdaniem, za słuszne. Zgodzić się należy z przyjęciem zróżnicowania normy, ale możliwość wprowadzenia tego zróżnicowania ma charakter względny⁸⁶.

Ponadto uzależnienie tej normy jedynie od średniej gospodarstw na danym terenie jest niewystarczające. Sąd Najwyższy we wspomnianych powyżej wytycznych z 1960 r. wskazał, że przy ustalaniu norm dla gospodarstw rolnych kierował się kryteriami pozaprawnymi: brał pod uwagę zarówno wytworzoną w drodze procesu historycznego strukturę naszego rolnictwa, a także uwzględnił kryteria ekonomiczne. To czy gospodarstwo rolne można uznać za efektywne (używając dzisiejszej terminologii) – czyli takie, które daje zatrudnienie i odpowiedni dochód rodzinie rolniczej oraz umożliwia stały postęp techniczny w rolnictwie – zależy także od jakości gleby, położenia geograficznego, kierunku produkcji oraz od sposobu uprawy i hodowli⁸⁷. Dlatego też sama średnia powierzchnia na danym terenie, moim zdaniem, nie jest dostatecznym wskaźnikiem do

ustalenia wymaganej do uzyskania świadczenia powierzchni powiększonego gospodarstwa.

Jak już wspomniałam, w Unii Europejskiej spójność rozumiana jest w ujęciu ekonomicznym, społecznym i przestrzennym. Miernikiem określenia poziomu spójności społecznej regionów jest stopa bezrobocia. Rzetelność prowadzonych rozważań wymaga odnotowania, iż w polskim ustawodawstwie rolnym wprowadzono w 1999 r. do ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁸⁸ instrument pozwalający na terytorialne zróżnicowanie form oddziaływania w gminach uznanych na podstawie przepisów o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu za zagrożone szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym. Ustawodawca wskazał, że jeżeli z nieruchomością będącą przedmiotem przetargu związane są miejsca pracy, w razie zgłoszenia równorzędnych ofert, nabywcę ustala się, dokonując wyboru tego spośród oferentów, który gwarantuje zorganizowanie największej liczby miejsc pracy i utrzymanie ich przez okres co najmniej pięciu lat.⁸⁹ Dodatkowym środkiem prawnym zachęcającym do podejmowania działań gospodarczych na terenie gmin zagrożonych bezrobociem jest możliwość odstąpienia przez Agencję z oprocentowania w razie rozłożenia na raty należności z tytułu sprzedaży mienia lub niektórych składników tego mienia położonego na terenie gminy. Ponadto przedsięwzięcia mające na celu tworzenie nowych miejsc pracy, podnoszenie lub zmianę kwalifikacji zawodowych dla mieszkańców wsi w obszarach gmin wiejskich, miejsko-wiejskich mogą być objęte pomocą finansową ze strony Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁹⁰. Ustawodawca stworzył Agencji również możliwość zwiększenia dopłat do oprocentowania kredytów, które zostały udzielone na sfinansowanie przedsięwzięć, w tym także polegających na tworzeniu rynków hurtowych i giełd rolnych, objętych programami regionalnymi, pod warunkiem akceptacji przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi.⁹¹ Takie inwestycje przyczyniają się nie tylko do stworzenia nowych miejsc pracy na terenach wiejskich, i upowszechnianego wielofunkcyjnego rozwoju wsi, ale także do ożywienia i promocji rolnictwa tych obszarów.⁹²

Rozwojowi obszarów wiejskich służyć ma także wspieranie rozwoju infrastruktury techniczno-produkcyjnej, w tym również budowa i modernizacja dróg na terenach wiejskich, przy czym – udzielając tej pomocy – Agencja kierować się

83 E. Tomkiewicz: Zalesianie gruntów..., s. 73 oraz M. A. Król: Prawna ochrona krajobrazu wiejskiego w kontekście integracji europejskiej, „Samorząd Terytorialny” 2000, z. 10, s. 54–67.

84 Zob. P. Czechowski: Proces dostosowania..., s. 145.

85 Ustawa z 26 kwietnia 2001 r. o rentach strukturalnych rolnictwie, Dz.U. Nr 52, poz. 539.

86 Do chwili obecnej Rada Ministrów nie skorzystała ze swego uprawnienia, co oznacza obowiązywanie normy 15 ha dla całego terytorium kraju.

87 Podobnie w naukach ekonomicznych od lat podkreśla się, że pojęcie określonej optymalnej wielkości gospodarstwa nie istnieje, a racjonalność produkcji w gospodarstwie nie zależy jedynie od wielkości gospodarstwa, ale od wielu innych czynników, wśród których wymienić można wysokość środków inwestycyjnych czy dostępność maszyn i sprzętu rolniczego, por. R. Manteuffel: Rolnictwo polskie po reformie, Warszawa 1983, s. 85.

88 Por. ustawę z 6 maja 1999 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. Nr 49, poz. 484.

89 Art. 29 ust. 3 c ustawy z 19 października 1991 r. tj. z 2001 r. Dz.U. Nr 57, poz. 603 z późn. zm. Na temat tego przepisu i konsekwencji jego wprowadzenia rozważania prowadzi K. Stefańska: Określenie sytuacji prawnej nabywcy gospodarstwa rolnego (w:) Prawo Rolne. Problemy Teorii i Praktyki, Kluczbork 2002, s. 226 i n.

90 Por. art. 3 ust. 1 pkt. 4 i 6 ustawy z 29 grudnia 1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Dz.U. z 1994 r. Nr 1, poz. 2 z późn. zm. oraz § 3 i 5 rozporządzenia RM z 30 stycznia 1996 r. w sprawie szczegółowych kierunków działań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz sposobów ich realizacji, Dz.U. Nr 96, poz. 82 z późn. zm.

91 § 11 ust. 3 pkt 1 i § 19 ust. 5 rozporządzenia powołanego w przypisie 90.

92 O wielofunkcyjnym rozwoju wsi w ujęciu regionalnym pisze J. Heller: Regionalizacja obszarów..., s. 100–102.

ma zasadą przyspieszenia rozwoju infrastruktury techniczno-produkcyjnej w regionach, w których poziom tej infrastruktury jest niższy od średniej krajowej.⁹³ To rozwiązanie ustawowe jest ważnym instrumentem wspierania rozwoju regionalnego na terenach wiejskich, bowiem dobra dostępność do wszystkich regionów (niezależnie od położenia geograficznego) jest jednym z mierników europejskiej oceny spójności przestrzennej.

W tym miejscu należy także odnotować, że Agencji w 1999 r. przekazano funkcję agencji płatniczej, właściwej dla gospodarowania środkami pochodzącymi z funduszy Unii Europejskiej. Na mocy rozporządzenia RM z 14 maja 2002 r.⁹⁴ określono zakres pomocy w ramach realizacji programu SAPARD, który przewiduje możliwość refundacji części lub całości kosztów związanych m.in. z rozwojem i poprawą infrastruktury obszarów wiejskich. Program ten pozwala na rozwój i różnicowanie działalności gospodarczej w celu zapewnienia działalności wielokierunkowej i alternatywnych dochodów, odnowy i rozwoju wsi i zabudowań wiejskich, ochrony dziedzictwa kulturowego obszarów wiejskich, a także rozwoju i doskonalenia infrastruktury na obszarach wiejskich.⁹⁵

Na zakończenie prowadzonych rozważań odnotować także wypada, istnienie kilku projektów aktów, przewidujących wprowadzenie nowych regulacji w sferze gospodarowania i obrotu nieruchomościami rolnymi.⁹⁶ W projektach tych zauważamy pojęcie zróżnicowanej podstawowej powierzchni gospodarstwa rolnego, która wynosi w zależności od regionu 10,15 i 20 ha, a także normę maksymalną (odpowiednio 100, 200 i 300 ha). Rozwiązania te mają, w zamiarach projektodawców, służyć poprawie struktury agrarnej i przeciwdziałać nadmiernej koncentracji gruntów. Wydaje się, że cel polityczny realizować mają postanowienia projektu, który zakłada, w zależności od miejsca położenia nieruchomości, zróżnicowany okres prowadzenia działalności rolniczej na podstawie umowy dzierżawy, wymagany do nabycia nieruchomości rolnej przez obywateli UE w okresie przejściowym od momentu wstąpienia Polski w jej strukturę.

5. Wnioski

Polityka rozwoju regionalnego jako jedno z założeń obejmuje zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, z drugiej zaś strony polityka rolna w okresie ostatnich kilku lat stała się polityką dotyczącą nie tylko rolnictwa, ale i jego otoczenia –

przekształcała się w politykę rolnictwa i rozwoju wsi, uwzględniającą regionalne uwarunkowania. Dlatego też instrumentów prawnych zastosowanych do aktywizacji obszarów wiejskich nie należy rozpatrywać odrębnie, a przeciwnie – są one włączone w cały wachlarz środków zmierzających do osiągnięcia spójności zróżnicowanych regionów. Mamy zatem do czynienia ze swoistym sprzężeniem zwrotnym, wzajemnym oddziaływaniem i przenikaniem się tych zagadnień. Dlatego też obecna polityka rolna dotycząca struktur agrarnych w naszym kraju musi zawierać od samego początku zasadę regionalizacji oddziaływania.

Należy także mieć na uwadze, że polityka regionalna na terenach wiejskich, uwzględniająca specyfikę danego obszaru, służyć powinna najpełniejszemu wykorzystaniu potencjału społeczno-gospodarczego. Pomocą finansową dla podejmowania działań w tym zakresie będą środki prawne przyznane z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Regulacje prawne przygotować powinny racjonalne zasady udzielania wsparcia, ale i w stopniu maksymalnym zapewnić efektywne ich wykorzystanie.

Regionalizacja w polskim ustawodawstwie rolnym nie jest rozwiązaniem nowatorskim, ale współcześnie nie może oznaczać jedynie wprowadzenia terytorialnie zróżnicowanych minimalnych i maksymalnych norm powierzchni gospodarstw rolnych, lecz musi być postrzegana jako cały zespół instrumentów prawnych dostosowujących formy oddziaływania do warunków prowadzenia gospodarstw na danym terenie, ich struktury agrarnej, poziomu osiąganych dochodów, problemów demograficznych, wspierania tworzenia nowych miejsc pracy na terenach wiejskich, ochrony środowiska. Warunkiem skuteczności tych środków jest ich spójność.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że we współczesnych polskich regulacjach prawnorolnych można już dostrzec tendencję do kompleksowego, a nie tylko sektorowego, jak dotąd, ujmowania problemów rolnictwa w szerszym kontekście polityki społecznej i regionalnej. Rolnictwo dotychczas postrzegane było jako dział gospodarki, który ze względu na swoje szczególne cechy wymagał odrębnego uregulowania przez specjalną, wąsko rozumianą politykę rolną, dotyczącą tylko jednej gałęzi gospodarki⁹⁷. Dlatego też zauważalnym jest od kilkunastu lat, że współczesna polityka rolna ewoluuje w kierunku polityki wiejskiej⁹⁸, polityki uwzględniającej problemy społeczności wiejskiej, zagospodarowania przestrzennego, ochrony środowiska i krajobrazu, a w ostatnim okresie także obejmującej problemy wyrównywania różnic rozwojowych poszczególnych obszarów. Zauważamy takie dążenia w polskich programach politycznych i

⁹³ Art. 3 ust. 1 pkt 5.

⁹⁴ Rozporządzenie RM z 14 maja 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu i kierunków działań oraz sposobów realizacji zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie gospodarowania środkami pochodzącymi z funduszy Unii Europejskiej, Dz.U. Nr 102, poz. 928.

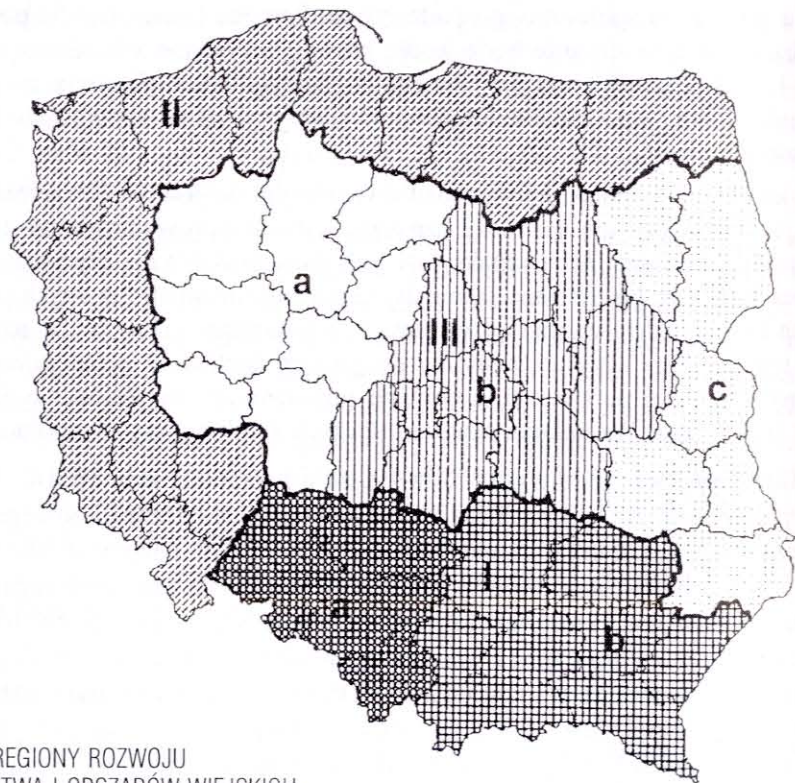
⁹⁵ J. Szlachta: Polityka regionalna Unii Europejskiej, Warszawa 2000, s. 41.

⁹⁶ Jest to projekt ustawy z kwietnia 2002 r. o kształtowaniu ustroju rolnego państwa oraz o zmianie niektórych ustaw oraz dwa poselskie projekty ustaw wniesione pod obrady w marcu („O obrocie ziemią rolną”) i lipcu br. („O obrocie nieruchomościami rolnymi i dzierżawie rolniczej oraz o zmianie niektórych ustaw”).

⁹⁷ J. Wilkin: Polityka rolna państwa: poziom niezbędnej aktywności, „Wieś i Rolnictwo” 1996, z. 1, s. 8.

⁹⁸ Tak A. Stelmachowski: Rolnictwo polskie wobec wspólnej polityki rolnej krajów Unii Europejskiej (w:) Polska, rolnictwo, Unia Europejska, praca zb. pod red. P. Czechowskiego: Warszawa 1996, s. 88 oraz M. Ciepielewska: Nowy kształt polityki rolnej i wiejskiej WE: od CAP do CAPRE? Cz. I i II, „Wspólnoty Europejskie” 1998, z. 9, s. 33–39 i z. 10, s. 33.

wprowadzonych w okresie ostatnich kilku lat aktach prawnych. Jednakże, jak zauważono w doktrynie⁹⁹, stworzenie podstaw do wprowadzenia polityki regionalnej wymagać będzie, obok przygotowania założeń programowych oraz planistycznych, nowych rozwiązań prawnych. Dotąd nie mamy regulacji normatywnych, które pozwoliłyby na pełną instrumentalizację prawną założeń dotyczących polityki strukturalnej przedstawionych w dokumentach rządowych, a reforma struktury agrarnej ma znaczenie priorytetowe. Warunkiem skuteczności ustawodawstwa w tym zakresie jest jednak szerokie zastosowanie środków prawnych regionalizacji.



MEGAREGIONY ROZWOJU
ROLNICTWA I OBSZARÓW WIEJSKICH

Źródło: załącznik do dokumentu „Spójna polityka strukturalna rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa”.

Megaregion I – region obszarów wiejskich o dominacji bardzo małych gospodarstw rolnych oraz oczekiwań ludności wiejskiej na pozarolnicze zatrudnienie. Subregiony a i b różnią się poziomem industrializacji wsi, mierzonej liczbą miejsc pracy pozarolniczej na 1.000 mieszkańców.

Megaregion II – region obszarów wiejskich o dominacji wielkoobszarowych gospodarstw rolnych, wymagających pilnego porządkowania własnościowych aspektów struktury agrarnej oraz koncepcji rozwoju gospodarstwa rolnego adekwatnej do wyzwań tego regionu. Nieuporządkowana własność, umowy dzierżawne nie obligujące do zachowania równowagi ekologicznej w rolnictwie, niedoinwestowane gospodarstwa wielkoobszarowe, rozpowszechniona monokultura zbożowa – prowadzą rolnictwo megaregionu do upadku.

Megaregion III – region obszarów wiejskich o dominacji średniorolnych gospodarstw rolnych, charakteryzujących się obecnie słabą ewolucją przemian, ale oczekujących na państwowe impulsy do aktywizacji produkcyjnej oraz przemian strukturalnych (w tym w kierunku wielofunkcyjności gospodarstwa rolnego). Subregiony a, b i c różnią się poziomem kultury rolnej oraz poziomem technizacji rolnictwa.

99 P. Czechowski: Proces dostosowania..., s. 113.

Renta strukturalna jako instrument oddziaływania na strukturę obszarową gospodarstw rolnych

1.1. Z dniem 1 stycznia 2002 roku weszła w życie ustawa o rentach strukturalnych w rolnictwie¹ regulująca warunki i tryb przyznawania tegoż świadczenia, wysokość i zasady wypłat oraz źródła finansowania świadczenia. Niewątpliwie zasadniczą funkcją omawianych świadczeń jest doprowadzenie do poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych, jak również dostosowanie polskiego rolnictwa pod tym względem do europejskich standardów.

Polska gospodarka, a w tym rolnictwo, wykazuje wiele słabości na tle struktur gospodarki światowej. Warto zauważyć, iż jednym z ważniejszych problemów polskiego rolnictwa jest rozdrobniona struktura agrarna². Mała przeciętna powierzchnia gospodarstw, niska koncentracja zasobów czynników produkcji i samej produkcji, niekorzystne relacje pomiędzy owymi czynnikami a także brak rozwiniętych struktur otoczenia rolnictwa stanowią o niskiej efektywności produkcji³. Istotnym elementem polityki rolnej powinno być zatem dążenie do poprawy struktury obszarowej polskiego rolnictwa. Polski prawodawca oraz rząd stoją przed zagadnieniem podejmowania działań w zakresie poprawy struktury obszarowej, polegającej między innymi na ograniczeniu rozdrabniania gruntów poszczególnych gospodarstw; te działania, jak trafnie zauważa P. Czechowski, wychodzą naprzeciw regulacjom wspólnotowym⁴.

Polska, zmierzając do integracji gospodarki z Unią Europejską, dąży do poprawy struktur otoczenia rolnictwa, struktur rolniczych, jak i struktury obszarowej gospodarstw. W tym celu opracowane zostały założenia polityki strukturalnej w stosunku do wsi i rolnictwa, w myśl których jednym z podstawowych narzędzi

1 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2001 roku o rentach strukturalnych w rolnictwie (Dz.U. z 2001 r., Nr 52, poz. 539).

2 Pojęcie struktury agrarnej używane jest w doktrynie bardzo często, a poszczególni autorzy nadają temu pojęciu różne znaczenie, które w każdym przypadku zależne jest od kontekstu, w którym termin ten został użyty. Por.: A. Lichorowicz: Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej, Kraków 1996, s. 10, A. Plichowski: Polityka agrarna, czyli o potrzebie efektywnych struktur w rolnictwie, Wiedza i Rolnictwo z 1993 r., nr 3, s. 26, czy też Encyklopedia ekonomiczno-rolnicza, pr. zb. pod red. R. Manteuffla, Warszawa 1984, s. 74.

3 <http://www.ppr.pl> z dnia 4 lutego 2002 roku.

4 P. Czechowski (w.): Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, Warszawa 1999, s. 239–240.

poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych ma być system rent strukturalnych.

Polska ustawa o rentach strukturalnych w rolnictwie z jednej strony ma stanowić wykonanie zobowiązań zawartych w przyjętym przez Sejm RP programie „Średniookresowa strategia rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich”⁵, z drugiej zaś jej założenia uwzględniają rozwiązania zawarte w rozporządzeniu Rady EWG z dnia 30 czerwca 1992 roku⁶ wprowadzającym program pomocy Wspólnoty przy przechodzeniu na wcześniejszą emeryturę w rolnictwie.

Uchwalenie owej ustawy jest również odpowiedzią polskiego ustawodawcy na zobowiązania Polski, wynikające między innymi z treści przepisu art. 68 Układu Europejskiego⁷. Celem Układu Europejskiego jest stworzenie właściwych ram prawnych dla integracji Polski ze Wspólnotą. Na mocy powołanego wyżej przepisu Polska została zobowiązana do stopniowego dostosowywania istniejącego i przyszłego ustawodawstwa do ustawodawstwa Unii Europejskiej. Podczas prowadzenia prac dostosowawczych powstała konieczność utworzenia spójnego systemu prawnego odpowiadającego obowiązującemu porządkowi prawnemu w krajach Unii.

Prowadzona przez Unię Europejską polityka rolna w coraz szerszym zakresie skierowana jest na aspekt strukturalny⁸.

W celu zmniejszenia rozdrobnienia gospodarstw kraje unijne już dawno wypracowały własne systemy wprowadzania wcześniejszych emerytur, czyli rent strukturalnych. Ze względu na różną specyfikę agrarną poszczególnych państw Wspólnoty nie stworzono uniwersalnego sposobu scalania gruntów. Warto w tym miejscu podkreślić, iż jeszcze kilkanaście lat temu prawie 2/3 unijnych gospodarstw miało powierzchnię mniejszą niż 10 ha; dzisiaj w wyniku przekazywania ziemi przez starszych rolników obszar średniego gospodarstwa rolnego przekracza 18 ha – chociaż poszczególne kraje wykazują istotne różnice⁹.

5 Podstawowe uwarunkowania, założenia i cele polityki zmierzające do trwałego przekształcenia rolnictwa i obszarów wiejskich zawarte zostały w wyżej wymienionym dokumencie, przygotowanym w resorcie rolnictwa, przyjętym jako program rządowy na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 21 kwietnia 1998 roku, a następnie zaprezentowanym Sejmowi RP w dniu 24 kwietnia 1998 roku.

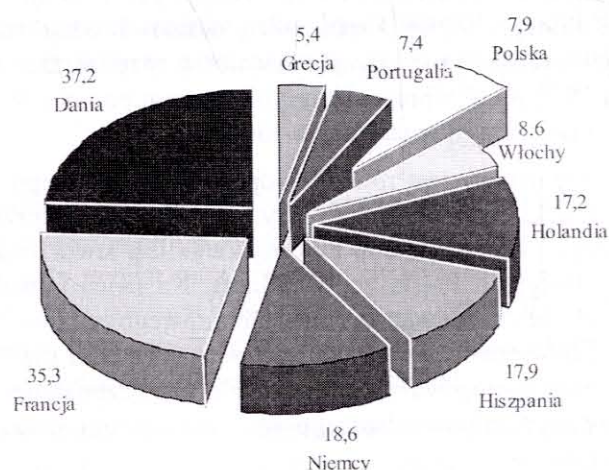
6 Dz.U. WE nr L 215 z 30 VIII 1992 r.

7 Układ Europejski ustanawiający Stowarzyszenie między Rzeczypospolitą Polską z jednej strony a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z drugiej strony wszedł w życie w dniu 1 lutego 1994 r. (Dz.U. z 1994 r., Nr 11, poz. 38), opublikowany (w:) Prawo Wspólnot Europejskich. Dokumenty, red. W. Czapliński, R. Ostrowski, A. Wyrozumska, Warszawa 1997, s. 145 i nast.

8 P. Czechowski: Problemy harmonizacji prawa w związku z integracją polskiego rolnictwa z Unią Europejską (w:) Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej, pr. zb. pod red. S. Prutisa, Białystok 1998, s. 44.

9 <http://www.ppr.pl> z dnia 4 lutego 2002 roku.

Przeciętna powierzchnia gospodarstwa rolnego w krajach UE
i w Polsce (w hektarach)



Źródło: European Commission: The Agricultural situation in the European Union. 1995 Report, Brussels, Luxembourg, 1996, Powszechny Spis Rolny 1996 – użytkowanie gruntów i powierzchnia zasiewów, GUS, Warszawa, 1997 r.

W państwach Unii Europejskiej programy dotyczące wcześniejszych emerytur rolniczych (rent strukturalnych) mają wieloletnią tradycję sięgającą początku lat sześćdziesiątych ubiegłego stulecia. W krajach takich jak: Francja, Hiszpania, Irlandia czy Niemcy instytucja rent strukturalnych odegrała istotną rolę w przebudowie struktury obszarowej gospodarstw rolnych, spełniając jednocześnie ważną funkcję socjalną¹⁰.

Rolnik niemiecki może przekazać gospodarstwo wykwalifikowanemu rolnikowi, przy czym następca nie może być członkiem rodziny. W ustawodawstwie niemieckim uregulowano również kwestię bieżącej egzystencji rolnika po zaprzestaniu działalności zawodowej gwarantując mu, obok prawa do określonych świadczeń pieniężnych, prawo zatrzymania i wykorzystywania działki służącej do produkcji na własne potrzeby.

We Francji, która bez wątpienia ma najbogatsze doświadczenia w zakresie realizacji programu rent strukturalnych, przed rolnikiem ubiegającym się o rentę

¹⁰ <http://www.mir.pl> z dnia 9 grudnia 2001 roku.

strukturalną postawiono wymóg spełnienia określonych przesłanek osobistych, a mianowicie; ukończenie 55 lat, ale nie osiągnięcie jeszcze wieku emerytalnego oraz praca w przekazywanym gospodarstwie przez okres ostatnich 15 lat. Gospodarstwo przekazywane jest wraz z budynkami, inwentarzem oraz kwotami produkcyjnymi. Gospodarstwo, odmiennie niż w regulacji niemieckiej, może zostać przekazane członkowi rodziny i jest to czynnik, który niewątpliwie ułatwia podejmowanie decyzji osobom starszym.

W Irlandii, w przypadku przekazywania gospodarstwa objętego wspólnością małżeńską, małżonkom przysługuje tylko jedna renta strukturalna. Dla pracowników gospodarstwa lub członków rodziny przekazującego, którzy w wyniku likwidacji gospodarstwa stracili pracę a nadto przepracowali w nim przynajmniej 2 lata, przewidziane są określone świadczenia pieniężne.

Ustawodawca portugalski wskazuje dość szeroki krąg podmiotów którym przysługuje prawo do renty strukturalnej. System portugalski przewiduje świadczenia zarówno dla rolnika jak i małżonka oraz dwóch robotników rolnych lub członków rodziny, nakładając jednocześnie na rolnika obowiązek opłacania składki na ubezpieczenie społeczne aż do czasu osiągnięcia przez niego wieku emerytalnego.

Najtrudniej przebiegała realizacja programu rent strukturalnych w Hiszpanii, gdzie liczba rolników korzystających z tego rodzaju świadczeń nigdy nie była duża. Główną przeszkodą w ich uzyskaniu jest zbyt wysoko określony próg minimalnego dochodu gospodarstwa¹¹.

Przytoczone powyżej przykładowe rozwiązania przyjęte przez ustawodawstwa wybranych krajów Unii Europejskiej dowodzą, iż realizacja programu rent strukturalnych jest procesem długotrwałym i skomplikowanym, a jednym z głównych jego celów jest poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Jednak z całą pewnością należy mieć na uwadze również aspekt społeczny, ekonomiczny, socjalny czy wreszcie psychologiczny, jaki – zgodnie z oczekiwaniami ustawodawców – spełniać mają owe regulacje. Chodzi tu między innymi o zapewnienie dochodów starszym rolnikom oraz o odpowiednie ukształtowanie procesu zmiany generacji w rolnictwie.

Analiza doświadczeń państw realizujących programy rent strukturalnych¹² wskazuje, że nie jest to zadanie łatwe. Każdy kraj poszukuje w zakresie wskazanej

¹¹ <http://www.ppr.pl> z dnia 4 lutego 2002 roku.

¹² Programy rent strukturalnych realizowane są obecnie w 10 państwach członkowskich Unii Europejskiej i są to: Belgia, Dania, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Irlandia, Niemcy, Portugalia i Włochy. Jedynie Austria, Holandia, Luksemburg, Szwecja i Wielka Brytania nie stosują tej formy oddziaływania na poprawę struktury agromaj. Cytuję za W. Koczur: Renty strukturalne w rolnictwie, Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Zdrowotnych z 2002 r., nr 2, s. 18.

materii optymalnych, indywidualnych rozwiązań wynikających z hierarchii celów, specyfiki rolnictwa czy uwarunkowań historycznych; rozwiązania te muszą jednak stwarzać podstawy do osiągnięcia celu jakim jest poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych¹³.

1.2. Powołanie instytucji rent strukturalnych w rolnictwie jako comiesięcznego świadczenia dla polskiego rolnika – zgodnie z przewidywaniami – wpłynęło na zwiększenie średniej powierzchni gospodarstw rolnych, poprawić ich rentowność, dostosować pod tym względem polskie rolnictwo do norm i standardów obowiązujących w Unii Europejskiej. Na uwagę zasługuje fakt, iż warunki gospodarki rynkowej, w tym szczególnie rosnąca konkurencja na rynku, wymuszają w niedalekiej przyszłości zwiększanie powierzchni gospodarstw rolnych. Jednym z warunków poprawy efektywności i konkurencyjności polskiego rolnictwa jest przekształcenie jego struktury obszarowej w kierunku zwiększania średniej wielkości gospodarstw¹⁴. Przyjmuje się, że w perspektywie koncentracja ziemi powinna spowodować wzrost obszaru przeciętnego gospodarstwa do około 15 ha i powstania około miliona gospodarstw silnie powiązanych z rynkiem, mogących skutecznie konkurować z nowoczesnymi gospodarstwami rolnymi Unii Europejskiej¹⁵.

Podkreślić wypada, o czym była już mowa wcześniej, iż polska ustawa o rentach strukturalnych w rolnictwie została opracowana w oparciu o wytyczne zawarte w rozporządzeniu Rady EWG nr 2079 z dnia 30 czerwca 1992 roku o środkach pomocy dla rolników przechodzących wcześniej na emeryturę z uwzględnieniem specyfiki polskiego rolnictwa. Rozporządzenie to jest udoskonaloną i rozszerzoną wersją dyrektywy Rady nr 160 z dnia 17 kwietnia 1972 roku przyspieszającej zaprzestawanie działalności zawodowej w rolnictwie i przeznaczanie zwolnionych w ten sposób gruntów na cele poprawy struktury agrarnej¹⁶. To właśnie w tej dyrektywie strukturalnej znalazły swój formalny wyraz postulaty oddziaływania na strukturę demograficzną rolnictwa oraz przyspieszenie procesu zmiany generacji w rolnictwie¹⁷.

Celem dyrektywy 160/72 było stworzenie bodźców, środków prawnych i finansowych zachęcających rolników w wieku przedemerytalnym do wcześniejszego zaprzestawania działalności zawodowej w rolnictwie. Grunty przez nich zwolnione miały zostać przeznaczone na cele poprawy struktury innych gospodarstw, unowocześnienie ich i powiększenie¹⁸. Można zaryzykować twierdzenie,

13 W. Koczur: Renty strukturalne..., op. cit., s. 18.

14 <http://www.minrol.pl> z dnia 25 lutego 2002 roku.

15 W. Koczur: Renty strukturalne..., op. cit., s. 17.

16 Dz.U. WE nr L 96 z 23 IV 1972 r.

17 Postulaty te zawierał już tzw. II Plan Mansholta z 1968 r. Por.: A. Lichorowicz: Problematyka struktur

18 A. Lichorowicz: Problematyka struktur agrarnych..., op. cit., s. 135.

że takie też jest główne *ratio legis* polskiej ustawy o rentach strukturalnych w rolnictwie.

Zarówno ustawodawca europejski jak i polski dla realizacji wymienionych celów stworzył i wykorzystał pewne instrumenty prawne, aby zachęcić rolników do wcześniejszego odchodzenia z rolnictwa. Instrumenty te mają przede wszystkim charakter finansowy¹⁹. Rolnik zaprzestający działalności produkcyjnej ma prawo do określonych świadczeń pieniężnych ze strony państwa, mających za zadanie zrównoważyć i zrekompensować utracone przezeń źródła dochodu.

Analiza rozwiązań zawartych w dyrektywie 160/72 prowadzi do wniosku, iż możliwością uzyskania pomocy z tytułu zaprzestania działalności zawodowej objęci byli w zasadzie rolnicy znajdujący się w określonym przedziale wiekowym – pomiędzy 55 a 65 rokiem życia, dla których praca w rolnictwie stanowiła główne źródło utrzymania. Przepis art. 3 omawianej dyrektywy uściślał, iż chodzi tu o wykonywanie pracy w rolnictwie przez co najmniej 5 lat przed złożeniem wniosku o przyznanie pomocy. Równocześnie wnioskodawca powinien był poświęcać na pracę w rolnictwie co najmniej 50% swego czasu pracy oraz uzyskiwać w tym czasie z pracy w gospodarstwie co najmniej 50% swego ogólnego dochodu²⁰.

Warto w tym miejscu podkreślić, iż owa możliwość ubiegania się o pomoc została rozciągnięta na członków rodziny pomagających rolnikowi oraz pracowników najemnych zatrudnionych w gospodarstwie, którzy zaprzestali działalności. Takie unormowanie, zdaniem A. Lichorowicza, uznać należy za niewątpliwie sprawiedliwe społecznie. Osoby te, aby mieć prawo do pomocy, musiały spełnić następujące warunki:

- podlegać uprzednio, z tytułu pracy w gospodarstwie, ubezpieczeniu społecznemu,
- wylegitymować się co najmniej pięcioletnim zatrudnieniem w rolnictwie, pochłaniającym co najmniej 50% ich czasu pracy, z czego przynajmniej ostatnie dwa lata winny być przepracowane w likwidowanym gospodarstwie,
- złożyć zobowiązanie niepodejmowania ponownie pracy w rolnictwie.

Zgodnie z rozwiązaniami przyjętymi w dyrektywie 160/72 grunty zwolnione w związku z zaprzestaniem przez rolnika działalności produkcyjnej powinny być przynajmniej w 85% wydzierżawione na co najmniej 12 lat, sprzedane bądź

19 Wydaje się, że ogół socjologiczno-psychologicznych uwarunkowań ludności wsi, zwłaszcza zaś jej daleko posunięty realizm, tym właśnie instrumentom wyznacza szczególną rolę w przyspieszaniu procesu przejmowania gospodarstw rolnych przez młodą generację. Jedynie bowiem odpowiednio ukształtowany system zachęt o charakterze ekonomicznym skłaniać może z jednej strony stosunkowo młodą generację do przejmowania tych gospodarstw, z drugiej zaś – starsze pokolenie do przekazywania dostatecznie wcześnie gospodarstw rolnych następcom, znajdującym się w wieku produkcyjnym. Szerzej na ten temat A. Kostecki: Zmiana generacji w gospodarstwach rolnych. Studium społeczno-prawne, pr. zb. pod red. M. Błażejczyka, Wrocław 1979, s. 99 i nast.

20 Tamże, s. 136.

oddane w dzierżawę wieczystą rolnikom, którzy spełniali warunki korzystania z pomocy modernizacyjnej określonej w dyrektywie 159/72²¹. Możliwa tu była także sprzedaż zwolnionych gruntów instytucjom, osobom prawnym działającym w dziedzinie gospodarki gruntami²².

Rolnicy, którzy spełniali warunki przewidziane w dyrektywie 160/72 i zaprzestali działalności produkcyjnej, mieli prawo do corocznego świadczenia rekompensacyjnego. Ponadto osoby te mogły, jeśli tak zdecydowało ich ustawodawstwo wewnętrzne, otrzymywać coroczną premię uzupełniającą proporcjonalną do wielkości powierzchni wyłączonej z produkcji²³. Warto podkreślić, iż prawo to nie przysługiwało już zarówno rodzinie rolnika jak i pracownikom najemnym w gospodarstwie, zaś wysokość przyznawanego im świadczenia rekompensacyjnego mogła kształtować się na niższym poziomie niż w przypadku świadczeń przyznawanych osobom prowadzącym gospodarstwo rolne.

Zgodnie z przepisem art. 3 lit. d) omawianej dyrektywy państwa członkowskie powinny zapewnić osobom, które zaprzestały działalności zawodowej w rolnictwie, możliwość zatrzymania na własny użytek części gruntów gospodarstwa²⁴.

Warto w tym miejscu zauważyć, iż dyrektywa 160/72 nie precyzowała wysokości przewidzianych w niej świadczeń rekompensacyjnych, pozostawiając tę kwestię ustawodawstwu państw członkowskich. Jednakże przepis art. 2 ust. 3 zastrzegł, iż przyznana pomoc nie mogła być niższa od wysokości zabezpieczenia społecznego, jakie otrzymałby rolnik, gdyby ukończył wiek emerytalny, a nie zaprzestał działalności produkcyjnej w rolnictwie.

Na uwagę zasługuje również fakt, iż omawiana dyrektywa większość ciężaru finansowego zmiany generacji w rolnictwie składała na barki państw członkowskich²⁵. Jednakże przepis art. 2 ust. 1 dyrektywy określał wysokość refundacji przez FEOGA kosztów świadczeń wypłacanych rolnikom zaprzestającym prowadzenia gospodarstwa. Górna granica tej refundacji wynosiła 900 Jednostek Obliczeniowych, jeżeli prowadzenia gospodarstwa zaprzestała osoba pozostająca w związku małżeńskim i 600 Jednostek Obliczeniowych w pozostałych wypadkach. Ponadto refundacja ze strony FEOGA dotyczyła tylko jednego rocznego świadczenia odszkodowawczego na gospodarstwo, nie dotyczyła zaś premii uzupełniającej. Refundacja ta nie mogła przekraczać 25% kosztów poniesionych przez państwo członkowskie, zaś na terenach gospodarczo opóźnionych nie mogła przekraczać 65% owych kosztów.

Jedną z zasadniczych cech rozwiązań zawartych w dyrektywie 160/72 jest to, że pozostawiały one państwom członkowskim dużą swobodę kształtowania swych wewnętrznych ustawodawstw realizujących postanowienia tejże dyrektywy. Poza pewną, dość wąską jak trafnie zauważa A. Lichorowicz²⁶, grupą rozwiązań, które musiały być uwzględnione przez państwa członkowskie w ich ustawodawstwach wewnętrznych, dyrektywa 160/72 stwarzała liczne możliwości wyboru konkretnych zobowiązań wobec rolników, zawężania lub rozszerzania zakresu postanowień w niej zawartych. Dlatego też ustawodawca europejski – w celu zapewnienia zgodności ustawodawstwa wewnętrznego państw członkowskich z zasadami zawartymi w dyrektywie 160/72 – wprowadził procedurę weryfikacji przez Komisję projektów aktów wewnętrznych państw członkowskich wydanych w realizacji omawianej dyrektywy. Przepis art. 11 dyrektywy 160/72 stanowił, iż państwa członkowskie nabywają prawo domagania się refundacji z FEOGA kosztów poniesionych w związku z realizacją tejże dyrektywy dopiero wówczas, gdy projekty odpowiednich wewnętrznych aktów realizacyjnych zostały przez Komisję zaaprobowane.

Zakres praktycznego oddziaływania owej dyrektywy był stosunkowo wąski, a o pomoc w niej przewidzianą można było ubiegać się jedynie do 30 września 1985 roku²⁷.

Instytucja wcześniejszego kończenia przez rolników działalności zawodowej przez kolejne lata była wielokrotnie modyfikowana²⁸, by ostatecznie powrócić do stanu z 1972 roku; bowiem zgodnie z rozwiązaniami zawartymi w powoływany już przez mnie rozporządzeniu 2079/92 fakt zakończenia przez rolnika w wieku przedemerytalnym działalności zawodowej i odpowiednie rozdysponowanie należących do niego gruntów na rzecz osoby bądź osób trzecich stanowiło wystarczającą podstawę do uzyskania przezeń odpowiednich świadczeń pieniężnych.

Reasumując: na tle dokonanej analizy ustawodawstwa strukturalnego Wspólnoty oddziałującego na stosunki demograficzne i zmianę generacji w rolnictwie, warto podkreślić, iż rozwiązania i instrumenty stymulujące i przyspieszające proces zaprzestawiania produkcji rolnej są zróżnicowane, dobrze rozwinięte i przewidują w miarę atrakcyjne dla rolników środki pomocy²⁹.

²⁶ Tamże, s. 138.

²⁷ Wówczas to powstała potrzeba zastąpienia dyrektywy 160/72 bardziej nowoczesnymi przepisami dostosowanymi do założeń polityki strukturalnej Wspólnoty określonych Zieloną Księgą z 1985 roku. Por.: A. Lichorowicz: Problematyka struktur agrarnych..., op. cit., s. 139 i nast.

²⁸ Por.: Rozporządzenie Rady nr 1096 z dnia 25 kwietnia 1988 roku (Dz.U. WE nr L z 29 IV 1988 r.). Rozporządzenie to obok zmiany generacji w rolnictwie, podporządkowane było w znacznym stopniu głównemu celowi polityki strukturalnej Wspólnoty po 1985 r., a mianowicie dążeniu do ograniczenia produkcji rolnej, zmniejszania nadwyżek produkcyjnych w rolnictwie. Rozporządzenie to uchylone zostało przez rozporządzenie Rady nr 2079 z dnia 30 czerwca 1992 roku, które jest udoskonaloną, wykorzystującą dwudziestoletnie doświadczenia wersją dyrektywy 160/72.

²⁹ A. Lichorowicz: Problematyka struktur agrarnych..., op. cit., s. 150.

²¹ Dyrektywa Rady nr 159 z dnia 17 kwietnia 1972 r., zwana dyrektywą "modernizacyjną", (Dz.U. W. E. L 96 z 23 IV 1972 r.).

²² Chodziło tu np. o instytucje typu francuskich SAFER czy hiszpańskich IRYDA.

²³ A. Lichorowicz: Problematyka struktur agrarnych..., op. cit., s. 137.

²⁴ Część ta nie mogła być większa niż 15% powierzchni gospodarstwa (art. 5 dyrektywy 160/72).

²⁵ A. Lichorowicz: Problematyka struktur agrarnych..., op. cit., s. 137.

Z rozważań powyższych wynika, iż Unia Europejska, wprowadzając wcześniejsze emerytury, zamierzała złagodzić społeczne skutki w odniesieniu do rolników wyłączających swoje gospodarstwa z produkcji rolnej. Wdrożenie programu związanego z wcześniejszym odchodzeniem jeszcze czynnych zawodowo rolników z rolnictwa oraz stwarzającego podstawy do dalszego poprawiania struktury agrarnej niewątpliwie miało na celu:

- 1) zapewnienie dochodu rolnikom, którzy postanawiają zaprzestać działalności rolniczej;
- 2) przyspieszenie procesu zmiany generacji oraz poprawienie rentowności gospodarstw;
- 3) przekształcenie na cele nierolnicze powierzchni gruntów, których eksploatacja rolna nie zapewni odpowiedniej wydajności ekonomicznej;
- 4) zapewnienie dochodu robotnikom rolnym zatrudnionym u rolnika uzyskującego wcześniejszą emeryturę, którzy pozostali bez pracy;
- 5) przekazywanie ziemi z tych gospodarstw w celu przeznaczenia powierzchni rolnych na cele nierolnicze, zgodnie z racjonalnym wykorzystaniem obszarów wiejskich³⁰.

2. W świetle tych rozważań wskażę na najważniejsze postanowienia zawarte w polskiej ustawie o rentach strukturalnych w rolnictwie. Ze względu na to, iż rozwiązania przyjęte w owej ustawie są ważnym instrumentem prawnym oddziaływania na strukturę obszarową gospodarstw rolnych jak i przyspieszenia procesu zmiany generacji w rolnictwie, system rent strukturalnych wymaga szczególnie dokładnej analizy pod kątem widzenia, czy obowiązujące w tej mierze przepisy w sposób racjonalny regulują te procesy.

W ustawie określono główne zręby systemu rent strukturalnych, które dotyczą warunków nabycia uprawnień do renty, przekazania gospodarstwa oraz szczególnych obowiązków w odniesieniu zarówno do przekazującego gospodarstwo rolne, jak i przejmującego uwolnione grunty³¹.

Ustawa reguluje zasady i tryb przyznawania świadczenia pieniężnego zwanego „rentą strukturalną” rolnikom będącym w wieku przedemerytalnym, którzy zdecydują się na zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej i przekażą gospodarstwo w sposób sprzyjający koncentracji gruntów i powiększaniu gospodarstw rolnych (przy jednoczesnym ograniczaniu ich liczby) osobom posiadającym kwalifikacje rolnicze³².

30 P. Czechowski: Proces dostosowania polskiego prawa rolnego i żywnościowego do prawa Unii Europejskiej, Warszawa 2001, s. 140–141.

31 <http://www.dor-rol.pl> z dnia 8 grudnia 2001 roku.

32 <http://www.region-malopolska.pl> z dnia 8 grudnia 2001 roku.

Przepis art. 2 pkt. 1 omawianej ustawy zawiera definicję legalną renty strukturalnej, zgodnie z którą renta strukturalna to miesięczne świadczenie pieniężne przysługujące za przekazane gospodarstwo rolne po spełnieniu warunków określonych w ustawie.

Ustawa ściśle wiąże wymóg spełnienia określonych przesłanek osobistych przez rolnika z równoczesnym spełnieniem odpowiednich przesłanek przez przejmującego gospodarstwo – jako podstawy do świadczenia przewidzianego w ustawie.

I tak, po stronie rolnika musi to być:

- odpowiedni wiek – kobieta musi ukończyć 55 lat (ale mieć mniej niż 60 lat), a mężczyzna ukończyć lat 60 (ale mieć mniej niż 65);
- podleganie rolniczemu ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu, określone w przepisach o ubezpieczeniu społecznym rolników, przez okres wymagany do uzyskania emerytury rolniczej z chwilą ukończenia przez kobietę 55 lat a przez mężczyznę 60 lat³³;
- udokumentowanie prowadzenia gospodarstwa nieprzerwanie przez 10 lat bezpośrednio poprzedzających zgłoszenie wniosku o rentę strukturalną, przy czym prowadzenie tegoż gospodarstwa musi być jedynym lub głównym źródłem utrzymania;
- zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej;
- przekazanie gospodarstwa rolnego o łącznej powierzchni wynoszącej co najmniej 3 hektary, którego rolnik był właścicielem przez co najmniej ostatnich 5 lat przed złożeniem wniosku o przyznanie renty strukturalnej, na powiększenie jednego lub kilku już istniejących gospodarstw. Gospodarstwo winno stanowić własność rolnika lub jego małżonka lub być współwłasnością małżonków.

Ustawa w ustępie 2 art. 3 definiuje pojęcie działalności gospodarczej stanowiącej jedyne lub główne źródła utrzymania. Rolnik, aby spełnić ten ustawowy wymóg, musiał podlegać ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu, określone w przepisach o ubezpieczeniu społecznym rolników, przez co najmniej 5 lat, z czego co najmniej 2 lata tego ubezpieczenia winny przypadać na okres bezpośrednio przed zgłoszonym wnioskiem o rentę strukturalną.

Jeżeli działalność rolnicza prowadzona jest przez małżonków warunek dotyczący wieku oraz okresu podlegania ubezpieczeniu musi być spełniony jednocześnie przez każdego z nich. Zasada ta nie dotyczy małżonka, dla którego działalność rolnicza nie jest głównym źródłem utrzymania, jeżeli z tytułu zatrud-

33 Okres ten wynosi 120 kwartałów. Por. art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jednolity: Dz.U. z 1998 r., Nr 7, poz. 25 z późn. zm.).

nienia lub prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej (lub innej) podlega ubezpieczeniu społecznemu na podstawie odrębnych przepisów, a także jeżeli ma już ustalone prawo do renty lub emerytury³⁴.

Polska ustawa o rentach strukturalnych, w przeciwieństwie do rozwiązań przyjętych przez ustawodawstwo europejskie, nie obejmuje swym zakresem podmiotowym domowników, członków rodziny rolnika ani żadnych pracowników najemnych, o ile tacy byli zatrudnieni w gospodarstwie. Taka konstrukcja zakresu podmiotowego analizowanej regulacji jest z całą pewnością krzywdząca i niesprawiedliwa w odczuciu społecznym.

Zgodnie z zamysłem ustawodawcy po stronie osoby przejmującej gospodarstwo muszą być spełnione następujące warunki:

- osoba przejmująca winna być rolnikiem;
- musi posiadać kwalifikacje rolnicze;
- nie może mieć ustalonego prawa do emerytury lub renty z ubezpieczenia społecznego lub zaopatrzenia emerytalnego³⁵.

Spośród warunków jakie winien spełniać rolnik przejmujący gospodarstwo na uwagę zasługuje wymóg posiadania przez niego kwalifikacji rolniczych. W przepisie art. 8 ust. 2 ustawodawca zdefiniował pojęcie kwalifikacji rolniczych. W świetle tegoż przepisu osoba fizyczna przejmująca gospodarstwo rolne posiada kwalifikacje rolnicze jeżeli:

- uzyskała zasadnicze, średnie albo wyższe wykształcenie rolnicze lub ekonomiczne o specjalności przydatnej do prowadzenia działalności rolniczej lub
- prowadzi działalność rolniczą od co najmniej 5 lat.

Przepis art. 2 pkt. 3 zawiera definicję legalną działalności rolniczej, zgodnie z którą jest to działalność w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej. Ustawodawca nie określił jednak sposobu udokumentowania przez rolnika faktu prowadzenia działalności rolniczej, a zatem na tym tle powstaje pytanie czy rolnik – by spełnić ten obowiązek – musi okazać się tytułem własności gospodarstwa rolnego, nakazem podatkowym wymierzającym podatek rolny czy też wystarczy złożone przez niego oświadczenie woli w przedmiocie prowadzenia działalności rolniczej przez okres co najmniej 5 lat.

Na uwagę zasługuje fakt, iż polski ustawodawca nie nałożył na przejmującego gospodarstwo rolne obowiązku podjęcia przezeń zobowiązania wykonywania

pracy w rolnictwie jako głównego źródła utrzymania przez ściśle określony czas po przejęciu gospodarstwa³⁶. Brak takiej regulacji odczytuję jako swoisty mankament omawianej ustawy; bowiem nie można w praktyce wykluczyć zaistnienia sytuacji, w której przejmujący gospodarstwo dokona jego podziału i sprzedaży co z pewnością nie wpłynie pozytywnie na kształtowanie struktury obszarowej, a wręcz przeciwnie – doprowadzić może do dalszego rozdrabniania gospodarstw rolnych. Zatem jeden z ważniejszych celów, jaki przyświecał ustawodawcy polskiemu, a jakim jest poprawa struktury obszarowej gospodarstw, może nie zostać osiągnięty. Niewątpliwie analizowana regulacja jest wyrazem dbałości ustawodawcy o kształtowanie pożądanej wielkości gospodarstw; nie przewiduje jednak mechanizmów zabezpieczających przed możliwością ponownego rozdrobnienia gospodarstwa przez nowego właściciela, tj. przez nabywcę.

Ponadto trzeba zaznaczyć, iż ustawodawca europejski coraz większy nacisk kładzie na wykorzystanie gruntów gospodarstwa, na którym rolnik zaprzestał działalności zawodowej, zgodnie z wymogami ochrony środowiska poprzez nałożenie na przejmującego gospodarstwo dodatkowego obowiązku uprawiania gruntów zgodnie z owymi wymogami. Problematyka ochrony środowiska nie znalazła się, niestety, w sferze zainteresowań polskiego ustawodawcy, który temu złożonemu zagadnieniu w omawianej ustawie nie poświęcił ani jednego przepisu. A przecież warto zwrócić uwagę na zjawisko coraz intensywniejszego wkraczania w treść prawa własności norm z zakresu prawa ochrony środowiska, które wprowadzają – w oparciu o zasadę zrównoważonego rozwoju – liczne ograniczenia prawa własności w sferze korzystania z gruntu rolnego³⁷.

Rolnik może przekazać gospodarstwo osobie bliskiej bądź obcej jak również osobie prawnej, jeżeli działalność rolnicza należy do zakresu jej działania. Osoba fizyczna przejmująca gospodarstwo rolne nie może mieć ustalonego prawa do emerytury bądź renty – a zatem musi to być osoba zdolna do pracy.

Na uwagę zasługuje fakt, iż w analizowanej ustawie ustawodawca dopuścił również możliwość przekazania gospodarstwa na rzecz jednostki organizacyjnej nie posiadającej osobowości prawnej, jeżeli działalność rolnicza należy do zakresu jej działania. Jeżeli jednostka taka nie ma osobowości prawnej, to nie może być stroną aktu notarialnego umowy przekazania gospodarstwa rolnego. Jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej z reguły otrzymują nieruchomości w zarząd, a właścicielem takiej nieruchomości jest Skarb Państwa. Zarząd podlega ujawnieniu w księdze wieczystej. Zgodnie z § 17 pkt 1 rozp. Min. Spraw.

34 P. Czechowski: Proces dostosowania polskiego prawa rolnego..., op. cit., s. 147.

35 Przepis art. 8 ust. 1 omawianej ustawy.

36 Rozwiązanie takie zawarte zostało w powołanym już rozporządzeniu Rady 2079/92 które zobowiązało przejmującego gospodarstwo do wykonywania pracy w rolnictwie jako głównego źródła utrzymania przez co najmniej 5 lat po przejęciu gospodarstwa.

37 T. Kurowska: Ekologiczna funkcja własności rolniczej, *Studia Iuridica Agraria*, t. II, s. 109 i nast.

z dnia 18 marca 1982 roku w sprawie wykonania przepisów ustawy o księgach wieczystych i hipotece³⁸ – jeżeli nieruchomości jest w zarządzie państwowej jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej – uprawnionego określa się w księdze wieczystej – przez wymienienie Skarbu Państwa ze wskazaniem tej jednostki jako zarządcy.

Tak więc należy skonstatować, iż trudno zrozumieć intencje, które przyświecały ustawodawcy przy konstruowaniu instytucji przekazania gospodarstwa rolnego na rzecz jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej.

Obok przesłanek, które winien spełnić zarówno rolnik jak i osoba przejmująca gospodarstwo rolne, ustawa precyzuje szereg warunków stawianych przekazywanemu gospodarstwu rolnemu:

- gospodarstwo może być przekazywane tylko na zasadzie zmiany własności³⁹;
- łączna powierzchnia przekazywanego gospodarstwa rolnego musi wynosić co najmniej 3 hektary;
- powierzchnia nowopowstałego gospodarstwa nie może być mniejsza niż 15 hektarów;
- przekazywane gospodarstwo nie może być dzielone; jednakże ustawa dopuszcza możliwość podzielenia gospodarstwa, jeżeli w wyniku tego podziału powiększonych zostanie kilka już istniejących gospodarstw do powierzchni 15 hektarów, lub jeśli nie ma możliwości przekazania gospodarstwa w całości. W takim przypadku część gospodarstwa, na którą nie ma nabywcy, może być na wniosek rolnika – przejęta nieodpłatnie przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa;
- przekazujący może zachować działkę gruntu, która ze względu na powierzchnię nie podlega opodatkowaniu podatkiem rolnym⁴⁰, jak również w odniesieniu do działki specjalnego produkcji rolnej wprowadzono wyjątek dotyczący prowadzenia pasiek.

Rolnik ubiegający się o rentę strukturalną musi przekazać własność gospodarstwa rolnego odpłatnie lub nieodpłatnie na podstawie umowy notarialnej. Ustęp 2 przepisu art. 7 omawianej ustawy wymienia akty notarialne umowy darowizny lub dożywocia, jakie mogą być sporządzone w związku z przekazaniem gospodarstwa

38 Dziennik Ustaw z 1982 r., Nr 29, poz. 128.

39 Taka regulacja pomija możliwość istniejącą w Unii Europejskiej, dotyczącą pomocy strukturalnej dla wydzierżawiającego gospodarstwo, preferując jednoznacznie konstrukcję przeniesienia własności gospodarstwa. Cytuje za P. Czechowskiego: Proces dostosowania polskiego prawa rolnego..., op. cit., s. 145.

40 Z przekazywanego gospodarstwa rolnik może zatem pozostawić sobie działkę gruntu o powierzchni do 1,0 ha fizycznego lub przeliczeniowego – por. art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym (Dziennik Ustaw z 1993 r., Nr 94, poz. 431 z późn. zm.).

rolnego. Powołany wyżej przepis nie zawiera enumeratywnego wyliczenia czynności prawnej – przekazania gospodarstwa rolnego. Określa jedynie wysokość opłaty za sporządzenie czynności notarialnej umowy darowizny lub dożywocia przez wskazanie, iż jest to opłata stała⁴¹.

Oczywistym jest jednak fakt, iż rolnik może dokonać przekazania gospodarstwa rolnego na podstawie innych umów wynikających z przepisów prawa cywilnego, np. umowy zamiany czy umowy działu spadku⁴².

Należy podkreślić, iż rozwiązanie przyjęte w omawianej ustawie nie przewidywa możliwości uzyskania renty strukturalnej przez rolnika, który prowadzi gospodarstwo rolne na nieruchomości dzierżawionej czy też będącej jedynie w jego posiadaniu (np. rolnik nie ma tytułu własności gospodarstwa gdyż nie przeprowadził spraw spadkowych). Mechanizm rent strukturalnych związany jest bowiem jedynie z przeniesieniem prawa własności.

Ponadto w sytuacji, gdy rolnik nie ma możliwości przekazania gospodarstwa w sposób opisany wyżej, na warunkach określonych w przepisach art. 6 i art. 8 analizowanej regulacji, nieruchomości wchodzące w skład tego gospodarstwa mogą być przejęte nieodpłatnie (na wniosek rolnika) na własność Skarbu Państwa, pod warunkiem, że są wolne od wszelkich obciążeń, z wyjątkiem służebności gruntowych. Nieodpłatne przejęcie gospodarstwa na własność Skarbu Państwa następuje na mocy decyzji prezesa Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, a przejęta nieruchomość wchodzi w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa gospodaruje przejętymi nieruchomościami na zasadach określonych w przepisach o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁴³.

Przejęcie nieruchomości następuje zatem wyłącznie na wniosek zainteresowanego właściciela gospodarstwa, aby umożliwić mu spełnienie warunku zaprzestania prowadzenia gospodarstwa rolnego.

Sądę, iż ta forma przekazania gospodarstwa rolnego w praktyce będzie stosowana wyjątkowo rzadko, przede wszystkim ze względu na fakt nieodpłatności przekazania gospodarstwa jak i fakt, iż nowym właścicielem stanie się Skarb Państwa. W Polsce zjawiskiem społecznym jest obrót rodzinny⁴⁴, chociaż w sensie

41 Użyte w przepisie art. 7 ust. 2 cyt. ustawy sformułowanie *opłata stała* jest niespójne z przepisami regulującymi wynagrodzenie notariusza wynikające z Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 kwietnia 1991 roku w sprawie taksy notarialnej (Dz.U. z 1991 r., Nr 33 poz. 146 z późn. zm.) gdyż powołane rozporządzenie określa *stawki wynagrodzenia* przysługujące notariuszom, nie posługuje się zaś pojęciem *opłata stała*.

42 Odmienne P. Czechowski: Proces dostosowania polskiego prawa rolnego..., op. cit., s. 147. Autor stoi na stanowisku, iż „gospodarstwo może być przekazane tylko w formie darowizny lub sprzedaży”.

43 Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jednolity: Dz.U. z 1995 r., Nr 56, poz. 299 z późn. zm.).

44 S. Prutis (w:) Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, Warszawa 1999, s. 113 i nast.

prawnym obrót ten nie jest wyraźnie wyodrębniony. Z przeprowadzonych badań empirycznych wynika, iż niektóre formy prawne dla celów obrotu rodzinnego, w tym również obrotu w celu uzyskania świadczeń emerytalnych lub rentowych, są szczególnie chętnie i często wykorzystywane (np. umowy darowizny czy umowy dożywocia), podczas gdy inne są stosowane wyjątkowo⁴⁵.

Na marginesie należy odnotować, iż w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników istnieje instytucja przekazywania gospodarstw rolnych na rzecz Państwa, ale ustawa ta przewiduje odpłatne przejmowanie tych gospodarstw, dokonywane na wniosek rolnika, który nabył prawo do renty bądź emerytury.

Warto podkreślić, iż zakres przedmiotowy ustawy obejmuje gospodarstwa rolne o powierzchni co najmniej 3 hektarów, a zatem rolnicy będący właścicielami gospodarstw rolnych o mniejszym obszarze wyłączeni zostali z możliwości ubiegania się o prawo do renty strukturalnej.

Rolnik ubiegający się o rentę strukturalną może przekazać gospodarstwo rolne, na powiększenie jednego lub kilku gospodarstw już istniejących, przy czym powierzchnia powiększonego bądź powiększanych gospodarstw rolnych nie może być mniejsza niż 15 hektarów. Takie unormowanie jest skutkiem zaakcentowania przez ustawodawcę polskiego preferencji dla rozwoju nowopowstających gospodarstw, dla stopniowego powiększania ich obszaru, by w konsekwencji doprowadzić do zaistnienia sytuacji, w której średnia wielkość gospodarstw rolnych w Polsce przekroczy, dominujący obecnie, próg 7 hektarów i zbliży się do standardów Unii Europejskiej. Sądę jednak, iż wymóg obszarowy – 15 hektarów w odniesieniu do powiększanych gospodarstw rolnych stanowić będzie dla polskiego rolnika pewną barierę, także natury psychologicznej, trudną do pokonania. W praktyce obserwujemy bowiem, bardzo często występującą wśród polskich rolników, tendencję dzielenia swojego gospodarstwa „sprawiedliwie” dla wszystkich dzieci czy też wnuków.

Ustawodawca polski, uwzględniając lokalną specyfikę, przeciętną wielkość gospodarstwa rolnego oraz zróżnicowanie obszarowe w różnych regionach Polski⁴⁶ dopuścił możliwość powstawania powiększanych gospodarstw rolnych o obszarze mniejszym niż 15 hektarów. Ustęp 3 przepisu art. 6 zawiera delegację dla Rady Ministrów do wydania rozporządzenia, w którym w określonych województwach lub powiatach będą mogły powstawać powiększane gospodarstwa o powierzchni mniejszej niż 15 hektarów. Zachowanie bowiem sztywnych zasad dotyczących norm obszarowych, określonych w ustawie spowodowałoby, iż prze-

pis o powiększaniu gospodarstw na obszarze województwa np. podkarpackiego czy małopolskiego pozostałby przepisem martwym⁴⁷. Wprowadzenie zatem we wskazanym wyżej zakresie kryteriów regionalnych jest w pełni zasadne.

Trzeba jednak zaznaczyć, iż do chwili obecnej Rada Ministrów nie wydała rozporządzenia (o którym mowa wyżej), chociaż od daty wejścia w życie ustawy upłynęło już kilkanaście miesięcy.

Rozdział trzeci analizowanej ustawy poświęcony jest wysokości i zasadom wypłacania renty strukturalnej.

Rolnik posiadający ustalone już prawo do emerytury bądź renty nie może otrzymać renty strukturalnej. Rolnicy, którzy nie spełniają warunków do przyznania renty strukturalnej, mogą skorzystać z wcześniejszej emerytury rolniczej na zasadach dotychczasowych⁴⁸.

Rolnik, któremu przyznano rentę strukturalną będzie otrzymywał to świadczenie w wysokości półtorakrotności najniższej emerytury (tj. 150% najniższej emerytury)⁴⁹, przy czym w przypadku zmiany wysokości najniższej emerytury renta strukturalna wypłacana będzie w odpowiednio zmienionej wysokości. Terminy waloryzacji renty strukturalnej będą zgodne z terminami waloryzacji rent i emerytur przysługujących na podstawie przepisów o emeryturach i rentach z Funduszy Ubezpieczeń Społecznych.

Ponadto ustawa stanowi, iż jeżeli do renty strukturalnej uprawnieni są jednocześnie oboje małżonkowie, każdemu z nich przysługuje świadczenie w wysokości 150% najniższej emerytury.

Należy skonstatować, iż wprowadzony omawianą ustawą system rent strukturalnych w Polsce traktuje wszystkich rolników równo w odniesieniu do wysokości świadczenia rentowego. Wysokość tegoż świadczenia nie jest uzależniona od poziomu produktywności przekazywanego gospodarstwa, od jego obszaru czy też od losów gospodarstwa po przekazaniu.

Renta strukturalna wypłacana będzie, maksymalnie przez pięć lat, nie dłużej jednak niż do osiągnięcia wieku emerytalnego przez uprawnionego rolnika.

Warto podkreślić, iż każde podjęcie działalności podlegającej obowiązkowi ubezpieczenia społecznego spowoduje zawieszenie wypłaty renty strukturalnej w połowie lub w całości, niezależnie od wysokości osiąganych przychodów.

45 A. Stelmachowski (w.): *Prawo rolne*, A. Stelmachowski, B. Zdziennicki, Warszawa 1987, s. 227.

46 Przykładowo – na północnym zachodzie Polski przeciętna wielkość gospodarstwa rolnego wynosi ok. 18 ha, zaś na południu – poniżej 3 ha. Cytuję za W. Koczur: *Renty strukturalne...*, op. cit., s. 19.

47 J. Kroner: *Rolnicza renta strukturalna stosownie do lokalnych warunków*, z dnia 8 grudnia 2001 roku.

48 Zgodnie z postanowieniami powołanej już ustawy z dnia 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników.

49 Obecnie najniższa emerytura wynosi 530,26 złotych, a zatem renta strukturalna stanowi kwotę 795,39 złotych. Cytuję za J. Kroner: *Rolnik na wcześniejszej emeryturze*, Rzeczpospolita z dnia 19 grudnia 2001 roku, s. C-4.

Działalność pozarolnicza spowoduje zawieszenie wypłaty renty w połowie, inna – zawieszenie w całości⁵⁰. Ustawa w przepisie art. 13 ust 2 definiuje pojęcie działalności podlegającej obowiązkowi ubezpieczenia społecznego, którą jest praca zarobkowa albo prowadzenie pozarolniczej działalności, o których mowa w przepisach o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych.

W myśl przepisu art. 15 analizowanej ustawy prawo do renty strukturalnej może ustać i wówczas nie podlega przywróceniu. Prawo to ustaje, gdy uprawniony lub jego małżonek podejmą prowadzenie działalności rolniczej jako właściciel, współwłaściciel lub posiadacz gospodarstwa rolnego. Należy zatem odnotować, iż powołany wyżej przepis art. 15 zawiera restrykcję w postaci ustania prawa do renty strukturalnej, bez możliwości jej przywrócenia.

Zgodnie z zamysłem ustawodawcy, do czasu wejścia Polski do Unii Europejskiej, renty strukturalne będą świadczeniami wypłacanymi z budżetu państwa a kwota środków przeznaczonych na ich finansowanie określana będzie w ustawie budżetowej⁵¹. Z chwilą uzyskania statusu członka Wspólnoty istnieje możliwość współfinansowania rent strukturalnych z budżetu unijnego, a ściślej z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej⁵².

Ustawa o rentach strukturalnych funkcjonować będzie jedynie przez kilka lat. Przepis art. 26 ustawy określa bowiem ostateczny termin składania wniosków o jej przyznanie⁵³.

3. Na tle analizy wybranych w tym opracowaniu zagadnień należy podkreślić, iż instytucja rent strukturalnych stanowi novum w polskim ustawodawstwie. Jest ona instrumentem mającym zachęcić rolników do zaprzestania działalności rolniczej oraz zabezpieczenia swoich interesów.

Nawiązując do wcześniejszych uwag warto w tym miejscu zauważyć, iż jednym z najważniejszych celów ustawy jest dążenie do poprawy struktury obszarowej gospodarstw poprzez zwiększenie udziału takich gospodarstw, których minimalna powierzchnia wynosić będzie 15 hektarów. Jak wykazałam wcześniej efekt taki ustawodawca zamierza osiągnąć poprzez uruchomienie mechanizmu przekazywania gospodarstw rolnych przez rolników w wieku o pięć lat niższym od wieku emerytalnego, na rzecz tych rolników, którzy chcą pracować na roli, a tym samym związać

50 Przepis art. 13 cytowanej ustawy.

51 Rząd przewiduje, że średnio w roku będzie przyznawanych około 10 tysięcy rent strukturalnych a ich koszt wyniesie 84 mln złotych. W rzeczywistości kwota ta będzie niższa o połowę, ponieważ rolnicy, którzy zdecydowali się na rentę strukturalną, nie skorzystają z wcześniejszych emerytur, na które przechodzi rocznie około 16 tys. osób. Cytuję za <http://www.malopolskie.pl> z dnia 8 grudnia 2001 roku.

52 <http://www.mir.pl> z dnia 9 grudnia 2001 roku.

53 Przepis art. 26 analizowanej ustawy stanowi, iż: „Ostateczny termin składania wniosków o przyznanie renty strukturalnej upływa z dniem 31 marca 2010 roku”.

swoją przyszłość z rolnictwem i wsią. Wydaje się jednak, iż postanowienia ustawy określające minimalną powierzchnię przekazywanego gospodarstwa (3 ha) jak również powierzchnię powiększonego gospodarstwa (15 ha) budzą wątpliwości co do swej zasadności. Podkreślić należy, iż obecna sytuacja nadmiernie rozdrobnionej struktury obszarowej gospodarstw rolnych w Polsce wymagałaby raczej określenia niższych granic obszarowych. Rozwiązania przyjęte w ustawie o rentach strukturalnych w rolnictwie powodują, iż rolnicy posiadający gospodarstwa rolne o powierzchni poniżej 3 ha nie będą mogli skorzystać z omawianych świadczeń, mogąc jedynie ubiegać się – tak jak dotychczas – o przyznanie tzw. wcześniejszej emerytury uregulowanej przepisami o ubezpieczeniu społecznym rolników⁵⁴.

Z całą pewnością rozwiązania przyjęte w analizowanej regulacji mają za zadanie służyć także zmianie generacji na polskiej wsi – w tym zakresie wypełniać funkcję ekonomiczną i socjalną. Ustawie można zatem przypisać funkcję instrumentu międzypokoleniowej transformacji gospodarstw. Jak wykazały badania socjologiczne rolnicy skłonni byli wyzbyć się gospodarstw dopiero wówczas, gdy osiągnęli wiek emerytalny, młode zaś pokolenie nie chciało tak długo oczekiwać na otrzymanie warsztatu pracy – gospodarstwa rolnego⁵⁵.

Musimy także pamiętać, że ze względu na regionalne zróżnicowanie struktury obszarowej gospodarstw rolnych różne mogą być skutki realizacji programu rent strukturalnych.

Kończąc rozważania dotyczące problematyki rent strukturalnych w rolnictwie należy stwierdzić, iż warunki określone w ustawie, które musi spełnić zarówno rolnik przekazujący gospodarstwo jak i rolnik przejmujący grunty są rygorystyczne. Rygoryzm owej regulacji wynika niewątpliwie z celów, jakie przyświecały ustawodawcy przy konstruowaniu postanowień ustawy. Wydaje się jednak, iż zgodnie z zamysłem ustawodawcy, poprawa struktury obszarowej, a nie funkcja socjalna, jest celem nadrzędnym i priorytetowym. Cel socjalny rent strukturalnych – aczkolwiek istotny – znajduje się na drugim planie. I właśnie taka hierarchia celów odróżnia polską regulację od regulacji unijnych, w których cel socjalny jest głównym motywem rozwiązań prawnych.

Fakt ustanowienia w Polsce systemu rent strukturalnych w rolnictwie niewątpliwie należy ocenić pozytywnie, choć postanowienia niektórych regulacji prawnych mogą budzić wątpliwości co do trafności przyjętych rozwiązań.

54 W. Koczur: Renty strukturalne..., op. cit., s. 21.

55 S. Prutis (w:) Polski prawo rolne u progu..., op. cit., s. 77.

Część III

OBRÓT NIERUCHOMOŚCIAMI ROLNYMI

Propozycje zmian w obrocie nieruchomościami rolnymi

1. Szczególna regulacja dotycząca obrotu nieruchomościami rolnymi przestała praktycznie obowiązywać z chwilą wejścia w życie noweli kc. z 1990 r.¹ Pozostałości tej regulacji w postaci ograniczeń sądowego zniesienia współwłasności gospodarstwa rolnego czy wymogu spełnienia przez spadkobiercę powołanego do dziedziczenia z ustawy gospodarstwa rolnego szczególnych warunków nie mają znaczenia dla przemian strukturalnych w polskim rolnictwie. W istocie nie wiadomo, dlaczego ustawodawca nie zniósł zupełnie istniejących ograniczeń; z „resztki” szczególnej regulacji dotyczącej obrotu gruntami rolnymi nie mają racji bytu. Potwierdził to w pewnym stopniu TK. W wyroku z dnia 31.01.2001 r. uznał bowiem za sprzeczne z Konstytucją RP szczególne warunki wymagane od spadkobierców powołanych do dziedziczenia gospodarstwa rolnego z ustawy. Jediną nicią łączącą okrojone uregulowania dotyczące obrotu nieruchomościami rolnymi (gospodarstwami rolnymi) było to, że znajdowały one zastosowanie tylko wówczas, gdy nie zostały wyłączone przez współwłaścicieli gospodarstwa rolnego czy też spadkodawcę, co jeszcze bardziej nadawało im wyjątkowy charakter. Przepuszczalnie niewiele zmieniłoby się jeszcze przez wiele lat, gdyby nie perspektywa szybkiego wejścia Polski do Unii Europejskiej, a tym samym obawa o wykupywanie w Polsce ziemi rolnej przez cudzoziemców z unijnych krajów, zwłaszcza po upływie wynegocjonowanego okresu przejściowego, kiedy to przestaną obowiązywać w stosunku do obywateli krajów unijnych ograniczenia przewidziane w ustawie z dnia 24.03.1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz.U. z 1996 r. Nr 54, poz. 245 ze zm.). To właśnie ta obawa, a nie troska o wzmocnienie polskiego rolnictwa zaktywizowała z początkiem 2002 r. niektóre ugrupowania polityczne w dążeniu do poddania obrotu nieruchomościami rolnymi szczególnym uregulowaniom. Mogło się wówczas wydawać, pod wpływem „wagi sprawy”, że prace na nową ustawą będą przebiegały szybko, a w konsekwencji – że po paru miesiącach, jeżeli nawet nie będzie jeszcze ona obowiązywać, to z pewnością będzie przedmiotem prac w Senacie, a może nawet będzie oczekiwala jedynie na podpis Prezydenta RP. Tymczasem ożywienie wokół regulacji dotyczącej obrotu nieruchomościami rolnymi osłabło; niemniej jego efektem jest

¹ Ustawa z dnia 28.07.1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 55, poz. 321).

kilka projektów ustaw dotyczących tej materii. Trzeba mieć zatem nadzieję, że w zaiscзу gabinetów sejmowych i rządowych powstanie projekt zawierający trafne uregulowania, a o to – jak pokazują projekty, dostępne we wrześniu 2002 r. – może być bardzo trudno.

Do Sejmu wpłynęły dwa projekty poselskie: pierwszy z dnia 6.03.2002 r. zatytułowany „O obrocie ziemią rolną”, wywodzący się z PiS (druk sejmowy nr 401), drugi z dnia 2.07.2002 r. zatytułowany „O obrocie nieruchomościami rolnymi i dzierżawie rolniczej oraz o zmianie niektórych ustaw”, podpisany przede wszystkim przez posłów PSL (druk sejmowy nr 697). Natomiast Rząd RP pracuje nadal nad własnym projektem. Autor niniejszego opracowania dysponuje rządowym projektem z dnia 18.07.2002 r. noszącym tytuł: „O kształtowaniu ustroju rolnego państwa oraz o zmianie niektórych ustaw.”

Ocenę wspomnianych projektów ułatwiają dwie okoliczności. Pierwszą jest fakt, że z oceny można wyłączyć projekt poselski z 6.03.2002 r. Nie spełnia on bowiem podstawowych wymagań stawianych projektowi aktu prawnego. Zanim mógłby być on przedmiotem prac ustawodawczych musiałby być radykalnie zmodyfikowany i to zarówno merytorycznie², jaki i pod względem techniki legislacyjnej³. Drugą jest natomiast to, że projekt z 2 lipca 2002 r. (zwany dalej w skrócie „projektem poselskim”) i projekt z dnia 18.07.2002 r. (zwany dalej w skrócie „projektem rządowym”) zawierają zbliżone uregulowania⁴. Dzięki temu można uniknąć odrębnego omawiania rozwiązań przyjętych w poszczególnych projektach i te rozwiązania przedstawić łącznie, zaznaczając jedynie istotniejsze różnice zachodzące między nimi. Jeżeli chodzi o same projekty, to zasadnicza różnica między nimi sprowadza się do tego, iż w projekcie poselskim zamieszczono regulację dotyczącą dzierżawy rolnej, zresztą bardziej rozbudowaną niż sama regulacja dotycząca obrotu nieruchomościami rolnymi. Nie jest ona jednak przedmiotem niniejszego opracowania.

W referacie przygotowywanym na konferencję naukową trudno przedstawić wszystkie nasuwające się spostrzeżenia dotyczące proponowanych rozwiązań. W szczególności trzeba pominąć wiele szczegółów, a skupić się na istotnych elementach nowej regulacji dotyczącej obrotu gruntami rolnymi. Celem referatu jest przedstawienie wszystkich istotnych jej elementów, z tym że niektóre z nich zostaną przedstawione informacyjnie, inne zostaną nieco szerzej skomentowane.

2 Projekt nie dotyczy całego obrotu ziemią, lecz odnosi się jedynie do sprzedaży i dzierżawy „ziemi rolnej”.

3 Tytułem przykładu można przytoczyć treść art. 1 ust. 2 projektu: (2) Ziemią rolną (pod. Z.T.) w rozumieniu niniejszej ustawy jest obszar podlegający kupnu (pod. Z.T.), sprzedaży bądź dzierżawie nie mniejszy niż 2 ha uwzględniony (pod. Z.T.) w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jako ziemia rolna. (3) Do obrotu działkami o powierzchni mniejszej niż 2 ha przepisów niniejszej ustawy nie stosuje się, chyba że działka mniejsza niż 2 ha jest wystawiona do obrotu (pod. Z.T.) po raz trzeci przed upływem 12 miesięcy od pierwszej transakcji (pod. Z.T.).

4 Wynika to zapewne stąd, że resortem rolnictwa kieruje przedstawiciel PSL, z którego wywodzi się projekt poselski.

2. Za punkt wyjścia do oceny rozwiązań przyjętych w projektach (rządowym i poselskim) mogą posłużyć dwie istotne okoliczności:

Pierwsze: W wyroku z dnia 31.01.2001 r. w sprawie zgodności niektórych postanowień szczególnego porządku dziedziczenia z Konstytucją RP TK opowiedział się w istocie za dopuszczalnością szczególnej regulacji dotyczącej obrotu ziemią rolną. Jednakże TK stawia jej określone wymagania. Najogólniej rzecz ujmując, musi wynikać ona z konstytucyjnej zasady, wyrażonej w art. 23 Konstytucji RP, uznającej gospodarstwa rodzinne za podstawą ustroju rolnego, i być na tyle przemyślana, żeby mogła skutecznie realizować założone cele, zgodne ze wspomnianą zasadą.

Drugie: Nowe uregulowania dotyczące obrotu nieruchomościami rolnymi podyktowane są nie tylko dążeniem do poprawy struktury gospodarstw rolnych, ale także z myślą o wykorzystaniu klauzuli narodowego traktowania obywateli UE do ograniczenia nabywania nieruchomości rolnych przez cudzoziemców. Pojawienie się nowego (może nawet obecnie istotniejszego) celu rodzi obawę nadmiernego ograniczenia obrotu ziemią rolną oraz obawę, że przyjęcie rozwiązań zgodnych z klauzulą narodowego traktowania obywateli UE w obrocie ziemią może obrócić się przeciw interesom polskiego rolnictwa⁵.

Przypomniane uwarunkowania skłaniają do postawienia podstawowych pytań: czy proponowane rozwiązania mogą stanowić pozytywny bodziec dla polskiego rolnictwa i czy odpowiadają one wymaganiom stawianym przez TK – regulacjom ograniczającym obrót gruntami rolnymi.

3. Skuteczność oddziaływania szczególnej regulacji dotyczącej obrotu nieruchomości na przeobrażenia strukturalne w polskim rolnictwie zależy w pierwszej kolejności od objęcia regulacją całego obrotu ziemią rolną, niezależnie od przyczyny go wywołującej (kompleksowość regulacji). Chodzi o to, by szczególna regulacja tworzyła – na co zwracał uwagę TK – spójny system oddziaływania na strukturę gospodarstw rolnych, obejmujący wszystkie zdarzenia prawne wywołujące obrót nieruchomościami rolnymi. Pod tym względem obydwie projekty wypadają dobrze. Swoim zakresem obejmują one bowiem: przeniesienie własności nieruchomości rolnej lub jej części fizycznej czy ułamkowej⁶ zarówno na osobę fizyczną, jak i na inne podmioty⁷, zniesienie współwłasności gospodarstwa rolnego, w tym także dokonywanego poza postępowaniem sądowym, dziedziczenie

5 Tak A. Lichorowicz: Uwagi co do założeń i zasad przyszłej regulacji nabywania nieruchomości rolnych i leśnych uwzględniającej klauzulę narodowego traktowania obywateli UE, Rejent 2002 nr 5, s. 74. W tym opracowaniu autor przedstawia – na podstawie regulacji występujących w innych krajach – wymogi, jakim winna odpowiadać regulacja dotycząca obrotu nieruchomościami rolnymi.

6 W dalszej części będzie mowa o zbyciu nieruchomości rolnej. Uwagi te będą odnosić się – generalnie – także do zbycia części nieruchomości rolnej.

7 Niezależnie od tego, z jakiego zdarzenia będzie wynikać zobowiązanie do przeniesienia własności.

gospodarstwa rolnego i dzierżawę nieruchomości rolnej niezależnie od czasu jej trwania⁸. Projektami objęto także zbycie nieruchomości na podstawie przepisów egzekucyjnych. W projektach nie wspomina się natomiast o nabywaniu nieruchomości rolnych z mocy prawa (np. w drodze zasiedzenia), na podstawie decyzji administracyjnych czy orzeczeń sądowych⁹, tudzież o oddawaniu takich nieruchomości w użytkowanie wieczyste, o nabywaniu takiego użytkowania¹⁰ czy też o ich oddawaniu w (klasyczne) użytkowanie w rozumieniu art. 252 kc. Nieobjęcie regulacją użytkowania nie może być ocenione pozytywnie. Użytkowanie w rozumieniu art. 252 kc. jest bowiem – z ekonomicznego punktu widzenia – zbliżone do dzierżawy. W obydwu wypadkach uprawniony (dzierżawca i użytkownik) może rzeczy (np. nieruchomości rolnej) używać i pobierać pożytki. Różnica w charakterze tych praw sprawia, że użytkowanie jest nawet silniejszym prawem niż dzierżawa. Użytkowanie przez osoby fizyczne może bowiem trwać dożywotnio, (a użytkowanie przez osoby prawne aż do czasu ich likwidacji), a więc dłużej niż użytkowanie wieczyste. Dzierżawa jest pod względem czasowym mniej trwałym prawem. Co więcej, regulacja dotycząca użytkowania zawiera postanowienie odnoszące się do użytkowania zespołu środków produkcji, którym może być np. gospodarstwo rolne (art. 257 kc.). Nieobjęcie regulacją użytkowania może zatem sprawić, że będzie ono wykorzystywane we wszystkich tych przypadkach, w których obrót gruntami rolnymi nie będzie możliwy ze względu na ograniczenia przewidziane w projektach.

Dla zakresu stosowania szczególnej regulacji ma również istotne znaczenie pojęcie nieruchomości rolnej. Obydwa projekty odsyłają do definicji nieruchomości rolnej zamieszczonej w art. 46¹ kc. z tą modyfikacją, że jako nieruchomości rolne nie mogą być jednak traktowane nieruchomości położone na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. Oznacza to, że pojęcie nieruchomości rolnej nadal nie jest determinowane minimalnym obszarem, że nawet w wypadku zbywania nieruchomości wykorzystywanej do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie lub mogącej nawet być w ten sposób wykorzystywaną o obszarze np. 20 arów powstanie problem stosowania ograniczeń przewidzianych w projektach, że w takich wypadkach zachodzić będzie potrzeba składania wniosków o stwierdzenie

8 Obydwa projekty nie wspominają o współdzierżawie, chociaż w innym miejscu mówią o ograniczeniach wobec współwłaścicieli. Mimo to nie powinno ulegać wątpliwości, że zarówno w wypadku poddzierżawy, jak i w wypadku oddawania nieruchomości rolnej w dzierżawę więcej niż jednemu podmiotowi (we współdzierżawę) ograniczenia winny mieć zastosowanie.

9 Trzeba było przyjąć, że ani w wypadku nabywania nieruchomości z mocy prawa, ani w wypadku nabywania na podstawie decyzji czy orzeczenia sądowego ograniczenia nie będą miały zastosowania, chyba że co innego wynikałoby z przepisów (np. będą miały zastosowanie w wypadku sądowego zniesienia współwłasności lub działu gospodarstwa rolnego).

10 Ze względu na treść art. 234 i 237 kc. ograniczenia będą odnosić się także do oddawania gruntów rolnych w użytkowanie wieczyste, jak i w wypadku przenoszenia takiego prawa.

nie warunków zezwalających na zbycie choćby w celu przesądzenia, że szczególne regulacje nie będą miały zastosowania do takiego zbycia¹¹. Brak – przy definiowaniu nieruchomości rolnej – kryterium obszarowego sprawia zatem, że szczególne regulacje będą miały zastosowanie w niemalże każdym wypadku nabywania nieruchomości nie zabudowanej, o ile tylko nie będą one przeznaczone w planie zagospodarowania przestrzennego na inne cele niż rolne. Dotyczy to także nieruchomości nie objętych takim planem¹², co istotnie poszerza zakres działania szczególnych regulacji.

Jeżeli uwzględnimy zdarzenia prawne poddane szczególnej regulacji oraz sposób zdefiniowania nieruchomości rolnej, nasunąć się musi wniosek, że regulacja obejmie swym bezpośrednim lub pośrednim działaniem niemalże w pełnym zakresie obrót gruntami niezabudowanymi, które nie będą objęte planami zagospodarowania przestrzennego, a jeżeli nawet zostaną objęte, to o ile nie zostaną przeznaczone na cele inne niż rolne. W tak szerokim działaniu szczególnej regulacji można dostrzec i zaletę, i zarazem wadę. Może ona bowiem wymusić i zdecydowanie przyspieszyć oczekiwane przeobrażenia w rolnictwie, ale w razie błędnych rozwiązań może obrót zastopować. A bez obrotu trudno wyobrazić sobie jakiegokolwiek pożądane przeobrażenia strukturalne.

Żaden z projektów nie odnosi się do nabywania lasów czy gruntów leśnych.

4. Obydwa projekty przewidują wymagania zarówno podmiotowe, jak i przedmiotowe. Niektóre z nich winny być spełnione przed nabyciem nieruchomości, inne – po nabyciu. Odnoszą się one zarówno do osób fizycznych, jak i prawnych czy też innych jednostek organizacyjnych.

Jeżeli chodzi o ograniczenia podmiotowe, to przede wszystkim zamierza się przywrócić a) wymóg posiadania kwalifikacji rolniczych i jednocześnie rozszerza zakres jego stosowania. Nadto wymagać się będzie b) stałego przebywania na terytorium RP co najmniej od 3 lat przed nabyciem nieruchomości rolnej (tylko w projekcie poselskim)¹³. Po nabyciu nieruchomości rolnej nabywca będzie zobowiązany do c) osobistego prowadzenia działalności rolniczej¹⁴ i do d) zamieszkiwania w miejscowości, w której położona będzie jedna z nieruchomości

11 Właściwy organ (wg projektów – dyrektor oddziału Agencji Własności Rolnej) będzie bowiem wówczas zobowiązany do wydania decyzji administracyjnej o umorzeniu postępowania w sprawie stwierdzenia warunków nabywania nieruchomości rolnej.

12 Należy zwrócić uwagę, że w dniu 31.12.2002 r. może stracić moc – na podstawie art. 67 ustawy z dnia 7.07.1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.) – znaczna część miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a kolejna część tych planów może stracić moc za rok, czyli dnia 31.12.2003 r.

13 Projekt nie używa słów ani „bezpośrednio przed”, ani „nieprzerwanie”, ale posłużenie się zwrotem „stałe przebywanie” sugeruje, że chodzi o nieprzerwany trzyletni okres, bezpośrednio przed nabyciem nieruchomości.

14 Projekt poselski wymaga nawet bezpośredniego wykonywania pracy w gospodarstwie rolnym.

wchodzących lub mających wejść w skład gospodarstwa nabywcy¹⁵. Pojawiają się wymagania podmiotowe także wobec podmiotów innych niż osoby fizyczne, dopuszczonym do obrotu gruntami rolnymi, tj. e) podstawowym przedmiotem działalności takiego podmiotu ma być prowadzenie działalności rolniczej (projekt rządowy dopuszcza także przetwórstwo rolno-spożywcze)¹⁶ i d) osoba prawna mogąca nabywać nieruchomości rolne w celu prowadzenia działalności rolniczej winna mieć – według projektu poselskiego – siedzibę w miejscowości, w której położona będzie jedna z nieruchomości wchodzących lub mających wejść w skład gospodarstwa tej osoby. Nadto akcjonariuszom i udziałowcom spółek handlowych oraz członkom spółdzielni, a także członkom zarządu stawia się w zasadzie takie same wymagania podmiotowe, jakie będą wymagane od osób fizycznych nabywających nieruchomości rolne.

Do ograniczeń przedmiotowych należy natomiast zaliczyć: a) obowiązek utworzenia przez nabywcę nieruchomości rolnej lub jej części gospodarstwa co najmniej o oznaczonej powierzchni minimalnej (w projekcie rządowym – zwanej powierzchnią podstawową), b) spełnienie warunków zezwalających na podział gospodarstwa zbywcy i c) zakaz przekroczenia maksymalnych norm obszarowych. Odnoszą się one w zasadzie do wszystkich nabywców nieruchomości rolnej będących zarówno osobami fizycznymi, jak i innymi podmiotami.

5. Obydwa projekty mają na uwadze zarówno kwalifikacje teoretyczne, jak i praktyczne. Za posiadającą kwalifikacje rolnicze uważa się bowiem osobę fizyczną, która:

- a) uzyskała wykształcenie rolnicze co najmniej zasadnicze, a w przypadku gdy nabywa lub dzierżawi nieruchomość rolną po raz pierwszy, wykształcenie rolnicze co najmniej średnie (projekt poselski wymaga średniego wykształcenia w każdym wypadku) lub
- b) wykonywała prace związane z prowadzeniem działalności rolniczej nieprzerwanie przez co najmniej 5 lat przed¹⁷ nabyciem nieruchomości rolnej lub zawarciem umowy dzierżawy takiej nieruchomości.

Jeżeli chodzi o działalność rolniczą, to obydwie projekty posługują się tymi terminami w szerokim znaczeniu. Oznacza to, że nabycie nieruchomości rolnej umożliwia jakiegokolwiek wykształcenie rolnicze, jak i działalność w zakresie pro-

15 Projekt poselski wymaga co najmniej 10-letniego okresu zamieszkiwania, a projekt rządowy – przez cały czas posiadania gospodarstwa rolnego (zamieszkiwanie zostało bowiem ujęte jako element definicji osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego). Nadto projekt rządowy zezwala na zamieszkiwanie także w miejscowości położonej w odległości umożliwiającej racjonalne prowadzenie działalności rolniczej.

16 Wyjątkowo w obydwu projektach dopuszcza się nabycie nieruchomości rolnej na cele naukowe lub doświadczalne.

17 Brak słowa „bezpośrednio” nasuwa wątpliwość, czy chodzi także o pięcioletni okres nieprzerwanej pracy niekonięcznie bezpośrednio przed nabyciem.

dukcji rolniczej, zwierzęcej, sadowniczej, ogrodniczej czy rybnej niezależnie od tego, czy posiadana wiedza lub doświadczenie zawodowe będzie przydatne w prowadzeniu nabywanego gospodarstwa rolnego. Innymi słowy, nie będą wymagane kwalifikacje potrzebne do prowadzenia gospodarstwa rolnego o oznaczonym profilu.

Kwalifikacje rolnicze będą wymagane od nabywcy nieruchomości rolnej w drodze umowy przenoszącej własność, w tym także od następcy w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników, oraz od dzierżawcy takiej nieruchomości. W wypadku nabywania nieruchomości rolnej przez współwłaścicieli kwalifikacje będą wymagane od wszystkich współwłaścicieli, z tym że od małżonków nabywających nieruchomość rolną „na współwłasność”¹⁸ kwalifikacje będą wymagane tylko od jednego z nich.

Takie kwalifikacje będzie zobowiązany posiadać także nabywca części ułamkowej nieruchomości rolnej. Natomiast w wypadku zniesienia współwłasności kwalifikacje nie będą wymagane od każdego współwłaściciela. Zmieniony art. 214 kc. ma mieć bowiem następującą treść: jeżeli zniesienie współwłasności gospodarstwa rolnego przez podział między współwłaścicieli nie jest dopuszczalne, własność tego gospodarstwa może być przyznana tylko temu ze współwłaścicieli, który odpowiada warunkom wymaganym dla nabycia własności nieruchomości rolnej w drodze przeniesienia¹⁹.

Zupełnie nieoczekiwane rozwiązanie proponuje się w odniesieniu do spadkobierców. Można było bowiem oczekiwać, że zostanie wykorzystane stanowisko doktryny i TK opowiadające się za ingerencją w dziedziczenie spadków rolnych dopiero na etapie działu spadku. Tymczasem jest inaczej i to w obydwu projektach. Dzielią one potencjalnych spadkobierców na dwie grupy: pierwsza obejmuje spadkobierców, którzy są powołani lub byliby powołani do dziedziczenia z ustawy po danym spadkodawcy; druga natomiast obejmuje pozostałych spadkobierców²⁰. Dziedziczenie spadku rolnego przez każdego spadkobiercę, w tym także zaliczonego do drugiej grupy, nie będzie zależało od spełnienia jakiegokolwiek warunku. Oznacza to, że każdy powołany stanie się spadkobiercą spadku, nawet jeżeli spa-

18 Trzeba będzie przyjąć, że zarówno na wspólność majątkową małżeńską, jak i na współwłasność (tj. w wypadku nabycia udziałów do majątków odrębnych).

19 Stosowanie przepisów odnoszących się do zniesienia współwłasności gospodarstwa rolnego będzie wywoływało wiele kontrowersji w tych wypadkach, gdy podział będzie wprawdzie możliwy, ale na części nie odpowiadające udziałom. Do takich sytuacji może dochodzić zarówno wówczas, gdy podział będzie dokonywany między wszystkimi współwłaścicielami (o dopuszczalności podziału będą decydować bowiem także grunty należące do danego współwłaściciela), jak i wówczas, gdy podział będzie wprawdzie możliwy, ale nie między wszystkimi współwłaścicielami. Możliwość powrotu do dawnej koncepcji, że kwalifikacji należy wymagać od współwłaściciela, który w naturze otrzymuje część gospodarstwa przekraczającą wartościowo jego udział, wydaje się kusząca, ale wymaga dokładnego przeanalizowania w świetle nowych rozwiązań.

20 Są to osoby spoza kręgu spadkobierców ustawowych oraz osoby wprawdzie należące do tego kręgu, ale nie powołane do dziedziczenia po danym spadkodawcy.

dek będzie obejmować gospodarstwo rolne czy wkład gruntowy w rsp. Jednakże obydwie projekty nakładają na sąd stwierdzający prawa do spadku rolnego, dziedziczonego na podstawie testamentu, obowiązek ustalania czy spadkobierca testamentowy zaliczony do drugiej grupy²¹, będzie spełniał w chwili otwarcia spadku warunki nabycia nieruchomości rolnej²². Jeżeli nie, to sąd będzie zobligowany w postanowieniu o stwierdzenie praw do spadku nakazać ich spełnienie w ciągu 36 miesięcy²³ (w projekcie poselskim) lub 60 miesięcy (w projekcie rządowym). Niewykonanie nakazu sądowego nie będzie oznaczać utraty statusu spadkobiercy, lecz pozwoli Agencji Nieruchomości Rolnych²⁴ na podjęcie działań obligujących spadkobiercę do zbycia spadkowej nieruchomości rolnej (jeżeli był jedynym spadkobiercą) lub udziału w niej²⁵. Taka konstrukcja, komplikująca niesłychanie stosunki spadkowe, jest zupełnie niepotrzebna, skoro o losach spadkowego gospodarstwa rolnego decydować będą ostatecznie uregulowania dotyczące znoszenia współwłasności gospodarstw rolnych, skoro nie ma obowiązku dokonania działu spadku rolnego w oznaczonym okresie od otwarcia spadku²⁶.

Podobny mechanizm nakazują stosować projekty w wypadku przysądzenia przez sąd własności nieruchomości rolnej nabywanej na podstawie przepisów k.p.c. czy też przyznania własności takiej nieruchomości przez organ egzekucyjny w rozumieniu przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Sąd albo organ mają bowiem nakazywać nabywcy nieruchomości spełnienie wymaganych warunków w oznaczonym czasie, chyba że będzie je już spełniał w chwili przysądzenia.

Jeżeli chodzi o obowiązek osobistego prowadzenia działalności rolniczej, to nabywca nieruchomości rolnej winien w umowie przenoszącej własność takiej nieruchomości złożyć zapewnienie osobistego prowadzenia działalności rolniczej. Spadkobierca, który nie byłby powołany do spadku z ustawy, zapewnienie to będzie składać do protokołu przed sądem prowadzącym postępowanie sądowe o stwierdzenie praw do spadku. Przed sądem lub administracyjnym organem egze-

21 A więc spadkobiercy, który nie byłby powołany do dziedziczenia z ustawy.

22 Mają to być warunki podmiotowe i niektóre przedmiotowe, np. z obydwu projektów wynika, że sąd winien badać m.in. to, czy udziały w spadkowym gospodarstwie rolnym (względnie całe gospodarstwo, o ile do spadku powołana byłaby jedna osoba) utworzą – ewentualnie wraz z gruntami już posiadanymi przez spadkobiercę – gospodarstwo rolne.

23 Jest to termin zbyt krótki, jeżeli projekt mówi o kwalifikacjach rozumianych jako ukończenie średniej szkoły rolniczej czy jako pięcioletnie prowadzenie gospodarstwa rolnego.

24 Obydwie projekty przewidują zmianę nazwy Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa na Agencję Nieruchomości Rolnych. Zmiana ta wynika stąd, że do Agencji będzie należeć nie tylko wykonywanie prawa własności nieruchomości rolnych przysługującego Skarbowi Państwa, ale także prowadzenie spraw administracyjnych związanych z obrotem gruntami rolnymi.

25 W projekcie rządowym przewidziano nawet, że jeżeli nieruchomość nie zostanie sprzedana, to może być ona administracyjnie przejęta przez Skarb Państwa (w projekcie napisano – przez Agencję działającą na rzecz Skarbu Państwa).

26 Co najwyżej można byłoby – w celu „uszczelnienia” spadkobrania – postanowić, że spadkobierca testamentowy, który nie byłby powołany do spadku z ustawy, może otrzymać spadkowe gospodarstwo rolne lub jego część, o ile spełnia warunki do nabycia nieruchomości rolnej w drodze przeniesienia własności.

kucyjnym zapewnienie będzie zobowiązany złożyć także nabywca nieruchomości rolnej w drodze przepisów egzekucyjnych.

Podobnie zapewnienie ma być składane odnośnie zamieszkiwania przez nabywcę po nabyciu nieruchomości rolnej w miejscowości, w której położona będzie jedna z nieruchomości wchodzących lub mających wejść w skład gospodarstwa nabywcy. Obowiązek ten ma trwać – według projektu poselskiego – przez okres co najmniej 10 lat, a według projektu rządowego – zawsze, jako że w tym projekcie zamieszkiwanie jest koniecznym elementem osobistego prowadzenia działalności rolniczej.

Stałego przebywania na terytorium Polski co najmniej od trzech lat przed nabyciem wymaga od nabywcy nieruchomości rolnej lub jej części tylko projekt poselski.

Ograniczenia podmiotowe przewidywane są także wobec osób prawnych. Przede wszystkim należy zauważyć, że nie każda jednostka organizacyjna będzie mogła nabyć nieruchomość rolną lub jej część. Projekt poselski zezwala na nabycie nieruchomości rolnych: spółkom z o.o. i akcyjnym, spółdzielniom produkcji rolnej i spółdzielniom kółek rolniczych, o ile m.in. podstawowym przedmiotem ich działalności będzie (w dniu nabycia) prowadzenie działalności rolniczej (o pozostałych wymaganiach podmiotowych i przedmiotowych niżej). Inne osoby prawne będą mogły nabyć nieruchomość rolną tylko w celu prowadzenia działalności doświadczałnej lub naukowej, o ile działalność ta będzie ich celem statutowym. Natomiast wobec Skarbu Państwa nabywającego nieruchomości rolne projekt nie przewiduje żadnych ograniczeń. Projekt rządowy jest o tyle łagodniejszy, że zezwala na nabycie nieruchomości rolnej w celu prowadzenia działalności rolniczej także spółkom jawnym i – teoretycznie – każdej spółdzielni, że na cele działalności doświadczałnej i naukowej mogą nabywać także spółki osobowe oraz że ograniczenia nie dotyczą Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego (aczkolwiek treść tego wyłączenia może budzić wątpliwości).

Jednakże prowadzenie działalności rolniczej nie będzie wystarczające do nabycia nieruchomości rolnej przez wymienione wyżej jednostki organizacyjne. Otóż obydwie projekty stawiają wymagania akcjonariuszom i udziałowcom spółek handlowych, a także członkom spółdzielni oraz członkom zarządów tych podmiotów. I tak kwalifikacjami rolniczymi będą się musieli legitymować – wg projektu poselskiego – także wszyscy udziałowcy spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, wszyscy akcjonariusze spółek akcyjnych, wszyscy²⁷ członkowie spółdzielni produkcji rolnej czy spółdzielni kółek rolniczych, wszyscy członkowie zarządów tych spółek i spółdzielni, wszyscy wspólnicy spółek osobowych. Projekt rządowy

27 Projekt poselski zwalnia od wymogu posiadania kwalifikacji, jeżeli spółka lub spółdzielnia nabywa nieruchomość rolną stanowiącą przedmiot własności wspólnika, akcjonariusza lub członka spółdzielni.

jest łagodniejszy, ponieważ kwalifikacje winna posiadać tylko większość udziałowców, akcjonariuszy czy członków spółdzielni i nie wspomina o kwalifikacjach członków zarządu spółek. Znamienne, że nabycie udziałów czy akcji w „spółce rolnej” nie będzie uzależnione od posiadania kwalifikacji rolniczych²⁸. Brak po stronie udziałowca lub akcjonariusza kwalifikacji rolniczych nie będzie powodował nieważności umowy zbycia udziałów lub akcji, lecz jedynie będzie upoważniał do wszczęcia przez Agencję procedury przymusowego zbycia udziałów lub akcji przez udziałowca lub akcjonariusza nie posiadającego kwalifikacji rolniczych. Ale na tym nie koniec wymagań wobec akcjonariuszy i udziałowców spółek czy też członków spółdzielni. Projekt poselski wymaga bowiem od nich osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego²⁹, chyba że przedmiotem nabycia przez spółkę lub spółdzielnię będzie nieruchomość wspólnika, akcjonariusza lub członka spółdzielni. Jest to o tyle zaskakujące, że projekt ten jednocześnie zwalnia z takiego obowiązku członków zarządu. Obydwa projekty nakazują akcjonariuszom, wspólnikom i członkom zamieszkiwanie w miejscowości, w której położona jest nieruchomość wchodząca w skład gospodarstwa rolnego spółki i spółdzielni, lub (ale tylko w projekcie rządowym) w miejscowości położonej w odległości umożliwiającej racjonalne prowadzenie działalności rolniczej, z tym że projekt poselski obowiązek ten ogranicza do dziesięciu lat, z kolei projekt rządowy wymóg zamieszkiwania odnosi jedynie do większości akcjonariuszy, wspólników sp. z o.o. lub członków spółdzielni. Co więcej – z projektu poselskiego wynika, że akcjonariuszami czy wspólnikami spółki rolnej, jak i członkami spółdzielni mogą być tylko osoby stale przebywające na terytorium RP co najmniej od 3 lat przed nabyciem nieruchomości rolnej przez spółkę lub spółdzielnię. Nadto poselski projekt wypowiada się w sprawie siedziby spółki czy spółdzielni. Siedzibą sp. z o.o. lub akcyjnej, a także spółdzielni produkcji rolnej i kółek rolniczych winna być przez okres co najmniej 10 lat miejscowość, w której położona będzie jedna z nieruchomości wchodzących lub mających wejść w skład gospodarstwa nabywcy.

Już tak pobieżne przedstawienie ograniczeń podmiotowych nasuwa spostrzeżenie, że ograniczą one istotnie obrót gruntami rolnymi nie tylko z udziałem cudzoziemców, ale także z udziałem obywateli polskich. Może mieć to negatywny wpływ na przeobrażenia w polskim rolnictwie, ponieważ trudno oczekiwać pożądanych zmian strukturalnych w wypadku poważnego ograniczenia obrotu gruntami rolnymi. Wydaje się, że stosowanie uwarunkowań podmiotowych jako mechanizmu ograniczającego możliwości nabywania gruntów rolnych nie jest

28 Jednakże nabycie wkładów gruntowych w spółdzielniach będzie wymagało spełnienia warunków do nabycia nieruchomości rolnej w drodze przeniesienia własności.

29 Zapewnienie winno być złożone, chyba że w umowie nabycia lub oświadczeniu prowadzącym do nabycia udziału lub akcji czy też w deklaracji o przyjęcie do spółdzielni.

właściwym rozwiązaniem, że oddziaływanie uwarunkowań podmiotowych powinno raczej ograniczać się do roli jednego z kryteriów mających wpływ na przyznawanie rolnikom i innym podmiotom prowadzącym działalność rolniczą różnego rodzaju form pomocy, w tym finansowej ze środków publicznych.

6. O wiele istotniejsze – z punktu widzenia zasad tworzenia gospodarstw rodzinnych mających stanowić podstawę ustroju rolnego państwa – są ograniczenia przedmiotowe. Tego rodzaju ograniczenia mogą bowiem przesądzić o sukcesie tworzeniu gospodarstw rolnych o pożądanej strukturze agrarnej. Obecnie obowiązujące przepisy nie zawierają żadnych ograniczeń w dzieleniu gruntów rolnych, jeśli nie liczyć pozbawionego praktycznego znaczenia kryterium dopuszczalności podziału wspólnego gospodarstwa rolnego, zawartego w art. 213 kc. Potrzeba ich wprowadzenia, a ściślej ich przywrócenia, jest zatem oczywista. Zasadniczy problem sprowadza się do wyboru kryterium dopuszczalności podziału nieruchomości rolnej (gospodarstwa rolnego). W polskim ustawodawstwie sprzed 1990 r. kryterium to przybierało różną postać: od kryterium obszarowego (norma podstawowa) do kryterium dochodowego (zdolność do produkcji towarowej). Ograniczenia o charakterze obszarowym, nawiązujące do tzw. minimalnej jednostki uprawowej, wydają się być kryterium bardziej jednoznacznym³⁰. Za takim kryterium opowiedzieli się twórcy obydwu projektów. Uzależniono w nich bowiem zbycie nieruchomości rolnej prowadzące do podziału gospodarstwa rolnego od zachowania ustalonych norm obszarowych. Zasadą ma być, że zarówno dzielone gospodarstwo rolne, jak i gospodarstwo powstające wskutek zbycia nieruchomości rolnej czy też gospodarstwo „wchłaniające” nabywaną nieruchomość rolną będą nie mniejsze niż powierzchnia podstawowa (według projektu rządowego) czy też powierzchnia minimalna (według projektu poselskiego). Powierzchnię podstawową ma ustalać minister właściwy do spraw rozwoju wsi dla poszczególnych województw, mając na względzie aktualną strukturę wielkościową gospodarstw rolnych, po zasięgnięciu opinii sejmików województw oraz izb rolniczych. Powierzchnię minimalną – jak przewiduje projekt poselski – ma także ustalać minister właściwy do spraw rozwoju wsi dla poszczególnych województw po zasięgnięciu opinii sejmików województw oraz izb rolniczych, biorąc pod uwagę średnią powierzchnię gospodarstwa rodzinnego w województwie. W obydwu projektach wymieniana się kilka wyjątków od przedstawionej zasady ograniczającej podział gospodarstwa rolnego. Na pozytywną ocenę zasługuje fakt, że wyjątki te umożliwiają racjonalne stosowanie kryteriów dopuszczalności podziału gospodarstwa rolnego.

Dodatkowym ograniczeniem podziału nieruchomości ma być zakaz wydzielania z nieruchomości rolnej działek ewidencyjnych mniejszych niż 0,3 ha.

30 Tak A. Lichorowicz: Uwagi..., s.61.

Przy ustalaniu dopuszczalności podziału gospodarstwa rolnego będą uwzględniane tylko grunty rolne stanowiące własność (a także – jak należy przyjąć – będące w użytkowaniu wieczystym) stron umowy przenoszącej własność, współwłaścicieli czy spadkobierców znoszących wspólność gospodarstwa rolnego. W tym miejscu dochodzi do pewnego pęknięcia między ograniczeniami podmiotowymi i ograniczeniami podzielnymi nieruchomości rolnej. Pierwsze z nich dotyczą bowiem także dzierżawców, natomiast drugie nie będą miały wpływu na dopuszczalność „podziału” gospodarstwa rolnego powodowanego np. wieloletnią dzierżawą.

Do 1990 r. obowiązywały w Polsce także maksymalne normy obszarowe. Były one podyktowane względami politycznymi. Chodziło bowiem – jak wiadomo – o wyłączenie możliwości tworzenia gospodarstw wielkoobszarowych. Mimo odrębności ustrojowej, w wielu krajach obowiązywały i obowiązują nadal ograniczenia, których celem jest przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji ziemi rolnej. Stąd też zrozumiałe jest, że w obydwu projektach zamieszczono postanowienia mające stanowić barierę dla nadmiernej koncentracji gruntów rolnych. W obydwu projektach proponuje się wprowadzenie maksymalnej powierzchni gospodarstwa rolnego (maksymalna norma obszarowa). W projekcie poselskim ma stanowić ona wielokrotność powierzchni minimalnej. Minister właściwy ds. rozwoju wsi będzie zobowiązany ustalić – w drodze rozporządzenia – maksymalną powierzchnię dla poszczególnych województw, z tym że nie będzie ona mogła przekraczać maksymalnych norm obszarowych przewidzianych w samym projekcie (od 100 do 300 ha w zależności od województwa). Projekt rządowy przewiduje jedną normę: 300 ha dla całego kraju. Tym razem mają być brane pod uwagę – przy weryfikacji maksymalnej powierzchni gospodarstwa rolnego – nie tylko grunty stanowiące własność nabywcy, ale także grunty będące w posiadaniu nabywcy (według projektu poselskiego) czy także grunty wydzierżawiane przez nabywcę (według projektu rządowego). W konsekwencji maksymalna powierzchnia gospodarstwa rolnego nie będzie mogła być przekroczona także przez dzierżawcę.

Instytucja maksymalnej powierzchni gospodarstwa rolnego pośrednio zapobiega spekulacji w obrocie ziemią. Jednakże obydwie projekty nie przewidują w zasadzie instrumentów prawnych, które umożliwiłyby ingerencję oznaczonego organu w wypadku wystąpienia okoliczności wskazujących na spekulacyjne przeniesienie własności nieruchomości rolnej. Wyjątkiem są postanowienia zezwalające osobie korzystającej z prawa ustawowego pierwokupu nieruchomości rolnej, przewidzianego w obydwu projektach, na wystąpienie do sądu o ustalenie ceny nieruchomości w razie, gdy cena sprzedawanej nieruchomości rażąco będzie odbiegać od jej wartości rynkowej.

7. Zupełnie nowym instrumentem prawnym, który ma sprzyjać tworzeniu gospodarstw rolnych o pożądanej strukturze, ma być ustawowe prawo pierwokupu. Nawiązuje ono do tzw. sąsiedzkiego prawa pierwokupu³¹. Prawo pierwokupu przewidują obydwie projekty. Konstrukcja obydwu praw jest zbliżona. Jest ona jednak o tyle szczególna, że – po pierwsze – wśród uprawnionych do pierwokupu wymienia się wiele podmiotów, nie tylko właścicieli nieruchomości rolnych graniczących ze sprzedawaną nieruchomością rolną, i – po drugie – właściciele nieruchomości graniczących ze sprzedawaną nieruchomością nie są wcale umieszczeni na pierwszym miejscu, gdy idzie o możliwość skorzystania z prawa pierwokupu. Projekt rządowy określa pięciopodmiotowy krąg uprawnionych do prawa pierwokupu; natomiast projekt poselski wśród uprawnionych wymienia aż sześć podmiotów. Projekt rządowy przyznaje prawo pierwokupu w pierwszej kolejności dzierżawcy sprzedawanej nieruchomości rolnej³², projekt poselski zaś Agencji. W projekcie rządowym Agencja została umieszczona wśród uprawnionych do prawa pierwokupu na ostatnim miejscu. Jest to zasadnicza różnica między tymi rozwiązaniami. Oznacza ona bowiem, że według projektu poselskiego Państwo, za pośrednictwem Agencji, będzie miało zasadniczy wpływ na wykorzystywanie prawa pierwokupu jako instrumentu koncentracji ziemi rolnej. W projekcie poselskim, który przyznaje pierwszeństwo Agencji, właściciel nieruchomości rolnej graniczącej z nieruchomością sprzedawaną został „zepchnięty” przez dzierżawcę na trzecie miejsce. W projekcie rządowym, który Agencję umieścił na ostatnim miejscu, właściciel nieruchomości rolnej graniczącej z nieruchomością rolną jest na drugim miejscu w „kolejce” do prawa pierwokupu, po dzierżawcy. Gdy właściciele nieruchomości rolnych graniczących ze sprzedawaną nieruchomością rolną będzie więcej, wówczas pierwszeństwo w skorzystaniu z prawa pierwokupu przysługiwać będzie właścicielowi gospodarstwa rodzinnego (według projektu poselskiego), a – według projektu rządowego – temu właścicielowi, którego nieruchomość będzie miała najdłuższą granicę ze sprzedawaną nieruchomością. Na gruncie projektu poselskiego właściciel, którego nieruchomość będzie miała najdłuższą granicę ze sprzedawaną nieruchomością, będzie mógł skorzystać z prawa pierwokupu dopiero po właścicielu gospodarstwa rodzinnego. W razie nieskorzystania z prawa pierwokupu przez właściciela, którego nieruchomość będzie miała najdłuższą granicę ze sprzedawaną nieruchomością rolną, albo gdy takich właścicieli będzie więcej, prawo pierwokupu przysługiwać będzie temu właścicie-

31 Instytucja ta jest stosowana w wielu krajach jako instrument koncentracji gruntów, tak A. Lichorowicz: Uwagi..., s. 68 i 69.

32 Obydwie projekty na nowo określają przesłanki prawa pierwokupu przysługującego dzierżawcy. W obydwu projektach są one takie same. Dzierżawca będzie mógł skorzystać z prawa pierwokupu, jeżeli: a) umowa dzierżawy będzie miała datę pewną i będzie wykonywana co najmniej od trzech lat, b) dzierżawca jest osobą fizyczną mającą miejsce zamieszkania od co najmniej trzech lat w gminie, na terenie której położona będzie sprzedawana nieruchomość lub w gminie sąsiedniej, c) w okresie trwania dzierżawy osobiście będzie prowadził działalność rolniczą na dzierżawionej nieruchomości. W konsekwencji art. 695 § 2 kc. ma być skreślony.

lowi, którego gospodarstwo rolne będzie miało najmniejszą powierzchnię. W projekcie poselskim osoba taka zajmuje ostatnie miejsce wśród uprawnionych do pierwokupu, jako że w projekcie rządowym – jak już była o tym mowa – za ostatniego uprawnionego uznano Agencję. Obydwa projekty przewidują także sytuacje, w których prawo pierwokupu zostanie wyłączone. Nadto, obydwie projekty zezwalają na weryfikację ceny sprzedaży w wypadku, gdy będzie ona rażąco odbiegać od wartości rynkowej nieruchomości.

Kwestią kontrowersyjną w ramach ustawowego prawa pierwokupu może być stosowanie podmiotowych i przedmiotowych ograniczeń w wypadku korzystania z tego prawa.

Niewątpliwie sama myśl wprowadzenia do polskiego systemu prawnego tzw. sąsiedzkiego prawa pierwokupu zasługuje na aprobatę. Instytucja ta sprawdziła się bowiem w innych krajach. Jednakże zaproponowane w projektach instytucje prawa pierwokupu wymagają istotnej korekty. Przede wszystkim trudno uznać za właściwe rozwiązanie przyznające pierwszeństwo Agencji, gdy idzie o możliwość skorzystania z prawa pierwokupu. Podstawowym mankamentem obydwu rozwiązań jest natomiast to, że nie zauważa się trudności wynikających z „kaskadowości” prawa pierwokupu i nie reguluje się sposobu jego wykonania, a w szczególności sposobu ustalania podmiotu, który będzie uprawniony do prawa pierwokupu w danej sytuacji. Brak takiej regulacji sprawia, że cały ciężar ustalenia osoby potencjalnie uprawnionej do prawa pierwokupu (które winny być zawiadomione o zawarciu warunkowej umowy sprzedaży) i osoby, z którą właściciel będzie zobowiązany do zawarcia umowy rzeczowej przenoszącej własność nieruchomości rolnej zawieranej w wykonaniu warunkowej umowy sprzedaży, będzie obciążał strony, które będą zobligowane przedstawiać notariuszowi okoliczności mające wpływ na wykonanie prawa pierwokupu. Nie jest to dobre rozwiązanie, zwłaszcza że zawarcie umowy bezwarunkowej będzie oznaczało jej nieważność. Tego rodzaju sankcja niweczy – jak się zauważa w doktrynie³³ – pozytywny wpływ tzw. sąsiedzkiego prawa pierwokupu na koncentrację gruntów rolnych. Dlatego też słusznie postuluje się, by zamiast nieważności umowy pominięty uprawniony do pierwokupu mógł żądać wstąpienia w miejsce bezwarunkowego nabywcy³⁴.

8. Skuteczność tak szerokich ograniczeń dotyczących obrotu gruntami rolnymi zależeć będzie od systemu ich kontroli. Im większe wymogi związane z obrotem ziemią rolną tym większa rola kontroli spełnienia tych wymogów. Niezależnie od wyboru systemu kontroli ograniczeń zaproponowanych w obydwu projektach będzie się ona skupiać w administracji publicznej, dysponującej przynajm-

33 Tak A. Lichorowicz: Uwagi..., s. 70.

34 Tak A. Lichorowicz: Uwagi..., s. 70, zob. także tenże referat wygłoszony na konferencji pod tytułem „W kwestii modelu prawnego ustawowego prawa pierwokupu”.

niej niektórymi informacjami niezbędnymi do ustalenia okoliczności istotnych dla przeniesienia własności gruntu rolnego. Nawet wówczas, gdyby kontrolę oprócz notariuszów, którzy – w świetle ustawy Prawo notarialne – są zobowiązani do weryfikowania zawieranej umowy pod kątem zgodności jej z prawem, to i tak niektóre przesłanki zawarcia takiej umowy byłyby ustalane na podstawie zaświadczeń pochodzących od właściwych organów administracji publicznej. Dlatego należy uznać za trafny postulat, by obrót poddać kontroli administracyjnej, dokonywanej zbiorczo, czyli w odniesieniu do wszystkich okoliczności istotnych dla przeniesienia własności gruntu rolnego, a także dokonywaną przed wystąpieniem zdarzenia prawnego mającego prowadzić do zbycia własności gruntu rolnego, czyli uprzednią³⁵.

Obydwie projekty przyjmują zasadę, że obrót gruntami rolnymi będzie podlegał kontroli administracyjnej, aczkolwiek kompetencje w zakresie tej kontroli obydwie projekty przyznają nie organom administracji publicznej, lecz dyrektorom oddziałów Agencji. Jednakże w obydwu projektach regulacje dotyczące kontroli są mało spójne i pozostawiają wiele do życzenia pod względem poprawności. W szczególności nie jest przesądzona kwestia, czy badanie wszystkich wymogów związanych z przeniesieniem własności nieruchomości rolnej będzie objęte jednym postępowaniem administracyjnym. Zgodnie bowiem z art. 7 ust. 1 projektu rządowego dyrektor oddziału Agencji stwierdza w drodze decyzji, czy nabywana nieruchomość utworzy gospodarstwo rolne, czy zostanie przekroczona powierzchnia maksymalna oraz czy nabywca posiada wymagane kwalifikacje rolnicze. W innym przepisie (art. 10 ust. 2) jest mowa także o stwierdzaniu dopuszczalności podziału gospodarstwa rolnego. Jednakże w art. 12, w którym określa się odstępstwa od zachowania powierzchni podstawowej, jest mowa o zezwoleniu na podział. Dyrektor oddziału Agencji ma stwierdzać także spełnienie ograniczeń podmiotowych przez spółki jawne, akcyjne, z ograniczoną odpowiedzialnością i spółdzielnie (art. 6 ust. 1 w zw. z art. 7 ust. 1), ale w wypadku nabywania gruntów rolnych przez inne spółki osobowe niż spółki jawne oraz przez inne osoby prawne niż spółki akcyjne, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółdzielnie postępowanie kontrolne będzie kończyć się pozwoleniem (art. 6 ust. 2). Od zasady, że weryfikacja będzie przedmiotem postępowania administracyjnego, projekt rządowy przewiduje pewne wyjątki, a mianowicie sąd będzie upoważniony do badania przesłanek zarówno podmiotowych, jak i przedmiotowych w ramach postępowania o stwierdzenie praw do spadku oraz o przysądzenie własności nieruchomości rolnej zbywanej w ramach postępowania egzekucyjnego. Nadto analogiczne uprawnienie przypisuje się administracyjnemu organowi egzekucyjnemu, prowadzącemu egzekucję z nieruchomości rolnej. Natomiast postanowieniu pro-

35 Tak A. Lichorowicz: Uwagi..., s. 72.

jektu nie wypowiadają się w sprawie sposobu badania przesłanek w postępowanie sądowym o zniesienie współwłasności (działu) gospodarstwa rolnego. Podobne uregulowania dotyczące kontroli zawiera projekt poselski. Zasadnicza różnica sprowadza się do tego, że projekt poselski nie obejmuje kontrolą administracyjną posiadania kwalifikacji rolniczych oraz zakazu przekroczenia maksymalnej powierzchni gospodarstwa rolnego, co oznacza, że ocena w sprawie kwalifikacji rolniczych oraz maksymalnej powierzchni będzie spoczywać na notariuszu czy też na sądzie lub organie administracyjnym, o ile ich orzeczenia wywoływać będą zmiany własnościowe.

Jak wynika z zakresu ograniczeń podmiotowych i przedmiotowych, pewien stan rzeczy związany z nabyciem nieruchomości winien trwać także po nabyciu. I tak nabywcy nieruchomości rolnej będą zobowiązani do osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego, a także do zamieszkiwania w oznaczonej miejscowości. Jeżeli chodzi o jednostki organizacyjne, to będzie zachodzić potrzeba kontrolowania po nabyciu, czy działalność rolnicza jest nadal podstawowym przedmiotem ich działalności, czy nieruchomość rolna będzie wykorzystywana na cele działalności naukowej lub doświadczalnej, czy wszyscy lub większość – w zależności od projektu – akcjonariuszy, udziałowców, członków spółdzielni oraz członkowie zarządów nadal będą posiadać kwalifikacje rolnicze, będą zamieszkiwać w oznaczonej miejscowości. Dlatego też w obydwu projektach wprowadza się tzw. kontrolę następczą. Należać będzie ona także do osób zajmujących w Agencji oznaczone stanowiska. W razie stwierdzenia odstępstw od wymogów określonych w projektach nabywca będzie musiał się liczyć z sankcjami. Według projektu rządowego prezes Agencji będzie mógł wystąpić do sądu z powództwem o nakazanie nabywcy zbycia nieruchomości rolnej w określonym terminie lub rozwiązanie umowy dzierżawy. Według natomiast projektu poselskiego dyrektor oddziału Agencji będzie mógł nakazać nabywcy zbycie nieruchomości rolnej w terminie 12. miesięcy. Projekt nie określa już sposobu postępowania na wypadek niewypełnienia tego nakazu.

Już tak skrótowe przedstawienie regulacji dotyczącej kontroli spełniania przesłanek obrotu ziemią rolną pozwalają zauważyć, że potrzebuje ona uporządkowania. Przede wszystkim jednym postępowaniem winny być objęte wszystkie przesłanki nabycia (wydzierżawienia) nieruchomości rolnej, zarówno podmiotowe, jak i przedmiotowe, w tym także zakaz przekroczenia maksymalnej powierzchni gospodarstwa rolnego. Postępowanie winno kończyć się w każdym przypadku zezwoleniem³⁶ na zbycie (wydzierżawienie) danej nieruchomości rolnej przez oznaczony podmiot na rzecz innego oznaczonego podmiotu. Trzeba mieć na uwa-

dze, że okoliczności między wydaniem zezwolenia a zawarciem umowy mogą się zmienić. Dlatego strony umowy winny składać zapewnienie, że okoliczności istotne z punktu widzenia spełnienia przesłanek nie uległy zmianie. Podobne zapewnienie winno być złożone w postępowaniu sądowym czy administracyjnym prowadzącym do zmian własnościowych, chyba że na sądzie lub organie ciążyłby obowiązek badania przesłanek zbycia nieruchomości rolnej. W innym razie należałoby oznaczyć czas, w którym decyzja będzie stanowić podstawę zmian własnościowych oraz wynikających z umów dzierżawy między oznaczonymi podmiotami. W oderwaniu od konkretnej sprawy może być ustalany jedynie fakt posiadania kwalifikacji rolniczych i to przy założeniu, że pięcioletni okres pracy w gospodarstwie rolnym, niezbędny do ustalenia kwalifikacji praktycznych, nie będzie musiał przypadać bezpośrednio przed wystąpieniem zdarzenia prawnego wywołującego zmiany w obrocie ziemią rolną.

9. Obydwa projekty wyraźnie stanowią, że czynność prawna dokonana niezgodnie z przepisami ustawy jest nieważna. Nie ulega wątpliwości, że tak drastyczne ograniczenia w obrocie ziemią będą prowadzić do nieformalnego obrotu.

10. Jednym z warunków skuteczności wprowadzanych rozwiązań prawnych, niestety często ignorowanym, jest przestrzeganie zasad techniki legislacyjnej. W szczególności chodzi o przestrzeganie dyscypliny terminologicznej i o przejrzystą systematykę. Pod tym względem obydwie projekty pozostawiają wiele do życzenia.

Nie ma miejsca tutaj na omawianie dostrzeżonych usterek krok po kroku. Mankamentem, który rzuca się w oczy, jest wadliwy układ projektów. Ta sama materia jest regulowana w różnych miejscach, co więcej – nawet w jednym artykule łączy się czasami postanowienia dotyczące różnych istotowo kwestii. Dziwi, że żaden z projektów nie został podzielony na części. Przejrzystość aktu zakłócają nadto zbyt liczne odesłania do innych postanowień zawartych w poszczególnych projektach. Wiele do życzenia pozostawia także sam sposób tworzenia przepisów. Często są one „przegadane”. Oto dwa przykłady obrazujące to spostrzeżenie.

W obydwu projektach zezwala się na podział gospodarstwa rolnego, w wyniku którego zbywca zachowa jedynie działkę nie podlegającą opodatkowaniu podatkiem rolnym. Jednakże w obydwu projektach postanowienie zezwalające na taki podział jest napisane w taki sposób, że trzeba domyślać się treści postanowienia. Proponuje się bowiem zapis o treści: Przepisu art. 12 (w projekcie poselskim, przewidującego zasadę, że zarówno gospodarstwo dzielone, jak i tworzone lub uzupełniane o nabywaną nieruchomość rolną) nie stosuje się, jeżeli przeniesienie własności wszystkich nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, z wyjątkiem działki gruntu która ze względu na powierzchnię nie podlega opodatkowaniu podatkiem rolnym. Pierwsza część przytoczonego postanowienia

36 Nie może być tak, że raz jest mowa o stwierdzeniu, raz o zezwoleniu, a jeszcze w innym miejscu o pozwoleniu.

nawiązująca do zbycia wszystkich nieruchomości jest zbędna, ponieważ zbycie wszystkich nieruchomości sprawiła, że przepisy ograniczające podział nie będą miały zastosowania (brak podziału gospodarstwa rolnego). Gdyby dosłownie czytać przepis, to trzeba byłoby przyjąć, że jedynie zachowanie działki nie podlegającej opodatkowaniu podatkiem rolnym zwalnia od stosowania art. 12, a zbycie wszystkich gruntów rolnych podlega ocenie przez pryzmat dopuszczalności podziału.

W tym samym projekcie proponuje się następujące brzmienie art. 17. W razie sprzedaży nieruchomości rolnej przez osobę fizyczną lub osobę prawną inną niż Agencja prawo pierwokupu przysługuje z mocy ustawy Agencji działającej na rzecz Skarbu Państwa. W tym postanowieniu jest kilka błędów. Trudno je tu omawiać; zajęło to zbyt wiele miejsca. Wystarczy wskazać, że postanowienie to mogłoby brzmieć: „Skarbowi Państwa przysługuje prawo pierwokupu nieruchomości rolnej. Prawo pierwokupu wykonuje Agencja”.

Zastanawiające jest także to, że w obydwu projektach brak jakichkolwiek odniesień do przepisów szczególnych o dziedziczeniu gospodarstw rolnych, zamieszczonych w kc. Po wyroku TK z dnia 31.01.2001 r. tytuł X księgi IV kc. zawiera pozostałości z dawnego szczególnego porządku dziedziczenia gospodarstw rolnych i wkładów gruntowych w rsp., nie tworzącej spójnej regulacji. Aż się prosi, żeby tytuł ten skreślić, a niezbędne postanowienia (o ile takie są) przenieść do aktu prawnego regulującego kompleksowo obrót gruntami rolnymi, zwłaszcza że w obydwu projektach zamieszczono postanowienia dotyczące dziedziczenia gospodarstw rolnych. W obydwu projektach proponuje się jedynie zmianę art. 1067 § 2 kc., który będzie określał warunki dopuszczalności podziału wkładu gruntowego w rsp., przenoszonego w części w wykonaniu zapisu.

11. Podsumowanie: Nie ulega wątpliwości, że obrót gruntami rolnymi winien być reglamentowany ze względu na potrzebę tworzenia gospodarstw rolnych o właściwej strukturze agrarnej. Błędna regulacja dotycząca obrotu gruntami rolnymi może wywołać efekty przeciwne od oczekiwanych. Takie niebezpieczeństwo stwarzają omówione powyżej dwa projekty aktów prawnych dotyczące obrotu gruntami rolnymi. Należy je zatem ocenić negatywnie. W takim kształcie stanowią one bowiem zagrożenie dla polskiego rolnictwa. W szczególności negatywnie należy ocenić ograniczenia o charakterze podmiotowym. Natomiast ograniczenia przedmiotowe generalnie zasługują na aprobatę; wymagają one jednak dopracowania. Jeżeli chodzi o wielostopniowe ograniczenia podmiotowe, poważnie ograniczą one krąg osób, które będą mogły nabywać grunty rolne. Obrót gruntami rolnymi nie będzie mógł w zasadzie wyjść poza ten krąg. Taki stan rzeczy doprowadzi z pewnością do negatywnych następstw, a mianowicie do: a) rozszerzenia obrotu nieformalnego gruntami rolnymi, b) obniżenia cen gruntów rolnych, c)

ograniczenia kapitału inwestowanego w rolnictwo (poważne ograniczenie dopływu do rolnictwa kapitału spoza rolnictwa, w tym także finansowania przez banki, w konsekwencji skazanie rolnictwa na niewielkie zasoby kapitałowe tkwiące w sektorze rolniczym) i d) ograniczenia zakresu działania mechanizmów mających stymulować zmiany strukturalne w polskim rolnictwie (ograniczony obrót praktycznie wyklucza pożądane przeobrażenia strukturalne). Innymi słowy, którykolwiek z ocenianych projektów, gdyby wszedł w życie, ugruntowałby różnice między rolnictwem a pozostałymi sektorami gospodarki, zamiast je znosić. Tymczasem gospodarstwa rolne winno się postrzegać jako przedsiębiorstwa rolne wymagające nakładów finansowych (kapitału) i ogromnego wsparcia organizacyjnego, zwłaszcza w zakresie organizacji rynków zbytu produktów rolnych. Wszelkie działania przyczyniające się do swego rodzaju izolacji gospodarczej rolnictwa z pewnością nie mogą zasługiwać na aprobatę.

Niektóre z ograniczeń podmiotowych są, moim zdaniem, nie do pogodzenia z Konstytucją RP. Jak bowiem wytłumaczyć zgodność z Konstytucją RP, nawet przy uwzględnieniu jej art. 23 traktującego gospodarstwa rodzinne jako podstawę ustroju rolnego, np. wymogu przebywania przed nabyciem nieruchomości rolnej przez oznaczony okres w oznaczonej miejscowości czy wymogu zamieszkiwania przez nabywcę nieruchomości rolnej w oznaczonej miejscowości. Nawet wymóg kwalifikacji rolniczych o treści zaproponowanej w projektach, może także nasuwać zastrzeżenia z punktu widzenia zgodności z ustawą zasadniczą³⁷.

Klauzula narodowego traktowania obywateli UE z pewnością poważnie ogranicza pole regulacji. Sprawia ona bowiem, że ograniczenia z założenia mające chronić przed „wykupem” przez cudzoziemców ziemi rolnej będą jednocześnie ograniczały obrót między obywatelami polskimi. Wydaje się zatem, że szczegółowe uregulowania winny skupiać się raczej na samym wykonywaniu własności rolniczej, a nie na dostępie do niej.

³⁷ Czy można akceptować sytuację, w której np. aptekarz nie będzie mógł nabyć nieruchomości rolnej i prowadzić gospodarstwa rolnego, ale rolnik będzie mógł nabyć aptekę i prowadzić ją, po zatrudnieniu farmaceuty z odpowiednimi kwalifikacjami?

W kwestii modelu prawnego ustawowego prawa pierwokupu

I. Uwagi ogólne

Rozwój instytucji ustawowego prawa pierwokupu, jako instrumentu poprawy struktury agrarnej, miał miejsce w ustawodawstwie Europy zachodniej drugiej połowy XX w. Rozwój ten poszedł w różnych kierunkach i doprowadził do istotnych odmienności w ujęciu samego modelu tej instytucji zwłaszcza, jak zwykle, pomiędzy romańską i germańską rodziną prawa. Stąd zanim przejdziemy do omówienia rozwiązań bardziej szczegółowych warto poświęcić kilka chwil uwagi generaliom, samej istocie instytucji ustawowego prawa pierwokupu w ustawodawstwach wybranych krajów Europy zachodniej.

Otóż sam model ustawowego prawa pierwokupu ujmowany jest tam bardzo różnie: Kodeks Napoleona znał pierwotnie tylko prawo wstąpienia przez osobę uprawnioną, na wypadek zbycia rzeczy, poprzez jednostronne oświadczenie woli, bezpośrednio w prawa osoby trzeciej – nabywcy rzeczy. Wyróżniano tzw. *retrait succesoral* (art. 841 KN)¹, *retrait litigieux* (art. 169 KN) i *retrait d'indivision*². Należy zwrócić uwagę czytelnika polskiego, że nie było tam wymagane osobne zawiadomienie osoby uprawnionej o zamiarze i warunkach przewidywanej sprzedaży. Wystarczał sam fakt zmiany właściciela rzeczy.

Ujęcie zawarte we włoskim kodeksie cywilnym z 1942 r. (art. 732 i 966³, 2157, 2741) było już odmienne. Kodeks ten znał przede wszystkim umowne prawo pierwokupu, prawo o charakterze obligacyjnym. Na wypadek, gdyby zobowiązany z tytułu prawa pierwokupu zbył rzecz osobie trzeciej z pominięciem uprawnionego, transakcja była ważna a uprawnionemu z tytułu prawa pierwokupu przysługiwało jedynie roszczenie odszkodowawcze. Taką właśnie intencję ustawodawcy włoskiego potwierdzał art. 1568 kcw., dotyczący umowy o rentę, na który często powołuje się doktryna włoska.

Obok tego włoski kodeks cywilny z 1942 r. znał prawo pierwokupu o skutku rzeczowym. Przysługiwało ono np. emfiteucie, w wypadku dzierżawy połowniczej

1 Uchylony ustawą nr 76–1281 z 31 XII 1976 r.

2 Uchylony ustawą nr 65–570 z 13 VII 1965 r.

3 Ten przepis został uchylony ustawą nr 1138 z 18 XII 1970 r.

gruntów rolnych, współspadkobiercom przez okres trwania niepodzielności masy spadkowej etc. Interesy uprawnionych były tu zabezpieczone w ten sposób, że na wypadek sprzedaży nieruchomości z pominięciem osoby, której przysługiwało prawo pierwokupu, mogła ona przez jednostronne oświadczenie woli wstąpić w prawa osoby trzeciej – nabywcy rzeczy. Doktryna włoska traktowała tak ujętą instytucję pierwokupu jako stosunek prawny złożony: wyróżniała w nim tradycyjny stosunek obligacyjny – prawny, którego naruszenie skutkowało powstaniem, po stronie uprawnionego, roszczeń odszkodowawczych, a obok tego drugi stosunek o charakterze rzeczowym, skuteczny *erga omnes* polegający na prawie uprawnionego z tytułu pierwokupu do wstąpienia, poprzez jednostronne oświadczenie woli, w prawa osoby trzeciej – nabywcy nieruchomości.

Znacznie bardziej złożona jest konstrukcja pierwokupu w BGB. Zna on umowne prawo pierwokupu, które jednak może być skuteczne tylko *inter partes* (§§ 463–473 BGB) albo też mieć charakter rzeczowy (§§ 1094–1104 BGB)⁴. Umowne prawo pierwokupu o charakterze rzeczowym powstaje w konsekwencji dokonania odpowiedniego wpisu do księgi gruntowej (§ 883 BGB). Dotyczyć ono może tylko nieruchomości i jedną z jego form może być ustanowienie go na rzecz każdorazowego właściciela innej nieruchomości (§ 1094 BGB)⁵.

O ile w wypadku naruszenia umownego prawa pierwokupu skutecznego tylko *inter partes* sprzedaż jest ważna a uprawnionemu z tytułu prawa pierwokupu przysługuje jedynie roszczenie odszkodowawcze, to w wypadku umownego prawa pierwokupu o skutku rzeczowym pozycja uprawnionego z tytułu prawa pierwokupu jest mocniejsza: może on mianowicie, składając odpowiednie oświadczenie, wstąpić w prawa kupującego.

Inaczej ma się rzecz natomiast w wypadku ustawowego prawa pierwokupu. W BGB występuje ono tylko jeden raz (§§ 2034–2037 BGB) i statuuje prawo pierwokupu przysługujące współspadkobiercom spadku niepodzielonego na wypadek sprzedaży udziału spadkowego osobie trzeciej. Obok tego w szeregu przepisów szczególnych znajdujemy podobną instytucję ustawowego prawa pierwokupu. Najślynniejszy jest tu, pochodzący jeszcze z okresu międzywojennego, pierwokup przewidziany w *Reichsiedlungsgesetz* z 11 VIII 1919 r.⁶ Ustawodawstwo niemieckie zna jednakże również inne przypadki ustawowego prawa pierwokupu np. dotyczące uprawnień najemcy, przewidziane w prawie budowlanym, prawie o ochronie środowiska etc.⁷

4 Podaję już nową numerację przepisów BGB w mocy od 1 I 2002 r.

5 Por. Immerwahr: Das dingliche Vorkaufsrecht des BGB, Iherings Jahrbuch T. 40, Frankfurt 1967 r., s. 289.

6 Przedstawiłem go szerzej w pracy „Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy zachodniej”, Białystok 2000 r. i nast.

7 Jako pewną ciekawostkę odnotować wypada, że prawo niemieckie nie jest do dziś znana instytucja ustawowego prawa pierwokupu dzierżawcy gruntów rolnych – chyba najbardziej rozpowszechniony w ustawodawstwach rolnych krajów Europy zachodniej wypadek ustawowego prawa pierwokupu.

Sankcja na wypadek naruszenia przez sprzedawcę ustawowego prawa pierwokupu kształtuje się podobnie jak w wypadku naruszenia umownego prawa pierwokupu wyposażonego w skutek rzeczowy. W tym wypadku pominięty w wyniku transakcji ustawowo uprawniony z tytułu prawa pierwokupu może zażądać od nabywcy tudzież jego następców prawnych przeniesienia nań własności rzeczy obciążonej pierwokupem. W wypadku zatem przełamania ustawowego prawa pierwokupu BGB przyjmuje rozwiązanie zbliżone do francuskiego czy też włoskiego.

Konstrukcję umownego prawa pierwokupu zbliżoną do niemieckiej znają również szwajcarski kodeks cywilny i szwajcarskie prawo zobowiązań. Zgodnie z art. 681 i 959 kc. szwajcarskiego umowne prawo pierwokupu ujawnione w księdze gruntowej nabiera rzeczowego charakteru. Naruszenie takiego prawa zagrożone jest sankcją bezwzględnej nieważności czynności jak również niedopuszczalnością ujawnienia jej skutków w księdze gruntowej (art. 218 *ter* szwajcarskiego prawa zobowiązań).

Okres po II wojnie światowej przyniósł szybki rozwój, w wielu dziedzinach regulacji prawnej, instytucji ustawowego prawa pierwokupu. Instytucja ta była wprowadzana w interesie publicznym i nadzór nad jej realizacją powierzano najczęściej organom administracji państwowej (np. prawo pierwokupu działek budowlanych na terenach miast, pierwokup dzieł sztuki zgłaszanych do sprzedaży, pierwokup nieruchomości zbywanych z naruszeniem przepisów podatkowych, prawo pierwokupu dzierżawców, prawo pierwokupu gruntów rolnych niezbędnych do modernizacji struktury agrarnej na danym terenie etc.).

Ten rozwój instytucji ustawowego prawa pierwokupu doprowadził do wykształcenia się nowej jego regulacji w istotny sposób odmiennej od tradycyjnych rozwiązań kodeksowych. O ile naruszenie ustawowego prawa pierwokupu realizującego interes publiczny łączy z reguły poszczególne ustawodawstwa z bezwzględną nieważnością umowy zbycia prawo to naruszającej, to w wypadkach prawa pierwokupu realizującego partykularne interesy stron skutek nieważności z reguły nie występuje, ograniczając się do skutków o charakterze odszkodowawczym.

Ponadto w wypadkach pierwokupu realizującego interes publiczny skutek nieważności zbycia dokonanego z naruszeniem tego prawa wzmocniony jest możliwością wstąpienia uprawnionego z tytułu prawa pierwokupu w miejsce osoby trzeciej – nabywcy rzeczy poprzez złożenie odpowiedniego oświadczenia woli osobie zobowiązanej z tytułu prawa pierwokupu. Tak właśnie kształtuje się najczęściej ustawowe prawo pierwokupu gruntów rolnych, które rozwinęło się w drugiej połowie XX w. w ustawodawstwie rolnym krajów Europy zachodniej.

W tym kierunku poszedł np. ustawodawca włoski. Następujące sukcesywnie po sobie ustawy nr 756 z 15 IX 1964 r., nr 590 z 26 V 1965 r., nr 817 z 14 VIII 1971 r. wprowadziły ustawowe prawo pierwokupu gruntów rolnych na rzecz rolników bezpośrednich producentów (tzw. *cultivatori diretti*), na rzecz dzierżawców gruntów rolnych, właścicieli gruntów sąsiadujących ze sprzedawaną nieruchomością (tzw. sąsiedzkie prawo pierwokupu) etc.

Podobnie jest w ustawodawstwie francuskim. *Code rural* wprowadzając ustawowe prawo pierwokupu dzierżawcy gruntów rolnych przewiduje (art. L 412–10), na wypadek gdy zobowiązany z tytułu prawa pierwokupu zbywa przedmiot dzierżawy na innych warunkach niż żądał od dzierżawcy albo stawia dzierżawcy warunki mające na celu uniemożliwienie mu skorzystanie z prawa pierwokupu, możliwość unieważnienia sprzedaży i wstąpienie dzierżawcy w prawa kupującego nieruchomości. Możliwość taką w innych wypadkach nie skorzystania przez dzierżawcę z przysługującego mu ustawowego prawa pierwokupu z winy wydzierżawiającego przewiduje również art. 412–12 *Code Rural*.⁸

Co ważniejsze ustanawiając ustawowe prawo pierwokupu gruntów rolnych na rzecz SAFER, prawo o bardzo szerokim zakresie oddziaływania, bo dotyczące praktycznie większości gruntów wykorzystywanych rolniczo (art. R 143–1 w zw. z art. R 143–2 *Code rural*) ustawodawca francuski wprowadza podobną sankcję, co przy naruszeniu ustawowego prawa pierwokupu dzierżawcy, a mianowicie sankcję nieważności transakcji zdziałanej z osobą trzecią i możliwość wstąpienia przez SAFER w prawa nabywcy (art. R 143–15).

To samo dotyczy ustawodawstwa niemieckiego. Wskazane wyżej przypadki ustawowego prawa pierwokupu wynikające z powojennego prawa budowlanego, gruntowego, ochrony środowiska zabezpieczają również realizację tego prawa możliwością wstąpienia uprawnionego z tytułu prawa pierwokupu w pozycję prawną nabywcy rzeczy.

Ta ewolucja istoty, zwłaszcza ustawowego prawa pierwokupu powoduje, że doktrynie zachodnio-europejskiej coraz trudniej osiągnąć zgodność poglądów co do samej istoty tego prawa:

1) Pierwszą koncepcją, niewątpliwie dość rozpowszechnioną, jest koncepcja traktująca prawo pierwokupu jako „prawo do zawarcia umowy” – innymi słowy jako instytucję przyznającą uprawnionemu z prawa pierwokupu (tzw. podmiot aktywny) pewną preferencję, prawo pierwszeństwa do nabycia rzeczy na wypadek gdyby wyraził taką gotowość. Prawu temu odpowiada obowiązek osoby zobowiązanej z prawa pierwokupu (tzw. podmiot pasywny), na wypadek gdyby podjęła

⁸ Por. szerzej na ten temat Ch. Dupeyron, J. P. Theron, J. J. Barbieri: *Droit agricole*, T. I, Paris 1993 r., s. 341 i nast.

decyzję zbycia rzeczy, do zawarcia umowy sprzedaży przede wszystkim z podmiotem aktywnym, z pierwszeństwem przed osobami trzecimi pod warunkiem, że ten ostatni wyrazi gotowość nabycia.⁹

Elementem odróżniającym tak ujęte prawo pierwokupu od występującego w prawie cywilnym krajów Europy zachodniej instytucji prawa do umowy czy też umownego prawa wyboru (*patto di opzione*) z art. 1331 włoskiego kodeksu cywilnego jest odniesienie, uzależnienie powstania prawa pierwokupu od wystąpienia uprzednio innego zdarzenia prawnego wiążącego podmiot pasywny z osobą trzecią również zamierzającą nabyć rzecz objętą prawem pierwokupu. Właśnie to powstanie węzła prawnego pomiędzy podmiotem pasywnym a osobą trzecią określa moment, od którego podmiot aktywny może realizować swoje prawo do umowy, określa przysługujący mu *tempus deliberandi*, cenę nabycia etc.¹⁰

Tak więc pierwokup sprowadza się w tym ujęciu do obowiązku warunkowego zawarcia umowy.

2) Inne koncepcje redukują istotę prawa pierwokupu do zobowiązania o treści negatywnej.¹¹ Pierwokup sprowadzany jest tutaj do obowiązku negatywnego nie preferowania przy sprzedaży żadnego innego podmiotu jak tylko podmiotu aktywnego pod warunkiem, że wyrazi on gotowość zawarcia umowy na przedstawionych mu warunkach.

Jednakże koncepcja ta nie zyskała szerszej akceptacji. Zarzuca się jej, że na wypadek nie wywiązania się przez podmiot pasywny z ciążącego na nim negatywnego obowiązku nie preferowania osób trzecich przy zawarciu umowy sprzedaży, zasadniczą sankcją będzie tutaj powstanie, po stronie podmiotu aktywnego, prawa do nabycia rzeczy objętej przysługującym mu prawem pierwokupu. Tak więc zasadniczą sankcją naruszenia zobowiązania negatywnego jakie podjął podmiot pasywny jest powstanie po stronie podmiotu aktywnego prawa do zawarcia umowy. Fakt ten sprowadza w konsekwencji całą koncepcję zobowiązania negatywnego do przedstawionej już uprzednio koncepcji prawa do umowy.¹²

3) Wspomniany wyżej rozwój ustawowego prawa pierwokupu jaki nastąpił po II wojnie światowej, zwłaszcza w Niemczech, Francji i Włoszech,¹³ nie pozostał bez wpływu na doktrynalne ujęcie tej instytucji. W doktrynie francuskiej i niemieckiej można spotkać dość liczne głosy ujmujące prawo pierwokupu w kategoriach majątkowych praw kształtujących. Uznaje się pierwokup jako prawo pod-

9 Por. D'Orazz: Della prelazione legale e volontaria, Milano 1950 r., s. 124.

10 Zob. Voirin: Le pacte de preference, Jurisclasseur permanent 1954 r., I, s. 1192, Henrich: Vorvertrag, Optionsvertrag, Vorrechtsvertrag, Berlin – Tübingen 1965 r., s. 307 i nast., Schurig: Das Vorkaufsrecht im Privatrecht, Berlin 1975 r., s. 93.

11 Gabrielli: Il contratto preliminare, Milano 1970 r., s. 331 i nast.

12 Casarotto: La prelazione nell'accesso alla proprietà agraria, Padova 1988 r., s. 83.

13 Ourliac: L'évolution de droit de preemption, Revue de Droit Rural 1982 r., s. 427 i nast.

miotu aktywnego do wstąpienia do zawartej już umowy sprzedaży w charakterze kupującego.¹⁴ W tym ujęciu zawiadomienie podmiotu pasywnego o zamiarze sprzedaży ma charakter czysto informacyjny, pozbawione jest charakteru oferty. Nabycie rzeczy przez podmiot aktywny następuje w wyniku jego jednostronnego oświadczenia woli, któremu przyznaje się charakter prawa kształtującego.¹⁵

Koncepcja ta jednakże, ze względu na swe powiązanie ze szczególnymi postaciami ustawowego prawa pierwokupu, nie może pretendować do generalnego rozwiązania i ujęcia istoty prawa pierwokupu i tak też jest w doktrynie zachodnio-europejskiej traktowana.

4) Tylko ze względu na osobę autora wymienić wypada koncepcję ujmującą prawo pierwokupu jako umowę sprzedaży pod podwójnym warunkiem zawieszającym.¹⁶ Pierwszy z tych warunków, to zawarcie umowy sprzedaży przez podmiot pasywny z osobą trzecią; zaś drugi warunek, to wykonanie przez podmiot aktywny swego prawa pierwokupu.

Ta niewątpliwie sztuczna konstrukcja nie znalazła szerszego odzewu w doktrynie zachodnio-europejskiej.

II.

Cechą specyficzną ujęcia instytucji ustawowego prawa pierwokupu w ustawodawstwie krajów Europy zachodniej, w porównaniu z polską regulacją tej instytucji jest, jak już wspomniano, zabezpieczenie jego skuteczności, w większości wypadków poprzez dopuszczenie możliwości wstąpienia przez podmiot aktywny w stosunek umowny łączący podmiot pasywny z osobą trzecią.

Z kolei polski model instytucji pierwokupu jest mało skuteczny. Na wypadek naruszenia przez podmiot pasywny swych obowiązków i zbycia rzeczy bez powiadomienia podmiotu aktywnego, samo zbycie, przy pierwokupie umownym, jest skuteczne a zbywca ponosi jedynie odpowiedzialność za wynikłą stąd szkodę (art. 599 § 1 kc.). Tylko w wypadku pierwokupu ustawowego przysługującego Skarbowi Państwa, współwłaścicielowi albo dzierżawcy czynność zdziałana z osobą trzecią, z naruszeniem praw podmiotu aktywnego, jest bezwzględnie nieważna.

Taką ochronę praw podmiotu aktywnego trudno uznać za wystarczającą. Nawet w wypadku ustawowego prawa pierwokupu nabycie rzeczy z naruszeniem tego prawa jest co prawda bezskuteczne, jednakże rzecz pozostaje nadal własno-

14 Esser–Weyers: Schuldrecht, T. II, Heidelberg 1984 r., s. 171.

15 Por. w doktrynie francuskiej St. Alary, Houin: Le droit de preemption, Paris 1979 r., s. 352 a w austriackiej Fajstemberger: Das Vorkaufsrecht, Salzburg 1967 r., s. 168.

16 Eneccerus, Lehmann: Lehrbuch des Bürgerlichen Rechts, T. II, Tübingen 1954 r., s. 460.

ścią podmiotu pasywnego. Podmiot aktywny, mimo że jest predystynowany przez ustawodawcę na właściciela rzeczy, nie jest ani o krok bliżej do jej nabycia.

Nie jest natomiast znana ustawodawcy polskiemu możliwość wstąpienia przez podmiot aktywny w prawa osoby trzeciej, która nabyła rzecz z naruszeniem przysługującego temu podmiotowi prawa pierwokupu. Pewne ślady takiej możliwości przewidywał niegdyś art. 347 k.z., zgodnie z którym podmiot aktywny mógł wykonać swoje prawo pierwokupu wobec osoby trzeciej, ale tylko wtedy gdy osoba trzecia działała w złej wierze. Jednakże nowelizacja art. IV przep. wpraw. p.o.p.c. z 1950 r. możliwość taką wyłączyła. Również na gruncie art. 292 pkt 2 prawa rzeczowego przyjmowano, tak jak w doktrynie zachodnio-europejskiej, że ujawnienie umownego prawa pierwokupu w księdze wieczystej nadaje temu prawu skutek rzeczowy.¹⁷

Tę lukę w polskim ustawodawstwie, która bardzo osłabiła pozycję podmiotu aktywnego, doktryna i orzecznictwo usiłowały zapłacić w dwojaki sposób: usiłowano w pierwszym rzędzie rozciągnąć na podmiot aktywny ochronę przewidzianą w art. 59 kc. uważając, że sprzedaż zawartą z pominięciem podmiotu aktywnego należy uznać za umowę, której wykonanie czyni niemożliwym zadośćuczynienie roszczeniu osoby trzeciej. W konsekwencji uważano, że podmiot aktywny może żądać uznania takiej sprzedaży za bezskuteczną w stosunku do siebie.¹⁸ Pogląd ten został poddany słusznej i do dzisiaj aktualnej krytyce E. Drozda i A. Kubasa.¹⁹ Nie wchodząc w szczegóły podjętej przez obu autorów dyskusji na potrzeby niniejszych rozważań wystarczy stwierdzić, że podmiotowi aktywnemu nie przysługuje wobec podmiotu pasywnego żadne roszczenie a jedynie uprawnienie prawokształtujące na wypadek zawiadomienia go o warunkowo zawartej umowie sprzedaży.²⁰

Druga koncepcja ochrony praw podmiotu aktywnego nawiązywała do niemieckiej konstrukcji prawa pierwokupu o skutku rzeczowym. Uważano, że w wypadku ujawnienia prawa pierwokupu w księdze wieczystej pominięty przy sprzedaży podmiot aktywny może wstąpić w prawa osoby trzeciej wynikające z umowy sprzedaży.²¹

Gdyby nawet uznać skuteczność wpisu prawa pierwokupu w księdze wieczystej wobec osób trzecich²², co zresztą w moim pojęciu nie jest rzeczą całkiem

17 Szerzej kwestie te omawia R. Czarnecki (w:) Komentarz do kodeksu cywilnego, T. II, Warszawa 1972 r., s. 1333 i nast.

18 Por. szerzej w tej kwestii uchwały SN z 22 I 1973 r., III CZP 90/72, OSNC 1973/9/147.

19 A. Kubas: Glosa do cyt. wyżej uchwały SN z 22 I 1973 r., NP, nr 4 z 1974 r. s. 503 i nast., E. Drozd: Zagadnienie dopuszczalności ochrony uprawnionego z tytułu prawa pierwokupu przy pomocy art. 59 kc. Pal. nr 5 z 1974 r.

20 Ostatnio możliwość zastosowania w takim wypadku art. 59 kc. dopuszcza, przynajmniej w pewnym zakresie M. Safjan: (w:) Komentarz do Kodeksu Cywilnego, T. II., Warszawa 1998 r., s. 132.

21 J. Skąpski: System Prawa Cywilnego, T. III, cz. 2 Wrocław 1976 r., s. 173.

22 W tym właśnie kierunku wydaje się iść Sąd Najwyższy w wyroku z 5 X 2001 r. III KKN 461/00, OSNC 2002/6/80.

ewną, nie ulega wątpliwości, że nasze prawo cywilne praktycznie nie daje gwarancji nabycia własności rzeczy przez osobę uprawnioną z tytułu prawa pierwokupu pominiętą przy sprzedaży.²³ W podobnym kierunku wypowiedział się ostatnio W. Katner.²⁴

Tymczasem *ratio legis* leżącą u podstaw przyznania danej osobie, zwłaszcza ustawowego prawa pierwokupu, stanowią względy społeczne na tyle istotne, że ustawodawca decyduje się ograniczyć fundamentalną dla obrotu cywilnoprawnego zasadę swobody umów, by zapewnić nabycie własności rzeczy przez wybraną przez siebie osobę, a nie przez osobę wybraną przez podmiot pasywny. Jednakże ustawodawca polski ogranicza się tylko do blokady przejścia rzeczy objętej ustawowym prawem pierwokupu do majątku osób trzecich; nie stwarza natomiast gwarancji nabycia jej przez preferowaną przez siebie osobę mimo, że właściciel podjął dobrowolnie decyzję jej zbycia.

Ustawodawstwa zachodnio-europejskie są tutaj znacznie bardziej konsekwentne i ochronę interesów osoby preferowanej przez siebie jako nabywcę rzeczy posuwają dalej. Wprowadzają one, jak wspomniano wyżej, sankcję za zbycie rzeczy z pominięciem uprawnionego z prawa pierwokupu, zwłaszcza ustawowego, polegającą na możliwości jej nabycia przez uprawnionego z tytułu prawa pierwokupu z pominięciem osoby trzeciej.

Na potrzeby niniejszych rozważań wystarczy stwierdzić, że możliwość wstąpienia przez osobę uprawnioną z tytułu pierwokupu w miejsce osoby trzeciej w umowie sprzedaży rzeczy występuje dość powszechnie, jakkolwiek w różnym zakresie, w ustawodawstwach Europy zachodniej. Jej charakter prawny ujmowany jest różnie.

Zasadniczo przyjmuje się tutaj fikcję prawną surogacji, tzn. wstąpienia uprawnionego z tytułu prawa pierwokupu w miejsce osoby trzeciej – nabywcy rzeczy.²⁵ W konsekwencji jego prawo ma charakter pochodny od praw zbywcy (podmiotu pasywnego).

Koncepcja pełnej surogacji jest krytykowana w doktrynie, gdyż podmiot aktywny nie staje się stroną umowy zawartej z podmiotem pasywnym przez osobę trzecią i ma obowiązek zapłaty ceny nabycia osobie trzeciej a nie podmiotowi pasywnemu. Stąd coraz powszechniej uznawana jest aktualnie koncepcja przyjmująca, że prawa podmiotu aktywnego, który wstąpił w miejsce osoby trzeciej w

23 N.p. A. Kubas w cytowanej wyżej glosie przyjmuje, że uprawniony z tytułu prawa pierwokupu, którego prawo zostało ujawnione w księdze wieczystej może wykonać przysługujące mu prawo pierwokupu tylko wtedy gdy osoba trzecia ponownie sprzedaje rzecz objętą prawem pierwokupu.

24 W. Katner (w:) System Prawa Prywatnego, Warszawa 2001 r., s. 55.

25 Talon: Retraits et preemption, Rev.trim.de droit civ. 1951 r., s. 208.

umowie sprzedaży rzeczy objętej prawem pierwokupu, mają charakter pochodny od osoby trzeciej a nie podmiotu pasywnego.²⁶

Co do jednej kwestii w doktrynie zachodnio-europejskiej istnieje zgodność poglądów: prawo podmiotu aktywnego do wstąpienia w umowę sprzedaży zawartą z jego pominięciem uznaje się za skuteczne wobec osób trzecich. Na tym jednakże ta zgodność się kończy, gdyż jedni autorzy przyznają tym uprawnieniom charakter prawa rzeczowego skutecznego *erga omnes*, inni natomiast traktują je jako *ius ad rem*.²⁷

Tak więc instytucja pierwokupu w ustawodawstwie krajów zachodnio – europejskich jawi się nam, zwłaszcza jeśli chodzi o pierwokup ustawowy, jako instytucja złożona, o dwuczłonowej konstrukcji wewnętrznej. Podstawowy stosunek prawny pierwokupu uzupełniany jest dodatkowym prawem podmiotu aktywnego wstąpienia w stosunek prawny zawarty przez podmiot pasywny z osobą trzecią.

Taka „dwuczłonowa” konstrukcja pierwokupu jest przedmiotem ożywionej dyskusji w doktrynie zachodnio-europejskiej.

Przede wszystkim podnosi się kwestię wzajemnego stosunku obu praw: względnego prawa pierwokupu i skutecznego wobec osób trzecich prawa pominiętego podmiotu aktywnego wstąpienia w prawa osoby trzeciej wynikające z transakcji sprzedaży rzeczy objętej prawem pierwokupu.

Dość powszechnie przyjmowana jest konstrukcja ujmująca wspomniane wyżej prawo podmiotu aktywnego jako pewne accessorium prawa pierwokupu stanowiące sankcję za niewywiązywanie się przez podmiot pasywny ze swych zobowiązań wobec podmiotu aktywnego. Wynikiem dyskusji w tej sprawie jest jednakże *communis opinio*, że chodzi tu o dwie odrębne instytucje połączone ze sobą węzłem, który określa się jako *teleologiczny*, wynikający z dążenia do stworzenia gwarancji prawnej, że na wypadek zbycia rzecz trafi w ręce podmiotu preferowanego przez ustawodawcę.²⁸

Występując przeciw ujmowaniu instytucji wstąpienia podmiotu aktywnego w miejsce osoby trzeciej w umowie sprzedaży jako sankcji za niewywiązywanie się przez podmiot pasywny ze swych obowiązków (ustawowych a niekiedy umownych) niektórzy autorzy podnoszą, że w takim wypadku sankcje powinny dotyczyć

26 Baudry Lacantinerie, Wahl: Trattato teorico – pratico di Diritto civile, Milano 1967 r., T. III, s. 196 oraz Casarotto: op. cit. s. 127.

27 Por. Giannattasio: Commentario del Codice civile, Torino 1980, T. III, s. 71, Spallanzani: La prelazione nella vendita di fondi rustici, Riv. Notariale 1966 r., s. 413.

28 Gionfrida: Prelazione e retratto del concedente ed affrancazione del fondo enfiteutico (w:) pracy zbiorowej: Il circolo giuridico „L. Sempolo”, Milano 1947 r., s. 106, Talassano: Diritto di prelazione e retratto successorio, Foro pad. 1946 r., s. 191, Dagot, Lepeletier: Le droit de preemption du locataire d'habitation, Paris 1979 r., s. 44, Puleo: I diritti potestativi, Milano 1959 r., s. 216.

tylko podmiot, który naruszył swe zobowiązania, a nie osobę trzecią nie będącą stroną stosunku pierwokupu i działającą najczęściej w dobrej wierze.²⁹

Tymczasem w wypadku skorzystania przez podmiot aktywny z prawa nabycia nieruchomości sankcje za niewywiązywanie się przez podmiot pasywny ze swych zobowiązań dotyczą, (i to dotkliwie) także osobę trzecią. Podnosi się również wyjątkowość rozwiązania, w którym prawo skuteczne wobec osób trzecich ma stanowić ochronę, realizować prawo o charakterze obligacyjnym.

Zwolennicy tezy o sankcjonującym charakterze instytucji wstąpienia przez podmiot aktywny w prawa osoby trzeciej – nabywcy rzeczy bronią się z kolei przed tym zarzutem podnosząc, że zbycie przez podmiot pasywny rzeczy objętej prawem pierwokupu osobie trzeciej stanowi czyn niedozwolony co uzasadniało by rozciągnięcie na osobę trzecią oddziaływania skutków tego czynu niedozwolonego.³⁰

Natomiast inni autorzy, odrzucając konstrukcję sankcji, przyjmują jako podstawę wstąpienia podmiotu aktywnego w umowę zawartą z osobą trzecią okoliczność, że osoba trzecia nabywając rzecz od podmiotu pasywnego dokonuje nabycia pochodnego, a w konsekwencji wstępuje w prawa i obowiązki podmiotu pasywnego dotyczące nabytej rzeczy w tym też te, które dotyczą pierwszeństwa podmiotu aktywnego do nabycia rzeczy.³¹

Koncepcja ta jest też w stanie znacznie łatwiej uporać się z zarzutami stawianymi wspomnianej wyżej teorii „sankcyjnego” charakteru możliwości wstąpienia podmiotu aktywnego w prawa osoby trzeciej a powołującymi się na dopuszczalność rezygnacji przez podmiot aktywny z otwierającej się przed nim możliwości nabycia rzeczy i domagania się tylko odszkodowania. Skoro możliwość nabycia przez podmiot aktywny rzeczy zbytej osobie trzeciej jest środkiem realizacji pierwszeństwa do faktycznego nabycia rzeczy przez osobę preferowaną (przez ustawę bądź przez umowę), to koncepcja „sankcyjna” nie jest w stanie wyjaśnić zamiany tego pierwszeństwa na odszkodowanie.

Jak więc widzimy kwestia ustalenia charakteru prawa pierwokupu, prawa wstąpienia podmiotu aktywnego w miejsce osoby trzeciej, jak też wzajemnego stosunku obu tych praw jest jurystycznie bardzo skomplikowana i tocząca się od kilku dziesiątków lat dyskusja nie potrafiła doprowadzić do powstania *communis opinio* w tej kwestii. Nie ulega jednakże wątpliwości, że przeważająca grupa autorów, zwłaszcza wywodzących się z romańskiej rodziny prawa, traktuje oba prawa jako odrębne instytucje.

29 Carpino: L'acquisto coattivo dei diritti reali, Napoli 1977 r., s. 33.

30 Gionfrida: op. cit. s. 107.

31 Puleo: op. cit. s. 219.

Problemy te są z kolei obce doktrynie niemieckiej, która jako jedną z podstawowych kategorii praw rzeczowych (obok *Nutzungsrechte* i *Verwerbsrechte*) wyróżnia ograniczone rzeczowe prawa nabycia (*Erwerbsrechte*), do których zalicza między innymi rzeczowe prawo pierwokupu z § 1094 i nast. BGB.³²

Przedstawione wyżej wątpliwości, jak też trudności klasyfikacyjne i modelowe jakie sprawia doktrynie zachodnio-europejskiej instytucja pierwokupu powodują, że w doktrynie romańskiej (zwłaszcza włoskiej) można spotkać głosy opowiadające się za generalnym połączeniem prawa pierwokupu z prawem podmiotu aktywnego pominiętego przy sprzedaży wstąpienia w prawa osoby trzeciej - nabywcy rzeczy, odstąpieniem od dotychczasowej dwuczłonowości tej instytucji i nadaniem jej charakteru jednolitego rzeczowego prawa pierwokupu skutecznego wobec osoby trzeciej - nabywcy nieruchomości i jej następców prawnych.³³

Na zakończenie tych rozważań należy zadać sobie pytanie: jakie wnioski, jakie postulaty można z nich wyciągnąć na użytek polskiego ustawodawstwa rolnego?

Wypada sobie uświadomić, że instytucja ustawowego prawa pierwokupu w rolnictwie zaczyna ostatnio być przedmiotem coraz większego zainteresowania polskiego ustawodawcy. Będąc już w Sejmie projekty nowej regulacji obrotu nieruchomościami rolnymi wprowadzają generalny, ustawowy pierwokup Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa wobec wszystkich gruntów rolnych oferowanych do sprzedaży, wprowadzają ponadto dość powszechnie stosowaną w Europie zachodniej instytucję sąsiedzkiego prawa pierwokupu, w istotny sposób zmieniają przesłanki nabycia przez dzierżawcę gruntów rolnych ustawowego prawa pierwokupu dzierżawionych przez siebie nieruchomości.

W tej sytuacji kwestia reformy modelu ustawowego prawa pierwokupu, przynajmniej funkcjonującego w stosunkach rolnych, staje się kwestią istotną. Od jej prawidłowej regulacji będzie bowiem zależeć skuteczność nowowprowadzanych instytucji.

Musimy zdać sobie sprawę z faktu, że *de lege lata* skuteczność instytucji ustawowego prawa pierwokupu, w tym również występującego w stosunkach rolnych, jest na gruncie kodeksu cywilnego dość ograniczona. Jak już wspomniano sytuację prawną podmiotu aktywnego można porównać do przysłowiowego psa ogrodnika: powołując się na bezwzględną nieważność transakcji zawartej z naruszeniem przysługującego mu ustawowego prawa pierwokupu, uniemożliwi on nabycie własności gruntu przez osobę trzecią - sam jednak własności tej nie nabe-

dzie. Co więcej, w wielu wypadkach należy się liczyć z tym, że podmiot pasywny w ogóle odstąpi od transakcji.

W ten sposób narzucimy stronom transakcji powrót do *status quo ante*, ale nie na tym polega przecież *ratio legis* instytucji ustawowego prawa pierwokupu. Chodzi w niej wszak o to, by rzecz (w naszym wypadku nieruchomość rolna) trafiła w ręce osoby predystynowanej do tego przez ustawodawcę, który w tym celu stworzył na jej rzecz, wyposażył ją w ustawowe prawo pierwokupu.

W tej sytuacji należy poważnie rozważyć, czy nie należałoby sięgnąć do wzorów zachodnio-europejskich i idąc ich śladem nie wyposażyć uprawnionego z tytułu ustawowego prawa pierwokupu, którego prawa zostały pominięte w wyniku zawarcie przez podmiot pasywny z osobą trzecią bezwarunkowej umowy sprzedaży rzeczy, w możliwość wstąpienia, poprzez jednostronne oświadczenie woli, w wynikające z umowy prawa osoby trzeciej i nabycia w konsekwencji prawa własności rzeczy będącej przedmiotem sprzedaży.

Byłaby to bardzo istotna zmiana kodeksowego modelu ustawowego prawa pierwokupu, która z pewnością spotka się z oporami. Dlatego zgłaszając samą ideę nowego rozwiązania uważam za przedwczesne zgłaszanie postulatów co do szczegółów jego prawnej artikulacji (czy wyklucza ono czy też nie roszczenia odszkodowawcze, czy podmiot aktywny wstępuje automatycznie w prawa osoby trzeciej czy też transakcja z osobą trzecią jest nieważna i w konsekwencji dochodzi do nowej umowy zawartej bezpośrednio z podmiotem pasywnym etc.). Wydaje mi się jednak, że w dalszej perspektywie, jeżeli rola ustawowego prawa pierwokupu w stosunkach rolnych będzie się zwiększać, przyjęcie takiego rozwiązania będzie nieuniknione.

Nie zapominajmy, że podobne rozwiązania są już dość powszechnie przyjmowane w krajach członkowskich UE i z czasem nabędą charakteru *acquis communautaire*. Po wejściu Polski do UE atrakcyjność i wartość rynkowa gruntów rolnych powiększy się w istotny sposób. W konsekwencji zwiększy się społeczne i gospodarcze znaczenie instytucji ustawowego prawa pierwokupu gruntów rolnych. Zapewnienie większej praktycznej skuteczności tej instytucji stanie się wówczas koniecznością.

32 Baur: Lehrbuch des Sachenrechts, München 1987 r., s. 21, 193 oraz Lang: Das dingliche Vorkaufsrecht und seine wirtschaftlichen Bedeutung, Köln 1958 r., s. 14.

33 Najszerszy wywód uzasadniający celowość przyjęcia takiej konstrukcji zawarł G. Casarotto w swej cytowanej już wyżej pracy: La prelazione nell'accesso della proprietà agraria, Padova 1988 r., s. 171 i nast.

Nowe zasady nabywania nieruchomości przez cudzoziemców

I. Wstęp

Mam mówić o ustawie, którą profesor Andrzej Stelmachowski nazwał ustawą „leciwą”.¹ To stwierdzenie skłoniło profesora do refleksji o przemijaniu i ciągłości istnienia. Trudno nie zgodzić się z twierdzeniem, iż na ciągłość istnienia w Polsce mogą powoływać się właściwie tylko Kościół katolicki i Uniwersytet Jagielloński.

Tezy o ciągłości istnienia nie da się zastosować do ustawy stanowiącej przedmiot mojego wystąpienia. Z jej pierwotnego kształtu zachowała się bowiem jedynie data (chwila) jej narodzin: 24 marca 1920 r. Poza tym zmianom – w wyniku wielu nowelizacji – uległo prawie wszystko, nawet jej tytuł.

Punkt odniesienia moich rozważań stanowi aktualny tekst ustawy. Przez nowe zasady rozumiem zasady ukształtowane nowelą z 1996 r. (głęboką) i nowelami późniejszymi (drobnymi). Poruszę oczywiście tylko kwestie wybrane.

Jako kolizjoniście wypada mi zacząć od pytania o podstawę normatywną stosowania przepisów ustawy. W rozważanym zakresie zawsze bowiem mamy do czynienia ze stanem faktycznym – z elementem zagranicznym.

Przepisy ustawy ograniczają możliwość nabywania praw. Na tej podstawie można twierdzić, iż dotyczą zdolności prawnej podmiotu.

Jednak nie ulega wątpliwości, że nie są objęte zakresem statutu personalnego podmiotu, o który chodzi. Przy nabyciu nieruchomości położonej w Polsce przez np. Szwajcara nie dojdzie oczywiście do zastosowania szwajcarskiej legis Friedrich z 1983 r. (chodzi tu o ustawę szwajcarską regulującą nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców).

Odrzucam też drugą koncepcję, którą pod kątem polskiej ustawy wysunęła profesor T. Pusylewitsch² z Kilonii, a w polskiej literaturze bronił jej początkowo

1 A. Stelmachowski: Z problematyki nabywania nieruchomości przez cudzoziemców, (w:) Księga Profesora Leopolda Steckiego, Toruń 1997, s. 305.

2 T. Pusylewitsch: Der Erwerb von Eigentum und anderen Sachenrechten an Grundstücken in Polen durch Ausländer, (w:) Wirtschafts und Gesellschaftsrecht Osteuropas im Zeichen des Überganges zur Marktwirtschaft, München 1992, s. 254.

R. Szytk oraz broni J. Kawecka-Pysz³. W myśl tej koncepcji podstawę stosowania omawianej ustawy stanowi art. 24 ustawy o prawie prywatnym międzynarodowym z 1965 r. (statut rzeczowy). Słabą stroną tej koncepcji stanowi to, iż ustawa reguluje nabycie nieruchomości nie tylko na podstawie umów prawnorzeczowych, lecz również w ramach stosunków rodzinnomajątkowych oraz w drodze dziedziczenia.

Prawo rzeczowe nabywane w drodze dziedziczenia lub przez odpowiednie ukształtowanie stosunków rodzinnomajątkowych podlega statutowi rzeczowemu do i od chwili nabycia, ale nie co do nabycia.

Jakie więc rozwiązanie należy uznać za trafne?

Jest oczywiste, że przepisy ustawy rozpościerają się jedynie na nieruchomości położone w Polsce i znajdują zastosowanie, gdy w stanie faktycznym pojawia się element zagraniczny określony w art. 1 ust. 1 ustawy (a mianowicie, gdy nabywcą nieruchomości jest cudzoziemiec w rozumieniu określonym w art. 1 ust. 2 i 3 ustawy).

Uzasadniając ich stosowanie można odwoływać się albo do zasady, iż organy każdego państwa stosują własne prawo obcych, o ile co innego nie wynika z umów międzynarodowych (zakłada to traktowanie tych przepisów jako składnika prawa obcych) albo do koncepcji przepisów wymuszających swoje zastosowanie. Wybór między tymi dwoma rozwiązaniami jest trudny. Osobiście opowiadam się za tą ostatnią koncepcją. Lepiej oddaje ona mechanizm działania przepisów, o których mowa.

Tylko do niej będzie można się odwołać uzasadniając stosowanie szczególnych przepisów o obrocie nieruchomościami rolnymi, gdy do uchwalenia odpowiedniej ustawy dojdzie. Najpewniej nie będzie ona mogła być zaliczana do prawa obcych. Od przyjętych w niej rozwiązań zależeć będzie potrzeba utrzymania w mocy ustawy z 1920 r. na użytek „obcych” spoza Unii Europejskiej. Obywatele państw członkowskich Unii – z chwilą wstąpienia Polski do Unii – zasadniczo przestaną być obcymi (m.in. w rozważanym tutaj zakresie).

II. Kilka uwag o zakresie stosowania ustawy

Jak wynika z dodanego w 1996 r. ustępu 4 art. 1 wymóg zezwolenia właściwego organu obowiązuje przy nabyciu prawa własności i użytkowania wieczystego nieruchomości położonej w Polsce. Obojętny jest przy tym charakter prawny zdarzenia, będącego źródłem nabycia.

3 J. Kawecka-Pysz: Kolizyjnoprawne aspekty nabywania nieruchomości położonych w Polsce przez cudzoziemców, „Rejent” 1999 nr 2, s. 107 i n.; tejże: Odstępstwa od zastosowania prawa rei sitae do oceny zagadnień dotyczących przeniesienia na cudzoziemca prawa własności nieruchomości położonej w Polsce, „Rejent” 2001 nr 7–8, s. 104 i n.

1. Pojawia się na tym tle pytanie: czy wymaganie uzyskania zezwolenia obowiązuje w razie nabycia prawa własności na nieruchomości, która znajduje się w użytkowaniu wieczystym cudzoziemca. Moja odpowiedź na to pytanie jest twierdząca i to zarówno w sytuacji, gdy użytkownik wieczysty realizuje rozszereżenie do nieodpłatnego nabycia własności na podstawie ustawy z 26 VII 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości (Dz.U. Nr 113, poz. 1209), jak i w innych przypadkach.

Na marginesie pragnę nadmienić, iż projekt nowego unormowania użytkowania wieczystego przygotowany we wstępnej postaci przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego przewiduje znaczne ułatwienia co do nabycia własności nieruchomości przez użytkownika wieczystego.

2. Przepisy ustawy mają oczywiście zastosowanie zarówno w razie dochodzenia przewłaszczenia działki zajętej pod budowę przez cudzoziemca-samoistnego posiadacza gruntu w dobrej wierze na podstawie art. 231 § 1 kc., jak i dochodzenia przewłaszczenia gruntu, na którym wzniesiono budynek lub inne urządzenie, na podstawie art. 231 § 2 kc., gdy przewłaszczenie ma nastąpić na rzecz cudzoziemca.⁴

Dodajmy, iż wymogu uzyskania zezwolenia nie można rozciągać na nabycie przez cudzoziemca posiadania nieruchomości, i to zarówno posiadania zależnego, jak i samoistnego⁵ bez względu na sposób jego nabycia.

3. W razie zniesienia współwłasności nieruchomości (tak sądowego, jak i umownego) wszystko zależy od tego, co cudzoziemiec w wyniku zniesienia współwłasności nabywa: jeżeli część fizyczną nieruchomości odpowiadającą przy zastosowaniu kryterium wartości jego udziałowi we współwłasności lub o niższej wartości zezwolenie nie jest wymagane.⁶ Taki pogląd wyrażony kiedyś przez S. Cichosza nie został do dziś podważony.

4. Artykuł 1 ust. 4 nakazuje uzyskiwać zezwolenie w razie nabycia nieruchomości cudzoziemca w drodze zasiedzenia (do 1996 r. ta kwestia była sporna).⁷

4 Por. R. Szttyk: Nowe zasady nabywania nieruchomości przez cudzoziemców, „Rejent” 1996 nr 7–8, s. 87.

5 Por. J. Ignatowicz: Ochrona posiadania, Warszawa 1963, s. 54 i n.

6 S. Cichosz: Zniesienie współwłasności, dział spadku i ustanowienie odrębnej własności lokali, gdy współwłaścicielem nieruchomości jest cudzoziemiec lub cudzoziemiec dewizowy, „Biuletyn Ministerstwa Sprawiedliwości” 1959, nr 9, s. 38.

7 Tak np. A. Śmieja: Przeniesienie własności nieruchomości na cudzoziemca należącego do kręgu spadkobierców ustawowych zbywcy, „Acta Universitatis Wratislaviensis No 1690. Prawo CCXXXVIII”, Wrocław 1994, s. 138 i 139 uważał, iż wymóg zezwolenia nie dotyczył sytuacji, „gdy osiągnięcie przez cudzoziemca statusu właściciela nieruchomości nastąpiło na podstawie zdarzenia sensu stricto (niezależnego od woli ludzkiej) lub czynu niedozwolonego”. Za dopuszczalnością nabycia nieruchomości przez cudzoziemca w drodze zasiedzenia opowiedzieli się m.in. J. Wasilkowski, Nabycie własności przez zasiedzenie, „Nowe Prawo” 1968, nr 7–8, s. 1102 i n.; J. Majorowicz (w:) Kodeks cywilny. Komentarz. T. 1, Warszawa 1972, s. 472 i 473; J.S. Piątkowski (w:) System prawa cywilnego. T. II Prawo własności i inne prawa rzeczowe, Ossolineum 1977, s. 322; S. Rudnicki: Prawo obrotu nieruchomościami, Warszawa 1995, s. 253, 259; E. Janeczko: Zasiedzenie, Warszawa–Zielona Góra 1996, s. 51; E. Ferenc, W. Młodzianowski: Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców, Zielona Góra 1995, s. 39; R. Skubisz: Nabywanie nieruchomości w Polsce przez cudzoziemców z Układ Europejski, (w:) Problematyka prawna nieruchomości w praktyce notarialnej, Lublin 1995, s. 164. Przeciwny był R. Moszyński: Zasiedzenie i rozgraniczenie, Warszawa 1959, s. 21.

Mamy tu jednak do czynienia z juretryczną łamigłówką. Ustawa ingeruje bowiem w skutki następujące *ex lege* w razie spełnienia się przesłanek określonych w ustawie (art. 172 kc.). Gdyby cudzoziemiec uzyskał zezwolenie przed upływem czasokresu posiadania niezbędnego do zasiedzenia, sytuacja byłaby jasna. Ale przecież nie można wykluczyć możliwości ubiegania się o zezwolenie po upływie czasokresu posiadania wymaganego do zasiedzenia. Od chwili spełnienia się przesłanek z art. 172 kc. do chwili wyjaśnienia się sprawy zezwolenia powstaje niezwykle skomplikowana sytuacja prawna. Nasuwa się pytanie: czy właściciel, przeciwko któremu biegnie zasiedzenie może w tym czasie wytoczyć skutecznie powództwo windykacyjne?

Wydaje się, iż lepiej byłoby wyłączyć zasiedzenie spośród zdarzeń, o których mowa w art. 1 ust. 4 (co słusznie proponuje A. Stelmachowski).⁸

5. Przypomnijmy przypadki, gdy zezwolenie nie jest wymagane choćby dlatego, iż ciągle spotyka się w piśmiennictwie odmienne – i moim zdaniem – nie trafne poglądy.

Dziś nie powinno być wątpliwości, iż zezwolenie nie jest wymagane na zawarcie:

- umowy przedwstępnej⁹ do zawarcia umowy zobowiązującej do przeniesienia własności nieruchomości lub użytkowania wieczystego;
- umowy zobowiązującej do przeniesienia własności nieruchomości¹⁰ (umowy sprzedaży, darowizny lub zamiany¹¹ o ile jej skutki ograniczają się do sfery obligacyjnej);
- umowy zlecenia powierniczego przewidującej nabycie przez zleceniobiorcę–obywatela polskiego nieruchomości, jeśli nawet zleceniodawcą jest cudzoziemiec (zezwolenie będzie jednak wymagane na zawarcie umowy o przeniesienie własności ze zleceniobiorcy na zleceniodawcę, gdy ten ostatni jest cudzoziemcem);
- umowy zobowiązującej do oddania nieruchomości cudzoziemcowi jedynie w używanie (np. najem, dzierżawa, leasing);¹²

8 A. Stelmachowski: Z problematyki..., s. 311 i 312.

9 Odmienne J.J. Skoczylas: Cywilnoprawne nabycie nieruchomości przez cudzoziemców, Warszawa 2002, s. 74 i n.

10 Odmienne J.J. Skoczylas: Cywilnoprawne..., s. 76 i n.; Z. Pogodzińska: Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców Zielona Góra 1993 r., s. 8.

11 Odmienne co do zamiany Z. Truskiewicz: Ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców z komentarzem, Kraków 1996, s. 38; J.J. Skoczylas, Cywilnoprawne..., s. 86 i 87.

12 Por. R. Skubisz: Nabywanie..., s. 164.

- e) umowy o ustanowienie ograniczonego prawa rzeczowego na nieruchomości położonej w Polsce na rzecz cudzoziemca;¹³
- f) umowy zastrzegającej prawo pierwokupu nieruchomości na rzecz cudzoziemca.

Na uboczu pozostawiam kwestię czy we wszystkich tych przypadkach wyłączenie wymagania zezwolenia jest uzasadnione. Porównanie szwajcarskiej legis Friedrich z naszą ustawą daje tutaj dużo do myślenia.

6. Przepis art. 3e, dodany przez nowelę z 1996 r., reguluje wyraźnie dyskusyjną dotychczas kwestię, czy zezwolenie ministra właściwego do spraw wewnętrznych jest wymagane na nabycie lub objęcie przez cudzoziemca udziałów albo akcji w spółce handlowej mającej siedzibę na terenie Polski, będącej właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości.

W myśl art. 3e ustawy zgoda jest wymagana, gdy:

- 1) w wyniku nabycia lub objęcia udziałów lub akcji przez cudzoziemca spółka stanie się spółką „kontrolowaną” (pojęcie to objaśnia art. 1 ust. 3 ustawy),
- 2) lub gdy spółka jest już spółką „kontrolowaną”, a udziały lub akcje nabywa lub obejmuje cudzoziemiec nie będący udziałowcem lub akcjonariuszem spółki.

Przepis art. 8 ustawy przewiduje szereg wyjątków od reguł wyrażonych w art. 3e ustawy; określa bowiem przypadki, gdy zezwolenie nie jest wymagane. Zgodnie z art. 3e ust. 2 ustawy, z obszernej listy wyłączeń przewidzianych w art. 8 ustawy, w rozważanym zakresie znaczenie mają wyłączenia następujące:

- 1) gdy spółka jest właścicielem samodzielnego lokalu mieszkalnego,
- 2) gdy nabywcą jest osoba prawna „kontrolowana”, ale nabycie następuje na jej cele statutowe i chodzi o nieruchomości niezabudowane, których łączna powierzchnia w całym kraju nie przekracza 0,4 ha na obszarze miast.

Przepis art. 8 ust. 2 ustawy przewiduje możliwość poszerzenia wyjątków w drodze rozporządzenia Rady Ministrów.

Na razie takiego rozporządzenia brak.

W myśl art. 8 ust. 3 postanowień art. 8 ust. 1 i 2 (tzn. tych przewidujących wyjątki) nie stosuje się do nieruchomości położonych w strefie nadgranicznej oraz gruntów rolnych o powierzchni przekraczającej 1 ha.

13 Por. Z. Ferenc, W. Młodzianowski: *Nabywanie...*, s. 18; R. Skubisz: *Nabywanie...*, s. 164.

III. Nabycie nieruchomości przez małżonka lub współmałżonków

Wedle poglądu utrwalonego w judykaturze¹⁴ i literaturze¹⁵ przed nowelizacją z 1996 r. przepisy ustawy z 1920 r. nie niweczyły skutków zastosowania art. 32 § 1 k.r.iop. Oznaczało to, iż do majątku wspólnego małżonków wchodziła nieruchomość nabyta przez małżonka będącego obywatelem polskim, mimo że drugi małżonek był cudzoziemcem i nie uzyskał zezwolenia wymaganego w myśl ustawy z 1920 r.

Sytuacja uległa częściowo zmianie po wejściu w życie noweli z 1996 r. W myśl art. 8 ust. 3 (w nowym brzmieniu) nie wymaga zezwolenia nabycie przez cudzoziemca, będącego małżonkiem obywatela polskiego i zamieszkującego w Polsce co najmniej 2 lata od uzyskania karty stałego pobytu, nieruchomości, która w wyniku nabycia ma stanowić wspólność ustawową małżonków. Choć przepis ten – zgodnie z jego brzmieniem – obejmuje tylko sytuację, gdy wejście nieruchomości do wspólności ustawowej małżonków ma nastąpić w wyniku nabycia nieruchomości przez małżonka–cudzoziemca, to należy go również stosować w sytuacji, gdy nieruchomość wchodzi do wspólności ustawowej małżonków w wyniku jej nabycia przez małżonka–obywatela polskiego. Zezwolenie jest więc wymagane, gdy małżonek–cudzoziemiec bądź nie uzyskał karty stałego pobytu w Polsce, bądź okres zamieszkiwania w Polsce (po uzyskaniu karty stałego pobytu) jest krótszy niż dwa lata. Zezwolenie będzie również wymagane na nabycie nieruchomości przez małżonka–cudzoziemca w razie ustanowienia przez małżonków rozdzielności majątkowej lub gdy nabycie (choć nie doszło do całkowitego wyłączenia wspólności majątkowej małżeńskiej) ma doprowadzić do wejścia nieruchomości do majątku odrębnego małżonka–cudzoziemca. Wymóg zezwolenia – zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy – odpadnie jednak, gdy małżonek–cudzoziemiec zamieszkuje w Polsce co najmniej 5 lat od uzyskania karty stałego pobytu.

Do nabycia nieruchomości przez małżonka–cudzoziemca może znaleźć zastosowanie także art. 8 ust. 4 ustawy. Stanowi on, iż nie wymaga zezwolenia nabycie przez cudzoziemca nieruchomości, jeżeli w dniu nabycia jest on „uprawniony do dziedziczenia” ustawowego po zbywcy nieruchomości, a zbywca nieru-

14 Por. uchw. SN z 24 września 1970 r., III CZP 55/70, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1971, z. 2, s. 296; uchw. SN z 4 marca 1983, III CZP 6/83, OSN CP 1983, z. 8, poz. 114; uchw. SN z 31 stycznia 1986 r., III CZP 70/85, OSPIKA 1986 z. 11–12, poz. 222, s. 479 i n.

15 Por. J.S. Piątkowski w glosie do orzec. z 24 września 1970, OSPIKA 1973, poz. 120; A.Gola: Zagadnienia związane z nabywaniem przez cudzoziemców praw do nieruchomości położonych w Polsce, „Problemy Wykładu Sprawiedliwości” z. 15 (1978, z. 1), s. 17 i n.; E. Kremer: Cudzoziemiec jako nabywca nieruchomości rolnej lub spadkobierca gospodarstwa rolnego położonego w Polsce, „Palestra” 1983, nr 1–2, s. 46; A. Dyoniak: Ustawowy ustrój majątkowy małżeński, Ossolineum 1985, s. 62; J.S. Piątkowski (w:) Kodeks rodzinny i opiekuńczy z komentarzem (red. J. Pietrzykowski), Warszawa 1990, s. 155; S. Rudnicki: Prawo obrotu..., s. 257; R. Skubisz: *Nabywanie...*, s. 165. Odmienne S. Breyer, S.Gross (w:) Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz, Warszawa 1975, s. 152.

chomości jest jej właścicielem lub wieczystym użytkownikiem co najmniej 5 lat. Może tu więc chodzić o nabycie nieruchomości przez małżonka cudzoziemca:

- a) w wyniku zniesienia współwłasności ułamkowej między małżonkami,
- b) podziału majątku w razie zniesienia wspólności majątkowej małżeńskiej,
- c) przeniesienia własności nieruchomości między małżonkami (pomiędzy ich majątkami odrębnymi).

Wspomniany wyżej art. 8 ust. 4 dotyczy oczywiście nie tylko czynności prawnych między małżonkami.

Można domyślać się powodów, dla których ustawodawca wymaga, by zbywca nieruchomości był jej właścicielem lub użytkownikiem co najmniej 5 lat. Chodziło zapewne o zapobieganie nadużyciom. Czy jednak przepis ten nie prowadzi do nadmiernego utrudnienia dostosowywania stosunków własnościowych w ramach rodziny do jej aktualnych potrzeb i możliwości?

Jeżeli więc np. żona przeniosła na męża—obywatela polskiego nieruchomość lub gdy ten odziedziczył nieruchomość, to musi czekać 5 lat na możliwość darowania nieruchomości córce, która wyszła za mąż za granicą, utraciła obywatelstwo polskie, życiowo się jej jednak nie powiodło i powróciła do kraju.

Nie powinno być wątpliwości, iż dopuszczalne jest sporządzenie aktu notarialnego na mocy którego małżonka—obywatelka polska wprowadza do majątku wspólnego z mężem cudzoziemcem tylko jedną działkę, podczas gdy jest ona właścicielem jeszcze innych działek (wchodzących do jej majątku odrębnego) w sytuacji gdy w zezwoleniu stwierdzono, iż przeniesienie własności ma nastąpić w ramach majątkowej wspólności małżeńskiej. Taka treść zezwolenia nie oznacza, iż rozszerzenie wspólności powinno objąć wszystkie działki należące do majątku odrębnego żony—obywatelki polskiej.

IV. Nabycie w drodze dziedziczenia¹⁶

W myśl art. 7 ust. 2 zd.1 ustawy jej przepisów „nie stosuje się do nabycia nieruchomości w drodze dziedziczenia przez osoby uprawnione do dziedziczenia ustawowego.” Cudzoziemiec powołany do dziedziczenia z mocy ustawy nie musi ubiegać się o zezwolenie, o którym mowa w art. 1 ust. 1 ustawy. Podobnie było przed nowelą.

¹⁶ Szerzej tę problematykę przedstawiam w następujących publikacjach: Nabycie nieruchomości położonej w Polsce przez cudzoziemca w drodze dziedziczenia, „Rejent” 1999 nr 9; Cudzoziemiec jako spadkobierca testamentowy w sytuacji, gdy do spadku wchodzi nieruchomość położona w Polsce, w: Prace z prawa prywatnego. Księga Sędziego Janusza Pietrzykowskiego, Warszawa 2000, s. 193–204.

Nowela z 1996 r. wprowadziła daleko idące zmiany w zakresie dziedziczenia testamentowego. Zasadniczo bowiem na nabycie nieruchomości położonej w Polsce, w drodze dziedziczenia testamentowego, przez cudzoziemca wymagane jest uzyskanie zezwolenia.

Wyłom od tej zasady wprowadza wspomniany już art. 7 ust. 2 ustawy. Przewidziane w tym przepisie wyłączenie zastosowania ustawy należy bowiem rozciągnąć zarówno na dziedziczenie ustawowe, jak i testamentowe¹⁷ Oznacza to, iż zezwolenie nie jest wymagane – mimo iż do spadku wchodzi nieruchomość położona w Polsce – jeżeli spadkodawca powoła w testamencie do dziedziczenia osobę należącą do „osób uprawnionych do dziedziczenia ustawowego”.

W myśl art. 7 ust. 3 ustawy (w nowym brzmieniu), jeżeli cudzoziemiec, który nabył wchodzącą w skład spadku nieruchomość na podstawie testamentu, nie uzyska zezwolenia właściwego organu na podstawie wniosku złożonego w ciągu roku od dnia otwarcia spadku, prawo własności nieruchomości lub prawo użytkowania wieczystego „nabywają osoby, które byłyby powołane do spadku z ustawy”.

Unormowanie z art. 7 ust. 2 i 3 ustawy zasługuje na krytyczną ocenę.¹⁸ Pomińjąc nieudolną redakcję tych przepisów (będzie o tym jeszcze mowa) można mieć wątpliwości, czy użycie środków, którymi się posłużono, było konieczne. Nieodparcie nasuwa się pytanie; czy niebezpieczeństwo, któremu starano się zapobiec, jest rzeczywiste, czy tylko wyimaginowane? Czy istotnie grozi przejmowanie przez cudzoziemców nieruchomości położonych w Polsce w drodze dziedziczenia testamentowego w jakiejś zauważalnej skali?

Zapobiegając pojedynczym tego rodzaju przypadkom posłużono się instrumentem obosiecznym, który może skomplikować sytuację obywateli polskich jako kandydatów na spadkobierców nieruchomości położonych za granicą.

Wymienię tylko niektóre wątpliwości pojawiające się na tle art. 7 ust. 2 i ust. 3.

Po pierwsze – nie jest jasne co oznacza zwrot: osoby uprawnione do dziedziczenia ustawowego.

Przyjmuję, że są to osoby należące do kręgu spadkobierców ustawowych spadkodawcy (testatora), niekoniecznie więc osoby, które *in concreto* dziedziczyłyby po testatorze.

Krąg owych spadkobierców należy ustalić według statutu spadkowego, czyli prawa właściwego dla dziedziczenia. Argumentu dostarcza niejasno zredagowany

¹⁷ Por. Z. Truskiewicz: Ustawa..., s. 69; H. Kasprzyk: Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców. Wybrane kwestie z zakresu dziedziczenia, „Rejent” 1999, nr 2, s. 97.

¹⁸ Por. zwłaszcza J. Rajski: Zmiana ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, PPH 1996 nr 1, s. 5 i 6; Z. Truskiewicz: Ustawa..., s. 73; J. Kawecka-Pysz: Nowelizacja ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców – liberalizacja czy zaostrzenie regulacji, „Rejent” 1997 nr 11, s. 52 i n.; R. Szytyk: Nowe zasady..., s. 91 i 102; H. Kasprzyk: Nabywanie..., s. 90 i n. (zwl. 99).

art. 7 ust. 2 zd. 2, który brzmi: jeżeli prawo ojczyście spadkodawcy nie przewiduje dziedziczenia ustawowego, w tym zakresie stosuje się prawo polskie. Nawiązano tu najwyraźniej do konstrukcji kolizyjnoprawnej (por. art. 34 ustawy o prawie prywatnym z 1965 r.). Zapomniano jednak o tym, iż *lex successions* to nie zawsze prawo ojczyście: bo – po pierwsze spadkodawcami bywają apatrydzi, a po drugie w sprawach spadkowych trzeba nie tak rzadko liczyć się z odesłaniem dalszym lub zwrotnym (art. 4 § 1 i 2 ustawy o prawie prywatnym międzynarodowym z 1965 r.).

Wspomniany art. 7 ust. 2 zd. 2 należy więc – zdaniem moim – rozumieć następująco: jeżeli według prawa obcego właściwego do oceny dziedziczenia ustawowego po danym spadkodawcy spadkobierca testamentowy nie należy do „osób uprawnionych do dziedziczenia ustawowego”, wystarczy iż należy on do kręgu spadkobierców ustawowych według prawa polskiego.

Wobec dość wąskiego ujęcia kręgu spadkobierców ustawowych w naszym prawie spadkowym to co powiedziano ma małe praktyczne znaczenie. W każdym razie odnosi się to do przypadków, gdy prawo obce odsuwa małżonka przy dziedziczeniu ustawowym na dalszy plan.

Największe wątpliwości dotyczą określenia sankcji odmowy zezwolenia lub upływu rocznego terminu do wystąpienia przez spadkobiercę testamentowego o zezwolenie. Przepis art. 7 ust. 3 ustawy stanowi, iż własność lub użytkowanie wieczyste nabywają w takim przypadku „osoby, które byłyby powołane do spadku z ustawy”.

Pojawiają się tu pytania:

a) co się dzieje (i co się może stać) w okresie od otwarcia spadku do chwili odmowy zezwolenia (lub upływu terminu)?

b) jaki charakter ma nabycie, o którym mowa w art. 7 ust. 3?

Bronię tezy, iż postanowienia art. 7 ust. 2 i 3 nie wyłączają cudzoziemca od dziedziczenia (sukcesji uniwersalnej). Do niego dochodzi w chwili otwarcia spadku, także z udziałem cudzoziemca – spadkobiercy testamentowego, z wszystkimi konsekwencjami prawnospadkowymi. Cudzoziemca trzeba więc uwzględnić w postanowieniu o stwierdzenie nabycia spadku. Jeżeli cudzoziemiec jest tylko jednym ze spadkobierców, a spadkobiercy dokonają umownego działu spadku, w którym nieruchomości wchodząca do spadku przypadnie spadkobiercy–obywatelowi polskiemu, żadne zezwolenie nie jest wymagane. Taki sam skutek może być osiągnięty w sądowym działu spadku, nad czym czuwa sąd spadku.

Sankcja z art. 7 ust. 3 może mieć praktyczne znaczenie tylko wtedy, gdy cudzoziemiec jest jedynym spadkobiercą testamentowym. Upływ terminu lub

odmowa zezwolenia nie oznacza jednak, iż cudzoziemiec traci pozycję spadkobiercy. Oznaczają one tyle tylko, iż nieruchomości wchodząca do spadku nabywają osoby, o których mowa w art. 7 ust. 3 ustawy. Nieruchomość ta zostaje niejako wyjęta ze spadku.

Wydaje się, że nie chodzi tu o szczególny przypadek dziedziczenia ograniczony do jednego prawa majątkowego, ani też o jakąś postać uwłaszczenia.

Twierdzę, iż w omawianej sytuacji mamy do czynienia ze swoistym przypadkiem ustawowego „zapisu windykacyjnego”.

Przedmiotem tego „zapisu” jest prawo własności lub prawo użytkowania wieczystego nieruchomości położonej w Polsce. Skutki owego „zapisu” następują *ex lege* albo w chwili upływu terminu do złożenia wniosku o zezwolenie, albo w chwili uprawomocnienia się decyzji odmownej. Z tą też chwilą nieruchomości przestaje wchodzić do spadku, a odpowiednie prawa uzyskują osoby wskazane w art. 7 ust. 3. Choć tego wyraźnie w powyższym przepisie nie stwierdzono, wydaje się, że nie tylko krąg beneficjariuszy powinien być ustalony według reguł dziedziczenia ustawowego, ale nadto wielkość udziałów we współwłasności lub prawie użytkowania wieczystego w sytuacji, gdy owych beneficjariuszy jest kilku.

Nabycie na podstawie art. 7 ust. 3 stanowi wynik sukcesji singularnej.

Wydaje się, iż w omawianej tutaj sytuacji możliwe jest odpowiednie stosowanie niektórych przepisów o zapisie testamentowym. Dotyczy to w szczególności art. 972 kc.¹⁹

Tytuł nabycia nieruchomości na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy, mimo całej swoistości, jest tytułem prawnospadkowym. To więc, iż określona nieruchomość zostanie wyłączona z dziedziczenia na podstawie powyższego przepisu, nie powinno pozbawiać skutków prawnych rozrządzeń testatora (np. zapisów lub poleceń testamentowych), jeśli nawet związane one były z nieruchomością, o którą chodzi.

Jeżeli więc wchodząca do spadku nieruchomość była przedmiotem zapisu testamentowego na rzecz obywatela polskiego, a spadkobiercą testamentowym całego spadku jest cudzoziemiec, zapisobierca może domagać się wykonania zapisu od spadkobiercy testamentowego, a po upływie terminu określonego w art. 7 ust. 3 lub po ewentualnej odmowie uzyskania zezwolenia na nabycie nieruchomości (o ile w takiej sytuacji cudzoziemiec podjąłby starania o zezwolenie) – od osób, które nabyły nieruchomość na podstawie art. 7 ust. 3.

Zapis testamentowy stwarza bowiem mocniejszy tytuł niż ustawowy zapis windykacyjny z art. 7 ust. 3.

¹⁹ Przeciw wykorzystaniu przepisów o niezgodności dziedziczenia przy ocenie kwalifikacji do nabycia nieruchomości wypowiedział się Z. Truszkiewicz: *Ustawa...*, s. 70.

V. Nowela z 3 lutego 2001 r.

Na choćby krótką wzmiankę zasługuje ostatnia nowelizacja ustawy, która nastąpiła 3 lutego 2001 r. (Dz.U. Nr 16, poz. 166). Wprowadziła ona trzy istotne zmiany:

- a) doprecyzowano (zresztą trafnie) pojęcie cudzoziemca (art.1 ust. 2 i 3),
- b) wprowadzono przepisy dostosowujące ustawę do postanowień Układu Stowarzyszeniowego (art. 7a),
- c) przyznano ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych „uprawnienie do kontroli przestrzegania warunków określonych w zezwoleniu” oraz do stwierdzenia nieważności decyzji o zezwoleniu w razie wykorzystania zezwolenia wbrew przepisom ustawy (art. 5a).

Dwie ostatnie zmiany nasuwają wątpliwości. Zaczniemy od dodanego do ustawy art. 7a.

Prima facie przepis ten odpowiada art. 44 pkt. 7 Układu Stowarzyszeniowego. Jest jednak zauważalna różnica: art. 44 ust. 7 Układu przewiduje pełną swobodę nabycia nieruchomości w określonych tam sytuacjach, a art. 7a ustawy gwarantuje jedynie, że właściwy minister wyda stosowne zezwolenie. W rzeczywistości więc zaostrzono wymagania wobec przedsiębiorców Wspólnoty, o ile podzielić przeważającą w doktrynie wykładnię art. 44 Układu, która zakładała, że przepis ten ma bezpośrednie zastosowanie w prawie wewnętrznym, co oznaczało, iż w warunkach w tym przepisie określonych zezwolenie nie było konieczne.²⁰

W obecnym stanie prawnym wymagane jest przeprowadzenie postępowania w celu uzyskania zezwolenia. Notariusze muszą więc także w tych przypadkach domagać się przedstawienia zezwolenia.

Powróćmy do art. 5a. Przepis ten stanowi, że „w okresie 10 lat od dnia wydania zezwolenia minister właściwy do spraw wewnętrznych dokonuje kontroli w zakresie przestrzegania warunków określonych w zezwoleniu. W przypadku stwierdzenia wykorzystania zezwolenia wbrew przepisom ustawy, minister (...) stwierdza nieważność decyzji o zezwoleniu.”

20 Por. E. Skrzydło-Tafelska, R. Skubisz: Skuteczność wewnętrzna prawa międzynarodowego. Układ Europejski, a wybrane kwestie spółek z udziałem podmiotów zagranicznych, „Rejent” 1994 nr 10, s. 43 i n.; R. Skubisz: Nabywanie..., s. 170 i n.; B. Popowska: Wybrane zagadnienia ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce w świetle Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i Polską, RPEiS 1996 r., z. 4, s. 84 i n.; P. Daranowski: Zagadnienia bezpośredniej skuteczności Układu Europejskiego w krajowym systemie prawnym, PIP 1996, z. 4–5, s. 59 i n.; S. Rudnicki, w: Prawo obrotu nieruchomościami pod red. S. Rudnickiego, Warszawa 1999, s. 455 i n.; E. Gorgoń: W kwestii stosowania ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, PIP 1999, z.5, s. 64. Broniony był jednak również pogląd, iż z Układu wynika jedynie obowiązek Państwa wprowadzenia odpowiednich zmian w prawie wewnętrznym. Tak w szczególności A. Lichorowicz: Nabywanie nieruchomości położonych na terenie Polski przez cudzoziemców z obszaru Unii Europejskiej w świetle układu stowarzyszeniowego, „Rejent” 1994 nr 6, s. 27 i n.

Przepis ten nie został zharmonizowany z art. 2 ust. 2 ustawy, w myśl którego właściwy minister może w zezwoleniu określić dla cudzoziemca zamierzającego nabyć nieruchomość położoną w Polsce specjalne warunki, od których spełnienia będzie uzależniona możliwość jej nabycia.²¹ Chodzi tu więc o takie warunki, których spełnienie jest możliwe i oczekiwane przed nabyciem nieruchomości. Spełnienie tych warunków powinno być stwierdzone przez właściwy organ jeszcze przed zawarciem transakcji. Wynika to z art. 5 ustawy, w którym czytamy, że bez przedstawienia dowodu z dokumentu urzędowego o spełnieniu warunków specjalnych nie można dokonać czynności prawnych oraz wpisów prawa własności i użytkowania wieczystego.

W ustawie z 1920 r. brak innej podstawy normatywnej do określenia przez ministra specjalnych warunków, zwłaszcza zaś warunków spełnianych po nabyciu nieruchomości.

Należy też wątpić, by podstawę podjęcia przez ministra decyzji o której mowa w art. 5a mogła stanowić zmiana sposobu korzystania przez cudzoziemca z nabytej nieruchomości w porównaniu z zamierzeniami zadeklarowanymi we wniosku o zezwolenie. Trudno odmówić cudzoziemcowi prawa dostosowania swej działalności do sytuacji panującej na rynku. Jeśli nabył on prawo własności, może korzystać w pełni z praw właścicielskich. Niełatwo też wyobrazić sobie na czym mogłoby polegać wykorzystanie zezwolenia wbrew przepisom ustawy, co stanowi podstawę stwierdzenia przez ministra nieważności decyzji o zezwoleniu.

Wątpliwości budzi posłużenie się w omawianym przepisie konstrukcją stwierdzenia nieważności decyzji, jeżeli przepis ten zestawić z art. 156 i 163 k.p.a. Kwestię tę pozostawmy jednak administratywistom.

VI. Z orzecznictwa ETS

I na koniec informacja pouczająca, w związku z naszymi staraniami o przyjęcie do Unii Europejskiej.

W myśl przepisów ustawy włoskiej z 1935 r., zmodyfikowanej w 1939 r., nabycie we Włoszech nieruchomości w pasie przygranicznym o znaczeniu wojuskowym wymaga zgody właściwego organu (prefekta). W 1998 r. dwaj obywatele niemieccy kupili bez zezwolenia dwie nieruchomości w Barano na Iskii w strefie o znaczeniu wojskowym. Notariusz włoski nie zażądał bowiem przedstawienia zezwolenia. Organ prowadzący rejestr nieruchomości w Neapolu odmówił wpisu nabycia. Podobnego zdania był sąd w Neapolu, który również odmówił wpisu.

21 Por. K. Kisiel: Zagadnienie wzruszenia decyzji o zezwoleniu na nabycie nieruchomości przez cudzoziemca w świetle ostatnich zmian do ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców z dnia 24 marca 1920 r., „Rejent” 2002 nr 12 (w druku).

Europejski Trybunał Sprawiedliwości w odpowiedzi na pytanie sądu apelacyjnego w Neapolu wyrokiem z 13 lipca 2000 r. (sprawa C-423/98) stwierdził, iż za sprzeczne z art. 73B Traktatu Unii uznaje się ustawodawstwo krajowe państwa członkowskiego Unii, które wymaga zezwolenia na nabycie nieruchomości ze względu na jej doniosłość wojskową, jako ustawodawstwo dyskryminujące obywateli państw członkowskich Unii. Jest to doniosła wskazówka dla naszych legislatorów.

Jacek Górecki

Zbycie gospodarstwa rolnego w celu zabezpieczenia wierzytelności

I. Wprowadzenie

Niniejsze opracowanie ma odpowiedzieć na pytanie; czy dopuszczalne jest zbycie w celu zabezpieczenia wierzytelności gospodarstwa rolnego, jako zorganizowanej całości gospodarczej¹? Celowość podjętych tu rozważań wynika przede wszystkim z różnicy pomiędzy wartością gospodarstwa rolnego a sumą wartości jego składników. Z punktu widzenia interesów wierzyciela lepszym, cenniejszym przedmiotem zabezpieczenia jest niewątpliwie gospodarstwo rolne, jako pewien kompleks majątkowy służący do produkcji rolnej, a nie poszczególne jego składniki, które w oderwaniu od pozostałych mają w sumie o wiele mniejszą wartość. Poza tym dopuszczenie zbycia gospodarstwa na zabezpieczenie pozwalałoby wierzycielowi korzystać z pozaegzekucyjnych sposobów zaspokojenia wierzytelności z przedmiotu zabezpieczenia.

Warto też podkreślić, iż w perspektywie wejścia Polski do Unii Europejskiej istnieje potrzeba modernizacji polskich gospodarstw rolnych. Wiąże się to z koniecznością poniesienia znacznych wydatków. W dużej mierze zostaną one pokryte z kredytów i pożyczek zaciąganych przez osoby prowadzące te gospodarstwa. Dlatego też coraz częściej pojawiać się będzie pokusa, aby zabezpieczeniem wierzytelności powstałych z tego tytułu było całe gospodarstwo rolne, a nie jego poszczególne składniki.

II. Dopuszczalność rozporządzania gospodarstwem rolnym

Na tle art. 55³ kc. powstała rozbieżność poglądów co do dopuszczalności rozporządzania gospodarstwem rolnym. Przeważa pogląd, iż gospodarstwo rolne może być samodzielny przedmiotem obrotu². Za jego słusznością przemawia przede wszystkim wyraźne potwierdzenie tego przez ustawodawcę w licznych

¹ Do osobnych rozważań pozostawiam sprawę dopuszczalności ustanowienia zastawu na gospodarstwie rolnym.
² Tak np. M. Bednarek: Mienie. Komentarz do art. 44–553 Kodeksu cywilnego, Kraków 1997, s. 220–221; K. Stefańska, Darowizna gospodarstwa rolnego na rzecz małoletniego, w: Obrót nieruchomościami w praktyce notarialnej, Kraków 1997, s. 211; J. Strzępka, Problematyka cywilnoprawna przenoszenia własności gospodarstwa rolnego na następcę, (w:) Obrót nieruchomościami w praktyce notarialnej, Kraków 1997, s. 222; E. Gniewek: (w:) Kodeks cywilny. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe. Komentarz, Kraków 2001, s. 187; E. Skowrońska-Bocian, (w:) Kodeks cywilny. Komentarz, t. I, red. K. Pietrzykowski: Warszawa 2002, s. 153. Inaczej S. Rudnicki, (w:) S. Dmowski, S. Rudnicki, Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga pierwsza. Część ogólna, Warszawa 1999, s. 170.

przepisach³. Nie oznacza to jednak, że należy uznawać gospodarstwo rolne za rzecz, za czym mogłyby przemawiać niezręcznie używane przez ustawodawcę pojęcia „własność” i „współwłasność gospodarstwa rolnego”⁴.

Dopuszczalność obrotu gospodarstwem rolnym uzasadniona jest także jego podobieństwem do przedsiębiorstwa w znaczeniu przedmiotowym zdefiniowanym w art. 55¹ kc. W obu przypadkach mamy przecież do czynienia z pewną wyodrębnioną całością gospodarczą⁵. E. Gniewek uznaje nawet, iż gospodarstwo rolne jest rodzajem przedsiębiorstwa⁶. W związku z tym przyjąć można, iż do gospodarstwa rolnego odpowiednie zastosowanie znajduje art. 55² kc. Także w orzecznictwie uznaje się dopuszczalność obrotu gospodarstwem rolnym, z powołaniem się na podobieństwo do przedsiębiorstwa⁷.

Wskazane powyżej argumenty przemawiają za dopuszczalnością rozporządzania gospodarstwem rolnym, co stanowi punkt wyjścia dla dalszych rozważań dotyczących dopuszczalności przeniesienia gospodarstwa rolnego w celu zabezpieczenia wierzytelności. Należy jednak jeszcze odpowiedzieć na pytanie: czy dokonując rozporządzenia gospodarstwem rolnym rozporządza się poszczególnymi jego składnikami, czy też gospodarstwem rolnym jako całością i w związku z tym, czy dochodzi wówczas do tytułu czynności prawnych ile jest składników gospodarstwa rolnego, czy też obrót gospodarstwem rolnym odbywa się w drodze jednej czynności prawnej? Ponadto pojawia się pytanie co jest wówczas przedmiotem tego rozporządzenia – zbiór rzeczy i praw, majątek, mienie, prawo na gospodarstwie rolnym, nieruchomości rolne wraz z przynależnościami?

Wydaje się, że poszukując odpowiedzi na postawione pytania trzeba wyjść od wskazanego już stwierdzenia, iż gospodarstwo rolne stanowi szczególny rodzaj przedsiębiorstwa⁸. Za takim traktowaniem gospodarstwa rolnego przemawia umiejscowienie jego definicji w kodeksie cywilnym zaraz po przepisach definiujących przedsiębiorstwo, a także jednakowe traktowanie przedsiębiorstwa i gospodarstwa rolnego w art. 526 kc.⁹ Ponadto zarówno gospodarstwo rolne jak i

3 Zob. np. art. 213, 526, 625, 626 kc.

4 M. Bednarek: *Mienie...*, s. 221; S. Wójcik: *Nowe regulacje – nowe problemy i wątpliwości*, Rejent 1999, nr 8, s. 169.

5 K. Stefańska: *Model indywidualnego gospodarstwa rolnego w świetle znolizowanego kodeksu cywilnego*, PIP 1992, z. 3, s. 36. Zob. też krytykę takiego stanowiska prezentowaną przez A. Stelmachowskiego w: *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 79 i nast.

6 E. Gniewek: *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1997, s. 28. Inaczej E. Norek: *Przedsiębiorstwo jako przedmiot obrotu gospodarczego*, Warszawa 1997, s. 20 oraz S. Rudnicki, (w:) S. Dmowski, S. Rudnicki: *Komentarz...*, s. 170.

7 Orzeczenie NSA z 15 marca 1995 r. (S.A./Gd 3078/94), ONSA 1996, Nr 2, poz. 73. Zob. także wyrok SA w Krakowie z dnia 22 października 1993 r. (I Acr 429/93) w którym uznano, iż gospodarstwo rolne przy spełnieniu pewnych wymagań może być traktowane jako przedsiębiorstwo wprawiane w ruch za pomocą sił przyrody w rozumieniu art. 435 kc.

8 Zob. E. Klat-Górska: *Pojęcie gospodarstwa rolnego w umowie sprzedaży*, *Studia Prawnicze* 2001, z. 3–4, s. 92–93 i cytowanych tam zwolenników tego poglądu.

9 Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego w projekcie zmian Kodeksu cywilnego proponuje treść tego przepisu zamieścić jako art. 554. Zob. Projekt ustawy o zmianie niektórych przepisów kodeksu cywilnego, KPP 2002, z. 3, s. 699 i nast.

przedsiębiorstwo mają z reguły podobne cele do zrealizowania, tzn. wytwarzanie dóbr przeznaczonych do zbycia¹⁰. W przypadku gospodarstw rolnych ich specyfika polega na tym, że dobrami tymi są produkty rolne. Kolejnym podobieństwem jest organizacja stanowiąca istotny czynnik scalający składniki przedsiębiorstwa i gospodarstwa rolnego i w znacznym stopniu decydująca o powodzeniu prowadzonej przez nie działalności. Ponadto czynnikami, które wpływają na prawidłowe funkcjonowanie zarówno przedsiębiorstwa, jak i gospodarstwa rolnego są: profil prowadzonej działalności oraz klientela, czyli krąg osób nabywających wytworzone w nich produkty.

Występowanie wskazanych podobieństw pozwala stwierdzić, iż zasadne jest korzystanie w odniesieniu do gospodarstwa rolnego z konstrukcji używanych dla wyjaśnienia mechanizmu rozporządzania przedsiębiorstwem. Doktryna jest tu jednak podzielona¹¹. Spośród prezentowanych poglądów najbardziej przekonujący wydaje się ten, zgodnie z którym przedmiotem rozporządzenia nie jest przedsiębiorstwo w znaczeniu przedmiotowym, ale prawo na przedsiębiorstwie¹². Odnosząc go do gospodarstwa rolnego uznać trzeba, że skoro ustawodawca w kodeksie cywilnym w tytule „Mienie” zdefiniował obok innych przedmiotów praw podmiotowych, takich jak np. rzeczy czy przedsiębiorstwo, również gospodarstwo rolne, to uzasadnione jest konstruowanie prawa podmiotowego na gospodarstwie rolnym. Poza tym, jeżeli gospodarstwo rolne miałoby być jedynie pewnym zbiorem rzeczy, praw i obowiązków, to jego definiowanie w tym akurat miejscu w kodeksie cywilnym byłoby zbędne¹³. Czemu definicja ta miałaby wówczas służyć?

Uważam, że zdefiniowane w art. 55³ kc. gospodarstwo rolne jest przedmiotem prawa podmiotowego¹⁴. Gospodarstwo rolne, podobnie jak przedsiębiorstwo, uznać trzeba za dobro niematerialne¹⁵. Tym samym prawo na gospodarstwie rolnym traktować należy jako prawo na dobru niematerialnym. Prawo to, jako prawo majątkowe, jest zbywalne. W związku z tym, dokonując rozporządzenia gospodarstwem rolnym rozporządza się nie jego poszczególnymi składnikami, ale jednym prawem, którego przedmiotem jest gospodarstwo rolne w rozumieniu art. 55³ kc.

10 Zob. też wyrok z dnia 2 czerwca 2000 r. (II KKN 1067/98), OSP 2001, z. 2, poz. 27, w którym Sąd Najwyższy stwierdził, iż gospodarstwem rolnym jest jednostka gospodarcza zorganizowana na nieruchomości rolnej o takim obszarze, że możliwe jest prowadzenie działalności wytwórczej przeznaczonej na zbycie.

11 Zob. np. G. Tracz, F. Zoll: *Przewłaszczenie na zabezpieczenie*, Kraków 1996, s. 161 i nast.; F. Zoll: *Spór o konstrukcję prawa do przedsiębiorstwa*, w: *Materiały z konferencji, Prawne zagadnienia obrotu przedsiębiorstwem*, Warszawa 1997, s. 15 i nast.; I. Karasek, *Przedmiot zastawu rejestrowego*, KPP 1998 z. 3, s. 497 i nast.; M. Pelczyński, *Zbycie przedsiębiorstwa*, Warszawa 2000, s. 3 i nast. oraz 56 i nast.

12 Zob. obszernie rozważania na ten temat zawarte w pracy J. Widło: *Rozporządzanie przedsiębiorstwem*, Kraków 2002, s. 59 i nast.

13 Por. J. Widło, *Rozporządzanie...*, s. 143 i nast.

14 Tak też w odniesieniu do przedsiębiorstwa F. Zoll, *Spór...*, s. 29.

15 Por. J. Widło: *Rozporządzanie...*, s. 60 i nast. Zob. jednak krytyczne uwagi dotyczące traktowania przedsiębiorstwa jako dobra niematerialnego przedstawione np. przez I. Karasek: *Przedmiot...*, s. 489 i nast.; M. Pelczyński: *Zbycie...*, s. 9 i nast.; M. Habdas: *Przedsiębiorstwo w znaczeniu przedmiotowym*, KPP 2002, z. 2, s. 327 i nast.

Rozporządzenie prawem na gospodarstwie rolnym odbywa się w drodze jednej czynności prawnej. Rozporządzenie tym prawem pociąga za sobą rozporządzenie składnikami należącymi do gospodarstwa rolnego. Skutek taki wywieść można z odpowiednio stosowanego art. 55² kc., zgodnie z którym czynność prawna mająca za przedmiot przedsiębiorstwo (tu: gospodarstwo rolne, a właściwie prawo na gospodarstwie rolnym) obejmuje wszystko co wchodzi w jego skład, chyba że co innego wynika z treści czynności prawnej albo z przepisów szczególnych. W związku z tym należy mieć na uwadze, iż do przeniesienia niektórych praw, które wchodzić mogą w skład gospodarstwa rolnego, nie wystarczy sama umowa. Dlatego też w odniesieniu do takich praw dla wystąpienia wskazanego skutku potrzebne będzie podjęcie dodatkowych czynności, np. uzyskanie wpisu do księgi wieczystej w przypadku użytkowania wieczystego.

III. Przeniesienie prawa na gospodarstwie rolnym na zabezpieczenie

Jak wskazano powyżej, w literaturze i orzecznictwie dominuje pogląd o dopuszczalności zbycia gospodarstwa rolnego w drodze jednej czynności prawnej. W związku z tym za dopuszczalne uznać też należy przeniesienie prawa na gospodarstwie rolnym na wierzyciela w celu zabezpieczenia wierzytelności przysługującej mu względem osoby której prawo to służy¹⁶. Dotyczy to także tych gospodarstw rolnych w skład, których wchodzi nieruchomości¹⁷.

Do przeniesienia prawa na gospodarstwie rolnym na zabezpieczenie odpowiednie zastosowanie znajdują art. 55² i 75¹ kc. Umowa przenosząca to prawo na wierzyciela dla swej ważności wymaga formy pisemnej z podpisem notarialnie poświadczonym, a w przypadku gdy w skład gospodarstwa rolnego wchodzi nieruchomość lub użytkowanie wieczyste formy aktu notarialnego.

Zgodnie z przyjmowanym w polskiej doktrynie poglądem przepisy o przelewie wierzytelności mogą mieć odpowiednie zastosowanie także do zbycia innych praw niż wierzytelności¹⁸. Dlatego też w przypadku przeniesienia prawa na gospodarstwie rolnym przepisy te znajdują odpowiednie zastosowanie w zakresie nie uregulowanym w art. 55² i 75¹ kc.

16 Za dopuszczalnością zbycia prawa na przedsiębiorstwie na zabezpieczenie opowiedzieli się m.in. J. Skąpski: Rzeczowe formy zabezpieczenia wierzytelności, Studia Iuridica 1994, s. 151; G. Tracz, F. Zoll: Przewłaszczenie..., s. 169 i nast.; J. Widło: Rozporządzanie..., s. 326 i nast.

17 Zob. wyrok SN z dnia 29 maja 2000 r. (III CKN 246/00), OSNC 2000, z. 11, poz. 213, w którym za dopuszczalne uznaje się przewłaszczenie nieruchomości na zabezpieczenie wierzytelności.

18 Zob. np. K. Zawada: Umowa przelewu wierzytelności, Kraków 1990, s. 24 i nast.; W. Czachórski: Zobowiązania. Zarys wykładu, Warszawa 1999, s. 335. Zob. też uwagi, J. Widło: Rozporządzanie..., s. 197 i nast. dotyczące odpowiednie stosowania przepisów o przelewie do zbycia przedsiębiorstwa.

Nabywca prawa na gospodarstwie rolnym na podstawie art. 526 kc. przyjmuje na siebie także odpowiedzialność za długi związane z prowadzeniem tego gospodarstwa, chyba że w chwili nabycia nie wiedział on o długach mimo zachowania należytej staranności. Ponosi on wraz ze zbywcą solidarną odpowiedzialność za te długi. Jego odpowiedzialność jest jednak ograniczona do wartości nabytego gospodarstwa rolnego według stanu z chwili nabycia.

Umowa przenosząca prawo na gospodarstwie rolnym na wierzyciela zawierana jest *causa cavendi*.

Po zawarciu umowy przenoszącej prawo na gospodarstwie rolnym zbywca, na podstawie porozumienia z nabywcą, dalej może prowadzić to gospodarstwo, np. jako jego użytkownik lub dzierżawca. Umowa ta powinna określać również okoliczności, po zaistnieniu których nabywca (wierzyciel) zobowiązany będzie do zawarcia umowy o zwrotne przeniesienie prawa na gospodarstwie rolnym na zbywcę. Okolicznością taką będzie najczęściej spłata zabezpieczonej wierzytelności. Jeżeli nabywca nie będzie chciał wykonać zobowiązania do zwrotnego przeniesienia prawa na gospodarstwie rolnym, to wówczas zbywca może dochodzić swych uprawnień na podstawie art. 64 kc. w zw. z art. 1047 kpc., domagając się wydania przez sąd orzeczenia stwierdzającego obowiązek nabywcy do złożenia oświadczenia woli o przeniesieniu prawa na gospodarstwie rolnym.

W razie gdy dłużnik w terminie nie spłaci zabezpieczonej wierzytelności, wierzyciel może albo zaspokoić się z dochodów jakie przynosi gospodarstwo rolne i po zaspokojeniu dokonać jego zwrotu, albo dokonać jego zbycia i zaspokoić się z uzyskanych z tego tytułu środków. Warto podkreślić, iż jeżeli wierzyciel z tytułu zbycia prawa na gospodarstwie rolnym uzyska więcej niż wynosi suma zabezpieczonej wierzytelności wraz z odsetkami i innych uzasadnionych wydatków (np. koszty wyceny, ogłoszeń, sprzedaży), to zobowiązany jest do zwrotu uzyskanej nadwyżki dłużnikowi.

IV. Wnioski

Powyższe rozważania prowadzą do konkluzji, iż gospodarstwo rolne (a właściwie prawo na gospodarstwie rolnym) stanowi dobry przedmiot zabezpieczenia wierzytelności. Obowiązujący stan prawny pozwala na przeniesienie prawa na gospodarstwie rolnym na zabezpieczenie wierzytelności. Dopuszczalność zabezpieczenia wierzytelności prawem na gospodarstwie rolnym nie wynika jednak *expressiss verbis* z obowiązujących przepisów, lecz oparta jest na wykładni przepisów dotyczących gospodarstwa rolnego oraz przedsiębiorstwa. Dlatego też proponowany tu sposób wykorzystania tego przedmiotu zabezpieczenia wierzytelności w praktyce na razie nie występuje. Jego upowszechnienie wymagałoby zmian w

ustawodawstwie. Przede wszystkim dla usunięcia pojawiających się wątpliwości co do dopuszczalności obrotu gospodarstwem rolnym należałoby wprowadzić do kc. przepis, który jednoznacznie dopuszczałby taki obrót. Dawałby on jednocześnie normatywną podstawę dla dokonywania przeniesienia gospodarstwa rolnego na zabezpieczenie wierzytelności.

Przeszkodą w upowszechnieniu wskazanego powyżej sposobu zabezpieczenia wierzytelności mogą być proponowane ostatnio rozwiązania, zmierzające do ograniczenia swobody w obrocie nieruchomościami rolnymi. Dlatego też, jeśli takie ograniczenia zostałyby wprowadzone w życie, należałoby wyraźnie uznać dopuszczalność nabywania gospodarstw rolnych w związku z zabezpieczeniem wierzytelności, mimo istniejących ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi.

Na zakończenie trzeba zwrócić jeszcze uwagę na społeczne skutki dopuszczalności zbycia prawa na gospodarstwie rolnym w celu zabezpieczenia wierzytelności. Jeśli bowiem prowadzący gospodarstwo rolne nie wywiąże się ze swych zobowiązań względem wierzyciela, utraci prawo do gospodarstwa rolnego, a tym samym podstawy swej egzystencji. Dlatego też decydując się na zabezpieczenie wierzytelności na prawie na gospodarstwie rolnym należy zdać sobie z tego sprawę. Ryzyko związane z niespłaceniem zabezpieczonej wierzytelności spoczywać będzie na osobie prowadzącej gospodarstwo rolne. Umowa ustanawiająca zabezpieczenie może jednak zawierać w tej mierze pewne postanowienia zabezpieczające jej interesy na wypadek niespłacenia zabezpieczonej wierzytelności. Można np. wprowadzić do umowy zastrzeżenie przyznające prowadzącemu gospodarstwo (w razie definitywnej utraty przez niego prawa do gospodarstwa rolnego) służebność mieszkania w budynkach wchodzących w skład tego gospodarstwa.

Beata Jeżyńska, Piotr Mikołajczyk, Aleksander Oleszko

Tytuły prawne uwłaszczenia nieruchomości rolnych

1. Wiążąca moc prawna aktu własności ziemi

Spełnienie przesłanek przedmiotowych i podmiotowych określonych w art. 1 ustawy z 1971 roku powodowało nabycie *ex lege* własności nieruchomości rolnej (gospodarstwa rolnego). Dlatego też akt własności ziemi, który jest decyzją administracyjną, ma charakter deklaratoryjny. Akt ten stwierdza, że rolnik z dniem 4 listopada 1971 roku stał się właścicielem nieruchomości. Z mocy art. 15 tej ustawy decyzja stanowi podstawę do ujawnienia nowego stanu własności w księdze wieczystej oraz w ewidencji gruntów.

Konstrukcja prawna stanowczego poświadczenia nabycia prawa przejawia się w tym, że akt własności ziemi stanowi wyłączny dowód nabycia własności nieruchomości. Deklaratywne stwierdzenie takiego nabycia w odpowiednim trybie uzyskało w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego charakter *quasi* konstytucyjny. Oznacza to, że w obrocie prawnym, mimo iż nabycie własności nastąpiło z mocy samego prawa, osoba zainteresowana nie może skutecznie powoływać się tylko na ustawę w celu uzyskania swego tytułu do uwłaszczonej nieruchomości rolnej, jeżeli nie uzyskała stwierdzenia (poświadczenia) nabycia we właściwej drodze. Także sąd nie jest władny ustalić w charakterze przesłanki, że nabycie własności przed 6 kwietnia 1982 roku nastąpiło w drodze tzw. uwłaszczenia administracyjnego.

2. Charakter oraz znaczenie decyzji uwłaszczeniowych po wejściu w życie ustawy z 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa

Przepis art. 63 ust. 2 cyt. ustawy w stosunku do ostatecznych decyzji wydanych na podstawie przepisów ustawy uwłaszczeniowej z 1971 roku wyłączył stosowanie po dniu 1 stycznia 1992 roku przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności i uchylecia lub zmiany decyzji.

Uregulowanie to wywołało liczne kontrowersje. Najdalej idący zarzut zmierzał do wykazania niekonstytucyjności art. 63 powyższej ustawy. Dalsza wątpliwość odnosiła się do pytania o znaczenie oraz skutki wykluczenia możliwości

wzruszenia aktu własności ziemi w postępowaniu administracyjnym¹, jak również na konieczność prejudycjalnego ustosunkowania się sądu powszechnego do takiej decyzji i poddanie tego aktu ocenie prawnej ze względu na jego przedmiot.

Pierwszą kwestię rozstrzygnął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 15 maja 2000 roku, SK 29/99 (Dz.U. Nr 40, poz. 474) orzekając, iż art. 63 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1995 roku, Nr 57, poz. 299 ze zm.) jest zgodny z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP i nie jest niezgodny z art. 77 ust. 1 oraz z art. 78 Konstytucji.

Odpowiedź na pytanie drugie, zwłaszcza w świetle początkowego orzecznictwa Sądu Najwyższego, nie zawsze zasługiwała na akceptację. Zbyt kategoryczne jest bowiem stwierdzenie, iż po wejściu w życie art. 63 omawianej ustawy „sąd jest związany decyzją administracyjną – aktem własności ziemi, jeżeli została ona uznana przez właściwy organ administracyjny za ostateczną” (tak uchwała SN z dnia 18 maja 1994 roku, III CZP 69/94), OSN 1994, nr 12, poz. 233). Nie można także zgodzić się ze stanowiskiem wyrażonym w postanowieniu SN z dnia 9 listopada 1994 roku, III CRN 36/94 (OSN 1995, nr 3, poz. 54), iż „wyłączenie sądowej kontroli decyzji administracyjnych wydanych na podstawie przepisu ustawy uwłaszczeniowej z 1971 roku nie obejmuje tylko decyzji bezwzględnie nieważnych”².

Znaczenie prejudycjalności aktów własności ziemi w postępowaniu cywilnym znalazło wyraz w tej linii orzecznictwa Sądu Najwyższego, które dopuściło sądową, samodzielną ocenę powyższych decyzji, bez konieczności a nawet potrzeby wzruszenia aktu własności ziemi. Trafne jest stanowisko wyrażone w uchwale SN z dnia 11 marca 1994 roku, III CZP 18/94 (OSN 1994, nr 10, poz. 186) przyjmujące, iż wyłączenie dopuszczalności wzruszenia ostatecznych decyzji administracyjnych, wydanych na podstawie ustawy uwłaszczeniowej z 1971 roku

obejmuje również sytuacje, w których organ administracji wydał w różnych datach dwie decyzje dotyczące tego samego przedmiotu uwłaszczenia, na rzecz dwóch różnych osób. Powstały między tymi osobami spór o własność rozstrzyga sąd powszechny w postępowaniu, w którym jego rozstrzygnięcie jest niezbędne do załatwienia sprawy.

Jak trafnie zauważył Sąd Najwyższy, wniosek o niemożliwości rozstrzygnięcia kwestii własności nieruchomości, gdy różne osoby dysponują dwoma sprzecznymi aktami własności ziemi dotyczącymi tej samej uwłaszczonej nieruchomości na rzecz dwóch różnych właścicieli, jest nie do przyjęcia³. Spór o własność nieruchomości, gdy każda z osób dysponuje decyzją stwierdzającą własność tej samej nieruchomości uwłaszczonej i w związku z tym każda z nich uważa się za wyłącznego jej właściciela, jest typową sprawą cywilną w rozumieniu art. 1 kpc. do której rozstrzygnięcia powołany jest z mocy art. 2 § 1 kpc. sąd powszechny oraz Sąd Najwyższy. Spory o własność nieruchomości rolnych nie zostały bowiem przekazanie (art. 2 § 3 kpc.) do właściwości innych organów.

Odmowa rozstrzygnięcia sprawy o własność nieruchomości stanowiłaby nie tylko naruszenie art. 1 i 2 kpc. ale również naruszenie ratyfikowanych przez Polskę art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz.U. z 1977 roku, Nr 38, poz. 167) i art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. z 1992 roku, Nr 85, poz. 427) przewidujących, że każdy obywatel ma prawo do rozpatrzenia jego sprawy cywilnej przez niezawisły i bezstronny sąd.

Należy także podzielić stanowisko, iż sąd samodzielnie rozstrzyga spór o to, czy nieruchomość objęta aktem własności ziemi weszła do wspólnego majątku rolnika. Wiążąca moc prawna aktu własności ziemi sprowadza się do tej sfery stosunków, do której uregulowania organ administracyjny jest ustawowo powołany (postanowienie SN z dnia 21 maja 1999 roku, III CKN 244/98, OSN IC 1999, nr 12, poz. 222). Nie wkraczając w zasadność aktu własności ziemi, sąd władny jest ocenić, jakie skutki prawne wywołuje ostateczne poświadczenie, że rolnik stał się w dniu 4 listopada 1971 roku właścicielem gruntu. W odniesieniu do składników majątku wspólnego małżonków, ocena skutków należy w szczególności do k.r.o. Decyzja uwłaszczeniowa wydana w trybie ustawy z 1971 roku nie mogła wiążąco rozstrzygać w przedmiocie, czy nabyta przez rolnika nieruchomość weszła w skład majątku wspólnego tego rolnika i jego małżonka, czy też należy do majątku osobistego rolnika, gdyż kwestia ta nie należała do kogencji określonej przez art. 12

1 Obowiązujące od dnia 1 stycznia 1992 roku przepisy art. 63 ust. 2 i 3 cyt. ustawy oznaczają zakaz prowadzenia jakichkolwiek postępowań administracyjnych w sprawach uprzednio unormowanych ustawą uwłaszczeniową z 1971 roku, na podstawie której wydane były akty własności ziemi (wyrok NSA z dnia 10 grudnia 1992 roku, II SA 1726/92, ONSA 1994, nr 2, poz. 49); przepis art. 63 ust. 3 cyt. ustawy nie ma zastosowania, gdy w sprawie chodzi o sprostowanie oczywistej omyłki na zasadzie art. 113 § 1 kpc. (wyrok NSA z dnia 17 sierpnia 1994 roku, SA/Kr 2240/93, ONSA 1995, nr 2, poz. 96); po dniu 1 stycznia 1992 roku stała się niemożliwa kontrola administracyjna, ani też sądowa decyzji administracyjnych wydanych przed 6 kwietnia 1982 roku stwierdzających nabycie przez rolnika z mocy prawa, na podstawie ustawy uwłaszczeniowej z 1971 roku – własności nieruchomości rolnych (uchwała SN z dnia 30 czerwca 1992 roku, III CZP 73/92, OSN 1992, nr 11, poz. 201; uchwała SN z dnia 28 stycznia 1993 roku, III CZP 167/92, OSN 1993, nr 6, poz. 105).

2 Co do pojęcia „bezwzględnie nieważnych decyzji administracyjnych” w postępowaniu cywilnym powszechnie przyjmuje się, iż chodzi o wydanie takich decyzji przez „organ oczywiście niewłaściwy”, „bez jakiegokolwiek podstawy prawnej”, oraz „z oczywistym naruszeniem administracyjnego prawa materialnego i przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego”; zob. zwłaszcza głosę J. Borkowskiego do uchwały SN z dnia 11 marca 1994 roku, III CZP 18/94, OSP 1995, nr 4, poz. 192; postanowienie SN z dnia 23 września 1999 roku, III CKN 352/98, OSN 2000, nr 3, poz. 62, które stwierdza, iż nie była dopuszczalna droga postępowania administracyjnego w sprawach o uregulowanie własności nieruchomości nierolniczych, właściwą o zasiedzenie była droga sądowa.

3 Takie właśnie błędne stanowisko przyjął Sąd Najwyższy w nie publikowanym wyroku z dnia 3 lutego 1994 roku (II CRN 161/93) stwierdzając, iż w takim wypadku osoby legitymujące się jako wyłączni właściciele nieruchomości uwłaszczonej powinni być traktowani jako jej współwłaściciele oraz, że powinni mieć do nich „odpowiednie zastosowanie przepisy kc. o współwłasności”.

ustawy z 1971 roku. Jeśli nawet w akcie własności ziemi zostałyby stwierdzone, że nabycie własności nieruchomości rolnej odniesie skutek w stosunku do małżonka rolnika z uwagi na zasadę art. 31 i 32 k.r.o., a następnie powstanie spór cywilny co do tej kwestii, to sąd może nie czuć się w tym zakresie związanym treścią decyzji uwłaszczeniowej i samodzielnie rozstrzygnąć ten spór.

Sąd Najwyższy uznał także, że przepis art. 63 ustawy z 1991 roku nie stoi na przeszkodzie w ustaleniu granicy według stanu prawnego odmiennego od przebiegu granicy wynikającej z aktów własności ziemi i określonego w nich na podstawie danych z ewidencji gruntów w ten sposób, że granica dzieli budynki istniejące w dniu 4 listopada 1971 roku (postanowienie SN z dnia 11 maja 1995 roku, III CZP 45/95, OSN 1995, nr 10, poz. 137)⁴. Należy podzielić ten kierunek orzecznictwa, który przyjmuje, iż akt własności ziemi poświadcza tylko nabycie z mocy prawa własności nieruchomości; natomiast nie obejmował ustaleń spornych granic podlegających uwłaszczeniu nieruchomości. Oznacza to, że sąd w postępowaniu rozgraniczeniowym może dokonywać samodzielnie ustaleń co do przebiegu spornej granicy bez potrzeby wzruszenia decyzji, w których określono powierzchnię sąsiadujących działek z naruszeniem art. 12 ust. 1 ustawy z 1971 roku. Organ administracyjny dokonujący uwłaszczenia nie był władny do rozgraniczenia nieruchomości, wobec czego w razie sporu w tym przedmiocie rzeczą sądu jest dokonanie prawidłowych ustaleń co do przebiegu granicy według zasad określonych w art. 153 kc., przy uwzględnieniu stanu posiadania w dniu 4 listopada 1971 roku oraz zasiedzenie przygranicznych pasów gruntów.

3. Podstawowe założenia uchylenia ustawy uwłaszczeniowej w świetle art. 4 ustawy z dnia 26 marca 1982 roku o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz o uchyleniu ustawy o uregulowaniu własności gruntów rolnych

Mimo uchylenia ustawy z 1971 roku nabyta na jej podstawie własność nieruchomości rolnej oraz związane z tym nabyciem skutki prawne określone w art. 5, 6 i 8–11 powyższej ustawy pozostają w mocy.

Znaczenie tego uregulowania należy rozpatrywać odrębnie co do nabycia przez rolnika własności nieruchomości rolnej na podstawie art. 1 oraz art. 2 ustawy z 1971 roku.

⁴ Zagadnieniem wpływu aktów własności ziemi na postępowanie rozgraniczeniowe Sąd Najwyższy zajął się w kilku orzeczeniach. Zob. zwłaszcza uchwałę z dnia 4 kwietnia 1975 roku, III CZP 92/74, OSN 1976, nr 3, poz. 34; postanowienie SN z dnia 23 czerwca 1978 roku, IV CR 268/78, OSN 1979, nr 3, poz. 55; postanowienie SN z dnia 16 stycznia 1984 roku, III CRN 325/83, OSN 1984, nr 8, poz. 142; uchwała SN z dnia 24 czerwca 1988 roku, III CZP 46/88, OSN 1989, nr 10, poz. 157.

Z chwilą wejścia w życie omawianej ustawy, to jest od dnia 6 kwietnia 1982 roku stan dotychczasowy ukształtowany ustawą z 1971 roku zmienił się o tyle, że organy administracji państwowej przestały być właściwe do orzekania o stwierdzeniu nabycia własności nieruchomości przez ich samoistnych posiadaczy, gdyż ich dotychczasowe kompetencje przejęły sądy powszechne. Wprawdzie nabycie nieruchomości z mocy samego prawa pozostaje w mocy (art. 1 ustawy z 1971 roku), z tym jednak zastrzeżeniem, że posiadacz samoistny, który nie uzyskał stwierdzenia nabycia własności w dotychczasowym trybie administracyjnym, powinien wystąpić po 6 kwietnia 1982 roku z wnioskiem o takie stwierdzenie do sądu, jeżeli chce uzyskać dowód nabycia własności nieruchomości.

Artykuł 2 ustawy z 1971 roku został uchylony definitywnie. Jeżeli więc do 6 kwietnia 1982 roku nie została wydana decyzja o przekazaniu własności nieruchomości posiadaczowi zależnemu, albo o przejęciu nieruchomości przez Państwo, to z powyższą datą akt własności ziemi lub orzeczenie o przejęciu nie jest dopuszczalne ani w trybie administracji ani w drodze sądowej. Natomiast akty własności ziemi zarówno o charakterze deklaratoryjnym (gdy uwłaszczenie nastąpiło z mocy prawa), jak i konstytutywne (gdy decyzja orzekła o przejęciu uwłaszczonej nieruchomości na rzecz posiadacza zależnego) wydane do 6 kwietnia 1982 roku pozostają w mocy.

4. Postępowanie sądowe o stwierdzenie nabycia własności

W myśl art. 5 § 1 ustawy o zmianie kc. sąd orzeka o stwierdzeniu nabycia własności nieruchomości przez posiadacza samoistnego w postępowaniu nieprocesowym. Zgodnie z art. 606 kpc. właściwy miejscowo jest sąd rejonowy, w którego okręgu jest położona nieruchomość.

Sąd wszczyna postępowanie tylko na wniosek. Uprawnionym do zgłoszenia wniosku jest każdy zainteresowany, tzn. ten, czyich praw dotyczy wynik postępowania (art. 510 kpc.), w szczególności samoistny posiadacz nieruchomości lub jego następca prawny. Poza wnioskodawcą uczestnikiem postępowania powinien być w każdym razie dotychczasowy właściciel nieruchomości lub jego następca prawny, a także każda inna osoba, która rości sobie prawo do tej nieruchomości. Poza tym, zgodnie z art. 5 § 2 ustawy o zmianie kc., wniosek o stwierdzenie nabycia może zgłosić także właściwy organ gminy.

W toku postępowania sąd, w drodze właściwych dla postępowania cywilnego środków dowodowych, wyjaśnia okoliczności potrzebne do rozstrzygnięcia sprawy, przede wszystkim zaś bada, czy zachodzą przesłanki przewidziane w art. 1 ustawy uwłaszczeniowej, w szczególności czy nieruchomość, której wniosek dotyczy, wchodziła w skład gospodarstwa rolnego rolnika oraz czy był on w dniu 4 listopada 1971 roku jej samoistnym posiadaczem w rozumieniu art. 336 kc. Poza

tym sąd bada, czy podstawą posiadania rolnika lub jego poprzednika prawnego była nieformalna umowa, wymieniona w art. 1 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej.

Godzi się podkreślić, iż przewidziana w powyższym przepisie tolerancja odnosi się jedynie do braku formy aktu notarialnego dla umów przenoszących własność nieruchomości i nie dotyczy innych wymagań odnoszących się do tych czynności prawnych. Przepis art. 1 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej obejmuje zatem sytuacje, gdy stan prawny jest niezgodny ze stanem posiadania w następstwie zawarcia jednej z następujących umów: sprzedaży, zamiany, darowizny, o dożywocie lub innej umowy o przeniesienie własności, o zniesienie współwłasności albo umowy o dział spadku między obecnym lub poprzednim posiadaczem a właścicielem nieruchomości. Nie ma żadnych podstaw do uznania, iżby prawem własności nieruchomości mógł rozporządzać nie właściciel, tym bardziej że do uregulowania zamieszczonego w art. 1 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej nie ma zastosowania art. 5 u.k.w.h. Rękojmia wynikająca z wpisu do księgi wieczystej nie może bowiem sanować braku formy aktu notarialnego.⁵

Jeżeli okaże się, że takiej podstawy nie było, sąd bada, czy okres nieprzerwanego posiadania rolnika do dnia 4 listopada 1971 roku wynosił co najmniej 5 lat (w razie dobrej wiary posiadacza) albo 10 lat (w razie złej wiary posiadacza), co uzasadniałoby stwierdzenie, że z mocy samego prawa nieruchomość stała się własnością jej samoistnego posiadacza na podstawie art. 1 ust. 2 ustawy uwłaszczeniowej. W związku z powstałą wątpliwością, czy do wyżej wymienionych okresów można doliczyć samoistne posiadanie poprzednika obecnego posiadacza, należy na to pytanie odpowiedzieć twierdząco; przemawia bowiem za tym brzmienie ust. 1 art. 1 tej ustawy, które odnosi się również do sytuacji przewidzianej w ust. 2 art. 1 ustawy, jeżeli co innego nie wynika z treści tego ustępu.

Istotne znaczenie ma również ustalenie, czy rolnik nie stał się właścicielem objętej wnioskiem nieruchomości jeszcze przed wejściem w życie ustawy uwłaszczeniowej, w szczególności wskutek zasiedzenia. Gdyby bowiem tak było, właściwy byłby nie tryb postępowania przewidziany w art. 4 i 5 ustawy o zmianie k.c., lecz tryb postępowania o stwierdzenie zasiedzenia (art. 609–610 k.p.c.).

Powstała w praktyce wątpliwość, jak ma postąpić sąd, gdy orzekając w trybie art. 5 ustawy o zmianie k.c. nie dopatrzy się przesłanek do stwierdzenia nabycia własności na podstawie art. 1 ustawy uwłaszczeniowej, ustali zaś istnienie przesłanek do stwierdzenia nabycia własności przez zasiedzenie. Otóż każde z tych postępowań jest postępowaniem odrębnym; wydaje się więc, że sąd nie może, na skutek wniosku o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości w drodze uwłaszczenia, stwierdzić z urzędu nabycie własności przez zasiedzenie, jak i odwrotnie. Należy natomiast dopuścić możliwość zmiany żądania przez wnioskodawcę,

z własnej inicjatywy lub na skutek stosownego pouczenia go przez sąd w trybie art. 5 k.p.c. Nie jest też wyłączona możliwość zgłoszenia przez wnioskodawcę żądania alternatywnego: albo stwierdzenia nabycia własności wskutek uwłaszczenia, albo też – stosownie do okoliczności – wskutek zasiedzenia.

Po ustaleniu okoliczności uzasadniających stwierdzenie, że samoistny posiadacz stał się z mocy samego prawa właścicielem nieruchomości, sąd dokonuje ustaleń potrzebnych do rozstrzygnięcia o spłacie w warunkach przewidzianych w art. 6 ustawy uwłaszczeniowej albo o braku podstaw do zasądzenia spłaty (art. 5 tej ustawy). Ustaleń w tym zakresie sąd dokonuje z urzędu, niezależnie od żądania osoby uprawnionej; w myśl bowiem art. 5 § 3 ustawy o zmianie k.c. określenie wysokości, sposobu i terminu spłat albo orzeczenie o zwolnieniu od obowiązku spłaty należności stanowi jeden z obligatoryjnych elementów postanowienia stwierdzającego nabycie nieruchomości. Obligatoryjnym elementem takiego postanowienia jest również stwierdzenie powstania prawa dożywocia w sytuacji przewidzianej w art. 8 ustawy uwłaszczeniowej, tzn. gdy w myśl tego artykułu powstało z mocy samego prawa na rzecz nieformalnego zbywcy nieruchomości prawo dożywocia, związane z uwłaszczeniem rolnika, który objął w posiadanie tę nieruchomość na podstawie umowy o dożywocie zawartej bez zachowania prawem przewidzianej formy aktu notarialnego.

Sąd nie rozstrzyga w sentencji postanowienia o stwierdzeniu nabycia własności nieruchomości przez jej samoistnego posiadacza o ograniczonych prawach rzeczowych i dożywociu, które dotychczas, tj. do dnia 4 listopada 1971 roku, obciążały tę nieruchomość zgodnie z obowiązującymi wówczas przepisami prawa, skoro te obciążenia, w myśl art. 10 ustawy uwłaszczeniowej, pozostają nadal w mocy. Niemniej jednak obciążenia te sąd powinien wziąć pod uwagę w sytuacji, gdy stosownie do art. 6 ustawy uwłaszczeniowej obowiązany jest orzec o należności z tytułu spłaty wartości nieruchomości stanowiącej przedmiot uwłaszczenia. W takim bowiem wypadku wartość pozostałych w mocy obciążeń odlicza się, w myśl art. 10 tej ustawy, od należności za nieruchomość.

W sądowym postępowaniu o stwierdzenie nabycia własności mają pełne zastosowanie przepisy art. 1, 5, 6, 8–11 ustawy uwłaszczeniowej. Zastosowanie ma również przewidziane w art. 3 ustawy uwłaszczeniowej wyłączenie uwłaszczenia nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, obywateli państw obcych oraz związków wyznaniowych.

Stosownie do art. 5 § 3 ustawy o zmianie k.c. w postanowieniu stwierdzającym nabycie własności nieruchomości w drodze uwłaszczenia sąd określa położenie, obszar oraz osobę właściciela nieruchomości według zasad obowiązujących w przepisach o księgach wieczystych. Chodzi tu, oczywiście, o właściciela który nabył własność nieruchomości z mocy samego prawa w dniu 4

5 Postanowienie SN z dnia 30 czerwca 1999 roku, III CRN 186/98, OSN IC 1999, nr 12, poz. 220.

listopada 1971 roku, choćby już nie żył w chwili orzekania o stwierdzeniu nabycia własności. W takim bowiem wypadku jego spadkobiercy do celów związanych z ujawnieniem ich praw w księdze wieczystej będą musieli wykazać swoje następstwo postanowieniem o stwierdzeniu nabycia spadku (art. 1025 i art. 1027 kc.).

Zgodnie z art. 10 ustawy o zmianie kc. stwierdzenie nabycia własności dokonane przez sąd stanowi wyłączny dowód nabycia własności nieruchomości przez posiadacza samoistnego na podstawie art. 1 ustawy uwłaszczeniowej. Oznacza to, że w jakiegokolwiek sprawie, dotyczącej własności tej nieruchomości, w szczególności w sprawie o wydanie nieruchomości, o dział spadku, o uzgodnienie stanu prawnego nieruchomości w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym itp., a także w jakimkolwiek postępowaniu administracyjnym, nie można wykazać nabycia własności nieruchomości przez posiadacza samoistnego w drodze uwłaszczenia jakimkolwiek innym dowodem, niż postanowienie sądowe, wydane od dnia wejścia w życie ustawy o zmianie kc., lub akt własności ziemi, wydany przed tym dniem. Jeżeli więc w jakiegokolwiek sprawie sądowej dotyczącej własności nieruchomości, która podlega uwłaszczeniu, powstanie kwestia własności tej nieruchomości (nie doszło zaś do przesądzenia tej kwestii poprzednią decyzją administracyjną, a obecnie postanowieniem sądu) należy – stosownie do okoliczności – zawiesić postępowanie w sprawie do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia w trybie art. 4 i 5 ustawy o zmianie kc. w przedmiocie stwierdzenia nabycia własności (art. 177 § 1 pkt 1 kpc.). Prawomocne stwierdzenie nabycia przez posiadacza samoistnego własności nieruchomości na podstawie art. 1 ust. 1 lub ust. 2 ustawy z 1971 roku jest wyrazem wykluczenia możliwości nabycia własności tej nieruchomości na tej samej podstawie przez inną osobę. O powadze rzeczy osądzonej, dotyczącej stwierdzenia nabycia własności nieruchomości na podstawie wskazanych niżej przepisów prawa, przesądza bowiem wydanie prawomocnego postanowienia stwierdzającego nabycie własności tej nieruchomości przez jakąkolwiek osobę. Żądanie innej osoby stwierdzenia takiego nabycia własności tej nieruchomości na swoją rzecz jest możliwe tylko po uprzednim wzruszenia – wykorzystując odpowiednie środki procesowe – prawomocnego orzeczenia stwierdzającego uprzednie nabycie własności tej nieruchomości.⁶

5. Uwłaszczenie po przekazaniu Skarbowi Państwa gospodarstwa rolnego za świadczenia emerytalno-rentowe

Rolnikom bądź ich następcom prawnym przysługuje możliwość nieodpłatnego przekazania prawa własności nieruchomości gruntowej zabudowanej

6 Postanowienie SN z dnia 9 czerwca 1997 roku, I CKN 12/97, OSN CP 1998, nr 2, poz. 26.

oraz niezabudowanej, jeżeli w związku z przekazaniem gospodarstwa rolnego Państwu za świadczenie emerytalno-rentowe w chwili przekazania rolnik-zbywca:

- nabył do bezpłatnego użytkowania działkę gruntu rolnego o powierzchni do 0,5 ha (ustawa emerytalna z 1974 roku) bądź do 0,3 ha (ustawa emerytalna z 1977 i 1982 roku);
- wyłączył budynki, które stanowiłyby odrębny od gruntu przedmiot własności (ustawy emerytalne z 1974 oraz z 1977 roku)⁷;
- zastrzegł prawo do bezpłatnego korzystania z lokalu mieszkalnego i pomieszczeń gospodarskich w rozmiarze niezbędnym do zaspokojenia potrzeb rolnika i jego rodziny, jeżeli przekazał gospodarstwo wraz z budynkami (ustawy emerytalne z 1974, 1977, 1982 roku).

Szczególna sytuacja dotyczyła odrębnej własności budynków na gruncie ustawy z 1974 roku. Otóż prawo to w ogóle nie było związane z gruntem tak, że rolnikowi nie przysługiwało żadne prawo do gruntu Skarbu Państwa, na którym znajdował się taki „związany z powietrzem” budynek. Ponadto sytuacja prawna budynku jako przedmiotu odrębnej własności uległa znaczącej ewolucji. Na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy z 1974 roku własność tych budynków była prawem niedziedzicznym. Wygasało ono z chwilą śmierci rolnika, który przekazał gospodarstwo, a jeżeli jego małżonek przeżył go – w chwili śmierci małżonka. Odrębna własność budynku nie była w żaden sposób związana z gruntem.

Ten stan prawny uległ zmianie w wyniku wejścia w życie ustawy z dnia 27 października 1977 roku. Brak w tej ustawie przepisu o treści odpowiadającej art. 11 ust. 2 jej poprzedniczki spowodował, że odrębna własność budynków wyłączonych z przekazanego Państwu gospodarstwa stała się, zgodnie z ogólnymi regułami prawa cywilnego, prawem dziedzicznym. Jak wyjaśniono w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 15 grudnia 1978 roku⁸, mającej moc zasady prawnej, nowym uregulowaniem objęta została także niewygasała w chwili jego wejścia w życie własność budynków zatrzymanych przez rolnika na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 29 maja 1974 roku. Artykuł 51 ust. 2

7 Odrębna własność budynkowa powstała także w razie przejścia z urzędu na własność Państwa gospodarstwa rolnego w trybie ustawy emerytalnej z 1968 roku. Wskutek tego przejścia budynki stały się odrębnym przedmiotem własności byłego właściciela przejętego gospodarstwa (wyrok SN z dnia 19 grudnia 1978 roku, II CR 519/78, OSPiKA 1979, poz. 167). Ostateczna decyzja administracyjna o przejściu nieruchomości rolnej na własność Państwa w trybie ustawy emerytalnej z 1968 roku stanowi samodzielną podstawę do założenia księgi wieczystej dla budynku stanowiącego odrębny przedmiot własności (art. 4 ust. 1 cyt. ustawy) oraz ta sama decyzja stanowi także podstawę do ujawnienia w księdze wieczystej przejścia własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa. Oznacza to, że złożony wniosek o wpis prawa własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa należy traktować zarazem jako wniosek o założenie księgi wieczystej dla odrębnej własności budynkowej. Obie te czynności sądu powinny być podjęte na podstawie jednego wniosku. Odmienna praktyka powodowałaby niezgodność księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym w konsekwencji prowadziłoby to do niejasności w ewidencji rzeczywistego stanu prawnego (uchwała SN z dnia 12 maja 1969 roku, III CZP 27/69, OSN CP 1970, nr 2, poz. 21).

8 III CZP 51/78, OSN CP 1979, nr 3, poz. 42.

ustawy z dnia 27 października 1977 roku przyznał ponadto rolnikowi, który przekazał Państwu gospodarstwo z wyłączeniem budynków, związaną z odrębną własnością budynków służebność gruntową w zakresie niezbędnym do korzystania z budynków. Tak ukształtowane prawo własności budynków, wyłączonych przez rolnika z przekazanego Państwu gospodarstwa na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 29 maja 1974 roku, jak też na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 1977 roku, nie uległo zmianie w następstwie wejścia w życie ustawy z dnia 14 grudnia 1982 roku; w szczególności bez wpływu nań pozostał art. 57 ust. 1 tej ustawy. Według tego przepisu, rolnik mógł z gospodarstwa przekazanego Państwu wyłączyć i zachować nie tylko własność budynków, ale w ogóle własność gruntu, na którym budynki zostały wzniesione, z konsekwencjami określonymi w art. 191 kc. w związku z art. 48 kc. Przyjęto tu więc nowe rozwiązanie, odmienne od dawnego. Jego odmienność sprawia, że art. 57 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 roku nie sposób traktować jako przepisu nadającego nową treść prawu odrębnej własności budynków wyłączonych z gospodarstwa przekazanego Państwu, i tym samym, zgodnie z ogólną normą prawa międzyczasowego wyrażoną w art. XXXVIII przepisów wprowadzających kodeks cywilny, znajdującego do tego prawa zastosowanie, mimo jego powstania przed wejściem w życie ustawy z dnia 14 grudnia 1982 roku; por. także art. XXXIX przepisów wprowadzających kodeks cywilny. Nie dotyczy odrębnej własności budynków wyłączonych z gospodarstwa przekazanego Państwu także art. 118 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników.

Podsumowując: rolnik, który na podstawie ustawy z dnia 29 maja 1974 roku przekazał Państwu gospodarstwo z wyłączeniem wchodzących w jego skład budynków, zachował tylko własność budynków; własność gruntu, na którym budynki zostały wzniesione, przypadła natomiast Skarbowi Państwa; jeżeli własność budynków zatrzymanych przez rolnika na podstawie wymienionej ustawy nie wygasła przed dniem 1 stycznia 1978 roku, stała się z tym dniem prawem dziedzicznym; z dniem tym właściciel budynków uzyskał również związaną z prawem własności budynków służebność gruntową w zakresie niezbędnym do korzystania z budynków. Stanu tego nie zmieniła ani ustawa z dnia 14 grudnia 1982 roku, ani ustawa z dnia 20 grudnia 1990 roku⁹. Obecnie więc wszystkie te budynki przechodzą z chwilą śmierci właściciela na spadkobierców. Budynki te mają stanowić również przedmiot obrotu *inter vivos*¹⁰.

Sytuacja odrębnej własności budynkowej uległa innemu przekształceniu od 1 stycznia 1989 roku na podstawie art. 6 ustawy z dnia 24 lutego 1989 roku o zmia-

nie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin oraz o zmianie ustawy o podatku rolnym (Dz.U. Nr 10, poz. 53). Właścicielem budynków znajdujących się na działce stanowiącej własność Skarbu Państwa (gminy), które wchodziły w skład przekazanego Państwu gospodarstwa rolnego na podstawie ustaw emerytalnych przed 1 stycznia 1983 roku przyznane zostało nieodpłatnie prawo własności działki gruntu, na której budynki te zostały wzniesione wraz z niezbędną do korzystania z niej własnością gruntu. O przejściu własności działki zabudowanej orzeka starosta decyzją administracyjną, która ma charakter konstytutywny. Podlegająca zwrotowi nieruchomość w trybie art. 6 powołanej ustawy nie może być równa powierzchni działki siedliskowej przekazanej państwu. O wielkości działki podlegającej zwrotowi rozstrzyga organ orzekający¹¹.

Oznacza to, że przed wejściem w życie omawianej ustawy z 1989 roku organ administracji państwowej nie miał kompetencji do przekształcania służebności gruntowej związanej z odrębną własnością budynkową powstałą przed 1 stycznia 1983 roku w prawo własności tej działki związanej z własnością tegoż budynku, posadowionego na działce przekształconej z prawa ograniczonego w prawo własności. Dlatego też ostateczna decyzja przekształcająca służebność gruntową rolnika w zakresie niezbędnym do korzystania z budynków, jako przedmiotu odrębnej własności w prawo własności przewidziane w art. 51 ust. 2 ustawy emerytalnej z 1982 roku jest bezwzględnie nieważna i nie może stanowić podstawy wpisu prawa własności w księdze wieczystej¹².

Nabywanie własności nieruchomości obejmującej budynki z lokalami mieszkalnymi i pomieszczeniami gospodarczymi, co do których rolnikowi przysługiwało przed dniem 1 stycznia 1991 roku bezpłatne z nich korzystanie z tytułu przekazania gospodarstwa rolnego Państwu na podstawie ustaw emerytalnych, na jej wniosek starosta przyznaje decyzją administracyjną nieodpłatnie własność tej działki obejmującej budynki o powierzchni niezbędnej do korzystania z tych budynków (art. 118 ust. 1 ustawy emerytalnej z 1990 roku).

Od dnia 21 sierpnia 1992 roku uwłaszczonym może być także zstępny osoby uprawnionej wskazanej w ust. 1 art. 118 omawianej ustawy, który po śmierci uprawnionego faktycznie włada tymi lokalami w zakresie odpowiadającym jej uprawnieniu. Jeżeli jednak uprawnionymi byli oboje małżonkowie, ich zstępny może być uwłaszczony dopiero po śmierci obojga małżonków (art. 118 ust. 2a ustawy z 1990 roku). Przeniesienie posiadania działki przez zstępnego (syna) osoby uprawnionej na rzecz jego córki będącej wnuczką uprawnionego, nie sta-

9 Wyrok SN z dnia 25 czerwca 1997 roku, II CKN 63/97, OSN IC 1997, nr 12, poz. 208.

10 Postanowienie SN z dnia 10 lipca 1981 roku, III CRN 135/81, OSN CP 1982, nr 2-3, poz. 31.

11 Wyrok NSA z dnia 20 lutego 1990 roku, Sa/Lu 941/89, Prawo i Życie 1990, nr 41.

12 Uchwała SN z dnia 21 września 1984 roku, III CZP 53/84, OSN CP 1985, nr 5-6, poz. 65.

nowi przeszkody do przyznania własności działki wnucze w trybie art. 118 ust. 2a cyt. ustawy¹³.

Uwłaszczenie w trybie art. 118 ust. 1 omawianej ustawy może nastąpić tylko wówczas, gdy osoba której przysługuje prawo użytkowania działki gruntu z tytułu przekazania gospodarstwa rolnego, przekazała to gospodarstwo bezpośrednio Państwu, a nie następcom prawnym, którzy później zrezygnowali z jego prowadzenia i zrzekli się go na rzecz Skarbu Państwa z mocy art. 179 kc.¹⁴.

Warunek faktycznego władania nieruchomością (art. 118 ust. 2a wskazanej ustawy) po śmierci rolnika w zakresie odpowiadającym jego uprawnieniom (czyli prawa użytkowania) oznacza wymaganie osobistego użytkowania nieruchomości (faktycznego) przez zstępnego ubiegającego się o przyznanie prawa własności działki. Nie spełnia tej przesłanki zstępny, który wyraził zgodę na jej uprawę i pobieranie pożytków przez inną osobę¹⁵. Na podstawie powyższych przepisów cyt. ustawy wnioskodawcy nie może być przyznany udział we współwłasności gruntu działki. Wyłączenie stosowania przepisów art. 118 ust. 2 i 2e tejże ustawy dotyczy także sytuacji, gdy Skarb Państwa lub gmina jest współwłaścicielem działki, albo jeżeli przyznanie własności naruszałoby prawo osób trzecich do działki lub budynków, o których mowa w tych uregulowaniach (ust. 3 art. 118)¹⁶.

Przekazanie na własność użytkowanej działki nie stanowi podziału nieruchomości w rozumieniu art. 10 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 roku o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, ani art. 92 i nast. ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741 ze zm.), lecz jedynie zmianę prawnej formy władania działką z użytkowania na prawo własności¹⁷. Skorzystanie z własności nie ma wpływu na wysokość emerytury lub renty (ust. 5 art. 118).

6. Uwłaszczenie gospodarstw rolnych nabytych w trybie dekretu z dnia 6 września 1946 roku o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziemi Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska

Ostateczne uregulowanie stosunków własnościowych związanych z nabyciem gruntów rolnych w trybie dekretu z dnia 6 września 1946 roku nastąpiło dopiero na podstawie ustawy z dnia 3 grudnia 1998 roku o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz.U. Nr 156, poz. 1020). Z dniem wejścia w

życie powyższej nowelizacji, tj. od dnia 5 stycznia 1999 roku osoby fizyczne, które nabyły gospodarstwo rolne na podstawie aktu nadania albo ich następcy prawni będący posiadaczami tych gospodarstw, jeżeli złożyły wniosek o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności do dnia 31 grudnia 2000 roku, wówczas na podstawie decyzji starosty o przekształceniu powyższych praw nabywa prawo własności gospodarstwa (art. 1 ust. 4 ustawy).

Decyzja starosty w sprawie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności ma charakter konstytutywny i stanowi podstawę wpisu w księdze wieczystej (art. 2 ust. 1 i 2 cyt. ustawy). Nieruchomość rolna stanowiąca przedmiot użytkowania wieczystego może stanowić własność Skarbu Państwa bądź gminy, jeżeli gmina nabyła własność przedmiotowej nieruchomości w drodze komunalizacji.

Wszczynając postępowanie uwłaszczeniowe w trybie omawianej ustawy, należy mieć na uwadze treść obowiązującego nadal dekretu z dnia 6 września 1946 roku.

Zgodnie z art. 25 ust. 1 cyt. dekretu wyznaczenie nabywcy gospodarstwa (działki) nastąpiło na podstawie aktu nadania. Nabywca wydzielonego fizycznie gospodarstwa (działki) miał prawo do objęcia tego gospodarstwa w posiadanie celem korzystania i pobierania z niego bezpłatnie pożytków (art. 26). Jednakże prawa wynikające z aktu nadania miały charakter osobisty, były niezbywalne i nieodziedziczne. Przeniesienie prawa własności nadanego w powyższym trybie gospodarstwa na nabywcę następowało w drodze orzeczenia zwanego orzeczeniem o wykonaniu aktu nadania. W orzeczeniu o wykonaniu aktu nadania należało wymienić: akt nadania, osobę nabywcy oraz przedmiot i warunki nabycia gospodarstwa rolnego. Orzeczenie o wykonaniu aktu nadania jest ostateczne (art. 31 dekretu).

Możliwość wszczęcia postępowania uwłaszczeniowego w trybie ustawy z dnia 4 września 1997 roku dopuszczalne jest tylko wówczas, gdy wnioskodawca legitymuje się aktem nadania wydanym na podstawie cyt. dekretu oraz spełnia przesłanki z omawianej ustawy. Ustawa ta nie uchyliła jednak dekretu w zakresie właściwości władz powołanych do orzekania w trybie tego dekretu (rozdział VI). Zgodnie z art. 33–35 cyt. dekretu władzą właściwą w zakresie wydawania orzeczeń przewidzianych w art. 30 i 31 tj. orzeczeń o wykonaniu aktu nadania jest starosta. Oznacza to, że obecnie nabycie własności gospodarstwa rolnego objętego na podstawie aktu nadania może wystąpić bądź w trybie przepisów rozdziału VI dekretu, bądź ustawy uwłaszczeniowej z dnia 4 września 1997 roku. W obydwu przypadkach zachowania została droga postępowania administracyjnego, a nabycie prawa własności następuje na podstawie konstytutywnego orzeczenia administracyjnego.

13 Wyrok NSA z dnia 23 marca 1993 roku, SA/Wr 1823/92, ONSA 1994, nr 3, poz. 88.

14 Wyrok NSA z dnia 12 sierpnia 1994 roku, SA/Wr 758/94, ONSA 1995, nr 2, poz. 95.

15 Wyrok NSA z dnia 9 lipca 1998 roku, SA/Bk 1482/97, ONSA 1999, nr 2, poz. 62.

16 Wyrok NSA z dnia 24 marca 1998 roku, II SA 1589/97, ONSA 1999, nr 2, poz. 52.

17 Wyrok NSA z dnia 19 października 1993 roku, II SA 1766/93, ONSA 1994, nr 4, poz. 150.

7. Uwłaszczenie nieruchomości rolnych objętych dekretem z dnia 6 września 1951 roku o ochronie i uregulowaniu własności osadniczych gospodarstw chłopskich na obszarze Ziemi Odzyskanych

Dekret z 1951 roku wyłączał z uwłaszczenia tych rolników, którzy objęli w posiadanie gospodarstwo rolne nadane im w ramach osadnictwa na obszarze Ziemi Odzyskanych (art. 1) – co do nieruchomości zabudowanych, ale zbędnych według oceny ówczesnej władzy administracyjnej oraz co do nieruchomości rolnych powyżej 15 ha użytków rolnych oraz 20 ha gospodarstw hodowlanych (art. 4 ust. 1). Rolnicy ci według cyt. dekretu nie nabyli z mocy prawa własności tych nieruchomości (gospodarstw rolnych). W wyniku dalszych przekształceń do wspomnianych nieruchomości rolnych oraz nieruchomości zabudowanych na cele mieszkalne ich posiadaczom bądź następcom prawnym przysługiwało prawo użytkowania wieczystego (współużytkowania). Jeśli osoby te w dniu 26 maja 1990 roku oraz w dniu 23 października 2001 roku były nadal użytkownikami wieczystymi (współużytkownikami wieczystymi) tych nieruchomości, przysługuje im z mocy art. 1 ustawy roszczenie o nieodpłatne nabycie prawa własności tych nieruchomości, jeżeli do dnia 23 października 2002 roku złożą stosowny wniosek – pod rygorem wygaśnięcia tego roszczenia.

Decyzję w przedmiocie nieodpłatnego nabycia własności nieruchomości podejmuje starosta w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa, bądź przewodniczący zarządu jednostki samorządu terytorialnego – co do nieruchomości będących jej własnością. Decyzja ta o charakterze konstytutywnym stanowi podstawę wpisu prawa własności do księgi wieczystej.

8. Wpływ stwierdzenia nabycia własności w drodze uwłaszczenia na postępowanie o zasiedzenie

8.1. Znaczenie aktu własności ziemi w postępowaniu o stwierdzenie zasiedzenia

W uchwale z dnia 13 maja 1993 roku, III CZP 57/93 Sąd Najwyższy¹⁸ zajął stanowisko, iż wydanie w trybie administracyjnym decyzji stwierdzającej nabycie własności w trybie ustawy uwłaszczeniowej z 1971 roku nie stanowi przeszkody do stwierdzenia, iż inna osoba nabyła własność tej nieruchomości przy uwzględnieniu okresu posiadania przed 4 listopada 1971 roku, a więc gdy bieg terminu zasiedzenia rozpoczął się przed tą datą. Wydanie aktu własności ziemi stwierdzającego tytuł własności w stosunku do przedmiotu zasiedzenia innej osoby niż

jego dotychczasowy samoistny posiadacz mogłoby mieć znaczenie dla nabycia własności w trybie art. 172 § 1 kc., gdyby spowodowało zmianę w stanie posiadania tego przedmiotu zasiedzenia. Jeżeli zmiana taka nie następuje, wydana decyzja uwłaszczeniowa ma tylko takie znaczenie, że od chwili wydania takiej ostatecznej decyzji zasiedzenie biegnie przeciwko osobie wskazanej w niej jako właściciel. W orzecznictwie zgodnie przyjmuje się, że decyzja administracyjna co do okoliczności objętych domniemaniem (w tym wypadku, że osoba uwłaszczona była samoistnym posiadaczem w dniu 4 listopada 1971 roku), stanowi dowód z dokumentu urzędowego w rozumieniu art. 244 § 1 kpc., a nie jest wyłączona możliwość przeprowadzenia w postępowaniu sądowym dowodu przeciwko treści dokumentu urzędowego stosownie do art. 252 kpc.¹⁹

8.2. Znaczenie postanowienia sądu stwierdzającego nabycie nieruchomości w trybie uwłaszczenia na postępowanie o stwierdzenie zasiedzenia

W porównaniu do aktu własności ziemi, prawomocnemu postanowieniu sądu stwierdzającemu uwłaszczenie na rzecz rolnika (art. 5 i 6 ustawy z dnia 26 marca 1982 roku) należy przypisać inny charakter i znaczenie. Przede wszystkim stwierdzenie nabycia własności przez uwłaszczenie w drodze sądowej korzysta z waloru prawomocności w rozumieniu art. 365 § 1 kpc., a zatem jest wiążące dla sądu, który je wydał, innych sądów i organów państwowych oraz innych osób w wypadkach przewidzianych w ustawie. Oznacza to, że prawomocne postanowienie sądu stwierdzające nabycie z mocy prawa własności nieruchomości na podstawie ustawy z 1971 roku, ma w postępowaniu o stwierdzenie zasiedzenia tejże nieruchomości na rzecz innej osoby charakter wiążący zarówno co do faktu nabycia własności przez określoną osobę w oznaczonej dacie, jak i co do prawotwórczych przesłanek faktycznych przyjętych za podstawę nabycia prawa stosownie do ust. 1 lub 2 art. 1 cyt. ustawy uwłaszczeniowej²⁰. Przyjęte przez sąd orzekający o uwłaszczeniu przesłanki mające charakter wiążący podlegają uwzględnieniu przez sąd rozpoznający sprawę o zasiedzenie. Oznacza to, że samo stwierdzenie w orzeczeniu sądowym, iż w okresie wskazanym przez ubiegającego się o zasiedzenie jako czas jego posiadania zaistniała podstawa uwłaszczenia innej osoby (także wszak z racji posiadania), nie wyklucza automatycznie możliwości stwierdzenia zasiedzenia, według przesłanek wskazanych w art. 172 § 1 kc. przy zachowaniu ciągłości posiadania, przy czym w określonych sytuacjach (art. 340, 345 kc.) przerwa w jego wykonywaniu ciągłości tej nie niweczy. Jest to okoliczność, której znaczenie uwidacznia się szczególnie wyraziście przy uwłaszczeniu na podstawie

18 OSN CP 1993, nr 12, poz. 222.

19 Uchwała SN z dnia 21 października 1983 roku, III CZP 48/83, OSN CP 1984, nr 5, poz. 71.
20 Postanowienie SN z dnia 15 grudnia 1997 roku, I CKN 438/97, OSN IC 1998, nr 6, poz. 106.

art. 1 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej, do którego nie był wymagany upływ czasu, lecz jedynie posiadanie nieruchomości w określonej dacie, bez względu na to, przez jaki czas trwało ono przedtem. Orzeczenie o uwłaszczeniu na tej podstawie jest zatem wiążące (oczywiście poza wiążącym bezwzględnie faktem nabycia własności) tylko w zakresie prawotwórczego faktu posiadania nieruchomości przez uwłaszczonego w dniu 4 listopada 1971 roku; nie sprzeciwia się natomiast ustaleniu, że przed tą datą lub po niej nieruchomość była w posiadaniu innej osoby. Skutkiem takiego orzeczenia byłoby niewątpliwie wiążące przesądzenie, że w dacie tej nastąpiła przerwa posiadania ubiegającego się o zasiedzenie, wyłączająca wprawdzie zastosowanie art. 340 kc., lecz nie sprzeciwiająca się przyjęciu, że gdyby nieruchomość po dniu 4 listopada 1971 roku znalazła się ponownie w posiadaniu innej osoby, rodziłoby to domniemanie, że doszło do przywrócenia utraconego przez nią posiadania (art. 345 kc.). Miałoby to oczywiście znaczenie z punktu widzenia ustalenia zachowania lub zniweczenia przesłanek zasiedzenia. W wypadku sądowego uwłaszczenia na podstawie art. 1 ust. 2 ustawy uwłaszczeniowej zakres wiążącej mocy orzeczenia obejmowałby natomiast prawotwórczy fakt nieprzerwanego posiadania nieruchomości przez uwłaszczonego przez okres co najmniej 5 lat, do dnia 4 listopada 1971 roku. Te okoliczności, czyli fakt i zakres związania postanowieniem stwierdzającym uwłaszczenie, muszą więc być uwzględniane przy rozpoznawaniu sprawy o stwierdzenie nabycia własności przez zasiedzenie.

8.3. Skutki nabycia nieruchomości w drodze odpłatnej czynności prawnej od osoby wpisanej w księdze wieczystej na podstawie aktu własności ziemi w zakresie działania ręką wiary publicznej ksiąg wieczystych

Akt własności ziemi – jak już wskazano – stanowi podstawę wpisu w księdze wieczystej uwłaszczonego właściciela. Wpis ten co do ujawnionego prawa własności nieruchomości korzysta z domniemania wskazanego w art. 3 u.k.w.h. Jednakże w okresie poprzedzającym dzień 1 stycznia 1992 roku²¹ zdarzało się, iż w postępowaniu administracyjnym doszło do stwierdzenia nieważności ostatecznego aktu własności ziemi (decyzji administracyjnej), ale ujawniony w księdze wieczystej właściciel nie doprowadził do zgodności tegoż wpisu z rzeczywistym stanem prawnym. Godzi się podkreślić, iż stwierdzenie nieważności takiej decyzji dotkniętej wadami wymienionymi w art. 156 § 1 k.p.a. ma moc wsteczną od chwili jej wydania. Oznacza to również, że od chwili stwierdzenia nieważności aktu własności ziemi, ujawniony w księdze wieczystej właściciel nie może być uważany za uprawnionego, zgodnie z treścią wpisu, nie tylko przy ocenie zdarzeń

21 Chodzi o datę wejścia w życie art. 63 ust. 2 ustawy z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. Nr 107, poz. 464 ze zm.

powstałych po dacie wydania orzeczenia o nieważności decyzji, ale i przy rozpatrywaniu zdarzeń mogących wywołać skutki w sferze prawa cywilnego przed tą datą. Dokonany zatem wpis własności uwłaszczonej nieruchomości w zakresie wskazującym na przysługiwanie ujawnionemu właścicielowi oznaczonej działki może być uznany za niezgodny z rzeczywistym stanem prawnym ze względu na wyeliminowanie już jego podstawy z obrotu prawnego.

Istnienie tego wpisu w chwili zawarcia umowy sprzedaży, na podstawie której uwłaszczony właściciel rozporządził przedmiotową nieruchomością, wywołuje pytanie o możliwość zastosowania w odniesieniu do tej transakcji przepisów o ręką wiary publicznej ksiąg wieczystych²². W tej mierze należy wyróżnić dwie sytuacje. Pierwsza, w której nabywca nieruchomości w sytuacji wskazanej w art. 6 ust. 2 u.k.w.h. wiedział, iż w chwili zawierania umowy sprzedaży akt własności ziemi jako podstawa ujawniająca własność zbywcy (sprzedawcy) jest nieważny i o nieważności tej orzekł przed 1 stycznia 1992 roku właściwy organ. Druga ma miejsce wówczas, gdy wprawdzie co do aktu własności ziemi jako podstawy wpisu w chwili zawieranej umowy sprzedaży nie została orzeczona jako nieważność, ale w czasie sporządzenia aktu notarialnego strony wiedziały o nie budzących wątpliwości faktach jednoznacznie uzasadniających później stwierdzoną nieważność tego aktu. W obu sytuacjach zachodzi wyłączenie działania ręką wiary publicznej po stronie nabywcy. W szczególności w drugim przypadku Sąd Najwyższy wyraził pogląd, iż nabywcę nieruchomości w drodze odpłatnej czynności prawnej od osoby wpisanej do księgi wieczystej jako właściciela na podstawie aktu własności ziemi można uznać za działającego w złej wierze, jeżeli w chwili nabycia zna nie budzące wątpliwości fakty jednoznacznie uzasadniające stwierdzoną później nieważność aktu własności ziemi, stanowiącego podstawę wpisu zbywcy w księdze wieczystej²³.

8.4. Uchylenie aktu własności ziemi a sytuacja prawna nieruchomości mającej założoną na jego podstawie księgę wieczystą

Założenie księgi wieczystej dla uwłaszczonej nieruchomości oznacza ujawnienie nabywcy jako właściciela na podstawie aktu własności ziemi (art. 15 ustawy z 1971 roku w zw. z art. 626⁸ § 1 i 2 kpc. oraz § 10 ust. 1 pkt 4 rozp. wyk. z 2001 roku). Wpis ten ma charakter deklaratoryjny i może być dokonany jedynie na podstawie ostatecznej decyzji administracyjnej, bądź też jeżeli zmarły uwłaszczony właściciel nie miał założonej księgi wieczystej, jego spadkobierca na podstawie uzyskanego postanowienia o stwierdzenie nabycia spadku (art. 670 § 2 kpc.),

22 Zob. w związku z tym uchwałę SN z dnia 21 maja 1975 roku, III CZP 23/75, OSN CP 1976, nr 3, poz. 40; wyrok SN z dnia 30 sierpnia 1977 roku, III CRN 190/77, OSN CP 1978, nr 5–6, poz. 98; uchwałę SN z dnia 27 grudnia 1994 roku, III CZP 158/94, OSN IC 1995, nr 4, poz. 59.

23 Wyrok SN z dnia 20 września 2001 roku, II CKN 277/99, OSN IC 2002, nr 6, poz. 77.

może wystąpić do sądu rejonowego (art. 626¹ kpcc.) z wnioskiem o założenie księgi wieczystej z żądaniem ujawnienia go jako aktualnego właściciela. Podstawą założenia księgi wieczystej i ujawnienia spadkobiercy uwłaszczonego spadkodawcy jest akt własności ziemi oraz postanowienie spadkowe. Wreszcie możliwa jest sytuacja, w której po założeniu księgi wieczystej dla uwłaszczonego właściciela, jego spadkobierca ujawnia swoje następstwo prawne (art. 34 u.k.w.h.) na podstawie postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku i orzeczenie to objęte jest treścią nowego (aktualnego) wpisu własności nieruchomości (art. 626⁸ § 2 kpc.).

W każdej z rozważanych sytuacji, po założeniu księgi wieczystej dla uwłaszczonej nieruchomości i ujawnieniu stosownych dokumentów jako podstawy dokonanego wpisu, w trybie postępowania administracyjnego przed dniem 1 stycznia 1992 roku mogło nastąpić stwierdzenie nieważności aktu własności ziemi w zakresie nabycia z mocy samego prawa uwłaszczonej nieruchomości rolnej (art. 1 ust. 1 ustawy z 1971 roku).

W związku z tymi zdarzeniami zachodzi konieczność ustosunkowania się do sytuacji prawnej nieruchomości będącej przedmiotem ówczesnego uwłaszczenia oraz do „nabytych” praw ujawnionych w księdze wieczystej na rzecz uwłaszczonego właściciela, a także jego spadkobierców (art. 3 u.k.w.h.).

Kwestia pierwsza wymaga odpowiedzi co do wpływu wadliwego uwłaszczenia na sytuację nieruchomości i ewentualne zaliczenie jej do dziedziczenia ustawowego gospodarstwa rolnego wchodzącego w skład spadku otwartego przed dnem 14 lutego 2001 roku (wyrok TK z dnia 31 stycznia 2001 roku, P 4/99). Druga – związana jest z aktualną oceną skutków prawnych dokonanych wpisów w księdze wieczystej co do prawa własności w następstwie uchylonego aktu własności ziemi oraz orzeczonego na jego podstawie postanowienia sądu o stwierdzeniu nabycia spadku po wadliwie uwłaszczonego spadkodawcy. Innymi słowy, czy wpis w księdze wieczystej umożliwia ujawnionemu spadkobiercy jako następcy prawnemu wadliwie uwłaszczonego spadkodawcy powoływać się na domniemania wynikające z art. 3 u.k.w.h. w celu „wyłączenia” uwłaszczonej nieruchomości z gospodarstwa rolnego wchodzącego w skład spadku, co do którego obecnie toczy się postępowanie o stwierdzenie nabycia spadku otwartego przed dniem 14 lutego 2001 roku obejmującej inny krąg spadkobierców.

Odpowiedź na pierwsze pytanie jest jednoznaczna. Wpisy w dziale I–0 księgi wieczystej, co do oznaczenia i powierzchni nieruchomości (w tym gruntu rolnego) nie są objęte rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych (art. 26 w zw. z art. 5 u.k.w.h.). Oznacza to, że ujawniony w księdze wieczystej wadliwie uwłaszczony właściciel bądź jego spadkobierca nie może z faktu założenia dla tej nieruchomości księgi wieczystej domagać się „wyłączenia” nieruchomości spod zaliczenia jej do gospodarstwa rolnego będącego obecnie przedmiotem postępowania o stwier-

dzenie nabycia spadku otwartego przed dniem 14 lutego 2001 roku w sytuacji dziedziczenia ustawowego (art. 1058 kc.). Skutki stwierdzenia nieważności aktu własności ziemi sięgają dnia 4 listopada 1971 roku (art. 1 ust. 1 ustawy z 1971 roku), co oznacza, iż wadliwie uwłaszczona nieruchomość nigdy nie przestała wchodzić w skład obecnego gospodarstwa rolnego. Co do odpowiedzi na pytanie drugie i oceny skutku wpisu prawa własności w księdze wieczystej założonej dla uwłaszczonej nieruchomości (art. 3 u.k.w.h.) należy zauważyć, iż domniemania wynikające z przytoczonego przepisu mają charakter wzruszalny. Obalenie tego domniemania w zakresie prawa własności nastąpiło skutkiem stwierdzenia nieważności deklaratoryjnej decyzji uwłaszczeniowej. W takim razie wpis ujawniający prawo własności na podstawie wadliwego dokumentu, który od chwili jego wydania nie miał charakteru dokumentu urzędowego (art. 244 w zw. z art. 626⁸ § 2 kpc.) spowodował niezgodność tegoż wpisu z rzeczywistym stanem prawnym. Skutek tej niezgodności nie został obalony kolejnym wpisem spadkobierców uwłaszczonego spadkodawcy na podstawie postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku. Oznacza to, że ujawniony w księdze wieczystej jako właściciel spadkobierca po wadliwie uwłaszczonego spadkodawcy nie może na podstawie dokonanego wpisu, niezgodnego z rzeczywistym stanem prawnym co do uwłaszczonej nieruchomości, wysuwać jakichkolwiek skutków prawnych co do losu tejże nieruchomości wchodzącej w skład spadku obejmującego gospodarstwo rolne, ani też powoływać się na skuteczny tytuł prawny do tej nieruchomości. O tytule prawnym dziedziczących spadkowe gospodarstwo rolne, w skład której wchodzi także między innymi wspomniana nieruchomość, zdecyduje aktualne postanowienie o stwierdzeniu nabycia spadku. W postanowieniu tym sąd powinien uwzględnić treść księgi wieczystej założonej dla wadliwie uwłaszczonej nieruchomości przez orzeczenie o jej zamknięciu.

Wpływ uwłaszczenia i zwrotu wywłaszczonej nieruchomości na charakter majątkowy gospodarstwa rolnego

I. Założenia wstępne

Niniejsze opracowanie stanowi próbę odpowiedzi na pytanie o skutki uwłaszczenia oraz zwrotu wywłaszczonej nieruchomości dla charakteru majątkowego gospodarstwa rolnego. Oczywistym jest, że struktura majątkowa gospodarstwa rolnego kształtowana jest przez wiele zdarzeń i czynności prawnych¹. Jednak tytuł opracowania wyznacza granice prowadzonych rozważań i jednocześnie zobowiązuje do przedstawienia mechanizmów (procedur) kształtowania charakteru majątkowego gospodarstwa rolnego, które statuują przepisy uwłaszczeniowe, a także przepisy regulujące zwrot wywłaszczonej nieruchomości. Są one „zakotwiczone” w prawie administracyjnym, a wywierają wpływ na kształtowanie stosunków w sferze prawa cywilnego.

Rozważania zostaną skoncentrowane na skutkach uwłaszczenia wywołanych ustawą z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych². Nie kwestionując wagi poprzednich regulacji uwłaszczeniowych, należy podkreślić, że ustawa uwłaszczeniowa z 1971 r. aktualnie wywołuje różnego rodzaju konsekwencje w obrocie prawnym, także w interesującej nas materii.

Należy zastrzec, że przedmiotem rozważań nie jest obrót notarialny w ścisłym tego słowa znaczeniu; jednak nie sposób nie zauważyć, że określenie statusu prawnego nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego jest jednym z istotnych elementów wyznaczających ramy prawne tego obrotu.

Analiza wybranego zagadnienia będzie prowadzona na kilku równoległych płaszczyznach, gdyż jego przedmiot nie należy tylko do zakresu prawa rolnego,

1 Przykładem może być umowa z następcą zawierana w trybie art. 84 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, czy też cały szereg aktów prawnych kształtujących ustrój rolny po zakończeniu II wojny światowej.

2 Dz.U. nr 27, poz. 250, zm. Dz.U. z 1975 r., nr 16, poz. 91 – ustawa ta obowiązywała od dnia 5 listopada 1971 r. do dnia 5 kwietnia 1982 r. i została uchylona przez ustawę z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny i uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz.U. nr 11, poz. 81). Nie można również tracić z pola widzenia skutków prawnych skreślenia art. 8 § 4 ustawy nowelizującej kc. przez art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (jedn. tekst: Dz.U. z 2001 r., nr 57, poz. 603 ze zm.). Do tej ostatniej kwestii wypadnie powrócić w dalszej części artykułu.

ale usytuowany jest „na styku” prawa cywilnego i rodzinnego. Wchodzi również w zakres zagadnień proceduralnych oraz materialnych ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece³.

W istocie chodzi o odpowiedź dotyczącą następujących kwestii mających podstawowe znaczenie dla omawianej problematyki:

- czy z mocy uwłaszczenia bądź na podstawie decyzji o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości, nieruchomość ta wejdzie w skład gospodarstwa rolnego na zasadzie wspólności ustawowej małżeńskiej, z zastrzeżeniem, że taki jest ustrój majątkowy pomiędzy małżonkami?
- w których sytuacjach nieruchomość, pomimo spełnienia warunku istnienia wspólności ustawowej małżeńskiej, nie wejdzie w skład majątku wspólnego?
- w jakim trybie doprowadzić do ujawnienia praw do nieruchomości obojga małżonków na zasadzie wspólności ustawowej małżeńskiej, w sytuacji, gdy stroną postępowania był tylko jeden ze współmałżonków i czy w każdym przypadku konieczne jest sięgnięcie do powództwa o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym?

W analizowanym zakresie będziemy posługiwać się kodeksową definicją gospodarstwa rolnego. Przypomnijmy więc, że zgodnie z art. 55³ kc. „za gospodarstwa rolne uważa się grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, oraz prawami i obowiązkami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego”.

Sporny jest problem prawny tytułu korzystania z tych składników⁴. Uznając za zbędną w tym miejscu próbę odniesienia się do tej kwestii, zauważyć jedynie wypada, że kryterium własnościowe odnosi się do gruntów rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego. Zgodnie bowiem z art. 46¹ kc., w obecnej definicji kodeksowej pojęcie gruntu rolnego jest tożsame z pojęciem nieruchomości rolnej⁵. Nie ulega więc wątpliwości, że „pierwiastek” własnościowy odnoszący się do nieruchomości rolnych, w omawianym zakresie, będzie miał wpływ na charakter majątkowy gospodarstwa rolnego.

3 Jedn. tekst: Dz.U. z 2001 r., nr 124, poz. 1361 ze zm.

4 Por. m.in. R. Budzinowski: Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym, Poznań 1992 r., s. 93 i nast., który opowiada się za budowaniem jedności gospodarstwa rolnego na podstawie kryterium zorganizowanej całości gospodarczej. Odmienne stanowisko zajmuje M. Ptaszyk, zdaniem którego, skoro grunt rolny jest podstawowym składnikiem gospodarstwa rolnego, bez którego nie może ono istnieć, to tym samym kryterium prawne odnosi się również do gospodarstwa rolnego. Por. M. Ptaszyk: Nowe zasady obrotu nieruchomościami inter vivos, „Państwo i Prawo” z 1991 r., z. 7, s. 54.

5 Można mieć wątpliwości, czy takie ujęcie normatywne jest trafne. Świadomie bowiem, np. w przepisach o dzierżawie ustawodawca posługiwał się w jednym miejscu pojęciem nieruchomości rolnej – w odniesieniu do prawa pierwokupu (art. 695 § 2 kc.), w innym natomiast pojęciem gruntu rolnego – w kwestii chociażby ustawowych terminów wypowiedzenia (art. 704 kc.). Wiązało się to ze świadomym zróżnicowaniem zakresu ochrony udzielanej dzierżawcom nieruchomości rolnych lub gruntów rolnych.

II. Uwłaszczenie a charakter majątkowy gospodarstwa rolnego

Należy zauważyć, że dotychczasowe akty uwłaszczeniowe w istocie miały do spełnienia dwa podstawowe założenia:

- usunięcie rozbieżności między stanem prawnym stosunków własnościowych a stanem faktycznego władztwa w drodze jednego aktu prawnego (uwłaszczenie z mocy prawa) oraz
- zapobieganie rozbieżnościom między stanem faktycznym a stanem prawnym na przyszłość.

Wiele przyczyn różnej natury złożyło się na zjawisko nieformalnego obrotu ziemią. Niestety, sprzyjały temu również rozwiązania prawne często abstrahujące od stanu świadomości właścicieli i ekonomicznych motywów ich decyzji. Ujawniło się to przede wszystkim po wprowadzeniu restrykcyjnej reglamentacji obrotu ziemią w 1963 r.⁶ Nie wdając się w szczegółową analizę przyczyn nieformalnego obrotu ziemią, podkreślić należy, że cele ustaw uwłaszczeniowych nigdy nie zostały w szerszym zakresie zrealizowane. Losy ustawy uwłaszczeniowej z 26. października 1971 r. również zdają się potwierdzać tę tezę. Pierwotnie przewidywano, że cała akcja uwłaszczeniowa regulowana cytowaną ustawą zostanie zakończona w ciągu 3–5 lat. Tak się jednak nie stało, czego dowodem jest przekazanie rozpoznawania spraw o stwierdzenie nabycia na podstawie ustawy uwłaszczeniowej własności nieruchomości sądom powszechnym, niejako przy okazji nowelizacji kodeksu cywilnego i uchylecia samej ustawy uwłaszczeniowej.

Rozważania dotyczące kwestii wpływu uwłaszczenia na charakter majątkowy gospodarstwa rolnego poprzedzone zostaną skrótowym przybliżeniem mechanizmu funkcjonowania ustawy uwłaszczeniowej, a następnie przepisów, które ją zastąpiły.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej z mocy prawa podlegali uwłaszczeniu rolnicy – posiadacze samoistni nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, nabytych w drodze zawartej bez prawem przewidzianej formy umowy sprzedaży, zamiany, darowizny, umowy o dożywocie lub innej umowy o przeniesienie własności, o zniesienie współwłasności albo umowy o dział spadku.

Natomiast na podstawie art. 1 ust. 2 ustawy uwłaszczeniowej z mocy prawa podlegali uwłaszczeniu rolnicy, którzy w dniu 4 listopada 1971 r. posiadali nieru-

⁶ Restrykcje te zostały wprowadzone ustawą z dnia 29 czerwca 1963 r. o ograniczeniu podziału gospodarstw rolnych (Dz.U. nr 28, poz. 168), która weszła w życie w dniu 5 lipca 1963 r. Zaznaczyć należy, że ustawa ta była wynikiem decyzji politycznych XII Plenum KC PZPR, a jej projekt został opracowany poza Komisją Kodyfikacyjną. Uregulowania tej ustawy miały przyczynić się do realizacji tzw. pegeeryzacji – por. bliższe uwagi na ten temat A. Lichorowicza: Nowy etap rozwoju polskiego modelu dziedziczenia gospodarstw rolnych, „Państwo i Prawo” z 1991 r., z. 11, s. 39 i nast. oraz B. Kordasiewicz: Dziedziczenie gospodarstw rolnych de lege ferenda, „Państwo i Prawo” z 1981 r., z. 8, s. 59. Niestety, przepisy tej ustawy w nieco zlagodzonej wersji włączone zostały do kodeksu cywilnego, co na wiele lat spetryfikowało system dziedziczenia gospodarstw rolnych.

chomość co najmniej 5 lat – jeśli weszli w jej posiadanie w dobrej wierze lub 10 lat – gdy weszli w posiadanie w złej wierze⁷.

Stwierdzenie nabycia własności z mocy prawa następowało przez wydania aktu własności ziemi, który w odniesieniu do samoistnych posiadaczy – z mocy art. 12 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej – był decyzją administracyjną o charakterze deklaratoryjnym.

Podkreślić należy, że art. 5 ustawy uwłaszczeniowej przesądzał, że tylko nieformalni nabywcy nieruchomości byli zobowiązani do odpłatności na rzecz byłego właściciela, ale w ograniczonym zakresie i jedynie wtedy, gdy byli właściciel miałby prawo do spłat w trybie przepisów o zniesieniu współwłasności lub odpowiednio działu spadku.

Zgodnie z art. 15 ustawy uwłaszczeniowej podstawą ujawnienia nowego stanu własności w księdze wieczystej i w ewidencji gruntów była ostateczna decyzja stwierdzająca nabycie własności nieruchomości.

Począwszy od dnia 6 kwietnia 1982 r., a więc od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej Kodeks cywilny i uchylającej ustawę uwłaszczeniową, rozpoznawanie spraw o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości na podstawie ustawy uwłaszczeniowej, a także spraw o odroczenie terminu spłaty należności z tytułu nabycia własności tych nieruchomości zostało przekazane sądom⁸. W konsekwencji, zgodnie z art. 6 § 1 ustawy nowelizującej podstawą ujawnienia nowego stanu własności w księdze wieczystej i ewidencji gruntów jest prawomocne postanowienie sądu stwierdzające nabycie własności nieruchomości przez posiadacza samoistnego.

Jednak należy zauważyć, że kognicją sądów objęte zostały w istocie dwie kategorie spraw.

Pierwsze z nich dotyczą stwierdzenia nabycia własności nieruchomości, w których to sprawach do dnia 6 kwietnia 1982 r. nie zostało jeszcze wszczęte postępowanie administracyjne. W tej kategorii spraw sądy w dalszym ciągu mogą podejmować rozstrzygnięcia.

Druga kategoria dotyczyła spraw przekazanych sądom po wejściu w życie ustawy nowelizującej do ponownego ich rozpatrzenia na skutek uchylecia lub stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji administracyjnej. Z tą właśnie kategorią spraw wiążą się poważne konsekwencje prawne. Zauważyć bowiem należy, że z dniem 1 stycznia 1992 r., a więc z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 19

⁷ Poza przedmiotem rozważań pozostawiamy kwestię uwłaszczenia posiadaczy zależnych. Zaznaczmy jedynie, że posiadacze zależni podlegali uwłaszczeniu nie z mocy prawa, ale na wniosek.

⁸ W ustawie nowelizującej kc. określony został również tryb postępowania sądowego – por. art. 5–7 i art. 8 ustawy nowelizującej.

października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa możliwość wzruszania ostatecznych decyzji administracyjnych – aktów własności ziemi wydawanych w trybie ustawy uwłaszczeniowej z 1971 r. stała się prawnie niedopuszczalna. Na podstawie bowiem art. 63 ust. 2 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa ustanowiony został zakaz stosowania nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego (a więc wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności i uchylecia lub zmiany decyzji) w odniesieniu do ostatecznych decyzji wydawanych na podstawie ustawy uwłaszczeniowej. Jednocześnie uchylony został art. 8 § 4 ustawy z 1982 r. nowelizującej kc., który zezwalał sądom rozpoznawać sprawy, gdy decyzje organu administracji państwowej zostały uchylone albo stwierdzono ich nieważność – art. 63 ust. 2 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Po wejściu w życie tej ustawy postępowania administracyjne toczące się w trybach nadzwyczajnych podlegały umorzeniu – art. 63 ust. 3 ustawy.

Kwestia konstytucyjności art. 63 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa była przedmiotem dwukrotnego badania przez Trybunał Konstytucyjny. W obydwu przypadkach Trybunał nie zakwestionował zaskarżonych przepisów⁹.

Konsekwentne jest też stanowisko orzecznictwa w kwestii skutków prawnych omawianej regulacji prawnej. Zakaz stosowania przepisów k.p.a. dotyczących wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności i uchylecia lub zmiany decyzji, a także obowiązek umorzenia postępowań administracyjnych wszczętych w tych sprawach, oznacza, że – z woli ustawodawcy – wymienionych trybów nadzwyczajnych postępowania administracyjnego nie stosuje się w zakresie wzruszania ostatecznych decyzji – aktów własności ziemi – nawet wtedy, gdy decyzje te były dotknięte takimi kwalifikowanymi wadami, które w innych sytuacjach skutkowałyby zastosowaniem tych trybów. Zatem, z woli ustawodawcy, niektóre decyzje – mimo kwalifikowanych wad – będą funkcjonowały w obrocie prawnym¹⁰.

Trudno o bardziej dobitny wyraz prymatu zasady pewności obrotu prawnego nad prawidłowością decyzji administracyjnej wydanej w przeszłości, na podstawie której ukształtowano stan własnościowy. Zaprezentowana linia orzecznictwa została utrwalona także w orzecznictwie Sądu Najwyższego, który niezmiennie stoi na stanowisku, że niemożliwa jest nie tylko kontrola administracyjna, ale i sądowa aktów własności ziemi¹¹.

9 Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 lutego 2000 r. SK 13/99, publ. OTK z 2000 r., nr 1, poz. 5 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 maja 2000 r., publ. OTK z 2000, nr 4, poz. 110.

10 Por. np. wyrok NSA z 13 maja 1999 r., II S.A. 569/99 – niepubl.

11 Por. m.in. uchwałę SN z dnia 30 czerwca 1992 r., III CZP 73/92 (publ. OSNCP z 1992 r., z. 11, poz. 201) i uchwałę SN z dnia 28 stycznia 1993 r., III CZP 167/92 (publ. OSNCP z 1993 r., z. 6, poz. 105).

Jednak najbardziej konsekwentne stanowisko w tym zakresie nie rozwiązało wszystkich kwestii związanych z funkcjonowaniem wadliwych aktów własności ziemi. W praktyce orzeczniczej pojawił się problem usunięcia nieprawidłowości powstałej na skutek wydania „na tę samą nieruchomość” dwóch aktów własności ziemi stwierdzających ich nabycie przez dwóch różnych „właścicieli”.

Problem ten łatwiej można rozwiązać w sytuacji, gdy jedna osoba dysponuje tytułem administracyjnym a druga sądowym, albo też wydano dwa rozstrzygnięcia sądowe. Wówczas możliwe jest zaskarżenie orzeczenia sądowego w trybie środków nadzwyczajnych przewidzianych w kpc. Ten tryb nie został bowiem wyłączony.

Inaczej przedstawia się sytuacja, gdy mamy do czynienia z dwiema decyzjami administracyjnymi. W takim przypadku w orzecznictwie sądowym odrzucony został wniosek o niemożliwości rozstrzygnięcia kwestii własności nieruchomości. Orzecznictwo stanęło bowiem na stanowisku, że jeżeli między dwoma osobami dysponującymi decyzjami administracyjnymi stwierdzającymi, że każda z nich nabyła własność określonej nieruchomości na podstawie ustawy uwłaszczeniowej i w związku z tym każda z nich uważa się za wyłącznego właściciela nieruchomości, to w tym przypadku mamy do czynienia z klasycznym sporem o własność. Taki zaś spór wchodzi w zakres pojęcia sprawy cywilnej w rozumieniu art. 1 kpc., a zatem właściwym do jego rozstrzygnięcia jest wyłącznie sąd powszechny¹². W tym przypadku przedłożone w postępowaniu sądowym akty własności ziemi wzajemnie się wykluczające, a więc nieustalające, kto jest właścicielem nieruchomości, muszą być traktowane jako dokumenty urzędowe w rozumieniu art. 244 § 1 kpc.. Takie dokumenty – jako dowody w sprawie – muszą podlegać swobodnej ocenie sądu. Skoro jednak nie dają one podstaw do kategorięcznego rozstrzygnięcia sporu o własność, sąd będzie zobowiązany do przeprowadzenia dalszego postępowania dowodowego i dopiero w oparciu o całokształt materiału dowodowego może rozstrzygnąć spór¹³.

Należy ubolewać, że Sąd Najwyższy nie pokusił się o nakreślenie chociażby kierunków możliwego do przeprowadzenia postępowania dowodowego. Wątpliwej jakości dowodem byłby dowód z zeznań świadków lub stron, którzy mieliby odtwarzać okoliczności faktyczne, jakie miały miejsce w dniu 4 listopada 1971 r.

Z punktu widzenia analizowanego zagadnienia – charakteru majątkowego gospodarstwa rolnego konieczne jest określenie w jakich sytuacjach nieruchomość

12 Por. uzasadnienie uchwały SN dnia 11 marca 1994 r. III CZP 18/94 (publ. OSNC z 1994 r., nr 10, poz. 186). Wypada odnotować, że w wyroku z dnia 3 lutego 1994 r. II CRN 161/93 (niepublikowanym) Sąd Najwyższy przyjął, że osoby legitymujące się aktami własności ziemi stwierdzającymi własność każdego z nich w odniesieniu do tej samej nieruchomości, powinni być traktowani jako jej współwłaściciele, co do których należy stosować odpowiednio przepisy kodeksu cywilnego o współwłasności. Pogląd ten nie spotkał się z aprobatą, czego wyrazem jest m.in. cyt. w poprzednim przepisie uchwała, w której SN odstąpił od tego stanowiska.

objęta procedurą uwłaszczeniową wejdzie w skład majątku wspólnego małżonków.

Sytuacja wydaje się najbardziej klarowna wówczas, gdy podstawą nabycia nieruchomości był art. 1 ust. 2 ustawy uwłaszczeniowej, tzn. gdy nabycie było oparte nie na nieformalnej umowie, ale fakcie samoistnego posiadania nieruchomości przez okres uprawniający do uzyskania tytułu własności. Nabyta w ten sposób nieruchomość wchodziła bezspornie do majątku wspólnego, gdy:

- oboje małżonkowie poddani byli ustrojowi wspólności ustawowej małżeńskiej i współposiadali tę nieruchomość łącznie,
- gdy posiadaczem samoistnym było wprawdzie jedno ze współmałżonków, ale nabycie z mocy prawa własności tej nieruchomości nastąpiło w czasie trwania wspólności ustawowej małżeńskiej.

Sporna była natomiast sytuacja, gdy posiadaczem samoistnym nieruchomości było tylko jedno ze współmałżonków, przy czym objęcie w posiadanie nastąpiło na podstawie jednej z nieformalnych umów, o których mowa w art. 1 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej.

Początkowo w orzecznictwie dominował pogląd, że nieruchomość, co do której organ administracji stwierdził jej nabycie w czasie trwania wspólności majątkowej małżeńskiej przez jedno ze współmałżonków, nie wchodzi w skład majątku dorobkowego, jeżeli przesłanką była np. nieformalna umowa darowizny dokonana tylko na rzecz tego małżonka¹⁴. Pogląd ten opierał się na założeniu, że nabycie własności nieruchomości z mocy prawa na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej, nie może się odrywać od okoliczności, iż objęcie nieruchomości w posiadanie nastąpiło na podstawie nieformalnej umowy zawartej tylko przez jednego z małżonków.

Pod wpływem krytyki tego orzecznictwa¹⁵, w późniejszej judykaturze Sąd Najwyższy odstąpił od tego poglądu i stanął na stanowisku, że dla oceny, czy nieruchomość nabyta na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej wchodzi w skład majątku wspólnego, rozstrzyga stan w dniu wejścia w życie ustawy¹⁶. W uzasadnieniu tego stanowiska, podkreślono, że nabycie nieruchomości na podstawie art. 1 ustawy uwłaszczeniowej ma charakter pierwotny.

Chociaż w płaszczyźnie doktrynalnej zagadnienie nie rysuje się tak jednoznacznie, to wydaje się, że względy pragmatyczne przemawiać będą raczej za

14 Tak SN m.in. w uchwale z dnia 19 marca 1976 r., III CZP 15/76 (publ. OSNCP z 1977 r., nr 3, poz. 49).

15 Por. w szczególności J. Szachulowicz: Indywidualne gospodarstwo rolne jako przedmiot wspólności ustawowej małżeńskiej, Warszawa 1979, s. 74 i nast.

16 Por. m.in. uchwałę SN z dnia 16 listopada 1987 r., III CZP 64/87 (publ. OSNCP z 1989 r., z. 4, poz. 62, czy uchwałę SN z dnia 24 stycznia 1991 r., III CZP 61/90 (publ. OSNCP z 1991 r., z. 7, poz. 87).

przyjęciem drugiej koncepcji. Nie można bowiem abstrahować od upływu znacznego okresu czasu od dnia wejścia w życie ustawy uwłaszczeniowej. Z tego względu prowadzenie ewentualnych dodatkowych ustaleń dowodowych dla ustalenia charakteru nabycia nieruchomości może narażać na znaczne trudności.

Kolejna kwestia sporna powstaje, gdy w akcie własności ziemi wydanym na podstawie ustawy uwłaszczeniowej, jako właściciela nieruchomości oznaczono tylko jedno ze współmałżonków, podczas gdy nieruchomość jest w istocie objęta wspólnością ustawową małżeńską. Pewną wskazówkę interpretacyjną daje SN stając na stanowisku, że sąd powszechny samodzielnie rozstrzyga spór o to, czy nieruchomość objęta aktem własności ziemi weszła do wspólnego majątku rolnika i jego małżonka, czy też należy do majątku odrębnego rolnika. Wiążąca moc aktu administracyjnego rozciąga się bowiem jedynie na tę sferę stosunków prawnych, do której uregulowania organ administracyjny jest ustawowo powołany¹⁷. Zatem w tym zakresie sąd nie jest związany treścią decyzji administracyjnej – aktu własności ziemi.

Za zbyt daleko idący należało jednak uznać pogląd SN, wyrażony w uchwale z dnia 14 kwietnia 1994 r.¹⁸, zgodnie z którym akt własności ziemi stwierdzający nabycie przez jedno z małżonków własności nieruchomości na podstawie art. 1 ustawy uwłaszczeniowej stanowi – wraz z aktem małżeństwa – podstawę wpisu w księdze wieczystej drugiego z nich, jeżeli w dniu 4 listopada 1971 r. pozostawali w ustawowej wspólności małżeńskiej. Jak podkreśla się w literaturze, fakt zawarcia małżeństwa i nabycia nieruchomości w czasie jego trwania nie wystarczają do przyjęcia, że nabyta nieruchomość objęta jest wspólnością ustawową małżeńską¹⁹.

Powstaje jednak pytanie o zakres kognicji sądu wieczystoksięgowego. Zgodnie z art. 628⁸ § 2 kpc., rozpoznając wniosek o wpis, sąd bada jedynie treść wniosku, treść i formę dołączonych do wniosku dokumentów oraz treść księgi wieczystej. Czy zatem – mając na uwadze tak zakreślone ramy działania sądu wieczystoksięgowego – wszelkie rozbieżności pomiędzy stanem prawnym nieruchomości a stanem faktycznym muszą być usuwane w drodze powództwa o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym?²⁰

17 Tak SN w postanowieniu z dnia 21 maja 1999 r., III CKN 244/98 (publ. OSNC z 1999 r., z. 12, poz. 110).

18 III CZP 45/94 (publ. „Radca Prawny” z 1994, nr 4, s. 77).

19 Por. S. Rudnicki: Komentarz do ustawy o księgach wieczystych i hipotece oraz do przepisów o postępowaniu w sprawach wieczystoksięgowych, Warszawa 2002, s. 60.

20 Pomijamy w tym miejscu sytuację, w których jedno z małżonków działając w ramach zwykłego zarządu, dokonuje nabycia na rzecz majątku wspólnego ze skutkiem dla drugiego małżonka, którego udział w umowie lub zgoda są zbędne. Jak podkreśla SN, wówczas sama umowa stanowi wystarczający dowód nabycia nieruchomości na zasadzie wspólności ustawowej małżeńskiej – por. m.in. uchwałę składu siedmiu sędziów SN z dnia 16 marca 1995 r., III CZP 9/95 (publ. OSNC z 1995 r., z. 11, poz. 149). Zatem w tych przypadkach zbędne jest wytaczanie powództwa o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym.

Paradoksalnie, kwestia ta wywołuje szczególne kontrowersje, gdy między małżonkiem wpisanym do księgi wieczystej a drugim małżonkiem nie istnieje żaden spór co do tego czy nieruchomości stanowi przedmiot majątku wspólnego i małżonkowie złożyli stosowny wniosek o wpisanie drugiego małżonka jako współwłaściciela nieruchomości na zasadzie wspólności ustawowej małżeńskiej. Nie wydaje się rozwiązaniem zbyt pragmatycznym kierowanie w takiej sytuacji małżonków na drogę procesu cywilnego o uzgodnienie.

W judykaturze i doktrynie podejmowane były próby rozwiązania tego problemu. Jednak nie wypracowano jednolitego poglądu.

W uchwale z dnia 29 stycznia 1993 r.²¹ Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, że wpisanie drugiego małżonka byłoby możliwe, gdyby uprawnieni wyrazili na to zgodę „w przepisanej formie” – akt notarialny, oświadczenie złożone przed sądem prowadzącym księgę wieczystą – w toku postępowania wieczystoksięgowego.

W odniesieniu do tej uchwały pojawił się jednak zarzut, że obowiązujące przepisy nie przewidują możliwości składania przez uczestników oświadczeń, które mogłyby stanowić podstawę wpisu, a w konsekwencji dokonanie na tej podstawie wpisu przekraczałoby zakres kognicji sądu wieczystoksięgowego²².

Inną propozycją rozwiązania problemu byłoby zawarcie przez małżonków ugody w formie aktu notarialnego²³. Istota ugody określona w art. 917 kc. sprowadza się jednak do czynienia sobie przez strony wzajemnych ustępstw. Tego elementu brakowałoby w „ugodzie” zawieranej pomiędzy uczestnikami postępowania wieczystoksięgowego.

Z kolei. S. Rudnicki proponuje, by oboje małżonkowie przedłożyli sądowi wieczystoksięgowemu pisemne oświadczenia zapewniające, że nieruchomości stanowi przedmiot majątku wspólnego²⁴.

Ostatnie z zaprezentowanych stanowisk jest wyrazem pewnej niekonsekwencji autora. Skoro bowiem – ze względu na literalną wykładnię art. 626⁸ § 2 kpc. – negowana jest możliwość złożenia takiego oświadczenia bezpośrednio przed sądem wieczystoksięgowym – to trudno uznać „moc dowodową” oświadczenia złożonego przez małżonków poza tym sądem. Ze względów celowościowych bardziej uzasadnione byłoby dopuszczenie możliwości złożenia tego oświadczenia bezpośrednio przed sądem wieczystoksięgowym.

Poddając analizie sposoby rozstrzygania o przynależności danego składnika majątkowego do majątku wspólnego małżonków lub majątków odrębnych, należy

21 III CZP 172/92 publ. OSNCP z 1993, z. 6, poz. 110.

22 Por. S. Rudnicki: Komentarz do ustawy o księgach wieczystych..., s. 61.

23 Tak. H. Cieplak: Podstawa wpisu do księgi wieczystej i jego znaczenie, „Przegląd Sądowy” z 1998 r., nr 12, s. 62.

24 S. Rudnicki: Komentarz do ustawy o księgach wieczystych..., s. 62.

przypomnieć, że często odbywa się to również w ramach postępowania o podział majątku dorobkowego po ustaniu małżeństwa. W postępowaniu tym sąd samodzielnie ustala skład majątku, chyba że sprawa przynależności danego składnika do majątku wspólnego została prawomocnie rozstrzygnięta przed wszczęciem postępowania o podział majątku. Na potrzeby związane z ustaleniem składu majątku wspólnego, sąd może orzec o przynależności do tego majątku nieruchomości, co do której jako właściciel został ujawniony tylko jeden ze współmałżonków²⁵.

Należy również podkreślić, że po wszczęciu postępowania o podział majątku wspólnego, odrębne sprawy między małżonkami dotyczące składu majątku wspólnego, w tym także sprawy o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym, podlegają przekazaniu do rozstrzygnięcia w postępowaniu o podział majątku – art. 618 § 2 w związku z art. 688 i 567 § 3 kpc.

III. Zwrot wywłaszczonej nieruchomości a charakter majątkowy gospodarstwa rolnego

Większość poczynionych wyżej uwag ogólnych, dotyczących charakteru majątkowego gospodarstwa rolnego kształtowanego w ramach wspólności małżeńskiej, pozostaje aktualna również w tej części rozważań. Dalej eksponowane będą jedynie odmienności, wynikające z odrębnej natury prawnej procedury zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

Poza przedmiotem rozważań pozostaje kwestia natury prawnej zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, a tym bardziej charakteru prawnego samego wywłaszczenia. Należy jednak podkreślić, że wywłaszczenie jest najdalej idącym środkiem ingerencji w sferę uprawnień właścicielskich. Konieczne więc jest ściśle przestrzeganie ram prawnych tej instytucji. W literaturze podkreśla się, że zbyt często pojęcie interesu publicznego utożsamiane bywa z interesem państwa lub gminy, podczas gdy interes publiczny, który ma uzasadniać ingerencję w sferę prywatnoprawną, powinien być łączony z interesem ogółu²⁶.

Kwestia ta rysowała się szczególnie ostro na styku tzw. rolnictwa indywidualnego a interesu państwa, upatrywanego częstokroć w preferowaniu kolektywnych form działalności rolniczej, wprowadzanych zbyt często w drodze przymusu państwowego. Wydawało się, że po zakreśleniu ścisłych granic wywłaszczenia w ustawie zasadniczej²⁷ oraz przepisach ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospo-

25 Tak SN w uchwale z dnia 12 listopada 1981 r., III CZP 47/81 (publ. OSNCP z 1982, poz. 48).

26 Por. E. Drozd Z. Truszkiewicz: Gospodarka gruntami i wywłaszczanie nieruchomości. Komentarz, Poznań-Kluczbork 1994, s. 126.

27 Aktualnie instytucja wywłaszczenia znajduje odzwierciedlenie w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP stanowiącym, że: „Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem”.

darce nieruchomości²⁸ problem stopniowo będzie tracił na aktualności. Tym bardziej więc muszą niepokoić tendencje pojawiające się w orzecznictwie sądowym, które rozszerzają rygory administracyjnej procedury wywłaszczeniowej na czynności administracyjne o charakterze quasi-wywłaszczeniowej.

Przykładem takiego orzecznictwa jest wyrok SN z dnia 17 grudnia 1997 r.,²⁹ w którym Sąd stwierdził, iż droga sądowa jest niedopuszczalna w sprawach o roszczenia majątkowe poprzedniego właściciela (...) powstałe w związku ze zwrotem wywłaszczonej nieruchomości. Przy czym – jak wynika z analizy uzasadnienia tego orzeczenia – w badanej przez SN sprawie nie mieliśmy do czynienia z klasycznym wywłaszczeniem, które byłoby źródłem roszczeń związanych następnie ze zwrotem wywłaszczonej nieruchomości, lecz z przejęciem nieruchomości przez Państwo z mocy prawa.

Zakres wyłączeń przez SN możliwości kontroli roszczeń typowo cywilnoprawnych, związanych z rozliczeniami powstałymi na tle zwrotu nieruchomości – zresztą często wbrew stanowisku sądów niższej instancji – musi budzić uzasadniony niepokój. Zauważyć należy, że ta linia orzecznicza Sądu Najwyższego jest kontynuowana również w późniejszych orzeczeniach³⁰.

Dla przejrzystości dalszych wywodów omówienie konsekwencji zwrotu wywłaszczonej nieruchomości dla charakteru majątkowego gospodarstwa rolnego, musi zostać poprzedzone przynajmniej skrótową analizą kwestii odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości z punktu widzenia ustroju wspólności ustawowej małżeńskiej.

W tym ostatnim zakresie należy stwierdzić, że jeśli nieruchomość była przedmiotem majątku odrębnego jednego z małżonków, to odszkodowanie za wywłaszczenie również wejdzie w skład majątku odrębnego tego małżonka. Ten sam wniosek trzeba odnieść do nieruchomości zamiennej otrzymanej za wywłączoną nieruchomość w trybie art. 131 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Należy zauważyć, że nieruchomość zamienna może być również przydzielana – za zgodą prezesa Własności Rolnej Skarbu Państwa – z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Jest to szczególnie ważny instrument z punktu widzenia prawidłowego funkcjonowania gospodarstwa rolnego.

Wyłączenie odszkodowania lub nieruchomości zamiennej z majątku wspólnego małżonków wynika wprost z zasady surogacji sprecyzowanej w art. 33 pkt 3 k.r.o. Zastosowanie tej zasady do omawianego przypadku prowadzi do wniosku, że odszkodowanie za wywłączoną nieruchomość lub nieruchomość zamienna

stanowią substrat majątkowy przedmiotu – nieruchomości, nabytej przed zawarciem związku małżeńskiego lub nabytej wprawdzie w czasie trwania małżeństwa, ale w drodze dziedziczenia, zapisu lub darowizny. W tym ostatnim przypadku nieruchomość, a w konsekwencji odszkodowanie za jej wywłaszczenie, wejdzie do wspólnego majątku, o ile spadkodawca lub darczyńca tak postanowi (argument *a contrario* z art. 33 kt 2 k.r.o.).

Stanowisko orzecznictwa w kwestii zaliczenia kwoty z tytułu odszkodowania do majątku odrębnego w sytuacji, gdy nieruchomość stanowi majątek odrębny, jest również jednoznaczne³¹.

Określone wyżej reguły surogacji należy w pełnym zakresie zastosować do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Jeśli więc przedmiotem zwrotu jest nieruchomość, która wcześniej – w chwili wywłaszczenia – wchodziła w skład majątku odrębnego, to nawet gdy jej zwrot następuje w okresie obowiązywania pomiędzy małżonkami ustroju wspólności ustawowej małżeńskiej, wejdzie ona ponownie w skład majątku odrębnego.

Ze zwrotem wywłaszczonej nieruchomości ściśle wiąże się kwestia zwrotu otrzymanego wcześniej przez jej właściciela odszkodowania lub nieruchomości zamiennej.

Należy zauważyć, że nierzadko kwota stanowiąca równowartość odszkodowania będzie pochodziła z majątku wspólnego małżonków. W takim przypadku należy potraktować ją jako nakład z majątku wspólnego na majątek odrębny małżonka zobowiązanego do jej uiszczenia z tytułu zwrotu nieruchomości.

Jeśli natomiast z majątku wspólnego poczynione zostały nakłady na nieruchomość zamienną, która następnie podlega zwrotowi w związku ze zwrotem wywłaszczonej nieruchomości kwoty powiększające majątek właściciela nieruchomości będą wchodziły w skład majątku wspólnego.

IV. Podsumowanie

W ramach jednego artykułu niemożliwe było wyczerpanie wszystkich wątków związanych z poruszoną problematyką. W konkluzji wypada jednak stwierdzić, że niewątpliwie z punktu widzenia działalności rolniczej prowadzonej przez małżonków – jeśli działalność tę będą prowadzili wspólnie – ustrój małżeński i skład majątku wspólnego odgrywają ważną rolę. Utworzone na bazie majątku wspólnego gospodarstwo rolne będzie miało stosunkowo spójną strukturę własnościową. Ma to również istotne znaczenie z punktu widzenia rozwoju gospodarstwa rol-

28 Por. art. 112–142 ustawy (jedn. tekst: Dz.U. z 2000 r., nr 46, poz. 543 ze zm.).

29 I CKN 370/97 (publ. OSNC z 1998 r., z. 7–8, poz. 116).

30 Por. chociażby wyrok SN z dnia 27 czerwca 2001 r. II CKN 601/00 (publ. OSNIC z 2002 r., z. 2, poz. 27).

31 Tak SN w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 30 września 1976 r. III CZP 97/57 (publ. OSNCP z 1977 r. z. 5–6, poz. 83).

nego. Rozwój ten jest możliwy m. in. w oparciu o kredyt bankowy. Niewątpliwie spójna struktura własnościowa zwiększa zdolność kredytową małżonków. Dotychczas podstawową formą zabezpieczenia kredytu rolnego jest hipoteka. Aby forma ta mogła skutecznie działać, konieczna jest właśnie spójna struktura majątkowa gospodarstwa rolnego, a szczególnie – spójny stan własnościowy nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego.

Bartłomiej Krupiński

Formy zachowania niepodzielności gospodarstw rolnych w obrocie *mortis causa* w prawie angielskim

I. Problematyka związana ze stworzeniem odpowiedniego systemu dziedziczenia *mortis causa*, uwzględniającego potrzeby zachowania niepodzielności gospodarstwa rolnego, nie jest problemem wyłącznie polskim. Zagadnienie to ma w dzisiejszych czasach wymiar europejski, a nawet światowy.

Dziedziczenie, pomimo że w ostatnich latach daje się zauważyć tendencję do wzrostu instrumentów *inter vivos*, nadal stanowi istotny element kształtowania struktury agrarnej. Należy pamiętać, że nieodpowiednio sformułowane przepisy w tej materii mogą prowadzić do podziału ziemi i rozdrabniania gospodarstw rolnych. W sprawach spadkowych istnieje bowiem odwieczny konflikt interesów – z jednej strony niepodzielność stanowi o sile rozwoju gospodarstwa, a z drugiej – spadkobiercy zmarłego, opierając się na zasadzie równości, domagają się podziału.

W rozważaniach dotyczących zachodnioeuropejskich modeli dziedziczenia gospodarstw rolnych autorzy skupiają się głównie na dwóch modelowych systemach dziedziczenia: germańskim i romańskim. Pomija się przy tym angielskie doświadczenia, choć średnia powierzchnia angielskiej farmy wynosi 69 ha, co świadczy, że metody zachowania niepodzielności gruntów rolnych w Anglii są niezwykle skuteczne¹.

Omawianie problematyki dziedziczenia gospodarstw rolnych w Anglii rozpocząć należy od stwierdzenia o podstawowym znaczeniu – w prawie angielskim nie występują szczególne przepisy odnośnie dziedziczenia gospodarstw rolnych. Bezpośrednim skutkiem takiego unormowania obrotu *mortis causa* jest fakt, że stosuje się do niego ogólne przepisy spadkowe. Co więcej – nie zdecydowano się również na zdefiniowanie pojęcia gospodarstwa rolnego. Oznacza to, że omawiając zagadnienia dotyczące dziedziczenia gospodarstwa rolnego, mamy na myśli przeniesienie *mortis causa* poszczególnych kategorii dóbr składowych.

II. Prawo angielskie posiada instrumenty, które przy odpowiednim zastosowaniu mogą prowadzić do zachowania integralności gospodarstw rolnych tak, aby

¹ Artykuł stanowi fragment pracy magisterskiej „Dziedziczenie gospodarstw rolnych w Anglii” wykonanej w Katedrze Prawa Rolnego Uniwersytetu Jagiellońskiego pod kierunkiem prof. dr hab. Aleksandra Lichorowicza we wrześniu 2001 r.

nie doszło do ich podziału i rozdrobnienia, w wyniku dojścia do spadku wielu spadkobierców. Należy do nich przede wszystkim – podobnie jak w ustawodawstwie kontynentalnym – instytucja testamentu. Obok niej istnieje jeszcze możliwość dokonania przez spadkodawcę za swego życia czynności, które po śmierci będą swoistym zabezpieczeniem przed podziałem.

II A. Z powodu braku ustanowienia szczególnych przepisów regulujących kwestię dziedziczenia gospodarstw rolnych testament stał się z konieczności istotnym środkiem do osiągnięcia celu, jakim jest zachowanie niepodzielności gospodarstwa rolnego.

W prawie angielskim, podobnie jak w systemach wywodzących się z prawa rzymskiego, możemy wyróżnić dwa rodzaje dziedziczenia: **testamentowe** – w przypadku sporządzenia przez spadkodawcę specjalnego dokumentu w formie przez prawo przewidzianej i rozporządzającego majątkiem na wypadek jego śmierci, oraz **ustawowe** – gdy takiego dokumentu nie było.

Dziedziczenie z mocy specjalnego dokumentu sporządzonego przez spadkodawcę, określającego jego wolę i dyspozycję określa się terminem *testacy*. Termin *testament* występował we wczesnym prawie angielskim i odnosił się do dyspozycji w zakresie *personal property* (mienie ruchome)², ale z czasem został wyparty przez określenie *will* odnoszące się zarówno do mienia ruchomego jak i *real property* (mienie nieruchome)³. Pojęcie *will* jest używane obecnie w dwóch znaczeniach: jako określenie woli spadkodawcy wyrażonej w dyspozycjach testamentowych oraz jako sam dokument, w którym ta wola jest wyrażona.

Angielskie *will* wykazuje szereg cech porównywalnych z kontynentalnymi odpowiednikami. Podobnie jak testament w prawie cywilnym wywołuje skutek dopiero w chwili śmierci spadkodawcy. Może być za jego życia dowolnie modyfikowany i odwoływany (*ambulatory*). Musi być także sporządzony w odpowiedniej formie. Istotne wymogi dla stworzenia ważnego testamentu zostały określone w *Wills Act* z 1837 roku. Zaliczono do nich: sporządzenie dokumentu w formie pisemnej oraz podpis testatora dokonany w obecności świadka, który następnie potwierdza całą czynność.

Prawo angielskie określa w *Wills Act* zdolność testowania. *Section 7* tej ustawy uzależnia ją od uzyskania pełnoletności (ukończenie 18 roku życia), jak również od stanu zdrowia psychicznego. Wymagana jest także wola ustanowienia testamentu w okolicznościach całkowitej i nieskrępowanej wolności testatora.

2 Personal property, znane także jako chattels może być dalej podzielone na chattels personal oraz chattels real, które odnoszą się do dzierżawy (leasehold). Z chattels personal możemy z kolei wyodrębnić choses in possession, które identyfikują się z rzeczami ruchomymi oraz choses in action o charakterze niematerialnym jak np. dokumenty, weksle, akcje, udziały w spółkach, prawa autorskie i znaki towarowe.

3 Z real property można wyprowadzić land, czyli grunt i wszystkie te rzeczy, które są trwale z nim związane (np. wody, lasy, budynki), nazywane fixtures, przenoszone automatycznie wraz z przeniesieniem gruntu.

Jeżeli chodzi o różnice pomiędzy *will* a testamentem z *civil law*, na pierwszy plan wysuwa się możliwość ustanawiania testamentów łącznych (*joint*) wzajemnych (*mutual*) oraz łącznych i wzajemnych (*joint and mutual*). *Joint will* występuje, gdy dwie lub więcej osób łącznie podpisują taki testament i jest to zwykle stosowane w przypadku dysponowania współwłasnością. *Mutual will* polega na tym, że dwie lub więcej osób dokonują wzajemnych przysporzeń na rzecz drugiej osoby w oddzielnych *will*. Trzecia kategoria łączy cechy dwóch wcześniejszych.

Testament może stanowić istotny instrument do osiągnięcia celu, jakim jest zachowanie niepodzielności gospodarstwa rolnego. W takim wypadku wystarcza, że spadkodawca wskaże w testamencie osobę, która odziedziczy gospodarstwo rolne, wyłączając tym samym spadkobierców ustawowych.

Nie można też zapominać o możliwości, kiedy testament może stać się instrumentem podziału gruntu rolnego. Wyznaczenie i powołanie na spadkobierców kilku osób będzie w takim przypadku wiązać się z rozdrobnieniem gruntu. Możliwość wystąpienia dwóch skrajnych sytuacji powoduje, że instrument testamentu niesie za sobą pewne ryzyko.

Zasada swobody testowania w prawie angielskim nie jest jednak całkowita i absolutna. Ustawodawca angielski doszedł do wniosku, że istnieje konieczność zabezpieczenia interesów osób najbliższych w przypadku pominięcia ich w testamencie. Ustawodawstwo europejskie w takiej sytuacji przewiduje dwa sposoby ochrony pominiętych spadkobierców: system rezerwy i system zachowku. System angielski stworzył odrębny model ochrony zbliżony do systemu zachowku, wykazujący jednak pewne istotne cechy, które nie pozwalają nazywać go zachowkiem.

Normy chroniące osoby najbliższe mogą być jednocześnie zagrożeniem dla integralności gospodarstwa rolnego w sytuacji, gdy spadkodawca chcąc zachować niepodzielność gospodarstwa przyznaje je jednemu spadkobiercy w testamencie, wyłączając tym samym pozostałe osoby bliskie.

Podkreślić należy, że wprowadzone instrumenty prawne ograniczające swobodę testowania nie dają stuprocentowej pewności, że gospodarstwa nie zostaną podzielone. Jednakże w praktyce do sytuacji rozdrobnienia dochodzi niezmiernie rzadko, co świadczy o tym że są one wystarczająco skuteczne.

II B. Obecnie obowiązujące angielskie przepisy w kwestii ograniczenia swobody testamentowej są wynikiem wielowiekowej ewolucji. Można w tym zakresie wyodrębnić trzy fazy.

Pierwsza faza, która sięga XIII wieku, charakteryzowała się istnieniem częściowej swobody testamentowej, jeśli dotyczyła wyłącznie *personal property*, ograniczonej przez przyznanie, na korzyść małżonka i dzieci zmarłego, prawa do otrzymania ustalonej kwoty, uzależnionej od wartości majątku spadkodawcy.

W drugiej fazie, która rozpoczęła się w różnym czasie w poszczególnych częściach Anglii, została potwierdzona zasada uznania pełnej i bezwarunkowej swobody testamentowej i ta sytuacja pozostała w gruncie rzeczy nie zmieniona aż do wejścia w życie *Inheritance (Family Provisions) Act* z 1938 roku, który wyznaczył początek trzeciej i ostatniej fazy.

Ustawa ta uznała uprzywilejowaną pozycję w charakterze spadkobiercy, określonych podmiotów zwanych *dependants*, tj. powiązanych więzami pokrewieństwa lub powinowactwa ze zmarłym w momencie jego śmierci i wprowadziła system zaspokajania praw spadkowych podmiotów uprawnionych.

W odniesieniu do *real property* ewolucja zasady swobody testamentowej miała odmienny przebieg: począwszy od ustawodawstwa feudalnego, które nie dopuszczało w odniesieniu do tego typu własności żadnej formy spadkobrania testamentowego, przez *Statute of Wills* z 1540 roku uznający pełną swobodę testamentową, aż do *Inheritance (Family Provision) Act* z 1938 roku wprowadzającego ograniczenia.

Po pierwszej interwencji normatywnej w zakresie ochrony *dependants* zawartej w cytowanym *Inheritance (Family Provision) Act* z 1938 nastąpiły kolejne: *Intestates Estates Act* z 1952, który rozszerzył dyspozycje na korzyść *dependants* na całe *total intestacies* (spadkobranie ustawowe); *Family Provision Act* z 1966, który przyznał sądom kompetencje zasądzenia pewnej sumy do przekazania *dependants* w drodze darowizny; i w końcu *Inheritance (Provisions for Family and Dependents) Act* z 1975 roku.

II C. Główną przyczyną wydania wspomnianej *Inheritance (Provisions for Family and Dependents) Act* z 1975 roku zawierającej obowiązujące obecnie przepisy, było zagwarantowanie pewnego *maintenance*, czyli utrzymania dla *dependants*. Istotna modyfikacja w stosunku do wcześniejszego ustawodawstwa wiązała się z sytuacją prawną małżonka pozostającego przy życiu. W tym przypadku celem interwencji ustawodawcy nie było już zapewnienie utrzymania wdowy lub wdowca, lecz raczej przyznanie małżonkowi środków finansowych o słusznej wysokości, niezależnie od okoliczności czy byłyby one konieczne, czy nie do jego utrzymania.

Podobnie jak w ustawodawstwie kontynentalnym istnieje w prawie angielskim kategoria podmiotów, które przepisy zamierzają chronić przed swobodą testamentową. W odróżnieniu jednak od systemów zachowku i rezerwy występujących w Europie, *common law* wykształciło specyficzną instytucję ochrony interesów osób bliskich. Przepisy angielskie nie przewidują na korzyść *dependants* prawa do określonej kwoty majątku spadkowego, lecz ograniczają do przyznania im, w przypadku pominięcia w testamencie lub w normach o spadkobranii ustawowym, możliwości ubiegania się o nakaz sądowy (*order*), przyznający im, tak

zwane stosowne zabezpieczenie finansowe (*reasonable financial provision*). Termin ten ma dwa różne znaczenia ze względu na pozycje przeżywającego małżonka z jednej strony i pozycje innych *dependants* z drugiej. Odnosnie małżonka pozostającego przy życiu sformułowanie to odnosi się do przysporzenia majątkowego, które ze względu na okoliczności konkretnego przypadku jest uważane za słuszne, bez względu na wysokość konieczną do utrzymania tego małżonka⁴. W odniesieniu do innych kategorii *dependants* termin ten zachowuje swoje początkowe znaczenie przysporzenia majątkowego na korzyść tych podmiotów, w wysokości takiej, że w świetle danych okoliczności i konkretnego przypadku jest ona funkcjonalnie wystarczająca, aby pokryć koszty związane z ich utrzymaniem⁵.

Właściwość sądu jest określona w zależności od wartości majątku spadkowego. W sprawach, gdy nie przekracza on pewnej określonej wysokości, taki wniosek o wydanie nakazu składa się do *Country Courts*, w pozostałych przypadkach do *Family Division* lub *Chancery Division High Court*.

W odróżnieniu od instytucji zachowku ochrona *dependents* jest uzależniona od uznaniowej decyzji sądu, który może nie przyjąć wniosku tzw. *applicant*, czyli osoby ubiegającej się o stosowne zabezpieczenie finansowe. W przypadku przyjęcia żądania również sąd decyduje o wysokości oraz formie przyznania *reasonable financial provision*.

Odmierna jest również kategoria osób ubiegających się o część spadku. Prawo angielskie wymienia pięć takich kategorii uprawnionych do złożenia wniosku. Według *Inheritance Act* o stosowne zabezpieczenie finansowe mogą się ubiegać:

- a) żona lub mąż,
- b) była żona lub były mąż, pod warunkiem że nie zawarli powtórnego związku małżeńskiego,
- c) dziecko,
- d) jakkolwiek osoba (nie będąca dzieckiem zmarłego), która – w przypadku zawarcia związku małżeńskiego, którego zmarły był w jakiegokolwiek chwili stroną – była traktowana jako dziecko rodziny w stosunku do tego małżeństwa,
- e) jakkolwiek osoba, która tuż przed śmiercią spadkodawcy była przez niego całkowicie lub częściowo utrzymywana.

Uderzające w tym jest zaliczenie do kategorii osób uprawnionych byłego małżonka (b), przysposobionego w przypadku rozwiązania stosunku przysposobienia (d), a także osoby, która może w ogóle nie być spokrewniona ze spadkodawcą (e).

4 Section 1(2)(a) *Inheritance (Provisions for Family and Dependents) Act* z 1975 roku.

5 Section 1(2)(b) *Inheritance (Provisions for Family and Dependents) Act* z 1975 roku.

Oprócz zaliczenia do odpowiedniej kategorii osób ustawa wymienia jeszcze dwie przesłanki. Pierwsza z nich określa, że spadkodawca musiał w momencie śmierci zamieszkiwać w Anglii lub Walii. Druga to nieobecność w testamencie albo w przepisach o spadkobraniu ustawowym *reasonable financial provision* na korzyść żądającego. Należy dodać, że przepisy omawianej ustawy stosuje się do spadków otwartych po 1 kwietnia 1976 roku.

Przepisy na korzyść *dependants* ograniczają swobodę testamentową, ale w stopniu zdecydowanie mniejszym niż przepisy o zachowku. Wynika to przede wszystkim ze specyfiki systemu *common law* przyznającego szerokie kompetencje sądom.

Obok określenia przesłanek ustawodawca angielski stypizował również poszczególne typy *orders*, które sędzia może wydać wobec wniosku *applicant*⁶: Mogą to być następujące nakazy przyznające *dependants*:

- a) wypłatę z majątku zmarłego okresowych spłat na warunkach określonych w nakazie,
- b) wypłatę z majątku zmarłego jednorazowo sumy pieniężnej w wysokości określonej w nakazie,
- c) *ownership* dobra wchodzącego w skład majątku,
- d) *settlement* na jego korzyść dobra wchodzącego w skład majątku,
- e) nabycie obcego dobra w stosunku do majątku spadkodawcy i przeniesienie jego *ownership* na *applicant* albo ustanowienie na nim *settlement* na korzyść samego *applicant*,
- f) oraz nakaz zmieniający jakiegokolwiek *settlement* zawarte przed lub po ślubie, ustanowione przez małżonków, z których jedno zmarło, na korzyść małżonka pozostającego przy życiu, albo jakiegokolwiek dziecka z tego małżeństwa lub innej osoby traktowanej przez zmarłego jako dziecko.

Termin *settlement* ma w prawie angielskim różnorakie znaczenie. W zakresie prawa własności oznacza dyspozycje przez czynność *inter vivos* albo *mortis causa*, poprzez którą dobra ruchome lub nieruchome są przeznaczone do kolejnego korzystania przez większą ilość osób albo przez określoną kategorię osób wskazanych przez ustanawiającego *settlement* zwanego *settlor*.

Wysokość określonych w punkcie (a) spłat okresowych może być uznaniowo ustalona przez sąd w nakazie, może być równa całkowitemu przychodowi z majątku, jak również całkowitemu przychodowi z określonej przez sąd części majątku.

6 Te typy *orders*, do których wydania są upoważnione Courts są wymienione w Section 2 Act Inheritance (Provisions for Family and Dependants) Act z 1975 roku.

Jak widać sąd w takim wypadku ma zupełną dowolność w kształtowaniu spłat i – co najważniejsze sam może określić ich wysokość. W stosunku do osoby zobowiązanej do spłat istnieje również możliwość ich zawieszenia, zmniejszenia a, nawet zwolnienia⁷.

Oprócz wydania nakazu przyznano sądom kompetencję do wprowadzenia dodatkowych klauzul. Sąd może nakazać osobie posiadającej część majątku zmarłego jej zwrot lub dokonanie spłat, może też zmienić rozporządzenie majątkiem zmarłego wynikające z testamentu lub z ustawy, w sposób jaki uważa za sprawiedliwy i stosowny. Może również – wedle swego uznania – przyznać zarządcom majątku odpowiednie kompetencje.

Interwencja angielskiego ustawodawcy ogranicza się do omawianych przepisów. Szeroka przestrzeń pozostawiona jest uznaniowej władzy sędziego, który wobec wniosku *applicant* nie ogranicza się jedynie do sprawdzenia okoliczności wymaganych przez prawo i do uwzględnienia wniosku, jak to ma miejsce w przypadku roszczenia o zachówek, lecz idzie o wiele dalej. Sędzia nie jest wcale zobowiązany do wydania *order*. Jest nieskrępowany i może uznać lub oddalić wniosek *dependant*, a w razie przychylenia się może wybrać typ rozwiązania najlepiej dostosowany do konkretnej sytuacji.

Przy podejmowaniu decyzji sąd jest zobowiązany do wzięcia pod uwagę niektórych czynników mogących wpłynąć na wyrok, które są wskazane w *Section 3 Act* z 1975 roku. Są one podzielone na dwie kategorie. Pierwsza z nich to *basic considerations*, czyli okoliczności, które sędziowie są zobowiązani brać pod uwagę za każdym razem, gdy składa się wniosek. Druga kategoria to tzw. *particular* albo *additional considerations*, które nabierają znaczenia tylko w niektórych, szczególnych okolicznościach.

Do *basic considerations* ustawa zalicza:

- sytuację finansową wnioskodawcy lub innych wnioskodawców,
- pasywa, które obciążają dobra spadkowe,
- rozmiar i naturę majątku spadkowego netto,
- jakiegokolwiek psychiczne lub fizyczne zaburzenia wnioskodawcy lub spadkobiercy majątku zmarłego,
- wszystkie inne okoliczności, które sąd może uznać za mające związek ze sprawą.

Szczególnie to ostatnie postanowienie ma charakter otwarty i tym samym pozostawia szeroki margines swobody dla uznaniowej władzy *Courts*. Rozpatrując

7 Section 6(1) Inheritance (Provisions for Family and Dependants) Act z 1975 roku.

sytuację finansową *applicant*, sąd weźmie pod uwagę możliwości zarobkowe i zobowiązania finansowe⁸.

Sądy są zobowiązane wziąć pod uwagę również tzw. *particular* lub *addicional considerations* tj. niektóre okoliczności szczególnie różniące się w funkcji, w zależności od przynależności *applicant* do określonej grupy *dependants*. Na przykład w odniesieniu do małżonka pozostającego przy życiu należy wziąć pod uwagę jego wiek, długość trwania związku małżeńskiego, a także wkład do dobrobytu rodziny z uwzględnieniem sum wydanych na utrzymanie domu i samej rodziny, oraz wysokość sumy, na którą mógłby liczyć, gdyby małżeństwo zostało rozwiązane wskutek wyroku orzekającego rozwód w momencie śmierci zmarłego⁹.

Wskutek wydania *order* poprzez sąd wnioskodawca znajduje się w tej samej sytuacji prawnej co uprawniony z tytułu dyspozycji testamentowych lub ustawowych, z tą jednak konsekwencją, że w sytuacji kiedy wartość majątku spadkowego jest niższa niż wysokość długów na nim ciążyących, korzyść wnioskodawcy może zostać poddana *abatement*, czyli pewnego rodzaju redukcji.

Nie wydaje się aby omówione rozwiązania chroniące pewną grupę podmiotów były wielkim zagrożeniem dla niepodzielności gruntu rolnego, czy też gospodarstwa rolnego. Przede wszystkim pozycja prawna *dependants* przedstawia się odmiennie w porównaniu z tą uprawnionego z tytułu zachowku. Ten ostatni ma w zasadzie prawo uzyskać zawsze pewną część dóbr spadkowych, podczas gdy prawa *dependant* są uzależnione od uznaniowej władzy sędziego. W konsekwencji przed wydaniem *order* przez sąd, *dependant* w zasadzie nie może cieszyć się żadnym prawem na majątku spadkowym.

Porównując: podczas gdy w przypadku roszczenia o zachówek sędzia jest zobowiązany przychylić się do wniosku, z którym wystąpił uprawniony w wypadku zaistnienia przesłanek dla jego przyjęcia, to w analogicznej sytuacji sędzia angielski może odmówić uwzględnienia roszczenia *dependant*, jeśli tylko uważa taką decyzję za słuszną.

Ta cecha angielskiego systemu mogłaby przyjąć istotną wagę w stosunku do zachowania niepodzielności gospodarstwa rolnego, w momencie gdy sąd będzie kierował się kryterium określonym jako *the size and nature of the deceased's net estate*, czyli wymiar i natura majątku netto zmarłego. W zakres tego ostatniego pojęcia „natury majątku spadkowego” mogłoby wejść określenie oszacowania rolniczej natury produkcyjnej dóbr spadkowych, która mogłaby zasugerować sędziemu

8 Section 3(6) Inheritance (Provisions for Family and Dependents) Act z 1975 roku.

9 Różne typy *particular consideration* są określone w Section 3 Inheritance (Provisions for Family and Dependents) Act z 1975 roku.

słuszność zachowania ich jedności, a więc skłonić do odmowy wniosku *dependant*, potencjalnie zagrażającemu integralności samego gospodarstwa rolnego.

Angielskie *common law* przyznaje *dependants* wyłącznie prawo otrzymania przysporzenia majątkowego, niekoniecznie utożsamianego z kwotą majątku spadkowego; w zasadzie wybór typu przysporzenia majątkowego do przyznania *dependant* jest pozostawiony uznaniu sędziego.

W świetle przedstawionego systemu ochrony *dependants* gwarancja niepodzielności dóbr gospodarstwa rolnego wobec roszczeń tych ostatnich wydaje się prawie całkowicie pozostawiona uznaniu sędziego; tak więc w sumie poddana wrażliwości pojedynczych sądów i sędziów na poszczególne potrzeby w konkretnych sprawach spadkowych.

Jednak omawiana uznaniowość zawsze pozostawia pewną wątpliwość co do rozstrzygnięcia i nie można być pewnym, że w konkretnej, indywidualnie określonej sprawie sędzia wyda orzeczenie prowadzące do zachowania integralności gruntu rolnego.

III. Angielski system zawiera również instrumenty prawne, które mogą być zastosowane w określonych sytuacjach, umożliwiając spadkodawcy ominięcie postanowień ustawy podyktowanych interesem *dependants*. Można w ten sposób ubiec interwencję sądową, likwidując tym samym element ryzyka związany z orzeczeniem sądu.

Do 1975 roku, w którym został wydany **Inheritance (Provision for Family and Dependents) Act**, nie było żadnych ograniczeń w zakresie prób ominięcia praw *dependants* przez spadkodawcę, który w konsekwencji miał do dyspozycji szeroki asortyment instrumentów uniemożliwiających *dependants* dochodzenie swoich praw spadkowych. Act z 1975 wprowadził jednak pewne dyspozycje skierowane na penalizację zachowań spadkodawcy. Pomimo tego nadal istnieje możliwość osłabienia w pewnym stopniu roszczeń *dependants* i ochrony tym sposobem gospodarstwa rolnego przed podziałem.

Pierwszym przypadkiem wyłączenia stosowania norm na korzyść określonych grup uprawnionych osób jest ominięcie wymogu domicylu, czyli posiadanie stałego miejsca zamieszkania poza terenem Anglii lub Walii¹⁰.

Innym instrumentem prawnym mogącym prowadzić do zachowania niepodzielności gospodarstwa rolnego jest dokonanie przez spadkodawcę przed śmiercią pewnych czynności *inter vivos*. Jest to wykorzystanie okoliczności, że prawa przyznane *dependants* mają ciążyć wyłącznie na majątku spadkowym netto tzn. na aktywach spadkowych pozostałych po odjęciu pasywów. Daje to spadkodawcy

10 Section 27 Inheritance (Provisions for Family and Dependents) Act z 1975 roku.

możliwość obejścia dyspozycji na korzyść *dependant*, poprzez dwa różne instrumenty skierowane na ograniczenie objętości majątku. Pierwszy stanowi **redukcję aktywów spadkowych** poprzez wykonanie ze strony spadkodawcy czynności *inter vivos* rozporządzających majątkiem, drugi natomiast stanowi **zwiększenie pasywów spadkowych** poprzez zaciągnięcie przez spadkodawcę – dzięki czynnościom *inter vivos* – zobowiązań ciążących na majątku spadkowym w momencie otwarcia spadku (umowa o dziedziczenie na rzecz osoby trzeciej).

III A. Redukcja aktywów spadkowych poprzez czynności rozporządzające to sytuacja, która będzie miała miejsce w przypadku, gdy spadkodawca przenosi za życia *ownership* gruntu rolnego lub innych składników gospodarstwa zaliczanych do kategorii *real* lub *personal property*, na osobę trzecią.

Podobnie jak w przypadku testamentu ustawodawca angielski nie wprowadził całkowitej i absolutnej swobody w dokonywaniu takich czynności, dając tym samym sądowi uprawnienia do bycia strażnikiem interesu zarówno spadkobierców jak i samego majątku.

Act z 1975 roku – w celu ochrony roszczeń *dependants* – przyznał sądom, w tych okolicznościach, uznaniową kompetencję kwestionowania czynności rozporządzających dokonanych za życia przez zmarłego i zmuszenia *donee*¹¹, czyli osoby, na którą ukierunkowane były te rozporządzenia do dokonania przysporzenia majątkowego na korzyść *dependants*, w celu zaspokojenia ich roszczeń spadkowych.

Taka interwencja sądu, kwestionująca umowę spadkodawcy, może z jednej strony zabezpieczać przed negatywnymi skutkami podziału gospodarstw rolnych, poprzez wspomniane czynności rozporządzające, ale może również, w wypadku gdy spadkodawca chciał zachować jedność gospodarstwa przekazując je poprzez taką umowę jednej osobie, zniweczyć ten skutek.

Interwencja sądu jest uzależniona od okresu, w którym dokonano czynności. W przypadku, kiedy spadkodawca dokonał jej w okresie 6. lat przed swoją śmiercią, będą miały zastosowanie przepisy *Inheritance Act* 1975, a konkretnie *Section 10* tej ustawy, określające kompetencje sądu w stosunku do transakcji zmierzających do unieważnienia żądań o zabezpieczenie finansowe, czyli naruszenia interesów *dependants*. W tej sytuacji czynność może zostać uznana za bezskuteczną, jeśli zajdą określone w ustawie przesłanki umożliwiające interwencję sędziego. Wymagają one przede wszystkim – tak jak w każdym wypadku ubiegania się o wydanie nakazu sądowego – wniosku strony. Z ograniczenia do rozpatrywania transakcji zawartych w okresie 6. lat poprzedzających śmierć spadkodawcy

można wyprowadzić konkluzję, że wszelkie umowy zawarte przed tym okresem nie mogą być przedmiotem wniosku o wydanie nakazu.

Kolejne przesłanki wymienia *Section 10(2)*. Uzależniają one interwencję sądu od faktu, że czynność rozporządzająca została dokonana bez odpowiedniego świadczenia wzajemnego, z zamiarem szkodenia interesom *dependants* i działanie sądu pociągnie za sobą bardziej skuteczne zaspokojenie roszczeń podmiotów uprawnionych. Wzajemność świadczenia polega na dokonaniu stosownego przysporzenia majątkowego ze strony adresata czynności rozporządzającej na korzyść spadkodawcy. Co istotne, sądy nie mają obowiązku interweniować.

Należy przy tym pamiętać, że w tej sytuacji ma zastosowanie przepis z *Section 10*, który stanowi, iż należy wziąć pod uwagę wszelkie inne okoliczności sprawy. Sformułowanie to ma charakter otwarty i pozostawia tym samym szerokie pole dla uznaniowej władzy sędziego. Możemy założyć, że i w takiej sytuacji sędzia może nie zdecydować się na interwencję w zakresie skutków czynności *inter vivos*, motywując to koniecznością zachowania niepodzielności gruntu rolnego.

W przypadku, kiedy *Courts* – już po upewnieniu się o zaistnieniu tych przesłanek – zdecydują się interweniować, aby zmodyfikować skutki czynności rozporządzającej, treść *order* (nakazu) jest zróżnicowana, w zależności od przedmiotu samej czynności rozporządzającej.

W sytuacji, w której spadkodawca rozporządził na korzyść *donee* sumą pieniężną, *order* mógłby zobowiązać *donee* do jej zapłacenia *applicant*, odliczając wysokość obciążeń podatkowych, które *donee* musiał w swoim czasie ponieść w związku z tym przysporzeniem majątkowym¹². Jeśli natomiast przedmiotem czynności rozporządzającej spadkodawcy były dobra niepieniężne, *donee* zostanie zobowiązany poprzez *order* do zapłacenia *applicant* równowartości sumy pieniężnej jaką dana rzecz miała w momencie otwarcia spadku, po odjęciu obciążeń podatkowych poniesionych przez *donee*.¹³

Jak widać w przypadku interwencji sędzia nie wydaje dobra w naturze, ale jedynie jego równowartość pieniężną w momencie otwarcia spadku. Taka forma spłat zapewnia w pewnym sensie realizację celu jaki przyświecał spadkodawcy a mianowicie zachowanie integralności gospodarstwa rolnego.

III B. Drugą kategorią czynności *inter vivos*, będącą jednym ze sposobów zachowania niepodzielności gospodarstwa rolnego w sytuacji odnoszącej się do zwiększenia pasywów spadkowych jest umowa o dziedziczenie na rzecz osoby

11 *Donee* oznacza obdarowanego, ale nie tylko pod tytułem darmym ale i odpłatnym.

12 *Section 10 Inheritance (Provisions for Family and Dependents) Act* z 1975 roku.

13 *Section 10 Inheritance (Provisions for Family and Dependents) Act* z 1975 roku.

trzeciej. Prawo angielskie przyznaje większą swobodę spadkodawcy w tym zakresie w przeciwieństwie do niektórych systemów prawnych, godząc się w ogóle na dopuszczenie takiej umowy. Nie jest to jednak swoboda całkowita i bezwarunkowa. Podobnie jak w omawianych powyżej czynnościach rozporządzających także umowy o dziedziczenie doznają pewnych ograniczeń na mocy przepisów Inheritance Act z 1975 roku, w przypadku spełnienia określonych przesłanek. Ograniczenia te polegają na kompetencji sądu do zmodyfikowania skutków umowy, poprzez którą spadkodawca zobowiązał się w stosunku do osoby trzeciej do pozostawienia tej osobie części swojego majątku w drodze testamentu. Przewiduje to szczegółowo Section 11, powtarzając właściwie przesłanki z Section 10, z tą jedynie różnicą, że nie uzależnia interwencji od zawarcia umowy w 6-letnim terminie poprzedzającym śmierć spadkodawcy. Courts mogą interweniować w przypadku umowy o dziedziczenie w sytuacji, w której zaistnieją określone warunki, bezpośrednio wymienione w Section 11: 1) okoliczność, której w momencie zawarcia umowy adresat przysporzenia majątkowego – także w tej sytuacji zwany *donee* – nie dokonał ani nie obiecał dokonać świadczenia wzajemnego; 2) zamiar zmarłego, użycia instrumentu umownego w celu obejścia roszczeń *dependants*; 3) użyteczność interwencji sędziego w celu ochrony interesów *dependants*.

Podobnie jak w poprzednich przypadkach także w przypadku spełnienia przesłanek wybór czy interweniować, czy nie w sferze skutków umowy jest pozostawiony uznaniowej decyzji samych sądów.

Sąd może w takiej sytuacji wydać nakaz w dwóch określonych sytuacjach.

Przed ich omówieniem istotnym wydaje się wyjaśnienie pojęcia *personal representative*. Jest to specyficzny podmiot występujący w prawie angielskim. Może być on wyznaczony przez spadkodawcę w testamencie i wtedy określa się go mianem *executor* lub *executrix*, gdy wyznaczonym przedstawicielem jest kobieta. W przypadku, gdy *personal representative* jest mianowany przez sędziego, w razie dziedziczenia z ustawy, albo gdy nie był ustanowiony przez spadkodawcę w testamencie nazywany jest *administrator* lub *administratrix*, w przypadku kobiety.

Instytucja ta została wprowadzona przez sądy kościelne, zajmujące się sprawami spadkowymi w zakresie *personal property*, przy których w przeciwieństwie do mienia nieruchomości istniała odpowiedzialność za długi spadkowe. Z czasem *Land Transfer Act* z 1897 i *Administration of Estate Act* z 1925 roku rozszerzyły również na *real property* system odnoszący się do mianowania *personal representative*.

Przeniesienie dóbr spadkodawcy następuje w takiej sytuacji dwuetapowo. W momencie otwarcia spadku, majątek spadkowy nie jest przenoszony bezpośred-

nio na spadkobierców lecz właśnie na ten specjalny podmiot *personal representative*, którego zadaniem jest oczyszczenie majątku z pasywów. W drugim etapie następuje przeniesienie poszczególnych dóbr na spadkobierców wyznaczonych w testamencie lub na zasadach określonych w ustawie.

Skutkiem występowania takiego specjalnego podmiotu jest to, że angielski spadkobierca ustawowy czy testamentowy zwany *heir* nie może zostać utożsamiony z postacią romańskiego spadkobiercy rozumianego jako następca ogólny, który wstępuje w ogół stosunków majątkowych po spadkodawcy. *Successor universalis* nie odpowiada za długi spadkowe i jego pozycja jako następcy jest ograniczona do nabycia jedynie części tych aktywów spadkowych, które pozostają po likwidacji pasywów, dokonanej przez odmienny podmiot, czyli *personal representative*. Prawo natury majątkowej, jakie *heir* zostaje przyznane przez ustawę lub testament, przyjmuje nazwę *legacy* lub *device*, jeśli jego przedmiotem jest nieruchomość. Można zauważyć, że nie tylko ze względu na podobne brzmienie terminologiczne, ale także przez swoją konstrukcję prawną *legacy* przypomina romanistyczne pojęcie zapisu. Można więc podzielić opinie tych, którzy uważają, że instytucja angielskiego *heir* jest bliższa zapisobiercy, niż sytuacji prawnej spadkobiercy.

Jak już podkreślaliśmy powyżej sąd może zatem wydać nakaz po uprzednim spełnieniu przesłanek w dwóch odmiennych sytuacjach.

Pierwsza z nich dotyczy przypadku, gdy wskutek działalności *personal representative*, zgodnie z umową, dobra (np. grunt rolny) zostały przekazane na rzecz *donee*. Wtedy nakaz jest kierowany do tej osoby, aby dla uzyskania zabezpieczenia finansowego zapewnił taką sumę pieniędzy lub własność na korzyść *dependants*¹⁴.

W drugim przypadku, kiedy *personal representative* nie zrealizuje jeszcze przeniesienia gruntu rolnego i innych dóbr gospodarstwa będących przedmiotem umowy, *order* wydany przez Courts wstrzyma takie przeniesienie, wprowadzając omawiane dobra do majątku spadkowego. To z kolei powoduje, że stają się one przedmiotem ewentualnych roszczeń *dependants* i w ten sposób niweczą cel spadkodawcy, który chciał osiągnąć poprzez zawarcie umowy¹⁵. W tym przypadku, w odróżnieniu od sytuacji analizowanej poprzednio, istnieje możliwość, że w wyniku interwencji Courts umowa o dziedziczenie nie wywołałaby swoich skutków, co może się stać w sytuacji kiedy *personal representative* nie wykonałby jeszcze zobowiązania wynikającego z tej umowy.

14 Section 11(2) (i) Inheritance (Provisions for Family and Dependents) Act z 1975 roku.

15 Section 11(2) (ii) Inheritance (Provisions for Family and Dependents) Act z 1975 roku.

W prawie angielskim możemy wyróżnić 2 typy umów o dziedziczenie: umowa skierowana jedynie na to, aby pozostawić określone dobro w drodze testamentu i umowa, przez którą jedna z dwóch stron, czyli spadkodawca zapewnia drugą, że określona *ownership* zostanie przekazana w każdym wypadku, w momencie jego śmierci. Rozróżnienie jest tutaj bardzo subtelne, ale niezwykle istotne, ponieważ w pierwszym przypadku spadkodawca wykonuje swoje zobowiązanie jedynie pisząc testament. Ten typ umowy o dziedziczenie nie gwarantuje efektywnego przeniesienia *ownership* na adresata, który jest jej podmiotem. Faktycznie spadkodawca może udaremnić celowość zawarcia samej umowy, odwołując testament. Poza tym przeniesienie *ownership* może nastąpić jedynie w przypadku, jeśli pozostały majątek zmarłego będzie wystarczający, aby zaspokoić pasywna spadkowe.

Inna jest sytuacja, w której za pomocą umowy spadkodawca zobowiąże się, że w każdym przypadku *ownership* dobra będzie przeniesiona na nią w momencie otwarcia spadku. W tym przypadku zobowiązanie to może zostać uznane za wykonane wyłącznie poprzez efektywne przeniesienie własności dobra – przedmiotu umowy. Jeśli do tego nie dojdzie, strona umowy ma prawo dochodzić roszczeń z majątku pozostawionego przez zmarłego. I właśnie do tego drugiego typu umowy o dziedziczenie *Inheritance Act* z 1975 roku się odnosi.

Zarówno w sytuacji odnoszącej się do czynności rozporządzających *inter vivos*, jak i w tej związanej z zaciągnięciem *inter vivos* zobowiązań pod postacią umowy o dziedziczenie, *Inheritance Act* 1975 przyznaje sądowi szeroki zakres kompetencji uznaniowej co do decyzji, czy interweniować, czy nie, w celu modyfikacji skutków czynności prawnych dokonanych przez spadkodawcę.

Sections 10 i 11 ograniczają się jedynie do wskazania kryteriów, którymi powinny się kierować sądy przy podejmowaniu decyzji o ewentualnej interwencji, kryteriów w zasadzie analogicznych w obu sytuacjach, które nakazują brać pod uwagę szczególne okoliczności faktyczne, w których czynność rozporządzająca została dokonana, a umowa o dziedziczenie została zawarta. Dlatego mają znaczenie: (1) ewentualny stosunek zachodzący pomiędzy *donees* a spadkodawcą; (2) zachowanie i sytuacja finansowa *donees* i wreszcie jako kryterium uzupełniające (3) wszystkie inne okoliczności przypadku¹⁶.

IV. Podsumowując: stwierdzić należy, iż angielski ustawodawca nie interweniuje w przedmiocie spadków rolnych poprzez instrument *statute law*, pozostawiając tym samym osobie prywatnej i sędziemu rolę twórców systemu ochrony przed podziałem gospodarstw rolnych.

Pomimo braku szczególnych wymogów w przypadku, gdy do spadku wchodzi grunt rolny, a także niewystępowania przesłanek osobistych czy kwalifikacyjnych wydaje się, że istniejący system prawny w odpowiedni i co istotne – wystarczający sposób chroni przed podziałem. Najlepszym dowodem na potwierdzenie tej tezy okazuje się praktyka obrotu i występowanie w Anglii stosunkowo dużych powierzchniowo gospodarstw. Jednakże przypisanie tego faktu jedynie liberalnym przepisom prawnym byłoby z pewnością nie ścisłe. Anglia jest dobrym przykładem, że nie tylko istniejąca norma w pełni kształtuje obraz struktury agrarnej państwa. Równie ważnym czynnikiem jest świadomość rolnika, który wie że podział doprowadzić może do pogorszenia sytuacji materialnej zarówno jego samego, jak i jego bliskich. Kolejnym istotnym czynnikiem mającym wpływ na omawianą problematykę jest niewątpliwie tradycja. Do 1925 roku przez stulecia wszelkie nieruchomości, jeśli dziedziczono to tylko na zasadzie primogenitury. Ta zakorzeniona zasada w jakimś stopniu przetrwała, pomimo znacznego złagodzenia przepisów. Należy także podkreślić, że na obraz obecnego rolnictwa wpływają przede wszystkim wymogi rynku, a zależność pomiędzy rozmiarem gospodarstwa a skalą produkcji jest widoczna i niewątpliwa. Dlatego też angielskie prawo wprowadziło szereg instrumentów prawnych, takich jak kilka rodzajów współwłasności, czy przede wszystkim dzierżawa, skierowanych na ułatwienie rolnikom tworzenia wydajnych przedsiębiorstw rolnych.

W obecnym prawie angielskim istnieją formy zachowania niepodzielności *agricultural land* i pozostałych składników gospodarstwa rolnego. Należy do nich zaliczyć przede wszystkim instytucję testamentu oraz pewne czynności dokonane za życia spadkodawcy i mogące prowadzić do realizacji wskazanego celu. Nie są one jednak nieograniczone i podlegają kontroli sądowej, która może (ale nie musi) być gwarantem niepodzielności gospodarstwa rolnego.

Na zakończenie rozważań w kwestii uregulowania dziedziczenia gospodarstw rolnych należy postawić pytanie: czy doświadczenia angielskie mogą być z powodzeniem stosowane w kontynentalnej części Europy a w szczególności w Polsce? Trudno w tym miejscu udzielić zdecydowanej, twierdzącej odpowiedzi. Wydaje się, że specyfika i odmiennosć angielskiego systemu prawnego uniemożliwiają zaadaptowanie tamtejszych przepisów do warunków polskich. Wynika to przede wszystkim z całego charakteru tamtejszego prawa *common law*, bardzo wyjątkowego i specyficznego. Brak interwencji w przedmiocie spadków rolnych odpowiada liberalnemu duchowi przenikającemu całe *common law*. W prawie tym bardzo istotną rolę spełnia sąd, który skuteczniej dopasowuje rozstrzygnięcia do konkretnej sytuacji.

Dlatego też wątpliwe wydaje się aby przeniesienie zasad systemu angielskiego na warunki polskie odniosło pożądane skutki. W Anglii rolnik jest świa-

16 Section 10 i 11 *Inheritance (Provisions for Family and Dependents) Act* z 1975 roku.

domy, że podział gospodarstwa jest dla niego niekorzystny, gdyż doprowadzi do bankructwa jego i całej rodziny.

Po raz kolejny okazuje się, że przepisy prawne nie są jedynym czynnikiem, który wpływa na zachowanie integralności gospodarstwa rolnego. Równie istotne są ludzkie przyzwyczajenia, tradycja oraz świadomość, które czasem potrafią uczynić więcej niż ustawy i artykuły.

Część IV

RECENZJE I KOMUNIKATY

**Recenzja pracy prof. dra hab. Pawła Czechowskiego
pt. „Proces dostosowania polskiego prawa rolnego
i żywnościowego do prawa Unii Europejskiej”
Warszawa 2001, Wyd. NAI-Comp. s. 376**

Wymienioną w tytule pracę uważam za niezmiernie cenną. Materiał w niej zawarty jest bardzo obszerny, mimo dobrze dostrzegalnej staranności autora o stałe zachowanie nader skomprimowanego stylu jego prezentacji. Dzięki należytej znajomości przedmiotu oraz praktycznemu doświadczeniu nabytemu przez niego w charakterze przewodniczącego Zespołu Ekspertów ds. Harmonizacji Prawa Polskiego z Prawem Wspólnot Europejskich od 1994 r. przy pełnomocniku Rządu ds. Integracji Europejskiej – praca stanowi bardzo pomocną pozycję, głównie dla przedstawicieli nauki prawa rolnego i żywnościowego, pracowników organów rządowych uczestniczących w rozmowach integracyjnych, a także dla przedstawicieli i pracowników organów oraz instytucji administracji rządowej i samorządowej, a ponadto dla tych wszystkich, którzy żywotnie zainteresowani są najbliższą przyszłością polskiego rolnictwa.

Autor materiału zawarty w pracy prawidłowo usystematyzował i zanalizował w dziesięciu rozdziałach problemowych, które poprzedził wstępem. Uzupełnił przy tym poszczególne zagadnienia wyselekcjonowanymi pozycjami literatury i własną skondensowaną krytyką. Oprócz tego w każdym rozdziale zamieszczał w tekście dane promulgacyjne rozporządzeń wydanych przez organy wspólnotowe w sprawach tamże analizowanych¹.

Z uwagi na nowość problematyki, której dotąd w takiej formie nikt nie poświęcił opracowania monograficznego – uważam przeto za wskazane przedstawić jego podstawową tematykę zawartą w rozdziałach oraz najogólniejszą jej ocenę.

W rozdziale pierwszym najwartościowsze są rozważania ukazujące założenia Wspólnej Polityki Rolnej Wspólnoty Europejskiej, jako wyznacznika zmian aktualnej polskiej polityki rolnej i prawa rolnego.

¹ Liczba tych danych w poszczególnych rozdziałach oscyluje średnio od 25 do 65. Zamieszczenie ich w pracy, szczególnie w takiej ilości, uważam za mało przydatne dla polskiego czytelnika, gdyż ich urzędowa treść i dane promulgacyjne (zresztą w tekście niepełne!) są w językach państw członkowskich UE. Tym samym tylko dla nikłej części polskich czytelników mogą być one użyteczne.

W rozdziale drugim autor zasadnie najszerzej potraktował tematykę przebiegu przygotowań do członkostwa Polski w Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem celów zawartych w Narodowym Programie Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej (NPPC)².

Wysoce interesujące są również rozważania stanowiące treść całego rozdziału trzeciego. Dotyczą one dostosowania rolnictwa polskiego do standardów Wspólnej Polityki Rolnej. W procesie uzgadniania tej tematyki Polska zobowiązała się bowiem do wdrożenia już w okresie negocjacyjnym całości *aquis communautaire* w obszarze „Rolnictwo” do polskiego porządku prawnego. Autor w tej sprawie wyraża racjonalne wątpliwości i nie wyklucza, że rozbieżności stanowisk obu stron w tym obszarze mogą oddalić nawet o kilka lat członkostwo Polski w tej międzynarodowej organizacji, jaką jest Unia Europejska.

Tematyka rozdziału czwartego zasadza się na analizie polityki regionalnej Wspólnoty Europejskiej w zakresie rozwoju obszarów wiejskich w zestawieniu z przygotowaniem Polski do przyjęcia europejskich standardów także w tej dziedzinie. Jednakże najbardziej istotne dla czytelnika polskiego jest ustalenie rozmiarów udziału Polski w przedakcesyjnych bezzwrotnych funduszach strukturalnych PHARE, SAPARD i ISPA. I tu autor dokładnie poinformował nie tylko o ich wysokości³, lecz także o związanym z nimi własnym wysiłkiem finansowym każdego beneficjenta tych funduszy. Z kolei problematyka unowocześniania struktur gospodarstw rolnych w państwach członkowskich Unii Europejskiej oraz dylematy polskiej regulacji pojęć gospodarstwa rodzinnego i obrotu nieruchomościami rolnymi stanowią trzon rozważań rozdziału piątego, a rola instytucji wspomagających regulację rynku rolnego zarówno w państwach Unii jak też w Polsce wypełniają treść rozdziału szóstego. Warto przy tym dodać, że opis licznych instytucji wyszczególnionych w tych rozdziałach oraz spełnianych przez nie funkcji ukazuje zarazem wyjątkowo dobrą znajomość ich zadań w aktualnym etapie rozwoju rolnictwa.

Rozdział siódmy w całości wypełnia przedstawienie organizacji branżowych rynków rolnych, działających w liczbie czternastu w państwach członkowskich Unii Europejskiej, a także ukazanie budowy form organizacyjnych branżowych rynków w Polsce, z których już kilka zostało, zdaniem autora, racjonalnie ustawowo unormowanych⁴.

2 Dokument ten został przygotowany przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej we współpracy z ministerstwami i urzędami centralnymi a następnie przyjęty przez ten Komitet 29 kwietnia 1998 r. Wersję ostateczną tego dokumentu Rada Ministrów RP przyjęła 26 kwietnia 2000 r.

3 PHARE – 2000 w sumie 484 mln euro, SAPARD – 168 mln euro rocznie, ISPA – blisko 400 mln euro rocznie.

4 Dotyczy to rynku cukru (ustawa z 21 czerwca 2001 r. – Dz.U. Nr 76, poz. 810), rynków owoców i warzyw, rynku chmielu, rynku tytoniu oraz rynku suszu paszowego (ustawa z 29 listopada 2000 r. – Dz.U. z 2001 r. Nr 3, poz. 18), rynku mleka i przetworów mlecznych (ustawa z 6 września 2001 r. – Dz.U. Nr 129, poz. 1446). Zob. też E. Tomkiewicz: Limitowanie produkcji w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej. Warszawa 2000. Wyd. Scholar, s. 314.

Rozdział ósmy (którego treść o regułach konkurencji i pomocy publicznej w rolnictwie uzasadniała raczej umiejscowienie go na pozycji rozdziału ostatniego) w pierwszej części zawiera m.in. przekonujące stwierdzenia, że regulacja prawna rynków rolnych na obszarze WE ma pierwszeństwo przed ogólnymi zasadami konkurencji, dotyczącymi zarówno działalności podmiotów gospodarczych, jak i pomocy niesionej im przez państwo. Natomiast ogólne sformułowania konkurencji stosowane są w państwach członkowskich w przypadkach braku przepisów szczegółowych odnoszących się do regulacji rynków rolnych. W drugiej zaś części tego rozdziału autor wyjaśnił ogół zasad konkurencji w rolnictwie polskim w świetle sporządzonego 16 grudnia 1991 r. w Brukseli i ratyfikowanego ustawą z 4 lipca 1992 r. Układu Europejskiego, ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczypospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi⁵ i antymonopolowego prawa krajowego⁶.

Nielatwą w odbiorze tematykę dotyczącą jakości handlowej produktów rolno-spożywczych w prawie UE oraz normalizacji artykułów rolno-spożywczych, a także ochrony nazw geograficznych pochodzenia i certyfikacji specjalnego pochodzenia produktów rolnych autor zawarł we wstępnej części rozdziału dziewiątego. W dalszej zaś części zamieścił produkcję ekologiczną jako systemu gospodarowania rolniczego o możliwie zrównoważonej produkcji roślinnej i zwierzęcej w obrębie gospodarstwa (jednakże nieprzetworzonej technologicznie). Rozdział ten zamykają (nazbyt krótkie!!!) analityczne uwagi autora o produktach rolnych i żywnościowych genetycznie modyfikowanych. Tematyka ujęta w dotychczas prezentowanych rozdziałach zamyka w ostatnim rozdziale (dziesiątym) pełny opis regulacji weterynaryjnej w UE, która imponuje swoją szczegółowością (obejmującą 630 aktów prawnych!) i regulacji fitosanitarnej oraz żywienia zwierząt, a nadto warunki zdrowotne żywności i żywienia zapewniające ochronę zdrowia i bezpieczeństwa obywateli.

Pracę wieńczy obszerny „Zakończenie”. Zawiera ono, w postaci zasadnej i przekonującej rekapitulacji, ukazanie zarówno dużych obszarów zaniedbań w minionym dziesięcioleciu w procesie dostosowywania polskiego prawa rolnego i żywnościowego do standardów Wspólnej Polityki Rolnej, jak też godnych uznania osiągnięć dokonanych już w tej dziedzinie. Spośród zaniedbań autor słusznie na czołowym miejscu usytuowuje informację o celach Wspólnej Polityki Rolnej wśród polskiej społeczności wiejskiej, jaka dociera do niej poprzez media publiczne i społeczne. Informacja ta nie jest bowiem w pełni zrozumiała przez tę społeczność. Poza tym informacja o charakterze ekonomiczno-politycznym pro-

5 Dz.U. z 1992 r. Nr 60, poz. 30; ratyfikacja i wejście w życie w Dz.U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38 i 39.

6 Ustawa z 30 czerwca 2000 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowania pomocy publicznej dla przedsiębiorstw (Dz.U. Nr 60, poz. 704) oraz ustawa z 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. Nr 122, poz. 1319).

wadzona na poziomie znacznego uogólnienia nie może być należycie użytkowana, zresztą nie tylko przez tę społeczność. Autor dalej ukazuje brak uregulowań prawnych lub chociażby ich uzgodnionych projektów dotyczących m.in. modernizacji gospodarstw, kryteriów i form pomocy dla gospodarstw rozwojowych, określenia statusu prawnego młodych rolników w gospodarstwach rolnych, doradztwa rolniczego oraz wsparcia dla osób odchodzących z rolnictwa, środków prawnych wspomagających koncentrację gruntów rolnych, a także kooperacji produkcyjnej opartej na formie spółek kapitałowych. Podobnie przedstawia się sprawa braku ustawy o gospodarstwie rodzinnym, którą można by – zdaniem autora – opracować w okresie przedczłonkowskim i wdrażać po wejściu do Unii, wykorzystując środki strukturalne Wspólnej Polityki Rolnej.

Z kolei spośród godnych uznania osiągnięć dokonanych w latach ostatniej dekady, w których dostosowanie polskiego prawa rolnego i żywnościowego już odpowiada kryteriom ustalonym przez WPR, autor umiejscawia m.in. konstrukcję regulacji prawnej handlowej jakości produktów rolno-spożywczych, która stała się podstawą umożliwiającą branżową regulację jakości tych produktów w ramach rozporządzeń wykonawczych Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Podobnych pozytywnych ocen autor udzielił jeszcze innym rozwiązaniom prawnym polskiego ustawodawcy. Ponadto autor jest przeświadczony, że występujące tu i ówdzie w postępowaniach dostosowawczych odstępstwa są w przeważającej większości zgodne z ogólnymi założeniami Wspólnej Polityki Rolnej i tym samym nie oddziałują ujemnie na ich końcową ocenę.

Tok rozważań autora w całej pracy (najwyraźniej w jej „Zakończeniu”) w sposób zauważalny i uchwytny ujawnia nadto jego troskę o dobrą jakość efektów procesu dostosowującego polskie prawo rolne i żywnościowe do prawa określającego Wspólną Politykę Rolną Wspólnoty Europejskiej. Troska ta wynika zarówno z jego pozycji w nauce jako jednego z czołowych znawców opisanej w pracy tematyki, jak też z doświadczeń na stanowisku wysokiego stopnia działacza państwowego uczestniczącego w tym niełatwym trudzie dostosowawczym, który określił pozycję Polski w Unii Europejskiej.

Praca w zasadzie nie zawiera teoretycznie skomplikowanych zagadnień. Jest ona opracowaniem *sui generis* prawno-porównawczym w tym sensie, że jedna ze stron w tej quasi-komparatystyce zajmuje pozycję dominującą, gdyż tylko jej normy stanowią tu wyłączny wzorzec legislacyjny w dopasowywaniu aktów prawnych normujących WPL do systemu prawa polskiego. Przy tym zauważam pominięcie przez autora zjawiska zasadzającego się na tym, że praktyka ostatnich lat ukazuje przejaw polegający na zmianie charakteru środków prawnych Wspólnoty Europejskiej, stosowanych głównie w zakresie problemów strukturalnych i finansowych rolnictwa, a to przez coraz częstsze przechodzenie od form prawnych dyrektyw do

rozporządzeń. Te ostatnie, ze względu na konieczność bezpośredniego obowiązywania, eliminują możliwość dokonywania wyboru sposobów wykonywania ich przez państwa członkowskie. Równocześnie przechodzenie do form prawnych rozporządzeń unaocznia jedność i zapewnia wartość legislacji w całej Wspólnocie Europejskiej. Ułatwia również wspólnotowemu ustawodawcy kontrolę nad obrębem tej swobody, którym jeszcze rozporządza państwo członkowskie w zakresie problematyki normowanej rozporządzeniem.

Natomiast w odniesieniu do państw kandydujących do członkostwa w Unii Europejskiej polityka ta znajduje wyraz w określaniu w rozporządzeniach o funduszach przedakcesyjnych ścisłych wymogów oraz wysoce skrupulatnej kontroli wykorzystania przez beneficjentów tych funduszy⁷.

W części końcowej swoich uwag wyrażam zdziwienie z powodu nieobecności tzw. recenzenta wydawniczego w procesie publikacyjnym tej pracy. Udział takiego recenzenta jeszcze do niedawna był w zasadzie regułą w publikacjach o charakterze naukowym. Tymczasem obecnie wydawcy coraz częściej, głównie ze względów oszczędnościowych, pomijają taki udział. Równocześnie dzieje się to przy braku sprzeciwu autorów oraz ich stowarzyszeń naukowych. Niektórzy autorzy, szczególnie prawniczych opracowań naukowych, przytłoczeni z zasady ogromem materiału normatywnego oraz liczną bibliografią a nadto nierzadko obfitą jursprudencją zwracają niekiedy mniejszą uwagę na ścisłość terminologiczną i poprawność gramatyczną oraz stylistyczną w formułowanych zdaniach, a ześrodkowują w nich swą uwagę przede wszystkim na poprawności merytorycznej. Tego rodzaju zjawisko występuje także w niektórych częściach recenzowanej pracy⁸. Jestem przeświadczony, że udział recenzenta wydawniczego w procesie jej druku spowodowałby całkowitą nieobecność takich i podobnych im mankamentów, w tym przede wszystkim merytorycznych.⁹

7 M.in. zob. art. 9–10 rozporządzenia Nr 1268 Rady Wspólnot Europejskich o programie pomocy przedakcesyjnej na rzecz rolnictwa i rozwoju wiejskiego w państwach kandydujących do Unii Europejskiej (Dz.U. WE Nr L 161 z 26 czerwca 1999 r.).

8 Zaliczyć do nich należy takie m.in. mankamenty natury formalnej jak nadmierna częstotliwość posługiwania się rzeczownikami „instrument” i „przymiotnikami” w zastępstwie takich wyrazów jak: środek prawny, metoda działania, czynnik, czynnik sprawczy, podstawa prawna itp. Na bardzo licznych stronach wyraz „instrument” pojawia się od trzech do sześciu – siedmiu razy, co niepotrzebnie prymitywizuje formę tekstu będącego przedmiotem rozważań. Podobnie jest w pracy z wyrazem „szczebel”, którym polski ustawodawca nigdy nie posługuje się, a wyłącznie wyrazem „stopień”. Wyraz „szczebel” to ulubione słowo dziennikarzy (jak „premier” zamiast „Prezes Rady Ministrów”). Nierzadko też autor używa przemienne wyrazów „kraj” – „państwo” mimo wyraźnego rozróżnienia ich znaczenia w ustaleniach Wspólnoty Europejskiej. Podobna przemienność występuje w polskiej nazwie przedakcesyjnego funduszu SAPARD (Special Pre-Accession Programme for Agriculture and Rural Development). Natomiast jednolicie niewłaściwie autor określa „Izbę Sprawiedliwości” Wspólnot Europejskich mianem „Europejski Trybunał Sprawiedliwości”. Z kolei w prezentacji problematyki zawartych w poszczególnych aktach normatywnych autor posługuje się z reguły metodą długiego enumeratywnego wyliczania tych problematyk. Należy sądzić, że zastąpienie tej nudnej metody spójnikowym łańcuchem członów zdań sprzyjałoby lepszej percepcji treści tychże problematyk.

9 Prawdą jest bowiem, że zły styl jest w stanie obniżyć wartość nawet ze wszech miar cenne opracowanie – dobry nie jest znów wartością samą w sobie, służy tylko podkreśleniu wartości treści. Jestem przeświadczony, że w drugim wydaniu recenzowanej pracy styl jej nie będzie już budził żadnych zastrzeżeń.

Dostosowywanie polskiego prawa rolnego do prawa wspólnotowego na przykładzie uregulowania organizacji producentów rolnych (komunikat naukowy)

I. Proces dostosowywania prawa polskiego do *aquis communautaire* w obszarze „Rolnictwo” jest już bardzo zaawansowany, choć w różnym stopniu prawo to jest wdrażane w poszczególnych podobszarach. Rozbieżności legislacyjne usuwane były i są bądź to poprzez nowelizację już istniejących aktów prawnych, bądź uchwalenie nowych, kompleksowych uregulowań prawnych. Procesowi formalnego dostosowywania prawa towarzyszą zabiegi i działania implementacyjne poprzez wzmacnianie istniejącej struktury instytucjonalnej lub budowę nowych struktur niezbędnych do wprowadzenia mechanizmów wspólnej polityki rolnej oraz poprzez usprawnienie procedur wykonawczych. Te działania przebiegają z kolei znacznie wolniej, wręcz opieszale. Problem ten chciałabym zasygnalizować na przykładzie jednej regulacji „dostosowawczej” dotyczącej unormowania bytu prawnego i funkcjonowania grup producentów rolnych i ich związków.

Organizacje producentów rolnych w założeniu mają bowiem realizować jedno z priorytetowych zadań polityki strukturalnej, określonych w „Spójnej Polityce Strukturalnej Rozwoju Obszarów Wiejskich i Rolnictwa”¹, tj. rozwój organizacyjno-ekonomicznych powiązań producentów rolnych z rynkiem produktów rolnospożywczych, co we współczesnym rolnictwie jest bardzo istotne.

II. Problematyka zrzeszeń producentów rolnych i ich związków znana jest od lat w polityce rolnej Wspólnoty Europejskiej jako jedno z zagadnień mających oddziaływać na usprawnienie, ulepszenie struktur organizacyjnych producentów rolnych. Od początku integrowania rolnictwa w ramach Wspólnoty Europejskiej istotną wagę przywiązywano nie tylko do niezbędnej w wielu państwach restrukturyzacji obszarowej, ale przede wszystkim do konieczności sprawnego zorganizowania rynków rolnych poprzez powołanie m.in. odpowiednich instytucji i mechanizmów modernizacji struktur produkcyjnych. Celem organizowania i działalności zrzeszeń producentów rolnych i ich związków we Wspólnocie Europejskiej jest efektywniejsze gospodarowanie, racjonalizacja produkcji, wzajemne wsparcie,

¹ Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w ramach Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej (NPPC).

sprostanie konkurencji na rynkach światowych, a przede wszystkim realizacja określonych w Traktacie rzymskim celów wspólnej polityki rolnej, a zwłaszcza stabilizacji rynków.

Pojęcie organizacji producentów rolnych w prawie wspólnotowym było integralnie związane z istotą konkurencyjności w odniesieniu do produkcji rolnej i handlu produktami rolnymi. Zrzeszenia producentów rolnych, funkcjonujące z powodzeniem na rynkach rolnych w wielu państwach członkowskich Wspólnoty Europejskiej, znalazły także uregulowanie w ustawodawstwie wspólnotowym. Poza ogólnymi regułami konkurencji, określonymi w Traktacie rzymskim, problematykę zrzeszeń producentów rolnych i ich związków regulowały także specjalne akty wtórnego prawa wspólnotowego.

Właśnie pierwsze regulacje prawne, ukierunkowane na tworzenie zrzeszeń producentów rolnych we Wspólnocie Europejskiej, można zauważyć w rozporządzeniu Rady nr 26/62 z 4.IV 1962 r.² dotyczącym zastosowania niektórych zasad konkurencji w produkcji i handlu produktami rolnymi. Jednakże pierwszą odrębną regulacją prawną poświęconą wyłącznie organizacjom producentów rolnych jest rozporządzenie Rady nr 1360/78 z 19 czerwca 1978 r. o zrzeszeniach producentów rolnych i ich związków³. Ta wspólnotowa regulacja spowodowała wprowadzenie do porządków prawnych państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej jeszcze precyzyjniejszych unormowań narodowych, na których podstawie w poszczególnych państwach tworzone te organizacje producentów rolnych⁴. Przytoczona regulacja wspólnotowa, odnosząca się do niektórych tylko państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej, została zastąpiona rozporządzeniem Rady nr 952/97 z 20 maja 1997 r. o zrzeszeniach producentów rolnych i ich związków⁵. Obecnie jednak skutek zmian w ustawodawstwie wspólnotowym dotyczącym polityki strukturalnej i uwzględnienia regulacji prawnej dotyczącej wsparcia wspólnej polityki rozwoju wiejskiego przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolniczej (FEOGA) rozporządzeniem Rady nr 1257/1999 z 17 maja 1999 r.⁶ wspólnotowe uregulowania organizacji producentów rolnych określone we wspomnianym już rozporządzeniu Rady nr 952/97 zostały uchylone. Przepisy wspólnotowe regulują nadal udzielanie wsparcia zrzeszeniom producentów rolnych funkcjonujących na rynku bananów, uregulowanym rozporządzeniem Rady nr 404/93 z

² Dz.U. WE, L 30 z 20 IV 1962 r.

³ Dz.U. WE, L 166 z 21 VI 1978 r.

⁴ Zob. np. włoską ustawę nr 674 z 20 października 1978 r. zrzeszeniach producentów rolnych. O tej regulacji prawnej szczegółowo pisze: E. Casadei: zrzeszenia i związki producentów rolnych we włoskim systemie prawnym i Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej, Zagadnienia ustroju prawnego rolnictwa, t. 4, Ossolineum, Wrocław 1983. Także francuski kodeks rolny – art. L 551– L 554 oraz art. R 551– R 554. Szerzej na temat tego uregulowania zob. B. Kozłowska, M. Kowalska: Zrzeszenia producentów rolnych i ich związki w ustawodawstwie francuskim, Przegląd Prawa Europejskiego, nr 2/1999, s. 61 i nast.

⁵ Dz.U. WE, L 142 z 26 V 1997 r.

⁶ Dz.U. WE nr L 160 z 26 VI 1999 r.

13 lutego 1993 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku bananów⁷ oraz na rynku owoców i warzyw, uregulowanym rozporządzeniem Rady nr 2200/ 96 z 26 października 1996 r.⁸

III. Kierując się uzgodnieniami negocjacyjnymi oraz przyjętym w Narodowym Programie Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej ustaleniem⁹, Polska dostosowała w tym zakresie ustawodawstwo rolne, wydając ustawę z 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach¹⁰, która weszła w życie 20 listopada 2000 r. oraz rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 15 marca 2001 r. w sprawie wykazu produktów i grup produktów, dla których mogą być utworzone grupy producentów rolnych, minimalnej rocznej wielkości produkcji towarowej oraz minimalnej liczby członków grupy producentów rolnych¹¹. Ponadto uchwalono ustawę z dnia 29 listopada 2000 r. o organizacji rynku owoców i warzyw, rynku chmielu, rynku tytoniu oraz rynku suszu paszowego¹², którą wprowadzono szczegółową regulację grup producentów rolnych funkcjonujących na tych rynkach rolnych. Jest ona regulacją w dużym stopniu nawiązującą do prawa wspólnotowego w tym zakresie, a konkretnie – do przytoczonego już rozporządzenia Rady nr 2200/96.

W tym świetle rodzi się pytanie o celowość polskiej regulacji mającej na celu dostosowanie do regulacji wspólnotowej w zakresie zrzeszeń producentów rolnych i ich związków, skoro generalnie przepisy wspólnotowe w tym zakresie zostały uchylone.

Nie ulega wątpliwości, że zrzeszenia producentów rolnych i ich związki stanowią istotny element wspólnej polityki rolnej i zyskały trwałą pozycję we wspólnotowym prawie rolnym. Poświęcenie organizacjom producentów rolnych w ustawodawstwie wspólnotowym aktów prawnych najwyższej rangi w prawie wtórnym świadczy dobitnie o randze i znaczeniu tej instytucji. Skutkiem tych wspólnotowych rozwiązań było uregulowanie – w myśl zasad ustalonych w prawie wspólnotowym – precyzyjniejszych narodowych zasad funkcjonowania zrzeszeń producentów rolnych w wewnętrznych porządkach prawnych państw członkowskich.

W prawie wspólnotowym unormowanie działalności organizacji producentów rolnych jest częścią regulacji wspólnych organizacji rynkowych. Największą rolę odgrywają te zrzeszenia na rynku owoców i warzyw i stąd im prawo wspólnotowe poświęca najwięcej miejsca. Zrzeszenia producentów rolnych funkcjonujące na

7 Dz.U. WE nr L 47 z 25 II 1993 r.

8 Dz.U. WE nr L 297 z 21 XI 1996 r.

9 Zob. NPPC, wersja z 4 maja 1999 r. s. 2 i 4.

10 Dz.U. nr 88, poz. 983.

11 Dz.U. Nr 26, poz. 292.

12 Dz.U. z 2001 r. nr 3, poz. 19.

tym rynku mają zagwarantowaną przepisami prawa wspólnotowego pomoc finansową Wspólnoty. Dlatego też uregulowanie przez polskiego ustawodawcę zasad tworzenia i funkcjonowania zrzeszeń producentów owoców i warzyw jest ze wszech miar uzasadnione.

Uzasadnione jest także uchwalenie ogólnej ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach. Według zasad ustalonych w tej ustawie organizowane są także zrzeszenia producentów owoców i warzyw – z tym, że muszą one spełniać jeszcze dodatkowe wymogi określone w ustawie z 29 listopada 2000 r. o organizacji rynków owoców i warzyw, aby mogły być grupami uznanymi (lub wstępnie uznanymi) i tym samym korzystać z pomocy finansowej państwa. W ustawodawstwie wspólnotowym dla tych zrzeszeń przewidziana jest również pomoc finansowa Wspólnoty. Ponadto dla zrzeszeń producentów rolnych z państw Europy Środkowo-Wschodniej przewidziana jest pomoc finansowa także z budżetu Wspólnot Europejskich (z funduszu FEOGA) w postaci funduszu pomocy przedakcesyjnej SAPARD. O tym stanowi prawo wspólnotowe w rozporządzeniu Rady nr 1268/99 WE z 21 czerwca 1999 r. w sprawie wspólnotowej pomocy w krajach kandydujących Europy Centralnej i Wschodniej w ciągu okresu przedakcesyjnego¹³.

Uchylenie przepisów rozporządzenia Rady nr 952/97 o zrzeszeniach producentów rolnych i ich związkach, które regulowało m.in. sprawy udzielania pomocy finansowej dla tych zrzeszeń z budżetu Wspólnot Europejskich, wiązało się ze zmianą strategii finansowania wspólnej polityki rolnej. Obowiązujące ustawodawstwo strukturalne Wspólnoty Europejskiej traktuje pomoc dla rolnictwa jako jeden z nurtów ogólnej pomocy strukturalnej dla państw członkowskich. Obecnie nastąpiła decentralizacja udzielania pomocy finansowej. Decydującą rolę w tym zakresie, tj. w udzielaniu pomocy dla rolnictwa (w tym także dla zrzeszeń producentów rolnych i ich związków) odgrywają państwa członkowskie, zaś rola FEOGA sprowadza się do ogólnych zagadnień przedstawionych w rozporządzeniu Rady nr 1257/99.

IV. Nie kwestionując więc potrzeby wprowadzenia do naszego ustawodawstwa rolnego regulacji dotyczącej organizacji producentów rolnych, należy – po niedługim wprowadzie okresie jej obowiązywania – przyjrzeć się, czy wdrażanie przepisów tej ustawy w życie napotyka na jakieś problemy.

Nadmienić należy, że kiedy nie było jeszcze tej regulacji w naszym ustawodawstwie, w Polsce powstało ok. 700 nieformalnych grup producentów, głównie o statusie prawnym stowarzyszeń. Celem ich działania było przede wszystkim wspólne organizacyjne przygotowanie do sprzedaży wyprodukowanych przez rol-

13 Dz.U. WE, nr L 161 z 26 VI 1999 r.

ników tworzących stowarzyszenie produktów rolnych i tym samym łatwiejszy ich zbyt. Obecnie, po prawie dwóch latach obowiązywania ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach zarejestrowano w urzędach wojewódzkich na jej podstawie zaledwie 20 takich grup¹⁴. Odrębne przepisy (przytoczonej już ustawy z 29 listopada 2000 r.) określają byt prawny i zasady funkcjonowania organizacji producentów rolnych na rynku owoców i warzyw. Według przepisów tej ustawy nie zarejestrowano jeszcze ani jednej grupy producentów rolnych. Rodzi się więc pytanie jakie problemy niosą ze sobą te regulacje prawne, powodujące tak powolne organizowanie się rolników w grupy producentów rolnych?

Na tle dotychczasowego stosowania ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach uwidoczniły się problemy zarówno natury organizacyjnej, proceduralnej, jak też problemy ekonomiczne.

Według art. 3 ust. 1 ustawy z 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach, grupa ma status przedsiębiorcy działającego jako osoba prawna. Musi być zatem wpisana do Krajowego Rejestru Sądowego jako przedsiębiorca. Wybór formy prawnej dla grup producentów rolnych ogranicza ponadto ustawowo wymagany przymiot osobowości prawnej. Nie trudno więc ustalić, iż wśród takich form prawnych, nasze ustawodawstwo zamierzającym zorganizować grupę rolnikom stawia do dyspozycji przede wszystkim: prawną formę spółdzielni, spółki akcyjnej oraz spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. I tu wystąpiły pierwsze bariery. Spółdzielnie nie są formą prawną chętnie akceptowaną przez rolników z uwagi na złe skojarzenia ze spółdzielniami produkcyjnymi z przeszłości. Z kolei spółki handlowe także nie cieszą się popularnością wśród rolników ze względu na trudną sytuację finansową rolników (w spółkach wymagany jest dość wysoki kapitał zakładowy).

Ponadto ujawniły się problemy o charakterze proceduralnym w sądach rejestrowych, związane z „przekształceniem” już istniejących tzw. nieformalnych grup producentów rolnych w przedsiębiorców wyposażonych w osobowość prawną. Również sam wpis do rejestru sądowego trwa bardzo długo (9–12 miesięcy), co nie pozwala na podjęcie dalszych czynności związanych z rejestracją grupy w rejestrze prowadzonym przez wojewodę i tym samym rozpoczęcie działalności przez grupę.

W praktyce pojawiły się także problemy związane ze spełnieniem wymogów podmiotowych określonych w art. 2 ustawy o grupach producentów rolnych. Stawia on, że w grupy producentów rolnych mogą organizować się osoby fizyczne prowadzące gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów o podatku rolnym oraz

14 Dane uzyskane w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi na dzień 17 X 2002 r. Według nich są to grupy liczące od 7 do 500 osób, utworzone przez producentów zbóż, chmielu, owoców, warzyw, trzody chlewnej, owiec, strusi.

osoby fizyczne prowadzące działalność rolniczą w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej. Tymczasem praktyka wskazuje, że np. członkiem grupy chciał zostać młody rolnik, podczas gdy formalnie prowadzącym gospodarstwo rolne i płacącym podatek rolny był jego ojciec. To, niestety, uniemożliwiało zarejestrowanie grupy w rejestrze wojewody, zaś spełnienie przez młodego rolnika wymogów formalnych związanych z prowadzeniem gospodarstwa rolnego wiązało się z czasochłonną procedurą odsuwającą w czasie zarejestrowanie grupy.

Wpływ na opieszałość organizowania się rolników w grupy producentów rolnych ma również ustawowy wymóg określenia w akcie założycielskim szczegółowych zasad funkcjonowania takiej grupy. Zgodnie z tymi zasadami istnieje np. wymóg sprzedaży całości produktów, dla których utworzono grupę za jej pośrednictwem; natomiast w przypadku sprzedaży tych produktów poza grupą istnieje obowiązek dostarczania informacji wojewodzie o wielkości sprzedaży i cenach uzyskiwanych za te produkty. Jest to niezgodne z naturą rolnika, który zwykł sam decydować o wielkości sprzedaży wyprodukowanych przez siebie produktów rolnych, a tym bardziej nie ujawniać swoich dochodów i nie informować innych o uzyskiwanych cenach ze sprzedaży tych produktów.

W akcie założycielskim, przy organizowaniu grupy producentów rolnych, należy też określić sankcje (najczęściej finansowe) wobec członka grupy, który nie wypełnia nałożonych na niego obowiązków. Ten wymóg również nie zachęca rolników do powszechnego udziału w tworzeniu grup producentów rolnych.

V. To tylko niektóre problemy ujawnione w trakcie stosowania przepisów przytoczonej tu ustawy. Trzeba jednak podkreślić, że grupom producentów rolnych i ich związkom ustawa gwarantuje określoną pomoc finansową, przede wszystkim pomoc ze środków publicznych przeznaczoną na założenie i wsparcie ich działalności w okresie pierwszych pięciu lat, ponadto preferencyjne kredyty inwestycyjne, dopłaty do oprocentowania kredytów zaciągniętych na cele obrotowe, zwolnienie z podatku od nieruchomości przez pięć lat od zarejestrowania grupy. Odrębnym zagadnieniem jest faktyczne korzystanie przez grupy ze środków tej pomocy. Trzeba dodać, że pomoc finansowa na założenie i wsparcie działalności administracyjnej grupy przysługuje dopiero po roku jej działalności, a więc zarejestrowane grupy dopiero zaczęły składać wnioski do Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa o przyznanie tej pomocy.

Na oddzielne opracowanie zasługuje zagadnienie dotyczące organizowania grup producentów owoców i warzyw na podstawie ustawy z 29 listopada 2001 r., zwłaszcza że dla takich organizacji producentów rolnych obowiązują nadal przepisy wspólnotowe. W naszym rolnictwie do tej pory takich grup jeszcze nie zarejestrowano.

Sądzić należy, że zasygnalizowane tu problemy związane z powolnym organizowaniem grup producentów rolnych według przepisów ustawy z 15 września 2000 r. mają charakter przejściowy i organizacje te rozwiną się wkrótce na szerszą skalę. Rząd polski zamierza niebawem zmodyfikować stanowisko negocjacyjne w obszarze „Rolnictwo” i wnosić, aby m. in. grupy producentów rolnych mogły być wspierane finansowo z budżetu krajowego – za zgodą Komisji – jeszcze przez kilka lat po uzyskaniu przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej.



0256112/3