

STUDIA IURIDICA AGRARIA



TOM IV

STUDIA IURIDICA
AGRARIA

Redakcja i druk:
prof. dr hab. Stanisław
i dr hab. Blazej W.

STUDIA
IURIDICA
AGRARIA

TOM IV



Tom IV

Wydanie 2015

STUDIA IURIDICA AGRARIA

Redakcja tomu:

prof. dr hab. Stanisław Prutis

i dr hab. Błażej Wierzbowski

TOM IV



Temida 2

Białystok 2005

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, mecha-
niczny), włącznie z fotokopiowaniem – bez pisemnej zgody wydawcy.**

ISSN 1642-0438

Opracowanie typograficzne:
Jerzy Banasiuk

Opracowanie graficzne okładki
Andrzej Skarzyński

Korekta techniczna:
Jerzy Banasiuk

Korekta:
Marian Suchożebrski

© Copyright by Temida 2
Białystok 2005

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>



Spis treści

Część I

Zagadnienia prawno-porównawcze

- Aleksander Lichorowicz,**
Regulacja obrotu gruntami rolnymi
według ustawy z 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego
na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej7
- Agnieszka Szymecka,**
Instrumenty prawne kształtowania rolniczej struktury obszarowej
we włoskim systemie prawnym31
- Paweł Blajer,**
Zagadnienie spółek rolnych w ustawodawstwie polskim
na tle nowej regulacji włoskiej *società agricola*49

Część II

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego – problemy teoretyczne i praktyczne

- Aleksander Oleszko, Beata Jeżyńska, Piotr Mikołajczyk, Radosław Pastuszko,**
Kształtowanie współczesnego ustroju rolnego
w świetle dotychczasowego ustawodawstwa77
- Błażej Wierzbowski,**
Pojęcie nieruchomości rolnej w prawie polskim95
- Marek Stańko,**
Zakres przedmiotowy art. 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego112
- Andrzej Majewski,**
Problematyka prawna kwalifikacji do prowadzenia działalności rolniczej
w gospodarstwach rolnych125
- Tomasz Ciodyk, Tomasz Zagórski, Piotr Iwaszkiewicz,**
Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego w praktyce143

Część III

Prawne i ekonomiczne instrumenty kształtowania ustroju rolnego

Łasz Bobeł, Izabela Lipińska,
Ekonomiczne instrumenty kształtowania ustroju rolnego155

Jerzy Bieluk, Dorota Łobos-Kotowska,
Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością jako cywilnoprawna forma
prowadzenia działalności rolniczej.....174

Aneta Suchoń,
Dzierżawa gruntów rolnych jako instrument kształtowania ustroju rolnego.....199

Paweł Czechowski,
Zawieranie przez Agencję Nieruchomości Rolnych cywilnoprawnych umów
zamiany gruntów nierolnych nie wchodzących w skład gospodarstw212

Rafał Michałowski,
Umowy zamiany nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa
zawierane z osobami podlegającymi ubezpieczeniu społecznemu rolników220

Część IV

Kształtowanie ustroju rolnego a inne zagadnienia prawa obrotu nieruchomościami

Teresa Kurowska,
Zadania i funkcje instrumentów prawnych wspierania rozwoju
obszarów wiejskich239

Janina Ciechanowicz-McLean,
Obrót nieruchomościami rolnymi na obszarach prawnej ochrony przyrody249

Danuta Wróbel,
Nabywanie nieruchomości gruntowych przez cudzoziemców z Unii Europejskiej 260

Bartosz Rakoczy,
Zakonna osoba prawna jako uczestnik obrotu nieruchomościami273

Część I

ZAGADNIENIA PRAWNO-PORÓWNAWCZE

**Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy
z 11 IV 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego
na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej¹**

Ustawa z 11 IV 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego wprowadziła, po 13 latach *desinteressement* polskiego ustawodawcy tą kwestią, nowe rozwiązania w przedmiocie kontroli obrotu gruntami rolnymi. Mając na uwadze kontrowersyjny charakter wprowadzonych rozwiązań a równocześnie fakt, że polska struktura gruntowa kształtuje się znacznie mniej korzystnie niż odpowiednie struktury w krajach Europy Zachodniej (a zwłaszcza w krajach Unii Europejskiej) warto zastanowić się jak na tle ustawodawstwa krajów Europy Zachodniej kształtują się aktualne polskie rozwiązania dotyczące reglamentacji obrotu gruntami rolnymi. Warto zbadać w szczególności, czy aktualny model reglamentacji obrotu gruntami rolnymi w Polsce stwarza ramy i instrumenty prawne, w oparciu o które możliwe będą takie procesy przemian struktur gruntowych w polskim rolnictwie, które upodobnią je, zbliżą do przeciętnej europejskiej.

Zacząć wypada od pewnych uwag o charakterze ogólnym. Po pierwsze: podkreślić trzeba, że nie istnieje odrębne ustawodawstwo unijne w przedmiocie kontroli obrotu gruntami rolnymi. Fakt ten znajduje swoją podstawę w art. 295 Traktatu Rzymskiego, który sprawy związane z własnością ziemi zastrzega do właściwości ustawodawstw krajów członkowskich. Nie znaczy to, że Unia nie interesuje się problematyką struktury gruntowej swego rolnictwa. Najlepszym dowodem tego zainteresowania jest rozbudowane unijne ustawodawstwo strukturalne dotyczące rolnictwa.² Wynikają z niego dwa zasadnicze wymogi, które poczynwszy od II Planu Mansholta z 1968 r. Unia stawia obrotowi gruntami rolnymi: 1) winien on prowadzić do koncentracji gruntów rolnych; jednakże w ramach gospodarstw o charakterze rodzinnym oraz 2) winien zapewniać obejmowanie gospodarstw rolnych przez osoby legitymujące się kwalifikacjami zawodowymi umożliwiającymi prowadzenie racjonalnej, nowoczesnej gospodarki rolnej. Aby realizować te cele Unia wybrała jednak tutaj inną formę oddziaływania,

¹ Artykuł niniejszy ukazał się już na łamach Przeglądu Legislacyjnego (nr 3/2004) i jest publikowany za zgodą redakcji Przeglądu Legislacyjnego.

² Por. szerzej A. Lichorowicz: Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej, Kraków 1996.

a mianowicie formę oddziaływania pośredniego, bodźcowego – zwłaszcza poprzez dotacje i kredyty.

Natomiast w większości ustawodawstw wewnętrznych krajów członkowskich Unii, jak też w Szwajcarii czy Norwegii istnieją często dość rozbudowane systemy kontroli i oddziaływania na obrót gruntami rolnymi z reguły o charakterze nakazowo – zakazowym. Nawet w takich krajach gdzie, co do zasady, systemy takie nie występują (W. Brytania, Grecja, Belgia) możemy spotkać pewne regulacje, dotyczące szczególnie obrotu gruntami rolnymi, na przykład co do działu spadków rolnych.

Ogólnie rzecz biorąc w regulacji obrotu gruntami rolnymi w krajach Europy Zachodniej możemy wyróżnić dwa podstawowe nurty: pierwszy z nich w literaturze³ określa się jako system oddziaływania, *sterowania pozytywnego*. Polega on na często władczej interwencji państwa w sferę struktury gruntowej mającej za zadanie osiągnięcie konkretnych celów, zamierzonej przez państwo repartycji gruntów rolnych. Najważniejsze instrumenty tego systemu to reforma rolna – w XX w. w Europie Zachodniej dość rzadko stosowana (w warunkach niemieckich będzie to Reichsiedlungesetz z 11 VIII 1919 r.) – ustawowe prawo pierwokupu przyznawane instytucjom publicznym (na przykład francuski SAFER, czy hiszpańska IRYDA), dzierżawcom, sąsiadom, jak też instytucja scalenia (komasacji) gruntów.

Natomiast system *sterowania negatywnego* ma zadanie odmienne. Nie tworzy, nie kształtuje on nowych elementów struktur gruntowych, lecz stara się przede wszystkim zapobiec zjawisku pogarszania się w wyniku obrotu, deterioracji już istniejących struktur gruntowych w rolnictwie. W szczególności stara się on zapobiec zjawisku nieracjonalnego podziału gruntów rolnych, jak też pogarszaniu się warunków prawidłowej gospodarki rolnej przez napływ elementów nieprofesjonalnych czy też nadmierne obciążenie finansowe gospodarstw rolnych.

Na tym tle odpowiednie rozwiązania obowiązujące aktualnie w polskim systemie prawnym prezentują się więcej niż skromnie. Cel i rozmiary niniejszego opracowania wykluczają szersze omówienie skomplikowanych meandrów ewolucji polskiego systemu regulacji obrotu gruntami rolnymi.⁴ Jedynie, w charakterze wprowadzenia, należy wskazać co następuje:

II Rzeczpospolita kładła nacisk raczej na system sterowania pozytywnego strukturami gruntowymi, rozwijając ustawodawstwo w przedmiocie reformy rolnej

3 Zob. W. Winkler: Das Grundstuckverkehrsrecht im westlichen Europa, Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Iuridica et Politica, Miskolc 1997, T.XIV, s. 251 i nast.

4 Chyba najlepsze ich omówienie znajdzie czytelnik w pracy M. Ptaszyka: Gwarancje prawne niepodzielności i poprawy struktury gospodarstw rolnych w PRL (w:) pracy zbiorowej pod red. A. Stelmachowskiego i P. Czechowskiego: Ewolucja pozycji indywidualnego właściciela gospodarstwa rolnego w PRL, Warszawa 1989, s. 64 i nast.

i scalenia gruntów. Natomiast w zakresie sterowania negatywnego bazowała na pochodzących jeszcze z XIX w. rozwiązaniach zaborczych.⁵

W okresie PRL ustawodawstwo rolne pierwszych lat powojennych nastawione było przede wszystkim na reformę rolną i osadnictwo na terenie Ziemi Odzyskanych. Pewne próby zapobiegania pogarszaniu struktury agrarnej przy działach spadkowych i rodzinnych stworzone przy okazji unifikacji prawa rzeczowego i spadkowego w 1946 r. były stosunkowo nieśmiałe. Straciły one zresztą możliwość praktycznego oddziaływania w wyniku zamrożenia prywatnego obrotu ziemią w związku z rozpoczęciem w 1949 r. akcji masowej kolektywizacji rolnictwa.

Po Październiku 1956 zmiana polityki rolnej zaowocowała aktami prawnymi mającymi na celu kontrolę obrotu gruntami w gospodarstwach indywidualnych i zapobieganie przynajmniej najszkodliwszym trendom pogarszania struktury gruntowej. Powstały system został skodyfikowany w księdze II i IV kodeksu cywilnego. Był to system nadmiernie rygorystyczny (obszarowe normy minimalne, normy podstawowe) i ukierunkowany na zwalczanie większej własności chłopskiej, tudzież powiększanie sektora socjalistycznego w rolnictwie. Stopniowa liberalizacja polityki rolnej i życia gospodarczego kraju prowadziły do łagodzenia i dekompozycji tego systemu.

Ostateczny cios zadała mu nowela kodeksu cywilnego z 26 VII 1990 r., która praktycznie zlikwidowała ograniczenia obrotu gruntami rolnymi, zwłaszcza *inter vivos*. Odnosnie dziedziczenia gospodarstw rolnych proces ten został zakończony słynnym orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z 31 I 2001 r.,⁶ który przynajmniej *pro futuro* zniósł szczególnie porządek dziedziczenia gospodarstw rolnych.

Po roku 1990 nastąpił okres, w którym obrót nieruchomości rolnymi (zwłaszcza *inter vivos*) toczył się praktycznie swobodnie, mimo że Unia Europejska zachęcała nas do wprowadzenia przepisów oddziaływujących na poprawę struktur gruntowych.⁷ Generalne *desintereselement* polskiego ustawodawcy tą problematyką przerywały co prawda próby, zwłaszcza partii chłopskich, stworzenia nowych zasad obrotu gruntami rolnymi przy okazji regulacji pozycji prawej gospodarstw rodzinnych. Nie udało się jednak uzyskać w Sejmie *consensusu* w tej kwestii. Dopiero kryzysowa sytuacja przed referendum akcesyjnym w 2003 r. skłoniła Sejm do przyjęcia ustawy z 11 IV 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego⁸, która jakkolwiek nastawiona przede wszystkim na ochronę gruntów rolnych

5 Znane rozporządzenie z 1.IX.1919 r. normujące przenoszenie własności nieruchomości ziemskich (Dz.U. nr 73, poz. 228) wbrew nazwie nie było ukierunkowane na poprawę struktury agrarnej kraju, lecz miało na celu zapobiec obchodzeniu przepisów o reformie rolnej.

6 OTK 2001, nr 1, poz. 5.

7 Zob. A. Lichorowicz: Raport Fischlera. Nowe strategię Unii Europejskiej wobec krajów stowarzyszonych w dziedzinie rolnictwa i polityki rolnej, PUG 1996, nr 9.

8 Dz.U. nr. 64, poz. 592 – zwana dalej ustawą.

w Polsce przed wykupem przez obywateli UE – zawiera między innymi również nowe postanowienia w przedmiocie zasad obrotu gruntami rolnymi.

Po 13 latach przerwy w ustawodawstwie polskim mamy zatem nowe zasady oddziaływania na obrót gruntami rolnymi. Zasady te od początku spotkały się z krytyką fachowców pochodzących zwłaszcza ze środowiska prawniczego. Także Rada Legislacyjna włączyła się w nurt tej krytyki.⁹

Wydaje się, że istotnym a obiektywnym kryterium oceny rozwiązań określających nowe zasady obrotu gruntami rolnymi zawartych w ustawie z 11 IV 2003 r. będzie ich zestawienie z odpowiednimi regulacjami obowiązującymi w Europie Zachodniej. Rozwiązania te są najczęściej wynikiem wieloletniej praktyki oddziaływania na obrót gruntami rolnymi, jak też wynikiem długotrwałej ewolucji legislacyjnej. Bez względu bowiem na często ogromne różnice lokalne, strukturalne i klimatyczne w ustawodawstwie rolnym przeważającej większości krajów Europy Zachodniej wykształciło się pewne minimum oddziaływania na obrót nieruchomości rolnymi. Zważywszy, że część z tego minimum jest efektem oddziaływania strukturalnego Unii Europejskiej można tu, bardzo ostrożnie, próbować mówić nawet o pewnych początkach *acquis communautaire* w tej materii.

Autor winien tu jest czytelnikowi pewne wyjaśnienie metodologiczne. Otóż nie znajdzie on w niniejszym artykule szerszego, dokładniejszego omówienia zasad reglamentacji obrotu gruntami rolnymi w krajach Europy Zachodniej, często bardzo obszernych i prawniczo skomplikowanych. Omówienie takie przekraczałoby ramy i cel tego artykułu. Dlatego ograniczymy się jedynie do zasygnalizowania najistotniejszych zasad, założeń takich regulacji celem zestawienia ich z rozwiązaniami wprowadzonymi przez ustawę z 11 IV 2003 r., czy też ze szczytkowymi, obowiązującymi jeszcze rozwiązaniami zawartymi w innych aktach.

Przystępując do zestawienia rozwiązań wprowadzonych ustawą z 11 IV 2003 r. będziemy trzymać się systematyki i zadań określonych w art. 1 tejże ustawy.

I. Poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych

Art. 1 pkt 1 ustawy jako pierwsze jej zadanie określa poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Jest to zadanie podstawowe i pilne, gdyż pod względem struktury obszarowej gospodarstw rolnych¹⁰ Polska pozostaje niewątpliwie w tyle za większością krajów Europy Zachodniej (poza krajami basenu śródziemnomorskiego).

⁹ Por. P. Czechowski: Uwagi do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego państwa, Przegląd Legislacyjny nr 2/2003.

¹⁰ Według danych Spisu Rolnego 2002 przeciętny obszar gospodarstwa rolnego w Polsce wynosił 5,76 ha (w gospodarstwach powyżej 1 ha – 8,44 ha). Na terenie UE przeciętna ta wynosi około 17 ha, a w krajach takich jak W. Brytania, Francja i Niemcy – znacznie więcej.

Mimo tej słusznej i obiecującej deklaracji czytelnik ustawy doznaje poważnego zawodu: w ustawie nie znajdujemy żadnego rozwiązania, instrumentu prawnego mającego zapobiegać nieracjonalnym podziałom gospodarstw rolnych. W konsekwencji podziały te mogą nadal, tak jak przed wejściem ustawy w życie, dokonywać się w sposób dowolny, niekontrolowany. Ochrona przed nieracjonalnymi podziałami gospodarstw rolnych zawarta w art. 213 kc. jest, jak uznaje się powszechnie, niewystarczająca. Nie określa się tam konkretnych kryteriów ochrony, a ponadto jej zakres działania ograniczony jest tylko do zniesienia współwłasności i to jedynie sądowego (a już nie notarialnego).

Brak kompleksowego, racjonalnego uregulowania zasad podziału gospodarstw rolnych to chyba największa luka w omawianej ustawie, która stawia pod znakiem zapytania skuteczność jej oddziaływania na poprawę struktury gruntowej kraju. Faktu tego nie są w stanie zmienić zawarte w ustawie pewne rozwiązania o charakterze szczegółowym:

- 1) Dokonując pewnych słusznych, ale jedynie kosmetycznych zmian procedury scaleniowej zmarnowano okazję, by wprowadzić ponownie zasadę, że grunty raz już skomasowane (na koszt państwa) mogą być ponownie dzielone tylko pod warunkiem strukturalnej zasadności takiego podziału,
- 2) Pewne strukturalnie pozytywne skutki mieć może niewątpliwie art. 11 pkt 4 lit. b ustawy dopuszczający możliwość rozdysponowania gruntów ANR znajdujących się na obszarze scalenia na własność uczestników scalenia. Nie zmienia to jednakże faktu, że omawiana ustawa nie wprowadza, mimo wstępnej deklaracji, żadnych rozwiązań prawnych, które stwarzałyby skuteczne instrumenty prawne rzeczywistej poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych w Polsce.

Spróbujmy zatem, dla porównania, zapoznać się z podstawowymi, odpowiednimi rozwiązaniami, które obowiązują w krajach Europy Zachodniej.

Otóż można tu zaobserwować zasadniczą różnicę w sposobie rozwiązania kwestii zapobiegania nieracjonalnym podziałom gospodarstw rolnych pomiędzy romańską a germańską rodziną prawa. Ustawodawstwa romańskiej rodziny prawa oparły się mianowicie na konkretnych, wymiernych, powierzchniowo określonych kryteriach obszarowych tworząc instytucję minimalnej jednostki uprawnej, poniżej której podział gospodarstwa rolnego jest co do zasady niedopuszczalny. Istotne jest, że zakaz ten obowiązuje zasadniczo zarówno w obrocie *inter vivos* jak i *mortis causa*.

Niewątpliwie wiodąca jest tu rola francuskiego *Code rural*. Otóż art. 312, 331 CR wprowadzają pojęcie SMI.¹¹ Zmniejszenie jak też likwidacja gospodarstwa,

¹¹ SMI = Surface Minimale d'Installation, czyli minimalna powierzchnia gospodarstwa rolnego. Ustalana jest ona różnorodnie w poszczególnych departamentach. W skali ogólnokrajowej oscyluje w granicach 25 ha.

które osiągnęło poziom 1 SMI (po 1990 – 2 SMI) wymaga zawsze zgody organu administracji rolnej. Ustawa z 9 VII 1999 r. wprowadziła tu nowe pojęcie obszarowej „jednostki odniesienia” (UR)¹² odpowiadającej określonej na szczeblu departamentalnym powierzchni zapewniającej ekonomiczną żywotność gospodarstwa. Utrzymując dalej pojęcie SMI ustawa z 9 VII 1999 r. w sposób istotny zmieniła jego treść: od tej pory bowiem wielkość SMI określa się nie według odgórnie, sztywno określonych kryteriów obszarowych, lecz według powierzchni, która w danym regionie potrafi zapewnić zatrudnienie 2 osobom pracującym w pełnym wymiarze.

Inne ustawodawstwa należące do romańskiej rodziny prawa nie prezentują tak zróżnicowanych rozwiązań jak francuski *Code rural*. Z reguły ograniczają się one do wprowadzenia pewnej minimalnej normy obszarowej jak portugalska *unidad de cultura* (2 ha – por. art. 1376 kc. port.), włoska *minima unita colturale* (art. 846 kcw.) czy wreszcie hiszpańska *minima unidad de cultivo* (2–5 ha). Zauważyć wypada, że hiszpańska norma obszarowa uległa podobnej ewolucji co francuska SMI. Mianowicie ustawa z 4 VII 1995 r. o modernizacji gospodarstw rolnych w miejsce kryteriów określonych cyfrowo wprowadziła zasadę, że *minima unidad de cultivo* powinna zapewniać dochód wystarczający do utrzymania rodziny rolniczej.

Przedstawionym wyżej rozwiązaniom romańskiej rodziny prawa tradycyjnie przeciwstawia się rozwiązanie germańskiej rodziny prawa. Te ostatnie odrzucają mianowicie sztywne kryteria obszarowe, opierając się na ogólnej kategorii gospodarstwa rolnego zdolnego do produkcji towarowej, będącego w stanie zapewnić środki utrzymania przeciętnej rodzinie rolniczej. Ocena, czy zamierzony przez strony podział nie pozbawi gospodarstwa zbywcy samowystarczalności i rodzinnego charakteru, została złożona w ręce organu administracji a niekiedy, zwłaszcza przy działach spadkowych, w ręce sędziów. Tego typu rozwiązania znajdują zastosowanie na terenie krajów związkowych Niemiec, Austrii, Szwajcarii, Danii, Norwegii, Szwecji, Holandii, Irlandii i Finlandii.

Zestawiając rozwiązania dotyczące zapobiegania nieracjonalnym podziałom gospodarstw rolnych w obrębie romańskiej i germańskiej rodziny prawa zauważyć wypada, iż pierwotne, ostro występujące różnice pomiędzy obu typami regulacji (wymierne kryteria obszarowe kontroli w rodzinie romańskiej wobec niedookreślonego zwrotu „zdolność do produkcji towarowej” w germańskiej rodzinie prawa) ulegają ostatnio złagodzeniu. Obszarowo wymierne kryteria dopuszczalności podziału właściwe romańskiej rodzinie prawa ulegają ostatnio złagodzeniu poprzez wprowadzenie do nich kryteriów ocennych, niedookreślonych właściwych germańskiej rodzinie prawa. Tak więc rozwiązania germańskiej rodziny prawa

12 „Unite de reference”.

stają się coraz powszechniejsze. Dzieje się tak pod wpływem rolnego ustawodawstwa strukturalnego UE, której unifikacyjny wpływ na rozwój ustawodawstwa krajów członkowskich jest tutaj bardzo wyraźny.

Jeśli porównamy teraz polską ustawę z 11 IV 2003 r. z przedstawionymi wyżej rozwiązaniami w krajach Europy Zachodniej widzimy jak istotną lukę (z punktu widzenia standardów legislacji krajów Europy Zachodniej) stanowi brak w niej jakichkolwiek instrumentów prawnych oddziaływania na proces podziału gospodarstw rolnych.

Na koniec wypada zwrócić uwagę czytelnika, że przy okazji kontroli podziałów gospodarstw rolnych ustawodawstwa krajów Europy Zachodniej realizują także cele szczególne pozostające w bezpośrednim związku z kontrolą prawidłowości obrotu gruntami rolnymi, takie jak:

- 1) popieranie obrotu sąsiedzkiego, nawet gdyby nie zawsze pozostawał on w zgodzie z kryteriami obszarowymi (Włochy, Hiszpania, Portugalia),
- 2) ochrona prawidłowej struktury gruntowej powstałej w wyniku przeprowadzenia na terenie danej miejscowości scalenia gruntów (Hiszpania, niektóre kraje austriackie),
- 3) kontrola adekwatności określonej w umowie ceny do rzeczywistej wartości gruntu, zapobieganie transakcjom o charakterze spekulacyjnym.

Tych aspektów kontroli strukturalnej racjonalności obrotu rolnego również brak w ustawie z 11 IV 2003 r., może poza kontrolą cen (art. 3 ust. 8, art. 4 ust. 3). Kontrola ta jest jednakże ograniczona tylko do wykonywania przewidzianego w tejże ustawie ustawowego prawa pierwokupu i prawa nabycia ANR (art. 4) i nie będzie miała szerszego oddziaływania na obrót gruntami rolnymi.

II. Przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych

Zgodnie z art. 1 pkt 2 dalszym celem ustawy jest przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych, jaka może nastąpić w wyniku niekontrolowanego obrotu nimi.

Ustawa z 11 IV 2003 r. zapowiadany cel realizuje jednakże tylko pośrednio. Mianowicie gospodarstwu o łącznej powierzchni (z uwzględnieniem także gruntów dzierżawionych) użytków rolnych większej niż 300 ha nie może być przyznany status prawny gospodarstwa rodzinnego (art. 5 ust. 1 pkt 2), a w konsekwencji objęte ono będzie ustawowym prawem pierwokupu i prawem nabycia ANR. Jednakże dopóki ANR nie zdecyduje się skorzystać z przysługujących jej

uprawnień nabycia nieruchomości, transakcja dotycząca zakupu nawet poważnych obszarów gruntów rolnych jest ważna.

Należy zwrócić uwagę, że norma 300 ha wprowadzona ustawą z 11 IV 2003 r. ma charakter ogólnopolski i nie uwzględnia różnic regionalnych w zakresie struktury gruntowej i koncentracji gruntów, mimo że właśnie w Polsce różnice te, zwłaszcza w wypadku regionów północno-zachodnich, są poważne.

Jedyną konkretną i w praktyce skuteczniejszą gwarancję zapobiegania nadmiernej koncentracji gruntów rolnych znajdujemy w art. 12 pkt 10 ustawy. Przepis ten zakazuje mianowicie ANR, tym razem już pod sankcją nieważności, sprzedaży (ale już nie wydzierżawienia) nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, jeżeli w wyniku tej sprzedaży łączna powierzchnia użytków rolnych będących własnością nabywcy przekroczy 500 ha.

Natomiast w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej przepisy mające na celu zapobiegać nadmiernej koncentracji gruntów rolnych są znacznie bardziej rygorystyczne i bardziej niż w Polsce rozbudowane. Rygoryzm ten ulega jedynie złagodzeniu, jeśli chodzi o transakcje o charakterze rodzinnym. Prawne metody zapobiegania przez poszczególne ustawodawstwa nadmiernej koncentracji gruntów rolnych w sensie techniczno-legislacyjnym są różnorodne:

- 1) Część ustawodawstw posługuje się tutaj cyfrowo określonymi normami obszarowymi, których przekroczenie poddaje automatycznie daną transakcję kontroli i obowiązkowi uzyskania na nią zgody właściwego organu administracji. Najbardziej rozbudowane jest tutaj ustawodawstwo francuskie, które (art. 331-2 CR) poddaje kontroli transakcje prowadzące do powiększenia się lub połączenia gospodarstw (*cumuls*), także w wyniku dzierżawy, powyżej normy departamentalnej. Norma ta winna mieścić się w granicach 0,5–1,5 UR (dawniej 2–4 SMI). Do 1999 r. spod zakazu *cumuls* były wyłączone transakcje o charakterze rodzinnym. Jednakże ustawa z 9 VII 1999 r. zastrzyła kontrolę koncentracji gruntów, rozciągając ją także na transakcje o charakterze rodzinnym.

Podobne, jakkolwiek jeszcze bardziej rygorystyczne, rozwiązania przyjmują Holandia i Dania. W ustawodawstwie duńskim górny pułap swobodnej, nie poddanej kontroli koncentracji gruntów wynosił 100 ha; jednakże ustawa nr 504 z 17 VII 1989 r. podniosła go do 125 ha. Kontrola koncentracji w ustawodawstwie duńskim bierze również pod uwagę ilość gospodarstw rolnych należących do danego nabywcy. Maksymalnie można posiadać 5 gospodarstw¹³; jednakże kontrola nabycia rozpoczyna się już przy nabywaniu drugiego gospodarstwa.

¹³ Pojęcie „gospodarstwo” używane w ustawodawstwie rolnym duńskim może być dla czytelnika polskiego mylące. W praktyce oznacza ono większą działkę rolną zainstalowaną w księgach jako gospodarstwo rolne.

Holenderska ustawa z 26 III 1981 r. o kontroli obrotu gruntami rolnymi górną normę swobodnego obrotu gruntami rolnymi wyznacza na 50 ha przy gospodarstwach hodowlanych i 100 ha przy gospodarstwach nastawionych na produkcję roślinną.

Ustawodawstwo hiszpańskie z kolei poddaje kontroli proces koncentracji gruntów; jednakże tylko w obrocie dzierżawnym a nie własnościowym. Kontrola ta obejmuje umowy dzierżawy prowadzące do powstania gospodarstw o powierzchni 50 ha gruntów nawodnionych, 500 ha gruntów nienawodnionych i 1000 ha pastwisk.

- 2) Kontrolę procesu koncentracji gruntów rolnych w Szwajcarii oparto z kolei na kryterium rodzinnego charakteru własności rolniczej. Ustawa z 12 VI 1951 r. o ochronie chłopskiego stanu posiadania wprowadziła zasadę, że rolnik może posiadać tylko jedno gospodarstwo. Kontrola jego powiększania rozpoczynała się już po przekroczeniu pułapu 3 ha. Zasadę tą przejęło i zmodyfikowało szwajcarskie prawo gruntowe z 4 X 1991 r. Zezwoliło ono na odmowę przez organ administracyjny zgody na zawarcie transakcji, jeżeli nabywca posiada już gospodarstwo rolne o takim obszarze, że zapewnia ono rodzinie rolniczej egzystencję lepszą niż przeciętna.

Jednakże w 1998 r. uznano ten zakaz *cumuls* za nieodpowiadający aktualnym trendom ewolucji struktur agrarnych w Szwajcarii i nowelą prawa gruntowego z 26 VI 1998 r. został on uchylony. Podobne do dawnego szwajcarskiego rozwiązanie obowiązuje natomiast nadal w Szwecji (ustawa z 3 V 1979 r. o obrocie gruntami rolnymi). W Finlandii praktycznie każde odpłatne nabycie działki powyżej 2 ha jest, zgodnie z ustawą nr 391 z 26 V 1978 r., uzależnione od zgody administracji.

- 3) Zasadniczo odmienne są rozwiązania niemieckie, austriackie i norweskie.¹⁴ Nie uciekają się one do kryteriów o charakterze ilościowym czy cyfrowym, lecz stosują kryteria o charakterze strukturalnym. Na przykład niemiecka ustawa z 28 VII 1961 r. o obrocie gruntami rolnymi traktuje nadmierną koncentrację gruntów w rękach jednego właściciela (w tym również będącą wynikiem umowy dzierżawy) jako prowadzącą do niekorzystnego podziału własności gruntów rolnych i w związku z tym zezwala na odmowę przez organ administracji zgody na daną transakcję. Podobne są rozwiązania zawarte w ustawodawstwie austriackich krajów związkowych.

W porównaniu z ustawodawstwami krajów Europy Zachodniej kontrola procesu koncentracji gruntów rolnych w Polsce wprowadzona ustawą z 11 IV 2003 r.

¹⁴ Ustawa z 31 V 1974.



jest więc znacznie łagodniejsza. Niewątpliwie łagodniejszy jest maksymalny pułap wielkości gospodarstwa rodzinnego. Istota różnicy pomiędzy regulacją polską a zachodnio-europejską polega jednakże na czym innym: w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej warunkiem ważności transakcji prowadzącej do powiększenia gospodarstwa rolnego jest uzyskanie uprzedniej (niekiedy następcej) zgody organu państwowego. Natomiast na gruncie ustawy z 11 IV 2003 r. transakcja prowadząca do nadmiernej koncentracji gruntów, nawet obejmująca wieluset-hektarowe obszary gruntów rolnych, nie podlega kontroli i nie wymaga do swej ważności zgody właściwego organu. Jedynym „niebezpieczeństwem” jakie grozi nabywcy jest możliwość skorzystania przez ANR wobec nabywanego gruntu z prawa pierwokupu bądź prawa nabycia. Możliwość taka ma jednak charakter uznaniowy i zależy w pierwszym rzędzie od wielkości środków finansowych, jakimi dysponować będzie Agencja. W konsekwencji trudno twierdzić, że omawiana ustawa tworzy skuteczne środki zapobiegania nadmiernej koncentracji gruntów rolnych.

III. Wymóg dotyczący kwalifikacji rolniczych nabywców

Ustawa z 11 IV 2003 r. formułuje własne pojęcie kwalifikacji rolniczych (art. 6 ust. 3). Prowadzi to *notabene* do pewnego zamętu legislacyjnego, gdyż w chwili obecnej mamy w ustawodawstwie polskim aż trzy pojęcia kwalifikacji rolniczych (na potrzeby kształtowania ustroju rolnego, przy dziedziczeniu ustawowym gospodarstw rolnych¹⁵ oraz przy rentach strukturalnych¹⁶).

Regulacja kwestii dotyczących kwalifikacji rolniczych w omawianej ustawie ma charakter bardzo szczególny:

- 1) ustawodawca nie formułuje, jak to ma miejsce z reguły w porządkach prawnych Europy Zachodniej, wymogu posiadania kwalifikacji rolniczych jako przesłanki ważności nabycia nieruchomości rolnej. Ustawa z 11 IV 2003 r. czyni to w sposób pośredni, ukrywa w pojęciu rolnika indywidualnego (art. 6 ust. 1). Kto mianowicie kwalifikacji takich nie posiada, nie będzie mógł być uznany za rolnika indywidualnego, a gospodarstwo jego nie będzie mogło być traktowane jako gospodarstwo rodzinne. W konsekwencji dokonana przezeń transakcja nabycia nieruchomości rolnej będzie ważna, a jedynie zagrożona możliwością skorzystania przez ANR z ustawowego prawa pierwokupu bądź prawa nabycia z art. 4 ustawy,

¹⁵ Por. rozporządzenie RM z 12.XII.1990 w sprawie warunków dziedziczenia ustawowego gospodarstw rolnych (Dz.U. nr 89, poz. 519). Przepisy te dotyczą tylko spadków rolnych otwartych przed 14.II.2001.

¹⁶ Zob. ustawa z 26 IV 2001 o rentach strukturalnych w rolnictwie, Dz.U. nr 52, poz. 539.

- 2) ustawa nie wprowadza żadnego trybu sprawdzania kwalifikacji rolniczych nabywcy, zadowalając się tutaj oświadczeniem nabywcy (art. 7 ust. 5 pkt 1),
- 3) ustawa nie przewiduje żadnej kontroli gwarancji prowadzenia prawidłowej gospodarki rolnej, w wypadku gdy nabywcą gruntu jest osoba prawna,
- 4) ustawa zrównuje (art. 6 ust. 3 pkt 1) wykształcenie rolnicze z jakimkolwiek wykształceniem średnim lub wyższym, co jest – w skali europejskiej – rozwiązaniem nigdzie nie spotykanym i chyba sprzecznym z samą istotą omawianej regulacji, nie mówiąc już o tym, że (moim zdaniem) narusza zasadę równości z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Zestawmy teraz przedstawione wyżej rozwiązania zawarte w omawianej ustawie z podstawowymi rozwiązaniami w kwestii kwalifikacji rolniczych nabywców nieruchomości rolnych obowiązującymi w krajach Europy Zachodniej.

Wypada zacząć od przypomnienia czytelnikowi, że większość dyrektyw i rozporządzeń strukturalnych Unii, począwszy od 1972 r., uzależnia większość świadczeń z FEOGA związanych z modernizacją czy też popieraniem zmiany generacji w rolnictwie od kwalifikacji rolniczych nabywcy gospodarstwa rolnego. Znamiennym przykładem tej polityki ustawodawcy europejskiego niech będzie dyrektywa Rady z 17.IV.1972 r. (tzw. dyrektywa „informacyjna”)¹⁷ przewidująca specjalne świadczenia z funduszy unijnych na nabywanie przez producentów rolnych odpowiednich kwalifikacji teoretycznych i profesjonalnych. Warto też wymienić dyrektywę nr 63/261 z 2 IV 1963 r.,¹⁸ która regulując możliwość nabywania gruntów rolnych przez obywateli UE na terenie innych niż ich ojczyste krajów członkowskich, uzależnia taką możliwość od kwalifikacji praktycznych kandydata (nieprzerwana praca w rolnictwie przez 2 lata).

Przechodząc obecnie do omówienia poszczególnych ustawodawstw krajowych, należy zacząć od stwierdzenia, że większość z nich, która wprowadza wymóg kwalifikacji rolniczych jako przesłanki nabycia nieruchomości czy gospodarstwa rolnego, wymóg ten ujmuje znacznie szerzej niż art. 6 ust. 3 ustawy:

- 1) rozciąga go nie tylko na transakcje nabycia własności, lecz stosuje również wobec dzierżawców nieruchomości rolnych, zwłaszcza długoterminowych. Na przykład we Włoszech uzyskanie przez dzierżawcę gruntu rolnego szczególnie uprzywilejowanego statusu *coltivatore diretto* uzależnione jest od posiadania przezeń kwalifikacji rolniczych. Podobnie rzecz się ma w Irlandii,

¹⁷ Dz.U. W.E. nr L 96 z 23 IV 1972.

¹⁸ Dz.U. EWG 1963, s. 1323. Por. szerzej A. Lichorowicz: Wpływ postanowień Układu Europejskiego na zasady nabywania przez podmioty z UE nieruchomości położonych na terenie Polski. Biała Księga Polska – Unia Europejska T. 20, Warszawa 1995, s. 201.

- 2) wymóg gwarancji zapewnienia racjonalnej gospodarki rolnej na nabywanym gruncie stosowany jest także wobec osób prawnych. Niekiedy nabycie nieruchomości rolnej przez osoby prawne poddawane jest znacznie ostrzejszej kontroli i surowszym wymogom niż nabycie takiej nieruchomości przez osoby fizyczne (Szwajcaria, Szwecja, Dania, Holandia),
- 3) wymóg posiadania kwalifikacji rolniczych występuje najczęściej łącznie z wymogiem zamieszkania i osobistej pracy na nabywanym gruncie. W tym aspekcie ustawa z 11 IV 2003 r. upodabnia się do ustawodawstw zachodnioeuropejskich, gdyż wymóg ten traktuje *iunctim* z wymogiem kwalifikacji rolniczych (art. 6 ust. 1),
- 4) większość ustawodawstw Europy Zachodniej kładzie (odwrotnie niż polska ustawa z 11 IV 2003 r.) większy nacisk na posiadanie przez nabywcę gruntu rolnej kwalifikacji praktycznych niż teoretycznych. O kwalifikacjach praktycznych kandydata na nabywcę decyduje przede wszystkim fakt stałego zatrudnienia w rolnictwie (Francja, państwa niemieckie, Holandia, Dania, Norwegia, Hiszpania), a niekiedy również uzyskiwanie z pracy w rolnictwie podstawowego źródła dochodu (Dania, Francja, Hiszpania, Norwegia).

Niektóre ustawodawstwa Europy Zachodniej są znacznie bardziej nieufne wobec kandydatów na nabywców nieruchomości rolnych legitymujących się tylko zawodowym wykształceniem rolniczym. Art. 620 szwajcarskiego kc. wręcz zastrzega, że przedstawienie przez kandydata na nabywcę świadectwa ukończenia szkoły rolniczej nie zwalnia organu administracji od obowiązku sprawdzenia jego kwalifikacji do prawidłowego zagospodarowania nabywanej nieruchomości. Podobnie francuski dekret z 5 II 1981 r. traktował posiadanie wykształcenia rolniczego jedynie jako podstawę do skrócenia obowiązkowego dla wszystkich kandydatów na nabywcę gruntu rolnej czasokresu pracy w rolnictwie z 5 do 3 lat. Także duńska ustawa z 14 VI 1967 r. jako wymaganie podstawowe, wystarczające do nabycia gruntu rolnej, traktuje stałe zamieszkanie w gospodarstwie i posiadanie przez kandydata kwalifikacji praktycznych. Dopiero przy nabyciu lub powiększeniu gospodarstwa powyżej 30 ha posiadanie przez kandydata kwalifikacji teoretycznych staje się obowiązkowe.

IV. Ustawowe prawo pierwokupu nieruchomości rolnych

Ustawowe prawo pierwokupu nieruchomości rolnych jest tą instytucją nowo uregulowaną przez ustawę z 11 IV 2003 r., instytucją, która najbardziej zbliża ustawodawstwo polskie do uregulowań obowiązujących w Europie Zachodniej.

Ustawa z 11 IV 2003 r. dokonała racjonalnej (i co do zasady poprawnej) nowelizacji ustawowego prawa pierwokupu dzierżawców gruntów rolnych (art. 3 ust. 1). Nowelizacja ta odbiega jednakże w sposób zasadniczy od regulacji zachodnioeuropejskich: mianowicie nie przyznaje ustawowego prawa pierwokupu osobom prawnym (poza spółdzielniami produkcji rolnej) choćby były one długoletnimi dzierżawcami nieruchomości rolnych, ograniczając możliwość skorzystania z ustawowego prawa pierwokupu tylko do dzierżawców będących osobami fizycznymi. U podstaw tego rozwiązania leżą względy polityczne – obawa przed wykupem gruntów w Polsce przez firmy z obszaru UE.

Jednakże zasadniczy nacisk kładzie ustawa z 11 IV 2003 r. na ustawowe prawo pierwokupu nieruchomości rolnych przysługujące ANR (art. 3 ust. 4) czyniąc z niego podstawowy instrument realizacji dyspozycji, rozwiązań zawartych w ustawie. Pewne ograniczenia tego prawa, w wypadku gdy nabywcą jest osoba bliska zbywcy (art. 3 ust. 5) bądź gdy nabywana nieruchomość powiększa gospodarstwo rodzinne nabywcy (art. 3 ust. 7), odpowiadają standardom europejskim i w niczym nie zmieniają jego istoty.

W ten sposób Polska dołączyła do grupy krajów europejskich, które z ustawowego prawa pierwokupu gruntów rolnych czynią ważny instrument oddziaływania na strukturę gruntową kraju. A grupa ta jest liczna i obejmuje najpoważniejszych producentów rolnych Europy takich jak: Francja, Niemcy, Włochy i Hiszpania, nie mówiąc już o krajach mniejszych jak: Szwajcaria, Dania, Finlandia, Szwecja, Norwegia.

Nie znaczy to jednak, że polski model ustawowego prawa pierwokupu gruntów rolnych nie różni się w wielu istotnych kwestiach od standardów europejskich. I tak:

- 1) ustawodawca polski zrezygnował z wprowadzenia instytucji sąsiedzkiego prawa pierwokupu nieruchomości rolnych. Instytucja ta dość powszechna w Europie Zachodniej (Francja, Włochy, Hiszpania, Szwajcaria), jakkolwiek w praktyce okazała się niekiedy konfliktogenna, stanowi skuteczny instrument poprawy struktury gruntowej gospodarstw rolnych,
- 2) polski ustawodawca zrezygnował dalej z okazji do wprowadzenia w ustawie instytucji rodzinnego prawa pierwokupu przysługującego członkom rodziny rolnika, jeśli udowodni, że zbywane grunty zostały nabyte bądź odziedziczone w ramach obrotu rodzinnego. Instytucję tę zna wiele ustawodawstw zachodnioeuropejskich (Włochy, Szwajcaria, Hiszpania, Norwegia) i stanowi ona jeden z istotniejszych instrumentów ochrony bytu gospodarstw rodzinnych. Mimo licznych deklaracji politycznych i faktu, że art. 23 Konstytucji zobowiązuje ustawodawcę do ochrony gospodarstw rodzinnych jako pod-

stawy ustroju rolnego III Rzeczypospolitej instytucję rodzinnego prawa pierwokupu ustawa pomija milczeniem,

- 3) polska powierzyła realizację ustawowego prawa pierwokupu gruntów rolnych Agencji Nieruchomości Rolnych, a więc podmiotowi prawa publicznego (podobnie zresztą jak Niemcy i Hiszpania). Nie można jednak zapominać, że na przykład we Francji czy we Włoszech oddziaływanie na struktury gruntowe za pomocą ustawowego prawa pierwokupu złożono w ręce podmiotów prawa prywatnego (znane francuskie SAFER, czy włoskie Enti di Sviluppo). Instytucje te podlegają najczęściej ograniczeniom ustawowym w zakresie wykonywania przysługującego im ustawowego prawa pierwokupu. Na przykład we Francji SAFER, wykonując swe prawo pierwokupu, nie może doprowadzić do likwidacji większych gospodarstw czy też zmniejszyć je poniżej ustawowego pułapu powierzchni,
- 4) nie można zapominać, że w krajach Europy Zachodniej ustawowe prawo pierwokupu gruntów rolnych przysługujące wspomnianym wyspecjalizowanym podmiotom jest znacznie ściślej niż w Polsce powiązane bezpośrednio z kontrolą obrotu i struktur rolnych. Stanowi ono *sui generis* sankcję wobec transakcji uznanych przez organ kontrolny za strukturalnie szkodliwe (prowadzące do nieracjonalnych podziałów, nabywca nie jest rolnikiem). Odmowa organu kontrolującego obrót gruntami zgody na transakcję stanowi wtedy z reguły podstawę do skorzystania przez odpowiedni organ z ustawowego prawa pierwokupu danej nieruchomości. W ustawie z 11 IV 2003 r. odpowiednie uprawnienia ANR są znacznie szersze i ujęte bardziej generalnie. Wobec braku w Polsce szczególnej kontroli obrotu gruntami rolnymi, w niewielkim tylko stopniu mogą być one powiązane z oceną strukturalnych skutków zamierzonej przez strony transakcji. Nastawione są raczej na kontrolę osoby nabywcy, a zwłaszcza tego, czy jest podmiotem krajowym czy obcym.
- 5) dodać trzeba, że ANR jako nabywca, w wykonaniu ustawowego prawa pierwokupu gruntów rolnych, ma pełną swobodę dysponowania tymi gruntami bądź też zatrzymania ich dla siebie. Ustawodawstwa Europy Zachodniej poddają tutaj organy, które wykupiły grunty rolne, dość rygorystycznej kontroli. Z reguły są one zobowiązane odsprzedać je w określonym terminie (najczęściej 5 lat) na cele produkcyjne rolnikom indywidualnym. W przeciwnym wypadku poprzedni właściciel może domagać się ich zwrotu. Podobne zastrzeżenie dotyczy w ustawodawstwie niemieckim spółek osiedleńskich.

V. Ustawowe prawo ANR nabycia gruntów rolnych

Ustawowe prawo ANR nabycia gruntów rolnych stanowi uzupełnienie ustawowego prawa pierwokupu gruntów rolnych przysługującego tej instytucji. Skoro ustawowe prawo pierwokupu, z natury rzeczy, przysługuje ANR tylko w wypadku sprzedaży gruntu rolnego, ustawodawca – chcąc jej zapewnić możliwość jak najszerszej ingerencji w obrót gruntami rolnymi – wyposażył Agencję dodatkowo (art. 4) w ustawowe prawo nabycia gruntów rolnych. Prawo to przysługuje Agencji, jeżeli właściciel zamierza przenieść własność gruntu rolnego w wyniku zawarcia innej umowy niż umowa sprzedaży.¹⁹

Tak ujęta instytucja ustawowego prawa nabycia ANR stanowi istotne, w praktyce dotkliwe (w moim przekonaniu zbyt daleko idące) ograniczenie uprawnień właścicielskich, które swym rygoryzmem przekracza nawet ograniczenia własności jakie wprowadza instytucja wywłaszczenia. Podyktowane jest ono przesadną obawą przed wykupywaniem gruntów rolnych w Polsce przez podmioty z obszaru Unii Europejskiej w oparciu o klauzulę narodowego traktowania. Kwestii tej nie rozwijam szerzej, gdyż nie pozostaje ona w bezpośrednim związku z tematyką niniejszego opracowania.²⁰

Podejmując próbę zestawienia instytucji ustawowego prawa nabycia z art. 4 ustawy z 11 IV 2003 r. z ustawodawstwem Europy Zachodniej stwierdzić należy, że ustawodawca polski jest tu oryginalny – niestety w sensie nie do końca pozytywnym.

Otóż stwierdzić trzeba, że w ustawodawstwie zachodnioeuropejskim trudno znaleźć odpowiednik ustawowego prawa nabycia z art. 4 ustawy z 11 IV 2003 r. Instytucje podobne do ustawowego prawa nabycia istnieją tylko w kilku krajach, a zasięg ich jest znacznie węższy od art. 4 ustawy.

Stosunkowo najbardziej rozpowszechnione jest tzw. rodzinne prawo wykupu (Szwajcaria, Norwegia). I tak art. 42 szwajcarskiego rolniczego prawa gruntowego z 4 X 1991 r. rozciąga rodzinne prawo pierwokupu także na nieodpłatne formy zbycia gruntów wchodzących w skład gospodarstw rodzinnych, ustalając przy tym zasady określenia ceny nabycia. Ponadto art. 25 rolniczego prawa gruntowego przyznaje określonej grupie bliskich krewnych spadkodawcy, nie będących jego spadkobiercami, prawo wykupu gospodarstwa spadkowego w trakcie postępowania działowego, jeśli osoby powołane do spadku nie są spadkobiercami koniecz-

19 Prawo nabycia nie przysługuje ANR w wypadku zbycia na rzecz osób bliskich, w wypadku transakcji prowadzących do powiększenia gospodarstwa rodzinnego, zawarcia umowy z następcą, nabycia wkładów gruntowych członków przez rsp.

20 Szerszemu omówieniu i krytyce poddałem instytucję prawa nabycia z art. 4 ustawy w rozprawie „Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z 11 IV 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego”, Kwartalnik Prawa Prywatnego nr 2 z 2004 r.

nymi i nie legitymują się odpowiednimi gwarancjami prawidłowego prowadzenia gospodarstwa. Osoby, które wykupiły grunty rolne w oparciu o art. 25 czy 42 prawa gruntowego, poddane są z tego tytułu licznym ograniczeniom, jak zobowiązanie do osiedlenia się na gospodarstwie, zakaz jego zbywania przez 25 lat etc.

Podobny, rodzinny charakter mają w Norwegii prawa krewnych wykupu gruntu sprzedawanego przez właściciela osobom obcym (tzw. odelsretten).²¹

Zupełnie różny charakter wykupu gospodarstwa rolnego spotykamy w niektórych ustawodawstwach skandynawskich. Stanowi on tam formę sankcji wobec rolników, którzy nie wypełniają na przykład obowiązków nałożonych na nich przez organ administracji wydający zezwolenia na nabycie nieruchomości rolnej. Tak się dzieje na przykład w Szwecji, gdzie w wypadku niezamieszkania przez rolnika na nabytym gospodarstwie czy też niewłaściwego prowadzenia gospodarstwa (wbrew zobowiązaniom podjętym w trakcie starań o uzyskanie zezwolenia na nabycie) daje państwu, na gruncie ustawy z 3 V 1979 r., prawo wykupu gospodarstwa. W Finlandii z kolei na gruncie ustawy z 26 V 1978 r. organ administracji rozpatrujący wniosek o zezwolenie na nabycie gruntu rolnego może, odmawiając takiego zezwolenia, dokonać równocześnie wykupu działki bądź gospodarstwa będącego przedmiotem postępowania, zwłaszcza gdy jest ono niezbędne do powiększenia innego gospodarstwa rolnego.

Jak widzimy, uregulowania zachodnioeuropejskie, które mogłyby być przynajmniej porównywalne z ustawowym prawem nabycia przez ANR z art. 4 ustawy z 11 IV 2003 r. są nieliczne, zaś ich zakres znacznie węższy. Nie stanowią one w konsekwencji tak dotkliwego ograniczenia uprawnień właścicielskich jak to wprowadzone art. 4 ustawy z 11 IV 2003 r.

VI. Określenie statusu prawnego gospodarstwa rodzinnego

Jest niewątpliwą zasługą omawianej ustawy, że jako pierwsza w ustawodawstwie polskim podejmuje próbę regulacji statusu prawnego gospodarstw rodzinnych. W sytuacji gdy, zgodnie z art. 23 Konstytucji, gospodarstwo rodzinne stanowi podstawę ustroju rolnego Polski, brak w naszym ustawodawstwie rolnym do 2003 r. szczególnej regulacji dotyczącej gospodarstw rodzinnych stanowił istotną i dotkliwą lukę. Zaletą ustawy z 11 IV 2003 r. jest, że podejmuje przynajmniej próbę rozwiązania tej kwestii, próbę – jak zobaczymy dalej – mało udaną.

Wypada zacząć od samej definicji gospodarstwa rodzinnego (art. 5 ust. 1). Abstrahując od faktu, że jest to definicja z punktu widzenia techniki legislacyjnej mało udana (w skład *definiens* wchodzi odesłania do dwóch dalszych definicji

legalnych i to, co gorsze, o podobnym zakresie) zastrzeżenia budzą przede wszystkim kryteria ustalenia rodzinnego charakteru gospodarstwa rolnego zawarte w tej definicji. Kryteria te są w znacznym stopniu odmienne od kryteriów uznania gospodarstwa za rodzinne stosowanych w ustawodawstwach krajów Europy Zachodniej:

- 1) w ustawodawstwach Europy Zachodniej jednym z podstawowych kryteriów uznania gospodarstwa rolnego za rodzinne jest fakt, że rolnik oraz jego rodzina pracują osobiście, wyłącznie na gospodarstwie bądź przynajmniej poświęcają mu większość swego czasu pracy tak, iż praca osobista rodziny rolnika przeważa tutaj nad pracą najemną. Kwestia ta nie interesuje ustawodawcy polskiego. Z jego punktu widzenia (art. 6 ust. 2) ważne jest jedynie, czy rolnik podejmuje wszelkie decyzje dotyczące prowadzenia działalności rolniczej na gospodarstwie. Natomiast czy rolnik i członkowie jego rodziny pracują osobiście na gospodarstwie jest dla uznania gospodarstwa za rodzinne w rozumieniu ustawy z 11 IV 2003 r. irrelevantne;
- 2) drugim podstawowym kryterium uznania gospodarstwa rolnego za gospodarstwo rodzinne, jakie wytworzyło się w ustawodawstwie zachodnioeuropejskim, jest kryterium wielkości gospodarstwa. Otóż z reguły za gospodarstwo rodzinne uważane jest takie, którego rozmiary pozwalają zapewnić normalną, ale zadowalającą egzystencję, mierzoną według standardów ogólnokrajowych, rodzinie rolniczej przeciętnych rozmiarów (zależnie od kraju przyjmuje się tu model 2 + 2 bądź 2 + 3). Implikuje to pewną minimalną, a nie maksymalną powierzchnię gospodarstwa na tyle dużą, by produkcja z niego zapewniała wystarczające środki utrzymania dla rolnika i jego rodziny.

Otóż w definicji gospodarstwa rolnego z art. 5 i 6 ustawy kryterium takie w ogóle nie występuje. Ustawodawcę interesuje tylko górny pułap wielkości gospodarstwa (300 ha) co, jak na gospodarstwo rodzinne, jest dużo. Nie jest natomiast brany pod uwagę realny rozmiar gospodarstwa. W konsekwencji gospodarstwo przydomowe o powierzchni na przykład 1,2 ha jest w oczach ustawodawcy polskiego gospodarstwem rodzinnym, co w ustawodawstwach zachodnioeuropejskich byłoby niemożliwe.

Jak więc widzimy, definicja gospodarstwa rodzinnego zawarta w omawianej ustawie różni się diametralnie od definicji, jaka wytworzyła się w ustawodawstwach krajów Europy Zachodniej. Jest to zjawisko bardzo niekorzystne, gdyż cała pomoc modernizacyjna UE dla gospodarstw rolnych oparta była na pojęciu gospodarstwa rozwojowego,²² bardzo zbliżonym do krajowych definicji gospodarstwa

²¹ Por. ustawa z 28 VI 1974 r. o rodzinnym prawie wykupu i dziedziczeniu gospodarstw rolnych.

²² Por. dyrektywę Rady nr L 159 z 17. IV. 1972 (tzw. dyrektywa „modernizacyjna”) Dz.U. W.E. L 96 z 23 IV 1972 r., której zasadnicze postanowienia zostały utrzymane przez później wydane akty łącznie z art. 5 rozporządzenia Rady nr 1257 z 17 V 1999 r., Dz.U. U.E. nr L 160 z 26 VI 1999 r.

rolnego. W wielu wypadkach wyraźnie przewiduje się pomoc unijną dla gospodarstw rodzinnych.²³ Może to doprowadzić w przyszłości do wielu nieporozumień z urzędnikami Unii, którzy z pewnością będą mieli poważne zastrzeżenia, by pomoc unijna zarezerwowana dla gospodarstw rodzinnych szła w Polsce w ręce wszystkich gospodarstw rolnych spełniających kryteria z art. 5 i 6 ustawy z 11 IV 2003 r., a więc również małych działek przydomowych nie wytwarzających nadwyżek produkcyjnych przeznaczonych na rynek i nie zapewniających nawet minimum egzystencji właścicielowi i jego rodzinie.

Obok samej, jak starałem się wykazać, nieudanej definicji gospodarstwa rodzinnego omawiana ustawa zawiera pewne rozwiązania mające na celu ochronę gospodarstw rodzinnych, zbliżone do rozwiązań zachodnioeuropejskich. Mam tu na myśli wyłączenie transakcji prowadzących do powiększenia gospodarstw rodzinnych czy też dotyczących zbycia na rzecz osób bliskich spod działania ustawowego prawa pierwokupu i prawa nabycia z art. 3 i 4 ustawy, zobowiązanie zresztą dość głośne, ANR do tworzenia i poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych (art. 12 pkt 3), poręczenia i ulgi kredytowe dla nabywania nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rodzinnych.

W porównaniu z ustawodawstwem krajów Europy Zachodniej, określającym status prawny gospodarstw rodzinnych, w ustawie z 11 IV 2003 r. brakuje rozwiązań dotyczących organizacji wewnętrznej gospodarstwa rodzinnego, statusu prawnego członka rodziny pracującego w gospodarstwie rodzinnym (zwłaszcza współmałżonka), ochrony bytu gospodarstwa rodzinnego w obrocie gruntami rolnymi, ochrony osoby, która związała swój byt z gospodarstwem rodzinnym w postępowaniu spadkowym. Wszystkie te kwestie są na zachodzie Europy przedmiotem obszernych, szczegółowych uregulowań.²⁴

W konsekwencji uznać wypada, że w porównaniu z ustawodawstwem Europy Zachodniej pierwsze rozwiązania polskie dotyczące statusu prawnego gospodarstw rodzinnych zawarte w ustawie z 11 IV 2003 r. należy uznać za śladowe. Regulacja statusu prawnego gospodarstw rodzinnych stanowi nadal jedno z najpilniejszych zadań w zakresie ustawodawstwa rolnego, jakie stoi aktualnie przed polskim ustawodawcą.

VII. Kwestia sankcji za naruszenie przepisów ustawy

W każdej ustawie mającej za zadanie aktywne oddziaływanie na ewolucję struktury gruntowej kraju podstawowe znaczenie ma kwestia skuteczności, egzekwowania dyspozycji zawartych w tym akcie. *Prima facie* można by mniemać, że

²³ Por. art. 5 ust. 2 rozporządzenia Rady nr 2328 z 15.VII.1991 r., Dz.U.U.E. nr L 218 z 6.VIII.1991 r.

²⁴ Ich szczegółowe omówienie znajdzie czytelnik w monografii: A. Lichorowicz: Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej, Białystok 2000.

ustawodawca zatroszczył się o rygorystyczne środki mające na celu zapewnienie realizacji postanowień ustawy z 11 IV 2003 r. Zgodnie z jej art. 9 ust. 1 czynność prawna dokonana niezgodnie z przepisami ustawy lub bez zawiadomienia uprawnionego do prawa pierwokupu (prawa nabycia z art. 4) jest nieważna. Jeśli jednak zestawimy art. 9 ust. 1 z innymi postanowieniami ustawy, to okazuje się, że rygoryzm tego przepisu jest pozorny.

Jak wynika bowiem z art. 7 ust. 6 ustawy dopuszczalne jest nabycie nieruchomości rolnej przez osobę nie legitymującą się kwalifikacjami rolniczymi, jak też nabycie prowadzące do przekroczenia normy maksymalnej 300 ha. Wystarczy, że nabywcałoży przed notariuszem oświadczenie, że nie spełnia tych warunków. W konsekwencji sankcja bezwzględnej nieważności stosuje się przede wszystkim do czynności naruszających ustawowe prawo pierwokupu dzierżawcy, jak też prawo pierwokupu czy też nabycia ANR.²⁵ Tak więc funkcję podstawowego instrumentu realizacji zasad obrotu określonych w ustawie z 11 IV 2003 r. obejmuje instytucja ustawowego prawa pierwokupu bądź prawa nabycia ANR z art. 4. Należy zdawać sobie sprawę z tego, że instrumenty te zadziałają tylko wtedy, gdy ANR dysponować będzie odpowiednimi, dość poważnymi środkami pieniężnymi, by móc zapłacić zbywcom równowartość ich gruntów określoną według zasad ustalonych w ustawie o gospodarce gruntami. Znając aktualne trudności budżetowe Polski trudno na to liczyć.

Zupełnie inaczej przedstawia się system gwarancji skuteczności zasad obrotu gruntami rolnymi obowiązujący w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej. Otóż sankcje za naruszenie zasad obrotu gruntami rolnymi w tych ustawodawstwach można podzielić na kilka podstawowych grup:

- 1) najdotkliwsza i stosunkowo najczęściej stosowana jest tu sankcja nieważności, działająca z reguły *ex tunc*, czynności dokonanej bez zgody organu administracji (niekiedy sądu) na jej zawarcie, lub dokonanej z pominięciem obowiązku zawiadomienia właściwego organu o jej zawarciu (Francja²⁶, większość austriackich krajów związkowych, Szwajcaria, Portugalia, Hiszpania, Szwecja);
- 2) drugą, równorzędną z sankcją nieważności, jest sankcja niemożności ujawnienia w księgach gruntowych (hipotecznych) transakcji dokonanej bez zgody lub wiedzy organu administracji (sądu) właściwego do kontroli obrotu (Niemcy, Szwajcaria, Dania, Holandia, Finlandia, Norwegia). W systemach, w których wpis prawa własności do księgi gruntowej ma skutek konstytu-

²⁵ Skutek bezwzględnej nieważności czynności miał będzie jedynie miejsce w wypadku zbycia przez ANR nieruchomości rolnych, w wyniku którego łączny obszar gruntów nabywcy przekroczy 500 ha. (art. 12 pkt 10).

²⁶ Tylko w stosunku do umowy dzierżawy gruntów rolnych zawartej bez zgody administracji.

tywny przeniesienia własności, sankcja taka jest w sensie prawnym równorzędna z sankcją bezskuteczności czynności zdziałanej z naruszeniem zasad obrotu;

- 3) nieco mniejsze znaczenie praktyczne, jak też zakres oddziaływania mają szczególnego rodzaju sankcje takie jak prawo sądu czy też organu administracji kontroli z urzędu treści umowy i ewentualnego żądania zmiany tej treści czy też prawo organu żądania przywrócenia stanu posiadania sprzed zawarcia niezatwierdzonej umowy, a nawet możliwość skierowania sprawy do prokuratora (Niemcy, Francja, Dania, Holandia, Hiszpania);
- 4) sankcje o charakterze cywilistycznym uzupełniane są często grzywnami, a więc sankcjami karnymi, tudzież sankcjami o charakterze finansowym. Mia nowicie warunkiem (w krajach UE) uzyskania kredytu na sfinansowanie danej transakcji jest przedłożenie przez ubiegającego się zaświadczenia, że zamierzona transakcja jest zgodna z zasadami obrotu gruntami. W warunkach UE, gdzie większość transakcji mających na celu poprawę struktury agrarnej może korzystać z korzystnych kredytów, jest to sankcja dotkliwa.

Jak więc widzimy ustawowe gwarancje realizacji zasad obrotu, zasad kształtowania ustroju rolnego zawarte w ustawie z 11 IV 2003 r. są w porównaniu z ustawodawstwem krajów Europy Zachodniej – znacznie mniej zróżnicowane i jeszcze mniej skuteczne.

VIII. Uwagi końcowe

Na wstępie tych uwag wypada ustalić, jaki był rzeczywisty cel, rzeczywista *ratio legis* wydania ustawy z 11 IV 2003 r. Kończące się w 2002 r. negocjacje z UE uświadomiły, zwłaszcza stronnictwom ludowym, że klauzula narodowego traktowania przysługująca po naszym wstąpieniu do Unii obywatelom innych krajów członkowskich, w sytuacji gdy w Polsce praktycznie nie istnieje prawna kontrola nabywania gruntów rolnych, spowoduje dużą łatwość nabywania gruntów przez cudzoziemców – obywateli UE. Chcąc temu zapobiec należało możliwie szybko wprowadzić kontrolę nabywania gruntów rolnych przez obywateli polskich, by móc ją stosować także wobec obywateli Unii. I ten cel jest rzeczywistym celem ustawy z 11 IV 2003 r.

W konsekwencji powstała ustawa ukierunkowana przede wszystkim na kontrolę obrotu pod względem zapobiegania nadmiernemu wykupowi gruntów rolnych na terenie Polski przez podmioty z Unii Europejskiej. Natomiast kwestia polepszania struktury gruntowej kraju, mimo szumnych deklaracji zawartych w art. 1, interesuje polskiego ustawodawcę zdecydowanie w drugiej kolejności. I ten fakt leży u podstaw zasadniczych różnic pomiędzy dyspozycjami zawartymi

w ustawie z 11 IV 2003 r. a regulacją obrotu rolnego na terenie krajów Europy Zachodniej nastawioną rzeczywiście na polepszanie struktury gruntowej wsi.

Na zakończenie spróbujmy krótko podkreślić zasadnicze różnice pomiędzy regulacją obrotu rolnego zawartą w ustawie z 11 IV 2003 r. a odpowiednimi rozwiązaniami w ustawodawstwie rolnym krajów Europy Zachodniej:

- 1) w odróżnieniu od ustawodawstw Europy Zachodniej, gdzie problematyka ta ma charakter podstawowy, ustawa z 11 IV 2003 r. rezygnuje z kontroli racjonalności transakcji prowadzących do podziału gospodarstwa rolnego;
 - 2) w kwestii kontroli kwalifikacji zawodowych jako przesłanki dopuszczalności nabycia nieruchomości rolnych ustawa z 11 IV 2003 r. uprzywilejowuje jakiegokolwiek kwalifikacje teoretyczne (nawet nierolne) w stosunku do rolniczych kwalifikacji praktycznych. W ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej jest akurat odwrotnie;
 - 3) jeśli chodzi o maksimum władania gruntami rolnymi ustawodawstwa Europy Zachodniej poddają transakcje prowadzące do powiększenia gospodarstwa rolnego kontroli pod względem racjonalności gospodarczej i strukturalnych skutków nabycia, uzależniając zgodę na transakcję od pozytywnych wyników tejże kontroli. Ustawa z 11 IV 2003 r. z kontroli takiej rezygnuje ograniczając się jedynie do generalnej możliwości pierwokupu bądź wykupu nadwyżek ponad ustanowione przez siebie maksimum władania;
 - 4) wprowadzona przez ustawę z 11 IV 2003 r. definicja gospodarstwa rodzinnego oparta jest na kryteriach w sposób zasadniczy różniących się od kryteriów wypracowanych przez ustawodawstwo krajów Europy Zachodniej. Strukturalnie szczególnie szkodliwa jest rezygnacja przez ustawodawcę polskiego z kryterium wielkości gospodarstwa zapewniającej podstawę egzystencji dla przeciętnej rodziny rolniczej.
- Ponadto w ustawodawstwach Europy Zachodniej obowiązuje z reguły bardzo rozbudowana legislacja dotycząca formy prawnej organizacji gospodarstwa rodzinnego, praw i obowiązków osób tam zatrudnionych, ochrony trwałości bytu gospodarstwa w obrocie *inter vivos i mortis causa*. Kwestie te ustawa z 11 IV 2003 r. pomija zupełnym milczeniem.
- 5) ustawa z 11 IV 2003 r. wyłącza z kontroli obrotu umowy dzierżawy – zwłaszcza dzierżawy długoterminowe.²⁷ W ustawodawstwach Europy Zachodniej reglamentacja obrotu dzierżawnego traktowana jest w sposób bardzo zbliżony do kontroli obrotu własnościowego (kwalifikacje zawodowe dzierżawcy, skutki strukturalne zawarcia umowy dzierżawy);

27 Poza faktem, że wlicza obszar gruntów dzierżawionych do maksimum władania.

- 6) ustawa z 11 IV 2003 r. główny ciężar kontroli obrotu składa na notariuszy. Natomiast w ustawodawstwie rolnym krajów Europy Zachodniej kontrola ta leży w rękach organów administracji lokalnej bądź sądów (często wyspecjalizowanych oddziałów rolnych sądów powszechnych (na przykład *Landgerichte* w Niemczech czy *sezzone specializzate agrarie* we Włoszech);
- 7) głównym instrumentem zapewniającym skuteczność swych dyspozycji ustawa z 11 IV 2003 r. czyni ustawowe prawo pierwokupu bądź ustawowe prawo nabycia przysługujące ANR. W konsekwencji skuteczność ustawy zależy od środków finansowych będących w gestii Agencji. Natomiast w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej obowiązuje bogaty wachlarz środków prawnych mających na celu zapewnienie ochrony struktur rolnych w trakcie obrotu gruntami (nieważność czynności, odmowa wpisu do ksiąg gruntowych, prawo organu do żądania zmiany treści umowy, sankcje finansowe i administracyjne).

Konkludując: ustawa z 11 IV 2003 r. może stanowić skuteczny, jakkolwiek bardzo dotkliwy dla stron, instrument zapobiegania nadmiernemu wykupowi gruntów rolnych na terenie Polski przez cudzoziemców – w tym obywateli UE – pod warunkiem, że ANR dysponowała będzie odpowiednimi środkami finansowymi na ten cel. Jeśli chodzi natomiast o strukturalną kontrolę obrotu gruntami rolnymi, to ustawa w znacznej mierze zachowuje braki w odpowiedniej regulacji jakie istnieją od 1990 r. W konsekwencji, w porównaniu z krajami Europy Zachodniej, nasze ustawodawstwo w zakresie oddziaływania na struktury gruntowe w trakcie obrotu jest dalej szczątkowe i bardzo zacofane.

Problem nowoczesnej, całościowej regulacji tej kwestii w polskim ustawodawstwie rolnym pozostaje nadal otwarty i stanowi chyba najbardziej palące zadanie, jeśli chodzi o kwestie rolne, jakie stoi aktualnie przed polskim ustawodawcą.

Instrumenty prawne kształtowania rolniczej struktury obszarowej we włoskim systemie prawnym

1. Uwagi wstępne

Jednym z elementów struktury agrarnej, pojmowanej jako zespół czynników mających wpływ na produkcję rolną¹, jest obszarowy ustrój przestrzeni rolniczej. Od kształtu tego ustroju uzależniona jest wydajność produkcji rolnej i pracy producenta rolnego, a także uzyskiwany przez niego dochód. Z tego też względu regulacja dotycząca własności nieruchomości rolnych oraz obrotu nimi powinna być ukierunkowana na kształtowanie pożądanej rolniczej struktury obszarowej.

We włoskim porządku prawnym regulacja ta przeszła długą ewolucję. Wykorzystywała ona szeroką gamę instrumentów – początkowo, w przeważającej mierze, cywilno- i administracyjno-prawnych, a następnie – głównie o charakterze finansowym – przystosowując je, raz po raz, do zmieniających się założeń krajowej i wspólnej polityki rolnej. Jak bowiem okaże się dalej, ustawodawca włoski m.in. za pomocą przyjmowanego instrumentarium formowania struktury agrarnej realizował, ulegające stałym zmianom, cele WPR, które ukierunkowane były najpierw na stymulowanie jak największej wydajności produkcyjnej gruntów rolnych i tym samym gwarantowanie rolnikom właściwego poziomu dochodów, a następnie na wspieranie, właśnie poprzez odpowiednie kształtowanie struktury obszarowej, rozwoju obszarów wiejskich.

Niniejszy artykuł ma na celu dokonanie oceny tego bogatego instrumentarium. Realizacja wyżej sformułowanego celu wymaga przedstawienia, w pierwszej kolejności, środków zapobiegających rozdrobnieniu gospodarstw rolnych, a więc instytucji *minima unità colturale*, *unità minima produttiva* oraz *compendium unico*, środków sprzyjających pożądanej koncentracji gruntów rolnych tj. sąsiedzkiego prawa pierwokupu, a następnie także sposobów interwencji administracji publicznej.

Wnioski z przeprowadzonej analizy mogą okazać się pomocne dla Polski, która zwłaszcza teraz, w obliczu jej niedawnego przystąpienia do Unii Europejskiej

¹ Szerzej na temat struktury agrarnej zob. A. Germanò, E. Rook Basile: *La disciplina comunitaria ed internazionale del mercato dei prodotti agricoli*, G. Giappichelli Editore – Torino 2002, s. 96; por. też A. Lichorowicz: *Harmonizowanie polskiego ustawodawstwa strukturalnego w rolnictwie z ustawodawstwem Unii Europejskiej (na przykładzie prawnego pojęcia gospodarstwa rolnego)*, PiP 1996, z. 4–5, s. 131.

skiej, będzie potrzebowała doświadczeń i instytucjonalnych wzorów przyjmowanych przez pozostałe kraje członkowskie. Stoi bowiem przed nią zadanie sprawnego przystosowania wewnętrznego ustawodawstwa do założeń Wspólnej Polityki Rolnej, a także do ekonomiczno-społecznych potrzeb polskiego rolnictwa. Z uwagi zaś na fakt, iż struktura obszarowa włoskiego rolnictwa, podobnie jak struktura rolnictwa naszego kraju, boryka się z tym samym problemem, tj. z nadmiernym rozdrobnieniem gospodarstw rolnych, przybliżenie regulacji prawnych wprowadzanych właśnie przez włoskiego ustawodawcę może być tym bardziej użyteczne.

2. Instrumenty zapobiegające rozdrobnieniu gospodarstw rolnych

2.1. Od *minima unità colturale* do *compendio unico*

Jednym z pierwszych, wprowadzonych przez włoskiego ustawodawcę, instrumentów zapobiegających rozdrobnieniu gospodarstw rolnych, była kodeksowa instytucja minimalnej normy obszarowej (*minima unità colturale*, dalej m.u.c.).² Została ona uregulowana w art. 846 ust. 1 kodeksu cywilnego³, a jej założenia potwierdziła następnie sama Konstytucja, która w art. 44 ust. 1 stanowi: „w celu zapewnienia racjonalnej uprawy ziemi oraz ustanowienia sprawiedliwych stosunków społecznych ustawa nakłada obowiązki i ograniczenia prywatnej własności ziemskiej, określa granice jej obszaru w zależności od regionów i stref rolnych, (...) zachęca do umacniania produktywnych jednostek gospodarczych oraz pomaga małej i średniej własności.”⁴

Art. 846 ust. 1 kc. przewidywał zakaz dokonywania wszelkich czynności prawnych, które prowadziłyby do podziału gruntów rolnych poniżej minimalnej jednostki uprawnej. Jednak z powodu niezbyt precyzyjnego sformułowania tego artykułu pojawiły się w doktrynie spory interpretacyjne w kwestii, czy norma ta dotyczy tylko aktów *inter vivos* czy może rozciąga się też na akty *mortis causa*, a także czy ogranicza tylko prawo własności – a ściślej mówiąc, czynności prawne przenoszące własność nieruchomości rolnej – czy może też obejmuje każde zdarzenie prawne, w wyniku którego następuje podział gruntów poniżej owej minimalnej jednostki, a więc i akty mające za przedmiot władanie i używanie dobra jak

2 Szerzej na temat m.u.c. zob. m.in.: E. Bassanelli: Il problema della tutela giuridica della minima unità colturale (w:) Rivista di diritto agrario, 1941, t. I, s. 245; P. Callegari: Sull'autorità competente a determinare l'estensione della minima unità colturale (w:) Rivista di diritto agrario, 1944–47 t. I, s. 262; A. Moschella: Minima unità colturale, (w:) Enciclopedia del diritto, XXVI, Milano 1976; F. Prosperi: La tutela dell'unità fondiaria, 1993, s. 126 i n.; oraz G. Giuffrida: Minima unità colturale (w:) Rivista di diritto agrario, 1964 r., z. I.

3 Art. 846 został uchylony przez art. 7 dekretu legislacyjnego z 29.03.2004 nr 99 (Gazzetta Ufficiale z 22.04.2004 nr 94).

4 Tłumaczenie Z. Witkowskiego: Konstytucja Włoch, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004; Zob. szerzej M.R. D'Addezio: L'art. 44 Cost. e le nuove prospettive (w:) Rivista di diritto agrario, 1979 t. I, s. 60.

np. umowa dzierżawy.⁵ Jednak te spory nie miały większego praktycznego znaczenia, a to ze względu na fakt, iż cały system ochrony struktury obszarowej gospodarstw bazujący na m.u.c. właściwie nigdy nie znalazł zastosowania.

Przechodząc do istoty samej instytucji, należy na początek przedstawić jej definicję. Zgodnie z ustępem 2 art. 846 kc., m.u.c. oznaczała obszar terenu niezbędny a zarazem wystarczający do pracy rodziny rolniczej oraz – o ile nie chodziło o teren podzielony na działki – wystarczający dla prowadzenia upraw stosownie do zasad dobrej praktyki rolnej. Jego wielkość zaś, w myśl art. 847 kc., miała być określona przez właściwy organ administracyjny, odrębnie dla poszczególnych regionów kraju, na podstawie lokalnej struktury produkcji rolnej i lokalnej sytuacji demograficznej.

Ustawa nie narzuciła z góry określonej, jednakowej dla obszaru całego kraju, wielkości normy, a to ze względu na różnice jakie rysowały się pomiędzy poszczególnymi regionami. Różnice te dotyczyły metod prowadzenia upraw i hodowli, gęstości zaludnienia i możliwości siły roboczej, obowiązujących systemów prawa lokalnego a także przewagi takiej czy innej formy prawnej prowadzenia gospodarstwa rolnego.

Sankcją za naruszenie m.u.c., tj. za dokonanie czynności prawnej, w wyniku której dany grunt ulegał podziałowi poniżej dozwolonego limitu, było unieważnienie czynności prawnej (art. 848 kc.), które miało jednak następować nie z mocy prawa, ale na podstawie orzeczenia sądowego.⁶

Minima unità colturale, pomimo swoich niewątpliwie racjonalnych założeń, nigdy jednak nie zaczęła funkcjonować, a stało się tak dlatego, iż ustawodawca wyraźnie nie wskazał organu administracyjnego, który miałby określić jej wielkość.⁷ Wprawdzie w doktrynie przyjął się pogląd, zgodnie z którym kompetencja taka miała leżeć w gestii Regionów⁸, ale nie został on powszechnie zaakceptowany i w konsekwencji m.u.c., aż do czasu jej uchylenia przez art. 7 dekretu legislacyjnego z 29.03.2004 nr 99, pozostała martwą literą prawa.⁹

5 Zob. szerzej R. Rossi: Appunti sulla ricomposizione fondiaria, Liguori Editore, 1974, t. I s. 149; Jednak wedle przeważającego stanowiska, m.u.c. ograniczała tylko prawo własności. Por. F. De Martino: komentarz do Księgi III k.c. Della proprietà (artt. 810–956) (w:) Commentario del codice civile, pod red. Scialoja – Branca, wyd. IV, Bologna – Roma 1976 i przytaczaną tam literaturę.

6 Postępowanie miało być wszczynane z urzędu.

7 Z tego względu nie znalazły zastosowania również rozwiązania kodeksowe w przedmiocie scalania i wymiany gruntów, które w założeniu miały bazować na instytucji m.u.c. (zob. art. 849 i 850 kc.) Por. A. Grosso: Aspetti giuridici della ricomposizione fondiaria in Italia, Milano 1974.

8 Za taką interpretacją przemawiało niewątpliwie unormowanie wprowadzone art. 66 Dekretu Prezydenta z 1977 nr 616 (G.U. z 29.08.1977, nr 234, SO), na mocy którego liczne kompetencje administracyjne w rolnictwie i leśnictwie zostały przekazane Regionom, a także ostatnia nowelizacja Tytułu V Konstytucji i art. 117 przeprowadzona ustawą z 18.10.2001 nr 3 (G.U. z 24.10.2001, nr 248), która w art. 3 stanowi: „Do Regionów należy władza ustawodawcza w odniesieniu do każdej materii wyraźnie nie zarezerwowanej dla ustawodawstwa państwa.” Cyt. za tłumaczeniem Z. Witkowskiego: *op.cit.*

9 Należy jednak zwrócić uwagę na niekonsekwencję ustawodawcy, który w jeszcze nie tak dawno wydanym akcie prawnym powoływał się na instytucję m.u.c. (zob. art. 4. ust. 6 ustawy z 1998 nr 441).

Minima unità colturale uległa w końcu uchyleniu, ale stało się tak nie ze względu na jej formalną nieskuteczność – o czym świadczy ponad półwieczna bierność ustawodawcy – ale raczej z uwagi na jej anachroniczny charakter, nieadekwatny w żadnej mierze do obecnej, gospodarczej rzeczywistości włoskiego rolnictwa. Była to bowiem instytucja, która w zamierzeniu miała sztywno określać minimalną powierzchnię gospodarstwa rolnego, a jako taka byłaby zupełnie nie przystająca do stale zmieniającej się Wspólnej Polityki Rolnej i jej najnowszych założeń, zgodnie z którymi o wielkości gospodarstwa rolnego powinny decydować raczej wymagania obranego kierunku produkcji rolnej albo też wykonywanej działalności pozarolniczej.¹⁰ Ponadto instytucja minimalnej normy obszarowej brała pod uwagę tylko aspekt przedmiotowy, jakim jest utrzymywanie jednoci gospodarstw rolnych, a ściślej mówiąc – zapobieganie ich nieracjonalnym podziałom, w wyniku których mogłyby one stać się nieefektywne z punktu widzenia ich wydajności produkcyjnej, a pomijała zupełnie element podmiotowy, zgodnie z którym grunty rolne, jako integralna część gospodarstwa rolnego, powinny być nadane temu spośród potencjalnie zainteresowanych podmiotów, który oferuje najlepsze kwalifikacje, a przez to daje najlepsze gwarancje na realizację celu produkcyjnego.¹¹

Innym czynnikiem decydującym o anachronizmie m.u.c. jest niewątpliwie fakt, iż zakaz podziału gruntów rolnych, w kształcie reprezentowanym przez m.u.c., wprowadzony został z uwagi na ochronę narodowej produkcji rolnej i spełniania przez prywatną własność ziemską funkcji społecznej, o której stanowiła potem Konstytucja w art. 42 ust. 2¹², a także fakt, iż koncentrowała się ona za bardzo na zapewnieniu dochodów do utrzymania ludności wiejskiej. Takie postawienie problemu z pewnością stanowiło rozwiązanie dla społeczno-gospodarczej rzeczywistości włoskiego rolnictwa lat 40-tych (gdzie zdecydowaną większość populacji stanowiła ludność wiejska) i celów ówczesnej państwowej polityki rolnej, ale bez wątpienia straciło na aktualności i nie przystaje do dzisiejszej gospodarczej sytuacji tego kraju.

Ustawodawca mimo wszystko, podjął nie tak dawno próbę wskrzeszenia założeń konstrukcyjnych m.u.c. i ustawą z 1998/441¹³ w art. 4 ust. 2 wprowadził do włoskiego porządku prawnego pojęcie minimalnej jednostki produkcyjnej (*unità minima produttiva*). Warto przyjrzeć się pokrótce tej instytucji. Ustę 1

10 Np. agroturystyka, konserwacja pejzażu i środowiska naturalnego na wsi, usługi i rzemiosło.

11 Por. M. Giuffrida, komentarz do art. 7 dekretu legislacyjnego z 29.03.2004 nr 99, *Profili soggettivi dell'impresa agricola, integrati aziendali e semplificazione nel settore agrario*, (w:) *Le nuove Leggi civili commentate* 2004, nr 4, s. 857.

12 Art. 42 ust. 2 stanowi: „Własność prywatna jest uznana i gwarantowana przez ustawę, która określa sposoby jej nabycia oraz granice korzystania z niej, w celu zabezpieczenia jej funkcji społecznej i uczynienia jej dostępną dla wszystkich”. Cyt. za tłumaczeniem Z. Witkowskiego: *op. cit.* Zob. szerzej na ten temat: M. Błażejczyk: *Rolnicza własność gruntowa we włoskim systemie prawnym* (w:) *Zagadnienia ustroju prawnego rolnictwa*, t. 5, Ossolineum 1986, s. 129 i n. oraz G. Giuffrida: *Minima unità colturale*, (w:) *Rivista di diritto agrario*, 1964, z. I, s. 550.

13 Ustawa z 15.12.1998., G.U. z 22.12.1998 nr 298.

tegoż artykułu stanowi, iż Kasa Tworzenia Własności Chłopskiej (*Cassa per la formazione della proprietà contadina* – dzisiejsza ISMEA)¹⁴ przeznacza 60% swoich zasobów budżetowych na dofinansowywanie dokonywanych przez młodych rolników transakcji nabywania bądź powiększania gospodarstw rolnych, w wyniku których powstaje bądź ulega powiększeniu właśnie ta minimalna jednostka produkcyjna. Taka jednostka miała być określona przez Kasę, oddzielnie dla każdego regionu i po uprzedniej zgodzie odpowiedniego regionalnego organu, na podstawie kryterium lokalizacji, kierunku upraw i hodowli, dochodowości oraz zatrudnienia.

Jest to zatem instytucja, która tylko na pierwszy rzut oka przypomina m.u.c.; w rzeczywistości bowiem odznacza się ona dużo dalej idącym przystosowaniem do obecnych realiów. Po pierwsze: uległ zmianie sposób regulacji, jako że minimalna jednostka produkcyjna, w przeciwieństwie do m.u.c., nie opiera się na administracyjnej metodzie zakazowo-nakazowej¹⁵, ale na finansowym promowaniu działań, które mają osiągnąć cel, jakim jest kształtowanie pożądanego ustroju rolnego *sensu largo*. Po drugie: na plan pierwszy wysuwa się aspekt ochrony wydajności produkcyjnej gospodarstwa rolnego, a nie (tak jak to miało miejsce w przypadku m.u.c.) wykonywania społeczno-socjalnych zadań gwarancyjnych sektora rolnego. I po trzecie: ta nowa instytucja bierze pod uwagę element podmiotowy i wyraźnie określa adresata korzystającego z uprzywilejowanej sytuacji, tj. młodych rolników, czym z kolei zdaje się wspierać i realizować założenia polityki strukturalnej UE, wyrażone najpierw w rozporządzeniu 950/97 a następnie 1257/99.¹⁶

Taka nowa perspektywa regulacji instrumentów kształtowania ustroju rolnego dała początek dalszym działaniom legislacyjnym włoskiego ustawodawcy, który w jej następstwie, ustawą z 28.12.2001 nr 448 wprowadził kolejną instytucję wpływającą na obrót nieruchomości rolnymi, a tym samym determinującą restrukturyzację obszarową wsi. Była to instytucja „jednolitego kompendium” (*compendio unico*), którą ustawa określiła jako niepodzielną jednostkę (*unità indivisibile*), obejmującą grunty wraz z przyległymi budynkami i urządzeniami, której tworzenie i prowadzenie faworyzowała poprzez ulgi podatkowe oraz zmniejszanie kosztów zawieranych aktów notarialnych.¹⁷ By zainteresowany podmiot mógł jednak skorzystać z tych przywilejów finansowych, tworzone „kompendium” musiało mieścić się w ramach, określonej przez Regiony bądź Prowincje Autonomiczne, minimalnej, niepodzielnej normy powierzchniowej (*superficie minima indivisibile*), podmiot ten musiał zobowiązać się do jego prowadzenia lub

14 Państwowa Agencja Płatnicza wykonująca m.in. zadania zbliżone do działającej w Polsce Agencji Nieruchomości Rolnych; szerzej na temat Kasy zob. punkt 3 niniejszych rozważań.

15 Nie wprowadzono nawet zakazu podziału takich jednostek.

16 Rozporządzenie KE z 20.05.1997 nr 950 (Dz.U. W.E. L 142 z 02.06.1997); rozporządzenie KE z 05.1999 nr 1257 (Dz.U. W.E. L 160 z 26.06.1999).

17 Chodziło w szczególności o zwolnienia z podatku rejestracyjnego, opłaty hipotecznej i katastralnej, zwolnienie z obowiązku zamieszczania znaczków urzędowych i w końcu o obniżenie do 1/6 kosztów notarialnych.

uprawiania przez okres co najmniej 10 lat, a przez okres 15 lat (od daty jego utworzenia) musiał przestrzegać zakazu jego podziału, który dotyczył zarówno aktów *inter vivos* jak i *mortis causa*. Posiłkowo ustawa wprowadzała także specjalny reżim prawny w przedmiocie dziedziczenia takiej jednostki, który przewidywał, iż w przypadku śmierci jej właściciela mogła być ona przekazana w całości jednemu ze spadkobierców bądź też łącznie kilku z nich, o ile wniesliby o wspólne prowadzenie takiego kompendium. Ustawa pomijała jednak kwestię spłaty pozostałych spadkobierców, którzy ewentualnie nie zostaliby zaspokojeni.

Akty bądź czynności prawne łamiące zakaz podziału „kompendium” nie traciły jednak – tak jak to się działo przy m.u.c. – waloru ważności, ale zobowiązywały właściciela „kompendium” do zapłaty wszystkich kosztów i opłat, z których został on wcześniej zwolniony, wraz z odsetkami i karą w wysokości 50% wartości sumy wszystkich należności.

Jak wynika zatem z tej analizy, w charakterze prawnym *compendio* wyraźnie przejawiają się zupełnie nowe tendencje w doborze instrumentarium prawnego w zakresie kształtowania struktury obszarowej. Z jednej bowiem strony ustawodawca w dalszym ciągu posługuje się minimalną normą powierzchni gospodarstwa rolnego, ale z drugiej ustawa nie nakłada już odgórnie żadnego zakazu jej łamania, chyba że zainteresowany podmiot, poprzez skorzystanie z udogodnień finansowych, do przestrzegania takiego zakazu dobrowolnie się nie zobowiąże. Ponadto, rezygnując z jakiegokolwiek sankcji cywilnoprawnej, ustawodawca dodatkowo zwiększa swobodę wykonywania prawa własności. Należy też zauważyć, iż w pełni kontynuowana jest „polityka” zwiększania i gwarantowania wydajności produkcyjnej gospodarstwa rolnego, a to poprzez fakt, iż instytucja *compendio* dotyczy nie tylko samego gruntu rolnego, ale rozciąga się też na rzeczy ruchome należące do nieruchomości oraz budynki i dopiero jako taka funkcjonalna całość obwarowane jest zakazem podziału. W konsekwencji więc akcent przesuwają się z przeciwdziałania rozdrobnieniu gruntów wchodzących w skład gospodarstwa rolnego w kierunku przeciwdziałania rozdrobnieniu gospodarstwa rolnego jako całości, obejmującej grunty, budynki, urządzenia i inwentarz. Dodatkowym przejawem zmian w regulacji jest także fakt, iż krąg podmiotów, do których adresowana jest instytucja kompendium, ogranicza się do dwóch „profesjonalnych” kategorii podmiotowych, tj. *coltivatore diretto* i *imprenditore agricolo a titolo principale*¹⁸, a zatem podmiotów posiadających odpowiednie doświadczenie i kwalifikacje rolnicze i związanych ściśle z pracą w sektorze rolnym.

18 Pierwsza z tych kategorii „*coltivatore diretto*” jest instytucją typową dla włoskiego porządku prawnego i wskazuje ona rolnika bezpośrednio uprawiającego ziemię z przewagą pracy własnej bądź jego rodziny. Natomiast i.a.t.p. jest kategorią prawa wspólnotowego, wprowadzoną w celu ścisłego zdefiniowania beneficjentów europejskich subwencji finansowych i oznacza ona podmiot posiadający praktyczne lub teoretyczne kwalifikacje rolnicze, wykonujący działalność rolniczą przez co najmniej 50% swojego czasu pracy, osiągając z niej co najmniej 50% swojego dochodu.

Instytucja *compendio unico*, w postaci wprowadzonej przez ustawę z 2001 r., nie stanowiła jednakże instrumentu o zasięgu krajowym, gdyż jej stosowanie ograniczone zostało tylko do obszarów górskich. Stąd też, w celu przekształcenia jej w instrument o charakterze generalnym, ustawodawca powrócił do niej w dekreście legislacyjnym z 29.03.2004 nr 99¹⁹, wprowadzając jednakże kilka niezbędnych zmian²⁰. Dekret ten, jak już wspominaliśmy, uchylił także art. 846–848 m.u.c., a tym samym położył kres istnieniu we włoskim porządku prawnym instytucji m.u.c. Z tego też względu regulowana przez niego instytucja *compendio unico* stała się niejako „następcą prawnym” minimalnej jednostki uprawnej. Zarysowują się jednak znaczne różnice pomiędzy tymi dwiema instytucjami. Pierwszą różnicę odnaleźć można już w samej definicji. Kompendium z 2004 r. oznacza bowiem – nawiązując poniekąd w konstrukcji leksykalnej do m.u.c. – obszar terenu, niezbędny do osiągnięcia minimalnego poziomu dochodu, określonego w regionalnych Planach Rozwoju Obszarów Wiejskich dla wypłaty pomocy inwestycyjnych przewidzianych w rozporządzeniach 1257/99 i 1260/99, który wraz z budynkami i urządzeniami (inwentarzem) obwarowany jest zakazem jego podziału przez okres 10 lat od daty jego utworzenia. Tworzenie zaś bądź prowadzenie takiego kompendium, podobnie jak w przypadku kompendium z 2001 r., wspierane jest za pomocą zwolnień podatkowych i opłat urzędowych. Z porównania definicji wynika zatem, iż także kompendium, podobnie jak m.u.c., ma na celu zapewnienie odpowiedniego dochodu rolnikowi, z tą jednak różnicą, że m.u.c. miała na celu zapewnienie odpowiedniego dochodu rodzinie rolniczej, natomiast w przypadku kompendium chodzi raczej o wsparcie podmiotów (*coltivatore diretto* i *imprenditore agricolo professionale*²¹), które prowadząc już wcześniej gospodarstwo rolne wykazały się zdolnością do osiągnięcia minimalnego progu dochodowego. Tym samym ustawodawca włoski zaakcentował zmianę krajowej polityki rolnej (naszkicowaną zresztą przez WPR), która od tej pory zmierza w kierunku wspierania profesjonalizmu w sektorze rolnym, pomagając jednocześnie rolnikom w korzystaniu z europejskich pomocy finansowych.²² Za dodatkowy przejaw owej tendencji do faworyzowania profesjonalnych podmiotów można uznać także rozwiązanie zawarte w ustępie 5 art. 7 dekretu, zgodnie z którym w skład jednego kompendium mogą wchodzić grunty nie graniczące bezpośrednio ze sobą, pod warunkiem jednak, że jest to uzasadnione potrzebami działalności przedsiębiorstwa rolnego. Zależy bowiem od indywidualnych możliwości technologicznych i technicznych rolnika, czy jego

19 G.U. z 22.04.2004 nr 94; Art. 7 tego dekretu unormował instytucję *compendio unico*, którą zamieścił w art. 5–bis dekretu nr 228 z 2001

20 W doktrynie uważa się, iż dekret z 2004 r. uchylił wręcz stosowanie instytucji „kompendium górskiego” z 2001 r.; Por. M. Giuffrida: komentarz do art. 7 dekretu legislacyjnego z 29.03.2004 nr 99, *Profili soggettivi dell'impresa agricola, integrità aziendale e semplificazione nel settore agrario*, (w:) *Le nuove Leggi civili commentate 2004*, nr 4 str. 857.

21 *Imprenditore agricolo professionale* jest nową kategorią prawną, wprowadzoną przez dekret 99/04

22 Por. M. Giuffrida: *op.cit.*

grunty rozlokowane w tzw. „szachownicy” będą stanowić przeszkodę w wykonywanej przez niego działalności, czy też nie.

Kolejną różnicą, jaką można odnotować pomiędzy m.u.c. a „kompendium” jest bez wątpienia bardziej precyzyjne wskazanie aktów, na mocy których to drugie może być tworzone. Otóż przepis regulujący „kompendium” wyraźnie rozciąga się na wszystkie czynności prawne *inter vivos* i *mortis causa*, co oznacza, że wszystkie czynności prawne mające za przedmiot grunt rolny mogą być wykorzystane do tworzenia kompendium i tym samym dawać podstawę do skorzystania z oferowanych przywilejów finansowych. W tym miejscu należy także dodać, iż utworzenie kompendium nie może zająć z mocy prawa i niezbędne jest złożenie odpowiedniego oświadczenia woli zainteresowanego podmiotu, że podejmuje się on utworzenia bądź prowadzenia „kompendium”.²³

Dość istotnym elementem instytucji „kompendium” jest także fakt, iż w przeciwieństwie do m.u.c. – o czym była też mowa przy okazji omawiania kompendium z 2001 – nie formułuje on ogólnego zakazu podziału (nie ma więc formalnych przeciwwskazań, by grunty rolne były dzielone), ale zachęca, poprzez oferowanie uprzywilejowanych warunków finansowych, do tworzenia efektywnych, wydajnych produkcyjnie gospodarstw rolnych, a tym samym do korzystania jednocześnie z dotacji europejskich.

Kolejną innowacyjną cechą *compendio unico* jest podstawa wyznaczania jego wielkości, a mianowicie dochód określony w Planach Rozwoju Obszarów Wiejskich. Sztywne normy obszarowe zostają zastąpione ekonomicznym wskaźnikiem wydajności produkcyjnej. Takie rozwiązanie wydaje się doskonale dopasowywać do aktualnej rzeczywistości gospodarczej. Poprzez bowiem wykorzystanie norm dochodowych, założonych w Planach Rozwoju Obszarów Wiejskich, które *notabene* we Włoszech opracowywane są osobno dla każdego Regionu kraju, uwzględnia się regionalne zróżnicowania strukturalne. Z uwagi na nie ustawodawca zastrzegł zresztą także możliwość określenia przez same Regiony, odrębnej od dyktowanej dekretem definicji kompendium, co należy uznać za przejaw jego najwyższej przezorności i spełnienie postulatu tworzenia norm, które będą jak najbardziej elastyczne w obliczu zmieniających się stale tendencji polityki rolnej.

Co ciekawe ustawodawca wraca do cywilistycznej sankcji za złamanie zakazu podziału „kompendium”. Jest nią mianowicie nieważność każdej czynności prawnej, która do tego podziału doprowadza. W porównaniu jednak z sankcją, która

²³ Można dodać, iż Agencja przychodów działająca przy Ministerstwie Gospodarki i Finansów już w 2002 r. (a więc początkowo tylko w odniesieniu do instytucji „kompendium górskiego” z 2001) wydała okólnik, w którym stanowiła, że podjęcie się utworzenia bądź prowadzenia kompendium musi wynikać z deklaracji nabywcy, która może być zawarta w akcie nabycia albo też przedstawiona w Urzędzie przychodów razem z wnioskiem o rejestrację aktu. Zarządzenie to miało na celu umożliwienie odpowiednim urzędom dokonania oceny w przedmiocie spełniania przez zainteresowany podmiot wymogów uprawniających do zwolnień.

obwarowywała dawną m.u.c., ta aktualna jest bardziej restrykcyjna i niewątpliwie bardziej skuteczna. Tam bowiem o nieważności orzekał sąd; tutaj natomiast zachodzi ona *ex lege*, a dodatkowo przewidziana jest kara finansowa w postaci zwrotu 150% wartości opłat, z których dany podmiot był wcześniej zwolniony.

Zapobiegając podziałowi „kompendium”, ustawodawca przewidział także rozwiązanie na wypadek śmierci jego właściciela w okresie 10 lat od czasu utworzenia „kompendium”. Jeżeli w takim przypadku przedmiot masy spadkowej (nie licząc kompendium) byłby niewystarczający dla zaspokojenia spadkobierców zgodnie z dyspozycjami testamentu, „kompendium” zostaje przyznane w całości temu ze spadkobierców, który o to wnosi, a wobec pozostałych, nie zaspokojonych spadkobierców, ma on dług pieniężny zabezpieczony hipoteką na tereny wchodzące do spadku. Jeśli zaś żaden ze spadkobierców nie wniesie o przyznanie mu „kompendium” w całości, odbierane są wszystkie, związane z danym terenem, prawa do pomocy unijnych i krajowych, w tym także kwoty produkcyjne, a „kompendium” może ulec podziałowi. Ustawodawca reguluje, jak widać, tylko kwestie dotacji finansowych krajowych i wspólnotowych, a pozostawia bez unormowania dalsze, faktyczne losy „kompendium”.

Na zakończenie warto raz jeszcze podkreślić, iż „kompendium”, jako podstawowy, aczkolwiek pośredni, obowiązujący obecnie we Włoszech środek służący kształtowaniu struktury obszarowej, odnosi się nie tylko do gruntów rolnych jako takich, ale bierze pod uwagę także inne czynniki wpływające na funkcjonalność gospodarstwa rolnego, tj. nieruchomości rolne wraz z należącymi do niej budynkami i urządzeniami.

2.2. Pozostałe instrumenty zapobiegające rozdrobnieniu

Równoległe do instytucji *minima unità colturale* we włoskim porządku prawnym obowiązywały także inne instrumenty, które w założeniu miały przeciwdziałać nieracjonalnym podziałom gospodarstw rolnych i kształtować, zgodny z krajową polityką rolną, ustrój stosunków własnościowych na wsi.

Pierwszym z takich instrumentów był – wprowadzony już na dwa lata przed wejściem w życie kodeksu cywilnego²⁴ – zakaz podziału (*inter vivos* i *mortis causa*) gospodarskich jednostek ziemskich, które utworzone zostały przez urzędy kolonizacyjne bądź konsorcja bonifikacyjne na obszarach osuszania gruntów i nadane następnie na własność chłopom (*coltivatori diretti*). Uzupełniającą rolę dla zakazu podziału takich jednostek pełniły określone przez ustawę dyspozycje na wypadek śmierci ich właściciela, które *notabene* stanowiły prototyp późniejszych

²⁴ Ustawa z 3.06.1940, n. 1078 (G.U. 13.08.1940, n. 189).

ustawowych uregulowań w przedmiocie dziedziczenia gospodarstw rolnych.²⁵ W myśl tych dyspozycji gospodarstwo przechodziło w całości na wskazanego w testamencie spadkobiercę, a w przypadku braku rozporządzeń testamentowych – na tego ze spadkobierców, który wyraził gotowość przyjęcia gospodarstwa i wykazał zdolność do jego prowadzenia. Pomiędzy pozostałych spadkobierców rozdysponowywane były inne nieruchomości i ruchomości wchodzące do spadku, bądź też zaspokajani byli poprzez spłaty pieniężne.

W 1992 r. ustawodawca ograniczył czasowo obowiązywanie zakazu podziału takich gospodarstw stanowiąc, iż ma on zastosowanie przez okres 30 lat od daty pierwszego nadania, w wyniku czego aktualnie zakaz ten ma już marginalne znaczenie.

Podobny zakaz podziału obowiązuje obecnie także w stosunku do tzw. *maso chiuso*, czyli rodzinnego gospodarstwa rolnego, w skład którego wchodzi: dom mieszkalny, nieruchomości gruntowe (w tym lasy, łąki, pastwiska) oraz urządzenia techniczne.²⁶ Jest on regulowany ustawą prowincji Bolzano z 28.11.2001 nr 17²⁷ i dlatego też ograniczony terytorialnie, znajduje zastosowanie jedynie w granicach regionu Alto Adige. Warto jednak zauważyć, że podobnie jak *compendio unico*, *maso chiuso* postrzegane jest jako zespolona funkcjonalna całość (grunty wraz z budynkami i urządzeniami) i jako takie chronione jest przed podziałem.

Kolejnym instrumentem, który zapobiega rozdrobnieniu struktur obszarowych, a to poprzez wspomaganie procesu pożądanej koncentracji gruntów, jest niewątpliwie prawo pierwokupu, jakie przysługuje rolnikowi (a ściślej mówiąc, *coltivatore diretto*), którego gospodarstwo graniczy z gruntami rolnymi wystawionymi na sprzedaż (*prelazione confinante*).²⁸ Instytucja ta została wprowadzona jeszcze w 1971 r.²⁹, co tłumaczy fakt jej podmiotowego ograniczenia tylko do *coltivatore diretto*, jednakże obecnie podnosi się w literaturze przedmiotu, iż ustawodawca powinien rozciągnąć ją także na przedsiębiorcę rolnego (*imprenditore agricolo*), a tym samym przystosować ją do aktualnych, krajowych i wspólnotowych, rozwiązań normatywnych wspierających profesjonalizm podmiotów działających w sektorze rolnym.³⁰

25 Zob. G.G. Casarotto: Successione ereditaria e conservazione dell'integrità dell'azienda agricola (w:) Ipotesi di riordino fondiario in montagna, Atti del convegno *Ambiente ed organizzazione dell'azienda agricola: ipotesi e prospettive di riordino fondiario*, Longarone 1990, s. 43.

26 Szerzej na temat *maso chiuso* zob.: C. Schwarzenberg: *Maso chiuso* (w:) Enciclopedia del diritto, t. XXV, Milano 1975; A. De Caprariis: *Maso chiuso* (w:) Enciclopedia giuridica, t. XIX, Roma 1990.

27 Biuletyn Urzędowy Trentino Alto Adige z 11.12.2001 r., nr 51.

28 Pierwszeństwo ma jednak prawo pierwokupu przysługujące dzierżawcy bądź współwłaścicielowi gruntów wystawionych na sprzedaż. Szerzej na temat *prelazione confinante* zob.: B. Carpino: *La prelazione nell'acquisto di fondi rustici*, Milano 1972; G.G. Casarotto: *La prelazione agraria*, Padova 1980; F. De Simone: *Profili sistematici della prelazione agraria*, Napoli 2002; R. Triola: *La prelazione agraria*, Milano 1992.

29 Ustawa z 14.08.1971, nr 817 (G.U. 14.10.1971, nr 261).

30 Zob. G.G. Casarotto: *Gli interventi in relazione alla proprietà coltivata*, rozdz. 4, par. 63, s. 527 (w:) *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, pod red. L. Costato, Padova 2003.

Ustawa nie określa żadnej minimalnej normy, od której zależałoby prawo pierwokupu, ale przewiduje pewne ograniczenie maksymalne – stanowiąc, iż nie przysługuje ono, jeśli suma powierzchni gruntów przeznaczonych do zbycia i gruntów będących w posiadaniu uprawnionego do pierwokupu – potrójnie przekroczy możliwości jego siły roboczej i jego rodziny. Ponadto prawo takie jest wyłączone, jeśli uprawniony rolnik w ciągu ostatnich dwóch lat dokonał sprzedaży części swojej ziemi, chyba że zbycie miało miejsce w ramach scalania i wymiany gruntów. Dodatkowy rodzaj ograniczenia prawa pierwokupu wprowadziło także orzecznictwo, wedle którego nie przysługuje ono właścicielowi (tylko) lasów bądź rolnikowi, który prowadzi tylko hodowlę zwierząt.³¹ Ograniczenia te, jak można sądzić, mają na celu zapobieganie spekulacji (tj. nabywaniu ziemi w celach czysto inwestycyjnych, np. lokaty kapitału), a także zapewnieniu ciągłości produkcyjnej gruntów rolnych.

Wykonywanie tej *stricte* cywilistycznej instytucji prawnej ustawodawca postanowił wesprzeć dodatkowo ułatwieniami natury finansowej. Wprowadził on bowiem rozwiązanie, zgodnie z którym uprawniony do pierwokupu może wystąpić do odpowiedniego organu administracji samorządowej o przydzielenie mu pożyczki na zakup ziemi; natomiast już samo złożenie wniosku o jej udzielenie może zawiesić bieg terminu wykonania prawa pierwokupu do jednego roku.

Ustawa z 1971 r., regulująca prawo pierwokupu, wprowadziła także inny instrument walki z rozdrobnieniem gospodarstw rolnych, a mianowicie jej art. 11 obwarował zakazem podziału grunty rolne, które zostały nabyte w wyniku uzyskania przez ich właściciela preferencyjnych kredytów. Pierwotnie, w myśl tego przepisu, zakaz podziału miał obowiązywać przez okres 30 lat od daty nabycia gruntów, ale na mocy dekretu 228/2001³² został on skrócony do lat 15. Ponadto powinien być on ujawniony w księdze wieczystej, jako że jego złamanie pociąga za sobą nieważność czynności prawnej. Ustawodawca dopuścił jednak możliwość uchylecia zakazu przez odpowiedni organ administracji samorządowej, jeśli na podstawie rozporządzeń testamentowych powstałe w wyniku podziału części gruntów będą w stanie gwarantować sprawne technicznie i ekonomicznie funkcjonowanie rodzinnych gospodarstw rolnych, albo też jeśli na podstawie planów zagospodarowania przestrzennego zostanie zmienione przeznaczenie tych gruntów na cele nierolne.

Na zakończenie można jeszcze krótko zasygnalizować o przewidzianych we włoskim porządku prawnym pożyczkach, ulgach podatkowych i zwolnieniach z opłat urzędowych, z których mogą korzystać rolnicy, podejmujący się kształtowa-

31 Zob. szerzej: A. Germanò: *Manuale di diritto agrario*, Torino 2001, s. 195.

32 G.U. z 15.06.2001, nr 337.

nia optymalnych wielkościami jednostek ziemskich, sprzyjających wydajności produkcyjnej gospodarstwa rolnego (art. 1, art. 25 i 27 ustawy z 65/590)³³.

3. Rola administracji w kształtowaniu ustroju rolnego państwa

3.1. Reforma rolna

Interwencja administracji publicznej w kreowanie pożądanej struktury agrarnej odegrała niewątpliwie największą rolę w okresie przeprowadzania państwowej reformy rolnej.³⁴ Reforma ta stanowiła odpowiedź na zastaną po II wojnie światowej społeczno-gospodarczą sytuację kraju, a jednym z jej trzech głównych filarów – obok zabiegów mających na celu przystosowywanie terenu do produkcji rolnej (bonifikacja) oraz do osiedlenia się na nim ludności (kolonizacja) – było właśnie przekształcenie zastanego ustroju własności ziemskiej.³⁵ Przekształcenie to miało przebiegać w kierunku eliminacji wielkich majątków ziemskich, ich podziału i przyznawaniu mniejszych obszarowo działek podmiotom, które mogły zapewnić ich lepsze wykorzystanie gospodarcze, niż wcześniejsi właściciele. Podstawę prawną reformy ziemskiej stanowiły trzy ustawy (wszystkie z 1950 r.)³⁶; jej program, w myśl przepisów tych ustaw, dzielił się na dwie fazy: wywłaszczenie latyfundiów³⁷, a następnie ich parcelacja i nadanie na własność chłopom. W ten sposób ustawodawca zapewnił realizację konstytucyjnych norm, zawartych w art. 44, czyli przekształcania latyfundiów, ustanawiania sprawiedliwych stosunków społecznych, umacniania produktywnych jednostek gospodarczych, a w konsekwencji – wspieranie modelowej, na tamte czasy, struktury produkcyjnej – małej własności rolniczej.

Wykonanie reformy – zarówno jej pierwszej jak i drugiej fazy – powierzone zostało specjalnie do tego celu tworzoną agencjom publicznym (*Enti di riforma fondiaria*), zaś instrumentem prawnym, jakim się te posługiwały w procesie nadawania wywłaszczonej ziemi chłopom, była umowa kupna-sprzedaży. Tytuł własności nieruchomości pozostawał jednak przy agencji, a dopiero z momentem uregulowania całej należności przechodził na nabywcę. Takie zastrzeżenie własno-

33 G.U. z 09.06.1965 nr 142.

34 Szerzej na temat reformy zob.: E. Romagnoli: *Riforma fondiaria e riforma agraria* (w:) *Manuale di diritto agrario italiano*, Torino 1978, s. 526; A. Carozza: *Riforma fondiaria e agraria* (w:) *Enciclopedia del diritto*, t. XL, Milano 1989; E. Casadei: *Commento alla legge n. 203 del 1982* (w:) *Le nuove leggi civili commentate*, 1982, s. 695; F. Angeli: *La riforma fondiaria trent'anni dopo*, INSOR, 1979.

35 Por. G.G. Casarotto: *op.cit.*, s. 521.

36 Ustawa z 12.05.1950 n.230, ustawa z 21.10.1950 n. 804 oraz ustawa z 27.12.1950 n.104; utraciły one moc prawną dopiero na mocy dekretów legislacyjnych z 8.06.2001 nr 325 i 327.

37 Wywłaszczeniu podlegały majątki, których powierzchnia przekraczała 300 ha (dla niektórych regionów kryterium wywłaszczenia stanowił wskaźnik osiąganego dochodu) – za wyjątkiem tych, które były w stanie zapewniać dobre warunki do produkcji rolnej i gwarantowały odpowiednie warunki ekonomiczne i socjalne zatrudnianych w nich pracowników. Byłym właścicielom przysługiwało odszkodowanie.

ści miało na celu nie tylko zagwarantowanie spłaty długu przez kupującego (co *notabene* potwierdzał przepis wykluczający możliwość wcześniejszego wykupu, niż przed zapłaceniem ostatniej, trzydziestej raty)³⁸, ale przede wszystkim „związanie” rolnika-nabywcy z agencją w celu stworzenia szerokich stosunków pomiędzy tymi dwoma podmiotami, służącymi konsolidacji i rozwojowi nowo utworzonej struktury produkcyjnej. Agencja oferowała bowiem rolnikowi pomoc techniczną i ekonomiczno-finansową, sprawowała kontrolę nad przeznaczeniem gospodarczym gruntów, organizowała kursy szkoleniowe, a także (co ciekawe) wspierała tworzenie spółdzielni i konsorcji, w których członkostwo było obligatoryjne przez okres 20 lat od daty nabycia ziemi.³⁹ Grunty rolne gospodarstw powstałych w wyniku reformy były dodatkowo obwarowane zakazem podziału.

Z powyższych uwag wynika zatem, że reforma ziemska była przeprowadzana w aspekcie dużo szerszej reformy agrarnej. Nie ograniczała się bowiem tylko do kształtowania struktury obszarowej wsi i tworzenia gospodarstw rodzinnych, gwarantujących warunki bytowe ich nowym właścicielom, ale szła dużo dalej i podejmowała działania mające na celu wspomaganie rozwoju gospodarczego całych obszarów wiejskich, w czym udział publicznej administracji odgrywał kluczową rolę.

3.2. Kompetencje administracji publicznej w zakresie kształtowania struktury obszarowej w aktualnym porządku prawnym

Kiedy po dziesięciu latach zadania *Enti di riforma fondiaria* związane z przeprowadzaniem reformy ziemskiej, zostały w znacznym stopniu wyczerpane, ustawodawca (dekretem prezydenta z 1962 r. nr 984⁴⁰) zmienił i rozszerzył katalog ich funkcji, a także przemianował je na tzw. *Enti di sviluppo agricolo*.

W pierwszym rządzie powierzone im zostały funkcje z zakresu scalania i wymiany gruntów. Jak już była o tym mowa (zob. przypis 7) instytucja ta, ze względu na nieskuteczność przepisów dotyczących m.u.c., pozostawała dotąd właściwie martwą literą prawa, a w związku z tym nie dziwi fakt, że ustawodawca podjął w końcu próbę jej „ożywienia”. Dekret z 1962 r. stanowił mianowicie, że w celu tworzenia odpowiednich, pod względem produkcyjnym, jednostek ziemskich (*convenienti unità fondiariae*) *Enti di sviluppo* mogą podejmować działania z za-

38 Dopiero 17 lat później, na fali „kontrereformy ziemskiej”, ustawą z 1967 r. nr 379, wprowadzono możliwość wcześniejszej spłaty rat, a tym samym wcześniejszego otrzymania tytułu własności z ograniczeniem jednak, iż ewentualna dalsza odsprzedaż takich gruntów mogła mieć miejsce tylko na rzecz agencji bądź podmiotów spełniających odpowiednie kryteria, ale i w takim przypadku agencji (bądź sąsiadującemu rolnikowi) przysługiwało prawo pierwokupu. Natomiast kolejna ustawa z 30.04.1976 nr 386 ustanowiła, iż zastrzeżenie własności na rzecz agencji wygasa automatycznie ze spłatą 15 raty i wówczas własność przechodzi na nabywcę.

39 Por. G.G. Casarotto: *op.cit.*, s. 523.

40 G.U. z 28.06.1962 nr 189.

kresu scalania i wymiany gruntów⁴¹ na podstawie przygotowanego przez nie i zatwierdanego przez właściwy organ samorządowy planu rekompozycyjnego. Uwagę przykuwa fakt, iż właściciele gruntów objętych postępowaniem scaleniowym nie mają wpływu na opracowywanie planu, a pozostawiona im jest jedynie możliwość złożenia w gminie odwołania od jego postanowień, które następnie, za pośrednictwem *Enti* (!), jest przekazywane do rozpatrzenia ministrowi rolnictwa. Przypuszczalnie jednak, właśnie ze względu na swój nazbyt władczy charakter, funkcja *Enti* w zakresie scalania gruntów nigdy nie spotkała się z szerszym zastosowaniem.

Enti di sviluppo agricolo, jako następczynie prawne *Enti di riforma fondiaria*, przejęły także zadania tych ostatnich z zakresu formowania właściwej przestrzeni rolniczej. I tak, na mocy art. 12, kolejnego dekretu prezydenta z 26.05.1965 nr 590⁴², mogły one (na podstawie określonych kryteriów i po uprzednim zatwierdzeniu przez ministerstwo rolnictwa) nabywać grunty rolne, by następnie, po dokonaniu odpowiednich przekształceń, tworzyć dogodnie pod względem wielkości jednostki ziemskie i przekazywać je docelowo chłopom (*coltivatori diretti*)⁴³. Przekazywanie następowało z zastrzeżeniem własności – tak jak to miało miejsce w czasie reformy – z tą jednak różnicą, iż tutaj zastrzeżenie spełniało wyłącznie rolę gwarancji spłaty długu. Tytuł własności przechodził zaś na nabywcę z momentem zapłaty ostatniej raty. Działania te były finansowane przez wspomnianą już w punkcie 2 Kasę Tworzenia Własności Chłopskiej (a od 1999 r. Instytut Studiów, Badań i Informacji o Rynkach Rolnych – ISMEA)⁴⁴, która oprócz pełnienia roli państwowej agencji płatniczej, mogła także, jako publiczna osoba prawna, nabywać we własnym imieniu, dzielić i odsprzedawać rolnikom tereny rolnicze.

Zakres interwencji, jaki był przyznany początkowo *Enti*, ulegał z biegiem czasu coraz większym ograniczeniom. Najpierw bowiem, na mocy art. 4 ustawy z 15.12.1998 nr 441,⁴⁵ ustawodawca ukierunkował przeznaczenie większości zasobów finansowych Kasy na wspieranie przekształceń obszarowych, dokonywanych przez młodych rolników, stanowiąc iż 60% dostępnych jej środków ma być skierowane właśnie na finansowanie operacji nabywania i powiększania gospodarstw rolnych przez młodych rolników. W konsekwencji, ze względu na tak znaczące ograniczenia finansowe, agencjom nie pozostawiono zbyt dużego pola manewru w wykonywaniu zadań z art. 12 ustawy 69/590. Ostatecznie także, w myśl art. 12

41 Kompetencje te były jednak ograniczone terytorialnie do stref rolnych o szczególnie niekorzystnych warunkach gospodarowania.

42 Gazz. Uff. z 09.06.1965 nr 142.

43 Najczęściej tym, którzy uprzednio danym gruntem władali.

44 Kasa została utworzona na mocy art. 9 dekretu z 05.03.1948 nr 121 (G.U. z 15.03.1948 nr 63) i wcielona następnie w ISMEE na podstawie dekretu legislacyjnego z 29.10.1999 nr 419 (G.U. z 15.11.1999 nr 268).

45 G.U. z 22.12.1998 nr 298.

dekretu nr 228 z 2001 r., wszystkie środki pieniężne, jakie dotąd Kasa (a następnie ISMEA) oddawała agencjom na nabywanie i przekazywanie gruntów rolnych zostały przeznaczone na finansowanie przekształceń obszarowych dokonywanych przez młodych rolników.

Można zauważyć jak na bazie tych zmian, ewoluowały priorytety włoskiej polityki rolnej i jak akcent, ze wspierania restrukturyzacji przestrzeni rolnej w celu zwiększenia jej produktywności, przesunął się w kierunku wspierania zmian pokoleniowych w rolnictwie, które *notabene* są promowane także w ramach Wspólnej Polityki Rolnej.

Wracając jednak do funkcjonowania *Enti*, należy zwrócić uwagę, że w konsekwencji tych zmian zostały one praktycznie pozbawione środków finansowych, pozwalających im na wykonywanie zadań, o których mowa w art. 12 ustawy z 1969 r., a tym samym ich rola w zakresie formowania przestrzeni rolniczej została znacznie ograniczona. Mogą one wprawdzie nadal wykonywać podobne funkcje – a to na mocy regionalnych ustaw i w ramach regionalnych budżetów – ale ich działalność także i w takim kształcie jest obecnie raczej marginalna, gdyż zazwyczaj powierzane im są inne kompetencje. Chodzi w szczególności o zadania związane ze wspieraniem obszarów wiejskich, a więc m.in. promocja programów jakości żywności, wspieranie ochrony środowiska, zadania związane z ochroną i promocją niektórych gatunków i ras zwierząt oraz gatunków i odmian roślin, pomoc w zakresie agrotechniki czy w końcu prowadzenie prac badawczych, badań żywności, właściwości i przeznaczenia gleby.

Podsumowując należy zauważyć, iż obecnie jedyną instytucją administracji publicznej, posiadającą kompetencje z zakresu restrukturyzacji obszarowej wsi, jest ISMEA, która jako „następczyni prawna” Kasy może wciąż skupować, przekształcać i odsprzedawać odpowiednim podmiotom grunty rolne.

5. Uwagi końcowe

Jak wynika z przeprowadzonej analizy, właściwie wszystkie wprowadzone we włoskim porządku prawnym, instrumenty kształtowania struktury obszarowej, skupiały się na walce tylko z jednym, ale podstawowym problemem włoskiej struktury obszarowej, jakim jest rozdrobnienie gospodarstw rolnych.⁴⁶ W konsekwencji nigdy nie został wprowadzony żaden trwały środek walki z koncentracją gruntów rolnych.

46 Średnia wielkość włoskiego gospodarstwa rolnego wynosi obecnie ok. 5,1 ha, podczas gdy średnia europejska to 12 ha. Dane przytoczone za F. Adornato, G. Anania: Il comparto agro-alimentare nell'Italia che cambia, 2004, tekst niepublikowany.

Stosowane przez ustawodawcę instrumentarium było bardzo różnorodne i zawsze ściśle związane z realizacją celów polityki rolnej. Cele te początkowo, tj. w drugiej połowie XX wieku, koncentrowały się wokół wspierania rodziny rolniczej i podwyższania produktywności gruntów rolnych, a przejawem ich realizacji było właśnie przyjęcie takich a nie innych instrumentów reformy rolnej, wprowadzenie instytucji *minima unità colturale* oraz licznych zakazów podziału gruntów rolnych. Obecnie zaś cele te polegają raczej na promowaniu rolnika – przedsiębiorcy, jeśli prowadzi on produkcję rolną, albo też rolnika wykonującego szereg istotnych funkcji niezwiązanych z działalnością *stricto* rolniczą. Odpowiednio do tego stosowane dziś przez ustawodawcę instrumenty wspierają młodych rolników bądź też, jak „jednolite kompendium”, opierają się na kryterium funkcjonalności gospodarstwa rolnego (także tego, które prowadzi działalność odrębną od produkcji rolnej) i promują profesjonalizm sektora rolnego.

Tę zmianę priorytetów krajowej polityki rolnej należy oczywiście widzieć na tle zmian, jakim ulegała WPR, która początkowo podejmowała działania mające na celu tworzenie gospodarstw intensywnych, będących w stanie zapewnić zaopatrzenie krajów członkowskich w żywność, dających zatrudnienie i gwarantujących środki do życia ludności wiejskiej, a która obecnie adresuje swą pomoc do wykwalifikowanych producentów rolnych, a jednocześnie wspiera rolnictwo ekstensywne, promując wielofunkcyjność wsi i szeroko pojęty rozwój obszarów wiejskich.⁴⁷

Ewolucje instrumentarium zauważyć można także w metodzie regulacji prawnej. Najpierw przeważają bowiem ustawowe nakazy i zakazy, normy obszarowe, duży dyskrejonizm administracji; natomiast instrumenty obowiązujące aktualnie, to raczej środki uzależnione od prywatnej inicjatywy i w głównej mierze mające charakter finansowy. Innymi słowy, państwo nie nakazuje, ale zachęca, a robi to poprzez ulgi i zwolnienia podatkowe, przywileje kredytowe, obniżki i zwolnienia z opłat i kosztów urzędowych oraz możliwości zaciągania różnorodnych, preferencyjnych pożyczek. Odchodzi zaś od „administracyjno-prawnego przymusu”, jako że kontrola administracyjna polegająca na przestrzeganiu sztywnych norm obszarowych, niejednokrotnie okazała się nieskuteczna. Najlepszym dowodem na to może być niewielka rola *Enti di sviluppo agricolo*, jaką odegrały one w zakresie kształtowania pożądanego struktury obszarowej. Taką tendencję należy ocenić pozytywnie, gdyż ustawowa norma obszarowa i administracyjny nadzór nad nią nie byłyby w stanie nadążyć dziś za coraz szybszym rozwojem technologicznym i technicznym, a także za zmieniającymi się potrzebami i warunkami współczesnego rolnictwa. Obecna regulacja prawna powinna być bowiem

47 W tym kontekście należy zwrócić uwagę na założenia ostatniej reformy WPR, która ostatecznie oddzieliła płatności bezpośrednie od wielkości produkcji i przesunęła liczne środki z pierwszego filaru „produkcji rolnej” do filaru drugiego, czyli „rozwoju obszarów wiejskich”.

jak najbardziej elastyczna, a co za tym idzie – bardziej trwała. Nie powinna ulegać zmianie za każdym razem, kiedy zmieniają się, wyżej wymienione czynniki. Wydaje się, że ustawodawca włoski taką prawidłowość dostrzegł i poprzez przyjmowane rozwiązania prawne starał się ją zrealizować.

Na zakończenie warto poświęcić jeszcze kilka uwag temu, jak w kontekście powyższych rozważań przedstawiają się rozwiązania prawne przyjęte przez polskiego ustawodawcę, zawarte w ustawie z 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego.⁴⁸

Pierwszą, zasadniczą różnicę można zauważyć już w samym założeniu systemowym omawianej regulacji. Mianowicie, polska ustawa powierza nadzór nad kształtowaniem pożądanego ustroju rolnego państwu organowi administracji publicznej – Agencji Nieruchomości Rolnych. Agencja, poprzez przyznane jej prawo pierwokupu, pełni w tym zakresie rolę realizatora polityki państwowej, która szczególną ochroną obejmuje gospodarstwa rolne o charakterze rodzinnym.⁴⁹

Kolejną, dość istotną różnicą jest brak w polskiej ustawie środków zapobiegających nieracjonalnym podziałom gospodarstw rolnych oraz środków służących utrzymywaniu ich jedności produkcyjnej. Nie przewiduje ona bowiem żadnego zakazu podziału gruntów rolnych poniżej określonej wielkości, nie wprowadza zasady niepodzielności dziedzicznego gospodarstwa rolnego, ani też nie uwzględnia sąsiedzkiego prawa pierwokupu. Wspiera natomiast pożądaną koncentrację gruntów rolnych poprzez inne rozwiązania sprzyjające powiększeniu gospodarstw rodzinnych⁵⁰. Takie ograniczenie może wydawać się zastanawiające, jeśli weźmie się pod uwagę, że właśnie nadmierne rozdrobnienie gospodarstw rolnych jest głównym problemem strukturalnym polskiej wsi.

W przeciwieństwie do uregulowań włoskich, polski ustawodawca nie przewidywał także żadnych środków, które zachęcałyby rolnika do pozostania i trwałego gospodarowania na nowo nabytej ziemi. Wskazywałoby to na to, iż nie zauważył on potrzeby wspierania ciągłości produkcyjnej gospodarstw rolnych.⁵¹

I ostatnią sprawą, na którą warto zwrócić uwagę, jest fakt, iż ustawa, wbrew swojemu tytułowi – „o kształtowaniu ustroju rolnego” – reguluje zasady obrotu

48 Dz.U. z 15.04. 2003, nr 64, poz. 592;

49 W myśl przepisów ustawy, za gospodarstwo rodzinne uważa się gospodarstwo rolne prowadzone osobiście przez rolnika indywidualnego, w którym łączna powierzchnia użytków rolnych jest nie większa niż 300 ha. Stosownie do tego ANR weryfikuje zgodność tworzonych gospodarstw pod względem ich dopuszczalnej wielkości (max. 300 ha) oraz posiadanych przez nabywcę wymaganych kwalifikacji rolniczych i spełnianie pozostałych wymogów.

50 Chodzi w szczególności o wyłączenie prawa pierwokupu ANR, jeśli w wyniku nabycia nieruchomości następuje powiększenie gospodarstwa rodzinnego. Ponadto kryterium jakim kieruje się ANR przy ocenie celowości zastosowania prawa pierwokupu jest możliwość przeznaczenia nabytego gruntu właśnie na powiększenie gospodarstw rodzinnych. Przejęte zaś przez nią nieruchomości przeznacza, w trybie przetargów ograniczonych, do sprzedaży lub dzierżawy rolnikom indywidualnym, którzy tworzą bądź powiększają swe gospodarstwa rodzinne.

51 Por. włoskie przepisy w przedmiocie „jednolitego kompendium”, które gwarantują korzyści finansowe w zamian za zobowiązanie się rolnika do co najmniej 10-letniego okresu prowadzenia gospodarstwa.

tylko jednego czynnika produkcji rolnej, tj. gruntu rolnego. Nie dostrzega zaś pozostałych czynników i składników gospodarstwa rolnego, które także mają wpływ na wielkość i jakość prowadzonej działalności rolniczej i razem z gruntem rolnym tworzą funkcjonalną całość.⁵²

52 Por. zakaz podziału „jednolitego kompendium”, który obejmuje nieruchomości rolną, znajdujące się na niej budynki, urządzenia oraz inwentarz.

Zagadnienie spółek rolnych w ustawodawstwie polskim na tle nowej regulacji włoskiej *società agricola*

Niniejszy artykuł stawia sobie za cel przybliżenie polskiemu czytelnikowi niektórych zmian we włoskim porządku prawnym, poczynionych dekretem z mocą ustawy Rządu Republiki Włoskiej nr 99 z 29 marca 2004 r. Dekret ten wpisuje się w cały ciąg aktów normatywnych, które w ostatnich latach dokonały głębokiej reformy włoskiego prawa rolnego. Również jego treść przynosi liczne rozwiązania o charakterze wybitnie innowacyjnym. Wśród wielu nowości niepoślednie miejsce zajmuje także wprowadzenie do systemu prawa pozytywnego instytucji spółek rolnych – nadanie szaty prawnej temu dotąd wyłącznie doktrynalnemu pojęciu.

Ze względu na ograniczone rozmiary tego opracowania, tylko ten element wspomnianej szerszej reformy poddany zostanie dalszej analizie. Wydaje się bowiem interesujące zaprezentowanie włoskiej wersji instytucji spółki rolnej, w postaci jaką przybrała na mocy cytowanego dekretu, a także rozwoju i ewolucji, jakie to pojęcie przeżyło we włoskiej doktrynie oraz wcześniejszych aktach normatywnych, które chociaż nie dotyczyły *expressis verbis* spółki rolnej, to odnosiły się do szerszego problemu, jakim było ogólnie funkcjonowanie spółek w rolnictwie. Celem pracy nie jest jednak wyczerpujące opracowanie tego zagadnienia, a jedynie prezentacja kluczowych momentów w ewolucji analizowanego pojęcia oraz określenie generalnych zasad i założeń aktualnego unormowania. Jest ono bowiem jeszcze tak „świeże” (a w dodatku ogólne), że wśród samej doktryny włoskiej budzi wiele sporów i wątpliwości.

Włoska spółka rolna ma zatem stanowić pewien punkt odniesienia dla analizy analogicznych unormowań (a raczej przyczyn ich braku) w polskim prawie rolnym. Mimo że praca z założenia ma charakter prawnoporównawczy, to właśnie ze względu na ów brak zbliżonych regulacji niemożliwe jest zestawienie instytucji włoskiej spółki rolnej z odpowiednimi unormowaniami w polskim porządku prawnym. Dlatego też zostaną tylko pokrótce zanalizowane te wybrane instytucje prawa polskiego, funkcjonujące obecnie lub w przeszłości, których zadania, funkcje oraz sposób działania nasuwają pewne skojarzenia z aktualnym włoskim uregulowaniem. Równocześnie należy podkreślić, że również w polskiej literaturze zgłasza się potrzebę wprowadzenia do systemu prawa rolnego nowej formy spółki rolnej, będącej w stanie zapewnić ograniczenie ryzyka związanego nierozzerwalnie z prowadzeniem działalności rolniczej, korzystającej z pewnych preferencji na

gruncie zarówno prawa publicznego jak i prywatnego, a przy okazji w znacznym stopniu odformalizowanej¹. Powszechnie (także w dawniejszej literaturze) podnoszone są liczne korzyści płynące z kolektywnego prowadzenia gospodarstwa rolnego, polegające chociażby na przezwyciężaniu barier inwestycyjnych i finansowych, uniemożliwiających rozwinięcie nowoczesnej produkcji rolnej². Rozwiązanie włoskie może w tym wypadku być jedną z propozycji wyjścia z problemu, a przynajmniej wskazówek w jakim kierunku powinny zmierzać polskie unormowania prawne. Mimo bowiem znacznych różnic dzielących oba porządki prawne, włoskie prawo rolne, stojące na najwyższym światowym poziomie, może stanowić także pewien punkt odniesienia dla polskiego ustawodawcy, zmierzającego do unowocześnienia, nieraz (niestety!) bardzo anachronicznych regulacji krajowych i to nie tylko w omawianym w niniejszym opracowaniu zakresie.

Jednakże zanim zostanie omówiona normatywna postać włoskiej spółki rolnej konieczne jest zwrócenie uwagi czytelnika na podstawowe założenie włoskiego systemu prawa rolnego, którego zainteresowanie oscyluje zasadniczo wokół pojęcia przedsiębiorstwa rolnego, rozumianego na sposób funkcjonalny, tzn. jako dokładnie i nowocześnie zdefiniowanej w art. 2135 włoskiego kodeksu cywilnego działalności rolniczej³.

1 S. Prutis (w.): Prawo rolne, Warszawa 2003, s. 251.

2 B. Zdziennicki (w.): Prawo rolne, Warszawa 1980, s. 177.

3 Włoski kodeks cywilny z 1942 r. fundamentalne znaczenie przyznaje procesowi produkcyjnemu, stawiając w centrum swego zainteresowania pojęcia przedsiębiorstwa (a raczej przedsiębiorcy) i gospodarstwa, jako dwa aspekty – odpowiednio funkcjonalno – podmiotowy i przedmiotowy – tego procesu. Odpowiednie przepisy kodeksu w następujący sposób określają te dwa kluczowe pojęcia: art. 2082 zawierający definicję przedsiębiorcy stwierdza, że przedsiębiorcą jest ten kto zawodowo wykonuje działalność ekonomiczną, zorganizowaną w celu produkcji lub wymiany dóbr lub usług; natomiast art. 2555 definiuje gospodarstwo jako kompleks dóbr, zorganizowany przez przedsiębiorcę dla prowadzenia przedsiębiorstwa. W ten sposób dochodzi do bardzo klarownego zdefiniowania najważniejszych dla procesu produkcyjnego pojęć: pojęcie przedsiębiorcy ma za zadanie indywidualizować podmiot odpowiedzialny za prowadzenie działalności produkcyjnej, pojęcie przedsiębiorstwa samą działalność produkcyjną, pojęcie gospodarstwa zaś przedmiot tej działalności – a więc jej bazę produkcyjną. Wychodząc od tych ogólnych pojęć można dopiero wkroczyć w obręb rolnictwa, co jest możliwe przy uwzględnieniu definicji przedsiębiorcy rolnego z art. 2135, w brzmieniu ustalonym dekretem rządowym nr 228 z 18 maja 2001 r. Przepis ten określa bowiem nie tylko pojęcie samego przedsiębiorcy rolnego, ale przynosi również nowoczesną definicję działalności rolniczej – przedsiębiorstwa w znaczeniu funkcjonalnym, a tym samym stanowi uniwersalną i nowoczesną definicję samego rolnictwa. Przedsiębiorcą rolnym jest zatem ten, kto wykonuje jedną z następujących działalności: uprawę gruntu, gospodarkę leśną, hodowlę zwierząt oraz działalności powiązane (§ 1). Przez uprawę gruntu, gospodarkę leśną, hodowlę zwierząt rozumie się działalność ukierunkowaną na pieczę 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 (§ 2). Za działalności powiązane, wykonywane przez tego samego przedsiębiorcę rozumie się działalności polegające na mieszanii, przechowywaniu, przetworstwie, komercjalizacji i podnoszeniu wartości, odnoszone do produktów otrzymanych w większości z uprawy gruntu, lasu lub hodowli zwierząt, a 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 oraz działalności polegające na podnoszeniu wartości terytorium i dziedzictwa wiejskiego oraz leśnego albo też na przyjmowaniu osób i gościnności (§ 3). Przekład za: R. Budzinowski: Nowa definicja przedsiębiorcy rolnego we włoskim kodeksie cywilnym, *Studia Iuridica Agraria*, 2002, t. III, s. 98. Jak podkreśla się we włoskiej doktrynie pojęcia przedsiębiorcy rolnego z art. 2135 nie można interpretować abstrahując od definicji pojęcia przedsiębiorcy w ogólności z art. 2082, bowiem to pierwsze mieści się całkowicie w zakresie drugiego. Zestawiając zatem treść obu przepisów otrzymujemy w efekcie pełną definicję przedsiębiorcy rolnego, którym jest podmiot, który zawodowo wykonuje działalność rolniczą określoną w art. 2135, zorganizowaną w celu produkcji, wymiany dóbr lub usług.

Prowadzenie tej działalności, czyli innymi słowy – przedsiębiorstwa rolnego, możliwe jest z kolei w wielu tzw. podmiotowych formach prawnych (tzw. *le qualifiche soggettive*), zakładających zarówno indywidualne, jak i kolektywne prowadzenie tegoż przedsiębiorstwa. Ich wyodrębnienie dokonane zostało przede wszystkim ze względu na liczne preferencje zarówno w zakresie prawa publicznego jak i prywatnego, z jakich może korzystać przedsiębiorca rolny po spełnieniu określonych warunków. I tak przedsiębiorca rolny, jeśli spełnia dość wymagające kryteria dotyczące przede wszystkim zaangażowania osobistej pracy w rolniczy proces produkcyjny, lub też odnoszące się do rozmiarów dochodów uzyskiwanych z prowadzonej działalności rolniczej, może uzyskać kwalifikację tzw. *coltivatore diretto* lub *imprenditore agricolo a titolo principale* (dalej określany w skrócie jako IATP), który jednak mocą dekretu nr 99 z 29 marca 2004 r. zastąpiony został w systemie włoskim nową figurą *imprenditore agricolo professionale* (dalej określany w skrócie jako IAP). Te instytucje przeznaczone zostały początkowo wyłącznie dla osób fizycznych, prowadzących indywidualne przedsiębiorstwo rolne, co z czasem uległo zmianie. Ustawodawstwo włoskie stwarzało także możliwości dla kolektywnego prowadzenia działalności rolniczej, wykorzystując w tym celu tzw. *cooperative* i *consorzi* – a więc podmioty analogiczne do polskich spółdzielni, czy wreszcie spółki, których typy zostały enumeratywnie wyliczone w art. 2249 kodeksu cywilnego, zawierającym zasadę *numerus clausus* typów spółek.

Przedsiębiorstwo rolne mogło być zatem prowadzone przez spółkę każdego typu – tak osobową jak i kapitałową. W doktrynie⁴, przed wejściem w życie dekretu nr 99 z 2004 r., zwrócono jednak uwagę, że spółka powołana do prowadzenia działalności rolniczej prezentuje pewne cechy szczególne, stanowiące o jej odrębności od spółek nawet tego samego typu, prowadzących działalność nie – rolniczą. Dzieje się tak dlatego, że umowa spółki jest w tym wypadku wielostronną umową służącą powstaniu przedsiębiorstwa rolnego; czynnością prawną, na mocy której strony podejmują współpracę, wnosząc do spółki tytułem wkładu grunty, kapitał lub pracę, w tym celu aby wspólnie prowadzić kolektywne przedsiębiorstwo rolne. Z tego względu taką „spółkę rolną” (oznaczającą tu ogólnie spółkę prowadzącą działalność rolniczą) należy analizować w niejako podwójnym wymiarze – z jednej strony jako umowę powołującą do życia przedsiębiorstwo rolne, z drugiej jako kontrakt, na mocy którego powstaje określony art. 2249 typ spółki. Ta szczególna sytuacja powoduje właśnie odrębność spółki prowadzącej działalność rolniczą, odrębność tak znaczną, że można ją nazwać *expressis verbis* „nietypowością”. Różnice między tak pojętą „spółką rolną” a spółkami „skodyfikowanymi” zasadzają się bowiem w sprawach zupełnie fundamentalnych: norma-

4 S. Carmignani: *Commento all'art. 9 del d. lgs. n. 228 del 2001*, (w:) *Rivista di diritto agrario*, 2002, s. 389; Eadem, *La società agricola* (w:) *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, 3^a edizione, Milano 2003, s. 281.

tywnie określonym celem spółek z art. 2249 jest podział zysków uzyskanych na podstawie prowadzonej działalności ekonomicznej; celem natomiast „spółki rolnej” jest wspólne prowadzenie działalności rolniczej. Cel ten powoduje, że w przypadku „spółki rolnej” dochodzi do utożsamienia przedsiębiorstwa rolnego (działalności rolniczej) i samej spółki, a więc podmiotu prowadzącego to przedsiębiorstwo, oraz współnika spółki i uczestnika działalności rolniczej. „Spółka rolna” poddana zostaje zatem niejako podwójnej regulacji – odnoszą się do niej zarówno normy dotyczące przedsiębiorstwa jak i spółki, wpływając w znaczący sposób na jej „nietypowość”.

Cel spółki, polegający na prowadzeniu działalności rolniczej, wpływa również w zdecydowany sposób na naturę i funkcję wkładów do spółki, które muszą obejmować wszystkie czynniki produkcji niezbędne dla prowadzenia działalności rolniczej (grunty rolne, inne ruchomości i nieruchomości, pracę, pieniądze, *Know-how*) powodując, że nieadekwatna staje się reguła prawa włoskiego mówiąca, że jeżeli nie postanowiono inaczej, wkłady współników powinny mieć postać wyłącznie pieniężną (art. 2342).

Ten sam szczególny cel i funkcja „spółki rolnej” przejawiająca się nie tyle w akumulacji kapitału, co w organizacji środków produkcji na potrzeby prowadzonej działalności rolniczej, a także wzajemne przenikanie się regulacji dotyczących przedsiębiorstwa – działalności gospodarczej oraz norm regulujących problematykę spółek, podkreśla rolę współników w procesie produkcji rolnej powodując, że istnienie spółki jako struktury odrębnej od współników nie przesłania w całości działalności samych współników, tak jak to ma miejsce w przypadku spółki prowadzącej działalność nie – rolniczą, z tego względu, że współnicy ci występują tutaj w podwójnej roli – jako strony umowy spółki, a także jako pracownicy w przedsiębiorstwie.

Wyżej zaprezentowane uwagi mają charakter przede wszystkim teoretyczny; podkreślają odrębność spółki prowadzącej działalność rolniczą na tle tradycyjnych typów spółek wyliczonych w art. 2249 kodeksu cywilnego, stworzonych przede wszystkim dla prowadzenia działalności handlowej lub przemysłowej. Z tych rozważań wynika zatem pewna niekompatybilność tradycyjnych typów spółek z wyzwaniami stojącymi przed takimi podmiotami w przypadku prowadzenia przez nie działalności rolniczej⁵. Wypada zauważyć, że te rozwiązania zachowują swą aktualność również w obecnym stanie prawnym. Dekret nr 99 nie ukształtował bowiem spółki rolnej jako odrębnego typu, ale bazuje wciąż na tradycyjnych typach spółek. To zagadnienie zostanie wyjaśnione poniżej.

5 Wyczerpująca analiza omawianego problemu zawarta jest w powołanej pracy S. Carmignani: *Commento all'art. 9...*, s. 389–391.

Na razie trzeba przede wszystkim zauważyć, że to nie względy teoretyczne wpływały na wąskie zastosowanie spółek w rolnictwie włoskim, ale szereg innych czynników, które zniechęcały przedsiębiorców rolnych do podjęcia działalności w tej właśnie formie. Do najważniejszych z nich, obok poważnych obciążeń podatkowych, należały:

- Obowiązek prowadzenia przez spółkę wykonującą działalność rolniczą ksiąg rachunkowych, z którego zwolnieni byli inni przedsiębiorcy rolni (np. osoby fizyczne). W przypadku spółek przeważały reguły charakterystyczne dla tego rodzaju podmiotów, dyktowane potrzebą nie tylko ochrony kontrahentów, ale i samych współników, którzy powinni znać sytuację rachunkową spółki. Spółki prowadzące działalność rolniczą nie podlegają jednakże, podobnie jak inni przedsiębiorcy rolni, procedurom upadłościowym⁶.
- Problem dotyczący wkładów do spółki, w sytuacji gdy takim wkładem ma być grunt rolny, wynikający z unormowań zawartych w treści art. 27 ustawy nr 203 z 1982 r. Przepis ten nakazuje do wszystkich umów mających za przedmiot oddanie do używania gruntów rolnych lub przewidujących wśród wzajemnych świadczeń stron udostępnienie tych gruntów, stosować przepisy rządzące dzierżawą gruntów rolnych (*l'affitto di fondo rustico*). Nie ulega wątpliwości, że wniesienie wkładu „gruntowego” do spółki mieści się w zakresie „oddania do używania gruntów rolnych” lub „udostępnienia” tych gruntów, implikując zastosowanie odpowiednich przepisów o dzierżawie gruntów rolnych. W konsekwencji jedynym wynagrodzeniem dla współnika za wniesiony przezeń do spółki wkład „gruntowy” byłaby suma odpowiadająca ustalonej normatywnie cytowaną ustawą z 1982 r. wysokości czynszu dzierżawnego.
- Pozbawienie spółek prowadzących działalność rolniczą możliwości korzystania z preferencji przyznanych podmiotom posiadającym kwalifikacje *coltivatore diretto* lub IATP. Była to podstawowa przeszkoda dla rozprzestrzenienia się spółek na obszarze rolnictwa, której wszelkie późniejsze zmiany legislacyjne, nie wyłączając dekretu nr 99 z 2004 r., starały się zaradzić.

Wszystkie wyżej scharakteryzowane czynniki wpływały na małą popularność spółek jako jednej z możliwości kolektywnego prowadzenia działalności rolniczej wśród przedsiębiorców rolnych. Towarzyszył temu pogląd uznający wyłącznie

6 W obecnym stanie prawnym *de facto* każde przedsiębiorstwo rolne (nie tylko spółka) ma obowiązek prowadzenia księgowości. Prowadzenie ksiąg rachunkowych jest bowiem niezbędne ze względów podatkowych – istnieje wymóg prowadzenia dokumentacji czynności podlegających podatkowi od towarów i usług IVA (*imposta sul valore aggiunto*). Od udokumentowania dochodowości przedsiębiorstwa, a tym samym przedstawienia jakichś dokumentów typu rachunkowego, zależy również możliwość uzyskania wsparcia Wspólnoty Europejskiej – na zasadach określonych rozporządzeniem 1257/99. Podobnie przygotowywany jest już projekt objęcia procedurą upadłościową wszystkich przedsiębiorców rolnych, a więc i spółki prowadzące działalność rolniczą.

tw. spółkę prostą (*società semplice*), odpowiadającą co do zasady polskiej spółce cywilnej, za predestynowaną w pełni do prowadzenia przedsiębiorstwa rolnego. Przepis art. 2249 określa bowiem tego rodzaju spółki jako podmioty, których celem jest prowadzenie działalności innej niż handlowa, a więc m.in. rolniczej. Niejednokrotnie nawet utożsamiano spółkę „prostą” ze spółką „rolną”. Oczywiście jest, że takie stanowisko nie nadążało za rzeczywistymi potrzebami przedsiębiorców rolnych, implikując identyfikację spółki „rolnej”, a więc przedsiębiorstwa rolnego kolektywnego, z najbardziej podstawowym, prymitywnym typem spółki, przynoszącym poważne ryzyko gospodarce polegające na nieograniczonej, solidarnej odpowiedzialności wspólników⁷.

W ostatnich latach, ze względu na coraz poważniejszą obecność przedsiębiorców rolnych na rynku, pojawiła się rzeczywista potrzeba stworzenia spółkom możliwości rozwoju również w sektorze rolnym. Właśnie aktywność przedsiębiorców rolnych na rynku unaoczniała problem braku u niektórych z nich środków i zasobów zarówno technicznych, jak i finansowych, pozwalających na rozwinięcie działalności odpowiadającej zasadom konkurencyjności. Konieczność zatem osiągnięcia równowagi produkcyjnej na rynku rolnym skłoniła ustawodawcę włoskiego do zainteresowania się formą spółki jako tym instrumentem, który pozwala na osiągnięcie przez przedsiębiorstwo optymalnych rozmiarów, rozwijając je zarówno w sensie horyzontalnym jak i wertykalnym. Dostrzeżono mianowicie, że forma spółki nadaje się idealnie dla podmiotów aktywnych na rynku, a kierunek rozwoju nowoczesnego rolnictwa wyznacza właśnie stopniowe przesuwanie się akcentów z fazy produkcji na fazę sprzedaży produktów rolnych, co potwierdzają takie nowe możliwości otwierające się przed rolnikiem jak stosowanie znaków towarowych, marek, sprzedaż produktów na odległość lub przez Internet, zawieranie porozumień wertykalnych. Przede wszystkim te powody miały wpływ na coraz poważniejszą obecność we włoskich aktach prawnych ostatnich lat problematyki, którą można określić jako „spółka w rolnictwie”.

Najistotniejszym dokumentem dla omawianej problematyki przed dekretem nr 99 z 2004 r. był niewątpliwie dekret nr 228 z 18 maja 2001 r., ten sam, który unowocześniał również definicję przedsiębiorcy rolnego. Rozwiązania w nim przyjęte miały przede wszystkim na celu upowszechnienie spółek w sektorze rolnym, uczynienie tej formy kolektywnego gospodarowania bardziej atrakcyjną dla producentów rolnych. Idea tej regulacji była jednakże odmienna od podejścia zaprezentowanego przez ustawodawcę w 2004 r. Jej celem nie było stworzenie odrębnego

⁷ Na uwagę zasługuje fakt, że w nowszej literaturze włoskiej pojawiają się głosy optujące za całkowitą eliminacją z porządku prawnego spółek prostych i zastąpienia ich spółką jawną jako najbardziej podstawowym typem spółki, mogącym służyć do prowadzenia tak działalności handlowej jak i każdej innej, a zapewniającej pewną ochronę majątku osobistego wspólników poprzez zasadę subsydiarności ich odpowiedzialności. Na ten temat: A Cottino: Perché non sopprimere la società semplice? (w:) Scritti in onore di R. Sacco: la comparazione giuridica alle soglie del 3° millennio, Milano 1994, s. 268.

podmiotu, oznaczonego jako „spółka rolna”, ale z jednej strony zapewnienie rolnikom wyposażonym w kwalifikację *coltivatore diretto* lub IATP utrzymania przysługujących im preferencji także po przystąpieniu przez nich do spółki osobowej w charakterze wspólnika; z drugiej natomiast zapewnienie preferencji dla spółek, które mogły pochwalić się pewnym stopniem „profesjonalizmu” prowadzonej działalności, poprzez nadanie im statusu IATP.

Pierwszego z wymienionych zagadnień dotyczył art. 9 dekretu nr 228. Stwierdził on, że w stosunku do wspólników spółek osobowych prowadzących działalność rolniczą, wyposażonych w kwalifikację *coltivatore diretto* i IATP mają być w dalszym ciągu stosowane prawa i preferencje podatkowe i kredytowe, przyznane przez obowiązujące prawo osobom fizycznym będącym w posiadaniu tych kwalifikacji. Norma ta nie czyniła jednakże najmniejszego odniesienia do samej spółki jako struktury organizacyjnej; kierowana była wyłącznie do poszczególnych wspólników spółki osobowej. Ustawodawca używa tu kryterium personalnego, pomijając jakiegokolwiek aspekty organizacji odrębnej struktury jaką jest spółka (także osobowa) wyposażona w podmiotowość prawną i autonomię majątkową. Nie ma tu zatem ani słowa o problemie odrębności wkładów do spółki prowadzącej działalność rolniczą, o zagadnieniach związanych z prawidłowym ukształtowaniem zasad rządzących reprezentacją i prowadzeniem spraw takiej spółki, ani o prawach lub obowiązkach wspólników. Konsekwentne pomijanie tych problemów jest zresztą charakterystyczne również dla nowej regulacji z 2004 r.

Głównym adresatem normy była zatem nie spółka, ale osoba wspólnika, który jawił się niejako w podwójnej roli – z jednej strony właśnie jako strona umowy spółki, z drugiej jako przedsiębiorca rolny i profesjonalista (*coltivatore diretto* lub IATP). W ten sposób ustawodawca włoski starał się, poprzez popieranie tworzenia spółek, których wspólnikami byłyby osoby kwalifikowane do prowadzenia działalności rolniczej, zapewnić dostateczny stopień profesjonalizmu w sektorze rolnym.

Podwójna rola jaką odgrywał wykwalifikowany wspólnik w osobowej spółce „rolnej” powodowała, że spółka ta prezentowała się raczej jako grupa przedsiębiorców rolnych pracujących w kolektywnym przedsiębiorstwie, niż jako odrębny od wspólników byt prawny. Pozycja wspólnika podkreślała również „nietypowość” takiej spółki, gdzie celem, dla którego przedsiębiorca rolny podejmował decyzję o rozpoczęciu prowadzenia działalności w formie spółki nie była chęć podziału wypracowanych zysków (jak przewiduje to art. 2247), ale wola prowadzenia wspólnego przedsiębiorstwa rolnego. Wobec tego inne były również „oczekiwania” takiego wspólnika wobec spółki, które nie wyczerpywały się w typowych żądaniach partycypacji w osiągniętych przez spółkę zyskach, lecz właśnie w konieczności prowadzenia działalności rolniczej, także w celu utrzymania osobi-

stej kwalifikacji *coltivatore diretto* lub IATP, opierającej się przecież na kryteriach zaangażowanej pracy w prowadzenie przedsiębiorstwa rolnego i osiąganego z tej działalności zysku.

Z drugiej strony ta chęć utrzymania przez wspólnika wymienionych kwalifikacji i idących w ślad za nimi przywilejów mogła prowadzić w spółce do konfliktu interesów w tych sytuacjach, gdy wola zachowania preferencji przez wykwalifikowanego wspólnika niekoniecznie zgadzała się z wolą większości wspólników. Problemem, jaki należało rozstrzygnąć, było zatem zagadnienie któremu z tych interesów dać pierwszeństwo – czy interesowi wspólnika, skierowanemu na utrzymanie dotychczasowych preferencji, czy też woli większości, która (w myśl ogólnych reguł rządzących prawem spółek) ma decydujące znaczenie. Przepis art. 9 dekretu nr 228 nie dostarczał w tej mierze wyraźnych wskazówek – w doktrynie utrwalili się jednak poglądy, że ze względu na szczególnie istotne pod względem społecznym i ekonomicznym wartości, prezentowane przez przedsiębiorców znajdujących się w posiadaniu kwalifikacji *coltivatore diretto* lub IATP, w przypadku, gdy reżim prawny regulujący te kwalifikacje przedsiębiorcy pozostaje w sprzeczności z normami prawa spółek, te drugie powinny ustąpić, zezwalając na nadzwyczajną ochronę wspólnika. W konsekwencji uchwała wspólników, naruszająca prerogatywy jednego z nich w zakresie posiadanych przez niego kwalifikacji *coltivatore diretto* lub IATP, byłaby opatrzona sankcją nieważności z art. 2379 kodeksu cywilnego, a tym samym nie wywoływałaby skutków prawnych⁸. Był to jeszcze jeden dowód na specyficzne, „nietypowe” traktowanie spółek zajmujących się działalnością rolniczą.

Mimo że ustawodawca, formułując treść normy art. 9 dekretu nr 228, w żadnym wypadku nie czynił adresatem zawartych w niej uregulowań spółki „rolnej” jako bytu odrębnego od wspólników ją tworzących, zwracał uwagę fakt pewnej „przechodności” preferencji przysługujących *coltivatore diretto* lub IATP – wspólnikowi takiej spółki, w ten sposób, że również sama spółka stawała się (pośrednim co prawda) beneficjentem wspomnianych preferencji. Mowa tu o sytuacji, gdy np. wspólnik – *coltivatore diretto*, mający legitymację do reprezentacji i prowadzenia spraw spółki, nabywał za nią grunt rolny. W takim wypadku czynił to z jednej strony jako reprezentant spółki, z drugiej jednak jako podmiot, któremu z racji posiadanych kwalifikacji przysługiwały określone przywileje, polegające przede wszystkim na możliwości skorzystania z określonego dofinansowania z funduszy publicznych. Ponieważ, jak było powiedziane, wspólnik taki działał za spółkę, sama spółka mogła również skorzystać z tego dofinansowania. W ten pośredni sposób rozciągano na spółki parające się działalnością rolniczą system preferencji przyznanych uprzednio *coltivatore diretto* lub IATP.

8 S. Carmignani: Commento all'art. 9..., s. 408.

Takie rozwiązanie można było z całą pewnością uznać za korzystne i uzasadnione, ale tylko w sytuacji względnej „jednorodności” wspólników, tj. w wypadku, gdy byli oni w całości lub w zdecydowanej większości wyposażeni w kwalifikację podmiotową *coltivatore diretto* lub IATP. W takiej sytuacji względy słuszności przemawiały wprost za tym, by spółka mogła się cieszyć takimi przywilejami jak każdy ze wspólników z osobna. Problem pojawiał się dopiero tam, gdzie spółkę tworzyli w większości wspólnicy pozbawieni jakichkolwiek kwalifikacji podmiotowych, ale np. prawo prowadzenia spraw spółki i jej reprezentacji przysługiwało *coltivatore diretto* lub IATP, który mógł być nawet jedynym wspólnikiem w spółce wyposażonym w taką kwalifikację. Powstawało zatem pytanie, czy w takich okolicznościach szczególne preferencje podatkowe i kredytowe powinny przysługiwać również samej spółce, czy ograniczać się wyłącznie do podmiotu posiadającego kwalifikację.

W doktrynie proponowano dwa podstawowe wyjścia z tej sytuacji. Pierwszą możliwością było uznanie, że intencją ustawodawcy było generalne, jak najszersze rozciągnięcie preferencji przysługujących do tej pory *coltivatore diretto* lub IATP na spółki, w skład których podmioty wyposażone w taką kwalifikację wchodziły; w konsekwencji więc uznanie, że również w takiej konfiguracji personalnej wspólników spółka będzie mogła korzystać z przedmiotowych preferencji. Inni autorzy⁹, odwołując się z kolei do wypracowanej w nauce niemieckiej teorii nadużycia formy prawnej (*Missbrauch von rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten*), wskazywali na sprzeczność z prawem takiej sytuacji, w której na podstawie zgodnej z prawem uchwały wspólników wyposażonych w wolną wolę co do powierzenia jednemu z nich prawa reprezentacji spółki, grupa przedsiębiorców pozbawionych odpowiednich kwalifikacji zmierza do uzyskania przywilejów zarezerwowanych dla podmiotów posiadających określone kwalifikacje. W konsekwencji nadużycie formy prawnej polegałoby tu na nadużyciu statusu *coltivatore diretto* lub IATP, poprzez przyznanie prawa reprezentacji i prowadzenia spraw spółki jednemu wspólnikowi posiadającemu te kwalifikacje, w celu osiągnięcia przez pozostałych wspólników korzyści zarezerwowanych na rzecz pewnych kategorii przedsiębiorców, w szczególny sposób na takie uprzywilejowanie zasługujących¹⁰.

Pomimo, że więcej zwolenników miała pierwsza z przytoczonych teorii, w literaturze powszechnie postulowano, jako sposób rozwiązania analizowanego pro-

9 S. Carmignani: Commento all'art. 9..., s. 420–424.

10 Jak jednak twierdzą zwolennicy omawianego poglądu, uchwała przyznająca wspólnikowi wyposażonemu w odpowiednie kwalifikacje prawo reprezentacji i prowadzenia spraw spółki, utworzonej w zdecydowanej większości przez wspólników niewykwalifikowanych, nie mogłaby jednak być opatrzona sankcją nieważności, tzn. powinna wywoływać skutki prawne. Nadużycie formy prawnej miałoby bowiem miejsce nie w momencie przyznawania takiemu wspólnikowi przedmiotowych uprawnień, ale dopiero w momencie ich aktualizacji, tzn. zawierania przez takiego wspólnika czynności prawnych za spółkę. Sankcja miałaby zatem dotyczyć wyłącznie poszczególnej, wziętej z osobna czynności prawnej i polegać nie na jej nieważności, ale na zastosowaniu w miejsce reżimu uprzywilejowanego, przysługującego *coltivatore diretto* lub IATP, ogólnych norm prawnych.

blemu, rozciągnięcie przywilejów podatkowych i kredytowych nie tylko pośrednio na wspólników spółki osobowej, ale i bezpośrednio na samą spółkę, jako podmiot autonomiczny i odrębny od tworzących go wspólników.

Postulat ten tylko częściowo realizowany był przez odpowiednie postanowienia art. 10 tegoż samego dekretu nr 228 z 2001 r. Przepis tego artykułu uznawał za IATP spółki, w wypadku kiedy ich statut przewidywał jako przedmiot działalności wyłączne prowadzenie działalności rolniczej oraz (w wypadku spółek osobowych) gdy przynajmniej połowa wspólników była w posiadaniu kwalifikacji IATP (w spółce komandytowej wymóg ten dotyczył komplementariuszy), a w wypadku spółek kapitałowych, gdy ponad 50% kapitału zakładowego zostało objętych przez przedsiębiorców wyposażonych w taką kwalifikację. Takie spółki zyskiwały kwalifikację IATP i korzystały ze wszelkich przywilejów przysługujących dotąd przede wszystkim osobom fizycznym będącym IATP¹¹. Wciąż niedostępne pozostawały jednak dla nich preferencje zarezerwowane na rzecz *coltivatori diretti*.

Dokładniejsza analiza przedmiotowego przepisu zwracała uwagę na odmienność kryteriów, jakie od tej pory miały indywidualizować IATP – osobę fizyczną oraz IATP – spółkę. W przypadku bowiem spółek, nadanie im kwalifikacji IATP nie odbywało się na podstawie czasu pracy poświęcanego przez nie na prowadzenie działalności rolniczej, ani dochodów uzyskiwanych z tej działalności, ale tylko i wyłącznie na podstawie całkowicie formalnego kryterium liczby partycypujących w nich wspólników, posiadających kwalifikację IATP. Jeszcze raz ustawodawca włoski dał dowód większego zainteresowania składem osobowym spółek działających w sektorze rolnym, profesjonalizmem wspólników tworzących takie spółki, niż samą spółką – zagadnieniami związanymi z jej organizacją i funkcjonowaniem.

Takie ukształtowanie kryteriów pozwalających na indywidualizację spółki – IATP mogło wywoływać jednakże poważne wątpliwości. W szczególności krytycznie należało ocenić sposób zdefiniowania spółki kapitałowej – IATP.

W przypadku spółek osobowych ustawodawca włoski prawidłowo połączył kwalifikację samej spółki jako IATP, z posiadaniem tej kwalifikacji przez większość wspólników. W spółce osobowej, pomimo jej autonomii majątkowej, która sygnalizuje na zewnątrz istnienie odrębnego od wspólników podmiotu, nie dochodzi bowiem do zerwania związków jakie łączą spółkę i wspólników. Działalność rolnicza prowadzona jest bezpośrednio przez spółkę, ale i pośrednio przez wspól-

11 Wypada zauważyć, że dyrektywa wspólnotowa nr 159 z 1972 r., która wprowadzała postać IATP jako podmiotu zasługującego na wsparcie ze środków Wspólnoty, nie czyniła różnicy między osobami fizycznymi i prawnymi. Ustawodawca włoski, implementując niniejszą dyrektywę, odniósł się jednak w ustawie nr 153 z 1975r. wyłącznie do osób fizycznych, pomijając osoby prawne jako potencjalnych IATP. Zatem dopiero po 26 latach zdecydowano się we Włoszech na pełną implementację dyrektywy, w momencie kiedy sama figura IATP została już przez ustawodawstwo wspólnotowe zarzucona mocą rozporządzenia Rady nr 1257 z 1999 r.

ników, których interes wyczerpuje się właśnie w prowadzeniu takiej działalności i którzy osobiście są z reguły zaangażowani w reprezentację spółki i prowadzenie jej spraw. Posiadane przez nich kwalifikacje są więc w stanie bezpośrednio oddziaływać na spółkę – nic zatem dziwnego, że spółka nabywała kwalifikację IATP w zależności od kwalifikacji posiadanych przez tworzących ją wspólników.

Tego ścisłego związku pomiędzy spółką a wspólnikiem nie można natomiast dopatrzeć się w normatywnej konstrukcji spółek kapitałowych, w których osoba wspólnika zostaje całkowicie „przyćmiona” przez osobowość prawną przysługującą spółce. Brak zatem jakiegokolwiek związku między spółką – osobą prawną i wspólnikiem uniemożliwia „przejsię” kwalifikacji przysługującej wspólnikowi na spółkę. Sam fakt objęcia ponad 50% kapitału zakładowego przez wspólników posiadających kwalifikację IATP nie zapewniał przecież koniecznie, że ci wspólnicy będą wywierać decydujący wpływ na działalność spółki. Bardziej prawidłowa byłaby w tym miejscu indywidualizacja spółki kapitałowej – IATP, nie poprzez analizę kwalifikacji poszczególnych jej wspólników, ale raczej, tak jak w przypadku IATP – osób fizycznych, ze względu na czas pracy zaangażowanej przez spółkę (całą grupę wspólników) w prowadzenie działalności rolniczej i uzyskiwany z tej działalności przez spółkę dochód.

Odnosnie do analizowanego przepisu, w doktrynie wysuwano dalsze postulaty, które nie wynikały już bezpośrednio z jego treści. Otóż wychodząc od normatywnego nakazu, by w przypadku spółki komandytowej kwalifikację IATP posiadała większość komplementariuszy uznano, że wymóg ten dotyczy również w spółkach osobowych wspólników prowadzących sprawy spółki i ją reprezentujących; w spółkach kapitałowych natomiast członków organów zarządzających lub komplementariuszy w przypadku spółki komandytowo-akcyjnej¹². Dla uznania określonej spółki za IATP nie wystarczało zatem, by większość wspólników stanowili IATP lub większość kapitału zakładowego objęta została przez IATP, ale konieczne było dodatkowo, by większość wspólników rzeczywiście prowadzących sprawy spółki i rzeczywiście ją reprezentujących na mocy stosownej uchwały wszystkich wspólników wyposażona była w kwalifikację IATP.

W ten sposób kształtowała się sytuacja prawna spółek prowadzących działalność rolniczą, gdy ustawodawca włoski dekretem nr 99 z 29 marca 2004 r. zdecydował się na dokonanie dalszych zmian, wprowadzając wreszcie do włoskiego systemu prawa rolnego normatywnie określoną spółkę rolną, co stanowiło zresztą logiczną konsekwencję wcześniejszych unormowań oraz postulatów doktrynalnych. Jednakże, jak podkreśla się w literaturze¹³, proces kształtowa-

12 Spółka komandytowo-akcyjna w prawie włoskim jest zaliczana do spółek kapitałowych co powoduje, że jest wyposażona w osobowość prawną.

13 E. Rook-Basile: *Commento all'art. 2 del decreto legislativo sull'orientamento (w.) Le nuove leggi civili commentate*, 2004, s. 88.1

nia się normatywnej postaci spółki rolnej nie powinien być uważany za zakończony, a obecna regulacja w dużym stopniu ma charakter wyłącznie „zrębowy”, pozostawiając wiele nierozstrzygniętych problemów, które z pewnością będą musiały być rozwiązane na drodze przyszłej interwencji ustawodawcy.

Spółce rolnej w cytowanym dekreście poświęcony jest wyłącznie art. 2 oraz zdanie 1 art. 1. Ta niezwykle skąpa regulacja ma jednak niezwykle innowacyjne znaczenie, którego wagi nie sposób przecenić. Przede wszystkim nowe unormowanie zrywa z obowiązującą w dekrecie nr 228 z 2001 r. zasadą kwalifikacji spółki jako „rolnej” poprzez odwoływanie się do kwalifikacji posiadanych przez tworzących ją wspólników, zmierzając do indywidualizacji właściwej spółki rolnej poprzez przedmiot działalności spółki, którym powinno być wyłącznie prowadzenie działalności rolniczej, określonej w art. 2135 kodeksu (art. 2, zdanie 1 dekretu). Akcent w obecnym uregulowaniu zostaje zatem przesunięty z elementu podmiotowego – wspólników na element przedmiotowy, jakim jest prowadzenie przez spółkę działalności rolniczej. Ustawodawca formalnie nie tworzy zatem żadnego nowego typu spółki, nie narusza w żaden sposób zasady *numerus clausus* typów spółek, zawartej w art. 2249 kodeksu; zmierza natomiast do objęcia przedsiębiorcy rolnego „kolektywnego” wszelkimi normami przewidzianymi dla przedsiębiorców indywidualnych, pod pewnym warunkiem oczywiście. Tym warunkiem i jednocześnie elementem indywidualizującym spółkę rolną, a także ukierunkującym szczegółową regulację jej funkcjonowania jest już jednak tylko przedmiot jej działalności, którym jest właśnie wyłączone prowadzenie działalności rolniczej. Spółka rolna funkcjonuje zatem w obrębie tradycyjnych typów spółek, wyliczonych enumeratywnie w art. 2249 kodeksu. Zasady jej funkcjonowania, a także ponoszenia ryzyka prowadzonej działalności określone są przepisami regulującymi konkretny typ spółki, który w danym przypadku wybrano (np. spółka jawna, akcyjna, itd.). W każdym jednak wypadku, ze względu na szczególnie przedmiot swej działalności, taka spółka podlega dodatkowo regulacji odnoszącej się do przedsiębiorstwa rolnego (działalności rolniczej).

Fakt, że ustawodawca nie pozostawił wspólnikom żadnej swobody co do sposobu określenia przedmiotu działalności spółki rolnej, nakazując bezwzględnie w analizowanym przepisie by było to wyłączone prowadzenie działalności rolniczej, o której mowa w art. 2135 kodeksu, skłonił niektórych przedstawicieli doktryny¹⁴ do stwierdzenia, że system prawa wzbogacił się o nowy typ spółki, zindywidualizowany jednak nie na podstawie prawnej regulacji jego elementów podmiotowych, jak to się dzieje w przypadku tradycyjnych typów spółek, ale właśnie na podstawie elementów całkowicie przedmiotowych – prowadzonej działalności.

14 Ibidem, s. 874.

Przedmiot działalności spółki rolnej – wyłączone prowadzenie działalności rolniczej – musi być określony w statucie spółki. Firma spółki¹⁵, której wyłącznym przedmiotem działalności jest prowadzenie przedsiębiorstwa rolnego w znaczeniu przyjętym w art. 2135 kodeksu, musi zawierać oznaczenie „spółka rolna”. Zdanie 2 art. 2 zawiera z kolei regułę, że spółki już istniejące w momencie wejścia w życie analizowanego dekretu, spełniające wymogi określone dla spółek rolnych, mają obowiązek zawarcia w swojej firmie oznaczenia „spółka rolna” oraz przeredagowania statutu¹⁶. Spełnienie tych wymogów oczywiście nie stanowi żadnej przeszkody dla szczegółowych badań rzeczywistej działalności spółki, np. w trakcie postępowania przed sądem i dla odmiennej kwalifikacji w sytuacji, gdyby spółka prowadziła działalność różną od tej określonej w jej statucie.

Oznaczenie „spółka rolna”, zawarte w firmie takiego podmiotu, ma spełniać przede wszystkim funkcję informacyjną w celu ochrony osób trzecich, ale także ma zapewniać pełną zgodność pomiędzy spółką – podmiotem, a przedmiotem działalności tej spółki, którym może być wyłącznie prowadzenie przedsiębiorstwa rolnego. Ten aspekt problemu unaocznia zresztą różnicę pomiędzy osobą fizyczną prowadzącą przedsiębiorstwo rolne a spółką podejmującą się takiej działalności, bo o ile ta pierwsza może podejmować także odmienne formy aktywności, to w wypadku drugiej, jeśli chce utrzymać kwalifikację spółki rolnej, nie może sobie pozwolić na podejmowanie jakiejkolwiek innej działalności poza rolniczą.

Jak już zostało powiedziane, jeśli działalność prowadzona przez spółkę rolną nie wyczerpuje się w uprawie gruntu, gospodarce leśnej lub hodowli zwierząt – czyli tych rodzajach działalności, które powołują do życia przedsiębiorstwo rolne – ale spółka prowadzi działalność wyłącznie handlową, lub też handlową obok rolniczej, spółka (bez względu na brzmienie swej firmy) nie będzie mogła być uznana za rolną. Rolnej klasyfikacji nie można jednak odmówić spółce, która w momencie swego powstania i określenia jako „rolna” nie prowadziła jeszcze żadnej działalności, lub też prowadziła ją pośrednio, tzn. po zorganizowaniu gospodarstwa rolnego poprzez wniesienie wkładów w postaci niezbędnych czynników produkcji, wspólnicy, a właściwie spółka podjęłaby decyzję o przekazaniu takiego kompleksu dóbr w dzierżawę osobie trzeciej (także np. jednemu ze wspólników).

Możliwość prowadzenia przedsiębiorstwa rolnego przez spółkę „rękami dzierżawcy” może się wydawać problematyczna. Należy bowiem pamiętać, że w takiej sytuacji w grę wchodzi nie tylko przepisy regulujące problematykę spółek, ale

15 *la ragione sociale* – w przypadku spółek osobowych, *la denominazione sociale* – w przypadku spółek kapitałowych.

16 W tym celu spółki takie są nawet zwolnione z podatków i opłat połączonych zwykle z dokonywaniem zmian w rejestrach publicznych (np. rejestrach nieruchomości).

także normy odnoszące się do przedsiębiorstwa rolnego i gospodarstwa. Stosunek między pojęciami przedsiębiorstwa i gospodarstwa jest w doktrynie włoskiej ujmowany na sposób dynamiczny. Dopiero prowadzenie określonej działalności ekonomicznej powoduje zorganizowanie koniecznego kompleksu dóbr, nadanie im pożądanego przeznaczenia. W konsekwencji tych dwóch pojęć nie można analizować oddzielnie – nie da się właściwie zdefiniować gospodarstwa bez odwołania się do prowadzonej na jego bazie działalności, wobec której spełnia ono rolę wyłącznie instrumentalną. Prowadzenie przedsiębiorstwa zakłada z kolei określoną dozę ciągłości i profesjonalizmu. Do prowadzenia takiego przedsiębiorstwa powołana jest m.in. spółka jako przedsiębiorca. Spółka musi zatem prowadzić działalność ekonomiczną – przedsiębiorstwo. W doktrynie włoskiej spółce przeciwstawiana jest „wspólnota utworzona w celu wspólnego korzystania z jednej lub więcej rzeczy” (art. 2248 kodeksu cywilnego), jak również tzw. „spółka pozorna”, utworzona przez wspólników wyłącznie w celu korzystania z pozycji prawnej dóbr wniesionych do takiej spółki, tworzących majątek oddzielny od majątku wspólników, której działalność ogranicza się wyłącznie do zarządzania tymi dobrami i podziału między wspólników ewentualnych zysków. W konsekwencji należy sobie zadać pytanie, czy oddanie przez spółkę rolną w dzierżawę gospodarstwa rolnego w celu czerpania stąd dochodów może być uznane w ogóle za prowadzenie działalności rolniczej. W literaturze podkreśla się jednak, że niejednokrotnie w przypadku umowy dzierżawy celem wydzierżawiającego nie jest jedynie uzyskanie określonych dochodów tytułem czynszu, ale wprost przeciwnie – chęć poprawienia organizacji i sposobu zarządzania własnym przedsiębiorstwem. Jako przykład podaje się tu sytuację, gdy dzierżawca jest w stanie wpłynąć pozytywnie na jakość produkcyjną gruntu, bo dysponuje lepszym sprzętem od wydzierżawiającego lub podejmuje się dokonania kosztownych ulepszeń na dzierżawionym gruncie, z których będzie również korzystał wydzierżawiający po upływie okresu dzierżawy – takie sytuacje powodują, że nie można mówić o utracie ze strony wydzierżawiającego kwalifikacji przedsiębiorcy rolnego. Autorzy popierający to stanowisko twierdzą zatem, że nic nie stoi na przeszkodzie by również spółka rolna mogła w podobnych sytuacjach i pod podobnymi warunkami oddawać w dzierżawę gospodarstwo, nie tracąc jednocześnie swojego statusu¹⁷.

Podsumowując powyższe uwagi jeszcze raz należy stwierdzić, że w obecnym stanie prawnym jedynym kryterium wyróżniającym spółkę rolną jest przedmiot jej działalności – realne prowadzenie przedsiębiorstwa rolnego. Nie można jednak zapominać, że prawo włoskie łączy z posiadaniem przez przedsiębiorców rolnych określonych kwalifikacji szereg nieraz poważnych preferencji i uprawnień. Jak zatem przedstawia się status nowej spółki rolnej, przy uwzględnieniu faktu, że

w poprzednim stanie prawnym możliwość korzystania przez nią z przywilejów przysługujących *coltivatore diretto* lub IATP uzależniona była ściśle od odpowiednich kwalifikacji posiadanych przez jej wspólników, lub nawet od ich liczby?

Otóż nowa regulacja, po określeniu przedmiotu działalności spółki rolnej, wyznacza również warunki od jakich uzależnione jest korzystanie przez taką spółkę z przywilejów przysługujących *coltivatore diretto* i IATP¹⁸. Czyni to jednak w sposób zgoła odmienny od poprzedniej regulacji, zwracając uwagę nie tyle na wspólników spółki, co właśnie na samą spółkę i przedmiot jej działalności. Nie ulega zatem wątpliwości, że w obecnym stanie prawnym spółka rolna może występować w obrocie, posiadając kwalifikację *coltivatore diretto* lub IATP.

Przepis zdania 3 art. 1 stwierdza, że spółki osobowe i kapitałowe są uważane za IATP w wypadku, gdy ich statut przewiduje jako przedmiot ich działalności wyłącznie prowadzenie działalności rolniczej, o której mowa w art. 2135 kodeksu, oraz gdy:

- a) w przypadku spółek osobowych przynajmniej jeden wspólnik posiada kwalifikację IATP. Odnosnie spółki komandytowej wymóg ten dotyczy komplementariusza;
- b) w przypadku spółek kapitałowych przynajmniej jeden z członków zarządu, lub komplementariuszy odnośnie spółki kapitałowo – akcyjnej, posiada kwalifikację IATP.

W stosunku do takich spółek znajdują zastosowanie normy określające preferencje podatkowe, w zakresie opodatkowania pośredniego oraz kredytowe ustanowione na rzecz osób fizycznych posiadających kwalifikację *coltivatore diretto*.

Ta regulacja stanowi najpoważniejszy krok naprzód w porównaniu z poprzednim stanem prawnym, kształtowanym treścią art. 9 i 10 dekretu nr 228 z 2001 r. Przede wszystkim rzuca się w oczy fakt zmiany kryteriów pozwalających uznać daną spółkę rolną za IATP w porównaniu z wymogami określonymi art. 10 dekretu z 2001 r. Ustawodawca włoski porzuca wymóg, by w skład osobowej spółki rolnej wchodziła przynajmniej połowa wspólników IATP, lub żeby w przypadku spółki kapitałowej ponad 50% kapitału zakładowego zostało objętych przez IATP, odwracając swą uwagę od analizy kwalifikacji poszczególnych wspólników, kierując ją natomiast w stronę odrębnego podmiotu, jakim jest spółka rolna, zindywidualizowana na podstawie prowadzonej przez nią działalności. Wymóg, by przynajmniej jeden wspólnik lub członek zarządu posiadał kwalifikację IATP ma gwarantować

17 E. Rook-Basile: *Commento...*, s. 877.

18 Należy pamiętać, że art. 1 dekretu nr 99 zastępuje figurę *Imprenditore agricolo a titolo principale* (IATP) przez nową postać *imprenditore agricolo professionale* (IAP), modyfikując również wymogi konieczne dla uzyskania takiej kwalifikacji. Szczegóły w przypisie nr 5.

tylko profesjonalne kierownictwo w spółce rolnej oraz zapewniać realizowanie przez spółkę jej obowiązków.

Podkreślenia wymaga również fakt, że w świetle aktualnego unormowania, to już nie posiadający odpowiednie kwalifikacje wspólnicy, jak to normował art. 9 dekretu z 2001 r., ale sama spółka rolna (po spełnieniu powyższych wymogów) może korzystać z preferencji kredytowych i podatkowych należnych *coltivatore diretto*. Jak było już wspomniane w poprzednim stanie prawnym spółka osobowa mogła jedynie pośrednio korzystać z preferencji jakimi cieszyli się np. przy zakupie gruntu rolnego jej wspólnicy – *coltivatori diretti* lub IATP. Obecnie te przywileje zostały przyznane bezpośrednio spółce rolnej i to nie tylko osobowej, ale i kapitałowej, pod warunkiem spełniania wymogów określonych w zdaniu 3 art. 1. Rozciągnięcie tych preferencji na spółkę rolną, jak staraliśmy się wykazać, jest co do zasady niezależne od kwalifikacji posiadanych przez jej wspólników, co prowadzi do wniosku, że spółka rolna może obecnie składać się niemalże w całości ze wspólników nie posiadających jakiegokolwiek kwalifikacji IAP czy *coltivatore diretto*, czyli z podmiotów osobiście wykluczonych z możliwości korzystania z przywilejów łączących się z tymi kwalifikacjami – z tym tylko wyjątkiem, że wspólnikiem w spółce osobowej lub członkiem zarządu spółki kapitałowej musi być przynajmniej jeden IAP. Ten szczególny profesjonalizm wymagany od członka zarządu spółki kapitałowej ma tylko gwarantować, jak już powiedziano, by spółka prowadziła swą działalność w ten sam sposób jak to robi IAP – osoba fizyczna, co z kolei usprawiedliwia nadanie samej spółce przywilejów podatkowych i kredytowych. Te same uwagi odnoszą się również do spółek rolnych osobowych, w których wspólnik jest zawsze podmiotem prowadzącym sprawę spółki i ją reprezentującym.

Trzeba zatem jeszcze raz podkreślić, że obecnie sama spółka rolna jest destynatariuszem przywilejów należnych *coltivatore diretto*, niezależnie od kwalifikacji jej wspólników. W konsekwencji do włoskiego systemu prawa wprowadzony został nowy podmiot, wyposażony w autonomiczną kwalifikację, którego indywidualizacja opiera się przede wszystkim na elementach przedmiotowych – tzn. na rodzaju prowadzonej działalności.

Ustawodawca włoski w odmienny sposób zachował się jednak, rozszerzając na spółkę rolną prawo pierwokupu i wykupu gruntów rolnych, w treści ustalonej ustawą nr 590 z 26 maja 1965 r. – w tym bowiem przypadku utrzymał wzgląd na kwalifikacje wspólników spółki rolnej. Przepis zdania 3 art. 2 dekretu z 2004 r. przyznaje mianowicie wyżej wymienione prawa osobowym spółkom rolnym w przypadku, gdy przynajmniej połowa wspólników jest w posiadaniu kwalifikacji *coltivatore diretto*. Takiej spółce przysługują również preferencje ubezpieczeniowe

oraz w zakresie opieki społecznej przyznane przez obowiązujące prawo osobom fizycznym będącym w posiadaniu kwalifikacji *coltivatore diretto*.

Przy okazji omawiania tego problemu należy jednak zwrócić uwagę na niektóre okoliczności, które mogą uzasadniać przyjęcie takiego a nie innego rozwiązania. Przede wszystkim trzeba pamiętać o okoliczności, że w systemie włoskim wymienione prawa pierwokupu i wykupu spełniają doniosłą rolę społeczną – stanowią bowiem główne instrumenty reżimu prawnego odnoszącego się do obrotu ziemią, którego zasadniczym celem jest zapewnienie, by gospodarowały na niej podmioty o określonych, wysokich kwalifikacjach. Cechą tak skonstruowanego prawa pierwokupu jest również fakt, że manifestuje ono zasadę sprzyjania koncentracji własności gruntu w tych „rękach”, w których koncentruje się jego uprawa. Z tego też powodu prawo pierwokupu i wykupu przyznano wyłącznie spółkom osobowym, w których fakt powiązania wspólników z prowadzoną działalnością jest szczególnie widoczny. Spółki takie uzyskują zatem w pełni równoważne prawa z *coltivatore diretto* – osobą fizyczną, co do możliwości nabywania gruntów, na których chcą prowadzić swoje przedsiębiorstwo, co sprzyja również pełnej integracji zasadniczych dla prawa rolnego pojęć jakimi są własność, działalność i praca oraz stosunki między nimi¹⁹.

Podsumowując powyższe wywody na temat problemu spółek rolnych w prawie włoskim, należy jeszcze raz dobitnie podkreślić, że celem ustawodawcy, prześwitującym szczególnie z ostatnich regulacji, jest stworzenie możliwości, również dla podmiotów działających w sektorze rolnym, na wykreowanie przedsiębiorstw o dużych, ekonomicznie uzasadnionych rozmiarach i zasobach, poprzez wykorzystanie szerokiej gamy typów spółek. Unormowanie zawarte w dekreście nr 99 z 2004 r. przewyższa zatem dotychczasową tendencję włoskiego prawa, którego celem, jak dotąd, była przede wszystkim ochrona wspólników, zagrożonych utratą przywilejów, z których mogli korzystać jako osoby fizyczne. Mimo zatem całej lakoniczności i „zrębowości”, charakterystycznej dla prawnej definicji włoskiej spółki rolnej w obecnym kształcie, nie odnoszącej się wprost do wielu problemów, które z całą pewnością pojawią się w praktyce, na podstawie obowiązującego stanu prawnego można już mówić o istotnym znaczeniu jakie uzyskała instytucja spółki w rolnictwie – znaczeniu tym poważniejszym, że odpowiadającym kierunkowi reform, w którym zmierza nowoczesne rolnictwo. Nie należy jednak zapominać, że aktualna regulacja nie stanowi jeszcze ukoronowania

19 Omawiana norma wzbudza jednak pewne wątpliwości – przede wszystkim trzeba zwrócić uwagę na okoliczność, że prawo pierwokupu przysługuje spółce wyłącznie, jeżeli jej działalność polega na uprawie gruntu a już nie np. na hodowli zwierząt lub gospodarce leśnej. Przepis nie wyjaśnia również, czy spółka może skorzystać z tego prawa w stosunku do wspólnika, który wniósł grunt jako wkład do spółki, a który chce się teraz wycofać ze spółki sprzedając ten grunt, ani też, czy w przypadku sprzedaży gruntu sąsiedniego to spółka musi być właścicielem tej nieruchomości, która z nim graniczy, czy też wystarczy, że tytułem prawnym w stosunku do niej będzie dysponował nadal jeden ze wspólników spółki, który tę nieruchomość uczynił przedmiotem wkładu do spółki.

tego procesu, a jedynie pewną jego fazę, powodując, że dalsze ingerencje ustawodawcy w materii dotyczącej spółek rolnych wydają się nieuniknione.

Jak wskazywano na początku niniejszego opracowania, prezentacja włoskiego dorobku legislacyjnego ma stanowić tło dla pewnych, nie pretendujących do rangi całościowego wyczerpania problemu, uwag na temat problematyki zastosowania instytucji spółek w prawie polskim. Z oczywistych względów porównanie włoskiej spółki rolnej z jej odpowiednikiem w polskim systemie prawa rolnego nie jest możliwe – krajowe ustawodawstwo nie przewiduje po prostu takiej instytucji. Niemniej zarówno w świetle obecnego stanu prawnego, jak i po odwołaniu się do niedalekiej przeszłości można stwierdzić, że polskiemu prawu rolnemu nie są całkowicie obce formy kolektywnego gospodarowania, które przybierałyby postać spółki. Ramy tych instytucji, zarówno w przeszłości jak i obecnie, z różnych powodów nie pozwalały jednak na osiągnięcie tych celów, dla których zrealizowania korzystne byłoby wprowadzenie do polskiego systemu formy spółki rolnej.

Aktualnie, na podstawie ustawy z 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw²⁰, grupa producentów rolnych prowadzi działalność jako przedsiębiorca mający osobowość prawną (art. 3 ust. 1), a więc również jako spółka kapitałowa, tj. akcyjna lub z ograniczoną odpowiedzialnością. Można zatem powiedzieć, że także polski ustawodawca przewidział dla spółek miejsce w szeroko pojętym sektorze rolnym, i to miejsce uprzywilejowane, bo grupa producentów rolnych stanowi preferowaną formę gospodarowania ze względu na pomoc finansową, jaka może być jej przyznana ze środków publicznych²¹. Te przywileje dotyczą zatem również sytuacji, w której grupa prowadzi swą działalność w formie spółki kapitałowej. Niemniej w literaturze podkreśla się, że forma grupy producentów rolnych jako taka, a więc również działająca w formie spółki kapitałowej, nie ma szans na szersze zainteresowanie²². Można podać wiele argumentów na poparcie tego stanowiska, które tym mocniej uwiadamniają się właśnie w sytuacji, gdy grupa producentów rolnych przyjmuje formę spółki kapitałowej.

Przeszkodą dla powszechnego zastosowania spółek kapitałowych jako formy prawnej, w której działa grupa producentów rolnych jest przede wszystkim wymóg minimalnego kapitału zakładowego, jakim musi dysponować spółka – odpowiednio 50 000 zł. w przypadku spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz 500 000 zł. w przypadku spółki akcyjnej. Oczywiście jest, że w warunkach

20 Dz.U. nr 88, poz. 983 ze zm.

21 Pomocy takiej udziela Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa ze środków przyznanych na ten cel w ustawie budżetowej (art. 20 cyt. ustawy). Grupy producentów rolnych mogą ubiegać się także o preferencyjne kredyty inwestycyjne oraz korzystać z dopłat do oprocentowania kredytów zaciągniętych na cele obrotowe (art. 23 cyt. ustawy).

22 S. Prutis: *op.cit.*, s. 251.

stałego braku środków finansowych, na który cierpią podmioty prowadzące w Polsce działalność gospodarczą (szczególnie zresztą w sektorze rolnym) akumulacja tak wysokiego kapitału przez rolników, nawet jeśli ma ich być co najmniej pięciu, będzie z reguły bardzo utrudniona. Niekorzystna jest również okoliczność, że w ramach jednej grupy mogą współdziałać ze sobą wyłącznie producenci jednego produktu rolnego, co może krępować w poważnym stopniu inicjatywę gospodarczą wspólników, uniemożliwiając im rozwinięcie bardziej złożonej i kompletarnej działalności. Swoboda działania wspólników doznaje również ograniczeń ze względu na szereg obowiązków o charakterze wybitnie biurokratycznym, jakim poddane są grupy producentów rolnych, z nadzorem wojewody na czele. Wspólnicy ci muszą wreszcie liczyć się z szeregiem powinności, które odnoszą się do spółki jako do osoby prawnej – przede wszystkim z zasadą podwójnego opodatkowania dochodów pochodzących z prowadzonej działalności, oraz z obowiązkiem prowadzenia pełnej rachunkowości, co wydatnie powiększa koszty całego przedsięwzięcia. Niesprzyjająca może okazać się okoliczność, że na mocy art. 14 ksh. przedmiotem wkładu do spółki kapitałowej nie może być świadczenie pracy bądź usług – a więc właśnie te czynniki, które w warunkach produkcji rolnej nabierają szczególnego znaczenia.

O ile zatem można pozytywnie ocenić dążenie ustawodawcy do wsparcia kolektywnych form gospodarowania poprzez dystrybucję środków publicznych, to wybór destynatariuszy takiej pomocy nie może być przyjęty bez zastrzeżeń. W szczególności należy zadać sobie pytanie, czy w warunkach polskich spółka kapitałowa, mimo wszystkich zalet jakie ze sobą niesie, polegających przede wszystkim na korzystnym ukształtowaniu zasad odpowiedzialności wspólników za zobowiązania spółki, jest najlepszym rozwiązaniem dla producentów rolnych zamierzających prowadzić wspólną działalność. W zdecydowanej większości przypadków, ze względu na słabość finansową i strukturalną polskiego rolnictwa, a także samą „naturę” działalności rolniczej, która nie zawsze może być pogodzona ze skomplikowanymi zasadami rządzącymi organizacją i funkcjonowaniem spółek kapitałowych (w szczególności akcyjnej), ten rodzaj spółek pozostanie dla polskich rolników niedostępny. Z drugiej strony warto zwrócić uwagę, że mimo wyższego stopnia rozwoju charakteryzującego rolnictwo włoskie również tamtejszy ustawodawca zdaje się przychylniej traktować rolne spółki osobowe, nadając tylko im, pod pewnymi warunkami, uprawnienie do korzystania na równych warunkach z rolnikami – osobami fizycznymi, z prawa pierwokupu i wykupu gruntów rolnych. Z takich przywilejów nie korzystają z kolei spółki kapitałowe.

Z drugiej strony niewskazane wydaje się również wyłączenie konstruowanie kolektywnych form prowadzenia gospodarstwa rolnego na zasadach typowych dla spółki cywilnej. W ten właśnie sposób organizowane były, szeroko dyskutowane

w literaturze z lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych ubiegłego wieku, tzw. zespoły rolników indywidualnych²³.

Instytucja ta została powołana do życia mocą uchwały Rady Ministrów nr 107 z 4 sierpnia 1978 r. w sprawie specjalizacji indywidualnych gospodarstw rolnych, zespołów rolników oraz kooperacji w rolnictwie²⁴. W tym akcie normatywnym znajdowała się również legalna definicja takiego zespołu, jako grupy co najmniej trzech rolników indywidualnych, zorganizowanych na zasadach spółki unormowanej przepisami kc. Nadanie takiej grupie statusu zespołu rolników indywidualnych łączyło się jednakże ze spełnieniem dalszych wymogów formalnych różnej natury – także publicznoprawnych – takich jak obowiązek rejestracji zespołu w urzędzie gminy lub miasta, jako przesłanka do otrzymania tzw. karty gospodarstwa specjalistycznego. Spółka rolników indywidualnych, posiadająca taką kartę oraz legitymująca się pewnym stopniem produktywności, określonym w planie specjalistycznej produkcji rolnej, uzyskiwała z kolei dostęp do pomocy finansowej państwa, która polegała przede wszystkim na preferencjach w zakresie kredytowania przedsięwzięć inwestycyjnych i produkcyjnych, a także na szansie umorzenia różnorodnych należności na rzecz państwa (np. kredytów inwestycyjnych, podatku gruntowego, itd.) Zespoły takie miały mieć również zapewnioną pomoc rzeczową, polegającą na obowiązku organów państwowych zaopatrzenia je w materiały i urządzenia inwestycyjne oraz świadczenia określonych usług na ich rzecz – np. transportowych, produkcyjnych. Ponadto wspólnicy tworzący zespół, jako prowadzący gospodarstwo specjalistyczne, korzystali z pierwszeństwa w nabywaniu i wydzierżawianiu państwowych nieruchomości rolnych²⁵.

Z kolei wewnętrzna organizacja takiego zespołu, a więc zagadnienia związane z jego majątkiem, sposobem jego zarządzania, trwałością zespołu, możliwością zaprzestania współdziałania, czy wreszcie odpowiedzialnością członków zespołu za wspólne zobowiązania, regulowana była odpowiednimi przepisami kodeksu cywilnego, poświęconymi spółce cywilnej (art. 860–875 kc.). Bez wchodzenia w szczegóły normatywnej konstrukcji spółki cywilnej, od razu można wskazać na problemy, jakie dla wspólnego gospodarowania w ramach zespołu niósł ze sobą ten typ spółki.

Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na fakt, że w spółce cywilnej nie można mówić o pewnej autonomii majątkowej, jaka występuje w osobowych spółkach handlowych, nie mówiąc już o spółkach kapitałowych – osobach prawnych. Wspólnicy mają pełną swobodę co do ustalania wysokości środków, jakie

23 Zob. A. Lichorowicz: *Les rapports patrimoniaux entre les associés d'un groupement d'agriculteurs individuels*, Droit Polonais Contemporain, nr2/(38)/78; S. Prutis: *Zespoły rolników indywidualnych. Problemy organizacyjno-prawne*, Warszawa 1980. Na ten temat również: B. Zdziennicki (w.): *Prawo rolne*, Warszawa 1980, s. 177–185.

24 MP nr 30, poz. 108.

25 B. Zdziennicki: *op.cit.*, s.184

mają być podstawą prowadzonej działalności, a także rodzajów wniesionych wkładów i ich wartości, co może doprowadzić do poważnych nieprawidłowości przy kształtowaniu majątku zespołowego, a nawet do jego całkowitego braku²⁶. Ponieważ majątek wspólników spółki cywilnej, bardzo słabo wyodrębniony, jest dodatkowo objęty zastosowaniem przepisów dotyczących współwłasności łącznej, względy bezpieczeństwa obrotu przemawiają za solidarną odpowiedzialnością wspólników za zobowiązania wynikające z działalności prowadzonej przez nich w ramach spółki. Jest to również odpowiedzialność o charakterze pierwotnym, odbiegająca od przyjętej w odniesieniu do spółek osobowych prawa handlowego konstrukcji subsydiarnej odpowiedzialności wspólników za zobowiązania spółki. W sytuacji zatem, gdy wspólnik odpowiadał całym swym majątkiem i to solidarnie za zobowiązania wynikające z działalności prowadzonej w ramach spółki, tworzenie zespołu łączyło się z dużym ryzykiem doboru nierzetelnych kontrahentów. Szczególnego znaczenia nabierało wzajemne zaufanie jakim mogli cieszyć się wspólnicy, co miało takie konsekwencje, że w warunkach wiejskich zespoły rolników indywidualnych funkcjonowały jako struktury o nielicznym składzie osobowym, opartym przede wszystkim na więzach pokrewieństwa lub innego rodzaju bliskości, będącym w stanie (w mniejszym lub większym stopniu) owo zaufanie zapewnić. Jeśli do tego doda się problemy na jakie napotykali członkowie zespołu przy korzystaniu z zagwarantowanych im przez państwo różnorodnych form preferencji, uzyskuje się odpowiedź dlaczego ta forma zespołowego gospodarowania nie spotkała się z szerszym zainteresowaniem wśród producentów rolnych.

Powyższe uwagi miały w założeniu zaprezentować niektóre polskie instytucje, współczesne lub o walorze wyłącznie historycznym, które nawiązują do problemu zastosowania spółek w rolnictwie. Na podstawie poczynionych spostrzeżeń można dojść do wniosku, że przytoczone uregulowania nie spełniały lub nie spełniają swego podstawowego celu, jakim jest wspieranie kolektywnego gospodarowania w sektorze rolnym. Niemniej nie ulega wątpliwości, że w obecnej sytuacji gospodarczej szczególnego znaczenia nabiera wspieranie gospodarstw rozwojowych, zdolnych do akumulacji i reprodukcji, otwartych na postęp techniczny, powiązanych z rynkiem²⁷. Osiągnięcie tych założeń może umożliwić właśnie rozprzestrzenienie się sprawnie działających spółek rolnych. Kwestią do dyskusji pozostaje przyszły charakter takich spółek. Można ten problem rozwiązać poprzez wprowadzenie do polskiego systemu prawa nowej formy spółki rolnej jako osoby prawnej, a więc nawiązanie do modelu spółek kapitałowych, tyle że znacznie uproszczonego, przystosowanego do warunków panujących w rolnictwie²⁸. Takie

26 *Ibidem*, s. 181.

27 Pojęcie gospodarstwa rozwojowego jako elementu szerszej klasyfikacji gospodarstw rolnych w: A. Woś: *Strategiczne problemy polskiego rolnictwa*, Warszawa 1999, s. 76.

28 S. Prutis: *op.cit.*, s. 251; B. Zdziennicki: *op.cit.*, s.183.

rozwiązanie implikowałoby zatem wykreowanie nowego typu spółki, z własnymi, specyficznymi zasadami rządzącymi stosunkami majątkowymi spółki, regułami prowadzenia spraw i jej reprezentowania, czy wreszcie odpowiedzialnością wspólników za zobowiązania spółki.

Można sobie jednak zadać pytanie, czy w pewnym stopniu potrzeba wprowadzenia nowego podmiotowego typu spółki nie mogłaby zostać zaspokojona poprzez szersze zastosowanie w rolnictwie osobowych spółek prawa handlowego, przede wszystkim jawnej i komandytowej. W literaturze zwracano już uwagę na korzyści płynące z prowadzenia gospodarstwa rolnego w takich właśnie formach²⁹, przede wszystkim większą możliwość akumulacji kapitału, łatwiejszy dostęp do kredytu, objęcie postępowaniem upadłościowym i układowym. Należy również podkreślić, że zasady organizacji i funkcjonowania osobowych spółek handlowych, rodzaj wkładów, które mogą być wniesione do takich spółek, a także autonomia majątkowa oraz reguły rządzące odpowiedzialnością wspólników za zobowiązania spółki (zasada subsydiarności) mogą okazać swoją przydatność właśnie w zakresie produkcji rolnej.

A zatem drugą z możliwości, obok kwalifikowania spółki rolnej przez jej elementy podmiotowe, jest nawiązanie do rozwiązań włoskich, gdzie ustawodawca nie zdecydował się na stworzenie nowego, „kodeksowego” typu spółki rolnej, bazując na tradycyjnych formach spółek, a indywidualizację spółki rolnej oparł przede wszystkim na elementach przedmiotowych, tj. na rodzaju prowadzonej działalności, wyposażając tak wykreowaną strukturę w szereg preferencji i przywilejów, które do tej pory odnosiły się wyłącznie do przedsiębiorców rolnych – osób fizycznych. W tym miejscu należy również zaznaczyć, że taka regulacja nie byłaby również całkowicie obca polskiemu porządkowi prawnemu, nie stanowiłaby zupełnego *novum*. Dość przypomnieć, że na mocy art. 138 polskiego prawa spółdzielczego, kryterium prowadzonej działalności rolniczej (wspólnego gospodarstwa rolnego) pozwala na wyodrębnienie rolniczych spółdzielni produkcyjnych. Bezpośrednie odwoływanie się zatem do wzorów włoskich i ściśle ich kopiowanie nie jest niezbędne; wystarczyłoby skorzystać z już istniejących w naszym systemie rozwiązań, dla których doświadczenia włoskie mogłyby stanowić wartościowe źródło uzupełniające.

Gdyby jednak polski prawodawca chciał w podobny sposób regulować funkcjonowanie spółek w rolnictwie, to natychmiast stanąłby przed licznymi i poważnymi problemami, których całościowe omówienie znacznie przekroczyłoby ramy niniejszego opracowania. Warto jednakże zwrócić uwagę na dwa zagadnienia.

29 A. Lichorowicz: *Gospodarstwo rolne a kodeks handlowy*, PUG 1998, nr 7–8, s. 24.

Przede wszystkim należy pamiętać, że włoska spółka rolna jest kwalifikowana ze względu na wyłączny przedmiot swej działalności, którym jest prowadzenie przedsiębiorstwa rolnego – działalności rolniczej. Ta działalność jest z kolei w sposób może niedoskonały, lecz z całą pewnością dobry i nowoczesny zdefiniowana w art. 2135 włoskiego kodeksu cywilnego, gdzie wyróżnia się działalności typowo rolnicze, indywidualizowane na podstawie nowoczesnego kryterium agrobiologicznego, oraz działalności „powiązane” o naturze „nierolniczej”, które jednak pozwalają ująć fenomen produkcyjny w rolnictwie w całej jego pełni.

Z kolei w polskim systemie prawnym określenie tego co stanowi działalność rolniczą może stanowić na tle obowiązujących regulacji prawnych niebagatelny problem – brak jest bowiem w polskim prawie ogólnego określenia działalności rolniczej³⁰. Z jednej strony mamy do czynienia z kilkoma definicjami działalności rolniczej, występującymi w różnorodnych aktach prawnych³¹, które można nazwać nowoczesnymi pod tym względem, że zrywają z gruntową koncepcją rolnictwa. Za rolniczą może być zatem uznana na ich podstawie działalność, która abstrahuje od gruntu rolnego jako środka produkcji. Przedmiotowe definicje, mimo swojej nowoczesności, nie mają jednak waloru ogólnego – znajdują zastosowanie wyłącznie na gruncie ustaw ubezpieczeniowych i podatkowych.

Z drugiej strony w akcie prawnym o charakterze z założenia ogólniejszym, tj. w kodeksie cywilnym, ustawodawca nadal, charakteryzując działalność rolniczą, hołduje tradycyjnym koncepcjom wiążącym działalność rolniczą z efektywnym wykorzystaniem gruntów rolnych. Przepis art. 46¹ definiując nieruchomości rolne, podaje również określenie działalności wytwórczej w rolnictwie, charakteryzując ją jako działalność w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej. To właśnie powiązanie wyżej wymienionych typów działalności z gruntami rolnymi, mimo pozornie szerokiego ich ujęcia, przesądza o nieodzownym związku jaki musi zachodzić między gruntami rolnymi a działalnością rolniczą.

Brak zatem ogólnego, nowoczesnego określenia działalności rolniczej w prawie polskim wywołuje szereg wątpliwości interpretacyjnych, związanych m.in. z zakresem obowiązywania definicji zawartych w ustawach szczególnych. Podkreślenia wymaga również fakt, że obraz działalności rolniczej, konstruowany na podstawie norm zawartych w różnego rodzaju aktach prawnych, jest nie tylko nie-

30 R. Budzinowski: *op.cit.*, s. 102.

31 Np. ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jedn. Dz.U. z 1998 r. nr 7, poz. 25 z późn. zm.); ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych z 26 lipca 1991 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2000 r. nr 14 poz. 176 z późn. zm.); ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych z 15 lutego 1992 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2000 r. nr 54, poz. 654 z późn. zm.); ustawa o podatku od towarów i usług z 11 marca 2004 r. (Dz.U. nr 54, poz. 535 ze zm.).

spójny, ale i znacznie uboższy w porównaniu z kształtem tej działalności wyłaniającym się z art. 2135 włoskiego kodeksu cywilnego.

W aktualnej sytuacji, kwalifikacja spółki jako rolnej na podstawie rodzaju działalności, jaką miałyby ona prowadzić, byłaby niezmierznie utrudniona; bowiem nie do końca wiadomo co za działalność rolniczą należy uważać, a gdyby oprzeć się wyłącznie na przestarzałej definicji z kodeksu cywilnego, bazującej na gruntowej koncepcji rolnictwa, to efekty z całą pewnością nie byłyby zadowalające. Zachodzi zatem potrzeba wprowadzenia do kodeksu cywilnego jednolitej, ogólnej i nowoczesnej definicji działalności rolniczej – wzorów dla takiej regulacji można poszukiwać również w odpowiednich unormowaniach włoskich, przede wszystkim w art. 2135 włoskiego kodeksu cywilnego. To zagadnienie przekracza jednakże ramy niniejszego opracowania.

Innym problemem, jaki jawi się na tle hipotetycznej implementacji włoskiego wzoru spółki rolnej w warunkach polskich, jest niewątpliwie zakres i rodzaj preferencji, z jakich mogłaby korzystać taka spółka. Chodzi tu mianowicie o takie skonstruowanie tej instytucji, by była to forma kolektywnego gospodarowania atrakcyjna dla producentów rolnych – osób fizycznych. Wydaje się uzasadnione, by spółki „rolne” były uprawnione, podobnie jak dziś grupy producentów rolnych, do uzyskiwania pomocy finansowej ze środków publicznych, udzielanej przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Mowa tu przede wszystkim o dopłatach do oprocentowania kredytów pod warunkiem, że kredyty zostaną przeznaczane na zapisane cele oraz o możliwości ubiegania się o preferencyjne kredyty inwestycyjne. Należy pamiętać, że w świetle prawa włoskiego, dostęp do pomocy publicznej uzależniony jest od możliwości wykazania przez spółkę swej zdolności do prowadzenia profesjonalnej działalności rolnej poprzez obecność wśród jej wspólników lub członków zarządu podmiotu wyposażonego w kwalifikacje rolnicze.

W ramy tego tematu wpisuje się również zagadnienie dotyczące objęcia spółek „rolnych” pewnymi przywilejami zarezerwowanymi obecnie dla tzw. „gospodarstw rodzinnych”, które – w myśl postanowień naszej konstytucji – są podstawą ustroju rolnego państwa (art. 23). Pojęcie gospodarstwa rodzinnego długo nie uzyskiwało swej legalnej definicji – stan ten uległ zmianie dopiero po wejściu w życie ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego³². Jednakże zawarta w tym akcie prawnym definicja gospodarstwa rodzinnego spotkała się z uzasadnioną krytyką, m.in. jako podyktowana celami ideologicznymi oraz bazująca na przestarzałych i nieodpowiednich kryteriach wyodrębniania takiej

32 Dz.U. nr 64, poz. 592.

jednostki wytwórczej³³. Dla zagadnienia będącego tematem niniejszego opracowania najważniejsze znaczenie ma jednakże fakt, że nowa definicja przekreśla jakąkolwiek możliwość uznania za gospodarstwo rodzinne gospodarstwa prowadzonego przez inny podmiot niż osoba fizyczna (rolnik indywidualny). W konsekwencji, z mało znaczącym wyjątkiem poczynionym na rzecz spółdzielni produkcji rolnej, wszelkie transakcje polegające na nabyciu nieruchomości rolnej przez podmiot inny niż osoba fizyczna objęte są, w zależności od rodzaju umowy, prawem pierwokupu lub nabycia Agencji Nieruchomości Rolnych³⁴. Podobnie, w świetle obecnie obowiązującego prawa, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej (np. spółki osobowe), pozbawione są możliwości skorzystania z prawa pierwokupu sprzedawanej nieruchomości rolnej przysługującego dzierżawcy – osobie fizycznej, jeżeli nabywana nieruchomość wchodzi w skład gospodarstwa rolnego tego dzierżawcy. Przeszkodą jest tu znowu brak możliwości prowadzenia gospodarstwa rodzinnego przez inny podmiot niż osoba fizyczna.

Dlatego należy zadać pytanie, czy takie generalne pozbawienie osób fizycznych i innych jednostek organizacyjnych (a więc właśnie spółek) prawa do korzystania z przywilejów, jakie są udziałem rolników indywidualnych prowadzących gospodarstwa rodzinne, w postaci możliwości „uwolnienia się” od prawa pierwokupu i nabycia przez Agencję Nieruchomości Rolnych, oraz korzystania z prawa pierwokupu dzierżawionej nieruchomości rolnej, zasługują w każdym przypadku na uznanie. Przecież nawet między pojęciem „gospodarstwo rodzinne”, a „gospodarstwo prowadzone przez spółkę rolną” niekoniecznie musi zawsze zachodzić antynomia. Sam przykład zespołów rolników indywidualnych uczy, że różnorodne formy kooperacji w rolnictwie oparte są przede wszystkim na więziach rodzinnych – taki zapewne charakter, w dużej ilości przypadków, miałyby również przyszłe „spółki rolne”.

Jednak nawet jeśli uznać, że dwa wyżej przytoczone pojęcia są względem siebie całkowicie sprzeczne, zasada gospodarstwa rodzinnego jako podstawy ustroju rolnego państwa nie powinna stać na przeszkodzie rozprzestrzenianiu się spółek w sektorze rolnym. Rozwój zbiorowych form gospodarowania, których najodpowiedniejszą postacią w warunkach gospodarki rynkowej jest niewątpliwie spółka handlowa, powinien być wspierany przez zasadę wolności działalności gospodar-

33 Wyczerpująca analiza omawianego zagadnienia w: A. Lichorowicz: Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, KPP 2004, z. 2; Zob. również: E. Kremer, Odpowiedzialność za zobowiązania związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego, Kraków 2004, s. 354 i n.

34 Z. Truszkiewicz: Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (część I) (w:) Rejent, rok 13, nr 9 (149) wrzesień 2003, s. 68. Z kolei nabycie nieruchomości rolnej przez spółkę cywilną należy traktować jako nabycie przez osobę fizyczną, co zwalnia transakcję z obciążenia prawem pierwokupu lub nabycia, jeżeli dla każdego ze wspólników zachodzą warunki do nabycia nieruchomości bezwarunkowo.

czej (art. 22 konstytucji) oraz dobrze pojęty interes polskiego rolnictwa. W konsekwencji należy się zastanowić, czy „spółka rolna”, gdyby pojawiła się w krajowej przestrzeni prawnej, nie powinna korzystać z tych udogodnień, które obecnie zarezerwowane są wyłącznie dla podmiotów prowadzących gospodarstwa rodzinne. Gotowych wzorów dostarcza właśnie włoski dekret nr 99 z 2004 r., który nie określa wprost spółki rolnej w obecnej postaci jako *coltivatore diretto*, a jedynie rozciąga na tę spółkę system udogodnień i preferencji przysługujących do tej pory osobie fizycznej posiadającej taką kwalifikację. Być może nic nie stałoby na przeszkodzie, by w przyszłości polskie „spółki rolne” objąć przywilejami odnoszącymi się do gospodarstw rodzinnych, które z czasem, w porównaniu z obecną regulacją, powinny przybierać postać coraz to nowych form pomocy zarówno krajowej jak i unijnej³⁵. Dodatkowo podkreślić należy, że w razie zastosowania włoskiego wzorca spółki rolnej, wedle którego struktura ta przybierać może postać spółki zarówno osobowej, jak i kapitałowej, nic nie stałoby na przeszkodzie, by – podobnie jak to robi ustawodawca włoski³⁶ – różnicować sytuację poszczególnych typów spółek, rozciągając przywileje związane z prowadzeniem gospodarstwa rodzinnego wyłącznie np. na spółki osobowe, w których szczególnego znaczenia nabiera osobista praca wspólników, a wyłączając z kręgu spółek „uprzywilejowanych” np. towarowe przedsiębiorstwa rolne, funkcjonujące z reguły w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub akcyjnej.

Niniejsze opracowanie miało za cel przedstawienie jednego z wariantów normatywnej postaci „spółki rolnej” – w formie na jaką zdecydował się ustawodawca włoski – oraz możliwych problemów przy hipotetycznej próbie zastosowania tego rozwiązania w warunkach polskich. Uwagi te nie wyczerpują oczywiście całości problematyki związanej z wprowadzeniem w polskim ustawodawstwie rolnym instytucji spółki rolnej. Niezależnie jednak od kierunku przyszłych regulacji, od tego jaką drogę wybierze polski prawodawca – czy zdecyduje się naśladować wzory włoskie, czy też wybierze zupełnie inną możliwość, potrzeba funkcjonowania w polskim systemie prawnym spółki rolnej, która z jednej strony dostarczałaby wszelkich korzyści związanych z zespołowym prowadzeniem działalności w ramach struktury najbardziej odpowiadającej wymogom gospodarki rynkowej, a z drugiej – byłaby przystosowana do nietypowych warunków i wymogów, cechujących sektor rolny, zdaje się nie podlegać dyskusji.

35 E. Kremer: *op.cit.*, s. 353.

36 Jak już było napisane, wyłącznie osobowe spółki rolne, w których przynajmniej połowa wspólników jest w posiadaniu kwalifikacji *cultivatore diretto*, może korzystać z prawa pierwokupu i wykupu, przysługującego dzierżawcy – *cultivatore diretto* – osobie fizycznej.

Część II

USTAWA

O KSZTAŁTOWANIU USTROJU ROLNEGO
- PROBLEMY TEORETYCZNE
I PRAKTYCZNE

Kształtowanie współczesnego ustroju rolnego w świetle dotychczasowego ustawodawstwa

1. Kształtowanie ustroju rolnego w prawie polskim oraz w prawie UE

Współczesny ustrój rolny powinien być determinowany przez co najmniej trzy podstawowe obszary:

- produktywności rodzinnego gospodarstwa rolnego,
- sytuacji prawnej rolnika indywidualnego jako producenta prowadzącego działalność rolniczą,
- kwalifikacji rolniczych w razie zmiany własności nieruchomości rolnych (gospodarstw rolnych) w szeroko rozumianym obrocie powszechnym.

W regulacjach UE struktura agrarna rozumiana jest szeroko, jako zespół czynników mających wpływ na produkcję rolną, jej modernizację, poziom dochodów producentów rolnych, wydajność pracy i tworzenie własnych organizacji produkcyjnych.¹ A zatem w pojęciu tym mieszczą się powiązane ze sobą instytucje takie jak: struktura ustroju gruntowego, struktura produkcji i formy jej prowadzenia oraz struktura usług dla rolnictwa.²

Uwzględniając zobowiązania wynikające z art. 77 ust. 1 oraz art. 88 Traktatu Stowarzyszeniowego ze Wspólnotą Europejską z dnia 16 grudnia 1991 r., jak i postanowienia końcowe Traktatu o Przystąpieniu z dnia 13 grudnia 2002 r., Polska powinna dokonać dostosowania istniejących, szeroko rozumianych struktur agrarnych do standardów europejskich – tak, by zapewnić polskim rolnikom równorzędne warunki wytwarzania i obrotu produktami na wspólnym rynku UE.

Rozważyć przeto wypada, czy wynikający z art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. nr 64, poz. 592; cyt. dalej jako u.k.u.r.) cel polegający na zapewnieniu profesjonalnego prowadzenia działalności rolniczej w rodzinnych gospodarstwach rolnych gwarantuje poprodukcyjne kształtowanie ustroju rolnego, oraz czy dokonał dostosowania terminolo-

¹ Tak przede wszystkim – A. Lichorowicz: Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej, Kraków 1996, s. 10 i nast.; tenże: Konsekwencje stowarzyszenia Polski z Europejską Wspólnotą Gospodarczą w dziedzinie polskiego ustawodawstwa w przedmiocie struktur agrarnych, (w:) Polska, Rolnictwo, Unia Europejska, Warszawa 1996, s. 111–123; E. Kremer: Problematyka struktur rolnych w ustawodawstwie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, Rejent 1993, nr 7, s. 33 i nast.

² Por. E. Lipinsky (w:) Handwörterbuch des Agrarrechts, Berlin 1981, s. 134.

gicznego–pojęciowego z obowiązującym w UE uznając, że ustrój rolny obejmuje nie tylko układ stosunków własnościowych w rolnictwie określany mianem struktury agrarnej, ale także układ form organizacyjno – prawnych produkcji rolnej oraz jej powiązań ekonomicznych z innymi działami gospodarki narodowej.³

Próba rozstrzygnięcia tych zagadnień wymaga rozszerzenia pola rozważań o pojęcie rolnika indywidualnego, jako producenta rolnego – przedsiębiorcy oraz działalności rolniczej, jako działalności gospodarczej osobiście prowadzonej przez rolnika w rodzinnym gospodarstwie.

2. Rolnik indywidualny jako producent prowadzący działalność rolniczą

Z treści art. 6 ust. 1 u.k.u.r. wynika, że uzyskanie statusu rolnika indywidualnego zostało powiązane przede wszystkim z nieruchomościami rolnymi, na których prowadzone jest gospodarstwo rodzinne, a zwłaszcza ich miejscem położenia, wielkością oraz tytułem prawnym władania, a nadto – miejscem zamieszkania osoby prowadzącej gospodarstwo.

2.1. Przyjęta w przepisie konstrukcja pozostaje w wyraźnej opozycji do większości najnowszych aktów prawny kształtujących zasady prowadzenia działalności produkcyjnej w rolnictwie. Rozbieżności są szczególnie widoczne na tle ustaw regulujących funkcjonowanie poszczególnych rynków rolnych,⁴ ewidencjonowania działalności rolniczej⁵ oraz zasad tworzenia organizacji producentów rolnych.⁶ Przepisy ustawy o ustroju rolnym nie posługują się bowiem (wzorem wskazanych regulacji) określeniem producenta rolnego, lecz wprowadzają pojęcie **rolnika indywidualnego**, rozumianego jako osoba prowadząca gospodarstwo rodzinne.

Jakkolwiek producent rolny nie został jednolicie zdefiniowany, to jednak przepisy poszczególnych aktów prawnych, dokonując kwalifikacji osoby produ-

3 F. Longchamps: Prawo agrarne, Warszawa 1949; s. 15; J. Selwa, A. Stelmachowski: Prawo rolne, Warszawa 1970; s. 15; A. Stelmachowski, B. Zdziennicki: Prawo rolne, Warszawa 1980, s. 9 i nast.; W. Pawlak: Polskie prawo rolne, Warszawa – Poznań 1988, s. 42; B. Wierzbowski: Obrót ziemią rolną po 15 lipca tego roku, RP 2003, nr 111, s. 3.

4 Por.m.in.: art. 2 ust.1; 4; 10 ust. 1 ustawy z 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych, Dz.U. z 2004 r. nr 6 poz. 40 ze zm.; art. 1; 10–11 ustawy z 20 grudnia 2002 r. o organizacji niektórych rynków rolnych Dz.U. nr 240, poz. 2059 ze zm.; art. 2 ust. 1 pkt. 1; 20 ust. 4; 25 pkt. 4; 27 ust. 1; 33 ust. 3; ustawy z dnia 19 grudnia 2003 r. o organizacji rynku owoców i warzyw, rynku chmielu, rynku tytoniu oraz rynku suszu paszowego, Dz.U. nr 223, poz. 2221 ze zm.; art. 3; 7; 16 ust.1; 17 ustawy z 19 lutego 2004 r. o organizacji rynku przetworów owocowych i warzywnych, Dz.U. nr 62, poz. 572 ze zm.; art. 2 pkt. 10 ustawy z 2 października 2003 r. o biokomponentach stosowanych w paliwach ciekłych i biopaliwach ciekłych, Dz.U. nr 199, poz. 1934 ze zm.; art. 28, 30; 35; 39; 40 ustawy z 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych, Dz.U. nr 42, poz. 386; ze zm.

5 Zob.: art. 3 pkt. 2, 3, 4, 5 ustawy z 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, Dz.U. z 2004, nr 10, poz. 76.

6 Zob.: art. 3 ustawy z 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw, Dz.U. nr 88 poz. 983 ze zm.; art. 1 pkt. 7 ustawy z 28 listopada 2003 r. o wspieraniu obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, Dz.U. nr 229, poz. 2273 ze zm.

centa, zgodnie odwołują się do prowadzenia osobistej działalności w sferze wytwórczości rolniczej, przewidując wytwarzanie dozwolonej ilości produktów określonego rodzaju i gatunku oraz jakości we własnym procesie produkcyjnym. Niekiedy przepisy uzależniają rozpoczęcie produkcji określonego produktu, a tym samym i uzyskanie statusu producenta od przyznania indywidualnej kwoty produkcyjnej ustalającej dopuszczalną wielkość produkcji na dany rok gospodarczy, zawarcia umów kontraktacji, dostawy oraz na uprawę, a nawet dokonanie przed wprowadzeniem do obrotu certyfikacji lub standaryzacji produktów.⁷ A zatem definiując pojęcie producenta regulacje prawne odnoszą się do różnorodnych okoliczności oraz warunków decydujących o organizacji procesu produkcyjnego i wprowadzania do obrotu wytworzonych produktów rolnych.

W tym kontekście postanowienia ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, uzależniające uznanie osoby fizycznej prowadzącej gospodarstwo rolne za rolnika indywidualnego od spełnienia przesłanek odnoszących się niemal wyłącznie do gruntów wchodzących w skład gospodarstwa, wydają się zbyt wąskie. Nie uwzględniają jednak czy działalność wytwórcza w gospodarstwie jest w ogóle prowadzona oraz jakie efekty przynosi. Pomijają także sytuacje, w których rolnik indywidualny prowadzący gospodarstwo rodzinne równocześnie osiąga (dodatkowe lub wyższe) dochody z tytułu prowadzenia innej działalności gospodarczej albo pozostawania w stosunku pracy. Dla oceny statusu nieistotna jest także okoliczność, w której cała działalność rolnicza oparta jest o pracę najemną, nie zaś prowadzącego i jego rodziny.⁸

2.2. Nieadekwatne dla potrzeb poprodukcyjnego kształtowania ustroju rolnego wydaje się także określenie pojęcia **działalności rolniczej**, pod którą stosownie do art. 2 pkt 3 u.k.u.r. rozumie się prowadzenie działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej. Już z pobieżnej analizy wynika, że przyjęta definicja pomija aspekty istotne dla nowoczesnej towarowej produkcji, a jest zaś niemal literalnym powtórzeniem treści art. 46¹ kc. zawierającej definicję nieruchomości rolnej. A zatem nawiązuje jedynie do gospodarczego sposobu wykorzystania nieruchomości, które z uwagi na właściwości fizykochemiczne gleby zostały zaewidencjonowane, jako nadające się wytwarzania produktów rolnych, i jako takie podlegają szczególnej ochronie ilościowej oraz jakościowej, skutkującej ustaleniem sposobu wykorzystania gruntów oraz koniecznością dbania o możliwości produkcyjne.⁹

7 Tak ma to miejsce w odniesieniu do producentów mleka, chmielu czy tytoniu.

8 Może przeto mieć zastosowanie jedynie w obrocie *inter vivos* nieruchomościami rolnymi. Tak m.in. E. Kremer: Odpowiedzialność za zobowiązania związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego, Zakamycze 2004, s. 350.

9 Por. R. Budzinowski: Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie polskim, Poznań 1992, s. 92; T. Kurowska: Upowszechnianie prawa własności nieruchomości, Pr.N.UŚL, 1443, Katowice 1994, s. 61; M. Bednarek: Mienie. Komentarz do art. 44–55³ kc., Zakamycze 1997, s. 135.

Ponadto ustawa, bez uwzględnienia postanowień najnowszych aktów prawnych regulujących zasady produkcji rolnej, sprowadziła pojęcie **produkcji rolnej** do obowiązku osobistego prowadzenia gospodarstwa rodzinnego, za które ust. 2 art. 6 u.k.u.r. uznaje podejmowanie wszelkich decyzji dotyczących działalności rolniczej. Takie ujęcie z reguły okazuje się niewystarczające, już choćby w zakresie odpowiedzialności za jakość, bezpieczeństwo czy niewadliwość produktu wytwarzanego w rodzinnym gospodarstwie, a następnie wprowadzanego od obrotu. Mimo, że prowadzenie dużych i wyspecjalizowanych gospodarstw rolnych znacznie utrudnia możliwość osobistego uczestniczenia w całym procesie produkcyjnym, to jednak indywidualny rolnik powinien być bezpośrednio zaangażowany przy prowadzeniu własnego gospodarstwa rodzinnego. Ustawowa rezygnacja z wymogu osobistej pracy oraz zupełne pominięcie powiązań między rolnikiem indywidualnym a jego rodziną pracującą w gospodarstwie rodzinnym (wobec dominującego małżeńskiego ustroju majątkowego) prowadzi zgoła do zaprzeczenia wspólnotowej koncepcji rodzinnego gospodarstwa, w myśl której wyodrębnienie gospodarstw rodzinnych spośród innych dokonywane jest właśnie z uwagi na sposób jego prowadzenia oraz znaczenie dla rodziny producenta, jako źródła zatrudnienia i utrzymania oraz ośrodka życia osobistego.

3. Rolnik indywidualny jako przedsiębiorca

Kolejnym elementem istotnym dla określenia pozycji rolnika indywidualnego jako producenta jest ustalenie, czy jest on przedsiębiorcą. Jako że organizacja produkcji mieści się w ramach pojęcia ustroju rolnego UE, zagadnienie to nie może zostać pominięte w tym miejscu.

Jednoznaczne zdefiniowanie przedsiębiorcy na gruncie obowiązującego prawa nie jest proste, gdyż wymaga uwzględnienia licznych, rzadko ze sobą spójnych regulacji prawnych definiujących lub posługujących się pojęciem przedsiębiorcy.

3.1. Zasadnicze znaczenie, jako przepisom publicznego prawa gospodarczego,¹⁰ przypisywane jest postanowieniom ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (cyt. dalej jako *sdg.*).¹¹ Stosownie do postanowień art. 3 *sdg.* rolnika nie można uznać za przedsiębiorcę, gdyż do działalności wytwórczej w rolnictwie¹² przepisów ustawy nie stosuje się. Tym samym powołany przepis wprowadza ustawowe wyłączenie możliwości ubiegania się o uzyskanie formalnego sta-

10 R. Szytk: Swoboda działalności gospodarczej. Wybrane zagadnienia, Rejent 2004, nr 7, s. 31 i nast.; zob. też W. Popiołek (w:) K. Pietrzykowski: KC. Komentarz, Suplement, Warszawa 2003, s.12.

11 Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r., Dz.U. nr 173, poz. 1807 ze zm.

12 Obejmującej uprawy rolne oraz chów i hodowlę zwierząt, ogrodnictwo, warzywnictwo, leśnictwo, rybactwo śródlądowe, jak i świadczenie usług agroturystycznych.

tusu przedsiębiorcy przez producenta rolnego, niezależnie od woli osoby prowadzącej gospodarstwo, wielkości i rodzaju produkcji, osiąganych dochodów, sposobu organizacji procesu produkcyjnego oraz zasad wprowadzania od obrotu wytworzonych produktów.

3.2. Mimo tak dokonanego wyłączenia, w aktualnym stanie prawnym istnieją liczne przepisy szczególne odnoszące się do producenta rolnego zawierające postanowienia odmienne od ustalonych w art. 3 *sdg.*

Ma to miejsce w art. 3 ust. 1 pkt 8 ustawy o cenach,¹³ który stwierdza, że przedsiębiorcami (poza osobami prowadzącymi działalność w rozumieniu prawa o działalności gospodarczej) są także prowadzący działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie wszystkich upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt, jak też wykonujących działalność rybacką oraz w zakresie leśnictwa.

Podobnie określa przedsiębiorcę art. 2 pkt 3 ustawy o rolniczych badaniach rynkowych,¹⁴ mówiąc zarówno o przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, jak i osobie fizycznej prowadzącej działalność wytwórczą w rolnictwie.

Postanowienia art. 3 ust. 1 i 2 ustawy o ogólnym bezpieczeństwie produktów¹⁵ nie wprowadzają rozróżnienia produktów na wytwarzane w rolnictwie lub w innym procesie wytwórczym, a tym samym jednolicie określają producenta, jako przedsiębiorcę prowadzącego każdą, w tym także rolniczą działalność wytwórczą.

Pojęciem producenta,¹⁶ jako przedsiębiorcy, posługuje się także ustawa o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych.¹⁷ Z treści art. 3 pkt 9 wynika, że producentem jest osoba fizyczna, osoba prawna albo jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, która produkuje lub paczkuje artykuły rolno-spożywcze, lub wprowadza artykuły do obrotu, o ile prowadzona działalność została odpowiednio zarejestrowana.

3.3. W literaturze przedmiotu podnosi się, że przepisy ustaw prawa publicznego są niekiedy nieadekwatne do potrzeb powszechnego obrotu gospodarczego, tradycyjnie kwalifikowanego do sfery prawa prywatnego.¹⁸ Stąd też możliwość uznania rolnika indywidualnego za kategorię przedsiębiorców należy też rozpatry-

13 Ustawa z 5 lipca 2001 r., Dz.U. nr 97, poz. 1050 ze zm.

14 Ustawa z 30 marca 2001 r., Dz.U. nr 42, poz. 471 ze zm.

15 Ustawa z 12 grudnia 2003 r., Dz.U. nr 229, poz. 2275.

16 Tak Z. Radwański: Podmioty prawa cywilnego w świetle zmian kodeksu cywilnego przeprowadzonych ustawą z dnia 14 lutego 2003 r., PS 2003, nr 7-8, s. 3.

17 Ustawa z 21 grudnia 2000 r., Dz.U. z 2001 r. nr 5, poz. 44 ze zm.

18 Zob. J. Frąckowiak: Instytucje prawa handlowego w kodeksie cywilnym, Rejent 2003, nr 6, s. 31; K. Kurczalak: Pojęcie przedsiębiorcy i jego znaczenie w obowiązującym prawie, Rejent 1998, nr 3, s.11 i nast.

wać na gruncie prawa prywatnego uwzględniając, że dla zastosowania reżimu prawnego właściwego dla przedsiębiorcy nie jest konieczne, aby w przepisach prawnych regulujących dany stosunek prawny występował zwrot *przedsiębiorca*. Wystarczy, że podmiot stosunku prawnego ma cechy właściwe dla uznania za przedsiębiorcę.

W świetle dodanego 14 lutego 2003 r. art. 43¹ kc.¹⁹ przedsiębiorcami są osoby fizyczne, prawne i jednostki organizacyjne wskazane w art. 33¹ § 1 kc., prowadzące we własnym imieniu działalność gospodarczą i zawodową. Zakres stosowania definicji art. 43¹ kc. obejmuje szerszy krąg podmiotów niż wskazany w art. 4 s.dg., którym może być przypisany status przedsiębiorcy. W szczególności przedsiębiorcami w rozumieniu kodeksu cywilnego mogą być także takie podmioty, które prowadzą działalność gospodarczą, ale z różnych względów nie są uznawane za przedsiębiorców na gruncie przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.²⁰ Pojęcie przedsiębiorcy, w sferze prawa prywatnego, wyznaczają bowiem dwa kryteria – podmiotowe i funkcjonalne.

Kryterium podmiotowe sprowadza się do stwierdzenia, że przymiot przedsiębiorcy może przysługiwać każdemu podmiotowi stosunków cywilnoprawnych. Zaś według kryterium funkcjonalnego określany jest rodzaj aktywności gospodarczej, która musi mieć charakter zarobkowy, co każe traktować ją jako co najmniej potencjalne źródło utrzymania przedsiębiorcy. Nadto musi być prowadzona w sposób zawodowy (profesjonalny), zorganizowany, tj. planowy, powtarzalny i ciągły oraz we własnym imieniu, na własny rachunek i ryzyko. Uzyskanie statusu przedsiębiorcy nie wiąże się przy tym z koniecznością uzyskiwania żadnych dodatkowych wpisów lub dokonywania rejestracji, a nawet nie wymaga prowadzenia przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 55¹ kc.

W takim ujęciu, na gruncie prawa prywatnego, rolnik indywidualny, jako osoba fizyczna prowadząca osobiście gospodarstwo rodzinne, spełnia przesłanki dla uznania go za przedsiębiorcę.

Za uznaniem przemawiają także przepisy kodeksu cywilnego regulujące odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny, zawarte w Tytule VI księgi III (art. 449¹–449¹¹) kc., które nie dokonują rozróżnienia produktów niebezpiecznych ze względu na sposób i miejsce ich wytworzenia, jednakowo traktując zarówno te, które zostały wytworzone w rolniczym procesie

19 Art. 43¹ kc. dodany ustawą z dnia 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw Dz.U. nr 49, poz. 408, która weszła w życie z dniem 25 września 2003 r.

20 Tak m.in. W. Popiołek: *op.cit.*, s. 13; R. W. Kaszubski, K. Radzikowski: *Wolność gospodarcza i warunki dopuszczalności jej ograniczeń*, cz. I, Glosa 2000, nr 3, s. 22.

wytwórczym, jak i w innym.²¹ W rezultacie producent rolny jest producentem i jako taki może ponosić cywilnoprawną odpowiedzialność odszkodowawczą za ewentualne szkody wyrządzone przez wprowadzony do obrotu produkt niebezpieczny.

Przytoczone definicje przedsiębiorcy nie mają oczywiście charakteru wyczerpującego, ale i tak pozwalają stwierdzić, że w tym zakresie brak jest jednoznacznego stanowiska ustawodawcy. Przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nie w tym względzie nie zmieniają.

4. Działalność rolnicza jako działalność gospodarcza

Zaprezentowane rozważania uzupełnić wypada uwagami, co do możliwości uznania działalności rolniczej za działalność gospodarczą. Zagadnienia stąd wynikające należą do równie złożonych, jak określenie pojęcia przedsiębiorcy (podobnie bowiem uregulowane zostały w sposób niespójny).

Pojęcie działalności gospodarczej użyte w art. 2 s.dg. ukształtowane zostało na trzech przesłankach – zarobkowym celu działalności oraz wykonywaniu działalności w sposób zorganizowany oraz ciągły. W takim ujęciu działalność gospodarcza może być traktowana bardzo szeroko i odnosić się do różnych form aktywności; nawet, jeżeli podlegają różnym regułom prawnym. Jakkolwiek art. 3 s.dg. wprost stwierdza, że do działalności wytwórczej w rolnictwie nie stosuje się przepisów powołanej ustawy, to jednak możliwość uznania produkcji rolnej za działalność gospodarczą przewidują postanowienia ustawy, przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej (cyt. dalej jako pwsdg.).²² Stosownie do art. 27 ust. 1 pwsdg. zmianie uległ art. 3 pkt 9 ordynacji podatkowej²³ w myśl którego za działalność gospodarczą uważa się każdą działalność zarobkową w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, w tym wykonywanie wolnego zawodu, a także każdą inną działalność zarobkową wykonywaną we własnym imieniu i na własny rachunek (nawet, gdy inne ustawy nie zaliczają tej działalności

21 W tym miejscu warto przypomnieć, że dyrektywa 85/374 w pierwotnym brzmieniu uznawała za produkt każdą rzecz ruchomą z wyjątkiem naturalnych – tj. nieprzetworzonych – produktów łowieckich i rolnych, a zwłaszcza ziemniaków, produktów hodowli oraz rybactwa. Wyłączenie spod działania dyrektywy produktów rolnych nie miało charakteru bezwzględny, gdyż poszczególne państwa członkowskie mogły poszerzyć zakres odpowiedzialności także i na takie produkty. Z możliwości tej skorzystały jedynie Finlandia, Szwecja i Luksemburg. Stan ten uległ zmianie na mocy dyrektywy 99/34 z 10 maja 1999 r., w myśl której dokonano nowelizacji dyrektywy 85/374, obejmując reżimem odpowiedzialności za produkt wszystkie płody rolne, bez rozróżnienia na przetworzone i nieprzetworzone, a w konsekwencji wszystkich producentów rolnych wprowadzających swoje produkty do obrotu. Polskie przepisy wprowadzone zostały ustawą z 2 marca 2000 r. (Dz.U. nr 22, poz. 271 ze zm.) o ochronie niektórych praw konsumentów oraz o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny, na mocy której dokonano także nowelizacji kodeksu cywilnego, dodając Tytuł VI Księgi III. Powołane przepisy ujednoliciły prawo polskie z UE.

22 Ustawa z 2 lipca 2004 r. Dz.U. nr 173, poz. 1808.

23 Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. Dz.U. nr 137, poz. 926 ze zm.

do działalności gospodarczej lub osoby wykonującej taką działalność do przedsiębiorców. W sferze regulacji podatkowych, świadczących o traktowaniu działalności rolniczej jako formy działalności gospodarczej, mieści się także objęcie rolniczej działalności podatkiem od towarów i usług (VAT).²⁴

Poza tym pojęcie działalności gospodarczej pojawia się w licznych innych ustawach, które szczegółowo normują warunki organizacji i wykonywania danego rodzaju działalności. Stanowią wówczas także o jego przedmiotowym ujęciu. Są to akty mające charakter *lex specialis* w stosunku do ustawy o swobodzie działalności gospodarczej i w takim zakresie działalność gospodarcza objęta ich regulacjami jest wyłączona spod działania ustawy o swobodzie gospodarczej, nie tracąc jednak charakteru działalności gospodarczej.²⁵

Sytuacja taka ma miejsce przede wszystkim w odniesieniu do produkcji artykułów rolno-spożywczych. Postanowienia art. 12 ust. 1 ustawy o jakości artykułów rolno-spożywczych wprowadzają obowiązek rejestrowania przez wojewódzkiego inspektora artykułów rolno-spożywczych działalności gospodarczej w zakresie produkcji, składowania, konfekcjonowania i obrotu produktami rolno-spożywczymi.

Zaś ustawa o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia²⁶ w art. 3 ust. 1 pkt. 10 definiuje pojęcie zakładu, jako miejsca, gdzie wykonywana jest działalność w zakresie produkcji lub obrotu żywnością na wszystkich lub wybranych etapach tej działalności, począwszy od przygotowania do wprowadzenia do obrotu produktów pierwotnych aż do oferowania tych produktów konsumentowi.

Takie ujęcie pozostaje w zgodzie z obowiązującymi aktami prawa UE, a zwłaszcza rozporządzeniem WE Nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002, ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. bezpieczeństwa żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności.²⁷ W myśl art. 3 pkt. 2 powołanego rozporządzenia przedsiębiorstwem spożywczym jest każde przedsiębiorstwo²⁸ prowadzące jakąkolwiek działalność związaną z jakimkolwiek etapem produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności.²⁹

24 Zob. art. 2 pkt 15–21; art. 15 ust. 2, 4, 5, ustawy z 11 marca 2004 r. Dz.U. nr 54, poz. 535 ze zm.

25 Zob. też art. 129 § 2 kp, który dopuszcza wydłużenie obowiązującego w innych formach świadczenia pracy okresu rozliczeniowego czasu pracy przy produkcji rolnej, z uwagi na specyfikę produkcji, aż do 12 miesięcy. Zob. też C. Kosikowski: Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim, PiP 2001, z. 4, s. 17.

26 Ustawa z 11 maja 2001 r. Dz.U. nr 63, poz. 634, ze zm.

27 Dz.Urz.UE 2002, L 31 ze zm.

28 W tym także publiczne lub prywatne, typu *non – profit* lub prowadzące działalność nastawioną na zysk.

29 Przy czym za żywność, stosownie do art. 2 rozporządzenia uznaje się wszelkie substancje lub produkty – nieprzetworzone, częściowo przetworzone i przetworzone, przeznaczone do spożycia przez ludzi, lub których spożycia przez ludzi można się spodziewać.

5. Klasyfikacja gospodarstw rodzinnych

Z powyższego wynika, że na gruncie przepisów szczególnych, działalność produkcyjna w sferze wytwarzania produktów rolno-spożywczych (zwłaszcza wprowadzanych do obrotu konsumenckiego) może być traktowana jako działalność gospodarcza, a producent rolny jako przedsiębiorca.

To jednak nie przesądza, czy w każdym przypadku uznanie takie jest uzasadnione. W odniesieniu bowiem do rolnika indywidualnego prowadzącego produkcję rolną w ramach rodzinnego gospodarstwa, zagadnienie możliwości uznania produkcji rolnej za działalność gospodarczą, a każdego rolnika za przedsiębiorcę wymaga uwzględnienia występującego w praktyce istotnego różnicowania indywidualnych gospodarstw rolnych. Ujawniające się zasadnicze dysproporcje obszarowe, kapitałowe, organizacyjne i specjalizacyjne stały się podstawą do wyróżnienia w literaturze przedmiotu³⁰ gospodarstw: rozwojowych,³¹ tradycyjnych,³² nierozwojowych³³ oraz upadających.³⁴

Jakkolwiek status prawny osób prowadzących gospodarstwa rolne, bez względu na ich kategorię, w aktualnym stanie prawnym formalnie jest taki sam, to jednak możliwość uznania każdego prowadzącego gospodarstwo rodzinne za przedsiębiorcę nie można traktować jako właściwe. Dopuszczalność takiego uznania wydaje się celowa jedynie w odniesieniu do tych producentów i gospodarstw, których produkcja ma charakter towarowy oraz spełnia wymagania stawiane przez przepisy szczególne, ujednolicające zasady produkcji i obrotu na wspólnym rynku. Ze wszech miar konieczne też wydaje się uchwalenie i wdrożenie odpowiednich regulacji prawnych, które jednoznacznie wskażą, jakie przesłanki muszą zostać spełnione, by rolnik – producent mógł być uznany za przedsiębiorcę, a prowadzona przez niego działalność za gospodarczą. Mimo oczekiwań postanowienia ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nic w tym względzie nie rozstrzygnęły. Warto przy tym zwrócić uwagę na możliwość skorzystania z już istniejących doświadczeń legislacyjnych, wynikających przede wszystkim z przepisów Kodeksu handlowego z 1934 r., które stwarzały możliwość nabycia przez rolnika prowadzącego gospodarstwo rolne statusu prawnego przedsiębiorcy. O ile spełnione były dalsze

30 Zob.: M. Halamska: Różnicowanie polskich gospodarstw i sposobów ich funkcjonowania (w:) Chłop. Rolnik, farmer? Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej – nadzieje i obawy polskiej wsi, Warszawa 2000, s. 76 i nast.; A. Woś: Strategiczne problemy rozwoju polskiego rolnictwa, Warszawa 1996, s. 76.

31 Charakteryzujących się znaczną zdolnością do akumulacji i reprodukcji na podstawie własnych zasobów, dobrym powiązaniem z rynkiem i otwartością na postęp techniczny oraz sprawnym i fachowym zarządzaniem.

32 Gospodarstwa tradycyjne uznaje się za zdolne do rozwoju, cechuje je zmienna – niższa zdolność do akumulacji i reprodukcji z własnych zasobów, stosowanie tradycyjnych metod produkcji oraz mniejsza otwartość na nowości technologiczne oraz słabsze powiązanie z rynkiem.

33 Gospodarstwa takie znajdują się w stanie stagnacji, nie wprowadzają zmian i modernizacji, są bardzo słabo powiązane z rynkiem, a zarządzanie nimi nie ma charakteru profesjonalnego.

34 Z uwagi na brak odpowiedniego zarządzania, zdolności akumulacji oraz niereagowanie na postęp techniczny nie roszą możliwości rozwoju, a jedynie stanowią zabezpieczenie socjalne dla osób je prowadzących.

przesłanki odnoszące się do wielkości gospodarstwa i produkcji, wskazane w rozporządzeniu ministra Rolnictwa i Reform Rolnych w sprawie określenia, jakie gospodarstwo uważa się za prowadzone w większym rozmiarze,³⁵ rolnikowi służyło uprawnienie do złożenia stosownego wniosku o dokonanie wpisu gospodarstwa do rejestru handlowego i uzyskanie statusu kupca rejestrowego.³⁶

6. Kwalifikacje rolnicze w kształtowaniu ustroju rolnego

6.1. Obrót nieruchomościami rolnymi *inter vivos*

Tendencja do profesjonalizacji prowadzenia działalności rolniczej – zarówno w odniesieniu do zagadnień techniki, jak i organizacji produkcji – powinna bezpośrednio wpływać na dążenie ustawodawcy do zapewnienia odpowiedniego poziomu wykształcenia ogólnego i zawodowego producentów rolnych (osób fizycznych)³⁷. Przyjęcie konstrukcji kwalifikacji zawodowych wymaganych do nabycia własności nieruchomości rolnych stanowi stosunkowo najprostsze rozwiązanie z punktu widzenia prawodawcy. Nie musi jednak spełniać celu w postaci zapewnienia odpowiedniego wykorzystania gruntów rolnych.

W świetle art. 1 pkt 3 u.k.u.r. jednym z celów ustawy jest zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o **odpowiednich** kwalifikacjach.³⁸

Na podstawie przepisów u.k.u.r. kwalifikacje rolnicze stanowią jedną z przesłanek uznania osoby fizycznej prowadzącej gospodarstwo rolne za rolnika indywidualnego (art. 6 ust. 1 u.k.u.r.).

Zgodnie z art. 6 ust. 3 u.k.u.r. uważa się, że osoba fizyczna posiada kwalifikacje rolnicze, jeżeli uzyskała wykształcenie rolnicze co najmniej zasadnicze, albo wykształcenie średnie lub wyższe lub też osobiście prowadziła gospodarstwo rolne lub pracowała w gospodarstwie rolnym przez okres co najmniej 5 lat.

Kwalifikacje teoretyczne i praktyczne mają charakter równoważny; wystarcza wykazanie się jednym bądź drugimi. Jednakże sposób ich określenia budzi poważne wątpliwości.

Szeroko zakreślone kwalifikacje teoretyczne zezwalają, by gospodarstwo rodzinne prowadzone było przez osoby, którym brak *de facto* rzeczywistego,

fachowego przygotowania do funkcjonowania w realiach konkurencji jednolitego rynku. Doprawdy trudno przyjąć, że ukończenie jakiejkolwiek szkoły średniej czy wyższej może stanowić odpowiednie przygotowanie do prowadzenia działalności rolniczej.³⁹ Ponadto, uprzywilejowanie osób, które uzyskały wskazane wykształcenie – wszak w większości przypadków nie związane w żaden sposób z problematyką rolną – nie ma uzasadnienia merytorycznego. Może to rodzić nawet wątpliwości co do konstytucyjności takiego rozwiązania w świetle art. 32 ust. 1 Konstytucji.⁴⁰

W odniesieniu do kwalifikacji praktycznych warto zwrócić uwagę, że osobiste prowadzenie gospodarstwa polega jedynie na podejmowaniu decyzji dotyczących prowadzenia działalności rolniczej, a praca w gospodarstwie może mieć dowolny charakter – nie musi być to praca bezpośrednio przy produkcji rolniej.⁴¹ Oczywiście jest, że również te przesłanki nie są w stanie gwarantować, że nabywcą będzie osoba przygotowana do prowadzenia profesjonalnej działalności rolniczej. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego nie wymaga, aby praca w gospodarstwie (jego prowadzenie) miała miejsce bezpośrednio przed nabyciem nieruchomości; nie wymaga też, aby praca ta miała charakter nieprzerwany.

Wydaje się, że z racji równoważności przesłanek w postaci prowadzenia **lub** pracy w gospodarstwie mogą być one w świetle ustawy traktowane łącznie, tzn. możliwe jest przyjęcie, że dana osoba posiada kwalifikacje rolnicze, jeżeli przez pewien czas (krótszy niż 5 lat) prowadziła gospodarstwo a niezależnie od tego pracowała w gospodarstwie, o ile suma tych okresów wynosi co najmniej 5 lat.⁴²

W świetle konieczności głębokiej modernizacji polskich gospodarstw rolnych stojącymi przed wyzwaniem wynikającymi z reguł jednolitego rynku trudno zaakceptować przyjęte przez ustawodawcę czysto „formalne” rozwiązanie sprowadzające się do generalnego przyjęcia powszechności kwalifikacji do prowadzenia gospodarstwa. Jeżeli zdecydowano się już na wprowadzenie normatywnej konstrukcji kwalifikacji rolniczych, niezależnie już od generalnej oceny efektywności koncepcji, nie ulega wątpliwości, że w obecnym kształcie nie mogą one realizować zamierzonego celu. Zasadne wydaje się raczej postulowanie kryterium efektywności produkcyjnej gospodarstwa. To z kolei powinno wiązać się z celowym i konsekwentnym określeniem przesłanki w postaci odpowiedniego przygotowania zawodowego, które faktycznie może mieć znaczenia dla rozmiaru i jakości prowadzonej produkcji.

35 Dz.U. nr 79; poz. 740.

36 Wydaje się, że nawet takie rozwiązanie mogłoby znaleźć zastosowanie w aktualnym stanie prawnym. Tak trafnie: E. Kremer: Odpowiedzialność za zobowiązania..., s. 330.

37 Por. B. Zdziennicki (w.): A. Stelmachowski, B. Zdziennicki: Prawo rolne, Warszawa 1980, s. 173.

38 Szerzej: A. Lichorowicz: Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, Kwartalnik Prawa Prywatnego, z. 2/2004, s. 393–394.

39 Por. A. Lichorowicz: Instrumenty oddziaływania..., s. 396.

40 Tak A. Lichorowicz: Instrumenty oddziaływania..., s. 396.

41 Z. Truskiewicz: Przeniesienie własności nieruchomości rolniej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, cz. II, Rejent 2003, nr 11, s. 119.

42 Tak E. Klat-Górska: Ograniczenia w nabywaniu własności nieruchomości rolnych według ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (część II), Rejent 2004, nr 6, s. 73–74.

6.2. Zmiana tytułu prawnego za rentę strukturalną

Kwalifikacje rolnicze, jako konstrukcja normatywna związana z kształtowaniem ustroju rolnego, pojawiła się również w ustawie z dnia 26 kwietnia 2001 r. o rentach strukturalnych w rolnictwie.⁴³ Mimo, że termin składania wniosków o przyznanie renty strukturalnej w trybie tej ustawy upłynął z dniem 31 grudnia 2003 r.⁴⁴ warto wskazać na to rozwiązanie z racji jego odmiennego (w stosunku do u.k.u.r.) charakteru.⁴⁵

Podstawową przesłanką uzyskania prawa do renty strukturalnej stanowi przekazanie gospodarstwa rolnego (art. 2 pkt 5 ustawy). Przeniesienie własności nieruchomości w związku z uzyskaniem prawa do renty strukturalnej następuje według przepisów kodeksu cywilnego – właściwych dla danego rodzaju zawartej umowy. Jeżeli nabywcą jest osoba fizyczna, musi ona spełnić kumulatywnie (art. 8 ust. 1 ustawy) szereg przesłanek, w tym także legitymować się odpowiednimi kwalifikacjami rolniczymi, pod którymi ustawa rozumiała:

- uzyskanie zasadniczego, średniego albo wyższego wykształcenia rolniczego lub ekonomicznego o specjalności przydatnej do prowadzenia działalności rolniczej (art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy),
- lub prowadzenie działalności rolniczej co najmniej od 5 lat (art. 8 ust. 2 pkt 2 ustawy).⁴⁶

W porównaniu z przepisami u.k.u.r. rozwiązanie przyjęte w ustawie o rentach strukturalnych w znacznie większym stopniu gwarantowało, że nabywca gospodarstwa rolnego dysponował będzie odpowiednim przygotowaniem do prowadzenia efektywnej działalności wytwórczej w rolnictwie, przez co należy rozumieć przede wszystkim produkcję przeznaczoną do obrotu.

Z dniem przystąpienia Polski do struktur Unii Europejskiej kształtowanie ustroju rolnego poprzez świadczenia socjalne dokonywane jest na mocy przepisów rozporządzenia Rady (WE) nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz zmieniającego i uchylającego niektóre rozporządzenia (art. 10–12)⁴⁷ oraz rozporządzenia Komisji nr 817/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. usta-

nawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1257/1999 (art. 7–10).⁴⁸ Rozporządzenia te stanowią podstawę ustawodawstwa krajowego objętego ustawą z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej⁴⁹ oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich.⁵⁰

Najistotniejszą z przesłanek uzyskania prawa do renty strukturalnej pozostaje nadal przekazanie gospodarstwa rolnego przez producenta rolnego będącego osobą fizyczną (art. 11 rozporządzenia nr 1257/99 oraz § 4 pkt 4 rozp. wyk.), które może być dokonane przez⁵¹:

- przeniesienie własności gospodarstwa rolnego w całości na rzecz następcy (§ 6 ust. 1 pkt 2 lit. a) rozp. wyk.),
- przeniesienie własności użytków rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego na powiększenie jednego lub kilku gospodarstw rolnych (§ 6 ust. 1 pkt 2 lit. b cyt. rozp.),
- przez wydzierżawienie na okres co najmniej 10 lat użytków rolnych wchodzących w jego skład na powiększenie jednego lub kilku gospodarstw rolnych z ograniczeniami o charakterze podmiotowym (§ 6 ust. 1 pkt 2 lit. c) oraz ust. 2 rozp. wyk.).

Niezależnie od sposobu przekazania przejmujący gospodarstwo, o ile jest osobą fizyczną, musi posiadać kwalifikacje zawodowe przydatne do prowadzenia działalności rolniczej.

Stosownie do § 7 ust. 2 rozporządzenia uznaje się, że przejmujący gospodarstwo rolne ma odpowiednie kwalifikacje zawodowe do prowadzenia działalności rolniczej, jeżeli posiada wykształcenie rolnicze średnie lub wyższe, albo wykształcenie rolnicze na poziomie zasadniczej szkoły zawodowej lub tytuł kwalifikacyjny w zawodzie przydatnym do prowadzenia działalności rolniczej i co najmniej 3-letni staż pracy w gospodarstwie rolnym. Wymóg co najmniej trzyletniego stażu pracy w gospodarstwie przewidziany jest także dla osób z wykształceniem o kierunku innym niż rolniczy na poziomie średnim lub wyższym. W razie ukończenia studiów wyższych o kierunku innym niż rolniczy zamiast wymaganego

43 Dz.U. nr 52, poz. 539 ze zm.

44 Art. 13 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (Dz.U. nr 229, poz. 2273).

45 Ponadto należy zauważyć, że mimo upłynięcia terminu składania wniosków przekazanie gospodarstwa w celu uzyskania renty strukturalnej w trybie wskazanej ustawy nastąpić może do końca 2004 r. (art. 18 ust. 2 i 3 ustawy).

46 Działalnością rolniczą jest zaś na gruncie przepisów o rentach strukturalnych działalność w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej (art. 2 pkt 3 ustawy).

47 Dz.U. WE 1999, L 160.

48 Dz.U. WE 2002, L 74.

49 Dz.U. nr 229, poz. 2273 ze zm.

50 Dz.U. nr 114, poz. 1191, cyt. dalej jako rozporządzenie wykonawcze. Projekt planu rozwoju obszarów wiejskich na lata 2004–2006 został zatwierdzony przez Radę Ministrów w dniu 2 marca 2004 r.

51 Poza rozważaniami pozostaje możliwość przekazania gospodarstwa w trybie administracyjnym (art. 6 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej oraz na cele związane z ochroną środowiska (por. § 8 rozp. wyk.).

stażu pracy, mogą zostać ukończone studia podyplomowe w zakresie związanym z rolnictwem. Jeżeli osoba uzyskała tylko wykształcenie podstawowe lub zasadnicze zawodowe o kierunku innym niż rolniczy, musi wykazać się co najmniej 5-letnim okresem pracy w gospodarstwie rolnym.⁵²

Wyraźnie widoczne jest, iż sposób sformułowania kwalifikacji zawodowych na gruncie przepisów o rentach strukturalnych⁵³ jest bardziej rygorystyczne niż w u.k.u.r. Tym samym w ramach pomocy strukturalnej stawiane są nabywcy nieruchomości dalej idące wymagania niż w ramach „zwykłego” obrotu. Budzi to kolejne wątpliwości co do konsekwencji polskiego ustawodawcy w zakresie określenia kwalifikacji rolniczych na gruncie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Jeżeli w przypadku rent strukturalnych kwalifikacje zawodowe rolnika zostały określone bardziej rygorystycznie, a instytucja rent w gruncie rzeczy wiąże się bardziej z zaprzestaniem prowadzenia działalności rolniczej niż z jej rozwojem, to czym można tłumaczyć, że w przypadku ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego mamy do czynienia z tak daleko idącą elastycznością co do przesłanki posiadania kwalifikacji zawodowych. Wszak nabycie nieruchomości rolnych, choćby intuicyjnie powinno wiązać się z rozpoczęciem (prowadzeniem) działalności wytwórczej w rolnictwie. Na tym tle jeszcze trudniej uzasadnić realizację funkcji ustrojowych przez istniejącą w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego konstrukcję kwalifikacji rolniczych.

6.3. Kwalifikacje rolnicze w razie nabycia nieruchomości rolnych (gospodarstw rolnych) *mortis causa*

Problematyka dotycząca zmiany generacji w rolnictwie na wypadek śmierci stanowi jeden z najistotniejszych problemów prawnych. Ustawodawstwa poszczególnych państw próbują przeciwdziałać ewentualnym zagrożeniom, które pojawiają się przy dziedziczeniu gospodarstw rolnych. Szczególną regulacją objęte jest przede wszystkim:

- zapobieganie rozdrobnieniu istniejących gospodarstw rolnych, a tym samym korzystne kształtowanie struktury agrarnej,

52 Warto zauważyć, że kryteria te są zbieżne z kryteriami przyjętymi dla działań Sektorowego Programu Operacyjnego Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich, co do których wymagane jest kryterium rolniczych kwalifikacji zawodowych, tj. Inwestycje w gospodarstwach rolnych (Działanie 1.1) oraz Ułatwianie startu młodym rolnikom (Działanie 1.2). Por. rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 3 września 2004 r. w sprawie przyjęcia Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006” (Dz.U. nr 197, poz. 2032) oraz rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 września 2004 r. w sprawie uzupełnienia Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006” (Dz.U. nr 207, poz. 2117) wraz z załącznikami.

53 Dokumenty potwierdzające kwalifikacje zawodowe zostały szczegółowo określone w Załączniku do rozporządzenia.

- prowadzenie gospodarstw przez rolników posiadających właściwe kwalifikacje,
- zapewnienie właściwego poziomu dochodów rolnikom prowadzącym gospodarstwo oraz ich rodzinom.

Prawo wspólnotowe nie wprowadziło jednolitych zasad dziedziczenia gospodarstw rolnych. Regulacja prawna w tym zakresie pozostawiona została ustawodawstwu poszczególnych państw – członków UE.

W znacznym uproszczeniu można twierdzić, że w państwach członkowskich UE istnieją co do zasady dwa modele dziedziczenia gospodarstw rolnych: model germański oraz romański. Rozwiązania prawne przewidziane w obu systemach zmierzają do ochrony szeroko pojmowanej własności rolniczej, a tym samym do ochrony spadkowego gospodarstwa rolnego.

W modelu germańskim⁵⁴ ingerencja ustawodawcy w postępowanie spadkowe ma miejsce już w chwili otwarcia spadku przez określenie kolejności dziedziczenia poszczególnych spadkobierców. Do cech tego systemu należy także przyznanie własności gospodarstwa tylko jednemu ze spadkobierców, określonemu bądź przez spadkodawcę, bądź współspadkobierców, albo przez ustawę. Elementem charakterystycznym jest również ograniczenie wielkości spłat ciężących na spadkobiercy dziedziczącym gospodarstwo rolne.

W modelu romańskim ustawowe ograniczenia pojawiają się ingerencją ustawodawcy dopiero na etapie działu spadku. Spadkobierca gospodarstwa rolnego określany jest na podstawie zasad powszechnego prawa spadkowego, a wybór spadkobiercy dziedziczącego gospodarstwo, który daje najlepszą gwarancję prowadzenia gospodarstwa spadkowego, dokonuje się w dziale spadku.

W obu modelach zasadnicze znaczenie w zakresie przesłanek uprawniających do dziedziczenia mają kwalifikacje do prowadzenia gospodarstwa.

Zmiana generacji w rolnictwie może następować także w drodze umów dotyczących spadku. Najczęściej spotykaną umową jest umowa o spadek, która tak jak testament jest oświadczeniem na wypadek śmierci składanym w formie aktu notarialnego. Stroną umowy o spadek może być jedynie spadkobierca konieczny, który pracuje w gospodarstwie spadkowym oraz posiada odpowiednie kwalifikacje. W przypadku braku takiego spadkobiercy dopuszczalne jest zawarcie umowy z inną osobą będącą pracownikiem rolniczym.

54 Szerzej: O. Wöhrmann, H. Stöcker: Das Landwirtschaftserbrecht, Luchterhand, 1999; V. Hausmann: Die Vererbung von Landgütern nach dem BGB – de lege lata et ferenda, Konstanz 2000; K. Kralik: Das Erbrecht w: A. Ehrenzweig, A. Ehrenzweig: System des österreichischen Privatrechts, Band IV, Wien 1983; W. Winkler: Landwirtschaftliche Vererbung in Spanien, Agrarrecht 1987.

Ponadto zmiana generacji może być dokonywana umową darowizny na wypadek śmierci⁵⁵ oraz umową przekazania gospodarstwa rolnego następcy⁵⁶.

Bez względu na to w jaki sposób dokonywany jest obrót nieruchomościami na wypadek śmierci zauważalna jest tendencja do wymagania kwalifikacji osobistych oraz powiązania zawodowego z nabywanym gospodarstwem. Kryterium to ma zasadnicze znaczenie dla nabycia własności nieruchomości rolnych.

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego pominęła problematykę dziedziczenia gospodarstw rolnych mimo, iż stanowi ona istotny element kształtowania ustroju rolnego. Przepisy o charakterze ustrojowym regulujące obrót nieruchomościami rolnymi nie mogą ograniczać się tylko do czynności prawnych *inter vivos*, lecz powinny dotyczyć wszystkich zdarzeń prawa cywilnego, których skutkiem jest zmiana podmiotu własności.⁵⁷ Przeto należy zgodzić się z poglądami wyrażanymi w piśmiennictwie, że skuteczność oddziaływania szczególnej regulacji na przeobrażenia strukturalne w polskim rolnictwie zależy w pierwszej kolejności od objęcia regulacją całego obrotu ziemią rolną, niezależnie od przyczyny go wywołującej⁵⁸.

Wymóg kwalifikacji rolniczych w razie dziedziczenia gospodarstwa rolnego podlegał odrębnemu kształtowaniu stosownie do tytułu prawnego dziedziczenia. W zakresie dziedziczenia testamentowego, od chwili wejścia w życie ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – kodeks cywilny⁵⁹, nie obowiązują żadne wymogi co do kwalifikacji rolniczych. Natomiast od spadkobiercy dziedziczącego gospodarstwo rolne z ustawy nadal wymagane było spełnienie przesłanek określonych w art. 1059 kc., który w pkt 1 i 2 nakazywał, by w chwili otwarcia spadku stale pracował przy produkcji rolnej, albo miał przygotowanie zawodowe do prowadzenia produkcji rolnej.⁶⁰ Rozwiązanie to zostało poddane

55 Zawarcie takiej umowy, której przedmiotem jest gospodarstwo rolne, dopuszcza prawo austriackie. Darowiznę na wypadek śmierci traktuje się według reguł odnoszących się do zapisu.

56 Zwłaszcza w Niemczech. Zgodnie z kodeksem cywilnym niemieckim gospodarstwo rolne może być przeniesione na przyszłego spadkobiercę w drodze tak zwanej „antycypowanej kolejności dziedziczenia” na podstawie umowy przekazania. Zwłaszcza w krajach związkowych nie posiadających przepisów szczególnych dotyczących dziedziczenia gospodarstw rolnych, tak jak np. w dobrze rozwiniętej rolniczo Bawarii, umowa przekazania jest praktycznie najczęściej stosowanym instrumentem „przekazania” gospodarstwa na wypadek śmierci. Wprawdzie umowa przekazania może mieć podwójny charakter – z jednej strony jest czynnością prawną między żyjącymi; z drugiej strony zbliża się do rozrządzenia na wypadek śmierci, ponieważ ma ona na celu antycypację kolejności dziedziczenia. Umowa przekazania może również przybrać postać umowy o spadek. Stronami umowy przekazania gospodarstwa rolnego są właściciel gospodarstwa rolnego – przekazujący oraz jego następca – przejmujący. W umowie przekazania przekazujący zobowiązuje się przenieść własność gospodarstwa na przejmującego, w zamian za zapewnienie mu dożywocia.

57 Zob. A. Lichorowicz: Uwagi co do założeń i zasad przyszłej regulacji nabywania nieruchomości rolnych i leśnych uwzględniającej klauzulę narodowego traktowania obywateli Unii Europejskiej, Rejent 2002, nr 5, s. 47.

58 Tak przede wszystkim: Z. Truskiewicz: Propozycje zmian w obrocie nieruchomościami rolnymi (w:) Studia Iuridica Agraria, t. III, Białystok 2002, s. 251.

59 Dz.U. nr 55, poz. 321.

60 Kwalifikacje rolnicze zostały określone w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 1990 r. w sprawie warunków dziedziczenia ustawowego gospodarstw rolnych (Dz.U. z 1990 r., nr 89, poz. 519).

krytyce w wyroku TK z dnia 31 stycznia 2001 roku,⁶¹ zgodnie z którym, przyjęto, że zakres swobody ustawodawcy przy realizacji wynikającego z Konstytucji nakazu uregulowania dziedziczenia pewnych szczególnie ważnych społecznie i gospodarczo mas majątkowych, dopuszcza dalej idącą ingerencję co do reżimu prawnego poszczególnych składników majątku osoby zmarłej. Z tego też powodu, gospodarstwo rolne może być przedmiotem szczególnej regulacji prawnośpadkowej modyfikującej w określonych punktach ogólne przepisy prawa spadkowego. Jednakże wprowadzone odrębności nie mogą skutkować zróżnicowaniem sytuacji prawnej spadkobierców tylko ze względu na tytuł prawny dziedziczenia. Z tych to względów przepisy kodeksu cywilnego odnoszące się do kwalifikacji rolniczych w razie dziedziczenia gospodarstw rolnych uznane zostały za niezgodne z Konstytucją. Z uwagi na zasadę bezpieczeństwa obrotu oraz szeroko rozumianą zasadę *lex retro non agit* skutki wyroku TK, znoszące obowiązek posiadania kwalifikacji rolniczych przez spadkobierców ustawowych obowiązują według zasady *ex nunc*, co oznacza, że do spadków obejmujących gospodarstwa rolne otwartych przed dniem 14 lutego 2001 r.⁶² stosuje się przepisy art. 1059 i następnych kodeksu cywilnego, a do spadków otwartych po tej dacie zastosowanie mają zasady ogólne.

Ukształtowany w ten sposób stan prawny trudno uznać za zadowalający, zwłaszcza przy uwzględnieniu rozwiązań obowiązujących w państwach członkowskich UE.

Polskie rozwiązania dotyczące konieczności legitymowania się przez spadkobiercę gospodarstwa rolnego odpowiednimi kwalifikacjami zawodowymi do jego prowadzenia nie są spójne z rozwiązaniami obowiązującymi w państwach członkowskich UE. W tym kontekście skonstatować należy, iż zupełnie niezrozumiała jest beczynność polskiego ustawodawcy, tym bardziej że od chwili publikacji wyroku TK upłynęły trzy lata. Kształtowanie ustroju rolnego, w sposób zmierzający do zapewnienia prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach, jak zostało to określone w art. 1 pkt 3 u.k.u.r., nie powinno pomijać kwestii tak zasadniczych, jak kwalifikacje rolnicze w obrocie *mortis causa*. Przeto, brak stosownych regulacji uznać trzeba za poważny mankament ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

7. Podsumowanie

Na gruncie zgłoszonych uwag, co do pojęcia rolnika indywidualnego oraz prowadzenia gospodarstwa rodzinnego można sformułować pewne wnioski natury ogólnej.

61 Dz.U. z 2001 roku, nr 11, poz. 91.

62 Jest to data opublikowania wyroku TK.

Należy stwierdzić przede wszystkim, że w aktualnym brzmieniu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego pojęcie ustroju rolnego znacznie odbiega od europejskich rozwiązań, co po przystąpieniu Polski do UE oraz obowiązku dostosowywania przepisów do reguł WPR nie znajduje żadnego uzasadnienia.

Przepisy ustawy w obowiązującym brzmieniu nie dokonały i – jak się wydaje – nie dokonają zasadniczych przeobrażeń w sferze ustroju rolnego, zwłaszcza produkcyjnej natury. Nie tworzą bowiem warunków niezbędnych dla realizacji wynikającego z art. 1 pkt 3 u.k.u.r. zasadniczego celu ustawy, jakim jest prowadzenie nowoczesnej produkcyjnej działalności rolniczej.

Wprowadzają natomiast niepotrzebny zamęt w i tak już złożoną problematykę produkcji rolniczej w obrocie gospodarczym.

Błażej Wierzbowski

Pojęcie nieruchomości rolnej w prawie polskim

1. Pojęcie nieruchomości rolnej zostało wprowadzone do systemu polskiego przez ustawę z dnia 13 lipca 1957 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi i zastąpiło wcześniej używane pojęcie nieruchomości ziemskiej¹. Celem tej ustawy było wprowadzenie ograniczeń podziału gospodarstw rolnych. Cel ten zakładały też późniejsze regulacje, a mianowicie ustawa z dnia 29 czerwca 1963 r. o ograniczeniu podziału gospodarstw rolnych i kodeks cywilny w wersji obowiązującej przed 1 października 1990 r. Realizacja tego celu wymagała zdefiniowania pojęcia „nieruchomość rolna”. Definicja tego pojęcia przez długi czas zawarta była w rozporządzeniu wykonawczym do kodeksu cywilnego². Dopiero nowelizacja kodeksu cywilnego dokonana ustawą z dnia 28 lipca 1990 r.³ przeniosła definicję nieruchomości rolnej z rozporządzenia do kodeksu cywilnego. Obecnie definicja ta zawarta jest w art. 46¹ kc.

Nieruchomość rolna jest niewątpliwie szczególną kategorią nieruchomości gruntowej. Kategorię nieruchomości gruntowej tworzy się nawiązując do układu stosunków własnościowych. Nieruchomość gruntowa, zgodnie z art. 46 kc., to część powierzchni ziemskiej stanowiąca odrębny przedmiot własności. To układ stosunków własnościowych decyduje o tym czy jakaś część powierzchni ziemi może być uważana za rzecz nieruchomą, czyli nieruchomość. Jeżeli więc jakaś część powierzchni ziemi stanowiąca przedmiot własności konkretnego właściciela jest zewsząd otoczona gruntami będącymi własnością innych osób, to mamy do czynienia z nieruchomością w rozumieniu kodeksu cywilnego. Ustawa o księgach wieczystych i hipotece w art. 21 zezwala jednak na połączenie kilku nieruchomości stanowiących całość gospodarczą lub graniczących ze sobą w jedną nieruchomość w księdze wieczystej. Pojęcie nieruchomości w sensie wieczystoksięgowym może więc być odmienne od pojęcia nieruchomości w rozumieniu kodeksu cywilnego. Sąd Najwyższy ostatnio skłania się do przyjęcia stanowiska, że księga wieczysta jest czynnikiem wyodrębniającym nieruchomość w rozumieniu

1 Wprowadzone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 1 września 1919 r. normującym przenoszenie własności nieruchomości ziemskich (Dz.U. Nr 73, poz. 228). Pojęcie to było wyodrębnione przede wszystkim w oparciu o kryterium położenia nieruchomości. Szerzej na ten temat: A. Lichorowicz: Głos do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2001 r. (sygn. akt SK 5/01), Przegląd Sejmowy 2 (2002), s. 131–132.

2 Wielokrotnie nowelizowane rozporządzenie Rady Ministrów z 28 listopada 1964 r. w sprawie przenoszenia własności nieruchomości rolnych, znoszenia współwłasności takich nieruchomości oraz dziedziczenia gospodarstw rolnych (Dz.U. z 1983 r. nr 19, poz. 86 ze zm.).

3 Dz.U. nr 55, poz. 321.

art. 46 § 1 kc., gdyż stanowisko takie najlepiej zapewnia bezpieczeństwo obrotu nieruchomościami⁴.

Bez względu na to czy przyjmiemy, iż kryterium wyodrębnienia stanowi położenie części powierzchni ziemi w stosunku do innych części powierzchni ziemi stanowiących własność kogoś innego czy też urządzenie dla danej części powierzchni ziemi księgi wieczystej, problem z kwalifikacją danej nieruchomości jako rolnej pojawi się zawsze wtedy, gdy niecała nieruchomość będzie mogła być zakwalifikowana jako rolna. W art. 46 § 1 kc. nieruchomość jest traktowana statycznie jako rzecz, będąca przedmiotem określonych stosunków prawnych. O kwalifikacji danej nieruchomości gruntowej jako rolnej (art. 46¹ kc.) ma zaś decydować konkretny lub potencjalny układ stosunków faktycznych. W tym zakresie trudności w zakwalifikowaniu danej nieruchomości jako rolnej są od 1 października 1990 r. większe aniżeli wtedy, gdy pojęcie nieruchomości było zawarte w przepisach wykonawczych do kodeksu cywilnego.

2. W przepisach wykonawczych do kodeksu cywilnego przyjmowano założenie, że nieruchomość rolna wchodzi zawsze w skład gospodarstwa rolnego, że jest podstawowym składnikiem definicji tego gospodarstwa. Ponieważ dzierżawa nieruchomości rolnych lub choćby nawet ich części miała w poprzednim systemie znaczenie marginalne, ustawodawcy reglamentującemu obrót nieruchomościami rolnymi nie chodziło o ochronę gospodarstw prowadzonych w części lub w całości na gruntach dzierżawionych, a przepisy szczególne o dziedziczeniu gospodarstw rolnych były w istocie przepisami o dziedziczeniu nieruchomości rolnych a nie o dziedziczeniu szczególnej sytuacji prawnej i faktycznej prowadzącego gospodarstwo rolne (nieraz przecież na gruntach dzierżawionych), niemalże mimowolnie dochodziło w praktyce do utożsamiania pojęć: nieruchomość rolna i gospodarstwo rolne. Sprzyjało temu ściśle zespolenie elementów prywatnoprawnych i publiczno-prawnych w zakresie dotyczącym układu stosunków własnościowych w rolnictwie⁵.

Ścisłe powiązanie pojęć nieruchomości rolnej i gospodarstwa rolnego w przepisach wykonawczych do kodeksu cywilnego sprawiało, że nie akcentowano zbyt mocno znaczenia wpisów w ewidencji gruntów i budynków dla kwalifikacji danej nieruchomości jako rolnej. Nie można było jednak udzielić odpowiedzi na pytanie, czy dana nieruchomość jest lub może być wykorzystywana na cele produkcji rolnej bez wykorzystania kwalifikacji danej części powierzchni ziemi w ewidencji gruntów i budynków. Za punkt wyjścia zawsze przyjmowano wpisy w ewidencji

4 Postanowienie SN z dnia 30 października 2003r., IV CK 114/02 – OSN 12 (2004), poz. 201.

5 Szczególnie widoczne było to w przepisach o ubezpieczeniu społecznym rolników. Umowa o przekazaniu gospodarstwa rolnego następcy poddana była kontroli administracyjnej. W istocie treścią tej umowy było przeniesienie na następcę własności nieruchomości rolnej.

gruntów i budynków. To co było użytkiem rolnym według ewidencji mogło być nieruchomością rolną według przepisów prawa cywilnego, jeżeli spełniało dodatkowe kryteria. Na plan pierwszy wysuwało się zawsze kryterium obszarowe⁶. Nieruchomość przestawała być rolną z chwilą wejścia w życie stosownych aktów prawa miejscowego lub decyzji reglamentujących ład przestrzenny, przeznaczających ją pod zwartą zabudowę⁷ lub zabudowę o charakterze przemysłowym. Rolny charakter traciła też nieruchomość wpisana do rejestru zabytków.

Od 1 października 1990 r. pojęcie nieruchomości rolnej, mimo że zostało zawarte w kodeksie cywilnym, utraciło swe praktyczne znaczenie, a to dlatego, że zliberalizowany został obrót nieruchomościami, które mogły być uznane za rolne. W praktyce nie trzeba było odpowiadać w przypadku zamierzonej transakcji na pytanie, czy dana nieruchomość jest rolna, a w konsekwencji czy zamierzona transakcja odpowiada przepisom ograniczającym podział gospodarstw rolnych, gdyż takich przepisów nie było. Nie było też przepisów stawiających określone wymagania nabywcy. Pozostawały natomiast w mocy przepisy szczególne o dziedziczeniu gospodarstw rolnych. Przepisy te stosowano do dziedziczenia z ustawy gospodarstw rolnych obejmujących grunty rolne o powierzchni przekraczającej 1 ha (art. 1058 kc.). Przy odpowiedzi na pytanie, czy mają zastosowanie owe przepisy szczególne trzeba było sięgnąć do definicji gospodarstwa rolnego i do definicji nieruchomości rolnej. Definicja gospodarstwa rolnego nawiązuje jednak bardzo wyraźnie do elementu organizacji. Jeżeli więc w skład spadku wchodziły dwie nieruchomości rolne, z których każda o powierzchni mniejszej niż 1 ha i nie można było na nich (np. z powodu dzielącej je odległości) zorganizować jednego gospodarstwa rolnego, to do dziedziczenia tych nieruchomości nie mogły mieć zastosowania przepisy szczególne o dziedziczeniu gospodarstw rolnych. Między pojęciami gospodarstwa rolnego i nieruchomości rolnej zachodził ścisły związek. To powodowało, że nie tylko informacje zawarte w ewidencji gruntów i budynków decydowały o zakwalifikowaniu danej nieruchomości jako rolnej. Jeżeli z jakichś powodów dana nieruchomość nie mogła być włączona w skład gospodarstwa rolnego, to nie była ona traktowana jako rolna, mimo że według przepisów o ewidencji gruntów i budynków stanowiła użytek rolny. Układ stosunków gospodarczych okazywał się bowiem ważniejszy niż fizyczne i chemiczne właściwości gleby.

Ten ścisły związek między pojęciami gospodarstwa rolnego i nieruchomości rolnej w kodeksie cywilnym został znacznie osłabiony przez wejście w życie w dniu 14 lutego 2001 r. wyroku Trybunału Konstytucyjnego⁸, który spowodował

6 W pierwszej wersji rozporządzenia obszar nieruchomości rolnej wynosił co najmniej 20 arów, a w dniu 30 września 1990 r. za nieruchomość rolną uznano nieruchomość o obszarze co najmniej 1 ha.

7 Akty te zestawia i omawia Z. Truszkiewicz: Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (część I), Rejent 9 (2003), s. 62 i nast.

8 Z dnia 31 stycznia 2001 r. (P. 4/99). Sentencja została ogłoszona w Dz.U. nr 11, poz. 91. Pełny tekst wyroku wraz z uzasadnieniem opublikowano w OTK 1 (2001), poz. 5.

utrata mocy najistotniejszej części przepisów szczególnych dotyczących dziedziczenia gospodarstw rolnych⁹. W dalszym ciągu nie jest jednak możliwe skonstruowanie pojęcia *gospodarstwo rolne* bez wykorzystania jako elementu składowego pojęcia nieruchomości rolnej.

Pojęcie gospodarstwa rolnego jest zaś w kodeksie cywilnym nadal potrzebne. W szczególności chodzi o art. 1070 i 1070¹ kc. Przepisy te dotyczą gospodarstwa rolnego prowadzonego na gruntach stanowiących własność (ewentualnie pozostających w użytkowaniu wieczystym) prowadzącego to gospodarstwo. Wytwarza się więc szczególna relacja między omawianymi tu pojęciami. Gospodarstwo rolne obejmuje, gdy chodzi o nieruchomości gruntowe, tylko nieruchomości rolne. Nieruchomości, które nie są rolne, a należą do prowadzącego gospodarstwo rolne w dalszym ciągu pozostają nierolnymi. Szczególnie wyrazista jest ta relacja w art. 213 kc. Zniesienie współwłasności gospodarstwa rolnego, o którym mowa w tym przepisie, oznacza w istocie zniesienie współwłasności nieruchomości składających się na to gospodarstwo. Będą to jedynie nieruchomości rolne¹⁰. Również w art. 166 § 1 i w art. 217 kc. odczytać można założenie ustawodawcy, że nieruchomości rolne to nieruchomości gruntowe wchodzące lub mogące wejść w skład gospodarstwa rolnego. Dla odpowiedzi na pytanie, czy dana nieruchomość jest rolna potrzebna jest więc analiza konkretnej sytuacji i funkcji, jaką dana nieruchomość gruntowa pełni lub może pełnić wobec konkretnego, aktualnego właściciela (współwłaściciela) lub osób, które do tej roli dopiero pretendują. Radzi sobie z tym nieźle orzecznictwo sądowe w sprawach działowych. Sądy nie poprzestają bowiem na przyjęciu do wiążącej wiadomości tego co wynika z niezbyt nieraz aktualnej ewidencji gruntów i budynków. Nadto ani treść miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ani brak takiego planu nie stanowią dla sądów argumentu decydującego o charakterze prawnym danej nieruchomości gruntowej. Ponieważ nieruchomość jest kategorią prawa prywatnego, szczególną kategorią rzeczy, a więc przedmiotu stosunków prywatno – prawnych (przede wszystkim prawa własności), również funkcjonalne kryterium podziału nieruchomości gruntowych na różne podkategorie (np. rolne – nierolne) nie może zupełnie abstrahować od prawa prywatnego. W szczególności nie można pominąć społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa własności nieruchomości gruntowej (art. 140 kc.). W zdecydowanej większości przypadków owo społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa własności nieruchomości gruntowej da się ustalić jedynie w oparciu o treść planów zagospodarowania przestrzennego i zawarte w ewidencji gruntów i budyn-

ków wpisy określające charakter użytku gruntowego. To co wynika z powołanych aktów prawa miejscowego i czynności materialno-technicznych administracji publicznej¹¹ nie zawsze pozwoli na zakwalifikowanie nieruchomości gruntowej jako rolnej lub nierolnej. Społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa własności danej nieruchomości gruntowej trzeba będzie nieraz ustalać, sięgając do decyzji administracyjnych dotyczących danej nieruchomości (np. pozwolenie na budowę), uwzględniając położenie danej nieruchomości (np. w środku miasta) czy też utrwalony sposób jej dotychczasowego wykorzystywania nie mający nic wspólnego z gospodarką rolną¹².

W orzecznictwie sądowym zakwalifikowanie danej nieruchomości jako rolnej lub nierolnej następuje więc zwykle z uwzględnieniem tego czy dana nieruchomość wchodzi w skład gospodarstwa rolnego i czy ze względu na wszystkie uwarunkowania prawne¹³ i faktyczne może być w skład gospodarstwa rolnego włączona.

4. Stosując pojęcie nieruchomości rolnej w sytuacjach, w których wymagają tego przepisy kodeksu cywilnego, nie można więc nie odnieść się do pojęcia gospodarstwa rolnego. Nieruchomość rolna jest rozpatrywana zawsze jako jednostka własnościowa. Jej poszczególne, dające się wyodrębnić przy pomocy kryteriów publicznoprawnych, fragmenty (użytki określonego rodzaju lub klasy) nie mają samodzielnego bytu prywatnoprawnego. Proporcja, w jakiej te fragmenty, o odmiennym publicznoprawnym charakterze, pozostają w stosunku do siebie i do całości, może mieć znaczenie dla zakwalifikowania prywatnoprawnego całości, którą stanowi nieruchomość, jako rolnej lub nierolnej. O tym czy w konkretnych okolicznościach proporcja ta będzie miała znaczenie zdecyduje społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa własności nieruchomości gruntowej, czyli w istocie stosunek do istniejącego, zmieniającego się lub pozostającego w sferze projektów gospodarstwa rolnego. Trzeba przy tym zwrócić uwagę, że nieuprawnione jest – w świetle Konstytucji RP – przyjmowanie bez dowodu i w odniesieniu do każdej nieruchomości gruntowej, stanowiącej w części lub całości obszar gruntu rolnego

9 Szerzej na ten temat Z. Truskiewicz: *Dziedziczenie gospodarstw rolnych* (w:) *Prawo rolne*, pod redakcją A. Stelmachowskiego, Warszawa 2003, s. 139 i nast.

10 Problem mogą stwarzać grunty określone w art. 55³ kc. jako leśne. Kodeks cywilny nie definiuje tego pojęcia. Możliwa jest jednak interpretacja, zgodnie z którą chodzi tu o część nieruchomości rolnej, która wprawdzie nie może być wykorzystywana do prowadzenia produkcji rolniczej, lecz pozostaje w takim związku z pozostałą częścią tej nieruchomości, że nie pozbawia to możliwości zakwalifikowania całości jako rolnej.

11 Taki charakter mają wpisy w ewidencji gruntów i budynków. Należy przy tym zauważyć, że podstawową jednostką powierzchniowego podziału kraju dla celów ewidencji jest działka ewidencyjna, której granice nie muszą się pokrywać ani z granicami nieruchomości w ujęciu wieczystoksięgowym ani z liniami rozgraniczającymi obszary poszczególnych użytków gruntowych czy obszary różnie sklasyfikowane: zob. § 9 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. nr 38, poz. 454 ze zm.).

12 Por. ust. 3 stanowiska z dnia 11 lipca 2003 r. Krajowej Rady Notarialnej, uzgodnionego z Agencją Nieruchomości Rolnych w sprawie stosowania w praktyce notarialnej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Wspomina się tam o nieruchomości, która z przyczyn oczywistych nie może być traktowana jako rolna (np. kamienica).

13 Do niedawna elementem pomocnym również w prywatnoprawnej kwalifikacji nieruchomości był rodzaj opłacanego podatku (od nieruchomości, rolnej lub leśnej). Zmiany wprowadzone w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych od 1 stycznia 2003 r. uczyniły ten element mało użytecznym. Duża część nieruchomości o wyraźnie nierolniczym charakterze jest teraz opodatkowana podatkiem rolnym.

w znaczeniu publicznoprawnym¹⁴, założenie, iż społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa własności tej nieruchomości wyraża się w wytwarzaniu na niej produktów rolnych przeznaczonych na zbyt. O taką zaś działalność wytwórczą chodzi w art. 46¹ kc. W art. 46¹ kc., zawierającym definicję nieruchomości rolnej, nie można odnajdować treści publicznoprawnych. Byłoby to sprzeczne z art. 1 kc., zgodnie z którym kodeks reguluje stosunki cywilnoprawne. W szczególności nieuprawnione jest stawianie znaku równości między „gruntami rolnymi”, zamieszczonymi w nawiasie jako zamienne wyrażenie dla określenia pojęcia „nieruchomości rolne”, a gruntami rolnymi, o których mowa w prawie publicznym, a w szczególności w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Grunt w prawie publicznym jest częścią powierzchni ziemi wyodrębnianą nie w oparciu o kryterium układu stosunków prywatnoprawnych, lecz na ogół w oparciu o kryterium obowiązków publicznoprawnych nakładanych na podmiot władający gruntem. Dzielenie gruntu na różne kategorie w prawie publicznym następuje zwykle w oparciu o różne „własne”, z natury swej pozaprawne, cechy gruntu, którym dopiero przepis prawa przydaje doniosłość prawną, a nie w oparciu o kryterium układu stosunków prawnorzeczowych dotyczących owej jednostki gruntowej w całości lub w części¹⁵.

Ustawodawca użył w art. 46¹ kc. określenia „grunty rolne” jedynie po to, żeby podkreślić, że nieruchomość rolna stanowi szczególną kategorię nieruchomości gruntowej, że nieruchomość budynkowa i nieruchomość lokalowa nigdy nie może być nieruchomością rolną¹⁶.

5. Dopóki pojęcie nieruchomości rolnej było definiowane w rozporządzeniu wykonawczym do kodeksu cywilnego dopóty – przy wszystkich wątpliwościach co do konstytucyjności takiego rozwiązania legislacyjnego – było względnie jasne, co należy przez to pojęcie rozumieć. Po przeniesieniu pojęcia nieruchomości rolnej do kodeksu cywilnego nie było już nawet względnej jasności co do treści pojęcia. W obrocie prywatnym nie musiało być ono zresztą stosowane. Stosowały je jedynie sądy w sprawach o nabycie spadku obejmującego gospodarstwo rolne i w sprawach działowych. Eleganckie i zwięzłe sformułowanie art. 46¹ kc. zachęcało jednak do posługiwania się nim również w innych aktach normatyw-

nych, które na swój użytek dokonywały uściślenia zawartego w art. 46¹ kc. pojęcia¹⁷. Do zawartego w kodeksie cywilnym pojęcia nieruchomości rolnej nawiązano przy tworzeniu Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa¹⁸. Przy tej okazji dokonano ustawowej interpretacji tego pojęcia. Ze sformułowania „nieruchomości rolnych w rozumieniu kodeksu cywilnego położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele gospodarki rolnej” wynika bowiem, że sama treść planu zagospodarowania przestrzennego nie przesądza o tym czy dana nieruchomość jest rolna, że na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele gospodarki rolnej mogą być położone nieruchomości nierolne i że nieruchomości rolne mogą być położone również na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne¹⁹. W innej ustawie z kolei przyjmuje się, że mogą istnieć nieruchomości, które są przeznaczone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego na cele rolnicze, a nie są nieruchomościami rolnymi²⁰. Pojęcie nieruchomości rolnej nie zostało bliżej wyjaśnione w ustawie z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców²¹.

6. Jak z powyższego wynika zarówno w kodeksie cywilnym, jak i w innych aktach normatywnych trudno ustalić treść pojęcia „nieruchomość rolna”. Stąd też wynikają kolejne trudności w ustaleniu treści pojęcia „nieruchomość rolna” w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (odtąd: „u.k.u.r.”). Zgodnie z art. 2 pkt 1 u.k.u.r. ilekroć w ustawie jest mowa o „nieruchomości rolnej” – należy przez to rozumieć nieruchomość rolną w rozumieniu kodeksu cywilnego, z wyłączeniem nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. Po raz kolejny dokonano więc ustawowej interpretacji pojęcia „nieruchomość rolna”, wystę-

14 Por. art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2004 r. nr 121, poz. 1266).

15 Dla przykładu: w prawie publicznym cechą pozwalającą uznać jakąś część powierzchni ziemi za las jest to, że ta właśnie część powierzchni ziemi stanowi zwarty obszar o powierzchni 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną, przeznaczony do produkcji leśnej (art. 3 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach – Dz.U. z 2000 r. nr 56, poz. 679 ze zm.). To, że obszar ten ze względu na układ stosunków własnościowych stanowi 5 nieruchomości, nie pozabawia go charakteru lasu. Obszar ten pozostanie lasem również wtedy, gdy nie będzie wydzielony jako działka ewidencyjna. Por. art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2004 r. nr 208, poz. 2128 ze zm.).

16 Te dwa rodzaje nieruchomości mogą jednak wchodzić w skład gospodarstwa rolnego (art. 55³ kc.).

17 Tak np. z art. 34 pkt 1 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz.U. z 2003 r. nr 178, poz. 1749 ze zm.) wynika, że pojęcie nieruchomości rolnej, które pojawiło się w tej ustawie jeszcze w okresie gdy na użytek obrotu i dziedziczenia było definiowane w rozporządzeniu wykonawczym do kodeksu cywilnego, nie obejmowało gruntów leśnych, gruntów pod wodami, drogami i terenami kolejowymi oraz nieużytków.

18 Art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

19 Powołany przepis nie miał wielkiego praktycznego znaczenia, gdyż do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa włączono także inne nieruchomości, w tym także rolne położone na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na inne cele niż gospodarki rolnej (przede wszystkim pozostałe po likwidacji państwowych przedsiębiorstwach gospodarki rolnej oraz ich zjednoczeń i zrzeszeń czy znajdujące się w Państwowym Funduszu Ziemi). Por. art. 12 ust. 1 powołanej ustawy. Nawiązanie w art. 1 pkt 1 ustawy z 19 października 1991 r. świadczy o tym, że ustawodawca pragnął kontynuować rozpoczęty w 1985 r. proces porządkowania zasobów nieruchomości państwowych w nawiązaniu do przeznaczenia nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego, a nie do wywodzącego się jeszcze z okresu przedwojennego podziału nieruchomości na ziemskie i inne.

20 Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zagospodarowaniu nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej (Dz.U. nr 79, poz. 363 ze zm.).

21 Dz.U. z 2004 r. nr 167, poz. 1758. Z treści art. 1 a ust. 6 zdaje się wynikać, że winno stosować się pojęcie nieruchomości rolnej w znaczeniu użytym w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. nr 64, poz. 592). Z art. 8 ust. 3 i z załącznika XII pkt 4 Swobodny przepływ kapitału (ust. 2) do Traktatu Akcesyjnego zdaje się jednak wynikać, że nieruchomość rolna to taka nieruchomość gruntowa, w skład której wchodzi grunty rolne. To z kolei nakazuje uwzględnić kwalifikację gruntu według przepisów o ewidencji gruntów i budynków.

pującego w kodeksie cywilnym podkreślając, że sama treść planu zagospodarowania przestrzennego nie przesądza o zakwalifikowaniu danej nieruchomości jako rolnej, gdyż mogą istnieć nieruchomości rolne położone na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. O tę kategorię ustawodawca na użytek u.k.u.r. zwęził pojęcie nieruchomości rolnej w stosunku do kodeksu cywilnego. Jednak w dalszym ciągu nieruchomości gruntowa, aby mogła być zakwalifikowana jako rolna, winna pozostawać w określonej przez kodeks cywilny relacji do gospodarstwa rolnego – istniejącego lub mogącego powstać. Trudności interpretacyjne powstają w związku z relacją nieruchomości gruntowej do mogącego powstać gospodarstwa rolnego, którego dana nieruchomość może być potencjalnym składnikiem. W kodeksie cywilnym mamy zawsze do czynienia z istniejącym gospodarstwem rolnym, które trzeba chronić przed nieracjonalnym podziałem (art. 213 kc.). Obrót nieruchomościami, które mogłyby wejść w skład gospodarstwa rolnego, nie był od 1 października 1990 r. reglamentowany. Nie trzeba było więc odnosić pojęcia nieruchomości gruntowej, będącej przedmiotem obrotu, do tworzonego lub powiększanego gospodarstwa rolnego²². W u.k.u.r. trzeba natomiast odpowiedzieć na pytanie, czy nieruchomość gruntowa, będąca przedmiotem obrotu, może wejść w skład gospodarstwa rolnego i to również wtedy, gdy przed przeniesieniem jej własności w skład gospodarstwa rolnego nie wchodziła. Celem ustawy jest bowiem między innymi poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych (art. 1 pkt 1 u.k.u.r.). Stąd też nieruchomość gruntowa, która położona jest na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne, nie może być traktowana jako rolna. Jej związek z gospodarstwem rolnym nabywcy byłby przecież krótkotrwały. W tym stanie rzeczy kategorią bardzo przydatną w kwalifikowaniu nieruchomości gruntowej jako rolnej jest kategoria „użytek rolny”, którą ustawodawca posługuje się w u.k.u.r. nader często²³. W świetle przepisów kodeksu cywilnego i w świetle przepisów u.k.u.r. jako punkt wyjścia przy kwalifikowaniu nieruchomości gruntowej trzeba przyjąć założenie, że nieruchomość, która w całości lub części stanowi użytek rolny, jest nieruchomością rolną. Trafność tego założenia trzeba jednak zawsze weryfikować, badając czy w konkretnych okolicznościach (położenie, konfiguracja, dotychczasowy trwały sposób zagospodarowania) dana nieruchomość może wejść w skład gospodarstwa rolnego. Negatywny wynik tego badania nie pozwala zakwalifikować danej nieruchomości gruntowej jako nieruchomości rolnej.

22 W przeszłości taka potrzeba występowała w związku z ograniczeniami obrotu nieruchomościami rolnymi i kategorią gospodarstwa zdolnego do towarowej produkcji rolnej. Zob. na ten temat: A. Stelmachowski, B. Zdziennicki: *Prawo rolne*, Warszawa 1980, s. 254.

23 Kategorię tę definiuje ustawodawca w art. 2 pkt 5 u.k.u.r. wyraźnie nawiązując do kwalifikacji poszczególnych użytków przyjętej w przepisach o ewidencji gruntów i budynków. Kategoria ta służy też zdefiniowaniu gospodarstwa rolnego (art. 2 pkt 2 u.k.u.r.), gospodarstwa rodzinnego (art. 5 ust. 1 pkt 2 u.k.u.r.) i rolnika indywidualnego (art. 6 ust. 1 u.k.u.r.). Ustawodawca zdaje się przy tym przyjmować założenie, że nieruchomość rolna składa się tylko z użytków rolnych (art. 5 ust. 2 u.k.u.r.).

Praktyczna trudność w posługiwaniu się tą metodą polega na tym, że zakwalifikowanie określonej części powierzchni ziemi jako użytku rolnego jest potwierdzone danymi zawartymi w ewidencji gruntów i budynków. Dane te mają między innymi stanowić podstawę oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych i gospodarki nieruchomościami²⁴. Jednakże dane te nie zawsze są aktualne²⁵.

Trzeba widzieć też poważny problem konstytucyjny. Ustawy nie zawierają żadnych elementów pozwalających na zdefiniowanie któregośkolwiek z rodzajów użytków gruntowych. Podział użytków gruntowych na rodzaje zawarty jest w rozporządzeniu, a upoważnienie do wydania tego rozporządzenia ma charakter blankietowy²⁶. Jeśli więc przyjąć, że zakwalifikowanie określonej części powierzchni ziemi jako użytku rolnego w ewidencji gruntów i budynków nie dopuszcza wykazywania przy pomocy innych środków dowodowych, że ta część nie stanowi nieruchomości rolnej, to trzeba dojść do wniosku, iż takie odczytanie stosownych przepisów u.k.u.r. nadałoby tym przepisom treść niezgodną z konstytucją. Ograniczenia prawa własności wynikałyby bowiem z przepisów podstawowych²⁷. Należy więc przyjąć wykładnię, zgodnie z którą dane z ewidencji gruntów i budynków nie przesądza o zakwalifikowaniu konkretnej nieruchomości gruntowej jako rolnej.

Rozważania te uprawniają do twierdzenia, że również wtedy, gdy dana nieruchomość gruntowa nie jest położona na obszarze przeznaczonym w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne i stanowi w części lub w całości użytek rolny, mogą wystąpić okoliczności, które nie pozwolą zakwalifikować jej jako nieruchomości rolnej w rozumieniu u.k.u.r. Są to okoliczności, które czynią bezcelowym włączenie jej w skład gospodarstwa rolnego.

24 Art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2000 r. nr 100, poz. 1086 ze zm.).

25 Rozwiązanie przyjęte w art. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 1993 r. nr 94, poz. 431 ze zm.), zgodnie z którym użytki rolne – co do zasady – podlegają opodatkowaniu podatkiem rolnym znacznie niższym niż podatek od nieruchomości, powoduje, że podatnicy nie są zainteresowani przekwalifikowaniem ich użytku gruntowego.

26 Zgodnie z art. 26 ust. 2 Prawa geodezyjnego i kartograficznego minister właściwy do spraw architektury i budownictwa, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rozwoju wsi, określi, w drodze rozporządzenia, sposób zakładania i prowadzenia ewidencji gruntów i budynków oraz szczegółowy zakres informacji objętych tą ewidencją, zapewniając informację o gruntach, budynkach, lokalach, ich właścicielach oraz o innych osobach fizycznych lub prawnych, władających tymi gruntami, budynkami i lokalami. Nie trudno zauważyć, że ustawowe wytyczne są nader ogólne, a bardziej szczegółowych wytycznych nie da się zrekonstruować z innych przepisów Prawa geodezyjnego i kartograficznego. W wykonaniu ustawowego upoważnienia minister Rozwoju Regionalnego i Budownictwa wydał rozporządzenie z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. nr 38, poz. 454 ze zm.). W § 67 tego rozporządzenia dokonano podziału użytków gruntowych. Kryteria zaliczania gruntów do poszczególnych użytków gruntowych precyzuje załącznik nr 6 do rozporządzenia. W odniesieniu do użytków rolnych jedynie w przypadku gruntów rolnych zabudowanych (ust. 1 pkt 5 załącznika) uzależnia się kwalifikację użytku od tego czy dany grunt wchodzi w skład gospodarstwa rolnego.

27 Byłoby to sprzeczne z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. Sytuację prawną właściciela nieruchomości zbywającego tę nieruchomość określałyby w istocie wyłącznie przepisy wykonawcze do Prawa geodezyjnego i kartograficznego. Byłoby to szczególnie drastyczne w razie zamierzonego zbycia na rzecz cudzoziemca z Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

7. Powszechnie znane są niedomagania systemu planowania przestrzennego. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego były w przeszłości zbyt ogólne i mało stabilne. Nowa ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁸ radykalnie zmieniła ten stan rzeczy. Nadto z mocy jej art. 87 ust. 3 miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone przed 1 stycznia 1995 r. utraciły moc z dniem 31 grudnia 2003 r. Stworzyło to poważną trudność interpretacyjną w odniesieniu do art. 2 pkt 1 u.k.u.r. Skoro nie ma obowiązujących planów zagospodarowania przestrzennego, to nie ma również obszarów przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. W odniesieniu do większości nieruchomości gruntowych rozważać trzeba w praktyce, czy nie są one rolne. Z kolei w skład większości tych nieruchomości wchodzi użytki gruntowe określone w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne. Wobec tego można by przyjąć, że wszystkie te nieruchomości są nieruchomościami rolnymi. Nie jest to jednak kwalifikacja uprawniona. Wobec braku przepisów przejściowych dotyczących sytuacji powstałej przed utratą mocy obowiązującej rozporządzenia wykonawczego do kodeksu cywilnego w części definiującej pojęcie nieruchomości rolnej trzeba przyjąć, że nieruchomość, która utraciła charakter rolny w związku z wystąpieniem jednej z sytuacji określonej w tym rozporządzeniu, nie odzyskała charakteru rolnego po 30 września 1990 r.²⁹

Zgodnie z przepisami u.k.u.r. kwalifikacji danej nieruchomości jako rolnej dokonuje się w związku z przeniesieniem prawa własności tej nieruchomości. Wtedy trzeba odpowiedzieć na pytanie, czy przedmiot zbycia stanowi nieruchomość rolną³⁰. Odpowiedź na to pytanie nie jest możliwa bez uwzględnienia art. 140 kc. Dochodzi bowiem do rozporządzenia rzeczą. Dla prawnej kwalifikacji tej rzeczy nie może być obojętne społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa własności tej rzeczy i granice określone przez ustawy w odniesieniu do rozporządzenia rzeczą. W tym zakresie nie mogą pozostać bez znaczenia przepisy reglamentujące podział nieruchomości. Celem reglamentacji jest bowiem zapobieganie takim sytuacjom, w których właściciel nieruchomości rozporządza działką oznaczoną odrębnie w ewidencji gruntów i budynków³¹. Możliwość ustalenia gra-

nic tej działki (u.g.n. mówi o wydzieleniu) uprawnia właściciela nieruchomości do wprowadzenia do obrotu jako nieruchomości tego co wcześniej było tylko działką wchodzącą w skład nieruchomości. Decyzja o podziale nieruchomości nie może być traktowana jedynie jako zabieg geodezyjny. Stanowi ona doniosłą prawnie wypowiedź kompetentnego organu administracji publicznej co do społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa własności dzielonej nieruchomości i prawnych granic rozporządzenia częściami powstałymi w wyniku podziału. Decyzja ta wywołuje skutki podobne w swej istocie do wyodrębnienia w drodze jednostronnej czynności prawnej przez właściciela „dla siebie” własności lokali w budynku wielolokalowym³². Właściciel podzielonej nieruchomości gruntowej może wnieść o urządzenie księgi wieczystej dla każdej części powierzchni ziemi wydzielonej w wyniku podziału. Wówczas nie ma wątpliwości, że coś co było dotąd tylko działką i zaledwie potencjalnym przedmiotem obrotu staje się nieruchomością gruntową przynajmniej w tradycyjnym ujęciu wieczystoksięgowym. W każdym bądź razie działka, która staje się nieruchomością w wyniku wprowadzenia jej do obrotu przez właściciela, jeżeli powstała w wyniku decyzji o podziale nieruchomości lub decyzji zatwierdzającej projekt podziału nieruchomości, nie jest co do zasady nieruchomością rolną nawet wtedy, gdy w jej skład wchodzi użytki rolne.

Sytuacja prawna nieruchomości powstałych w wyniku reglamentowanego podziału nieruchomości jest różna w zależności od tego czy mamy do czynienia z decyzją zatwierdzającą projekt podziału nieruchomości (sprzed 22 września 2004 r.) czy z decyzją o podziale nieruchomości (okres po 21 września 2004 r.). Cezurę czasową stanowi data wejścia w życie ustawy nowelizującej u.g.n.³³ Zgodnie z art. 92 u.g.n. w wersji sprzed nowelizacji przepisów o podziale nie stosowało się, co do zasady, do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne. Na obszarach takich podział nieruchomości nie był reglamentowany. Nieruchomość, która powstała w wyniku niereglamentowanego podziału, jest więc, jeżeli później nie nastąpiły okoliczności powodujące zmianę jej prawnej kwalifikacji, nieruchomością rolną. Ze sformułowania art. 92 u.g.n. obowiązującego przed 22 września 2004 r. nie można było jednak wyprowadzić wniosku, że obszary, dla których nie ma obowiązujących planów miejscowych, nie są przeznaczone na cele rolne i leśne. Z przepisu wynikało jedynie, że prawodawca lokalny nie wypowiedział się w kwestii przeznaczenia danego obszaru i że wobec tego stosuje się przepisy u.g.n. o podziale nieruchomości. Skutkowało to tym, że podział nieruchomości winien być poprzedzony decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 94 u.g.n.). Przy podejmo-

28 Ustawa z 27 marca 2003 r. (Dz.U. nr 80, poz. 77 ze zm.).

29 Wątpliwości mogą dotyczyć nieruchomości gruntowych, które utraciły charakter rolny w związku z podniesieniem granicy obszarowej pozwalającej zakwalifikować daną nieruchomość jako rolną. Wątpliwość ta dla okresu sprzed wejścia w życie u.k.u.r. miała charakter akademicki, gdyż problem nie miał wymiaru praktycznego w obrocie nieruchomościami. Po wejściu w życie u.k.u.r. okolicznością prawnie doniosłą jest to czy dana nieruchomość gruntowa może wejść w skład gospodarstwa rolnego. Jest to okoliczność zupełnie nowa. Nie wchodzi więc w grę odzyskanie statusu nieruchomości rolnej – co byłoby, zresztą, *privilegium odium* – lecz nabycie tego statusu z mocy nowego prawa.

30 Przy określaniu sytuacji prawnej nabywcy wystarcza na ogół posługiwanie się kategorią użytku rolnego (art. 5 ust. 1 pkt 2 i art. 6 ust. 1 u.k.u.r.). Wyjątek stanowi sytuacja, w której nabywca jest współwłaścicielem nieruchomości, w skład której wchodzi użytki rolne. Wówczas pojęcie nieruchomości rolnej potrzebne jest dla scharakteryzowania sytuacji prawnej nabywcy (art. 5 ust. 2 u.k.u.r.).

31 Por. art. 96 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2004 r. nr 261, poz. 2603 ze zm. – odtąd: „u.g.n.”).

32 Również w tym wypadku niezbędna jest uprzednia wypowiedź organu administracji publicznej co do tego czy lokale nadają się do prawnego wyodrębnienia.

33 Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2004 r. nr 141, poz. 1492).

waniu decyzji zatwierdzającej projekt podziału nieruchomości organ administracji publicznej³⁴ musiał uwzględnić społeczno-gospodarcze przeznaczenie dzielonej nieruchomości, określone w planie miejscowym lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Późniejsza utrata mocy jednego z tych aktów nie oznacza, że należy odwrócić skutki decyzji podziałowej i skorygować oznaczenia w ewidencji gruntów i budynków. Działka gruntu odrębnie oznaczona w ewidencji gruntów i budynków, jeśli nie urządzono dla niej odrębnej księgi wieczystej, staje się nieruchomością najpóźniej w momencie wprowadzenia jej do obrotu przez właściciela jako rzeczy stanowiącej samodzielny przedmiot czynności prawnej³⁵. Przy podejmowaniu decyzji zatwierdzającej projekt podziału nieruchomości organ administracji publicznej nie był związany kwalifikacją danego użytku gruntowego w ewidencji gruntów i budynków. Po utracie mocy obowiązującej planu miejscowego lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu właściciel tej części powierzchni ziemi, która jest odrębnie oznaczona w ewidencji gruntów i budynków nie ma obowiązku wykorzystywania działki na cele produkcji rolnej, a w szczególności nie ma obowiązku włączania jej do gospodarstwa rolnego w rozumieniu art. 55³ kc. Społeczno-gospodarcze przeznaczenie rzeczy, zaaprobowane w decyzji zatwierdzającej projekt podziału nieruchomości, nie zmieniło się z powodu utraty mocy obowiązującej planu miejscowego lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W miejsce tych aktów nie mogą wejść wpisy w ewidencji gruntów i budynków, mające – co do zasady – jedynie techniczny charakter i określające jedynie fizyczne i chemiczne cechy określonej części powierzchni ziemi. Dopóki więc w odniesieniu do określonego obszaru nie zacznie obowiązywać plan miejscowy lub jego surogat w postaci decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dopóty trzeba przyjąć domniemanie, że społeczno-gospodarcze przeznaczenie nieruchomości powstałej w wyniku podziału uwzględnionego w ewidencji gruntów nie zmieniło się w stosunku do stanu istniejącego w chwili dokonywania podziału podlegającego reglamentacji. W praktyce oznacza to, że w zdecydowanej większości przypadków trzeba przyjąć, iż nieruchomość nie jest rolą.

Sytuacja jest bardziej klarowna od 22 września 2004 r. Decyzja o podziale nieruchomości może być wydana co do zasady, jeżeli nieruchomość położona jest na obszarze nieprzeznaczonym w planie miejscowym na cele rolne i leśne, a przy braku takiego planu, jeżeli nieruchomość nie jest wykorzystywana na cele rolne i leśne. Jeżeli dla nieruchomości ustalono warunki zabudowy i zagospodarowania terenu, to mimo iż w ewidencji gruntów i budynków jest ona opisana jako użytk rolny, albo grunt leśny, grunt zadrzewiony i zakrzewiony oraz wchodzący

34 W szczególnym przypadku uregulowanym w art. 96 ust. 2 u.g.n. uwarunkowania prawne wynikające z planu miejscowego winien uwzględnić sąd po zasięgnięciu opinii właściwego organu administracji publicznej.

35 Nie można bowiem sprzedać fizycznej części nieruchomości a jedynie nieruchomość.

w skład nieruchomości rolnych użytk kopalny i droga, nie jest ona, zgodnie z art. 92 ust. 2 u.g.n., uznawana za nieruchomość wykorzystywaną na cele rolne.

Po 21 września 2004 r. decyzja o podziale nieruchomości i poprzedzająca ją decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu pozwalają odpowiedzieć w zdecydowanej większości przypadków na pytanie, jakie jest społeczno-gospodarcze przeznaczenie nieruchomości powstałej w wyniku podziału, a tym samym na zakwalifikowanie danej nieruchomości jako nieruchomości rolnej lub „zwykłej” nieruchomości gruntowej. Odpowiedź na pytanie o charakter nieruchomości ułatwiać będzie podstawa prawna powołana przez organ w decyzji podziałowej³⁶.

8. Poważnym problemem dla praktyki jest kwalifikacja prawna takiej nieruchomości gruntowej, w granicach której znajdują się części powierzchni ziemi, które według miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego mają różne przeznaczenie lub mogą być w różny sposób zagospodarowane, a także takie, które według wpisów w ewidencji gruntów i budynków stanowią różne rodzaje użytków gruntowych. Nieruchomość jest rzeczą, a więc przedmiotem materialnym wyodrębnionym ze zbioru wszystkich rzeczy, czyli rzeczywistości, dzięki sztucznemu, niematerialnemu kryterium układu stosunków własnościowych lub przynajmniej stanu wieczysto-księgowego. Może się zdarzyć, że w granicach jednej nieruchomości znajdują się części powierzchni ziemi o różnym przeznaczeniu w planach zagospodarowania przestrzennego i różnie zakwalifikowane w ewidencji gruntów i budynków. Według przepisów o planowaniu przestrzennym i ewidencji gruntów i budynków układ stosunków własnościowych nie decyduje o prawnej kwalifikacji określonej części powierzchni ziemi. Ten stan rzeczy na ogół nie wywołuje w praktyce trudności, zwłaszcza że przepisy o podziale nieruchomości umożliwiają – na ogół – właścicielowi dostosowanie granic nieruchomości, która ma być wprowadzona do obrotu, do przebiegu linii oddzielających tereny o różnym przeznaczeniu według przepisów o planowaniu przestrzennym lub linii rozdzielających różne użytki gruntowe według przepisów o ewidencji gruntów i budynków. Problem powstaje jedynie w odniesieniu do nieruchomości rolnej. Jest to jedyna podkategoria nieruchomości gruntowej o doniosłości prawnej w sferze prawa prywatnego, wyodrębniona przy zastosowaniu kryterium funkcji nieruchomości. Funkcję tę stosunkowo łatwo w praktyce ustalić, gdy nieruchomość

36 Jeżeli jako podstawa prawna decyzji o podziale zostanie powołany art. 93 ust. 1 u.g.n., to należy przyjąć, że nieruchomość nie ma charakteru rolnego. Powołanie art. 93 ust. 2 u.g.n. powoduje konieczność przyjęcia, że mamy do czynienia z nieruchomością rolną. Powołanie art. 94 ust. 1 u.g.n. czyni na ogół kwestię nadal otwartą, chyba że przed wydaniem decyzji o podziale została wydana decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu i z jej treści wynika, że sposób zabudowy i zagospodarowania terenu nie pozwala włączyć nieruchomości w skład gospodarstwa rolnego. W tym ostatnim przypadku mamy bez wątpienia do czynienia z nieruchomością „zwykłą”.

w całości składa się z terenów przeznaczonych na cele produkcji rolnej lub w całości składa się z użytków rolnych³⁷. Jeżeli jednak w granicach nieruchomości, poza obszarami przeznaczonymi na cele produkcji rolnej lub choćby tylko użytkami rolnymi znajdują się również obszary o innym przeznaczeniu lub inne niż rolne użytki gruntowe, odpowiedź na pytanie czy dana nieruchomość gruntowa jest nieruchomością rolną czy też może „zwykłą” nieruchomością, jest bardzo trudna. Rezygnacja przez ustawodawcę z kryterium minimalnego obszaru użytków rolnych, występującego przed 1 października 1990 r. w przepisach wykonawczych do kodeksu cywilnego, stworzyła dodatkowe trudności. Stały się one trudnościami praktycznymi po wejściu w życie u. k. u. r. Można bowiem twierdzić, że zawsze, gdy częścią nieruchomości gruntowej jest użytek rolny i część ta nie została przeznaczona w planie zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne, to nieruchomość jest rolną w rozumieniu art. 2 pkt 1 u.k.u.r. Można też twierdzić, że nieruchomością rolną jest tylko taka nieruchomość gruntowa, która w całości jest użytkiem rolnym w rozumieniu przepisów o ewidencji gruntów i budynków, i żadna jej część nie jest przeznaczona w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. Dla obrony każdego z tych stanowisk można znaleźć argumenty.

Skoro nieruchomość gruntowa może pełnić różne funkcje, z których tylko funkcja „rolna” ma doniosłość prawną, gdyż ogranicza właściciela w swobodnym rozporządzaniu tą nieruchomością, rozstrzygnięcie w sprawie kwalifikacji danej nieruchomości winno nastąpić w oparciu o „przyjazną” dla właściciela wykładnię stosownych przepisów (art. 2 pkt 1 u.k.u.r. w związku z art. 46¹ kc.). Taka wykładnia nakazuje niewątpliwie zadać pytanie o to, która z funkcji danej nieruchomości gruntowej jest w konkretnych okolicznościach dominująca. Przy pomocy dominującej funkcji da się bowiem określić społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa własności danej nieruchomości gruntowej. Funkcja rolna może być uznana za dominującą jedynie wtedy, gdy dana nieruchomość gruntowa mogłaby być włączona w skład gospodarstwa rolnego w rozumieniu art. 55³ kc. Przyjmując założenie, że z gospodarstwem rolnym mamy do czynienia wtedy, gdy produkcja rolna w konkretnym organizmie gospodarczym jest produkcją podstawową i przynajmniej w części przeznaczoną na zbyt, stosunkowo łatwo będzie odpowiedzieć na pytanie, czy funkcja rolna jest w odniesieniu do danej nieruchomości gruntowej funkcją dominującą. W praktyce mogą występować różne konfiguracje i proporcje między różnymi częściami nieruchomości gruntowej. Trudno więc o zaproponowanie jednoznacznej reguły ułatwiającej odpowiedź na pytanie, czy w konkretnym układzie funkcja rolna jest dominującą funkcją nieruchomości

37 Por. pragmatyczne podejście ustawodawcy w art. 92 ust. 2 u.g.n.

gruntowej. Można jedynie zaryzykować przypuszczenie, że w zdecydowanej większości przypadków występowanie w granicach jednej nieruchomości użytków rolnych w połączeniu z gruntami leśnymi oraz zadrzewionymi i zakrzewionymi, użytkami ekologicznymi lub nieużytkami pozwala na przyjęcie funkcji rolnej jako dominującej w odniesieniu do danej nieruchomości gruntowej³⁸. Występowanie zaś w granicach danej nieruchomości gruntowej gruntów zabudowanych i zurbanizowanych powoduje, że trudno będzie uznać funkcję rolną za dominującą w odniesieniu do danej nieruchomości. Podobnie jest również wtedy, gdy część nieruchomości została w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczona na cele inne niż rolne³⁹.

9. Również wykładnia systemowa i celowościowa prowadzi do wniosku, że pojęcia nieruchomości rolnej w kodeksie cywilnym i w u.k.u.r. nie można utożsamiać z pojęciem użytku rolnego w rozumieniu przepisów o ewidencji gruntów i budynków, ani z pojęciem gruntu rolnego w rozumieniu przepisów o ochronie gruntów rolnych. Jak już wyżej wykazano, pojęcie nieruchomości rolnej występuje w kodeksie cywilnym po to, aby przy jego pomocy konstruować pojęcie gospodarstwa rolnego, a co za tym idzie stosować szczególne rozwiązania dotyczące ochrony prowadzącego gospodarstwo rolne. Byłoby to sprzeczne z zasadą równości i z zasadami sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP), gdyby pojęcie nieruchomości rolnej utożsamiać z pojęciem użytków rolnych. Oznaczałoby to, że rozwiązania prawne preferujące jednego ze współwłaścicieli kosztem innych współwłaścicieli nie mają żadnego uzasadnienia w chronionych przez konstytucję wartościach, a w szczególności nie służą realizacji normy – wytycznej zawartej w art. 23 Konstytucji RP⁴⁰.

Jeszcze wyraźniej widać to w odniesieniu do u.k.u.r. Cała ustawa budzi wątpliwości konstytucyjne, które mogą być usunięte jedynie wtedy, gdy będzie wykładana i stosowana w sposób zapewniający jej zgodność z art. 23 Konstytucji RP. Ograniczenie właściciela w rozporządzaniu przedmiotem własności dadzą się usprawiedliwić, jeżeli będą służyły realizacji normy, zgodnie z którą podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Ograniczenia te mogą więc odnosić się tylko do takich nieruchomości gruntowych, które w wyniku wykona-

38 Już z treści art. 55³ kc. wynika, że funkcja rolna na ogół dominuje nad funkcją „leśną” danej nieruchomości, a ewentualna działalność gospodarcza w leśnictwie ma charakter komplementarny do działalności rolniczej. Wyraźnie też akcentuje się w nowszych regulacjach prawnych z zakresu prawa ochrony środowiska elementy ekologiczne w produkcji rolnej. Na ten temat szerzej: B. Rakoczy: Ochrona środowiska w procesie produkcji rolnej (w:) Prawo rolne, pod redakcją A. Stelmachowskiego, wyd. II, Warszawa 2005, s. 359 i nast.

39 Jest rzeczą oczywistą, że dominujący wpływ na wartość nieruchomości ma ta jej część, która nie jest użytkiem rolnym lub ta, która przeznaczona jest w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne.

40 Chodzi tu zwłaszcza o rozwiązanie zawarte w art. 217 in fine kc. Zbycie nieruchomości składających się wprawdzie z użytków rolnych, lecz nadających się pod zabudowę służy na ogół zapewnieniu racjonalnego prowadzenia gospodarstwa. Nieruchomości takie nie powinny jednak już przy działaniu spadku być traktowane jako wchodzące w skład gospodarstwa rolnego, a co za tym idzie – nie powinno być w odniesieniu do nich stosowane preferencyjne rozwiązanie zawarte w art. 216 § 2 kc.

nia uprawnień przez Agencję Nieruchomości Rolnych będą mogły w dalszej perspektywie służyć poprawie struktury obszarowej gospodarstw rolnych (art. 1 pkt 1 u.k.u.r.). Zgadza się z tym szczegółowe postanowienia ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁴¹. Nie byłoby więc zgodne z konstytucją nadanie takiej treści pojęciu „nieruchomość rolna”, która powodowałaby nadmierne ograniczenia w obrocie nieruchomościami gruntowymi. Przewidziane w u.k.u.r. uprawnienia Agencji Nieruchomości Rolnych nie mogą dotyczyć takich nieruchomości, w skład których wprawdzie wchodziłyby użytki rolne, lecz dotychczasowy sposób zagospodarowania tych nieruchomości lub inne uwarunkowania faktyczne i prawne w sposób oczywisty świadczą o tym, że nie wejdą one w skład jakiegokolwiek gospodarstwa rolnego⁴².

10. Powyższa analiza pozwala na stwierdzenie, że ustalenie w konkretnym przypadku co jest a co nie jest nieruchomością rolną nastręcza duże trudności. Ogólna formuła art. 46¹ kc. jest znacznie trudniejsza w praktycznym stosowaniu, aniżeli stosowne przepisy obowiązujące przed 1 października 1990 r. rozporządzenia wykonawczego. Próby powiązania kodeksowej definicji z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego lub choćby z ich surogatem w postaci decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego też nie dają w praktyce – zwłaszcza notarialnej – zadowalających rezultatów. W tej sytuacji wyraźna jest tendencja ustawodawcy do posługiwania się przede wszystkim pojęciem użytków rolnych, występującym w przepisach wykonawczych do Prawa geodezyjnego i kartograficznego. Również w praktyce utożsamianie tych części powierzchni ziemi, które stanowią użytki rolne z nieruchomościami rolnymi jest dość powszechne, gdyż uwalnia stosującego te pojęcia od kłopotów związanych z ustaleniami odnoszącymi się do ewentualnej możliwości włączenia danej części powierzchni ziemi do gospodarstwa rolnego w rozumieniu art. 55³ kc. Powszechne, bezrefleksyjne utożsamianie występującego w kodeksie cywilnym pojęcia „grunty rolne” z pojęciem gruntów rolnych w prawie publicznym stanowi wątpliwe uzasadnienie dla takiej praktyki. Doprowadza to do takiego stanu, w którym o tym co jest nieruchomością rolną decydują czynności materialno-techniczne organów administracji publicznej (a często ich beczynność) podejmowane na podstawie rozporządzenia wykonawczego, którego konstytucyjność (w sytuacji gdyby w istocie miało wyznaczać treść prawa własności określonej nieruchomości gruntowej) musi wywoływać wątpliwości. Stan taki jest szczególnie trudny do zaakceptowania wówczas, gdy potencjalnym nabywcą nieruchomości gruntowej miałby być cudzoziemiec z Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Informacja zawarta w ewidencji gruntów i budynków, zamieszczona w tej ewidencji bez pod-

41 Por. art. 6 ust. 1 pkt 1, a w szczególności art. 29 ust. 3 b pkt 1 powołanej w tekście ustawy.

42 Chodzi tu np. o decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu czy też studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

stawy ustawowej i nigdy niezwyfikowana w przewidzianej ustawą procedurze, może posłużyć jako pretekst dla poddania cudzoziemca procedurze uzyskiwania zezwolenia, stanowiącej wyjątek od zasady swobody przepływu kapitału, przewidziany w załączniku do Traktatu Akcesyjnego.

Potrzeba zmian w istniejącym stanie prawnym jest więc oczywista. Kwalifikowanie określonego użytku gruntowego do jednej kategorii mającej doniosłość prawną również w sferze prawa prywatnego winno odbywać się w oparciu o kryteria jasno sprecyzowane w ustawie. Przesunięcie znacznej części materii normatywnej z rozporządzenia wykonawczego do Prawa geodezyjnego i kartograficznego jest więc pilną koniecznością. Tylko wówczas można zaakceptować taką interpretację pojęcia „grunty rolne” w kodeksie cywilnym, zgodnie z którą pojęcie to jest tożsame z pojęciem gruntów rolnych używanym w prawie publicznym. W dalszej kolejności należałoby rozważyć takie skonstruowanie księgi wieczystej, aby można było uzyskać z niej wiarygodną informację co do charakteru prawnego nieruchomości. Element ten jest przecież istotny – zwłaszcza po wejściu w życie u.k.u.r. – dla ustalenia stanu prawnego nieruchomości.

Zakres przedmiotowy art. 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego

I. Uwagi wprowadzające

Niniejszy artykuł stanowi próbę odpowiedzi na pytanie nie tyle o sam charakter prawny konstrukcji przewidzianej w art. 4 ust 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego¹, ile o skutki prawne złożenia przez Agencję Nieruchomości Rolnych, działającej na rzecz Skarbu Państwa, oświadczenia o nabyciu nieruchomości rolnej w przypadku, gdy przeniesienie własności nieruchomości następuje w wyniku zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży². Jak się wydaje takie ujęcie tematu winno również umożliwić przynajmniej zarysowanie w dalszej części założeń konstrukcyjnych. Należy jednak zauważyć, że redakcja tego artykułu taką możliwość znacznie ogranicza.

Niewątpliwym utrudnieniem jest brak orzecznictwa w omawianej materii, które powinno stanowić kanwę dla prowadzonych rozważań. Z konieczności więc nie będzie możliwe pełne rozwinięcie tych zagadnień, które zostaną w pełni ukształtowane właśnie przez orzecznictwo. Dlatego też w tym opracowaniu przedstawione zostaną możliwe kierunki rozstrzygnięcia kontrowersyjnych zagadnień. Nie ulega wątpliwości, że praktyka kształtująca się na gruncie omawianej ustawy, zweryfikuje w czasie tezy stawiane przez autora. Pomimo tego warto podjąć próbę zmierzenia się z tymi kontrowersyjnymi zagadnieniami, chociażby w celu ponownej ich weryfikacji.

Analizowanie, po blisko dwóch latach funkcjonowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, przyczyn i okoliczności jej uchwalenia nie jest już celowe. Muszą one być jednak brane pod uwagę, gdyż niewątpliwie wywarły znaczny wpływ na poziom legislacji, a w szczególności na jej precyzję.

Interpretacja większości postanowień ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, w tym także art. 4, zdaje się prowadzić do pewnego paradoksu. Paradoks ten polega na tym, że akurat akt prawny, którego głównymi wykonawcami i w dużej mierze adresatami są notariusze, ze względu na swą ogólnikowość, brak precyzji,

¹ Dz.U. nr 64, poz. 592.

² Szerzej problematykę całej ustawy omawia A. Lichorowicz: Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, *Kwartalnik Prawa Prywatnego* z 2004, zeszyt 2, s. 387 i nast.

a momentami wręcz lakoniczność, powoduje konieczność posługiwania się w wielu miejscach wykładnią celowościową. Nie jest to trafne rozwiązanie. Jeśli bowiem interpretatorem aktu prawnego jest np. sędzia, to nawet niejednolite na początku orzecznictwo na tle konkretnego stanu prawnego prowadzi, poprzez działalność instancji odwoławczej, do wypracowania w miarę spójnej linii orzeczniczej. Ostatecznie linię tę można również wypracować poprzez orzecznictwo Sądu Najwyższego w toku rozstrzygnięć wydawanych na skutek rozpoznawania kasacji. Zupełnie inne oczekiwania pojawiają się w odniesieniu do tzw. obrotu notarialnego. Ustawodawca po to wprowadza rygor formy aktu notarialnego i obejmuje niektóre formy obrotu kontrolą notarialną, aby przede wszystkim zagwarantować pewność tego obrotu. Pewność tę można uzyskać jedynie wtedy, gdy działania notariuszy od początku będą jednolite i spójne. Do tego niezbędna jest jednak precyzyjna regulacja prawna. Należy przy tym mieć na uwadze fakt, że notariusz nie dysponuje nawet podobnym instrumentarium prawnym jak sędzia w postępowaniu cywilnym. Nie może więc prowadzić postępowania dowodowego i poddawać dowodów swobodnej ocenie. Notariusz zasadniczo posługuje się dokumentami, które mogą stanowić podstawę do sporządzenia aktu notarialnego, lub prowadzić do odmowy wykonania tej czynności. Brak więc w jego działaniu możliwości dokonywania swobodnych ocen. Wielce ryzykowne jest również posługiwanie się wykładnią celowościową. Przedstawione wątpliwości powodują, że postanowienia ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nie stwarzają gwarancji bezpiecznego obrotu prawnego. Brak jest również wystarczających środków prawnych do korygowania czynności notarialnych w postępowaniu wieczysto-księgowym. Wszak ten rodzaj postępowania również uniemożliwia swobodne prowadzenie postępowania dowodowego, a zmierza jedynie do formalnego badania poprawności aktu notarialnego jako podstawy ujawnienia nowego stanu prawnego w księdze wieczystej. Akt prawny skonstruowany tak jak ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego mogłaby być ewentualnie stosowany w rozpoznawczym postępowaniu sądowym. Skoro jednak nie taka jest istota ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, to już same cechy konstrukcyjne tej ustawy muszą budzić uzasadniony niepokój. Nie wydaje się celowe przyjęcie w tym przypadku założenia wyjściowego, iż to praktyka ukształtuje reguły obrotu na podstawie tej ustawy. Być może w dalszej perspektywie czasowej do tego rzeczywiście dojdzie, ale w tym momencie bez odpowiedzi pozostaje pytanie o pewność obrotu notarialnego. Co więcej, zasadne są obawy, że pewność ta może zostać podważona. Wątpliwe jest czy takie właśnie cele przyświecały ustawodawcy i czy ustawodawca do końca rozważył skutki swej działalności legislacyjnej.

Niestety, przedstawione wyżej obawy i wątpliwości znajdują swoje potwierdzenie również w konstrukcji art. 4. Sama idea tego przepisu jest w miarę przejrzysta. Chodziło w istocie o „uszczelnienie” kontroli obrotu ziemią (nieruchomo-

ściami rolnymi). W konsekwencji ustawodawca dążył do objęcia reglamentacją nie tylko samej umowy sprzedaży nieruchomości rolnej, ale także innych umów prowadzących do przeniesienia własności nieruchomości. Pomijam w tym miejscu celowość takiej reglamentacji i jej założenia aksjologiczne. Można jedynie wyrazić obawy, czy reglamentacja ta nie jest zbyt restrykcyjna i czy w rezultacie nie doprowadzi do odrodzenia się nieformalnego obrotu ziemią, czego liczne przykłady mieliśmy w przeszłości. Skoncentrujmy zatem uwagę na środkach realizacji celów zarysowanych przez ustawodawcę.

II. Założenia konstrukcyjne art. 4

1. Zgodnie z literalnym brzmieniem art. 4, jeżeli przeniesienie własności nieruchomości rolnej następuje w wyniku zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży, Agencja, działająca na rzecz Skarbu Państwa, może złożyć oświadczenie o nabyciu tej nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej.

Wypada na wstępie podkreślić, że – według tego przepisu – źródłem przeniesienia własności nieruchomości rolnej, które stwarza po stronie Agencji uprawnienie do złożenia oświadczenia o nabyciu, jest wyłącznie umowa. Zastrzeżenie to ma istotne znaczenie, ponieważ jedynie umowne przeniesienie własności nieruchomości niewątpliwie wprowadza po stronie Agencji istotne ograniczenia. Do kwestii tej powróć w dalszej części rozważań.

Nie wydaje się celowe wyliczanie wszystkich umów, które prowadzą do przeniesienia własności nieruchomości, gdyż w wielu przypadkach będą to typowe umowy nie wywołujące specjalnych kontrowersji. Uwaga zostanie więc skoncentrowana na tych umowach, w stosunku do których przyznanie Agencji uprawnienia do złożenia oświadczenia o nabyciu nieruchomości jest co najmniej wątpliwe.

2. Dla uporządkowania dalszych rozważań wyłączmy na wstępie sytuacje, w których uprawnienie do złożenia oświadczenia nie będzie przysługiwało Agencji, mimo że dochodzi do umownego przeniesienia własności nieruchomości rolnej. Sytuacje te zostały wymienione w art. 4 ust 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

Po pierwsze: uprawnienie to nie przysługuje, jeżeli w wyniku umownego przeniesienia własności nieruchomości rolnej doszło do powiększenia gospodarstwa rodzinnego, przy czym łączna powierzchnia użytków rolnych w takim gospodarstwie nie może przekroczyć 300 ha³.

3 Pojęcie gospodarstwa rodzinnego zostało zdefiniowane w art. 5 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy. Zaznaczmy przy tym, że do powierzchni użytków rolnych zalicza się nie tylko części stanowiące własność nabywcy nieruchomości rolnej, ale także odpowiadające udziałowi we współwłasności nieruchomości, a w przypadku współwłasności łącznej uwzględnia się łączną powierzchnię nieruchomości rolnych stanowiących przedmiot współwłasności. Do powierzchni tej wlicza się również użytki rolne będące przedmiotem dzierżawy.

Po drugie: uprawnienie nie przysługuje, jeżeli przeniesienie własności nieruchomości rolnej następuje na rzecz spółdzielni produkcji rolnej, gdy nieruchomość stanowiła wkład gruntowy członka tej spółdzielni⁴.

Po trzecie: uprawnienie nie przysługuje, jeżeli przeniesienie własności nieruchomości rolnej następuje na rzecz osoby bliskiej zbywcy w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami⁵.

Po czwarte: uprawnienie nie przysługuje, jeżeli przeniesienie własności nieruchomości rolnej następuje w wyniku zawarcia umowy z następcą⁶.

3. Ze względu na zasygnalizowane wcześniej ograniczenia w swobodzie interpretacji przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego przez notariuszy w toku dalszej analizy norm art. 4 należy dążyć – tam, gdzie jest to możliwe – do proponowania rozwiązań o charakterze standardowym, a więc takich, które mogą znaleźć zastosowanie w powszechnym (masowym) obrocie notarialnym. Z pewnością przysze orzecznictwo część tych propozycji zweryfikuje. Brak jest jednak jakiegokolwiek uzasadnienia, by nie podejmować obecnie takich prób interpretacyjnych. Na temat wykładni art. 4 ustawy pojawiło się już kilka wypowiedzi w doktrynie. One też będą stanowiły odniesienie dla poszukiwania pewnych prawidłowości interpretacyjnych. Należy podkreślić, że artykuł ma cechy syntezy i może stanowić głos polemiczny. Potrzeba działań syntetyzujących po blisko dwóch latach obowiązywania ustawy oraz braku orzeczeń sądowych, które nadawałyby jej określony kierunek, jest niezbędna i – jak sądzę – wychodzi naprzeciw oczekiwaniom środowisk prawniczych.

4. Niezbędne wydaje się zatem odniesienie do kwestii podstawowej dla dalszej wykładni art. 4 ustawy, a mianowicie – czy umowy zawierane na podstawie tego przepisu są zawierane warunkowo czy też bezwarunkowo. W tym zakresie poglądy doktryny (nie tylko zresztą prawa rolnego) są podzielone, o czym będzie mowa w dalszej części opracowania. Zauważyć wypada, że nie pojawiła się w pełni zadowalająca argumentacja ani zwolenników warunkowego, ani bezwarunkowego charakteru tych umów. Nie jest to zarzut skierowany do interpretato-

4 Należy zauważyć, że nie będą to zbyt częste sytuacje, gdy członek spółdzielni przenosi własność nieruchomości rolnej stanowiącej wkład gruntowy w drodze innej umowy niż umowa sprzedaży. Częściej będziemy mieli do czynienia z ustanowieniem użytkowania, co jest wyłączone spod działania ustawy.

5 Pojęcie „osoby bliskiej” reguluje art. 4 pkt 13 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz.U. z 2004 r. nr 261, poz. 263 ze zm.). Należy jednak zwrócić uwagę, że przepis ten został zmieniony art. 1 pkt 1 lit. d ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. nowelizującej u.g.n. i począwszy od dnia 22 września 2004 r., do kręgu osób bliskich zaliczany jest małżonek i to bez względu na ustrój majątkowy małżeński; poprzednio był to tylko małżonek, który nie pozostawał we wspólności ustawowej ze sprzedającym nieruchomość lub prawo użytkowania wieczystego.

6 Por. art. 84 i nast. ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (jedn. tekst: Dz.U. z 1998 r., nr 7, poz. 25 ze zm.).

rów albowiem podkreślić należy, że samo literalne brzmienie przepisu praktycznie wyklucza udzielenie jednolitej i w pełni poprawnej jurystycznie odpowiedzi.

Zwolennikiem warunkowego charakteru tych umów są B. Wierzbowski oraz Z. Truszkiewicz, choć przedstawiana przez nich argumentacja uzasadniająca ten pogląd jest odmienna.

B. Wierzbowski twierdzi wprost, że przyjęcie warunkowego charakteru tych umów jest najwygodniejszym rozwiązaniem, powodującym mniejsze trudności dla obu stron⁷. Przy czym za takim rozwiązaniem zdaje się przemawiać – zdaniem autora – treść art. 4 ust. 3 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, który zezwala Agencji na zwrócenie się do sądu o ustalenie ceny nieruchomości rolnej, jeżeli cena ta rażąco odbiega od jej wartości rynkowej. Na tym tle autor przytacza przykład umowy zamiany samochodu o wartości 30 tys. zł na nieruchomość o powierzchni 0,5 ha. Gdyby miała być to umowa bezwarunkowa, to działanie Agencji Nieruchomości Rolnych, składającej oświadczenie o wykupie nieruchomości z jednoczesnym wystąpieniem do sądu z roszczeniem o ustalenie ceny nieruchomości, w przypadku jego uwzględnienia przez sąd doprowadziłoby do tego, że właściciel samochodu osobowego otrzymałby niższą cenę, co prowadziłoby faktycznie do wywłaszczenia, gdyż w istocie zamiarem właściciela ziemi nie było jej zbycie.

Gdy jednak bliżej przyjrzymy się przytoczonemu przykładowi mogą pojawić się nieco odmienne konkluzje:

- po pierwsze: dość rzadko dochodzi do zamiany nieruchomości na rzecz ruchomą; nawet jednak, gdyby doszło do takiej zamiany, do rozważenia pozostaje problem, czy zaoferowanie samochodu jako równowartości nieruchomości jest klasyczną zamianą czy też może samochód ten będzie po prostu formą zapłaty; wszak cena może być wyrażona nie tylko w pieniądzu, ale także w innych miernikach wartości,
- po drugie: w praktyce nieczęsto występują zamiany dóbr w pełni ekwiwalentnych, a jeśli powstaje obowiązek dopłat, to umowa traci charakter „czystej” umowy zamiany, gdyż pojawiają się elementy umowy sprzedaży; wówczas mamy do czynienia z umową o charakterze mieszanym, do której będą miały zastosowanie odpowiednio przepisy o sprzedaży (art. 604 kc.); w tej sytuacji spór o sposób ustalenia ceny może się pojawić niezależnie od przepisu szczególnego (art. 4 ust. 3),
- po trzecie: w przedstawionym przykładzie możemy dojść do konkluzji, jeśli przeważą cechy sprzedaży, że nie mamy do czynienia z zamianą, a wówczas

⁷ Por. wypowiedź zamieszczoną na łamach „Rzeczpospolitej” z dnia 22 sierpnia 2003 r. przytoczoną przez R. Majewską w artykule: „Zamienił strzyk siekierę na kijek”.

powstanie dodatkowy problem, czy do tego stosunku prawnego zastosować należy reguły z art. 4, czy też bardziej zasadne byłoby zastosowanie przepisów o pierwokupie przez Agencję.

Rozszerzając możliwe ustalenia faktyczne i wnioski na kanwie tego przykładu, chciałem podkreślić, że – moim zdaniem – przykład ten nie może być rozstrzygającym argumentem, przemawiającym za warunkowym charakterem umowy z art. 4 ust. 1.

Odmienne założenia, przemawiające za warunkowym charakterem umów zawieranych na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy, przyjmuje Z. Truszkiewicz.

Autor trafnie eksponuje fakt, że działaniem art. 4 ust. 1 objęte są sytuacje, w których przeniesienie własności następuje w wyniku zawarcia każdej innej umowy niż umowa sprzedaży, a nie tylko w wypadku zawierania innej niż sprzedaż umowy zobowiązującej do przenoszenia własności⁸. Dla porządku wymaga jednak podkreślenia, że nie wchodzi w zakres art. 4 umowy zobowiązujące do przeniesienia własności, jeżeli nie wywołują one skutków rozporządzających⁹. W dalszej części argumentacji Z. Truszkiewicz wyłącza w sposób uznaniowy pewne kategorie umów spod działania art. 4 ustawy. Zdaniem autora, spośród umów przenoszących własność, zawieranych w celu wykonania zobowiązania do przenoszenia własności, wątpliwości budzą umowy zawierane w celu wykonania zapisu testamentowego i roszczenia z art. 231 kc., a także umowy znoszące wszelkie wspólności majątkowe. Tych ostatnich umów autor nie zalicza do „umów przenoszących własność w ścisłym tego słowa znaczeniu”¹⁰.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że art. 4 ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nie daje żadnych podstaw do proponowanych wyłączeń niektórych kategorii umów. Takich podstaw nie daje też proponowana przez autora wykładnia celowościowa tych umów ani analiza ich skutków prawnych z punktu widzenia regulującego ich zastosowanie reżimu prawnoroelnego. Jedynie w sferze postulatywnej pozostać musi argument, że np. wykonanie zapisu nie powinno podlegać ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, skoro sam zapis nieruchomości rolnej nie jest ograniczony¹¹. Na marginesie należy zauważyć, że chociaż samo ustanowienie zapisu rzeczywiście nie podlega ograniczeniom, to – na podstawie art. 1067 § 2 kc. – ograniczeniom może podlegać jego wykonanie¹². Brak jest także pod-

⁸ Por. Z. Truszkiewicz: Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (część I), „Rejent” z 2003 r., nr 9, s. 50.

⁹ Por. J. Górecki: Nowe ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi, „Państwo i Prawo” z 2003 r., z. 10, s. 15.

¹⁰ Por. Z. Truszkiewicz: Przeniesienie własności (część I)…, s. 50.

¹¹ Tamże, s. 50.

¹² Zgodnie z tym przepisem, jeżeli wykonanie zapisu prowadziłoby do podziału gospodarstwa rolnego lub wkładu gruntowego w r.s.p., sprzecznego z zasadami prawidłowej gospodarki rolnej, spadkobierca zobowiązany do wykonania zapisu może żądać zamiany przedmiotu zapisu na świadczenie pieniężne.

staw, by wyłączyć spod działania art. 4 ust. 1 umowy znoszące współwłasność i wspólności majątkowe jako umowy – zdaniem autora – nie przenoszące własności. Dotychczas w doktrynie nie było kwestionowane, że zniesienie współwłasności stanowi w istocie przeniesienie udziału z jednego współwłaściciela na innego, a tym samym do umowy takiej wprost mają zastosowanie przepisy o przeniesieniu własności nieruchomości¹³.

Abstrahując jednak od szczegółowych argumentów dotyczących poszczególnych umów, zauważyć należy, że skoro sam ustawodawca w art. 4 ust. 1 nie dokonał wyłączeń jakichkolwiek umów, jak i – poprzez katerygiczne brzmienie tego przepisu – nie dał nawet podstaw do podjęcia prób takich wyłączeń, to nie sposób domagać się, by wyłączeń tych samodzielnie dokonywali notariusze, posługując się jedynie wykładnią celowościową bądź systemową. Pewność obrotu, której jedną z istotnych cech jest jednolitość umów sporządzanych w skali kraju, wyklucza – moim zdaniem – takie swobodne ich wyłączenia przez notariuszy. Uwagi co do charakteru poszczególnych umów, który to charakter rodzi wątpliwości w kwestii ich obejmowania art. 4 ust. 1 winny być stopniowo rozstrzygane w orzecznictwie sądowym. Taki z kolei „tryb” interpretowania ustawy – jak wcześniej wspomniano – wystawia na „ciężką” próbę pojęcie pewności obrotu.

Odnosząc się w dalszym ciągu do argumentów Z. Truskiewicza przemawiających za warunkowym charakterem umów zawieranych na podstawie art. 4 należy podnieść, że dokonane przez autora wyłączenia niektórych kategorii umów spod działania art. 4 służyły w dużej mierze uzasadnieniu argumentacji. Gdyby jednak działaniem tego przepisu objąć m.in. umowy zawierane w celu wykonania zapisu czy też umowy znoszące różnego rodzaju wspólności majątkowe, to zawieranie tych umów jako warunkowych nie znajdowałoby żadnego uzasadnienia. Autor wprost to przyznaje, gdy stwierdza, że: uwzględnienie interesów stron umów przenoszących własność przemawia „tym razem” raczej za bezwarunkowym charakterem umów przenoszących własność nieruchomości rolnych zawieranych w celu wykonania zobowiązania do przeniesienia własności takiej nieruchomości. Autor przyznaje również, że zastosowanie konstrukcji umowy warunkowej spowodowałoby, że ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego mogłaby być potraktowana jako ustawa znosząca przewidziany w art. 157 kc. zakaz zawierania umów przenoszących własność nieruchomości pod warunkiem¹⁴. Takie swoiste „wyłączenie” zastosowania kodeksu cywilnego do umów przenoszących własność nieruchomości nie znajduje żadnego uzasadnienia.

Również pozostałe argumenty autora przemawiające za warunkowym charakterem tych umów, a w szczególności ten, że skutek złożenia przez Agencję oświadczenia o nabyciu nieruchomości między jej zbywcą a Agencją zawiązuje się bezumowny stosunek prawny o treści wynikającej z ustawy¹⁵, nie wydaje się uzasadniać warunkowego charakteru tych umów. Pomijam w tym miejscu kolejny problem, czy na podstawie ustawy można ustalić treść tego stosunku prawnego.

Z kolei zwolennicy bezwarunkowego charakteru umów zawieranych w trybie art. 4 ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego wskazują na treść art. 4 ust. 5, kluczowego dla określenia trybu realizacji uprawnienia Agencji do złożenia oświadczenia o nabyciu nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej¹⁶. Zgodnie z tym przepisem do wykonania uprawnienia Agencji stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu cywilnego dotyczące prawa pierwokupu. Podkreślmy, że zastosowanie kodeksowych przepisów regulujących prawo pierwokupu ma zastosowanie nie do samego uprawnienia Agencji, ale do jego wykonania. Już to sformułowanie w zasadzie przesądza o bezwarunkowym charakterze umów zawieranych na podstawie art. 4 ust. 1. Zakres zastosowania przepisów o pierwokupie ograniczony jest do obowiązku zawiadomienia Agencji o możliwości wykonania tego prawa w okresie jednego miesiąca od chwili otrzymania zawiadomienia na zasadach obowiązujących przy prawie pierwokupu¹⁷. Konstatacja ta znajduje uzasadnienie w treści art. 9 ust. 1 ustawy, który określa skutki nie zawiadomienia Agencji o sporządzeniu umowy w przypadku określonym w art. 4 ust. 1. Taka czynność jest nieważna z mocy prawa. Co więcej, art. 9 ust. 2 daje Agencji podstawę do wystąpienia z powództwem o stwierdzenie nieważności czynności prawnej.

Pogląd o bezwarunkowym charakterze umów zawieranych w trybie art. 4 ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego jest dominujący w głosach przedstawicieli praktyki¹⁸.

5. Jak wcześniej sygnalizowałem wymienianie i analizowanie wszystkich kategorii umów objętych regulacją art. 4 ustawy nie wydaje się celowe. Klasyfikacja tych umów w pewnym zakresie została uwidoczniiona w toku wcześniejszych wywodów. Najogólniej można je podzielić na umowy:

- zobowiązujące do przeniesienia własności nieruchomości rolnej, takie jak m.in. darowizna, zamiana, dożywocie, czy umowa spółki,

13 Por. System prawa cywilnego, tom. II Prawo własności i inne prawa rzeczowe, pod red. J. Ignatowicza, s. 425.

14 Z. Truskiewicz: Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (część II), „Rejent” z 2003 r., nr 11, s. 136.

15 Tamże, s. 135.

16 Por. R. Szytk: Podstawowe zasady kształtowania ustroju rolnego, „Rejent” z 2003 r., nr 5 s. 35, a także J. Górecki: Nowe ograniczenia w obrocie..., s. 15.

17 Por. R. Szytk: Podstawowe zasady..., s. 35.

18 Por. m. in. wykład sędziego SN G. Bieńka, wygłoszony w dniu 16 października 2003 r. w Zakopanem na konferencji notariuszy zorganizowanej przez Radę Izby Notarialnej w Krakowie, publ. w Biuletynie Izby Notarialnej w Katowicach z 2003 r. nr 4.

- wyłącznie rozporządzające, w tym głównie stanowiące wykonanie zapisu lub wcześniej zawartej umowy zobowiązującej do przeniesienia własności¹⁹.

W tym miejscu nasuwa się podstawowa wątpliwość co do celowości obejmowania ustawową reglamentacją, realizowaną przez Agencję Nieruchomości Rolnych, tego typu umów. Poniżej podjęto próbę przedstawienia na wybranych przykładach skutków tej reglamentacji.

W pierwszym rzędzie zwróćmy uwagę na umowy przenoszące własność nieruchomości, a jednocześnie przewidujące świadczenia dodatkowe. Świadczenia tego typu są immanentną cechą umowy o dożywocie (art. 908 i nast. kc.). Często pojawiają się także w umowie darowizny (art. 888 i nast. kc.).

Agencja, składając w odniesieniu do takich umów oświadczenie o nabyciu nieruchomości, komplikuje nie tylko relacje pomiędzy stronami tej umowy, wynikające często ze specyficznego stosunku bliskości²⁰, który znajduje odzwierciedlenie w treści tych umów, w szczególności w świadczeniach nabywcy nieruchomości wobec zbywcy, ale sama również przejmując niejako na siebie obowiązek spełniania tych świadczeń dodatkowych. Wprawdzie zgodnie z art. 600 § 2 kc., mającym zastosowanie poprzez art. 4 ust 5 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, Agencja może zwolnić się z tych świadczeń uiszczając ich wartość. Jednak nie ulega wątpliwości, że ingerencja Agencji w tego typu umowy jest postrzegana jako działanie o charakterze zbyt restrykcyjnym. Można zgłosić – jak się wydaje – zasadne zastrzeżenia co do tego czy rzeczywiście wymogi kształtowania ustroju rolnego z udziałem Agencji uzasadniają tak daleką reglamentację stosunków umownych.

Podobne zastrzeżenia można zgłosić odnośnie umów zawieranych w celu wykonania zapisu testamentowego, o czym była wcześniej mowa.

Szczególne sytuacje prawne, jakie mogą powstawać w wyniku umowy zamiany były również wcześniej sygnalizowane; brak zatem powodów, aby ponownie je omawiać.

Wątpliwe, a przede wszystkim mało skuteczne, wydaje się również uprawnienie Agencji do ingerowania we wszelkiego rodzaju umowy dotyczące podziału majątku.

Przede wszystkim należy podkreślić, że do wszelkiego rodzaju podziałów majątku czy znoszenia wspólności majątkowych ustawodawca przewidział – obok trybu umownego – drogę sądową. Co więcej, w postępowaniu sądowym dopusz-

19 Taką klasyfikację proponuje J. Górecki: *Nowe ograniczenia w obrocie...*, s. 15.

20 Chodzi oczywiście o stosunek bliskości nieobjęty regulacją art. 4 pkt 13 ustawy o gospodarce nieruchomościami, gdyż – jak wcześniej zaznaczono – zbycie nieruchomości osobie bliskiej w rozumieniu tego przepisu wyłącza uprawnienie Agencji.

czalny jest podział majątku czy znoszenie wspólności majątkowych nie tylko w trybie spornym, ale także na zgodny wniosek stron. Gdy podział jest przeprowadzany na zgodny wniosek, o połowę niższy jest wpis od takiego wniosku²¹. Zatem z dość dużą dozą prawdopodobieństwa można założyć, że gdy Agencja będzie korzystać ze swojego uprawnienia w odniesieniu do tych umów, strony będą dokonywały podziałów majątku i znosiły wspólności majątkowe w drodze orzeczenia sądowego. Droga ta wyklucza możliwość działania Agencji, bo – jak wcześniej zaznaczono – uprawnienie Agencji dotyczy wyłącznie stosunków umownych.

Dodatkowo należy podkreślić, przede wszystkim w odniesieniu do podziałów majątku pomiędzy małżonkami czy to po rozwodzie, czy w konsekwencji zniesienia wspólności ustawowej małżeńskiej w drodze umowy lub innego niż „rozwodowego” orzeczenia sądu, że celem tych podziałów nie jest z pewnością destabilizacja struktury agrarnej. Praktyka sądowa zdaje się raczej prowadzić do wniosku, że celem tego typu czynności małżonków jest coraz częściej „ucieczka” przed wierzycielami jednego z nich. Świadczy o tym znaczny wzrost powództw pokrzywdzonych wierzycieli o stwierdzenie bezskuteczności umów podziałowych wnoszonych na podstawie art. 59 kc. Nietrudno zauważyć, że ingerencja Agencji w tego typu umowy może wydatnie utrudnić dochodzenie tych roszczeń.

6. Prowadzone dotychczas rozważania skłaniają do poczynienia kilku uwag co do charakteru prawnego uprawnienia Agencji, działającej na rzecz Skarbu Państwa, do złożenia oświadczenia woli o nabyciu nieruchomości rolnej za zapłatą równowartości pieniężnej.

Czynności objęte treścią art. 4 najczęściej bywają nazywane „prawem wykupu”²², czy też wprost „wykupem”²³. Dla określenia uprawnienia Agencji pojawiło się też pojęcie „prawa nabycia nieruchomości w drodze jednostronnego oświadczenia woli”²⁴. Próba ustosunkowania się do powyższych pojęć poprzedzona być musi uwagą, że w doktrynie prawa cywilnego zostało dokonane zestawienie prawa pierwokupu z innymi konstrukcjami prawnymi²⁵, co może okazać się przydatne dla prowadzonych rozważań, chociażby z tej racji, że do wykonania uprawnienia Agencji z art. 4 ust. 1 przepisy o prawie pierwokupu stosuje się odpowiednio. W ramach tego zestawienia analizie zostało poddane również prawo

21 Por. dla przykładu § 23 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 grudnia 1996 r. w sprawie określenia wpisów w sprawach cywilnych (Dz.U. nr 154, poz. 753 ze zm.).

22 Tak m.in. R. Szytk: *Podstawowe zasady...*, s. 35.

23 Tak m.in. B. Wierzbowski: w wypowiedzi zamieszczonej na łamach „Rzeczpospolitej” z dnia 22 sierpnia 2003 r. przytoczonej przez R. Majewską w artykule: „Zamienił stryjek siekierkę na kijek”.

24 Tak Z. Truskiewicz: *Przeniesienie własności (część I)*..., s. 65.

25 Por. J. Górecki: *Prawo pierwokupu*. Komentarz do art. 596–602 kc. i innych przepisów regulujących prawo pierwokupu, Zakamycze 2002, s. 21 i nast.

odkupu oraz prawo wykupu. Nie wdając się w szczegółowe rozważania konstrukcyjne dotyczące tych praw, należy jedynie podnieść, że muszą one zostać zastrzeżone w umowie sprzedaży, ewentualnie w dodatkowym porozumieniu, i dotyczą jedynie relacji pomiędzy sprzedawcą – właścicielem rzeczy a uprawnionym do nabycia²⁶. W konstrukcji art. 4 takie relacje pomiędzy sprzedawcą – właścicielem rzeczy a Agencją wogóle nie zachodzą. Oświadczenie Agencji nie jest kierowane do żadnej ze stron umowy, a w akcie notarialnym zawiera się jedynie informację o takim uprawnieniu Agencji. Nie wywołuje ona jednak żadnych skutków prawnych w stosunku do zbywcy.

Uprawnienie Agencji nie może być również ujmowane jako pierwszeństwo nabycia nieruchomości, gdyż pierwszeństwo charakteryzuje się zawsze tym, że jest wykonywane przed zawarciem umowy²⁷.

Nie powinno ulegać wątpliwości, że Agencja – składając oświadczenie woli o nabyciu nieruchomości – nie staje się stroną umowy. Stąd wniosek, że dotychczasowe konstrukcje prawne nie wydają się przydatne. Nie ułatwia również analizy redakcja wspomnianego wcześniej przepisu art. 4 ust. 5, który jedynie do wykonania uprawnienia Agencji a nie do treści tego uprawnienia, nakazuje stosować odpowiednio przepisy kc. dotyczące prawa pierwokupu. Już chociażby ten przepis uniemożliwia od strony materialno-prawnej określenie uprawnienia Agencji prawem pierwokupu, ewentualnie *quasi*-pierwokupu.

Nie wyjaśnia również istoty zagadnienia określenie uprawnienia Agencji jako „prawa nabycia nieruchomości rolnej w drodze jednostronnego oświadczenia woli”. Z tego sformułowania nie wynika wprost, że w prawie tym mieści się jednak podstawowy element konstrukcyjny, a mianowicie **wyłączność** nabycia nieruchomości przez Agencję, charakterystyczny dla prawa pierwszeństwa. Nie jest to jednak również prawo pierwszeństwa, a to z tej przyczyny, że pierwszeństwo zakłada istnienie innych podmiotów uprawnionych w dalszej kolejności do nabycia nieruchomości. Takie podmioty nie występują w analizowanym przepisie.

Z kolei określenie „jednostronne oświadczenie woli” nie może być desygnałem konstrukcji o charakterze materialno-prawnym, a jedynie precyzuje sposób (mechanizm) skorzystania z określonego uprawnienia. W tym przypadku służy do zaznaczenia, że poprzez to oświadczenie Agencja działająca na rzecz Skarbu Państwa, staje się nabywcą nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej a więc – poza wyjątkiem określonym w art. 4 ust. 3 zezwalającym Agencji na wystąpienie z powództwem do sądu o ustalenie ceny nieruchomości – na warunkach określonych w umowie pomiędzy zbywcą a nabywcą.

Analiza art. 4 ust. 1 dowodzi, że nie jesteśmy w stanie określić uprawnienia Agencji za pomocą dostępnego dotychczas instrumentarium prawnego. Wypada więc zgodzić się z poglądem J. Góreckiego, że uprawnienie z art. 4 ust. 1 należy potraktować jako nowy, nieznany dotychczas instrument pozwalający nabywać nieruchomości z pierwszeństwem przed innymi osobami²⁸. Postulowałbym jednak, aby w tym przypadku w miejsce pojęcia „pierwszeństwa” używać terminu „wyłączność”, gdyż nie wydają się to być pojęcia tożsame.

Ad casum dokonując oceny prawnej podejmowanych przez Agencję czynności w trybie art. 4 ustawy, w pierwszej kolejności wypadnie sięgnąć do jego wykładni literalnej. Pomocniczo, na podstawie art. 4 ust. 5, do wykonania uprawnienia Agencji, stosować należy przepisy regulujące prawo pierwokupu. W tym konkretnym przypadku, jak się wydaje, pozostałe znane nam konstrukcje prawne, nie będą przydatne do opisu materialno-prawnego charakteru uprawnienia Agencji.

III. Podsumowanie

Analiza art. 4 nie pozwala na wyciągnięcie – po niecałych dwóch latach funkcjonowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego – zbyt daleko idących konkluzji, a tym bardziej wniosków *de lege ferenda*.

Można jednak – bez ryzyka popełnienia poważniejszego błędu – zauważyć, że zakres zastosowania tego przepisu wydaje się zbyt szeroki.

Część stosunków umownych, w które Agencja może wkroczyć poprzez realizację swojego uprawnienia do nabycia nieruchomości rolnej na zasadzie wyłączności w drodze jednostronnego oświadczenia woli, ze swej istoty nie nadaje się do tego typu ingerencji. Do nich zaliczyłbym w pierwszym rzędzie umowę dożywocia.

Część stosunków umownych, jak chociażby wykonanie uprawnień z tytułu zapisu gospodarstwa rolnego, dawno została wyjęta spod restrykcyjnej reglamentacji ustawodawcy. Jedynie woli stron pozostawiono możliwość żądania zamiany zapisu na świadczenie pieniężne w sytuacji, gdy zapis taki prowadziłby do podziału gospodarstwa rolnego w sposób sprzeczny z zasadami prawidłowej gospodarki rolnej. Powracanie więc do restrykcyjnych przepisów – póki co – nie znajduje przekonującego uzasadnienia.

Z kolei „natura” prawna części stosunków umownych wynikających przede wszystkim z podziałów majątków, czy też znoszenia różnego rodzaju wspólności

26 Tamże, s. 23–24.

27 Tamże, s. 26.

28 Por. J. Górecki: Nowe ograniczenia w obrocie..., s. 16.

ustawowych, z uwagi na inne cele tych czynności, powoduje że nie nadają się one do reglamentowania w drodze ingerencji Agencji Nieruchomości Rolnych.

W tym zakresie w pełni należy podzielić wątpliwości Z. Truskiewiczza. Różnice sprowadzają się więc nie do kwestii celowościowych, a raczej do metody wyłączenia tych umów spod działania art. 4. Nie wydaje się, aby z przyczyn przedstawionych w toku prowadzonych rozważań, do wyłączenia mogło dojść w drodze stosownej wykładni art. 4 bez konieczności zmiany przepisu.

Wątpliwości budzi także sama konstrukcja art. 4. Skoro przepisy tego artykułu tak intensywnie ingerują w sferę własnościową i prowadzą w istocie do możliwości odjęcia własności nieruchomości niekiedy za zapłatą ceny niższej niż uzgodniona przez strony, to brak możliwości sprecyzowania cech tej konstrukcji prawnej w oparciu o dostępne dotychczas instrumentarium prawne, nie może zasługiwać na aprobatę.

Problematyka kwalifikacji do prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych

Kwalifikacje rolnicze rozumiane jako kwalifikacje teoretyczne i pewien okres pracy w rolnictwie (określany w doktrynie prawa jako kwalifikacje praktyczne) – obok norm obszarowych, systemu ubezpieczeń społecznych rolników i innych instrumentów – realizowały głównie cele polityczne, w tym polityki rolnej, preferowane w danym okresie PRL w stosunku do rolników prowadzących indywidualne gospodarstwa rolne (tj. gospodarstwa prowadzone przez osoby fizyczne)¹. Cele polityki rolnej różniły się w poszczególnych okresach PRLu. Nadrzędną tendencją było dążenie do wzrostu produkcji rolnej, co kolidowało z dążnością do eliminowania nieuspołeczniczonych jednostek produkcji rolnej, jako niezgodnych z ustrojem socjalistycznym. W okresach niedoboru produktów rolnych i napięć społecznych liberalizowano politykę, a za nią prawo – w kierunku ekonomicznego wzmocnienia gospodarstw indywidualnych oraz zwiększenia u rolników poczucia pewności i stabilizacji gospodarowania na własnej ziemi. Można stwierdzić, że owa liberalizacja zmierzała w kierunku odformalizowania obrotu ziemią *inter vivos i mortis causa*². Szczególnym okresem były lata 80-te, kiedy to w Konstytucji (art. 15 pkt 3)³ zapewniono o trwałości rolnictwa indywidualnego. Ta swoista deklaracja polityczna pozostawała jednak w sprzeczności z niezmiennymi zasadami ustrojowymi, w szczególności z art. 11 ust. 1⁴. Rok wcześniej ustawą z 26.03.1982 r. o zmianie ustawy – kodeks cywilny oraz o uchyleniu ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych⁵ zmieniono art. 131 kc. wprowadzając w zasadzie nic nie znaczącą dla rolnictwa indywidualnego klauzulę generalną mówiącą, że przy tłumaczeniu i stosowaniu przepisów kodeksu cywilnego należy mieć na względzie, że Polska Rzeczpospolita Ludowa gwarantuje własność i całkowitą ochronę indywidualnych gospodarstw rolnych, stanowiących trwałą i

- 1 Na temat rozróżnienia pojęć „gospodarstwo rolne” i „przedsiębiorstwo rolne” zob. R. Budzinowski (w:) Prawo rolne pod red. A. Stelmachowskiego, Warszawa 2003, s. 43–48.
- 2 Na temat ewolucji obrotu nieruchomościami rolnymi zob. A. Stelmachowski (w:) P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski: Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, Warszawa 1997, s. 33–46; S. Prutis (w:) P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski: Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, Warszawa 1997, s. 95–100 oraz S. Oleszko (w:) Prawo rolne, red. A. Stelmachowski, Warszawa 2003, s. 100–106.
- 3 Przepis ten zmieniono ustawą z 20.07.1983 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. nr 39, poz. 175.
- 4 Art. 11 ust. 1 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22.07.1952 r. brzmiał: „Podstawę ustroju społeczno-gospodarczego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej stanowi socjalistyczny system gospodarczy, oparty na uspołeczniczonych środkach produkcji i socjalistycznych stosunkach produkcji”, Dz.U. z 1976 r. nr 7, poz. 36.
- 5 Dz.U. nr 11, poz. 81.

równoprawny element społeczno-gospodarczego ustroju Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

Wymóg posiadania kwalifikacji rolniczych jako przesłanki podmiotowej nabywania nieruchomości rolnych przez osoby fizyczne w zasadzie przestał obowiązywać 1 października 1990 r.⁶; jednak do chwili obecnej odgrywają one rolę przy sądowym zniesieniu współwłasności gospodarstwa rolnego⁷. Przy dziedziczeniu gospodarstw rolnych przesłanka kwalifikacji rolniczych po stronie spadkobiercy uznana została przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodną z Konstytucją i nie stosuje się jej do spadków otwartych po 13 lutym 2001 r.⁸; natomiast na mocy art. 1070 w zw. z art. 214 kc. mają one pewne zastosowanie przy dziale spadku obejmującego gospodarstwo rolne. Kwalifikacje rolnicze w obrocie nieruchomościami rolnymi (już nie jako wymóg przy ich nabywaniu) wprowadziła w 2003 roku ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego⁹ (zwana dalej ustawą). Jak słusznie zauważono w doktrynie¹⁰, ustawa nie reguluje kompleksowo kształtowania ustroju rolnego, ograniczając się głównie do regulacji z zakresu obrotu nieruchomościami rolnymi i dzierżawy rolniczej. Nie chroni także rodzinnego charakteru gospodarstwa rolnego¹¹. Jest ona niespójna pod względem merytorycznym i legislacyjnym¹².

W prawie Unii Europejskiej posiadanie odpowiednich kwalifikacji zawodowych i wiedza praktyczna jest jednym z warunków pomocy młodym rolnikom w podejmowaniu działalności rolniczej, wspierania inwestycji w gospodarstwach rolnych. Odgrywają one także rolę przy wspieraniu przechodzenia na wcześniejszą emeryturę¹³. Ustawą z 26.04.2001 r. o rentach strukturalnych w rolnictwie¹⁴ uzale-

żniono przyznanie zbywcy renty strukturalnej między innymi, jeżeli nabywcą będzie osoba fizyczna posiadająca kwalifikacje teoretyczne lub praktyczne, przy czym ostateczny termin składania wniosków o przyznanie renty strukturalnej na podstawie tej ustawy minął z końcem 2003 r.¹⁵ Z dniem przystąpienia Polski do Unii Europejskiej przepisy regulujące powyższe kwestie obowiązują w naszym kraju. Po dostosowaniu prawa wewnętrznego do prawa UE polskie rozwiązania łączą prawo do uzyskania renty strukturalnej po przekazaniu gospodarstwa lub użytków rolnych (między innymi w drodze umowy) osobie, która posiada kwalifikacje zawodowe przydatne do prowadzenia działalności rolniczej¹⁶.

Z uwagi na temat opracowania rozważania zostaną ograniczone do problematyki kwalifikacji rolniczych i ich roli w nabywaniu nieruchomości rolnej przez osobę fizyczną w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Wydaje się, że należy rozważyć kwestię interpretacji kwalifikacji rolniczych, o których mowa w art. 6 ust. 3 ustawy, z punktu widzenia zasady kształtowania ustroju rolnego, określonej w art. 1 pkt 3.

Zasadniczo kwestie własnościowe dotyczące nieruchomości rolnych, w tym przesłanki podmiotowe i przedmiotowe nabywania takich nieruchomości, są wyłączone spod właściwości prawa wspólnotowego, o ile są zgodne z zasadą niedyskryminacji ze względu na obywatelstwo lub siedzibę podmiotów. Tak więc polski ustawodawca z punktu widzenia prawa wspólnotowego, definiując w ustawie pojęcie rolnika indywidualnego, jako pomocnicze do zdefiniowania rodzinnego gospodarstwa rolnego, mógł określić je w sposób oddający kwalifikacjom teoretycznym ich rzeczywiste znaczenie (podobnie jak uczyniono w większości ustawodawstw wewnętrznych państw – członków Unii Europejskiej¹⁷).

Przed uchwaleniem ustawy, w doktrynie prawa rolnego postulowano wprowadzenie do ustawodawstwa wewnętrznego kontroli kwalifikacji rolniczych nabywcy nie tylko nieruchomości rolnych, lecz także leśnych. W zakresie kwalifikacji teoretycznych proponowano, jako minimalne uznać ukończenie zasadniczej szkoły

6 Art. 1 pkt 29 ustawy z 28.07.1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz.U. nr 55, poz. 321) uchylił art. 160 kc. Ustawa weszła w życie 1.10.1990 r. (art. 16). Cytowaną ustawą zniesiono pierwszeństwo osób posiadających kwalifikacje teoretyczne w przejęciu nieruchomości rolnych w razie zniesienia współwłasności (art. 1 pkt 37) oraz wymóg posiadania kwalifikacji teoretycznych lub praktycznych przez spadkobiercę testamentowego (art. 1 pkt 117).

7 Art. 214 § 1 i 2 kc.

8 Wyrok TK z 31.01.2001 r., sygn. P 4/99, Dz.U. nr 11, poz. 91 w zw. z art. 190 § 3 Konstytucji RP.

9 Ustawa z 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz.U. nr 64, poz. 592.

10 Z. Truskiewicz: Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (część I), Rejent 2003, nr 9, s. 48 i 49.

11 Bliżej zob. A. Lichorowicz: Pozycja prawna gospodarstw wielkotowarowych w polskim ustawodawstwie rolnym. Uwagi de lege lata i de lege ferenda, Kwartalnik Prawa Prywatnego 2003, z. 3, s. 604–606.

12 Zob. Z. Truskiewicz: Wszystko zależy od agencji i przypadku, Rzeczpospolita z 6.05.2003 r., s. C 3 oraz ten sam autor w artykule: Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (część II), Rejent 2003, nr 11, s. 139; J. Górecki: Nowe ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi, Państwo i Prawo 2003, nr 10, s. 17; A. Lichorowicz: Pozycja prawna gospodarstw wielkotowarowych w polskim ustawodawstwie rolnym. Uwagi de lege lata i de lege ferenda, Kwartalnik Prawa Prywatnego 2003, z. 3, s. 604.

13 Zob. w szczególności art. 5, 8, 11 rozporządzenia Rady (WE) 1257/1999 z 17.05.1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz zmieniającego i uchylającego niektóre rozporządzenia, Dz.Urz. WE L 160, z 26.06.1999, z późn. zm. Na temat ewolucji wsparcia finansowego w rolnictwie państw członkowskich UE zob. A. Lichorowicz: Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej, Kraków 1996, s. 77–138; A. Jurcewicz (w:) A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz: Polityka rolna Wspólnoty Europejskiej w świetle ustawodawstwa i orzecznictwa, Warszawa 1995, s. 83–89.

14 Dz.U. nr 52, poz. 539 z późn. zm.

15 Art. 29 ustawy o rentach strukturalnych w rolnictwie.

16 Kwalifikacje teoretyczne lub teoretyczne połączone z praktycznymi. W § 7, ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 30.04.2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętych planem rozwoju obszarów wiejskich, (Dz.U. nr 114, poz. 1191) określono definicję kwalifikacji zawodowych przydatnych do prowadzenia działalności rolniczej, a są nimi: 1) wykształcenie rolnicze średnie lub wyższe; 2) wykształcenie rolnicze zasadnicze zawodowe lub tytuł kwalifikacyjny w zawodzie przydatnym do prowadzenia działalności rolniczej i co najmniej 3-letni okres pracy w gospodarstwie rolnym; 3) wykształcenie średnie lub wyższe na kierunku innym niż rolniczy i co najmniej 3-letni okres pracy w gospodarstwie rolnym; 4) wykształcenie wyższe na kierunku innym niż rolniczy i ukończone studia podyplomowe w zakresie związanym z rolnictwem.

17 Kwestia ta została szeroko opisana w literaturze przez Aleksandra Lichorowicza w monografii: Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej, Białystok 2000, s. 49 in fine oraz w artykułach: Podstawowe rozwiązania w zakresie obrotu gruntami rolnymi w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej, Studia Prawnicze 2001, z. 3, s. 95–97 i Uwagi co do założeń i zasad przyszłej regulacji nabywania nieruchomości rolnych i leśnych, uwzględniających klauzulę narodowego traktowania obywateli Unii Europejskiej, Rejent 2002, nr 5, s. 51–53.

rolniczej, a w zakresie praktycznych – co najmniej 5-letni okres pracy w rolnictwie (przy określeniu minimalnego czasu pracy)¹⁸. W trakcie prac nad ustawą w zasadzie uznano te postulaty do ostatniego dnia, w którym uchwalono ustawę, kiedy to posłowie w głosowaniu nad poprawkami nieoczekiwanie zmienili treść kwalifikacji teoretycznych.

Prace sejmowe nad ustawą mającą regulować obrót nieruchomościami rolnymi trwały dość długo, dopiero w końcowej fazie nadano im niepotrzebny pośpiech, co spowodowało wprowadzenie do ustawodawstwa jej aktualnej wersji. Sejm w dniu 26.07.2002 r. skierował poselskie projekty ustawy o obrocie ziemią rolną¹⁹, ustawy o obrocie nieruchomościami rolnymi i dzierżawie rolniczej oraz o zmianie niektórych ustaw²⁰, a w dniu 17.12.2002 r. rządowy projekt ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego państwa oraz o zmianie niektórych ustaw²¹, do Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Pierwszy projekt uzależniał możliwość nabycia lub dzierżawy nieruchomości rolnej przez osobę fizyczną od między innymi posiadania przez nabywcę wykształcenia rolniczego i proponował skomplikowaną procedurę uzyskiwania certyfikatów upoważniających do nabycia takich nieruchomości. Drugi projekt uzależniał możliwość nabycia lub dzierżawy nieruchomości rolnej od kwalifikacji teoretycznych w postaci co najmniej średniego wykształcenia rolniczego lub wyższego ekonomicznego o specjalności przydatnej do prowadzenia działalności rolniczej, albo kwalifikacji praktycznych w postaci 5-letniego okresu pracy poprzedzającego nabycie lub dzierżawę nieruchomości rolnych. Projekt proponował rozciągnięcie tych przesłanek na spadkobiercę testamentowego nie należącego do kręgu spadkobierców ustawowych. Projekt rządowy proponował uzależnienie możliwości nabycia lub dzierżawy takich nieruchomości przez osoby fizyczne od posiadania kwalifikacji, przy czym kwalifikacje teoretyczne określone były jako wykształcenie co najmniej zasadnicze rolnicze, a w przypadku nabywania lub dzierżawy po raz pierwszy – co najmniej średnie rolnicze. Kwalifikacje praktyczne określono w ten sam sposób jak czynił to drugi projekt poselski. Komisja po rozpatrzeniu wszystkich projektów, w sprawozdaniu²² z 8.04.2003 r. wniosła o uchwalenie rządowego projektu ustawy, ale już zmienionego w ten sposób, że zrezygnowano z uzależnienia nabycia nieruchomości rolnych od posiadania kwalifikacji, lecz wprowadzono kontrolę kwalifikacji rozumianych jako uzyskanie wykształcenia co najmniej zasadniczego albo wykształcenia średniego lub wyższego przydatnego do prowadzenia działalności rolniczej, lub osobiste prowadze-

nie lub praca w gospodarstwie rolnym przez okres co najmniej 5 lat. Sejm 10.04.2003 r. skierował ponownie projekt ustawy do Komisji w celu rozpatrzenia wniosków i poprawek zgłoszonych w drugim czytaniu. Poseł sprawozdawca Romuald Ajchler przedstawił sprawozdanie Komisji. W dodatkowym sprawozdaniu²³ z 10.04.2003 r. wniosła ona o odrzucenie poprawki proponującej skreślenie zwrotu w art. 6 ust. 3 pkt 1 projektu ustawy „przydatne do prowadzenia działalności rolniczej” – w odniesieniu do wykształcenia średniego i wyższego²⁴. Podczas drugiego czytania poseł sprawozdawca Romuald Ajchler stwierdził, że Komisja z udziałem ekspertów spośród 2 wariantów definicji kwalifikacji teoretycznych (1 wariant – co najmniej zasadnicze wykształcenie rolnicze, 2 wariant – co najmniej zasadnicze wykształcenie rolnicze lub wykształcenie średnie lub wyższe przydatne do prowadzenia działalności rolniczej) wybrała wariant drugi. W trzecim czytaniu Sejm przyjął poprawkę skreślającą w art. 6 ust. 3 pkt 1 projektu ustawy zwrot „przydatne do prowadzenia działalności rolniczej”, zarzucając mu zbyt ogólnikowość i trudność, po ewentualnym uchwaleniu, w jego praktycznej interpretacji. Wcześniej posłowie w swoich wystąpieniach wskazali na problem podmiotu dokonującego oceny jakie wykształcenie będzie przydatne do prowadzenia działalności rolniczej. W założeniu zwrot „przydatne do prowadzenia działalności rolniczej” miał rozszerzyć zakres podmiotów posiadających kwalifikacje rolnicze na ekonomistów i inne zawody nierolnicze. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi Wojciech Olejniczak wskazał na notariuszy, jako podmioty oceniające kwalifikacje teoretyczne przydatne do prowadzenia produkcji rolnej, co wzbudziło krytykę posłów. Posłowie (10.04.2003 r.) rozpatrując rządowy projekt ustawy i wnosząc poprawki do art. 6 w zakresie uchylenia zwrotu „które są przydatne do prowadzenia działalności rolniczej (chodziło o wykształcenie średnie lub wyższe) wskazywali też na następujące kwestie:

- nie tylko osoba, która ukończyła średnią lub wyższą szkołę rolniczą jest w stanie dobrze prowadzić produkcję rolną²⁵,
- wymóg kwalifikacji typowo rolniczych, przy obniżeniu ich wymogu do różnych kursów, może być źródłem nieuczciwości w załatwianiu dyplomów.²⁶

18 A. Lichorowicz: *op.cit.*, s. 53–54.

19 Druk Sejmowy nr 401 z 6.03.2002 r.

20 Druk Sejmowy nr 697 z 2.07.2002 r.

21 Druk Sejmowy nr 1128 z 28.11.2002 r.

22 Druk Sejmowy nr 1497 z 8.04.2003 r.

23 Druk Sejmowy nr 1497A z 10.04.2003 r.

24 Komisja wniosła także o odrzucenie poprawek dotyczących oparcia definicji rodzinnego gospodarstwa rolnego na kryterium pracy rolnika i członków jego rodziny w gospodarstwie rolnym, oraz ograniczających w znacznym stopniu możliwość nabycia nieruchomości rolnych przez obywateli państw – członków Unii Europejskiej. W doktrynie prawa rolnego proponowano jako kryterium budowy definicji rodzinnego gospodarstwa rolnego uznać osobiste prowadzenie lub pracę w gospodarstwie rolnym. Zob. A. Lichorowicz: Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej, Białystok 2000, s. 231.

25 Wydaje się, że lepszą gwarancją prawidłowego prowadzenia działalności rolniczej jest jednak wykształcenie rolnicze co najmniej średnie.

26 Śluszłą uwagą jest odstąpienie od różnego rodzaju kursów, ale ze względu na poziom wykształcenia osoby kończącej taki kurs. „Załatwianie” dyplomów nie jest w tym przypadku prawidłową argumentacją, ponieważ można załatwić każdy dyplom. Problem polega na skuteczności prawa karnego w eliminacji takich zjawisk.

Powyższe zastrzeżenia spowodowały przyjęcie poprawki²⁷. Tym samym Sejm zwolnił notariuszy z trudnego zadania – określania, jakie wykształcenie uznać za przydatne do prowadzenia działalności rolniczej. W efekcie art. 6 ust. 3 ustawy określa kwalifikacje rolnicze jako: wykształcenie rolnicze co najmniej zasadnicze lub wykształcenie średnie lub wyższe, lub osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego lub praca w gospodarstwie rolnym przez okres co najmniej 5 lat. Posłowie w głosowaniu przyjęli więc, że każde wykształcenie średnie lub wyższe daje osobie fizycznej status osoby posiadającej kwalifikacje rolnicze. Tak też powszechnie przyjęto w doktrynie i praktyce notarialnej.

Analizując zapis stenograficzny z posiedzenia Sejmu, odnosi się wrażenie, że część posłów podczas głosowania nad poprawką skreślającą zwrot „przydatne do prowadzenia działalności rolniczej” nie była zorientowana o jej treści i dopiero po głosowaniu uświadomili sobie o co chodziło w przegłosowanej poprawce. Można zaryzykować twierdzenie, że Sejm definiując kwalifikacje teoretyczne popełnił niezamierzony błąd (zresztą nie jedyny).

Znaczenie kwalifikacji praktycznych zdefiniowane w ustawie nie budzi takich zastrzeżeń jak kwalifikacji teoretycznych. Niezależnie jakie były intencje posłów tekst aktu prawnego należy interpretować za pomocą wypracowanych reguł wykładni. Oczywiście zgodnie z zasadą *clara non sunt interpretenda* można przyjąć dosłowne brzmienie omawianego przepisu i uznać, że oprócz co najmniej zasadniczego wykształcenia rolniczego, każde średnie lub wyższe spełnia wymóg posiadania kwalifikacji rolniczych. Zdaniem autora interpretacja kwalifikacji teoretycznych określonych w ustawie powinna iść – od początku jej stosowania w innym kierunku, chociaż zdaje sobie sprawę, że jest to odosobniony pogląd. Problem powstaje przy analizie kwalifikacji teoretycznych w kontekście całej ustawy, a pomocniczo i systemu prawa, a wówczas nie jest oczywiste, czy posiadanie jakiegokolwiek wykształcenia średniego lub wyższego oznacza posiadanie kwalifikacji rolniczych; bowiem podstawą wykładni nie jest założenie racjonalności prawodawcy faktycznego, lecz założenie racjonalności abstrakcyjnego prawodawcy. Przede wszystkim należy założyć, iż prawodawca taki tworzy normy nie-sprzeczne z innymi, w szczególności zgodne z przepisami ogólnymi danego aktu prawnego, a także z jego celem oraz zgodne z zasadami systemu prawa. Jeżeli nastąpi ewidentne złamanie zasady racjonalności prawodawcy (a byłoby tak, kiedy norma odtworzona za pomocą językowych reguł interpretacyjnych okazałaby się rażąco sprzeczna z innymi normami i zasadami systemu) można zastosować reguły pozajęzykowe wykładni interpretacyjnej²⁸.

Jak wcześniej wspominałem ustawa określa zasady kształtowania ustroju rolnego państwa między innymi przez zapewnienie prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej (w tym ogrodniczej i sadowniczej) lub zwierzęcej (w tym rybnej), przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach²⁹. Ustawa odnosi odpowiednie kwalifikacje do osób prowadzących gospodarstwa rolne, a więc nie tylko indywidualne bądź rodzinne. Jednak reguluje ona w zasadzie tylko kwestie związane z prawem pierwokupu dzierżawcy nieruchomości rolnej oraz prawem pierwokupu lub nabycia (w przypadku zawarcia innej umowy niż sprzedaż) Agencji Nieruchomości Rolnych (zwanej dalej Agencją). Dodając do kodeksu cywilnego art. 1070¹, wprowadzono – w razie zbycia udziału w spadku obejmującym gospodarstwo rolne – prawo pierwokupu współspadkobiercy, a w dalszej kolejności dzierżawcy, a następnie Agencji Nieruchomości Rolnych, której przysługuje dodatkowo prawo nabycia w przypadku zawarcia innej niż sprzedaż umowy przeniesienia własności udziału obejmującego nieruchomość rolną³⁰. W efekcie istotą kształtowania ustroju rolnego w omawianym zakresie jest kontrola umów przenoszących własność nieruchomości rolnych oraz dość wąskie uregulowanie dzierżawy rolniczej. Przepisy prawa nie definiują pojęcia ustroju rolnego, a biorąc pod uwagę wypracowane przez doktrynę elementy tego pojęcia³¹ stwierdzić można, iż ustawowa regulacja ustroju rolnego jest bardzo wąska, nawet w odniesieniu do konkretnego, lecz o wąskim zakresie merytorycznym³² art. 23 Konstytucji RP, który jako jedyny dotyczący bezpośrednio rolnictwa nakłada na organy państwa obowiązek ustanowienia takich rozwiązań prawnych ustroju rolnego, aby jego podstawą były rodzinne gospodarstwa rolne, oraz obowiązek nie wprowadzania norm osłabiających ich pozycję ustrojową³³. W związku z przedstawionymi uwagami omawianą zasadę określoną w ustawie można uznać jako programową dla wszystkich gospodarstw, a jeśli chodzi o gospodarstwa prowadzone nie przez osoby fizyczne, to wydaje się, iż w myśl tej zasady przedsiębiorca powinien zatrudnić do prowadzenia działalności rolniczej osobę o odpowiednich kwalifikacjach. Odniesienie „odpowiednich kwalifikacji” do „działalności rolniczej” wskazuje, że intencją racjonalnego prawodawcy są kwalifikacje przydatne do prowadzenia działalności rolniczej.

29 Art. 1 pkt 3 w zw. z art. 2 pkt 3 ustawy.

30 Zob. bliżej Z. Truszkiewicz: *op.cit.*, s. 49–60. Wyłączenie przez ustawodawcę z prawa pierwokupu osób prowadzących działalność rolniczą przez dłuższy czas na podstawie prawa użytkowania lub chociażby w rezultacie zawarcia umowy użyczenia, wynika – jak się wydaje – z faktu, że podstawową formą korzystania z ziemi jest dzierżawa.

31 Przyjmuje się, że ustrój rolny jest układem stosunków własnościowych i form organizacji produkcji w rolnictwie, jak również form organizacyjnych rynku rolnego. Zob. A. Stelmachowski (w:) P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, St. Prutis, A. Stelmachowski: *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1997, s. 11.

32 Zob. A. Lichorowicz: *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego Rzeczypospolitej w świetle art. 23 Konstytucji (w:) Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, pod red. M. Wyrzykowskiego, Warszawa 2001, s. 113 i 114.

33 Bliżej na ten temat A. Lichorowicz: *op.cit.*, s. 118 i 119.

27 Wydaje się jednak, że większość posłów chciała zliberalizować kontrolę obrotu nieruchomościami rolnymi, stwarzając pozory wymogu określonych kwalifikacji.

28 J. Jabłońska-Bonca: *Wstęp do nauk prawnych*, Poznań 1996, s. 152–155 i 168.

Określenie w art. 6 pkt 3 kwalifikacji teoretycznych, jako elementu konstrukcyjnego pojęcia rolnika indywidualnego, należy ocenić z pozycji gospodarstwa rodzinnego. Definicja rolnika indywidualnego jako taka niczemu nie służy. Ustawa nie wiąże z tym pojęciem żadnych skutków prawnych. Dopiero pojęcie to jako element konstrukcji definicji gospodarstwa rodzinnego wywołuje skutki prawne. Wynika stąd wniosek, że pojęcie rolnika indywidualnego jest pojęciem „słabszym” od pojęcia „gospodarstwo rodzinne”. W doktrynie prawa rolnik indywidualny jest osobą fizyczną prowadzącą gospodarstwo rolne. W świetle art. 6 ustawy można stwierdzić, że nie o takim rolniku mówi ten przepis, wprowadzając dodatkowe wymogi zdefiniowania rolnika indywidualnego (miejsce zamieszkania itd.). Z faktu, że art. 6 wprowadza pojęcie pomocnicze do definicji gospodarstwa rodzinnego można wywnioskować, że taki rolnik, który posiada kwalifikacje (przy spełnieniu dodatkowych warunków) może prowadzić gospodarstwo rodzinne i właśnie taki rolnik indywidualny powinien podlegać szerszej reglamentacji prawnej w porównaniu z pozostałymi rolnikami indywidualnymi, którzy nie prowadzą gospodarstwa rodzinnego. Skoro tak, to rolnik indywidualny prowadzący gospodarstwo rodzinne musi różnić się od rolnika indywidualnego nie prowadzącego gospodarstwa rodzinnego i w stosunku do tego ostatniego wymogi kwalifikacyjne mogą być niższe. Jak wcześniej wspomniano, ustawa wprowadza zasadę kształtowania ustroju rolnego przez zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach, nie tylko w odniesieniu do gospodarstw rodzinnych (choć z treści ustawy wynika, że chodzi tylko o gospodarstwa rodzinne). Przepis art. 1 pkt 3 jest zasadą ogólną, zaś przepisy art. 6 są przepisami szczegółowymi. Założenie, że przepisy art. 6 zapewniają prowadzenie działalności rolniczej przez osoby z wykształceniem nieprzydatnym do prowadzenia działalności rolniczej byłoby nieuzasadnione, skoro przepisy szczegółowe mają konkretyzować zasady ogólne, zawarte w przepisach ogólnych. Ponadto, gdyby ustawodawcy chodziło o jakiekolwiek wykształcenie średnie lub wyższe, użycie w art. 1 pkt 3 słowa „odpowiednie” byłoby zbędne. Wówczas przepis ten mógłby brzmieć „zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby posiadające kwalifikacje”. Wyraz „odpowiednie” należy więc łączyć ze zwrotem „działalność rolnicza”. Trudno przyjąć, że kwalifikacje w zawodach nierolniczych są odpowiednimi kwalifikacjami do prowadzenia działalności rolniczej. W art. 1 pkt 3 niewątpliwie chodzi o kwalifikacje, a nie potencjalną zdolność osoby posiadającej jakiekolwiek wykształcenie do przyswojenia wiedzy z zakresu produkcji rolnej. Taki wymóg dotyczący kwalifikacji rolniczych powinien być wyższy dla rolników prowadzących gospodarstwa rodzinne i zgodny z tendencją zawartą w art. 23 Konstytucji. Z ustawy wynika jedynie prawo pierwokupu dzierżawcy prowadzącego rodzinne gospodarstwo rolne i brak kontroli Agencji w przypadku nabycia nieruchomości rolnych przez osobę prowadzącą takie gospodarstwo. Właściwie pra-

wem dla osoby prowadzącej rodzinne gospodarstwo rolne jest tylko prawo pierwokupu w razie sprzedaży nieruchomości rolnych przez wydzierżawiającego. Jak to się ma do wskazanych rozwiązań prawnych art. 23 Konstytucji? Nawet pobieżne spojrzenie pozwala zauważyć, że osoba która prowadzi gospodarstwo rodzinne w rozumieniu ustawy nie ma dostępu do funduszy strukturalnych, jeśli nie posiada kwalifikacji typowo rolniczych. A przecież to gospodarstwa rodzinne, zdefiniowane tylko w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, są zgodnie z art. 23 Konstytucji podstawą ustroju rolnego państwa i nie powinny być w gorszym położeniu prawnym i ekonomicznym niż gospodarstwa nierodzinne. Ten ostatni argument również przemawia za interpretacją „wykształcenia średniego lub wyższego” (art. 6 ust. 3 pkt 1 ustawy) jako typowo rolniczego, a przynajmniej przydatnego do prowadzenia działalności rolniczej.

Stąd też biorąc pod uwagę relację pomiędzy art. 1 pkt 3 i art. 6 ustawy oraz art. 23 Konstytucji, a także przepisami dotyczącymi wspierania rozwoju obszarów wiejskich³⁴, wydaje się iż określenie efektu zastosowania reguł językowych wykładni interpretacyjnej (w sytuacji ewidentnego złamania zasady racjonalności prawodawcy) skłania do zastosowania reguł systemowych i funkcjonalnych, które ze wskazanych wyżej przyczyn pozwalają skorygować pojęcie kwalifikacji teoretycznych, zawężając je do wykształcenia co najmniej zasadniczego rolniczego.

Jak wcześniej wspomniano, stosowanie art. 6 ust. 3 pkt 1 w praktyce notarialnej od wejścia w życie ustawy opierało się na wykładni tego przepisu dokonanej za pomocą reguł językowych i w efekcie każde wykształcenie średnie lub wyższe wchodzi w zakres kwalifikacji rolniczych³⁵. W tej sytuacji uznanie wykształcenia średniego i wyższego, jako typowo rolniczego lub przydatnego do produkcji rolnej, jest już nie do przyjęcia, ponieważ albo należałoby weryfikować wcześniej zawarte umowy nabycia nieruchomości rolnych, co wprowadzałoby ogromny zamęt, albo tworzyłoby nierówne prawa dla nabywających takie nieruchomości, zależnie od terminu zawarcia umowy. W związku z tym, w dalszej części opracowania określenie kwalifikacji teoretycznych należy oprzeć na dosłownym brzmieniu art. 6 ust. 3 pkt 1, uznając za takie wykształcenie: rolnicze zasadnicze lub jakiekolwiek średnie oraz jakiekolwiek wyższe.

34 W szczególności w § 7 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 30.04.2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętych planem rozwoju obszarów wiejskich, Dz.U. nr 114, poz. 1191.

35 W doktrynie przeważa pogląd, że liberalna interpretacja kwalifikacji rolniczych jest prawnie nieuzasadniona i szkodliwa strukturalnie. Zob. A. Lichorowicz: Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, *Kwartalnik Prawa Prywatnego* 2004, z. 2, s. 396–398 i 429; Por. ten sam autor: Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej, *Białystok* 2000, s. 232. Autor uznał za wystarczające takie kwalifikacje, jakie są określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z 12 grudnia 1990 r. w sprawie dziedziczenia ustawowego gospodarstw rolnych, Dz. U. nr 89, poz. 519 z późn. zm. Jako wyraz nowoczesnego podejścia do zawodu rolnika, określenie kwalifikacji rolniczych w postaci wykształcenia jakiegokolwiek średniego lub jakiegokolwiek wyższego, aprobuje B. Wierzbowski. Zob. B. Wierzbowski: Obrót ziemią rolną po 15 lipca 2003 r., *Rzeczpospolita* 2003, nr 111, *Vademecum Rzeczpospolitej*, Obrót ziemią rolną po nowemu, s. 4.

Wykształcenie rolnicze zasadnicze, zgodnie z art. 11a ust 3 ustawy z 7.09.1991 r. o systemie oświaty³⁶ posiada osoba, która:

- 1) ukończyła zasadniczą szkołę zawodową, szkołę zasadniczą lub inną szkołę równorzędną,
- 2) ukończyła zasadniczą szkołę zawodową (o okresie nauczania nie krótszym niż 2 lata i nie dłuższym niż 3 lata), których ukończenie umożliwia uzyskanie dyplomu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe po zdaniu egzaminu, a także dalsze kształcenie w dwuletnich uzupełniających liceach ogólnokształcących lub trzyletnich technikach uzupełniających. Rozporządzenie wykonawcze³⁷ do wskazanej ustawy określa zakres rolniczego wykształcenia zawodowego, mieszczący się w sformułowaniu „zasadnicze wykształcenie rolnicze”. A są to przykładowo następujące zawody: rolnicy produkcji roślinnej i ogrodnicy, hodowcy zwierząt i pokrewni, rybacy.

Średnie wykształcenie – zgodnie z art. 11a ust. 4 ustawy o systemie oświaty – posiadają osoby, które ukończyły szkołę ponadpodstawową, z wyjątkiem ukończenia zasadniczej szkoły zawodowej (o okresie nauczania nie krótszym niż 2 lata i nie dłuższym niż 3 lata), których ukończenie umożliwia uzyskanie dyplomu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe po zdaniu egzaminu, a także dalsze kształcenie w dwuletnich uzupełniających liceach ogólnokształcących lub trzyletnich technikach uzupełniających. Średnie wykształcenie, to także ukończenie szkoły ponadgimnazjalnej – z wyjątkiem, o którym mowa w zdaniu poprzednim oraz z wyjątkiem trzyletniej szkoły specjalnej przysposabiającej do pracy dla uczniów z upośledzeniem umysłowym w stopniu umiarkowanym lub znacznym oraz dla uczniów z niepełnosprawnościami sprzężonymi; ukończenie takiej szkoły umożliwia uzyskanie świadectwa potwierdzającego przysposobienie do pracy.

Wyższe wykształcenie posiadają osoby, które ukończyły uczelnie państwowe lub niepaństwowe i uzyskały tytuł licencjata, inżyniera, magistra, lub magistra inżyniera. Skoro wykształcenie rolnicze posiada osoba ze średnim wykształceniem, niecelowa wydaje się dokładna analiza wykształcenia wyższego, ponieważ w przypadku wątpliwości co do uzyskania wyższego wykształcenia osoba fizyczna będzie zawsze legitymować się wykształceniem średnim.

Kwalifikacje praktyczne są w ustawie określone jako osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego lub praca w gospodarstwie rolnym przez okres co najmniej 5 lat (art. 6 ust. 3 pkt 2 ustawy). Należy jednak odróżnić osobiste prowadzenie gospodarstwa należącego do rolnika indywidualnego w rozumieniu art. 6 ust 2,

który „osobiste prowadzenie” odnosi do konkretnego gospodarstwa, od osobistego prowadzenia gospodarstwa, jako treści kwalifikacji praktycznych, o których mówi art. 6 ust. 3 pkt 2 ustawy.

Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy uważa się, że osoba fizyczna osobiście prowadzi gospodarstwo rolne, jeżeli podejmuje wszelkie decyzje dotyczące prowadzenia działalności rolniczej w tym gospodarstwie. Wydaje się, iż wymóg podejmowania wszelkich decyzji jest zbyt daleko idący. Decyzje dotyczące prowadzenia działalności rolniczej można podzielić na podstawowe oraz te, które mają na celu wykonanie decyzji podstawowych (decyzje wykonawcze). Sądzę, iż niemożliwe jest podejmowanie przez prowadzącego gospodarstwo rolne wszelkich decyzji, na przykład w zakresie czynności wykonywanych przez członków rodziny (jak odebrać poród u zwierząt, jak przeprowadzać udój mleka). Ponadto są nieprzewidziane sytuacje, w których podczas nieobecności rolnika, decyzję musi podjąć osoba obecna w gospodarstwie. Stąd *de lege ferenda* zwrot „wszelkie decyzje” powinien być zastąpiony zwrotem „podstawowe decyzje”. Należy zgodzić się z krytycznymi uwagami A. Lichorowicza dotyczącymi takiego określenia osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego, które może prowadzić między innymi do dyskryminacji prawnej małżonka³⁸.

Osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego rozumiane jako kwalifikacje praktyczne odnosi się do jakiegokolwiek gospodarstwa. W doktrynie i orzecznictwie na gruncie nieobowiązujących przepisów kc. dotyczących dziedziczenia przeważa pogląd, że prowadzenie gospodarstwa oznacza kierowanie, zarządzanie, bez obowiązku pracy³⁹. Na zasadzie analogii do art. 6 ust. 2 uznać można, iż jest to podejmowanie podstawowych decyzji dotyczących prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwie rolnym (państwowym, spółdzielczym, indywidualnym). Nie odgrywa roli tytuł prawny do prowadzenia gospodarstwa (własność, posiadanie samoistne, posiadanie zależne, dzierżenie na podstawie umowy). Skoro ustawodawca osobno wymienia takie czynności jak osobiste prowadzenie gospodarstwa oraz pracę w gospodarstwie, uznać należy że podejmowanie podstawowych decyzji związanych z prowadzeniem działalności rolniczej nie można traktować jako pracę w gospodarstwie rolnym. I tu pojawia się pytanie, czy zarządca zatrudniony na podstawie umowy o pracę w gospodarstwie, pracuje w tym gospodarstwie, czy osobiście je prowadzi? Wydaje się, że w tym wypadku na pewno spełnia przesłankę osobistego prowadzenia; jeżeli natomiast wykaże się 5-letnim okresem zatrudnienia, można również uznać iż spełnił przesłankę pracy przez okres 5 lat. Wynika stąd wniosek, że pojęcia pracy w gospodarstwie rolnym nie należy utożsamiać z pracą fizyczną.

38 Zob. bliżej A. Lichorowicz: Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, *Kwartalnik Prawa Prywatnego* 2004, z. 2, s. 399–401.

39 M. Niedośpiał: Dziedziczenie testamentowe gospodarstw rolnych przez osoby fizyczne, *Bielsko Biala* 2003, s. 141 i podane tam orzecznictwo oraz literatura.

36 Dz.U. z 1996 r. nr 67, poz. 329 z późn. zm.

37 Rozporządzenie ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 18.02.2002 r. w sprawie klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego, Dz.U. nr 53, poz. 571.

Alternatywną przesłanką w zakresie kwalifikacji praktycznych jest praca w gospodarstwie rolnym przez okres co najmniej 5 lat. Bliższej interpretacji tego pojęcia można dokonać w oparciu o art. 7 ust. 2 pkt 2 ustawy, zgodnie z którym dowodem potwierdzającym osobiste prowadzenie lub pracę w gospodarstwie rolnym jest oświadczenie poświadczone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub świadectwo pracy. Tak więc praca w gospodarstwie rolnym może być wykonywana w ramach stosunku pracy (świadectwo pracy) lub osobiście przez rolnika, albo członków jego rodziny czy domowników. Ustawa nie wskazuje, kto ma złożyć takie oświadczenie. Należy przyjąć, iż oświadczenie należy łączyć z osobą oświadczającego⁴⁰, ponieważ jest sposobem wykazania określonej okoliczności przez stronę w postępowaniu administracyjnym⁴¹ o poświadczenie organu administracji, które jest w istocie zaświadczeniem. Oświadczenie korzysta ze względnego domniemania prawdziwości⁴². Jeśli prowadzący gospodarstwo rolne chce udowodnić własny okres pracy, sam składa oświadczenie. Z wymogu poświadczenia takiego oświadczenia wynika, iż należy je złożyć w formie pisemnej lub ustnie do protokołu⁴³. W przypadku świadectwa pracy forma pisemna jest oczywista.

Ustawa nie określa w jakim czasie należy przepracować 5 lat, jaką przyjąć normę czasu pracy (czy 40 godzin tygodniowo, czy mniej), oraz milczy w kwestii przerw w pracy. Wykładnia historyczna pozwala uznać, że skoro ustawa nie operuje pojęciem „stałej pracy”, można domniemywać, iż dopuszcza przerwy w pracy, byleby w sumie przepracowany okres wynosił 5 lat. Z faktu, że kwalifikacje rolnicze są elementem definicji rolnika indywidualnego, który jest właścicielem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, może wynikać, iż co najmniej ostatni okres pracy powinien przypadać na dzień złożenia oświadczenia o skorzystaniu z prawa pierwokupu, lub zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości rolnych. Powstaje pytanie, czy przerwy w pracy z przyczyn nie leżących po stronie pracującego, należy wliczyć do okresów pracy? Wobec tylu problemów wydaje się, iż do ich częściowego rozwiązania pomocne mogą być uwagi doktryny i orzecznictwo do uchylonego art. 160 i 1059 kc. Przez pracę w gospodarstwie rolnym należy rozumieć czynności związane z funkcjonowaniem gospodarstwa w ramach przyjętego podziału pracy. Zakres czynności zależeć będzie od profilu gospodarstwa⁴⁴.

40 Ponieważ poświadczenie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jest w istocie zaświadczeniem w rozumieniu Działu VII k.p.a., to wówczas w ramach postępowania wyjaśniającego, prowadzący gospodarstwo rolne może także złożyć oświadczenie (oprócz zainteresowanego), że osoba zainteresowana pracowała w tym gospodarstwie co najmniej 5 lat. Takie oświadczenie jest w rozumieniu k.p.a. podaniem i może być złożone w formie określonej w art. 63 k.p.a., podobnie jak oświadczenie zainteresowanego.

41 Art. 75 § 2 k.p.a.

42 Zob. K. Choraży, Z. M. Kmiecik: Wydawanie zaświadczeń – kwestie nie rozstrzygnięte w literaturze, Samorząd Terytorialny 2000 r. nr 6, s. 70.

43 Zgodnie z art. 63 § 3 k.p.a. może być ono wniesione ustnie do protokołu i powinno być podpisane przez wnoszącego, a protokół ponadto przez pracownika, który go sporządził. Gdy podanie wnosi osoba, która nie może lub nie umie złożyć podpisu, podanie lub protokół podpisuje za nią inna osoba przez nią upoważniona, czyniąc o tym wzmiankę obok podpisu.

44 M. Niedośpiał: *op.cit.*, s. 134 i podana tam literatura i orzecznictwo. Wydaje się jednak, iż wykonywanie zajęć typowo domowych nie powinno się zaliczać do pracy w gospodarstwie rolnym.

W kwestii czasu pracy, jako zależnego również od profilu gospodarstwa można stwierdzić, że wystarczy wykonywanie czynności przez pewien okres (np. w sadownictwie, produkcji polowej) lub periodycznie (przy produkcji mleka) i w zasadzie nie ma znaczenia czas pracy jako taki, lecz kwestia wykonania określonych zadań gospodarczych. Osoba pracująca w gospodarstwie rolnym może jednocześnie wykonywać inny zawód i praca w gospodarstwie nie musi stanowić dla niej głównego źródła utrzymania⁴⁵. Trudno sobie wyobrazić możliwość utrzymania się z gospodarstwa, w skład którego wchodzi 1 ha użytków rolnych. W przypadku osób pracujących w nieswoim gospodarstwie czas pracy należy odnieść do rodzaju umowy o pracę i do jej zakresu. Trudno przyjąć, że osoba zatrudniana sezonowo (z uwagi na profil produkcji np. rybnej) jeden miesiąc w ciągu roku, czyniąc tak przez 5 lat spełni przesłankę pięcioletniej pracy w gospodarstwie rolnym. W tym wypadku należy przyjąć do 5-letniego okresu łączne okresy zatrudnienia albo okres stałego zatrudnienia, chociażby w minimalnym czasie pracy.

Wydaje się, że należy zaliczać do 5-letniego okresu pracy przerwy w pracy powstałe z przyczyn niezależnych od pracującego. Wypada zgodzić się z M. Niedośpiałem⁴⁶, że jest to taka przyczyna uniemożliwiająca wykonywanie pracy, której pracujący nie mógł usunąć, choćby nawet chciał.

De lege ferenda należałoby kwestię pracy w gospodarstwie rolnym uregulować w sposób jednoznaczny.

Należy zauważyć, że posiadanie kwalifikacji rolniczych nie ma jednak dużego znaczenia⁴⁷ z uwagi na zakres podmiotowy osób mogących się nimi legitymować, skutki nieposiadania kwalifikacji, a także z uwagi na zakres korzystania przez Agencję z prawa pierwokupu.

Krąg osób, które posiadają kwalifikacje rolnicze to ci, którzy posiadają wykształcenie podstawowe, zasadnicze nierolnicze, ukończone gimnazjum i jednocześnie nie należą do osób bliskich zbywcy nieruchomości w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami⁴⁸ oraz nie są następcami w rozumieniu art. 84 ustawy z 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników⁴⁹. Ujmując omawiane zagadnienie inaczej, kontrola transakcji będzie wyłączona, jeżeli zbycie nieruchomości rolnych następuje na rzecz zstępnych, wstępnych, rodzeństwa, dzieci rodzeństwa, osoby przysposabiającej i przysposobionej, małżonka, który nie pozostaje we wspólności ustawowej ze sprzedającym nieruchomość, oraz osoby,

45 M. Niedośpiał: *op.cit.*, s. 135–136 wraz z podaną tam literaturą i orzecznictwem.

46 M. Niedośpiał: *op.cit.*, s. 138.

47 Zob. też A. Lichorowicz: Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, Kwartalnik Prawa Prywatnego 2004, z. 2, s. 393–396.

48 Art. 4 pkt 13 ustawy z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. z 2004 r. nr 261, poz. 2603 z późn. zm.

49 Dz.U. z 1998 r. nr 7, poz. 25 z późn. zm.

która pozostaje ze sprzedającym faktycznie we wspólnym pożyciu⁵⁰, a także następcy (osoba młodsza od przekazującego gospodarstwo rolne co najmniej o 15 lat). W praktyce krąg osób nabywających nieruchomości rolne jest ograniczony głównie do podmiotów wskazanych wyżej, ponieważ transakcje z innymi podmiotami są zawierane rzadziej. Kontrola obrotu będzie wyłączona także w przypadku innych osób posiadających zasadnicze wykształcenie rolnicze lub jakiegokolwiek średnie albo wyższe.

Skutki nieposiadania kwalifikacji rolniczych są też dość ograniczone. W kwestii prawa pierwokupu dzierżawcy należy zaznaczyć, iż nie przysługuje mu ono, gdy umowa dzierżawy (poza warunkami formalnymi) była wykonywana przez okres 5 lat, jeśli (poza innymi warunkami) dzierżawca wcześniej osobiście nie prowadził gospodarstwa rolnego lub w nim nie pracował i nie posiada kwalifikacji teoretycznych. Takie rozwiązanie wyklucza skorzystanie z prawa pierwokupu początkujących rolników nieposiadających kwalifikacji teoretycznych. Jeśli chodzi o prawo pierwokupu dzierżawcy, to należy podkreślić, że w warunkach polskich między osobami fizycznymi lub między osobą fizyczną a osobą prawną inną niż Agencja, nie odgrywa ono większej roli.

Agencji przysługuje prawo pierwokupu lub nabycia, gdy osoba fizyczna zamierzająca kupić lub nabyć nieruchomość rolną w drodze innej umowy niż sprzedaż, nie posiada kwalifikacji teoretycznych, jeśli nie prowadziła osobiście gospodarstwa rolnego lub nie pracowała w gospodarstwie rolnym przynajmniej 5 lat. Powoduje to kontrolę transakcji zawieranych przez osoby rozpoczynające działalność wytwórczą w rolnictwie, jednak nieposiadające jeszcze statusu rolnika indywidualnego (ponieważ nie posiadają gospodarstwa⁵¹). Takie rozwiązanie chroni przed brakiem kontroli nabycie nieruchomości rolnych przez cudzoziemców w celach spekulacyjnych, ale powoduje też, że np. nabycie nieruchomości rolnej przez osobę z wyższym wykształceniem rolniczym prowadzącą gospodarstwo rolne przez 3 lata, zależeć będzie od „zezwoenia” Agencji⁵². W praktyce Agencja nie zawsze korzysta z prawa pierwokupu, co osłabia w omawianej sytuacji znaczenie braku kwalifikacji teoretycznych jako przesłanki niweczącej naby-

cie nieruchomości rolnej. Agencja korzysta z prawa pierwokupu bardzo rzadko w przypadku nieruchomości rolnych o obszarze kilku ha. W ciągu roku obowiązywania ustawy na 74500 umów, w stosunku do których Agencji przysługiwało prawo pierwokupu, Agencja wykonała to prawo jedynie w 60 przypadkach, co stanowi 0,0805 % tych umów.⁵³

W sytuacji niewielkiego znaczenia posiadania kwalifikacji rolniczych w obrocie nieruchomościami rolnymi, należy zadać pytanie, czy w ogóle jest celowe wprowadzenie do ustawy pojęcia kwalifikacji rolniczych? Gdyby rzeczywiście wpływały one na kształt ustroju rolnego, można by *de lege ferenda* proponować pewne uwagi. Mając jednak na względzie zakres i sposób kształtowania ustroju rolnego w ustawie, pojęcie kwalifikacji rolniczych staje się pojęciem marginalnym i niewiele znaczącym. Gdyby kontrola obrotu w zakresie podmiotowym była powszechna, należałoby się zastanowić nad ewentualną zmianą pojęcia kwalifikacji rolniczych. W świetle aktualnych rozwiązań prawnych powstaje pytanie, czy w ogóle wymóg kwalifikacji rolniczych jest sam w sobie instrumentem kształtowania ustroju rolnego, tym bardziej, że podnosi się w doktrynie, iż w przyjętym znaczeniu pojęcie kwalifikacji jest niezgodne z Konstytucją.

Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 31.01.2001 r.⁵⁴ uznał, że wymóg spełniania przez spadkobierców szczególnych kwalifikacji jako przesłanki dziedziczenia gospodarstw rolnych jest niezgodny z art. 64 ust 2 Konstytucji RP⁵⁵. W uzasadnieniu wyroku stwierdzono, że ochrona gospodarstw rodzinnych nie może naruszać prawa własności, dziedziczenia oraz wolności gospodarczej⁵⁶. W doktrynie zauważa się, że definicja ustawowa kwalifikacji rolniczych narusza konstytucyjną zasadę równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), stawiając w uprzywilejowanej pozycji osoby wykształcone, a wykonywanie prawa nabycia w przypadku braku kwalifikacji narusza zasadę swobody testowania chronioną art. 21 i 64 Konstytucji⁵⁷. Podkreśla się, że ograniczenia zawarte w ustawie, w tym dotyczące kwalifikacji rolniczych, nie mieszczą się w ramach dopuszczalnego ograniczenia praw i wolności określonego w art. 31 ust 3 Konstytucji⁵⁸.

Warto zastanowić się, czy rozwiązania ustawowe w zakresie kwalifikacji rolniczych naruszają także wolność działalności gospodarczej. Zgodnie z art. 22 Kon-

50 Słusznie zauważył A. Lichorowicz, że ze statusu osoby bliskiej nie będzie korzystać synowa czy zięć zbywcy nieruchomości. Zob. A. Lichorowicz: Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, *Kwartalnik Prawa Prywatnego* 2004, z. 2, s. 406 i 407. Mogą oni jednak być następcami w rozumieniu ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

51 Takie rozwiązanie prawne w sposób istotny różnicuje sytuację osoby nie posiadającej zasadniczego wykształcenia rolniczego, pracującej w gospodarstwie o powierzchni 1 ha i osoby niepracującej w gospodarstwie rolnym, lecz posiadającej wyższe wykształcenie rolnicze. Osoba posiadająca wykształcenie rolnicze, chcąc ominąć kontrolę transakcji przez Agencję, może nabyć 1 ha użytków rolnych (Agencja w zasadzie nie korzysta z prawa pierwokupu przy tak niewielkim obszarze nieruchomości rolnych), a następnie (po spełnieniu dodatkowych wymagań) nabyć nieruchomości rolne na powiększenie gospodarstwa – już bez możliwości kontroli transakcji przez Agencję. Por. B. Wierzbowski: Pytania i odpowiedzi (wr.): Obrót ziemią rolną po 15 lipca 2003 r., *Rzeczpospolita* 2003, nr 111, *Vademecum Rzeczpospolitej. Obrót ziemią rolną po nowemu*, s. 5.

52 Por. Z. Truskiewicz: Wszystko zależy od agencji i przypadku, *Rzeczpospolita* z 5.05.2003 r., nr 104, s. C 3.

53 T. Ciodyk, T. Zagórski: Pierwszy rok państwowego pierwokupu ziemi rolnej – podsumowania, tendencje, problemy, *www.anr.gov.pl* z dnia 21.09.2004 r.

54 Wyrok TK z 31.01.2001 r., sygn. P 4/99, *Dz.U.* nr 11, poz. 91.

55 *Dz.U.* z 1997 r. nr 78, poz. 483.

56 Por. P. Czechowski: Opinia do projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (druk sejmowy nr 1128 z 28 listopada 2002 r.), *Przegląd Legislacyjny* 2003, nr 2, s. 142–146; A. Lichorowicz: Uwagi co do założeń i zasad przyszłej regulacji nabywania nieruchomości rolnych i leśnych, uwzględniających klauzulę narodowego traktowania obywateli Unii Europejskiej, *Rejent* 2002, nr 5, s. 75.

57 A. Lichorowicz: Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, *Kwartalnik Prawa Prywatnego* 2004, z. 2, s. 396, 420 i 424.

58 A. Lichorowicz: *op.cit.*, s. 434.

stytucji ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny, a w myśl art. 23 Konstytucji preferencje stwarzane ustawowo dla rodzinnych gospodarstw rolnych mogą prowadzić do ustawowych ograniczeń tej wolności tylko ze względu na ważny interes publiczny.

Działalność wytwórczą w rolnictwie ustawodawca zalicza niewątpliwie do działalności gospodarczej. Już na podstawie definicji działalności gospodarczej zawartej w art. 2 ust. 1 ustawy z 23.12.1988 r. o działalności gospodarczej⁵⁹ w związku z art. 10 ust. 1 tej ustawy wyłączającym od obowiązku zgłoszenia do ewidencji działalności gospodarczej działalność wytwórczą w rolnictwie, wynikało że działalność wytwórcza w rolnictwie zaliczała się do działalności gospodarczej⁶⁰. Wynikało to też wyraźnie z ustawy Prawo działalności gospodarczej⁶¹, która w art. 2 ust. 1, definiując pojęcie działalności gospodarczej, wskazywała że jej przepisów nie stosuje się do działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, a także wynajmowania przez rolników pokoi i miejsc na ustawienie namiotów, sprzedaży posiłków domowych i świadczenia w gospodarstwach rolnych innych usług związanych z pobytem turystów (art. 3 ustawy). Identyczne rozwiązanie jak w ustawie Prawo działalności gospodarczej przyjęła w art. 2 i 3 ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁶². Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego na użytek rozwiązań w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi operuje pojęciem działalności rolniczej, określając ją jako działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej (art. 2 pkt 3)⁶³. Niewątpliwie pojęcie „działalności rolniczej” mieści się w pojęciu działalności wytwórczej w rolnictwie, zdefiniowanej wcześniej w ustawie Prawo działalności gospodarczej, a obecnie w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej. Działalność gospodarcza rozumiana szeroko obejmuje czynności przygotowawcze do prowadzenia działalności wytwórczej oraz samą działalność wytwórczą.

Uzasadnienia ograniczeń zasady wolności gospodarowania należy zawsze wyprowadzać z całokształtu postanowień Konstytucji, a więc nie tylko w oparciu o klauzulę generalną „ważny interes publiczny”, ale i normy ujęte w art. 31 ust. 3, które zezwalają na ograniczenie konstytucyjnych wolności i praw ze względu na

bezpieczeństwo lub porządek publiczny, ochronę środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób⁶⁴.

W przypadku pewnych rodzajów działalności gospodarczych istnieje wymóg, aby wytwarzanie lub usługi były wykonywane przez osoby o określonych kwalifikacjach np. świadczenie usług leczniczych, wytwarzanie i obrót materiałami leczniczymi; niemniej jednak w takich wypadkach podmiotem prowadzącym działalność gospodarczą może być każdy podmiot prawa; ma on jedynie obowiązek zatrudnienia osób z odpowiednimi kwalifikacjami. Tak więc nabyć aptekę lub prywatną klinikę może każdy podmiot. Nie może on jednak świadczyć usług aptekarskich czy udzielać porad lekarskich. W przypadku nabycia nieruchomości rolnej sytuacja jest nieco dziwna. Co prawda może je nabyć każdy podmiot, jednak dzierżawca spełniający określone w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego warunki, a w dalszej kolejności ANR może wykonać prawo pierwokupu, niwecząc możliwość prowadzenia przez osoby fizyczne działalności wytwórczej w rolnictwie. O ile zrozumiała jest intencja ustawodawcy w zakresie ustanowienia prawa pierwokupu dzierżawcy, to nieuzasadnione jest nadanie tego prawa Agencji. Ustawa stawia w pozycji uprzywilejowanej spółdzielnie rolnicze (w razie sprzedaży wkładu gruntowego przez jej członka), osoby bliskie zbywcy w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami, oraz jeżeli w wyniku nabycia nieruchomości następuje powiększenie gospodarstwa rodzinnego, czyli takiego którego nabywca posiada kwalifikacje rolnicze i spełnia dodatkowe warunki określone w ustawie⁶⁵.

Polityka rolna UE zmierza do ograniczania nadprodukcji żywności, ale jednocześnie kładzie nacisk na na wymiar środowiskowy rolnictwa jako największego użytkownika ziemi⁶⁶ produkcję rolne zgodną z wymaganiami ochrony środowiska⁶⁷, upowszechnianie metod które spełniają minimalne normy dotyczące środowiska. Współczesny producent rolny powinien znać zasady zarządzania gospodarstwem rolnym oraz prowadzić działalność rolniczą w sposób zapewniający ochronę zdrowia konsumentów, w szczególności odpowiednio postępować ze środkami ochrony roślin i nawozami. W ślad za prawem Unii Europejskiej, prawo polskie wprowadziło szczegółowe rozwiązania chroniące środowisko i zdrowie człowieka w działalności rolniczej⁶⁸. Wydaje się więc, że wymóg prowadzenia

59 Dz.U. nr 41, poz. 324 z późn. zm.

60 Kwestię tę omówiłem szerzej w artykule: Wysokość kar pieniężnych wymierzanych rolnikom za usunięcie bez zezwolenia drzew i krzewów, *Casus* 1997 r., nr 3, s. 33.

61 Ustawa z 19.11.1999 r. Prawo działalności gospodarczej, Dz.U. nr 101, poz. 1178 z późn. zm.

62 Dz.U. nr 173, poz. 1807 z późn. zm.

63 Nauki biologiczne zaliczają warzywa i owoce do roślin, a ryby do zwierząt; stąd zbędne wydaje się uściślenie produkcji roślinnej i zwierzęcej poprzez wskazanie na produkcję ogrodniczą, sadowniczą i rybną. Zob. też A. Majewski: Odpowiedzialność kontraktującego z tytułu rękojmi za wady fizyczne przedmiotów świadczeń dodatkowych, *Gdańsk* 1995, s. 19.

64 J. Ciapała: Konstytucyjna zasada wolności gospodarczej, *RPEiS* 2001, z. 4, s. 17 i nast.

65 Niezgodność powszechnie przyjętej interpretacji art. 6 ust. 3 pkt 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z Konstytucją jest dodatkowym argumentem pozwalającym na stwierdzenie, iż należało przy jego interpretacji przez praktykę prawniczą odstąpić od reguł językowych uznając, że kwalifikacje teoretyczne obejmują wykształcenie rolnicze co najmniej zasadnicze.

66 Rozporządzenie Rady (WE) 1257/1999 z 17.05.1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOR) oraz zmieniającego i uchylającego niektóre rozporządzenia, Dz.Urz. WE L 160, z 26.06.1999, z późn. zm.

67 Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2078/92 z dnia 30 czerwca 1992 r. w sprawie metod produkcji rolnej zgodnych z wymaganiami ochrony środowiska i utrzymania obszarów wiejskich Dz.Urz. L 215 z 30.7.1992, s. 85, z późn. zm.

68 Np. ustawa z 18.12.2003 r. o ochronie roślin, Dz. U. z 2004 r., nr 11, poz. 94 z późn. zm.; Ustawa z 26.07.2000 r. o nawozach i nawożeniu, Dz.U. nr 89, poz. 991 z późn. zm.

działalności rolniczej przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach nie jest sprzeczny z art. 31 ust. 3 i 22 Konstytucji. Tak więc ograniczenia działalności wytwórczej w rolnictwie z uwagi na ochronę zdrowia i środowiska mogą być wprowadzone ze względu na ważny interes publiczny.

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego, określając takie jego kształtowanie, które polega na zapewnieniu prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach, traktuje tylko o nabywaniu nieruchomości rolnych i pod tym kątem należy oceniać określone w niej kwalifikacje rolnicze. Wówczas można uznać, iż samo nabywanie nieruchomości nie jest ważnym interesem publicznym, który zezwalałby na ograniczanie nabywania nieruchomości rolnych przez osoby bez kwalifikacji, w celu prowadzenia takiej działalności. Konstytucyjna zasada oparcia ustroju rolnego na rodzinnych gospodarstwach rolnych powinna być realizowana za pomocą innych instrumentów niż wymóg kwalifikacji rolniczych przy nabywaniu takich nieruchomości.

Z drugiej strony, tak jak w przypadku regulacji rynków rolnych nie stosuje się ochrony konkurencji, również preferencyjne traktowanie gospodarstw rodzinnych nie jest naruszeniem swobody działalności gospodarczej⁶⁹. Chodzi jednak o to, aby stworzyć osobom fizycznym takie same możliwości prowadzenia działalności rolniczej, co przy obecnej interpretacji kwalifikacji rolniczych nie jest realizowane.

Reasumując dotychczasowe rozważania można zaryzykować twierdzenie, że ustawa o ustroju rolnym nie zapewnia prowadzenia gospodarstw rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach. Pojęcie gospodarstwa rodzinnego jak i rolnika indywidualnego w oparciu o powszechnie przyjętą interpretację kwalifikacji rolniczych jest niespójne z ustawodawstwem strukturalnym i niezgodne z Konstytucją RP. Kwalifikacje odnoszą się tylko do gospodarstw rodzinnych, są one określone na tyle szeroko, iż osoba z wykształceniem średnim spełnia wymóg kwalifikacji. Ponadto skutki posiadania kwalifikacji są ograniczone nawet w kwestii ich kontroli przez Agencję przy umownym nabyciu nieruchomości rolnej przez osobę fizyczną.

Sytuacja prawna przedstawiałaby się inaczej, gdyby zostało uchylone zd. II Konstytucji. Wówczas wprowadzenie wymogu kwalifikacji rolniczych pozwoliłoby na ukształtowanie obrotu nieruchomościami rolnymi w sposób racjonalny, niesprzeczny z innymi normami systemu prawa, zbieżny z uregulowaniami wewnętrznymi większości państw Unii Europejskiej oraz z prawem wspólnotowym⁷⁰.

69 A. Lichorowicz: Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego Rzeczypospolitej w świetle art. 23 Konstytucji (w:) Konstytucyjne podstawy systemu prawa pod red. M. Wyrzykowskiego, Warszawa 2001, s. 124.

70 Wydaje się słuszny pogląd E. Kremer przedstawiony 23 września na Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej Prawa Rolnego w Jastrzębiej Górze, że analiza, ocena i propozycje de lege ferenda w zakresie problematyki kwalifikacji rolniczych, powinny być poprzedzone podstawowym pytaniem – czemu mają służyć kwalifikacje rolnicze. Odpowiedź na to pytanie powinna determinować ich treść w ustawodawstwie rolnym.

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego w praktyce

Wstęp

Od dnia 16 lipca 2003 roku Agencja Nieruchomości Rolnych (ANR) realizuje zadania wynikające z ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. Mają one głównie związek z przysługującymi jej uprawnieniami do nabywania nieruchomości rolnych na podstawie prawa pierwokupu i uprawnienia do nabycia zwanego powszechnie prawem wykupu. Dzięki tym instrumentom Agencja ma możliwość oddziaływania na prywatny obrót ziemią rolniczą w kierunku wspierania rozwoju gospodarstw rodzinnych, stanowiących zgodnie z Konstytucją RP podstawę ustroju rolnego kraju, a także przeciwdziałania nadmiernej koncentracji ziemi.

Uregulowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego wpisują się w prowadzone począwszy od końca lat 60-ych XX wieku przez Unię Europejską działania w ramach polityki strukturalnej, mające m.in. na celu wspieranie rozwojowych gospodarstw rolnych, nawiązując również do wewnętrznych regulacji poszczególnych krajów członkowskich, które umożliwiają państwu interwencję na rynku ziemi rolniczej (głównie Francja) w kierunku koncentracji ziemi, przeciwdziałania nadmiernemu podziałowi nieruchomości, zagwarantowania prowadzenia działalności rolniczej przez osoby spełniające określone wymogi (kwalifikacje zawodowe, osobiste prowadzenie gospodarstwa, wiek, miejsce zamieszkania), w ramach której wykorzystuje się m.in. sąsiedzkie prawo pierwokupu, pierwokup państwowy, administracyjną kontrolę nabywania ziemi, ograniczanie nieracjonalnych podziałów nieruchomości rolnych.

Prawo pierwokupu i wykupu mają szansę przyczynić się do poprawy struktury polskiego rolnictwa, charakteryzującej się m.in. nadmiernym rozdrobnieniem i zbyt wolnym przepływem ziemi do gospodarstw rozwijających się i produkujących na rynek. Możliwość ta warunkowana jest jednak prowadzeniem świadomej i kompleksowej polityki państwa ukierunkowanej na doskonalenie struktur rolnych, w ramach której wykorzystywane będą na szerszą skalę i doskonalone inne instrumenty, tj. funkcjonujące od dawna (system rent i emerytur rolniczych, scalanie i wymiana gruntów) i najnowsze (renty strukturalne), przy jednoczesnym

wprowadzaniu nowych, dotychczas nie występujących (np. normy prawne ograniczające możliwość podziału nieruchomości rolnych, preferencje podatkowe i kredytowe dla gospodarstw rodzinnych). Jest to szczególnie ważne obecnie, kiedy system dopłat bezpośrednich do gruntów rolnych, inne formy wspierania rolnictwa z funduszy unijnych i krajowych, a także korzystniejsze relacje cen na produkty rolne, mogą działać w kierunku odwrotnym, tj. sprzyjać petryfikacji istniejących struktur.

Polityka ANR dotycząca realizacji ustawy

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego nie zawiera delegacji do wydania na jej podstawie aktów wykonawczych dotyczących realizacji uprawnień do pierwokupu i wykupu. Konieczne było więc opracowanie zasad stanowiących podstawę polityki Agencji w zakresie stosowania uprawnień do nabycia nieruchomości rolnych. Zasady postępowania przyjęte przez Agencję gwarantować mają, aby jej uprawnienia do nabywania nieruchomości wykorzystywane były jedynie do celów odpowiadających celom ustawy, określonym w art. 1 oraz aby realizacja ustawy nie utrudniała i nie spowalniała obrotu nieruchomości rolnych, przy uwzględnieniu ekonomicznej racjonalności oraz przy współudziale organizacji i instytucji związanych z rolnictwem. Do najważniejszych filarów polityki ANR należą następujące zasady:

- Nadrzędną przesłanką korzystania z uprawnień do pierwokupu i wykupu przysługujących Agencji jest występowanie na danym terenie efektywnego popytu na grunty rolne ze strony rolników indywidualnych.
- Agencja podejmuje działania w celu lepszego rozpoznania lokalnych środowisk rolniczych pod kątem skali i kierunku efektywnego popytu na grunty rolne ze strony gospodarstw rodzinnych (współpraca z jednostkami samorządowymi i organizacjami reprezentującymi rolników, w tym głównie z izbami rolniczymi).
- Nie są nabywane do Zasobu nieruchomości, które ze względu na charakter (np. siedliska rolnicze), powierzchnię (małe obszarowo) lub inne cechy (np. grunty od wielu lat nie użytkowane rolniczo) nie mają istotnego znaczenia z punktu widzenia realizacji celów ustawy, np. nie nadają się do powiększania gospodarstw rodzinnych.
- Decyzja o skorzystaniu z prawa pierwokupu i wykupu podejmowana jest przy uwzględnieniu możliwości rozdysponowania w rozsądnym terminie nabytych nieruchomości rolnych.

Współpraca ze środowiskiem notariatu

Szczególne znaczenie, jeśli chodzi o praktykę realizacji przepisów ustawy, ma realizowana przez Agencję współpraca ze środowiskiem notariatu. Ma to związek z faktem, iż to w kancelariach notarialnych dokonuje się oceny, czy w przypadku danej transakcji przysługuje Agencji prawo pierwokupu lub wykupu, czy nie. Niezbędne stało się wspólne określenie norm zwyczajowych stosowanych w obrocie nieruchomościami rolnymi, zasad wzajemnej współpracy, a także wyjaśnienie kwestii interpretacyjnych ustawy.

Biuro Prezesa ANR oraz Krajowa Rada Notarialna (KRN) podjęły współpracę, która zaowocowała opublikowaniem przez KRN dwóch stanowisk w sprawie stosowania w praktyce notarialnej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Przedstawiono tam szereg szczegółowych ustaleń dotyczących stosowania ustawy. Miały one na celu stworzenie jednolitej praktyki w tym zakresie. Treść wspólnych uzgodnień KRN i ANR udostępniono na stronach internetowych tych instytucji. Wzajemne konsultacje i spotkania odbywają się na bieżąco, a ich tematem są pojawiające się nowe problemy związane z realizacją ustawy. Agencja ma nadzieję, że współpraca w tym zakresie będzie nadal kontynuowana.

Liczba i przedmiot umów przekazywanych do agencji

Od początku działania ustawy (16.07.2003 r.) do końca 2004 r. do Agencji wpłynęło przeszło 113,1 tys. umów przenoszących własność nieruchomości rolnych, w stosunku do których przysługiwało jej prawo pierwokupu lub wykupu, w tym w roku 2004 – 83,6 tys. Warto w tym miejscu przytoczyć, że z danych Ministerstwa Sprawiedliwości obejmujących lata 2000–2002 wynika, że w Polsce zawieranych jest w roku średnio ok. 120 tys. umów przenoszących własność nieruchomości rolnych (bez uwzględnienia sprzedaży przez ANR). Można więc przyjąć, iż ok. 60–70 % transakcji na tym rynku podlega obecnie kontroli Agencji. Najwięcej umów otrzymały OT w Opolu (25,3 tys.), Warszawie (13,9 tys.) i Rzeszowie (13,1 tys.), a najmniej (ok. 1–1,4 tys.) Filia w Zielonej Górze, OT w Gorzowie i Filia w Pile. Średnia powierzchnia nieruchomości z umów przekazanych do Agencji w 2004 r. kształtowała się na poziomie 1,64 ha i w porównaniu z wcześniejszą analizą z 2003 r. (1,5 ha) wzrosła. Tylko 25,7 tys. (ok. 23%) umów przekazanych do ANR od początku działania UKUR dotyczyło nieruchomości o powierzchni większej niż 1 ha. Podobna liczba (25,3 tys. – 22 %) dotyczyła nieruchomości o powierzchni poniżej 1000 m². Łączna powierzchnia transakcji podlegających działaniu ustawy wyniosła przeszło 185 tys. ha. Największy powierzchnioowo obrót ziemią (podlegający rygorom ustawy) odnotowano w oddziałach terenowych ANR w Poznaniu – 27,9 tys. ha, we Wrocławiu – 19,2 tys. ha, w Opolu –

16,8 tys. ha, a najmniejszy w Filii w Pile, Zielonej Górze, OT w Gorzowie, Szczecinie i Filii w Koszalinie.

Agencja złożyła do końca 2004 r. 83 notarialne oświadczenia o nabyciu nieruchomości na podstawie UKUR (78 – pierwokupów i 5 – wykupów) dotyczących łącznej powierzchni 2021 ha i wartości 10,5 mln zł, z których 68 (obejmujących pow. 1 467 ha) wykonano w roku 2004. Najwięcej oświadczeń o nabyciu nieruchomości na podstawie UKUR złożono w oddziałach terenowych Agencji w Olsztynie, Opolu i Wrocławiu, a najmniej w Gorzowie i Filii w Zielonej Górze oraz Filii w Koszalinie. Największą powierzchnię nabyły oddziały Agencji w Szczecinie, Bydgoszczy i Olsztynie, a najmniejszą w Lublinie, Gorzowie i Filii w Pile. Z powierzchni 2021 ha, której dotyczyły oświadczenia Agencji o wykonaniu prawa pierwokupu lub wykupu, do Zasobu przejęto 1715 ha (85 %), z czego sprzedano 711 ha, a wydzierżawiono 240 ha. Pozostałe grunty są przygotowywane do rozdysponowania (podziały geodezyjne, wyceny, procedury przetargowe). Podstawową formą rozdysponowania jest obecnie sprzedaż w przetargach ograniczonych dla rolników indywidualnych powiększających gospodarstwa rodzinne.

Przekazywanie do Agencji umów przenoszących własność mienia o faktycznym charakterze nierolnym ma związek z wygaśnięciem z dniem 1 stycznia 2004 r. planów zagospodarowania przestrzennego uchwalonych przed dniem 1 stycznia 1995 r. obejmujących znaczną część powierzchni kraju. Grunty sklasyfikowane w wygasłych planach miejscowych jako budowlane albo rekreacyjne, obecnie w obrocie traktowane są formalnie jako rolne. Umowy przenoszące własność takiego mienia podlegają więc rygorom przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego.

Agencja nadal boryka się więc z koniecznością obsługi znacznej liczby umów przenoszących własność małych obszarowo nieruchomości oraz nieruchomości, które faktycznie mają charakter nierolny (przyjęcie, ewidencja, informowanie o rezygnacji z przysługujących uprawnień, przechowywanie, archiwizacja) co pociąga za sobą ponoszenie przez Agencję znacznych kosztów i angażuje pracowników. Należy przy tym podkreślić, że realizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego – jako nowego zadania Agencji – odbywa się przy wykorzystaniu dotychczasowego potencjału organizacyjnego i ludzkiego, a także przy braku dodatkowych źródeł finansowania.

Interwencja Agencji w obrót działkami, które w istocie rzeczy nie mają charakteru rolnego i związane z tym wydłużenie procedury sprzedaży i nabycia, wywoływała również negatywny odbiór społeczny przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz mnożenie się niepoehlebných opinii na ich temat, pochodzących zwłaszcza z kręgów związanych z rynkiem nieruchomości, np. pośredników. Licząc się z długotrwałym utrzymywaniem się stanu, w którym w dużej części gmin nie będzie planów miejscowych, a do Agencji wpływać będą nieruchomości

faktycznie nierolne, bądź rolne o znikomej powierzchni, Agencja zaproponowała zmianę ustawy polegającej na wyłączeniu spod jej działania nieruchomości o obszarze poniżej 1 ha. Propozycja ta włączona została do prac związanych z nowelizacją ustawy.

Podkreślenia wymaga fakt, iż zasilanie gospodarstw rodzinnych w ziemię odbywa się zarówno poprzez grunty pochodzące „pierwotnie” z Zasobu, jak również poprzez nieruchomości rolne nabywane na rynku prywatnym przez Agencję. O ile jest to możliwe, w pierwszej kolejności gospodarstwa rodzinne powiększane są gruntami Zasobu dotychczas nie rozdysponowanymi. Z reguły są one jednak gorszej jakości, rozdrobnione i nie cieszą się zainteresowaniem rolników, a znaczna ich część (były PFZ) od wielu lat traktowana jest jako grunty „trudno zbywalne”. Zasilanie gospodarstw rodzinnych odbywa się także poprzez proces zwany wtórną restrukturyzacją większych obszarowo wydzierżawionych nieruchomości. Pozyskanie gruntów z tego źródła jest realne, o ile umowy przewidują taką możliwość. Wyłączenia mogą dotyczyć maksymalnie 20 % powierzchni gruntów z umowy.

Wypada tutaj zwrócić uwagę, iż zmianie uległy w szczególności niektóre preferencje stosowane dotychczas przez Agencję przy rozdysponowaniu nieruchomości rolnych Skarbu Państwa. Zgodnie z art. 29 ust. 3b ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, Agencja może zastrzec, że w przetargu może uczestniczyć wyłącznie odpowiednia grupa osób – osoby fizyczne spełniające warunki określone w przepisach o kształtowaniu ustroju rolnego, zamierzające utworzyć lub powiększyć gospodarstwo rodzinne. Zmiana ta w praktyce niewątpliwie wpływa na skuteczną realizację jednego z głównych celów ustawowych, tj. poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych. Agencja organizuje coraz więcej tego typu przetargów ograniczonych.

W 2003 r. przeprowadzono blisko 2 tys. przetargów ograniczonych, a w trzech kwartałach 2004 r. ponad 3 tys. (50% wzrost). Dotyczą one najczęściej gruntów o powierzchni kilku, kilkunastu, czasami kilkudziesięciu ha. Począwszy od I kwartału 2000 r. do III kwartału 2004 r. w przetargach ograniczonych Agencja zaoferowała ok. **173 tys.** ha gruntów, w tym do sprzedaży ok. **48 tys.** ha oraz **125 tys.** ha do dzierżawy. Zdecydowana większość tych gruntów przeznaczona była na powiększenie przez rolników indywidualnych swoich gospodarstw (po 16.07.2003 r. gospodarstw rodzinnych). Rolnicy w tych przetargach wydzierżawili ok. **61 tys.** ha, a nabyli **30 tys.** ha. W trzech kwartałach 2004 r. w tego typu przetargach rolnikom zaoferowano łącznie ponad 56 tys. ha, w tym do dzierżawy ponad 41 tys. ha, a do sprzedaży ponad 15 tys. ha.

Realizacja nowego zadania Agencji, związanego z tworzeniem oraz poprawą struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych, opiera się na sprzedaży lub w uza-

sadnionych wypadkach wydzierżawieniu nieruchomości Zasobu (np. w sytuacji braku aktualnego planu zagospodarowania przestrzennego i niepewności co do przyszłej funkcji nieruchomości, zainteresowania wyłącznie powiększaniem gospodarstwa rodzinnego przez rolników w tej formie).

Poświadczanie przez wójtów (burmistrzów i prezydentów) oświadczeń rolników powiększających gospodarstwa rodzinne

Zgodnie z ustawą rolnicy powiększający gospodarstwa rodzinne do 300 ha użytków rolnych muszą udowodnić status rolnika indywidualnego, by nabyć nieruchomość bez kontroli Agencji. W tym celu zobowiązani są złożyć stosowne oświadczenia (m.in. o osobistym prowadzeniu gospodarstwa lub w niektórych wypadkach o pracy w gospodarstwie rolnym). Część oświadczeń podlega zgodnie z ustawą poświadczeniu przez wójtów (burmistrzów, prezydentów).

Po wejściu w życie ustawy w 2003 r. w środowiskach samorządowych i prawniczych pojawiły się wątpliwości w stosunku do użytego w ustawie pojęcia „poświadczenia”, zwłaszcza związane z charakterem prawnym, podstawami prawnymi i zakresem przedmiotowym tego pojęcia. Pojawiły się nawet opinie, iż na podstawie ustawy wójt (burmistrz lub prezydent) powinien poświadczać jedynie własnoręczność podpisu osoby składającej oświadczenie, a nie treść tego oświadczenia. Przedstawiciele gmin zwracali również uwagę na trudności związane z poświadczaniem pewnych faktów w związku z brakiem jakichkolwiek dokumentów potwierdzających stan faktyczny. Omawiane kwestie stały się również przedmiotem publikacji prasowych (m.in. w dzienniku Rzeczpospolita).

W związku z wątpliwościami w tym zakresie oraz zdarzającymi się wypadkami odmowy poświadczenia przez gminy oświadczeń rolników, Agencja w piśmie skierowanym do ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi przedstawiła stanowisko w tej sprawie, stwierdzając m.in., że termin „poświadczenie” należy rozumieć jako „potwierdzenie” użyte w art. 217 § 2 pkt 1. k.p.a. Poświadczenie następować powinno w formie **zaświadczenia** wydanego na podstawie k.p.a. W koniecznych przypadkach, przed wydaniem poświadczenia możliwe jest przeprowadzenie stosownego postępowania wyjaśniającego. Do pisma załączono opracowane przez Agencję projekty wzorów oświadczeń, które mogłyby być stosowane dla potrzeb zawierania umów.

Minister Rolnictwa pozytywnie zaopiniował zarówno stanowisko przedstawione przez Agencję, jak i zaproponowane wzory oświadczeń. Wykładnia i wzory oświadczeń zostały również zaaprobowane przez Krajową Radę Notarialną. Wzory oświadczeń przekazane zostały oddziałom terenowym Agencji oraz udo-

stępione na stronie internetowej ANR. Wprowadzenie jednolitych wzorów oświadczeń ułatwia przygotowanie dokumentacji do zawarcia umów przenoszących własność nieruchomości rolnych i usprawnia proces poświadczania oświadczeń nabywców przez właściwe organy.

Interpretacja pojęcia „osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego”

Agencja otrzymywała sygnały, iż niektórzy rolnicy napotykali problemy z poświadczeniem przez gminy oświadczeń o osobistym prowadzeniu gospodarstwa rolnego. Przedstawiciele niektórych gmin twierdzili, że definicja „osobistego prowadzenia” zawarta w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego jest zbyt ogólna, by można było przy jej zastosowaniu bezspornie przesądzić, czy oświadczenie obywatela jest zgodne ze stanem faktycznym. W związku z tym Agencja w 2003 r. wystąpiła do ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z propozycją zajęcia stanowiska w sprawie tego pojęcia, wskazując najistotniejsze przesłanki świadczące o osobistym prowadzeniu gospodarstwa rolnego (praca w gospodarstwie, osobiste składanie oświadczeń woli w sprawach związanych z funkcjonowaniem gospodarstwa, np. umowy z dostawcami, odbiorcami, bankami, ubezpieczycielami, zamieszkanie na terenie gospodarstwa rolnego lub w innym miejscu umożliwiającym pracę w tym gospodarstwie w wymiarze i z częstotliwością odpowiednią do charakteru prowadzonej produkcji – np. przy produkcji zwierzęcej niezbędna jest codzienna obecność prowadzącego gospodarstwo). Pogląd ten został pozytywnie zaopiniowany przez ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Niezależnie od tego należy dodać, że zdarzały się przypadki, kiedy osoby nie będące faktycznie rolnikami, a jedynie właścicielami lub dzierżawcami nieruchomości rolnych, uzyskiwały od stosownych organów poświadczenia oświadczeń o osobistym prowadzeniu gospodarstwa rolnego, co przy spełnieniu pozostałych (trzeba przyznać dosyć liberalnych warunków ustawowych) umożliwiało nabywanie nieruchomości rolnych poza kontrolą Agencji, bądź uczestnictwo w przetargach ograniczonych organizowanych przez Agencję na podstawie ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa dla rolników indywidualnych powiększających gospodarstwa rodzinne. W związku z tym Agencja złożyła propozycję zmiany w ustawie o k.u.r. polegającej na wprowadzeniu wymogu 3-letniego okresu osobistego prowadzenia gospodarstwa i zamieszkania w gminie, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa; to umożliwiałby uzyskanie statusu rolnika indywidualnego.

Rozwiązywanie warunkowych umów sprzedaży i próby zablokowania pierwokupów/wykupów wykonanych przez ANR

Z informacji przekazywanych przez oddziały terenowe i filie Agencji wynikało, że zdarzają się wypadki, kiedy strony warunkowej umowy sprzedaży, o której zawiadomiona zostaje Agencja, rozwiązują tę umowę po uzyskaniu informacji, że ANR zainteresowana jest skorzystaniem z prawa pierwokupu, względnie bada celowość skorzystania ze swoich uprawnień konsultując się z władzami gminy, przedstawicielami izby rolniczej lub dokonując wizji lokalnej na nieruchomości. Postępowanie takie jest niejednoznacznie oceniane przez notariuszy. Część z nich, powołując się na swobodę zawierania umów, dopuszcza taką możliwość. Inni działania takie oceniają jako niedopuszczalne, gdyż podejmowane są w złej wierze i mają na celu pozbawienie uprawnień Agencji. Brak jest dotychczas również jednolitego stanowiska judykatury i doktryny w omawianej sprawie. Agencja przyjęła stanowisko o niedopuszczalności tego typu działań.

Zanotowano również przypadki, kiedy osoby przenoszące własność nieruchomości, już po złożeniu przez Agencję notarialnego oświadczenia o nabyciu nieruchomości na podstawie ustawy, próbowały wszelkimi sposobami uniemożliwić realizację uprawnienia Agencji (odmowa wydania nieruchomości, odwołania do sądu). Tego typu sprawy kierowane są przez Agencję na drogę postępowania sądowych.

Problem kosztów poniesionych przez niedoszłych nabywców w wypadku wykonania przez agencję pierwokupu/wykupu

W trakcie realizacji przepisów ustawy pojawiły się wątpliwości, czy i w jakim zakresie – w przypadku wykonania przez Agencję prawa pierwokupu (wykupu) – przysługuje osobie, która zamierzała nabyć nieruchomość rolną, zwrot poniesionych kosztów związanych z zawarciem umowy. Przepisy ustawy nie odnoszą się do tego problemu, brak jest również orzecznictwa w podobnych sprawach.

Zasady współzycia społecznego przemawiałyby za zwracaniem poniesionych kosztów; bowiem niedoszły nabywca na skutek ograniczeń ustawowych nie otrzymuje świadczenia. W doktrynie prawnej podkreśla się również, że w przypadku gdy osobie trzeciej przysługuje prawo pierwokupu, nabywca działa w świadomości ryzyka, jakie niesie za sobą zawarcie umowy obciążonej takim uprawnieniem. Do czasu wypracowania jednolitego stanowiska oddziały terenowe ANR – nie będąc stroną umów zawartych pomiędzy osobami trzecimi – odmawiają zwrotu jakichkolwiek kosztów poniesionych przez niedoszłych nabywców.

Uchylenie się przez agencję z oświadczeń o wykonaniu pierwokupu/wykupu złożonych pod wpływem błędu

W kilku wypadkach wykonania przez Agencję prawa pierwokupu/wykupu okazało się, że w stosunku do danej umowy prawo to w ogóle Agencji nie przysługiwało, bądź nie wykonałaby go, posiadając wiedzę o wszelkich okolicznościach związanych z nieruchomością, bądź osobą nabywcy. Źródłem tego problemu są niezgodne ze stanem faktycznym, bądź niepełne informacje zawarte w akcie notarialnym przekazanym Agencji. Dotyczyły one w szczególności:

- oświadczenia przez sprzedającego, że nieruchomość wolna jest od wszelkich obciążeń i praw osób trzecich w sytuacji, gdy była obciążona umową dzierżawy (w jednym wypadku dzierżawcy przysługiwało nawet w pierwszej kolejności prawo pierwokupu),
- oświadczenia przez kupującego, że nie spełnia warunków określonych w ustawie w sytuacji, gdy były one spełnione, a prawo pierwokupu Agencji było wyłączone (zawarcie umowy, w wyniku której następowało powiększenie gospodarstwa rodzinnego),
- braku informacji o osobie nabywcy (np. że jest rolnikiem powiększającym gospodarstwo rolne, nie spełniającym tylko jednego warunku określonego w ustawie).

Stosowanie ustawy o KUR w wypadku egzekucji komorniczej

Prawo pierwokupu określone w art. 3 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego odnosi się do sprzedaży nieruchomości rolnej dokonanej w formie cywilnoprawnej umowy. W razie przeniesienia na podstawie umowy innej niż sprzedaż, Agencji przysługuje prawo nabycia tej nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej, przewidziane w art. 4 ustawy (prawo wykupu). W obu jednak przypadkach prawo Agencji dotyczy przeniesienia własności nieruchomości na podstawie zawartych umów. Jak wypowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 9 sierpnia 2000 r. (sygn. akt V CKN 1254/00) kodeksowe prawo pierwokupu (które ma zastosowanie do prawa określonego w art. 3 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego) dotyczy tylko przypadku, gdy zbycie rzeczy następuje w drodze sprzedaży. Zdaniem tego sądu „egzekucyjna sprzedaż nieruchomości (art. 952 kpc.) – mimo podobieństwa terminologicznego – nie jest jednak sprzedażą w rozumieniu art. 596 kc. Nie jest to nawet czynność prawna, lecz przenoszący własność rzeczy skutek orzeczenia sądowego o przysądzeniu własności (art. 999 §1 kpc.).” Z tych powodów Agencja uznała, iż przepisy dotyczące prawa pierwokupu nie mają zastosowania w sądowym postępowaniu egzekucyjnym.

Pierwokup nieruchomości z produkcją roślinną w toku

W niektórych umowach przenoszących własność nieruchomości rolnych brak informacji o tym, czy na gruncie prowadzone są jakieś uprawy, czy nie. Zdarzało się również, że po wykonaniu pierwokupu sprzedający wysuwali w stosunku do Agencji roszczenia o dodatkową zapłatę za produkcję w toku znajdującą się na gruncie w sytuacji, gdy w akcie notarialnym warunkowej umowy sprzedaży brak było informacji, iż cena nieruchomości nie obejmuje wartości nakładów na produkcję w toku.

Zgodnie z art. 48 kc. z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych, do części składowych gruntu należą w szczególności budynki i inne urządzenia trwale z gruntem związane, jak również drzewa i inne rośliny od chwili zasadzenia lub zasiania. Część składowa nie może być odrębnym przedmiotem własności i innych praw rzeczowych. Regulacje te składają się na zasadę *superficies solo cedit*, czyli nabywca nieruchomości z mocy prawa staje się właścicielem części składowych nieruchomości. Dlatego Agencja, wykonując prawo pierwokupu, staje się właścicielem nieruchomości wraz z produkcją w toku.

Nabywanie nieruchomości rolnych przez cudzoziemców

Zgodnie z rozporządzeniem ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych informacji oraz rodzajów dokumentów, jakie jest obowiązany przedstawić cudzoziemiec ubiegający się o wydanie zezwolenia na nabycie nieruchomości rolnej, ma on przedłożyć m.in. *oświadczenie Agencji Nieruchomości Rolnych, iż nie skorzystała lub nie zamierza skorzystać z uprawnień związanych z prawem pierwokupu.*

Na podstawie powyższego przepisu do Agencji zgłaszają się cudzoziemcy lub ich pełnomocnicy z wnioskami o wypowiedzenie się na piśmie o skorzystaniu lub nie z pierwokupu, nie przedkładając jednak przy tym wypisu warunkowej umowy sprzedaży.

Agencja uznała, że skorzystanie z prawa pierwokupu na podstawie ustawy o k.u.r. oraz zgodnie z art. 596 kc. i następnych, uzależnione jest od zawarcia przez zobowiązanego z osobą trzecią umowy sprzedaży. Prawo pierwokupu Agencji powstaje z mocy ustawy z chwilą zawarcia warunkowej umowy sprzedaży, a jego realizacja wymaga skutecznego zawiadomienia o jej treści przez zobowiązanego, zgodnie art. 598 kc.

Odnosnie zamiaru skorzystania z prawa pierwokupu Agencja nie wypowiada się blankietowo, lecz w odniesieniu do zawartej przez strony umowy warunkowej. Agencja analizuje i rozpatruje konkretną transakcję na określony dzień, przy określonych warunkach (cena, sposób zapłaty, popyt na grunty), a nie zamiar nabycia nieruchomości rolnej przez stronę. W takim wypadku analizowane jest również zawarte w umowie oświadczenie nabywcy nieruchomości o łącznej powierzchni

i miejscu położenia nieruchomości rolnych, których nabywca jest właścicielem lub dzierżawcą. Informacja ta jest istotna dla Agencji na dzień transakcji, z punktu widzenia oceny zasadności skorzystania z prawa pierwokupu w aspekcie przeciwdziałania nadmiernej koncentracji nieruchomości. Dlatego strony powinny nadsyłać do Agencji warunkową umowę sprzedaży sporządzoną jeszcze przed uzyskaniem zezwolenia MSWiA, uwzględniającą dwa warunki: niewykonania prawa pierwokupu przez ANR i uzyskania tego zezwolenia.

Przejmowanie i zapłata za nieruchomości nabywane na podstawie ustawy o KUR

Wykonując prawo pierwokupu (wykupu) Agencja jest w zasadzie związana postanowieniami przekazanej umowy warunkowej lub ostatecznej (w wypadku umów innych, niż sprzedaż), poza wyjątkami wymienionymi w art. 600–601 kc. Dotyczy to zarówno postanowień istotnych, regulujących np. cenę (równowartość pieniężną), a także innych, np. dotyczących sposobu wydania nieruchomości. W związku z faktem, iż w praktyce zdarzają się przypadki odmowy wydania nieruchomości nabytej na podstawie przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego, Agencja zamieszcza w notarialnych oświadczeniach o wykonaniu prawa pierwokupu (wykupu), w wypadkach gdy nic innego nie wynika z umowy zawartej pomiędzy sprzedającym a osobą trzecią, informację, iż cena (równowartość pieniężna) płatna będzie w określony sposób (np. na wskazany rachunek, gotówką, itp.) w dniu wydania nieruchomości z jednoczesną informacją, że Agencji przysługuje zgodnie z art. 488 § 2 kodeksu cywilnego prawo powstrzymania się od zapłaty ceny do czasu wydania nieruchomości.

Jeżeli zbywca konsekwentnie odmawia protokolarnego przekazania nieruchomości, Agencja występuje do sądu z pozwem o wydanie nieruchomości, a należność z tytułu nabycia składana jest do depozytu sądowego.

Podsumowanie i wnioski

- W pierwszym roku działania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego Agencja Nieruchomości Rolnych opracowała podstawowe zasady polityki w zakresie korzystania z pierwokupu/wykupu oraz szereg wytycznych dla jednostek organizacyjnych w całym kraju regulujących stosowne procedury.
- Charakter przeważającej części nieruchomości w obrocie monitorowanym przez Agencję (małe obszarowo, faktycznie o funkcji nierolnej) powodował, że „oferta dla Agencji” wynikająca z umów, w stosunku do których przysługiwało jej prawo nabycia, nie była z reguły interesująca. Nieruchomości nie nadające się na powiększanie gospodarstw, zgodnie z polityką Agencji nie były nabywane. Pierwokup i wykup stosowany był w wypadkach uzasadnionych

znacznym popytem ze strony okolicznych rolników, po uprzednim zaopiniowaniu przez izby rolnicze i gminy.

- Umowy przenoszące własność większych obszarowo nieruchomości rolnych w wielu wypadkach prowadziły do powiększania gospodarstw rolnych prowadzonych przez rolników, którzy nie spełniali wprowadzone wszystkich warunków wyłączających pierwokup/wykup, jednak ich dotychczasowa działalność rolnicza pozwalała przyjąć, że nabywany grunt będzie wykorzystywany zgodnie z przeznaczeniem. W takich wypadkach korzystanie przez Agencję z pierwokupu/wykupu było niecelowe.
- Brak określenia w ustawie limitu powierzchni, poniżej którego nie stosuje się przepisów ustawy (np. postulowany przez Agencję 1 ha) powodował niepotrzebne zaangażowanie sił i środków ANR na przyjmowanie, ewidencję, analizę, załatwianie i przechowywanie znacznej liczby umów. Odbывало się to często kosztem możliwości prowadzenia pogłębionych analiz celowości nabycia większych obszarowo nieruchomości.
- Realizacja przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego uwidoczniła również erozję systemu planowania przestrzennego. W związku z wygaśnięciem planów zagospodarowania przestrzennego w wielu gminach do Agencji przekazywano umowy dotyczące działek faktycznie budowlanych. W efekcie wydłużała się procedura związana z obrotem takiego mienia, a urzędnicy Agencji wykonywali szereg czynności, które nie miały praktycznie związku z realizacją celów ustawy o k.u.r.
- Ustawa o k.u.r. ogranicza stosowanie „złych praktyk” w obrocie nieruchomościami rolnymi. Nie jest tajemnicą, że w celu zaoszczędzenia na podatku od czynności cywilno-prawnych, taksie notarialnej czy też podatku VAT, strony podają niekiedy w umowach przenoszących własność nieruchomości kwotę niższą od rzeczywistej wartości transakcji. W sytuacji, kiedy Agencja ma prawo nabyć nieruchomość na podstawie prawa pierwokupu lub wykupu za cenę (równowartość pieniężną) określoną w umowie, działania tego typu ulegają ograniczeniu.
- Realizacja ustawy pokazuje, iż nie sprawdziły się czarne scenariusze przedstawiane zaraz po wejściu w życie ustawy przez dziennikarzy i środowisko pośredników w obrocie nieruchomościami, że sparaliżuje ona obrót na rynku nieruchomości rolnych i będzie źródłem licznych nadużyć i nieprawidłowości, a także że pozostanie martwym aktem prawnym.
- Systematycznie wzrasta liczba i powierzchnia nieruchomości nabytych przez Agencję na podstawie ustawy. Znaczny popyt na zbywane nieruchomości pochodzących z nabycia w ramach u.k.u.r. wskazuje na celowość zwiększenia w kolejnych latach zakresu interwencji polegającej na kupowaniu ziemi na rynku prywatnym i jej udostępnianiu na powiększenie gospodarstw rodzinnych.

Część III

PRAWNE I EKONOMICZNE INSTRUMENTY KSZTAŁTOWANIA USTROJU ROLNEGO

Ekonomiczne instrumenty kształtowania ustroju rolnego

1. Na ustrój rolny, niezależnie od tego jak jest on rozumiany, państwo może wpływać zarówno przy pomocy instrumentów ekonomicznych, jak i prawnych.¹ Różnica pomiędzy nimi nie sprowadza się bynajmniej do faktu ich regulacji bądź braku regulacji przy pomocy norm prawnych. W istocie bowiem instrumenty ekonomiczne również mają swoją szatę prawną. Oznacza to, że i one ujmowane są w kategorii norm prawnych. Z tego też powodu niekiedy bywają one określane jako instrumenty ekonomiczno-prawne.

Wydaje się, że najłatwiej można uchwycić różnicę pomiędzy tymi dwiema kategoriami instrumentów, odwołując się do ich istoty. Prawne instrumenty wpływające na ustrój rolny przybierają z reguły bądź to formę nakazów lub zakazów adresowanych do podmiotów działających w sferze rolnictwa² bądź to takich uprawnień podmiotów prawa publicznego, które umożliwiają tym podmiotom ingerencję w stosunki prawnorolne³. Natomiast instrumenty ekonomiczne nie formułują pod adresem podmiotów ze sfery rolnictwa nakazów czy zakazów określonego postępowania, a jedynie skłaniają te podmioty do określonego postępowania przy pomocy negatywnych lub pozytywnych bodźców ekonomicznych.

Instrumenty ekonomiczne kształtowania ustroju rolnego są wewnętrznie zróżnicowane. Można je dzielić wedle różnych kryteriów. Przede wszystkim wyróżnia się wśród nich te, które bezpośrednio wpływają na kształtowanie ustroju rolnego i te służące zasadniczo innym celom, jednak mogące mieć przynajmniej pośredni wpływ formowanie ustroju rolnego⁴.

Obecnie, po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej, katalog instrumentów ekonomicznych, które mogą oddziaływać w kierunku kształtowania ustroju rolnego jest obszerny. Można do nich przykładowo zaliczyć: ulgi i zwolnienia w podatkach oraz opłatach publicznoprawnych, dotyczące określonej kategorii czynno-

1 Zob. M. Ciepiewska: Narodowe polityki strukturalne państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej a Wspólna Polityka Rolna i zmiany w strukturze agrarnej, (w:) *Determinanty transformacji struktury agrarnej w rolnictwie polskim*, (red. S. Paszkowski), Poznań 1999, s. 10-11.

2 Przykładowo: normy zakazujące bezwzględnie powiększania powierzchni nieruchomości rolnych przysługujących danemu podmiotowi ponad ustaloną normę maksymalną, czy zakazujące podziału gospodarstw rolnych w taki sposób, by w jego wyniku nie powstały gospodarstwa o powierzchni mniejszej niż minimalna norma obszarowa.

3 Przykładowo: prawo pierwokupu umożliwiające ingerencję podmiotu publicznego w przypadku sprzedaży nieruchomości rolniej.

4 Zob. A. P. Wiatrak: Polityka strukturalna a przemiany wsi i rolnictwa w Unii Europejskiej, (w:) *Determinanty transformacji struktury agrarnej w rolnictwie polskim*, (red. S. Paszkowski), Poznań 1999, s. 48.

ści prawnorolnych, środki finansowe związane z rozwojem obszarów wiejskich (w tym zwłaszcza renty strukturalne) środki przyznawane na realizację programów rolnośrodowiskowych, czy na wsparcie gospodarstw niskotowarowych, a także dopłaty do oprocentowania kredytów zaciąganych przez rolników lub poręczenia spłaty takich kredytów i gwarancje kredytowe. Wydaje się ponadto, że wpływ na kształtowanie ustroju, przynajmniej pośredni, mogą mieć również te instrumenty ekonomiczne, które w doktrynie wspólnotowego prawa rolnego zaliczane są do instrumentów realizacji polityki rynkowej lub rynkowo-strukturalnej, w tym zwłaszcza kwoty produkcyjne, a w pewnej mierze też dopłaty produkcyjne.

W literaturze prawniczej więcej uwagi poświęca się, ze zrozumiałych względów, instrumentom prawnym kształtowania ustroju rolnego⁵. Nie oznacza to, że instrumenty ekonomiczne polityki rolnej, w tym też te wpływające na kształtowanie ustroju rolnego, są poza zakresem zainteresowania prawników agrarystów⁶. Jednak brak w polskiej literaturze prawniczej opracowań, które poświęcone byłyby wyłącznie albo w przeważającej mierze problematyce oddziaływania instrumentów ekonomicznych na kształtowanie ustroju rolnego.

Podjęcie rozważań nad problematyką wpływu instrumentów ekonomicznych na kształtowanie ustroju rolnego wydaje się być uzasadnione co najmniej z dwóch względów:

Po pierwsze – znaczenie instrumentów ekonomicznych w polskim prawie rolnym stale rośnie. Wzrost ich znaczenia w okresie przed wstąpieniem naszego kraju do Unii Europejskiej wiązał się z jednej strony z wprowadzeniem nowych regulacji prawnych będących skutkiem procesu dostosowywania polskiego ustawodawstwa do prawa wspólnotowego, a z drugiej strony z uzyskaniem przez Polskę dostępu do tzw. funduszy przedakcesyjnych. Przynajmniej część z instrumentów wprowadzonych w tym okresie miała wpływ na kształtowanie ustroju rolnego. W tym samym czasie znaczenie instrumentów prawnych ulegało postępującej marginalizacji, co zapoczątkowane zostało już w październiku 1990 r. zniesieniem ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi *inter vivos*⁷. Jeszcze większą rolę instrumentarium ekonomiczne zyskało po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Z chwilą akcesji polscy rolnicy uzyskali bowiem dostęp do szerokiego wachlarza

5 Zob. np. Ł. Bobeł: Prawo pierwokupu w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, „Prawo i Administracja”, tom II, Pila 2003, s. 223 i n.; J. Górecki: Nowe ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi, „Państwo i Prawo” 2003, nr 10, s. 12 i n.; A. Lichorowicz: Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2004, z. 2, s. 386 i n.; R. Szytk: Podstawowe zasady kształtowania ustroju rolnego, „Rejent” 2003, nr 5, s. 21 i n.; Z. Truszkiewicz: Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (część I i II), „Rejent” 2003, nr 9, s. 48 i n. oraz „Rejent” 2003, nr 11, s. 135.

6 Zob. przykładowo E. Tomkiewicz: Limitowanie produkcji w ustawodawstwie rolnym Wspólnoty Europejskiej, Warszawa 2000.

7 Zob. przykładowo A. Oleszko: Obrót nieruchomościami rolnymi na podstawie kodeksu cywilnego (obróty powszechne), (w:) Prawo rolne, (red. A. Stelmachowski), Warszawa 2003, s. 103.

instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), finansowanych z budżetu Unii Europejskiej⁸.

Po drugie – podjęcie rozważań nad rolą ekonomicznych instrumentów z punktu widzenia kształtowania ustroju rolnego jest uzasadnione negatywnymi ocenami jakie są formułowane przez przedstawicieli doktryny prawa rolnego pod kątem skuteczności instrumentów prawnych, uregulowanych obecnie głównie w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego⁹. Jeżeli bowiem ich prognozowana nieskuteczność okaże się faktem, wówczas kształtowanie ustroju rolnego pozostawione zostanie oddziaływaniu jedynie instrumentów ekonomicznych.

Celem niniejszego opracowania jest wyszczególnienie i usystematyzowanie instrumentów ekonomicznych, które bezpośrednio lub pośrednio oddziałują lub przynajmniej mogą oddziaływać na kształtowanie ustroju rolnego. Ponadto jest nim także próba oceny ich wpływu na formowanie ustroju rolnego pożądanego przez ustawodawcę.

Ramy niniejszego opracowania nie pozwalają jednak ani na szczegółową analizę wszystkich wykorzystywanych obecnie w naszym kraju instrumentów ekonomicznych z punktu widzenia ich wpływu na kształtowanie ustroju rolnego, ani nawet na ich wyczerpującą egemplifikację. Z tego też względu artykuł ogranicza się jedynie do analizy wybranych instrumentów – tych, które zdaniem autorów zdają się mieć obecnie najistotniejsze znaczenie. Aby zapewnić przejrzystość rozważań, instrumenty te zostaną omówione przez „pryzmat” realizacji celów określonych w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego¹⁰.

Przed przystąpieniem do właściwych rozważań, z uwagi na konieczność sprecyzowania tematu artykułu, niezbędne jest podjęcie próby wyjaśnienia terminu „ustrój rolny”.

2. W doktrynie prawa rolnego ustrój rolny pojmowany jest dwojako. Potocznie mówi się o jego ujęciu węższym i szerszym. W pierwszym, oznacza on całokształt stosunków własnościowych w rolnictwie i używany jest on na ogół zamiennie z pojęciem struktury agrarnej. W drugim natomiast obejmuje on swym zakresem znaczeniowym, obok stosunków własnościowych w rolnictwie, również formy organizacji produkcji rolnej i formy organizacji rynków rolnych¹¹.

8 Na realizację Wspólnej Polityki Rolnej w budżecie poszerzonej Unii Europejskiej na lata 2007–2013 planuje się przeznaczyć prawie 405 mld euro. Zob. T. Hunek: Ewolucja struktur sektora rolnego Polski na starcie członkostwa w Unii Europejskiej, „Wiś i Rolnictwo” 2004, nr 2, s. 67.

9 Zob. A. Lichorowicz: Instrumenty..., s. 389.

10 Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz.U. nr 64, poz. 592.

11 Zob. A. Stelmachowski: Przedmiot i źródła prawa rolnego, (w:) P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski: Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, Warszawa 2002, s. 19.

Ustrój rolny nie jest jednak pojęciem wyłącznie doktrynalnym, używanym jedynie w języku prawniczym czy ekonomicznym. Jest to także termin języka prawnego, który można odnaleźć w treści aktów prawnych, a co najistotniejsze – w treści aktu normatywnego najwyższej rangi, jakim jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹² W myśl bowiem art. 23 Konstytucji „podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne”.

Jak wynika z przywołanego art. 23 Konstytucji ustrój rolny III Rzeczypospolitej należy nierozdzielnie wiązać z gospodarstwem rodzinnym. Jednak pomimo tego, że gospodarstwo rodzinne uzyskało rangę konstytucyjnej podstawy polskiego ustroju rolnego, przez długi czas pozbawione było ono definicji normatywnej.

Prace legislacyjne zmierzające do wydania aktu prawnego, który definiowałby gospodarstwo rodzinne i zawierałby regulacje przyznające takiemu gospodarstwu szczególny status rozpoczęte zostały jeszcze przed uchwaleniem Konstytucji¹³. Wydawało się, że wejście w życie Konstytucji przyspieszy znacznie tempo tych prac. Jednak brak konsensusu politycznego co do kształtu przyszłej regulacji spowodował, że po krótkim okresie ożywienia prace te zostały wkrótce zahamowane.

Dopiero wskutek zbliżającej się perspektywy członkostwa Polski w Unii Europejskiej prace legislacyjne nad projektami aktów prawnych regulujących status gospodarstw rodzinnych zostały przyspieszone¹⁴. W polskim ustawodawstwie rolnym nie istniały bowiem żadne instrumenty kontroli nabywania nieruchomości rolnych przez cudzoziemców, które po akcesji mogłyby obowiązywać w warunkach jednolitego rynku europejskiego. Ostatecznie w dniu 11 kwietnia 2003 r., tuż przed referendum akcesyjnym, osiągnięto w Parlamencie kompromis polityczny, w wyniku czego została uchwalona ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego¹⁵. Wprowadziła ona do porządku prawnego instrumenty prawne, które w założeniu ustawodawcy mają w pozytywny sposób oddziaływać na kształtowanie rodzinnego ustroju rolnego. Do instrumentów tych należy zaliczyć przede wszystkim uregulowane w tej ustawie prawo pierwokupu i tzw. prawo nabycia (wykupu).

We wspomnianym akcie prawnym sformułowana została legalna definicja gospodarstwa rodzinnego. Natomiast pojęcie ustroju rolnego – naczelne jak by się mogło wydawać z punktu widzenia zakresu zastosowania ustawy – pomimo, że zapisane w samym jej tytule, nie zostało wprost zdefiniowane.

12 Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483. Termin „ustrój rolny” pojawiał się już w treści aktów normatywnych wydanych zarówno w okresie przedwojennym, jak i w okresie Polski Ludowej. Zob. np. art. 1 ust. 1 zd. 2 dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. z 1945 r., nr 3, poz. 13 z późn. zm.), czy też dekret z dnia 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziemi Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska (Dz.U. z 1945 r., nr 49, poz. 279).

13 Zob. projekt ustawy o rodzinnym gospodarstwie rolnym opracowany przez Zespół Poselski pod kierunkiem posła S. Bartosza z udziałem konsultantów: M. Błażejczyka, B. Polignota i A. Germano, Warszawa 1995, „Rejent” 1997, nr 5, s. 92 i n.

14 Zob. A. Lichorowicz: *Instrumenty...*, s. 389.

15 Dalej powoływana w tekście również jako ustawa.

Ustalenie normatywnego znaczenia tego terminu ułatwia analiza art. 1 omawianej ustawy. Przepis ten formułuje szczegółowe cele ustawy, realizacja których ma doprowadzić do ukształtowania ustroju rolnego w kierunku pożądanym przez ustawodawcę polskiego. Cele te obejmują po pierwsze – poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, po drugie – przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych, i wreszcie po trzecie – zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach.

Realizacja tak sformułowanych celów skutkować może jedynie wpływem na stosunki własnościowe w rolnictwie. Z art. 1 ustawy wynika zatem, że ustawodawca odwołuje się do ustroju rolnego w węższym z przedstawionych powyżej znaczeń¹⁶. W takim też znaczeniu, ustrój rolny będzie przedmiotem analizy w niniejszym opracowaniu.

3. Podstawowym celem, którego realizacji mają służyć regulacje zawarte w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego jest poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Niewątpliwie powinien on mieć priorytetowe znaczenie, jeśli wziąć pod uwagę fakt, że przeciętna powierzchnia użytków rolnych statystycznego gospodarstwa rolnego wynosiła w Polsce w 2002 r. 5,76 ha i była znacznie niższa od przeciętnej powierzchni gospodarstwa w Unii Europejskiej¹⁷. Zarazem naukowo dowiedziono, że wraz ze wzrostem wielkości obszaru gospodarstwa rolnego wzrasta wielkość dochodu rozporządzalnego przypadającego na osobę w rodzinie¹⁸. Innymi słowy – większe gospodarstwa są lepiej przystosowane do warunków rynkowych i w przeciwieństwie do małych obszarowo jednostek produkcyjnych są w stanie zapewnić prowadzącym je rolnikom godziwy byt i dochody z działalności rolniczej¹⁹.

Zależność pomiędzy wielkością gospodarstwa rolnego a jego statusem ekonomicznym dostrzega ustawodawca wspólnotowy, przewidując szereg instrumentów ekonomicznych, które mają wspomagać tworzenie większych jednostek produkcyjnych. Do instrumentów stymulujących poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, finansowanych lub współfinansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, można zaliczyć renty strukturalne, pomoc dla gospodarstw niskotowarowych oraz tzw. pomoc na inwestycje w gospodarstwach rolnych. Realizacji wspomnianego celu sprzyjają też instrumenty ekonomiczne finan-

16 Co do oceny skuteczności przyjętych w ustawie rozwiązań zob. A. Lichorowicz: *Instrumenty...*, s. 389.

17 Dane według Powszechnego Spisu Rolnego z 2002 r.

18 Zob. M. Leszczyńska: *Wielkość gospodarstwa rolnego a zróżnicowanie dochodów ludności rolniczej w Polsce*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, 2004, nr 3, s. 57.

19 M. Leszczyńska zwraca uwagę, iż gospodarstwa o dochodach przewyższających średni poziom dochodu przeciętnego gospodarstwa domowego rolników, to gospodarstwa z największej grupy obszarowej (powyżej 15 ha). Ibidem, s. 58.

sowane ze środków uruchamianych z budżetu krajowego, które zostały utrzymane w mocy po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Należą do nich przede wszystkim dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych oraz gwarancje kredytowe i poręczenia spłaty kredytów udzielane przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR)²⁰.

Gdy chodzi o renty strukturalne, to należy podkreślić, że nie są one w Polsce instrumentem zupełnie nowym. Wprowadzono je do polskiego prawodawstwa jeszcze przed akcesją, na mocy ustawy z dnia 26 kwietnia 2001 r. o rentach strukturalnych w rolnictwie²¹. Celem tej ustawy, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2002 r., było zachęcenie rolników w wieku przedemerytalnym do wcześniejszego zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej i przekazania posiadanego gospodarstwa rolnego na powiększenie istniejącego już gospodarstwa prowadzonego przez rolnika posiadającego odpowiednie kwalifikacje²².

Środki finansowe przyznawane na realizację programu rent strukturalnych – na mocy wspomnianej ustawy – pochodziły z budżetu państwa. Zapewne z uwagi na niską wysokość świadczeń wypłacanych rolnikom zainteresowanie tym programem było nikłe. Jak wynika z Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich ustawodawca zakładał, że wnioski o przyznanie renty strukturalnej złożą około 8.000 rolników. *De facto* złożyło je w roku 2002 i 2003 łącznie niecałe 1.800 rolników²³. W tej sytuacji można powiedzieć, że instrument ten w znikomym co najwyżej stopniu wpłynął na poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych.

Obecnie program rent strukturalnych finansowany jest w Polsce w 80% ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, a w 20% z budżetu krajowego. Prawna regulacja rent strukturalnych zawarta jest w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1257/99 w sprawie wsparcia rozwoju wsi przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji w Rolnictwie²⁴ oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych, objętej planem rozwoju obszarów wiejskich, które wydane zostało w oparciu o delegację zawartą w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środ-

20 Polska w stanowisku negocjacyjnym w obszarze rolnictwa zgłosiła w ramach pomocy Państwa utrzymanie w latach 2004–2006 dopłat do oprocentowania niektórych kredytów udzielonych na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1996 r. w sprawie szczegółowych kierunków działań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz sposobów ich realizacji (Dz.U. z 1996 r., nr 16, poz. 82 z późn. zm.).

21 Dz.U. z 2002r., nr 52, poz. 539 z późn. zm.

22 Szerzej na ten temat pisze A. Knopkiewicz: Renty strukturalne w rolnictwie (zagadnienia wybrane), (w:) Prawo rolne. Problemy teorii i praktyki, (red. R. Budzinowski, A. Zieliński), Poznań 2002, s. 161 i n. Zob. także R. Budzinowski: Przekazanie gospodarstwa rolnego w świetle ustawy o rentach strukturalnych w rolnictwie, (w:) Prawo i Administracja, tom I, (red. R. Budzinowski), Piła 2002, s. 157 i n.

23 Zob. dane zawarte w Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2004, s. 47. *De facto* w wyniku weryfikacji do wypłaty renty zakwalifikowano jedynie część tych rolników, którzy złożyli wnioski.

24 Dz.Ur. WE L 160 z 26 czerwca 1999 r.

ków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej²⁵.

Zgodnie z Planem Rozwoju Obszarów Wiejskich dla Polski na lata 2004–2006, którego projekt opracowany został przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, „renty strukturalne mają zachęcać rolników do zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej w wieku przedemerytalnym oraz do przekazania posiadanych gospodarstw rolnych w sposób umożliwiający poprawę żywotności gospodarstw rolnych w Polsce.”

Warunkiem uzyskania renty strukturalnej jest przekazanie przez rolnika wszystkich użytków rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego oraz stanowiących przedmiot odrębnej własności rolnika lub jego małżonka, bądź przedmiot ich współwłasności. Przekazanie to, w świetle treści rozporządzenia, może zasadniczo nastąpić w trojaki sposób²⁶. Po pierwsze, przez przeniesienie przez rolnika własności gospodarstwa rolnego w całości na rzecz następcy. Po drugie, przez odpłatne lub nieodpłatne przeniesienie własności wszystkich użytków rolnych wchodzących w skład gospodarstwa na powiększenie jednego lub kilku gospodarstw rolnych. Po trzecie wreszcie, przez przekazanie wszystkich wchodzących w skład gospodarstwa użytków rolnych w dzierżawę na powiększenie jednego lub kilku gospodarstw rolnych, pod warunkiem, że umowa dzierżawy zawarta będzie na okres co najmniej 10 lat i w odpowiedniej formie²⁷.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że wspomniane rozporządzenie RM usunęło lukę, jaką zawierała uprzednio obowiązująca ustawa o rentach strukturalnych²⁸. Mianowicie zgodnie z § 6 ust. 3 tego rozporządzenia, warunek przekazania gospodarstwa rolnego uważa się za spełniony także wówczas, gdy Agencja Nieruchomości Rolnych skorzystała w zakresie użytków rolnych wchodzących w skład tego gospodarstwa z prawa pierwokupu lub prawa nabycia określonych w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego.

Z powołanych unijnych i krajowych aktów prawnych wynika wyraźnie, że renty strukturalne oprócz celu socjalnego, poprzez uzależnienie ich przyznania zasadniczo od spełnienia warunku w postaci umownego przekazania użytków rolnych na powiększenie innego lub innych gospodarstw rolnych, mają na celu także poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Cel ten nie będzie realizo-

25 Dz.U. z 2004 r., nr 114, poz. 1191.

26 Zob. ponadto ustawę z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, Dz.U. z 2003 r., nr 229, poz. 2273, dalej powoływana również jako ustawa o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich. Reguluje ona w art. 6 ust. 1 pkt 2 tzw. przekazanie w drodze decyzji administracyjnej przez Agencję Nieruchomości Rolnych. Ten sposób ma jednak jedynie uzupełniający charakter i zapewne będzie rzadko wykorzystywany w praktyce.

27 Por. § 6 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2004 r.

28 Zob. Ł. Bobeł: Prawo..., s. 236.

wany jedynie w sytuacji, w której przekazanie nastąpi na podstawie decyzji administracyjnej wydanej przez Agencję Nieruchomości Rolnych, stosownie do art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich, a także wówczas, gdy przekazanie następuje na rzecz następcy. W tym ostatnim wypadku ustawodawca nie formułuje wymogu powiększania gospodarstwa rolnego jako skutku przekazania. Wiąże się to z tym, iż za następcę ustawodawca uznaje jedynie osobę, która rozpoczyna działalność rolniczą po raz pierwszy, a zatem w domyśle nie dysponuje w chwili przekazania mu użytków rolnych jeszcze żadnym gospodarstwem.²⁹

Przy założeniu, że co najmniej 55.000 rolników skorzysta z możliwości uzyskania renty strukturalnej do roku 2008³⁰, można się spodziewać, że warunek w postaci konieczności przekazania gospodarstwa rolnego na powiększenie innego lub innych gospodarstw rolnych może w znaczący sposób przyczynić się do poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych w Polsce³¹.

Trzeba również zwrócić uwagę na to, że w świetle regulacji prawnej rent strukturalnych, jej wysokość uzależniona jest od obszaru przekazywanego gruntu. Oznacza to, że im więcej gruntów przysługuje rolnikowi ubiegającemu się o rentę, tym wyższe korzyści finansowe osiągnie on ubiegając się o rentę strukturalną. Taka regulacja, jak się wydaje, ma stanowić dodatkowy bodziec do przekazania gruntów w zamian za rentę dla tych rolników, którzy gospodarują na znacznym areale gruntów.

Ze środków przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich, oprócz rent strukturalnych, finansowane jest również wsparcie gospodarstw niskotowarowych. Regulacja prawna pomocy dla tych gospodarstw zawarta jest w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1257/99 oraz w rozporządzeniu RM z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie gospodarstw niskotowarowych, objętej planem rozwoju obszarów wiejskich³².

Bezpośrednim celem pomocy finansowej przyznawanej w ramach tego programu jest zwiększenie możliwości inwestowania tych gospodarstw, które mają niewielki własny potencjał ekonomiczny. Jak wynika z Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich gospodarstwa takie w znacznej mierze prowadzą produkcję na samozaopatrzenie. Jednakże dzięki pomocy finansowej mogą one podjąć inwestycje prowadzące do rynkowego ukierunkowania produkcji, poprawy dochodowości oraz szeroko rozumianych dostosowań do funkcjonowania w ramach wspólnego rynku.

29 Por. § 2 pkt 3 rozporządzenia z dnia 30 kwietnia 2004 r.

30 Zob. Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich, s. 64.

31 W kwestii przekazania gospodarstwa rolnego jako warunku przyznawania rent strukturalnych zob. R. Budzinowski: Przekazanie gospodarstwa rolnego za rentę strukturalną w praktyce notarialnej, „Rejent” 2004, nr 10, s. 46.

32 Dz.U. z 2004 r., nr 286, poz. 2870.

Pomoc finansowa dla gospodarstw niskotowarowych jest przyznawana w postaci płatności wypłacanych w ciągu 5 kolejnych lat³³.

Jednym z warunków przyznania producentowi rolnemu płatności dla gospodarstw niskotowarowych jest jego zobowiązanie się do realizacji przedsięwzięć mających na celu restrukturyzację takiego gospodarstwa. Przedsięwzięcia te dotyczą prowadzenia działalności rolniczej lub pozarolniczej działalności gospodarczej, zgodnie z planem rozwoju gospodarstwa niskotowarowego (§ 3 rozporządzenia RM). Jednocześnie w § 5 pkt 4 rozporządzenia RM ustawodawca określa, że za przedsięwzięcie mające na celu restrukturyzację gospodarstwa niskotowarowego może być uważany m.in. zakup gruntu rolnego lub jego dzierżawa.

Takie sprecyzowanie jednego z warunków przyznania płatności na gospodarstwo niskotowarowe powoduje, że instrument ten może zachęcać producentów rolnych prowadzących takie gospodarstwa do lokowania środków finansowych w zakup bądź ewentualnie dzierżawę ziemi. Tym samym może to wpłynąć na poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych.

Wydaje się ponadto, że nawet w sytuacji, gdy producenci rolni obiorą inny kierunek realizacji przedsięwzięć restrukturyzacyjnych niż zakup bądź dzierżawa gruntów rolnych, skorzystanie przez nich z pomocy finansowej w ramach wsparcia gospodarstw niskotowarowych może też pozytywnie wpłynąć na strukturę obszarową gospodarstw rolnych. Skutkiem poprawy dochodowości gospodarstw korzystających ze środków przyznanych w ramach omawianego programu może być przeznaczenie części zysku zwiększonej wskutek restrukturyzacji na powiększenie arealu gruntów. Wiązać się to będzie z chęcią poszukiwania dalszego wzrostu dochodowości przez prowadzących takie gospodarstwa producentów rolnych. To jednak czy również w takim przypadku instrument ten w rzeczywistości wpłynie w jakikolwiek sposób na poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych możliwe będzie do zweryfikowania dopiero po upływie kilku lat funkcjonowania systemu tej pomocy w naszym kraju. Wtedy będzie można przeprowadzić odpowiednie badania i wyciągnąć na ich podstawie wnioski.

Polscy rolnicy mogą liczyć także na pomoc finansową z tytułu tzw. inwestycji w gospodarstwach rolnych. Środki finansowe przyznawane z budżetu Unii Europejskiej na tę pomoc pochodzą z Sekcji Orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej. Podstawę prawną przyznawania tej pomocy stanowią art. 4 – art. 7 rozporządzenia Rady (WE) nr 1257/99³⁴ oraz art. 1 – art. 3 rozporządzenia Komisji (WE) nr 817/2004, ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1257/99. Natomiast na szczeblu krajowym wsparcie

33 Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich, s. 65.

34 Dz.Urz. WE L 160 z 26 czerwca 1999 r.

inwestycji w gospodarstwach rolnych jest uregulowane w Sektorowym Programie Operacyjnym „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i Rozwój Obszarów Wiejskich” (SPO). SPO został przyjęty przez ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi rozporządzeniem z dnia 3 września 2004 r.³⁵ i służy realizacji ogólnych założeń Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004–2006. W rozporządzeniu z dnia 8 grudnia 2004 r. minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi określił z kolei tryb składania i wzór wniosku o dofinansowanie realizacji projektu w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006” w zakresie działania „Inwestycje w gospodarstwach rolnych”³⁶.

Jak wynika z SPO w ramach działania „Inwestycje w gospodarstwach rolnych” wspierane będą projekty związane z modernizacją gospodarstw rolnych, prowadzące do ich dostosowania do warunków funkcjonowania na Jednolitym Rynku Unii Europejskiej. Pomocą objęte mogą być także projekty dotyczące zakupu gruntów rolnych, jeżeli zakup ten stanowi część planowanej inwestycji i jest ściśle związany z jej celami. W takim wypadku pomocą obejmuje się jedynie zakup gruntów rolnych w wysokości do 10% kosztów kwalifikowanych projektu³⁷. Poprzez przyznanie pomocy finansowej w ramach tego programu zwiększa się dostępność ziemi rolnej dla beneficjenta tej pomocy. W konsekwencji może to wpłynąć na poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, przyczyniając się do powiększenia arealu istniejących gospodarstw.

Wpływ na poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych mają również dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych oraz gwarancje kredytowe i poręczenia spłaty kredytów. Udziela ich Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji na zasadach zawartych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1996 r. w sprawie szczegółowych kierunków działań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz sposobów ich realizacji³⁸.

Zgodnie z § 2 tego rozporządzenia pomocą finansową ze strony Agencji objęte są działania mające na celu poprawę struktury agrarnej. Pomoc finansowa Agencji obejmuje dopłaty do oprocentowania kredytów, poręczenia spłaty kredytów i gwarancje kredytowe. Szczegółowe zasady udzielania dopłat do kredytów (poza wspomnianym rozporządzeniem) uregulowane zostały w zarządzeniu Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa nr 71/2004 z dnia 28 grudnia 2004 r.

Omawianie obszernej i szczegółowej regulacji zasad przyznawania dopłat i udzielania poręczeń bądź gwarancji kredytowych jest w tym miejscu (z uwagi na ramy opracowania) niemożliwe. Wystarczy jedynie zaznaczyć, że dopłaty do oprocentowania, jak też poręczenia lub gwarancje mogą być przyznane przez Agencję w przypadku kredytów zaciąganych przez rolników na utworzenie gospodarstwa rolnego bądź zakup nieruchomości rolnych przeznaczonych na utworzenie gospodarstwa rodzinnego lub jego powiększenie.

Dopłaty do oprocentowania kredytów bez wątpienia mogą mieć wpływ na poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Powodują one bowiem „potanianie” kredytów na zakup ziemi dla rolników, zachęcając ich do inwestowania w ten czynnik produkcji. Podobnie korzystnie z punktu widzenia poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych oddziałują poręczenia spłaty kredytu i gwarancje kredytowe, które ułatwiają rolnikom zaciąganie kredytów udzielanych przez banki na zakup gruntów rolnych.

4. Wśród instrumentów ekonomicznych oddziałujących na kształtowanie ustroju rolnego, można wyróżnić również takie, które przeciwdziałają (w pewnym przynajmniej stopniu) nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych. Większość jednak z tych instrumentów wyłącznie pośrednio wpływa na realizację tego celu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Do instrumentów tych zaliczyć można dopłaty bezpośrednie i kwoty produkcyjne, a także wspomniane już wcześniej dopłaty do oprocentowania kredytów udzielanych przez ARiMR.

Dopłaty bezpośrednie w okresie przedakcesyjnym wywoływały chyba największą emocji wśród polskich rolników. Z tego też powodu były one przedmiotem żywego zainteresowania, tak ekonomistów, jak i prawników³⁹. Jednak nie zastanawiano się do tej pory szerzej nad odpowiedzią na pytanie, w jaki sposób wprowadzenie w ramy polskiego systemu prawnego dopłat bezpośrednich może wpłynąć na kształtowanie ustroju rolnego.

Polska przyjęła po wstąpieniu do Unii Europejskiej tzw. uproszczony system płatności bezpośrednich, obejmujący tzw. jednolite płatności obszarowe i płatności uzupełniające. Prawo do jednolitej płatności obszarowej uzależnione jest jedynie od faktu utrzymywania gruntu przez jego posiadacza w dobrej kulturze rolnej przy zachowaniu wymogów ochrony środowiska⁴⁰. Nie ma zatem obowiązku prowadzenia na tym gruncie określonej kategorii upraw. Prowadzenie określonych upraw jest natomiast warunkiem uprawniającym rolnika do otrzymania płatności uzupełniającej do powierzchni uprawy.

35 Dz.U. z 2004 r., nr 197, poz. 2032.

36 Dz.U. z 2004 r., nr 270, poz. 2684.

37 Zob. rozporządzenie Komisji (WE) nr 1145/2003 z dnia 27 czerwca 2003 r. zmieniające rozporządzenie Komisji (WE) nr 1685/2000 w odniesieniu do zasad kwalifikowania do współfinansowania z funduszy strukturalnych. Dz. Urz. WE L 160 z dnia 28 czerwca 2003 r.

38 Dz.U. z 1996 r., nr 16, poz. 82. z późn. zm.

39 Zob. np. E. Tomkiewicz: *Geneza i funkcje rolniczych dopłat bezpośrednich w ustawodawstwie wspólnotowym*, (w:) *Problemy prawa rolnego i ochrony środowiska*, (red. R. Budzinowski), Poznań 2004, s. 235 i n.

40 Zob. ustawę z dnia 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych. Dz.U. z 2004 r., nr 6, poz. 40 z późn. zm.

Pozornie wydawać by się mogło, że nie ma związku pomiędzy dopłatami bezpośrednimi a kształtowaniem ustroju rolnego. Jednak głębsza analiza tego instrumentu może doprowadzić do odmiennego wniosku.

Dopłaty mogą spowodować wzrost cen gruntów rolnych, w tym również tych, które są kwalifikowane jako uprawniające do przyznania jednolitej płatności obszarowej i które nie są wykorzystywane w produkcji rolniej. Wzrost cen związany będzie z tym, że wyzbycie się gruntu rolnego będzie oznaczało dla jego dotychczasowego posiadacza utratę środków finansowych przypadających mu z tytułu płatności bezpośrednich. Kompensując sobie utratę tych płatności będzie on dążył do tego, by uzyskać wyższą cenę za sprzedawany grunt. Zwyżka cen może z kolei utrudnić dostęp do gruntów rolnych, dla tych rolników, którzy są czynni zawodowo i zajmują się produkcją rolną. Gdyby z tego punktu widzenia spojrzeć na dopłaty bezpośrednie, wówczas należałoby przyjąć, że mogą one przeciwdziałać, przynajmniej w pewnym zakresie, procesowi powstawania większych jednostek produkcyjnych.

Innym instrumentem charakterystycznym dla wspólnotowego prawa rolnego są kwoty produkcyjne. Funkcjonują one w ramach wspólnych organizacji rynku cukru⁴¹, mleka⁴², surowca tytoniowego⁴³, skrobi ziemniaczanej⁴⁴ oraz suszu paszowego⁴⁵. Ich głównym celem nie jest kształtowanie ustroju rolnego rozumianego jako synonim struktury agrarnej, lecz jedynie limitowanie produkcji rolniej na z góry wyznaczonym poziomie. Istota kwot produkcyjnych polega na określeniu na szczeblu wspólnotowym oraz dalej na szczeblu państw członkowskich limitów produkcji. Limity te są następnie rozdysponowywane pomiędzy producentów danego produktu, a w zależności od rynku na którym funkcjonują, ewentualnie jeszcze dalej pomiędzy producentów surowca do wytwarzania produktu finalnego (np.: pomiędzy producentów buraków cukrowych na rynku cukru czy ziemniaków skrobiowych na rynku skrobi ziemniaczanej)⁴⁶.

Przyznane producentom rolnym limity nie są powiązane z bezwzględными zakazami produkowania, czy ściślej wprowadzania do obrotu produktów rolnych w ilościach je przekraczających. Produkcji ponadkwotowej przeciwdziała się przy

41 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/2001 w sprawie wspólnej organizacji rynku cukru. Dz.Urz. WE L 178 z dnia 30 czerwca 2001 r.

42 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1788/2003 ustanawiające opłatę w sektorze mleka i produktów mlecznych. Dz.Urz. Unii Europejskiej L 270 z dnia 21 października 2003 r.

43 Rozporządzenie Rady (WE) nr 2075/1992 w sprawie wspólnej organizacji rynku surowca tytoniowego. Dz.Urz. WE L 215 z dnia 30 lipca 1992 r.

44 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1868/1994 ustanawiające system kwot na produkcję skrobi ziemniaczanej. Dz.Urz. WE L 197 z dnia 30 lipca 1994 r.

45 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1786/2003 w sprawie wspólnej organizacji rynku suszu paszowego. Dz.Urz. WE L 270 z dnia 21 października 2003 r.

46 Dalsze rozdysponowywanie w przypadku buraków cukrowych czy ziemniaków skrobiowych odbywa się za pośrednictwem tzw. umów na uprawę, które zawierane są pomiędzy rolnikami a producentami produktu finalnego, w ramach kwot produkcyjnych przyznanych tym producentom.

pomocy określonych bodźców finansowych. W zależności od rynku, na którym kwoty funkcjonują, bodźce te przybierają charakter bodźców pozytywnych bądź negatywnych. Bodźce pozytywne, możliwe do zaobserwowania na rynku skrobi ziemniaczanej, polegają na tym, że określone korzyści finansowe w postaci premii przyznaje się tym i tylko tym producentom, którzy wprowadzają do obrotu produkty wytworzone w zakresie przyznanej im kwoty. Bodźce negatywne, które przykładowo funkcjonują na rynku mleka, polegają na tym, że producentów wprowadzających do obrotu produkty wytworzone poza systemem kwotowym lub ponad przyznaną kwotę obciąża się dotkliwymi ciężarami finansowymi. W obu przypadkach skutek jest taki sam. Wprowadzanie do obrotu produktów w ilości przekraczającej administracyjnie przyznaną kwotę jest ekonomicznie nieopłacalne.

Wydaje się, że niezależnie od swojego głównego celu, kwoty produkcyjne mogą mieć też pośredni wpływ na kształtowanie ustroju rolnego. Przeciwdziałają one w pewnym stopniu – podobnie jak dopłaty bezpośrednie – nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych. Należy zauważyć, że samo powiększanie obszaru gruntów rolnych przez rolnika będącego producentem produktów objętych kwotowaniem i zamierzającego rozszerzyć produkcję nie będzie miało dla niego znaczenia ekonomicznego. Nie spowoduje to zaangażowania nabytego gruntu w proces produkcyjny, dopóki nie będzie powiązane z nabyciem przez tego rolnika odpowiedniego prawa do produkcji w postaci kwoty produkcyjnej. Pozyskanie z kolei kwoty wymaga poniesienia dodatkowych środków finansowych wiążących się z wartością majątkową kwoty. Często stanowić to może barierę zniechęcającą czy wręcz uniemożliwiającą producentom rolnym zakup gruntów rolnych w celu rozszerzenia produkcji. W konsekwencji proces koncentracji nieruchomości rolnych może być w pewnym stopniu zahamowany⁴⁷.

Jak zaznaczono powyżej, dopłaty do oprocentowania kredytów udzielane rolnikom przez ARiMR mogą wpływać na poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Jednak prawna regulacja tych dopłat pozwala uznać je także za instrument wpływający, choć w niewielkim stopniu, na przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji gruntów rolnych. Wspomniane już rozporządzenie RM z dnia 30 stycznia 1996 r. w sprawie szczegółowych kierunków działań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz sposobów ich realizacji przewiduje możliwość zwiększenia dopłat do oprocentowania kredytu ponad ustalone w § 11 ust. 2 limity. Zwiększone w ten sposób dopłaty nie dotyczą tej części kredytu, która przeznaczona jest na zakup gruntów prowadzący do powiększenia gospodarstwa rolnego ponad normę obszarową, od której ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego

47 Zauważyć można, że wprowadzenie kwot produkcyjnych na rynku mleka znacznie spowolniło proces koncentracji gospodarstw rolnych zajmujących się produkcją mleka. Zob. D. Barthelemy, J.P. Boinon, P. Wavresky: The Effects of National Implementations on Dairy Farm Structures, (w:) Production rights in European Agriculture, (red. D. Barthelemy, J. Davies), Amsterdam 2001, s. 102.

uzależnia nadanie statusu gospodarstwa rodzinnego, tj. ponad 300 ha. W takim przypadku nie odmawia się rolnikowi dopłat do oprocentowania kredytu w ogóle. Jedynie nie dopuszcza się możliwości ich zwiększenia co do tej części kredytu, która dotyczy zakupu gruntu ponad wspomniany obszar.

Regulacja ta w znikomym zakresie oddziałuje na realizację zasady przeciwdziałania nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych. Byłaby ona znacznie bardziej skutecznie realizowana, gdyby ustawodawca uzależnił dopłaty do oprocentowania kredytu od tego, by kredyt ten był zaciągany na zakup gruntów powodujących powiększenie gospodarstw rolnych jedynie do obszaru nie przekraczającego 300 ha.

5. Instrumenty ekonomiczne mogą też wpływać na realizację zasady zapewnienia gospodarowania nieruchomościami rolnymi przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach. Mają one w tym aspekcie o tyle istotne znaczenie, że brak jest w świetle obowiązującego w naszym kraju prawa obowiązku posiadania kwalifikacji rolniczych jako warunku *sine qua non* nabycia tytułu prawnego do nieruchomości rolnych.

Na realizację wspomnianej zasady wpływa przykładowo regulacja dotycząca rent strukturalnych. Przyznanie renty strukturalnej uzależnione jest bowiem od spełnienia warunku posiadania kwalifikacji zawodowych przydatnych do prowadzenia działalności rolniczej przez osobę fizyczną, która zawiera umowę o przekazanie gospodarstwa rolnego z rolnikiem ubiegającym się o rentę strukturalną⁴⁸. Wymienione wcześniej rozporządzenie RM z dnia 30 kwietnia 2004 r. w § 7 ust. 2 szczegółowo określa kiedy uznaje się, że osoba fizyczna posiada kwalifikacje zawodowe przydatne do prowadzenia działalności rolniczej. Ustawodawca wymaga tutaj posiadania odpowiedniego wykształcenia o kierunku rolniczym, albo doświadczenia w pracy w gospodarstwie rolnym, albo posiadania łącznie odpowiedniego wykształcenia i doświadczenia w pracy w gospodarstwie rolnym. W przypadku niższego wykształcenia rolniczego doświadczenie w pracy w gospodarstwie rolnym jest wymagane dodatkowo.

Regulacje dotyczące kwalifikacji rolniczych, odnoszące się do problematyki rent strukturalnych, należy ocenić bardziej pozytywnie niż te zawarte w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, która przy definiowaniu pojęcia kwalifikacji rolniczych nie łączy ich koniecznie z wykształceniem rolniczym czy praktyką w zakresie gospodarowania w rolnictwie.

Także inne programy pomocowe w ramach wsparcia Rozwoju Obszarów Wiejskich sprzyjają podnoszeniu kwalifikacji rolniczych i zapewnieniu gospodaro-

48 Zob. § 1 ust. 1 pkt 1 b) rozporządzenia RM z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych, objętej planem rozwoju obszarów wiejskich.

wania przez osoby o takich kwalifikacjach. W przypadku wsparcia gospodarstw niskotowarowych, przyznawane w ramach tego instrumentu środki finansowe uzależnione są od sporządzenia i przedstawienia przez rolnika planu rozwoju gospodarstwa. Plan ten powinien określać cele ostateczne oraz pośrednie (częstkowe). Takim celem pośrednim może być między innymi ukończenie szkoleń w zakresie dobrej praktyki rolniczej lub ekonomiki rolnictwa. Ustawodawca wspiera zatem finansowo, w ramach pomocy dla gospodarstw niskotowarowych, również edukację rolniczą, sprzyjając w ten sposób podnoszeniu kwalifikacji rolniczych i realizacji zasady zapewnienia gospodarowania nieruchomościami rolnymi przez osoby o takich kwalifikacjach.

Z punktu widzenia omawianej zasady istotne są również regulacje dotyczące działań objętych Sektorowym Programem Operacyjnym „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”.

Po pierwsze: w ramach działania „Inwestycje w gospodarstwach rolnych”, pomocą finansową objęte mogą być wyłącznie inwestycje prowadzone przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje rolnicze, wynikające z posiadanego wykształcenia lub pracy w rolnictwie⁴⁹.

Po drugie: w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom” pomoc finansowa w postaci premii wypłacanej młodym rolnikom, którzy rozpoczną samodzielnie prowadzenie gospodarstwa, może być przyznana tylko tym rolnikom, którzy posiadają odpowiednie kwalifikacje zawodowe, oparte na wykształceniu lub doświadczeniu nabytym w trakcie pracy w rolnictwie lub ewentualnie tym, którzy uzupełnią to wykształcenie w ciągu 5 lat⁵⁰.

Po trzecie: odrębnym działaniem – co najistotniejsze – przewidzianym w ramach SPO są „Szkolenia”. W ramach tego działania wspierane mają być projekty polegające na realizacji szkoleń zawodowych z zakresu prowadzenia gospodarstwa rolnego oraz produkcji rolniczej i leśnej dla rolników i innych osób pracujących w rolnictwie⁵¹. Pomoc taka nie trafia wprost do rolników, ale jest ona udzielana instytucjom lub podmiotom, które prowadzą działalność szkoleniową. Ze względu jednak na prognozowaną skalę uczestnictwa rolników w tych szkoleniach omawiana pomoc może wydatnie przyczynić się do podniesienia kwalifikacji rolników⁵².

Ponadto należy wspomnieć o tych instrumentach, które były przewidziane jeszcze przed wstąpieniem naszego kraju do Unii Europejskiej, a które są dostępne

49 Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”, s. 80.

50 *Ibidem*, s. 82.

51 *Ibidem*, s. 84.

52 *Ibidem*, s. 85. Szacuje się, iż w szkoleniach w ramach tego działania weźmie udział ok. 900.000 osób.

także obecnie. Otóż zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 1 wspomnianego już rozporządzenia RM z dnia 30 stycznia 1996 r. w sprawie szczegółowych kierunków działań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz sposobów ich realizacji, Agencja obejmuje pomocą finansową działalność związaną z podnoszeniem i zmianą kwalifikacji zawodowych oraz praktyczną nauką zawodu. W tym zakresie ARiMR współpracuje z Agencją Rynku Rolnego oraz Agencją Nieruchomości Rolnych. ARiMR może finansować lub uczestniczyć w finansowaniu tych przedsięwzięć pod warunkiem, że są one realizowane przez ośrodki Doradztwa Rolniczego (tzw. ODR-y) albo gospodarstwa pomocnicze tych ośrodków, instytuty naukowe, zakłady doświadczalne, uczelnie i szkoły. Pomoc finansowa w pierwszej kolejności jest udzielana szkołom kształcącym w zawodach rolniczych. Może być ona również przeznaczona na zakup sprzętu niezbędnego do realizacji tych przedsięwzięć.

Instrumenty przewidziane w powyższym rozporządzeniu RM nie mają charakteru indywidualnego w tym sensie, że nie są skierowane do indywidualnych rolników. Trafiają do nich jedynie za pomocą ośrodków kształcących w zawodach rolniczych. Niemniej jednak beneficjentami tej pomocy są w ostatecznym rozrachunku osoby kształcące się w zawodach rolniczych. Tak więc instrumenty przewidziane w treści rozporządzenia RM mogą mieć przynajmniej pośredni wpływ na zapewnienie gospodarowania przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach; kierują one bowiem środki finansowe na kształcenie w zakresie tych kwalifikacji.

6. Przedstawione w niniejszym artykule rozważania dają podstawę do sformułowania tezy, że instrumentarium ekonomiczne mogące mieć wpływ na kształtowanie ustroju rolnego jest stosunkowo bogate.

Jeśli wziąć pod uwagę doświadczenia tzw. starych krajów członkowskich i prześledzić tam rozwój struktury obszarowej gospodarstw rolnych, to można dostrzec daleko idący proces ich polaryzacji. Polega on w szczególności na zmniejszeniu się liczby gospodarstw najmniejszych i powiększaniu się liczby gospodarstw średnio i wielkoobszarowych. Nie wiadomo jednak, niestety, do końca na ile proces ten jest skutkiem funkcjonowania instrumentów ekonomicznych, w tym zwłaszcza tych w ramach WPR, a na ile instrumentów prawnych. Niewątpliwie stosowane w większości tych państw instrumentarium prawne wpływające na strukturę obszarową gospodarstw rolnych jest znacznie bardziej rozbudowane niż w Polsce⁵³.

Wydaje się, że przedstawione instrumenty ekonomiczne powinny mieć pozytywny wpływ na kształtowanie ustroju rolnego w Polsce. Skala tego wpływu może jednak okazać się niesatysfakcjonująca. Poprzestanie jedynie na instrumentach ekonomicznych stymulujących ustrój rolny może być zatem niewystarczające, zwłaszcza w kontekście poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych i za-

pobiegania nadmiernej ich koncentracji. Bez wątpienia instrumenty te powinny być wspierane w tworzeniu większych, bardziej dochodowych gospodarstw instrumentami prawnymi, których jednak – jeśli nie liczyć zbyt liberalnych jak się wydaje regulacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego – na próżno obecnie szukać w polskim ustawodawstwie.

Szczegółowa ocena wpływu przedstawionych w ramach tego artykułu instrumentów ekonomicznych na kształtowanie ustroju rolnego będzie tak naprawdę możliwa po upływie kilkuletniego okresu ich funkcjonowania. Wtedy dopiero będzie można udzielić odpowiedzi na pytanie, na ile instrumenty te rzeczywiście wpłynęły na ustrój rolny kraju.

53 Zob. np. A. Lichorowicz: Status gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie Europy Zachodniej, Białystok 2000.

Spółka z o.o. jako cywilnoprawna forma prowadzenia działalności rolniczej

1. Niniejsze opracowanie stanowi próbę określenia przyczyn małej popularności spółek kapitałowych, a w szczególności spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, jako prawnej formy prowadzenia działalności rolniczej. Konstrukcyjnie nie ma bowiem żadnych przeszkód, aby gospodarstwo rolne mogło funkcjonować w organizacyjno-prawnej formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. W praktyce ta forma prawna jest wykorzystywana jedynie do prowadzenia dużych gospodarstw rolnych, powstałych w procesie zmiany formy gospodarowania państwowych przedsiębiorstwach gospodarki rolnej. Państwowe przedsiębiorstwo gospodarki rolnej mogło bowiem zostać przekształcone w jednoosobową spółkę z o.o. lub akcyjną Skarbu Państwa oraz Agencji Nieruchomości Rolnych¹. Praktycznie tylko ta druga forma została wykorzystana w celu organizacji przedsiębiorstw specjalistycznych, w drodze utworzenia jednoosobowych spółek Agencji i wniesienia aportem określonej części majątku, zorganizowanej w formie gospodarstwa². Spółka z o.o. stanowi również jedną z dopuszczalnych form prawnych organizacji grup producentów rolnych³, działających na podstawie przepisów ustawy z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw⁴. Gospodarstwa rolne o prywatnej strukturze kapitału nie wybierają tej formy. Analiza przyczyn tego stanu rzeczy zostanie przeprowadzona równolegle na kilku płaszczyznach, gdyż zagadnienie to należy nie tylko do zakresu prawa rolnego, ale usytuowane jest na styku prawa cywilnego i handlowego. Wchodzi również w zakres zagadnień szeroko rozumianych obciążeń publicznoprawnych i programów pomocowych na rzecz rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich. Z racji ram tego opracowania rozważania zostaną ograniczone do spółek z o.o. działających w oparciu o kapitał prywatny oraz zostaną wskazane jedynie te elementy konstrukcyjne spółki, które stanowią o jej adekwat-

1 Ustawa z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jednolity Dz.U. z 2004 r., nr 208, poz. 2128 z późn. zm.). Możliwość funkcjonowania gospodarstwa rolnego w formie spółek kapitałowych przewiduje art. 24 ust. 1 pkt 3 oraz art. 26 ustawy.

2 Szerzej na temat form prywatyzacji i restrukturyzacji PPGR S. Prutis: Pozycja prawna państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej. Ewolucja rozwiązań, Białystok 1987 r. oraz S. Prutis: Restrukturyzacja i prywatyzacja państwowej własności rolniczej, (w:) Przekształcenia własnościowe w Polsce. Determinanty prawne, Białystok 1996 r., S. Prutis, Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, Białystok 1997 r., S. Prutis (w:) Prawo rolne pod red. A. Stelmachowskiego, s. 199–229.

3 Szerzej na temat prawnych form organizacji i funkcjonowania grup producentów rolnych D. Łobos-Kotowska: Prawna forma organizacji i funkcjonowania grup producentów rolnych, *Studia Iuridica Agraria*, T. III, s. 102–120.

4 Dz.U. z 2000 r., nr 88, poz. 983 z późn. zm.

ności dla prowadzenia działalności rolniczej i te, które stanowią barierę przed wykorzystaniem tej formy prawnej.

2. Spółka z o.o. to osoba prawna, a więc wyodrębniony organizacyjnie, prawnie i majątkowo podmiot odrębny od udziałowców, którzy ją tworzą. Ma charakter spółki kapitałowej oraz ustalony formalnie w umowie (akcie założycielskim) kapitał własny, podzielony na udziały. W odróżnieniu od spółek osobowych, na pierwszym planie pojawia się nie zrzeszenie osób, lecz połączenie kapitałów. W konsekwencji więc nie ilość i cechy osobowe wspólników mają przesądzające znaczenie przy podejmowaniu decyzji dotyczących spółki, lecz wielkość zadeklarowanego i wpłaconego kapitału⁵. Nie odpowiada to rolniczemu charakterowi działalności prowadzonej w oparciu o stały skład osobowy, w przeważającej mierze członków rodziny rolniczej i osób pozostających w bliskości terytorialnej. Zdecydowanie bliższe takiemu gospodarstwu są bowiem spółki osobowe, oparte na wzajemnym zaufaniu wspólników, dążących do osiągnięcia wspólnego celu. Prawidłowe funkcjonowanie gospodarstwa zależne jest bowiem od indywidualnych cech poszczególnych wspólników, a ściślej rzecz biorąc, od ich fachowego przygotowania do prowadzenia produkcji rolnej oraz osobistego zaangażowania w bieżącą działalność i rozwój gospodarstwa. Dopuszczenie do zarządzania spółką i przyznanie decydującej ilości głosów wspólnikowi, który wniósł tylko kapitał, a nie jest zaangażowany w prace prowadzone w gospodarstwie, pozbawi rolników dominującej pozycji w spółce. Nieco inaczej sytuacja wygląda w przypadku spółek z o.o. utworzonych dla organizacji grup producentów rolnych. Spółka z o.o. wyposażona w osobowość prawną, będąca połączeniem kapitałów producentów rolnych jednego bądź grupy produktów rolnych, wydaje się być właściwą formą realizacji celów ustawy określonych jako: dostosowanie produkcji do warunków rynkowych, poprawa efektywności gospodarowania, planowanie produkcji ze szczególnym uwzględnieniem jej ilości i jakości, koncentracja podaży oraz organizowanie sprzedaży produktów rolnych i ochrona środowiska.

Spółki kapitałowe mogą teoretycznie posłużyć jako forma prowadzenia działalności rolniczej oraz organizacji producentów rolnych w grupy. Zgodnie z treścią art. 151 ksh. spółka z o.o. może być utworzona przez jedną lub więcej osób w każdym celu prawnie dopuszczalnym⁶, a więc również w celu innym niż gospodarczy, czy też w innym niż prowadzenie działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁷.

5 Szerzej na temat istoty spółek kapitałowych por. I. Weiss (w:) W. Pyziół, A. Szumański, I. Weiss: Prawo spółek, Bydgoszcz – Kraków 2004, J. Jakubecki, (w:) A. Jakubecki, A. Kidyba, J. Mojak, R. Skubisz: Prawo spółek. Zarys, Warszawa 1999, s. 195 i n.

6 Tak A. Kidyba: Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością. Komentarz, Warszawa 2001, s. 7 wskazuje na możliwość tworzenia spółek z o.o. w celach zarobkowych, gospodarczych nie mających charakteru zarobkowego oraz w celach niegospodarczych.

7 Dz.U. nr. 173, poz. 1807.

Powstanie spółki z o.o. jest procesem mocno sformalizowanym, wymagającym fachowej pomocy prawnika i stosunkowo czasochłonnym, co zapewne odstrasza producentów rolnych od wyboru tej formy organizacji. Spółka z o.o. w organizacji powstaje z chwilą zawarcia umowy spółki⁸ przez dwie lub więcej osób, bądź z chwilą sporządzenia aktu założycielskiego. Dla czynności tych wymagana jest forma aktu notarialnego pod rygorem nieważności. Z chwilą ich dokonania powstaje stosunek prawny spółki w organizacji. Ma on jednak charakter tymczasowy i nietrwały. Następnym stadium jest wniesienie całego kapitału zakładowego, a w razie objęcia udziału za cenę wyższą od nominalnej także wniesienie nadwyżki. Wyraża się to we wpłacie przez wspólników zadeklarowanych w umowie spółki wkładów pieniężnych oraz przeniesienia na spółkę w organizacji wkładów niepieniężnych, jako że może ona nabywać prawa i zaciągać zobowiązania. Kolejny etap polega na ustanowieniu władz spółki i zgłoszeniu jej do Krajowego Rejestru Sądowego. Przez wpis do rejestru spółka nabywa osobowość prawną. W odniesieniu do grup producentów rolnych dodatkowym warunkiem jest wpis do rejestru grup prowadzonego przez wojewodę właściwego ze względu na siedzibę grupy.

Minimalna wartość kapitału zakładowego spółki z ograniczoną odpowiedzialnością wynosi 50.000 zł. Normatywne minimum kapitałowe spółki należy ocenić, jako kwotę niezbyt wysoką w porównaniu z przeciętną wartością gospodarstwa rolnego; zatem nie powinno stanowić bariery przy powstawaniu tego typu spółek, a tym bardziej grupy producentów. 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 majątkowe⁹. Wkłady niepieniężne mogą być wnoszone na własność spółki lub wyłącznie do używania. Wspólnik może wnieść 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 ustanowie-

8 Odnośnie treści umowy spółki por. A. Kidyba (w:) A. Jakubecki, A. Kidyba, J. Mojak, R. Skubisz: Prawo spółek..., s. 135–143.

9 Por. A. Szumański: Wkłady niepieniężne do spółek kapitałowych, Warszawa 1997, s. 96 i nast., Cz. Żulawska: Aporty w spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością. Przedmiot i wycena, PS 1993, z. 7–8; Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością. Komentarz, Warszawa 2001, 95 i nast., gdzie powołano liczne orzecznictwo, P. Malinowski: Przedmiot aportów w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością (zagadnienia prawno-podatkowe), Prawo Spółek 2002, nr 6.; J. Jacyszyn: Postacie pokrycia wkładu niepieniężnego w spółkach kapitałowych, Rejent 1992, nr 12, s. 9 i n., M. Minas: Zdolność aportowa, Rejent 1995, nr 9, s. 49–95, A. Szumański: Wykonanie obowiązku wniesienia do spółki kapitałowej rzeczy ruchomej tytułem aportu, Przegląd Prawa Handlowego 1996, nr 3, s. 7, W. Popiołek: Udział w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością jako przedmiot wkładu niepieniężnego do innej spółki – zagadnienia wybrane, Rejent 1995, nr 9, s. 3–47, G. Bieniek: Aport w spółce na tle orzecznictwa Sądu Najwyższego, Zielona Góra 1993.

nia przez wspólnika prawa użytkowania na rzecz spółki. Zdaniem Sądu Najwyższego dopuszczalne jest także przeniesienie translatywne, gdy prawo użytkowania przysługuje nie spółce a wspólnikowi. Sąd podkreślił, że wprowadzie prawo to jest niezbywalne, ale ta niezbywalność nie odnosi się do jego wykonywania. Prawo do użytkowania może być przeniesione na osoby trzecie na podstawie umowy, celem jego realizacji. Taką umową może być właśnie umowa spółki z o.o.¹⁰ Użytkowanie jest prawem stosunkowo trwałym i przy tym trudno odwołalnym, ta zaś cecha jest pożądana z uwagi na konieczność zapewnienia trwałości gospodarstwa rolnego¹¹.

Przedmiotem wkładu nie może być natomiast praca czy świadczenie usług przez wspólnika, ponieważ nie są to prawa zbywalne, co ostatecznie rozstrzygnął art. 14 § 1 ksh.¹² Nie ma więc możliwości wniesienia do spółki najbardziej naturalnego wkładu w postaci wspólnej pracy, na której opiera się prowadzenie gospodarstwa rolnego i pełna integracja czynników produkcji rolnej. Kodeks spółek handlowych w art. 176 ksh. przewiduje, co prawda, możliwość nałożenia umową spółki na wspólników, powtarzających się świadczeń niepieniężnych¹³. Świadczenia wspólnika nie stanowią jednak ekwiwalentu wniesienia wkładu. Mają one zapewnić spółce stabilne powiązania gospodarcze z udziałowcami. Obowiązek takich świadczeń jest realizowany za wynagrodzeniem, które nie może przewyższyć zwykłej ceny przyjętej w obrocie¹⁴. Wynagrodzenie wypłacane jest również wtedy, gdy bilans nie wykaże czystego zysku. Przepisy ksh. dają wspólnikom możliwość takiego ukształtowania treści umowy spółki z o.o., aby większość wspólników lub nawet wszyscy byli zobowiązani do dokonywania określonych świadczeń na rzecz spółki. Wydaje się jednak, że nałożenie na wspólników obowiązku powtarzających się świadczeń na rzecz spółki stanowi rozwiązanie odbiegające od idei spółek kapitałowych, opartych na substracie majątkowym. Postanowienia takie powinny mieć charakter wyłącznie incydentalny, jeśli zaś mają charakter powszechny, bardziej odpowiednie wydaje się zawarcie ze wspólnikiem umowy o pracę lub umowy zlecenia¹⁵.

10 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 (aprobuja), Orzecznictwo Gospodarcze 1992 r., nr 1, s. 6, J. Krauss: Glosa (aprobuja), Przegląd Sądowy 1992 r., nr 3, s. 76.

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

12 Choć stanowisko takie prezentowała również doktryna na gruncie przepisów kodeksu handlowego. Tak m.in. I. Weiss, (w:) W. Pyziol, A. Szumański, I. Weiss: Prawo..., s. 339, T. Dziurzyński, (w:) T. Dziurzyński, Z. Fenichel, M. Honzatk: Kodeks handlowy. Komentarz, Kraków 1935 r., s. 187.

13 Obowiązek dokonywania powtarzających się świadczeń niepieniężnych może być nałożony zarówno w pierwszej umowie spółki, 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.

14 Spółka nie może się zrzec swego uprawnienia i ciąży na niej obowiązek przyjmowania świadczeń nałożonych na wspólników, tak. M. Allerhand: Kodeks..., s. 299.

15 Jest to z kolei zupełnie nieopłacalne ze względów podatkowych oraz z powodu zwiększonych świadczeń na ubezpieczenie społeczne. Będzie tym mowa w dalszej części opracowania.

W przypadku grup producentów rolnych ustawodawca wprowadził ograniczenie polegające na tym, że żaden z członków grupy nie może mieć więcej niż 20% głosów na zgromadzeniu wspólników. W praktyce zniechęci to do udziału w grupie producentów, którzy mogliby zainwestować znaczny kapitał, oczekując jednak większego wpływu na decyzje grupy.

W razie podwyższenia kapitału zakładowego dotychczasowym wspólnikom przysługuje pierwszeństwo w obejmowaniu nowych udziałów w podwyższonym kapitale. Celem tego prawa jest utrzymanie dotychczasowego „układu sił” wśród wspólników w sytuacji, gdy spółka chce się dokapitalizować przez podwyższenie kapitału. Prawo to daje szansę dotychczasowym wspólnikom, aby nowe środki finansowe pochodziły przede wszystkim od nich. Na gruncie rozważanego prawa pierwszeństwa przy objęciu nowych udziałów należy zauważyć, że jednym z celów funkcjonowania gospodarstwa rolnego w formie spółki jest możliwość pozyskania dodatkowego kapitału. Chodzi jednak przede wszystkim o środki finansowe, pochodzące od inwestora zewnętrznego, nie zaś o wolne środki będące w posiadaniu dotychczasowych wspólników. Możliwość pozyskania dodatkowego kapitału to cecha spółek kapitałowych, która ma praktyczne znaczenie dla gospodarstw większych lub zajmujących się przetwórstwem rolno-spożywczym oraz grup producentów rolnych. Gospodarstwa prowadzące produkcję na niewielką skalę w obecnej sytuacji gospodarczej nie mogą raczej liczyć na inwestora, który zdecydowałby się wnieść do nich wkłady, poprzez nabycie udziałów.

Sprzeczne z istotą gospodarstwa rolnego jest również działanie spółki z o.o. poprzez organy. Ze względu na funkcje, jakie te organy wykonują, można wyróżnić: zarząd, pełniący funkcje wykonawcze, radę nadzorczą i komisję rewizyjną, spełniające funkcje nadzorcze oraz zgromadzenie wspólników, pełniące w spółce funkcje uchwalodawcze. Struktura organów spółek kapitałowych jest więc rozbudowana¹⁶. Do istoty spółek kapitałowych należy strukturalne oddzielenie kapitału oraz bieżącego zarządzania. Konsekwencją podziału kompetencji jest przede wszystkim niedopuszczalność władczego wpływania wspólników na bieżące zarządzanie. Pozostaje to w sprzeczności z istotą gospodarstwa rolnego, które cechuje ściśle zespolenie funkcji właścicielskich i zarządczych. Zwykle właścicielem środków produkcji, zarządcą i pracownikiem jest jeden podmiot gospodarujący. On z reguły decyduje o najważniejszych dla gospodarstwa sprawach, zarówno tych bieżących, jak i tych o podstawowym dla spółki znaczeniu, takich jak: zakup ziemi, sprzętu rolnego, zaciągnięcie kredytu, wybór kierunku produkcji itp.¹⁷ Nie oznacza to, że w spółkach z o.o. te same osoby nie mogą występować

16 Por. I. Weiss, (w:) W. Pyzioł, A. Szumański, I. Weiss: Prawo..., 400 i nast.; I. Weiss: Władze spółek kapitałowych, Prawo Spółek, lipiec, sierpień 1998, s. 2 i n.

17 R. Budzinowski: Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym, Poznań 1992, s. 41.

jednocześnie w roli wspólników i członków zarządu. W obrocie gospodarczym często występują spółki, w których wspólnik (najczęściej większościowy) jest członkiem zarządu bądź jednoosobowym zarządem spółki. Wydaje się to jednak bez znaczenia dla samej koncepcji spółki kapitałowej, w której regułą jest rozdzielanie tych funkcji. Ta cecha spółek kapitałowych może mieć jednak istotne znaczenie dla usprawnienia zarządzania grupą producencką. Wszelkie decyzje związane z bieżącym zarządzaniem grupą mogą być bowiem podejmowane przez zarząd mający fachowe przygotowanie.

Istotne znaczenie dla wyboru formy prowadzenia działalności rolniczej ma kwestia odpowiedzialności za zobowiązania. Indywidualne prowadzenie działalności rolniczej, czy też utworzenie w tym celu spółki osobowej nie powoduje ograniczenia odpowiedzialności. Organizacyjno-prawna forma spółek kapitałowych, takie ograniczenie wprowadza¹⁸. W odniesieniu do spółki z o.o. wynika to wprost z art. 151 § 3 ksh. Spółka z o.o., jako osoba prawna, sama odpowiada swoim majątkiem za zobowiązania zaciągnięte względem osób trzecich. Konsekwencją tego jest brak odpowiedzialności osobistej wspólników za zobowiązania spółki. W razie upadłości spółki wspólnicy ryzykują tylko wniesionymi do spółki wkładami. Zasada braku odpowiedzialności za zobowiązania spółki kapitałowej wynika ze struktury organizacyjnej. Wspólnicy powołują zarząd, będący organem zarządzającym, który mogą odwołać. Nie mają natomiast prawa wydawania poleceń członkom zarządu, jak również pracownikom spółki. Dlatego też ustawodawca za działalność spółki obciążył odpowiedzialnością zarząd¹⁹. Chociaż *ratio legis* tego unormowania nawiązuje do skomplikowanej struktury organizacyjnej takich spółek, a nie do przedmiotu działalności, to jednak cechę tę należy wziąć szczególnie pod uwagę, oceniając spółki pod kątem ich przydatności do prowadzenia działalności rolniczej. Ograniczenie odpowiedzialności jest bowiem bardzo pożądane dla gospodarstw rolnych, obciążonych podwójnym ryzykiem: gospodarczym i biologicznym; może również osłabić niechęć do konsolidacji producentów rolnych w grupy.

18 Szerzej na temat specyfiki odpowiedzialności wspólników spółek kapitałowych por. A. Szajkowski: Odpowiedzialność wspólników i członków zarządu w spółce z o.o., Monitor Prawniczy 1993, nr 1., por. też M. Wiśniewski: Cywilnoprawna odpowiedzialność członków zarządu spółek kapitałowych, Kraków 1998 oraz S. Gurgul: Odpowiedzialność członków zarządu spółek kapitałowych, Państwo i Prawo z 1991, nr 3., R. Szarek: Odpowiedzialność członków zarządu spółki z o.o., Glosa do Wyroku Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 29 kwietnia 199, I CKN 654/97, OSN IC, nr 12, 1998.

19 Szerzej na temat odpowiedzialności członków zarządu za zobowiązania spółek kapitałowych wypowiedział się Sąd Najwyższy w orzeczeniu 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 3.11.1938 r. I C 1683/37, J. Strzępka: Zbiór Orzecznictwa, Katowice 1992., s. 203; orzeczeniu Sądu Najwyższego z 18.08.1938 r., C II 86/38 J. Strzępka, Zbiór..., s. 209. Na temat odpowiedzialności karnej zarządu por. J. Gierek: Odpowiedzialność karna zarządcy, Prawo Spółek, wrzesień 1996 r., s. 10 i n.

Sprzeczne z charakterem gospodarstwa rolnego są również liczne przepisy ksh. pozwalające na zmianę składu osobowego spółki z o.o.²⁰ Rozważając przydatność formy spółek kapitałowych do prowadzenia gospodarstwa rolnego, podkreślić należy, że skład osobowy powinien być stabilny, a zachodzące zmiany powinny być, w większości wypadków, spowodowane przekazaniem gospodarstwa następcom. Wspólnicy są zainteresowani w utrzymaniu dotychczasowego składu osobowego gospodarstwa, które funkcjonuje na zasadzie wzajemnego zaufania. Dlatego też konieczne jest wprowadzenie do umowy czy też statutu spółki postanowień utrwalających jej dotychczasowy skład osobowy. Tego typu uregulowania zawiera kodeks spółek handlowych²¹. Cecha ta nie wydaje się natomiast przesądzająca przy tworzeniu spółki z o.o. dla organizacji grupy producentów rolnych, która może w trakcie funkcjonowania rozszerzać lub zmieniać swój skład osobowy przy zachowaniu wymogów ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw.

3. Dla uzyskania pełniejszej analizy adekwatności konstrukcji spółki z o.o. do organizacji i prowadzenia działalności rolniczej konieczne jest rozważenie skutków zastosowania tej formy cywilnoprawnej organizacji w sferze podatkowej i ubezpieczeniowej. Determinantami wyboru form prowadzenia gospodarstwa rolnego będą bowiem rozmiary obciążeń publicznoprawnych, które rolnik będzie ponosić w związku z prowadzeniem gospodarstwa rolnego w wybranej formie organizacyjnej, jak również obowiązki w zakresie rachunkowości. Zwiększenie bądź zmniejszenie obciążeń fiskalnych lub obowiązków związanych z prowadzeniem rachunkowości z reguły decydują o zakresie praktycznego wykorzystania formy spółek do prowadzenia gospodarstwa rolnego o rodzinnym charakterze.

Podstawowym podatkiem obciążającym rolnictwo jest podatek rolny²². Przyjmuje się, że zastępuje on inne podatki (przede wszystkim dochodowe) w zakresie obciążeń finansowych rolnictwa²³. Co do zasady jest to substrat podatku dochodowego w zakresie obciążeń finansowych rolnictwa²⁴.

20 Zmiany takie mogą następować w wyniku zbycia udziałów, śmierci wspólnika, nabycia udziałów przez spółkę, umorzenia lub unieważnienia. Szczególne uprawnienie do żądania wyłączenia wspólnika posiadają wspólnicy spółki z o.o. Z żądaniem takim mogą wystąpić wszyscy pozostali wspólnicy, jeżeli ich udziały przekraczają więcej niż połowę kapitału zakładowego. Obszernie na ten temat A. W. Wiśniewski: *Prawo...*, s. 168, J. Tomkiewicz, J. Bloch: *Spółka...*, s. 231–234, M. Allerhand, *Kodeks...*, s. 444–447, T. Dziurzyński, (w:) T. Dziurzyński, Z. Feniichel, M. Honzatko: *Kodeks handlowy...*, s. 456–459, Z. Roszewski: *Wyłączenie wspólnika ze spółki z o.o. jako następstwo niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania wynikającego ze stosunku spółki*, *Przegląd Prawa Handlowego*, styczeń 1998, s. 16 i n., por. też wyrok Sądu Najwyższego z 13 marca 1991 r., OSN 1992, z. 7–8, poz. 138.

21 Jest to na przykład prawo pierwszeństwa nabycia nowych udziałów przez dotychczasowych wspólników przy podwyższeniu kapitału, wymóg uzyskania zezwolenia spółki na zbycie udziałów, z którymi związany jest obowiązek powtarzających się świadczeń o charakterze niepieniężnym, uzależnienie zbycia lub zastawienia udziału od zgody spółki, ograniczenie lub wyłączenie wstąpienia spadkobierców do spółki w miejsce zmarłego wspólnika, itp.

22 Szerzej na temat podatku rolnego L. Etel: *Reforma opodatkowania nieruchomości w Polsce*, Białystok 1998.

23 Patrz C. Kosikowski, E. Ruśkowski: *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1994 r., s. 174 oraz B. Brzeziński, T. Dębowska, Romanowska, M. Kalinowski, W. Wójtowicz: *Prawo finansowe*, Warszawa 1996, s. 205.

24 Podatek rolny wprowadzony został ustawą z dnia 15.11.1984 r., tekst jednolity Dz.U. nr 94, z 1993 r., poz. 431 z późn. zm.

Opodatkowaniu podatkiem rolnym zgodnie z art. 1 ustawy o podatku rolnym podlegają wszelkie grunty sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne lub jako grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych (poza gruntami zajętyymi do prowadzenia działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza). A zatem obciążenie podatkiem rolnym wiąże się nie tylko z gospodarstwem rolnym, które dla potrzeb podatku rolnego rozumiane jest jako obszar tych gruntów o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha lub 1 ha przeliczeniowy, stanowiących własność lub znajdujących się w posiadaniu osoby fizycznej, osoby prawnej albo jednostki organizacyjnej, w tym spółki nieposiadającej osobowości prawnej. Obowiązek podatkowy w podatku rolnym ciąży na osobach fizycznych, osobach prawnych i jednostkach organizacyjnych, w tym spółkach, nieposiadających osobowości prawnej, które są właścicielami, samoistnymi posiadaczami bądź użytkownikami wieczystymi gruntów, o jakich mowa w art. 1 ustawy o podatku rolnym. Podmiotem opodatkowanym podatkiem rolnym są również posiadacze zależni, którzy posiadają takie grunty stanowiące własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego na podstawie zawartej umowy albo innego tytułu prawnego, a także bez tytułu prawnego. Podatnikami podatku rolnego są ponadto posiadacze zależni, którzy grunty gospodarstwa rolnego wydzierżawiają w całości lub części na podstawie umowy zawartej stosownie do przepisów ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników²⁵.

Nie ma więc zróżnicowania osób fizycznych i spółek kapitałowych w zakresie obciążenia podatkiem rolnym. Sytuacja rolnika prowadzącego indywidualne gospodarstwo jest taka sama jak spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Podobnie w przypadku podatku leśnego²⁶ nie ma różnicy między sytuacją osób fizycznych a prawnych. Prowadzenie gospodarstwa rolnego w formie spółek nie będzie wpływało na zmianę obciążeń fiskalnych podatkiem rolnym ani leśnym.

Zasadnicze różnice pojawiają się przy analizie funkcjonowania podatku dochodowego w rolnictwie. Podatek dochodowy od osób prawnych obciąża dochody osób prawnych, spółek kapitałowych w organizacji, jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, z wyjątkiem spółek niemających osobowości prawnej, oraz spółek niemających osobowości prawnej mających siedzibę lub zarząd w innym państwie, jeżeli zgodnie z przepisami prawa podatkowego tego państwa są traktowane jak osoby prawne i podlegają w tym państwie opodatkowaniu od całości swoich dochodów bez względu na miejsce ich osiągania. Opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych podlegają natomiast osoby fizyczne, w tym od dochodów uzyskiwanych przez spółki niemające osobo-

25 Ustawa z dnia 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, tekst jednolity Dz.U. nr 7, z 1998 r., poz. 25 z późn. zm.

26 Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym, Dz.U. nr 200, poz. 1682 z późn. zm.

wości prawnej, których współnikami są te osoby. Podatnikiem w tym ostatnim przypadku nie jest spółka, ale każdy z jej współników stosownie do jego udziału w dochodzie spółki.

Dochody z działalności rolniczej są wyłączone z opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych²⁷ oraz podatkiem dochodowym od osób prawnych²⁸. W obu wypadkach jednakowo jest uregulowana kwestia nieobjęcia opodatkowaniem działalności rolniczej i jednocześnie opodatkowania działów specjalnych produkcji rolnej, co stanowi wyjątek od zasady nieopodatkowania dochodów z działalności rolniczej. Działalność rolnicza, stosownie do treści art. 2 ust. 2 obu ustaw 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 produkcja materiału siewnego, szkółkarskiego, hodowlanego oraz reprodukcyjnego, produkcja warzywnicza grunтова, szklarniowa i pod folią, produkcja roślin ozdobnych, grzybów uprawnych i sadownicza, hodowla i produkcja materiału zarodowego zwierząt, ptactwa i owadów użytkowych, produkcja zwierzęca typu przemysłowo-fermowego oraz hodowla ryb, a także działalność, w której minimalne okresy przetrzymywania zakupionych zwierząt i roślin, w trakcie których następuje ich biologiczny wzrost, wynoszą co najmniej:

- 1) miesiąc – w przypadku roślin,
- 2) 16 dni – w przypadku wysokointensywnego tuczu specjalizowanego gęsi i kaczek,
- 3) 6 tygodni – w przypadku pozostałego drobiu rzeźnego,
- 4) 2 miesiące – w przypadku pozostałych zwierząt – licząc od dnia nabycia.

Ustawodawca wprowadził te wyłączenie działalności rolniczej spod działania przepisów ustaw ze względu na przedmiot działalności. Nie wiąże go natomiast z jakimkolwiek warunkiem, w tym na przykład z posiadaniem gospodarstwa rolnego i prowadzeniem działalności rolniczej w ramach gospodarstwa rolnego czy też w określonej formie prawnej organizacji.

Należy pamiętać o stosowanym wyłączeniu do dochodów osób prawnych zwolnieniu dochodu od podatku na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 4e ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych. Zwolnieniu podlegają dochody podatników z działalności pozarolniczej, w tym z działów specjalnych produkcji rolnej – w części przeznaczonej na działalność rolniczą, jeżeli w roku poprzedzającym rok

27 Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, tekst jednolity Dz.U. z 2000 r., nr 162, poz. 1691 z późn. zm.

28 Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, tekst jednolity Dz.U. z 2000 r., nr 54, poz. 654 z późn. zm.

podatkowy, a w razie rozpoczęcia działalności – w pierwszym podatkowym roku tej działalności udział przychodów z działalności rolniczej, ustalonych zgodnie z art. 12–14 ustawy, powiększonych o wartość zużytych do przetwórstwa rolnego i spożywczego surowców i materiałów pochodzących z własnej produkcji roślinnej i zwierzęcej, stanowił co najmniej 60% przychodów osiągniętych ze wszystkich rodzajów działalności. Nie dotyczy to jednak sytuacji, gdy:

- dochody uzyskane są z działalności polegającej na wytwarzaniu wyrobów przemysłu elektronicznego, paliwowego, tytoniowego, spirytusowego, winiarskiego, piwowarskiego, a także pozostałych wyrobów alkoholowych o zawartości alkoholu powyżej 1,5% oraz wyrobów z metali szlachetnych albo z udziałem tych metali lub dochodów uzyskanych z handlu tymi wyrobami; zwolnieniem objęte są jednak dochody jednostek naukowych i badawczo-rozwojowych, w rozumieniu odrębnych przepisów, uzyskane z działalności polegającej na wytwarzaniu wyrobów przemysłu elektronicznego,
- dochody uzyskane są z działalności polegającej na oddaniu środków trwałych lub wartości niematerialnych i prawnych do odpłatnego używania na warunkach określonych w art. 17a – 17k ustawy.

Nie ma analogicznego przepisu w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych. Brak jest uzasadnienia dla takiej nierówności podmiotów. W powyższym przypadku w wyrażnie korzystniejszej sytuacji są podmioty gospodarcze podlegające podatkowi dochodowemu od osób prawnych. Być może ustawodawca kierował się problemami związanymi z obliczeniem procentu przychodu przeznaczonego na działalność rolniczą w przypadku osób fizycznych. Ale w przypadku prowadzenia przez indywidualnego rolnika księgi przychodów i rozchodów, a tym bardziej pełnej księgowości, jest możliwe obliczenie udziału przychodów z działalności pozarolniczej, wydatkowanego na działalność rolniczą.

Wątpliwości co do uznania danej działalności za działalność rolniczą w rozumieniu ustaw o podatkach dochodowych pojawić się mogą, gdy produkty roślinne lub zwierzęce poddane są w pewnym zakresie procesowi przetwarzania. Zgodnie bowiem z ustawową definicją działalności rolniczej polegać ma ona wyłącznie na wytwarzaniu produktów rolnych w stanie nieprzetworzonym (naturalnym). Tymczasem produkty rolne poddawane są nierzadko czynnościom związanym z przygotowaniem ich do sprzedaży – np. porcjowaniu, „zwykłym” pracom związanym z rolnictwem jak młócenie zboża, tradycyjnym czynnościami przetwórczym wykonywanym w gospodarstwie rolnym, dotyczącym wytworzonych w nim produktów, np. mleka na twaróg, owoców na susz. Pojawia się pytanie, kiedy przetworzenie produktów rolniczych jest jeszcze działalnością rolniczą, kiedy natomiast staje się działalnością podlegającą opodatkowaniu²⁹. Wątpliwości te w dużej części wyeli-

29 R. Budzinowski: *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992, s. 111.

minowane są dzięki zwolnieniu określonych źródeł dochodów z opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Natomiast jeżeli tego rodzaju działalność jest prowadzona przez osoby prawne, nie jest uważana za działalność rolniczą i podlega opodatkowaniu jako pozarolnicza działalność gospodarcza³⁰.

Zgodnie z art. 21 pkt 71 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych z tego podatku zwolnione są dochody 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 rozbiórce, podziale i klasyfikacji mięsa. Zwolnienie nie dotyczy dochodów uzyskiwanych przez osoby dokonujące sprzedaży towarów i produktów nie pochodzących z własnej uprawy lub hodowli. Zwolnione są również dochody, mogące stanowić dodatkowe źródło utrzymania rolników, ze sprzedaży surowców roślin zielarskich i ziół dziko rosnących leśnych, jagód, owoców leśnych i grzybów, jeżeli zbiór dokonywany jest osobiście albo z udziałem członków najbliższej rodziny.

Rozwiązanie to jest oczywiście znacznie korzystniejsze dla osób fizycznych. Osoby prawne przy określonych powyżej rodzajach działalności będą obciążone podatkiem dochodowym, co stanowi kolejny argument przeciwko spółce kapitałowej jako formie prowadzenia działalności rolniczej.

Ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o podatku dochodowym od osób prawnych wyłączają również przychody z gospodarki leśnej w rozumieniu ustawy o lasach³¹ z opodatkowania podatkiem dochodowym. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach gospodarką leśną jest działalność leśna w zakresie urządzania, ochrony i zagospodarowania lasu, utrzymywania i powiększania zasobów i upraw leśnych, gospodarowania zwierzyną, pozyskiwania – z wyjątkiem skupu – drewna, żywicy, choinek, karpiny, igliwia, zwierzyny oraz płodów runa leśnego, a także sprzedaż tych produktów oraz realizacja pozaprodukcyjnych funkcji lasu.

Rozwiązania przyjęte przez ustawodawcę, wyłączające spółki i rolników prowadzących gospodarstwa rolne z opodatkowania podatkiem dochodowym, przewidywają jednak pewne sytuacje, które – najogólniej rzecz biorąc – należy określić jako niekorzystne dla rozwoju rolnictwa, hamujące powstawanie spółek kapitałowych zajmujących się działalnością rolniczą i powodujące tworzenie się szarej strefy. Sytuacja taka ma miejsce przede wszystkim wtedy, gdy rolnicy (wspólnicy spółki) której przedmiotem jest prowadzenie działalności rolniczej lub spółka, stają się płatnikami podatku dochodowego.

30 Por. art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U. nr 173, poz. 1807.

31 Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach, tekst jednolity Dz.U. z 2000 r., nr 56, poz. 679 z późn. zm.

W przypadku zatrudniania pracowników w gospodarstwie rolnym – na stałe lub sezonowo – rolnik staje się płatnikiem podatku dochodowego za osoby zatrudnione. W świetle art. 31 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, handlowe spółki osobowe, jak i kapitałowe, rolnicy prowadzący indywidualnie gospodarstwo rolne, jak również wspólnicy spółki cywilnej są obowiązani 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 rolnych na podstawie umowy zlecenia. Stanowi o tym art. 41 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, zgodnie z którym osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, osoby prawne i ich jednostki organizacyjne oraz jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej są płatnikami i obowiązane są pobierać na podatek dochodowy zaliczki w wysokości nie odbiegającej od innych rodzajów działalności.

W ten sposób powstaje zróżnicowanie sytuacji rolników – nieopodatkowanych żadnym podatkiem (oprócz podatku rolnego) oraz sytuacji osób zatrudnionych w rolnictwie na podstawie umowy zlecenia lub umowy o pracę, którzy są podatnikami podatku dochodowego. Zróżnicowanie to jest szczególnie widoczne, kiedy podatnikiem jest osoba prawna – spółka prawa handlowego, której rolnik jest udziałowcem lub akcjonariuszem, zaś osobą zatrudnioną przez spółkę jest jej udziałowiec. Przy tej samej działalności, przy tych samych czynnościach przez niego wykonywanych w gospodarstwie rolnym będzie on jako rolnik indywidualny zwolniony z podatku dochodowego, zaś jako osoba zatrudniona przez spółkę, której może być jedynym udziałowcem, będzie on objęty opodatkowaniem na zasadach obowiązujących w innych, nierolniczych sferach działalności. Trudno znaleźć wytłumaczenie dla tego rodzaju zróżnicowania, szczególnie, że – jak będzie o tym mowa dalej – ustawodawca zna mechanizmy pozwalające na korektę tego rodzaju różnic i stosuje je w przypadku spółdzielni rolniczych.

Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, zajmująca się wyłącznie działalnością rolniczą nie będzie obciążona podatkiem dochodowym od osób prawnych. Jednak rolnik, zakładając taką spółkę, musi liczyć się z tym, iż wynagrodzenie jakie otrzyma od spółki z tytułu umowy o pracę lub dywidenda z tytułu udziału w zysku będą to przychody obciążone podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Konstrukcja spółki kapitałowej wymusza istnienie węzła prawnego – umowy o pracę, umowy zlecenia, o dzieło – na podstawie której rolnik będzie mógł świadczyć pracę. Konieczność ta skutecznie blokuje powstawanie gospodarstw rolnych w formie spółek prawa handlowego, gdyż rolnicy zakładający spółkę muszą liczyć się ze znacznie zwiększonymi obciążeniami podatkowymi. Rolnik prowadzący indywidualne gospodarstwo rolne nie ma żadnych obciążeń podatkiem dochodowym z tytułu prowadzenia tegoż gospodarstwa; natomiast jeżeli tenże rolnik założył

spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością i stał się jej jedynym wspólnikiem, to obciążony jest 19% podatkiem dochodowym (progresywnym) z tytułu świadczonej pracy oraz 19% podatkiem liniowym z tytułu otrzymanej dywidendy.

W przypadku spółdzielni ustawodawca zastosował inne rozwiązanie. Członkowie spółdzielni są podatnikami 19% zryczałtowanego podatku dochodowego od dochodu członków spółdzielni z tytułu ich udziału w zyskach spółdzielni. Jednak opodatkowaniu podlegają tylko dochody z tytułu udziału w dochodzie ogólnym, które pochodzą z działalności pozarolniczej, w tym z działów specjalnych produkcji rolnej³². Natomiast dochody z działalności rolniczej są zwolnione z opodatkowania.

Taka konstrukcja zwolnienia dochodów z działalności rolniczej uzyskiwanych również za pośrednictwem spółki przez jej udziałowców (akcjonariuszy) byłaby zdecydowanie korzystniejsza dla rozwoju tejże działalności w bardziej zorganizowanych formach, pozwalających na prowadzenie jej w większym wymiarze, przy ograniczeniu ryzyka związanego z tą działalnością – na przykład ryzyka kredytowego.

Rozwiązania, z którymi mamy do czynienia prowadzą również do rozwoju szarej strefy w zatrudnieniu w rolnictwie. W przypadku konieczności zatrudnienia siły najemnej często jest tak, iż odbywa się to bez koniecznej w takim wypadku legalizacji stosunku prawnego łączącego rolnika z osobą wykonującą prace na jego rzecz.

Wyłączenie działalności rolniczej z opodatkowania podatkiem dochodowym, zgodnie z art. 2 ust. 1 obu ustaw, nie obejmuje dochodów uzyskiwanych z produkcji rolnej stanowiącej tzw. dział specjalny, mimo że jest to działalność rolnicza. Działami specjalnymi produkcji rolnej są: uprawy w szklarniach i ogrzewanych tunelach foliowych, uprawy grzybów i ich grzybni, uprawy roślin *in vitro*, fermowy chów drobiu rzeźnego i nieśnego, wylęgarnie drobiu, hodowla i chów zwierząt futerkowych i laboratoryjnych, hodowla dżdżownic, hodowla entomofagów, hodowla jedwabników, prowadzenie pasiek oraz hodowla i chów innych zwierząt poza gospodarstwem rolnym. Nie stanowią jednak działów specjalnych produkcji rolnej uprawy, hodowla i chów zwierząt w rozmiarach nieprzekraczających wielkości określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 11 października 2004 r. w sprawie norm szacunkowych dochodu z działów specjalnych produkcji rolnej³³. Zaznaczyć należy, iż zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 6 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych źródło przychodów stanowią przychody z dzierżawy, poddzierżawy działów specjalnych produkcji rolnej oraz gospodarstwa rolnego lub jego składników na cele nierolnicze, albo na prowadze-

nie działów specjalnych produkcji rolnej. Brak odpowiednika takiego przepisu w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych.

Osoby fizyczne oraz wspólnicy spółek cywilnych mają możliwość wyboru sposobu opodatkowania. Mogą posługiwać się albo normami szacunkowymi, ustalonymi w rozporządzeniu, albo też prowadzić księgi i rozliczać się według dochodów rzeczywiście osiągniętych. Natomiast w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych nie została przewidziana możliwość opodatkowania spółek według norm szacunkowych. Osoby prawne prowadzące działy specjalne produkcji rolnej opodatkowane są według zasad obowiązujących przy prowadzeniu działalności gospodarczej innego rodzaju. Zgodnie z ustawą z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³⁴ przepisy tej ustawy, w tym obowiązek prowadzenia ksiąg handlowych, stosuje się do spółek kapitałowych. Spółki posiadające osobowość prawną uiszczają zatem podatek dochodowy od rzeczywistych dochodów.

Na rolnikach prowadzących gospodarstwo rolne w formie spółek osobowych i kapitałowych ciąży również obciążenie finansowe, wynikające z przepisów o ubezpieczeniu społecznym. Zasadą jest podleganie przez rolników ubezpieczeniu społecznemu na podstawie ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników³⁵. Zgodnie z art. 1 tej ustawy ubezpieczenie społeczne obejmuje rolników i pracujących z nimi domowników, którzy posiadają obywatelstwo polskie lub przebywają na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie wizy lub karty pobytu wydanej w związku z uzyskaniem zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony lub zezwolenia na osiedlenie się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, lub są obywatelami państw członkowskich Unii Europejskiej.

Pracownicy zatrudniani w gospodarstwie rolnym, niezależnie od formy jego organizacji, podlegają ubezpieczeniu społecznemu na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych³⁶. Również udziałowcy spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, chcąc otrzymywać pieniądze za pracę, muszą podlegać ubezpieczeniu pracowniczemu. Wyjątkiem jest tu sytuacja, gdy otrzymują dywidendę; wówczas z tego tytułu nie będą objęci obowiązkiem ubezpieczeniowym.

Obciążenia z tytułu ubezpieczeń społecznych rolników są wielokrotnie niższe niż ubezpieczenia pracownicze. Są one niezależne od dochodu w przeciwieństwie do ubezpieczeń pracowniczych, których wysokość bezpośrednio zależy od uzyskiwanego wynagrodzenia. Zgodnie z artykułem 22 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych wysokość obciążeń z tytułu objęcia ubezpieczeniem to 19,52% podstawy wymiaru – na ubezpieczenie emerytalne, 13,00% podstawy wymiaru – na

32 G. Daszkiewicz: Podatek dochodowy członków spółdzielni, Przegląd Podatkowy nr 2 z 1995, s. 11–13.

33 Dz.U. nr 229, poz. 2308.

34 Dz.U. z 2002 r., nr 76, poz. 694 z późn. zm.

35 Tekst jednolity Dz.U. z 1998 r., nr 7, poz. 25 z późn. zm.

36 Dz.U. nr 137, poz. 887 z późn. zm.

ubezpieczenia rentowe, 2,45% podstawy wymiaru – na ubezpieczenie chorobowe, od 0,40% do 8,12% podstawy wymiaru – na ubezpieczenie wypadkowe. Natomiast wysokość składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe rolników, zgodnie z ustawą o ubezpieczeniu społecznym rolników, to 30% najniższej renty pracowniczek kwartalnie oraz składka na ubezpieczenie chorobowe wyznaczana przez Radę Rolników, która w I kwartale 2005 r. wynosi 60 zł³⁷. Obciążenia pracownicze są więc wielokrotnie wyższe i sama kwestia obciążeń finansowych z tego tytułu może być decydująca dla wyboru formy działalności – i oczywiście dla niepodejmowania działalności rolniczej w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.

Oceniając przydatność formy w postaci spółki kapitałowej do prowadzenia działalności rolniczej w kontekście konieczności prowadzenia ksiąg rachunkowych należy wyraźnie stwierdzić, że obowiązek ten może się okazać decydujący przy wyborze cywilnoprawnej formy organizacji gospodarstwa rolnego o rodzinnym charakterze. Rolnicy będą bowiem wybierali formy aktywności nie wymagające od nich zaangażowania w gospodarstwie rolnym siły fachowej w tym zakresie.

Przepisy kodeksu cywilnego o spółce cywilnej, ani przepisy kodeksu spółek handlowych³⁸ nie określają zasad rachunkowości spółek. Zostały one uregulowane w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości oraz rozporządzeniu ministra Finansów z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie prowadzenia podatkowej księgi przychodów i rozchodów³⁹.

Obciążenia nakładane na rolników postanowieniami ustawy o rachunkowości mogą mieć istotne znaczenie przy wyborze cywilnoprawnej formy organizacji gospodarstwa rolnego. Z jednej strony – prowadzenie przynajmniej uproszczonej księgowości pozwoli na określenie w sposób rzetelny i jasny sytuacji majątkowej i finansowej, a także wyniku finansowego i rentowności spółki, wskaże dochodowość gospodarstwa, umożliwi podejmowanie decyzji dotyczących bieżącej sytuacji, a także opracowanie indywidualnego planu rozwoju gospodarstwa. Z drugiej strony – może się stać poważnym obciążeniem gospodarstwa, wymagającym od współników bądź członków zarządu stosownej wiedzy w tym zakresie, bądź poczynienia nakładów w celu zatrudnienia osoby, która będzie się zajmowała zagadnieniami z zakresu księgowości. Wymóg prowadzenia uproszczonej księgowości w postaci podatkowej księgi przychodów i rozchodów, a tym bardziej ksiąg rachunkowych, wydaje się dla niewielkich gospodarstw rolnych poważną barierą z uwagi na niski poziom wykształcenia na wsi oraz częste braki środków finansowych potrzebnych w związku z zatrudnieniem księgowego.

Art. 2 ust. 1 ustawy o rachunkowości stosuje się do mających siedzibę lub miejsce sprawowania zarządu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej spółek handlowych oraz spółek cywilnych, z zastrzeżeniem pkt 2, oraz innych osób prawnych. Z kolei art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości przewiduje stosowanie przepisów ustawy m.in. do spółek cywilnych osób fizycznych, spółek jawnych osób fizycznych, jeżeli ich przychody netto ze sprzedaży towarów, produktów i operacji finansowych za poprzedni rok obrotowy wyniosły co najmniej równowartość w walucie polskiej 800.000 euro. Oznacza to, że spółki kapitałowe obowiązują postanowienia ustawy o rachunkowości, bez względu na rodzaj działalności, jaką się one zajmują, a więc również spółki utworzone dla prowadzenia gospodarstwa rolnego. Spółki cywilne osób fizycznych i spółki jawne osób fizycznych będą natomiast podlegały pod zasadę obowiązywania ustawy tylko wówczas, gdy osiągną przewidziane ustawą przychody. Wskazane spółki, prowadzące gospodarstwa rodzinne, będą więc zobligowane do prowadzenia nie uproszczonej, ale pełnej księgowości i realizowania obowiązków wynikających z ustawy o rachunkowości. Spółki te obowiązane 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.

Bariera postawiona przez art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości co do przychodów osiąganych przez spółkę cywilną osób fizycznych bądź spółkę jawną osób fizycznych jest stosunkowo wysoka. Możliwość osiągnięcia przez niewielkie gospodarstwa rodzinne takiego przychodu jest niewielka. Spółki celowo nie będą przekraczały bariery 800.000 euro, aby uniknąć obowiązków wynikających z ustawy o rachunkowości. W przypadku gospodarstw rolnych przekroczenie kwoty przychodu netto w wysokości 800.000 euro będzie w praktyce trudne do wykazania, jeśli spółka nie prowadzi uproszczonej księgowości w postaci podatkowej księgi przychodów i rozchodów, co w praktyce jest stosunkowo częste. Zasadą jest bowiem, że jeżeli spółka cywilna nie spełnia wymogów określonych w art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości, stosuje się do niej w opisywanym zakresie przepisy rozporządzenia ministra Finansów z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie prowadzenia podatkowej księgi przychodów i rozchodów. Akt ten stanowi w § 2 ust. 2, że rolnicy prowadzący gospodarstwo rolne bez zatrudnienia w nim pracowników, członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych oraz pracowników rolnych, wykonujący działalność gospodarczą osobiście lub z udziałem członków rodziny pozostających we wspólnym gospodarstwie domowym, jeżeli łączny przychód z tej działalności gospodarczej nie przekracza 10.000 zł w roku

37 Obwieszczenie Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego z dnia 22 listopada 2004 r. MP nr 52, poz. 892.

38 Ustawa z dnia 15 września 2000 r., Dz.U. nr 94, poz. 1037 z późn. zm.

39 Dz.U. nr 152, poz. 1475 z późn. zm.

podatkowym, są obowiązani prowadzić księgę przeznaczoną dla tych rolników, według wzoru ustalonego w załączniku nr 2 do rozporządzenia, w sposób określony w rozdziale 3 rozporządzenia.

Spółka kapitałowa prowadząca działalność rolniczą w postaci działów specjalnych produkcji rolnej jest natomiast zobligowana do prowadzenia ksiąg rachunkowych. Konieczna jest w takim wypadku z reguły fachowa obsługa księgowa w postaci biura rachunkowego lub księgowej zatrudnionej przez spółkę. Oczywiście może być to uzasadnione w przypadku prowadzenia działalności w dużym rozmiarze; natomiast w przypadku indywidualnego gospodarstwa rolnego średniej wielkości prowadzenie pełnej księgowości (w przypadku działalności w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością) nie ma sensu ekonomicznego.

4. W związku z wysokimi kosztami utworzenia i funkcjonowania spółek kapitałowych oraz zwiększonymi obciążeniami publicznoprawnym i obowiązkami organizacyjnymi producenci rolni będą zapewne zainteresowani korzystaniem ze wsparcia finansowego.

Pomoc dla producentów rolnych została przewidziana zarówno jako element polityki struktur rolnych, finansowany z Sekcji Orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR) oraz w ramach instrumentów towarzyszących Wspólnej Polityki Rolnej, finansowanych z Sekcji Gwarancji⁴⁰. Zgodnie z założeniami reformy Wspólnej Polityki Rolnej z 1992 r. działania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich powinny towarzyszyć polityce rynkowej i ją uzupełniać, stanowiąc tym samym tzw. II filar Wspólnej Polityki Rolnej⁴¹. Wdrożone zostały wówczas instrumenty towarzyszące w postaci: rent strukturalnych, wspierania przedsięwzięć rolno-środowiskowych, zalesiania gruntów rolnych, wspierania działalności na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania⁴². Zostały one następnie uzupełnione w Traktacie Akcesyjnym z 16.04.2003 r. dla nowych państw członkowskich o wsparcie dla gospodarstw niskotowarowych, dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów Unii Europejskiej, pomoc techniczną dla jednostek organizacyjnych i organów realizujących zadania związane z rozwojem obszarów wiejskich i wsparcie dla grup producentów rolnych.

40 Zgodnie z rozporządzeniem Rady nr 1257/1999 z dnia 17.05.1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej oraz zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia, finansowanie wsparcia wspólnotowego dla instrumentów towarzyszących oraz innych działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich pochodzi z Sekcji Gwarancji, w sytuacji gdy całe terytorium Polski objęte jest działaniem celu 1.

41 Por. też: A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz: *Wspólna Polityka Rolna*, Warszawa 2004, s. 194–216.

42 Rozporządzenie Rady nr 2078/92 z 30 czerwca 1992 r. w sprawie metod produkcji rolnej zgodnej z wymaganiami ochrony środowiska i utrzymania obszarów wiejskich (Dz.U. L 215 z 30.07.1992 r., zmienione rozporządzeniem Komisji nr 2272/95 Dz.U. L 288 z 1.12.1995 r. i rozporządzeniem Komisji nr 1962/96 Dz.U. L 259 z 12.10.1996 r.; rozporządzenie Rady nr 2079/92 z 30 czerwca 1992 r. ustanawiające wspólnotowy program pomocy dla wcześniejszych emerytur w sektorze rolnym, Dz.U. L 215 z 30.07.1992 r., zmienione rozporządzeniem Komisji nr 2773/95 Dz.U. L 288 z 1.12.1995 r.; rozporządzenie Rady nr 2080/92 z 30 czerwca 1992 r. ustanawiające wspólnotowy program pomocy dla działań w zakresie leśnictwa w rolnictwie, Dz.U. L 215 z 30.07.1992 r., zmienione rozporządzeniem Komisji nr 213/96 Dz.U. L 30 z 8.02.1996 r.

Instrumenty wsparcia producentów rolnych przewidziane zostały w dwóch niezależnych od siebie i wzajemnie się uzupełniających dokumentach programowych: Narodowym Planie Rozwoju na lata 2004–06, którego elementem jest Sektorowy Program Operacyjny – *Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich*, współfinansowany z Sekcji Orientacji EFOiGR oraz *Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–06*, współfinansowanym z Sekcji Gwarancji EFOiGR.

Ze wsparcia w ramach tych programów mogą korzystać, co do zasady, zarówno producenci prowadzący działalność rolniczą, jako osoby fizyczne oraz prowadzący gospodarstwo rolne w innych formach, w tym spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.

Z nielicznymi wyjątkami zasada równego traktowania producentów rolnych, bez względu na formę organizacyjnoprawną prowadzenia gospodarstwa rolnego, obowiązuje w przypadku wsparcia w ramach działań Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006. Spółki z o.o. mogą być bowiem beneficjentami działania 3 – wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, działania 4 – wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i dobrostanu zwierząt, działania 6 – dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów Unii Europejskiej, działanie 7 – grupy producentów rolnych, działanie 9 – uzupełnienie płatności obszarowych⁴³. Spółki z o.o. prowadzące działalność rolniczą nie będą mogły skorzystać ze wsparcia jedynie w ramach działania 1 – renty strukturalne, działania 2 – wspieranie gospodarstw niskotowarowych oraz działania 5 – zalesienie gruntów rolnych. Nie są to jednak działania, w ramach których mogłyby korzystać z pomocy finansowej nowoczesne gospodarstwa rolne, prowadzące działalność rolniczą w większym rozmiarze i korzystające z organizacyjnoprawnej formy spółki z o.o. Renty strukturalne mają bowiem zachęcić rolników do zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej w wieku przedemerytalnym i przekazywania gospodarstw rolnych w sposób służący poprawie żywotności gospodarstw rolnych. Celem wsparcia gospodarstw niskotowarowych jest zwiększenie możliwości inwestowania gospodarstw rolnych o niewielkim własnym potencjale ekonomicznym, co ma podnieść ich dochodowość i dostosować je do funkcjonowania w warunkach jednolitego rynku. Celem działania 5 jest natomiast wsparcie zalesiania gruntów rolnych, nie będących własnością Skarbu Państwa.

43 Podstawowym instrumentem wsparcia producentów rolnych są płatności bezpośrednie do gruntów rolnych. Te zaś stosownie do art. 2 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych (Dz.U. z 2004 r., nr 6, poz. 40 z późn. zm.) przysługują zarówno osobom fizycznym, jednostkom organizacyjnym nie posiadającym osobowości prawnej, jak i osobom prawnym, będącym posiadaczami gospodarstwa rolnego o łącznej powierzchni działek rolnych nie mniejszej niż 1 ha, utrzymywanych w dobrej kulturze rolnej, przy zachowaniu wymogów ochrony środowiska.

Również w ramach działań wspierających modernizację i dywersyfikację gospodarstw rolnych przewidzianych Sektorowym Programem Operacyjnym *Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich* pomoc może zostać skierowana do producentów prowadzących działalność rolniczą w formie spółek z o.o. Zainteresowane pozyskaniem dodatkowych środków pieniężnych spółki z o.o., mogą przede wszystkim skorzystać z pomocy przewidzianej działaniem – inwestycje w gospodarstwach rolnych, szkolenia, różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia różnorodności działań lub alternatywnych źródeł dochodów oraz poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych. Pozostałe działania w ramach powołanego Sektorowego Programu Operacyjnego służą nie bezpośredniemu wsparciu gospodarstw rolnych, ale szeroko rozumianemu rozwojowi obszarów wiejskich i skierowane są na: wsparcie doradztwa rolniczego, melioracje, scalenia gruntów, tworzenie systemu usług związanych z prowadzeniem działalności rolniczej, zachowanie dziedzictwa wsi, gospodarkę zasobami wodnymi, rozwój infrastruktury związanej z rolnictwem, przywracanie potencjału gospodarki leśnej. Mogą zatem zostać pominięte, jako nieistotne dla spółek z o.o. prowadzących działalność rolniczą.

Na szczególne wsparcie, bo w ramach obu programów, liczyć mogą spółki z o.o. utworzone dla funkcjonowania grup producentów rolnych⁴⁴.

Beneficjentami wsparcia w ramach *Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–06* mogą być grupy, które rozpoczęły swoją działalność po akcesji Polski do Unii Europejskiej, a przed końcem 2006 r., przez okres 5 lat od dnia wpisania grupy do rejestru. Tworzy to niczym nie uzasadnione zróżnicowanie sytuacji prawnej grup producenckich, które zostały wpisane do rejestru grup przed i po dniu 1 maja 2004 r.

Zgodnie z założeniami *Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich* wsparcie może być udzielone na zakładanie i administracyjne koszty działalności grup producentów, których celem jest:

- przystosowanie produkcji i produktów do wymogów rynku,
- wspólne dostarczanie produktów na rynek, łącznie z przygotowaniem ich do sprzedaży oraz centralizacja sprzedaży i dostaw,
- ustalenie wspólnych zasad dotyczących informacji o produkcji, ze szczególnym uwzględnieniem zbiorów i dostępności produktów.

Wsparcie dotyczyć może więc jedynie bardzo wąskiej części kosztów związanych z utworzeniem i funkcjonowaniem grupy. Kosztami założenia grupy są bowiem wszelkie opłaty notarialne, sądowe i administracyjne, usługi prawnicze,

44 Według szacunków autorów planu z pomocy w ramach Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–06 skorzysta około 170 grup producenckich wszystkich branż.

opracowanie planów działania, zakup niezbędnego wyposażenia pomieszczeń administracyjno-biurowych i socjalnych o wartości jednostkowej 802,7 euro. W ramach kosztów administracyjnych mogą być natomiast finansowane koszty wynikające z przyjętego planu działania poniesione na wynagrodzenia oraz składki na ubezpieczenie społeczne i fundusz pracy pracowników zatrudnionych przez grupę na podstawie umowy o pracę, albo osób wykonujących pracę na podstawie umowy zlecenia czy umowy o dzieło, podróże służbowe tych osób, usługi doradcze i prawne, materiały i usługi związane z prowadzeniem działalności administracyjnej, podstawowe ubezpieczenia i najem pomieszczeń służących do prowadzenia działalności administracyjnej. W ramach tego działania brak jest natomiast możliwości uzyskania wsparcia na działania związane z marketingiem produktu rolnego, działalnością produkcyjną czy przygotowaniem produktów do sprzedaży, w tym ich konfekcjonowaniem. Ograniczenie możliwości finansowania jedynie do kosztów utworzenia grupy i działalności administracyjnej nie wydaje się być wystarczającą zachętą i nie rekompensuje producentom dodatkowych obciążeń publicznoprawnych, jakie będą musieli ponosić działając w grupie.

Koszty utworzenia grupy są wydatkiem dość znaczącym, który może stanowić pewną barierę przy podjęciu decyzji o organizowaniu się w grupę. Jest to jednak koszt jednorazowy. Na etapie tworzenia grupy realną pomocą byłoby zapewnienie producentom rolnym pełnej obsługi prawnej i księgowej, poprzez przygotowaną w tym celu instytucję doradczą. Koszty administracyjne stanowią stałą, dość wysoką pozycję w budżecie grupy, w szczególności wynagrodzenia pracowników i osób świadczących usługi na podstawie umów cywilnoprawnych oraz czynsz najmu pomieszczeń, w których prowadzona jest działalność administracyjna. Wysiłek organizacyjny założycieli grupy będzie się jednak koncentrował na ograniczeniu wydatków administracyjnych i przeznaczeniu posiadanych środków finansowych na działalność bezpośrednio zwiększającą dochód grupy. Efektywniejszą zachętą do organizowania się producentów rolnych w grupy byłoby zatem pozostawienie jej wyboru co do przeznaczenia środków pomocowych.

Pomoc z sekcji Gwarancji ma zostać zrealizowana w postaci rocznych lub półrocznych płatności, uzależnionych od rocznej wartości brutto sprzedanej produkcji, wytworzonej w gospodarstwach członków, co powinno zapewnić grupie w miarę bieżące finansowanie jej działalności.⁴⁵

W ramach Sektorowego Programu Operacyjnego – *Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich* działalność grup producenckich może zostać wsparta działaniem pt. Poprawa przetwórstwa i mar-

45 Pomoc nie może przekroczyć: 5, 5, 4, 3, 2% wartości produkcji do stanu 1 mln Euro sprzedanej odpowiednio w kolejnych latach oraz 2,5; 2,5; 2; 1,5; 1,5% wartości produkcji powyżej 1 mln Euro sprzedanej odpowiednio w kolejnych latach. Określone zostały również limity, których wsparcie nie może przekroczyć: 100.000 Euro w 1 i 2 roku; 80.000 Euro w 3 roku; 60.000 Euro w 4 roku i 50.000 Euro w 5 roku.

ketingu artykułów rolnych w ramach priorytetu III – Rozwój i dostosowanie do norm Wspólnoty Europejskiej przetwórstwa artykułów rolnych. Celem tego działania jest wsparcie inwestycyjne zakładów przetwórstwa i rynków hurtowych.

Działanie to przewiduje przyznanie pomocy finansowej osobom fizycznym i prawnym, a więc również grupom producentom rolnych, zorganizowanym w formie spółek z o.o., których statutowym celem działalności jest:

- skup lub przetwórstwo mleka, mięsa, owoców i warzyw, ziemniaków na skrobie i jej pochodne, zbóż, jaj, chmielu, miodu, lnu i konopi na cele nieżywnościowe,
- pakowanie i dystrybucja jaj,
- usługowe zamrażanie i przechowywanie mięsa na podstawie długoterminowych umów z zakładami przetwórstwa mięsa,
- zarządzanie i prowadzenie rynku hurtowego, na którym będzie dokonywany obrót i handel artykułami rolno-spożywczymi.

W ramach tego działania pomoc udzielona grupie nie może przekroczyć 50% łącznych kosztów budowy i remontu budynków produkcyjnych, kontroli laboratoryjnej, magazynowania i socjalnych, zakupu oraz instalacji maszyn i urządzeń do przetwarzania, magazynowania i przygotowania do sprzedaży, zakupu aparatury pomiarowej, kontrolnej, sprzętu do sterowania procesem produkcji i oprogramowania, specjalistycznych środków transportu, urządzeń służących ochronie środowiska oraz monitorowaniu i poprawie warunków zdrowotnych żywności, wprowadzenia systemów kontroli jakości oraz tzw. kosztów ogólnych⁴⁶ do wysokości 12% łącznych kosztów. W programie określono również minimalny poziom pomocy dla jednego projektu i maksymalny poziom pomocy dla jednego podmiotu. Wartości te uzależnione zostały od branży⁴⁷. Są one jednak na tyle wysokie, że rozpoczynające działalność grupy producenckie będą miały zapewne problemy z pozyskaniem kapitału niezbędnego na dokonanie inwestycji. Braki kapitałowe mogą się okazać zasadniczą przeszkodą, gdyż zgodnie z uzupełnieniem programu pomoc może dotyczyć tylko podmiotów, które: wykazują żywotność ekonomiczną, rozumianą jako zdolność do realizacji planowanego przedsięwzięcia, potwierdzoną zgodą banku na udzielenie kredytu inwestycyjnego. Pozostałe warunki, które muszą zostać spełnione to: powiązanie planowanej inwestycji z korzyściami dla producentów rolnych poprzez zawarcie długoterminowych, co najmniej 5-letnich umów z krajowymi producentami rolnymi na kontraktację 40% przetwarzanych

46 W kategorii kosztów ogólnych mieszczą się m.in. opłaty architektoniczne, inżynierskie, doradcze itp.

47 Np. minimalny poziom pomocy dla jednego projektu dla przetwórstwa mleka, mięsa, jaj, chłodnictwa mięsa wynosi 100.000 zł, dla przetwórstwa zbóż, owoców i warzyw, ziemniaków na skrobie i pochodne oraz chmielu wynosi 75.000 zł, a przetwórstwo miodu, lnu i konopi – 50.000 zł

artykułów⁴⁸, dostosowanie inwestycji do potrzeb rynku, na podstawie analizy rynkowej. Ponadto inwestycja nie może służyć celom sprzedaży detalicznej, a w przypadku grup zajmujących się przetwórstwem mleka i mięsa, które wystąpiły o czas na dostosowanie do norm Unii Europejskiej, normy te muszą być spełnione po zakończeniu realizacji przedsięwzięcia.

Wsparcie w ramach opisanego działania może realnie wpłynąć na poprawę sytuacji finansowej niektórych grup producentów rolnych poprzez umożliwienie pozyskania środków na działalność inwestycyjną. Dotyczyć to jednak będzie wyłącznie grup, których działalność nie ograniczy się do wspólnego zaopatrzenia w środki produkcji, skupu produktów od członków grupy i wspólnych negocjacji z kontrahentami, ale obejmie znacznie szerszy zakres, w tym przygotowanie produktów do sprzedaży i przetwórstwo rolno-spożywcze.

Poważne obawy może również budzić realizacja płatności w postaci grantów, na zasadzie refundacji poniesionych kosztów. Grupy producenckie będą musiały w trakcie realizacji pokryć całość kosztów inwestycji, a dopiero po jej zakończeniu, – na podstawie wniosku o płatność i przedłożonych rachunków – mogą ubiegać się o zwrot 50% poniesionych kosztów kwalifikowanych. Taki system płatności wymaga od grup posiadania wolnych środków finansowych lub zdolności kredytowej w zakresie kredytu inwestycyjnego. W przypadku grup producenckich, które dopiero rozpoczynają swoją działalność, przy uwzględnieniu minimalnej wysokości pomocy na realizację jednego projektu, może to być bariera, która w praktyce uniemożliwi uzyskanie środków w ramach tego działania.

5. Reasumując: możliwość zastosowania spółki z o.o. w rolnictwie ogranicza się w zasadzie do specjalistycznych gospodarstw rolnych Agencji Nieruchomości Rolnych oraz grup producentów. Niewielkie gospodarstwa rolne prowadzone w oparciu o prywatny kapitał nie wybierają tej formy prawnej. Mimo posiadania osobowości prawnej i wyłączenia osobistej odpowiedzialności wspólników za zobowiązania, w sprzeczności z charakterem gospodarstwa pozostaje:

- brak obowiązku współdziałania wszystkich wspólników dla osiągnięcia wspólnego celu,
- rozdzielenie funkcji własnościowych od zarządczych, co powoduje odsunięcie wspólników od bezpośredniego prowadzenia spraw spółki,
- zbyt rozbudowana struktura organów,
- możliwość uzyskania dodatkowego kapitału wydaje się w praktyce służyć gospodarstwom większym, których przedmiotem jest przetwórstwo rolno-spożywcze; mało prawdopodobne jest natomiast zainwestowanie przez

48 Według ich wartości.

obcego inwestora w gospodarstwo niewielkie, prowadzone w oparciu o środki finansowe i nakłady pracy wspólników,

- koszty utworzenia spółki z o.o. są znacznie wyższe, niż w przypadku spółek osobowych czy też prowadzonej indywidualnie działalności rolniczej.

Przedstawione argumenty powodują, że zasadnym wydaje się postulat stworzenia dla rolnictwa szczególnego rodzaju spółki rolnej, która byłaby połączeniem elementów konstrukcyjnych spółki z o.o. i spółek osobowych oraz uwzględniała specyficzny charakter działalności rolniczej⁴⁹.

Polski system podatkowy nie tworzy zachęty dla funkcjonowania gospodarstw rolnych w formie spółek. Mimo zachowania, co do zasady, opodatkowania działalności rolniczej podatkiem rolnym, ustawodawca tworzy pewne konstrukcje prawne hamujące powstawanie spółek rolnych, w szczególności zaś spółek kapitałowych. Wyłączenie działalności rolniczej z opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych i od osób prawnych, zostało w sposób identyczny, jasny i nie budzący wątpliwości interpretacyjnych ujęte w obu ustawach podatkowych. Jednak taka konstrukcja powoduje, że rolnicy chcący założyć spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością lub akcyjną, mimo nieopodatkowania spółki podatkiem dochodowym, są obciążeni podatkiem od dochodów uzyskiwanych ze spółki. Przyjęcie takiego rozwiązania powoduje ograniczenie powstawania spółek kapitałowych, których przedmiotem działania jest prowadzenie gospodarstwa rolnego.

Także rozwiązania przyjęte przy opodatkowaniu działów specjalnych produkcji rolnej wyraźnie preferują osoby fizyczne oraz spółki osobowe, którym ustawodawca pozostawił wybór co do formy rozliczania się z podatku dochodowego. Osoby takie mogą rozliczać się za pomocą norm szacunkowych lub według rzeczywistych dochodów. Osoby prawne zostały pozbawione możliwości rozliczania się za pomocą norm szacunkowych.

Aby zachęcić rolników do organizowania spółek, konieczna jest zmiana przepisów podatkowych. Niezbędne wydaje się zastosowanie konstrukcji, która pozwoli na wyłączenie dochodów uzyskiwanych z działalności rolniczej, przez wspólników spółek osobowych z opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Takie rozwiązanie jakie ustawodawca zastosował przy opodatkowaniu

49 A. Lichorowicz postuluje opracowanie modelu spółki rolnej uwzględniającego w większym stopniu niż spółki uregulowane w ksh. – specyfikę stosunków rolnych, a tym samym stworzenie prostszych i bardziej zrozumiałych zasad kooperacji producentów, umożliwiających koncentrację środków w ich gospodarstwach. Zwraca również uwagę na wyłączenie gospodarstw rolnych spod reżimu dotyczącego profesjonalnego obrotu gospodarczego: na nie stosowanie przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej do działalności wytwórczej w rolnictwie oraz na wyłączenie z właściwości sądów gospodarczych spraw, w których przynajmniej jedną ze stron jest indywidualny rolnik w zakresie prowadzonej przez niego działalności wytwórczej, dotyczącej produkcji roślinnej, zwierzęcej, ogrodnictwa i sadownictwa. Szerzej A. Lichorowicz: *Pozycja gospodarstw wielkotowarowych w polskim ustawodawstwie rolnym. Uwagi de lege lata i de lege ferenda*, Kwartalnik Prawa Prywatnego, z. 3 z 2003 r., s. 609.

członków spółdzielni – opodatkowanie wyłącznie dochodów z tytułu udziału w dochodzie ogólnym, które pochodzą z działalności pozarolniczej, w tym z działów specjalnych produkcji rolnej i zwolnienie dochodów z działalności rolniczej – to rozwiązania konieczne dla rozwoju spółek kapitałowych w rolnictwie⁵⁰.

Regulacja prawna ubezpieczenia społecznego rolników zniechęca rolników do prowadzenia gospodarstwa rolnego w organizacyjnoprawnej formie spółek kapitałowych oraz do prowadzenia gospodarstwa rolnego w rozmiarach większych, wymagających zatrudniania pracowników. Konieczne jest zbliżenie obciążeń z tytułu ubezpieczenia osób pracujących w rolnictwie na własny rachunek i osób zatrudnionych przy takiej samej działalności przez inne osoby – w tym osoby prawne. W innym przypadku legalne zatrudnianie pracowników w gospodarstwach rolnych będzie rzadkością. Odnosi się to oczywiście do rolników indywidualnych, a także do spółek kapitałowych, w których nawet udziałowcy (akcjonariusze) zatrudnieni przez spółkę są objęci znacznie kosztowniejszymi ubezpieczeniami pracowniczymi.

W zakresie przepisów regulujących prowadzenie przez gospodarstwa rolne rachunkowości należy wyraźnie stwierdzić, że obowiązek prowadzenia pełnej księgowości przez spółki kapitałowe będzie skutecznie hamował tworzenie takich spółek. Aby zapewnić rolnikom swobodny wybór formy cywilnoprawnej organizacji gospodarstwa rolnego, należy zrównać w tym zakresie spółki osobowe i kapitałowe. Dobrym rozwiązaniem wydaje się zastosowanie w zakresie działalności rolniczej uproszczonej księgowości – bez względu na formę organizacji gospodarstwa.

Analiza programów pomocowych dostępnych dla spółek z o.o. prowadzących działalność rolniczą oraz w zakresie przetwórstwa rolno-spożywczego, w tym grup producentów rolnych wskazuje na liczne rozwiązania mogące spowodować wzrost zainteresowania producentów rolnych tą formą współdziałania. W przypadku spółek z o.o. utworzonych dla prowadzenia gospodarstwa rolnego nie są to jednak rozwiązania, które preferowałyby tę formę organizacyjnoprawną, a stanowią jedynie o równouprawnieniu z innymi formami prowadzenia gospodarstwa rolnego. Nieco inaczej jest w przypadku grup producenckich, wybierających tę formę współdziałania. Mogą one bowiem korzystać z dwutorowego wsparcia w ramach obu omówionych programów pomocowych.

Stworzenie modelu sprawnie funkcjonujących gospodarstw rolnych oraz konsolidacja producentów rolnych w grupy może być pomocna w reformie polskiego rolnictwa, co pozwoli konkurować naszym producentom rolnym z unijnymi.

50 G. Adaszkiewicz: *Podatek dochodowy członków spółdzielni*, Przegląd Podatkowy nr 2 z 1995, s. 11–13.

Kształt regulacji powinien być dokładnie przemyślany, z uwzględnieniem celów, które ustawodawca chce osiągnąć. Deklaracje o wsparciu gospodarstw rolnych oraz form współdziałania producentów i stworzeniu im szansy bycia równoprawnym partnerem na rynkach unijnych jak się wydaje – jest na razie bez pokrycia.

Dzierżawa gruntów rolnych jako instrument kształtowania ustroju rolnego

1. Istnieją dwa podstawowe tytuły prawne organizowania i prowadzenia gospodarstw rolnych: własność i dzierżawa. Przeniesienie własności nieruchomości rolnych powoduje zmiany o charakterze trwałym w strukturze obszarowej gospodarstw rolnych. Ta forma prawna wymaga od rolnika z reguły zaangażowania dużych środków finansowych, co szczególnie w sytuacji braku kapitału ogranicza możliwości rozwojowe gospodarstwa rolnego¹. Z kolei zaletą dzierżawy jest jej elastyczność, możliwość dostosowania do zachodzących zmian społecznych i politycznych. Zawarcie umowy dzierżawy gruntów rolnych nie powoduje także tak wielkiego wydatku pieniężnego, jak np. kupno gruntu rolnego. Jest to prawna forma pozwalająca rolnikowi ulokować zasoby finansowe w innych niż ziemia środkach produkcji².

Od kilkunastu lat zauważyć można dynamiczny rozwój instytucji dzierżawy gruntów rolnych w Polsce. Do wzrostu jej popularności przyczyniła się niewątpliwie działalność Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, obecnie Agencji Nieruchomości Rolnych³. Jak pokazuje praktyka, dzierżawa stanowi dominującą formę zagospodarowania mienia z Zasobu WRSP. Wymieniona państwowa osoba prawna przejęła do końca grudnia 2004 r. nieruchomości o powierzchni ponad 4.708.671,00 ha, z tego przekazała w dzierżawę ponad 2.311.316,00 ha⁴. Ponadto dodać trzeba, że przed 1990 r. dzierżawa gruntów rolnych miała stosunkowo marginalne znaczenie i polegała przede wszystkim na dodzierżawianiu gruntów celem powiększenia areалу istniejących już gospodarstw rolnych. Zaś po 1990 r. dzierżawa gruntów rolnych stała się często podstawą organizacji samodzielnych gospodarstw rolnych⁵.

- 1 B. Tańska-Hus: Dzierżawa rolnicza jako instrument przekształceń strukturalnych w rolnictwie, Wrocław 2000, s. 7–8.
- 2 Por. E. Klat: Model prawny dzierżawy państwowych nieruchomości rolnych z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, „Monitor Prawniczy” 1993, nr 2, s. 42.
- 3 Na mocy ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego zmianie uległa nazwa Agencji Własności Rolnych Skarbu Państwa na Agencję Nieruchomości Rolnych. Agencja Nieruchomości Rolnych jest następcą prawnym AWRSP.
- 4 Informacje dotyczące zagospodarowania gruntów Zasobu WRSP dostępne są na stronie internetowej Agencji Nieruchomości Rolnych <http://www.anr.gov.pl>.
- 5 A. Lichorowicz: Miejsce gospodarstw wielkotowarowych, głównie spółek pracowniczych i RSP, w ustroju rolnym, jak i potrzeba prawnego uregulowania dzierżawy rolnej (uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda*), „Rolnik Dzierżawca” 2003, nr 2, s. 43–54.

Według art. 23 konstytucji podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. W jego skład mogą wchodzić zarówno grunty rolne będące własnością rolnika, jak i dzierżawione. Skoro dzierżawa pełni istotną rolę jako tytuł prawny organizowania i prowadzenia gospodarstwa rolnego powstaje pytanie, na ile ustawodawca wykorzystuje dzierżawę jako instrument kształtowania ustroju rolnego? Podstawowe kwestie dotyczące kształtowania ustroju rolnego państwa uregulowane zostały w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego⁶. Przepisy tego aktu prawnego odnoszą się w dużej mierze do zmiany własności nieruchomości rolnych. Wymieniona ustawa wspomina o dzierżawie przede wszystkim w kontekście prawa pierwokupu przysługującego dzierżawcy w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnej oraz ustalania powierzchni gospodarstwa rodzinnego.

Aby uporządkować dalsze rozważania, sięgnąć trzeba do zasad kształtowania ustroju rolnego, jakie zostały sformułowane w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. To kształtowanie ustroju rolnego państwa następuje przez: poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych, zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach. W kontekście tych zasad powstają trzy pytania. Po pierwsze: czy i w jakim stopniu dzierżawa gruntów rolnych sprzyja poprawie struktury obszarowej gospodarstw rolnych, po drugie: czy i w jakim stopniu regulacje prawne przeciwdziałają nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych użytkowanych w oparciu o dzierżawę, po trzecie: czy i na ile przepisy prawne wymagają prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez dzierżawców o odpowiednich kwalifikacjach? Celem niniejszych rozważań jest zatem próba odpowiedzi na powyższe pytania. Odpowiedzi te warto jednak poprzedzić krótką charakterystyką regulacji prawnych dzierżawy gruntów rolnych.

2. Przepisy prawne dotyczące samej umowy dzierżawy zawarte są w kodeksie cywilnym (art. 693–709 kc.). Mają one zastosowanie do dzierżawy tzw. „prywatnej”. Z kolei do dzierżawy tzw. „państwowej”⁷ stosuje się również inne akty prawne, tj. ustawę z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁸ oraz wydane na jej podstawie akty wykonawcze⁹.

6 Dz.U. nr 64, poz. 592, zwana dalej ustawą z 11 kwietnia 2003 r.

7 Dzierżawa tzw. „państwowa” związana była z dzierżawą gruntów z Państwowego Funduszu Ziemi, a od roku 1992 od Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, obecnie Agencji Nieruchomości Rolnych.

8 Tekst jednolity Dz.U. z 2004, nr 208 poz. 2128 (zwana dalej ustawą z 19 października 1991 r.).

9 Rozporządzenie ministra Skarbu Państwa z dnia 1 sierpnia 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania przetargów na dzierżawę nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (Dz.U. nr 140, poz. 1351); Rozporządzenie ministra Skarbu Państwa z dnia 1 sierpnia 2003 r. w sprawie szczegółowych przesłanek odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia należności Agencji Nieruchomości Rolnych oraz trybu postępowania w tych sprawach (Dz.U. nr 140, poz. 1349), Rozporządzenie ministra Skarbu Państwa z dnia 14 października 1999 r. w sprawie sposobu ustalania wysokości czynszu dzierżawnego w umowach zawieranych ze spółkami w trybie bezprzetargowym (Dz.U. nr 90, poz. 1012).

Natomiast prawo pierwokupu przysługujące dzierżawcy określone zostało w ustawie z 11 kwietnia 2003 r.¹⁰ Na dzierżawę gruntów rolnych wpływają także przepisy zawarte w innych aktach prawnych, np. ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹¹, ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym¹² czy ustawie z dnia 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych¹³.

3. Gospodarstwo rolne w wielu aktach prawnych nie jest ujmowane jako jednostka własnościowa. Ustawodawca nie ogranicza całości gospodarowania tylko do nieruchomości, które stanowią własność określonej osoby. W skład gospodarstwa rolnego mogą wchodzić także grunty rolne dzierżawione. Przykładem tego są definicje gospodarstwa rolnego zawarte w: art. 55³ kc.¹⁴, ustawie z 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności¹⁵, ustawie z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników¹⁶. Również gospodarstwo rodzinne może obejmować zarówno grunty rolne będące własnością rolnika indywidualnego, jak i dzierżawione.

Zważywszy, że podstawę ustroju państwa stanowią gospodarstwa rodzinne, o powierzchni nie przekraczającej 300 ha, prawo pierwokupu w przypadku sprzedaży dzierżawionej nieruchomości rolnej, zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r., przyznane zostało tylko rolnikom indywidualnym i spółdzielniom produkcji rolnej. Skorzystanie przez dzierżawcę z prawa pierwokupu prowadzi do zachowania ciągłości produkcyjnej i powoduje trwałe zmiany w strukturze obszarowej gospodarstw rolnych.

Poprawie struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych mają służyć niektóre z przepisów zawartych w ustawie z 19 października 1991 r. Przykładowo Agencja Nieruchomości Rolnych może organizować przetargi ograniczone na dzierżawę nieruchomości z zasobu WRSP zastrzegając, że mogą w nich uczestniczyć wszystkie albo niektóre kategorie osób, o których mowa w art. 29 ust. 3b pkt 1 w zw. z art. 39 ust. 1. wymienionej ustawy, a więc np. osoby fizyczne, spełniające warunki określone w przepisach o kształtowaniu ustroju rolnego, zamierzające utworzyć lub powiększyć gospodarstwo rodzinne w rozumieniu tych przepisów.

10 Zwana dalej ustawą z dnia 11 kwietnia 2003 r.

11 Tekst jedn. Dz.U. z 2004 r. nr 121, poz. 1266 z późn. zm.

12 Tekst jedn. Dz.U. z 1993 r. nr 94, poz. 431 z późn. zm.

13 Dz.U. z 2004 r. nr 6, poz. 40 z późn. zm.

14 Na temat pojęcia gospodarstwa rolnego zob. szerzej R. Budzinowski: *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992, s. 71–96.; tenże, *Pojęcie gospodarstwa rolnego według kodeksu cywilnego (rozważania na tle art. 553 kc.)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, nr 3, s. 59–66.

15 Dz.U. z 2004 r., nr 10, poz. 76 z późn. zm.

16 Tekst jedn. Dz.U. z 1998 r. nr 7, poz. 25 z późn. zm.

Poprawie struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych ma służyć wyłączenie z przedmiotu dzierżawy najczęściej do 20% powierzchni gruntów rolnych, w przypadku przedłużania dzierżawy z Zasobu WRSP¹⁷. Wyłączone grunty przeznaczone są na powiększenie gospodarstw rodzinnych. W świetle najnowszych wytycznych prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych wyłączenie gruntów z przeznaczeniem na cele rolne, z gospodarstwa rolnego o powierzchni do 300 ha wymaga zgody dotychczasowego dzierżawcy. Działanie takie ma na celu ochronę gospodarstw rodzinnych¹⁸. Jednocześnie zaznaczyć należy, że w niektórych sytuacjach przekazanie do Zasobu WRSP części dzierżawionych gruntów rolnych może wpłynąć negatywnie na strukturę obszarową gospodarstwa rolnego, z którego grunty zostały wyłączone.

Poprawie struktury obszarowej służyć ma także przekazanie gospodarstwa rolnego za rentę strukturalną. W świetle rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich¹⁹ za przekazanie gospodarstwa rolnego uznaje się również oddanie wchodzących w skład gospodarstwa rolnego użytków rolnych, na powiększenie jednego lub kilku gospodarstw rolnych, w dzierżawę na podstawie zawartej na okres co najmniej 10 lat: pisemnej umowy zgłoszonej do ewidencji gruntów i budynków albo umowy w formie aktu notarialnego. Powierzchnia oddawanych w dzierżawę użytków rolnych wynosić musi co najmniej 1 ha. Przekazanie gospodarstwa rolnego stanowi jeden z warunków uzyskania przez rolnika renty strukturalnej. Ponadto dzierżawca musi posiadać odpowiednie kwalifikacje rolne, co zostanie poruszone w dalszej części artykułu.

Według art. 30 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych²⁰ w przypadku dzierżawy gospodarstwa rolnego dzierżawca uzyskuje prawo do indywidualnej ilości referencyjnej mleka przyznanej dotychczasowemu producentowi na czas trwania umowy dzierżawy. Do powiększania gospodarstw rolnych w oparciu o dzierżawę zachęcają rolników także inne regulacje prawne. Warto wspomnieć o ustawie z 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych. Według art. 2 wymienionego aktu prawnego do uzyskania płatności bezpośrednich uprawniony jest posiadacz gospodarstwa

rolnego, a zatem także dzierżawca²¹. Poza płatnościami bezpośrednimi do gruntów rolnych dzierżawcy mogą korzystać także z innych form pomocy finansowej, w tym ze środków pochodzących z budżetu unijnego oraz krajowych²².

Według § 2 rozporządzenia z 30 stycznia 1996 r. w sprawie szczegółowych kierunków działań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz sposobów ich realizacji²³ pomocą finansową ze strony Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa objęte są działania mające na celu poprawę struktury agrarnej np. urządzenie nieruchomości rolnych dzierżawionych w okresach wieloletnich.

Z kolei w świetle rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie przyjęcia Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006”²⁴ dzierżawcy mogą być beneficjentami w niektórych programach m.in. Priorytet 1. Wspieranie zmian i dostosowań w sektorze rolno-żywnościowym, Działanie 1.1. Inwestycje w gospodarstwach rolnych. W ramach tego działania wspierane są projekty związane z modernizacją gospodarstw rolnych, prowadzące do ich dostosowania do warunków funkcjonowania na Jednolitym Rynku Unii Europejskich. Środki finansowe muszą zostać przeznaczone na realizację inwestycji mających na celu poprawę dochodowości i konkurencyjności gospodarstw, dostosowanie profilu, skali i jakości produkcji do potrzeb rynku, poprawę bezpieczeństwa żywności, poprawę warunków utrzymania zwierząt, ochronę środowiska. Pomocą mogą zostać objęte koszty m.in.: budowy budynków inwentarskich lub gospodarczych, budowy, zakupu lub instalacji urządzeń do nawadniania upraw, inwestycji służących ochronie środowiska, poprawie warunków dobrostanu zwierząt i podniesienia standardów higienicznych.

Pomoc może być przyznana na inwestycje w gospodarstwach rolnych, które m.in. spełniają kryterium żywotności ekonomicznej oraz standardy w zakresie ochrony środowiska. Beneficjentami zaś mogą być osoby fizyczne prowadzące działalność rolniczą lub produkcję w działach specjalnych produkcji rolnej, posiadające kwalifikacje rolnicze oraz osoby prawne, których statutowym celem jest działalność w rolnictwie lub w działach specjalnych produkcji rolnej i które prowadzą taką działalność. Beneficjenci mogą być posiadaczami samoistnymi albo zależnymi nieruchomości rolnych. W przypadku posiadacza zależnego, a więc dzierżawcy umowa dzierżawy musi być zawarta na co najmniej 5 lat od planowa-

17 W świetle art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 19 października 1991 r. procedury przetargowej nie stosuje się m.in. jeżeli dotychczasowy dzierżawca złożył Agencji Nieruchomości Rolnych oświadczenie o zamiarze dalszego dzierżawienia nieruchomości na nowych warunkach uzgodnionych z wymienioną państwową osobą prawną, z tym że czynsz nie może być niższy niż dotychczasowy.

18 Zob. Wytyczne Agencji, „Rolnik Dzierżawca” 2004, nr 1, s. 5; Jak przedłużamy umowy, „Rolnik Dzierżawca” 2004, nr 7/8, s. 6.

19 Dz.U. nr 114, poz. 1191.

20 Dz.U. nr 93, poz. 897.

21 Więcej na temat płatności bezpośrednich zob. E. Tomkiewicz: Geneza i funkcje rolniczych dopłat bezpośrednich w ustawodawstwie wspólnotowym, (w:) Problemy prawa rolnego i ochrony środowiska, Księga pamiątkowa poświęcona W. Pawlakowi w dziewięćdziesiątą rocznicę urodzin, red. R. Budzinowski, Poznań 2004, s. 250–252.

22 Zob. T. Pietryga: Do wykorzystania miliony euro, „Gazeta Prawna” 2003, nr 77, s. 3.

23 Dz.U. nr 16, poz. 82 z późn. zm.

24 Dz.U. nr 197, poz. 2032 z późn. zm.

nej daty dokonania ostatniej płatności w ramach projektu²⁵. Ponadto do wniosku załączone musi być oświadczenie właściciela nieruchomości, że wyraża zgodę na realizację projektu – jeżeli gospodarstwo lub jego część jest w posiadaniu zależnym wnioskodawcy i uzyskana z tego gospodarstwa lub jego części nadwyżka bezpośrednio ma wpływ na osiągnięcie wymaganego progu żywotności ekonomicznej²⁶. Pomoc w ramach tego działania polega na refinansowaniu części poniesionych kosztów projektu²⁷.

W kontekście kształtowania struktury agrarnej istotne jest Działanie 1.2. Ułatwienie startu młodym rolnikom²⁸. W ramach tego programu pomoc w postaci premii wypłacana jest młodym rolnikom, którzy w okresie ostatnich 12 miesięcy podjęli po raz pierwszy prowadzenie gospodarstwa rolnego. Młody rolnik musi być albo właścicielem tego gospodarstwa albo dzierżawić nieruchomości rolne z Zasobu WRSP.

Dzierżawcy mogą także korzystać z niektórych form pomocy dla rolników przewidzianych w Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006²⁹ np. w działaniu – Wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawa dobrostanu zwierząt, zwane także Krajowym Programem Rolnośrodowiskowym. Głównym założeniem tego programu jest utrwalenie wzorców trwałej i zrównoważonej gospodarki rolnej, zwłaszcza na obszarach chronionych i zagrożonych degradacją³⁰. Obejmuje on 7 przedsięwzięć rolnośrodowiskowych, m.in.

- rolnictwo zrównoważone – polega na ograniczeniu nawożenia, zbilansowaniu gospodarki nawozami i przestrzegania odpowiedniego następstwa roślin,
- rolnictwo ekologiczne – polega na stosowaniu metod rolnictwa ekologicznego w rozumieniu rozporządzenia Rady (WE) 2092/91 i 1804/99 oraz polskiej ustawy o rolnictwie ekologicznym,

25 Zob. szerzej Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” Działanie 1.1 Inwestycje w gospodarstwach rolnych, Poradnik dla Beneficjentów, Warszawa 2004, s. 3–15.

26 Zob. § 6 ust. 1 pkt 11 rozporządzenia ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 grudnia 2004 r. w sprawie trybu składania i wzoru wniosku o dofinansowanie realizacji projektu w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006” w zakresie działania „Inwestycje w gospodarstwach rolnych” (Dz.U. nr 270, poz. 2684).

27 Maksymalny poziom pomocy finansowej wynosi: 50% kosztów kwalifikowanych projektu lub 60% kosztów kwalifikowanych, jeśli gospodarstwo rolne położone jest na terenach o niekorzystnych warunkach gospodarowania lub, 55% kosztów kwalifikowanych, jeśli odbiorcą pomocy jest młody rolnik, lub 65% kosztów kwalifikowanych, jeśli odbiorcą pomocy jest młody rolnik a gospodarstwo rolne położone jest na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania.

28 Zob. rozporządzenie ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 4 listopada 2004 r. w sprawie trybu składania i wzoru wniosku o dofinansowanie realizacji projektu w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006” w zakresie działania „Ułatwienie startu młodym rolnikom” (Dz.U. nr 244, poz. 2454).

29 Dostępny na stronie internetowej Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi <http://minrol.gov.pl>

30 Zob. szerzej T. Skiba: Wsparcie gospodarstw rolnych po wstąpieniu do Unii Europejskiej, Lublin 2004, s. 27–29; Krajowy Program Rolnośrodowiskowy, Zasady uczestnictwa i wymogi produkcji rolniczej, praca zbiorowa pod red. W. Poczty, Koszalin 2004, s. 9 i n.

- ochrona gleb i wód – polega na stosowaniu międzyplonów w celu zwiększenia udziału gleb z okrywą roślinną w okresie jesienno–zimowym.

Programy rolnośrodowiskowe można uznać za instrumenty ochrony trwałości produkcyjnej dzierżawionych gruntów rolnych. Ochrona ta jest szczególnie istotna dla zapewnienia zdolności produkcyjnej gruntów rolnych nie tylko w czasie trwania dzierżawy, ale także po jej zakończeniu. Udział dzierżawców w wymienionych programach daje gwarancję, że dzierżawione nieruchomości rolne użytkowane będą zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki. Rolnik starający się o pomoc musi bowiem przedstawić 5-letni plan działalności rolno–środowiskowej, potwierdzony przez doradcę rolno–środowiskowego³¹.

Jak widać na tle przedstawionych regulacji prawnych zawartych w różnych aktach prawnych, dzierżawa jest wykorzystywana przez ustawodawcę jako instrument służący poprawie struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Równocześnie stwierdzić należy, że aby instytucja ta stała się stabilnym instrumentem poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych niezbędne są regulacje prawne gwarantujące trwałość stosunku prawnego dzierżawy gruntów rolnych, a dzierżawcy zapewniające samodzielność w zakresie prowadzenia działalności na gruntach dzierżawionych. Odpowiednia prawna ochrona trwałości dzierżawy gruntów rolnych prowadzi do stabilizacji stosunków dzierżawnych w życiu społeczno–gospodarczym danego kraju³², zachęca dzierżawcę do czynienia nakładów, planowania i prowadzenia racjonalnej gospodarki. Regulacje prawne zawarte zarówno w kodeksie cywilnym, jak i w ustawie z dnia 19 października 1991 r. nie zapewnią wystarczającej ochrony trwałości dzierżawy gruntów rolnych. Przykładowo: kodeks cywilny nie określa minimalnego okresu trwania dzierżawy, co daje stronom swobodę w możliwości zawierania umów krótkoterminowych albo umów na czas nieoznaczony. Nie jest znana ustawodawstwu polskiemu także instytucja automatycznego przedłużania dzierżawy na kolejne okresy trwania. Zakończenie dzierżawy zawartej na czas nieoznaczony następuje najczęściej na mocy wypowiedzenia przez jedną ze stron umowy. Niekorzystny dla zachowania trwałości dzierżawy gruntów rolnych jest także brak kontynuacji dzierżawy w sytuacji nabycia pierwotnego³³. Z nabyciem takim mamy do czynienia w przypadku przeniesienia własności nieruchomości rolnej w formie np. zrzeczenia się nieruchomości, zasiedzenia, wywłaszczenia³⁴.

31 Zob. szerzej T. Skiba: Wsparcie gospodarstw rolnych..., s. 27–29; P. Ritter: Kolejne unijne pieniądze, „Rolnik Dzierżawca” 2004, nr 1, s. 32–33.

32 A. Lichorowicz (w:) System Prawa Prywatnego, Prawo zobowiązań – część szczegółowa, Tom 8, pod red. J. Panowicz–Lipskiej, Warszawa 2004, s. 169.

33 Zob. zwłaszcza W. Pańko: Dzierżawa gruntów rolnych, Warszawa 1975, s. 112; J. Panowicz–Lipska (w:) System Prawa Prywatnego, Prawo zobowiązań – część szczegółowa, Tom 8, pod red. J. Panowicz–Lipskiej, Warszawa 2004, s. 47; A. Lichorowicz (w:) System Prawa Prywatnego, Prawo zobowiązań..., s. 200.

34 Zgodnie z art. 123 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2004, nr 261, poz. 2603 z późn. zm.) najem, dzierżawa lub użyczenie oraz trwały zarząd wywłaszczonej nieruchomości wygasają z upływem 3 miesięcy od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna.

4. Stwierdzić należy, że nie ma obecnie przepisów prawnych określających maksymalną powierzchnię gospodarstwa rolnego, w skład którego wchodziłyby grunty stanowiące własność rolnika i grunty dzierżawione, jak i gospodarstwa rolnego zorganizowanego tylko w oparciu o dzierżawę gruntów rolnych. Jednocześnie istnieją przepisy prawne zniechęcające rolników, lub wręcz uniemożliwiające im zawieranie umów dzierżawy gruntów rolnych powyżej pewnych norm obszarowych.

W świetle ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. status gospodarstwa rodzinnego posiada tylko gospodarstwo rolne o łącznej powierzchni użytków rolnych, stanowiących własność rolnika indywidualnego i dzierżawionych, nie większej niż 300 ha. Jeżeli norma ta zostanie przekroczona, Agencji Nieruchomości Rolnej przysługiwać będzie ustawowe prawo pierwokupu w przypadku zawarcia przez rolnika umowy sprzedaży celem nabycia dodatkowych gruntów rolnych albo prawo wykupu, jeżeli przeniesienie własności nieruchomości rolnej następuje w wyniku zawarcia innej umowy niż sprzedaż.

Z kolei w przypadku organizowania przez Agencję Nieruchomości Rolnych wspomnianych już przetargów na dzierżawę nieruchomości Zasobu WRSP ograniczonych do kategorii osób wymienionych w art. 29 ust. 3b pkt 1 w zw. z art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 19 października 1991 r., będą mogły w nich uczestniczyć np. tylko osoby fizyczne zamierzające utworzyć lub powiększyć gospodarstwo rodzinne. Zatem rolnik posiadający gospodarstwo rolne o powierzchni przykładowo 400 ha gruntów, stanowiących jego własność i dzierżawionych nie będzie mógł uczestniczyć w takich przetargach³⁵.

Odnosić również trzeba występowanie instrumentów ekonomicznych, zachęcających dzierżawców z Zasobu WSRP do zawierania umów dzierżawy gruntów rolnych tylko do pewnych powierzchni. W świetle art. 12 ustawy o podatku rolnym³⁶ za trwałe zagospodarowanie uważa się objęcie gruntów (wchodzących w skład Zasobu WRSP) w dzierżawę lub użytkowanie na okres nie krótszy niż 10 lat, co z kolei uprawnia dzierżawcę do skorzystania ze zwolnienia z podatku rolnego. Warunkiem jest jednak przeznaczenie tych gruntów na utworzenie nowego gospodarstwa rolnego lub powiększenie już istniejącego do powierzchni nie przekraczającej 100 ha. Okres zwolnienia wynosi 5 lat, licząc od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym objęto grunty w trwałe zagospodarowanie w drodze umowy. Następnie po upływie okresu zwolnienia dzierżawcy przysługuje ulga w podatku rolnym. Polega ona na obniżeniu podatku w pierwszym roku o 75%, a w drugim roku o 50%.

Dzierżawcy mogą także ubiegać się o wsparcie finansowe w ramach Działania: Wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW). Uzyskanie tego wsparcia zależy od położenia gruntów rolnych. Wykaz obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania zamieszczony został w załączniku nr 2 do rozporządzenia Rady Ministrów z 14 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wsparcie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania objętej planem rozwoju obszarów wiejskich³⁷. Wsparcie finansowe udzielane jest w postaci corocznych zryczałtowanych płatności (dopłat wyrównawczych) do hektara użytków rolnych położonych na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania pozostających w użytkowaniu rolniczym. Dopłaty wyrównawcze przyznawane są jednak tylko do 300 ha. Jednym zaś z warunków uzyskania wsparcia jest zobowiązanie się wnioskodawcy do prowadzenia działalności rolniczej przez okres co najmniej 5 lat od daty otrzymania pierwszej płatności z tytułu gospodarowania na terenie ONW, na takiej powierzchni działek rolnych, którą zgłosił do płatności³⁸.

Jak zatem widać na tle przedstawionych regulacji prawnych istnieją przepisy prawne, które mają przeciwdziałać nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych użytkowanych w oparciu o dzierżawę. Jednocześnie należy dodać, że dzierżawa może przyczynić się do koncentracji nieruchomości rolnych. Po pierwsze: cudzoziemcy nie potrzebują żadnych zezwoleń na dzierżawę gruntów rolnych³⁹. Dlatego stanowi ona popularną formą użytkowania nieruchomości rolnych. Na koniec czerwca 2004 r. cudzoziemcy dzierżawili od Agencji Nieruchomości Rolnych 114.971 ha na podstawie 288 umów. Średnia powierzchnia gruntów dzierżawionych z Zasobu WRSP, przypadająca na jedną umowę, wynosiła 399 ha⁴⁰. Ponadto zważywszy na postanowienia znowelizowanej ustawy z 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców⁴¹ można się spodziewać, że zainteresowanie dzierżawą gruntów rolnych wśród cudzoziemców będzie wzrastało. Cudzoziemcy, będący obywatelami państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego, mają możliwość nabywania nieruchomości rolnych położonych w Polsce bez konieczności uzyskania zgody ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji pod warunkiem wcześniejszej dzierżawy nieruchomości rolnych, stałego zamieszkania w Polsce i samodzielnego uprawiania tych gruntów⁴².

37 Dz.U. nr 73, poz. 657 z późn. zm.

38 T. Skiba: Wsparcie gospodarstw rolnych..., s. 25–26.

39 Zob. szerzej J. Lipski: Dzierżawa nieruchomości przez cudzoziemców, „Biuletyn Ekspertyz i Opinii Prawnych” 2002, nr 2, s. 85–91.

40 Zob. A. Szczurówna: Grunty Zasobu WRSP w rękach cudzoziemców, opracowanie dostępne na stronie internetowej Agencji Nieruchomości Rolnych, www.anr.gov.pl

41 Tekst jednolity Dz.U. z 2004, nr 167, poz. 1758 z późn. zm.

42 Dzierżawa gruntów rolnych musi trwać nieprzerwanie przez trzy lata, a w województwach warmińsko-mazurskim, pomorskim, kujawsko-pomorskim, zachodniopomorskim, lubuskim, wielkopolskim, dolnośląskim i opolskim przez okres siedmiu lat, licząc od dnia przyjęcia traktatu akcesyjnego oraz zakończyć się bezpośrednio przed nabyciem własności nieruchomości. Zawarcie umowy dzierżawy wymaga zachowania formy pisemnej z datą pewną – art. 8 ust. 2a ustawy z 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Co do zasady przez okres 12 lat od dnia przystąpienia Rzeczypospolitej Polski do Unii Europejskiej wymagane jest nadal uzyskanie zezwolenia ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na nabycie nieruchomości rolnych przez cudzoziemców, będących obywatelami lub przedsiębiorcami państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

35 Zob. szerzej Agencja Nieruchomości Rolnych, Zespół Gospodarowania Zasobem: Dzierżawa nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, Warszawa 2003, s. 24–28.

36 Tekst jedn. Dz.U. z 1993, nr 94, poz. 431 z późn. zm.

Po drugie: dzierżawa sprzyja koncentracji nieruchomości rolnych z uwagi na brak kontroli obrotu dzierżawnego. Żadna z instytucji nie ma uprawnień kontrolnych w zakresie zawierania umów dzierżawy tzw. „prywatnej” i nie ma rejestru takich dzierżaw. W tym miejscu warto dodać, że w odróżnieniu od rozwiązań polskich, w wielu krajach Europy Zachodniej kontrola obrotu gruntami rolnymi rozciąga się na czynności prawne o charakterze obligacyjnym, a zatem także dzierżawę. Warunki poddania umów dzierżawy kontroli są w poszczególnych krajach różne. Czasami jest ona uzależniona od wielkości dzierżawionych gruntów, czasami od czasu trwania dzierżawy. Jeżeli chodzi o zakres samej kontroli, to w ustawodawstwach Europy Zachodniej wyróżnić można następujące aspekty kontroli obrotu gruntami rolnymi: 1) kontrola kwalifikacji zawodowych dzierżawcy 2) zapobieganie nieracjonalnym podziałom gospodarstw 3) zapobieganie nadmiernej, nieuzasadnionej produkcyjnie koncentracji gruntów w rękach jednego użytkownika, 4) kontrola wysokości czynszu dzierżawnego 5) kontrola skutków danej czynności w zakresie ochrony środowiska⁴³. Przykładowo: w Niemczech, zgodnie z ustawą z dnia 11 listopada 1985 r. o dzierżawie rolniczej, istnieje możliwość niewyrażenia przez organ administracyjny zgody na zawarcie umowy dzierżawy prowadzącej do nadmiernej koncentracji gruntów w rękach jednego użytkownika, nieracjonalnego podziału nieruchomości rolnych czy w przypadku, gdy czynsz dzierżawny jest zbyt wysoki w porównaniu z dochodami, jakie można uzyskać prawidłowo gospodarując na przedmiocie dzierżawy⁴⁴.

5. Kodeks cywilny nie określa warunków, jakie powinien spełnić dzierżawca w momencie zawierania umowy dzierżawy gruntów rolnych. Nawet w okresie rygorystycznej regulacji obrotu gruntami rolnymi nie rozciągano na dzierżawców gruntów rolnych wymogu posiadania kwalifikacji rolniczych. Jedynie przy dzierżawie gruntów rolnych z Państwowego Funduszu Ziemi dawano pierwszeństwo dzierżawcom rolnikom nad nierolnikami⁴⁵.

Wymóg posiadania kwalifikacji przez dzierżawców występuje np. w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. W świetle wymienionego aktu prawnego osoba fizyczna posiada kwalifikacje rolnicze, jeżeli:

- 1) uzyskała wykształcenie rolnicze co najmniej zasadnicze, albo wykształcenie średnie lub wyższe,
- 2) osobiście prowadziła gospodarstwo rolne lub pracowała w gospodarstwie rolnym przez okres co najmniej 5 lat⁴⁶.

43 A. Lichorowicz: Podstawowe rozwiązania w zakresie obrotu gruntami rolnymi w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej, „Studia Prawnicze” 1991, z. 3, s. 93.

44 Gesetz über die Anzeige und Beanstandung von Landpachtverträgen z 8 listopada 1985 r. (BGBl. I S. 1890).

45 A. Lichorowicz (w.): System Prawa Prywatnego, Prawo zobowiązań..., s. 163.

46 Zob. szerzej A. Lichorowicz: Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2004, z. 2, s. 393–397.

Jednak trzeba podkreślić, iż umowa dzierżawy zawarta z dzierżawcą nieposiadającym wymienionych kwalifikacji jest ważna. Konsekwencja ich braku polega na tym, że dzierżawca nie zostanie uznany za rolnika indywidualnego, zatem np. nie będzie mu przysługiwało prawo pierwokupu dzierżawionej nieruchomości rolnej. Poza tym kwalifikacje rolnicze określone w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. wymagane są także od kandydatów na dzierżawców gruntów z Zasobu WRSP, w przypadku organizowania przez Agencję Nieruchomości Rolnych przetargów ograniczonych w odniesieniu do osób fizycznych określonych we wspomnianym już art. 29 ust. 3b pkt 1 w zw. z art. 39 ust. 1 ustawy z 19 października 1991 r.

Wymóg posiadania przez dzierżawców kwalifikacji występuje także w rozporządzeniu Rady Ministrów z 30 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich. Osoba fizyczna posiada na podstawie tego aktu prawnego kwalifikacje zawodowe przydatne do prowadzenia działalności rolniczej, jeżeli ma np. bądź wykształcenie rolnicze średnie lub wyższe bądź wykształcenie rolnicze zasadnicze zawodowe lub tytuł kwalifikacyjny w zawodzie przydatnym do prowadzenia działalności rolniczej i co najmniej 3-letni okres pracy w gospodarstwie rolnym bądź wykształcenie średnie lub wyższe na kierunku innym niż rolniczy i co najmniej 3-letni okres pracy w gospodarstwie rolnym. Rozporządzenie wprowadza także wymagania w odniesieniu do dzierżawców będących osobami prawnymi, albo jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej. Do zakresu ich działania musi należeć działalność rolnicza lub działalność na cele ochrony przyrody w rozumieniu przepisów o ochronie przyrody, a w szczególności na tworzenie lub powiększanie parków narodowych lub rezerwatów przyrody⁴⁷. Zaznaczyć trzeba, że obligatoryjny wymóg posiadania przez dzierżawców wymienionych kwalifikacji zawodowych przydatnych do prowadzenia działalności rolniczej występuje tylko w przypadku zawierania umowy dzierżawy celem uzyskania renty strukturalnej.

Kwalifikacje zawodowe⁴⁸ wymagane są także od dzierżawców starających się o pomoc w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006”, np. w Działaniach: Inwestycje w gospodarstwach rolnych, czy Ułatwienie startu młodym rolnikom.

47 Zob. szerzej R. Budzinowski: Przekazanie gospodarstwa rolnego za rentę strukturalną w praktyce notarialnej, „Rejent” 2004, nr 10, s. 62–64.

48 W przypadku wnioskodawców – osób fizycznych wymagane jest, aby osoba ta spełniała jeden z poniższych warunków dotyczących kwalifikacji zawodowych: wykształcenie rolnicze wyższe lub średnie, wykształcenie rolnicze na poziomie zasadniczej szkoły zawodowej lub tytuł kwalifikacyjny w zawodzie przydatnym do prowadzenia działalności rolniczej i co najmniej 3-letni staż pracy w gospodarstwie rolnym, wykształcenie o kierunku innym niż rolniczy na poziomie średnim lub wyższym i co najmniej 3-letni staż pracy w gospodarstwie rolnym lub (dla osób posiadających wykształcenie wyższe) ukończenie studiów podyplomowych w zakresie związanym z rolnictwem, wykształcenie podstawowe lub zasadnicze zawodowe o kierunku innym niż rolniczy i co najmniej 5-letni staż pracy w gospodarstwie rolnym.

Jak zatem widać na tle przedstawionych regulacji prawnych zawartych w różnych aktach prawnych wymóg posiadania odpowiednich kwalifikacji przez dzierżawców gruntów rolnych występuje tylko w celu np. wywołania określonych skutków prawnych czy możliwości zastosowania niektórych instytucji.

6. Powyższe rozważania skłaniają do sformułowania kilku uwag podsumowujących.

Ustawodawca w wielu aktach prawnych wykorzystuje dzierżawę jako instrument kształtowania ustroju rolnego. Jednocześnie nie łączy się to z kształtowaniem prawnego modelu dzierżawy rolniczej. Jest to duża niekonsekwencja ustawodawcy, który wprowadza przepisy zachęcające rolników do korzystania z dzierżawy jako formy organizowania i prowadzenia gospodarstwa rolnego, gdy jednocześnie nie uległa zmianie regulacja dzierżawy gruntów rolnych zawarta w kodeksie cywilnym z 1964 r.

Ponadto pamiętać należy, że obok gospodarstw rodzinnych istnieje w Polsce duża liczba gospodarstw wielkotowarowych. Gospodarstwa te powstały lub powiększyły swoją powierzchnię często w oparciu o dzierżawę z Zasobu WRSP. W pierwszym okresie funkcjonowania AWRSP (obecnie Agencji Nieruchomości Rolnych) zachodziła potrzeba szybkiego zagospodarowania przejętego przez wymienioną państwową osobę prawną mienia z uwagi na zapewnianie ciągłości produkcyjnej. W dzierżawę przekazano wtedy duże powierzchnie gruntów rolnych. Po wejściu w życie ustawy z 11 kwietnia 2003 r. pozycja prawna gospodarstw wielkoobszarowych uległa znacznemu osłabieniu. Oczywiście podstawę ustroju rolnego stanowi gospodarstwo rodzinne, ale gospodarstwa wielkotowarowe odgrywają istotną rolę na rynku rolnym i dlatego stworzenie odpowiednich ram prawnych dla rozwoju także tych gospodarstw powinno stanowić przedmiot zainteresowania ustawodawcy⁴⁹.

Aby dzierżawa stała się sprawnym instrumentem kształtowania ustroju rolnego, potrzebne są zmiany regulacji prawnych dzierżawy gruntów rolnych. Krytyka regulacji kodeksowej dzierżawy gruntów rolnych występuje w doktrynie od wielu lat⁵⁰. Szersze przedstawianie propozycji zmian regulacji dzierżawy gruntów rolnych wykracza poza tematykę tego artykułu. Ustawodawca powinien wprowa-

dzić przede wszystkim ustawowy minimalny okres trwania dzierżawy, zasadę automatycznego przedłużenia dzierżawy na następny okres dzierżawny oraz przyznać dzierżawcy większą swobodę podejmowania decyzji w zakresie prowadzenia działalności na tych gruntach. Jest to szczególnie istotne w kontekście otrzymania środków finansowych w ramach np. Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006”. Dzierżawcy, aby ubiegać się o dofinansowanie projektu, muszą często posiadać długoterminową umowę dzierżawy oraz uzyskać zgodę właściciela na realizację takiego projektu.

W aspekcie kształtowania struktury agrarnej zasadny wydaje się także postulat wprowadzenia przepisów prawnych określających minimalny obszar dzierżawionych gruntów rolnych oraz zapobiegających nieracjonalnym podziałom nieruchomości rolnych oddawanych w dzierżawę.

49 Zob. A. Lichorowicz: Pozycja prawna gospodarstw wielkotowarowych w polskim ustawodawstwie rolnym. Uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2003, z. 3, s. 579–610.

50 Zob. W. Pańko: Dzierżawa gruntów rolnych, Warszawa 1975.; C. Stępka–Jaźwińska: Umowa dzierżawy nieruchomości, Toruń 1981; A. Lichorowicz: Dzierżawa gruntów rolnych w ustawodawstwie krajów zachodnioeuropejskich, Kraków 1986; A. Lichorowicz: O nowy model dzierżawy rolniczej (propozycje zmian aktualnej regulacji prawnej dzierżaw rolnych), (w:) Dzierżawa ziemi jako czynnik przemian struktury agrarnej w Polsce, pod red. W. Ziętary, Warszawa 1999, s. 186–196; A. Lichorowicz, P. Czechowski: Dzierżawa gruntów rolnych w świetle standardów europejskich, „Podatki i Prawo Gospodarcze UE” 1999, nr 6, s. 2–4; A. Lichorowicz: Konsekwencje stowarzyszenia Polski z Europejską Wspólnotą Gospodarczą w dziedzinie polskiego ustawodawstwa w przedmiocie struktur agrarnych, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1996, nr 5, s. 25.

Paweł Czechowski

Zawieranie przez Agencję Nieruchomości Rolnych umów cywilnych dotyczących zamiany gruntów nierolnych nie wchodzących w skład gospodarstw

I. Charakter prawny Agencji Nieruchomości Rolnych, która jest następcą prawnym Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, został jednoznacznie sprecyzowany w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹ (cytowana jako ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi).

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy Agencja jest państwową osobą prawną. Doktryna prawa² jak również judykatura³ wskazują zgodnie na złożony charakter prawny Agencji, która realizuje jednocześnie wyodrębnione funkcje charakterystyczne dla administracji gospodarczej oraz terenowej. Dwoisty charakter Agencji jako osoby prawnej posiadającej zdolność w obrocie cywilnoprawnym oraz jako podmiotu wykonującego zadania publiczne ujawnia się w zakresie prowadzonej działalności.

Agencja, realizując funkcje właścicielskie państwa, jako powiernik Skarbu Państwa, wykonuje na podstawie art. 5 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi prawo własności i inne prawa rzeczowe na rzecz Skarbu Państwa w stosunku do mienia, o którym mowa w art. 1 i 2 ustawy⁴.

Granice wykonywania przez Agencję prawa własności na zasadzie powiernictwa w pełni mieszczą się w dyspozycji art. 140 kodeksu cywilnego, a Agencja jako powiernik Skarbu Państwa została zobowiązana w drodze ustawowej do sprawowania funkcji właścicielskich w stosunku do objętego przez nią mienia⁵.

To właśnie instytucja prawna powiernictwa zezwala na wykonywanie prawa własności Agencji, której treść reguluje ustawa o gospodarowaniu nieruchomo-

1 Tekst pierwotny Dz.U. nr 107, poz. 464, tekst jedn. Dz.U. z 2004 r. nr 208, poz. 2128 ze zm.

2 S. Prutis: Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa – zadania, struktura, zasady działania (w:) Prawo rolne, pod. red. A. Stelmachowskiego, Warszawa 2003, s. 178.

3 Uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z 5 września 1995 r. III AZP 18/85 OSNP 1996 nr 3, poz. 36, s. 69. Por. także uchwałę SN z 22 kwietnia 1994 r. III CZP 189/93 OSNP 1996, nr 6, poz. 121.

4 Komentarz do ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych ustaw wraz z tekstami przepisów wykonawczych i wzorami umów – art. 5 – pod. red. C. Banasińskiego i P. Czechowskiego, Warszawa 1992.

5 P. Czechowski: Wykonywanie nadzoru właścicielskiego przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa, „Agro-przemiany” nr 4/1996, s. 2.

ściami rolnymi. Przedmiotem działalności Agencji jest szeroko pojęta własność publiczna w rozumieniu art. 1 i 2 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi⁶. Art. 1 pkt 1 i 2 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi precyzuje granice wykonywania prawa własności przez Agencję w ramach konstrukcji powiernictwa w odniesieniu do nieruchomości rolnych (pkt 1), innych nieruchomości i składników mienia pozostałych po likwidacji Ppgr oraz ich zjednoczeń i zrzeszeń (pkt 2), oraz lasów geodezyjnie wydzielonych z nieruchomości określonych w art. 1 pkt 1 i 2. Przejęte przez Agencję nieruchomości i inne mienie tworzą Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa (art. 12), którego Agencja jest dysponentem oraz podmiotem wykonującym prawo własności jako powiernik Skarbu Państwa (art. 13 ust. 1). Ustawodawca wyraźnie określił uprawnienia odnośnie wykonywania przez Agencję uprawnień właścicielskich bez konieczności badania domniemania jej kompetencji⁷.

Postanowienia ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi określają treść poszczególnych stosunków prawnych przewidzianych przez ustawodawcę jako formy gospodarowania mieniem (art. 24). Jak słusznie podkreślono w doktrynie prawa to „w konsekwencji oprócz ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi także Kodeks cywilny określa treść oraz zakres uprawnień stron w poszczególnych stosunkach umownych (sprzedaży, dzierżawy, zamiany, najmu), a więc i rzeczywiste uprawnienia właścicielskie Agencji do powierzonego jej mienia przewidziane w ustawie jako formy gospodarowania”⁸.

Ustawodawca w przepisach końcowych i przejściowych w art. 54 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi nieprzypadkowo zamieścił normę wskazującą, że w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się przepisy kodeksu cywilnego, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Oznacza to, że całość „instrumentarium prawnego” dotycząca stosunków umownych regulowanych przez kodeks cywilny stosowana jest przez Agencję w odniesieniu do wykonywania przez nią prawa własności i innych praw rzeczowych wobec powierzonego jej mienia w sposób uregulowany przez zasady obrotu cywilno-prawnego⁹.

Ugruntowane stanowisko doktryny prawa wskazuje, że kodeks cywilny stanowi podstawę, wokół której rozwija się system prawa cywilnego obejmujący trzon instytucji prawa cywilnego usystematyzowanych według określonych założeń ogólnych, opartych na wspólnych zasadach przewodnich¹⁰.

6 M. Możdżeń-Marcinkowski: Agencja Nieruchomości Rolnych, Kraków 2003, s. 94–101.

7 Por. W. Pańko: O prawie własności i jego współczesnych funkcjach, Katowice 1984, s. 75–76.

8 M. Możdżeń-Marcinkowski: Agencja Nieruchomości Rolnych, s. 101.

9 Komentarz do ustawy o gospodarowaniu..., s. 54.

10 Z. Radwański: Zarys części ogólnej prawa cywilnego, Warszawa 1979, s. 28–29.

Powyższe stanowisko znajduje swój wyraz w zasadzie jedności prawa cywilnego¹¹.

II. 1. Zdolność prawna Agencji – jako państwowej osoby prawnej – do zawierania umów cywilno-prawnych oraz wykonywania praw właścicielskich związanych z procesem gospodarowania Zasobami Własności Rolnej Skarbu Państwa nie budzi wątpliwości. Artykuł 24 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi w odniesieniu do procesu gospodarowania majątkiem znajdującym się w Zasobie określa wykaz czynności prawnych, w ramach których ten proces następuje. Ustawodawca w wykazie w art. 24 ust. 1, obok innych czynności prawnych, zamieścił zamianę nieruchomości (pkt 6), która w obrocie cywilno-prawnym funkcjonuje w formie umowy zamiany. Zgodnie z art. 603 kodeksu cywilnego w umowie zamiany każda ze stron zobowiązuje się przenieść na drugą stronę własność rzeczy w zamian za zobowiązanie do przeniesienia własności innej rzeczy. Zgodnie z art. 604 kodeksu cywilnego do zamiany stosuje się odpowiednio przepisy o sprzedaży. Ustawodawca, ze względu na podobną naturę umowy zamiany do umowy sprzedaży, poprzestał na normatywnym odesłaniu do „odpowiednio” stosowanych przepisów o sprzedaży. Jak wskazuje stanowisko doktryny i judykatury¹² umowa zamiany charakteryzuje się tym, że podstawowe obowiązki obu stron oraz treść ich świadczeń są identyczne przy różnym przedmiocie świadczeń każdej z nich. Przedmiotem zamiany jest prawo własności rzeczy oraz inne prawa majątkowe. Umowa zamiany może przewidywać obowiązek dopłat określonej kwoty pieniędzy w celu wyrównania wartości zamienianych rzeczy. Zamiana jest umową konsensualną odpłatną i wzajemną oraz rodzi skutki zobowiązujące, a w warunkach określonych w art. 155 § 1 kodeksu cywilnego skutki rozporządzające.

2. Jak już wspomniano powyżej Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa przejął mienie Skarbu Państwa określone w art. 1 i 2 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi. Agencja na podstawie art. 24 ust. 1 pkt 6, gospodarując Zasobem w drodze zamiany nieruchomości, wykonuje prawa właścicielskie w odniesieniu do wszystkich rodzajów nieruchomości wchodzących w skład Zasobu. Dotyczy to również nieruchomości określanych jako nierolne, nie wchodzących w skład gospodarstw rolnych. Nieruchomości nierolne mogą ujawnić się również w Zasobie w drodze ich przejęcia przez Agencję, jak również w przypadku zmiany przeznaczenia przejętych nieruchomości rolnych na nierolne w drodze uchwalenia lub zmiany planu zagospodarowania przestrzennego.

Agencja, jako osoba prawna, działając jak właściciel może zawierać umowy zamiany dotyczące wszystkich nieruchomości objętych regulacją ustawy o gospo-

11 A. Stelmachowski: Zarys teorii prawa cywilnego. Warszawa 1998 r. s. 48–51.

12 Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga Trzecia. Zobowiązania, t.2, pod. red. G. Bieńka, Warszawa 2002 r. – art. 603.

darowaniu nieruchomościami rolnymi. Uprawnienie to wywodzi się ze statusu Agencji jako osoby prawnej. Zdolność prawna Agencji do uczestnictwa w czynnościach prawnych związanych z zamianą gruntów nie budzi wątpliwości. Agencja może również uczestniczyć w postępowaniu scaleniowo-wymiennym na równych prawach z innymi uczestnikami¹³ w ramach regulacji przewidzianej w drodze ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (której obecny tytuł nadała nowelizacja z 24 lutego 1989 r. Dz.U. z 1989 r. nr 58, poz. 349 z późn. zm.). Uregulowany w ramach powyższej ustawy tryb zamiany oparty jest na administracyjno-prawnych podstawach regulacji.

3. Problematyka dotycząca rozszerzenia katalogu form prawnych gospodarowania Zasobem o zamianę nieruchomości nastąpiła w drodze nowelizacji ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi z dnia 6 maja 1999 r. (Dz.U. nr 49, poz. 489). W wyniku tej nowelizacji uregulowano również w art. 24 ust 8 i 9 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi zakres delegacji do wydania w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa w porozumieniu z ministrem właściwym ds. rozwoju wsi, warunków i trybu zamiany nieruchomości, o których mowa w art. 24 ust 1 pkt 6 ustawy.

Ustęp 9 art. 24 wskazuje, że w rozporządzeniu tym należy określić:

- 1) „warunki i procedurę dokonywania zamiany,
- 2) warunki, w których zamianę uznaje się za ekwiwalentną, z tym że grunt rolny stanowiący własność osoby podlegającej przepisom o ubezpieczeniu społecznym rolników może być zamieniany na grunt rolny Zasobu o większej powierzchni, nie większej jednak niż dziesięciokrotnie licząc w hektarach przeliczeniowych,
- 3) warunki i tryb dokonywania rozliczeń w przypadku nieekwiwalentnej zamiany gruntu.”

W wykonaniu dyspozycji normy art. 24 ust 8 i 9 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi, minister Skarbu Państwa wydał rozporządzenie z 22 lutego 2000 r. „w sprawie warunków i trybu dokonywania zamiany nieruchomości” (Dz.U. nr 22, poz. 288).

III. Analiza treści rozporządzenia ministra Skarbu Państwa z dnia 22 lutego 2000 r. w sprawie warunków i trybu dokonywania zamiany nieruchomości wskazuje na zawężenie treści upoważnienia zawartego w art. 24 ust. 8 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi.

Pomimo, że tytuł rozporządzenia w pełni odpowiada upoważnieniu ustawowemu, jego treść została zawężona do uregulowania warunków i trybu określo-

13 Por. wyrok NSA z 18 lutego 1994 r. II S.A. 2410/92.

nych w istocie w art. 24 ust. 9 pkt 2 ustawy dotyczących właścicieli-rolników podlegających przepisom o ubezpieczeniu społecznym.

Wskazuje na to § 1 rozporządzenia określający zakres regulacji, który „określa warunki i tryb zawierania umów zamiany nieruchomości na mocy których rolnicy przenoszą na Skarb Państwa własność nieruchomości w zamian za przeniesienie przez Agencję Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa zwanej dalej „Agencją”, własności nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, zwanego dalej „Zasobem” na tych rolników”. Rozporządzenie nie normuje warunków i trybu dokonywania zamiany nieruchomości obejmujących grunty nierolne, nie wchodzących w skład gospodarstw rolnych. Rozporządzenie nie normuje również warunków i trybu dokonywania zamiany tego rodzaju nieruchomości pomiędzy osobami prawnymi a Agencją. Powstające wątpliwości odnośnie zawężającego podejścia do upoważnienia ustawowego określonego w art. 24 ust. 8 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi można wyjaśnić w oparciu o zasady obowiązującej w polskim systemie prawnym wykładni prawa¹⁴.

Należy zgodzić się z poglądami teorii prawa¹⁵, zgodnie z którymi dokonywanie wykładni prawa jest niemożliwe bez przyjęcia aksjomatycznego, lecz zarazem kontrfaktycznego założenia o racjonalności prawodawcy. Założenie o racjonalności prawodawcy stało się w Polsce w ciągu ostatnich dziesięcioleci dość powszechnie akceptowanym sposobem podejścia do tekstów normatywnych. W oparciu o to założenie przyjąć należy, że minister Skarbu Państwa wydając rozporządzenie wykonawcze do ustawy z dnia 19 października 1991 r., w sposób zawężający odniósł się do dyspozycji art. 24 ust. 8 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi uznając, że o treści rozporządzenia decyduje literalny zapis art. 24 ust. 9 pkt 2, czemu dał wyraz w § 1 rozporządzenia z dnia 22 lutego 2000 r. Tak rygorystyczne podejście uzasadnić można tym, że po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r. nie może pojawić się w systemie prawa powszechnie obowiązującego żadna regulacja podustawowa, która nie znajduje bezpośredniego oparcia w ustawie i która nie służy jej wykonaniu zgodnie z unormowaniami art. 87 ust. 1 i art. 92 Konstytucji RP. Stanowisko takie sformułowano również w drodze orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego¹⁶, a rygoryzm ten normatywny znalazł zastosowanie przy określeniu zakresu treściowego rozporządzenia wykonawczego do ustawy w judykaturze.

Wychodząc z przesłanki racjonalnego prawodawcy stwierdzić należy, że analizowane rozporządzenie, regulując warunki i tryb zamiany nieruchomości rolnych

14 J. Woleński: Logiczne problemy wykładni prawa „Zeszyty naukowe UJ” CCCL. Prace Prawnicze nr 56, Kraków 1972 r. s. 20–26.

15 M. Zieliński: Wykłady prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki, Warszawa 2002 r.

16 Wyroki Trybunału Konstytucyjnego (TK) z 24 marca 1998 r. K 40/97 i z 9 listopada 1999 r. K 28/98.

pomiędzy rolnikami i Agencją, pozostały zakres regulacji zamiany dotyczący gruntów nierolnych pozostawiło przepisom ustawowym. Dotyczy to również problematyki zamiany nieruchomości, znajdujących się w Zasobie w ramach stosunków prawnych pomiędzy Agencją i osobami prawnymi.

Minister Skarbu Państwa, podejmując decyzję o zawężeniu upoważnienia ustawowego określonego w art. 24 ust. 8 powoływanej ustawy, związany był również postanowieniami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁷ w zakresie dotyczącym zamiany nieruchomości. Cytowana powyżej ustawa określa m.in. zasady gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa (art. 1 w zw. z art. 20–23), jak również reguluje możliwość zamiany nieruchomości państwowych oraz samorządowych na nieruchomości stanowiące własność osób fizycznych i prawnych (art. 15 w zw. z art. 14 ust. 3). Ustawa o gospodarce nieruchomościami umożliwia również zamianę nieruchomości pomiędzy podmiotami administracji publicznej.

W drodze tej ustawy nie określono jednak odrębnych warunków ani trybu zamiany. Formą prawną, w ramach której dokonuje się zamiany nieruchomości Skarbu Państwa lub podmiotów samorządu terytorialnego jest cywilno-prawna umowa zamiany¹⁸. Ustawa o gospodarce nieruchomościami określa charakter prawny nieruchomości Skarbu Państwa będących w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa i wywiera istotny wpływ na sposób gospodarowania Zasobem¹⁹ przez Agencję.

Analizując problem upoważnienia ustawowego do wydawania aktów podustawowych nie sposób pominąć dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego, dotyczącego problematyki legislacyjnej.

Rozporządzenie wykonawcze do ustawy, jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w jednym z orzeczeń, nie może wkraczać w sferę materii prawnych regulowanych innymi ustawami, lub na ich podstawie nie może treści w nich zawartych powtarzać, przekształcać, modyfikować czy syntetyzować²⁰.

Rozporządzenie swoją regulacją ma wykonywać ustawę, a zatem konkretyzować jej przepisy, a nie uzupełniać ją w sposób samoistny, regulując kwestie pominiete przez ustawodawcę²¹. Nadto upoważnienie do wydawania aktu podustawowego nie może przekazywać do uregulowania spraw należących do materii ustawowej.

17 Tekst jednolity: Dz.U. z 2004 r. nr 261 poz. 2603 ze zm.

18 J. Szachulowicz: Gospodarka nieruchomościami, Warszawa 2001 r. s. 49–51.

19 J. Szachulowicz, M. Krassowska, A. Łukaszevska: Gospodarka nieruchomościami. Przepisy i komentarz, Warszawa 2002, s. 41–42, 49, 60–63, 191–192, 324, 376–377, 477, 487–488.

20 Orzeczenia TK z 28 maja 1986 r. U. 1/86 i z 20 października 1986 r. P 2/86.

21 Postanowienie TK z 30 sierpnia 1988 r. UW 6/88 oraz wyrok z 28 czerwca 2000 r. K/25/99.

Minister Skarbu Państwa, wydając rozporządzenie wykonawcze do ustawy, ograniczając zakres jego regulacji do treści zawartych w § 1 uznał, że pozostała materia prawna dotycząca regulacji problematyki zamiany nieruchomości nierolnych będących w Zasobie podlega regulacji cywilno-prawnej. Do powyższego wniosku skłania również dyrektywa interpretacyjna zawarta w jednym z wyroków Trybunału Konstytucyjnego²². Trybunał stwierdził, że treść i cel rozporządzenia wykonawczego są zdeterminowane przez cel ustawy, który mają wykonywać.

Przepisy wykonawcze muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym w stosunku do rozwiązań ustawowych, które mają wykonywać.

Uwzględnienie powyższych zależności ma istotne znaczenie w sytuacjach, gdy delegacja może co do swojego zakresu wywołać wątpliwości.

W innym z wyroków Trybunał Konstytucyjny wyraźnie stwierdził, że rolą rozporządzenia jest konkretyzacja ustawy a nie jej uzupełnienie²³.

Przyjęcie interpretacji rozszerzającej rozporządzenia wykonawczego ministra Skarbu Państwa polegające na tym, iż brak określenia warunków i trybu zamiany nieruchomości innych niż rolne uniemożliwia prowadzenie zamiany nieruchomości przez Agencję, byłoby zakwestionowaniem spójności i wewnętrznej harmonii rozwiązań przyjętych bezpośrednio w samej ustawie.

Interpretacja rozszerzająca ograniczałaby konstytucyjną zasadę bezpieczeństwa prawnego nakazującą poszanowanie przez normodawcę istniejących stosunków prawnych.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym procesu prawotwórczego wykrystalizował się pogląd, że delegacja ustawowa nie może być interpretowana jako dająca upoważnienie do wprowadzenia regulacji naruszającej normy wyższego rzędu, to jest normy ustawowe.

IV. 1. Reasumując te ustalenia stwierdzić należy, że Agencja Nieruchomości Rolnych – państwowa osoba prawna działająca jako powiernik Skarbu Państwa posiada pełną zdolność do wykonywania czynności prawnych dotyczących gospodarowania Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa. Dotyczy to również przyznania Agencji w drodze art. 24 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi kompetencji odnośnie zamiany nieruchomości, niezależnie od ich statusu prawnego, jeżeli znajdują się one w Zasobie.

2. Rozporządzenie ministra Skarbu Państwa z dnia 22 lutego 2000 r. w sprawie warunków i trybu dokonywania zamiany nieruchomości (w § 1), określając warunki i tryb zamiany nieruchomości rolnych, nie reguluje problematyki zamiany

22 Wyrok TK z 19 kwietnia 2001 r. U. 10/00.

23 Wyrok TK z 28 czerwca 2000 r. K/25/99.

nieruchomości nierolnych będących w Zasobie. Zakres regulacji rozporządzenia, jak wskazano powyżej, nie może stanowić podstawy do ograniczenia kompetencji ustawowych Agencji jako państwowej osoby prawnej.

3. Zgodnie z linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego rozporządzenia wykonawcze do ustawy nie mogą ingerować w sferę regulacji ustawy, lecz jedynie ją konkretyzować, a nie uzupełniać.

4. Możliwość zastosowania formy umowy zamiany do celów realizacji zamiany nieruchomości nierolnych nie wchodzących w skład gospodarstw nie budzi wątpliwości. Art. 603 Kodeksu cywilnego precyzuje elementy istotne takiej umowy, a wytyczne odnośnie ekwiwalentności umowy zamiany wynikają z odesłania kodeksowego do postanowień regulujących umowę sprzedaży. Szczegółowy tryb sprzedaży i nabywania nieruchomości z Zasobu reguluje nadto rozdział 6 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi, który stanowi naturalną podstawę do sprecyzowania warunków i trybu umowy. Ugruntowany pogląd doktryny prawa cywilnego stanowi, że w przypadku wątpliwości powstających na tle wystąpienia kolizji norm kodeksowych i pozakodeksowych organy stosujące prawo są zobowiązane do stosowania norm zawartych w kodeksie cywilnym²⁴. Prezes Agencji Nieruchomości Rolnych jako jej organ, jak również upoważnieni przez niego dyrektorzy oddziałów terenowych Agencji dokonywać mogą czynności prawnych odnośnie zawierania umowy zamiany nieruchomości nierolnych. Do zawarcia umowy zamiany nieruchomości nierolnej nie jest wymagane w zasadzie pełnomocnictwo odrębne (szczególne), ponieważ ta czynność prawna nie przekracza czynności zwykłego zarządu w ramach gospodarowania Zasobem, prowadzonego przez dyrektorów oddziałów terenowych Agencji na podstawie działu II statutu Agencji.

Pełnomocnictwo odrębne (szczególne) do zamiany nieruchomości (w tym nierolnych) może być udzielane na zasadach analogii w granicach określonych w statucie Agencji odpowiednio jak przewidziano dla sprzedaży nieruchomości, w przypadku sprzedaży nieruchomości przekraczającej powierzchnię 50 ha.

24 Z. Radwański: Zarys części ogólnej prawa cywilnego..., s. 29.

Umowy zamiany nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa zawierane z osobami podlegającymi ubezpieczeniu społecznemu rolników

1. Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹ przewiduje dość szeroki wachlarz prawnych form dysponowania Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa. Wśród nich można wyróżnić formy rolniczego zagospodarowania Zasobu oraz przeznaczenie mienia na inne cele. Mienie niezagospodarowane ma być zabezpieczone przed zniszczeniem lub uszkodzeniem². Formy rolniczego zagospodarowania Zasobu wymienia art. 24 ust. 1 u.g.n.r. Zgodnie z jego brzmieniem, są to:

- sprzedaż mienia;
- oddanie mienia na czas oznaczony do odpłatnego korzystania;
- wniesienie mienia do spółek;
- oddanie mienia na czas oznaczony administratorowi w celu gospodarowania;
- przekazanie w zarząd;
- zamiana nieruchomości.

W niniejszym artykule zajmę się analizą ostatniej z wymienionych wyżej form gospodarowania, której konstrukcję określa wydane na podstawie art. 24 ust. 8 i 9 u.g.n.r. rozporządzenie ministra Skarbu Państwa z dnia 22 lutego 2000 r. w sprawie warunków i trybu dokonywania zamiany nieruchomości.³ Zanim jednak przejdę do szczegółowych rozważań na gruncie rozporządzenia należy przedstawić krótką charakterystykę instytucji zamiany według kodeksu cywilnego.

Jak słusznie podkreślono w literaturze przedmiotu, zamiana pozostaje na ubożu współczesnej gospodarki rynkowej.⁴ Jednak może mieć ona pewne znaczenie zwłaszcza w tych przypadkach, gdy potencjalny kontrahent, przy braku środków pieniężnych lub w sytuacji braku zaufania do pieniądza (np. zjawiska inflacyjne), dysponuje jakimś dobrem majątkowym, które może być ekwiwalentem za inne, pożądane przez niego dobro. Jednak nie może to zmienić ogólnej konstatacji, iż

1 Dz.U. z 2004 r. nr 208, poz. 2128 ze zm., cyt. dalej jako u.g.n.r.

2 Zob. S. Prutis (w:) A. Stelmachowski (red.): Prawo rolne, Warszawa 2005, s. 216.

3 Dz.U. nr 22, poz. 288.

4 W. Katner (w:) S. Włodyka (red.): Prawo umów w obrocie gospodarczym, Warszawa 2001, s. 758.

w świetle łatwo dających się zaobserwować w obrocie gospodarczym tendencji, zamiana została wyparta przez sprzedaż.⁵

Kodeksowa regulacja zamiany charakteryzuje się bardzo dużą zwięzłością. Art. 603 kc. stanowi, że przez umowę zamiany każda ze stron zobowiązuje się przenieść na drugą stronę własność rzeczy w zamian za przeniesienie własności innej rzeczy. Zgodnie z art. 604 kc. do umowy zamiany stosuje się odpowiednio przepisy o sprzedaży. Ta widoczna dla każdego lakoniczność ustawodawcy spowodowana jest z jednej strony niewielką doniosłością praktyczną tej instytucji, z drugiej zaś podobieństwem jej natury do sprzedaży, uzasadniającym odesłanie do odpowiednich przepisów regulujących sprzedaż. W doktrynie nie ma pełnej zgodności co do zakresu, w jakim art. 604 kc. odsyła do stosowania tych przepisów przy zamianie. Jednak z uwagi na to, że rozstrzygnięcie tej kwestii nie będzie miało znaczenia dla toku dalszych rozważań na tle rozporządzenia do u.g.n.r., pozostawię ją bez dokładniejszego omówienia.⁶

Przedmiotem zamiany może być prawo własności rzeczy ruchomej, nieruchomości jak też inne zbywalne prawo majątkowe. Jako zamianę należy również zakwalifikować umowę, na mocy której strona zobowiązuje się przenieść prawo własności rzeczy za przeniesienie innego prawa majątkowego⁷. Zamiana jest więc umową, której funkcja oznacza przeniesienie praw. Jest to umowa dwustronnie zobowiązująca, konsensualna, odpłatna i wzajemna. Ta ostatnia cecha wydaje się szczególnie interesująca w świetle zagadnienia ekwiwalentności na tle zamiany nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

2. Ze wszystkich prawnych form rolniczego zagospodarowania Zasobu, o których mowa w art. 24 ust. 1 u.g.n.r., normatywna regulacja instytucji zamiany nieruchomości została wprowadzona najpóźniej. Początkowo w piśmiennictwie wiązano z nią pewne nadzieje. Twierdzono, że może ona otworzyć drogę do osadnictwa rolnego, zwłaszcza na terenach Polski północnej i zachodniej, czyli tam, gdzie ma miejsce koncentracja Zasobu.⁸ Rychło okazało się jednak, że zamiana (w postaci regulowanej w § 4 ust. 1 pkt 1) jest instytucją martwą, nie spełniającą choćby w ułamku uzasadnionych oczekiwań, które jej towarzyszyły. Wystarczy powiedzieć, że zgodnie z danymi zawartymi w raporcie Agencji – do końca 2003 r. nie zawarto ani jednej umowy zamiany nieruchomości w tej postaci stosownie do przepisów rozporządzenia.⁹ Według stanowiska Agencji jest to spowo-

5 A. Olejniczak (w:) J. Rajski (red.): System prawa prywatnego. Prawo zobowiązań – część szczegółowa, t. 7, Warszawa 2004, s. 230.

6 Co do szczegółów zob. przykładowo: J. Jezioro (w:) E. Gniewek (red.): Kodeks cywilny. Komentarz, t. 2, Warszawa 2004, s. 156–159.

7 W. Czachórski, A. Brzozowski, M. Safjan, E. Skowrońska-Bocian: Zobowiązania. Zarys wykładu, Warszawa 2004, s. 428.

8 Zob. J. Nadler: Wady regulacji prawnej gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, (w:) R. Budzinowski i A. Zieliński (red.): Prawo rolne. Problemy teorii i praktyki, Poznań – Kluczbork 2002, s. 143–144.

9 Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych w roku 2003, s. 30.

dowane tym, że potencjalnie zainteresowani rolnicy nie spełniają warunków określonych prawem.¹⁰ Można mieć jednak uzasadnione wątpliwości, czy przyczyny tego stanu rzeczy nie mają również innego źródła. Rolnicy z pewnością obawiają się przede wszystkim ryzyka związanego z całkowitą zmianą ich życia i wyrwania z dotychczasowego środowiska, nie posiadając gwarancji ekonomicznego powodzenia takiego przedsięwzięcia. Poza tym jest oczywiste, że zamiana faktycznie nieekwiwalentna, pomimo normatywnie określonych okoliczności uznania gruntów za ekwiwalentne (§ 6 ust. 1 rozporządzenia), obiektywnie rzecz biorąc nie jest gospodarczo korzystna i powoduje uszczuplenie Zasobu bez stosownej odpłaty. Agencja może więc nie być zainteresowana efektywnym korzystaniem z tej formy dysponowania Zasobem. Ustawa nie wyróżnia przy tym sytuacji, w których obligatoryjną formą dysponowania Zasobem byłaby zamiana.¹¹

Powyższe spostrzeżenia nie powinny jednak zaważyć na przekonaniu o celowości analizy przepisów regulujących zamianę nieruchomości z Zasobu, zwłaszcza że – uprzedzając dalszy tok rozważań – trzeba stwierdzić, iż są one dalekie od jednoznaczności i przysparzają wiele wątpliwości interpretacyjnych. Problematyczne jest również samo określenie charakteru tej instytucji. Niewątpliwie owe fakty utrudniają efektywne wykorzystanie tego instrumentu w praktyce.

Należy wyróżnić dwa przypadki zawarcia umowy zamiany, przewidziane przez rozporządzenie w § 4 ust. 1, pkt 1 i 2:

- w pierwszym przypadku ma nastąpić likwidacja gospodarstwa rolnego stanowiącego własność rolnika co najmniej 5 lat, położonego na terenie województw, w których powierzchnia indywidualnego gospodarstwa rolnego jest mniejsza niż 5 ha¹² i utworzenie przez tego rolnika gospodarstwa rolnego na terenie innych województw, a także odpowiednia zmiana jego miejsca zamieszkania (§ 4 ust. 1 pkt 1);
- w drugim przypadku zamiana może nastąpić na wniosek rolnika, jeśli w jej wyniku zapobiegnie się zmniejszeniu powierzchni gospodarstwa rolnego w związku z przeznaczeniem nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa na cele publiczne w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami (§ 4 ust. 1 pkt 2).

Najbardziej frapujący wydaje się pierwszy przypadek, z którym wiążą się relatywnie rozbudowane regulacje dotyczące warunków, od spełnienia których zależy zawarcie umowy, ekwiwalentności, konsekwencji w postaci dopłat

10 *Ibidem*

11 Por. S. Prutis: *Gospodarowanie...*, s. 78, A. Doliwa: *Determinanty kierunków zagospodarowania Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*, *Studia Iuridica Agraria*, t. 3, Białystok 2002, s. 75–76

12 Zob. *Rocznik statystyczny województw 2003*, s. CLXXIV – CLXXVII, gdzie zamieszczono dane o średniej wielkości gospodarstw rolnych w poszczególnych województwach.

i obowiązku zwrotu wartości części nieruchomości w razie jej sprzedaży. Zamiana jest tu instrumentem poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych¹³ i co za tym idzie – ma zapewnić możliwość prowadzenia racjonalnej działalności rolniczej.¹⁴ Przez pryzmat tego spostrzeżenia należy interpretować przepisy jej dotyczące. Dlatego na tym przypadku zamiany też przede wszystkim skupię swoją uwagę.

3. Rozporządzenie w § 1 określa podmioty i przedmiot świadczenia z umowy zamiany. Z jednej strony jest to Agencja, działająca jako ustawowy powiernik Skarbu Państwa.¹⁵ Drugą stroną jest rolnik, czyli zgodnie z § 2 pkt 2 osoba podlegająca ubezpieczeniu emerytalno – rentowemu na podstawie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników¹⁶. Art. 16 u.u.s.r. określa krąg podmiotów podlegających z mocy ustawy i na wniosek ubezpieczeniu emerytalno – rentowemu. Ponieważ rozporządzenie nie czyni tu żadnych rozróżnień, trzeba uznać, że stroną umowy zamiany może być osoba podlegająca ubezpieczeniu zarówno z mocy ustawy, jak i objęta ubezpieczeniem na wniosek. Krąg potencjalnych kontrahentów Agencji jest zdeterminowany przez przedmiot świadczenia strony umowy. Przepis § 1 stanowi, że są to nieruchomości, a § 3 precyzuje, że muszą być one wolne od obciążeń, z wyjątkiem służebności gruntowych. Aby jednak precyzyjnie określić przedmiot świadczenia strony umowy zamiany, trzeba nawiązać do § 4 ust. 1 i zawartej w § 2 pkt 1 definicji gospodarstwa rolnego.

Gospodarstwem rolnym jest, zgodnie z § 2 pkt 1, gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów o podatku rolnym, którego właścicielem lub współwłaścicielem jest wyłącznie rolnik. Natomiast według ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym¹⁷ gospodarstwem rolnym jest obszar gruntów sklasyfikowanych w ewidencji gruntów jako użytki rolne¹⁸ lub jako grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych, o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha fizyczny lub 1 ha przeliczeniowy, stanowiących własność lub znajdujących się w posiadaniu osoby fizycznej, osoby prawnej albo jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej.¹⁹ Osoby, które są właścicielami lub posiadaczami gruntów

13 S. Prutis (w.): *Prawo rolne*, s. 229.

14 Por. W. Rukat: *Zamiana nieruchomości rolników na nieruchomości rolne Skarbu Państwa*, *Agroprzemiany* 2000, nr 6.

15 Na temat powierniczego statusu Agencji zob. zwłaszcza: A. Doliwa: *Ustawowe powiernictwo wykonywania własności państwowej na przykładzie Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa*, *Studia Prawnicze* 2003 nr 1, s. 107 i nast., zob. też: M. Możdzen – Marcinkowski: *Agencja Nieruchomości Rolnych*, *Zakamycze* 2003, s. 68 i nast. Sposób określenia stron umowy zamiany w rozporządzeniu budzi wątpliwości drugiego z wymienionych autorów, zob. M. Możdzen – Marcinkowski: *op.cit.*, s. 141–142.

16 Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, *Dz.U.* z 1998 r. nr 7, poz. 25 ze zm., cyt. dalej jako u.u.s.r.

17 *Dz.U.* z 1993 r. nr 94, poz. 431 ze zm., cyt. dalej jako u.p.r.

18 Zgodnie z § 68 ust. 1 rozporządzenia ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (*Dz.U.* nr 38, poz. 454), użytkami rolnymi są grunty orne, sady, łąki trwałe, pastwiska trwałe, grunty rolne zabudowane, grunty pod stawami i rowy.

19 R. Dowgier (w.): L. Etel (red.): *Prawo podatkowe w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2004, s. 151.

o obszarze mniejszym niż wynikający z definicji gospodarstwa dla celów podatku rolnego, płacą podatek rolny według wyższej stawki.²⁰ Nie ma wymogu prowadzenia działalności rolniczej na gruntach podlegających podatkowi rolnemu. Jednak w przypadku, gdy zostaną one zajęte do prowadzenia działalności gospodarczej inna niż działalność rolnicza, będą opodatkowane podatkiem od nieruchomości. Według przepisów podatkowych gospodarstwem rolnym są grunty, których dany podmiot nie musi być właścicielem – może względem nich przysługiwać mu inny tytuł prawny (np. dzierżawa); mogą to być również grunty posiadane bez tytułu prawnego. Nie ma przy tym potrzeby, aby istniała między nimi jakkolwiek więź gospodarcza. Przykładowo: jednym gospodarstwem rolnym są trzy grunty, z których każdy ma powierzchnię 0,5 ha, będące własnością lub znajdujące się w posiadaniu jednej osoby, sklasyfikowane w ewidencji jako łąki trwałe, z których każdy znajduje się w innym województwie. Przy tym jedynym łączącym je elementem jest osoba podatnika.²¹

Rozporządzenie wprowadza pewne modyfikacje do powyższej definicji. Tu gospodarstwem są jedynie te grunty, których dana osoba jest właścicielem. Nie bierze się więc pod uwagę, przykładowo, gruntów dzierżawionych. Z kręgu podmiotów będących właścicielami gruntów należy wykluczyć osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Cechą konstytutywną rolnika w rozumieniu przepisów rozporządzenia jest podleganie ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu. Konkludując należy stwierdzić, że gruntami gospodarstwa rolnego są użytki rolne lub grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych o powierzchni przekraczającej 1 ha fizyczny lub 1 ha przeliczeniowy, których właścicielem lub współwłaścicielem jest wyłącznie osoba podlegająca ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu na podstawie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

Rozporządzenie w § 4 ust. 1 pkt 1, określając konsekwencje zawarcia umowy zamiany stanowi, że w jej wyniku następuje likwidacja gospodarstwa rolnika i utworzenie gospodarstwa na terenie innych województw. Zwraca uwagę to, że prawodawca – określając skutki czynności cywilnoprawnej – odwołuje się do pojęć nie używanych zazwyczaj w tym kontekście. Pojawiają się tu wątpliwości, jak należy rozumieć wyrażenie „likwidacja gospodarstwa rolnego” – czy jest ono równoznaczne z „przeniesieniem własności gospodarstwa” (ściśle mówiąc – nieruchomości je tworzących)? Można spotkać pogląd, że przez likwidację gospodarstwa trzeba rozumieć przeniesienie przez właściciela na Skarb Państwa własności, jeśli nie całego gospodarstwa, to takiej jego części, że pozostawiona powierzchnia nie przekroczy 1 ha fizycznego lub przeliczeniowego.²² Uznanie słuszności powy-

20 Zob. art. 6 ust. 1 ustawy o podatku rolnym.

21 L. Etel: Podatek od nieruchomości, rolny i leśny, Warszawa 2003, s. 317.

22 W. Rukat: Zamiana nieruchomości..., Podkreśliśmy jeszcze raz, że mówiąc o przeniesieniu własności gospodarstwa w umowie zamiany dokonuje się uproszczenia – jako takie nie jest ono przedmiotem własności, a są nimi nieruchomości wchodzące w jego skład i one są przedmiotem świadczenia w umowie zawartej z Agencją.

ższego stanowiska prowadziłoby do pewnych, mogących budzić uzasadniony sprzeciw konsekwencji. Nie znajduje ono przede wszystkim uzasadnienia w świetle celu rozważanej instytucji. Rolnik nie będzie w stanie nieruchomości, którą sobie „zostawi”, włączyć do procesu racjonalnej działalności rolniczej, skoro grunty nowo utworzonego gospodarstwa, na których skupi (w założeniu) on swoją aktywność, położone będą na terenie innego województwa. Ze znaczenia wyrażenia „likwidacja gospodarstwa”, na tle analizowanego tu stanowiska, nie sposób wysnuć wniosku, że grunty, których własność jest przenoszona przez rolnika w drodze zamiany muszą mieć jakiś określony obszar. Wskazuje ono raczej od strony negatywnej (a są to grunty o określonej normatywnie powierzchni będące własnością rolnika), w konsekwencji zawarcia umowy, nie może się znajdować na terenie danego województwa. Zwróćmy uwagę, że rolnik, będący właścicielem gruntów o powierzchni 1,5 ha, (przynajmniej teoretycznie) mógłby przenieść własność nieruchomości o powierzchni 0,5 ha, aby zadośćuczynić wymogowi likwidacji gospodarstwa. Natomiast rolnik prowadzący działalność w jednostce wytwórczej zorganizowanej na gruntach o powierzchni 1 ha²³, nawet gdyby był gotów przenieść własność całości nieruchomości, mimo to nie mógłby w ogóle zawrzeć umowy z Agencją, ponieważ nie ma gospodarstwa rolnego. W świetle poczynionych spostrzeżeń nie należy z góry odrzucać takiej interpretacji, zgodnie z którą rolnik w drodze zamiany powinien przenieść własność całości nieruchomości tworzących jego gospodarstwo rolne.²⁴

W najprostszym przypadku zawarcia umowy zamiany z § 4 ust. 1 pkt 1, rolnik przeniesie własność gruntów, na których prowadzi działalność rolniczą i z tego tytułu podlega ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu, a poza gruntami, na których prowadzi tę działalność nie jest właścicielem ani posiadaczem innych nieruchomości. Taka ewentualność nie wyczerpuje jednak wszystkich sytuacji, które mogą się zdarzyć w praktyce.

Pojęcie gospodarstwa rolnego w rozumieniu ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników ma zasadnicze znaczenie przy ustaleniu kręgu osób podlegających ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu. Według art. 6 pkt 4 u.u.s.r. gospodarstwem rolnym jest każde gospodarstwo służące prowadzeniu działalności rolniczej. W doktrynie powszechnie przyjęta jest opinia, że powyższa definicja ma charakter funkcjonalny.²⁵ Grunty rolne wchodzące w skład takiego gospodarstwa powinny

23 Nie przekraczającej również 1 ha przeliczeniowego.

24 Wypada także zauważyć, że grunty, których własności rolnik nie przeniósł w drodze zamiany, dla potrzeb wymiaru podatku rolnego byłyby kwalifikowane jako grunty gospodarstwa rolnego. Ponieważ rolnik, obok gruntu (znacznie przekraczającego obszar wymagany przez art. 2 ust. 1 ustawy o podatku rolnym), którego własność otrzymał w drodze zamiany, byłby również właścicielem gruntu o obszarze mniejszym niż 1 ha fizyczny i 1 ha przeliczeniowy (pozostawiony na terenie województwa, gdzie dotąd prowadził działalność rolniczą), to otrzymałby dwie odrębne decyzje wymiarowe (ponieważ grunty położone są w różnych gminach), jednak od obydwu gruntów wymierzony będzie podatek według stawki właściwej dla gruntów gospodarstwa rolnego; por. L. Etel: Podatek..., s. 351.

25 A. Stelmachowski (w.): P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski: Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, Warszawa 2002, s. 81, R. Budzinowski (w.): Prawo rolne, *op.cit.*, s. 54.

stanowić (wraz z innymi jego składnikami) zorganizowaną całość służącą prowadzeniu działalności rolniczej.²⁶ Oczywiście gospodarstwo, zgodnie z wymogami stawianymi przez przepisy rozporządzenia, musi być zorganizowane na gruntach będących własnością rolnika o powierzchni przekraczającej 1 ha fizyczny lub 1 ha przeliczeniowy.²⁷

Z przepisów rozporządzenia nie wynika aby rolnik, będący potencjalną stroną umowy zamiany, miał prowadzić działalność produkcyjną na całości gruntów będących jego własnością – nie wszystkie muszą, choćby potencjalnie, stanowić zorganizowanej całości gospodarczej. Sądę, że nie wywoła sprzeciwu konstatacja, iż rolnik może być stroną umowy zamiany, o ile jego nieruchomości, nie wykorzystywane do prowadzenia działalności rolniczej, nie mogą być włączone do prowadzonej przez tego rolnika na pozostałych gruntach działalności, przez co stałaby się ona racjonalna, ani też kiedy same, w oderwaniu od pozostałych gruntów będących własnością rolnika, nie mogą być podstawą prowadzenia racjonalnej działalności w rolnictwie.

Rozważenia wymaga zagadnienie, jakie konsekwencje wywiera fakt posiadania przez rolnika, obok gruntów będących jego własnością, również gruntów, o których mowa w art. 1 ustawy o podatku rolnym, jednak bez podstawy własnościowej. Wyciągnięcie z brzmienia § 2 pkt 1 wniosku, że rolnik, aby spełnić przesłanki wymagane od strony umowy zamiany w ogóle nie może posiadać innych gruntów niż będące jego własnością nie może być uznane za poprawne. W takiej sytuacji rolnik będący właścicielem gruntów o powierzchni nieznacznie przekraczającej 1 ha fizyczny lub 1 ha przeliczeniowy, posiadający również niewielki obszarowo grunt na przykład jako dzierżawca, nie mógłby zawrzeć umowy z Agencją, pomimo ewidentnie uzasadnionej potrzeby poprawy struktury obszarowej jego gospodarstwa. Generalnie należy dopuścić możliwość posiadania gruntów bez podstawy własnościowej; jednak, co oczywiste, przy ustalaniu powierzchni gospodarstwa wymaganej przez rozporządzenie pomijałoby się je – można powiedzieć „brało w nawias”. Czyli nie mielibyśmy do czynienia z gospodarstwem w przypadku gdyby rolnik, będąc właścicielem gruntów o obszarze nie przekraczającym 1 ha fizycznego ani 1 ha przeliczeniowego, byłby jednocześnie np. dzierżawcą użytków rolnych o powierzchni 5 ha. Jednak trzeba też mieć na uwadze, że jeśli rolnik, obok gruntów będących jego własnością, byłby także posiadaczem gruntów o dużej powierzchni, to w zależności od okoliczności konkretnej sprawy, mogłaby odpaść potrzeba poprawy struktury obszarowej jego gospodarstwa – w tej sytuacji, dokonując wyboru kontrahenta, powinno się pominąć ofertę takiego rolnika.

26 Zob. E. Drozd: Podstawowe zagadnienia konstrukcyjne umowy z następcą, Rejent 1991, nr 3, s. 34.

27 Zob. E. Klat-Górska: Przeniesienie własności nieruchomości rolnej – przykłady ograniczeń, Wrocław 2003, s. 87–88.

Na tle § 4 ust. 1 pkt 1 powstaje jeszcze jedna wątpliwość, wywołana nieprecyzyjną terminologią stosowaną przez prawodawcę. Nie jest jasne, na terenie jakich województw w wyniku zamiany może być utworzone gospodarstwo rolnika. Ten problem ma źródło w bardzo niejednoznacznym brzmieniu powyższego przepisu. Na tle jego brzmienia możliwa jest interpretacja, że chodzi tu o jakiekolwiek województwa inne niż te, gdzie znajdują się nieruchomości, których własność jest przenoszona na Skarb Państwa, oraz taka, że chodzi jedynie o województwa, w których średnia wielkość indywidualnego gospodarstwa rolnego jest równa bądź większa niż 5 ha. Za pierwszym stanowiskiem przemawia argument, że gdyby prawodawca chciał wyłączyć możliwość utworzenia gospodarstwa przez rolnika na terenach województw o najniższej średniej powierzchni gospodarstwa, zamiast używać wyrażenia „utworzenie gospodarstwa na terenie innych województw”, użyłby sformułowania „utworzenie gospodarstwa na terenie województw, w których średnia powierzchnia indywidualnego gospodarstwa jest równa bądź większa niż 5 ha”. Słuszność drugiej z prezentowanych ewentualności można wywodzić z treści § 4 ust. 2, który stanowi, że gospodarstwo utworzone w wyniku zamiany nie może być mniejsze niż średnia powierzchnia gospodarstwa w danym województwie. Już sama możliwość utworzenia gospodarstw o takim (minimalnym) obszarze w województwach o najniższej średniej byłaby w oczywisty sposób sprzeczna z celem zamiany.²⁸ Rozstrzygnięcie tego problemu jest jednak pozbawione wszelkiego znaczenia praktycznego, ponieważ Agencja nie będzie oferowała nieruchomości położonych na obszarach województw innych niż te, w których stopień koncentracji Zasobu jest największy (np. województwa warmińsko-mazurskie czy zachodniopomorskie), a tam przeciętna wielkość gospodarstwa znacznie przekracza 5 ha.

W rozporządzeniu nie przewidziano maksymalnego obszaru gospodarstwa będącego własnością osoby ubiegającej się o zawarcie umowy zamiany z Agencją, a którego przekroczenie dyskwalifikowałoby rolnika jako potencjalną stronę umowy zamiany z § 4 ust. 1 pkt 1. Z tego, że ma ono być położone na terenie województw o przeciętnej wielkości gospodarstwa poniżej 5 ha nie wynika, że gospodarstwo rolnika nie może być większe. Rozporządzenie w ogóle nie przewiduje tu żadnych ograniczeń obszarowych. Ich określenie powinno być widziane w perspektywie celu regulacji. Wobec tego to Agencja, biorąc pod uwagę całokształt okoliczności, w ostatecznym rozrachunku decyduje, grunty jakich gospodarstw kwalifikują się do zamiany. Fakt, że umowa zamiany zostanie zawarta z rolnikiem, który ma możliwość prowadzenia w pełni racjonalnej działalności rolniczej w gospodarstwie będącym dotąd jego własnością nie może w żadnym razie prowadzić do wniosku, że byłaby ona z tej przyczyny dotknięta sankcją nieważności.

28 Hipotetycznie mogłoby dojść do takiej sytuacji, z zachowaniem wymogu ekwiwalentności z § 4 ust. 1 pkt 1, jeśli rolnik przeniósłby własność gruntu o niewielkim obszarze i bardzo niskiej klasie bonitacyjnej w zamian za grunt nieco większy o wysokiej klasie bonitacyjnej.

4. Rolnik ubiegający się o zawarcie umowy zamiany (z § 4 ust. 1 pkt 1), jak już wspomniano, powinien być właścicielem gospodarstwa przynajmniej przez pięć lat. Przez cały ten okres osoba będąca potencjalną stroną umowy zamiany powinna podlegać ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu, ponieważ przepis wyraźnie stanowi, że właścicielem powinien być rolnik, co jest równoznaczne z tym wymogiem. Przepis § 4 ust. 3 wprowadza tu modyfikację stanowiąc, że do powyższego okresu dolicza się okres, w którym gospodarstwo stanowiło własność jego spadkodawcy (§ 4 ust. 3 pkt 1) lub osoby, która przekazała swoje gospodarstwo rolnikowi w związku z nabyciem prawa do rolniczej emerytury lub renty (§ 4 ust. 3 pkt 2). Jeśli chodzi o sytuację spadkodawcy, to trzeba przyjąć, że nie ma znaczenia, czy dziedziczył on na podstawie ustawy czy testamentu – zawsze może doliczyć okres własności poprzednika. Dokładniejszej charakterystyki wymaga druga sytuacja. Dla jej wyjaśnienia niezbędne jest określenie znaczenia wyrażenia „przekazanie gospodarstwa w związku z nabyciem prawa do rolniczej emerytury lub renty”. Przekazanie należy oczywiście rozumieć jako przeniesienie własności gruntów gospodarstwa. Natomiast sformułowanie, że przeniesienie własności następuje „w związku” z nabyciem prawa do odpowiedniego świadczenia, wymaga bliższego omówienia. Z góry należy odrzucić wykładnię, zgodnie z którą zwrot „w związku” należy rozumieć w ten sposób, że przekazanie gospodarstwa jest konieczną przesłanką nabycia samego prawa do emerytury lub renty. Doprowadziłoby to do dziwacznej sytuacji, gdy rolnik może zaliczyć sobie okres, w którym uprzednio właścicielem była osoba nabywająca prawo do wcześniejszej emerytury na podstawie art. 19 ust. 2 u.u.s.r., gdzie jednym z koniecznych warunków jest zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej. Nie mógłby zaliczyć okresu poprzednika rolnik nabywający grunty od osoby, która nabyła prawo do emerytury na podstawie art. 19 ust. 1 (nie jest wymagane zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej). Zwrot „w związku z nabyciem prawa do emerytury lub renty”, trzeba jednak widzieć w kontekście pojęcia „zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej”. Zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej, czyli stan, w którym rolnik przekazujący gospodarstwo nie jest właścicielem ani posiadaczem gospodarstwa rolnego w rozumieniu ustawy o podatku rolnym, ani nie prowadzi działu specjalnego produkcji rolnej (art. 28 ust. 4 u.u.s.r.), może być wymagane, jak wskazano wyżej, dla uzyskania prawa do emerytury, ale może być tylko przesłanką uzyskania odpowiedniego świadczenia w pełnej wysokości. Jako środek prowadzący do zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej wchodzi w grę różne typy umów przenoszących własność nieruchomości, takie jak darowizna czy sprzedaż; przeniesienie własności może też nastąpić na podstawie umowy zawartej w wykonaniu umowy z następcą.²⁹

29 Por. R. Pastuszko: Charakter umów przenoszących własność gospodarstwa rolnego za świadczenia emerytalno-rentowe, Rejent 2004, nr 1, s. 57 i nast.

5. Chyba najbardziej oryginalnym rozwiązaniem przewidzianym w rozporządzeniu jest zawarte w § 6 ust. 1 postanowienie, zgodnie z którym zamianę (o której mowa w § 4 ust. 1 pkt 1) uważa się za ekwiwalentną, jeśli za przeniesienie własności 1 ha przeliczeniowego gruntu rolnego na Skarb Państwa Agencja przenosi 10 ha przeliczeniowych gruntu rolnego na rolnika. Zanim przejdę do rozważań nad tym zapisem rozporządzenia, przedstawię zagadnienie ekwiwalentności w kontekście umów wzajemnych w prawie cywilnym.

Można powiedzieć, że art. 603 kc. konstruuje ustawową definicję umowy zamiany.³⁰ Truizmem jest stwierdzenie, że przewidziane w tym przepisie powiązanie świadczeń stron umowy bezsprzecznie świadczy o tym, że jest to umowa wzajemna.³¹ Jak rozumieć samo pojęcie wzajemności nie jest jednak jednolicie objaśniane w piśmiennictwie.

Zgodnie z art. 487 § 2 kc. w umowach wzajemnych świadczenie każdej ze stron jest odpowiednikiem świadczenia drugiej. Według jednej z obecnych w piśmiennictwie koncepcji chodzi tu o równowagę, inaczej mówiąc – ekwiwalentność świadczeń. Decydujące znaczenie przy uznaniu świadczeń za równoważne ma miernik subiektywny.³² Według alternatywnej koncepcji – kwalifikując umowę jako wzajemną – nie ma potrzeby, aby świadczenia stron były względem siebie równowartościowe ani subiektywnie, ani przy zastosowaniu mierników obiektywnych.³³ W tym ujęciu cechuje je więc polegająca na wzajemnym sprzężeniu świadczeń stron – każda zobowiązuje się dlatego, że otrzyma świadczenie drugiej strony.³⁴

W obrocie cywilnoprawnym, pomijając unormowania szczególne, ukształtowanie wzajemnej relacji wartości świadczeń zostało w zasadzie pozostawione swobodnej ocenie stron dokonywających czynności prawnych. Rozporządzenie, ustalając ogólnie stosunek w jakim mają pozostawać względem siebie rozmiary świadczeń stron umowy zamiany z § 4 ust. 1 pkt 1, zupełnie abstrahuje od ekwiwalentności rozumianej obiektywnie, jak i subiektywnie. Abstrahuje od równowartości subiektywnej, bo w ogóle uniezależnia ocenę stosunku wartości, w jakim pozostają względem siebie świadczenia od indywidualnego poglądu stron. Jeśli chodzi o ekwiwalentność rozumianą obiektywnie, to wprowadza oderwaną od rynkowej wartości zamienianych nieruchomości proporcję, w której świadczenia rolnika i Agencji działającej na rzecz Skarbu Państwa pozostają względem siebie. Mamy więc do czynienia jedynie z ekwiwalentnością normatywną – przepisy prawa, z pominięciem woli stron i powszechnie przyjętego sposobu rozumienia pojęcia

30 Por. Z. Ziemiński: Logiczne podstawy prawoznawstwa. Wybrane zagadnienia, Warszawa 1966, s. 168–169.

31 Z. Radwański: Zobowiązania – część ogólna, Warszawa 2003, s. 114–115.

32 W. Czachórski, A. Brzozowski, M. Safjan, E. Skowrońska-Bocian, Zobowiązania..., s. 132.

33 Zob. Z. Radwański: Zobowiązania..., s. 116.

34 Ibidem

ekwiwalentności określają, kiedy należy uznać, że świadczenia każdej z nich są odpowiednikami. Tylko w przypadku zamiany, o której mowa w § 4 ust. 1 pkt 2, dla zachowania ekwiwalentności świadczeń wymaga się, aby wartość nieruchomości była równa – tutaj mamy do czynienia z ekwiwalentnością obiektywną.

Z poruszaną kwestią wiąże się problematyka dopłat w razie różnicy wartości zamienianych nieruchomości. Ten aspekt jest regulowany przez § 7 rozporządzenia. Co oczywiste, do rzadkości będą należały sytuacje, w których relacja, o której mowa w § 6 ust. 1 zostanie dokładnie zachowana. Od razu trzeba nadmienić, że możemy mieć do czynienia z sytuacją, w której to rolnik otrzyma nieruchomość większą niż by to wynikało z § 6 ust. 1 (wtedy będzie zobowiązany do uiszczenia dopłaty), ale też nie można wykluczyć, że rolnik otrzyma nieruchomość o mniejszym niż 10 do 1 stosunku liczby ha przeliczeniowych (np. za 1 ha przeliczeniowy gruntu otrzyma 9 albo 8 ha przeliczeniowych), o ile umożliwia to osiągnięcie celu tej postaci zamiany, czyli stworzenia warunków prowadzenia racjonalnej działalności rolniczej.

Zgodnie z § 7 ust. 1 różnica wartości zamienianych nieruchomości podlega dopłacie, do której uiszczenia obowiązani są odpowiednio rolnik albo Agencja. Nie jest jednak dopuszczalne, aby rolnik, który na mocy umowy z § 4 ust. 1 pkt 1 otrzymał np. 9 ha przeliczeniowych gruntu od Skarbu Państwa za 1 ha przeliczeniowy własnego gruntu (nie zachowano by normatywnie ustalonego pułapu ekwiwalentności „na niekorzyść” rolnika), otrzymałby równowartość pieniężną za „brakujący” (do 10 ha) 1 ha przeliczeniowy. Przepis § 7 ust. 2 stanowi, że przy ustalaniu wysokości dopłaty z tytułu różnicy wartości nieruchomości zamienianych zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 1, pod uwagę brana jest tylko wartość nadwyżki powierzchni tych nieruchomości w hektarach przeliczeniowych ponad powierzchnię uznaną za ekwiwalentną, stosownie do § 6 ust. 1 oraz wartość części składowych nieruchomości. Ten przepis używa wyrazu „dopłata” nie odnosząc go do tylko jednej ze stron (rolnik czy Agencja). W dalszej części stanowi, że przysługuje ona wyłącznie w sytuacji tam wskazanej. Wynika z tego, że reguluje jedyną sytuację, w której dopuszczalna jest dopłata przy tej postaci zamiany. Czyli obowiązek dopłaty z powodu niezachowania proporcji określonej w § 6 ust. 1 może spoczywać tylko na rolniku, nigdy zaś na Agencji. Rolnik będzie zobowiązany uiszczyć wartość nadwyżki nabytych nieruchomości ponad powierzchnię uznaną za ekwiwalentną. Jeśli zaś w wyniku zamiany stanie się właścicielem nieruchomości o ilości hektarów przeliczeniowych mniejszej niż by to wynikało z § 6 ust. 1, to problem dopłaty z tego tytułu na jego rzecz ze strony Agencji w ogóle nie powstanie. Świadczy to jednak o tym, że sformułowanie § 6 ust. 1 nie jest dość precyzyjne. Przepis ten powinien, patrząc przez pryzmat powyższych wniosków, mieć następujące brzmienie: „Zamianę, o której mowa w § 4 ust. 1 pkt 1, uważa się za ekwiwalentną, jeżeli w zamian za przeniesienie własności 1 ha przeliczeniowego gruntu rolnego na Skarb

Państwa Agencja przenosi nie więcej niż 10 ha przeliczeniowych gruntu rolnego na własność rolnika”.

Wprowadzenie do umowy obowiązku uiszczenia dopłaty powoduje, że mamy do czynienia z umową mieszaną,³⁵ ponieważ zamiana zakłada całkowitą eliminację świadczeń pieniężnych.³⁶ Uważam, że dopłata ze strony rolnika w żadnym przypadku nie może przybierać wygórowanych rozmiarów, ponieważ umowa zbliżyłaby się tym samym swoim charakterem do sprzedaży. Z tą związana jest już inna regulacja trybu zawarcia umowy.

Następny problem pojawiający się przy omawianiu sytuacji prawnej stron umowy z § 4 ust. 1 pkt 1 ma źródło w uregulowaniu zawartym w § 7 ust. 3. Jeśli rolnik, w okresie 5 lat od zawarcia umowy zamiany z § 4 ust. 1 pkt 1, sprzeda nabytą na jej podstawie nieruchomość lub jej część, będzie miał obowiązek zapłaty na rzecz Agencji 9/10 ceny uzyskanej za każdy hektar przeliczeniowy. Wpłata nie może być niższa niż 9/10 wartości tej nieruchomości ustalonej według ust. 2. Obowiązek wpłacenia na rzecz Agencji części ceny nie dotyczy jednak sprzedaży części nieruchomości objętej dopłatą (§ 7 ust. 4). Trzeba zauważyć, że obowiązek określony w § 7 ust. 3 adresowany jest do rolnika. Nie można jednak wyciągać stąd wniosku, że jeśli sprzedający nieruchomość nie podlega w tej chwili ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu, to powyższa powinność go nie dotyczy. W tym przypadku użycie przez prawodawcę wyrazu „rolnik” nie służy określeniu właściwości, jaką jest podleganie w danym momencie ubezpieczeniu, ale identyfikuje daną osobę jako stronę umowy zamiany zawartej z Agencją. Jednak sposób sformułowania tego przepisu nie należy do precyzyjnych.

W literaturze stwierdzono, że powyższy przepis statuuje „ustawowy udział Agencji w zyskach ze sprzedaży cudzego mienia”.³⁷ Oczywiście jest, że Agencja, skoro przenosi na rolnika własność nieruchomości obiektywnie o wyższej wartości niż uzyskiwana od niego, musi być wyposażona w instrument, który zapewniłby realizację celu, dla którego umowa została zawarta. Problem w tym, że instrument, którym dysponuje nie jest w stanie tego zagwarantować. Może on jedynie zapobiec zawieraniu umów zamiany przez osoby, które chciałyby nabyć nieruchomość Skarbu Państwa w celu jej szybkiej sprzedaży z zyskiem. Jednak nie zapewnia, że będzie na niej prowadzona działalność rolnicza. Nie da się wskazać przepisu rozporządzenia, wyraźnie przewidującego jakieś konsekwencje na wypadek, jeśli kontrahent Agencji nie będzie prowadził działalności rolniczej na uzyskanych gruntach. Nie można w tym przypadku, w moim odczuciu, szukać źródła upraw-

35 J. Skąpski (w.): S. Grzybowski (red.): System prawa cywilnego. Prawo zobowiązań – część szczegółowa, Ossolineum 1976, s. 175.

36 Cz. Żuławska (w.): G. Bieniek (red.): Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania, t. 2, Warszawa 2005, s. 139.

37 M. Możdżeń-Marcinkowski: Agencja..., s. 142.

nienia Agencji do żądania zapłaty przez kontrahenta wartości korzyści uzyskanych w wyniku zawarcia umowy, w fakcie nieosiągnięcia celu zamiany. Przepis § 6 ust. 1 przewiduje, że świadczenia stron są ekwiwalentne. W związku z tym wszelkie przypadki, w których na kontrahencie Agencji może spoczywać obowiązek uiszczenia wartości korzyści mieszczących się w limicie określonym tym przepisem powinny być wyraźnie przewidziane i nie można ich dowolnie wyinterpretować.

Uprawnienie Agencji do żądania zapłaty wartości części nieruchomości nie obejmuje innych, poza sprzedażą, przypadków przeniesienia własności nieruchomości. To, że pominięto tu przypadki przeniesienia własności na podstawie innych niż sprzedaż umów, na mocy których rolnik uzyskuje odpowiednią korzyść majątkową (np. kolejna umowa zamiany) należy już uznać za wyraz niekonsekwencji prawodawcy.³⁸ Poza tym wątpliwości wzbudza sytuacja, w której sprzedający nieruchomość rolnik otrzymał za każdy przekazany 1 ha przeliczeniowy mniej niż 10 ha przeliczeniowych. Czy również powinien wpłacić równowartość 9/10 wartości nieruchomości? Kategoryczne brzmienie przepisu wydaje się nie dopuszczać innego wyjścia. Aprobata tego stanowiska prowadziłaby jednak do nałożenia na tych rolników obowiązku nie mającego uzasadnienia w korzyściach, jakie uzyskali wcześniej, zawierając umowę z Agencją. Ów obowiązek miałby więc w tym aspekcie czysto represyjny charakter – zauważmy, że ten element nie byłby obecny w przypadku rolników, którzy uzyskali z Zasobu nieruchomości (biorąc pod uwagę liczbę hektarów przeliczeniowych) na najbardziej korzystnych warunkach. W istocie mielibyśmy do czynienia z nierównym traktowaniem osób, które zawarły umowę z Agencją. Chociaż więc literalne znaczenie § 7 ust. 3 wskazuje na co innego, a proponowane niżej rozwiązanie może zostać uznane za oparte na dość wątpliwych przesłankach, to trzeba rozważyć, czy ten przepis może ma jedynie charakter modelowy, określający konsekwencje zbycia nieruchomości w przypadku, gdy rolnik otrzymał co najmniej 10 ha przeliczeniowych w zamian za każdy przekazany przez siebie 1 ha przeliczeniowy. Wobec tego w każdym przypadku zbycia nieruchomości w okolicznościach tam wskazanych, rolnik powinien zapłacić Agencji ułamek ceny (nieprzekraczający 9/10), ustalony na podstawie stosunku, w jakim pozostaje do siebie liczba hektarów przeliczeniowych przekazanych przez niego do liczby hektarów przeliczeniowych przekazanych z Zasobu.

6. Ostatnią kwestią wymagającą omówienia jest tryb zawarcia umowy zamiany. Dla nieruchomości przeznaczonych do zamiany sporządzany jest wykaz

zawierający takie same dane jak wykaz sporządzany dla nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży (§ 10 ust. 1). Po upływie 14 dni od ogłoszenia wykazu Agencja udostępnia ogłoszenie o zamiarze zamiany nieruchomości (§ 10 ust. 2). Są tam formułowane kryteria wyboru ofert (§ 10 ust. 2 pkt 8). Takie rozwiązanie, pozostawiające swobodę Agencji w ich określaniu zostało krytycznie ocenione w piśmiennictwie³⁹. Można go bronić argumentując, że Agencja ma dzięki temu możliwość stosowania zamiany w sposób elastyczny, dopasowany do konkretnych okoliczności. Jednak nie można zapominać, że mamy do czynienia z mieniem Skarbu Państwa i – o ile to możliwe – kryteria dotyczące jego zbywania powinny być możliwie jednoznaczne. Wypada więc zgodzić się ze stanowiskiem, że kryteria wyboru ofert czy chociaż zasady ich wyboru powinny być przewidziane przez prawodawcę.⁴⁰

W odpowiedzi na ogłoszenie zainteresowani rolnicy składają oferty zgodne z wymogami ogłoszenia i przepisami rozporządzenia wraz z załącznikami (§ 11). W przypadku, gdy złożono więcej niż jedną ofertę, wyboru dokonuje powoływana w tym celu komisja § 12 ust. 1). Osoba kandydata wybranego przez komisję podlega zatwierdzeniu przez Agencję (§ 13 ust. 1). W razie złożenia tylko jednej oferty, o tym czy ją przyjąć decyduje Agencja, a przy podjęciu tej decyzji nie uczestniczy komisja (§ 12 ust. 3). Umowa zamiany zawierana jest w terminie wyznaczonym przez Agencję, nie dłuższym niż 30 dni od dnia zatwierdzenia wyboru przez Agencję (§ 13 ust. 2).

Procedura wyznaczona przez rozporządzenie w pewnym stopniu przypomina przetargowy tryb zawarcia umowy. Na gruncie u.g.n.r. jest on przewidziany przy sprzedaży i dzierżawie mienia z Zasobu.⁴¹ Tak przy omawianym tu trybie związanym z zawarciem umowy zamiany, jak i w przetargu⁴² możemy mieć do czynienia z wielością podmiotów ubiegających się o zawarcie umowy, z których wybrany zostaje jeden w sformalizowanym, przebiegającym w określonych etapach postępowaniu.⁴³ Kategorycznie jednak należy wykluczyć zakwalifikowanie

39 Zob. M. Możdżeń-Marcinkowski: *Agencja...*, s. 142–143.

40 *Ibidem*.

41 Zob. art. 29 ust. 2 i 3 oraz art. 39 ust. 1 u.g.n.r. oraz rozporządzenie ministra Skarbu Państwa z dnia 1 sierpnia 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków rozkładania ceny sprzedaży na raty oraz stawek szacunkowych gruntów (Dz.U. nr 140, poz. 1350) i rozporządzenie ministra Skarbu Państwa z dnia 1 sierpnia 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania przetargów na dzierżawę nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (Dz.U. nr 140, poz. 1351).

42 Kodeks cywilny, znolizowany ustawą z dnia 14 lutego 2003 r. (Dz.U. nr 49, poz. 408) posługuje się pojęciami aukcji i przetargu. Na gruncie u.g.n.r. można powiedzieć, że pojęcie przetargu obejmuje zarówno kodeksową aukcję (przetarg ustny, licytacja) jak i przetarg (przetarg ofert pisemnych, konkurs ofert).

43 Na temat aukcji i przetargu zob. w szczególności: Z. Radwański (w.): Z. Radwański (red.): *System prawa prywatnego. Prawo cywilne – część ogólna*, t. 2, Suplement, Warszawa 2004, s. 60–75, R. Szostak: *Zagadnienia konstrukcyjne przetargu w świetle znolizowanych przepisów kodeksu cywilnego*, *Kwartalnik Prawa Prywatnego* 2004 nr 1, s. 71–129, R. Szostak: *Aukcja w ujęciu zmienionych przepisów kodeksu cywilnego*, *Rejent* 2003 nr 9, s. 107–129.

38 Zob. M. Możdżeń-Marcinkowski: *Agencja...*, s. 142. Autor stwierdza, że pewne podobieństwo do obowiązku z § 7 ust. 3 zawiera przepis art. 217 kc. Zauważmy jednak, że w przypadku regulacji Kodeksu cywilnego obowiązek współwłaściciela powstaje w razie odpłatnego zbycia nieruchomości, co obejmuje także inne niż sprzedaż umowy, w tym zamianę; tak słusznie A. Cisek (w.): E. Gniewek (red.): *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2004, s. 547.

jako przetargu procedury regulowanej w § 10 i nast. rozporządzenia.⁴⁴ Tryb przewidziany przy zamianie nieruchomości nie może spełnić podstawowej funkcji związanej z przetargiem, jaką jest zapewnienie ze strony oferenta możliwie najbardziej korzystnego dla organizatora świadczenia.⁴⁵ Tu zasadniczym kryterium rozstrzygającym o wyborze określonej oferty jest poprawa struktury obszarowej gospodarstwa rolnego, co całkowicie abstrahuje od korzyści gospodarczych, które mógłby osiągnąć organizator. Rolnik składający ofertę Agencji, inaczej niż uczestnik przetargu działający w warunkach konkurencji z innymi oferentami,⁴⁶ pozbawiony jest możliwości ukształtowania swojej propozycji w sposób możliwie atrakcyjny dla organizatora – wyklucza to istota analizowanej instytucji.

Ogłoszenie, o którym mowa w § 10 ust. 3–4, może być potraktowane jako zaproszenie do zawarcia umowy. Składane w odpowiedzi na nie propozycje rolników nie są, ze zrozumiałych względów, ofertami w rozumieniu kodeksu cywilnego. Nie są oświadczeniami woli. Co za tym idzie, oświadczenie Agencji o przyjęciu propozycji rolnika nie może być traktowane jako akcept oferty, prowadzący do zawarcia umowy. Wszelkie (zaczynając od ogłoszenia) działania poprzedzające złożenie oświadczeń woli w formie aktu notarialnego przez Agencję i rolnika (począwszy od ogłoszenia) mają charakter czysto techniczny (nie są skierowane na wywołanie żadnych skutków prawnych). Służą one wyłonieniu kontrahenta Agencji i określeniu przedmiotu świadczenia rolnika w przyszłej umowie zamiany. Jeśli by doszukiwać się jakiegokolwiek podstawy odpowiedzialności Agencji za postępowanie naruszające uzasadnione zaufanie uczestników wszczętej procedury, to tylko w reżimie odpowiedzialności deliktowej (odpowiedzialność za *culpa in contrahendo* w granicach ujemnego interesu umownego).

Wypada jeszcze odnieść się do zapisu § 13 ust. 4, stanowiącego, że Agencja może odstąpić od zawarcia umowy, jeśli rolnik bez uzasadnionej przyczyny nie stawił się do zawarcia umowy w wyznaczonym terminie i miejscu. Brak jest, moim zdaniem, dostatecznych przesłanek uzasadniających stanowisko, że z tego przepisu można wywieść spoczywający na Agencji obowiązek zawarcia umowy z rolnikiem, którego wykonania ten ostatni mógłby dochodzić na drodze sądowej (art. 64 kc. i 1047 kpc.).⁴⁷ Ów przepis określa jedynie, w jakich okolicznościach Agencja może odmówić zawarcia umowy nie narażając się na sankcję odpowiedzialności odszkodowawczej.

7. Ogólna ocena instytucji zamiany (przede wszystkim w postaci z § 4 ust. 1 pkt 1), będącej przedmiotem rozważań w niniejszym artykule, nie może wypaść pozytywnie. Sama idea zamiany służącej poprawie struktury obszarowej gospodarstwa rolnego jest jak najbardziej godna aprobaty, jednak jej kształt normatywny pozostawia wiele do życzenia. Daleko idące zastrzeżenia powoduje to, że prawodawca pozostawił Agencji bardzo dużą swobodę w doborze kryteriów wyboru kontrahenta. Dezaprobatę budzi również sposób sformułowania przepisów dotyczących ekwiwalentności i dopłat w razie faktycznie nieekwiwalentnej zamiany gruntów. Zwraca też uwagę fakt, że nie przewidziano odpowiednich środków prawnych zapewniających, że rolnik rzeczywiście będzie prowadził działalność rolniczą w nowo utworzonym gospodarstwie. Niektóre usterki, na jakie starałem się zwrócić uwagę, są genetycznie powiązane z konstrukcją prawną zamiany w rozporządzeniu – ich usunięcie nie będzie możliwe bez gruntownej przebudowy samych podstaw jej normatywnej regulacji.

44 Por. J. Szachulowicz: (w:) Gospodarka nieruchomościami. Komentarz, Warszawa 2003, s. 66, gdzie autor stwierdza, że przy dokonywaniu zamiany zgodnie z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami przetarg jest wyłączony z przyczyn logicznych, ponieważ zamiana może zostać dokonana pomiędzy podmiotami, które dysponują nieruchomościami oznaczonymi co do położenia, wartości i funkcji gospodarczych uzasadniających zamianę.

45 Zob. A. Wójcik: Zawarcie umowy w drodze przetargu, Zakamycze 2000, s. 30.

46 Por. R. Szostak: Zagadnienia konstrukcyjne..., s. 73 i nast.

47 Por. art. 70² § 3 k.c. wprowadzony ustawą z dnia 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 49, poz. 408). Zob. też uchwałę SN z 2.08.1994 r. III CZP 96/94, OSNC 1995 nr 1, poz. 11.

W tym celu należy przede wszystkim wyodrębnić z ogólnego pojęcia nieruchomości rolnej, a następnie zdefiniować pojęcie nieruchomości rolnej, które jest przedmiotem regulacji w ustawie o gospodarstwie rolnym. W tym celu należy przede wszystkim wyodrębnić z ogólnego pojęcia nieruchomości rolnej, a następnie zdefiniować pojęcie nieruchomości rolnej, które jest przedmiotem regulacji w ustawie o gospodarstwie rolnym.

W tym celu należy przede wszystkim wyodrębnić z ogólnego pojęcia nieruchomości rolnej, a następnie zdefiniować pojęcie nieruchomości rolnej, które jest przedmiotem regulacji w ustawie o gospodarstwie rolnym.

1. Zob. A. Wójcik, *Ustawa o gospodarstwie rolnym*, Warszawa 2004, s. 10.
2. Zob. A. Wójcik, *Ustawa o gospodarstwie rolnym*, Warszawa 2004, s. 10.
3. Zob. A. Wójcik, *Ustawa o gospodarstwie rolnym*, Warszawa 2004, s. 10.

W tym celu należy przede wszystkim wyodrębnić z ogólnego pojęcia nieruchomości rolnej, a następnie zdefiniować pojęcie nieruchomości rolnej, które jest przedmiotem regulacji w ustawie o gospodarstwie rolnym.

Część IV

KSZTAŁTOWANIE USTROJU ROLNEGO A INNE ZAGADNIENIA PRAWA OBROTU NIERUCHOMOŚCIAMI

Tak sformułowane zadanie, można wykonać z uwzględnieniem, że w tym celu należy przede wszystkim wyodrębnić z ogólnego pojęcia nieruchomości rolnej, a następnie zdefiniować pojęcie nieruchomości rolnej, które jest przedmiotem regulacji w ustawie o gospodarstwie rolnym.

Zacznijmy więc od tego, że Polska przystąpiła do Unii Europejskiej 1 maja 2004 r. W tym celu należy przede wszystkim wyodrębnić z ogólnego pojęcia nieruchomości rolnej, a następnie zdefiniować pojęcie nieruchomości rolnej, które jest przedmiotem regulacji w ustawie o gospodarstwie rolnym.

1. Zob. A. Wójcik, *Ustawa o gospodarstwie rolnym*, Warszawa 2004, s. 10.
2. Zob. A. Wójcik, *Ustawa o gospodarstwie rolnym*, Warszawa 2004, s. 10.
3. Zob. A. Wójcik, *Ustawa o gospodarstwie rolnym*, Warszawa 2004, s. 10.

Zadania i funkcje instrumentów prawnych wspierania rozwoju obszarów wiejskich

We wstępie należałoby przyjąć założenie, że do podstawowych zadań instrumentów prawnych wspierania rozwoju obszarów wiejskich zaliczyć należy: 1) dokonanie przemian strukturalnych polskiego rolnictwa, w tym poprawa struktury obszarowej, 2) reorganizacja gospodarstw rolnych poprzez ich modernizację oraz nadanie im statusu gospodarstw żywotnych, 3) wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich poprzez pobudzanie rolniczej aktywności gospodarczej i działalności komplementarnej stanowiącej dodatkowe źródło dochodu (agroturystyki, rzemiosła, handlu itp.) oraz towarzyszącej jej aktywności pozarolniczej (lokowanie małego i średniego przemysłu, rozwój usług na rzecz rolnictwa), 4) ochrona środowiska naturalnego na tych obszarach.

Tak sformułowane zadania można wywieść z art. 33–34 TWE, określających podstawowe cele i zasady WPR oraz rozporządzeń Rady tworzących fundusze strukturalne oraz ustanawiających zasady i koordynację działań tych funduszy. Decydujące znaczenie w tej materii posiada rozporządzenie Rady (UE) nr 1257/99 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia.¹

Zauważyć wypada, że Polska przystępując z dniem 1 maja 2004 r. do Unii Europejskiej² znalazła się w szczególnej sytuacji. Z jednej strony – przystąpienie do UE nastąpiło w trakcie realizacji obowiązujących w krajach członkowskich UE „Planów rozwoju wsi” w latach 2000–2006 r. Dlatego też dla Polski przyjęto pewne odrębności finansowe dotyczące: a) statusu, z uwagi na okres obowiązywania „Planu” (od 1.05.2004 – 31.12.2006), b) jego fakultatywności oraz c) zakresu rzeczowego. Wynegocjowany zakres rzeczowy (przyjęty 31.10.2002 r. w Kopenhadze) zawiera inne przedsięwzięcia od określonych w postanowieniach rozporządzenia Rady nr 1257/1999 z dnia 17.05.1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju wsi przez Europejski Fundusz Gwarancji i Orientacji Rolnej. Mocą ustawy z 28.11.2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących

1 Uwzględniają one postanowienia rozporządzenia Komisji nr 445/2002 z dnia 26.02.2002 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady nr 1257/1999.

2 Na mocy Traktatu o przystąpieniu do UE (zwanego Traktatem Akcesyjnym) podpisanego w Atenach w dniu 16.04.2003 r.

z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej ramowo określono realizowane w tym zakresie zadania³. Jednak szczegółowe zadania określono w przyjętym przez Radę Ministrów „Planie rozwoju obszarów wiejskich”⁴. Z drugiej strony – nie sposób pominąć toczącej się aktualnie w UE dyskusji na temat reformy Wspólnej Polityki Rolnej, której kierunki wyznaczył „Program Agenda 2000”. Co prawda „Agenda 2000” dokonała racjonalnych korekt Wspólnej Polityki Rolnej jednak nie rozstrzygnęła dalszych kierunków tej polityki zakładając kontynuację głównych kierunków reformy R. Mac Sharry’ego z 1992–2006, i nie stworzyła rozwiązań o charakterze modelowym.⁵ Najbardziej miarodajny w tej materii jest tzw. raport Buckwella, który zakłada zmiany samego podejścia do rolnictwa po roku 2006, gdzie oddziaływanie na rolnictwo ma stanowić tylko jeden z elementów strategii rozwoju regionalnego, który powinien obejmować także wieś i obszary wiejskie. Wychodzi się z założenia, że tradycyjne, sektorowe instrumenty ochrony rolnictwa o charakterze subwencyjno–interwencyjnym nie są w stanie skutecznie chronić mniejszych, słabszych gospodarstw rolnych. Proponuje się zastąpienie ich instrumentami o charakterze pozasektorowym, jak: wspieranie funkcji socjalnej mniejszych gospodarstw, popieranie ich funkcji w zakresie ochrony środowiska oraz pozarolniczej działalności gospodarczej. Proponowane zmiany są tak istotne, że nie mówi się już o WPR, lecz o Wspólnej Polityce dla Europejskiego Rolnictwa i Wsi (CAPRE). Szczególny nacisk kładzie się m.in. na: 1) wzmocnienie oddziaływania CAPRE na ochronę środowiska w rolnictwie, gdzie w miejsce subsydiów środowiskowych proponuje się wprowadzić specjalne dopłaty środowiskowe dla tych rolników, którzy będą wprowadzali do gospodarstwa rolnego sposoby gospodarowania korzystne dla natury i krajobrazu, 2) rezygnację z ograniczania oddziaływania strukturalnego tylko do ludności wiejskiej i gospodarstw rolnych na rzecz pozarolniczych programów rozwojowych na terenie regionów wiejskich w postaci przejściowej pomocy przystosowawczej (TAA). Proponowane zmiany miałyby doprowadzić do uniknięcia marginalizacji społecznej ludności tych regionów oraz zapewnienia ich stabilizacji ekonomicznej, także poza produkcją rolną.

W takim podejściu widać zmianę samej filozofii WPR, co zapewne nie pozostanie bez wpływu na dobór takich instrumentów prawnych wspomaganych środ-

3 Dz.U. Nr 229, poz. 2273 ze zm.; natomiast szczegółowe warunki i tryb udzielania pomocy finansowej na wspieranie działalności rolniczej na obszarach wiejskich na poszczególne cele regulują rozporządzenia Rady Ministrów: 1) z dnia 14.04.2004 r. na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (Dz.U. nr 73, poz. 677 ze zm.); 2) z dnia 30.04.2004 r. na uzyskiwanie rent strukturalnych (Dz.U. nr 114, poz. 1191); 3) z dnia 20.07.2004 r. na wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawę dobrostanu zwierząt (Dz.U. nr 174, poz. 1809); 4) z dnia 11.08.2004 r. na zalesienie gruntów rolnych (Dz.U. nr 187, poz. 1929); 5) z dnia 7.12.2004 r. na wspieranie gospodarstw niskotowarowych (Dz.U. nr 286, poz. 2870); 6) z dnia 18.01.2005 r. na dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów Unii Europejskiej (Dz.U. nr 17, poz. 142).

4 Obwieszczenie z dnia 15.11.2004 r. przez ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Mon. Pol. nr 56, poz. 958.

5 Jak trafnie zauważa A. Lichorowicz: Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki. (red. J. Barcz). Warszawa 2003, s. 359 oraz A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz: Wspólna polityka rolna. Zagadnienia prawne, Warszawa 2004, s. 70–74.

kami finansowymi europejskich środków strukturalnych, które pozwolą na przeprowadzenie zasadniczych przekształceń systemowych zakładających zrównoważony rozwój obszarów wiejskich. Zakłada się, że środki finansowe skierowane byłyby na pokrycie kosztów reorganizacji gospodarstw rolnych, a nie – jak dotychczas – kompensację strat poniesionych przez rolnika w procesie przemian. Proponowane kierunki zmian powinny być dla Polski korzystne, zważywszy na poważny areał gruntów rolnych, status rolnictwa jako ważnego działu gospodarki narodowej oraz średnią wielkość gospodarstw rolnych w przedziale 1–8 ha (5,76 ha), które w Polsce dominują.⁶

2. Art. 33 TWE określa dwie grupy celów WPR: 1) *ekonomiczno–rynkowe* (zwiększenie wydajności rolnictwa, a w konsekwencji stabilizacja rynków i zapewnienie bezpieczeństwa dostaw) oraz 2) *socjalne* (zapewnienie odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej poprzez wzrost indywidualnych dochodów osób zatrudnionych w rolnictwie i ochronę konsumentów produktów rolnych),⁷ które realizowane są w oparciu o kilka fundamentalnych zasad wyprowadzonych z Tytułu II TWE. Z punktu widzenia prowadzonych rozważań szczególne znaczenia posiada zasada: 1) regionalizacji oddziaływania, która zobowiązuje w ramach WPR do uwzględniania specyfiki gospodarczej i warunków naturalnych poszczególnych regionów UE oraz dążenie do zmniejszania dysproporcji pomiędzy poszczególnymi regionami (art. 158 TWE) oraz 2) ochrony środowiska, która powinna być wkomponowana w całość unijnego ustawodawstwa, zwłaszcza przy realizacji WPR (art. 174 TWE).

3. Zauważyć wypada, że prawnym instrumentem realizacji *zasady solidarności finansowej* wynikającej z art. 34 ust. 3 TWE, który przewiduje, że dla realizacji zadań WPR może być stworzony jeden lub kilka funduszy wyrównawczych i gwarancyjnych rolnictwa, jest Europejski Fundusz Gwarancji i Ukierunkowania Rolnictwa⁸, podzielony na dwie sekcje: Sekcję Gwarancji oraz Sekcję Ukierunkowania oraz skoordynowane z nim inne fundusze strukturalne: Fundusz Rozwoju Regionalnego (utworzony w 1975 r.) i Europejski Fundusz Socjalny (powstały w 1979 r.). Rozporządzenie Rady 2052/88 zapoczątkowało reformę funduszy strukturalnych, określając zasady i koordynację działań tych funduszy. W konsekwencji Sekcja Strukturalna FEOGA stała się tylko jednym z instrumentów oddziaływania strukturalnego UE. Cytowane rozporządzenie określiło podstawowe

6 Według danych spisu rolnego z 2002 r.

7 Mimo sprzeczności obu celów, ETS próbując je rozwiązać stwierdził, że stosownie do aktualnych potrzeb socjalno–gospodarczych instytucje europejskie mogą jeden z tych dwóch celów traktować preferencyjnie, byle nie prowadziłyby to do dyskryminacji producentów bądź konsumentów. Por. orzeczenie 5/67 Beus v. Hauptzollamt München, Zbiór Orzeczeń 1968, s. 83.

8 Utworzony mocą rozporządzenia Rady 25/62; z kolei rozporządzeniem Rady 17/64 dokonano podziału jego środków na dwie sekcje: Sekcję Gwarancji oraz Sekcję Ukierunkowania, a w myśl rozporządzenia Rady nr 729/70 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej obie sekcje stanowią integralną część budżetu WE.

cele w rolnictwie na jakie mogą być wydatkowane fundusze strukturalne: 1) przyspieszenie dostosowania struktur agrarnych do założeń wynikających z WPR (cel 5a) oraz 2) ułatwienie rozwoju i adaptacji strukturalnej regionów wiejskich (cel 5b).

Rozporządzenie Rady 1260/99 z 21.06.1999 r. wprowadzające ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych sformułowało trzy nowe zadania (cele): 1) promowanie rozwoju i strukturalnego dostosowania regionów opóźnionych w rozwoju, 2) przekształcenia ekonomiczne i społeczne oraz zmiana polityki społecznej na obszarach z trudnościami strukturalnymi, oraz 3) poprawa systemów kształcenia i zatrudnienia. Środki FEOGA są wykorzystywane przede wszystkim na realizację celu 1. W 1993 r., po wejściu w życie Traktatu z Maachstricht, te wspólne zasady zostały rozciągnięte jeszcze na jeden fundusz strukturalny, tzw. Fundusz Spójności (społeczno-gospodarczej). Jak łatwo dostrzec, przemiany strukturalne rolnictwa wspierane są z różnorodnych, skoordynowanych źródeł pochodzących z unijnych funduszy strukturalnych.

Najogólniej rzecz ujmując środki finansowe z funduszy strukturalnych mają umożliwić dokonanie przemian strukturalnych na obszarach wiejskich na terenie całej UE, realizując cele przedstawione powyżej.

Jakie funkcje powinny realizować instrumenty prawne wspierania rozwoju obszarów wiejskich? Analiza polskiego ustawodawstwa w tej materii, zreformowanego wskutek przyjęcia *acquis communautaires*, uprawnia do wyodrębnienia kilku funkcji tychże instrumentów, a mianowicie:

1. Produkcyjno-ochronnej,
2. Socjalnej,
3. Proekologicznej.

Ad. 1. Realizację **funkcji produkcyjno-ochronnej** powinny umożliwić te instrumenty prawne, których zadaniem jest poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych (struktury gruntowej), reorganizacja gospodarstw poprzez ich modernizację oraz nadanie im statusu gospodarstw żywotnych.

Z literalnego brzmienia art. 1 ustawy z 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego⁹ należałoby wnosić, że podstawowym jej celem jest poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych, którą powinny umożliwiać rozwiązania wspierające procesy koncentracji gruntów, zapobiegające nieracjonalnym podziałom gospodarstw rolnych prowadzących do ich rozdrobnienia. Jednakże analiza przyjętych w ustawie rozwiązań wskazuje, iż nie zapobiegają one nieracjonalnym podziałom gospodarstw rolnych. Co więcej, zdaniem doktryny „nieracjonalne podziały gospodarstw rolnych mogą być, tak jak przed wejściem w życie ustawy,

dokonywane w sposób swobodny i niekontrolowany. Ochrona przed nieracjonalnymi podziałami zawarta w art. 213 kc. jest (...) niewystarczająca. Nie określa konkretnych kryteriów kontroli, a ponadto jej zakres działania jest ograniczony tylko do zniesienia współwłasności i to jedynie sądowego (już nie notarialnego).”¹⁰ Wypada podzielić pogląd, że proces niekontrolowanych podziałów jest największą wadą utrudniającą poprawę struktury agrarnej. Paradoksalnie to nie „ustawa rolna” lecz dodany ust. 2a do art. 93 ustawy z dnia 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹¹ wprowadza zakaz podziału nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku ich braku wykorzystywanych na cele rolne i leśne, na działki gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha. Podział poniżej tej normy minimalnej jest dopuszczalny wyjątkowo, jedynie w celu powiększenia sąsiedniej nieruchomości lub regulacji granic pomiędzy sąsiadującymi nieruchomościami. O dopuszczalności podziału decyduje kryterium racjonalnej gospodarki prowadzącej do poprawy warunków gospodarowania. Także ustawa z 26.03.1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów¹², mimo kilkakrotnej nowelizacji, nie zmieniła modelu komasacji gruntów. Poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych nadal polega na likwidacji szachownicy gruntów celem tworzenia korzystniejszych warunków gospodarowania, racjonalnego ukształtowania rozłogów gruntów, dostosowaniu granic nieruchomości do systemu urządzeń melioracji wodnych, dróg oraz rzeźby terenu. Niestety również w ostatniej jej nowelizacji dokonanej w art. 11 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, wbrew przyjętym w niej założeniom, nie wprowadzono zasady o niepodzielności gruntów skomasowanych (na koszt Skarbu Państwa). Jedynym pozytywnym jej rozwiązaniem jest dopuszczalność rozdysponowania gruntów Agencji Nieruchomości Rolnych znajdujących się na obszarze scalenia na rzecz uczestników postępowania za dopłatą, za zgodą Agencji. Jednocześnie nie wprowadzając norm minimalnych czy maksymalnych w obrocie nieruchomościami ustawa pośrednio chroni gospodarstwa rodzinne o powierzchni użytków rolnych nie mniejszych niż 1 ha i nie większych niż 300 ha, prowadzonych przez rolnika indywidualnego, nadając im status gospodarstw rodzinnych. *Prima facie*, można zauważyć, że obrót pomiędzy osobami bliskimi (rodzinny) jest bardzo liberalny w stosunku do obrotu osób prawnych który wykazuje niczym nieuzasadniony rygorizm. W sposób uprzywilejowany potraktowano jedynie rolnicze spółdzielnie produkcyjne wyłączając spod ustawowego prawa pierwokupu i „wykupu” nabycie wkładu gruntowego należącego do członka rsp. Jest to rozwiązanie anachroniczne, nie znajdujące żadnego racjonalnego uzasadnienia.

10 Por. A. Lichorowicz: Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. Kwartalnik Prawa Prywatnego 2004, z. 2, s. 358–359.

11 Wprowadzony ustawą z dnia 28.11.2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych ustaw. Dz.U. nr 203, poz. 1966.

12 Dz.U. tekst jednolity: 2003 r. nr 178, poz. 1749 ze zm.

Przyznając Agencji Nieruchomości Rolnych pełną kontrolę w obrocie nieruchomościami rolnymi w postaci ustawowego prawa pierwokupu i nabycia na podstawie art. 4 ustawy, w przypadku przekroczenia powyższej normy ustawodawca dał wyraz dużego zaufania do ANR. Czy aby słusznie? Należy zdawać sobie sprawę z tego, że kontrola Agencji jest uzależniona od jej uznania, a nie stanowi obowiązku wynikającego wprost z przepisu ustawy. Czy w takim rozwiązaniu będącym przejawem polityki gruntowej można dopatrywać się skutecznego środka ochrony gospodarstw rodzinnych? Jest to co najmniej dyskusyjne. Uważam, iż jest to rozwiązanie ułomne, jeśli zważymy, że ustawa ma zastosowanie do dzierżaw, a jej przepisy nie różnicują dzierżaw na długoterminowe i krótkoterminowe. W konsekwencji umowa dzierżawy nawet kilku hektarów przekraczająca ustaloną normę 300 ha zawarta np. na krótki okres z uwagi na uzasadnione potrzeby gospodarcze (przejściowe) wyłącza już ochronę gospodarstwa w obrocie, gdyż z mocy ustawy traci ono przymiot „rodzinnego”. Takie rozwiązanie budzi obawę o stabilność ekonomiczną gospodarstwa rodzinnego. Wziąwszy pod uwagę duże zróżnicowanie regionalne wielkości gospodarstw niezrozumiała staje się przyjęta w ustawie jednolita, uniwersalna norma obszarowa gospodarstwa rodzinnego (300 ha) dla całego obszaru kraju.

Pozytywnie ocenić wypada przepis ustawy zakazujący Agencji sprzedaży użytków rolnych powyżej 500 ha, po rygorze nieważności czynności prawnej. W praktyce przepis ten może stanowić skuteczną gwarancję zapobiegania koncentracji gruntów rolnych nabywanych np. w celach spekulacyjnych, także przez cudzoziemców nabywających nieruchomości rolne na cele inwestycyjne. Wobec braku w oficjalnych dokumentach oraz Traktacie akcesyjnym pojęcia „nieruchomości na cele inwestycyjne” w praktyce, zwłaszcza notarialnej, mogą powstać poważne trudności interpretacyjne.

W samym kodeksie cywilnym zdefiniowano ogólne pojęcie nieruchomości (art. 46) oraz nieruchomości rolnej (art. 46¹). Ponadto doprecyzowano ją jako przedmiot obrotu w wypadku zawarcia umowy sprzedaży oraz innych umów ze skutkiem zobowiązująco-rozporządzającym w art. 1 pkt 1 ustawy z 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, a także art. 3 ustawy z 28.08.1991 r. o lasach. Nie trudno zauważyć, że na ich podstawie nie jest możliwa jednoznaczna i precyzyjna interpretacja pojęcia „nieruchomości przeznaczonej na cele inwestycyjne”. Dodatkowe niebezpieczeństwo pojawia się w kontekście art. 44 dyrektywy nr 88/361, który wyraźnie uznaje kupno nieruchomości jako inwestycję bezpośrednią kapitału, aczkolwiek posługuje się pojęciem inwestycji w nieruchomości. Obowiązkiem notariusza jest dokonania czynności prawnej (art. 1 § 1 oraz 91 pr. o not.) i jednocześnie czuwanie nad należyтым zabezpieczeniem praw i słusznym interesów stron oraz innych osób, dla których czynność ta może powodować skutki prawne (art. 80 § 2 pr. o not.). Wymaga to nie tylko dobrej znajomości przepisów Wspólnotowych, ale

zmusza do właściwej wykładni przepisów Traktatu Akcesyjnego w kwestii nabywania nieruchomości na cele inwestycyjne. Można spodziewać się, że wiele podmiotów będzie próbowało obchodzić okresy przejściowe na nabywanie nieruchomości rolnych i leśnych deklarując, że kupowana nieruchomość przeznaczona jest na cele inwestycyjne (działalność rolniczą). Wadą postanowień przyjętych w Traktacie Akcesyjnym jest brak ostrych kryteriów prawnych pozwalających na zdefiniowanie pojęcia nieruchomości na cele inwestycyjne, co w konsekwencji może doprowadzić do nadmiernej uznaniowości przy podejmowaniu konkretnych decyzji przez organy gminy; dodatkowo może wprowadzić niepewność obrotu nieruchomościami. Podkreślić wypada, że nabycie nieruchomości przez cudzoziemca wbrew przepisom ustawy z 1920 r. jest nieważne,¹³ zatem notariusz na podstawie art. 81 pr. o not. powinien odmówić dokonania takiej czynności. Dokonując czynności prawnej notariusze są zobowiązani pomocniczo odwoływać się do ustawy z dnia 23.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,¹⁴ na podstawie której opracowywane są plany miejscowe określające przeznaczenie konkretnego terenu na potrzeby zorganizowanej działalności inwestycyjnej. Jednakże nierozstrzygniętym problemem nadal pozostanie pytanie: czy na nabywanej nieruchomości na cele inwestycyjne zlokalizowana będzie inwestycja np. budowa restauracji, składu, hurtowni, czy też będzie to tylko lokata kapitału w celach spekulacyjnych? Krótka praktyka obowiązywania postanowień Traktatu dowodzi, iż zwycięża opcja nabywania nieruchomości w celach spekulacyjnych.

Kolejnym instrumentem wpływającym na poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, które mogą być wyrazem funkcji produkcyjno-ochronnej, są przepisy ustawy z dnia 26.04.2001 r. o rentach strukturalnych.¹⁵ Wprowadzają one ograniczenia w obrocie nieruchomościami w przypadku przekazania gospodarstwa rolnego w zamian za rentę strukturalną. Ograniczenia dotyczą zarówno nabywcy jak i zbywcy (przekazującego). Nabywca powinien spełniać łącznie 3 warunki: 1) posiadać status rolnika, 2) posiadać kwalifikacje rolnicze (wykształcenie zasadnicze, średnie, wyższe rolnicze lub ekonomiczne o specjalności przydatnej do prowadzenia działalności rolniczej) lub 3) prowadzić działalność rolniczą co najmniej 5 lat.

Warunek przekazania zostanie spełniony wówczas, gdy nabywca jest rolnikiem i powiększy gospodarstwo już istniejące w momencie przekazania do powierzchni nie mniejszej niż 15 ha. Minimalna norma obszarowa tworzonego gospodarstwa rolnego może ulec zmniejszeniu do powierzchni określonej rozporządzeniem Rady Ministrów.

13 Zgodnie z art. 58 § 1 kc. czynność prawna sprzeczna z ustawą albo mająca na celu obejście ustawy jest nieważna.

14 Dz.U. nr 80, poz. 717 ze zm.

15 Dz.U. nr 52, poz. 539.

Zauważmy, że wymóg kwalifikacji rolniczych (teoretycznych i praktycznych) wprowadzają obie ustawy, jednak brak między nimi spójności. Co więcej – pojęcie kwalifikacji rolniczych jest bardziej liberalne w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego niż w ustawie o rentach strukturalnych, które są bardzo restryktywne, mimo iż ustawa ma charakter przejściowy. Jeśli chodzi o kwalifikacje praktyczne, to są one zakresowo zbliżone; jednak kwalifikacje teoretyczne w sposób uprzywilejowany traktują osoby posiadające wykształcenie średnie lub wyższe inne niż rolnicze. Nie trudno nie dostrzec, że tak liberalnie rozumiane pojęcie kwalifikacji teoretycznych pozostaje w sprzeczności z rolnym ustawodawstwem strukturalnym UE, którego pomoc skierowana jest do rolników w praktyce prowadzących gospodarstwa rodzinne. Prędzej czy później przyjęte w tej materii rozwiązanie doprowadzi do sprzeciwu władz UE.

Sądzę, że w świetle ustawodawstwa strukturalnego fundamentalne znaczenie posiada określenie gospodarstwa żywotnego. Co prawda brak jest jego definicji legalnej, jednak w oparciu o kryteria uzależniające otrzymanie wsparcia finansowego z funduszy strukturalnych wspierających rozwój obszarów wiejskich można pokusić się o jego zdefiniowanie.

Gospodarstwem żywotnym będzie takie gospodarstwo rolne (najczęściej rodzinne), które jest prowadzone przez rolnika osobiście i na własny rachunek, jeżeli 1) posiada on kwalifikacje rolnicze, 2) zobowiąże się do jego prowadzenia przez okres co najmniej 10 lat, 3) nie ukończył 40 roku życia, 4) przestrzega zasad dobrej praktyki rolniczej, 5) dochód z gospodarstwa, przypadający na jednego zatrudnionego, powinien być na poziomie podstawowego w innych działach gospodarki narodowej.

Ad. 2. *Funkcja socjalna* realizowana jest przez przepisy ustaw ubezpieczeniowych w rolnictwie z tytułu przekazania gospodarstwa rolnego w ramach zmiany generacji, a mianowicie ustawę z dnia 26.04.2001 r. o rentach strukturalnych, jeżeli rolnik (zbywca) spełnia łącznie warunki określone w art. 3 ust. 1 ustawy: 1) osiągnął określony wiek (kobieta ukończyła 55 lat lecz nie skończyła 60; mężczyzna ukończył 60 lat lecz nie osiągnął 65 lat), 2) podlega ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu, przez okres wymagany do uzyskania emerytury rolniczej, z chwilą ukończenia przez kobietę 55 lat, a przez mężczyznę 60 lat, 3) prowadzi nieprzerwanie działalność rolniczą w okresie 10 lat bezpośrednio poprzedzającym złożenie wniosku o rentę strukturalną i gdy działalność ta była jedynym lub głównym źródłem utrzymania; uznaje się, że działalność rolnicza była jedynym lub głównym źródłem utrzymania, jeśli w okresie 10-letnim podlegał ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu rolników przez co najmniej 5 lat, z czego co najmniej 2 lata tego ubezpieczenia przypadały na okres bezpośrednio przed zgłoszeniem wniosku, 4) zaprzestał działalności rolniczej, 5) przekazał gospodarstwo rolne o

łącznej powierzchni co najmniej 3 ha, jeśli przez okres co najmniej ostatnich 5 lat przed złożeniem wniosku stanowiło własność zbywcy, jego małżonka lub współwłasność małżonków; ustawę z 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników w postaci przekazania gospodarstwa rolnego na podstawie umowy z następcą, osoby fizycznej młodszej od rolnika o co najmniej 15 lat.

Realizację funkcji socjalnej umożliwiają środki prawne określone w ustawie z 28.11.2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, które szczegółowo określa „Plan rozwoju obszarów wiejskich”. Środki wsparcia mają ochronny charakter i są przeznaczone na: 1) wsparcie gospodarstw niskotowarowych prowadzących produkcję głównie na samozaopatrzenie w celu podniesienia ich żywotności, w oparciu o plan rozwoju gospodarstwa, zawierający cele cząstkowe realizowane w okresach 3-letnich, 2) modernizację specjalistycznych gospodarstw rolnych (ferm kurzych) w oparciu o opracowany projekt ich modernizacji, 3) uzupełnienie płatności bezpośrednich udzielanych na jednostkę powierzchni gruntów rolnych¹⁶ od 0,1 ha do 1 ha będących w dobrej kulturze, pod warunkiem złożenia wniosku o ich rejestrację w rejestrze gruntów rolnych¹⁷, 5) wsparcie grup producentów rolnych, gdzie środki strukturalne przeznaczone są na zakładanie i cele administracyjne związane z funkcjonowaniem grupy przez okres 5 lat.

Ad. 3. *Funkcję proekologiczną* pełnią takie instrumenty jak:

- a) przeznaczanie gruntów rolnych do zalesienia na podstawie planu zalesienia (planu udatności upraw) o min. powierzchni 0,5 ha – 5 ha, przewidujące premie gwarancyjne wypłacane przez okres pierwszych 5 lat z tytułu wycofania z produkcji rolnej (premia ma charakter dziedziczny) i jest wypłacana, gdy w gospodarstwie co najmniej 20% dochodów uzyskiwanych jest z rolnictwa.
- b) prowadzenie gospodarstw rolnych metodami ekologicznymi na podstawie programów rolno-środowiskowych, gdzie stosowane metody ekologiczne wykraczają poza środki objęte zwykłą dobrą praktyką rolniczą.
- c) środki wspierające działalność rolniczą na terenach o niekorzystnych warunkach gospodarowania udzielane w celu zrekompensowania dochodów rolniczych; pomoc jest udzielana w formie zryczałtowanych dopłat do 1 ha nie więcej niż 50 ha, jeśli grunty wchodzące w skład gospodarstwa rolnego w części lub w całości są położone na tych terenach.

16 Zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 18.12.2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych. Dz.U. nr 6, poz. 40

17 Zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 18.12.2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności. Dz.U. nr 10, poz. 76

Otwarte pozostają pytania, na które należy udzielić odpowiedzi w najbliższej przyszłości, a mianowicie:

- 1) jak należałoby zdefiniować pojęcie gospodarstwa żywnotnego. Wydaje się, że samo pojęcie „żywnotności gospodarstwa” z biegiem czasu zastąpi pojęcie „prawidłowej gospodarki”;
- 2) w oparciu o jakie kryteria można nadać rolnikowi status przedsiębiorcy¹⁸?
- 3) jak wyznaczyć zakres przedmiotowy pojęcia struktury agrarnej. Jak wiadomo w doktrynie i ustawodawstwie polskim przez strukturę agrarną rozumie się stosunki własnościowe, wielkość i wewnętrzną organizację gospodarstw rolnych, co odpowiada unijnemu pojęciu struktury gruntowej. Natomiast w doktrynie i ustawodawstwie WE zakres przedmiotowy pojęcia struktury agrarnej jest znacznie szerszy. Poza wymienionymi elementami w jego zakres wchodzi takie elementy jak: modernizacja gospodarstw, kształtowanie stosunków demograficznych w rolnictwie, działalność edukacyjna, przetwórstwo oraz zabezpieczenie środowiska naturalnego w rolnictwie. Nie sędzę, aby oba pojęcia można było aktualnie zakresowo ujednolicić; jednak analiza obowiązujących w Polsce rozwiązań (instrumentów prawnych) wspierających rozwój obszarów wiejskich pozwala na rozszerzenie zakresu przedmiotowego tego pojęcia o takie elementy jak: modernizacja gospodarstw rolnych i zagospodarowanie terenów wiejskich powiązane z zasadami ochrony środowiska naturalnego;
- 4) jakie instrumenty prawne należałoby wprowadzić, aby zapewnić stabilizację ekonomiczną ludności zamieszkanej na obszarach wiejskich.

Należy zaznaczyć jednak, że strona polska – nie będąc pod koniec 2003 roku członkiem UE nie miała, a będąc jej członkiem już od 1 maja 2004 r. nadal nie będzie miała wpływu na proponowane rozwiązania polityki dotyczącej spójności na lata 2007–2013¹⁹. Zatem tym bardziej pożądane jest udzielenie przez polską doktrynę prawa rolnego odpowiedzi na postawione pytania.

18 Dyskusję w tej materii już podjęto, patrz: R. Budzinowski: Nowa definicja przedsiębiorcy rolnego we włoskim kodeksie cywilnym, *Studia Iuridica Agraria*. Tom III, Białystok 2002, s. 91–101.

19 Założenia polityki spójności społeczno-gospodarczej na lata 2007–2013 wraz z budżetem zostały przedstawione do końca 2003 r., a ostatecznie zostaną zaakceptowane na początku 2006 r. Zwraca się uwagę na możliwość zmniejszenia środków przekazywanych na cel 1, co automatycznie uderzyłoby w Polskę i inne państwa biedniejsze, albo wskazuje się na wprowadzenie zmiany w górnym limicie przyznawania pomocy dla danego państwa. Limit ten obecnie wynosi 4% PKB państwa członkowskiego. Por. K. Głębicka, M. Grewiński: *Europejska polityka regionalna*, Warszawa 2003, s. 235.

Obrót nieruchomościami rolnymi na obszarach prawnej ochrony przyrody

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. nr 92, poz. 880) weszła w życie z dniem 1 maja 2004 r., z wyjątkiem art. 39 i 134 pkt 2, które weszły w życie z dniem 1 stycznia 2005 r. **Ochrona przyrody** w rozumieniu tej ustawy polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody takich jak:

- dziko występujące rośliny, zwierzęta i grzyby;
- rośliny, zwierzęta i grzyby objęte ochroną gatunkową;
- zwierząt prowadzących wędrowny tryb życia;
- siedlisk przyrodniczych;
- siedlisk zagrożonych wyginięciem, rzadkich i chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów;
- tworów przyrody żywej i nieożywionej.

W porównaniu do dotychczasowych przepisów ustawy z 16 października 1991 r. (Dz.U. nr 144, poz. 492 z późn. zm), do składników przyrody, których dotyczy ochrona, dodano „kopalne szczątki roślin i zwierząt”, czyli w szczególności szczątki prehistoryczne. W ustawie wyodrębniono grzyby. Ochrona przyrody dotyczy również: **krajobrazu, zieleni w miastach i wsiach oraz zadrzewień**.

W ustawie bardzo obszernie wymieniono cele ochrony przyrody (art. 2 ust. 2), jako utrzymanie, zachowanie, zapewnienie, ochronę, przywracanie środowiska przyrodniczego w Polsce. Jednym z nich jest ochrona walorów krajobrazowych, zieleni w miastach i wsiach oraz zadrzewień. Nowością jest „zachowanie dziedzictwa geologicznego i paleontologicznego”. Przedstawione skrótowo **cele ochrony** przyrody powinny być realizowane przez różne podmioty: organy administracji publicznej, osoby prawne, instytucje naukowe i oświatowe oraz osoby fizyczne. Zwłaszcza organy administracji publicznej są obowiązane do zapewnienia warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych dla ochrony przyrody (art. 4).

Uważam za ważne trzy spośród sześciu kierunków – sposobów realizacji celów ochrony przyrody.

Pierwszym z nich jest uwzględnienie wymagań ochrony przyrody: w polityce ekologicznej państwa, programach ochrony środowiska przyrodniczego przyjmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju,

- strategiach rozwoju województw,
- planach zagospodarowania przestrzennego województw,
- strategiach rozwoju gmin,
- studiach uwarunkowań i kierunkach zagospodarowania przestrzennego gmin,
- miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego i planach zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłączonej strefy ekonomicznej,
- oraz w działalności gospodarczej i inwestycyjnej.

Drugim celem, jest obejmowanie zasobów, tworów i składników przyrody formami ochrony. I ten właśnie obszar zagadnień – omówiony zostanie w niniejszym opracowaniu w kontekście ograniczania obrotu nieruchomościami rolnymi.

Trzecim kierunkiem jest opracowanie i realizacja ustaleń planów ochrony dla obszarów podlegających ochronie prawnej, programów ochrony gatunków, siedlisk i szlaków migracji gatunków chronionych, jak również realizacja krajowej strategii w tym przedmiocie.

Formy ochrony przyrody

W artyku 6 ust. 1 wymienia się istniejące formy ochrony przyrody w Polsce.

Są to:

- 1) parki narodowe,
- 2) rezerваты przyrody,
- 3) parki krajobrazowe,
- 4) obszary chronionego krajobrazu,
- 5) obszary NATURA 2000,
- 6) pomniki przyrody,
- 7) stanowiska dokumentacyjne,
- 8) użytki ekologiczne,
- 9) zespoły przyrodniczo-krajobrazowe,
- 10) ochrona gatunkowa roślin, zwierząt i grzybów,
- 11) przygraniczne obszary cenne przyrodniczo, które mogą być wyznaczane z państwami sąsiednimi w drodze porozumienia.

1. Parki narodowe

Park narodowy obejmuje **obszar** wyróżniający się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, społecznymi, kulturowymi i edukacyjnymi – o powierzchni nie mniejszej niż 1000 ha, na którym ochronie podlega cała przyroda oraz walory krajobrazowe.

Utworzenie lub powiększenie obszaru parku narodowego lub rezerwatu przyrody, o czym będzie mowa później, jest **celem publicznym** w rozumieniu ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2004 r., nr 261, poz. 2603, z późn. zm.). **Utworzenie lub powiększenie obszaru parku narodowego lub rezerwatu przyrody następuje za zgodą właściciela, a w razie braku jego zgody – w trybie wyłączenia** określonym również ustawą o gospodarce nieruchomościami.

Utworzenie, zmiana granic lub likwidacja następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów. Jednak może to nastąpić po uzgodnieniu z właściwymi miejscowo organami samorządu terytorialnego, na obszarze których planuje się zmiany, oraz po zaopiniowaniu (w terminie 30 dni) przez zainteresowane organizacje pozarządowe. Wprowadzany przepis podkreśla natomiast wspomnianą **rolę samorządu jako gospodarza terenu**, wymaga wypracowania koncepcji ochrony wspólnie z bezpośrednio zainteresowanymi, a tym samym – włączenie ich w realizowanie tej funkcji. Uzyskana zgoda da znacznie solidniejsze podstawy do działania parku, także w interesie mieszkańców danego terenu. **Nieruchomości Skarbu Państwa** położone w granicach parku narodowego i służące realizacji jego celów zostają oddane w trwałą zarząd parku narodowego również na zasadach określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami.

Parkowi narodowemu przysługuje prawo pierwokupu nieruchomości położonej w granicach parku narodowego na rzecz Skarbu Państwa.

Na obszarach graniczących z parkiem narodowym wyznacza się otulinę. W jej obszarze może być utworzona strefa ochronna zwierząt łownych ze względu na potrzebę ochrony zwierząt w parku narodowym.

2. Rezerваты przyrody

Rezerwat przyrody obejmuje obszary zachowane w stanie naturalnym lub mało zmienionym, ekosystemy, ostoje i siedliska przyrodnicze, a także siedliska roślin, zwierząt i grzybów oraz twory i składniki przyrody nieożywionej, wyróżniające się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, kulturowymi lub walorami krajobrazowymi. Na obszarach graniczących z rezerwatem przyrody może być wyznaczona otulina.

Uznanie za rezerwat przyrody opisanych obszarów następuje w drodze rozporządzenia wojewody.

3. Zakazy w parkach narodowych i rezerwach przyrody

Ustawodawca w artykule 15 określił zakazy obowiązujące na terenie parków narodowych i rezerwatów przyrody. Jest ich wiele, zgrupowane są w 27 punktach. Jako najważniejsze – z punktu widzenia obrotu nieruchomościami – wymienić należy zakaz:

- 1) budowy lub rozbudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, z wyjątkiem obiektów i urządzeń służących celom parku narodowego albo rezerwatu przyrody,
- 2) zmiany stosunków wodnych,
- 3) pozyskiwania skał itp.,
- 4) niszczenia gleby lub zmiany przeznaczenia lub użytkowania gruntów,
- 5) prowadzenia działalności wytwórczej, handlowej i rolniczej, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych w planie ochrony,
- 6) wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu.

Zakazy te nie dotyczą wykonywania zadań wynikających z planu ochrony lub zadań ochronnych, czy też likwidacji nagłych zagrożeń, prowadzenie akcji ratowniczej związanej z bezpieczeństwem powszechnym czy też wykonywania zadań z zakresu obronności państwa.

Zakazy te nie dotyczą również obszarów objętych ochroną krajobrazową w trakcie ich gospodarczego wykorzystywania przez jednostki organizacyjne, osoby prawne lub fizyczne oraz wykonywania prawa własności, zgodnie z przepisami kodeksu cywilnego.

4. Ograniczenia własności w parkach narodowych i rezerwach

Na terenie parku narodowego wszelkie działania są podporządkowane ochronie przyrody i mają pierwszeństwo przed wszystkimi innymi działaniami. Na tym terenie właściciel – w interesie publicznym – ma nie tylko tolerować, ale musi się im podporządkować, a ponieważ są one wprowadzane aktem normatywnym w związku z tym nie można tu zastosować umowy cywilnoprawnej. Umowa taka może być zawarta, ale w zakresie nieobjętymi normatywnie określonymi zakazami i ograniczeniami. Z reguły ustanowienie takich form ochrony przyrody jak park narodowy czy rezerwat przyrody nie jest uwarunkowane zgodą właściciela lub użytkownika terenu lub obiektu obejmowanego ochroną. Przekonanie o „świętym

i nienaruszalnym” prawie własności jest dziś nieprawdziwe, gdyż prawo to nie jest ani święte ani nienaruszalne. Ochrona środowiska leży w interesie publicznym, a ochrona własności w interesie prywatnym, a zatem ograniczenia własności ze względu na ochronę środowiska są zawsze dopuszczalne. Rygorystyczna ochrona jest uzasadniona na terenach parków narodowych i rezerwatów przyrody oraz NATURA 2000. Natomiast w pozostałych formach ochrony przyrody jak obszarach chronionego krajobrazu lub w parkach krajobrazowych reżim ochrony jest znacznie łagodniejszy. Właścicielowi w razie objęcia terenu ochroną odszkodowanie nie przysługuje, ponieważ zakazy i ograniczenia wprowadzono aktami normatywnymi wydanymi na podstawie ustawy, a więc legalnych działań administracji. Odszkodowanie za ewentualne straty poniesione w takich przypadkach przysługuje, gdy przepis wyraźnie takie odszkodowanie przewiduje. Przepis art. 126 o ochronie przyrody określa tylko zasady odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez zwierzęta żyjące w stanie wolnym. Jest to odpowiedzialność obejmująca tylko rzeczywistą stratę, bez utraconych korzyści.

5. Ograniczenia własności w Prawie ochrony środowiska

Właściciel nie zawsze musi się godzić ze stratami, jakie mogą mu wyrządzić działania legalne prowadzące do ograniczenia jego prawa własności. Podstawy roszczeń właściciela wynikają z art. 129 ustawy Prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r. (Dz.U. nr 62, poz. 627 z późn. zm.): „Jeżeli w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości korzystanie z niej lub z jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, właściciel nieruchomości może żądać wykupienia nieruchomości lub jej części. Może on w związku z tym również żądać odszkodowania za poniesioną szkodę. Szkoda obejmuje również zmniejszenie wartości nieruchomości. Roszczenie wykupienia lub odszkodowanie przysługują również użytkownikowi wieczystemu nieruchomości. Roszczenie odszkodowawcze ma także osoba, której przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości. Z wymienionymi roszczeniami można wystąpić w okresie 2 lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. W tych sprawach nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. nr 80, poz. 717 z późn. zm.), dotyczących roszczeń z tytułu ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości. Stosuje się przepisy ogólne działu IX POŚ: „Ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną środowiska”. Przepisy szczegółowe dotyczą ograniczeń związanych z ochroną zasobów środowiska oraz obszarów ograniczonego użytkowania.

Ochrona zasobów środowiska i związana z tym możliwość sposobu korzystania z nieruchomości może nastąpić poprzez:

- poddanie ochronie obszarów lub obiektów na podstawie przepisów o ochronie przyrody,
- wynikać z przepisów ustawy – Prawo wodne ustawa z 18 lipca 2001 r. (Dz.U. nr 115, poz. 1229 z późn. zm.),
- możliwość zastosowania przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Na podstawie art. 130 ust. 1 – na żądanie poszkodowanego – właściwy starosta ustala w drodze decyzji wysokość odszkodowania. Decyzja ta jest niezaskarżalna. Strona niezadowolona z przyznanego odszkodowania może wnieść powództwo do sądu powszechnego, co nie wstrzymuje wykonania decyzji. Do żądania wykupu nieruchomości w przypadkach ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości stosuje się odpowiednio zasady i tryb określone w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Według tej ustawy następuje również ustalenie wysokości odszkodowania oraz ceny wykupu nieruchomości po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego. Obowiązanymi do wypłaty odszkodowania są: właściwa jednostka samorządu terytorialnego, wojewoda, dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej, w przypadkach określonych w art. 134 POŚ.

Na obszarach ograniczonego użytkowania (art. 135 POŚ) też może nastąpić ograniczone korzystanie ze środowiska. W tym przypadku właściwymi w sprawie odszkodowania lub nakazania wykupu nieruchomości są sądy powszechne. Niezależnie od przedstawionych spraw proceduralnych z przepisów wynika, że właścicielowi nieruchomości objętych ochroną przyrody służy odpowiednie roszczenie o wykup lub zamiana. Nie ma natomiast podstaw do żądania odszkodowania w przypadku np. uznania drzewa za pomnik przyrody, pomimo tego, że właściciel nie może drzewa ściąć i wykorzystać drewna.

6. Park krajobrazowy

Park krajobrazowy obejmuje obszar chroniony ze względu na wartości przyrodnicze, historyczne i kulturowe oraz walory krajobrazowe w celu zachowania, popularyzacji tych wartości w warunkach zrównoważonego rozwoju (art. 16). Na obszarach graniczących z parkiem może być wyznaczona otulina. Utworzenie parku krajobrazowego lub powiększenie jego obszaru następuje w drodze rozporządzenia wojewody, co przedtem (na etapie projektu) wymaga uzgodnienia z właściwą miejscowo radą gminy. **Grunty rolne i leśne oraz inne nieruchomości znajdujące się w granicach parku pozostawia się w gospodarczym wykorzystaniu (art. 16 ust. 6).**

Wszelkie akty wynikające z ustawy o planowaniu lub zagospodarowaniu przestrzennym a dotyczące parku krajobrazowego i jego otuliny wymagają uzgodnienia z właściwym miejscowo wojewodą.

Chodzi tu o:

- projekty uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin,
- miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego,
- plany zagospodarowania przestrzennego województw,
- plany zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłączonej strefy ekonomicznej.

W parku krajobrazowym mogą być fakultatywnie wprowadzone różne zakazy realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu art. 51 POŚ.

Prawo ochrony środowiska zawiera długą listę decyzji, przed wydaniem których trzeba przeprowadzić postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko (art. 46 ust. 4 POŚ). Zdarza się, że jedna inwestycja wymaga wydania kilku decyzji, a tym samym przeprowadzenia kilku postępowań. Ministerstwo Środowiska proponuje zwiększyć liczbę decyzji, przy których wydaniu można zrezygnować z tego postępowania.

Prawo ochrony środowiska przewiduje, że dla niektórych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko starosta może nałożyć na inwestora obowiązek sporządzenia raportu opisującego środowiskowe skutki budowy. Przed wydaniem decyzji – pozwolenia na budowę inwestor musi uzgodnić raport wraz z projektem budowlanym z państwowym inspektorem sanitarnym. Planowana nowelizacja przewiduje, że dla ww. przypadku obowiązek uzgodnienia przejmie od inwestora starosta. Dzięki temu droga do uzyskania pozwolenia na budowę stanie się dla inwestora prostsza.

W parku krajobrazowym może być wprowadzony również zakaz dokonywania zmian stosunków wodnych, wznoszenia nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzeki, jezior i innych zbiorników wodnych (z wyjątkiem obiektów służących turystyce wodnej, gospodarce wodnej lub rybackiej), lokalizowania obiektów budowlanych w pasie szerokości 200 m od krawędzi brzegów klifowych oraz w pasie technicznym brzegu morskiego. Zakazy te nie dotyczą m. in. realizacji inwestycji celu publicznego (art. 2 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

7. Plany ochrony parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego

Plany ochrony sporządza się i realizuje dla ww. trzech form ochrony przyrody. Projekt planu wymaga uzgodnienia (z właściwymi miejscowo radami gmin) ustaleń dotyczących infrastruktury technicznej, zagospodarowania turystycznego, sposobu użytkowania gruntów, eliminacji lub ograniczenia zagrożeń zewnętrznych oraz ustaleń do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa. Plan ochrony dla parku narodowego nadaje minister w drodze rozporządzenia. Dla rezerwatu i parku krajobrazowego plan ustanawia wojewoda. Zadania ochronne ujęte w tych planach mają na celu identyfikację i ocenę istniejących zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych oraz sposobu eliminacji lub ograniczania tych zagrożeń i ich skutków. Zadania te powinny również uwzględniać wskazanie obszarów objętych ochroną ścisłą, czynną oraz krajobrazową.

8. Obszar chronionego krajobrazu

Obszar ten obejmuje tereny chronione ze względu na wyróżniający się krajobraz o zróżnicowanych ekosystemach, wartościowe ze względu na możliwość zaspokajania potrzeb związanych z turystyką i wypoczynkiem. Jeżeli wojewoda nie wyznaczy rozporządzeniem obszaru chronionego krajobrazu, obszar ten może być wyznaczony przez radę gminy w drodze uchwały.

Dokumenty planistyczne także w tym przypadku wymagają uzgodnienia z wojewodą. Na obszarze tym mogą być wprowadzane różne zakazy (art. 24), które są zbliżone do ograniczeń w parkach krajobrazowych.

9. Obszary Natura 2000

Sieć obszarów Natura 2000 obejmuje: obszary specjalnej ochrony ptaków i specjalne obszary ochrony siedlisk. Obszary te mogą obejmować część lub całość innych obszarów i obiektów objętych formami ochrony przyrody, wymienionymi wyżej.

Projekt listy obszarów Natura 2000, zgodnie z przepisami prawa Unii Europejskiej, przygotowuje minister Środowiska, po zasięgnięciu opinii właściwych miejscowo rad gmin. Następnie minister Środowiska, po uzyskaniu zgody Rady Ministrów, przekazuje Komisji Europejskiej projekt listy specjalnych obszarów ochrony siedlisk oraz szacunek dotyczący współfinansowania przez Wspólnotę Europejską ochrony obszarów o znaczeniu priorytetowym.

Wyznaczenie obszaru Natura 2000 następuje w porozumieniu z ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi i ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej w drodze rozporządzenia ministra środowiska. Następnie przekazuje on listę tych obszarów Komisji Europejskiej. Minister Środowiska również w drodze rozporządzenia uchwala plan ochrony na 20 lat. Plan ten powinien uwzględniać ekologiczne właściwości siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, dla których obszar ten został wyznaczony, wykorzystując obejmujące obszar Natura 2000, plany ochrony ustanowione dla parku narodowego, rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego oraz plany urządzenia lasu. Tutaj powinny być one zgodne. Projekt planu powinien być sporządzony w terminie 5 lat od dnia wyznaczenia tego obszaru, po uzgodnieniu z właściwymi miejscowo radami gmin. Nadzór i kontrolę nad realizacją zadań ujętych w planie ochrony Natura 2000 wykonuje minister. Wojewoda koordynuje funkcjonowanie tych obszarów na terenie swojego działania.

Ustawa o ochronie przyrody w art. 33 zabrania podejmowania działań mogących w istotny sposób pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk gatunków roślin i zwierząt, a także w istotnym zakresie wpłynąć negatywnie na gatunki, dla ochrony których został wyznaczony obszar Natura 2000.

Wszelkie projekty lub plany przedsięwzięć mogących potencjalnie bezpośrednio lub pośrednio wpływać na stan obszaru Natura 2000 podlegają ocenie dokonywanej na podstawie przepisów tytułu I działu IV POŚ pod względem ewentualnych skutków planu lub przedsięwzięcia na obszary Natura 2000. Na podstawie tej oceny wojewoda zezwala na realizację planu lub programu, po uprzednim uzyskaniu opinii rady gminy. W niektórych przypadkach przemawiają za tym konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego (art. 34), wojewoda może czezwolić na realizację planu lub przedsięwzięć, które mogą mieć negatywny wpływ na siedliska przyrodnicze oraz gatunki roślin i zwierząt, pod warunkiem wykonania **kompensacji przyrodniczej**.

Pojęcie kompensacji przyrodniczej zawiera art. 3 pkt 8 POŚ, gdzie rozumie się przez to zespół działań różnego rodzaju, prowadzących do przywrócenia równowagi przyrodniczej na danym terenie, wyrównania szkód wyrządzonych w środowisku przez realizację przedsięwzięcia i zachowanie walorów krajobrazowych. Ostrzejsze wymogi dla obszarów Natura 2000 są wprowadzane gdy występuje **siedlisko lub gatunek o znaczeniu priorytetowym** (art. 34 ust. 2).

Na obszarach Natura 2000 nie podlega ograniczeniu działalność np. gospodarcza, rolno-leśna itp., jeżeli nie zagrażają one zachowaniu siedlisk przyrodniczych, ani nie wpływają negatywnie na gatunki roślin i zwierząt, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000. Działalność ta musi respektować zakazy ustanowione w planach ochrony tych obszarów (w tym parku narodowego i rezer-

watu przyrody). Gdy zaistnieje konieczność wyłączenia obszarów z użytkowania gospodarczego, przyznawane będą rekompensaty finansowe. (art. 36 ust. 3 u.o.p.).

10. Inne formy ochrony przyrody

Na obszarach, gdzie występują: pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe **mogą być** wprowadzone różne zakazy (zob. art. 45). Jednym z nich jest zakaz zmiany sposobu użytkowania ziemi.

Dodatkowo też wojewoda **może ustalić** i likwidować, w drodze decyzji **strefy ochrony** ostoju np. roślin, zwierząt, grzybów; w tych strefach obowiązuje także zakaz wznoszenia obiektów, urządzeń i instalacji. W przypadku zadrzewień to decyduje rada gminy (art. 78), chyba że zakładane są one poza obszarami o zwartej zabudowie co odbywa się za zgodą właściciela gruntu. Za zgodą właściciela gruntu – rada gminy może uznać jakiś teren za park gminy. Właściciel lub posiadacz nieruchomości wyraża zgodę na usunięcie drzew lub krzewów z terenu jego nieruchomości.

Zakończenie

Obrót nieruchomościami rolnymi na obszarach prawnej ochrony przyrody podlega ograniczeniom wynikającym nie tyle z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego co z planów ochrony. Sporządza się je dla parków narodowych, krajobrazowych i rezerwatów przyrody oraz obszarów Natura 2000. Plany ochrony są najważniejszymi dokumentami precyzującymi sposób osiągania celów ustawy o ochronie przyrody i indywidualizującymi na wymienionych obszarach niezbędne działania ochronne. Służą one realizacji funkcji ochronnych założonych na obszarach prawnej ochrony przyrody. Plany ochrony sporządzane są na okres 20 lat. Ich rangę podkreśla to, że plan ochrony ma postać aktu normatywnego, gdyż ustalony jest – w zależności od obszaru, którego dotyczy – albo w formie rozporządzenia ministra Środowiska, albo rozporządzenia wojewody. Warto również podkreślić to, że ustalenia zawarte w planie ochrony są wiążące dla miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i dla decyzji o warunkach zabudowy. Ponadto dla chronionego obszaru, po przyjęciu planu ochrony, musi zostać sporządzony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Szczególnie interesujące będzie wdrożenie planów ochrony dla obszarów Natura 2000. Wkład Polski do Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000 ma być znaczny. Ochroną cennych przyrodniczo terenów oraz zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt planuje się objąć do 30% terytorium Polski. Uchwalenie i wdrożenie planów ochrony Natura 2000 będzie rozłożone na kilka lat. Trudno określić skutki

finansowe, które mogą wpłynąć na ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi. Mogą one wystąpić dopiero za kilka lat, po sporządzeniu planów ochrony dla poszczególnych obszarów Natura 2000. Nieznane są jeszcze zasady dopłat przez Unię Europejską do ochrony tych obszarów. Z przepisów ustawy o ochronie przyrody nie wynika bezpośrednio obowiązek rekompensaty dla gospodarstw rolnych, ponieważ dla tych gospodarstw będą miały zastosowanie przepisy dotyczące programów rolno-środowiskowych. Art. 36 ust. 3 u.o.p. stanowi, że jeżeli działalność gospodarcza, rolna, leśna, łowiecka lub rybicka wymaga dostosowania do wymogów ochrony obszaru Natura 2000, na którym nie mają zastosowania programy wsparcia z tytułu obniżenia dochodowości, wojewoda może zawrzeć umowę z właścicielem lub posiadaczem obszaru, z wyjątkiem zarządców nieruchomości Skarbu Państwa. Umowa ta powinna zawierać wykaz niezbędnych działań, sposoby i terminy ich wykonania oraz warunki i terminy rozliczenia należności za wykonane czynności, a także wartość rekompensaty za utracone dochody wynikające z wprowadzonych ograniczeń.

Literatura

- M. Bar, M. Górski, J. Jerzmański: Nowe przepisy o ochronie przyrody. Komentarz do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 7 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody, Wrocław 2001.
- M. Kistowski: Wybrane aspekty zarządzania ochroną przyrody w parkach krajobrazowych, Gdańsk – Poznań 2004.
- Nowe regulacje prawne ochrony środowiska w Polsce – dostosowanie do wymagań Unii Europejskiej, pod red. J. Jendrośki, Wrocław 2001.
- Ochrona środowiska a prawo własności, pod red. J. Sommera, Wrocław 2000.
- A. Przyborowska-Klimczak: Ochrona przyrody. Studium prawnomiędzynarodowe, Lublin 2004.
- Regionalne strategie rozwoju zrównoważonego, pod red. S. Kozłowskiego, Białystok 2004.
- E. Symonides: W sprawie protestów samorządów terytorialnych dotyczących wyznaczania obszarów specjalnej ochrony ptaków w ramach programu Natura 2000, Prawo i Środowisko 2004, nr 2.
- B. Wierzbowski, B. Rakoczy: Podstawy prawa ochrony środowiska, Warszawa 2004.

Nabywanie nieruchomości gruntowych przez cudzoziemców z Unii Europejskiej

Nabywanie przez cudzoziemców własności i prawa użytkowania wieczystego nieruchomości położonych w Polsce jest przedmiotem szczególnej regulacji prawnej w wielokrotnie nowelizowanej ustawie z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (tekst jednolity Dz.U. z 2004 r. nr 167, poz. 1758).

Według tej ustawy cudzoziemców możemy podzielić na dwie grupy:

- 1) to ci wymienieni w art. 8 ust. 2, czyli obywatele i przedsiębiorcy państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego,
- 2) to wszyscy pozostali.

W stosunku do cudzoziemców spoza Europejskiego Obszaru Gospodarczego obowiązuje zasada wyrażona w art. 1 ustawy, która stanowi, że nabycie nieruchomości przez cudzoziemca wymaga zezwolenia wydanego w drodze decyzji administracyjnej. Natomiast wyjątki od tej reguły są zawarte w art. 8 ust. 1.

Jeśli chodzi o obywateli i przedsiębiorców Europejskiego Obszaru Gospodarczego, to obowiązuje odwrotna reguła ustanowiona w art. 8 ust. 2, że nie jest wymagane uzyskanie zezwolenia przez cudzoziemców, będących obywatelami lub przedsiębiorcami państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego, a wyjątki potwierdzają regułę, kiedy mimo to zezwolenie jest potrzebne.

Przy okazji należy wyjaśnić, że Europejski Obszar Gospodarczy powstał w wyniku podpisania w 1992 roku porozumienia pomiędzy państwami Europejskiej Strefy Wolnego Handlu (EFTA) – Norwegia, Islandia i Lichtenstein a 15 państwami członkowskimi Unii Europejskiej. Jest to obszar wolnego handlu. W regionie tym obowiązuje zasada swobodnego ruchu towarów, usług, kapitału i siły roboczej, jak na rynku wewnętrznym pozbawionym granic państwowych.

W tej ustawie mamy zdefiniowane pewne określenia wspólne dla obu wyżej wymienionych grup, które dotyczą:

I pojęcia cudzoziemca,

II pojęcia nabycia nieruchomości.

Ad I) Ustawa wprowadziła własną definicję cudzoziemca, odmienną od krótkiej i precyzyjnej zawartej w art. 2 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach (Dz.U. nr 128, poz. 1175 ze zm.), według której cudzoziemcem jest każdy, kto nie ma obywatelstwa polskiego. Tymczasem ustawa z dnia 24 marca 1920 roku stanowi, że cudzoziemcem w rozumieniu tej ustawy jest:

- 1) osoba fizyczna nie posiadająca obywatelstwa polskiego,
- 2) osoba prawna mająca siedzibę za granicą,
- 3) nie posiadająca osobowości prawnej spółka (ale nie mówi się handlowa, czy inna), bądź osób fizycznych cudzoziemców, bądź osób prawnych, która ma siedzibę za granicą i została utworzona zgodnie z ustawodawstwem państw obcych,
- 4) osoba prawna i spółka handlowa nie posiadająca osobowości prawnej, mające siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej kontrolowana bezpośrednio lub pośrednio przez osoby lub spółki wymienione w punktach 1), 2) i 3)

Ad 1) Dowodem posiadania obywatelstwa polskiego jest przede wszystkim polski paszport i polski dowód osobisty, które są dokumentami urzędowymi poświadczającymi obywatelstwo polskie, a także tożsamość osoby w nich wskazanej (art. 1 ustawy z 29 listopada 1990 roku o paszportach Dz.U. z 1991 nr 2, poz. 5 ze zm. oraz art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 roku o ewidencji ludności i dowodach osobistych – tekst jednolity Dz.U. z 2001 nr 87, poz. 960 ze zm.).

Gdy osoba fizyczna posiada podwójne obywatelstwo, w tym także polskie, to nie jest cudzoziemcem. Jeśli natomiast osoba jest bezpaństwowcem, to ta ustawa ma zastosowanie.

W razie wątpliwości – posiadanie i utratę obywatelstwa stwierdza wojewoda (art. 17 ustawy z dnia 15 lutego 1962 roku o obywatelstwie polskim: tekst jednolity Dz.U. z 2000 nr 28, poz. 353 ze zm.).

Ad 2) Cudzoziemcem jest osoba prawna mająca siedzibę poza Polską.

I teraz, jeśli osoba prawna ma np. siedzibę w Niemczech, to jest to przedsiębiorca z Europejskiego Obszaru Gospodarczego; natomiast akcjonariuszami lub udziałowcami, współnikami w tej spółce mogą być obywatele Stanów Zjednoczonych, Afryki itp. – ważne jest, że siedziba jest na terenie kraju z Europejskiego Obszaru Gospodarczego, a to że kapitał jest spoza tego obszaru nie ma znaczenia, jeśli chodzi o art. 8 ust. 2.

Ad 3) Cudzoziemcem jest spółka osób fizycznych bądź prawnych nie posiadająca osobowości prawnej, utworzona zgodnie z ustawodawstwem państwa obcego i mająca siedzibę w państwie obcym. Chodzi tutaj zatem nie tylko o spółkę handlową. Może w tym względzie powstać wątpliwość przy spółce cywilnej.

W Polsce spółka cywilna to umowa – nie może nabyć nieruchomości – nabywają ją wspólnicy spółki cywilnej. Nie sposób jednak wykluczyć, że w niektórych państwach Unii Europejskiej spółka osobowa ma zdolność prawną. Jeśli ta spółka cywilna według prawa obcego została utworzona zgodnie z tym prawem, tam ma siedzibę i chce nabyć w Polsce nieruchomość, to czy ta zdolność prawną przyznana tej spółce według ustawodawstwa państwa obcego skąd ta spółka pochodzi i ma siedzibę, umożliwi nabywanie nieruchomości w Polsce? Należy w oparciu o art. 26 prawa prywatnego międzynarodowego oceniać według prawa polskiego.

Jeśli chodzi o spółki osobowe i kapitałowe w organizacji niemające osobowości prawnej to art. 8 i 11 ksh. stanowią, że mogą one we własnym imieniu nabywać prawa, w tym własność nieruchomości.

Ad 4) W przypadku spółki handlowej za kontrolowaną uważa się – w rozumieniu ustawy spółkę – w której cudzoziemiec lub cudzoziemcy dysponują bezpośrednio lub pośrednio powyżej 50% głosów na zgromadzeniu wspólników lub na walnym zgromadzeniu, także jako zastawnik, użytkownik lub na podstawie porozumień z innymi osobami, albo mającą pozycję dominującą w rozumieniu art. 4 § 1 pkt 4 lit. b) lub c) lub e) ksh.

Te cztery wyżej wymienione grupy dotyczą tematyki nabywania nieruchomości bezpośrednio, czyli własności i użytkowania wieczystego, albo pośrednio – to jest przez nabycie lub objęcie udziałów lub akcji w spółce, która jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości.

Ad II) Art. 1 ust. 4 określa co rozumiemy pod pojęciem „nabycia nieruchomości” według tej ustawy – to jest pojęcie wspólne dla obu grup cudzoziemców. Chodzi o nabycie prawa własności nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego na podstawie każdego zdarzenia prawnego¹. A zatem na gruncie tej ustawy nie interesują nas:

- ograniczone prawa rzeczowe (a więc nabycie spółdzielczego prawa do lokalu),
- umowy przedwstępne ani zobowiązujące.

Zakres obowiązywania ustawy²

Przepisów ustawy z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców nie stosuje się do:

¹ G. Bieniek, St. Rudnicki: *Nieruchomości-problematyka prawna, Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców* (St. Rudnicki), Warszawa 2004.

² R. Szttyk: *Aktualne zasady nabywania nieruchomości położonych w Polsce przez cudzoziemców*. Rejent, rok 14, nr 3–4 (155–156) marzec – kwiecień 2004.

1. Przekształcenia spółki handlowej w rozumieniu tytułu IV działu III ksh. (art. 7 ust. 1 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców), czyli:

- a) spółki osobowej w spółkę kapitałową (art. 571–574),
- b) spółki kapitałowej w spółkę osobową (art. 575–576),
- c) spółki kapitałowej w inną spółkę kapitałową (art. 577–580),
- d) spółki osobowej w inną spółkę osobową (art. 581–584).

Przepisy ustawy stosuje się natomiast w pozostałych przypadkach, w tym także do łączenia i podziału spółek, ale tylko wówczas, gdy są one właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości położonych w Polsce, a przepisy ustawy nie stanowią inaczej.

2. Do nabycia nieruchomości, także do użytkowania wieczystego w drodze dziedziczenia przez osoby uprawnione do dziedziczenia ustawowego, zaliczone do kręgu spadkobierców wymienionych w art. 931–935¹ kc. (art. 7 ust. 2 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców). Gdy prawo ojczyście spadkodawcy nie przewiduje dziedziczenia ustawowego, wówczas w tym zakresie stosuje się prawo polskie.

Odrębnie zostało uregulowane nabycie nieruchomości wchodzącej w skład spadku na podstawie testamentu. Cudzoziemiec powinien w tym przypadku złożyć w ciągu 2 lat od dnia otwarcia spadku wniosek do ministra właściwego do spraw wewnętrznych o uzyskanie wymaganego zezwolenia. W razie nieuzyskania zezwolenia prawo własności nieruchomości lub prawo użytkowania wieczystego nabywają osoby, które byłyby powołane do spadku z mocy ustawy. Cudzoziemiec będzie uznany za osobę, która nie może być spadkobiercą, a przeznaczony dla niego udział w razie powołania kilku spadkobierców, w braku odmiennej woli spadkodawcy, przypadnie pozostałym spadkobiercom testamentowym w stosunku do przypadających im udziałów. Przy powołaniu cudzoziemca jako jedyne spadkobiercy spadek nabywają osoby, które byłyby powołane do spadku z ustawy (art. 8 ust. 3 ustawy).

Zasady te stosuje się odpowiednio do udziałów lub akcji spółki handlowej będącej właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Na mocy szczególnych przepisów postanowienia ustawy nie mają zastosowania do:

1. Przedstawicielstw dyplomatycznych lub urzędów konsularnych państw obcych oraz innych przedstawicielstw instytucji zrównanych z nimi w przedmiocie przywilejów i immunitetów wywodzących się z ustaw bądź umów międzynarodowych albo powszechnie obowiązujących zwyczajów międzynarodowych, którym

sprzedawane są nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa, lub oddawane w użytkowanie wieczyste, z zachowaniem zasad wzajemności. Umowy z tymi podmiotami zawiera na podstawie art. 61 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami minister do spraw administracji publicznej.

2. Wspólnoty Europejskiej, która na mocy art. 282 Traktatu Wspólnoty Europejskiej (TWE) w każdym z państw członkowskich posiada pełną zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych o najszerszym zakresie przyznanym przez ustawodawstwa krajowe osobom prawnym; może ona zwłaszcza nabywać lub zbywać mienie nieruchome. Wspólnota posiada osobowość prawną i jest reprezentowana przez Komisję. Korzysta na terytorium państw członkowskich z przywilejów i immunitetów koniecznych do wykonywania zadań na warunkach i zasadach wymienionych w protokole z dnia 8 kwietnia 1965 roku załączonym do Traktatu (art. 291 TWE). W ramach tych uprawnień przysługuje jej także prawo nabycia nieruchomości Skarbu Państwa i prawa użytkowania wieczystego na opisanych wyżej zasadach.

Przedstawione podmioty zagraniczne przy nabywaniu nieruchomości od innych podmiotów podlegają ogólnie obowiązującym przepisom ustawy.

Kolejne zagadnienie dotyczące obu grup cudzoziemców, to samo pojęcie „nieruchomości”. Ta ustawa nie zawiera odmiennej definicji, stąd odwoływać się w tym zakresie należy do definicji z art. 46 kc. Generalnie więc możemy stwierdzić, że ustawa, gdy chodzi o nabycie własności nieruchomości i użytkowania wieczystego dotyczy:

- nieruchomości gruntowej, czyli części powierzchni ziemskiej stanowiącej odrębny przedmiot własności – zabudowanej i niezabudowanej,
- nieruchomości budynkowej – czyli trwale z gruntem związane budynki będącej przedmiotem odrębnej od gruntu własności,
- co do zasady lokalowej, aczkolwiek generalnie nabywanie lokali nie wymaga zezwolenia, ale są przypadki, że trzeba mimo wszystko mieć zezwolenie.

W tej ustawie pojawiają się pewne ograniczenia związane z przeznaczeniem nieruchomości, szczególnie jeśli chodzi o nieruchomość rolną. Art. 1a ust. 3 ustawy informuje, że nabycie nieruchomości rolnych przez cudzoziemców następuje dodatkowo z zachowaniem przepisów ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. nr 64 poz. 592). O tym w dalszej części.

Obu grup cudzoziemców dotyczy także kwestia obszaru nieruchomości:

- 1) powierzchni nieruchomości nabytych przez cudzoziemca w celu zaspokojenia jego potrzeb życiowych nie może przekroczyć 0,5 ha,

- 2) jeśli cudzoziemiec wykonuje na terenie Rzeczypospolitej Polskiej działalność gospodarczą lub rolniczą o nabytym obszarze decydują oczywiste potrzeby niezbędne do prowadzenia tej działalności (art. 1a ust. 5),

- 3) kolejne kryterium obszarowe wynikające z art. 8 ust. 1 pkt 5 – 0,4 ha niezabudowane na obszarze miast nabywane przez osoby prawne lub spółki handlowe nie posiadające osobowości prawnej na cele statutowe.

Przechodząc do właściwego tematu mojego wystąpienia, a zatem do nabywania nieruchomości gruntowych przez cudzoziemców z Unii Europejskiej, to naczelne znaczenie ma art. 8 ust. 2 ustawy stanowiący, że nie jest wymagane uzyskanie przez cudzoziemców, będących obywatelami lub przedsiębiorcami państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego, zezwolenia – z pewnymi wyjątkami, o których będzie mowa później. Na łamach prasy na tle tego artykułu rozgorzała dyskusja dotycząca zezwoleń na nabywanie nieruchomości przez polskie spółki kontrolowane przez kapitał zagraniczny. Rzecz ma się w tym, że Polska na razie nie jest członkiem Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Kalendarz akcesyjny zakładał, że Polska stanie się członkiem Europejskiego Obszaru Gospodarczego z dniem przystąpienia do Unii Europejskiej, ale tak się nie stało. W artykule Izabeli Lewandowskiej w „Rzeczypospolitej” z 7 czerwca 2004 roku pt. „Polska spółka cudzoziemcem” podano, iż według informacji uzyskanych z Biura Prasowego Ministerstwa Spraw Zagranicznych można się spodziewać, że ratyfikacja nastąpi we wrześniu. Prezydent 17 maja 2004 roku podpisał ustawę z 16 kwietnia 2004 roku o ratyfikacji porozumienia z 14 października 2003 roku w sprawie udziałów nowych członków UE, w tym Polski w EOG. Ustawa wejdzie w życie 14 dni po jej ogłoszeniu (dotychczas w Dzienniku Ustaw jej nie ma). Dopiero wówczas Prezydent będzie mógł ratyfikować porozumienie. Porozumienie – jak informuje MSZ – muszą ratyfikować wszystkie państwa członkowskie EOG. Obecnie mówi się, że Polska będzie członkiem EOG pod koniec roku. Do tego czasu musimy rozstrzygnąć problem, czy polskie spółki figurujące w naszym Krajowym Rejestrze Sądowym, ale kontrolowane przez podmioty zagraniczne muszą uzyskiwać na nabycie nieruchomości zgodę ministerstwa spraw wewnętrznych? Wydaje się, że wykładnia, według której cudzoziemcy z UE mogą nabywać nieruchomości położone w Polsce bez zezwolenia, a polskim spółkom kontrolowanym przez cudzoziemców z UE nie wolno nabywać takich nieruchomości, jest błędna. Po pierwsze: ze względu na sprzeczność z innymi normami systemu, tj. traktatem o przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej. Po drugie: wykładnia ta prowadzi do absurdalnych społecznie i ekonomicznie konstrukcji (skoro spółka mająca siedzibę w EOG może bez zezwolenia nabyć nieruchomość w Polsce z wyjątkiem rolnej lub leśnej, to tym bardziej nieruchomość taką powinna móc nabyć bez zezwolenia jej spółka córka zarejestrowana w Polsce). Rzeczpospolita Polska od 1 maja 2004 roku jest członkiem Unii Europejskiej

i stroną traktatów stanowiących podstawę Unii³. Z tym dniem Polska przyjęła prawo wspólnotowe Unii Europejskiej, które obejmuje: pierwotne prawo wspólnotowe, wtórne prawo wspólnotowe, umowy międzynarodowe Unii, prawo niepisane i wyroki Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS). ETS w swoich podstawowych orzeczeniach orzekł o pierwszeństwie prawa wspólnotowego nad prawem krajowym. Przepis art. 56 TWE stanowi o podstawowej wolności w ramach Unii Europejskiej, jaką jest swobodny przepływ kapitału. W TWE nie została zawarta legalna definicja pojęcia „przepływu kapitału”. Według ustalonego orzecznictwa wskazówką dla definiowania przepływu kapitału jest nomenklatura zawarta w załączniku I Dyrektywy Rady nr 88/361/EWG z dnia 24 czerwca 1988 roku. Jako przepływ kapitału rozumiane są inwestycje bezpośrednie (tworzenie przedsiębiorstw, uczestniczenie w już istniejących przedsiębiorstwach) oraz inwestycje w nieruchomości dokonywane przez podmioty spoza danego kraju w danym kraju i podmioty z danego kraju w innym kraju (zakup gruntów zabudowanych i niezabudowanych, zakup prawa użytkowania wieczystego, inwestycje w służebności gruntowe). Obowiązek uzyskania przez spółkę kontrolowaną zezwolenia ogranicza wynikającą z art. 56 TWE swobodę przepływu kapitału. Takie ograniczenie swobodnego przepływu kapitału nie jest także przewidziane postanowieniami traktatu o przystąpieniu Polski z dnia 16 kwietnia 2003 roku (załącznik XII). Załącznik XII stanowi, że Polska może wprowadzić ograniczenia w zakresie swobodnego przepływu kapitału tylko gruntów rolnych i tzw. drugiego domu. Polska wystąpiła początkowo o 18-letni okres przejściowy na zakup nieruchomości rolnych i leśnych oraz 5-letni okres przejściowy na zakup nieruchomości przeznaczonych na cele inwestycyjne⁴. Dłuższy z tych okresów obejmować miał również nieruchomości nabywane na cele rekreacyjne – tzw. drugie domy. Ostatecznie w negocjacjach akcesyjnych uzgodniono okres przejściowy długości 12 lat w odniesieniu do nieruchomości rolnych (z dalszymi wyjątkami) oraz 5-letni okres przejściowy na zakup drugich rezydencji. Krótszy okres przejściowy został ograniczony poprzez dodanie zastrzeżeń co do obywateli państw Unii oraz państw należących do EOG, mieszkających na stałe w Polsce przez okres przynajmniej 4 lat. Zostali oni zwolnieni z obowiązku ubiegania się o zezwolenie na zakup nieruchomości. Okres przejściowy również nie dotyczy prowadzenia działalności gospodarczej. Obywatele państw Unii i EOG, którzy będą chcieli prowadzić w Polsce działalność np. hotelarską mają wolność zakupu nieruchomości na cele związane z tą działalnością.

Wracając do skutków naruszenia art. 56 TWE, który ma pierwszeństwo przed przepisami prawa krajowego, winien być stosowany bezpośrednio. Norma prawa krajowego, która zdaje się wprowadzać przedmiotowy obowiązek uzyskania

3 J. Brochuis, M. Prusak: Polska spółka nie może być cudzoziemcem, Rzeczpospolita z 11 czerwca 2004 r.

4 Polska w Unii Europejskiej, Wybór dokumentów, Traktat akcesyjny – traktaty stanowiące podstawę Unii, Prawo polskie – dokumenty, Wstęp, wybór i opracowanie dokumentów J. Barcz i A. Michoński.

zezwolenia, nie może być stosowana. Celem omawianej regulacji prawnej (*ratio legis*) było niewątpliwie umożliwienie nabywania nieruchomości w Polsce przez cudzoziemców, mających siedzibę w jednym z krajów Unii Europejskiej bądź EOG, w tym przez spółki polskie kontrolowane przez takie podmioty, bez konieczności uzyskiwania zgody ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Aby zrealizować w praktyce cel ustawodawcy, zachodzi konieczność zastosowania wykładni funkcjonalnej i systemowej, ponieważ interpretacja przepisów prawa przy użyciu wykładni językowej prowadzi do ich sprzeczności z innymi przepisami.

Od reguły, że generalnie obywatele i przedsiębiorcy państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego nie potrzebują zezwoleń, są wyjątki:

1. Nabycie nieruchomości rolnych i leśnych,
2. Nabycie tzw. drugiego domu.

Ad. 1. Co do nieruchomości rolnych i leśnych mamy okres 12 lat od dnia przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, w którym konieczne jest uzyskanie przez obywateli lub przedsiębiorców państw członkowskich EOG zezwolenia; ale są wyjątki, a mianowicie – nie jest wymagane uzyskanie zezwolenia przez takich cudzoziemców, w przypadku:

1) nabycia nieruchomości rolnych położonych:

a) w województwach: dolnośląskim, kujawsko-pomorskim, lubuskim, opolskim, pomorskim, warmińsko-mazurskim, wielkopolskim, zachodniopomorskim – po upływie 7 lat od dnia zawarcia umowy dzierżawy z datą pewną, jeżeli przez ten okres prowadzili osobiście na tej nieruchomości działalność rolniczą oraz legalnie zamieszkiwali na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,

b) w województwach: lubelskim, łódzkim, małopolskim, mazowieckim, podkarpackim, podlaskim, śląskim, świętokrzyskim – po upływie 3 lat od dnia zawarcia umowy dzierżawy z datą pewną, jeżeli przez ten okres prowadzili osobiście na tej nieruchomości działalność rolniczą oraz legalnie zamieszkiwali na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Niewątpliwym mankamentem ustawy w jej obecnym brzmieniu jest brak podania definicji nieruchomości rolnej i leśnej⁵. Na tym tle bowiem mogą pojawiać się wątpliwości w praktyce i rozbieżne próby ich rozwiązania. Z uwagi na ust. 6 art. 1a ustawy stanowiący, że nabycie nieruchomości rolnych przez cudzoziemców następuje dodatkowo z zachowaniem przepisów ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego, należałoby odwołać się do definicji

5 G. Bieniek, St. Rudnicki: Nieruchomości – problematyka prawna, Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców (St. Rudnicki), Warszawa 2004.

z tej ustawy. Nieruchomość rolna została określona w art. 2 pkt 1 ustawy⁶. Należy przez to rozumieć nieruchomość rolną w rozumieniu kodeksu cywilnego, z wyłączeniem nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. Punktem wyjścia do określenia nieruchomości rolnej w rozumieniu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego jest nieruchomość rolna zdefiniowana w art. 46¹ kc. Zgodnie zaś z tym przepisem 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. Ta definicja uprawnia do wysnucia następujących wniosków:

- Kodeks cywilny nie zawiera żadnych minimalnych norm obszarowych dla nieruchomości rolnej,
- nieruchomościami rolnymi są zarówno nieruchomości niezabudowane, jak i zabudowane,
- jedynym kryterium, które wyróżnia nieruchomości rolne, jest ich przeznaczenie (są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie).

Te cechy musi w pierwszej kolejności spełniać nieruchomość rolna w rozumieniu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. W rozumieniu ustawy jednak nie są nieruchomościami rolnymi te, które są wprawdzie takimi nieruchomościami w rozumieniu art. 46¹ kc., lecz w planach zagospodarowania przestrzennego przeznaczone są na inne cele niż rolne. Oznacza to zatem, że w rozumieniu ustawy pojęcie nieruchomości rolnej jest węższe niż w kodeksie cywilnym. Decydujące jest zatem przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Przeznaczenie nieruchomości wynikające z planu stwierdza w formie zaświadczenia właściwa gmina.

Gdy brak planu zagospodarowania przestrzennego, należy przeznaczenie nieruchomości ustalić na podstawie innych dowodów, np. wypisu z rejestrów gruntów, decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania.

Natomiast jeśli chodzi o grunt leśny, to wydaje się, że jedyną ustawą, która zawiera przepisy o lasach (i to bez względu na podmiot własności) jest ustawa z dnia 28 września 1991 roku o lasach (tekst jednolity Dz.U. z 2000 r. nr 56 poz. 679 ze zm.). W rozumieniu ustawy lasem jest grunt odpowiadający następującym kryteriom:

⁶ G. Bieniek, St. Rudnicki: *Nieruchomości-problematyka prawna, Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców* (St. Rudnicki), Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa, 2004.

1. O zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym, a nawet przejściowo jej pozbawiony, który jest:

- a) przeznaczony do produkcji leśnej,
- b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego,
- c) wpisany do rejestru zabytków.

2. Związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane na potrzeby gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.

W praktyce czasami mamy do czynienia z sytuacją, że część nieruchomości przeznaczona jest na cele rolne czy leśne, a część na inne. Gdy czynność prawna obejmuje całą nieruchomość – należy stosować ustawę – tzn. w takich sytuacjach przy nabyciu przez obywateli lub przedsiębiorców z EOG jest wymagane, moim zdaniem, zezwolenie ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

Na łamach prasy również rozpatrywano problem, czy jest konieczne zezwolenie, jeśli cudzoziemiec będący obywatelem lub przedsiębiorcą państw członkowskich EOG nabywa i obejmuje udziały czy akcje w spółce, która jest właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości rolnych lub leśnych. Ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców ma charakter restrykcyjny i nie można stosować wykładni rozszerzającej. Na stronach internetowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji ukazała się informacja dotycząca najnowszych zmian w zasadach nabywania nieruchomości przez cudzoziemców po 1 maja 2004 roku, w której wyjaśniono, że zgodnie z art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, wyłączenie spod „swobodnego” nabywania przez obywateli lub przedsiębiorców z EOG nieruchomości rolnych i leśnych nie dotyczy nabywania i obejmowania akcji oraz udziałów w spółkach będących właścicielami lub też wieczystymi użytkownikami takich nieruchomości. Przytoczony przepis nie stanowi bowiem o obowiązku uzyskania zezwolenia przez cudzoziemców z państw członkowskich EOG na nabycie udziałów lub akcji, jak czyni to wyrażnie wobec nabycia nieruchomości.

Ad. 2. Co do wyjątku dotyczącego tzw. drugiego domu w praktyce również będą trudności interpretacyjne, chociaż ustawa określa, że nabyciem drugiego domu w rozumieniu przepisów ustawy jest nabycie przez cudzoziemca (o którym mowa w art. 1 ust. 2 pkt 1) nieruchomości przeznaczonej pod zabudowę mieszkaniową lub na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, która nie będzie stanowić stałego miejsca zamieszkania cudzoziemca. Nie dotyczy to nabycia samodzielnego lokalu

mieszkalnego w rozumieniu ustawy z dnia 24 czerwca 1994 roku o własności lokali. Jest jeszcze dalszy wyjątek, o którym już wspomniałam, a mianowicie zgodnie z art. 8 ust. 2a ustawy nie jest wymagane uzyskanie zezwolenia przez cudzoziemców, będących obywatelami państw członkowskich EOG w przypadku nabycia drugiego domu, jeżeli nabywca legalnie, nieprzerwanie zamieszkuje co najmniej 4 lata na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, lub w celu wykonywania działalności gospodarczej polegającej na świadczeniu usług turystycznych.

Na zakończenie chciałabym jeszcze poczynić kilka uwag dotyczących okresu ważności zezwolenia na nabycie nieruchomości przez cudzoziemców, albowiem niedopuszczalne jest sporządzenie umowy po upływie ważności zezwolenia. Przedłużenie jego jest niemożliwe. Zezwolenie wydawane jest przez ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w drodze decyzji administracyjnej. Wydawanie przedmiotowych zezwoleń poddane jest zatem regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego z modyfikacjami wynikającymi z ustawy.

Zasadniczą kwestią jest ustalenie momentu, od którego zezwolenie zaczyna obowiązywać⁷. Podstawowy w tej materii jest przepis art. 3 ust. 2 ustawy. Stanowi on, że zezwolenie uzyskane przez cudzoziemca jest aktem czasowym – jest ważne 2 lata od dnia wydania. W doktrynie pojawiła się wątpliwość: co należy rozumieć przez „wydanie” od którego biegnie ten termin? Czy jest to moment podpisania decyzji, czy też chwila doręczenia? Przyjęcie pierwszego stanowiska skraca czas ważności decyzji o okres pomiędzy wydaniem zezwolenia a jego doręczeniem.

W literaturze pojawiły się dwa poglądy. Pierwszy zakłada, że dwuletni termin ważności decyzji liczy się od dnia „ujawnienia woli organu na zewnątrz” (czyli doręczenia) i jako potwierdzenie tego stanowiska przytacza się uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2000 r., który odnośnie „daty wydania decyzji” stwierdził: „decyzja administracyjna, jako akt zewnętrzny będący oświadczeniem władczym woli organu administracyjnego, może być uznana za wydaną z chwilą ujawnienia woli organu na zewnątrz struktur organizacyjnych i stworzenia adresatowi rozstrzygnięcia możliwości zapoznania się z treścią tego oświadczenia woli. Oświadczenie woli nieskierowane na zewnątrz nie może być uznane za decyzję. Oświadczenie woli, które ma być złożone adresatowi decyzji, jest złożone z chwilą, gdy doszło do adresata w taki sposób, że mógł on zapoznać się z jego treścią. Doręczenie lub ogłoszenie decyzji stanowi jej wprowadzenie do obrotu prawnego. Od tego dopiero momentu decyzja wiąże organ administracji publicznej i stronę.”

⁷ Nowy Przegląd Notarialny, Czasopismo Rady Izby Notarialnej w Warszawie, rok VI nr 2 (21) 2004 „Okres ważności zezwolenia na nabycie nieruchomości przez cudzoziemców”, opracował Tomasz Podkowiński.

Pojęcie „doręczenia” – które odgrywa tu kluczową rolę – nie zostało zdefiniowane w k.p.a. Próby skonstruowania takiej definicji podjęła nauka prawa. Najpełniejsza wydaje się być taka: jest to – co do zasady – wyraźna, władcza, obligatoryjna, formalna i nieodwołalna czynność procesowa techniczna właściwego organu administracji publicznej lub wykonującego funkcje zlecone, za pomocą której przekazuje (udostępnia) się pisma adresatowi w postępowaniu administracyjnym, w sposób przewidziany prawem, z którą prawo wiąże określone skutki prawne. Doręczenie, choć jest pozornie prostą czynnością materialno-techniczną, wywiera daleko idące konsekwencje w postępowaniu administracyjnym. Jest nie tylko warunkiem bytu prawnego decyzji, ale przez doręczenie rozpoczyna się jej byt prawny i decyzja nabiera z tą chwilą mocy prawnej.

Tego poglądu nie podzielają inni autorzy, którzy uważają, że przez „wydanie decyzji” w rozumieniu przepisu art. 3 ust. 2a ustawy należy rozumieć złożenie podpisu przez osobę pełniącą funkcję organu tj. ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Nie można bowiem utożsamiać „doręczenia” oraz „wydania” (art. 104 k.p.a.). Ponadto należy mieć na uwadze art. 107 § 1 k.p.a., który podaje obligatoryjne składniki decyzji, wymieniając wśród nich m.in. datę wydania oraz podpis z podaniem imienia i nazwiska. Podkreśla się ponadto, że nie można identyfikować jej z datą, od której organ i strona są związani decyzją (art. 110 k.p.a.). Do momentu podpisania przez osobę reprezentującą organ administracyjny dany akt jest projektem decyzji i nie wchodzi jeszcze do obrotu prawnego. Polemizując z wcześniejszym rozumowaniem zauważono, że przyjęcie go prowadziłoby do absurdalnej sytuacji w przypadku, gdyby decyzja miała kilku adresatów. Taka decyzja miałaby bowiem prawdopodobnie kilka różnych dat wydania (zależnych od daty doręczenia), przy czym nie wiadomo – kto miałby zamieszczać tę datę na każdym egzemplarzu decyzji.

Moim zdaniem należy zgodzić się z drugim z przedstawionych stanowisk. Co do zasady – rzeczywiście decyzja administracyjna wiąże (wywiera skutki prawne) od momentu doręczenia. Ustawa wprowadza jednak rozwiązanie stanowiące wyjątek. Gdyby ustawodawca miał zamiar przyjąć, że dwuletni okres ważności zezwolenia biegnie od daty doręczenia, czyli według ogólnych reguł, nie zamieszczałby w przepisie określenia „od daty wydania”. Ostatnia nowelizacja ustawy w tym zakresie pozostawiła przepis w starym brzmieniu, wydłużając jedynie okres ważności do lat dwóch. Powyższy pogląd podzielił Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 29 listopada 1995 roku stwierdzając: „zaskarżona decyzja, zezwalająca Spółce „P” na nabycie części opisanej wyżej nieruchomości, została wydana w dniu 22 czerwca 1994 r. (była to data podpisania decyzji). Zezwolenie to, udzielone na podstawie art. 1 ust. 1 powołanej wyżej ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, z mocy art. 3 tej ustawy – w brzmieniu nadanym

nowelą z dnia 23 grudnia 1988 r. – jest ważne na okres jednego roku. Okres jednego roku liczony od daty wydania decyzji upłynął 23 czerwca 1995 r. (art. 112 kc.).”

Z upływem dwóch lat od daty wydania zezwolenie traci moc wiążącą. Przed dniem 4 maja 1996 roku przepis art. 3 ustawy zawierał również postanowienie, że „przedłużenie tego okresu nie jest dopuszczalne. Jeżeli akt nabycia w tym czasie nie zostanie sporządzony, zezwolenie traci moc swoją.” Skreślenie tych słów nie wywołało istotnych skutków. Termin dwuletni został określony wprost w ustawie, zatem organ administracyjny nie ma możliwości określenia innego czasokresu ważności zezwolenia.

Bartosz Rakoczy

Zakonna osoba prawna jako uczestnik obrotu nieruchomościami

Problematyka dotycząca występowania jednostek organizacyjnych w obrocie cywilnoprawnym jest niezwykle interesująca zarówno z punktu widzenia praktycznego, jak i teoretycznego. Wszelkie bowiem rozważania tejże materii wymagają analizy nie tylko przepisów prawa polskiego, ale także prawa kanonicznego.

Analizując orzecznictwo sądów polskich z ostatnich kilku lat, można dostrzec zainteresowanie problematyką szeroko rozumianego styku prawa polskiego z prawem kanonicznym¹. Można także zaobserwować rysujące się tendencje orzecznictwa, które bez wątpienia mają wpływ na postrzeganie zakonnych osób prawnych, jako uczestników obrotu nieruchomościami.

Niniejsze opracowanie ma na celu scharakteryzowanie zakonnych osób prawnych, występujących w obrocie nieruchomościami z uwzględnieniem specyfiki tychże podmiotów. Szczególną uwagę należy zwrócić na dualizm porządków prawnych regulujących sytuację prawną zakonnych osób prawnych.

Analizy należy dokonać na trzech płaszczyznach. Pierwsza z tych płaszczyzn dotyczy aspektu podmiotowego, a mianowicie czy uprawnione jest zarówno na płaszczyźnie prawa cywilnego, jak i kanonicznego wyodrębnienie kategorii „zakonne osoby prawne”, a jeśli tak, to czym charakteryzują się owe podmioty.

Druga płaszczyzna dotyczy analizy ogólnych zasad uczestnictwa zakonników w obrocie nieruchomościami, przy czym badaniu poddać należy zarówno regulacje kanonicznoprawne, jak i cywilnoprawne.

Trzecia płaszczyzna obejmuje szczegółowe regulacje dotyczące uczestnictwa przez zakonne osoby prawne w obrocie nieruchomościami; szczególny charakter tychże podmiotów stanowi podstawę do wprowadzenia regulacji szczególnych.

Pierwszą kwestią, która wymaga rozważań, jest zakres podmiotowy niniejszego opracowania. Dotyczy ono zakonnych osób prawnych, jako szczególnej kategorii podmiotów prywatnoprawnych. Wskazać należy, że w doktrynie prawa

¹ Jako przykłady można wskazać m.in. wyrok SN z dnia 17 listopada 2000 r. V CKN 1364/00 z glosą B. Rakoczy, Państwo i Prawo 2002, z. 1, s. 110–114; wyrok NSA z dnia 3 lipca 2000 r. II SA 1128/99 z glosą A. Gilla, OSP 2001, z. 12, poz. 175 a; glosa B. Rakoczy, OSP 2002, z. 7–8, s. 360–363; postanowienie SN z dnia 13 czerwca 2001 r. III CKN 543/00 z glosą P. Dziennis, Pałestra z 2002, z. 11–12, s. 231 i n.; glosą M. Niedośpiąta, Przegląd Sądowy 2003, z. 9, s. 141 i n.; glosą B. Rakoczy, Przegląd Sądowy 2002, z. 10, s. 123–129, wyrok SN z dnia 27 lipca 2000 r. IV CKN 88/00, z glosą G. Radeckiego, OSP z 2004, z. 5, s. 58; glosą B. Rakoczy, OSP 2003, z. 9, s. 492–495.

cywilnego zagadnienie uczestnictwa przez kościelne osoby prawne w obrocie nieruchomościami było podejmowane. Uczynił to W. Chmiel w swoim opracowaniu „Obrót nieruchomościami przez parafię rzymskokatolicką”².

Jednak autor ten ograniczył swoje rozważania do parafii rzymskokatolickiej nie podejmując się analizy tegoż zagadnienia w odniesieniu do innych kościelnych osób prawnych.

Należy jednak wskazać, że rozważania dotyczące parafii rzymskokatolickiej nie odnoszą się wprost do zakonnych osób prawnych i nie mogą być utożsamiane. Zakonne osoby prawne są bowiem specyficznym podmiotem zarówno jeśli chodzi o prawo polskie, jak i prawo kanoniczne.

Odróżnianie zakonnych osób prawnych od innych podmiotów jest uprawnione zarówno na płaszczyźnie kanonicznej, jak i prywatnoprawnej.

Podstawowym źródłem prawa kanonicznego pozytywnego, ludzkiego jest Kodeks Prawa Kanonicznego z 1983 r.³

Analizując bowiem regulacje majątkowe zauważyć można, że inne przepisy odnoszą się do zakonnych osób prawnych, a inne do pozostałych osób prawnych.

Sprawom majątkowym KPK poświęca Księgę V „Dobra doczesne Kościoła” (kan. 1254–1310 KPK). Księga ta zawiera regulacje kanonicznej relacji odnoszące się *in genere* do zarządzania majątkiem, zbywania i nabywania majątku kościelnego. Księga ta dotyczy majątku wszystkich kościelnych osób prawnych, a niekiedy odnosi się także do osób fizycznych (np. w zakresie pobożnych fundacji).

Niezależnie od powyższych regulacji do zakonnych osób prawnych mają zastosowanie kan. 634–640 KPK, które to przepisy mają charakter regulacji szczególnych w stosunku do kan. 1254–1310 KPK. Kan. 634–640 umieszczone są z kolei w Księdze II KPK „Lud Boży”.

Zasada *lex specialis derogat legi generali* wyrażona została wprost w kan. 635 §1 KPK, który to przepis stanowi, że „dobra doczesne instytucji zakonnych jako kościelne rządzą się przepisami księgi V *Dobra doczesne Kościoła*, chyba że co innego wyraźnie zastrzeżono”.

Tym samym w zakresie omawianej problematyki można przyjąć samodzielność i odrębność regulacji kanonicznych w stosunku do zakonnych osób prawnych.

2 Rejent z 2000, z. 6, s. 13 i n., powoływany dalej jako W. Chmiel: Obrót.
3 *Codex Iuris Canonici auctoritate Ioannis Pauli PP. II promulgatus* – Kodeks Prawa Kanonicznego – przekład polski zatwierdzony przez Konferencję Episkopatu Polski, Pallottinum 1984, powoływany dalej jako KPK.

Do podobnych refleksji dojść można, analizując przepisy polskiego systemu prawnego. Pierwszej kolejności wskazać należy na regulacje wynikające z Konkordatu⁴, a w szczególności na art. 4 i 6.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 Konkordatu „Rzeczpospolita Polska uznaje również osobowość prawną wszystkich instytucji kościelnych terytorialnych i personalnych, które uzyskały taką osobowość na podstawie przepisów prawa kanonicznego. Władza kościelna dokonuje stosownego powiadomienia kompetentnych organów państwowych”.

Natomiast z art. 6 ust. 1 Konkordatu wynika, że „tworzenie właściwych Kościołowi struktur należy do kompetentnej władzy kościelnej; dotyczy to w szczególności erygowania, zmieniania i znoszenia prowincji kościelnych, archidiecezji, diecezji, ordynariatu polowego, administratur apostolskich, prałatur personalnych i terytorialnych, opactw terytorialnych, parafii, instytutów życia konsekrowanego i stowarzyszeń życia apostolskiego oraz innych kościelnych osób prawnych”.

Z powyżej powołanych przepisów wynika jasno, że rozróżnić można poszczególne rodzaje kościelnych osób prawnych, a różnice te widać szczególnie w art. 6 Konkordatu.

Podobny podział kościelnych osób prawnych zachowuje ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej⁵.

Z analizy przepisów Konkordatu i ustawy wyznaniowej wynika, że można wprowadzać różne podziały osób prawnych, przyjmując za podstawę różne kryteria. Natomiast z omawianego punktu widzenia pojawia się pytanie, czy można wyodrębnić kategorię zakonnych osób prawnych?

Jednym z podstawowych podziałów kościelnych osób prawnych jest podział na terytorialne (art. 7 ustawy wyznaniowej) i personalne (art. 8 ustawy wyznaniowej). Przy czym ustawodawca wymienia poszczególne kategorie kościelnych osób prawnych.

Do personalnych osób prawnych ustawodawca zalicza m.in. Konferencję Wyższych Przełożonych Zakonnych Męskich, Konferencję Wyższych Przełożonych Zakonnych Żeńskich, instytuty życia konsekrowanego (instytuty zakonne i instytuty świeckie) oraz stowarzyszenia życia apostolskiego; te instytuty i stowarzyszenia zwane są dalej „zakonami”, prowincje zakonów, opactwa, klasztory niezależne, domy zakonne.

4 Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisany w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r. (Dz.U. nr 51 poz. 318), powoływany dalej jako Konkordat.

5 Dz.U. nr 29, poz. 154 ze zm. powoływana dalej jako ustawa wyznaniowa.

Wskazane wyżej osoby prawne funkcjonują jedynie w strukturach instytutów zakonnych, albo stanowią podmiot, w skład którego wchodzi wyżsi przełożeni zakonni.

Ponadto wszystkie wskazane podmioty określone zostały w części III księgi II KPK, która ma tytuł „Instytuty życia konsekrowanego i stowarzyszenia życia apostołskiego”.

Zatem kryterium wyodrębnienia zakonnych osób prawnych spośród innych kościelnych osób prawnych jest kryterium formalne – wyodrębnienie tychże podmiotów, jako kategorii zbiorczej przez samego prawodawcę kościelnego i ustawodawcę świeckiego.

W dalszej kolejności należy podjąć rozważania dotyczące tego, czy charakter zakonnych osób prawnych i specyfika polegająca na podleganiu jednocześnie dwóm porządkom prawnym, mają wpływ na ich sytuację prawną w zakresie uczestnictwa w obrocie nieruchomościami.

Bez wątpienia obie wskazane okoliczności, tj. charakter zakonnych osób prawnych oraz okoliczność, iż podlegają dwóm porządkom prawnym jednocześnie wpływa na uczestnictwo tychże w obrocie prawnym nieruchomościami.

Zgodnie z kan. 634 § 1 KPK „instytuty, prowincje i domy zakonne, jako osoby prawne na mocy samego prawa, zdolne są do nabywania, posiadania i alienowania dóbr doczesnych, chyba że konstytucje tę zdolność wykluczają lub ograniczają. §2 Powinny jednak unikać wszelkiego luksusu, nadmiernego zysku i gromadzenia dóbr”.

Kan. 634 jest pierwszym przepisem w art. 3 „Dobra doczesne i ich zarząd”. Wyraża on dwie istotne z omawianego punktu widzenia kwestie – zdolność do nabywania, posiadania i alienacji dóbr, czyli – używając terminologii *stricte* cywilnoprawnej – zdolność do czynności prawnych oraz cel nabywania, posiadania oraz alienacji.

W zakresie kanonicznoprawnej zdolności do nabywania, alienacji i posiadania dóbr można wyróżnić dwie grupy zakonnych osób prawnych – te zakonne osoby prawne, które takową zdolność posiadają oraz te, które takiej zdolności nie posiadają. Przy czym istotną cechą jest to, że prawo powszechne zawarte w KPK zdolność tę przyznają wszystkim zakonnym osobom prawnym, a utrata tej zdolności może nastąpić jedynie na mocy prawa własnego instytutu zakonnego⁶. Zatem to sam instytut zakonne, w prawie własnym, może określić, czy zakonne osoby prawne tego instytutu posiadają zdolność nabywania, posiadania i alienacji dóbr, a jeśli tak, to jakie.

6 Na temat pojęcia i znaczenia prawa własnego instytutów zakonnych zob. m.in. J. Kałowski.

Z kolei pozbawienie tejże zdolności w prawie własnym instytutów zakonnych powoduje, że nie mają one owej zdolności także w kanonicznym prawie powszechnym.

Zatem te zakonne osoby prawne, których prawo własne pozbawia zdolności do nabywania, posiadania i alienacji dóbr, nie mogą z punktu widzenia prawa kanonicznego uczestniczyć skutecznie w obrocie cywilnoprawnym nieruchomościami⁷.

Jednak KPK w omawianym kan. 634 dopuszcza także możliwość jedynie ograniczania owej zdolności. W takim wypadku należy dokładnie badać konstytucje danego instytutu zakonnego celem ustalenia, czy dana zakonna osoba prawna może uczestniczyć w obrocie kanonicznoprawnym.

Drugi z kolei wniosek, który wynika z kan. 634 KPK, dotyczy celu dla którego powinna być wykonywana zdolność do nabywania, posiadania i alienacji dóbr.

Zakonne osoby prawne winny unikać wszelkiego luksusu, gromadzenia dóbr i nadmiernego zysku. Zatem celem związanym z dobrami doczesnymi jest zaspokajanie bieżących i zarazem podstawowych potrzeb samego instytutu zakonnego oraz jego członków. Zgodnie z kan. 640 KPK „uwzględniając miejscową sytuację, instytuty powinny starać się dawać niejako zbiorowe świadectwo miłości i ubóstwa, oraz stosownie do możliwości przeznaczać część własnych dóbr na potrzeby Kościoła, jak również pomóc w utrzymaniu osób potrzebujących”.

Tym samym dokonywanie czynności w zakresie obrotu nieruchomościami przez zakonne osoby prawne powinno uwzględniać wskazane cele – przede wszystkim unikanie luksusu i zbytku, zaspokajanie bieżących potrzeb, wspieranie Kościoła i osób potrzebujących.

Niezależnie od celów związanych z dobrami doczesnymi należy zwrócić uwagę na kan. 1254 § 2 KPK, który to przepis stanowi „celami zaś własnymi są głównie: organizowanie kultu bożego, zapewnienie godziwego utrzymania duchowieństwa oraz innych pracowników kościelnych, prowadzenie dzieł apostolatu i miłości, zwłaszcza wobec biednych”.

Przepis ten umieszczony jest w księdze V KPK i ma charakter unormowania ogólnego.

Biorąc pod uwagę treść kan. 634 z omawianego punktu widzenia znaczenie ma zdolność do nabywania i alienacji dóbr, czyli do uczestniczenia w obrocie prawnym, także w obrocie nieruchomościami.

W doktrynie prawa kanonicznego wskazuje się, że w zakresie zarządu dobrami doczesnymi wyróżnić należy zwyczajne i nadzwyczajne akty administrowa-

7 Takiej zdolności pozbawione są np. klasztory Zakonu Braci Mniejszych.

nia, czyli zarządzania⁸. Alienacja, o której mowa wyżej, jest zaliczana do aktów nadzwyczajnych. Jest pojęciem prawnym, ale ustawodawca nie zdecydował się na definicję legalną. „Przez alienację rozumie się nie tylko przenoszenie czy utratę prawa własności, ale każdy akt prawny, przez który własność, uprawnienia rzeczowe czy posiadanie prawnie nabytego stałego majątku zostają tytułem darnym czy obciążającym przenoszone, tracone czy też pomniejszane”⁹.

Zgodnie z kan. 638 KPK ważność alienacji wymaga pisemnego zezwolenia kompetentnego przełożonego wydane za zgodą jego rady.

Zbywanie zatem nieruchomości przez zakonne osoby prawne jest alienacją w każdej sytuacji i wymaga zezwolenia kompetentnego przełożonego wydanego za zgodą jego rady.

Ponadto wskazać należy, że jeżeli transakcja przekracza wysokość określoną dla danego regionu przez Stolicę Apostolską do ważności tejże transakcji wymagana jest dodatkowo zgoda Stolicy Apostolskiej.

Nabywanie nieruchomości, jeżeli dana zakonna osoba prawna ma taką zdolność, nie jest alienacją i nie wymaga zezwolenia przełożonego wydanego za zgodą rady; natomiast w przypadku przekroczenia sumy ustalonej przez Stolicę Apostolską wymaga jej zgody. Wynika to z okoliczności, iż w prawie kanonicznym nie ma jednolitości co do pojmowania terminu „dobra”. Zalicza się bowiem do nich albo tylko nieruchomości, albo nieruchomości i ruchomości¹⁰. Dlatego też alienacja nie obejmuje nabycia nieruchomości, gdyż majątek kościelny ulega powiększeniu, a nie zmniejszeniu¹¹.

Z kolei powstaje problem, czy zawieranie innych umów dotyczących obrotu nieruchomościami – takich jak chociażby najem czy dzierżawa jest alienacją.

Zgodnie z kan. 1297 KPK „do Konferencji Episkopatu należy, po uwzględnieniu miejscowych warunków, ustanowić normy dotyczące dzierżawy dóbr kościelnych, zwłaszcza zaś konieczności uzyskania zgody ze strony kompetentnej władzy kościelnej”. Natomiast w myśl kan. 1298 KPK „jeśli nie chodzi o rzecz bardzo małej wartości, nie wolno bez specjalnego pisemnego zezwolenia kompetentnej władzy sprzedawać lub wydzierżawiać dóbr kościelnych ich zarządcom albo krewnym lub powinowatym zarządców, aż do czwartego stopnia”.

8 Zob. m.in. F. Bogdan: Prawo zakonów, instytutów świeckich i stowarzyszeń życia apostolskiego, Poznań 1988, s. 155, powoływany dalej jako F. Bogdan; B. W. Zubert: Instytuty życia konsekrowanego i stowarzyszenia życia apostolskiego (w:) Komentarz do Kodeksu Prawa Kanonicznego z 1983 r., t.2/III, Lublin 1990, s. 105, powoływany dalej jako B. W. Zubert: Komentarz.

9 F. Bogdan: Prawo, s. 155.

10 Bliżej zagadnienie to charakteryzuje F. Bogdan: Prawo, s. 155.

11 Nie wchodzi tu w grę zapłata za prawo własności nieruchomości, gdyż pieniądze są traktowane jako rzecz *sui iuris*.

Zawarcie zatem umowy dzierżawy lub najmu, względnie innej o zbliżonej treści powinno być uregulowane przez Konferencję Episkopatu. Jednak stanowcze brzmienie dotyczące konieczności uzyskania zgody także przy takich umowach wskazuje, że jest to element obligatoryjny regulacji wprowadzonych przez Konferencję Episkopatu.

Również należy wskazać na treść kan. 1290 KPK. Stanowi on, iż „to, co prawo państwowe na danym terytorium postanawia odnośnie umów, zarówno w ogólności, jak i w szczególności, oraz do zobowiązań, ma być zachowywane również mocą prawa kanonicznego w odniesieniu do rzeczy podlegających władzy rządzenia Kościoła, z tymi samymi skutkami, chyba że są przeciwne prawu Bożemu lub co innego zastrzega prawo kanoniczne, i przy zachowaniu przepisu kan. 1547”.

Przepis ten dokonuje tzw. kanonizacji prawa państwowego, tj. prawu świeckiemu nadaje moc prawa kanonicznego¹². Tym samym na gruncie prawa kanonicznego obowiązują wszelkie regulacje prawa polskiego dotyczące umów w zakresie obrotu nieruchomościami, a więc umowy sprzedaży, dzierżawy, najmu itp. Jednak wskazać należy, że chodzi tu jedynie o obowiązywalność przepisów prawa polskiego na płaszczyźnie prywatnoprawnej, bowiem kwestie publicznoprawne są regulowane odrębnymi przepisami.

Należy postawić pytanie, czy sytuacja kanonicznoprawna zakonnych osób prawnych wpływa na ich cywilnoprawną pozycję?

Zgodnie z art. 33 kc. osobami prawnymi są Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepis szczególny przyznaje osobowość prawną. Z przymiotem osobowości prawnej wiąże się zdolność prawna i zdolność do czynności prawnych. Jednakże uzyskanie osobowości prawnej prawa kanonicznego nie czyni danej kościelnej jednostki organizacyjnej osobą prawną prawa polskiego; uzyskuje ona bowiem ten przymiot w trybie określonym ustawą wyznaniową.

Jednak nabycie osobowości prawnej nie jest jedynym elementem, od którego jest uzależnione uczestnictwo zakonnych osób prawnych w obrocie nieruchomościami.

Pojawia się bowiem wątpliwość, czy przepisy prawa kanonicznego wywołują skutek w zakresie obrotu nieruchomościami przez zakonne osoby prawne i czy przy czynnościach tych należy uwzględniać przepisy prawa kanonicznego?

Zgodnie z art. 2 ustawy wyznaniowej „Kościół rządzi się w swych sprawach własnym prawem, swobodnie wykonuje władzę duchowną i jurysdykcyjną oraz zarządza swoimi sprawami”.

12 Bliżej na temat tego przepisu zob. m.in. R. Sobański: Prawo kanoniczne a krajowy porządek prawny, PiP z 1999, z. 6, s. 1 i n.

Podstawowe wątpliwości, jakie pojawiły się zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie dotyczą wykładni pojęcia „swoje własne sprawy”, które to sprawy pozwalają Kościołowi łacińskiemu rządzić się jego prawem, tj. prawem kanonicznym.

Wykładnia tego przepisu sprowadza się do ustalenia, czy w przypadku obrotu nieruchomościami przez zakonne osoby prawne uwzględnić należy również przepisy prawa kanonicznego, czy też nie?

W wyroku z dnia 27 lipca 2000 r. (IV CKN 88/00) SN stwierdził, że „Zawarcie umowy kredytu bez zezwolenia właściwego biskupa było sprzeczne z prawem określającym sposób działania parafii jako kościelnej osoby prawnej i prowadziło do jej nieważności”¹³.

Wprawdzie wyrok ten odnosi się do umowy kredytu, ale zawiera on głębszą refleksję SN na temat relacji pomiędzy prawem cywilnym a prawem kanonicznym. SN dopuścił bowiem możliwość nieważności czynności prawnej dokonywanej z kościelną osobą prawną, jeżeli zostały naruszone przepisy prawa kanonicznego.

Na tle tego orzeczenia pojawiły się dwa rozbieżne poglądy. Zdaniem G. Radeckiego stanowisko SN jest nietrafne, gdyż przepisy prawa kanonicznego nie mogą wywoływać skutków w prawie polskim. Natomiast moim zdaniem treść art. 2 uprawnia do przyjęcia takiej możliwości.

Należy wskazać także na pogląd W. Chmiela, według którego „Zbycie nieruchomości bez pisemnej zgody biskupa, zgodnie z kan. 1281 KPK., jest nieważne. Oznacza to, że nastąpiło niezgodnie z prawem kanonicznym; zbywający ksiądz przekracza swoje kompetencje proboszcza, działa jak falsus prokurator [...]”.

Nieuznanie sankcji nieważności oznaczałoby, że państwo polskie nie zapewnia Kościołowi swobodnego i publicznego zarządzania i administrowania swoimi sprawami na podstawie prawa kanonicznego (art. 5 konkordatu)”¹⁴.

Z przytoczonych argumentów wynika, że przy obrocie prawnym nieruchomościami, jeżeli stroną czynności prawnej jest kościelna osoba prawna, zastosowanie będą miały przepisy prawa kanonicznego.

Zatem w pierwszej kolejności notariusz dokonujący czynności powinien upewnić się, że organ zakonnej osoby prawnej posiada wymagane prawem kanonicznym zezwolenie właściwego organu, a ponadto musi sprawdzić czy dana kościelna osoba prawna może być stroną obrotu nieruchomościami. W dalszej

kolejności należy żądać przedłożenia dokumentu kościelnego, który jest dokumentem prywatnym¹⁵.

Również należy wskazać, że w zakresie stosowania przepisów prawa kanonicznego SN dopuścił się błędu. Zastosował bowiem kan. 638 KPK, który jak wskazano jednoznacznie – dotyczy jedynie instytutów zakonnych, pomimo iż stroną postępowania była parafia. Wprawdzie niewłaściwa subsumcja dokonana przez SN nie doprowadziła do błędnego rozstrzygnięcia, gdyż dokonał on analizy także innych przepisów prawa kanonicznego, ale świadczy to o nieznajomości problematyki zarządzania dobrami kościelnymi w ogólności, a zakonnych osób prawnych w szczególności.

Jednak najciekawszą częścią uzasadnienia wyroku SN są rozważania dotyczące wykładni wspomnianego już art. 2 ustawy wyznaniowej.

Analizując ten przepis wskazać należy, że wyróżnić można trzy kategorie spraw – sprawy należące do wyłącznej kompetencji prawodawcy kościelnego, sprawy należące do wyłącznej kompetencji ustawodawcy świeckiego i sprawy (najbardziej interesujące z omawianego punktu widzenia) należące do tzw. *causa mixti fori*, czyli spraw leżących w kręgu kompetencji zarówno prawodawcy kościelnego, jak i ustawodawcy świeckiego.

Art. 2 ustawy wyznaniowej stanowi, iż Kościół w swoich sprawach rządzi się swoim prawem oraz może swobodnie wykonywać władzę duchową i jurysdykcyjną.

Zatem zdaniem SN przepisy regulujące zarządzanie majątkiem przez kościelne osoby prawne (w tym i zakonne) mieszczą się w pojęciu zarządzania swoimi sprawami, co w dalszej konsekwencji pozwala na przyjęcie, iż w tym zakresie zastosowanie znajdują przepisy prawa kanonicznego.

Zatem skoro w prawodawstwie Kościoła łacińskiego znajdują się przepisy regulujące obrót nieruchomościami przez kościelne osoby prawne (w tym i zakonne) to powinny one być stosowane na forum zewnętrznym.

Powyższe argumenty wskazują na odrębności kanoniczno – i cywilnoprawne w zakresie uczestnictwa w obrocie nieruchomościami. Dlatego należy podjąć rozważania w zakresie regulacji szczególnych, w których istnieją odrębności co do regulacji ogólnych. Wskazać tu należy przede wszystkim dwie kwestie – nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców oraz wyłączenie prawa pierwokupu Agencji Nieruchomości Rolnych, uregulowanego w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego¹⁶.

13 OSP z 2003, z. 9, s. 115.

14 W. Chmiel: Obrót, s. 13.

15 Zob. m.in. K. Knopek: Dokument w procesie cywilnym, Poznań 1993, s. 80–81; B. Rakoczy: Glosa do wyroku SN z dnia 17 listopada 2000 V CKN 1364/00, PIP z 2002, z. 1, s. 110–114.

16 Dz.U. nr 64, poz. 592.

Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców jest przedmiotem odrębnej regulacji w ustawie z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców¹⁷.

Zgodnie z art. 1 ust. 2. ustawy o nabywaniu nieruchomości „cudzoziemcem w rozumieniu ustawy jest:

- 1) osoba fizyczna nieposiadająca obywatelstwa polskiego;
- 2) osoba prawna mająca siedzibę za granicą;
- 3) nieposiadająca osobowości prawnej spółka osób wymienionych w pkt 1 lub 2, mająca siedzibę za granicą, utworzona zgodnie z ustawodawstwem państw obcych;
- 4) osoba prawna i spółka handlowa nieposiadająca osobowości prawnej mająca siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, kontrolowana bezpośrednio lub pośrednio przez osoby lub spółki wymienione w pkt 1, 2 i 3”.

Z omawianego punktu widzenia w grę wchodzi osoba prawna mająca siedzibę za granicą oraz osoby prawne kontrolowane pośrednio lub bezpośrednio przez podmioty uznane za cudzoziemców.

Wskazać należy, że zgodnie z art. 13 ust. 6 ustawy wyznaniowej „utworzenie jednostki organizacyjnej zakonu, który istnieje za granicą, a dotąd nie działał w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej [obecnie Rzeczypospolitej Polskiej], wymaga konsultacji między Sekretariatem Konferencji Episkopatu Polski a ministrem właściwym do spraw wyznań religijnych”.

Przepis ten koresponduje z wyżej powołaną regulacją z ustawy o nabywaniu nieruchomości. Zawarta w omawianym przepisie definicja cudzoziemca odnosi się także do jednostek kontrolowanych pośrednio bądź bezpośrednio przez cudzoziemców. Tym samym rozpoczęcie działalności przez jednostkę organizacyjną zakonu wymaga trybu konsultacyjnego. Jednostką organizacyjną zakonu może być klasztor *sui iuris*, dom zakonny, względnie prowincja. Jednak przeprowadzenie trybu konsultacyjnego nie zwalnia zakonnej osoby prawnej od uzyskania zgody na nabycie nieruchomości.

Należy wskazać, że w Konkordacie została zawarta regulacja, iż żadna część obszaru Rzeczypospolitej Polskiej nie będzie włączona do diecezji lub prowincji kościelnej mającej swą stolicę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (art. 6 ust. 2 Konkordatu).

Jednak regulacja ta nie odnosi się do zakonnych osób prawnych. Ponadto zakonne osoby prawne wchodzi zwykle w skład większej osoby prawnej (np. dom

zakonny w skład prowincji zakonnej, a ta w skład zakonu jako całości). Zatem sytuacja kontroli pośredniej lub bezpośredniej jest jak najbardziej realna.

Należy wskazać także, że najwyższym przełożonym wszystkich zakonników i zakonnych osób prawnych jest Papież.

Z kolei inną kwestią wymagającą wyjaśnienia jest prawo pierwokupu przez Agencję Nieruchomości Rolnych (ANR) określone w art. 3 ust. 4 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego¹⁸.

Zgodnie z art. 54 ustawy wyznaniowej „1. w obrocie nieruchomościami między kościelnymi osobami prawnymi nie stosuje się prawa pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa.

2. Przy nabywaniu nieruchomości lub ich części przez kościelne osoby prawne od osób trzecich prawo pierwokupu może być stosowane jedynie w przypadkach, gdy inwestor państwowy lub spółdzielczy uzyskał wcześniej decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej na tej nieruchomości lub części tej nieruchomości”.

Wskazać należy, że przepis ustawy wyznaniowej ma charakter *lex specialis* i tym samym wyłącza stosowanie przepisów o prawie pierwokupu. Zatem w sytuacjach określonych w art. 54 ustawy wyznaniowej kościelna osoba prawna ma prawo pierwokupu, nawet jeśli przedmiotem obrotu jest nieruchomość rolna. Ustawodawca bowiem nie rozróżnia, o jaką nieruchomość chodzi.

Wprawdzie art. 54 ustawy wyznaniowej dotyczy prawa pierwokupu Skarbu Państwa, ale zgodnie z art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹⁹ ANR wykonuje prawa właścicielskie Skarbu Państwa i innych praw rzeczowych w stosunku do nieruchomości rolnych. Ponadto ANR jest państwową osobą prawną²⁰. Zatem tożsamość podmiotowa nie budzi wątpliwości.

Reasumując dotychczasowe wywody wskazać należy, że kościelne osoby prawne są i mogą być uczestnikami obrotu nieruchomościami.

Jednak jest to specyficzna grupa podmiotów, której sytuację prawną regulują jednocześnie dwa porządki prawne – prawo danego państwa (na obszarze którego taki podmiot istnieje) oraz prawo kanoniczne, które ma charakter powszechny.

Przepisy prawa kanonicznego zawierają regulacje dotyczące nieruchomości zakonnych osób prawnych. Regulowane są one jako akty nadzwyczajnej administracji i zalicza się je do tzw. alienacji. Dokonywanie zaś czynności nadzwyczajnej

18 Dz.U. nr 64, poz. 592.

19 Dz.U. z 2004 r., nr 208, poz. 2128 ze zm.

20 Bliżej na temat ANR zob. m.in. M. Możdżeń-Marcinkowski: Agencja Nieruchomości Rolnych, Zakamycze 2003.

17 Dz.U. z 2004 r., nr 167, poz. 1758, powoływana dalej jako ustawa o nabywaniu nieruchomości.

administracji powoduje, że wymagana jest zgoda pisemna kompetentnego przełożonego oraz zgoda jego rady. Niekiedy wymagana jest zgoda Stolicy Apostolskiej.

Biorąc pod uwagę treść Konkordatu oraz art. 2 ustawy wyznaniowej, a także analizując wspomniany wyżej wyrok SN, przyjąć należy, że w przypadku uczestnictwa w obrocie nieruchomości przez kościelne osoby prawne, zastosowanie znajdują regulujące tenże obrót przepisy prawa kanonicznego, a w szczególności normy KPK.

Zatem w obrocie tym uwzględnia się przepisy prawa polskiego i kanonicznego.



0256 m2/
/4

38, -