STUDIA IURIDICA AGRARIA



TOM V

STUDIA IURIDICA AGRARIA

STUDIA IURIDICA AGRARIA

TOM V

Profesorowi Andrzejowi Stelmachowskiemu

Redakcja tomu:
prof. dr hab. Stanisław Prutis

548.025612

Temida 2
Białystok 2005

122638

Czytelnia czasopism 01

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 jakiejkolwiek formie i w jakikolwiek sposób (elektroniczny, mechaniczny), włącznie z fotokopiowaniem – bez pisemnej zgody wydawcy.

ISSN 1642–0438

BIBLIOTEKA UNIWERSYTECKA
im. Jerzego Giedroycia w Białymstoku
FUW0292622

Opracowanie typograficzne:
Jerzy Banasiuk

Opracowanie graficzne okładki:
Andrzej Skarzyński

Korekta techniczna:
Jerzy Banasiuk

Korekta:
Marian Suchożebrski

UNIWERSYTET W BIAŁYMSTOKU
BIBLIOTEKA UNIWERSYTECKA

0256112/5

© Copyright by Temida 2
Białystok 2005

Wydawca: **Temida 2**
Przy współpracy i wsparciu finansowym Wydziału Prawa
Uniwersytetu w Białymstoku
oraz wsparciu finansowemu Wydziału Prawa i Administracji
Uniwersytetu Warszawskiego

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

D/247/09p 314151

Spis treści

Słowo wstępne 7

Biografia naukowa Profesora Andrzeja Stelmachowskiego
(Stanisław Prutis) 9

Roman Budzinowski *– UAM w Poznaniu*
O potrzebie refleksji teoretycznej w prawie rolnym 15

Paweł Czechowski, Piotr Wieczorkiewicz *– Uniwersytet Warszawski*
Problemy ingerencji prawnej w swobodę obrotu nieruchomościami rolnymi w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego i jej wpływ na interpretację ustawodawstwa krajowego 25

Edward Gniewek *– Uniwersytet Wrocławski*
O przyszłości użytkowania wieczystego – dyskusji ciąg dalszy 49

Bogdan Jankowski *– Uniwersytet w Białymstoku*
Prawne warunki realizacji regionalnej polityki rolnej 60

Alina Jurcewicz *– INP PAN*
Własność w ujęciu prawa wspólnotowego – zarys 69

Małgorzata Korzycka–Iwanow *– Uniwersytet Warszawski*
Prawo żywnościowe – relacje do prawa rolnego 74

Barbara Kozłowska *– INP PAN*
Wybrane problemy doradztwa rolniczego na tle nowych regulacji prawnych 86

Elżbieta Kremer *– Uniwersytet Jagielloński*
Gospodarstwo rolne w sądowym postępowaniu egzekucyjnym 96

Teresa Kurowska *– Uniwersytet Śląski*
Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego a prawo własności 113

Aleksander Lichorowicz *– Uniwersytet Jagielloński*
W kwestii modelu prawnego instytucji kształtujących struktury gruntowe w rolnictwie (studium prawno–porównawcze) 123

Michał Możdżeń–Marcinkowski – *Uniwersytet Warszawski*
Nieratyfikowana umowa międzynarodowa jako źródło prawa wewnętrznego w prawie administracyjnym w świetle art. 9 Konstytucji RP *141*

Aleksander Oleszko – *UMCS w Lublinie*
Podział prawny nieruchomości gruntowej (zagadnienia wieczystoksięgowe) 151

Maksymilian Pazdan – *Uniwersytet Śląski*
O sposobach usuwania kolizji wynikających z wielorakiego obywatelstwa w prawie prywatnym międzynarodowym.....160

Stanisław Prutis – *Uniwersytet w Białymstoku*
Kształtowanie ustroju rolnego – potrzeba nowej regulacji ustawowej 168

Krystyna Stefańska – *Uniwersytet Łódzki*
Pojęcie gospodarstwa rodzinnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego 185

Jan Szachułowicz – *Uniwersytet Warszawski*
Spółki grup producentów rolnych spółkami użyteczności publicznej.....197

Elżbieta Tomkiewicz – *INP PAN*
Wspólna polityka rolna po reformie z 2003 r. 211

Zygmunt Truszkiewicz – *Uniwersytet Jagielloński*
Posiadanie w zakresie prawa użytkowania wieczystego.....221

Błażej Wierzbowski – *UMK w Toruniu*
Kształtowanie ustroju rolnego. Aspekty przestrzenne 233

Andrzej Zieliński – *UAM w Poznaniu*
Scalanie i podział nieruchomości przeznaczonych na inne cele niż rolne i leśne.....248

Słowo wstępne

Rok 2005 w życiu i pracy naukowej, a także w służbie publicznej
Profesora Andrzeja Stelmachowskiego
jest rokiem wielu jubileuszy, a mianowicie:

- 80-lecia urodzin,
- 55-lecia uzyskania stopnia doktora nauk prawnych,
- 25-lecia służby ideałom „Solidarności",
- 15-lecia przewodniczenia „Wspólnocie Polskiej".

Z tych okazji dedykujemy
Drogiemu Jubilatowi i Szanownemu Mistrzowi
niniejszy tom studiów,
życząc jednocześnie dalszych wspaniałych osiągnięć
i kolejnych jubileuszy.

Dziękujemy wszystkim Autorom, że zechcieli uświetnić Jubileusz udziałem w prezentowanym opracowaniu.

Komitet organizacyjny

Małgorzata Korzycka–Iwanow
Dyrektor Instytutu Nauk Prawno–Administracyjnych WPiA UW

Paweł Czechowski
Kierownik Zakładu Prawa Rolnego WPiA UW

Aleksander Lichorowicz
Prezes Stowarzyszenia Agrarystów Polskich
Kierownik Katedry Prawa Rolnego UJ

Stanisław Prutis
Dziekan Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku
V–ce Prezes Stowarzyszenia Agrarystów Polskich



Foto. © Jerzy Banasiuk

Profesor Andrzej Stelmachowski
(biografia naukowa)

Andrzej Stanisław Ksawery, syn Wisławy z Majewskich i Bronisława Stelmachowskiego, urodził się 28 stycznia 1925 roku w Poznaniu. Tam też uczył się w szkole powszechnej i średniej. Po wybuchu wojny kontynuował naukę w Gimnazjum Polskim w Kownie (na Litwie), a następnie w ramach tajnego nauczania w Warszawie. Maturę uzyskał w 1943 r. W tymże roku podjął studia w podziemnym Uniwersytecie Warszawskim; kontynuował je po wojnie w Poznaniu, uzyskując tytuł magistra prawa w 1947 r. na Wydziale Prawno-Ekonomicznym Uniwersytetu im. A. Mickiewicza. W okresie wojennym, niezależnie od pracy (także fizycznej) oraz udziału w tajnym nauczaniu, był również żołnierzem Armii Krajowej.

Po ukończeniu studiów A. Stelmachowski podjął pracę na Uniwersytecie im. AM w Poznaniu, gdzie w 1950 r. uzyskał stopień doktora nauk prawnych. Następnie przeniósł się na Uniwersytet Warszawski, gdzie uzyskał stopień kandydata nauk (w 1956 r.) i z początkiem roku 1958 powołany został na stanowisko docenta. Pracę w sądownictwie A. Stelmachowski rozpoczął jeszcze w Poznaniu; następnie był sędzią sądu powiatowego w Warszawie. W 1951 r. zrzekł się stanowiska sędziowskiego. Po zmianach politycznych roku 1956 podjął ponownie pracę w sądownictwie, jako członek Biura Orzecznictwa Sądu Najwyższego; w 1959 r. został oddelegowany do Ministerstwa Sprawiedliwości. Od 1962 r. A. Stelmachowski w działalności zawodowej skoncentrował się wyłącznie na pracy naukowej. Z końcem tego roku został powołany na stanowisko profesora nadzwyczajnego w Uniwersytecie Wrocławskim. Po siedmiu latach, w 1969 r. objął stanowisko profesora Uniwersytetu Warszawskiego. W 1973 r. uzyskał tytuł profesora zwyczajnego. Od 1970 roku A. Stelmachowski prowadził działalność dydaktyczną również w Filii Uniwersytetu Warszawskiego w Białymstoku, gdzie pełnił funkcję dziekana Wydziału Administracyjno–Ekonomicznego w latach 1975–1981.

Profesor Andrzej Stelmachowski jest postacią wybitną, która zasługuje na wielkie uznanie, ze względu na swoją działalność na wielu polach. Jako uczony, wybitny prawnik, przedmiotem swych badań naukowych objął kilka dyscyplin prawnych – prawo cywilne, prawo rodzinne, prawo gospodarcze, a przede wszystkim prawo rolne. Dorobek naukowy Profesora legł u podstaw wyodrębnienia prawa rolnego jako nowej gałęzi prawa. Stworzył on również szkołę funkcjonal-

nego podejścia do prawa, skupiając wokół oryginalnej metody badawczej (badanie prawa w procesie jego stosowania) liczne grono uczniów. Zdaniem A. Stelmachowskiego:

„Moc prawa tkwi nie w elementach formalnych, lecz ... w wewnętrznych wartościach, które ze sobą niesie. Stara rzymska paremia: ius est ars boni et aequi jest czymś więcej niż pięknym ozdobnikiem, jest wyrazem przekonania, że są pewne granice, poza które ustawodawca wykroczyć nie powinien, że z chwilą gdy prawo sprzeniewierzy się funkcji nosiciela określonych wartości, przekształci się w swoje przeciwieństwo i stanie się bezprawiem, stanie się formą, która będzie stanowiła pozór prawa". Przytoczone słowa Profesora Andrzeja Stelmachowskiego dobitnie wyrażają Jego filozofię prawa, akcentującą znaczenie aksjologii w tworzeniu i stosowaniu prawa.

Jako nauczyciel akademicki i organizator życia naukowego Profesor Stelmachowski odniósł wielkie sukcesy w kształceniu kadry naukowej i organizacji zespołów badawczych. Profesor wypromował 22 doktorów; przewody habilitacyjne, pod Jego opieką, ukończyło 8 doktorów, a 5 uczniów (w tym piszący te słowa) uzyskało tytuły naukowe profesora. Aktualnie uczniowie Profesora piastują funkcje akademickie na 6 uniwersytetach. Spośród licznych funkcji organizacyjnych Profesora z wdzięcznością wspominamy stanowisko dziekana Wydziału Administracyjno–Ekonomicznego Filii Uniwersytetu Warszawskiego w Białymstoku (lata 1975-81). Blisko 30-letnie związki Profesora z ośrodkiem białostockim walnie przyczyniły się do powstania samodzielnego Uniwersytetu.

Kolejnym polem działania Profesora A. Stelmachowskiego, zawsze zaangażowanego w sprawy społeczne, jest udział w budowie demokratycznego państwa prawa. Przełomowym momentem był tu oczywiście „Sierpień'80".

Profesor, będąc osobą znaną z opozycyjnych poglądów (był członkiem Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość"), zaproszony został przez strajkujących stoczniowców do Gdańska, gdzie pełnił funkcję doradcy robotników przy zawarciu Porozumienia Gdańskiego. Od tego momentu Profesor Stelmachowski związany był z ruchem „Solidarności", pełniąc funkcję doradcy Lecha Wałęsy i kierowniczych gremiów zarówno NSZZ „Solidarność", jak i „Solidarności Rolników Indywidualnych". Funkcje te pełnił także, gdy „Solidarność" działała w podziemiu. Należał do twórców i uczestników obrad Okrągłego Stołu; współprzewodniczył zespołowi do spraw wsi i rolnictwa.

Przed 16 laty, w pierwszych wolnych wyborach, Profesor Stelmachowski został wybrany, jako reprezentant Ziemi Białostockiej, do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, który powierzył Mu godność marszałka. Jako marszałek Senatu Profesor uczestniczył w symbolicznym akcie przekazania insygniów władzy przez prezydenta Ryszarda Kaczorowskiego prezydentowi Lechowi Wałęsie. Przewodnicząc

wyższej izbie parlamentu niezwykle aktywnie i twórczo oddziaływał na przekształcenia ustroju państwa oraz systemu prawa. Dość wskazać, iż tak doniosłe rozstrzygnięcie ustrojowe jak wprowadzenie samorządu terytorialnego na szczeblu gmin zapadło z inicjatywy ustawodawczej Senatu.

W ostatnich latach aktywność społeczna Profesora koncentruje się wokół działalności Stowarzyszenia „Wspólnota Polska", któremu przewodniczy. Dokonania Profesora wysoko oceniają Polacy na emigracji, na Zachodnie i szczególnie na Wschodzie, co potwierdzają liczni przyjaciele z Litwy i Białorusi.

We wszystkich dziedzinach, i – co ważne – we wszystkich okresach swojego zaangażowania Profesor Stelmachowski prezentował trwały system wartości, wśród których wymienić należy: prawość, wierność przekonaniom, odpowiedzialność, troskę o dobro wspólne i kierowanie się społeczną nauką Kościoła, co zapewniło Mu niekwestionowany autorytet moralny.

Charakteryzując twórczość i dorobek naukowy Profesora pragnę podkreślić wszechstronność zainteresowań badawczych, obejmujących praktycznie całość systemu prawa prywatnego, a także dyscypliny oparte na konstrukcjach prawa publicznego (prawo gospodarcze, rolne). Profesor „specjalizował się" niejako w badaniu instytucji prawnych usytuowanych „na styku" kilku dyscyplin. Równie imponująca jest wielkość dokonań Profesora. Na liście Jego publikacji naukowych, obejmującej ponad 200 pozycji (ogłoszonych w kraju i za granicą) znajdują się traktaty i monografie książkowe, podręczniki, komentarze i glosy, recenzje, raporty z badań, referaty. Samych opracowań książkowych, których autorem, współautorem lub redaktorem był Profesor Stelmachowski jest ponad czterdzieści. Liczne prace są efektem badań empirycznych, prowadzonych pod kierunkiem Profesora przez zespoły Jego uczniów.

Fundamentem doświadczeń i osiągnięć Profesora Stelmachowskiego są badania w dziedzinie prawa cywilnego. Przewodnim motywem cywilistycznej twórczości Profesora jest postrzeganie prawa jako instrumentu realizacji celów społecznych i ochrony społecznie doniosłych wartości. Drogę osiągnięć badawczych znaczą kolejne monografie i studia z zakresu cywilistyki: *Przysposobienie w polskim prawie rodzinnym* (1957), *Istota i funkcja posiadania* (1958), *Kontraktacja produktów rolnych* (1960), *Nominalizm pieniężny a waloryzacja (Studia cywilistyczne,* t. VI, Kraków 1965), *Odpowiedzialność cywilna za niedobory* (1966), *Ewolucja autonomii woli* (w: *Tendencje rozwoju prawa cywilnego,* 1983).

Podstawowym problemom prawa cywilnego poświęcony jest cykl traktatów z zakresu teorii tego prawa. Znaczącym wydarzeniem w rozwoju polskiej cywilistyki było pierwsze wydanie *Wstępu do teorii prawa cywilnego* (1969), w którym Autor zawarł refleksje dotyczące tak ważnych kwestii, jak zasady prawa cywilnego, klauzule generalne w kodeksie cywilnym, źródła prawa cywilnego czy pro-

blematyka osób prawnych. Drugie wydanie *Wstępu do teorii prawa cywilnego* miało miejsce w 1984 r. i przyniosło przewartościowanie niektórych ujęć, dokonane niewątpliwie pod wpływem świeżych doświadczeń związanych z powstaniem ruchu „Solidarności" i stanem wojennym. Ukoronowaniem cyklu jest dzieło pt.: *Zarys teorii prawa cywilnego* (1998), bogato uwzględniające doświadczenia i dorobek III Rzeczypospolitej w budowaniu demokratycznego państwa prawnego i gospodarki rynkowej. W podsumowaniu pracy Profesor stwierdza, że *„szansą i celem prawa cywilnego winno być zbliżanie do siebie ludzi, zwłaszcza tych wszystkich, którym nie jest obojętna sprawa drugiego człowieka..."*

Profesor aktywnie uczestniczy nadal w opracowaniu fundamentalnych syntez cywilistycznych, czego wyrazem są Jego poglądy na temat prawa własności (modele własności i ich uwarunkowania społeczno-ustrojowe, treść i wykonywanie prawa własności) zaprezentowane w *„Systemie Prawa Prywatnego"* (Tom 3, Prawo rzeczowe, pod red. T. Dybowskiego, Warszawa 2003).

Prawo rolne jest dziedziną, w której Profesor A. Stelmachowski odegrał i nadal pełni rolę szczególną. W ciągu 50-ciu lat wyodrębniania się prawa rolnego (z prawa administracyjnego oraz cywilnego) prawo to stawało się nową gałęzią (najpierw w płaszczyźnie dydaktycznej, a później i doktrynalnej) przy stałym, twórczym, często krytycznym zaangażowaniu Profesora. Jego zasługą jest określenie przedmiotu i zakresu prawa rolnego (objęcie zakresem badań także rolnictwa indywidualnego, skazywanego w latach 1956–80 na „stopniowe socjalistyczne przekształcenia"). Jego dorobkiem jest opracowanie podstawowych konstrukcji prawno–rolnych, takich jak zasady prawa rolnego, czy koncepcja własności rolniczej, rozumiana jako kompleks praw i obowiązków. Jego osiągnięciem są także konkretne rozwiązania prawne służące obronie rolnictwa indywidualnego. Dość wskazać, że wprowadzona przepisem art. 131 kc. (w 1982 r.) reguła, iż PRL gwarantuje własność i całkowitą ochronę indywidualnych gospodarstw rolnych, stanowiących trwały i równoprawny element społeczno–gospodarczego ustroju PRL, była konsekwencją realizacji Porozumień rzeszowsko–ustrzyckich, przy zawarciu których głównym doradcą „Solidarności RI" był Profesor Stelmachowski.

Działalność Profesora Stelmachowskiego w dziedzinie prawa rolnego charakteryzuje się swoistym zintegrowanym podejściem – teoretyczne hipotezy badawcze są przedmiotem weryfikacji w toku badań empirycznych, a ich wyniki stanowią przedmiot postulatów legislacyjnych, a także bieżącej dydaktyki prawa rolnego, która prowadzona jest również przy wykorzystaniu badań praktycznych prowadzonych przez studentów w środowisku wiejskim. Efektem stosowanej przez Profesora metody badawczej są (wykonane pod Jego kierunkiem naukowym) opracowania zespołowe: *„Przemiany własności ziemi w rolnictwie polskim"* (1974), *„Wpływ instrumentów prawnych na przestrzenną strukturę rolnictwa"* (1977),

„Problemy zarządzania rejonami uprzemysłowionymi" (1986), *„Ewolucja pozycji właściciela indywidualnego gospodarstwa rolnego w Polsce"* (1989).

Mówiąc o zasługach Profesora w dydaktyce prawa rolnego, wyeksponować pragnę dwie okoliczności. Profesor jest twórcą koncepcji, a zarazem głównym współautorem podręcznika akademickiego (*„Prawo rolne"* – 1966, 1970, 1980, 1987, *„Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej"* – 1994, 1997, 1999), uznawanego za podstawowy materiał dydaktyczny w tej dyscyplinie. Służy on już 40. rocznikom studentów kierunków prawa i administracji. Oryginalna metoda prowadzenia ćwiczeń z prawa rolnego (z uwzględnieniem badań terenowych w środowisku wiejskim) sprawiła, iż dzięki Profesorowi prawo rolne – wbrew potocznym mniemaniom – jest niezwykle interesującą dyscypliną.

Dowodem szczególnego autorytetu Profesora A. Stelmachowskiego jest funkcja redaktora naukowego najnowszego podręcznika *„Prawo rolne"* (Wyd. Prawnicze Lexis Nexis 2003; wydanie 2 – 2005), będącego w zamyśle próbą zintegrowania zarówno środowiska, jak i programów nauczania prawa rolnego (wraz z powstającym prawem żywnościowym). Podręcznik ten powstał z inicjatywy Polskiego Stowarzyszenia Prawników Agrarystów (którego honorowym przewodniczącym jest Profesor), a przygotowany został przez 20 współautorów z 9-ciu uniwersytetów. Podręcznik ten ma rzeczywiście ogólnopolski charakter.

W procesie legislacyjnym doskonalenia ustawodawstwa rolnego Profesor pełnił stałą funkcję eksperta, którego zdanie liczyło się przy wydawaniu wielu kluczowych ustaw rolnych. Podkreślić należy, iż jeszcze w okresie PRL Profesor Stelmachowski był autorem koncepcji, redaktorem i współautorem pierwszego w Polsce projektu kodeksu rolnego (lata 1973/74). Ta pierwsza próba polskiej kodyfikacji prawa rolnego nie uzyskała wszakże akceptacji ówczesnych władz PRL, a to ze względu na zawarte w projekcie gwarancje trwałości indywidualnej własności w rolnictwie. Ostatni okres harmonizacji polskiego ustawodawstwa rolnego z ustawodawstwem Unii Europejskiej angażował Profesora w przygotowanie projektów nowych polskich ustaw rolnych (m.in. w ramach programu „Phare–Sierra").

O uznaniu pozycji Profesora w skali międzynarodowej świadczą Jego artykuły w renomowanych czasopismach zagranicznych, zaproszenia do udziału w konferencjach i towarzystwach naukowych, przede wszystkim zaś doktoraty honorowe Uniwersytetu Paris I Pantheon–Sorbonne oraz Uniwersytetu w Ferrarze, a także prestiżowe członkostwo w Akademie de l'Agriculture de France. Profesor jest pierwszym polskim uczonym w Europejskim Komitecie Prawa Rolnego (CEDR); dzięki Jego staraniom i autorytetowi Polskie Stowarzyszenie Prawników Agrarystów zostało podniesione do rangi sekcji krajowej Europejskiego Komitetu Prawa Rolnego.

Aby nie spotkać się z zastrzeżeniem, iż prezentowana ocena pozycji Profesora A. Stelmachowskiego jest nadmiernie subiektywną oceną sporządzoną przez Jego

ucznia, pragnę przytoczyć także opinię profesora zwycz. Aleksandra Lichorowicza z Uniwersytetu Jagiellońskiego. W recenzji profesora A. Lichorowicza czytamy:

„...z całym przekonaniem i należnym szacunkiem dla osiągnięć prof. A. Stelmachowskiego pragnę stwierdzić, iż:

- *prof. A. Stelmachowski jest niewątpliwie twórcą nowej naukowej szkoły prawa rolnego,*
- *Jego dorobek naukowy, stworzenie nowej metody badawczej i bazy teoretycznej, legł u podstaw wyodrębnienia się prawa rolnego jako nowej gałęzi prawa,*
- *prof. A. Stelmachowski jest polskim naukowcem, który zdobył sobie szerokie i powszechne uznanie w skali międzynarodowej".*

(recenzja wniosku o nadanie prof. A. Stelmachowskiemu tytułu doktora h.c. Uniwersytetu w Białymstoku)

Działalność naukowo–dydaktyczna i służba publiczna Profesora ma miejsce głównie w Warszawie i Uniwersytecie Warszawskim. W biografii Profesora chwalebnie zapisał się także okres wrocławski (lata 1962–69), gdzie Profesor należał do wybitnych twórców ośrodka prawniczego na Uniwersytecie. Także Białystok był miejscem aktywnej, pionierskiej działalności Profesora, który współtworzył środowisko naukowe Wydziału Administracyjno–Ekonomicznego, później zaś – Wydziału Prawa Filii Uniwersytetu Warszawskiego, i walnie przyczynił się do powstania Uniwersytetu w Białymstoku. Podziękowaniem za zasługi Profesora dla tych środowisk naukowych jest przyznanie Mu tytułu doktora *honoris causa* Uniwersytetu w Białymstoku (1999 r.) oraz tytułu doktora *honoris causa* Uniwersytetu Wrocławskiego (2005 r.). Profesor jest również doktorem honorowym Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie (2003 r.).

Mając na uwadze zasługi Profesora Andrzeja Stelmachowskiego dla kształtowania kultury prawnej, dla budowy demokratycznego państwa prawnego i dla rozwoju nauki prawa pragnę stwierdzić, iż Profesor jest autorytetem i wzorem profesora uniwersytetu dla kolejnych pokoleń młodzieży akademickiej.

W imieniu zespołu uczniów Profesora pragnę serdecznie Mu podziękować za opiekę naukową, ogromną życzliwość, przyjazną inspirację, za wrażliwość na sprawy osobiste, ojcowską krytykę i wspólną przygodę naukową – nie tylko na Uczelni, ale i w „plenerach badawczych".

Życzymy szczęśliwej realizacji dalszych zamierzeń osobistych i naukowych.

Plurimos annos!

Stanisław Prutis

O potrzebie refleksji teoretycznej w prawie rolnym

Przed ponad 35 laty prof. Andrzej Stelmachowski opublikował "Wstęp do teorii prawa cywilnego".[1] Wprawdzie dwa kolejne późniejsze wydania[2], przygotowane w innych warunkach, przyniosły rozszerzenie zakresu rozważań jak i przewartościowanie wielu poglądów, ale już ta pierwsza edycja uświadomiła potrzebę całościowej refleksji teoretycznej w nauce prawa cywilnego. Autor w sposób przekonujący wykazał konieczność poszukiwania „ogólnych prawidłowości" w zakresie prawa cywilnego i to w czasie, gdy wysiłek badawczy cywilistów spoczywał z reguły na naukowym opracowywaniu poszczególnych instytucji. Takie były bowiem przede wszystkim oczekiwania praktyki w kilka lat po uchwaleniu nowych kodyfikacji z zakresu prawa cywilnego.

Warto wrócić do idei poszukiwania ogólnych prawidłowości, ale – tym razem – w odniesieniu do dyscypliny, której prof. Stelmachowski jest współtwórcą, to jest do prawa rolnego. Kwestia ta jest nie tylko interesująca z poznawczego punktu widzenia, ale również doniosła dla przyszłości prawa rolnego. Zapewnienie odpowiedniego rozwoju tego prawa w przyszłości, z uwzględnieniem interesów zarówno producentów rolnych jak i konsumentów, wymaga sformułowania teoretycznych podstaw jego rozwoju. Znajomość tych podstaw ułatwi nie tylko proces stanowienia, ale także stosowania prawa rolnego, co wyraża również praktyczny walor wspomnianej kwestii. Jeśli nawet, nawiązując do stwierdzenia Autora dotyczącego niemożności zbudowania w tamtym czasie rozwiniętej teorii prawa cywilnego, nie jest również obecnie możliwe opracowanie pełnej teorii prawa rolnego, to celowe i możliwe staje się opracowanie przynajmniej *wstępu do teorii prawa rolnego.*

***

W szczegółowych naukach prawnych, na pewnym etapie ich rozwoju – jak się zauważa[3] – objawia się chęć sformułowania własnej teorii. Oczywiste zaś jest, że podejmowanie problematyki teoretycznej nie jest wyłączną domeną ogólnej teorii prawa. Co więcej, to właśnie ta dyscyplina prawoznawstwa uznaje potrzebę pro-

1 A. Stelmachowski, Wstęp do teorii prawa cywilnego, Warszawa 1969.

2 A. Stelmachowski, Wstęp do teorii prawa cywilnego, (wydanie drugie zmienione), Warszawa 1984 oraz Zarys teorii prawa cywilnego, Warszawa 1998.

3 A. Carrozza, Per una teoria generale del diritto agrario, w zbiorze prac tego autora: Scritti di diritto agrario, Milano 2001, s. 113.

wadzenia wyspecjalizowanych badań teoretycznych nad poszczególnymi gałęziami prawa w ich różnych aspektach[4]. Badania te mogą zmierzać do syntetycznego opisu zjawisk społecznych objętych daną gałęzią prawa, wyjaśniać na gruncie ogólnej teorii zjawisk społecznych genezę tej gałęzi, rekonstruować aparaturę pojęciową stosowaną w danej dziedzinie czy analizować przydatność funkcjonalną określonych unormowań dla osiągnięcia pożądanych następstw społecznych[5]. Do zadań teorii każdej gałęzi prawa należy rekonstruowanie systemu wartości, którym ta gałąź ma służyć, wartości stanowiących uzasadnienie aksjologiczne dla norm tej gałęzi[6].

Te uwagi ogólnej teorii prawa można odnieść także do nauki prawa rolnego. Wskazują one, przynajmniej częściowo, czym może być teoria tej dziedziny prawoznawstwa. Niewątpliwie do niej należeć będzie udzielenie odpowiedzi na pytanie, jak powiązać potrzeby doraźnych rozwiązań praktycznych z uznawanymi wartościami[7]. Już choćby tylko z tego punktu widzenia potrzeba poszukiwania w prawie rolnym ogólnych prawidłowości wydaje się nader oczywista. Tego ogólnego i – w tym miejscu – wstępnego stwierdzenia nie osłabia świadomość niemożności opracowania – zarówno ze względów subiektywnych – jak i obiektywnych, rozwiniętej, pełnej teorii prawa rolnego. Być może także z tego względu agraryści–teoretycy ukrywają rozważania z zakresu teorii tego prawa pod bardzo skromnymi tytułami[8].

U podstaw formułowanej tu potrzeby refleksji teoretycznej w prawie rolnym leży nie tyle stwierdzenie, że prawo to jest odrębną gałęzią w systemie prawa, co konstatacja, że konieczne i użyteczne są oddzielne badania w zakresie tej dziedziny legislacji[9]. Tę konstatację uzasadniają swoistości regulacji prawnych dotyczących rolnictwa, uwarunkowanych: z jednej strony – szczególnymi cechami tego działu gospodarki, z drugiej zaś czynnikami o charakterze społeczno–ekonomicznym, politycznym, ustrojowym czy międzynarodowym. Jednym z przejawów owej swoistości jest odmienność regulacji prawnych rolnictwa w porównaniu z regulacjami dotyczącymi prowadzenia działalności pozarolniczej.

Wskazana cecha legislacji prawnorolnej ma ogromne znaczenie praktyczne. Uzasadnia ona nie tylko pewną specjalizację, gdy idzie o badania dogmatyczne,

4 Tak Z. Ziembiński, Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych, Warszawa–Poznań 1983, s. 41.

5 Tamże, s. 41.

6 Tak Z. Ziembiński, Czym może być teoria prawa cywilnego, w: Z zagadnień prawa cywilnego. Księga dedykowana Prof. Andrzejowi Stelmachowskiemu, Białystok 1991, s. 221–222. Przytoczone zdanie autor sformułował na tle lektury II wydania Wstępu to teorii prawa cywilnego.

7 Jest to pytanie sformułowane przez A. Stelmachowskiego, odnoszone do teorii prawa cywilnego, Zarys teorii.., s. 12.

8 O czym świadczą, dla przykładu, tytuły dwóch książek A. Carrozzy: Problemi generali e profili di qualificazione del diritto agrario, I, Milano 1975 oraz Lezioni di diritto agrario. I. Elementi di teoria generale, Milano 1988.

9 O konieczności i użyteczności oddzielnych (*separato*) badań w zakresie prawa rolnego pisze A. Germanò, Manuale di diritto agrario, wyd. IV, Torino 2001, s. 3 i n.

ale również w podejmowaniu problemów teoretycznych. Problemów tych nie rozwiążą ani reprezentanci innych szczegółowych dyscyplin prawoznawstwa, ani przedstawiciele ogólnej teorii prawa. Rodzi się uzasadniona obawa, że ci pierwsi mogą nie uwzględnić w wystarczającym stopniu swoistości regulacji prawnorolnych. Ponadto istnieje niebezpieczeństwo przenoszenia do nauki prawa rolnego koncepcji wypracowanych w innych dziedzinach, zwłaszcza w prawie cywilnym i administracyjnym[10]. Ci drudzy zaś, z powodu braku odpowiedniej znajomości tych regulacji, mogą nie podejmować problemów teoretycznych, które są bezpośrednio przydatne dla prawnika–agrarysty.

Rozwijając szczegółową argumentację na rzecz potrzeby refleksji teoretycznej w prawie rolnym, należy już na wstępie sformułować dwie uwagi o charakterze wyjściowym.

Pierwsza uwaga dotyczy znaczenia badań o charakterze dogmatycznym. By uniknąć wątpliwości, wypada zaznaczyć, że uzasadnienie potrzeby podejmowania problemów teoretycznych w nauce prawa rolnego nie oznacza deprecjacji problematyki dogmatycznej. Jest ona wszakże „jądrem" każdej gałęzi prawa. Badania dogmatyczne służą, dla przykładu, ustaleniu obowiązywania określonych norm prawnych, ich wzajemnych powiązań, wywoływanych skutków społecznych itd. Ich doniosłości dla prawa rolnego nie da się przecenić, mając zwłaszcza na uwadze rozbudowę oraz zmienność regulacji dotyczących rolnictwa[11]. Inna rzecz, że nawet szczegółowe problemy dogmatyczne można rozwiązywać na tle szerszej teoretycznej perspektywy, uwzględniając różne problemy graniczne.

Zresztą istnieje tu pewna współzależność. Nie da się sformułować teorii prawa rolnego, czy jej podstawowych elementów, bez odwoływania się do rezultatów szczegółowych badań dogmatycznych. Nie byłoby możliwe, dla przykładu, zrealizowanie koncepcji A. Carrozzy dotyczącej wyodrębnienia prawa rolnego za pomocą instytucji prawnych właściwych dla tego prawa (*per mezzo dei suoi istituti*)[12] bez prowadzenia badań w zakresie ustalenia tych instytucji, ich kształtu, właściwości itp. Z kolei ustalenia teoretyczne, w tym wizja rozwoju prawa rolnego i uporządkowanie aparatury pojęciowej służą prowadzeniu badań dogmatycznych, stanowią pewien punkt odniesienia do formułowanych ocen. Bez podejmowania

10 Kompleksowość metod normowania w prawie rolnym rodzi szczególne problemy związane m.in. z różnymi koncepcjami doktrynalnymi wypracowanymi w gałęziach podstawowych. Na niebezpieczeństwo przenoszenia do nauki prawa rolnego koncepcji wypracowanych zwłaszcza w prawie cywilnym zwracał niegdyś uwagę K. Kroeschell (Azienda e impresa quali istituti del diritto agrario tedesco, Rivista di Diritto Agrario 1966, z. 2, s. 387) zauważając, że podstawy prawa rolnego są jeszcze zdeterminowane przez prawo cywilne.

11 Zbyt duża zmienność, brak jasności i czytelności zaliczane są do wad legislacji dotyczącej rolnictwa. Zob. np. A. Carrozza, Les sources „lointaines" du droit rural et leur action sur la scène mondiale, w: Scritti., s. 910; P. Qurliac, Cinquant'anni di diritto agrario in Francia, Rivista di Diritto Agrario 1993, I, s. 445.

12 A. Carrozza, L'individuazione del diritto agrario per mezzo dei suoi istituti, w: Scritti., s. 159 i n. oraz La ricostruzione teorica del sistema del diritto agrario attraverso i suoi istituti. Raggionamenti sulla tecnica di applicare, Rivista di Diritto Agrario 1992, z. 2, s. 213 i n.

UNIWERSYTET W BIAŁYMSTOKU BIBLIOTEKA UNIWERSYTECKA

problematyki teoretycznej prawo rolne nie byłoby niczym więcej, niż tylko dziedziną legislacji. Natomiast, sięgając do czasów znacznie bliższych, kryzys prawa rolnego w Polsce, o którym pisał W. Pańko na początku lat dziewięćdziesiątych[13], nie byłby zapewne tak głęboki, gdyby nie – między innymi - słabość ówczesnej teorii prawa rolnego .

Druga uwaga dotyczy odniesienia formułowanej tu argumentacji do już istniejących w prawie rolnym koncepcji doktrynalnych. Oczywiste bowiem jest, że podejmując w tym zakresie refleksję teoretyczną nie działa się w warunkach „czystej tablicy". Wszakże rozważania w zakresie problematyki teoretycznej towarzyszyły rozwojowi legislacji dotyczącej rolnictwa niemalże od początku. Przyniosły one – patrząc na dorobek doktryny niektórych państw zachodnioeuropejskich – wiele i to bardzo zróżnicowanych koncepcji tłumaczących, czym jest prawo rolne, co jest jego przedmiotem, jakie jest jego miejsce w systemie prawa, jakie są jego podstawowe kategorie pojęciowe itd.

Odpowiadająca tym koncepcjom mnogość definicji[14] odzwierciedla nie tylko ambicje ich autorów do formułowania oryginalnych ujęć, ale – przy zróżnicowanych założeniach – także obiektywne trudności związane z osobliwościami genezy prawa rolnego w poszczególnych krajach, z cechami regulacji prawnych dotyczących rolnictwa, rozwojem tych regulacji itp. Można by tu wymienić (tytułem przykładu) koncepcje ujmujące prawo rolne jako prawo dotyczące własności gruntu (rolnego), jako prawo rolniczej działalności gospodarczej i produkcyjnej, czy – z bardziej współczesnych – jako prawo komercjalizacji produktów rolnych[15].

Zmiany ustawodawstwa rolnego powodowały i nadal powodują, że już sformułowane koncepcje teoretyczne wymagały i wymagają weryfikacji w świetle wprowadzanych regulacji prawnych. Odpowiednio do kolejnych „faz" w rozwoju legislacji rolnej ulegała zmianie problematyka teoretyczna będąca przedmiotem szczególnego zainteresowania agrarystów, a jednocześnie pojawiała się konieczność uaktualnienia, unowocześnienia koncepcji doktrynalnych poprzednio wypracowanych. Charakterystyczna jest ewolucja, gdy idzie o wiodący – w danym okresie – przedmiot studiów teoretycznych. W czasach bardziej odległych był to – odwołując się znów do doświadczeń niektórych państw zachodnioeuropejskich –

13 Zob. W. Pańko, Prawo rolne. Kryzys czy wielki zwrot, w: Z zagadnień prawa cywilnego, s. 125 i n.

14 Zob. np. przegląd definicji prawa rolnego w doktrynie zachodnioeuropejskiej w pracy A. Lichorowicza, Ewolucja polskiej definicji prawa rolnego na tle doktryny zachodnioeuropejskiej, Kwartalnik Prawa Prywatnego 1997, z. 2, s. 595 i n.

15 Zob. np. A. Luna Serrano, El sentido de la evolutión del derecho agrario, Rivista di Diritto Agrario 2002, z. 4, s. 754 i n. oraz A. Sanchez Hernandez, El derecho agrario en España: perspectiva historica y prospectiva, Derecho Agrario y Alimentario 2000, nr 37, s. 19 i n. Autorzy omawiają wiele koncepcji prawa rolnego, szczególnie w doktrynie hiszpańskiej i włoskiej.

problem autonomii prawa rolnego, a następnie określenia jego przedmiotu[16]. Natomiast w czasach bardziej współczesnych takim problemem jest ustalenie nowych granic prawa rolnego.

Zrozumiałe jest, że rozważania co do autonomii prawa rolnego pojawiły się najwcześniej. Dla przykładu: we Włoszech dyskusja nad wyodrębnieniem tej dziedziny jako gałęzi w systemie prawa była prowadzona od końca lat dwudziestych ubiegłego wieku. W jej ramach zostały wypracowane pierwsze koncepcje dotyczące swoistości i odrębności regulacji prawnorolnych. Według opinii A. Carrozzy rozstrzyganie problemu autonomii stanowiło siłę napędową dyskusji nad wypracowaniem prawa właściwego dla rolnictwa, „idealnego prawa rolnego, które zawierałoby pewne zasady prawa naturalnego"[17]. Jest to problem nadal podejmowany przez autorów z różnych państw[18], aczkolwiek bez pewnej „obsesji" w podejściu do pojmowania autonomii[19], towarzyszącej dawnym rozważaniom.

Od połowy lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku[20] przedmiotem szczególnego zainteresowania stało się określenie przedmiotu prawa rolnego, gdy – zwłaszcza pod wpływem regulacji wspólnotowych – zmieniło się ujęcie rolnictwa, jak również wzrosła rola działalności rolniczej innej, niż działalność rolnicza z natury. Rolnictwo „bez ziemi" zrodziło potrzebę określenia tego co „rolne", już bez odwoływania się do związku procesów wytwórczych z wykorzystaniem gruntu. Znalazło ono najpełniejszy wyraz w teorii cyklu rolno–biologicznego (*agrarietà*) opracowanej przez A. Carrozzę[21]. Przy tym należy zauważyć, że przedmiot prawa rolnego wskazywany jest w literaturze nie tylko przez określenie kręgu stosunków społecznych i gospodarczych poddanych regulacji, ale również przez odwołanie się do treści regulacji prawnych, jak i związków funkcjonalnych[22].

Natomiast od połowy lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku szczególnym obiektem uwagi agrarystów stało się ustalenie nowych granic prawa rolnego. Wprawdzie ruchomość (*mobilità*) tych granic uważana jest za cechę omawianego prawa[23], ale szybki rozwój legislacji (zwłaszcza wspólnotowej), uwzględnianie aspektu środowiskowego i terytorialnego, jak też zmiana relacji między rolnic-

16 Tak np. A. Carrozza, La scienza del diritto agrario e il problema dell'oggetto (considerazioni introduttivi), w: Scritti, s. 645 i n.; W. Winkler, Agrarrecht und Umweltrecht: Gegensatz oder Erganzung? – Begrifflichkeit, Stellung im Rechtssystem, Verbindungslinien (referat powielony, s. 5.

17 A. Carrozza, Droit agraire comparë: premisses historiques et metodologiques, w: Scritti., s. 691.

18 Zob. np. J.M. Mousseron, L'autonomie du droit rural?, Revue de Droit Rural 1991, nr 193, s. 197 i n. oraz wymienione już publikacje W. Winklera, i A. Luna Serrano.

19 O bez mała obsesyjnym podejściu do pojmowania autonomii wspominają L. Costato i E. Casadei, Il diritto agrario nell'anno 2000, Rivista di Diritto Agrario 2000, z. 1 s. 6.

20 Taką cezurę czasową podaje W. Winkler, Agrarrecht und Umweltrecht., s. 5.

21 Zob. np. A. Carrozza, Problemi generali., s. 59 i n.

22 Por. W. Winkler, tamże.

23 Zob. L. Costato, w : Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario (red. L. Costato), Padova 2003, s. 30 i n.

twem a przemysłem czy rolnictwem a handlem nadały temu problemowi pierwszorzędne znaczenie[24]. Producent wytwarzający, zgodnie z wymogami ochrony środowiska, produkty rolne na rynek i z przeznaczeniem do konsumpcji, musi uwzględnić także te regulacje, które dotyczą komercjalizacji żywności.

Z tego względu uważa się słusznie, że aspekt rolno–żywnościowy nie może być pominięty w badaniach prawa rolnego[25]. Rodzi się jednak problem ustalenia relacji między prawem rolnym a prawem żywnościowym. Obecność w regulacjach prawnorolnych zagadnień z zakresu ochrony środowiska, określana jako „ekologizacja" prawa rolnego[26], wymaga z kolei rozstrzygnięcia relacji między prawem rolnym a prawem ochrony środowiska. Natomiast odniesienie regulacji prawnorolnych do terytorium, realizowane w ramach polityki wspierania rozwoju obszarów wiejskich, zakłada potrzebę ustalenia stosunku prawa rolnego do tzw. prawa wiejskiego[27]. Wskazane tu relacje wyznaczają nowe granice prawa rolnego.

Warto przy tej okazji zauważyć, że wyznaczenie nowych granic prawa rolnego zakłada nie tylko konieczność określenia stosunku między tym prawem a wspomnianymi dziedzinami „granicznymi", ale także spojrzenia „do wnętrza" tego prawa. Tu bowiem, z uwagi choćby na komercjalizację produkcji rolnej, pojawiają się nowe rozwiązania czy instytucje prawne, dotychczas nieznane, które wymagają naukowego opracowania (np. porozumienia branżowe, kwoty produkcyjne, prawo do produkcji, jakość produktów rolnych itp.)[28] „Merkantylistyczny profil"[29] prawa rolnego, wyrażający się między innymi we wzroście znaczenia działalności tylko powiązanych z działalnością rolniczą *per natura*, oznacza także przesuwanie się punktu ciężkości z tradycyjnych instytucji prawnych na instytucje nowe. Oznacza to również stałą potrzebę powrotu do rozważań co do wspomnianej już tu autonomii oraz przedmiotu omawianej gałęzi prawa.

Trudno zatem, jak wskazują dotychczasowe wywody, poprzestać w nauce prawa rolnego na raz dokonanych ustaleniach czy sformułowanych koncepcjach. W swoim czasie A. Carrozza, z uwagi na zmiany samego pojmowania rolnictwa jak i legislacji, głosił potrzebę „napisania prawa rolnego od nowa", co nie oznaczało oczywiście odrzucenia dziedzictwa przeszłości[30]. W gruncie rzeczy to wezwanie, rozumiane jako konieczność unowocześnienia, zmodernizowania ujęć teoretycznych tam, gdzie jest to niezbędne, pozostaje aktualne i dzisiaj. Dotychczas, jak zauważono, temat nowych treści i metod badania prawa rolnego pojawiał się we Włoszech, a także w Europie, co 10–15 lat[31]. Szybki rozwój prawa wspólnotowego, a także prawa międzynarodowego dotyczącego rolnictwa, wpłyną zapewne na zwiększenie tej częstotliwości.

Potrzebę podejmowania problematyki teoretycznej uzasadnia również wyznaczone nauce zadanie „odnowienia" (*renovación*) prawa rolnego[32]. Na współczesne prawo rolne składają się bowiem regulacje wydane w różnym czasie, w różnych „fazach" jego rozwoju. Ten rozwój polega bowiem raczej na dodawaniu nowych, niż redukowaniu dotychczasowych regulacji prawnych. Niewątpliwe zaś jest, że to prawo – jako całość – powinno odpowiadać aktualnym wymaganiom, jak i przyjmowanym wartościom. Jednocześnie, jak się przestrzega[33], nowych regulacji prawnych nie można wyjaśniać przez pryzmat tradycyjnego prawa rolnego. Istnieje też obawa, że dostosowanie zwłaszcza prawa wspólnotowego oraz prawa międzynarodowego dotyczącego rolnictwa do wymagań rynku (w ramach procesu globalizacji) może prowadzić do naruszenia fundamentalnych wartości, także wolności i praw człowieka[34]. Wydaje się więc, że odnowienie prawa rolnego, o którym tu mowa, jest możliwe do zrealizowania wówczas, gdy koncepcje teoretyczne będą wyprzedzać rozwiązania legislacyjne.

Do już wysuniętych argumentów, wywiedzionych z literatury zachodnioeuropejskiej, wypada dodać motywy wypływające ze stanu polskiego prawa rolnego, uwzględniające dorobek rodzimej doktryny prawnorolnej. Bez wątpienia, zmiany ustawodawstwa związane z uzyskaniem przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej i objęcie naszego rolnictwa Wspólną Polityką Rolną otworzyły nowy etap w rozwoju prawa rolnego. Już ten fakt, jak niegdyś dla A. Stelmachowskiego uchwalenie nowych kodyfikacji cywilnych, uzasadnia potrzebę podjęcia problematyki teoretycznej. Dalsze rozważania dostarczą bardziej szczegółowej argumentacji.

Zmienność jest – co prawda – cechą również naszego ustawodawstwa dotyczącego rolnictwa, ale zmiany związane z wprowadzeniem gospodarki rynkowej czy z dostosowaniem naszego prawa do standardów europejskich były bardzo głębokie, choć idące w przeciwnych kierunkach. Te pierwsze, realizowane na

24 Zob. wypowiedzi różnych autorów dotyczące nowych granic prawa rolnego zawarte w pracy: Gli attuali confini del diritto agrario. Atti del convegno „Enrico Bassanelli, Milano 1996 (i moje uwagi w recenzji tej pracy, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1997, nr 4); G. Galloni, Nuovi confini del diritto agrario fra il diritto comunitario e il diritto ambientale, Rivista di Diritto Agrario 2000, nr 3, s. 381 i n.; F. Brebbia, Szranki prawa rolnego, Prawo rolne 1996, z. 3, s. 23 i n.

25 Tak A. Germanń w recenzji pracy D. Barthélemy, J. David (red.), Production Rights in European Agriculture, Amsterdam, London, Tokio 2001, Rivista di Diritto Agrario 2002, z. 1, s. 204. Zob. też J. Hudault, Rapport de synthese du XVII Congres Europeen de droit rural, Rivista di Diritto Agrario 1995, z. 1, s. 71.

26 Tak W. Winkler, Agrarrecht und Umweltrecht, tamże.

27 O wspólnotowym prawie wiejskim zob. M. P. Ragioneri, Diritto rurale comunitario, Milano 1999.

28 Por. A. Luna Serrano, El sentido., s. 787.

29 Wyrażenie A. Massarta, Síntesis de derecho agrario. Conferencias para Latinoamérica, Pisa 2001, s. 196–197.

30 To stwierdzenie A. Carrozzy powołuję za A. Massartem, Sintesis., s. 187.

31 A. Massart, tamże, s. 186–187.

32 A. Sánches Hernándes, El derecho agrario., s. 19.

33 Tak G. Galloni, Nuovi confini., s. 410.

34 Taką obawę wyrażają A. Germanò i E. Rook Basile, La disciplina comunitaria ed internazionale del mercato dei prodotti agricoli, Torino 2002, s. 72.

początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, przyniosły znaczne ograniczenie specjalnej regulacji prawnorolnej[35]. Te drugie, wprowadzane zwłaszcza od połowy 2000 r., spowodowały znaczną rozbudowę ustawodawstwa rolnego. Zauważyć zaś należy, że proces wdrażania do naszego prawa aktów prawa wspólnotowego, wydanych w okresie przedakcesyjnym, nie został zakończony z chwilą akcesji. Oczywiste też jest, że będą wdrażane do naszego porządku prawnego bieżące regulacje wspólnotowe.

Zmiany ustawodawstwa rolnego związane z wprowadzeniem gospodarki rynkowej uzasadniały podejmowanie rożnych problemów teoretycznych. Dla przykładu wystarczy przypomnieć, że wspomniane ograniczenie zakresu regulacji dotyczących rolnictwa stało się impulsem do pokazania zasadniczych tendencji, linii rozwojowych prawa rolnego w przyszłości[36], a jego późniejszy rozwój uzasadniał tezę o potrzebie wręcz przewartościowania dotychczasowych koncepcji teoretycznych, dostosowania ich do funkcjonowania rolnictwa w nowych warunkach ustrojowych[37]. Bez wątpienia jeszcze silniejszego impulsu do podejmowania problematyki teoretycznej w prawie rolnym dostarczają zmiany legislacji prawnorolnej związane z procesem dostosowania prawa przed akcesją oraz w warunkach już członkostwa w Unii Europejskiej. Ten bodziec jest widoczny zwłaszcza wówczas, gdy zwróci się uwagę nie tyle na aspekt ilościowy, co jakościowy przeprowadzonych zmian, wyrażający się w nowej treści prawa rolnego.

Zmiany dostosowawcze nie nastąpiły w jednakowym stopniu we wszystkich dziedzinach regulacji rolnictwa. Dotyczyły one przede wszystkim kwestii objętych Wspólną Polityka Rolną. W pozostałym zakresie działalność legislacyjna była niezwykle uboga. Zapewne wyraża się w tym, zauważona w literaturze włoskiej[38], prawidłowość ogólniejszej natury, mianowicie – że rozwój legislacji prawnorolnej ani nie następował w przeszłości, ani obecnie nie następuje równomiernie we wszystkich dziedzinach. Uległ znacznemu rozszerzeniu przedmiot regulacji. W ostatnich latach również w Polsce można zauważyć, jak ciężar tej regulacji przesunął się na sprawy rynku rolnego, rozwój obszarów wiejskich, bezpieczeństwo żywności czy ochronę środowiska w rolnictwie. Zostały znacznie wzbogacone regulacje publicznoprawne. W rezultacie prawo rolne publiczne stało się dominującą częścią także naszego prawa rolnego. W związku z tym – w warunkach

35 W. Pańko to zjawisko nazywa kryzysem prawa rolnego w płaszczyźnie legislacyjnej. Zob. W. Pańko, Prawo rolne, Kryzys, s. 125 i n.

36 R. Budzinowski, Prawo rolne między historią a przyszłością, w: Zagadnienia prawa cywilnego, samorządowego i rolnego. Księga poświęcona pamięci Profesora Waleriana Pańko, Katowice 1993, s. 145 i n.

37 Zob. zwłaszcza uwagi A. Lichorowicza zawarte w artykule recenzyjnym: P. Czechowski, M. Korzycka–Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, Prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, Warszawa 1994, Kwartalnik Prawa Prywatnego 1994, z. 2, s. 343 i n.

38 Tak A. Carrozza, I nuovi confini del diritto agrario, w: Gli attuali confini., s. 27–28.

członkostwa Polski w UE – ogromnie wzrosła rola administracji publicznej w rolnictwie[39].

Należy też zdawać sobie sprawę – w rozważanym tu aspekcie –z konsekwencji faktu, że na prawo rolne w Polsce składa się prawo rolne krajowe oraz prawo rolne wspólnotowe[40]. Pierwsze określane jako statyczne[41], obejmuje regulacje prawne wydane w różnym czasie, w różnych „fazach" rozwoju omawianej gałęzi. Obok siebie występują regulacje dotyczące kształtowania stosunków własnościowych i korzystania z gruntów, charakterystyczne dla początkowego okresu rozwoju prawa rolnego, jak i dotyczące komercjalizacji produkcji, właściwe dla prawa współczesnego. Z kolei wspólnotowe prawo rolne, określane jako dynamiczne, pragmatyczne i funkcjonalne, nie jest obciążone takim „spadkiem przeszłości"[42]. Wnosi ono do języka prawnego terminologię obcą pojęciom występującym w kontynentalnych porządkach prawnych, czerpiących wiele z tradycji prawa rzymskiego.[43] Nie ułatwia to ani wdrażania prawa wspólnotowego, ani jego stosowania.[44]

W tych nowych warunkach, w których motorem rozwoju również naszego prawa rolnego stało się prawo wspólnotowe, zasadnie można postawić pytania: czym jest to prawo obecnie, jaki jest jego przedmiot, granice, relacje z innymi gałęziami prawa, a także struktura wewnętrzna czy podstawowe pojęcia? Kwestie te były już, choć w różnym zakresie, podnoszone w polskiej literaturze. Przytoczona wcześniej wskazówka metodologiczna, by nie tłumaczyć nowych regulacji przez pryzmat starych rozwiązań i związanych z nimi koncepcji teoretycznych, nie pozwala „automatycznie" przenosić dotychczasowych ustaleń doktrynalnych do rozstrzygania problemów występujących w prawie obowiązującym. Wprawdzie ustalenia te weszły na stałe do dorobku polskiej myśli prawnorolnej, ale wymagają one (tam gdzie jest to konieczne) uaktualnienia, zmodernizowania. Postulat ten jest zrozumiały, jeśli weźmie się pod uwagę, dla przykładu, relacje prawa rolnego z gałęziami „granicznymi". Oczywiste bowiem jest, że kształtują się one obecnie inaczej, niż w latach siedemdziesiątych, zważywszy nie tylko na zmiany legislacji prawnorolnej, ale też na zmiany przeprowadzone w materiach objętych tymi

39 Szerzej R. Budzinowski, Administrowanie rolnictwem w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej, w: Prawo i Administracja, Piła 2004, tom III (red. R. Budzinowski), s. 161 i n.

40 Uzupełnia je jeszcze tzw. międzynarodowe prawo dotyczące rolnictwa.

41 W przeciwieństwie do dynamicznego prawa wspólnotowego. Zob. Bliżej A. Germanň, E. Rook Basile, La disciplina comunitaria, s. 12

42 Tak C. Hernandez–Zakine, Analyse juridique de la multifonctionnalité de l'agriculture: l'intéręt général au cśur de l'agriculture (cz. I), Revue du Droit Rural 2000, nr 283, s. 264.

43 Tak J. Hudault, La différence d'approche conceptuelle et méthodique de la notion d'agriculture en droit français et en droit communautaire (Observations sur la différence entre les systčmes juridiques nationaux d'inspiration romaniste et le systčme communautaire), Revue du Droit Rural 1955, nr 277, s. 486.

44 Zob.np. dyskusję na konferencji w Sadkach w 1968 r. co do wyodrębnienia prawa rolnego, jego definicji (Zagadnienia prawne rolnictwa, red. J. Paliwoda, Ossolineum 1970) oraz wiele późniejszych publikacji, których nie sposób wymienić w tym miejscu.

innymi gałęziami (np. liczne nowelizacje kodeksu cywilnego, dostosowujące ten akt do wymagań gospodarki rynkowej).

Już samo przybliżenie dorobku nauki zachodnioeuropejskiej może być bardzo inspirujące dla zmodernizowania wspomnianych koncepcji, jak i dla podejmowania nowych kwestii. Szczególnie interesujące będzie sięgnięcie do dorobku włoskiej nauki prawa rolnego, posiadającej najbardziej rozwiniętą teorię tej dyscypliny[45]. Wypada też zauważyć, że wskutek „uwspólnotowienia" polskiego prawa rolnego – z uwagi na członkostwo Polski w UE – przed polskimi agrarystami staną takie same, może nawet te same problemy, z którymi borykają się od lat agraryści z dawnych państw członkowskich UE. Niewątpliwie i dla nas interesująca jest – podejmowana w literaturze zachodnioeuropejskiej[46] – kwestia wpływu prawa wspólnotowego na prawo rolne krajowe, ujmowana nie tylko z punktu widzenia kształtowania określonych instytucji prawnych, ale także z szerszej teoretycznej perspektywy.

Na koniec należy podkreślić, że podejmowanie badań teoretycznych w prawie rolnym ma doniosły wymiar praktyczny. Pozwala – mając na względzie powyższe uwagi – uporządkować zespoły licznych regulacji, zróżnicowanych gdy chodzi o czas ich wprowadzenia, źródła czy terminologię. Może zatem służyć, wspomnianej wcześniej, odnowie również polskiego prawa rolnego. Ułatwia ono proces stanowienia i stosowania prawa. Dobrze by zaś było, gdyby koncepcje doktrynalne wyprzedzały rozstrzygnięcia legislacyjne, by te ostatnie miały silne oparcie w ustaleniach naukowych. Zapewne najlepszym weryfikatorem znaczenia i przydatności koncepcji teoretycznych jest możliwość wprowadzenia ich do legislacji[47].

Podejmowanie refleksji teoretycznej ułatwia też rozstrzyganie, tak bardzo charakterystycznych dla omawianej gałęzi z uwagi na jej genezę oraz kompleksowość metod normowania, problemów granicznych. Powinna ona zmierzać nie tylko do wskazywania odrębności, ale i powiązań oraz zależności regulacji prawnorolnej z innymi materiami. Nie bez znaczenia jest także uwzględnianie aspektu socjotechnicznego, mając na uwadze zapewnienie skuteczności wprowadzanych regulacji prawnych, jak również aspektu aksjologicznego, wyrażającego się we wskazywaniu wartości, które przez te regulacje powinny być chronione. Ten ostatni aspekt jest niezwykle istotny z punktu widzenia przyszłości specjalnej regulacji dotyczącej rolnictwa.

45 O wpływie włoskiej nauki prawa rolnego na podejmowanie różnych kwestii teoretycznych w niemieckiej nauce tego prawa zob. np. W. Winkler, Ursprünge und Geschichte des Agrarrechts als Gesetsgebungebung und als Wissenschaft, w: Nascita e sviluppo del diritto agrario come legislazione e come scienza. Dal regime fondiario al. diritto della produzione agricola, Pisa 1992, s. 468.

46 Zob. np. M. DAddezio, Lincidenza del diritto comunitario sul diritto agrario interno, ETS Editrice 1988; L. Costato, Influenza del diritto comunitario sul diritto agrario interno, Rivista di Diritto Agrario 1986, z. 1, s. 115 i n.

47 Przykładem może być koncepcja agrarietà A. Carrozzy, która została wprowadzona najpierw do ustawodawstwa francuskiego (w 1988 r.), a nastepnie włoskiego (w 2001 r.). Bliżej zob. R. Budzinowski, Nowa definicja przedsiębiorcy rolnego we włoskim systemie prawnym, Studia Iuridica Agraria 2002, t. III, s. 91 i n.

Problemy ingerencji prawnej w swobodę obrotu nieruchomościami rolnymi w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego i jej wpływ na interpretację ustawodawstwa krajowego

Wstęp

15 kwietnia 2003 roku, zaledwie 4 dni po jej uchwaleniu przez Sejm, Prezydent podpisał Ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego[1]. Jej cel zapisano wprost w jej tekście, w art. 1. Zgodnie z tym przepisem ustawa określa zasady kształtowania ustroju rolnego państwa poprzez poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych oraz zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach.

Przywodzi to pewne skojarzenia między innymi z art. 1 ust. 1 dekretu PKWN z 6 września 1944 roku o przeprowadzeniu reformy rolnej, zgodnie z którym ustrój rolny w Polsce miał być „oparty na silnych, zdrowych i zdolnych do wydajnej produkcji gospodarstwach stanowiących prywatną własność ich posiadaczy".

Od czasu dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej radykalnie zmieniły się prawnie dopuszczalne metody oddziaływania, ale formalny cel kolejnych regulacji pozostawał ten sam – prawne oddziaływanie na stosunki własnościowe i swobodę obrotu nieruchomościami rolnymi w celu optymalnego ukształtowania ustroju rolnego kraju. Optymalnego, oczywiście, z punktu widzenia ustawodawców wprowadzających bądź uchylających kolejne regulacje.

Sformułowanie przez ustawodawcę celu ustawy wprost w jej przepisach nie jest bez znaczenia. W przypadku wątpliwości interpretacyjnych zabieg ten pomaga w poprawnym wyprowadzeniu interpretacji celowościowej niejednoznacznego przepisu. W związku z tym, że poszczególne zapisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego budziły i wciąż budzą wątpliwości komentatorów[2], zapisany w art.

1 Dz.U. 2003, nr 64, poz. 592.

2 Por. przykładowo A.Lichorowicz, Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, Kwartalnik Prawa Prywatnego, Rok XIII: 2004 z 2, str. 387.

1 ustawy jej cel należy mieć na względzie podczas dalszych rozważań nad poszczególnymi przepisami.

Z analizy dalszych przepisów ustawy wynika, że aktualnie preferowanym przez ustawodawcę modelem ustroju rolnego państwa jest oparcie go o gospodarstwa o powierzchni łącznej użytków rolnych (w tym zarówno gruntów własnych, jak i dzierżawionych) nieprzekraczającej 300 ha, prowadzone indywidualnie przez osoby fizyczne posiadające udokumentowane kwalifikacje rolnicze. W stosunku do tych gospodarstw, możliwość ingerencji państwa poprzez wykonanie prawa pierwokupu lub wykupu jest w większości przypadków ustawowo wyłączona, a kształtowanie stosunków własnościowych pozostawione jest swobodnej woli stron. W tym kontekście należy w szczególności zauważyć nie objęcie wyłączeniami różnych form zrzeszania się rolników indywidualnych w większe struktury gospodarcze takie jak spółdzielnie i spółki. W stosunku do spółdzielni produkcji rolnej prawo pierwokupu przez Agencję Nieruchomości Rolnych (ANR) wyłączone jest jedynie w przypadku nieruchomości rolnej stanowiącej wkład gruntowy członka tej spółdzielni. Powiększanie więc obszarów nieruchomości należących do spółdzielni produkcji rolnej w jakikolwiek inny sposób, podlegać będzie prawu pierwokupu lub wykupu przez ANR. Można z tego wnioskować, że spółdzielnie produkcji rolnej przestały być jedną z preferowanych przez ustawodawcę form prowadzenia działalności rolniczej.

Sposób oddziaływania na kształtowanie ustroju rolnego

Kształtowanie ustroju rolnego odbywało się z zastosowaniem szerokiego wachlarza środków oddziaływania – od radykalnych środków administracyjnych (zwłaszcza w okresie powojennym) poprzez stawianie określonych wymogów nabywcom lub prowadzącym gospodarstwa rolne, do regulacji związanych z ustawowymi prawami pierwokupu określonych rodzajów nieruchomości.

W historii polskiego prawa zdarzały się akty prawne operujące dość drastycznymi środkami przymuszającymi do optymalizacji produkcji rolnej. Jako przykład można podać wcześniej wspomniany dekret PKWN z 6 września 1944 roku o przeprowadzeniu reformy rolnej, który przewidywał wywłaszczenie bez odszkodowania nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw o powierzchni większej niż oznaczona w tym dekrecie, jak również dekret z dnia 9 lutego 1953 roku o całkowitym zagospodarowaniu użytków rolnych, na mocy którego posiadacz gruntu, który „złośliwie uchylał się od jego całkowitego i należytego zagospodarowania" mógł podlegać karze więzienia do 3 lat lub karze grzywny, jak również przepadkowi mienia oraz zakazowi pobytu w powiecie lub województwie jego dotychczasowego miejsca zamieszkania. Późniejsze środki oddziaływania miały

charakter łagodniejszy i mniej radykalny[3]. Po zmianach społeczno–gospodarczych zapoczątkowanych w 1989 roku stosunkowo długo zachowały moc obowiązującą niektóre przepisy kodeksu cywilnego dotyczące szczególnych zasad dziedziczenia gospodarstw rolnych, które zostały uznane za niezgodne z Konstytucją dopiero wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 roku.

Obecnie obowiązująca ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego wprowadziła następujące środki oddziaływania na ustrój rolny:

- prawo pierwokupu przysługujące dzierżawcy nieruchomości rolnej w przypadku jej sprzedaży przez osobę fizyczną lub osobę prawną inną niż Agencja Nieruchomości Rolnych;
- prawo pierwokupu przysługujące ANR, działającej na rzecz Skarbu Państwa, w przypadku braku dzierżawcy uprawnionego do pierwokupu, albo niewykonania przez niego tego prawa;
- prawo „wykupu", przysługujące ANR, działającej na rzecz Skarbu Państwa polegające na możliwości złożenia oświadczenia o nabyciu nieruchomości przenoszonej na podstawie umowy innej niż umowa sprzedaży, za zapłatą jej równowartości pieniężnej.

Inne ograniczenia w obrocie nieruchomościami

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego jest kolejnym aktem prawnym ingerującym w swobodę obrotu nieruchomościami rolnymi, ale jednocześnie jedną z wielu regulacji w różny sposób ograniczających swobodę obrotu nieruchomościami.

Jako przykłady można podać:

- Ustawę z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców[4], wymagającą od cudzoziemców uzyskania administracyjnego zezwolenia na nabycie nieruchomości,
- Ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami[5], na podstawie której gminie przysługuje prawo pierwokupu w przypadku sprzedaży:

3 J. Wasilkowski, Pojęcie prawa własności, w: Prawo własności i inne prawa rzeczowe. System prawa cywilnego t. II, Wrocław 1997, s. 48 K. Borkowska, Ingerencja administracyjna w sferze wykonywania indywidualnej własności ziemi, „Nowe Prawo" nr. 6, 1986 r., s. 34–44. P.Czechowski, Ewolucja ingerencji administracyjnej w sferze treści prawa własności w okresie 40–lecia PRL (Problematyka korzystania z nieruchomości rolnych) w: Ewolucja pozycji własności indywidualnego gospodarstwa rolnego w PRL pod red. A. Stelmachowskiego i P. Czechowskiego, s. 165–184, Warszawa 1989 r., A. Stelmachowski. Nieformalny obrót ziemią, „Przegląd ustawodawstwa gospodarczego, 1967 nr 2, s. 52–57

4 Tekst jednolity Dz.U. 2004, nr 167, poz. 1758 z późn. zmian.

5 Tekst jednolity Dz.U. 2004, nr 261, poz. 2603 z późn. zmian.

1. Niezabudowanej nieruchomości nabytej uprzednio przez sprzedawcę od Skarbu Państwa albo jednostek samorządu terytorialnego;
2. Prawa użytkowania wieczystego niezabudowanej nieruchomości gruntowej, niezależnie od formy nabycia tego prawa przez zbywcę;
3. Nieruchomości oraz prawa wieczystego użytkowania nieruchomości położonej na obszarze przeznaczonym w planie miejscowym na cele publiczne albo nieruchomości, dla której została wydana decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego;
4. Nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków lub prawa użytkowania wieczystego takiej nieruchomości.

– Ustawę z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody[6], na podstawie której parkowi narodowemu przysługuje prawo pierwokupu nieruchomości położonej w granicach parku narodowego na rzecz Skarbu Państwa.

– Ustawę z dnia 20 grudnia 1996 roku o portach i przystaniach morskich[7], na podstawie której podmiot zarządzający portem lub przystanią ma prawo pierwokupu przy sprzedaży oraz pierwszeństwa przy oddaniu w użytkowanie wieczyste i przeniesieniu prawa użytkowania wieczystego nieruchomości położonych w granicach portów lub przystani morskich.

Powyżej wspomniane zostały jedynie niektóre ograniczenia – i to tylko spośród tych, gdzie ograniczenie wynika z przepisu o charakterze administracyjnym lub dotyczy prawa zastrzeżonego na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu. Ponadto, w polskim systemie prawnym istnieją prawa pierwokupu lub pierwszeństwa zastrzeżone na przykład na rzecz dzierżawców, najemców i byłych właścicieli nieruchomości.

Interesującym zagadnieniem jest w tym zakresie w szczególności mogąca w praktyce wystąpić kwestia zbiegu praw pierwokupu lub pierwszeństwa różnych podmiotów do tej samej nieruchomości, wynikających z różnych podstaw prawnych.

Definicja nieruchomości rolnej a ograniczenia administracyjno–prawne w zakresie zmiany charakteru jej przeznaczenia

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego swój przedmiotowy zakres regulacji opiera o definicję „nieruchomości rolnej" w rozumieniu kodeksu cywilnego.

6 Dz.U. 2004, nr 92, poz. 880.
7 Tekst jednolity Dz.U. 2002, nr 110, poz. 967 z późn. zmian.

Zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy, z powyższej definicji wyłączone są nieruchomości położone na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne.

Definicja nieruchomości rolnej zawarta w art. 46^1 kc. w sensie prawno–rzeczowym oparta jest na art. 46 kc. Jednakże art. 46^1 kc., wprowadzając dodatkowe kryterium przeznaczenia stanowi, że „nieruchomościami rolnymi (gruntami rolnymi) są nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej". Jest to definicja niezwykle pojemna, a na szczególną uwagę zasługuje fakt, że ocena charakteru nieruchomości powinna uwzględniać nie tylko aktualny stan jej wykorzystania, ale także możliwość wykorzystywania gruntów dla celów rolniczych w przyszłości [8].

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego może zmienić przeznaczenie nieruchomości rolnej na cele inne niż rolne. Zgodnie z ustawą z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo na podstawie art. 15 przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (ust. 2 pkt. 1 ustawy). W przypadku zmiany przeznaczenia nieruchomości rolnej na cele inne niż rolne istnieje konieczność uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze. Podobne wymogi obowiązują przy przeznaczeniu gruntów leśnych na cele nieleśne.

Przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w trybie określonym w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jednakże podstawę prawno–materialną dla uzyskania zgody reguluje ustawa z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych[9]. Zgodnie z art. 7 cytowanej ustawy „przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne:

1) gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III, jeżeli ich zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekracza 0,5 ha – wymaga uzyskania zgody ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi,
2) gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa – wymaga uzyskania zgody ministra Ochrony Środowiska lub upoważnionej przez niego osoby,
3) gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas IV, jeżeli ich zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekracza 1 ha,

8 Kodeks cywilny. Komentarz t. 1 S. Dmowski, S. Rudnicki, Warszawa 1999 r., s. 149 i nast.
9 Tekst jednolity Dz.U. z 2004 r., nr 6 poz. 27, zm. Dz.U. nr 49, poz. 464.

4) gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas V i VI, wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego i torfowisk, jeżeli ich zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekracza 1 ha,

5) pozostałych gruntów leśnych: wymaga zgody wojewody, wyrażonej po uzyskaniu zgody izby rolniczej."

Wyłączenie gruntów będących użytkami rolnymi – określonymi w ewidencji gruntów oraz pozostałych gruntów rolnych w rozumieniu ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz gruntów leśnych przeznaczonych na cele nierolnicze i nieleśne może nastąpić, zgodnie z art. 11, po wydaniu decyzji zezwalającej na takie wyłączenie. Zgodnie z art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – wójt, burmistrz albo prezydent miasta, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego, podejmuje kolejno szereg czynności i uzgodnień, w ramach których uzyskuje zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne w trybie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Czynności określone w art. 17 ustawy dokumentowane są w drodze sporządzenia dokumentacji prac planistycznych.

Szczegółowy zakres tych czynności określa rozporządzenie ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego[10]. Zgodnie z cytowanym powyżej rozporządzeniem ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający je spośród innych terenów (§ 4, pkt. 1).

Uchwalenie, zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przez radę gminy planu miejscowego wymaga odnośnie zmiany przeznaczenia gruntów uzyskania wcześniejszej zgody na zmianę ich przeznaczenia (tzw. „odrolnienie").

Cytowane powyżej rozporządzenie ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 roku w załączniku nr 1 precyzuje: „Podstawowe barwne oznaczenia i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie planu miejscowego". Załącznik ten oraz określone w nim oznaczenia identyfikują w planach zagospodarowania przestrzennego siedem rodzajów terenów podstawowych oraz kilkanaście rodzajów terenów o charakterze szczegółowym. Nadmienić należy, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym operuje pojęciem terenów a nie pojęciem nieruchomości.

10 Dz.U. 2003 nr 164 poz. 1587.

Pojęcie „terenu" użyte w ww. ustawie nie pokrywa się z pojęciem nieruchomości, które to pojęcie jest ściśle związane z prawno–rzeczowym charakterem nieruchomości w rozumieniu art. 46 kc.

Teren w znaczeniu planistycznym oznacza określoną w planie zagospodarowania przestrzennego planistycznie wyodrębnioną przestrzeń, która przeznaczona jest na określone cele. Przeznaczenie przedmiotowe terenu określone w planie zagospodarowania przestrzennego decyduje o charakterze nieruchomości, np. przeznaczonej na cele rolne, urbanistyczne, itp.

Taki przedmiotowy zakres oznaczeń posiada istotną rolę dla określenia praktycznego zakresu „wyłączenia nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne" o których mowa w art. 2 pkt 1 cytowanej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Oznaczenie terenu w oparciu o identyfikację graficzną i literową „przeznaczenia terenu" oraz na podstawie części opisowej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (ustalenia ogólne i szczegółowe) pozwala na określenie zakresu „wyłączenia nieruchomości", o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

Definicja nieruchomości rolnej zamieszczona w art. 2 pkt 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego może budzić pewne wątpliwości w aspekcie znaczenia pojęcia „wyłączenia nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne" z zakresu przedmiotowego obowiązywania ustawy. Trudności te wiążą się ponadto z brakiem tożsamości pojęć, którymi posługuje się ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego w odniesieniu do używanych pojęć przez ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jak już wspomniano wcześniej, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego nie używają pojęcia nieruchomości. Określają one natomiast „przeznaczenie terenów". Nieruchomości uzyskują określony status nieruchomości z punktu widzenia ich przeznaczenia po objęciu ich mocą obowiązującą uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ponieważ określone „przeznaczenia terenu" w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie zawsze muszą się pokrywać z granicami nieruchomości, nieruchomości te (lub nieruchomość) mogą uzyskać różne przeznaczenie.

Niekiedy w ramach jednej nieruchomości występować może kilka oznaczeń (desygnatów) określających charakter ich przeznaczenia. Kolejne kontrowersje powstają również w związku z tym, że z dniem 1 stycznia 2004 roku z mocy prawa – na podstawie przepisów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym – wygasła moc obowiązywania znacznej części planów miejscowych.[11] Wystąpił

11 Por. art. 67 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. t. jedn. z 1999 r. nr 15 poz. 139 z późn. zmian.)

zatem dodatkowy problem związany z oceną charakteru prawnego wyłączenia nieruchomości rolnych z punktu widzenia rygorów obowiązywania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

Istotną rolę w obu sygnalizowanych przypadkach odgrywa wykładnia prawa stosowana przez praktykę. Otóż w odniesieniu do opracowywanych nowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz planów obowiązujących, decydujące znaczenie dla ustalenia przeznaczenia nieruchomości ma określenie w planie miejscowym „przeznaczenia terenu", na którym znajdują się nieruchomości.

Zmiany przeznaczenia terenów rolnych i leśnych na inne cele, jak to już wspomniano powyżej, dokonywane są w trybie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Określenie „przeznaczenia terenu" dokonane w planie miejscowym zagospodarowania odbywa się w ramach typologii (symboliki) w oparciu o załącznik nr 1 do rozporządzenia ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 roku. Według praktyki realizowanej przez Departament Gospodarki Ziemią Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, jeżeli wyłączenie gruntu rolnego lub leśnego w rozumieniu ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie nastąpiło w trakcie sporządzania planu miejscowego za zgodą ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, grunty te (tereny w rozumieniu planistycznym) pomimo zmiany ewentualnego nazewnictwa nadal utrzymują swój dotychczasowy charakter prawny. Interpretacja taka jest zgodna z rejestrem ewidencji gruntów prowadzonym na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 maja 1989 roku Prawo geodezyjne i kartograficzne.[12] Stanowi ona jednocześnie potwierdzenie poglądu, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie może na zasadach autonomicznych kształtować „przeznaczenia terenu" w sposób dowolny, z pominięciem rozwiązań ustawowych dotyczących ochrony gruntów rolnych i leśnych. W przypadku zatem uchwalenia planu miejscowego niezgodnego z procedurą zmiany charakteru gruntu rolnego i leśnego na nierolniczy i nieleśny, plan ten w trybie kontroli (zgodnie z art. 20 ust. 2 oraz nadzoru art. 28 ust. 1 i 2 – ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) może zostać unieważniony poprzez stwierdzenie nieważności uchwały rady gminy w całości lub części.

W przypadku, gdy plan miejscowy uchwalony jest zgodnie z prawem, podlega on procesowi uprawomocnienia (art. 29). Zgodnie z art. 35, tereny których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania. Zagospodarowanie tymczasowe nie powinno być brane pod uwagę przy ocenie, czy nieruchomość ma

12 Tekst jednolity Dz.U. z 2000 r. nr 100 poz. 1086 z późn. zmian.

charakter rolny czy też inny niż rolny. Procedura uchwalania planu miejscowego zagospodarowania (jak wskazano powyżej) uwzględniać musi postanowienia ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych w przypadku wyłączenia gruntów z produkcji. Inwestor wnioskujący o takie wyłączenie ponosi stosowne opłaty stałe i roczne, zgodnie z ustawą, w związku z wyłączeniem gruntów z produkcji rolnej i leśnej i przeznaczeniem ich na inne cele.

Istotne znaczenie odnośnie interpretacji zakresu przedmiotowego obowiązywania art. 2 pkt 1 zawiera „Stanowisko z dnia 11 lipca 2003 roku Krajowej Rady Notarialnej w uzgodnieniu z Agencją Nieruchomości Rolnej w sprawie stosowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego."[13] Otóż zgodnie z powyższym „Stanowiskiem" cytowana „ustawa ma zastosowanie w obrocie nieruchomościami rolnymi bez względu na ich powierzchnię i dotyczy zarówno nieruchomości zabudowanych jak i niezabudowanych". Istotne jest stwierdzenie, które mówi, że „wyłączenie stosowania przepisów ustawy przewidziane w art. 2 pkt 1 dotyczy nieruchomości jedynie w całości przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne, zasada ta obowiązuje niezależnie od tego, czy na nieruchomość składa się jedna czy więcej działek.

W przypadku zatem sprzedaży nieruchomości, której jedynie część (bez względu na to czy została geodezyjnie wyodrębniona jako działka) położona jest na obszarze przeznaczonym w planie zagospodarowania przestrzennego na cele rolne, zastosowanie będzie miał przepis art. 3 ustawy o pierwokupie (odpowiednio także art. 4 ustawy przy innym niż sprzedaż przeniesieniu własności)".

Z interpretacji tej wynika, że przedmiotowe wyłączenie, o którym mowa w art. 2 pkt 1 cytowanej ustawy, dotyczy jedynie tych nieruchomości, które w całości przeznaczone zostały w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne.

W przypadku zatem, kiedy obszar nieruchomości (w rozumieniu prawno–rzeczowym art. 46 § kc.) określony zostanie w ramach planu miejscowego jako np. „teren użytkowany rolniczo" – nieruchomość taka podlegać będzie rygorom ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego jako nieruchomość rolna, niezależnie od występowania innych oznaczeń dotyczących przeznaczenia terenu na inne cele niż rolne (usługowe, zabudowy mieszkaniowej, wód powierzchniowych, zabudowy techniczno–produkcyjnej, tereny komunikacyjne, itp.).

Rygoryzm obowiązywania kodeksowej definicji nieruchomości rolnej, jak również kryterium planistyczne „przeznaczenia terenu" bardzo często nie związane z granicami nieruchomości rolnej spowodował również przyjęcie przez

13 T. Ciodyk, T. Zagórski, Realizacja ustawy z dn. 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. Wybrane zagadnienia prawne i praktyczne – opracowanie, Warszawa 2004 r, s. 28–33.

KRN i ANR zawężającej interpretacji art. 2 pkt 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Interpretacja ta jest praktycznie wiążąca, ponieważ ustawa nałożyła na notariuszy kontrolę obrotu nieruchomościami, a na Agencję Nieruchomości Rolnych wykonywanie postanowień ustawy odnośnie prawa pierwokupu i wykupu nieruchomości.

W przypadku braku planu miejscowego lub utraty mocy jego obowiązywania o stanach takich ww. ustawa nie wspomina. Cytowane stanowisko KRN i ANR z dnia 11 lipca 2003 roku sformułowało również wykładnię ustawy w tym zakresie. Zakłada się, że „plan zagospodarowania przestrzennego przesądza o tym, czy nieruchomość traktuje się jako nieruchomość rolną. W przypadku braku takiego planu o kwalifikacjach danej nieruchomości jako rolnej lub nierolnej w rozumieniu ustawy rozstrzygają przepisy kodeksu cywilnego przy uwzględnieniu danych z ewidencji gruntów i budynków".

Taka interpretacja stoi na stanowisku, że ustawa wprowadza „domniemanie, iż brak planu zagospodarowania przestrzennego lub jego nieaktualność przesądzają o tym, że nieruchomość jest rolna".

Zgodnie ze „Stanowiskiem" w każdym przypadku rozporządzenia nieruchomością (poza nieruchomością lokalową oraz nieruchomością, która z przyczyn oczywistych nie może być traktowana jako rolna) należy przedłożyć informacje właściwego organu o przeznaczeniu nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego.

W przypadku braku planu „Stanowisko" wskazuje, że należy ustalić przeznaczenie nieruchomości na podstawie danych z ewidencji gruntów i budynków lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Zgodnie ze „Stanowiskiem" przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nie stosuje się do nieruchomości przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego w całości na cele leśne.

Kolejne „Stanowisko KRN i ANR z dnia 28 września 2003 r." formułuje następującą tezę: „ustawa nie dotyczy nieruchomości przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego jako tereny ogrodów działkowych. Ustawa dotyczy nieruchomości rolnych przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego wyłącznie pod budownictwo zagrodowe, zaś nie dotyczy tych nieruchomości, które przeznaczone są w całości pod budownictwo zagrodowe lub (i) budownictwo jednorodzinne (inne mieszkaniowe, usługowe, przemysłowe, itp.)".

Oceniając „Stanowiska KRN i ANR" stwierdzić należy, że stanowią one wykładnię prawa o charakterze kierunkowym, lecz nie przesądzają jednocześnie o bezwzględnym stosowaniu zawartych w nich zaleceń. Wskazuje na to końcowa teza cytowanych „Stanowisk", która mówi: „Powyższe stanowiska Krajowej Rady

Notarialnej uzgodnione z Agencją Nieruchomości Rolnych nie stanowią kompleksowej analizy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, uwzględniają dyskusyjność przedstawionych zagadnień i mogą ulec weryfikacji po doświadczeniach praktyki, orzecznictwa, doktryny".

W świetle praktyki dyskusyjna jest zwłaszcza teza dotycząca przedmiotowego wyłączenia określonego art. 2 pkt 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Dotyczy ona zaliczenia do przedmiotowego wyłączenia tych nieruchomości, które jedynie w całości przeznaczone zostały w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. Otóż „przeznaczenie terenu" – jak to już wskazywano powyżej – niekoniecznie musi się pokrywać jednoznacznie z obszarem granic nieruchomości. W przypadku wydzielonych geodezyjnie działek w ramach określonej nieruchomości działki te mogą pełnić różne przeznaczenia. Prawo jednocześnie nie zabrania dokonywać wydzielenia w ramach istniejących nieruchomości działek i przeznaczać je dla obrotu. W przypadku zróżnicowanego przeznaczenia działek z punktu widzenia planistycznego „przeznaczenia terenu" w ramach określonej nieruchomości, nieuprawnionym byłoby zaliczanie nieruchomości posiadającej funkcje rolne (np. dla działki A) funkcje zabudowy techniczno-produkcyjnej (np. dla działki B) czy też funkcje terenów obiektów produkcyjnych (np. dla działki C) w całości do nieruchomości rolnej. Stworzyłoby to m.in. po stronie ANR potencjalne uprawnienie do nabycia w trybie art. 3 oraz art. 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego tego typu nieruchomości, które posiadają zróżnicowane funkcje. Odnośnie przeznaczenia gruntów nadmienić należy, że ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego, jak również wielokrotnie nowelizowana ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi[14] Skarbu Państwa nie określa uprawnień statutowych ANR (uprzednio AWRSP) do prowadzenia tego typu działań. Słuszne jest zatem wypracowane stanowisko praktyki, które w omawianym przedmiocie występuje np. na gruncie postępowania administracyjnego na podstawie ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców[15]. Otóż Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji – Departament Zezwoleń i Koncesji w przypadku wydawania zgody na nabycie przez cudzoziemców nieruchomości bada charakter prawny nieruchomości, uwzględniając również charakter poszczególnych wyodrębnionych geodezyjnie działek na podstawie danych z ewidencji gruntów i budynków. Tego typu prowadzona interpretacja jest bliższa ratio legis ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz całego „otoczenia" normatywnego związanego z procesem ustalenia zakresu podmiotowego ocenianego art. 2 ust. 1.

14 Dz.U. z 2001 r. nr 57 poz. 603 z późn. zm.
15 Dz.U. z 2004 r. nr 167 poz. 1758.

Charakter i przeznaczenie nieruchomości o niejednolitej strukturze jest kwestią złożoną i nie tak oczywistą, jak zostało to przedstawione w „Stanowiskach KRN i ANR". Można tu zwrócić uwagę na pogląd, zgodnie z którym nieruchomość staje się nieruchomością przeznaczoną na cele inne niż rolne, gdy nastąpi podział nieruchomości i zostanie ona wyodrębniona jako samodzielna działka ewidencyjna, lub w postępowaniu wieczystoksięgowym przeznaczona na inne cele niż rolne[16]. Pogląd ten wyraźnie uznaje potrzebę spojrzenia na pojęcie nieruchomości rolnej w rozumieniu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego bardziej pod kątem jej wydzielenia funkcjonalnego i geodezyjnego niż wieczystoksięgowego.

Idąc jeszcze dalej, można również przypomnieć uchwałę Sądu Najwyższego, w której sąd ten rozważał, czy jeżeli grunty będące nieużytkami nie stanowią odrębnej nieruchomości, lecz stanowią całość fizyczną z sąsiadującymi gruntami rolnymi i wchodzą wraz z nimi w skład tej samej nieruchomości w rozumieniu art. 46 kc. – należy te grunty uważać za nieruchomości rolne, czy też nie[17]. Uchwała ta była co prawda wydana w odniesieniu do przepisów Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 listopada 1964 roku w sprawie przenoszenia własności nieruchomości rolnych, znoszenia współwłasności takich nieruchomości oraz dziedziczenia gospodarstw rolnych, ale zawarta w jego §1 definicja nieruchomości rolnej była niemal tożsama z definicją wyznaczoną obecnie przez art. 46^1 kc. We wspomnianej uchwale Sąd Najwyższy stwierdził, że „nieruchomość rolna nie obejmuje nieużytków", zaś w uzasadnieniu wskazał, że nie można rozciągać pojęcia nieruchomości rolnej na grunty, które z przeznaczenia swego takiego charakteru nie mają, ani nie mogłyby go mieć w przyszłości przy zastosowaniu odpowiednich zabiegów agrotechnicznych.

Dla porównania należałoby również wskazać regulacje podatkowe, zgodnie z którymi każda część nieruchomości opodatkowana jest odrębnie, w zależności od jej rodzaju, przeznaczenia i sposobu użytkowania[18]. W przypadku nieruchomości w znaczeniu wieczystoksięgowym, w której skład wchodzi między innymi część działki gruntu stanowiąca użytki rolne, nie ulega wątpliwości, że nie spowoduje to opodatkowania całej nieruchomości podatkiem rolnym.

Działka gruntu lub nieruchomość w znaczeniu wieczystoksięgowym może w praktyce składać się z gruntów różnego rodzaju, lub znajdować się w miejscu przecinania się terenów o różnym przeznaczeniu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Co więcej, jest to wciąż sytuacja na niektórych obszarach dość powszechna. W przypadku nieruchomości, w której skład wchodziłyby np.

16 R. Sztyk, Podstawowe zasady kształtowania ustroju rolnego, Rejent z 2003 r. nr 5 s. 21.

17 Uchwała SN z 14.12.1984 r., III CZP 78/84, OSNC z 1985 r. nr 10 poz.149.

18 Por. przykładowo art. 1 ustawy o podatku rolnym i leśnym z 15 listopada 1984 roku, Dz. U. z 1993 r. nr 94 poz. 431 z poźn. zm.

grunty orne, użytki kopalne oraz las nasuwa się pytanie, czemu właśnie „pierwiastek" rolny miałby decydować o kwalifikacji całej nieruchomości dla celów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Patrząc bowiem z drugiej strony na tę samą nieruchomość, można na tej samej zasadzie z powodzeniem argumentować, iż jest to nieruchomość leśna lub złoże kopalin.

Należy również wspomnieć o praktyce, jaka się ukształtowała na drodze interpretacji postanowień ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, dokonanej przez ANR jako realizatora postanowień ustawy odnośnie wykonywania prawa pierwokupu i prawa wykupu (art. 3 i 4).

Z uwagi na konieczność analizy ok. 75 tys. umów rocznie ANR – na mocy decyzji jej prezesa – zrezygnowała ze stosowania przysługującego jej prawa w odniesieniu do nieruchomości rolnych o obszarze poniżej 1 ha.[19] Oznacza to, iż w drodze takiej interpretacji nie będą przejmowane do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa grunty poniżej 1 ha przez Agencję (w drodze art. 3 i 4 powoływanej ustawy – prawo pierwokupu i wykupu).

Charakter prawny przyjętego rozstrzygnięcia nie znajduje podstaw normatywnych i stanowi pozanormatywną interpretację prezesa ANR wychodzącą z założenia zastosowania kryterium obszarowego przewidzianego dla dolnej granicy wielkości gospodarstwa rolnego – 1 ha (art. 2 ust. 2), co nie znajduje zastosowania do określenia dolnej granicy powierzchni nieruchomości rolnej, dla której ustawodawca nie określił granicy.

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego nie obejmuje swoim zakresem przedmiotowym przenoszenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości rolnych. Co ciekawe, w stosunku do nieruchomości rolnych oddanych w użytkowanie wieczyste, prawo pierwokupu nie przysługuje również podmiotom normalnie do tego uprawnionym na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z art. 109 ust. 2 ustawy, przepisów stanowiących o prawie pierwokupu nie stosuje się bowiem do nieruchomości przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planów miejscowych do nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne. Za nieruchomości wykorzystywane na cele rolne i leśne uznaje się zaś (zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami) „nieruchomości wykazane w katastrze jako użytki rolne albo grunty leśne, grunty zadrzewione i zakrzewione oraz wchodzące w skład nieruchomości rolnych użytki kopalne i drogi, jeżeli nie ustalono dla nich warunków zabudowy i zagospodarowania terenu". Jakkolwiek trudno jest znaleźć racjonalne wytłumaczenie dla wyłączenia akurat tego rodzaju praw spod regulacji obu ustaw, przeniesienie

19 T. Ciodyk. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego – uwarunkowania, cele, polityka ANR w zakresie realizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Materiały pokonferencyjne, Warszawa 13 grudnia 2004 r., Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa. Wydawnictwo FAPA, 2004 r.

prawa użytkowania wieczystego nieruchomości rolnej wydaje się być, co do zasady – wolne od jakichkolwiek praw pierwokupu, zarówno na rzecz gminy jak też Skarbu Państwa.

Definicja gospodarstwa rodzinnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego

Jednym z istotnych pojęć dla regulacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego jest definicja gospodarstwa rodzinnego. Zgodnie z art. 3 ust. 7 prawo pierwokupu nie przysługuje ANR, jeżeli w wyniku nabycia nieruchomości rolnej następuje powiększenie gospodarstwa rodzinnego; jednak do powierzchni nie większej niż 300 ha, a nabywana nieruchomość rolna położona jest w gminie, w której ma miejsce zamieszkania nabywca, lub w gminie sąsiedniej. Podobnie w art. 4 ust. 4 pkt. 1 wyłączono prawo do „wykupu" nieruchomości przez ANR, jeżeli w wyniku przeniesienia własności nieruchomości rolnej następuje powiększenie gospodarstwa rodzinnego; jednak do powierzchni nie większej niż 300 ha.

Czy jednak przepisy te, a nawet sama definicja gospodarstwa rodzinnego, są jednoznaczne i niebudzące wątpliwości?

Zgodnie z ustawą o kształtowaniu ustroju rolnego za gospodarstwo rodzinne uważa się gospodarstwo rolne:

1) prowadzone przez rolnika indywidualnego,

2) w którym łączna powierzchnia użytków rolnych nie jest większa niż 300 ha.

W definiowaniu pojęcia gospodarstwa rodzinnego przyjęto więc podwójne kryteria, zarówno przedmiotowe, jak i podmiotowe.

Za rolnika indywidualnego uważa się osobę fizyczną, będącą właścicielem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni użytków rolnych nieprzekraczającej 300 ha, prowadzącą osobiście gospodarstwo rolne, posiadającą kwalifikacje rolnicze, zamieszkałą w gminie, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład tego gospodarstwa. Co istotne, zgodnie z ustawą uważa się, że osoba fizyczna osobiście prowadzi gospodarstwo rolne, jeżeli podejmuje wszelkie decyzje dotyczące prowadzenia działalności rolniczej w tym gospodarstwie. Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z tym przepisem nie jest istotne, na jakiej podstawie osoba ta podejmuje wszelkie decyzje dotyczące prowadzenia działalności rolniczej. Przy takiej regulacji wydaje się więc, że nie musi to wynikać z posiadanego tytułu do gruntu, a może być oparte na stosunkach umownych, powierzających danej osobie prowadzenie gospodarstwa rolnego, o ile osoba ta zamieszkuje na terenie gminy, w której zlokalizowana jest jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład tego gospodarstwa, a umowa pozostawia tej osobie swobodę w podejmowaniu w nim wszelkich decyzji dotyczących prowadzenia działalności rolniczej.

Samo gospodarstwo rolne jest zdefiniowane poprzez odesłanie do przepisów kodeksu cywilnego, czyli zgodnie z art. 55^3 są to grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, oraz prawami i obowiązkami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego. Jednakże zgodnie z przepisem art. 5 ust. 2 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego do ustalania jego powierzchni na potrzeby ustawy bierze się pod uwagę wyłącznie zdefiniowane w niej (w oparciu o przepisy geodezyjne) „użytki rolne", co kodeksowej definicji gospodarstwa rolnego ujmuje w szczególności grunty leśne. Nie będą również brane pod uwagę grunty zadrzewione i zakrzewione, użytki ekologiczne i nieużytki, nawet jeśli są funkcjonalnie związane z kodeksowo rozumianym gospodarstwem rolnym.[20]

Rozważania te prowadzą do pytania: czy rolnik indywidualny może prowadzić więcej niż jedno gospodarstwo rodzinne? Odpowiedź na to pytanie wydaje się być pozytywna. Jeżeli bowiem co najmniej jedna z nieruchomości, wchodzących w skład każdego z tych gospodarstw znajduje się na terenie gminy, w której zamieszkuje prowadząca je osoba, a jednocześnie ona nie jest właścicielem lub dzierżawcą łącznie więcej niż 300 ha nieruchomości stanowiących użytki rolne, ustawowe przesłanki do uznania każdego z tych gospodarstw za gospodarstwo rodzinne wydają się być spełnione. Należy przy tym zwrócić uwagę na różnicę między wymogiem art. 5 ust. 1 pkt. 2 ustawy, aby gospodarstwo rodzinne nie miało więcej niż 300 ha powierzchni użytków rolnych, a wymogiem art. 6 ust. 1 ustawy, aby rolnik indywidualny nie był właścicielem lub dzierżawcą nieruchomości o łącznej powierzchni przekraczającej 300 ha powierzchni użytków rolnych. Otóż wymóg dotyczący powierzchni gospodarstwa rodzinnego odnosi się do użytkowania gruntów na każdej podstawie prawnej (użyczenie, najem itp.); natomiast wymóg w stosunku do rolnika indywidualnego dotyczy wyłącznie własności i dzierżawy. Istnieje więc możliwość, że rolnik indywidualny prowadził będzie kilka gospodarstw rodzinnych (w rozumieniu ustawy), z których każde będzie miało nie więcej niż 300 ha ogólnej powierzchni użytków rolnych, pod warunkiem, że łączna powierzchnia użytków rolnych, będących własnością lub pozostających w dzierżawie takiej osoby nie przekroczy 300 ha (np. 2 gospodarstwa po 200 ha każde, przy czym łącznie tylko 250 ha użytków rolnych będących własnością rolnika indywidualnego lub przez niego dzierżawionych, a w pozostałej części stanowiące grunt użytkowany na innej podstawie prawnej).

20 E. Klat-Górska, Ograniczenia w nabywaniu własności nieruchomości rolnych według ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, cz. II, Rejent z 2004 r. nr 6 s. 72.

Posuwając się jeszcze dalej, gramatyczna wykładnia przepisów wskazywałaby, że rolnik indywidualny może „osobiście prowadzić" więcej niż jedno gospodarstwo będące własnością osób trzecich pod warunkiem, że łączy go z nimi tego rodzaju stosunek prawny, który odnośnie do każdego z tych gospodarstw zapewnia mu prawo do podejmowania wszelkich decyzji dotyczących prowadzenia w nim działalności rolniczej.

Wpływ ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego na interpretację przepisów ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców

Wejście w życie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego wywarło istotny wpływ na interpretację przepisów ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, stanowiącej kolejną regulację ograniczającą swobodę kontraktowania w zakresie obrotu nieruchomościami, w szczególności rolnymi.

Jak podkreślali komentatorzy[21], finalne stanowisko negocjacyjne Polski odnośnie stosowania zasady swobody przepływu kapitału w tym zakresie, w jakim dotyczy to nabywania nieruchomości przez cudzoziemców z krajów Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) było właśnie bezpośrednim impulsem do pospiesznego uchwalenia ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Skoro bowiem nie można już było różnicować podmiotów polskich i podmiotów z pozostałych krajów EOG, ewentualne dodatkowe ograniczenia w nabywaniu nieruchomości mogliśmy wprowadzać wyłącznie w odniesieniu do wszystkich tych podmiotów na jednakowych zasadach. Nie sposób więc pominąć w rozważaniach nad postanowieniami ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego niektórych zagadnień związanych z ustawą o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, której przedmiot wydaje się stanowić bezpośrednią przyczynę uchwalenia ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

Ustawa ta zawiera bowiem kilka istotnych – z punktu widzenia cudzoziemców – regulacji, odnoszących się właśnie do nabywania nieruchomości rolnych. Po pierwsze: nabycie nieruchomości rolnej wymaga wydania przez ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zezwolenia, pod warunkiem braku sprzeciwu ze strony ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Po drugie: zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy, nie jest wymagane uzyskanie zezwolenia przez cudzoziemców, będących obywatelami lub przedsiębiorcami państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego, z wyjątkiem nabycia (między innymi) nieruchomości rolnych i leśnych, przez okres 12 lat od dnia przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do

21 M. Drozdowski, Zasady obrotu nieruchomościami rolnymi z udziałem cudzoziemców, w: Realizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Fundacja Programów Pomocy Dla Rolnictwa, Warszawa 2004 r.

Unii Europejskiej. Uznanie więc, że konkretna nieruchomość nie jest nieruchomością rolną oznacza tym samym uznanie, że przedsiębiorcy i osoby z krajów EOG mają swobodne prawo do jej nabycia, z zastrzeżeniem oczywiście praw pierwokupu wynikających z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, jak i innych ustaw szczególnych.

Ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, pomimo że odnosi się do pojęcia nieruchomości rolnej, nie zawiera jednak własnej definicji tejże. Dopiero wejście w życie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego wprowadziło konkurencyjną dla art. 46^1 kc. definicję nieruchomości rolnej, odpowiadającą celom przepisów ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Wcześniejsze interpretacje dokonywane były przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji – Departament Zezwoleń i Koncesji w pewnej części bardziej w oparciu o cel ustawy i zdrowy rozsądek niż w oparciu o legalną definicję.

Do ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców wprowadzono ponadto zapis, zgodnie z którym „nabycie nieruchomości rolnych przez cudzoziemców następuje dodatkowo, z zachowaniem przepisów ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego". Trudno jest wskazać dokładny cel normatywny tej regulacji, ponieważ nie nakłada ona na cudzoziemców żadnych nowych obowiązków. Nie ma bowiem wątpliwości, że bez cytowanego zapisu ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego miałaby do nich zastosowanie na takich samych zasadach jak do obywateli polskich.

„Prawo wykupu"

Problematyka wprowadzonego na mocy art. 4 ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego prawa wykupu doczekała się już licznych komentarzy. Wskazywano między innymi na następujące, istotne kwestie związane z tym prawem.

Ze względu na jasne i jednoznaczne brzmienie przepisu nie ma wątpliwości, że ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego nie ma zastosowania do czynności i zdarzeń przenoszących własność nieruchomości innych niż umowy[22].

Nieruchomości nabywane przez ANR, działającą na rzecz Skarbu Państwa, nabywane są wraz z obciążającymi te nieruchomości prawami wynikającymi z hipotek, służebności i innych praw rzeczowych.

Należy zwrócić uwagę na ograniczone zastosowanie art. 600 § 2 kc., zgodnie z którym jeżeli umowa sprzedaży zawarta z osobą trzecią przewiduje świadczenia

22 Tak np. Z. Truszkiewicz, Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, cz. I, Rejent z 2003 r. nr 9 s. 48, J. Górecki, Nowe ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi, Państwo i Prawo z 2003 r. nr 10 s. 5, A. Stelmachowski, Nabycie i utrata własności w: System prawa cywilnego, Prawo rzeczowe, t. 3, Warszawa, 2003 r., s. 79.

dodatkowe, których uprawniony do pierwokupu nie mógłby spełnić, a prawo pierwokupu przysługuje Skarbowi Państwa z mocy ustawy, takie świadczenie dodatkowe uważa się za nie zastrzeżone.

Zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z 21 kwietnia 1971 roku[23], „analizując treść art. 600 § 2 kc. należy dojść do wniosku, że przepis ten przewidując świadczenia dodatkowe, jakich uprawniony do korzystania z prawa pierwokupu nie mógłby spełnić, ma na względzie te świadczenie, które ze względu na ich rodzaj i osobę uprawnioną nie mogłoby być spełnione. Z reguły chodzi tutaj o tego rodzaju świadczenia, których uprawniony nie mógłby spełnić ze względu na ich osobisty charakter, jak np. napisanie dzieła literackiego itp. W grę mogą tu również wchodzić świadczenia dodatkowe polegające np. na zobowiązaniu się osoby trzeciej do wydania zbywcy rzeczy indywidualnie oznaczonych".

Będzie to miało szczególną doniosłość praktyczną w przypadku wykupu przez ANR nieruchomości przenoszonej na podstawie umowy dożywocia, lub też wykonania prawa pierwokupu lub wykupu w stosunku do nieruchomości wcześniej obciążonej takim prawem. Istotą praw zbywcy jest bowiem w tym przypadku, w zamian za przeniesienie własności nieruchomości, zapewnienie przez nabywcę dożywotniego utrzymania. Nabywca powinien (gdy brak odmiennej umowy) przyjąć zbywcę jako domownika, dostarczać mu wyżywienia, ubrania, mieszkania, światła i opału, zapewnić mu odpowiednią pomoc i pielęgnowanie w chorobie oraz sprawić mu własnym kosztem pogrzeb odpowiadający zwyczajom miejscowym. Nie można uznać, że są to zobowiązania nie do spełnienia przez Skarb Państwa, które jako takie uważałoby się za niezastrzeżone. Powstaje jedynie pytanie: jakie podmioty czy jednostki organizacyjne i w jakim zakresie miałyby te obowiązki spełniać?

Możliwość wykonywania prawa wykupu czy też pierwokupu w stosunku do nieruchomości objętych prawem dożywocia nie wydaje się racjonalna, a osoba uprawniona może na tym ucierpieć.

Kwestią podnoszoną w literaturze jest procedura i chwila wykonania prawa wykupu. Z jednej strony mowa jest o tym, że prawo wykupu przysługuje ANR w przypadku „przeniesienia własności nieruchomości rolnej"; z drugiej natomiast strony zgodnie z art. 4 ust. 5 do wykonywania tego uprawnienia należy stosować odpowiednio przepisy kodeksu cywilnego dotyczące prawa pierwokupu. Zgodnie z niektórymi głosami w literaturze wykładnia gramatyczna i funkcjonalna art. 4 ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego prowadzi do wniosku, że ANR może wystąpić o prawo przejęcia, dopiero gdy nastąpiło przeniesienie własności, czyli

23 III CZP 17/71, OSNC z 1971 r. nr 11 s. 194.

został dokonany skutek rzeczowy [24]. Procedura wykupu jest kwestią o tyle istotną, że z wystąpieniem skutku rzeczowego – przeniesieniem własności nieruchomości łączy się powstanie u stron umowy obowiązku podatkowego. Mogłoby się więc okazać, że strony zmuszone były uiścić np. podatek od darowizny, a następnie obdarowany utracił własność nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa na skutek wykonania przez ANR uprawnienia przysługującego jej na mocy art. 4 ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Co prawda efekt takiego rozumowania stałby w sprzeczności z podstawowymi zasadami państwa prawa, ale wydaje się, że brak byłoby w tym przypadku podstaw do zwrotu podatków i opłat pobranych od stron umowy przenoszącej własność.

Umowa zamiany

Umowa zamiany nieruchomości jest przykładem, w którym interpretacja językowa i logiczna wydaje się prowadzić do wniosków niezgodnych z deklarowanym w art. 1 celem ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Zamiana jest bowiem niewątpliwie rodzajem umowy, wyraźnie określonym w przepisach kodeksu cywilnego. W związku z tym mieści się w zakresie przedmiotowym art. 4 ustawy, ponieważ jest umową inną niż umowa sprzedaży, w wyniku zawarcia której następuje przeniesienie własności nieruchomości rolnej. Nawet więcej, w wyniku zawarcia umowy zamiany dochodzi do przeniesienia własności co najmniej dwóch nieruchomości i mogą to być dwie nieruchomości rolne. W tej sytuacji, o ile nie zachodzi któreś z przewidzianych ustawą wyłączeń, Agencji Nieruchomości Rolnych przysługuje prawo do nabycia obu zamienianych nieruchomości. Co więcej, uprawnienie to nie przysługuje, „jeżeli w wyniku przeniesienia własności nieruchomości rolnej następuje powiększenie gospodarstwa rodzinnego [...]". W sytuacji zamiany nieruchomości o różnym obszarze przez dwie osoby prowadzące gospodarstwa rodzinne ANR będzie miała prawo do nabycia mniejszej z zamienianych nieruchomości; bowiem po stronie jej zamierzonego nabywcy nastąpiło zmniejszenie a nie powiększenie gospodarstwa. W przypadku, gdyby gospodarstwo nabywcy nieruchomości większej nie spełniało kryteriów określonych dla gospodarstw rodzinnych (np. miało więcej niż 300 ha powierzchni użytków rolnych) ANR przysługiwałoby prawo do nabycia obu zamienianych nieruchomości. Zamiana gruntów rolnych jest najczęściej zabiegiem mającym na celu właśnie promowaną przez ustawę poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych należących do stron umowy zamiany; natomiast z formalnego punktu widzenia zabieg ten może się zakończyć utratą obu nieruchomości będących przedmiotem zamiany. Wydaje się to sprzeczne z deklarowanym w art. 1 celem ustawy.

24 L. Błądek, Niektóre rozważania na temat ustawy z dnia 11 kwietni 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, Rejent z 2003 r. nr 9 s. 140.

Przekształcenie, łączenie i podział spółek kapitałowych

Oczywistym jest, że w przypadku przekształcenia spółek nie może być mowy o jakimkolwiek prawie pierwokupu lub wykupu przez ANR. Spółka po przekształceniu jest tym samym podmiotem, tylko o zmienionej formie prawnej. Nie budzi wątpliwości, że w wyniku przekształcenia nie dochodzi więc do przeniesienia żadnych praw do majątku spółki przekształcanej.

W przypadku łączenia i podziału spółek kapitałowych będących właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości nie ma wątpliwości co do tego, że w procesach tych dochodzi często do zmiany właściciela lub wieczystego użytkownika nieruchomości. Kwestią wymagającą omówienia i jednoznacznego rozstrzygnięcia jest jednak pytanie: czy do takiej zmiany może odnosić się przepis art. 3 lub 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego?

W przypadku zmiany właściciela nieruchomości rolnych w drodze czynności prawnych, do których dochodzi w wyniku łączenia spółek kapitałowych, w szczególności łączenia, podczas którego następuje przejęcie majątku spółki przejmowanej przez spółkę przejmującą, czynność taka nie jest objęta prawem pierwokupu, ani prawem wykupu przez ANR. W tym przypadku przedmiotem obrotu nie jest bowiem nieruchomość rolna, lecz masa majątkowa w rozumieniu przedsiębiorstwa (art. 55^1 kc.), które może być przedmiotem obrotu. Dotyczy to sytuacji prawnej, w której czynność prawna mająca za przedmiot przedsiębiorstwo obejmuje wszystko, co wchodzi w skład przedsiębiorstwa, a więc poszczególne elementy będące składowymi jego masy majątkowej (art. 55^2 kc.)[25]. W skład przedsiębiorstwa pojmowanego jako zespół składników materialnych i niematerialnych przeznaczonych do realizacji zadań gospodarczych wchodzą m.in. nieruchomości (art. 55^1 ust. 3 kc.) [26]. W przypadku łączenia spółek kapitałowych, w skład których wchodzą nieruchomości (w tym nieruchomości rolne), gdzie następuje przejęcie majątku spółki przejmowanej przez spółkę przejmującą, w sensie cywilistycznym następuje przejęcie całej masy majątkowej. W ujęciu prawno–rzeczowym następuje przejęcie całego przedsiębiorstwa [27]. Przejęcie całej masy majątkowej spółki przejmowanej przez spółkę przejmującą występuje również w przypadku, gdy spółka przejmująca jest jedynym wspólnikiem spółki przejmowanej. W powyższym przypadku nie występuje wyodrębnienie składników majątkowych w wyniku łączenia spółek, lecz również następuje przejęcie całej masy majątkowej przez spółkę przejmującą. Tego typu czynność prawna nie prowadzi do wyodrębnienia poszczególnych części składowych masy majątkowej w celu odrębnego roz-

25 Kodeks cywilny. Komentarz t. 1 pod red. K. Pietrzykowskiego, Warszawa 1997 r., s. 129 i nast.

26 A. Stelmachowski, w: System prawa cywilnego, Prawo rzeczowe, t. 3, Warszawa, 2003 r., s. 326–327.

27 Na ugruntowany pogląd judykatury wskazuje m.in.: Komentarz do kodeksu cywilnego, księga pierwsza. Część ogólna pod red. S. Dmowskiego i S. Rudnickiego. Warszawa 1998 r., s. 133–134 oraz cytowane tam orzecznictwo.

porządzania. Nie budzi również wątpliwości w doktrynie prawa oraz praktyce sądowej pogląd, że Kodeks spółek handlowych (a wcześniej prawo handlowe) jest prawem szczególnym (*lex specialis*) w stosunku do prawa cywilnego (*lex generalis*)[28]. Wskazuje na to art. 2 Kodeksu spółek handlowych (ksh.), gdzie to w zdaniu pierwszym tego artykułu podkreślono nierozerwalny związek kodeksu spółek handlowych z kodeksem cywilnym. Jak słusznie stwierdzono w literaturze przedmiotu, przepis powyższy wyraźnie nawiązuje do zasady jedności prawa cywilnego. W myśl tej zasady nie może zachodzić sprzeczność między odrębnościami obrotu cywilno–prawnego a swoistością stosunków prawnych, powstałych w wyniku tworzenia i funkcjonowania spółek handlowych[29]. Kodeks spółek handlowych wielokrotnie – w różnych kontekstach – posługuje się definicją przedsiębiorstwa w rozumieniu kc. (np. art.: 22, 86, 102, 116, 125 ksh.).

Podsumowując przedstawione rozważania stwierdzić należy, że przewidziane szczególne uprawnienia ANR na podstawie art. 3 i 4 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego nie mają zastosowania w przypadku, gdy do zmiany właściciela nieruchomości dochodzi w wyniku łączenia spółek kapitałowych – zarówno w przypadku, gdy następuje przejęcie majątku spółki przez inną spółkę kapitałową (łączenie przez inkorporację) jak i wtedy, gdy majątek łączących się spółek przechodzi na spółkę nowo zawiązaną (łączenie przez fuzję). Przedmiotem regulowanej przez ustawę z dnia 11 kwietnia 2003 roku materii prawnej określonej w art. 3 i 4 jest nieruchomość rolna a nie przedsiębiorstwo jako wyodrębniona masa majątkowa, które nie podlega regulacji prawnej ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 roku. Stosowanie rozszerzającej wykładni przepisów ustawowych prawa publicznego byłoby sprzeczne z obowiązującym porządkiem prawnym[30].

Dodatkowym argumentem wzmacniającym tezy o braku właściwości ANR do korzystania z prawa określonego w art. 3 i 4 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 roku w odniesieniu do przypadków związanych z łączeniem się spółek prawa handlowego, w których składzie masy majątkowej znajdują się nieruchomości rolne, dostarcza wykładnia gramatyczna ksh.

Zgodnie z art. 492 § 1 ksh. łączenie spółek może być dokonane przez przejęcie lub przez zawiązanie nowej spółki. W obu przypadkach przeniesieniu podlega cały majątek spółki przejmowanej na inną spółkę przejmującą lub przejście majątku wszystkich łączących się spółek w wyniku zawiązania nowej spółki kapitałowej (spółka nowo zawiązana). Ugruntowany pogląd doktryny prawa han-

28 A. Szajkowski, Prawo spółek handlowych, Warszawa 1995 r., s. 40

29 Kodeks spółek handlowych. Komentarz, orzecznictwo, J. Jacyszyk, S. Krześ, E. Marszałek–Krześ, Warszawa 2001 r., s. 10–11.

30 Na powyższą okoliczność wskazała również uchwała siedmiu sędziów NSA z dn. 24 września 2001 r. COPS 10/10. ONSA 2002/10.

dlowego i cywilnego wskazuje, że przedmiotem przeniesienia jest majątek w szerokim tego słowa znaczeniu, który jest nabywany w drodze sukcesji uniwersalnej[31]. Oznacza to, że zarówno spółka przejmująca, jak również spółka nowo zawiązana, wstępuje z dniem połączenia z mocy prawa we wszystkie prawa i obowiązki spółki przejmowanej. Podobny proces zachodzi w odniesieniu do spółki łączącej się przez zawiązanie nowej spółki.

Spółka przejmująca lub spółka nowo zawiązana wstępuje we wszystkie prawa i obowiązki spółki przejmowanej lub spółek łączących się z art. 494 ksh. z dniem wpisania połączenia do rejestru spółki przejmującej lub nowo zawiązanej. (art. 493 § 2 ksh.). Czynności niezbędne do łączenia się spółek (art. 506 ksh.), czy też czynności związane np. z planem połączenia spółek (art. 498 ksh.) nie posiadają sprecyzowanego charakteru prawnego. Powoływane przepisy ksh. posługują się co najwyżej pojęciem np. „wartości majątku spółki" (art. 499 § 2 ust. 3), który występuje w rozumieniu masy majątkowej.

Należy wskazać również, że w najnowszych poglądach doktryny prawa cywilnego i rolnego wykrystalizował się jednolity pogląd o braku uprawnień ANR do nabywania nieruchomości w przypadku „zmiany właściciela nieruchomości rolnej będącej efektem innego niż umowa zdarzenia prawnego np. decyzji administracyjnej, orzeczenia sądowego, dziedziczenia, zasiedzenia, uwłaszczenia"[32].

Przedstawione argumenty wskazują jednoznacznie, iż w przypadku łączenia się spółek kapitałowych na gruncie ksh. następuje przejęcie majątku spółek, w skład którego wchodzą nieruchomości rolne jako jego części nie podlegające wyodrębnieniu. Połączenie następuje w drodze sukcesji uniwersalnej w oparciu o przepisy ksh. na podstawie wpisu sądu rejestrowego, co tym samym wyłącza uprawnienia ANR określone w art. 3 i 4 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego.

W przypadku podziału spółek, kwestie te nie wydają się już tak oczywiste jak w przypadku ich łączenia. Podział może być bowiem dokonany:

- przez przeniesienie całego majątku spółki dzielonej na inne spółki za udziały lub akcje spółki przejmującej, które obejmują wspólnicy spółki dzielonej (podział przez przejęcie),
- przez zawiązanie nowych spółek, na które przechodzi cały majątek spółki dzielonej za udziały lub akcje nowych spółek (podział przez zawiązanie nowych spółek),

31 J. Kremis, w: E. Gniewek (red.), Podstawy prawa cywilnego i handlowego, Wrocław 1998 r., s. 110 oraz E. Gniewek s. 156.

32 J. Górski, Nowe ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi, „Państwo i prawo" nr 10/2003, s. 15. por. podobne stanowisko zajmuje: Z. Truszkiewicz, Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, Rejent z 2003 r., nr 10, s. 52 oraz A. Lichtorowicz, *op. cit.*, s. 421.

- przez przeniesienie całego majątku spółki dzielonej na istniejącą i na nowo zawiązaną spółkę lub spółki (podział przez przejęcie i zawiązanie nowej spółki),
- przez przeniesienie części majątku spółki dzielonej na istniejącą spółkę lub na spółkę nowo zawiązaną (podział przez wydzielenie).

Przedmiotem długoletnich sporów i rozważań przedstawicieli doktryny prawniczej była kwestia, czy spółka może posiadać więcej niż jedno przedsiębiorstwo oraz to, które składniki spółki są niezbędne, aby przedsiębiorstwo stworzyć. W tym przypadku zagadnienie to mogłoby mieć praktyczne znaczenie, odpowiadając na pytanie: czy możliwy jest podział spółki, gdzie przedmiotem przeniesienia lub przejęcia byłoby przedsiębiorstwo, a jednocześnie pozostawałyby z dzielonej spółki inne składniki, w szczególności składające się na przedsiębiorstwo? Tak czy inaczej – przeniesienie przedsiębiorstwa w efekcie podziału spółek nie może być uznane za zasadę. Przytoczone metody podziału nie pozostawiają bowiem wątpliwości, że podział majątku spółki może przebiegać w różny sposób, w tym między innymi poprzez wydzielenie jedynie pojedynczych jego składników nie tworzących zorganizowanych całości gospodarczych.

Z tego wynika, że w efekcie podziału (niezależnie od jego formy) może dojść do przeniesienia na inną spółkę części majątku składającej się na przykład wyłącznie z nieruchomości. Zasadne byłoby zastosowanie do takiego przeniesienia prawa „wykupu" przez ANR, o którym mowa w art. 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

Jednakże należy się zastanowić, czy w procesie podziału spółek mamy do czynienia z przeniesieniem własności majątku „w wyniku zawarcia umowy".

Podsumowanie

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego reguluje niektóre z fundamentalnych dla obrotu nieruchomościami rolnymi kwestii, jednocześnie zawierając w sobie wiele luk i nieścisłości.

Jednym z głównych problemów związanych z ustawą są sprawy związane z zawartymi w niej pojęciami i definicjami, powodującymi istotne dysfunkcje w zestawieniu z obowiązującym systemem prawnym. Wskazuje na to wyjątkowo obfita krytyczna literatura przedmiotu.

Nowa terminologia i koncepcje prawne nie zostały dostatecznie skoordynowane z systemem instytucji znanych prawu cywilnemu. W szczególności dotyczy to wprowadzonego przez art. 4 ustawy prawa „wykupu".

Ustawa stanowi element powrotu do bardziej aktywnych środków interwencji państwowej w obrocie nieruchomościami rolnymi, przy zastosowaniu środków cywilnoprawnych. Efektem zastosowania właśnie takich środków, w odróżnieniu od regulacji natury administracyjnej, jest między innymi zwiększenie ryzyka niezamierzonej utraty kontroli przez strony transakcji nad osobą właściciela nieruchomości oraz brak kontroli instancyjnej i jakichkolwiek środków odwoławczych. Dotychczasowa praktyka ANR może wskazywać na rozsądne korzystanie z przyznanych jej praw; jednakże nie ustanowiono ograniczeń prawnych, które mogłyby zapobiec obrotowi nieruchomościami przez ANR niezgodnemu z deklarowanym celem ustawy.

Nieprecyzyjne niekiedy sformułowania ustawy wprowadzają niepotrzebne wątpliwości co do objęcia jej zakresem kwestii, które w sposób intuicyjny powinny znajdować się poza sferą regulacji ustawy. Dotyczy to w szczególności rozważań odnośnie zastosowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego do różnego rodzaju przekształceń spółek prawa handlowego.

Zbyt szeroki zakres możliwego zastosowania prawa wykupu na rzecz Skarbu Państwa może niekiedy prowadzić do efektów sprzecznych z deklarowanym celem ustawy lub zasadami współżycia społecznego. Najlepszym przykładem może być jego zastosowanie przy umowie zamiany lub dożywocia.

Reasumując powyższe rozważania należy stwierdzić, że uregulowania zawarte w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego będą niewątpliwie ograniczały obrót nieruchomościami rolnymi; jest natomiast wielce niepewne, czy przewidziany w niej system instrumentów prawnych istotnie przyczyni się do deklarowanej „poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych, przeciwdziałania nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych oraz zapewnienia prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach".

Edward Gniewek

O przyszłości użytkowania wieczystego – dyskusji ciąg dalszy

Współczesny proces kształtowania odnowionych stosunków własnościowych w Polsce stanowi szczególny przedmiot uzasadnionego zainteresowania doktryny[1]. W tej szerokiej dziedzinie zainteresowań mieści się *stricte* legislacyjny[2] problem przyszłości prawa użytkowania wieczystego; jego zachowania[3], bądź eliminacji[4] z katalogu praw rzeczowych. Opinia doktryny jest podzielona i bywa zmienna[5]. Również podzielone jest stanowisko opinii publicznej. Natomiast w procesie legislacyjnym spotykamy epizodyczne próby podważenia bytu użytkowania wieczystego.

W doktrynie dyskusja o przyszłości prawa użytkowania wieczystego trwa nieustannie od początku lat dziewięćdziesiątych dwudziestego wieku. Można ocenić, że z początku bardziej ekspansywni byli oponenci tej instytucji prawnej[6]. Z biegiem czasu przybywało im stronników[7]. Nie zabrakło wszakże zwolenników zachowania prawa użytkowania wieczystego – z niezbędnymi modyfikacjami – w obowiązującym systemie polskiego prawa cywilnego[8]. Można ocenić, że sytuacja się już równoważy. Przesadna jest zaś obawa wyrażona słowami, że „może budzić zastanowienie niewielki w ostatnim czasie krąg zwolenników użytkowania wie-

1 W tym zakresie intensywną obserwację własną prezentuje A. Stelmachowski; por. Modele własności i ich uwarunkowanie społeczno–ustrojowe, w: System prawa prywatnego (red. Z. Radwański), t. 3, Prawo rzeczowe (red. tomu T. Dybowski), Warszawa 2003, s. 63–202.

2 Według mej oceny zagadnienie przyszłości legislacyjnej prawa użytkowania wieczystego jest niezależne od generalnej wizji ukształtowania ustroju państwa; o szczegółach później.

3 Rodzi się wtedy pytanie o potrzebę i zakres modyfikacji legislacyjnych.

4 W drugim wariancie rodzi się dodatkowa kwestia, czy eliminowane prawo użytkowania wieczystego zastąpić innym prawem rzeczowym (jakim?).

5 Sporadycznie zmieniają swoje stanowisko niektórzy autorzy.

6 Zob. M. Bednarek. Przemiany własności w Polsce. Podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne, Warszawa 1994, s. 295–299; E. Drozd, Uwagi do projektu ustawy o gospodarce nieruchomościami, Kwartalnik Prawa Prywatnego 1997, Nr 2, s. 285–286; E. Piontek, Choroba użytkowania wieczystego (relikt socjalistycznego systemu wywłaszczeniowego). Rzeczpospolita z dnia 26 września 1996 r.

7 Zob. A. Brzozowski, Z problematyki przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (w:) Zeszyty Prawnicze Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego. Zeszyt Nr 2.3 z 2003 r., dedykowany Profesorowi Tomaszowi Dybowskiemu s. 63 i n.; K. Pietrzykowski (w:) Kodeks cywilny t. I, Komentarz do artykułów 1– 44911 (red. K. Pietrzykowski), Warszawa 2005, s. 675.

8 Zob. M. Cioch, Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, Rejent 1998, Nr 12, s. 10–11; tenże, Prawo użytkowania wieczystego de lege lata i de lege ferenda, Rejent 2003, Nr 5, s. 13–15; J. Majorowicz, Uwagi na temat aktualności instytucji użytkowania wieczystego, Przegląd Sądowy 1999, Nr 9, s. 66– 67; S. Rudnicki, Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2000 r., K 8/98, Przegląd Sejmowy 2000, Nr 4, s. 91; H. Witczak, Wygaśnięcie użytkowania wieczystego, Warszawa 2005, s. 13–16.

czystego i w efekcie jego utrzymania w polskim porządku prawnym"[9]; przybywa już bowiem dalszych zwolenników[10]. Niemniej jednak budowanie przez którąkolwiek ze stron swej przewagi na liczebności adwersarzy jest merytorycznie chybione. Powinna się liczyć przekonująca argumentacja. Okazuje się jednak, że w kontrowersyjnej kwestii przyszłości prawa użytkowania wieczystego jeszcze bardziej może się liczyć skuteczność mierzona hałaśliwością i siłą przebicia. Tak się okazało podczas dotychczasowych (epizodycznych) posunięć legislacyjnych służących przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności[11]. Tym bardziej więc należy bronić się przed wspartą demagogią skutecznością polityki populistycznej podczas przyszłego, generalnego rozstrzygania o losach prawa użytkowania wieczystego. Doktryna prawa cywilnego powinna zaś dochować wierności przykazaniu obiektywnej analizy naukowej.

Jak wspomniano, dokonywał ustawodawca już częściowej, epizodycznej manipulacji użytkowaniem wieczystym, zmierzającej do jego przekształcenia w prawo własności. Najpierw uchwalono ustawę z dnia 4 września 1997 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz.U. Z 2001 r. Nr 120, poz. 1299; z późn. zm.). Następnie zaś przyjęto kolejną ustawę z dnia 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości (Dz.U. Nr 113, poz. 1209; z późn. zm.). Pomijając szczegóły, można wspomnieć, że właśnie te ustawy, motywowane fałszywymi, demagogicznymi argumentami, stanowiły próbę zdyskredytowania instytucji użytkowania wieczystego. Nie podważono tu jednak zasadniczych fundamentów użytkowania wieczystego; należy bowiem mieć na uwadze ograniczony do osób fizycznych oraz epizodyczny, terminowy charakter zawartego w nich procesu przekształcenia (uwłaszczenia użytkowników wieczystych).

W literaturze zwrócono więc uwagę, że „wspomniane wyżej ustawy o charakterze epizodycznym nie przesądziły losów użytkowania wieczystego".[12] Według dalszego głosu „wręcz można by zaryzykować stwierdzenie, że ustawa z dnia 4 września 1977 r. nie tylko nie ograniczyła rozległego zakresu zastosowania użytkowania wieczystego, ale poprzez – między innymi – ograniczenie kręgu podmio-

9 H. Witczak, *op. cit.*, s. 14.

10 Por. G. Bieniek, W sprawie przyszłości użytkowania wieczystego w: Ars et usus. Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Stanisława Rudnickiego, Warszawa 2005, s. 58–60; A. Cisek, Użytkowanie wieczyste w: System prawa prywatnego (red. Z. Radwański), t. 4, Prawo rzeczowe (redaktor tomu, E. Gniewek), Warszawa 2005, s. 182–183. Oczekujemy jeszcze na publikację materiałów Ogólnopolskiej Konferencji Cywilistów w Rzeszowie w październiku 2004 roku z aprobującym referatem Z. Gawlika na temat legislacyjnej przyszłości użytkowania wieczystego. Ponadto aprobatę dla kontynuacji użytkowania wieczystego z niezbędnymi modyfikacjami legislacyjnymi wyraził C. Woźniak w swej niepublikowanej jeszcze monografii, Koncepcja prawa użytkowania wieczystego – jej ewolucja i konsekwencje, stanowiącej rozprawę doktorską obronioną na Uniwersytecie Warszawskim w maju 2005 roku.

11 Będzie jeszcze o tym mowa.

12 Zob. G. Bieniek, *op. cit.*, s. 59.

tów uprawnionych do skorzystania z możliwości przekształcenia do osób fizycznych ustawodawca potwierdził celowość utrzymania instytucji użytkowania wieczystego w naszym porządku prawnym"[13]. Podobne rozumowanie można odnieść również do późniejszej ustawy z dnia 26 lipca 2001 roku. Należy też odnotować stwierdzenie, że „droga obrana przez ustawodawcę w celu usunięcia z porządku prawnego instytucji użytkowania wieczystego jest bardzo pokrętna, podważa stabilność praw rzeczowych do nieruchomości, wprowadza zagmatwanie prawa, wysoce utrudnia funkcjonowanie organów rządowych i samorządowych, uszczupla – bez należytego usprawiedliwienia – majątek skarbowy i samorządowy, prowadzi do rozstrzygnięć przypadkowych, narusza zasadę równości obywateli"[14].

Pomimo wszystko ustawodawca usiłuje ciągle, przeważnie z inicjatywy poselskiej lub senatu, a niekiedy (w ograniczonym zakresie) z inicjatywy rządowej, prowadzić dalszy zabieg przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Ten niedokończony proces legislacyjny[15] odbywa się bez udziału Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego. Tym bardziej więc niezbędna jest poszerzona dyskusja doktrynalna o przyszłości prawa użytkowania wieczystego.

A skoro już mowa o Komisji Kodyfikacyjnej, to warto stwierdzić na początek, że swego czasu na jej użytek sędzia Sądu Najwyższego, G. Bieniek przygotował *Zarys reformy ustawodawczej przepisów kodeksu cywilnego o podmiotowych prawach rzeczowych*[16]; z uwzględnieniem problematyki użytkowania wieczystego. Przedstawiono w „Zarysie" szeroką gamę możliwych rozwiązań, przy czym autor – dopuszczając dyskusję – opowiadał się za wersją własności czasowej do zastosowania w przyszłej legislacji w miejsce użytkowania wieczystego[17]. Komisja zdążyła wyrazić opinię, że „nie ma potrzeby, ani uzasadnionych racji, aby zlikwidować to prawo".[18] Jednakże obecnie przewodniczący Komisji Kodyfikacyjnej zainicjował ponownie dyskusję dotyczącą możliwej likwidacji prawa użytkowania wieczystego i zastąpienia go instytucją prawa zabudowy. Według jego idei ustanowione wcześniej prawo użytkowania trwałoby nadal aż do upływu terminu końcowego[19] i podlegałoby przepisom dotychczasowym; natomiast wykluczone byłoby nawiązywanie nowych stosunków użytkowania wieczystego. Zatem wypada włączyć się do tej dyskusji.

13 Zob. H. Cioch, Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w świetle nowego stanu prawnego, Rejent 2001, Nr 11, s. 31.

14 Zob. G. Bieniek, *op. cit.*, s. 58.

15 Przedstawiany przez K. Pietrzykowskiego, op. cit., s. 674–675.

16 W toku tych rozważań korzystam z maszynopisu.

17 Obecnie, z upływem czasu, opowiada się już za rozważeniem możliwości utrzymania instytucji użytkowania wieczystego; por. G. Bieniek, W sprawie przyszłości..., s. 59–60 i s. 68–70.

18 Zob. Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego. Informacje o działalności w okresie od 1 stycznia 2001 r. do 30 czerwca 2002 r., Kwartalnik Prawa Prywatnego 2002, Nr 3, s. 782.

19 Z uwzględnieniem przypadków uzasadnionego rozwiązania przedterminowego.

Wcześniej wszakże warto jeszcze wspomnieć, że w ocenie Trybunału Konstytucyjnego nie ma jurydycznych powodów dla wyłączenia z systemu polskiego prawa cywilnego (z katalogu praw rzeczowych) instytucji użytkowania wieczystego.[20]

W wywołanej kwestii zabieram ponownie głos.[21] Przypominam zaś, że zawsze byłem – z całą ostrożnością – zwolennikiem aprobaty dla instytucji użytkowania wieczystego[22]; instytucji już odnowionej, lecz nadal wymagającej legislacyjnych korekt. Do ponownej dyskusji prowokuje wzmagający się bezpardonowy napór przeciwników użytkowania wieczystego. Zatacza już szerokie kręgi postulat likwidacji użytkowania wieczystego; obejmuje liczne grono prawników, polityków, publicystów i wielu obywateli. Stosowana argumentacja bywa raczej pobieżna, często demagogiczna. Oponentom chodzi przeważnie nie tyle o eliminację użytkowania wieczystego z przyszłego (korygowanego pod takim kątem) katalogu praw rzeczowych, lecz raczej o powszechne przekształcenie w istniejących już stosunkach prawnych dotychczasowego użytkowania wieczystego w prawo własności; najchętniej bezpłatnie. Powraca się do argumentacji o podejrzanym, socjalistycznym rodowodzie instytucji użytkowania wieczystego i niepotrzebnej „reanimacji tego trupa". Dochodzi argumentacja o niejasnej klasyfikacji prawa użytkowania wieczystego, jego nieznajomości wśród kontrahentów zagranicznych, czy wręcz sprzeczności z prawem Unii Europejskiej. Trzeba uzupełnić, że oponenci prawa użytkowania wieczystego nieprzychylnie traktują „monopol gruntowy" Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, równocześnie też kwestionują wysokość i aktualizację opłat z tytułu użytkowania wieczystego. Ponadto dostrzegalne mankamenty dotychczasowej regulacji użytkowania wieczystego mają służyć za generalny argument przeciwko temu prawu. Co gorsza, zdarza się, że argumentem dyskwalifikującym prawo użytkowania wieczystego ma być również złe stosowanie prawa w praktyce[23].

Obecnie zatem – w odruchu obronnym – z większą niż dotychczas stanowczością opowiadam się za utrzymaniem instytucji użytkowania wieczystego w katalogu praw rzeczowych. Trzeba przyznać, że z początku użytkowanie wieczyste było przyjęte i traktowane przez ustawodawcę jako remedium dla uniknięcia ideologicznych podejrzeń o zamach na nienaruszalny zasób państwowej własności nieruchomości zurbanizowanych w okresie obowiązywania ustroju społeczno–gospo-

20 Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego 2000, Nr 3. poz. 87; sentencję wyroku publikowano w Dz.U. Z 2000 r. Nr 28, poz. 352.

21 Stąd w tytule opracowania zwracam uwagę na „dalszy ciąg dyskusji".

22 Por. E. Gniewek, Katalog praw rzeczowych w przyszłej kodyfikacji prawa cywilnego – refleksje wstępne, Rejent 1998, Nr 4, s. 28–34; tenże, O przyszłości użytkowania wieczystego, Rejent 1999, Nr 2, s. 17 i n.

23 Tę zapewne niepełną jeszcze garść „grzechów" użytkowania wieczystego wychwyciłem w toku licznych dyskusji w różnych środowiskach społeczeństwa; niektóre z nich są również prezentowane w literaturze cywilistycznej (o szczegółach później).

darczego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej[24]. Nie można jednak współcześnie przywiązywać wagi (rozstrzygającej) do niegdysiejszego, piętnowanego z perspektywy zmienionego ustroju, rodowodu użytkowania wieczystego, lecz należy raczej oceniać rzeczywistą jego treść i przydatną funkcję społeczno–gospodarczą. Wypada więc zauważyć, że użytkowanie wieczyste cieszy się względnym powodzeniem; stanowi bowiem formę taniego, długotrwałego korzystania z gruntu. Inwestor (użytkownik wieczysty) nie ponosi jednorazowo pełnych kosztów nabycia nieruchomości, uzyskuje zaś prawo wystarczająco służące potrzebom inwestycji. Natomiast właściciel (Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego) periodycznie wzbogaca swój budżet przez pobieranie opłat rocznych. Ponadto właściciel zachowuje nadzór zgodnego z przeznaczeniem wykorzystania nieruchomości[25]. Nie można więc twierdzić, że użytkowanie wieczyste jest „trupem zbędnie reanimowanym"[26]. Wypada zaś uznać, że jest „źle poczętym, zdrowo żyjącym dorosłym człowiekiem".

Nie można również twierdzić współcześnie, że użytkowanie wieczyste pełni funkcję „protezy"[27] wobec instytucji przeniesienia własności publicznych nieruchomości gruntowych. Przecież w obecnym stanie prawnym niewątpliwie występuje równolegle nieograniczona możliwość sprzedaży lub oddawania w użytkowanie wieczyste nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Każda forma rozporządzenia jest równouprawniona. Oczywiście wybór formy rozporządzenia należy do właściciela[28].

Nie stanowią żadnego argumentu przeciwko instytucji użytkowania wieczystego jakiekolwiek trudności teoretyczne ze sklasyfikowaniem tego prawa w ogólnym katalogu praw rzeczowych. Trudności biorą się z dysharmonii pomiędzy klasyczną (rzymską) koncepcją obejmującą prawo własności i ograniczone prawa rzeczowe (prawa na rzeczy cudzej) oraz polską (współczesną) koncepcją trójpodziału praw rzeczowych, uwzględniającą własność i ograniczone prawa rzeczowe, a pośrodku jeszcze prawo użytkowania wieczystego. Jednakże wzmiankowane trudności nie mogą niweczyć instytucji użytkowania wieczystego. Należy je przełamać w toku trudnej wykładni obowiązującego prawa, albo dążyć do zmiany ustawowego zaszeregowania prawa użytkowania wieczystego (z zaliczeniem do grupy ograniczonych praw rzeczowych). Nie można jednak rozwiązywać tych trudności

24 Akcentują to w literaturze przeciwnicy użytkowania wieczystego; por. M. Bednarek, *op. cit.*, s. 295–296; E. Drozd, *op. cit.*, s. 285.

25 Zob. E. Gniewek, O przyszłości..., s. 18; por. także G. Bieniek, W sprawie przyszłości ..., s. 59; H. Witczak, *op. cit.*, s. 12–15 oraz uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2000 r. (K 8/98).

26 Określenie takie pochodzi z niepublikowanych wypowiedzi prawników.

27 Określenia tego używa M. Bednarek, *op. cit.*, s. 297.

28 Por. E. Gniewek, O przyszłości..., s. 19–20.

prostą metodą przecięcia węzła gordyjskiego poprzez skasowanie instytucji użytkowania wieczystego[29].

Odwołując się zaś do współczesnej doktryny, warto podkreślić, że w literaturze przeważa zgodny z systematyką księgi drugiej kodeksu cywilnego pogląd o pośrednim charakterze prawa użytkowania wieczystego, lokującego się pomiędzy własnością a ograniczonymi prawami rzeczowymi[30]; z dokonywanym niekiedy wskazaniem, że jest bliższe prawu własności[31]. Trzeba też nawiązać do wcześniejszego poglądu, według którego użytkowanie wieczyste jest sztuczną konstrukcją, albowiem „w istocie mamy tu do czynienia z własnością podzieloną, której tylko ze względów doktrynalnych nadano inną nazwę. Prawo własności państwa to w rzeczywistości coś bardzo zbliżonego do *dominium directum*, a prawo użytkowania wieczystego to *dominium utile*"[32]. Korzystając z tej argumentacji dostrzegam[33] dodatkowe wsparcie dla podkreślenia wysokiej rangi prawa użytkowania wieczystego. Z drugiej wszakże strony (wręcz „dla świętego spokoju") w celu wytrącenia z ręki przeciwników użytkowania wieczystego formalnego argumentu, że jest ono prawem na rzeczy cudzej, byłbym w stanie pogodzić się z jego zaszeregowaniem – po niezbędnej w takim razie zmianie ustawodawstwa – do kategorii ograniczonych praw rzeczowych; z zachowaniem niegdysiejszego, tradycyjnego dwupodziału praw rzeczowych.

Również nie mogą stanowić powodu dla likwidacji prawa użytkowania wieczystego jakiekolwiek istniejące jeszcze niedostatki regulacji prawnej tej instytucji. Są one dostrzegane przez zwolenników prawa użytkowania wieczystego[34] i wszyscy akcentują[35] potrzebę niezbędnych zmian legislacyjnych[36], sprzeciwiając się zaś generalnemu skasowaniu tego prawa. Należy ponownie wesprzeć takie stanowisko. Dodajmy, nawiązując do wcześniejszych rozważań, że nie stanowi to „reanimacji umierającego organizmu" lecz zaledwie „operację plastyczną żyjącej istoty".

29 Z zażenowaniem wysłuchałem kiedyś uczonego prawnika (znanego profesora), deklarującego swoją opozycję wobec użytkowania wieczystego, stwierdzającego, że wraz z likwidacją tego prawa skończą się jego dydaktyczne kłopoty związane z wyłożeniem studentom, na czym polega istota i jaki jest charakter prawa użytkowania wieczystego.

30 Zob. w szczególności G. Bieniek, W sprawie przyszłości..., s. 61; A. Cisek, *op. cit.*, s. 146–147; tenże w: Kodeks cywilny, t. I, Komentarz do artykułów 1–534 (red. E. Gniewek), s. 577; E. Gniewek, Kodeks cywilny. Księga druga – Własność i inne prawa rzeczowe. Komentarz, Kraków 2001, s. 580; tenże, Prawo rzeczowe, Warszawa 2003, s. 169; J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, Prawo rzeczowe, Warszawa 2003, s. 170 – 171; K. Pietrzykowski, *op. cit.*, s. 654; S. Rudnicki, Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga druga – Własność i inne prawa rzeczowe, Warszawa 2004, s. 373; H. Witczak, *op. cit.*, s. 16.

31 Por. E. Gniewek, Kodeks..., s. 580; tenże, Prawo..., s. 169; J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *op. cit.*, s. 171; K. Pietrzykowski, *op. cit.*, s. 654; H. Witczak, *op. cit.*, s. 16.

32 Zob. A. Stelmachowski, Wstęp do teorii prawa cywilnego, Warszawa 1969, s. 204; wydanie II, Warszawa 1984, s. 267–268.

33 Przy odrzuceniu koncepcji własności podzielonej według treści.

34 Nie ma tu miejsca na szeroką ich prezentację.

35 Por. G. Bieniek, W sprawie przyszłości..., s. 62 68; H. Cioch, Prawo wieczystego użytkowania..., s. 14 i n.; E. Gniewek, O przyszłości..., s. 21 i n.; H. Witczak, *op. cit.*, s. 209 i n.

36 Chociaż różny bywa zakres proponowanych zmian.

Należy też odrzucić wszelkie narzekania ze strony prawników – praktyków[37] dotyczące rzekomych trudności z praktycznym stosowaniem „zawiłej konstrukcji użytkowania wieczystego" w skomplikowanych przypadkach indywidualnych. Nie warto tu przyznawać się do braku wystarczającego przygotowania profesjonalnego. Można przewrotnie zapytać, jak poradzą sobie z konstrukcją „prawa zabudowy", gdyby zastosować ją w miejsce prawa użytkowania wieczystego; czy na pewno będzie wtedy łatwiej?

Rzeczywiste, spore trudności praktyczne – w ich wydaniu jurydycznym – dotyczą synchronizacji konstrukcji użytkowania wieczystego gruntu z odrębną własnością lokali. Już wprawdzie wydawało się, że problem nie powinien istnieć, bowiem według pierwotnego tekstu ustawy o własności lokali[38] rezygnowano z łączenia odrębnej własności lokalu z udziałem we współużytkowaniu wieczystym gruntu, jednakże problem odżył ponownie wraz ze świeżą nowelizacją ustawy[39]. Powrócono bowiem do koncepcji „oddawania w użytkowanie wieczyste ułamkowej części gruntu jako prawa związanego z odrębną własnością lokalu" (dodany art. 3a). Ten nieprzemyślany zabieg legislacyjny[40] nastręczy praktyce (i doktrynie) rzeczywistych trudności interpretacyjnych. W najmniejszym jednak zakresie nie może to decydować o generalnej przyszłości legislacyjnej użytkowania wieczystego.

Znane są również – wywodzące się z odległej przeszłości pierwszych lat powojennych – zawiłości prawne (rzeczywiste) dotyczące stosunków własnościowych w mieście stołecznym Warszawie. Jednakże nie mogą one, przez ten pryzmat regionalny, przesądzać generalnie o przyszłych losach prawa użytkowania wieczystego. Dodajmy jeszcze, że ewentualne zastąpienie użytkowania wieczystego prawem zabudowy również niczego tu nie zmieni.

Zupełnym nieporozumieniem jest usiłowanie zdyskredytowania użytkowania wieczystego z powodu spotykanej, niestety, wadliwości praktyki stosowania prawa. Niezgodna z prawem praktyka właściwych organów Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego niesłusznie bywa traktowana[41] jako przejaw wadliwości samej konstrukcji użytkowania wieczystego; stąd zaś wiedzie droga do również niesłusznego wnioskowania o likwidację tej instytucji prawnej. Nie można wszakże dopuścić do posługiwania się tak fałszywą argumentacją.

37 Biadolą głównie notariusze, adwokaci, radcowie prawni. Nie obserwuję przesadnych narzekań ze strony sędziów.

38 Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903; z późn. zm.).

39 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).

40 Skrytykowany przez J. Pisulińskiego; Własność lokalu (w:) System prawa prywatnego (red. Z. Radwański), t. 4, Prawo rzeczowe (redaktor tomu E. Gniewek), Warszawa 2005, s. 213–215.

41 W różnych kręgach społecznych; nie wyłączając prawników.

Wśród rzekomych argumentów jurydycznych prezentowanych przez przeciwników instytucji użytkowania wieczystego pojawia się także argument, że polskie prawo użytkowania wieczystego nie odpowiada standardom europejskim[42]; w wersji zaostrzonej wspomina się wręcz o niezgodności z prawem Unii Europejskiej, a w wersji złagodzonej o nieznajomości reżimu prawnego tej „niespotykanej" instytucji prawnej przez kontrahentów z Unii Europejskiej. Należy jednak odrzucić te chybione zarzuty. Nie ma tu bowiem jakichkolwiek standardów[43], a zwłaszcza dyrektyw prawa europejskiego. Przeciwnie, funkcjonuje uprawniona różnorodność prawnorzeczowych form korzystania z gruntów publicznych (i cudzych gruntów prywatnych) na cele inwestycyjne (oraz inne cele). Jest prawdą, że nie ma w wewnętrznym prawie innych krajów europejskich instytucji nazwanej „użytkowaniem wieczystym" jednak nie wolno z tego wywodzić żadnych (a zwłaszcza ujemnych) konsekwencji prawnych. Nie ma to żadnego znaczenia dla międzynarodowego obrotu prawnego. Kontrahenci zagraniczni nabywający nieruchomości w Polsce winni oswoić się z tą instytucją prawną; o ile nie nabywają własności nieruchomości. Z kolei polskie środowisko prawne powinno oswoić się z niemieckim prawem zabudowy, francuskim prawem dzierżawy wieczystej, holenderskim prawem zabudowy i prawem dzierżawy wieczystej oraz dalszymi podobnymi instytucjami prawnymi w innych krajach. Dodajmy, że w istocie nasi kontrahenci z Europy już wyraźnie oswoili się z polskim prawem użytkowania wieczystego[44]. Natomiast ich polscy doradcy prawni nieustannie narzekają; albowiem prościej byłoby zaoferować cudzoziemcowi prawo zabudowy (przykładowo biorąc), a nie prawo użytkowania wieczystego.

Powracając do problematyki polskich stosunków wewnętrznych trzeba przypomnieć wcześniejszą uwagę, że najgłośniejsi przeciwnicy prawa użytkowania wieczystego dążą w istocie do uwłaszczenia dotychczasowych użytkowników wieczystych poprzez przekształcenie – w istniejących już stosunkach prawnych – prawa użytkowania wieczystego w prawo własności[45]. Najmniej zaś obchodzi ich dalsza przyszłość prawa użytkowania wieczystego; ustanowionego w przyszłości. Dla sprawiedliwości trzeba stwierdzić, że istnieje również grono zdeklarowanych „perspektywicznych przeciwników"[46] prawa użytkowania wieczystego.

42 Używano tego argumentu, motywując uchwalenie ustawy z dnia 4 września 1997 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności.

43 Zob. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2000 r. (K 8/98).

44 Dla dowodu wystarczy prześledzić w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji ilość wniosków i wydanych pozwoleń na nabycie przez cudzoziemców nieruchomości położonych w Polsce oddawanych im w użytkowanie wieczyste lub nabywanych od dotychczasowych użytkowników.

45 Niejako „załatwiając prywatę" w szerszym zakresie niż to się powiodło pod rządem ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności i ustawy z dnia 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości.

46 Przeważnie trudnychdo odróżnienia od „koniunkturalistów"; z pewnością wszakże należy tu uwzględnić stanowisko M. Bednarek, *op. cit.* oraz E. Drozda, *op. cit.*

Wszakże wypada odrzucić postulat rozszerzonego, powszechnego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Nie ma żadnych szczególnych przyczyn dla takiego zabiegu uwłaszczeniowego, a brakuje też ogólnych powodów dla generalnego wyeliminowania prawa użytkowania wieczystego z katalogu praw rzeczowych. Jest tutaj fałszywym motywem legislacyjnym usiłowanie wzmocnienia ochrony nabywcy nieruchomości (dotychczasowego użytkownika wieczystego). Nie może bowiem ulegać wątpliwości, że prawo użytkowania wieczystego podlega powszechnej, bezwzględnej ochronie; tak względem osób trzecich, jak też względem właściciela nieruchomości.

Również według mej oceny nieuzasadniona jest obawa – niepewnych swej ochrony przed rewindykacyjnymi roszczeniami byłych właścicieli niemieckich – użytkowników wieczystych nieruchomości położonych na terenie zachodnich i północnych ziem Polski. Taka zaś obawa jest nieustannie zgłaszana przy każdej okazji legislacyjnej. Zawsze uważałem, że rewindykacyjne roszczenia niemieckie nie mają szans powodzenia bez politycznej, międzynarodowej, traktatowej weryfikacji wyników II wojny światowej. W tym zakresie nie wróżę państwu niemieckiemu[47] szczególnego powodzenia. Gdybym się zaś mylił, to przegrani będą wszyscy, nie tylko użytkownicy wieczyści, ale również właściciele nieruchomości. Niczego tu zatem nie ułatwi przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Obecnie zaś użytkownik wieczysty, dysponujący wpisem w księdze wieczystej swego prawa[48] i prawa własności Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego[49], jest dostatecznie chroniony przeciwko każdemu, uwzględniając także poprzednich właścicieli niemieckich.

Nie można również akceptować uwłaszczenia użytkowników wieczystych w imię ogólnej „sprawiedliwości społecznej". Nie uchodzi generalnie akceptować pomysłu na „jednostronną" sprawiedliwość społeczną, ze szkodą dla Skarbu Państwa, a zwłaszcza jednostek samorządu terytorialnego. Nawet roszczenia „zabużan" nie mogą tu uzasadniać przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Wszak ich roszczenie pieniężne o ekwiwalent za mienie nieruchome pozostawione za granicą zostały już uwzględnione w kalkulacji i zapłacie opłat rocznych za użytkowanie wieczyste.

W szczególności zaś nie można akceptować przekształceń nieodpłatnych[50], z czym muszą się pogodzić nawet przeciwnicy użytkowania wieczystego. Wypowiedziano w związku z tym w literaturze pogląd, że „słuszny postulat generalnego (tj.

47 Odcinającemu się przecież obecnie od rewizji stosunków własnościowych.

48 Mamy tu do czynienia z wpisem konstytutywnym.

49 W połączeniu z domniemaniem zgodności wpisu w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym.

50 Czemu dał już wyraz Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 kwietnia 2000 r. (k. 8/98).

ex lege) przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności[51] wydaje się mało realny".[52] Gdzie indziej zaproponowano, uznając to widać za realne, by dokonać *ex lege* przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności z dalszym obciążeniem uwłaszczonego użytkownika wieczystego takimi świadczeniami, jakie ponosił dotychczas z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste[53]. Również to „ustępliwe" stanowisko winno ulec odrzuceniu w imię niedopuszczalnego kredytowania prywatnych nabywców nieruchomości przez podmioty własności publicznej.

Generalnie zaś trzeba oponować przeciwko wszelkim, wyszukanym technikom uszczuplania substancji lub wartości mienia publicznego przy okazji rzekomo uzasadnionego przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności. Nie można bowiem bez godnego uzasadnienia dokonywać uszczuplenia mienia Skarbu Państwa, a tym bardziej jednostek samorządu terytorialnego[54]. Fałszywie tu brzmi argument o wymagającej poskromienia publicznej (monopolistycznej) własności nieruchomości. Wypada mianowicie wyraźnie odróżniać własność (dominium) od władzy (imperium). Poskromieniu podlega (słusznie lub nie) władza organów administracji rządowej i samorządowej. Natomiast własność Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego powinna podlegać zachowaniu (w żadnym razie „poskramianiu") lub rozporządzaniu zgodnie z zasadą dobrego gospodarza publicznego. Nie wolno im takiej własności odbierać bez uzasadnienia; nie wolno jej także odbierać na rzecz użytkowników wieczystych, gdy nastąpiło rozporządzenie w postaci ustanowienia użytkowania wieczystego nieruchomości. Znamy wszak zasady[55] wywłaszczania nieruchomości.

Wprawdzie wielu oponentów będzie akcentować „niegodny", niegdysiejszy tryb tworzenia państwowego zasobu nieruchomości zurbanizowanych[56], by jaskrawiej przedstawić swoją uzasadnioną „na tym tle" koncepcję przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości w prawo własności. Nie godzi się jednak konstrukcją „paserstwa" uzasadniać swego roszczenia uwłaszczeniowego.

Brak zatem jakichkolwiek argumentów jurydycznych przemawiających za stosowaniem szczególnego zabiegu przekształcenia wywodzącego się z przeszłości prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Wypada natomiast zastanowić się generalnie nad przyszłością „starego" i „nowego" prawa użytkowania wieczystego; z wszystkimi możliwymi konsekwencjami. W tym zakresie wypracowanie ostatecznego stanowiska należy pozostawić Komisji Kodyfikacyjnej Prawa

51 Zwalczany jednak w toku niniejszych rozważań.
52 Zob. K. Pietrzykowski, *op. cit.*, s. 675.
53 Por. A. Brzozowski, *op. cit.*, s. 88 i n.
54 Por. A. Cisek w: System..., s. 182–183.
55 Z uwzględnieniem Konstytucji.
56 Z uwzględnieniem późniejszego („godnego" już) procesu komunalizacji.

Cywilnego[57]. Osobiście opowiadam się za dalszym pozostawieniem prawa użytkowania wieczystego w katalogu praw rzeczowych; z wykluczeniem uwłaszczenia dotychczasowych użytkowników wieczystych.

Według mej oceny zastąpienie użytkowania wieczystego prawem zabudowy spowoduje tylko eliminację z przyszłego obrotu prawnego prawa poprzedniego; w tym zakresie satysfakcjonując przeciwników prawa użytkowania wieczystego. Jednakże trwałoby nadal – w istniejących stosunkach prawnych – ustanowione wcześniej prawo użytkowania wieczystego[58]. Natomiast nowe prawo zabudowy miałoby wiele cech likwidowanego prawa użytkowania wieczystego. W szczególności zaś przeciwnikom użytkowania wieczystego należy uświadomić, że również prawo zabudowy nosiłoby charakter prawa celowego, terminowego, odpłatnego[59]; szczegóły obarczają Komisję Kodyfikacyjną.

Ze szczególną zaś mocą oponowałbym przeciwko likwidacji użytkowania wieczystego połączonej z przejściem na wyłączną formę sprzedaży nieruchomości skarbowych i samorządowych. Nie należałoby przecież rezygnować z jakiejkolwiek formy tańszego rozporządzania gruntami na cele inwestycyjne; nie można lekceważyć społecznych celów inwestycji.

57 Z wykluczeniem poselskiej „partyzantki".
58 Aż do czasu wygaśnięcia w związku z upływem terminu końcowego.
59 Nie wyobrażam sobie także rezygnacji z okresowej waloryzacji ustanowionych opłat.

Bogdan Jankowski

Prawne warunki realizacji regionalnej polityki rolnej

Powszechnie się przyjmuje, że rolnictwo – jako specyficzna gałąź gospodarki jest uzależniona silnie od warunków przyrodniczych i klimatycznych; stąd wynikają zróżnicowane efekty ekonomiczne. Dlatego powinno ono podlegać regionalnym oddziaływaniom władzy publicznej, która by te zróżnicowania niwelowała.

Należy przyjąć założenie, że czysty ekonomizm jest nie do przyjęcia ze względów społecznych, gdyż gorsze warunki gospodarowania w rolnictwie dotyczą z reguły regionów, gdzie nie ma rozwiniętych innych gałęzi gospodarki – stąd alternatywą dla rolnictwa w takich regionach są tylko usługi (zwykle turystyczne) lub bezrobocie.

W takiej sytuacji często dochodzi do migracji z tych terenów i faktycznego ich wyludniania. Taki regresowy region o ujemnym saldzie ludnościowym jest faktycznie stracony dla gospodarki. A przypomnijmy, że problem dotyczy terenów często atrakcyjnych turystycznie (z historycznymi korzeniami), które to warunki mogą być wykorzystane tylko w sytuacji utrzymania zaludnienia, a więc wspomagania działalności rolniczej.

I tutaj dochodzimy do drugiego założenia uzasadniającego podtrzymywanie działalności rolniczej na terenach regresowych. Wspomaganie rolnictwa ma służyć wyrównaniu warunków gospodarowania, ale efekty rozwoju regionalnego powinny objawiać się głównie w pozarolniczych dziedzinach działalności gospodarczej.

Pierwsze założenie, tzn. wyłączenie ekonomizmu na terenach upadającego rolnictwa daje nam wskazówkę, że nieodzowne jest tutaj działanie władzy publicznej.

Drugie założenie, że wspomaganie rolnictwa ma zapewnić rozwój sfery pozarolniczej, daje nam wskazówkę, jakim ograniczeniom ta pomoc publiczna powinna podlegać. Nie chodzi tu o prostą poprawę opłacalności produkcji rolnej we wszystkich gospodarstwach takiego regionu, ale o uzyskanie efektu restrukturyzacyjnego i modernizacyjnego w takich gospodarstwach rolnych, które mają dobre perspektywy gospodarcze.

Żeby tak zakreślone oddziaływanie na rolnictwo w regionach upośledzonych mogło być efektywne powinny być spełnione warunki po stronie regulacji prawnych, które winny być elastyczne za względu na heteronomiczność warunków przyrodniczych w rolnictwie, a równocześnie stwarzać kategoryczne bariery nie

pozwalające marnotrawić środków pomocowych dla gospodarstw, które nie mają przed sobą przyszłości gospodarczej.

Spójrzmy więc jak – z tego punktu widzenia – wygląda obecna praktyka legislacyjna i jakie zmiany powinny tutaj nastąpić, aby zapewnić skuteczność regionalnych polityk rolnych.

Jednakże zanim przejdziemy do analizy konkretnych przepisów prawa, należy wspomnieć o relacji między regionalną polityką rolną a regionalną polityką strukturalną[1]. Polityka rolna winna być oczywiście elementem polityki strukturalnej w regionie. W regionach regresowego rolnictwa ten element staje się jednak priorytetowy, decydujący o skuteczności całej polityki strukturalnej. Z powodów, o których wspomniano wcześniej, wyludnienie regionów na skutek trudnych warunków rolniczych nie daje szansy na rewitalizację regionu również w innych dziedzinach gospodarki. Stąd regionalną politykę rolną należy wyodrębnić z całej polityki strukturalnej i zapewnić jej „przyjazne" otoczenie prawne, aby mogła stać się podstawą utrzymania aktywności gospodarczej, nie tylko rolniczej.

Jeśli przyjmiemy założenie o dominacji polityki rolnej w ramach polityki strukturalnej powinniśmy zauważyć również kwestię konieczności określenia proporcji pomiędzy wspomaganiem regionów regresowych poprzez budowę ich infrastruktury obniżającej koszty lub ułatwiającej produkcję rolną, a finansowaniem restrukturyzacji samych gospodarstw rolnych, pozwalając im przetrwać w utrudnionym otoczeniu.

Skuteczna polityka rolna musi oczywiście zawierać obydwa czynniki. Zachowanie prawidłowych proporcji między nimi jest warunkiem efektywności wydatkowania środków pomocowych – zarówno dla regionu, jak i dla gospodarstw rolnych.

W tym miejscu dochodzimy do potrzeby określenia podmiotów, które powinny decydować o doborze tych proporcji i kierunkach pomocy restrukturyzacyjnej, czyli po prostu o kształcie polityki rolnej realizowanej w regionie regresowym. Odpowiedź na ten dylemat jest jedna. Kompetencje w tym zakresie powinna mieć głównie władza lokalna, a zwłaszcza samorząd terytorialny w województwie[2].

Wspomniane wcześniej zróżnicowanie warunków produkcji rolnej, a tym samym zróżnicowanie przyczyn jej nieopłacalności powoduje, że podstawową przyczyną niskiej efektywności wspomagania regresowego rolnictwa jest nieprzystosowanie centralnie ustalonych priorytetów do specyficznych potrzeb regional-

1 Szerzej tym zagadnieniem zajmuje się S. Prutis. O problemach regionalnej polityki strukturalnej w rolnictwie „Studia Iuridica Agraria" t. II Białystok 2001, str. 148 i nast.

2 Tamże str. 152.

nych. Dlatego też zwiększenie możliwości działania samorządu w tym zakresie wydaje się kluczowe dla skuteczności polityki regionalnej w rolnictwie.

Ten wydawałoby się naturalny kierunek zmian kompetencyjnych zapisany również w Konstytucji RP (art. 15) podlega w pewnym sensie zrozumiałej, ale bardzo silnej obstrukcji ze strony administracji centralnej przeciwdziałającej jakimkolwiek reformom decentralizacyjnym.

Podtrzymywanie centralistycznego modelu realizacji gospodarczych polityk lokalnych jest możliwe w Polsce dlatego, że polityka strukturalna dotycząca obszarów wiejskich w Unii Europejskiej nie została nigdy w pełni zdenacjonalizowana. Unia określa jednie ogólne cele tej polityki, pozostawiając regulacjom prawnym krajów członkowskich określenie sposobów ich realizacji [3]. Brak nacisku ze strony UE pozwala krajom takim jak Polska utrzymać centralizację kompetencji w odniesieniu do problematyki typowo regionalnej. Zakładając jednocześnie, iż ustawodawca doprowadzi do decentralizacji kompetencji w zakresie lokalnej polityki rolnej, równocześnie należy wskazać na ograniczenia jakim powinna podlegać realizowana przez samorządy taka polityka.

Po rozstrzygnięciu wspomnianego wcześniej dylematu: ile pomocy gospodarstwu rolnemu, a ile pomocy w rozwoju regionu powstaje natychmiast potrzeba określenia, które gospodarstwa rolne powinny być beneficjentem pomocy restrukturyzacyjnej. Kwestię tę można określić również jako wybór modelu pomocy gospodarstwom rolnym. Na jednym biegunie jest model pomocy dystrybucyjnej, która poprzez swoją rozdzielczość środków między dużą grupę (a czasami wszystkie gospodarstwa rolne) ma wiele cech pomocy socjalnej. Model pomocy lokacyjnej zakłada zaś wspomaganie tyko gospodarstw rolnych wybranych z punktu widzenia ich zdolności do uzyskania w przyszłości opłacalnej produkcji rolnej [4]. W praktyce podmioty realizujące regionalną politykę rolną dokonują rozstrzygnięć, ustalając zakres funkcjonowania obu tych modeli.

Z pomocy dystrybucyjnej korzysta większość gospodarstw rolnych lub zgoła wszystkie, zaś z pomocy lokacyjnej tylko te, które są „modernizowalne" i mają szansę utrzymać się w przyszłości bez zwiększania zakresu pomocy publicznej.

Oczywistym jest, że efektywność wydatkowania środków restrukturyzacyjnych jest znacznie wyższa w modelu alokacyjnym chociażby z tego względu, że skala pomocy w odniesieniu do jednego gospodarstwa rolnego jest tutaj znacznie większa. Jednak, pomimo że rozproszenie pomocy w czystym modelu dystrybucyjnym praktycznie zaprzepaszcza możliwość uzyskania efektów restrukturyzacyjnych zarówno w Polsce jak i Unii Europejskiej obserwuje się wciąż powracające

3 A. Jurcewicz, Wspólna polityka rolna UE,w: Prawo rolne red. A. Stelmachowski, Warszawa 2005 s. 84.
4 Ernst E. Lipinsky, Polityka strukturalna jako część europejskiej wspólnej polityki rolnej.

dążenie do dystrybucji środków między dużą ilość gospodarstw rolnych. Jak się wydaje takie tendencje wynikają głównie z funkcjonowania systemu politycznego. Konieczność przyciągania wyborców związanych z rolnictwem powoduje, że politycy cyklicznie – w okresach przedwyborczych – rezygnują z rozsądnego lokowania funduszy w gospodarstwach przyszłościowych na rzecz populistycznego dzielenia środków pomiędzy wszystkich wyborców rolniczych[5].

Nic nie wskazuje na to, żeby samorządy lokalne wolne były od pokusy nadmiernej dystrybucji środków; toteż należałoby ustalić bariery prawne, które pozostawiając możliwość decydowania o kierunkach polityki rolnej nie pozwoliłyby równocześnie na proste rozdzielnictwo. Formułą prawną jaką należałoby tutaj przyjąć jest konieczność osiągnięcia efektu restrukturyzacyjnego w gospodarstwie rolnym na skutek wykorzystania środków pomocowych. Przy czym ten efekt restrukturyzacyjny powinien przekładać się wprost na osiągnięcie opłacalności produkcji rolnej w gospodarstwie. Postulat ten dotyczy zresztą całej pomocy publicznej dla rolnictwa, która w obecnym kształcie jest bardzo kosztowna, a pomimo to nie daje efektów, które pozwoliłyby przyjąć, że nasze dzieci (jako podatnicy) nie będą musiały wspomagać następców obecnych rolników.

Przykładem takiej dystrybucji środków nie przynoszącej efektów modernizacyjnych są dopłaty bezpośrednie dla gospodarstw rolnych, z których przy obecnym stanie prawnym mogą korzystać nie tylko wszystkie gospodarstwa, ale również na przykład koła myśliwskie uprawiające grunty śródleśne dla zwierzyny dziko żyjącej.

Aby nie dopuszczać do takiego niecelowego wypływu środków mających wspomagać gospodarstwa rolne, należy z tego punktu widzenia dokonać przeglądu najważniejszych regulacji prawnych decydujących o efektywności regionalnej polityki rolnej.

1. Agencja Nieruchomości Rolnych i ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego[6]

Są to typowe przykłady centralizacji działań władzy publicznej przy lokalnej, zróżnicowanej problematyce jaka ma być rozwiązywana. Jak słusznie się podkreśla w literaturze, restrukturyzacja rolnictwa w ujęciu własnościowym powinna być prowadzona kompleksowo, a nie odrębnie dla rolnictwa państwowego i prywatnego. Dlatego brak wpływu samorządu wojewódzkiego na politykę restrukturyzacji własności państwowej w rolnictwie jest głównym ograniczeniem skuteczności

5 Tamże str. 108.
6 Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, tekst jednolity Dz.U. Z 2004 r. nr 208 poz. 2128.

działania władzy publicznej w tym zakresie. Nie zmienia tych ograniczeń fakt istnienia oddziałów terenowych ANR, gdyż o polityce Agencji decyduje zawsze centrala, a ośrodki terenowe jedynie ją realizują, zwykle bez konsultacji z samorządem terytorialnym. Słuszne są więc propozycje zmian prawnych, które doprowadziłyby do podziału ANR na agencje wojewódzkie podlegające samorządom terytorialnym.

Takie agencje miałyby na celu realizację przemian strukturalnych w rolnictwie lokalnym, a nie – tak jak to się dzieje dotychczas – utrzymywanie zasobów ziemi państwowej w dyspozycji scentralizowanej ANR.

W takich postulowanych warunkach korzystanie przez zdecentralizowane agencje z prawa pierwokupu i wykupu ziemi rolniczej na podstawie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego powinno ulec ograniczeniu i być realizowane tylko z konieczności poprawy struktury użytkowania nieruchomości rolnych w regionie.

2. Scalanie i wymiana gruntów rolnych[7]

Zakładając, że zmiany dokonane w zakresie dysponowania własnością ziemi w rolnictwie byłoby bardziej elastyczne i przyspieszyły jego restrukturyzację, konieczne wydają się również zmiany prawa w zakresie scalania i wymiany gruntów rolnych. Największą bolączką samorządu powiatowego, który prowadzi postępowanie scaleniowe jest fakt, iż wykonuje je jako zadanie zlecone administracji rządowej. Stąd finansowanie scaleń gruntowych jest uzależnione od budżetu centralnego, a więc często nie odpowiada lokalnym potrzebom komasacyjnym. Należałoby zwrócić uwagę, że prawidłowe ukształtowanie struktury rozłogów w gospodarstwie rolnym w sytuacji dużych zmian własnościowych a równocześnie niezwykle wysokich i wciąż rosnących cenach paliwa sprawia, że środki wydatkowane na scalanie gruntów natychmiast poprawiają opłacalność produkcji rolnej i są znacznie efektywniejsze, niż środki przeznaczone na bezpośrednie wspomaganie dochodów nieprawidłowo ukształtowanych gospodarstw rolnych.

Dlatego też oprócz postulatów dotyczących zmiany sposobu finansowania scaleń należy położyć nacisk na ułatwienia formalno–prawne ich przeprowadzania oraz połączenie komasacji (zwłaszcza w regionach regresowego rolnictwa) z szeroko rozumianymi pracami urządzeniowo–rolnymi na obszarach wiejskich.

7 Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów. Dz.U. nr 178 z 2003 r. poz. 1749.

3. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa[8]

Ta agenda rządowa jest zorganizowana równie centralistycznie jak ANR. Utworzenie oddziałów wojewódzkich i powiatowych ARiMR w zasadzie nie daje żadnych możliwości podejmowania decyzji lokalnych. Określenie kierunków działania, a tym samym podejmowanie konkretnych decyzji restrukturyzacyjnych należy do władzy centralnej.

Konieczną reformę decentralizacyjną ARiMR komplikuje jednakże fakt, że jest ona jednostką płatniczą w zakresie dopłat bezpośrednich dla rolnictwa i jako taka nie może być z punktu widzenia Brukseli zdecentralizowana. Tym niemniej potrzeby decentralizacji finansowania działalności restrukturyzacyjnych są niewątpliwe, tak jak niewątpliwe jest silne zróżnicowanie trudności w produkcji rolnej i stopnia ich nasilenia, zwłaszcza w odniesieniu do regionów regresowego rolnictwa.

Dlatego ważne jest utworzenie odrębnej jednostki płatniczej do dystrybucji dopłat bezpośrednich, zaś zorganizowane już oddziały wojewódzkie i powiatowe Agencji należałoby przekazać w kompetencje samorządów lokalnych. Wymagałoby to oczywiście równoczesnego zreformowania organizacji finansowania działań restrukturyzacyjnych, zwłaszcza gdy idzie o kierunki przepływu środków przeznaczonych na ten cel.

W tym zakresie należałoby dokonać jeszcze jednej zmiany prawa związanej z kontrolowaniem efektów gospodarczych przyznawania środków pomocowych gospodarstwom rolnym. Otóż przy obecnym systemie współpracy ARiMR z bankami, te drugie są zainteresowane np. udzieleniem preferencyjnych kredytów w jak największej skali bez sprawdzania wpływu tych środków na poprawę sytuacji ekonomicznej gospodarstw. Powoduje to często nieracjonalne wydatkowanie pieniędzy publicznych, nie przynoszące efektu restrukturyzacyjnego. Aby uzyskać gwarancję takiego efektu należałoby spowodować sytuację, w której banki realnie (a nie tylko przy pomocy standardowego biznes planu) kontrolują zamierzone inwestycje rolnika i oceniają ich efekty w zakresie poprawy opłacalności produkcji. Takie efektywne zużycie środków (zwłaszcza inwestycyjnych) winno być podstawą do refinansowania działań banku z puli środków publicznych.

4. Grupy producentów rolnych[9]

O ile postulowane wcześniej zmiany prawa powodujące zwiększenie efektywności regionalnej polityki rolnej dawały się wpisać w potrzeby całej regionalnej

8 Ustawa z dnia 29 grudnia 1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Dz.U. z 1994 r. nr 1 poz. 2 z późniejszymi zmianami.

9 Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw Dz. U. nr. 88 poz. 983 z późniejszymi zmianami.

polityki strukturalnej, o tyle postulaty zmiany regulacji dotyczącej grup producentów rolnych określają szczególne warunki, jakie winien zapewnić ustawodawca takim grupom działającym w trudnych warunkach regionów regresowych.

Jak wiadomo grupy producentów rolnych, mimo że stanowią preferowaną finansowo formę gospodarowania w rolnictwie, powstają i rozwijają się bardzo wolno[10]. Poza brakiem tradycji wspólnych przedsięwzięć gospodarczych wśród rolników niewątpliwie spowodowane jest to również niezbyt wielkim zakresem pomocy świadczonej grupom producentów ze środków publicznych.

Dlatego prawne możliwości uzyskania szczególnie korzystnych warunków wspomagania finansowego przez grupy organizowane na obszarach trudnych rolniczo byłoby bodźcem dla innowacyjności organizacyjnej na tych terenach. Ułatwienie działania gospodarstw rolnych w niekorzystnych warunkach rynkowych, wspomaganie przetwórstwa, przechowalnictwa, marketingu i innych elementów sfery poprodukcyjnej jest o tyle istotne w rolnictwie regresowym, iż często ze względów środowiskowych bardzo trudne jest przeprowadzenie restrukturyzacji samego gospodarstwa rolnego, czyli sfery produkcji rolnej. Przykładem mogą tu być gospodarstwa górskie, gdzie niemożliwe jest ekonomicznie uzasadnione zwiększanie powierzchni, a tym samym skali produkcji, jak na terenach nizinnych. Szczególne wsparcie grup producenckich na obszarach regresowych pozwoliłoby na uniknięcie dystrybucyjnego sposobu wspomagania rolnictwa. Środki publiczne docierałyby wtedy wyłącznie do rolników aktywnych organizacyjnie i produkcyjnie, również gwarantowałoby wcześniej postulowany efekt restrukturyzacyjny wydatkowania tych środków.

Mankamentem takiego rozwiązania jest możliwość pojawienia się nadużyć takich szczególnych uprawnień. Grożą one zawsze w przypadkach funkcjonowania podmiotów uprzywilejowanych. Dlatego należałoby wprowadzić precyzyjny system kwalifikowania regionów do zwiększonej pomocy publicznej oraz wzmocnić instrumenty badania skutków modernizacyjnych.

Ten przegląd regulacji prawnych, które ograniczają efektywność regionalnej polityki rolnej, w dużym stopniu abstrahował od regulacji dotyczących Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej. Jest to możliwe dlatego, że – jak wspomniano o tym wcześniej – polityka strukturalna Unii w dużym zakresie pozostawiona jest regulacjom w krajach członkowskich.

Pozostawienie swobody określenia sposobu rozwiązywania konkretnych problemów strukturalnych krajom członkowskim (a nawet władzom regionalnym)

10 A. Jurcewicz (red.), Wspólna polityka rolna, Warszawa 2004 str. 208.

wpisuje się więc w postulowaną decentralizację kompetencji w zakresie wspomagania regionów o regresowym rolnictwie.

Na te ogólne, modelowe rozwiązania w zakresie realizacji polityki regionalnej w rolnictwie należy nałożyć te, które działają obecnie jako skutek ustaleń w negocjacjach akcesyjnych ze Wspólnotą. Dotyczyły one również wspomagania obszarów regresowych w nowych państwach członkowskich (w pierwszym okresie ich członkostwa).

Podstawą prawną ich działania jest rozporządzenie Rady UE z 17 maja 1999 r. dotyczące wspierania rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej oraz jego polski odpowiednik[11].

Określony tam plan rozwoju obszarów wiejskich na lata 2004–2006 w zakresie wspomagania obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania przewiduje bardzo socjalny a nie strukturalny charakter działań pomocowych w takich regionach. Jak się szacuje ponad 40% obszarów problemowych może być objętych pomocą w postaci dopłat corocznych, zryczałtowanych w zależności od strefy w jakiej położone jest gospodarstwo[12]. Wyłączone z pomocy są tylko gospodarstwa mniejsze niż 1 ha oraz większe niż 300 ha.

Wynegocjowanie takich warunków akcesyjnych, które zapewniają jak najszerszą dystrybucję środków jest zrozumiałe jedynie jako element polityki zachęcającej rolników do członkowstwa w UE. Należy zdać sobie sprawę, że utrzymanie takich socjalnych, dystrybucyjnych instrumentów w ramach WPR nie będzie możliwe w dłuższym okresie, zwłaszcza wobec nasilającej się ze strony krajów członkowskich krytyki realizacji polityki rolnej UE.

Na zakończenie wypada podkreślić raz jeszcze, że przyjęcie założeń o konieczności wspomagania rolnictwa w regionach o niekorzystnych warunkach gospodarowania jest dopiero wstępem do określenia instrumentów prawnych i organizacyjnych, które to wspomaganie uczyniłoby efektywnym.

Warunki konieczne jakie muszą być tutaj spełnione dotyczą:

- decentralizacji podmiotów realizujących regionalną politykę rolną (samorządy lokalne),
- stworzenia prawnych ram ograniczających dystrybucję środków pomocowych i zmuszających do ich lokowania w gospodarstwach modernizacyjnych,
- wprowadzenia prawno–organizacyjnych sposobów kontrolowania efektów restrukturyzacyjnych wspomagania gospodarstw rolnych.

11 Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu obszarów wiejskich ze środków pochodzących z SekcjiGwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej.

12 Patrz: Wspólna polityka rolna... *op. cit.*, s. 204.

Dopiero spełnienie tych warunków „brzegowych" pozwoli na skonstruowanie instrumentów prawnych zapewniających skuteczność regionalnej polityki rolnej na obszarach regresowych.

Alina Jurcewicz

Własność w ujęciu prawa wspólnotowego – zarys

Podejmując tematykę własności w ujęciu prawa wspólnotowego na wstępie należy zauważyć, iż początkowo prawo własności nie było przedmiotem zainteresowania traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą, przede wszystkim z uwagi na jego ogólny charakter. Traktat Rzymski (i pozostałe: TWWS oraz Traktat Euratomu) nie został wyposażony w katalog praw podstawowych (zawierający m.in. prawo do własności), jako że założyciele Wspólnot uważali to za zbędne. Podejście to wynikało z faktu, że każde z ówczesnych państw członkowskich posiadało w konstytucji własny katalog praw podstawowych, z drugiej zaś strony należy pamiętać, że równolegle w tych państwach obowiązywała wynegocjowana i ratyfikowana kilka lat wcześniej Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (EKPC), w której zawarte było właśnie prawo do własności jako prawo podstawowe.

Jeśli chodzi o prawo wspólnotowe, istniała wówczas ogólna zasada odesłania w sprawach własności do prawa krajowego (wewnętrznego) państw członkowskich, która w niezmienionej postaci funkcjonuje też obecnie w art. 295 TWE. Treść tego artykułu, regulując stosunek postanowień prawa wspólnotowego do norm krajowych w kwestii własności stanowi, że „traktat nie przesądza w niczym reżimu własności w państwach członkowskich" (według innych tłumaczeń: „ traktat nie narusza systemu własności w państwach członkowskich")[1]. Oznacza to pozostawienie prawa własności jako prawa rzeczowego poza zakresem regulacji Wspólnot, umożliwiając tym samym swobodne kształtowanie porządku własnościowego przez państwa członkowskie.

Ponieważ stosunki własnościowe odgrywają pierwszoplanową rolę w gospodarce każdego państwa, to wyłączenie porządku własnościowego z prawnych ram integracji gospodarczej, jaką zakładano w TWE, nie mogło pozostawać bez wpływu na procesy integracyjne. Należy też pamiętać o fundamentalnych dla tych procesów zasadach, jak swoboda przepływu kapitału czy wolność efektywnej konkurencji, które ze swojej strony również oddziaływują na porządek własnościowy w państwach członkowskich. W takiej sytuacji interpretacja treści art. 295 TWE do czasu utworzenia Unii Europejskiej sprawiała poważne trudności tym bardziej,

1 Zob. np. E. Wojtaszek–Mik, C. Mik w opracowaniu, Traktaty europejskie, Zakamycze 2000; Opracowanie: Prawo Unii Europejskiej, PortaLegis, Wydanie II 2005.

że brak było orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, które przyczyniłyby się do jego rozumienia. Tym niemniej jasne były przynajmniej dwie kwestie. Po pierwsze: art. 295 w praktyce nie ma żadnego wpływu na rozstrzygnięcia krajowego prawodawcy w zakresie prawa własności jako prawa rzeczowego. Po drugie: w doktrynie prawa europejskiego powszechnie uznaje się, że przepis ten nie stanowi gwarancji prawnej własności, ale też nie blokuje stworzenia takiej gwarancji.

Mając na uwadze, że gospodarka zachodnioeuropejska, a w ślad za tym TWE opierają się na uznaniu dominującej pozycji własności prywatnej to Wspólnota, mimo braku konkretnych uregulowań prawnych, od początku chroniła prawo własności prywatnej z „innej strony", mianowicie poprzez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości w sprawach ochrony praw podstawowych. Ponieważ, jak to już powiedziano, w TWE nie zawarto katalogu praw podstawowych, to aby przeciwdziałać poszukiwaniu przez osoby bezpośrednio poszkodowane prawem wspólnotowym ochrony praw podstawowych w porządkach prawnych państw członkowskich, Trybunał „wywiódł" w porządku wspólnotowym prawa podstawowe, obowiązujące we wszystkich krajach członkowskich. Oparł się przy tym na przynależnym mu uprawnieniu do „zapewnienia przestrzegania prawa" (art. 220 TWE (164)), przy czym „prawo" rozumiał jako obiektywny wzorzec wartości, a nie obowiązującą wówczas wersję prawa pierwotnego[2]. Ponadto w sprawie nr 29/69 Stauder (wyrok z 12 listopada 1969 r., nr 7 orzeczenia) Trybunał powołał się na możliwość sądowego zbadania nie uregulowanych w prawie wspólnotowym spraw (art. 288 II TWE (215 II)) poprzez odwołanie się do „powszechnych zasad prawnych, które są wspólne porządkom prawnym państw członkowskich". Z kolei w sprawie nr 4/73 Nold (wyrok z 14 maja 1974 r.) Trybunał odwołał się zarówno do „wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich", jak i (po raz pierwszy) do ratyfikowanych przez te państwa międzynarodowych traktatów o prawach człowieka, rozumianych przede wszystkim jako Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (EKPC).

Po utworzeniu Unii Europejskiej wprowadzenie bezpośredniej ochrony prawa własności nastąpiło z wejściem w życie Traktatu z Maastricht w 1993 r. W aktualnie obowiązującym art. 6 ust. 2 (poprzednio – art. F ust. 2) traktatu podkreślono, że Unia Europejska chroni prawa podstawowe, które gwarantowane są przez Europejską Konwencję Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (EKPC), a które także wywodzą się ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich.

Podczas konferencji w Amsterdamie w 1997 r., zmieniając traktat o Unii Europejskiej (TUE) do wskazanego powyżej art. 6 dodano ustęp 1, który chroni

2 Zob. F. Emmert, M. Morawiecki, Prawo europejskie, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa – Wrocław 2001, Wydanie trzecie zmienione, s. 257 i nast.

prawo własności nie tylko jako zasadę prawa wynikającą ze wskazanej już wspólnej tradycji konstytucyjnej państw członkowskich, ale gwarantuje ochronę jako zasada instytucjonalna. Stanowi on bowiem, że „Unia opiera się na zasadach wolności, demokracji i przestrzeganiu praw i podstawowych wolności człowieka oraz praworządności; zasady te są wspólne wszystkim państwom członkowskim". Statuując zasadę instytucjonalną, postanowienia cytowanego ustępu 1 (art. 6) sprawiają, że gwarancje ochrony prawa własności nie są równoległe wobec art. 295 TWE. Można przyjąć, że art. 6 TUE, nie kształtując co prawda treści prawa własności jako prawa podstawowego, ale chroniąc władanie własnością stanowi granice, w jakich państwo może realizować swoje uprawnienia wynikające z art. 295 TWE (pomimo formalnej odrębności porządków prawnych obu traktatów).

Źródłami prawa w zakresie własności jest orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości oraz Karta Praw Podstawowych (od czasu konferencji w Nicei). Karta ustanawia katalog praw podstawowych Unii Europejskiej, w którym prawo własności zajmuje istotne miejsce. W poświęconym mu art. II – 77 stanowi się, że „Każda osoba ma prawo do posiadania, używania, rozporządzania i przekazania w spadku własności nabytej zgodnie z prawem. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w ustawie, za uczciwym odszkodowaniem za jej utratę wypłaconym we właściwym terminie. Korzystanie z własności może podlegać regulacji ustawowej w zakresie w jakim jest to konieczne ze względu na interes ogólny."

Jeśli chodzi o moc prawną tego politycznego w swym charakterze katalogu praw podstawowych, jakie zawarte są w Karcie, to nie jest ona zbyt silna, jako że postanowienia te nie mają charakteru bezwzględnie obowiązującego. Niemniej jednak odzwierciedlają one fundamentalne wartości wyrażane przez państwa członkowskie, z których wywodzone są ogólne zasady wspólnotowego prawa. Nie ulega wątpliwości, że Karta stanowi „esencję" *acquis communautaire* w zakresie praw podstawowych i przenosi pośrednio na obszar Unii Europejskiej ochronę własności z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (EKPC). Niewątpliwie zatem sama Karta Praw Podstawowych, jak i orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości są blisko związane z ujęciem prawa własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Mogłoby się wydawać, że kwestie nabywania bądź utraty prawa własności należą do ekskluzywnych kompetencji państw członkowskich i zamykają się w granicach powołanego powyżej ust. 1 art. 6 TUE. Należy jednak pamiętać, że kwestie wolności nabywania i posiadania nieruchomości na cele związane z realizacją zasady swobody przedsiębiorczości reguluje stosowany bezpośrednio art. 44 TWE. Stanowi on, iż „w celu urzeczywistnienia swobody przedsiębiorczości (...) Rada i Komisja (...) wykonują funkcje (...) umożliwiając nabycie i korzystanie z

własności gruntu znajdującego się na terytorium danego państwa członkowskiego przez obywateli innego państwa członkowskiego (...)". Co prawda działanie art. 44 ograniczone jest treścią art. 46, który daje pierwszeństwo sprawom porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego przed zadaniami gospodarczymi Wspólnoty, jednakże niewątpliwie art. 44 spełnia zasadniczą rolę w zakresie kształtowania i wykonywania prawa własności w państwach członkowskich UE. Można stwierdzić, że norma art. 44 dość istotnie ogranicza swobodę kształtowania porządku prawnego w zakresie prawa własności przez państwa członkowskie. Interesującym przykładem w tym względzie służy sprawa Konle przeciwko Austrii (C–302/97), rozstrzygnięta przez Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu z 1 czerwca 1999 r.

Przybliżając sedno sprawy należy wskazać, iż jej podłożem była zmiana uchwalonej i obowiązującej jeszcze przed przystąpieniem Austrii do UE ustawy o obrocie nieruchomościami w Tyrolu (z 1993 r. – Tiroler Grundverkehrsgesetz), która nastąpiła w 1996 r. (a zatem już po uzyskaniu członkostwa w Unii). Zamiast ustawowego obowiązku składania oświadczenia o zamiarze nabycia tzw. drugiego domu (które dotyczyło tylko obywateli austriackich, podczas gdy cudzoziemcy mieli obowiązek uzyskania zgody na nabycie), ustawa z 1996 r. wprowadziła generalny wymóg uzyskania urzędowego zezwolenia jeszcze przed nabyciem nieruchomości przez wszystkich nabywców, a więc obywateli Austrii i obcokrajowców. Z powodu nieuzyskania zgody na nabycie drugiego domu w Tyrolu niemiecki obywatel (Konle) zaskarżył tyrolską ustawę o obrocie nieruchomościami z 1996 r. jako naruszającą prawo wspólnotowe.

Na mocy traktatu akcesyjnego Austrii (art. 70) mogła ona utrzymać obowiązujące rozwiązania prawne dotyczące „drugich domów" przez pięć lat od przystąpienia, co stanowiło regulację wyjątkową w stosunku do traktatów podstawowych (TWE, TUE). Trybunał przyjął, że po uzyskaniu członkostwa UE nowo uchwalony przepis może „zmieścić się" w takiej regulacji wyjątkowej, jeśli co do istoty zgodny jest z poprzednią regulacją, bądź łagodzi lub usuwa wcześniej istniejącą przeszkodę, która utrudniała wykonywanie wspólnotowych praw i wolności. Jeśli jednak nowa regulacja opiera się na innej koncepcji ogólnej oraz ustanawia nową procedurę, to nie może być uznawana za równoznaczną z regulacjami z chwili przystąpienia.

Co prawda regulacja z 1996 r. usunęła zróżnicowane traktowanie w zakresie nabywania nieruchomości przez obywateli austriackich i cudzoziemców (nie polepszając przy tym sytuacji obcokrajowców), ale wprowadziła jednocześnie kontrolę ich nabywania w drodze obowiązku uzyskiwania zgody na nabycie drugiego domu. W efekcie Trybunał uznał austriacką ustawę z 1996 r. za niezgodną z art. 56 TWE i art. 70 traktatu adhezyjnego Austrii – tym bardziej, że zdaniem Try-

bunału zawarte w niej rozwiązania mogły prowadzić do uprzywilejowania wniosków na nabycie składanych przez jej własnych obywateli.

Reasumując warto podkreślić, że ujęcie prawa własności jako prawa podstawowego ma taki skutek, iż nie tylko winno ono być respektowane przez wspólnotowe instytucje oraz państwa członkowskie, ale też winno być chronione. Skoro tak, to powstaje pytanie, do jakiego stopnia organy UE, wykonując w duchu wspólnotowym uprawnienia w zakresie ochrony prawa własności, mogą ingerować w proces legislacyjnego formowania tego prawa przez ustawodawcę narodowego. Na gruncie treści art. 295 TWE trudno jest wywieść jakieś uprawnienia instytucji UE poza nakazem nie naruszania reżimu własności w państwach członkowskich. Z drugiej strony jednak, jeśli pamięta się o związkach między własnością a procesem integracji gospodarczej w ramach Wspólnoty, któremu służyć mają różne swobody (jak wskazana powyżej swoboda przedsiębiorczości), to trudno jest interpretować art. 295 w sposób powodujący całkowite wyłączenie prawa własności z orbity zainteresowania prawa wspólnotowego. Można przyjąć, iż to proces integracji ekonomicznej zakreśla granice w jakich państwa członkowskie mogą swobodnie kształtować swój własnościowy porządek prawny, ponieważ nie pozwala on na naruszanie zasad wspólnotowego prawa. Trzeba więc uznać, że państwa członkowskie, kształtując prawo własności, nie są całkowicie niezależne od wspólnotowego *acquis communautaire*, w tym art. 295 TWE, ale liczyć się muszą przede wszystkim z wymogami art. 44 TWE oraz art. 6 TUE. Trybunał Sprawiedliwości podkreślał, że uprawnienia poszczególnych państw członkowskich na podstawie art. 295 TWE nie wyłączają obowiązku działania w zgodności z podstawowymi zasadami traktatowymi (sprawa Konle i inne). Natomiast w całkowitej gestii państw członkowskich pozostaje działalność normotwórcza w zakresie treściowego kształtowania prawa własności.

Małgorzata Korzycka–Iwanow

Prawo żywnościowe – relacje do prawa rolnego

1. Kształtujące się obecnie prawo dotyczące żywności w polskim porządku prawnym jest w podobnej sytuacji jak było przed laty prawo rolne. Jeszcze teraz można mówić o „szlifowaniu" zasad i konstrukcji prawa rolnego, ale nie ma już żadnych wątpliwości, że dokonał się nie tylko proces jego wyodrębnienia, ale i istotnego rozwoju. Głównie w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych toczyła się wśród prawników interesująca i szeroka dyskusja na temat kryteriów wyodrębnienia prawa rolnego, jako nauki i jego miejsca w polskim systemie prawa. Poważny dorobek prawa rolnego jako samodzielnej dyscypliny, skupiony obok kwestii ustrojowych wokół produktu i produkcji rolnej, jest niekwestionowany i zawiera pogłębiona refleksję naukową[1].

Definicja zaproponowana przez A. Stelmachowskiego określa prawo rolne jako całokształt norm prawnych regulujących stosunki społeczne związane z kształtowaniem ustroju, w tym także produkcji rolnej i rynku rolnego[2]. Specyficzny charakter produkcji rolnej odnosi się również do jej istotnego elementu, jakim jest wykorzystanie ziemi jako niezbędnego środka produkcji. Rolnictwo produkuje głównie środki żywności, chociaż duże znaczenie może mieć produkcja nieżywnościowa (np. bawełna, len lub wiklina), a z drugiej strony są artykuły rolne produkowane poza rolnictwem, np. drożdże[3]. Z kolei przedsiębiorstwo rolne może stosować metody przemysłowe, które mogą doprowadzić do oderwania produkcji od ziemi, np. przemysłowy tucz trzody chlewnej[4].

Do prawa polskiego wprowadzono pojęcie artykułu rolno–spożywczego, które obejmuje zarówno produkty rolne jak i środki spożywcze[5] i funkcjonuje w zakresie regulacji jakości handlowej tych produktów. Artykuł rolno–spożywczy oznacza – produkty rolne, runo leśne, dziczyznę, organizmy morskie i słodkowodne w po-

1 Zob. A. Stelmachowski w : P. Czechowski, M. Korzycka–Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, Warszawa 1999, rozdz. I i tamże cytowana literatura s. 19 i n. A. Lichorowicz, w A. Stelmachowski (red.), Prawo rolne, Warszawa 2005, rozdz. I par 1,2,3 i cytowana literura polska i zachodnioeuropejska.

2 Tak A. Stelmachowski w: P. Czechowski, M. Korzycka–Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1999, s. 19

3 Tak A. Stelmachowski, Modele własności i ich uwarunkowania społeczno–ustrojowe w : System prawa prywatnego, tom. 3, T. Dybowski (red.), Prawo rzeczowe, Warszawa 2003, s. 178

4 A. Stelmachowski, j.w. s. 178

5 Ustawa o jakości handlowej artykułów rolno–spożywczych z 21 grudnia 2000 Dz. U. z 2001 r. nr 5, poz. 44 ze zm.

staci surowców, półproduktów oraz wyrobów gotowych, otrzymywanych z tych surowców i półproduktów, w tym środki spożywcze (art. 3 ustawy).

Jeszcze za czasów ustroju socjalistycznego był okres, gdy pisano o ewoluowaniu prawa rolnego w kierunku kompleksu żywnościowego, mając na względzie ujmowanie gospodarki żywnościowej jako całości (ówczesna uchwała Sejmu PRL z 1974 r podkreślała konieczność „zharmonizowania produkcji rolnej z przetwórstwem i przechowalnictwem"), co m.in miało oznaczać przełamanie barier resortowych, tj. przemysłu rolno–spożywczego i rolnictwa[6].

A. Lichorowicz podjął w latach 2000-nych próbę nowego spojrzenia na definicję prawa rolnego, podnosząc konieczność harmonizacji z ustawodawstwem Unii Europejskiej, a co szczególnie istotne dla relacji prawa rolnego i żywnościowego – „fakt, że Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską rozciąga oddziaływanie Wspólnego Rynku także na przetwórstwo produktów rolnych"[7]. Wg A. Lichorowicza przez prawo rolne należy rozumieć zespół instytucji i rozwiązań prawnych o charakterze szczególnym, podyktowanym specyfiką rolnictwa jako odrębnego działu gospodarki, które tworzą ramy prawne (strukturalne i techniczne) dla działalności produkcyjnej w rolnictwie, jak też dla przetwarzania i obrotu produktami rolnymi. Przyjmując kryterium przetwarzania produktów A. Lichorowicz stwierdza, że prawo żywnościowe jest odrębnym działem prawa rolnego[8].

Na nowe czynniki rozwoju prawa rolnego zwrócił uwagę R. Budzinowski, pisząc m.in. o nowych uwarunkowaniach przyrodniczo–technicznych związanych z ryzykiem biologicznym oraz o internacjonalizacji prawa rolnego w sferze handlu produktami rolnymi (ujednolicanie norm jakości produktu zgodnie z wymogami rynku światowego)[9].

Prawo żywnościowe zaczęło się rozwijać głównie wokół kwestii związanych z wytwarzaniem i obrotem produktem rolnym przetworzonym, przeznaczonym do spożycia przez ludzi.

W ostatnich latach akcentuje się włączenie do prawa żywnościowego etapu produkcji pierwotnej, łącznie z regulacją pasz[10], co przyjęło określenie: „od pola do stołu". Dorobek prawa rolnego w odniesieniu do przedsiębiorstwa rolnego i

6 Zob. A. Stelmachowski, w: A. Stelmachowski, B. Zdziennicki, Prawo rolne, Warszawa 1980, s. 18 i n. Zawarta jest tam myśl, że program rozwoju kompleksu żywnościowego jest na tyle konkretny, że linia rozwoju prawa rolnego w dalszej przyszłości rysuje się dość wyraźnie. Zob. również na temat uwarunkowań rozwoju kompleksu żywnościowego B. Zdziennicki, Kontraktacja produktów rolnych, Funkcje i problemy organizacyjne, Warszawa, 1975, s. 13

7 A. Lichorowicz, Pojęcie i przedmiot prawa rolnego, w : A. Stelmachowski (red.), Prawo rolne, Warszawa 2005, s. 18 i 19.

8 A. Lichorowicz, jw. s. 19 i 20.

9 R. Budzinowski, Czynniki rozwoju prawa rolnego w: Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej, Białystok 1998, Temida 2, s. 29 i n.

10 W polskim prawie stosuje się termin: środki żywienia zwierząt.

producenta rolnego może okazać się przydatny, zwłaszcza gdy chodzi o produkcję pierwotną.

2. Żywność na poziomie produkcji pierwotnej wytwarzana jest w środowisku przyrodniczym o różnorodnym charakterze. Produkt rolny jest żywnością, jeżeli nadaje się do spożycia.

Jeżeli będzie to produkt rolny szczególny, np. wytwarzany metodą ekologiczną, wówczas jego produkcja będzie regulowana również w sposób szczególny[11].

Z kolei uprawa roślin zawierających genetycznie zmodyfikowane organizmy i zasady wprowadzania takich roślin do ekosystemu, również jest regulowana w sposób szczególny[12]. Są to dwa kontrastujące ze sobą przykłady regulacji szczególnej w tym sensie, że z jednej strony mamy w prawie wspólnotowym do czynienia z rygorystyczną regulacją w zakresie wprowadzania do środowiska i obrotu produktami GMO, niemniej przy spełnieniu określonych warunków produkcja takiej żywności, a co za tym idzie wprowadzanie jej do obrotu jest możliwe. Natomiast w produkcji ekologicznej organizmy zmodyfikowane genetycznie nie mogą być stosowane, a system gospodarowania o możliwie zrównoważonej produkcji rolniczej i zwierzęcej bazuje na środkach naturalnych, nieprzetworzonych technologicznie.

Obok regulacji szczególnych uwzględniających określoną przez prawo odmienność stosowanych w uprawie i hodowli metod (metoda ekologiczna versus technika genetyczna) istnieje cały obszar regulacji sektora produkcji rolnej i ochrony naturalnego środowiska, który określa produkcję żywności tzw. konwencjonalnej. Będą to przykładowo przepisy, które dotyczą hodowli roślin i nasiennictwa, ochrony roślin uprawnych, chów zwierząt gospodarskich, rybactwo śródlądowe[13] i ochronę środowiska w procesie produkcji rolnej[14].

3. Wspólnotowe prawo żywnościowe od niedawna obejmuje produkcję pierwotną żywności. Oznacza ona „produkcję, uprawę lub hodowlę produktów pier-

11 Rozporządzenie Rady EWG 2092/91 w sprawie produkcji ekologicznej produktów rolnych oraz znakowania produktów rolnych i środków spożywczych, Rozporządzenie Komisji 1788/2001/WE ustanawiające szczegółowe zasady wykonania przepisów dotyczących świadectwa kontroli w odniesieniu do przywozu z państw trzecich, na podstawie art. 11 rozporządzenia Rady (EWG) nr 2092/91 w sprawie produkcji ekologicznej produktów rolnych oraz znakowania produktów rolnych i środków spożywczych , w prawie polskim ustawa o rolnictwie ekologicznym z 2004 r., Dz.U. Nr 93, poz. 898 implementująca ustawodawstwo wspólnotowe.

12 Rozporządzenie nr 1829/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy oraz Rozporządzenie nr 1830/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące możliwości śledzenia i etykietowania organizmów zmodyfikowanych genetycznie oraz możliwości śledzenia żywności i produktów paszowych wyprodukowanych z organizmów zmodyfikowanych genetycznie oraz zmieniających dyrektywę 2001/18/WE.

13 Zob. Szczegółowe omówienie tych przepisów M. Korzycka–Iwanow w pracy zbiorowej pod red. A. Stelmachowskiego, Prawo rolne, Warszawa 2005, rozdz. XIX, XX, XXI, XXII.

14 B. Rakoczy, rozdz. XXIII, tamże.

wotnych, w tym zbiory, udój i chów zwierząt gospodarskich przed ubojem. Oznacza także łowiectwo i rybołówstwo oraz zbieranie runa leśnego"[15].

Początków włączenia produkcji pierwotnej do łańcucha żywnościowego należy poszukiwać w nowym podejściu do bezpieczeństwa żywności.

Stosownie do preambuły rozporządzenia Parlamentu i Rady 178/2002, ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd ds Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w sprawie bezpieczeństwa żywności – zwanego w literaturze prawa żywnościowego Ogólnym Prawem Żywnościowym, lub Bazowym Prawem Żywnościowym, (dalej powoływane jako OPŻ[16]) – każdy element („ogniwo" łańcucha) może mieć potencjalny wpływ na bezpieczeństwo żywności, a produkcja pierwotna jest owym pierwszym ogniwem regulowanego przez prawo łańcucha żywnościowego.

W celu zapewnienia bezpieczeństwa żywności konieczne jest uwzględnienie wszystkich aspektów łańcucha żywnościowego, począwszy od produkcji pierwotnej (w tym produkcji paszy dla zwierząt gospodarskich) poprzez jej dystrybucję do sprzedaży lub dostawy żywności do konsumenta końcowego[17]. W słowniku OPŻ definiuje się etapy produkcji, przetwarzania i dystrybucji jako każdy etap, w tym przywóz, począwszy od produkcji pierwotnej żywności, aż do uwzględnienia jej składowania, transportu, sprzedaży lub dostarczenia konsumentowi końcowemu oraz tam, gdzie jest to stosowne: przywóz, produkcję, wytwarzanie, składowania, transport, dystrybucję, sprzedaż i dostawę paszy[18].

To właśnie „niebezpieczna" pasza (pierwsze ogniwo w łańcuchu żywnościowym) wywołując chorobę BSE stała się przyczyną jednego z największych europejskich kryzysów żywnościowych[19]. Produkcja pierwotna została zaliczona do obszaru przepisów prawa żywnościowego ze względu na „wszechstronne i zintegrowane podejście do bezpieczeństwa żywności" i objęcie szerokiego zakresu przepisów mających bezpośredni lub pośredni wpływ na bezpieczeństwo żywności i pasz. Zintegrowane podejście do bezpieczeństwa żywności skutkuje włączeniem do prawa żywnościowego również przepisów dotyczących materiałów i wyrobów mających kontakt z żywnością i innych środków do produkcji rolnej[20].

Podmiotem branży żywnościowej jest nie tylko ten podmiot, który przetwarza żywność i zajmuje się jej dystrybucją, ale również rolnik, prowadzący gospodar-

15 Słownik OPŻ, o którym mowa w przypisie 15.

16 „General Food Law" – Ogólne Prawo Żywnościowe lub „Basisverordnung" – Bazowa regulacja.

17 Zob. pkt 12 preambuły do OPŻ.

18 Art. 3 pkt. 16 OPŻ.

19 BSE – biovine spongiform encephalopathy powstała na skutek stosowania w paszy zwierząt roślinożernych składników pochodzenia zwierzęcego.

20 Zob. pkt. 11 preambuły OPŻ, art. 3 pkt. 1.

stwo rolne. Podmiotem branży żywnościowej jest bowiem osoba fizyczna lub prawna obowiązana do zapewnienia, że są spełnione wymagania prawa żywnościowego w przedsiębiorstwie żywnościowym pozostającym pod jego kontrolą, a przedsiębiorstwem żywnościowym jest każde przedsiębiorstwo publiczne lub prywatne (typu *non–profit* lub nie) prowadzące jakąkolwiek działalność związaną z którymkolwiek etapem produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności (art. 3 pkt 2 OPŻ).

Polityka Wspólnoty w dziedzinie ochrony środowiska ma istotne znaczenie dla produkcji pierwotnej żywności, a w szczególności, gdy chodzi o przepisy o stosowaniu określonych środków i substancji w rolnictwie takich jak: środki ochrony roślin, nawozy itd. Zgodnie z nowym brzmieniem TWE (art. 3 pkt l) dziedzina środowiska naturalnego jest integralną częścią wspólnotowych polityk. Ogólne Prawo Żywnościowe, określając cele prawa żywnościowego każe uwzględniać dobrostan zwierząt, zdrowie roślin i środowisko naturalne (art. 5 OPŻ).

4. Na temat wyodrębnienia prawa żywnościowego jako dyscypliny naukowej spotyka się różnego rodzaju wypowiedzi[21]. Jednakże trzeba zaznaczyć, że pierwsze, rozbudowane przedstawienia poglądów na temat prawa żywnościowego w polskiej literaturze prawniczej dotyczyły przede wszystkim europejskiego prawa żywnościowego, na kanwie procesu stowarzyszania z Unią Europejską.

O wyodrębnianiu się w prawie polskim prawa żywnościowego, w okresie stowarzyszenia z UE pisał J. Paliwoda, nawiązując do prawa rolnego. Uznał prawo żywnościowe za kompleksowy zespół przepisów prawa administracyjnego i cywilnego, a po części prawa finansowego i karnego. „Polskie prawo żywnościowe znajduje się w stadium kształtowania się (*in statu nascendi*) nie tyle w samodzielną gałąź prawa, co w część składową przyszłego kompleksu żywnościowego, do którego wejdzie wespół z obecnym prawem rolnym i może jeszcze innymi regulacjami prawnymi"[22].

E. Skrzydło–Tefelska zalicza do pojęcia prawa żywnościowego te przepisy, które regulują produkcję, przetwarzanie i wprowadzanie do obrotu środków

21 Zob. uwagi na temat prawa żywnościowego, w: praca zbiorowa pod red. S. Tyszkiewicza, Stan aktualny i perspektywy polskiego prawa żywnościowego, Ekspertyza, Warszawa 1992, Uwarunkowania i perspektywy polskiego prawa żywnościowego, Ekspertyza II, Warszawa 1993 (Wyd. Instytutu Przemysłu Mięsnego i Tłuszczowego); E. Skrzydło–Tefelska, Prawo żywnościowe w ramach jednolitego rynku Unii Europejskiej, „Rejent" 1995, nr 10; E. Piontek, Założenia i ramy prawne prawa żywnościowego Unii Europejskiej, Przegląd Sądowy, nr. 11 z 1999 r., s. 168; A. Jurcewicz, Wybrane problemy prawne sektora produktów spożywczych, „Przegląd Prawa Europejskiego" 1999, nr 2; M. Korzycka–Iwanow, Rola prawoznawstwa w kształtowaniu zasad i treści polskiego prawa żywnościowego, „ Żywność, Żywienie, Prawo a Zdrowie", 2000, nr 4. W literaturze zagranicznej kwestie odrębności prawa żywnościowego przedstawione są w: M. Lugt, Enforcing European and National Food Law in Netherlands and England, Utrecht 1999; O'Rourke, European Food Law, Bembridge 2001, B. van der Meulen, M. Van der Velde, Food Safety in the European Union, Wageningen Academic Publishers, 2004.

22 J. Paliwoda, Uwagi o prawie żywnościowym, FAPA, Warszawa 1997, s. 83 oraz „Kształtowanie polskiego prawa żywnościowego, w: Z Niewiadomski (red.), „Administracja publiczna u progu XXI w. Prace dedykowane Prof. J. Szreniawskiemu na 45-lecie pracy naukowej". Przemyśl, 2000. s. 440 i n.

spożywczych; „są to dwa rodzaje przepisów: takie, które składają się na prawo krajowe państw członkowskich i takie, które pochodzą od instytucji Wspólnot Europejskich, stanowiąc ich prawo pochodne"[23]. E. Piontek zwraca uwagę, że prawo to kształtowało się etapami i miało nader fragmentaryczny charakter[24].

Najszersze podejście do prawa żywnościowego w okresie stowarzyszenia przedstawił A. Wróbel, rozumiejąc pod pojęciem „europejskiego/wspólnotowego prawa żywnościowego" ogół norm prawnych stanowionych przez organy Wspólnot Europejskich, które odnoszą się do środków spożywczych, a ich zasadniczym i pierwotnym celem jest zapewnienie ochrony zdrowia konsumenta, ochrony przed wprowadzaniem w błąd i przed ryzykiem pomyłek, a także zagwarantowanie konsumentowi rzetelnej informacji. Wyróżnił również europejskie prawo żywnościowe sensu largo, do którego zaliczył normy regulujące wytwarzanie, skład, właściwości, oznaczanie itd. środków spożywczych – celem podstawowym jest wspieranie produkcji, jakości i sprzedaży produktów rolnych[25].

A. Jurcewicz przedstawia kwestie dotyczące prawa rolnego i żywnościowego w kontekście norm prawa wspólnotowego. Stwierdza, iż „istnieją ścisłe związki, bądź wręcz przynależność do materii prawno–rolnej pewnych fragmentów prawa żywnościowego. Pokrywanie się problematyki prawno–rolnej i żywnościowej wynika przede wszystkim ze wspólnego przedmiotu odniesienia, jakim pozostają produkty rolne"[26]. Zakres definicji produktu rolnego w Traktacie WE, przy uwzględnieniu orzecznictwa ETS oraz listy pozycji produktów Wspólnego Systemu Taryf Celnych nie prowadzi do jednoznacznych wniosków. W postanowieniach art. 32 traktatu produkty rolne określone są w dwojaki sposób; jako „płody ziemi, produkty pochodzące z hodowli i rybołówstwa jak również produkty pierwszego stopnia przetworzenia, które pozostają w bezpośrednim związku z tymi produktami". Orzeczenie ETS 185/73 Bielfiel–Konig nadało wyraźną interpretację ostatniemu określeniu utrzymując, że decydujący jest ekonomiczny związek pomiędzy produktem podstawowym a produktem przetworzonym. Natomiast produkty przetworzone, których koszty przetworzenia były tak znaczne, iż w porównaniu z nimi cena produktów podstawowych wydaje się kosztem marginalnym nie

23 Tak E. Skrzydło–Tefelska, Prawo żywnościowe w ramach jednolitego rynku Unii Europejskiej. Ogólna charakterystyka, Rejent nr 10 z 1995 r, s. 51. Autorka twierdzi, że polityka Wspólnot zmierzać powinna do zagwarantowania swobodnego obrotu artykułami żywnościowymi w obszarze jednolitego rynku, przy pozostawieniu państwom członkowskim ochronę zdrowia i bezpieczeństwa ich obywateli.

24 Tak E. Piontek, Założenia i ramy prawne prawa żywnościowego Unii Europejskiej, Przegląd Sądowy, nr. 11 z 1999 r., s. 168.

25 A. Wróbel, Znaczenie orzecznictwa „Cassis de Dijon" Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich a rozwój europejskiego prawa żywnościowego, Rejent nr 10 z 1995 r. s. 24.

26 A. Jurcewicz, Związki prawa żywnościowego z prawem rolnym – wybrane problemy, Studia Iuridica Agraria, tom III, Białystok 2002, s. 84 i n.

zostają objęte tą definicją[27]. Analizując pojęcie produktu rolnego w prawie i orzecznictwie wspólnotowym A. Jurcewicz konkluduje, że wspólnotowe prawo rolne z zasady obejmuje swym zakresem produkty żywnościowe, a nawet inne (nie zawarte na listach Aneksów TWE), jeśli w grę wchodzą ważne interesy. W efekcie, na podstawie art. 37 TWE stanowiącego fundament legislacji prawno-rolnej, podjęto np. środki dotyczące podawania zwierzętom substancji hormonalnych, chociaż nie jest to produkt zawarty w Aneksie do Traktatu.

Można też twierdzić, że treść art. 32 TWE nie wyklucza możliwości jego stosowania do dalszych etapów produkcji i dystrybucji produktów. Obok zatem konsumpcji ustawodawstwo rolne może obejmować bezpieczeństwo żywności w rozumieniu food security, a wiec odpowiedniego zaopatrzenia w żywność, jak też normy z zakresu ochrony zdrowia publicznego i preferencji konsumentów. Wskazuje na to fakt, że wiele przepisów prawa wspólnotowego było wydawanych w celu regulacji rynków określonych produktów rolnych; są to dyrektywy harmonizujące w zakresie środków sanitarnych, weterynaryjnych i fitosanitarnych oraz kontroli ich stosowania, np. dyrektywa o świeżym mięsie 91/497/EEC, o produktach mięsnych 92/5/EEC, o kontroli rynku wewnętrznego dotyczącego żywych zwierząt i produktów pochodzenia zwierzęcego 90/425/EEC, czy na temat organizacji kontroli weterynaryjnej produktów wchodzących na rynek Wspólnoty z obszaru krajów trzecich 90/675/EEC.

Szczególnie trzeba podkreślić, że art. 37 dotyczący środków w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej powoływany jest w preambułach jako podstawa wydania OPŻ oraz nowych rozporządzeń dotyczących higieny oraz urzędowej kontroli żywności i pasz[28].

Interesującym przykładem związków Wspólnej Polityki Rolnej z regulacją żywności jest kierunek przyjęty w rozporządzeniu Rady z 29 września 2003 dotyczącym wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Funduszu EAGGF[29], którego adresatami (stosownie do preambuły), są przede wszystkim młodzi rolnicy. Ustawodawca wspólnotowy stwierdza, że z doświadczeń wynika, że w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich (*rural development*) powinny być wzmocnione instrumenty promujące jakość żywności (*food quality*) poprzez wprowadzanie nowych wspólnotowych standardów dotyczących m.in. ochrony środowiska, dobra ogólnego (*public*), zdrowia roślin i zwierząt, dobrostanu zwierząt i bezpieczeństwa działalności zawodowej. Wprowadzone w rozporządzeniu środki mają stanowić

27 Zob. A. Jurcewicz, *op. cit.*, tamże szczegółowe rozważania na temat definicji produktu rolnego w prawie i orzecznictwie wspólnotowym.

28 Rozporządzenie 882/2004 w sprawie higieny środków spożywczych. Rozporządzenie 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie urzędowej kontroli sprawowanej w celu zapewnienia weryfikacji zgodności w odniesieniu do prawa paszowego i żywnościowego, zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt.

29 Rozporządzenie Rady 1783/2003 zmieniające rozporządzenie 1257/1999 w sprawie wspierania obszarów wiejskich z Funduszu EAGGF (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund).

zachętę do uczestniczenia we wspólnotowych lub krajowych programach jakości żywności (*Community or national food quality schemes*).

5. W doktrynie zachodniej twierdzi się, że prawo żywnościowe plasowało się między prawem handlowym a prawem konsumenckim. Ponieważ jednak wykazuje dużą specyfikę, postuluje się jego całkowite wyodrębnienie i uznanie, że nie jest ono ani częścią prawa konsumentów, ani częścią prawa handlowego, ale pozostaje autonomiczną częścią prawa[30]. Są też głosy, że różnice pomiędzy prawem rolnym i prawem żywnościowym w obrębie Wspólnoty sprowadzają się przede wszystkim do odrębności celów Wspólnej Polityki Rolnej, nastawionej na rozwój produkcji rolnej i podnoszenie poziomu życia ludności wiejskiej[31]. Zdaniem M. Lugt prawo żywnościowe skoncentrowane jest na ochronie zdrowia i ochronie konsumenta, jakkolwiek zauważa, że środki służące tworzeniu rynku wewnętrznego produktów rolnych, produktów żywnościowych i agro-żywności są często połączone z wymaganiami dotyczącymi ochrony zdrowia[32].

B. van Meulen i M. van der Velde zauważają różnice w procedurach traktatowych w zakresie wspólnej polityki rolnej i polityki wobec żywności; rozróżniono podstawy prawne dla „*agriculture policy*" i „*food policy*"[33]. Różnice te dotyczą procedowania w ramach tworzenia prawa; jest to tryb współdziałania Parlamentu i Rady, gdy chodzi o ochronę zdrowia konsumenta, zgodnie z art. 152 (4)b TWE oraz tryb konsultacji, w istocie samodzielnego decydowania Rady w sprawach dotyczących rolnictwa, przy pozostawieniu Parlamentowi jedynie roli doradczej (art. 37 TWE)[34]. Jednocześnie autorzy przedstawili analityczne podejście do europejskiego prawa żywnościowego, dokonując rozróżnienia na prawo żywnościowe materialne i proceduralne (np. przedrynkowa rejestracja produktów żywnościowych, procedury urzędowej kontroli żywności).

6. Do treści prawa wspólnotowego została wprowadzona w 2002 r. definicja prawa żywnościowego, która uwzględnia określony, istniejący aktualnie wspólnotowy porządek prawny. Jest to legalna definicja prawa żywnościowego zawarta w OPŻ – prawie wspólnotowym.

Stosownie do tej definicji:

„Prawo żywnościowe" (*food law*) oznacza przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne regulujące sprawy żywności w ogólności, a bezpieczeństwo żywności w szczególności, zarówno na poziomie Wspólnoty, jak i na poziomie krajo-

30 Tak Ch. Castang, General principles for food legislation in European Community w: A regulatory framework for foodstuffs in the internal market EUI, Florance 1994, s. 14, cytuję za A. Jurcewicz, *op. cit.*, s. 39.

31 Zob. M. Lugt: Enforcing European and National Food Law in the Netherlands and England, Utrecht, 1999, s. 26 i n.

32 M. Lugt, jw., s. 28.

33 B. van der Meulen, M. van der Velde, Food Safety Law in the European Union, An introduction, Wageningen, 2004 s. 69 i n.

34 Powołanie obu tych podstaw traktatowych w preambule OPŻ skutkuje niejasnością w zakresie tworzenia i następnie funkcjonowania danej regulacji.

wym; definicja ta obejmuje wszystkie etapy produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności oraz pasze produkowane lub używane do żywienia zwierząt przeznaczonych na żywność" (art. 3 OPŻ).

Nie jest objęta regulacją prawa żywnościowego sfera gospodarstwa domowego[35]. OPŻ nie ma zastosowania do produkcji podstawowej na własny, domowy użytek lub do domowego przygotowania, obróbki, lub składowania do własnego, domowego spożycia. Kwalifikowanie domowego spożycia żywności budzi wątpliwości w tych sytuacjach, gdy znacznie powiększy się liczba konsumentów żywności w ramach gospodarstwa domowego np. duże liczbowo przyjęcia czy wesela domowe, przygotowanie posiłku dla pielgrzymek przez gospodarstwa domowe klasztorów, goszczenie turystów w ramach agroturystyki[36]. Gdy chodzi o gospodarstwo agroturystyczne, należy je moim zdaniem kwalifikować jako zakład żywienia zbiorowego[37] w rozumieniu ustawy o warukach zdrowotnych żywności i żywienia z 11 maja 2001 r., a tym samym podlega ono przepisom dotyczącym bezpieczeństwa żywności, tu: w zakresie przygotowywanych posiłków (kwestia posiadania systemu Dobrej Praktyki Higienicznej czy Dobrej Praktyki Produkcyjnej)[38].

Polskie prawo nie wprowadzało i nie wprowadza definicji dziedziny prawa, pozostawiając tę kwestię całkowicie doktrynie; definicja dziedziny prawa nie jest w ogóle kategorią poddającą się normowaniu. Cytowana wyżej definicja prawa żywnościowego uwzględnia kontekst wspólnotowy, tj. bierze pod uwagę istnienie dwóch odrębnych porządków prawnych, chociaż ściśle powiązanych: wspólnotowego i krajowego. Określa zakres prawa obejmującego cały łańcuch żywnościowy w rozumieniu Ogólnego Prawa Żywnościowego, przy czym co warte podkreślenia, łączy w jedność odrębny przecież porządek prawa krajowego i wspólnotowego.

Unifikacyjny charakter rozporządzenia wskazuje, że istotne są nie tylko zasady, terminologia i procedury prawa wspólnotowego, ale również struktury i procedury wykonywania prawa, które muszą być zawarte w prawie krajów członkowskich. Prawo wspólnotowe zasadniczo nie normuje wprost organizacji administracji publicznej w państwach członkowskich, jednakże wywiera na orga-

35 Zob. art. 1 pkt. 3 OPŻ, por. Art. 2 pkt. 1 uzzz.

36 Stosownie do ustawy o wzz. gospodarstwa agroturystyczne mieszczą się w definicji zakładu oraz zakładu żywienia zbiorowego (art. 3 ust. 1 pkt. 10 i 11). W rezultacie będzie konieczne wprowadzenie specjalnego systemu bezpieczeństwa.

37 Stosownie do art. 3 uzzz. zakład to miejsce wykonywania działalności w zakresie produkcji lub obrotu żywnością, na wszystkich lub wybranych etapach tej działalności, począwszy od przygotowywania do wprowadzenia do obrotu gotowych produktów pierwotnych aż do oferowania do sprzedaży lub dostarczania żywności końcowemu konsumentowi, odpłatnie lub nieodpłatnie. Zakład żywienia zbiorowego, to miejsce prowadzenia działalności w zakresie zorganizowanego żywienia konsumentów.

38 Definicje DPH i DPP zawiera słownik uwzz.

nizację administracji w państwach członkowskich wpływ pośredni; wpływ ten jest często silny[39]. Na podstawie kolejno wydawanych wspólnotowych rozporządzeniach UE z zakresu prawa żywnościowego można twierdzić, że wpływ ten będzie bardzo istotny, może np. spowodować wyłonienie się nowej struktury służb inspekcyjnych w zakresie żywności[40].

Przytoczona wyżej definicja nie jest definicją doktrynalną, która miałaby dotyczyć tworzącej się nowej dyscypliny naukowej. Ogólne Prawo Żywnościowe dotyczy przede wszystkim wspólnotowego standardu bezpieczeństwa żywności, chociaż zawiera zasady dla całego obszaru prawa żywnościowego, w szczególności w zakresie szeroko pojętej ochrony konsumenta w sensie publicznoprawnym, oraz handlu żywnością nie tylko wewnątrz Wspólnoty, ale także z krajami trzecimi.

7. Należy przyjąć moim zdaniem, że w ujęciu doktrynalnym prawo żywnościowe nie jest wyłącznie prawem rolnym czy handlowym dotyczącym żywności, ani też prawem chroniącym konsumenta żywności; również nie jest jedynie prawem administracyjnym dotyczącym nadzoru nad produkcją, przetwarzaniem i dystrybucją żywności – chociaż wszystkie te elementy są w pełni obecne w prawie żywnościowym. Wydaje się, że nadspodziewane przyspieszenie i rozwój wspólnotowego prawa żywnościowego, zwłaszcza poprzez unifikacyjną regulację podstawowych dziedzin tego obszaru jak bezpieczeństwo żywności czy standardy wyróżniania produktów żywnościowych na rynku – w sposób radykalny zdominowało prawo krajowe. Trudno jest widzieć dzisiaj prawo żywnościowe li tylko jako „przybudowę" czy część prawa rolnego, zwłaszcza ze względu na inne cele rozwoju tych dyscyplin. Niewątpliwie jednak związki prawa rolnego i żywnościowego są silne, co więcej – powstają kolejne nowe regulacje potwierdzające tę tendencję. Pomostem łączącym prawo rolne i prawo żywnościowe jest produkt podstawowy dla produkcji rolniczej, wyjściowy (produkcja pierwotna) dla żywności. Odmienność prawa rolnego i prawa żywnościowego wynika natomiast z istotnych różnic co do zakresu regulacji. Z jednej strony ochrona szeroko pojętego rolnictwa, a z drugiej – produkcja i obrót żywnością oraz ochrona jej konsumenta.

Prawo rolne i polityka rolna mają niewątpliwie daleko idący wpływ na sektor żywności i co za tym idzie – na instrumentalizację prawa żywnościowego. Dość wskazać, że postępująca industrializacja rolnictwa i coraz ściślejsze związanie producenta rolnego z firmą (często ekonomiczne uzależnienie), zaopatrującą w środki do produkcji takie jak: nasiona, herbicydy, narzędzia, maszyny i handlującą produktem rolnym warunkuje model produktu poddanego zasadom działania prze-

39 Zob. S. Biernat, Europejskie prawo administracyjne i europeizacja krajowego prawa administracyjnego (zarys problematyki), Studia Prawno-Europejskie, Tom VI, M. Seweryński i Z. Hajn (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2002, s.93 i tamże cytowana literatura.

40 Zob. cytowane wyżej Rozporządzenie 882/2004 w sprawie urzędowej kontroli.

mysłu rolno-spożywczego. Niewiele pozostaje „przestrzeni" dla produkcji żywności metodami naturalnymi – w oderwaniu od nowoczesnych technologii i ich form organizacji produkcji, a przede wszystkim zupełnie innego potraktowania produktu służącego spożyciu przez ludzi. Aby oderwać produkt żywnościowy od reguł rządzących przemysłem rolnym i żywnościowym, musiałby podlegać odmiennym regułom polityki wobec rolnictwa, tj. od początku winien być wytwarzany w niewielkich wspólnotach lokalnych, przy zastosowaniu ograniczonego stopnia przetwarzania i rozprowadzany na rynku najbliższego konsumenta. Tendencja światowa jest natomiast odwrotna, tj. globalizacyjna, co oznacza zarówno dla rolnictwa, jak i żywności postępującą koncentrację w skali makro wraz z zagrożeniem dla nielicznych już enklaw produkcji (nie tylko ekologicznej), nie poddanej jeszcze dyktatowi przemysłu spożywczego i biotechnologicznego.

Unormowania prawa żywnościowego łączy szczególny przedmiot regulacji oraz określone cele. Powtórzyć trzeba, że celami prawa żywnościowego w Unii Europejskiej (wspólnotowego i krajowego) są: ochrona zdrowia i życia człowieka – bezpieczeństwo żywności (food safety), ochrona interesów gospodarczych konsumenta (consumer protection) oraz rzetelny obrót żywnością (fair trade practices). Prawo żywnościowe ma też wzgląd na ochronę środowiska i dobrostan zwierząt. Obszary te zawierają szeroki zakres przedmiotowy regulacji wszystkich etapów produkcji i dystrybucji żywności.

Czynnikiem, który decyduje o rodzącej się autonomiczności tego prawa jest szczególny przedmiot regulacji jakim jest żywność, ze względu na jego wartość odżywczą, spożywanie tego produktu przez człowieka.

Ściśle związane z kształtowaniem się treści prawa żywnościowego są wzajemne relacje wartości chronionych w prawie żywnościowym. Przykładowo: ochrona zdrowia traktowana jest priorytetowo w sytuacji, gdy następuje konflikt z regułami o charakterze stricte gospodarczym, tak jak to się dzieje np. na gruncie prawa wspólnotowego „w zderzeniu" z zasadą swobodnego przepływu towarów.[41] Z drugiej strony istotne jest, by była to rzeczywista potrzeba ochrony zdrowia, zastosowana proporcjonalnie (stosownie do obowiązującej w prawie wspólnotowym zasady proporcjonalności) do zagrożenia, poparta rzetelnym oszacowaniem ryzyka, a nie wykorzystywanie i manipulowanie argumentem dotyczącym ochrony zdrowia w celach protekcjonistycznych, a zatem ochrony określonych interesów gospodarczych.

41 Zob. orzeczenie ETS dotyczące zastosowania środków zaradczych dla ochrony przeciwko BSE, w sprawie C-180/96 Zjednoczone Królestwo Wlk. Brytanii i Irlandii Płn. przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, w którym uznano, że ewentualne negatywne skutki (w postaci utrzymania zakazu eksportu) nie mogą przeważyć w przypadku zagrożenia zdrowia publicznego. Trybunał stwierdził, że pomimo uznania społecznych i ekonomicznych trudności spowodowanych decyzją Komisji musiał przedłożyć zdrowie publiczne nad interes ekonomiczny jednej ze stron.

Reasumując uwagi na temat wyodrębnienia prawa żywnościowego można podjąć próbę zdefiniowania prawa żywnościowego w Unii Europejskiej poprzez wskazanie jego celu, a zatem uznać, że prawo żywnościowe to ogół przepisów regulujących stosunki społeczne związane z wszystkimi etapami produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności oraz pasz produkowanych dla zwierząt przeznaczonych na żywność – ze względu na ochronę zdrowia i życia człowieka, ochronę interesów ekonomicznych konsumenta oraz zasad uczciwego obrotu, przy uwzględnieniu ochrony środowiska i dobrostanu zwierząt.

Źródła prawa żywnościowego wynikają zarówno z prawa i orzecznictwa międzynarodowego, wspólnotowego i krajowego. Okoliczność ta gwarantuje dynamikę rozwoju tego prawa warunkowanego w dużym stopniu szybkim rozwojem nauk dotyczących żywności i żywienia oraz rozwojem zasad handlu.

Pomimo wprowadzanych do prawa wielu ujednoliconych modeli czy standardów, rozwój prawa żywnościowego wyraźnie nie zmierza w kierunku kodyfikacji, której słabością byłoby utrwalanie współczesnych niedostatków regulacji[42]. Dokonuje się natomiast proces „przenikania" i różnego rodzaju relacji tego prawa na poziomie międzynarodowym, wspólnotowym i krajowym – a punktem odniesienia jest żywność, podstawowy dla życia produkt.

42 F. Savigny, Vom Beruf unserer Zeit fur Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, Heidelberg, Zagadnienie kodyfikacji prawa rozważa A. Stelmachowski, w: Zarys teorii prawa cywilnego, Warszawa 1998, s. 293 i n.

Barbara Kozłowska

Wybrane problemy doradztwa rolniczego na tle nowych regulacji prawnych

Rozporządzeniem Rady Wspólnot Europejskich (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiającym wspólne zasady wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniającym inne rozporządzenia[1], państwa członkowskie Unii Europejskiej zostały zobowiązane do utworzenia do dnia 1 stycznia 2007 r. systemu doradztwa dla rolników w zakresie zarządzania gruntami i gospodarstwem. Rozporządzenie to określa w ogólnych zarysach, zarówno zakres podmiotowy owego systemu doradztwa rolniczego, stanowiąc w art. 13 ust. 1, iż system ten może być prowadzony przez jedną, kilka wyznaczonych instytucji, lub przez organizacje prywatne, jak też zakres przedmiotowy, regulując w art. 13 ust. 2, że działalność doradcza ma obejmować co najmniej wymogi podstawowe w zakresie zarządzania (gospodarstwem) oraz zasady dobrej praktyki rolnej, zgodnie z wymogami ochrony środowiska.

Tak zakreślony w ogólnych zarysach kształt systemu doradztwa rolniczego, oferujący profesjonalne doradzanie rolnikom, właścicielom gospodarstw towarowych ma na celu ich wspomożenie, aby mogli sprostać standardom nowoczesnego, wysokojakościowego rolnictwa. Jednocześnie system ten powinien przyczynić się do tego, by rolnicy stawali się bardziej świadomi odnośnie procesów zachodzących w gospodarstwie rolnym związanych z ochroną środowiska, bezpieczeństwem żywności, zdrowiem i dobrostanem zwierząt – bez wpływania w jakikolwiek sposób na ich obowiązki i odpowiedzialność w zakresie przestrzegania takich standardów.

Rozwiązania przytoczonego rozporządzenia wspólnotowego w art. 14 określają, iż uczestniczenie rolników w tym systemie odbywa się na zasadzie dobrowolności, przy czym zapewniają one preferencyjne traktowanie przez państwa członkowskie tych rolników, którzy otrzymują dopłaty bezpośrednie przekraczające 15 tysięcy euro (w ujęciu rocznym).

Z uwagi na charakter świadczenia usług z zakresu doradztwa rolniczego przepisy rozporządzenia Rady gwarantują poufność informacji uzyskanych w trakcie

1 Dz.Urz. UE. L 270 z dnia 21.10.2003 r. str. 1, zmienione rozporządzeniem Rady (WE) nr 583/2004 (Dz.Urz. UE, L 91, z 30.03. 2004, str. 1) oraz rozporządzeniem Rady (WE) nr 864/2004 z 29 kwietnia 2004 r.

wykonywania działalności doradczej przez jednostki uczestniczące w systemie, z wyjątkiem przypadków poważnego naruszenia prawa wspólnotowego i krajowego.

Uwzględniając ten wymóg, nakreślony przepisami przytoczonego rozporządzenia Rady, polski ustawodawca ustawą z 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego[2] określił organizację, zadania oraz zasady działania jednostek doradztwa rolniczego, mających charakter państwowych jednostek organizacyjnych, ustanawiając tym samym fundament systemu doradztwa rolniczego.

Zgodnie z przyjętą w doktrynie definicją system, to zbiór wzajemnie powiązanych elementów wyodrębnionych z otoczenia, mający wewnętrzną strukturę i relacje pomiędzy poszczególnymi jego częściami wyodrębnionymi według określonego klucza[3]. Podstawowe właściwości systemu to: cel działania (funkcja), określony całokształt zasad organizacyjnych, kolejność postępowania oraz zbliżony zespół metod działania. System może być prosty, składający się z niewielkiej liczby elementów, lub złożony charakteryzujący się rozbudowaną strukturą o licznych i różnorodnych powiązaniach[4].

Jak wskazują doświadczenia rozwiniętych państw zachodnich (w tym także większości państw członkowskich Unii Europejskiej), system doradztwa rolniczego jest złożony składający się z licznych jednostek (instytucji), będących częścią systemu wiedzy i informacji rolniczej[5]; bezpośrednio zajmują się one doradztwem oraz stwarzają warunki lub ułatwiają funkcjonowanie tych jednostek. Wchodzące w skład tego systemu liczne jednostki mogą świadczyć profesjonalne usługi informacyjne i doradcze dla rolników.

Tradycyjnie już doradztwem rolniczym zajmuje się państwo, a więc organizacyjnie są to przede wszystkim państwowe jednostki o charakterze rządowym, mogące zadania z tego zakresu zlecać innym podmiotom, także jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto w skład systemu doradztwa rolniczego wchodzić mogą jednostki samorządu rolniczego (zwłaszcza izby rolnicze), również rolnicze związki zawodowe, które zajmują się doradztwem przeważnie o charakterze socjalnym i prawnym związanym z prowadzeniem gospodarstwa, co wynika z ich ustawowych i statutowych zadań. Doradztwem rolniczym zajmują się także instytucje przemysłu spożywczego w ramach powiązań integracyjnych z rolnictwem, których domeną jest głównie doradztwo rolnicze o charakterze technologicznym. Obecnie funkcjonuje coraz więcej jednostek o charakterze komercyjnym, które

2 Dz.U. nr 251, poz. 2507.

3 Zob. A. Wiatrak, Doradztwo rolnicze i doradztwo w zakresie rozwoju obszarów wiejskich w Polsce w procesie integracji europejskiej, Wieś i Rolnictwo nr 2 z 2004 r., s. 142 i nast. Zob. także Nowa encyklopedia powszechna PWN, tom 6, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 152.

4 W. Kieżuń, Sprawne zarządzanie organizacją, Warszawa 1997.

5 M. Drygas, J. Kania A. Wiatrak (red.), Kierunki rozwoju doradztwa rolniczego w Polsce na tle tendencji Swiatowych, IRWiR PAN, Warszawa, s. 26 i nast.

posiadają swoje służby doradcze o dużym stopniu specjalizacji i dostosowania swojej oferty do konkretnej grupy gospodarstw rolnych.[6]

Ponadto w skład systemu doradztwa rolniczego mogą wchodzić instytucje zajmujące się badaniami naukowymi i zastosowaniem ich wyników w praktyce, instytucje doradcze i inne zajmujące się przekazywaniem wiedzy, informacji oraz upowszechnianiem innowacji w rolnictwie, szkoły rolnicze i inne placówki zajmujące się dokształcaniem rolników i doskonaleniem zawodowym (podnoszenie ich kwalifikacji zawodowych), a także instytucje rolnicze zajmujące się realizacją Wspólnej Polityki Rolnej i programami pomocowymi finansowanymi ze środków zewnętrznych.

Tak więc system doradztwa rolniczego potencjalnie składać się może z bardzo wielu różnorodnych podmiotów wzajemnie ze sobą powiązanych przede wszystkim w ramach wiedzy i informacji rolniczej. Z punktu widzenia całokształtu procesu przekazywania rolnikowi tej wiedzy w literaturze jest on definiowany jako zbiór instytucji, organizacji i podmiotów gospodarczych uczestniczących w procesie planowania, generowania, przetwarzania, przechowywania, przesyłania, wymiany i unowocześniania wiedzy rolniczej.[7] W tak ujętym systemie wyróżnia się pięć sfer:

- kreowanie kierunków badań,
- tworzenie wiedzy rolniczej,
- testowanie i adaptacja nowej wiedzy,
- wdrażanie i upowszechnianie wiedzy rolniczej,
- wykorzystanie nowej wiedzy rolniczej w praktyce.[8]

Stworzenie systemu doradztwa rolniczego w polskim sektorze rolnym, gdzie dominującą pozycję zajmują rodzinne gospodarstwa, a więc prowadzone przez rolników indywidualnych, spełnia rolę szczególnie ważną. Stan profesjonalnego przygotowania producentów rolnych do wykorzystania w swoich gospodarstwach dynamicznie rozwijających się nauk rolniczych, badań naukowych, nowych technologii, postępu genetycznego, biologicznego itp., jest niewielki. Dlatego też zadaniem doradztwa rolniczego jest jak najszybsze przekazanie rolnikowi rezultatów tych badań i doświadczeń naukowych w celu praktycznego ich wykorzystania w gospodarstwie. To merytorycznie najistotniejsze i odzwierciedlające istotę doradztwa rolniczego działanie, należy uzupełnić w obecnym okresie zadaniem, jakie

6 Por. A. Wiatrak, Charakterystyka, ocena i kierunki doskonalenia doradztwa rolniczego w Polsce, „Wieś i Rolnictwo" nr 4/2003a, s. 20 i nast.
7 M. Drygas, J .Kania, A. Wiatrak (red.), Kierunki rozwoju doradztwa... s. 261 i nast.
8 *Op. cit.*, s. 28.

mają do wypełnienia jednostki doradztwa rolniczego w warunkach przystąpienia Polski do Unii Europejskiej i w konsekwencji objęcia polskiego rolnictwa wspólną polityką rolną, zawierającą nowe mechanizmy tej polityki, nieznane dotychczas polskiemu rolnikowi.

Integracja Polski z Unią Europejską wyznacza zatem nową rolę jednostkom doradztwa rolniczego. Powinny one świadczyć nie tylko tradycyjne usługi doradcze w zakresie prowadzenia gospodarstw rolnych, ale zintensyfikować swoje działania, jeśli chodzi o dostosowanie poziomu naszych gospodarstw rolnych do standardów i wymogów Unii Europejskiej. To właśnie odpowiednio zorganizowane i funkcjonujące w określonych strukturach prawnych doradztwo rolnicze może także zapewnić właściwe zagospodarowanie środków finansowych z budżetu Unii Europejskiej (z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej i innych funduszy strukturalnych). A zatem doradztwo rolnicze należy postrzegać jako istotny element wspierający zarówno politykę państwa, jak i wspólną politykę Unii Europejskiej w zakresie rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich.

Aby jednak doradztwo rolnicze w naszym kraju spełniało zarówno te tradycyjne, dotychczasowe zadania, jak i obowiązki nowe związane z integracją europejską, a także zadania określone przepisami przytoczonego rozporządzenia wspólnotowego, muszą być podjęte nowe rozwiązania prawne prowadzące do utworzenia stabilnego, trwałego systemu doradztwa rolniczego, świadczącego usługi doradcze w rolnictwie przez różne instytucje: rządowe, samorządowe, komercyjne, jednostki wzajemnie się uzupełniające i zróżnicowane pod względem finansowania.

Na razie polski ustawodawca (przytoczoną już ustawą z 22 X 2004 r.) doradztwo rolnicze powierzył jednostkom państwowym o charakterze rządowym, w gestii których doradztwo rolnicze znajdowało się dotychczas. Regulacja ta miała na celu przede wszystkim uporządkowanie istniejącej do tej pory w naszym kraju struktury jednostek doradztwa rolniczego, która budziła wiele zastrzeżeń i kontrowersji.

Byt prawny funkcjonujących dotychczas ośrodków doradztwa rolniczego, jakie zostały wyodrębnione z Wojewódzkich Ośrodków Postępu Rolniczego (WOPR), które z kolei powstały na mocy uchwał Rad Pracowniczych, określała uchwała nr 125 Rady Ministrów z dnia 10 lipca 1975 r. w sprawie zasad funkcjonowania wojewódzkich ośrodków postępu rolniczego[9]. Natomiast zasady finansowania tych ośrodków regulowała uchwała Rady Ministrów nr 114/81 z dnia 17 czerwca 1981 r. w sprawie systemu ekonomiczno–finansowego wojewódzkich ośrodków postępu rolniczego.[10]

9 Niepublikowana
10 Mon. Pol. Nr 16, poz. 126.

Ze struktur Wojewódzkich Ośrodków Postępu Rolniczego, na podstawie wystąpienia ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (znak: NOPUD 8716/57/90) wojewodowie, będący organami założycielskimi dla Wojewódzkich Ośrodków Postępu Rolniczego, w 1990 r. przekształcili dotychczasowe jednostki w jednostki budżetowe pod nazwą Wojewódzkie Ośrodki Doradztwa Rolniczego.

Ustawa z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające do ustawy reformującej administrację publiczną[11] na mocy art. 25 ust. 4 powierzyła wojewodom przejęcie (z dniem 1 stycznia 1999 r.), ośrodków doradztwa rolniczego mających siedziby w województwie, z wyłączeniem tych ośrodków, które przejął minister właściwy do spraw rozwoju wsi w celu utworzenia Krajowego Centrum Doradztwa Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich.

Na mocy postanowień tej ustawy minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, zarządzeniem nr 9 dnia 18 grudnia 1998 r.,[12] utworzył Krajowe Centrum Doradztwa Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich z siedzibą w Brwinowie. W skład Krajowego Centrum weszły oddziały w Poznaniu i Krakowie oraz Regionalne Centra w: Barzykowicach, Płońsku, Przysieku, Radomiu, Starym Polu, Wrocławiu i Częstochowie.

Przedstawiona dwuszczeblowa struktura bez przepływu informacji, posiadająca organizacje terenowe, funkcjonowała w praktyce z wieloma zastrzeżeniami. Jej zróżnicowanie (odmienne w każdym województwie) oraz niejasne powiązania kompetencyjne charakteryzowały się małą efektywnością działania; brak było też podstaw prawnych do koordynacji działań podejmowanych przez ośrodki w poszczególnych województwach, a tym samym nie było możliwości określenia spójnych kierunków działania oraz realizacji zadań. Zakresy działania różnego rodzaju jednostek doradztwa rolniczego pokrywały się, tworząc spory kompetencyjne.[13] Doradztwo rolnicze, działając w tak uregulowanych ramach organizacyjnych, nie było w pełni efektywne i w satysfakcjonujący sposób nie wypełniało zadań do których zostało powołane.

Uchwaloną w dniu 22 X 2004 r. ustawą uporządkowano dotychczasową strukturę doradztwa rolniczego w naszym kraju, i tym samym utworzono podwaliny dla wprowadzenia systemu doradztwa rolniczego, o którym mowa w przytoczonym wyżej rozporządzeniu wspólnotowym.

11 Dz.U. nr 162, poz. 1144.

12 Niepublikowane

13 Np. dotychczas na terenie jednego województwa funkcjonowały wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego podległe wojewodzie oraz regionalne ośrodki doradztwa rolniczego podległe ministrowi właściwemu do spraw rozwoju wsi.

Strukturę jednostek doradztwa rolniczego tworzą – w myśl ustawy– Centrum Doradztwa Rolniczego z siedzibą w Brwinowie[14] oraz 16 wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego, których zakres terytorialny pokrywa się z podziałem administracyjnym państwa, a więc i z zakresem terytorialnym województwa. Centrum Doradztwa Rolniczego podlega ministrowi właściwemu do spraw rozwoju wsi, który nadaje w drodze rozporządzenia statut temu Centrum oraz po zasięgnięciu opinii właściwych wojewodów określa nazwy i siedziby oraz także ramowy statut ośrodków doradztwa[15]. Uregulowania zawarte w ramowym statucie mają na celu w szczególności zapewnienie realizacji zadań jednostek doradztwa rolniczego na terenie całego kraju, a także jednolitą organizację i sposób działania tych jednostek.

Hierarchicznie podporządkowane Centrum Doradztwa Rolniczego są wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego (zwane dalej ośrodkami doradztwa). Organizacja szesnastu ośrodków (podległych właściwemu wojewodzie) ma zapewnić jednolitość strukturalną jednostek doradztwa rolniczego, realizujących bezpośrednio w terenie zadania ustawowe.

Zaznaczyć należy, że w strukturze organizacyjnej ośrodków doradztwa, które funkcjonują na szczeblu województwa, mogą być – zgodnie z art. 7 ust. 2 – tworzone na wniosek dyrektora ośrodka oddziały terenowe. W praktyce te terenowe jednostki organizacyjne noszą nazwę Powiatowych Zespołów Doradztwa Rolniczego, których zasięg działania obejmuje obszar powiatu. Ich organizację wewnętrzną i szczegółowy zakres zadań, uwzględniając specyfikę i potrzeby danego powiatu, określa w regulaminie organizacyjnym dyrektor Ośrodka Rolniczego.

Ustawa stanowi w art. 9, że przy tych jednostkach tj. przy Centrum i ośrodkach doradczych działa powoływana na pięcioletnią kadencję (przez organ, któremu podlega jednostka doradztwa rolniczego), Rada Społeczna Doradztwa Rolniczego. Jest ona organem opiniodawczo–doradczym dyrektora tej jednostki doradztwa rolniczego. Do jej zadań ustawowo określonych w art. 9 ust. 3 ustawy należy opiniowanie planu działania jednostki, sprawozdania z realizacji tego planu oraz zgłaszanie wniosków w sprawach dotyczących funkcjonowania jednostek doradztwa rolniczego.

Rada składa się z 11 członków, przy czym w jej skład przy Centrum Doradztwa wchodzi:

14 Tym samym zlikwidowane zostały oddziały Krajowego Centrum Doradztwa Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich w Poznaniu i Krakowie oraz Regionalne Centra Doradztwa Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich we Wrocławiu, Przysieku, Płońsku, Radomiu, Starym Polu, Barzkowicach i Częstochowie.

15 Zob. Rozporządzenie ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 XI 2004 r. w sprawie określenia nazw i siedzib oraz ramowego statutu wojewódzkiego ośrodka doradztwa rolniczego, Dz.U. nr 263, poz. 2567.

a) dwóch przedstawicieli ministra właściwego do spraw rozwoju wsi,

b) dwóch przedstawicieli Krajowej Rady Izb Rolniczych,

c) czterech przedstawicieli zgłoszonych przez związki zawodowe,

d) po jednym przedstawicielu zgłoszonym przez szkoły wyższe i jednostki badawczo–rozwojowe,

e) jeden przedstawiciel konwentu marszałków

Choć liczebnie skład Rady Społecznej przy ośrodkach doradztwa obejmuje także 11 osób, to nieco inny jest jej skład społeczno–zawodowy. Członków Rady ośrodka powołuje wojewoda, a w jej skład wchodzą:

a) po jednym przedstawicielu właściwego miejscowo wojewody i marszałka województwa,

b) dwóch przedstawicieli właściwej miejscowo izby rolniczej,

c) czterech przedstawicieli zgłoszonych przez związki zawodowe rolników,

d) jeden przedstawiciel zgłoszony przez szkoły wyższe i jednostki badawczo–rozwojowe,

e) po dwóch przedstawicieli szkół ponad gimnazjalnych kształcących dla potrzeb rolnictwa.

Skład społeczno–zawodowy Rad Społecznych przy jednostkach doradztwa rolniczego wskazuje, iż w większości składają się one z przedstawicieli rolników i tym samym spełniać powinny funkcje reprezentowania ich interesów zawodowych, np. opiniując opracowany przez dyrektora jednostki roczny plan jej działania (powinni kierować się m.in. potrzebami rolników w zakresie doradztwa rolniczego). W skład Rad wchodzą także przedstawiciele organów rządowych i samorządowych oraz jednostek badawczo–rozwojowych oraz jednostek zajmujących się kształceniem w ogóle i podnoszeniem kwalifikacji zawodowych rolników.

Ustawowe powołanie rad społecznych jednostek doradztwa rolniczego stanowi bardzo ważny element w rodzącym się w naszym rolnictwie systemie tego doradztwa i zbliża rozwiązania w tym zakresie do rozwiązań zachodnioeuropejskich. Np. w duńskim systemie doradztwa rolniczego, który ma szczególny status na arenie międzynarodowej, funkcjonuje także Społeczna Rada Doradztwa[16]. W jej skład wchodzą rolnicy wybrani na walnym zgromadzeniu związków rolników. Oprócz nich członkami społecznych rad doradztwa są reprezentanci poszczególnych komisji (np. uprawy roślin, howu bydła itp.) działających przy ośrodkach

16 Wprowadzenie do duńskiego modelu doradztwa rolniczego (tekst zbroszurowany) – Krajowe Centrum Doradztwa Rolniczego, Biuro Informacyjne Rolnictwa, Skejby 1992 r.

doradztwa. A zatem w duńskim systemie doradztwa rady społeczne złożone są z samych rolników. Jest to zrozumiałe; bowiem cechą charakterystyczną tego systemu jest m.in. to, że za organizację i zarządzanie odpowiedzialni są sami rolnicy poprzez swoje organizacje – związki zawodowe rolników prowadzących rodzinne gospodarstwa rolne oraz związki posiadaczy (dzierżawców) drobnych gospodarstw rolnych. Rolnicy mają zatem możliwość korzystania z profesjonalnych porad dotyczących wszystkich zagadnień związanych z gospodarstwem.

Określona obecnie w naszym ustawodawstwie prawno–rolnym klarowna i jednorodna struktura organizacyjna państwowych jednostek doradztwa rolniczego ma na celu zapewnienie jednolitości merytorycznej przy realizowaniu zadań przez te jednostki, co powinno sprawić, że skuteczność i efektywność ich działań będzie większa.

Jednostki doradztwa rolniczego, których byt prawny uregulowano w ustawie, są państwowymi jednostkami organizacyjnymi posiadającymi osobowość prawną; inaczej są państwowymi jednostkami budżetowymi. Jednostki doradztwa rolniczego nie odpowiadają za zobowiązania Skarbu Państwa, a Skarb Państwa nie odpowiada za zobowiązania tych jednostek. Za gospodarkę finansową wojewódzkiego ośrodka doradztwa rolniczego i jego komórek terenowych odpowiadają dyrektor oraz główny księgowy jednostki. Wszelkie płatności na rzecz wchodzących w skład wojewódzkiego ośrodka doradztwa rolniczego zespołów powiatowych pokrywa jednostka wojewódzka. Ten sposób prowadzenia gospodarki finansowej powoduje racjonalizację wydatków przeznaczonych dotychczas na prowadzenie kilku księgowości – oddzielnych dla Wojewódzkich Ośrodków Doradztwa Rolniczego i jego oddziałów – zmniejsza koszty obsługi finansowej oraz koszty dotyczące stosowania m.in. procedur zamówień publicznych dla zakupów zaopatrzeniowych.

W świetle art. 2 ust. 2 ustawy przedmiotowy zakres doradztwa rolniczego obejmuje działania w zakresie rolnictwa, rozwoju wsi, rynków rolnych oraz wiejskiego gospodarstwa domowego, mające na celu poprawę poziomu dochodów rolniczych oraz podnoszenie konkurencyjności rynkowej gospodarstw rolnych, wspieranie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, a także podnoszenie poziomu kwalifikacji zawodowych rolników i innych mieszkańców obszarów wiejskich.

Nawiązując do przedstawionych w tym opracowaniu elementów systemu doradztwa rolniczego należy wskazać, iż wprawdzie analizowana ustawa reguluje jedynie byt prawny państwowych jednostek doradztwa rolniczego, ale w jej treści można odnaleźć zalążki zdefiniowanego wyżej systemu. Art. 5 ust. 2 stanowi bowiem, iż jednostki doradztwa rolniczego realizując, zadania z zakresu doradz-

twa współpracują z wymienionymi w 14 punktach jednostkami, które włączyć można do owego systemu doradztwa rolniczego.

Są to:

1. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa,
2. Agencja Rynku Rolnego,
3. Agencja Nieruchomości Rolnych,
4. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz Zakład Ubezpieczeń Społecznych,
5. Banki, w szczególności banki spółdzielcze, banki zrzeszające banki spółdzielcze oraz izba gospodarcza zrzeszająca banki spółdzielcze,
6. Izby rolnicze oraz Krajowa Rada Izb Rolniczych,
7. Regionalne zarządy gospodarki wodnej,
8. Placówki oświatowe w zakresie prowadzenia szkoleń zawodowych wynikających z potrzeb lokalnego rynku pracy,
9. Lokalne i regionalne organizacje wspierania przedsiębiorczości,
10. Szkoły, uczelnie wyższe, jednostki badawczo–rozwojowe i placówki naukowe Polskiej Akademii Nauk,
11. Organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego,
12. Związki zawodowe i społeczno–zawodowe organizacje rolników,
13. Zagraniczne instytucje doradztwa rolniczego oraz zagraniczne instytucje wspomagające rozwój gospodarstw rolnych i obszarów wiejskich,
14. Środki masowego przekazu.

Te właśnie podmioty (a przynajmniej niektóre z nich) można włączyć do systemu doradztwa, zwłaszcza że w zakresie swoich kompetencji mają one zakreślone zadania pokrywające się z zakresem przedmiotowym określonym w art. 4 ust. 1 i ust. 2 analizowanej ustawy. W największym stopniu zadania jednostek doradztwa rolniczego zbliżone są do zadań określonych ustawowo dla izb rolniczych[17]. Zarówno ośrodki doradztwa rolniczego, jak i izby rolnicze działają na obszarze województwa, jak również poprzez swoje jednostki terenowe. Z punktu widzenia istoty doradztwa rolniczego należy podkreślić, że zakres przedmiotowy ich działalności jest bardzo zbliżony[18].

17 Powołanych ustawą z 1995 r. o izbach rolniczych, Dz.U. z 1996 r. nr 1, poz. 3, z póź. zm., tekst jedn. Dz.U. z 2002 r. nr 101, poz. 927 z póź. zm.

18 Zakres zadań określonych w art. 4 ust. 2 ustawy o jednostkach doradztwa rolniczego przedmiotowo pokrywa się z zakresem zadań izb rolniczych określonych znacznie szerzej (w 18 punktach) w art. 5 ust. 1 ustawy z 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych.

Zadania dość szczegółowo określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy i wymienione enumeratywnie w kilkunastu punktach i tyluż podpunktach jednostki doradztwa rolniczego wykonują samodzielnie[19] i nieodpłatnie.

Ustawodawca w art. 4 ust. 4 zakreśla pewien (podany w sposób przykładowy) zakres spraw, które jednostki doradztwa rolniczego mogą świadczyć odpłatnie. Do spraw tych należą m.in.: prowadzenie ksiąg rachunkowych i dokumentacji niezbędnej w rachunkowości w gospodarstwach rolnych, poradnictwa w zakresie prowadzenia gospodarstw agroturystycznych, gospodarstw ekologicznych, wypełniania wniosków lub innych dokumentów niezbędnych do ubiegania się o przyznanie pomocy finansowej lub współfinansowanej ze środków pochodzących z funduszy Unii Europejskiej lub innych instytucji: krajowych i zagranicznych. Zakres tych spraw świadczonych odpłatnie jednostka może rozszerzyć; nie może on jednak pokrywać się ze sprawami określonymi w art. 4 ust. 1 i 2, w których doradztwo jest zagwarantowane rolnikowi bezpłatnie.

Inne podmioty współpracujące z jednostkami doradztwa rolniczego i potencjalnie wchodzące do systemu, jak: związki zawodowe rolników, organizacje społeczno–zawodowe rolników, jednostki samorządu terytorialnego i samorządu rolniczego mogą w ramach tej współpracy realizować zadania z zakresu doradztwa, które przybliżą ich do rolnika funkcjonującego w sołectwie.

Uzasadnione byłoby więc włączenie do systemu doradztwa rolniczego tych podmiotów, które działają jak najbliżej rolnika, w gminie, w sołectwie – np. wzorem państw zachodnioeuropejskich (jak we wspomnianym już duńskim modelu doradztwa rolniczego) – rolniczych związków zawodowych, co tym samym wzmocniłoby tak potrzebną zarówno w kraju, jak i w Unii Europejskiej pozycję naszych rolniczych organizacji zawodowych, a system doradztwa rolniczego uczyniłoby bardziej elastycznym, dostosowanym do potrzeb wsi. Zaś sam rolnik – bezpośredni odbiorca usług doradczych powinien być także ważnym ogniwem w systemie doradztwa rolniczego, spełniającym rolę weryfikatora funkcjonowania całego systemu, a zwłaszcza systemu wiedzy i informacji rolniczej.

19 Należy nadmienić, że w procesie legislacyjnym, w toku uchwalania ustawy o jednostkach doradztwa rolniczego, była propozycja, aby zadania z zakresu doradztwa rolniczego przekazywać w ramach zadań zleconych jedynie izbom rolniczym, z czym wiąże się przecież przekazanie odpowiednich środków pieniężnych. Propozycja ta została jednak odrzucona, mogła bowiem spotkać się z zarzutem uprzywilejowanej wręcz monopolistycznej pozycji izb rolniczych realizujących zadania zlecone z zakresu doradztwa rolniczego, a ponadto z zarzutem nierównego traktowania podmiotów wskazanych przez ustawę do współpracy przy realizacji tych zadań .

Elżbieta Kremer

Gospodarstwo rolne w sądowym postępowaniu egzekucyjnym

1. Uwagi ogólne

Do istoty postępowania egzekucyjnego należy zaspokojenie roszczeń wierzyciela, czyli urzeczywistnienie normy prawnej w drodze zastosowania środków przymusu. Ta realizacja roszczeń wierzyciela następuje z uwzględnieniem i zapewnieniem przynajmniej w minimalnym stopniu ochrony interesów dłużnika. Stąd też reguły postępowania egzekucyjnego stanowią swoisty kompromis pomiędzy interesem prawnym wierzyciela a interesem prawnym dłużnika. Sądowe postępowanie egzekucyjne uregulowane w kodeksie postępowania cywilnego postrzegane było jako postępowanie nie sprzyjające interesom wierzycieli, między innymi z powodu jego długotrwałości i daleko posuniętego formalizmu. Stąd też nowelizacja postępowania egzekucyjnego, postępowania zabezpieczającego dokonana w ramach nowelizacji kodeksu postępowania cywilnego ustawą z dnia 2 lipca 2004 r. miała na celu przede wszystkim usprawnienie tych postępowań. W uzasadnieniu projektu rządowego ustawy nowelizującej kodeks postępowania cywilnego usprawnienie postępowania egzekucyjnego wskazano jako zasadniczy cel proponowanych zmian.[1] Wprowadzone zmiany objęły zarówno postępowanie zabezpieczające, postępowanie egzekucyjne, jak i zasady dotyczące nadawania klauzuli wykonalności i tytułów wykonawczych. Zakres wprowadzonych zmian jest bardzo szeroki, a ich charakter bardzo różnorodny.

W niniejszym artykule przedmiotem rozważań będą nowe sposoby egzekucji, których przedmiotem jest gospodarstwo rolne. Warto bowiem zaznaczyć, że po raz pierwszy gospodarstwo rolne może być przedmiotem zabezpieczenia jak i egzekucji sądowej. Analiza szczególnych rozwiązań dotyczących gospodarstwa rolnego w postępowaniu egzekucyjnym pozwoli na udzielenie odpowiedzi na następujące pytanie: czy celem wprowadzonych zmian było zabezpieczenie interesu wierzyciela czy dłużnika? Należy również podkreślić, że wprowadzone do kodeksu postępowania cywilnego rozwiązania dotyczą zarówno gospodarstwa rolnego, jak i przedsiębiorstwa. Ustawodawca stara się zatem w jednakowy sposób kształtować sytuację prawną wierzyciela i dłużnika, niezależnie od tego czy dłużnik prowadzi gospodarstwo rolne czy przedsiębiorstwo.

1 Druk Sejmowy Nr 965.

W wyniku nowelizacji kodeksu postępowania cywilnego wprowadzone zostały dwa nowe sposoby egzekucji – są to: egzekucja przez zarząd przymusowy oraz egzekucja przez sprzedaż przedsiębiorstwa lub gospodarstwa.

2. Egzekucja przez zarząd przymusowy

Egzekucja przez zarząd przymusowy może mieć zastosowanie przeciwko dłużnikowi prowadzącemu działalność gospodarczą w formie przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego, a jej istota sprowadza się do egzekucji z dochodów uzyskiwanych z tej działalności.

Obowiązujący kodeks postępowania cywilnego początkowo nie znał takiego sposobu egzekucji. Egzekucja przez zarząd przymusowy po raz pierwszy została wprowadzona w wyniku nowelizacji kodeksu postępowania cywilnego w 1990 r. Zgodnie z przyjętym wówczas rozwiązaniem przeciwko dłużnikowi prowadzącemu działalność gospodarczą w formie przedsiębiorstwa dopuszczalna była egzekucja z dochodów uzyskiwanych z tej działalności przez ustanowienie zarządu nad przedsiębiorstwem. Unormowanie to było bardzo lakoniczne, obejmowało tylko jeden przepis i wywoływało wiele wątpliwości.[2]

Egzekucja przez zarząd przymusowy w aktualnym kształcie została po raz pierwszy wprowadzona do kodeksu postępowania cywilnego w wyniku jego nowelizacji dokonanej ustawą z 2 lipca 2004 r.; w rzeczywistości jednak nie jest rozwiązaniem zupełnie nowym. Warto przypomnieć, że egzekucja przez zarząd przymusowy była rozwiązaniem powszechnie stosowanym w okresie międzywojennym. Kodeks postępowania cywilnego 1932 r. bardzo szczegółowo regulował egzekucje przez zarząd przymusowy, ale przedmiotem zarządu mogła być nieruchomość.[3] Natomiast obowiązywały wówczas szczególne przepisy egzekucyjne, które modyfikowały ogólne zasady egzekucji sądowej, wprowadzając między innymi taki sposób egzekucji jak ustanowienie przymusowego zarządu gospodarstwa rolnego. Regulacja ta zawarta była w ustawie z dnia 7 marca 1932 r. o ulgach w egzekucji sądowej przeciwko gospodarzom rolnym.[4]

Stąd też obecna regulacja egzekucji przez zarząd przymusowy nad gospodarstwem rolnym – mimo że jest rozwiązaniem nowym – nie jest nowatorska. Podstawowym założeniem zarządu przymusowego jest zaspokojenie roszczeń wierzyciela z dochodów uzyskanych z przedmiotu zarządu; w tym celu pozbawia się

2 J.Jankowski, Nowelizacja kodeksu postępowania cywilnego. Cz.III. Postępowanie egzekucyjne /2/. s.1072

3 Art. 758–788 dawnego kodeksu postępowania cywilnego, tekst jednolity na dzień 1 grudnia 1932r. Dz.U z 1932r. Nr 112, poz.934

4 Dz.U. Nr 25, poz.219

dłużnika zarządu nad przedsiębiorstwem lub gospodarstwem rolnym i oddaje zarząd zarządcy ustanowionemu przez sąd.

O ile ustanowienie zarządu przymusowego nad gospodarstwem rolnym jest nowym, nieznanym dotychczas sposobem egzekucji, o tyle sama instytucja zarządu w postępowaniu egzekucyjnym nie jest obca; albowiem występuje w toku egzekucji z nieruchomości. Ustawodawca, wprowadzając do postępowania egzekucyjnego zarząd przymusowy nad gospodarstwem rolnym, w kwestiach nieuregulowanych odesłał do odpowiedniego stosowania przepisów o zarządzie w toku egzekucji z nieruchomości.

Zarząd przymusowy może zostać ustanowiony w stosunku do ograniczonego podmiotowo kręgu dłużników, a krąg ten wyznacza fakt prowadzenia działalności gospodarczej w formie przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego. Nie jest więc wystarczające samo prowadzenie działalności gospodarczej przez dłużnika, warunkiem niezbędnym skierowania egzekucji do dochodów z tej działalności przez ustanowienie zarządu przymusowego jest prowadzenie jej w określonej przez ustawodawcę formie – przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego.[5] Natomiast dłużnikiem może być zarówno osoba fizyczna i osoba prawna, jak też podmiot nie posiadający osobowości prawnej.

Dla ustalenia zakresu podmiotowego stosowania zarządu przymusowego niezbędne jest sięgnięcie do takich pojęć jak: działalność gospodarcza, gospodarstwo rolne, przedsiębiorstwo. Pojęcia te nie są definiowane dla potrzeb postępowania egzekucyjnego, stąd też niezbędnym jest sięgnięcie do definicji zawartych w innych aktach prawnych. W ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej[6] zawarte jest pojęcie działalność gospodarcza, a w kodeksie cywilnym – pojęcia gospodarstwa rolnego i przedsiębiorstwa. Zgodnie z art. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły. Równocześnie art. 3 ustawy stanowi, że przepisów ustawy nie stosuje się do działalności wytwórczej w rolnictwie.

Stąd też możliwość skorzystania z takiego sposobu egzekucji, jakim jest ustanowienie zarządu przymusowego w stosunku do dłużnika będącego osobą fizyczną i prowadzącą działalność gospodarczą w formie przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego będzie zależna od poczynienia różnych ustaleń. O ile

5 J. Świeczkowski, w: Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne, pod kierunkiem Z. Szczurka, wydanie III, Currenda Sopot 2005, s. 800.

6 Dz.U. Nr 173, poz. 1807 z późn. zm.

w przypadku dłużnika prowadzącego działalność gospodarczą w formie przedsiębiorstwa fakt ten można jednoznacznie ustalić na podstawie formalnej przesłanki jaką jest wpis do ewidencji działalności gospodarczej, to w przypadku dłużnika prowadzącego działalność gospodarczą w formie gospodarstwa rolnego, z uwagi na powołany wyżej art. 3 ustawy, nie ma takiej możliwości. Stąd też w każdym indywidualnym przypadku należy badać, czy fakt prowadzenia przez dłużnika gospodarstwa rolnego spełnia kryteria działalności gospodarczej określonej w przytoczonym wcześniej art. 2 ustawy. W szczególności czy prowadzenie danego gospodarstwa rolnego jest działalnością zarobkową wykonywaną w sposób zorganizowany i ciągły. Dla tych ustaleń nie można nie sięgnąć do definicji gospodarstwa rolnego zawartej w kodeksie cywilnym. Jak stanowi art. 55^3 kc. za gospodarstwo rolne uważa się grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego. W świetle tego sformułowania pojęcie gospodarstwa rolnego jest ujęte bardzo szeroko, a dla jego zachowania nie ma prawnego znaczenia, ani jego wielkość, ani fakt czy gospodarstwo rolne prowadzone jest wyłącznie na własne potrzeby czy też w celu osiągnięcia zysku. Stąd też sama definicja gospodarstwa rolnego jest mało przydatna dla ustalenia, czy prowadzenie gospodarstwa rolnego jest działalnością zarobkową.

Zatem w sytuacji gdy dłużnik posiada gospodarstwo rolne możliwość prowadzenia egzekucji w formie zarządu przymusowego będzie uzależniona od wcześniejszego ustalenia, czy dłużnik prowadzi działalność gospodarczą – zarobkową w formie gospodarstwa rolnego. Dopiero bowiem wówczas możliwe jest prowadzenie egzekucji z dochodów uzyskiwanych z tej działalności przez ustanowienie zarządu przymusowego nad gospodarstwem rolnym. Ustawodawca dopuszcza również prowadzenie egzekucji przez zarząd przymusowy z części gospodarstwa rolnego, jeżeli część ta jest gospodarczo wyodrębniona, a dochód uzyskany z przymusowego zarządu z tej części majątku dłużnika wystarczy na zaspokojenie egzekwowanych roszczeń.

O możliwości prowadzenia egzekucji przez zarząd przymusowy rozstrzyga sąd, w okręgu którego położone jest gospodarstwo rolne; jeżeli gospodarstwo położone jest w okręgu kilku sądów, wybór sądu należy do wierzyciela. Wniosek wierzyciela o wszczęcie egzekucji przez zarząd przymusowy winien dokładnie określić gospodarstwo rolne lub jego część, jeżeli egzekucja ma być prowadzona z części. Do wniosku należy dołączyć informację komornika o wszystkich postępowaniach egzekucyjnych prowadzonych przeciwko dłużnikowi z mienia wchodzącego w skład gospodarstwa rolnego. Możliwy jest bowiem zbieg egzekucji skierowanej do składników mienia wchodzącego w skład gospodarstwa rolnego z egzekucją przez zarząd przymusowy, a wówczas znajdą zastosowanie szczególne

rozwiązania, albowiem wyłączone zostały ogólne przepisy regulujące zbieg egzekucji. Zgodnie z tymi szczególnymi rozwiązaniami prowadzenie egzekucji świadczeń pieniężnych, w tym również egzekucji administracyjnych ze składników mienia wchodzących w skład gospodarstwa rolnego dłużnika, nie stanowi przeszkody do wszczęcia egzekucji przez zarząd przymusowy, jeżeli o to wnosi wierzyciel dotychczas prowadzący egzekucję, albo gdy w chwili wszczęcia egzekucji przez zarząd przymusowy jest oczywiste, że wierzyciel prowadzący egzekucję zostanie w toku egzekucji przez zarząd przymusowy zaspokojony w okresie sześciu miesięcy od daty jej wszczęcia. W razie wszczęcia egzekucji przez zarząd przymusowy, wcześniej wszczęte egzekucje umarza się z dniem uprawomocnienia się postanowienia sądu o wszczęciu egzekucji przez zarząd przymusowy, a dotychczasowi wierzyciele z mocy prawa wstępują do egzekucji przez zarząd przymusowy.[7]

Stąd też sąd, rozpoznając wniosek wierzyciela o wszczęcie egzekucji przez zarząd przymusowy w sytuacji, gdy wcześniej została wszczęta egzekucja ze składników mienia wchodzącego w skład gospodarstwa rolnego, musi sprawdzić czy została spełniona jedna z dwóch przesłanek: wnioskodawcą jest wierzyciel, który dotychczas prowadził egzekucję, bądź wierzyciel, który dotychczas prowadził egzekucję zostanie zaspokojony z egzekucji przez zarząd przymusowy w terminie sześciu miesięcy. Dla ustalenia tej ostatniej przesłanki sąd musi porównać wartość egzekwowanego przez tego wierzyciela roszczenia z mienia wchodzącego w skład gospodarstwa rolnego z szacunkowo ustaloną częścią dochodów uzyskiwanych z gospodarstwa rolnego poddanego zarządowi tymczasowemu, która może być przeznaczona na zaspokojenie tego roszczenia. Niespełnienie żadnej z wymienionych przesłanek powoduje, że sąd nie może uwzględnić wniosku o wszczęcie egzekucji przez zarząd przymusowy, jeżeli wcześniej została wszczęta i jest prowadzona egzekucja świadczeń pieniężnych ze składników mienia wchodzących w skład gospodarstwa rolnego.

Rozpoznanie przez sąd wniosku o wszczęcie egzekucji przez zarząd przymusowy następuje na posiedzeniu niejawnym w formie postanowienia. Na postanowienie sądu przysługuje zażalenie zarówno stronom, jak i wierzycielom prowadzącym egzekucję z mienia wchodzącego w skład gospodarstwa rolnego. Wyposażenie wierzycieli prowadzących egzekucję ze składników mienia gospodarstwa rolnego w możliwość złożenia zażalenia na postanowienie sądu w sprawie wszczęcia egzekucji przez zarząd przymusowy stanowi formę ochrony ich praw. Stąd też nie wskazanie we wniosku o wszczęcie egzekucji przez zarząd przymusowy wierzycieli, którzy prowadzą egzekucję ze składników gospodarstwa rolnego powoduje, że termin do złożenia przez nich zażalenia na postanowienie sądu

7 Art. 1064^{6} kpc.

o wszczęciu egzekucji przez zarząd przymusowy, liczy się od dnia powzięcia przez nich wiadomości o wszczęciu egzekucji. Takie rozwiązanie niewątpliwie podyktowane zostało daleko idącą ochroną wierzyciela, który wcześniej wszczął egzekucję z mienia stanowiącego składnik gospodarstwa rolnego, a następnie z wniosku innego wierzyciela została wszczęta egzekucja przez zarząd przymusowy. Równocześnie rozwiązanie to może powodować niepewność w stanie prawnym i pojawiającą się wątpliwość czy postanowienie o wszczęciu egzekucji przez zarząd przymusowy uważane za prawomocne nie zostanie jednak skutecznie wzruszone. Stąd też przyjęte ogólne rozwiązanie, zgodnie z którym termin do złożenia zażalenia na postanowienie sądu o wszczęciu egzekucji przez zarząd przymusowy liczony jest od dnia powzięcia wiadomości o wszczęciu egzekucji powinno być uzupełnione o rozwiązanie szczególne zamykające możliwość złożenia zażalenia. To zapewnienie pewnej stabilności podjętego postanowienia o wszczęciu egzekucji przez zarząd przymusowy jest konieczne między innymi z tego powodu, że zarządca za zgodą sądu może sprzedać nieruchomości, ruchomości lub prawa wchodzące w skład zarządzanego gospodarstwa rolnego.

Wydając postanowienie o wszczęciu egzekucji przez zarząd przymusowy, sąd zobowiązany jest przesłać do sądu właściwego do prowadzenia księgi wieczystej dla nieruchomości wchodzącej w skład gospodarstwa rolnego wniosek o dokonanie wpisu o ustanowienie zarządu przymusowego we właściwej księdze wieczystej, lub o złożenie wniosku do zbioru dokumentów.[8] Jak słusznie zauważył J. Świeczkowski w treści powyższego obowiązku prawodawca popełnił nieścisłość, gdyż zamiast użytego zwrotu „wpisu o ustanowienie zarządu przymusowego" powinno być „wpis o ustanowieniu zarządu przymusowego". To sąd prowadzący postępowanie egzekucyjne właściwy jest do ustanowienia zarządu przymusowego, a sąd prowadzący księgę wieczystą do odnotowania tego faktu, podczas gdy treść przepisu może sugerować, że to sąd prowadzący księgę wieczystą rozstrzyga w sprawie wniosku o ustanowienie zarządu przymusowego. Na tle tej regulacji pojawia się pytanie, czy wniosek o dokonanie wpisu w księdze wieczystej powinien być przesłany po wydaniu przez sąd postanowienia o wszczęciu egzekucji przez zarząd przymusowy, czy też dopiero po uprawomocnieniu się tego postanowienia. Zarówno wykładnia językowa jak i celowościowa wskazują, że obowiązek przesłania wniosku powstaje po wydaniu postanowienia o wszczęciu egzekucji przez zarząd przymusowy, a przed jego uprawomocnieniem.

Rozważając spoczywający na sądzie obowiązek przesłania postanowienia o wszczęciu egzekucji przez zarząd przymusowy do sądu właściwego do prowadzenia księgi wieczystej dla nieruchomości wchodzącej w skład gospodarstwa rolnego należy zwrócić uwagę na treść i zakres samego pojęcia gospodarstwa rolnego.

8 Art. 1064^{8} kpc.

Zgodnie z definicją zawartą w art. 55^3 kc. dla bytu gospodarstwa rolnego nie jest istotne kryterium własnościowe. Gospodarstwo rolne może być zorganizowane zarówno na gruntach rolnych stanowiących własność osoby prowadzącej gospodarstwo, jak i na gruntach stanowiących własność osób trzecich. Stąd też obowiązek przesłania do sądu właściwego do prowadzenia księgi wieczystej dla nieruchomości wchodzącej w skład gospodarstwa rolnego postanowienia o wszczęciu egzekucji przez zarząd przymusowy powinien dotyczyć tylko tych przypadków, gdy wchodzące w skład gospodarstwa rolnego nieruchomości stanowią własność osoby prowadzącej gospodarstwo rolne.

Skutkiem wszczęcia egzekucji przez zarząd przymusowy z gospodarstwa rolnego jest powołanie przez sąd zarządcy i ustanie zarządu dłużnika. Dalszym skutkiem wynikającym z ustawy jest przyjęcie, że czynności prawne dłużnika dotyczące mienia objętego zarządem dokonane po wszczęciu egzekucji są nieważne.[9] Sankcję bezwzględnej nieważności, a więc najostrzejszą sankcję jaka jest możliwa dla wadliwych czynności prawnych, powstającą z mocy prawa, którą sąd musi uwzględniać niezależnie od tego, czy któraś ze stron się na nią powołuje, która nie może być konwalidowana przewidział ustawodawca dla czynności prawnych dłużnika dokonanych po ustanowieniu zarządu przymusowego.

Dłużnik (osoba prowadząca gospodarstwo rolne) nie może być zarządcą w toku zarządu przymusowego z gospodarstwa rolnego; natomiast może być zarządcą w toku egzekucji z nieruchomości. Zarządcą może być osoba fizyczna lub prawna wskazana przez strony spośród osób posiadających licencję do wykonywania obowiązków syndyka, nadzorcy lub zarządcy w postępowaniu upadłościowym i naprawczym. Wymóg taki nakłada na wspomniane podmioty art. 157 pkt 1 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze.[10] O wyborze zarządcy mogą zadecydować same strony, gdy zgodnie wskażą kandydata na zarządcę posiadającego stosowną licencję. W przypadku braku zgodnego wniosku stron wyboru zarządcy dokonuje sąd spośród podmiotów posiadających stosowną licencję. Zarządca przymusowy nie jest przedstawicielem lub pełnomocnikiem ani wierzyciela ani dłużnika. Tym samym nie mogą oni wpływać na ustawowy zakres obowiązków, uprawnień czy też sposób sprawowania zarządu.[11] Obejmując gospodarstwo rolne w zarząd przymusowy zarządca uprawniony jest do podejmowania wszelkich bieżących czynności w ramach prawidłowej gospodarki. W zakresie tych czynności będą się mieścić czynności zwykłego zarządu; natomiast podejmowanie innych czynności wymaga zachowania szczególnego reżimu określonego w przepisach o zarządzie przymusowym.

9 Art. 1064^8 kpc.
10 Dz.U. Nr 60, poz. 535 z późn. zm.
11 Wyrok SN z dnia 13 kwietnia 1966 r., II CR 24/66, PiP 1968, nr 2, s. 330–332.

W szczególnie uzasadnionych przypadkach zarządca może sprzedać nieruchomości, ruchomości lub prawa wchodzące w skład zarządzanego gospodarstwa rolnego w części przekraczającej zakres zwykłego zarządu oraz oddać je w najem lub dzierżawę wyłącznie za zgodą sądu. Zgody sądu wymaga również rozwiązanie umowy najmu lub dzierżawy oraz obciążenie zarządzanego majątku hipoteką, zastawem, zastawem rejestrowym oraz przewłaszczeniem.[12] Zgoda sądu wyrażana jest w formie postanowienia, na które przysługuje zażalenie zarówno stronom jak i zarządcy oraz osobom których praw czynność dotyczy lub miała dotyczyć. W przypadku zarządu przymusowego podjęcie wskazanych wyżej czynności przez zarządcę uzależnione jest wyłącznie od zgody sądu; zgody tej nie może zastąpić zgoda dłużnika i wierzyciela, jak również dłużnik i wierzyciel nie mogą zapobiec udzieleniu przez sąd zgody, chyba że w trybie zażalenia.

Pozycja zarządcy przymusowego została odmiennie ukształtowana niż pozycja zarządcy ustanowionego w trakcie egzekucji z nieruchomości. Zarządca ustanowiony w trakcie egzekucji z nieruchomości może dokonywać czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu tylko za zgodą stron, a dopiero w przypadku jej braku za zgodą sądu. Natomiast sprawowanie zarządu przymusowego jest niezależne od woli stron postępowania egzekucyjnego, poddane jest wyłącznej kontroli i nadzorowi sądowemu.

Istotna różnica w zakresie sprawowania zarządu przymusowego i zarządu ustanowionego w toku egzekucji z nieruchomości dotyczy możliwości zawierania i wypowiadania umów dzierżawy i najmu. Zarządca ustanowiony w toku egzekucji z nieruchomości może bez zgody stron i bez zezwolenia sądu zawierać umowy najmu i dzierżawy oraz je wypowiadać z zachowaniem obowiązujących przepisów dotyczących tych umów; natomiast zarządca przymusowy musi uzyskać zgodę sądu dla dokonania tych czynności. W tym zakresie uprawnienia zarządcy przymusowego zostały zawężone w stosunku do zarządcy ustanawianego w trakcie egzekucji z nieruchomości, co uznać należy za niekonsekwencję ustawodawcy.[13]

Po objęciu gospodarstwa rolnego w zarząd przymusowy, zarządca – zgodnie ze wskazanymi wyżej zasadami – podejmuje czynności w ramach prawidłowej gospodarki. Dochody, które uzyskuje z prowadzonego gospodarstwa rolnego, po pokryciu wydatków o których mowa w art. 940 kpc. wypłaca wierzycielowi. W razie wielości wierzycieli wypłata następuje z zachowaniem stosowanych odpowiednio przepisów ogólnych o podziale sumy uzyskanej z egzekucji oraz o podziale sumy uzyskanej z egzekucji nieruchomości. Kwoty niewypłacone zarządca umieszcza na rachunku depozytowym sądu.[14]

12 Art. 1064^{11} § 1 kpc.
13 J. Świeczkowski, *op. cit.*, s. 813.
14 Art. 1064^{11} § 3 kpc.

Po wszczęciu egzekucji przez zarząd przymusowy prowadzenie egzekucji świadczeń pieniężnych innymi sposobami z majątku dłużnika wchodzącego w skład gospodarstwa rolnego jest niedopuszczalne. Inni wierzyciele mogą przyłączyć się do egzekucji przez zarząd przymusowy. Zasada ta dotyczy również administracyjnego postępowania egzekucyjnego; w takim przypadku przepisy o zbiegu egzekucji nie mają zastosowania.[15]

Rozwiązanie to przewiduje pewne pierwszeństwo egzekucji przez zarząd przymusowy nad sądową i administracyjną egzekucją świadczeń pieniężnych skierowaną do składników gospodarstwa rolnego, które zostało objęte zarządem przymusowym. Przystąpienie kolejnych wierzycieli do prowadzonej egzekucji przez zarząd przymusowy powoduje, że w dalszym ciągu prowadzone jest jedno postępowanie egzekucyjne i pozostaje jeden zarząd przymusowy nad gospodarstwem rolnym.

Jeżeli jednak dochody uzyskiwane z egzekucji przez zarząd przymusowy wskazują, że niemożliwe jest zaspokojenie wszystkich wierzycieli w okresie sześciu miesięcy (licząc od dnia przyłączenia się do egzekucji ostatniego wierzyciela), wierzyciel, który w tym okresie nie będzie zaspokojony, może żądać wszczęcia egzekucji ze składników mienia wchodzącego w skład gospodarstwa.

Natomiast prowadzenie egzekucji przez zarząd przymusowy z gospodarstwa rolnego nie stanowi przeszkody do równoczesnego prowadzenia egzekucji świadczeń niepieniężnych oraz egzekucji w celu zniesienia współwłasności nieruchomości w drodze sprzedaży publicznej.

Zarządca sprawujący zarząd przymusowy nad gospodarstwem rolnym został upoważniony przez ustawodawcę do sporządzenia planu podziału sumy uzyskanej z egzekucji. Na plan podziału sumy uzyskanej z egzekucji sporządzony przez zarządcę przysługuje skarga, do której stosuje się odpowiednio przepisy o skardze na czynności komornika.[16]

Wprowadzony nowy sposób egzekucji, jakim jest egzekucja przez zarząd przymusowy nad gospodarstwem rolnym pozwala wierzycielom na zaspokojenie ich roszczeń z dochodów uzyskiwanych z prowadzonego gospodarstwa, a dłużnikowi na zachowanie gospodarstwa rolnego w dotychczasowym kształcie.

3. Egzekucja przez sprzedaż gospodarstwa rolnego

Nowym, nieznanym dotychczas w kodeksie postępowania cywilnego sposobem prowadzenia egzekucji jest egzekucja przez sprzedaż przedsiębiorstwa lub

15 Art. 1064^{12} § 1 kpc.
16 Art. 1064^{13} kpc.

gospodarstwa rolnego. Ten rodzaj egzekucji, bez względu czy przedmiotem sprzedaży jest gospodarstwo rolne czy przedsiębiorstwo, został uregulowany w jednolity sposób, a tym samym rozważania dotyczące gospodarstwa rolnego będą równocześnie dotyczyły przedsiębiorstwa.

Egzekucja przez sprzedaż gospodarstwa rolnego stanowi rozwiązanie, które umożliwia wierzycielowi skorzystanie z jednego sposobu egzekucji skierowanej do określonej masy majątkowej w miejsce wielu egzekucji, których przedmiotem mogły być poszczególne składniki gospodarstwa rolnego, np. nieruchomości czy też rzeczy ruchome.

Do egzekucji przez sprzedaż gospodarstwa rolnego mają odpowiednie zastosowanie przepisy o egzekucji z nieruchomości, jeżeli przepisy dotyczące sprzedaży nie stanowią inaczej. Organem właściwym do prowadzenia egzekucji przez sprzedaż gospodarstwa rolnego jest sąd, podczas gdy egzekucje z nieruchomości na zasadach ogólnych prowadzi komornik, a nadzór nad egzekucją sprawuje sąd.

Z wnioskiem do sądu o wszczęcie egzekucji przez sprzedaż gospodarstwa rolnego występuje wierzyciel. Jeżeli wcześniej zostały wszczęte egzekucje ze składników gospodarstwa rolnego, z wnioskiem o wszczęcie egzekucji przez sprzedaż gospodarstwa rolnego może wystąpić zarówno dłużnik jak i wierzyciel prowadzący egzekucję, jeżeli egzekucja przez sprzedaż doprowadzi do zaspokojenia wierzycieli, którzy wcześniej wszczęli egzekucję. Wszczęte wcześniej egzekucje zostaną umorzone z chwilą uprawomocnienia się postanowienia sądu wszczynającego egzekucje w trybie sprzedaży gospodarstwa rolnego.

Wszczęcie egzekucji przez sprzedaż gospodarstwa rolnego następuje na podstawie postanowienia sądu, w którym sąd równocześnie ustanawia zarząd przymusowy nad gospodarstwem podlegającym sprzedaży. Postanowienie o wszczęciu egzekucji przez sprzedaż gospodarstwa rolnego sąd jest zobowiązany przesłać do sądu właściwego do prowadzenia księgi wieczystej dla nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego celem dokonania wpisu o wszczęciu egzekucji. Ponadto sąd postanowienie o wszczęciu egzekucji przez sprzedaż gospodarstwa rolnego zobowiązany jest ogłosić w dzienniku ogólnopolskim oraz w dzienniku poczytnym w miejscu położenia gospodarstwa rolnego; może je również ogłosić w Monitorze Sądowym i Gospodarczym. Te obowiązki nałożone na sąd, który wydał postanowienie o wszczęciu egzekucji przez sprzedaż gospodarstwa rolnego mają na celu ochronę interesu osób trzecich.

Wraz z wszczęciem egzekucji przez sprzedaż gospodarstwa rolnego właściciel gospodarstwa, a zarazem dłużnik zostaje pozbawiony bieżącego zarządu nad gospodarstwem, który przejmie ustanowiony przez sąd w ramach zarządu przymusowego zarządca. Podstawowym zadaniem zarządcy będzie sporządzenie bilansu gospodarstwa rolnego, ustalenie jego aktywów i pasywów, a więc czynności które

są niezbędne do ustalenia wartości gospodarstwa rolnego. Ustalenie ceny sprzedaży gospodarstwa rolnego w pierwszej kolejności należy do dłużnika i wszystkich wierzycieli. Dla ustalenia ceny w tym trybie konieczna jest zgoda dłużnika i wszystkich wierzycieli; brak zgody którejkolwiek z tych osób powoduje, że nie dochodzi do ustalenia ceny. W takim przypadku wyceny gospodarstwa rolnego dokonuje co najmniej dwóch biegłych, a w razie rozbieżności w wycenie dokonanej przez nich, wartość gospodarstwa rolnego ustala sąd. Niejednoznaczne sformułowanie przepisu w przypadku ustalania wartości gospodarstwa przez biegłych może rodzić następującą wątpliwość – mianowicie, czy biegli mają sporządzić jedną wspólną opinię, czy też każdy sporządza odrębną opinię. Gdyby przyjąć pogląd, że biegli mają sporządzić jedną wspólną opinię wówczas trudno byłoby mówić o rozbieżnościach w wycenie, albowiem albo dochodziliby do porozumienia efektem czego byłaby wspólna opinia, albo w przypadku braku porozumienia nie dochodziłoby do sporządzenia opinii. Stąd też bardziej przekonywujący jest pogląd, że każdy z biegłych dokonuje samodzielnie wyceny gospodarstwa rolnego, a dopiero w przypadku rozbieżności w wycenie dokonanej przez biegłych, wartość gospodarstwa rolnego ustala sąd. Mimo nie do końca precyzyjnej treści w przyjętych rozwiązaniach niewątpliwe jest, że sąd ustala wartość gospodarstwa rolnego jako przedmiotu egzekucji dopiero wówczas, gdy nie dojdzie do jej ustalenia podanymi wcześniej sposobami.

Sprzedaż gospodarstwa rolnego może być dokonana albo jako sprzedaż z wolnej ręki, albo jako sprzedaż w drodze licytacji. Decyzję podejmuje sąd w formie postanowienia. Zastosowanie przez sąd trybu sprzedaży gospodarstwa rolnego z wolnej ręki możliwe jest tylko na wniosek wierzyciela lub dłużnika. Sprzedaż z wolnej ręki nie może nastąpić poniżej wartości szacunkowej, chyba że dłużnik i wszyscy wierzyciele wyrażą na to zgodę. W postanowieniu o sprzedaży z wolnej ręki sąd określi termin w którym sprzedaż ma być dokonana, oraz tryb wyszukania nabywcy, jeżeli strony tego nie uzgodniły. Termin dokonania sprzedaży nie może być krótszy niż miesiąc i dłuższy niż dwa miesiące. Bieg terminu rozpoczyna się od dnia zamieszczenia ogłoszenia o sprzedaży przedmiotu egzekucji w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim lub w Monitorze Sądowym i Gospodarczym. Sprzedaży gospodarstwa rolnego z wolnej ręki dokonuje zarządca. Jeżeli pierwsza sprzedaż z wolnej ręki nie dojdzie do skutku, sąd wydaje postanowienie nakazujące sprzedaż w drodze licytacji, chyba że wierzyciele zgodzą się na ponowną sprzedaż z wolnej ręki.[17]

Gdy ponowna sprzedaż z wolnej ręki nie dojdzie do skutku, albo gdy nie było wniosku stron o dokonanie sprzedaży w tym trybie, sąd wydaje postanowienie nakazujące sprzedaż w drodze licytacji. Licytację prowadzi zarządca pod nadzo-

17 H. Dolecki, Postępowanie cywilne Zarys wykładu, LexisNexis 2005, s. 409.

rem sędziego. Osobie, która zaoferowała najwyższą cenę sędzia niezwłocznie udziela przybicia, a po zapłacie ceny zarządca w terminie nie dłuższym niż miesiąc zawiera z nabywcą umowę sprzedaży.

Sprzedaż gospodarstwa rolnego w toku egzekucji – zarówno w trybie sprzedaży z wolnej ręki jak i w trybie sprzedaży w drodze licytacyjnej – następuje na podstawie umowy zawartej pomiędzy zarządcą a nabywcą gospodarstwa ustalonym w jednym z podanych wyżej trybów. Analogiczne rozwiązania mają zastosowanie w przypadku egzekucji przez sprzedaż przedsiębiorstwa.

Zatem dostrzegamy wyraźną różnicę w sposobie uregulowania egzekucji przez sprzedaż gospodarstwa rolnego, a egzekucją z nieruchomości. Różnica ta dotyczy sposobu nabycia własności i będzie mieć swoje dalsze konsekwencje w skutkach prawnych wynikających z nabycia.

Mianowicie w przypadku prowadzenia egzekucji z nieruchomości prawomocne postanowienie sądu o przysądzeniu własności stanowi dla nabywcy tytuł własności nieruchomości jest podstawą do dokonania wpisu tego prawa do księgi wieczystej.[18] Prawomocne postanowienie o przysądzeniu własności powoduje, że wygasają wszelkie prawa ciążące na nieruchomościach jak na przykład: służebność gruntowa, osobista, hipoteka; prawa i roszczenia osobiste ciążące na nieruchomościach jak: prawo pierwokupu, odkupu, dzierżawy, najmu.[19] Taka zasada wynika z art. 1000 § 1 kpc., a pewne jej ograniczenia zawarte są w art. 1000 § 2 i 3 oraz art. 1001 i 1002 kpc.

Natomiast w przypadku egzekucji przez sprzedaż gospodarstwa rolnego umowa sprzedaży zawarta pomiędzy zarządcą a nabywcą gospodarstwa rolnego stanowi dla nabywcy podstawę prawną nabycia własności, a nie postanowienie sądu o przysądzeniu własności. Umowa sprzedaży winna być zawarta w formie aktu notarialnego, a przedmiotem jej jest gospodarstwo rolne. Wprowadzenie do postępowania egzekucyjnego umowy sprzedaży jako podstawy prawnej nabycia własności stanowi istotne *novum* w stosunku do dotychczasowych rozwiązań. Mianowicie rozwiązanie to wprowadza do postępowania egzekucyjnego pochodny sposób nabycia własności, podczas gdy dotychczas nabycie własności w postępowaniu egzekucyjnym miało zawsze charakter pierwotny. Możliwość nabycia gospodarstwa rolnego w postępowaniu egzekucyjnym w sposób pochodny powoduje, że skutki prawne takiego nabycia będą się odmiennie kształtować niż w pozostałych przypadkach nabycia pierwotnego. Pozostawiając na razie kwestię skutków prawnych jakie wywołuje w przypadku egzekucji sprzedaż gospodarstwa

18 Art. 999 kpc.

19 H. Langa–Bieszki, w: Kodeks postępowania cywilnego, postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne, Komentarz pod kierunkiem Z. Szczurka, Sopot 1994, s. 417.

rolnego, warto zwrócić uwagę na sam fakt, że przedmiotem umowy jest gospodarstwo rolne.

Na tle rozwiązań przyjętych w postępowaniu egzekucyjnym powraca szersze zagadnienie jakie powstało na tle przepisów kodeksu cywilnego, a wyrażające się w pytaniu: czy gospodarstwo rolne jako całość może być przedmiotem czynności prawnej? Zważywszy, że kodeks cywilny wprowadził zasadę, że czynność prawna mająca za przedmiot przedsiębiorstwo obejmuje wszystko co wchodzi w skład przedsiębiorstwa; natomiast nie wprowadził analogicznej zasady co do gospodarstwa rolnego reprezentowany jest pogląd, że istnieje tym samym zasadnicza różnica pomiędzy statusem prawnym przedsiębiorstwa a statusem gospodarstwa rolnego. W przypadku zbycia gospodarstwa rolnego, gospodarstwo jako całość nie jest przedmiotem prawa i w tym charakterze nie może być przedmiotem czynności prawnej[20] w przeciwieństwie do przedsiębiorstwa. Nie wnikając w tym miejscu głębiej w teoretyczny spór jaki wywiązał się na tle przepisów kodeksu cywilnego odnośnie statusu przedsiębiorstwa i gospodarstwa rolnego[21] dostrzegamy zarazem, że w postępowaniu egzekucyjnym status przedsiębiorstwa i gospodarstwa rolnego został jednolicie ujęty. Wprowadzone nowe sposoby egzekucji, tj. egzekucja przez zarząd przymusowy, jak i egzekucja przez sprzedaż dotyczą zarówno gospodarstwa rolnego jak i przedsiębiorstwa.

Przyjęta konstrukcja egzekucji przez sprzedaż gospodarstwa rolnego wyrażająca się w tym, iż nabywca gospodarstwa rolnego nabywa je na podstawie umowy sprzedaży zawartej z zarządcą, a nie na podstawie postanowienia sądu o przysądzeniu własności, rodzi dalsze konsekwencje prawne. Dotyczą one dwóch zagadnień. Pierwsze zagadnienie, to wpływ zawartej umowy sprzedaży na istniejące obciążenia rzeczowe ciążące na nieruchomościach, wierzytelnościach lub prawach wchodzących w skład gospodarstwa rolnego. Drugie zagadnienie dotyczy odpowiedzialności za zobowiązania związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego w przypadku, gdy doszło do jego sprzedaży w ramach egzekucji przez sprzedaż gospodarstwa rolnego.

Odnośnie pierwszego zagadnienia należy podkreślić, że sprzedaż gospodarstwa w trybie egzekucji nie narusza praw wynikających z hipotek, zastawów rejestrowych, zastawów i innych obciążeń rzeczowych ciążących na nieruchomościach, wierzytelnościach lub prawach wchodzących w skład gospodarstwa rolnego. Wartość tych praw podlega zaliczeniu na poczet ceny nabycia. Dokonania takiego zaliczenia winien dokonać sąd w postanowieniu o przybiciu na rzecz

20 S. Rudnicki, w: S. Dmowski, S. Rudnicki, Komentarz do kodeksu cywilnego, Ksiega pierwsza. Część ogólna, Warszawa 1999, s. 170.

21 Szerzej na ten temat E. Kremer, Odpowiedzialność za zobowiązania związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego, Zakamycze 2004, s. 38 i nast. i cytowana tam literatura.

nabywcy przedmiotu egzekucji, czyli gospodarstwa rolnego. W postanowieniu o przybiciu sąd zobowiązany jest wyraźnie wskazać, jakie konkretne prawa, w jakim zakresie i na jaką wartość podlegają zaliczeniu na poczet ceny.[22]

Ustawodawca wprowadził zasadę, zgodnie z którą nabywca gospodarstwa rolnego w trybie egzekucji przez sprzedaż jest odpowiedzialny solidarnie z dłużnikiem za ujawnione w toku egzekucji zobowiązania związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego – według zasad określonych w art. 55^4 kodeksu cywilnego. Zakres stosowania zasady ustawowego przystąpienia do długu przez nabywcę gospodarstwa rolnego uregulowanej w art. 55^4 kc. z jednej strony nie został zmieniony, albowiem nadal ma zastosowanie tylko w przypadku nabycia pochodnego, a nie nabycia pierwotnego, z drugiej zaś strony wprowadzenie do postępowania egzekucyjnego możliwości pochodnego nabycia gospodarstwa rolnego spowodowało faktyczne rozszerzenie zasady ustawowego przystąpienia do długu.

Stosowanie zasady ustawowego przystąpienia do długu przez nabywcę gospodarstwa rolnego w sytuacji, gdy do nabycia doszło w trybie egzekucji przez sprzedaż powoduje pewne wątpliwości co do zakresu odpowiedzialności nabywcy. Mianowicie zgodnie z treścią art. 55^4 kc. nabywca gospodarstwa rolnego może zwolnić się z odpowiedzialności za zobowiązania zbywcy związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego, jeżeli w chwili nabycia nie wiedział o tych zobowiązaniach, mimo zachowania należytej staranności. Natomiast nabywca gospodarstwa rolnego w trybie egzekucji przez sprzedaż jest odpowiedzialny solidarnie z dłużnikiem za ujawnione w toku egzekucji zobowiązania związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego – według zasad określonych w art. 55^4 kc. Rozwiązanie to wskazuje, że nabywca gospodarstwa rolnego w toku egzekucji przez sprzedaż nie ponosi odpowiedzialności za te zobowiązania związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego, które nie zostały ujawnione w toku egzekucji. Stąd też należy wnioskować, że przyjęte przez ustawodawcę szczególne kryterium jakim jest fakt ujawnienia w toku egzekucji zobowiązań związanych z prowadzeniem gospodarstwa rolnego wyłącza możliwość zwolnienia się z tej odpowiedzialności przez nabywcę gospodarstwa rolnego w toku egzekucji z powodu niewiedzy o istniejących zobowiązaniach.

Nałożenie na nabywcę gospodarstwa rolnego w toku egzekucji przez sprzedaż solidarnej odpowiedzialności ze zbywcą za zobowiązania związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego rodzi konieczność wskazania górnej granicy jego odpowiedzialności. Granica ta została określona w art. 55^4 kodeksu cywilnego, który stanowi, że odpowiedzialność nabywcy ogranicza się do wartości nabytego gospodarstwa rolnego według stanu z chwili nabycia, a według cen z chwili

22 J. Świeczkowski, *op. cit.*, s. 823.

zaspokojenia wierzyciela. Ta zasada będzie również miała zastosowanie do nabywcy gospodarstwa rolnego w trybie egzekucji przez sprzedaż, czyli nabywca będzie ponosił odpowiedzialność do wartości nabytego gospodarstwa rolnego. W przypadku nabycia gospodarstwa rolnego w trybie egzekucji przez sprzedaż odpowiedzialność nabywcy obejmuje zobowiązania ujawnione w toku egzekucji. Jeżeli zobowiązanie ujawnione w toku egzekucji jest równocześnie wymagalne, tym samym granicą odpowiedzialności będzie wartość za jaką doszło do nabycia gospodarstwa rolnego. Natomiast w pozostałych przypadkach, gdy ujawnione w toku egzekucji zobowiązania są wymagalne w późniejszym okresie pomiędzy nabyciem gospodarstwa a odpowiedzialnością nabywcy za zobowiązania zbywcy związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego może upłynąć pewien czas; stąd granicą tej odpowiedzialności będzie wartość nabytego gospodarstwa, ale wartość tę trzeba będzie dopiero ustalić przyjmując jako punkt wyjścia stan gospodarstwa z chwili nabycia, a ceny z chwili zaspokojenia wierzycieli.

Jeżeli nabywca gospodarstwa rolnego w trybie egzekucji przed zawarciem umowy sprzedaży gospodarstwa uregulował lub przejął zobowiązania związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego, wówczas wartość przejętych należności zalicza się na poczet ceny kupna. W przypadku gdy nabywca gospodarstwa rolnego wcześniej wpłacił cenę niepomniejszoną o tę wartość zarządca zwraca mu nadwyżkę w terminie tygodniowym od zawarcia umowy sprzedaży. To zaliczenie lub zwrot nadwyżki może nastąpić na podstawie dokumentów urzędowych lub prywatnych z podpisem urzędowo potwierdzonym, stwierdzających spłatę lub przejęcie zobowiązań.

Obciążenie nabywcy gospodarstwa rolnego w trybie egzekucji przez sprzedaż gospodarstwa solidarną odpowiedzialnością ze zbywcą za zobowiązania związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego ma charakter obowiązujący i odpowiedzialności tej nie można bez zgody wierzyciela wyłączyć ani ograniczyć.

Wprowadzony do kodeksu postępowania cywilnego nowy sposób egzekucji, jakim jest egzekucja przez sprzedaż gospodarstwa rolnego, w naturalny sposób skłania do uczynienia pewnych odniesień do prawa upadłościowego.[23] Warto tutaj przypomnieć, że osoby fizyczne prowadzące gospodarstwo rolne nie są objęte zakresem podmiotowym ustawy prawo upadłościowe i naprawcze[24], oraz fakt uregulowania w prawie upadłościowym problematyki sprzedaży przedsiębiorstwa upadłego.[25]

23 Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze Dz.U. Nr 60, poz. 535.
24 Art. 6 pkt 5 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze Dz.U. Nr 60, poz. 535.
25 Art. 316–324 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze Dz.U. Nr 60, poz. 535.

Słuszny jest zatem pogląd J. Jankowskiego[26], że twórcy nowelizacji kodeksu postępowania cywilnego, posiłkując się doświadczeniami wyniesionymi z postępowania upadłościowego, że zbycie przedsiębiorstwa jako zorganizowanej całości gospodarczej przynosi większe zyski, niż osobna sprzedaż poszczególnych składników, wprowadzili nowy sposób egzekucji jakim jest egzekucja przez sprzedaż gospodarstwa rolnego.

Wprowadzony do kodeksu postępowania cywilnego nowy sposób egzekucji jakim jest egzekucja przez sprzedaż gospodarstwa rolnego stanowi rozwiązanie, które wierzycielom osoby prowadzącej gospodarstwo rolne daje możliwość prowadzenia jednego postępowania egzekucyjnego w miejsce dotychczasowych kilku egzekucji, których przedmiotem byłyby poszczególne składniki gospodarstwa rolnego. Jednak pomiędzy sprzedażą przedsiębiorstwa upadłego, a egzekucją przez sprzedaż gospodarstwa rolnego zachodzi istotna różnica. Mianowicie nabywca przedsiębiorstwa upadłego nabywa je w stanie wolnym od obciążeń i nie odpowiada za zobowiązania upadłego. Wszelkie obciążenia na składnikach przedsiębiorstwa wygasają – z wyjątkiem takich obciążeń jak: służebność drogi koniecznej, służebność ustanowiona w związku z przekroczeniem granicy przy wznoszeniu budowli, czy też przy spełnieniu dodatkowych przesłanek służebność gruntowa.[27]

Natomiast nabycie gospodarstwa rolnego w trybie egzekucji przez sprzedaż jest nabyciem pochodnym. Nabywca gospodarstwa rolnego ponosi osobistą odpowiedzialność za zobowiązania egzekwowanego dłużnika, ponosi również odpowiedzialność rzeczową, podczas gdy w innych przypadkach egzekucji nabycie ma charakter pierwotny, co oznacza brak odpowiedzialności za zobowiązania, nabycie w stanie wolnym od obciążeń.

Przyjęty przez ustawodawcę pochodny sposób nabycia gospodarstwa rolnego w trybie egzekucji przez sprzedaż powoduje, że rozwiązanie to zabezpiecza interesy wierzycieli, którzy nie są wierzycielami egzekwującymi, a których wierzytelności związane są z prowadzeniem gospodarstwa rolnego, przed negatywnymi dla nich skutkami wynikającymi ze zbycia gospodarstwa rolnego dłużnika, ale równocześnie powoduje, że niewielka liczba podmiotów może być zainteresowana takim sposobem nabycia gospodarstwa rolnego.

Stąd też trudno w tej chwili przesądzić czy ten nowy sposób egzekucji jakim jest sprzedaż gospodarstwa rolnego będzie w praktyce stosowany, czy też pozostanie wyłącznie teoretyczną możliwością.

26 J. Jankowski, Nowelizacja kodeksu postepowania cywilnego. Cz. III. Postępowanie egzekucyjne /2/, Monitor Prawniczy 23/2004, s. 1073.
27 Art. 317 ust. 2 ustawy z dnia 28 lutego 2002 r. Prawo upadłościowe i naprawcze Dz.U. Nr 60, poz. 535.

Wprowadzone nowe sposoby egzekucji, tj. egzekucja przez zarząd przymusowy jak i egzekucja przez sprzedaż gospodarstwa rolnego lub przedsiębiorstwa w jednakowy sposób kształtują sytuację prawną dłużnika prowadzącego gospodarstwo rolne i dłużnika prowadzącego przedsiębiorstwo, podobnie jak i sytuację prawną ich wierzycieli. Dlatego też trudno mówić o rozwiązaniach szczególnych dotyczących wyłącznie egzekucji z gospodarstwa rolnego. Kryterium w oparciu o które zostały wyodrębnione nowe sposoby egzekucji nie jest bowiem gospodarstwo rolne, ale prowadzenie działalności gospodarczej w formie gospodarstwa rolnego lub przedsiębiorstwa. Tym samym na gruncie sądowego postępowania egzekucyjnego status prawny osoby prowadzącej gospodarstwo rolne i osoby prowadzącej przedsiębiorstwo jest taki sam; inaczej niż na gruncie prawa upadłościowego i naprawczego. Przyjęte nowe sposoby egzekucji – mimo że bezpośrednio dotyczą gospodarstwa rolnego – nie zawierają żadnych rozwiązań, którym można by przypisać realizację określonych funkcji społeczno–gospodarczych. Wprowadzone nowe sposoby egzekucji mają przede wszystkim umożliwić każdemu wierzycielowi zrealizowanie swojego roszczenia, bez względu na to czy roszczenie to jest związane z gospodarstwem rolnym, czy też nie i bez zapewnienia nawet minimalnego stopnia ochrony dłużnika.

Rozwiązania te nie są wolne od wad; szczególnie w przypadku skierowania egzekucji do gospodarstwa rolnego może niejednokrotnie powstać pytanie: czy mamy do czynienia z gospodarstwem rolnym, a zatem czy możliwy jest taki sposób egzekucji? Wątpliwości te wynikają z bardzo szerokiej, nieprecyzyjnej i mało przydatnej definicji gospodarstwa rolnego zawartej w art. 55^3 kodeksu cywilnego, oraz nieuregulowanym statusie prawnym osób prowadzących gospodarstwo rolne, który tym samym nie może stanowić pomocniczego kryterium dla ustalenia sposobu egzekucji. Egzekucja przez zarząd przymusowy i egzekucja przez sprzedaż gospodarstwa rolnego lub przedsiębiorstwa są niewątpliwie próbą dostosowania przepisów egzekucyjnych do aktualnych zmian i potrzeb rynkowych.

Teresa Kurowska

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego a prawo własności

Profesor Andrzej Stelmachowski w rozprawie nt. „Współczesne zróżnicowanie własności" podnosi, że „po zmianach ustrojowych jakie nastąpiły w 1989 r., a które znalazły swój prawny wyraz zarówno w noweli do kodeksu cywilnego z 1990 r., jak i w zapisach Konstytucji z 2 IV 1997 r. problematyka własnościowa znacznie się uprościła, a rozbudowane rozważania prawnicze na temat wzajemnego stosunku konstrukcji własnościowych, konstytucyjnych i cywilno–prawnych tak charakterystyczne dla PRL mają dziś już znaczenie historyczne."[1] Autor tym stwierdzeniem rekapituluje swoje wcześniejsze rozważania na temat własności w znaczeniu konstytucyjnym a własności w sensie cywilnoprawnym[2] wyrażając pogląd nader ważki: „Wejście w życie Konstytucji z 2 IV 1997 r. uporządkowało siatkę pojęciową na omawianym odcinku, co skłania do nowego spojrzenia na zagadnienie własności." Dalej jednak podnosi, że „nie oznacza to, by zapisy konstytucyjne nie miały znaczenia i by wystarczały formuły w kodeksie cywilnym". Podkreślając zwięzłość zapisów konstytucyjnych (art. 20, art. 21 i art. 23) zaliczonych w tej materii do prawa przedmiotowego, Profesor dostrzega, że wypływają z nich wnioski o znaczeniu fundamentalnym, a mianowicie: 1) następuje „sprzężenie zasady wolności gospodarczej z własnością prywatną"; 2) własność prywatna stanowi fundament „społecznej gospodarki rynkowej" i tylko jej przysługuje atrybut wolnościowy w systemie gospodarczym.[3]

1. Punktem wyjścia dla prowadzonych rozważań będą kolejne konstatacje Profesora, które chciałam podzielić: 1) o modelowym charakterze własności prywatnej przesądza zapis art. 20 Konstytucji, stanowiący: „Społeczna gospodarka rynkowa oparta jest na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych (...)."; 2) w omawianej materii Konstytucja przesądza dwie podstawowe zasady wywodzące się z art. 64 Konstytucji. Pierwsza, to zasada równej podmiotowej ochrony prawnej dla wszystkich, będąca pochodną gospodarki rynkowej (art. 64 ust. 2). Druga dotyczy granic naruszenia treści własności, a stanowiąca: „Własność może być ograni-

1 Patrz w: Studia Iuridica Agraria, Tom III, Białystok 2002, s. 19.
2 Tamże, s. 17–18.
3 Zdaniem autora „Nie oznacza to by inne rodzaje własności, zwłaszcza publicznej, nie miały podstaw bytu". Tamże, s. 20.

czona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w którym nie narusza ona istoty własności" (art. 64 ust. 3). W istocie ograniczenia własności zostały ustawowo skodyfikowane i – jak zauważa Profesor A. Stelmachowski – „Na pierwszym miejscu wymienić tu należy ustawę z 21 VIII 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[4]", która to reguluje, poza gospodarką własnością publiczną, problematykę będącą „na styku" własności publicznej i własności prywatnej. Z kolei planowanie przestrzenne stanowi prawny instrument gospodarki terenami zurbanizowanymi oraz terenami rolnymi i leśnymi, kojarzący niejednokrotnie przeciwstawne sobie interesy.

Należy poczynić jeszcze jedno istotne spostrzeżenie, a mianowicie skoro art. 64 Konstytucji kształtuje prawo podmiotowe obywatela do mienia, a zasadnicze rozwiązania szczegółowe są oparte na modelu „własności prywatnej", które mają także zastosowanie *mutatis mutandis* do własności publicznej (o ile przepis szczególny nie stanowi inaczej) to współczesne ujęcie własności prywatnej przesądza o kierunku rozwoju prawa. To z kolei pozwala moim zdaniem na przyjęcie założenia, iż art. 6 ustawy z dnia 27 III 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[5] jest właśnie tym typowym rozwiązaniem szczegółowym, które kształtuje prawo podmiotowe (w sposób pośredni lub bezpośredni) do własności nieruchomości. Mianowicie art. 6 u.p.z.p. stanowi:

1. Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości.

2. Każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do:

1) zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich,

2) ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych.

Przepisy ust. 1 należy rozpatrywać w płaszczyźnie przedmiotowej, gdyż odzwierciedlają one i jednocześnie „rozwijają" w praktyce klauzulę społeczno–gospodarczego przeznaczenia prawa własności. Zawierają ogólną dyspozycję „wiążącą" właściciela (użytkownika wieczystego) co do określonego zachowania względem przedmiotu swego prawa – zgodnego z przeznaczeniem nieruchomości określonym w ustaleniach mpzp. (oczywiście wraz z innymi odrębnymi przepisami) np. jego zabudowę

4 Dz.U. z 2004 r., nr 261, poz. 2603 ze zm., zwana w skrócie u.g.n.
5 Dz.U. nr 80, poz. 717 ze zm.; zwana w skrócie u.p.z.p.

lub wykorzystanie na inne cele, np. rolne, leśne, przemysłowe, usługowe itd. Tym samym wyznaczają one granice uprawnienia do korzystania z prawa własności nieruchomości. Znaczenie przepisów ust. 2 jest nieco odmienne; bowiem z jednej strony, wyznaczają one zakres podmiotowy uprawnionych do zagospodarowania terenu zastrzegając, że dotyczą one tylko osób posiadających tytuł prawny do nieruchomości. Jednocześnie wyraźnie zastrzegają, iż sposób zagospodarowania nieruchomości przez uprawnionych określają ustalenia mpzp., a dopiero gdy ich brak decyzja o warunkach zabudowy (wydana po stwierdzeniu łącznego spełnienia przesłanek określonych w art. 61 ust. 1 u.p.z.p., z wyjątkami przewidzianymi w ust. 2–4) lub decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (np. decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości wydana na podstawie art. 94 ustawy z dnia 27 VIII 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, lub orzeczenie sądowe np. o zniesieniu współwłasności nieruchomości. Zatem przepis ust. 2 odnosi się przede wszystkim do sfery korzystania z nieruchomości.

Przykładem ograniczeń w sferze rozporządzania nieruchomościami są przepisy art. 93 u.g.n. regulujące podział nieruchomości (chodzi oczywiście o podział prawny) czy art. 213–215 kc. regulujące zasady sądowego podziału w przypadku zniesienia współwłasności nieruchomości rolnej oraz o dziale spadku (art. 213 w związku z art. 1070^1 kc.) czy podział majątku wspólnego małżonków dopuszczające podział w przypadku – najogólniej rzecz biorąc – zgodności podziału z planem miejscowym. Wypada ponadto odnotować, iż plany miejscowe mogą wpływać na ograniczenie swobody wyboru kontrahenta w przypadku zastrzeżenia ustawowego prawa pierwokupu na nieruchomości przeznaczonej do realizacji celów publicznych. Do tego wątku wypadnie jeszcze powrócić.

W cytowanym art. 6 ust. 2 u.p.z.p. zakres prawnie ochronionego interesu został precyzyjnie wyznaczony. W ten sposób ustawodawca okraślał granice ingerencji w sferę uprawnień właścicielskich, które podlegają ochronie. Naruszenie prawem chronionego interesu publicznego oraz praw osób trzecich (tzn. właścicieli, użytkowników wieczystych nieruchomości) pozostaje poza granicą ochrony prawnej. Bez wątpienia zaliczymy do nich przepisy prawa sąsiedzkiego, prawa ochrony środowiska, prawa budowlanego, ochrony gruntów rolnych i leśnych, itp.

Co prawda kodeks cywilny reguluje powszechny obrót nieruchomościami, ale – jak zauważono – ustalenia planu miejscowego ingerują w większym stopniu w sferę korzystania z prawa własności nieruchomości, organizując tereny zabudowane i przeznaczone do zabudowy oraz wiążąc je z potrzebami produkcji rolnej. Jednak dopiero konkretna, zindywidualizowana decyzja administracyjna: pozwolenie na budowę, o warunkach zabudowy, realizuje ustalenia mpzp. Dodać wypada, że ostatnia z nich dlatego realizuje ustalenia mpzp. bowiem wiąże organ architektoniczno–budowlany wydający pozwolenie na budowę. Art. 35 ust. 1 pkt 1 i ust. 3

prawa budowlanego[6] stanowi, że „przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego właściwy organ sprawdza:

1) zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z:

a) [m.p.z.p.] i wymaganiami ochrony środowiska,

b) wymaganiami decyzji o warunkach zabudowy [...], [a] W razie stwierdzenia naruszeń w zakresie określonym [powyżej], właściwy organ nakłada postanowieniem obowiązek usunięcia wskazanych nieprawidłowości, określając termin, a po jego bezskutecznym upływie wydaje decyzję o odmowie zatwierdzenia projektu i udzielenia pozwolenia na budowę." Do wniosku o pozwolenie na budowę należy dołączyć oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (art. 33 ust. 2 pkt 2 pr. bud.). Przepis tego artykułu ma istotne znaczenie (zwłaszcza w warunkach wiejskich) dla jasności sytuacji przede wszystkim posiadaczy nieruchomości. Chodzi bowiem o właściciela i użytkownika wieczystego.[7]

2. Trzeba przypomnieć, że przemiany ustrojowe jakie zaszły 1989 r., spowodowały nie tylko zmiany w Konstytucji z 1952 r., zmianę kodeksu cywilnego nowelą z 1990 r., reaktywację samorządu terytorialnego[8], ale zaowocowały wejściem w życie nowej ustawy z 7.07.1994 r. o planowaniu przestrzennym, następnie uchylonej obecnie obowiązująca ustawą z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, których regulacje dostosowane zostały do wymogów gospodarki rynkowej, a szczególnej ochronie w procesie planistycznym poddana została własność prywatna. Oczywiste jest, że wpływ instrumentów prawnych realizujących ustalenia planów miejscowych na obrót nieruchomościami dostosowano do nowych warunków gospodarki rynkowej. Zakładając *ex definitione* „sprzężenie zasady wolności gospodarczej z własnością prywatną",pierwszoplanowe miejsce, w zmienionych warunkach ustrojowych zajmuje własność prywatna będąca fundamentem „społecznej gospodarki rynkowej". Realizacja ustalonych w planie miejscowym celów publicznych możliwa będzie z wykorzystaniem prawnie dopuszczalnych środków uwzględniających ekonomiczną funkcję prawa własności. Społeczno–gospodarcze przeznaczenie prawa własności zależy bowiem od rodzaju własności i jego funkcji. Ustawodawca w przepisach odrębnych ujawnia wielokrotnie swoje wyobrażenie o społeczno–gospodarczym przeznaczeniu nieruchomości.

6 Ustawa z 7 lipca 1994 r., tekst jedn. Dz.U. 2000 r. nr 106, poz. 1126 z późn. zm.

7 Por. T. Kurowska, w: Prawo rolne (pod red. A. Stelmachowskiego), Wydawnictwo LexisNexis, Wydanie 2, Warszawa 2005, s. 241–250.

8 Mocą ustawy z dnia 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym. Tekst jednolity Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.

Wpływ ustaleń mpzp. na obrót nieruchomościami jest ograniczony do:

a) podziału nieruchomości,

b) kształtowania ich wartości, a w przypadku konieczności zabezpieczenia nieruchomości dla realizacji celów publicznych,

c) swobody wyboru kontrahenta, w przypadku zastrzeżenia ustawowego prawa pierwokupu gminy na nieruchomości położonej na obszarze przeznaczonym w planie miejscowym na cele publiczne, oczywiście pod warunkiem, że roszczenie gminy zostanie ujawnione na nieruchomości, dla której prowadzona jest księga wieczysta.

Same plany miejscowe nie określają treści środków ograniczających obrót, lecz wyznaczają przedmiot obrotu: nieruchomość w rozumieniu art. 46 kc. oraz jej kwalifikowane rodzaje, jak np. nieruchomość rolną w rozumieniu art. 46^1 kc.

Ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu przestrzennym, jako jeden z podstawowych aktów prawnych gospodarki przestrzenią, określa zasady przeznaczania terenu i sposobu korzystania z nieruchomości. Podjęcie uchwały zatwierdzającej projekt planu miejscowego w ramach przyznania jej tzw. władztwa planistycznego, mocą ustawy została upoważniona do ingerencji w sposób wykonywania prawa własności, nie wyłączając jego ograniczenia. Jak zasadnie podkreśla G. Bieniek „nawet po uchwaleniu planu miejscowego i w jego konsekwencji do odjęcia prawa własności."[9] Ustawa określa także zasady i warunki podziału nieruchomości.

Ad a. Zasady podziału nieruchomości określają przepisy Rozdziału 1, Działu III ustawy z dnia 21.08.1997 r o gospodarce nieruchomościami o znaczącym tytule „Wykonywanie, ograniczenia lub pozbawienie praw do nieruchomości". Nie wdając się w zawiłości interpretacyjne pojęcia podziału nieruchomości, najogólniej rzecz biorąc ustawa wyróżnia dwa rodzaje podziału: 1) podział prawny polegający na przeniesieniu przez dotychczasowego właściciela (osobę lub osoby fizyczne i osoby prawne) prawa własności części swojej nieruchomości na rzecz innej osoby oraz 2) podział fizyczny polegający na wydzieleniu z dotychczas istniejącej i oznaczonej jednej działki ewidencyjnej nowo utworzonych dwóch lub więcej działek po dokonaniu pomiarów i nadaniu im nowego oznaczenia wraz z powierzchnią.[10] To rozróżnienie ma zasadnicze znaczenie dla obrotu cywilnoprawnego (powszechnego) i niewątpliwie stanowi ingerencję w sferę tego obrotu. Co do zasady, podział nieruchomości jest dopuszczalny, gdy jest zgodny z ustaleniami planu miejscowego, a to oznacza, że zgodność dotyczy zarówno przeznaczenia

9 Por. G. Bieniek, S. Kalus, Z. Marmaj, E. Mzyk, Gospodarka nieruchomościami. Komentarz. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005, s. 335.

10 Tamże

nieruchomości, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu. Ponieważ plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 u.p.z.p.) podziału można dokonać wówczas, gdy jest on zgodny z jego częścią tekstową i graficzną. Dokonując interpretacji planu miejscowego (aktu prawa miejscowego) i badając zgodność projektu podziału z ustaleniami planu miejscowego wójt (burmistrz, prezydent miasta) dokonuje wykładni treści normatywnej planu. Powinien zatem skorzystać z wszelkiego rodzaju reguł wykładni prawa (nie tylko gramatycznej), której hołduje orzecznictwo sądów administracyjnych, ale także celowościowej, systemowej, funkcjonalnej i innej.[11] Wolą ustawodawcy nastąpiła ingerencja w sferę obrotu powszechnego; zatem konieczne jest wydanie decyzji zatwierdzającej projekt podziału prawnego. *De facto* ustawodawca udziela organowi administracyjnemu (publicznemu) zezwolenia na przeniesienie własności jednej lub kilku działek obok siebie położonych (istniejących i oznaczonych geodezyjnie) na rzecz innego podmiotu. W takiej sytuacji niezbędne będzie uprzednie wydanie postanowienia opiniującego jego zgodność z ustaleniami planu miejscowego (art. 93 ust. 4 i 5 u.g.n.).

Art. 93 ust. ust. 3 u.g.n. wprowadza kolejny warunek zatwierdzenia podziału nieruchomości, stanowiąc wyraźnie: „Podział nieruchomości nie jest dopuszczalny, jeżeli projektowane do wydzielenia działki gruntu nie mają dostępu do drogi publicznej; (...) . Dopuszcza on jednak pewne wyjątki przewidziane w art. 93 ust. 3 u.g.n. Ustawodawca precyzuje, co należy rozumieć przez dostęp do drogi publicznej[12].

W świetle zmienionych przepisów art. 93 ust. 3 u.g.n. nowo wydzielone działki gruntu nie muszą bezpośrednio przylegać do drogi publicznej.

Ustawodawca dopuszcza podział nieruchomości także przy braku planu miejscowego, ale na zasadach szczególnych określonych w art. 94 u.g.n. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie jest zrozumiałe; albowiem nie uchwalenie planu miejscowego dla danego obszaru (gminy lub jej części) nie może ograniczać wykonywania prawa własności. Jak trafnie zauważa doktryna „byłoby to niezgodne z zasadą państwa prawnego, w którym określone nakazy lub zakazy mogą być ustanowione jedynie w aktach normatywnych"[13]

Art. 94 u.g.n., nawiązujący wyraźnie do postanowień ustawy z dnia 23.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dokonuje rozróż-

11 Por. art. 87 Konstytucji stanowiący wprost „Źródłami powszechnie obowiązującego prawa (...) są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego".

12 Przez dostęp do drogi publicznej należy rozumieć: 1) wydzielenie drogi wewnętrznej wraz z ustanowieniem odpowiedniej służebności dla wydzielonych nowo utworzonych działek, 2) ustanowienie innych służebności drogowych dla wydzielonych działek, jeżeli nie ma możliwości wydzielenia drogi wewnętrznej, 3) sprzedaż nowo utworzonej działki wraz ze sprzedażą udziału w prawie do działki gruntu stanowiącej drogę wewnętrzną.

13 G. Bieniek (i inni), Ustawa o gospodarce nieruchomościami, s. 340.

nienia na: 1) obszary objęte obowiązkiem sporządzenia planu miejscowego; 2) obszary, dla których gmina podjęła uchwałę o przystąpieniu do opracowania planu miejscowego; 3) obszary, dla których nie uchwalono planu miejscowego. Kierując się powyższymi kryteriami ustawodawca odmiennie kształtuje zasady podziału nieruchomości.

W praktyce najczęściej mamy do czynienia z sytuacją, gdy nie ma obowiązku uchwalenia planu miejscowego, a jednocześnie gmina nie podjęła uchwały o przystąpieniu do uchwalenia planu.[14] W takiej sytuacji podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z przepisami odrębnymi, jeżeli przed dniem złożenia wniosku o podział została wydana decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli przed dniem złożenia wniosku o podział była wydana decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu obowiązująca w dniu złożenia wniosku, jeżeli jest zgodny z warunkami określonymi w tej decyzji. Przepisami odrębnymi (poza przepisami prawa materialnego rzędu ustawy) są także akty prawa miejscowego stanowione przez organy administracji rządowej (np. rozporządzenia wojewody), a także akty normatywne powszechnie obowiązujące, które mogą wpływać na dopuszczalność podziału np., strefy ochronne, ujęcia wód itd. Zatem jeżeli przepisy odrębne nie pozostają w sprzeczności z projektem podziału, dopuszczalne jest zatwierdzenie projektu podziału nieruchomości. W takiej sytuacji wójt (burmistrz, prezydent miasta) zobowiązany jest zatwierdzić projekt podziału. Stąd należy wyprowadzić wniosek, że organy administracji publicznej działają wyłącznie na podstawie przepisów prawa, a skoro ich brak o podziale nieruchomości decyduje sam właściciel nieruchomości.

Bardziej skomplikowana sytuacja – z punktu widzenia możliwości wykonywania uprawnień właściciela nieruchomości – występuje w przypadku, gdy nieruchomość położona jest na obszarze objętym obowiązkiem sporządzenia planu miejscowego (art. 94 ust. 3 u.g.n.) lub na obszarze, dla którego gmina podjęła uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego (art. 94 ust. 2 u.g.n.). Skutkiem przyjętych rozwiązań w obu przypadkach następuje ograniczenie w czasie uprawnień właściciela nieruchomości w przedmiocie zatwierdzenia podziału. Postępowanie administracyjne w pierwszym przypadku zawiesza się do czasu uchwalenia planu miejscowego, a w drugim przypadku na okres nie dłuższy niż 12 miesięcy.

W konsekwencji ograniczeniu ulega także możliwość swobodnego obrotu (rozporządzenia) nieruchomościami, które powstałyby po zatwierdzeniu podziału.

W podsumowaniu tej części rozważań nie sposób nie przypomnieć o szczególnej regulacji dotyczącej podziału nieruchomości rolnych i leśnych. Co do

14 Aktualnie ponad 70% gmin w Polsce nie opracowało planów miejscowych.

zasady przepisy o podziale nieruchomości nie mają zastosowania do takich nieruchomości, które w planach miejscowych zostały przeznaczone na cele rolne i leśne, chyba że dokonanie podziału spowodowałoby konieczność wydzielenia nowych dróg nie będących niezbędnymi drogami dojazdowymi do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych, albo spowodowałoby wydzielenie działek gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha. W aktualnym stanie prawnym[15] oznacza to, że ustawodawca nie objął reglamentacją nieruchomości rolnych i leśnych. Właściciel takich nieruchomości może dokonywać podziału w drodze czynności materialno–technicznej według własnego uznania. Ustawodawca wprowadził jednak zakaz podziału gruntów rolnych i leśnych na działki mniejsze niż 0,3 ha. Z dwoma wyjątkami jest on dopuszczalny w celu: 1) powiększenia sąsiedniej nieruchomości; 2) regulacji granic między sąsiadującymi nieruchomościami. (art. 93 ust. 2a u.g.n.). Zauważyć wypada, że podział nieruchomości rolnej lub leśnej nie ma jakiegokolwiek wpływu na sposób jej zagospodarowania określony w planie miejscowym.[16]

Ad b. Wartość nieruchomości, jako kategoria ekonomiczna, jest „związana" z jej przeznaczeniem w planie miejscowym i wpływa na cenę nieruchomości (jej wysokość) ustalaną w konkretnej transakcji. Wpływa ona także na wybór środka ochrony uprawnień właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości, który poniósł szkodę (lub doznał przysporzenia) wskutek uchwalenia (zmiany) planu miejscowego.

Art. 36 ust. 1 u.p.z.p. wprowadza dwa prawne środki ochrony uprawnień właścicielskich w przypadku zmiany przeznaczenia gruntów w związku z uchwaleniem (lub zmianą) planu miejscowego, jeśli korzystanie z nieruchomości lub jej części w sposób dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone. Przybierają one postać typowych roszczeń cywilnoprawnych, które stanowią samodzielną podstawę prawną w ich dochodzeniu. Będą to roszczenia o: 1) odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę, 2) wykup nieruchomości lub jej części. Ustawodawca dopuszcza też zamianę nieruchomości, ale tylko w sytuacji, gdy gmina zaoferuje – w ramach odszkodowania – nieruchomość zamienną (art. 36 ust. 1 i 2 u.p.z.p.). Jeśli właściciel nieruchomości nie skorzysta z powyższych środków ochrony swoich uprawnień przysługuje mu roszczenie o odszkodowanie z tytułu spadku wartości nieruchomości (art. 36 ust. 3 u.p.z.p.). Także na właściciela nieruchomości ustawa nakłada obowiązek uiszczenia jednorazowej opłaty planistycznej w przypadku, gdy wskutek podjęcia uchwały zatwierdzającej plan miejscowy (lub jego zmianę)

15 Wprowadzony nowelą z dnia 28.11.2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami. Dz.U. z 2004 r. Nr 141, poz.1492 ze zm.

16 Na takim stanowisku stoi NSA, które zajął w wyroku z dnia 4.10.1999 r., IV S.A. 468/96, niepublikowany.

nastąpił wzrost wartości jego nieruchomości. Zobowiązanie to przyjmuje postać *quasi*-roszczenia majątkowego gminy skutecznego wobec właściciela nieruchomości z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, którego można skutecznie dochodzić w przypadku, gdy właściciel sprzeda tę nieruchomość.[17]

Ad c. Z istoty prawa pierwokupu wynika, że uprawnionemu nie przysługuje uprawnienie do domagania się, aby właściciel przeniósł na niego własność nieruchomości. Uprawnienie bowiem ogranicza się tylko do sytuacji, gdy właściciel zawarł umowę sprzedaży z osoba trzecią. Obok umownego prawa pierwokupu źródłem prawa pierwokupu są nie tylko przepisy kodeksu cywilnego, ale i ustawy szczególne. Zastrzeżenie ustawowego prawa pierwokupu na rzecz gminy w art. 109 ust. 1 u.g.n. pozwala gminie na realizację jej podstawowych zadań w zakresie gospodarki nieruchomościami położonymi na terenie gminy. Szczególne znaczenie posiada pierwokup gminy w przypadku, gdy nieruchomości oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości położone są na obszarze przeznaczonym w planie miejscowym na cele publiczne, a w braku planu miejscowego dla nieruchomości, dla której została wydana decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego na podstawie przepisów ustawy z dnia 23.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepis art. 109 ust. 1 pkt 3 u.g.n. pozwala gminie na nabycie w przypadku sprzedaży zarówno nieruchomości zabudowanej jak i niezabudowanej. Ich nabycie następuje w celu realizacji celów publicznych w rozumieniu art. 6 u.g.n. i będzie możliwe tylko wówczas, gdy roszczenie gminy z tytułu prawa pierwokupu zostało ujawnione w księdze wieczystej prowadzonej dla nieruchomości. Ustawodawca, rozszerzając zakres tego prawa także na nieruchomości zabudowane, kierował się ustawowym obowiązkiem gminy – działania dla dobra ogółu społeczności lokalnej. Analogicznym celem kierował się ustawodawca, ustanawiając pierwokup gminy w przypadku sprzedaży położonych w granicach administracyjnych miast: lasów, gruntów i innych nieruchomości znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych[18]

W podsumowaniu tych rozważań nasuwa się kilka istotnych wniosków:

1. Dążenie gminy do określenia przeznaczenia i sposobów zagospodarowania terenów położonych w jej granicach administracyjnych jest naturalną konsekwencją przyznanych jej kompetencji, które są jednak ograniczone: z jednej strony – zakresem decentralizacji uprawnień gminy w zakresie zabudowy, a z drugiej strony – nie dającą się przewidzieć w przyszłości wartością nieruchomości.

17 Bliżej na ten temat T. Kurowska: (w:)Prawo rolne, s. 251–252, a także E. Janeczek, Renta planistyczna na tle art. 36 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. „Rejent" 2001, nr 1, s. 59–65.

18 Art. 4a ustawy z dnia 28.09.1991 r. o lasach. Tekst jednolity Dz.U z 2005 r. Nr 45, poz. 435).

2. Plan miejscowy stanowi dokument (akt prawa miejscowego), który „zarządza" przestrzenią w gminie, zwłaszcza w aspekcie urbanistycznym oraz kształtuje sposób korzystania z nieruchomości przez każdego właściciela, użytkownika wieczystego, posiadacza samoistnego.
3. Plan miejscowy zawiera także zapisy zabezpieczające konieczność realizacji celów publicznych, które mogą ingerować w sferę rozporządzania nieruchomościami.
4. Wydaje się, że możemy wyodrębnić dwa ograniczenia dotyczące swobodnego wyboru gminy w zakresie zagospodarowania przestrzeni, a mianowicie: pierwsze wypływa z obowiązku wprowadzenia przedsięwzięć rządowych zawartych w planach wojewódzkich i innych (np. branżowych) do planu miejscowego; drugie – z samodzielnie dokonanych wyborów gminy, dokonanych w uchwalonym przez radę gminy planie miejscowym mającym statut aktu powszechnie obowiązującego. Zatem zapisy planu miejscowego pełnią rolę „stróża" dokonywanych przez jej organy wyborów (podejmowanych decyzji) w zakresie gospodarowania przestrzenią oraz sposobów jej zagospodarowania.

Aleksander Lichorowicz

W kwestii modelu prawnego instytucji kształtujących struktury gruntowe w rolnictwie
(studium prawno–porównawcze)

Problem zacofanych, rozdrobnionych, utrudniających nowoczesną gospodarkę struktur gruntowych jest niewątpliwie najpoważniejszym problemem współczesnego polskiego rolnictwa. Jeśli ma być ono konkurencyjne z rolnictwem najbardziej rozwiniętych krajów UE, to muszą dokonać się w nim jak najszybciej istotne zmiany struktur gruntowych prowadzące do poważnych zmian ustroju rolnego Polski.

Problem przekształcania, aktywnego oddziaływania na struktury gruntowe w rolnictwie nie jest tylko problemem polskim. Źródła strukturalnej przewagi rolnictwa najbogatszych krajów UE nad Polską leżą w dużym stopniu w tym, iż państwa te od początków XX w., a bardzo intensywnie od jego lat czterdziestych, prowadzą politykę aktywnego oddziaływania na struktury gruntowe, tworząc w tym celu wyspecjalizowane instytucje. W Polsce natomiast kładziono w pierwszym rzędzie nacisk na makroprocesy o charakterze ustrojowym. Najpierw była to reforma rolna prowadzona przez Państwowy Fundusz Ziemi, potem akcja socjalizacji rolnictwa, a następnie (w latach 90-tych), likwidacja PGR przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Nie ulega wątpliwości, że w polskim rolnictwie proces strukturalnych makroprocesów o charakterze ustrojowym co do zasady się zakończył. Dalsze oddziaływanie na struktury gruntowe będzie miało charakter lokalny, regionalny, ściśle połączony z intensyfikacją prac o charakterze urządzeniowo – rolnym. Rodzi się zatem pytanie: czy ustrój, ustawowe zadania jak też instrumenty prawne, jakimi dysponuje kompetentna w tej materii Agencja Nieruchomości Rolnych są adekwatne, odpowiadają nowym zadaniom jakie stają przed tą instytucją?

W tej sytuacji celowe wydaje się porównanie rozwiązań polskich w kwestii instytucji oddziaływujących na przemiany struktury gruntowej kraju z odpowiednimi rozwiązaniami w krajach UE. Porównanie takie umożliwi nam spojrzenie na ANR z perspektywy krajów europejskich, zdanie sobie sprawy zarówno z modelowych sukcesów jak i wad rozwiązań polskich, umożliwi nam sformułowanie wniosków co do dalszych, koniecznych przemian w organizacji i zasadach funkcjonowania ANR.

Rozmiary niniejszego studium powodują, iż ograniczę się tylko do wybranych, dysponujących największym areałem gruntów rolnych krajów UE. Ich problemy strukturalne w rolnictwie będą bowiem najbliższe warunkom polskim, a w konsekwencji ich doświadczenia mogą być najłatwiej przekładalne na warunki polskie.

Włochy

Ewolucja instytucji mających na celu przebudowę ustroju rolnego we Włoszech jest szczególnie pouczająca. Widzimy tam wyraźnie, jak zmieniające się cele i zadania przebudowy ustroju rolnego wpływają, znajdują swój wyraz w przemianach organizacyjno–modelowych instytucji powołanych do realizacji tych celów i zadań.

Lata bezpośrednio po drugiej wojnie światowej to – w zakresie przebudowy ustroju rolnego Włoch – intensyfikacja rozpoczętej już w okresie międzywojennym reformy rolnej. Cechą tej reformy było między innymi, iż nie objęła ona całych Włoch a tylko ich poszczególne regiony tam, gdzie latyfundia były najpotężniejsze a głód ziemi największy (najwcześniej Sycylia, następnie Delta Padu, Kalabria, Puglia, Lucania, Sardynia).[1]

Pierwszą instytucją powołaną do realizacji zadań w zakresie przebudowy ustroju rolnego we Włoszech była (wprowadzona jeszcze ustawą nr 1629 z 31 XII 1947) instytucja zwana potocznie *Opera Sila* powołana do przebudowy ustroju rolnego Kalabrii. *Opera Sila* miała swoje jednostki w każdej gminie celem przeprowadzenia prac technicznych związanych z wywłaszczeniem nieruchomości podpadających pod reformę rolną. Podobny system stosowano początkowo odnośnie realizacji *legge Stralcio*.

Przełomowe znaczenie odnośnie formowania się podmiotów realizujących reformę rolną we Włoszech było powołanie ustawą nr 121 z 5 III 1948 *Casa per la Formazione della Proprieta Contadina,* co w wolnym przekładzie można by określić jako Agencję Tworzenia Własności Chłopskiej. Podstawowym zadaniem tej Agencji była repartycja pomiędzy chłopów ziemi znacjonalizowanej w trybie reformy rolnej. Działała ona w terenie poprzez odpowiednie jednostki o charakterze lokalnym (*enti di riforma)*

Repartycja ta dokonywała się w oparciu o szczególny typ umowy stworzony specjalnie dla realizacji reformy rolnej zwanej umową przyznania ziemi (tzw. *assegnazione delle terre*).[2] Co ważne dla naszych rozważań: repartycja ziemi

1 Ustawa nr 230 z 12 V 1950 (zwana legge Sila), ustawa nr 841 z 21 X 1950 (zwana legge Stralcio) i ustawa regionalna dla Sycylii nr 104 z 27 XII 1950.

2 Szersze omówienie tej instytucji znajdzie czytelnik w pracy A. Carrozzy, L'assegnazione delle terre di riforma, Milano 1957.

pomiędzy rolników odbywała się po uprzedniej, przynajmniej częściowej melioracji (*bonifica*) i komasacji (*ricomposizione*) znacjonalizowanych gruntów.

W odróżnieniu od wzorów Europy Centralnej czy krajów Ameryki Łacińskiej ustawodawca włoski zrezygnował z repartycji dokonywanej w formie aktu administracyjnego, przyjmując tutaj cywilistyczną metodę regulacji.[3] Oparto się mianowicie na instytucji kupna–sprzedaży; jednakże dość istotnie ją modyfikując i to w kierunku całkowicie niezgodnym z cywilistyczną metodą regulacji. Modyfikacje te polegały w pierwszym rzędzie na zastrzeżeniu własności państwowej znacjonalizowanych gruntów do momentu spłacenia przez rolnika dość zresztą wysokiej ceny nabycia[4], 3-letniej kontroli gospodarowania przez rolnika na gruncie z możliwością rozwiązania umowy w wypadku niewłaściwej gospodarki na gruncie, zakazu podziału nieruchomości, ograniczonego kręgu spadkobierców etc. Ograniczenia te trwały dość długo i zniesione zostały dopiero ustawami nr 386 z 30 IV 1976 i nr 191 z 19 II 1992 r.

Wypada zdać sobie sprawę, że działalność jednostek kompetentnych do przeprowadzenia reformy rolnej nie miała charakteru ogólnokrajowego, gdyż reforma rolna we Włoszech dotyczyła tylko określonych, przede wszystkim południowych, regionów kraju. Nie było ponadto we Włoszech odrębnej, obszarowo poważniejszej domeny rolnych gruntów państwowych pochodzących z nacjonalizacji, jak w Polsce i niektórych krajach Europy Centralnej. Dodać wypada, że ingerencję włoską w stosunki własnościowe w rolnictwie cechował i później doraźny, interwencyjny charakter (z reguły lokalny). Jako przykład niech służą: ustawa nr 646 z 10 VIII 1950 tworząca specjalną, nadzwyczajną instytucję finansującą i organizującą rozwój rolnictwa południowych Włoch (*Cassa per il Mezzogiorno)*, ustawa nr 647 z 10 VIII 1950 kreująca podobną instytucję dla Włoch środkowych i północnych oraz ustawa nr 991 z 25 VII 1952 o zabiegach urządzeniowo–melioracyjnych mających unowocześnić rolnictwo włoskie na terenach górskich.

Drugą cechą charakterystyczną dla włoskiej reformy rolnej (czy może lepiej dla włoskiej przebudowy ustroju rolnego) jest fakt, iż elementy nacjonalizacyjne mają tam znaczenie drugorzędne, zaś największy zakres i największe środki uzyskują prace o charakterze urządzeniowo–rolnym i melioracyjnym mające na celu, przy okazji zmian w stosunkach własnościowych, zmodernizować i zmeliorować strukturę gruntową gospodarstw rolnych.

Prace związane z przeprowadzeniem reformy rolnej przebiegły szybko, ze względu na jej ograniczony charakter. Poważne środki finansowe, jak też kadry zaangażowane w ten proces pozostawały niewykorzystane. W konsekwencji

3 W doktrynie włoskiej długo utrzymywała się zresztą teza, iż umowa ta jest umową prawa publicznego. Zob. szerzej E. Romagnoli, w: Manuale di Diritto Agrario Italiano pod red. N. Irti, Torino 1980, s. 370.

4 Spłata ceny, która odpowiadała 2/3 kosztów melioracji dokonanych na gruncie przez państwo oraz sumie odszkodowania wypłaconego byłemu właścicielowi, rozłożona była na 30 lat.

ustawa nr 54 z 2 VI 1961 o reformie i rozwoju rolnictwa (tzw. Zielony Plan) zaleciła, dając odpowiednią delegację ustawową, przekształcenie wyspecjalizowanych *enti di riforma* w nowe jednostki obejmujące swym działaniem grunty rolne, (nie tylko z reformy) i działające przede wszystkim na rzecz melioracji, komasacji, rozwoju terenów rolnych gospodarczo upośledzonych.

W oparciu o delegację ustawową zawartą w Zielonym Planie dekret prezydencki nr 948 z 23 VI 1962 przekształcił *enti di riforma* w *enti di sviluppo* (EdS), co można by luźno przetłumaczyć jako komitety rozwoju obszarów wiejskich.[5] Ten proces przekształceń EdS trwał dość długo[6] i zbiegł się z rozpoczętym w 1972 r. działaniem nowo powstałych włoskich regionów. EDS zostały podporządkowane regionom, na które państwo przeniosło swoje kompetencje w dziedzinie administrowania i zarządzania rolnictwem. Leżało w gestii poszczególnych regionów, czy i kiedy powołają na swym terytorium EdS (pierwotnie powstało ich 14). Swój kompletny kształt prawny i zasady działania uzyskały EdS dopiero ustawą nr 386 z 30 IV 1976.[7]

W wyniku dość ożywionej dyskusji na temat charakteru prawnego EdS[8] doktryna włoska przyjmuje, że są one podmiotami prawa publicznego o charakterze nie zarobkowym i usługowym.

Mogą one działać posługując się zarówno aktami administracyjnymi (np. działalność w zakresie przejętych kompetencji dotyczących końcowych stadiów reformy rolnej i nadawania ziemi rolnikom) jak też działaniami o charakterze cywilno–prawnym (np. poręczenia kredytów rolniczych, pomoc dla spółdzielni rolników i grup producenckich etc.).

Wewnętrzna struktura EdS jest stosunkowo skomplikowana. Na ich czele stoi przewodniczący powoływany przez władze regionu oraz Rada Administracyjna składająca się z 26 członków powołanych w połowie przez władze regionu, a w połowie przez organizacje społeczno–zawodowe rolników. Kontrolę prawidłowości dysponowania przez EdS przyznanymi im funduszami sprawuje Kolegium Rewidentów.

Zakres kompetencji EdS jest bardzo szeroki. Obok wspomnianych już kompetencji z zakresu dokańczania prac związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej EdS mają szerokie i poważne zadania z zakresu melioracji i komasacji gruntów, zagospodarowania terenów leżących odłogiem, zalesiania, rozwoju terenów górskich.

5 Dalej powoływane jako EdS.
6 Dekrety prezydenckie nr 253, 257 z 14 II 1966.
7 Por. szerzej na ten temat, Komunikat Komisji Europejskiej, Gli „Enti di sviluppo agricolo" in Italia nella riforma delle strutture, w: Informazioni sul agricoltura nr 12/1976.
8 Przedstawia ją P. Scalini, Natura, compiti e funzioni.... e crisi degli Enti di sviluppo, Rivista di Diritto Agrario nr 6/70.

Rozwój polityki strukturalnej UE jaki nastąpił po 1972 r. spowodował, że na EdS spadły nowe obowiązki i kompetencje związane z realizacją tej polityki, a to: pomoc i doradztwo w zakresie prowadzenia księgowości, opracowywania planów rozwoju gospodarstwa, starania się o kredyty, rozwój infrastruktury rolniczej, pomoc w komercjalizacji produktów rolnych.

Jak więc widzimy, obok pierwotnych kompetencji w zakresie przebudowy ustroju rolnego i urządzeń rolnych, EdS nabyły również kompetencje w zakresie realizacji polityki strukturalnej Unii Europejskiej, co upodabnia je nieco do naszych ośrodków doradztwa rolniczego.

Fakt ten nie może nie nasunąć pewnych wątpliwości: czy nagromadzenie w jednej instytucji tak licznych i różnorodnych obowiązków i kompetencji stanowi właściwe rozwiązanie, czy nie sparaliżuje ono EdS, nie doprowadzi do tego, iż obarczone licznymi obowiązkami nie będą one w stanie wykonać właściwie żadnego z nich.

Hiszpania

Model hiszpański jest szczególnie ważny z dwóch powodów: z jednej strony spośród wybranych, a przedstawionych tutaj krajów, Hiszpania jest jedynym krajem, który przeprowadził reformę rolną w szerszym, w skali krajowej, rozmiarze. Z drugiej zaś strony rozwiązania hiszpańskie miały istotny wpływ i oddziaływanie o charakterze modelowym na kraje Ameryki Łacińskiej, gdzie reformy rolne, często w sensie ustrojowym o znacznie bardziej radykalnym charakterze, opierały się w swych rozwiązaniach prawnych, zwłaszcza późniejszych[9], na wzorach hiszpańskich.

Reforma rolna w Hiszpanii rozpoczęła się wcześnie – w XIX w. i trwała praktycznie przez cały XX w.[10] W czasach bardziej współczesnych najistotniejsze znaczenie miały tu dekret z 7 I 1927, ustawa z 26 XII 1939, ustawa z 27 IV 1946. Dla celów realizacji reformy rolnej powoływano wówczas specjalne instytucje jak Dyrektora Generalnego Kolonizacji[11] czy też Instytut Narodowy Kolonizacji[12]. Ze względu na historyczny już charakter tych instytucji nie będą one stanowić w tym miejscu przedmiotu szerszej analizy.

Zasadnicze znaczenie dla prawno–porównawczego toku niniejszych rozważań ma natomiast Instytut Narodowy Reformy i Rozwoju Rolnego (*Instituto Nacional*

9 Proces przeprowadzania reform rolnych na szerszą skalę w krajach Ameryki Łacińskiej rozpoczął się już w latach 40-tych i 50-tych XX w.
10 D. Llombart Bosch, Temas de Derecho Agrario, Valencia 1995 oraz A. Aranda, La reforma agraria y derecho, Madrid 1957.
11 Dekret z 20 V 1949.
12 Ustawa nr 51 z 27 VII 1968.

de Reforma y Desarrollo Agrario – IRYDA) powołany do życia ustawą nr 35 z 21 VII 1971. Stanowi on pewne *summum* rozwoju hiszpańskiego modelu instytucji powołanych do przeprowadzenia przebudowy ustroju rolnego. Jego zasadnicze kompetencje określa dekret nr 118 z 12 I 1973 o reformie rolnej i rozwoju rolnictwa.[13]

IRYDA jest instytucją prawa publicznego i ma prawo wydawania decyzji administracyjnych, zwłaszcza w dziedzinie wywłaszczania nieruchomości. Może jednak, podobnie jak jego odpowiedniki włoskie, występować jako podmiot obrotu cywilnego, szczególnie w zakresie zakupu i dzierżawy gruntów. W porównaniu z włoskimi *enti di sviluppo* ma szersze kompetencje w zakresie opracowywania planów rozwoju rolnictwa w poszczególnych regionach kraju, jak też znacznie szersze kompetencje w kredytowaniu inwestycji mających na celu rozwój terenów rolnych.

Pod względem struktury wewnętrznej IRYDA różni się istotnie od modelu włoskiego. O ile, jak wskazano wyżej, ustawodawca włoski zrezygnował z instytucji centralnej działającej w zakresie przebudowy ustroju rolnego dokonując regionalizacji oddziaływania, to ustawodawca hiszpański utrzymał odpowiednie struktury centralne. W konsekwencji IRYDA ma prawdziwie bizantyjską strukturę: Przewodniczącego, Sekretariat, Dyrektorów poszczególnych wydziałów, Radę Assesorów Prawnych, delegację odpowiednika naszej dawnej Prokuratorii Generalnej.

Istotne funkcje doradcze oraz co do perspektywicznego ukierunkowania działalności IRYDA zarezerwowano dla bardzo rozbudowanej Rady Instytutu (znowu z przewodniczącym, wiceprzewodniczącymi, sekretariatem, zebraniem ogólnym, poszczególnymi komisjami działającymi permanentnie).

W terenie IRYDA działa poprzez Rady dla poszczególnych prowincji (*Juntas Provinciales*) organizowane fakultatywnie na terenach objętych działalnością Instytutu. Dopuszczalne jest też tworzenie odpowiednich delegatur IRYDA na niższych szczeblach administracji lokalnej.

Generalnie model działalności IRYDA oparty jest na tych samych zasadach co włoska Agencja Tworzenia Własności Chłopskiej. IRYDA uzyskuje określony zasób ziemi w oparciu o wywłaszczenia lub zakup i następnie w drodze aktu administracyjnego przekazuje ją odpłatnie (za średnią cenę rynkową) rolnikom. Rolnicy dopiero po przepracowaniu na przyznanym gospodarstwie określonego czasokresu nabywają prawo własności do niego, będąc w międzyczasie (8 lat)

13 Dodać wypada, że uwzględniające autonomiczny charakter Andaluzji przepisy ustawy nr 8 z 3 VII 1984 o reformie rolnej powołały do życia odrębny Andaluzyjski Instytut Reformy Rolnej (IARA). Działa on w ramach przewidzianych cytowaną wyżej ustawą z 12 I 1973 i dlatego nie będzie przedmiotem odrębnych rozważań.

pozbawieni *ius disponendi* nabytych ziem, jak też podlegając kontroli co do prawidłowości gospodarki na nich. Podobnie jak we Włoszech ziemie te, przed przyznaniem ich rolnikom, poddawane są zakrojonym na szeroką skalę zabiegom melioracyjnym i urządzeniowo–rolnym.

Mimo tych podstawowych podobieństw funkcjonowanie IRYDA nosi również znamiona istotnych odrębności w porównaniu z modelem włoskim. Spróbujmy wskazać na najważniejsze z nich:

1. W odróżnieniu od włoskich EdS na IRYDA prawo nałożyło obowiązek dbania o powstawanie w trakcie prac nad przebudową ustroju rolnego nowych gospodarstw o charakterze rodzinnym, jak też o stabilizację ich bytu i funkcjonowania na rynku rolnym.

2. Warto podkreślić jedną z najistotniejszych różnic pomiędzy oboma instytucjami: o ile we Włoszech nastąpiła regionalizacja EdS, to Hiszpania utrzymała model znacznie bardziej centralistyczny. Zasadnicze decyzje podejmuje ciągle centrala działająca w Madrycie, która realizuje je poprzez swe jednostki i oddziały terenowe.

Jedynym oryginalnym elementem decentralizacyjnym jaki spotykamy w ustawodawstwie hiszpańskim są Narodowe Przedsiębiorstwa Przebudowy Ustroju Rolnego (*Empresas Nacionales de Transformacion Agraria*) przewidziane ustawą z 12 I 73 (art. 160). Przedsiębiorstwami tymi może posługiwać się administracja ogólna jak i IRYDA w realizacji lokalnych planów przebudowy ustroju rolnego; jednakże ich powołanie jest fakultatywne. Przedsiębiorstwa te nie mają charakteru organów administracji, lecz traktowane są jako *stationes fisci* prowadzące działalność gospodarczą. Mogą one również nabywać na własność tereny objęte przebudową oraz brać je w dzierżawę (w tym przymusową).

3. Dalszą istotną różnicą pomiędzy modelem włoskim a hiszpańskim jest zakres prowadzonych prac o charakterze melioracyjno–urządzeniowym. Otóż zakres prac prowadzonych i nadzorowanych przez IRYDA jest znacznie szerszy od zakresu działalności EdS. O ile te ostatnie zajmują się przede wszystkim pracami o charakterze melioracyjno–irygacyjnym i urządzeniowo–rolnym (zwłaszcza komasacją), to IRYDA prowadzi prace zakrojone na znacznie szersza skalę. Obok prowadzonych w znacznie szerszym niż we Włoszech zakresie prac irygacyjno –melioracyjnych obejmują one ponadto swym zasięgiem planowanie przestrzenne, ustalanie terenów budowlanych, sieci dróg i autostrad, lokalizacje inwestycji przemysłu spożywczego i przetwórczego, jak też inwestycji podnoszących poziom kulturalno–socjalny życia rolników.[14] Znaczna ich część (zwłaszcza tzw. prace o uży-

14 Pisze o tym szerzej A. Ballarin Marcial, Estudios de Derecho Agrario y Politica Agraria, Madrid 1975, s. 904 i nast.

teczności generalnej i regionalnej) wiążą się z obowiązkiem partycypacji w ich kosztach przez przyszłych użytkowników, a nawet oddania na ten cel części swych terenów. Ponadto uznanie danego regionu za obszar, na którym prowadzone są prace związane z przebudową i rozwojem terenów rolnych daje IRYDA automatycznie prawo do przeprowadzania wywłaszczeń (poprzedzonych propozycją wykupu) na cele przebudowy, zwłaszcza wywłaszczeń nadwyżek gruntów poszczególnych gospodarstw, jak też gruntów rolniczo nie wykorzystywanych. Co ciekawe, także jednostki samorządu terytorialnego mają obowiązek przekazywać grunty będące w ich dyspozycji na cele przebudowy ustroju rolnego.

4. Jest pewnym *novum,* w porównaniu z rozwiązaniami włoskimi, jeśli chodzi o funkcje IRYDA, przyznanie temu Instytutowi przez ustawodawcę funkcji pośredniczącej w kredytowaniu prac z zakresu przebudowy ustroju rolnego oraz prac urządzeniowo–rolnych na terytorium objętym działalnością Instytutu. W tym celu IRYDA ma prawo zakładać konsorcja lub zawierać odpowiednie umowy ze związkami zawodowymi rolników, związkami uczestników prac związanych z przebudową ustroju rolnego na danym terenie oraz organami samorządu terytorialnego. Rola IRYDA sprowadza się tu do pośrednictwa pomiędzy administracją rządową a zainteresowanymi w zakresie ustalania wielkości kredytów, zasad ich dystrybucji i sposobu płatności, a następnie zwrotu bądź ewentualnego umorzenia.

Jak więc widzimy – przy niewątpliwym podobieństwie modelowym z rozwiązaniami włoskimi – struktura organizacyjna, jak i zakres praktycznego oddziaływania IRYDA jest znacznie szerszy niż włoskich *enti di sviluppo.* Dodać wypada, że praktyczne skutki działalności IRYDA są w praktyce niewątpliwie znacznie poważniejsze i w znacznie istotniejszy sposób niż w Włoszech zmieniły strukturę agrarną Hiszpanii.

Niemcy

Ustawodawstwo niemieckie wytworzyło najwcześniej instytucję, której zadaniem było – poprzez przejmowanie na własność określonej części areału gruntów rolnych i określone ustawowo zasady ich dystrybucji – oddziaływać na poprawę struktury agrarnej kraju. Jak zobaczymy rozwiązania niemieckie leżą u podstaw odpowiednich rozwiązań włoskich, francuskich i w nieco mniejszym stopniu hiszpańskich.

Pomijając w tym miejscu wcześniejsze ustawodawstwo bismarckowskie (1886) skoncentrujemy się na bardzo znanej ustawie osiedleńczej (*Reichsiedlunggesetz)* z 11 VIII 1919.

W jej realizacji wyróżnić możemy trzy etapy: etap pierwszy dotyczy okresu międzywojennego. W tym czasie w ramach ustawy z 11 VIII 1919 przejmowano część większej własności ziemskiej i dokonywano jej redystrybucji pomiędzy już

istniejące gospodarstwa o charakterze rodzinnym, jak też tworzono niewielkie gospodarstwa przydomowe dla robotników rolnych. Ten etap akcji osiedleńczej nie doprowadził do większych zmian w strukturze agrarnej Niemiec. Większe sukcesy w tym okresie mogła odnotować akcja osiedleńcza w zakresie komasacji, restrukturyzacji i melioracji własności chłopskiej.

Drugi etap realizacji ustawy osiedleńczej z 11 VIII 1919 r. przypada na okres bezpośrednio po zakończeniu II wojny światowej, mniej więcej do końca lat pięćdziesiątych. Ustawa z 11 VIII 1919 uzupełniona ustawami o przesiedleńcach z 10 V 1949 i 29 V 1953 r. stanowiła podstawę prawną dla nadawania gospodarstw przesiedleńcom z terytoriów polskich i czeskich. Władze okupacyjne przeznaczyły na ten cel połowę nadwyżek przejmowanych od właścicieli gospodarstw o powierzchni przekraczającej 100 ha. Także ten etap realizacji akcji osiedleńczej nie miał istotnego wpływu na strukturę rolną Niemiec. Powierzchnia gruntów objęta tą akcją była stosunkowo niewielka i przesiedleńcy otrzymywali z reguły drobne działki o charakterze samozaopatrzeniowym.

Pod koniec lat pięćdziesiątych zmieniają się kierunki realizacji akcji osiedleńczej, wyznaczając automatycznie trzeci etap jej realizacji. W okresie tym na pierwszy plan wysuwa się akcja zwana *„Anliegersiedlung"*. Polega ona na upełnorolnianiu drobnych gospodarstw do poziomu gospodarstw rodzinnych, a więc takich, które mogą stanowić podstawę utrzymania dla przeciętnej rodziny rolniczej. W ten sposób realizacja ustawy z 11 VIII 1919 zostaje połączona z innymi instrumentami oddziaływania na stukturę agrarną kraju. W szczególności nowelizacja ustawy z 11 VIII 1919 przez ustawę z 28 VII 1961 doprowadziła do harmonizacji i współdziałania przepisów osiedleńczych z kontrolą obrotu gruntami rolnymi. Wypada również odnotować coraz większy nacisk kładziony w trakcie realizacji przepisów osiedleńczych na komasację, melioracje i strukturalną modernizację gruntów objętych akcją osiedleńczą.

Ponadto podkreślić należy, że po 1990 r. na terenie landów wchodzących w skład b. NRD daje się zauważyć nawrót do przepisów regulujących akcję osiedleńczą. Dotyczy to zwłaszcza organizacji spółek mających na celu tworzenie nowych gospodarstw rolnych na bazie areału dawnych spółdzielni produkcyjnych (LPG).

Przechodząc do strony formalnej realizacji akcji osiedleńczej zacząć wypada od zwrócenia uwagi czytelnika na fakt, że to właśnie ustawodawstwo niemieckie po raz pierwszy odeszło od XIX-wiecznej koncepcji przemian strukturalnych w rolnictwie za pośrednictwem władczego działania organów administracji rolnej, wprowadzając w ich miejsce oddziaływanie mniej władcze, oparte w przeważającej mierze na instrumentach o charakterze cywilistycznym. Poszczególne kraje związkowe miały mianowicie obowiązek prawny powołać na swym terenie insty-

tucje użyteczności publicznej, realizujące akcję osiedleńczą. Większość krajów związkowych zrealizowała ten obowiązek, powołując do życia spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i nadając im status instytucji użyteczności publicznej z czym łączyły się liczne uprawnienia jak: prawo pierwokupu, prawo wszczynania postępowania wywłaszczeniowego, nabywania gruntów państwowych etc. Spółki te miały skład mieszany i wchodziły do nich zarówno osoby prawne, w tym osoby prawa publicznego, spółki cywilne (np. spółki uczestników scalenia) jak też osoby fizyczne.[15] Obok tego w akcji osiedleńczej partycypowały instytucje o zasięgu ogólnoniemieckim takie jak *Deutsche Bauersiedlung GmbH* oraz *Gesselschaft fur Forderung der innere Kolonisation*. Skuteczne oddziaływanie w praktyce rozwiązań ustawy z 11 VIII 1919 spowoduje, że podobny model przyjęły później ustawodawstwo francuskie (SAFER) czy tez włoskie (*enti di sviluppo*).

W okresie przed II wojną światową i bezpośrednio po niej spółki parcelacyjne nabywały ziemie od Skarbu Rzeszy, jak też wywłaszczały grunty zaniedbane wchodzące w skład wielkiej własności ziemskiej, tudzież nadwyżki gruntowe tej własności ponad 100 ha w maksymalnej wysokości do 1/3 ich ogólnego stanu posiadania w danym okręgu.[16]

Po 1961 r. podstawowe źródło gruntów przeznaczonych do parcelacji przenosi się gdzie indziej. Przepisy o parcelacji, jak już wspomniano, w sposób zręczny i szczęśliwy zostają zharmonizowane z ustawą z 28 VII 1961 o obrocie gruntami rolnymi[17]. Objęto mianowicie ustawowym prawem pierwokupu spółek parcelacyjnych te grunty (powyżej 2 ha), odnośnie których właściwy organ odmówił zgody na transakcję zbycia ze względu na to, że prowadzi ona do pogorszenia struktury obszarowej na danym terenie, bądź też że ustalona przez strony cena nie odpowiada wartości gruntu. Zamiast więc transakcji strukturalnie szkodliwej zbywane grunty może nabyć spółka osadnicza z przeznaczeniem na parcelację – zwłaszcza w interesie gospodarstw rodzinnych.

Jednakże, ze względu na ochronę własności rodzinnej w rolnictwie, ustawowe prawo pierwokupu spółek osadniczych nie powstaje, gdy nabywcą gruntu jest małżonek zbywcy, zstępni, krewni w linii bocznej do II stopnia i powinowaci do II stopnia.

Sposób dysponowania przez spółki osadnicze gruntami przejętymi w trybie wywłaszczenia bądź pierwokupu poddany był pewnej kontroli. Mianowicie miały one tylko 6 lat na rozdysponowanie nabytych gruntów na cele osiedleńcze. W

15 S. Aksoy, A. Erkus,W. Winkler, Das Turkisce Agrarrecht im Vergleich mit der Agrargesetzgebung einiger europaischer Lander, Koln 1980, s. 329.

16 Por. szerzej na ten temat: G. Zeller, Rechtsgeschichte der landlichen Siedlung, Zeszyty Naukowe Instytutu Prawa Rolnego Uniwersytetu w Gottingen, nr 12 (1975).

17 Zob. W. Ehrenforth, Reichsiedlunggesetz und Grundstuckverkehrgesetz, Munchen 1965.

przeciwnym wypadku, po upływie 6 lat od nabycia własności[18] przez spółkę, inni uprawnieni z tytułu prawa pierwokupu bądź pierwotni kupujący mogli w ciągu 1 roku żądać odsprzedania im gruntu przez spółkę osiedleńczą po cenie ustalonej w pierwotnej transakcji.

W odróżnieniu np. od rozwiązań włoskich i hiszpańskich ustawa z 11 VIII 1919 przyjmuje tutaj, jeśli chodzi o nabycie praw w wyniku akcji osiedleńczej, konstrukcję nabycia umownego (sprzedaż), a nie nabycia w wyniku decyzji administracyjnej. Nabycie to jest natychmiastowe i ostateczne, nie zależy od uiszczenia pełnej ceny nabycia.[19]

Natomiast, podobnie jak we Włoszech i Hiszpanii, nabywca nieruchomości w trybie akcji parcelacyjnej podlega kontroli co do sposobu korzystania z nabytych gruntów. Na nabywcy ciąży w szczególności obowiązek stałego na nich zamieszkiwania i prawidłowej uprawy. Także jego prawo do rozporządzania nabytymi gruntami ulega ograniczeniu. Nie może on ich przede wszystkim odsprzedawać ani w całości ani też w części. W przeciwnym wypadku jednostce osiedleńczej służy prawo odkupu tych nieruchomości. I znowu ze względu na ochronę własności rodzinnej prawo odkupu przez jednostki osiedleńcze ulega wyłączeniu, jeżeli nowym nabywcą jest małżonek zbywcy, krewni w linii prostej i bocznej do III stopnia i powinowaci do II stopnia.

Czas trwania tych ograniczeń nie jest określony ustawowo (jak w Hiszpanii czy Włoszech), lecz jest indywidualnie negocjowany przez strony przed nabyciem nieruchomości i wpisywany następnie do księgi gruntowej. Jednakże nie może on przekraczać 30 lat (§ 503 BGB).

Podkreślić wypada, że ograniczenia, o których tu mowa dotyczą tylko obrotu *inter vivos*. Nie maja natomiast zastosowania przy nabywaniu gospodarstw rolnych *mortis causa*.

Porównując zatem nabywanie gruntów rolnych w trybie akcji parcelacyjno–osiedleńczej w Niemczech z Włochami i Hiszpanią należy zwrócić uwagę na stosunkowo łagodny charakter tej akcji. W ograniczony sposób korzysta ona z instytucji wywłaszczenia, czyniąc podstawowym źródłem gruntów przeznaczonych na parcelację i akcję osiedleńczą instytucję pierwokupu, co jest korzystniejsze dla właścicieli. Jest też łagodniejsza dla nabywców nowych gospodarstw. Gwarantuje im bezwarunkowe, definitywne nabycie własności bez okresu próbnego, w mniejszym stopniu ogranicza swobodę późniejszego nimi dysponowania – zwłaszcza *mortis causa*.

18 W wypadku wywłaszczenia okres ten wynosił 10 lat.

19 Rolnik winien wpłacić przy nabyciu co najmniej 10% wartości nieruchomości, zabezpieczając równocześnie spłatę reszty należności.

Radykalną zmianę, wręcz przełom w instytucjonalnym oddziaływaniu na ustrój rolny przyniosły zmiany jakie zaszły w Niemczech po 1990 r. Ustawa z 17 VI 1990, regulując prywatyzację i reorganizację majątku państwowego byłej NRD, powierzyła ich prowadzenie Urzędowi Powierniczemu.[20]

Od razu na wstępie wypada podkreślić zasadnicze różnice pomiędzy Treuhandem a instytucjami działającymi dotychczas: 1) w Niemczech nie stworzono odrębnej instytucji mającej na celu przebudowę ustroju rolnego. Treuhand obejmował swym działaniem zarówno grunty rolne, jak i mienie o charakterze nierolniczym; 2) zadaniem Treuhandu nie była sanacja ustroju rolnego Niemiec, lecz możliwie szybko przeprowadzona jego prywatyzacja; 3) działalność Treuhandu nie dotyczyła tylko prywatyzacji ziemi, lecz rozciągała się również (inaczej niż w przedstawionych wyżej systemach prawnych, jak też w Niemczech przed 1990 r.) na prywatyzację przemysłu rolno–spożywczego; 4) w funkcjonowaniu Treuhandu działalność prywatyzacyjna była ściśle powiązana z działalnością reprywatyzacyjną; 5) jako jeden z głównych elementów działalności Treuhandu uznał ustawodawca niemiecki prowadzenie na szeroką skalę działalności kredytowej i oddłużeniowej (jak też udzielanie poręczeń) ukierunkowanej na restrukturyzację m.in. rolnictwa. Jak wiemy w omówionych krajach (poza Hiszpanią) działalność kredytowa nie stanowi tak istotnego elementu działalności jednostek ukierunkowanych na poprawę ustroju rolnego. Działalność ta leży w kompetencji innych organów.

Zadaniem Treuhandu było szybkie przeprowadzenie prywatyzacji w rolnictwie, a następnie rozwiązanie się. Tak się też (w odróżnieniu od polskiej ANR) stało. Niedługo po 1990 r. władze niemieckie doszły słusznie do wniosku, że specyfika właściwego oddziaływania na strukturę gruntową kraju jest zbyt duża, by łączyć ją z prywatyzacją mienia nierolniczego. W konsekwencji w 1992 r. Treuhand wraz z konsorcjum banków stworzył spółkę prawa handlowego o nazwie „Bodenverwertungs u. Verwaltungsgesellschaft". Kompetencje tej spółki mają charakter *par exellence* urządzeniowo–rolny, zbliżony do SAFER czy EdS. Jedyna odmienność to kompetencja do kontroli zawartych już przez Treuhand umów dzierżawy gruntów rolnych.[21]

Sam Treuhand, w związku z wypełnieniem swych podstawowych zadań, uległ likwidacji, przekształcając się w 1994 r. w Urząd do spraw rozwiązywania kwestii majątkowych (BVS).

Z tym momentem sytuacja w Niemczech, jeśli chodzi o instytucje mające na celu oddziaływanie na struktury gruntowe, które ponownie stały się instytucjami o

20 Określany dalej skrótowo jako Treuhand.

21 Por.szerzej E.Tomkiewicz : Prawno – instytucjonalne zagadnienia ewolucji Wspólnej Polityki Rolnej UE ze szczególnym uwzględnieniem strukturalnych aspektów przekształceń własnościowych w państwowym sektorze rolnictwa, Biała Księga, Polska – Unia Europejska, nr 20,Warszawa 1995, s. 277.

charakterze prywatno–prawnym, jednakże z mocno zaznaczonym elementem użyteczności publicznej (zwłaszcza w spółkach parcelacyjnych, które dalej funkcjonują) zbliżyła się do podobnych rozwiązań stosowanych w krajach Europy Zachodniej.

Francja

Warto poświęcić nieco uwagi rozwiązaniom francuskim, zwłaszcza że – moim zdaniem – właśnie tam zarówno sam model omawianej instytucji jak też jej oddziaływanie na strukturę gruntową kraju osiągnęły legislacyjnie najwyższy poziom, a praktycznie najwyższą skuteczność.

Chodzi tu o znane w całej Europie SAFER[22]. Ustanowione ustawą z 5 VIII 1960 o ukierunkowaniu polityki rolnej ulegały licznym przemianom (1961, 1971 1978, 1981, 1985). Aby ustalić ich charakter prawny wypada stwierdzić, że ustawodawstwo francuskie nie wypracowało modelu jednej, scentralizowanej instytucji zajmującej się ingerencją w strukturę gruntową kraju, lecz oparło tę ingerencję na sieci mniejszych instytucji o zasięgu regionalnym, co uznać należy za rozwiązanie słuszne. W chwili obecnej 33 SAFER pokrywają całe terytorium Francji.

Jeśli chodzi o status prawny SAFER, to nadano im osobowość prawną o dość skomplikowanym charakterze. Z jednej strony posłużono się konstrukcją cywilistyczną spółki, zastrzegając jednakże, że nie będzie ona miała celu zarobkowego. Z drugiej strony wprowadzono do niej liczne elementy o charakterze prawno – publicznym jak: 1) uzależnienie powstania SAFER od zgody ministrów Rolnictwa i Finansów; 2) powołanie komisarza reprezentującego rząd jako jeden z organów wewnętrznych SAFER; 3) poddanie kontroli administracji rządowej wyboru kadry kierowniczej SAFER; 4) przyznanie, podobnie jak w Niemczech, uprawnienia do nabywania udziałów SAFER przede wszystkim podmiotom prawa publicznego, a w szczególności podmiotom samorządu terytorialnego; 5) poddanie kontroli administracji rządowej bieżącej działalności SAFER.[23]

SAFER odegrały (i odgrywają dalej) niewątpliwie istotną rolę w kształtowaniu struktury gruntowej Francji. Szczególnie kontestowane w doktrynie francuskiej było ustawowe prawo pierwokupu gruntów rolnych przysługujących SAFER[24] jako *sui generis* zamach, ingerencję w istotę własności. Dlatego warto wyjaśnić tu kilka niedomówień.

22 Societes d'amenagement foncier et etablissement rural (Spółki urządzeń i osadnictwa rolnego).

23 Por. szerzej L. Lorvellec, Droit Rural, Paris 1988, s. 30 i nast.

24 Por. J. Bonneau, Les SAFER et la politique agricole des structures, Revue des Societes 1977 s. 7 i nast.; G. Bobi, SAFER, Jurisclasseur Rural T.F.B - 1.

Wypada zacząć od tego, że podstawowa kompetencja SAFER to umowne nabywanie gruntów rolnych w ramach obrotu wolnorynkowego. Korzystanie przez SAFER z ustawowego prawa pierwokupu ma charakter wyjątkowy. Nabycie możliwości korzystania przez każdą z 33 SAFER z ustawowego prawa pierwokupu wymaga indywidualnej zgody ministra rolnictwa, który precyzuje okres trwania uprawnienia i zakres transakcji, których to prawo dotyczy (w szczególności granice obszarowe gospodarstw, wobec których SAFER może korzystać z ustawowego prawa pierwokupu). Prawo to, tak jak w całej Europie Zachodniej, nie dotyczy transakcji o charakterze rodzinnym, jak też nabywania gruntów przez kwalifikowanych młodych rolników, jeśli mieszczą się w ustawowo określonym przedziale obszarowym. Ponadto każde skorzystanie przez SAFER z ustawowego prawa pierwokupu winno być umotywowane z powołaniem na ustawowo określone cele i zadania SAFER. Motywacja taka podlega, na wniosek stron, kontroli sądowej. W konsekwencji zakres korzystania przez SAFER z instytucji ustawowego prawa pierwokupu gruntów rolnych jest stosunkowo wąski i wynosi około 15% gruntów nabytych przez SAFER.[25]

Występując jako nabywca gruntów rolnych SAFER mają na celu kształtowanie struktury gruntowej kraju. Najważniejszym celem na jaki wskazują tutaj przepisy jest ochrona gospodarstw o charakterze rodzinnym. W konsekwencji interwencje SAFER mają na celu zapobieganie podziałom takich gospodarstw, ich powiększanie, a równocześnie zapobieganie spekulacji gruntami, jak też nadmiernej ich koncentracji zwłaszcza w rękach spółek o charakterze kapitałowym.

Jednakże zasadniczy wpływ na strukturę gruntową kraju ma działalność SAFER po nabyciu gruntów. Grunty te nie mogą pozostawać w posiadaniu SAFER dłużej niż 5 lat i najpóźniej po tym okresie winny zostać zbyte na rzecz rolników indywidualnych. Sankcją przekroczenia tego terminu jest możliwość anulowania transakcji, w której SAFER wykorzystała swe prawo pierwokupu. W okresie pozostawania gruntów w posiadaniu SAFER poddawane są one często odpowiednim zabiegom urządzeniowo – melioracyjnym (zwłaszcza scaleniowym) mającym na celu podniesienie ich użyteczności rolniczej.

Instytucja retrocesji gruntów SAFER, która kształtowała się w ciągu lat, doprowadziła do przyjęcia zasady publicznego przetargu na grunty SAFER i publicznej oceny zgłaszających się kandydatów. Podstawowym wymogiem jest tutaj posiadanie przez kandydata kwalifikacji rolniczych. Pierwszeństwo nabycia mają młodzi rolnicy, osoby pragnące powiększyć posiadane gospodarstwa rodzinne, zwłaszcza sąsiadujące z nabywanym terenem, osoby wywłaszczone lub pozbawione gruntów rolnych w wyniku działu spadku rolnego. Szczególny nacisk

25 Ch. Dupeyron, J. Theron, J. Barbieri, Droit agraire, Paris 1994, T. II, s. 123.

kładzie praktyka retrocesyjna SAFER na to, by zbywanie przez nie gruntów nie prowadziło do ich nadmiernej koncentracji w rękach poszczególnych właścicieli.

Decyzja SAFER o doborze nabywcy winna być uzasadniona i podlega zaskarżeniu.[26] Gdyby zbycie nie realizowało celów, dla urzeczywistnienia których dokonano pierwokupu, były właściciel może domagać się unieważnienia w drodze sądowej zarówno dokonanej przez SAFER retrocesji, jak i uprzedniego nabycia od niego gruntów w wykonaniu prawa pierwokupu.

Kontrola nabywców gruntów SAFER nie kończy się jednak z momentem przeniesienia na nich własności. Umowa nabycia zawiera bowiem obligatoryjnie zobowiązanie nabywcy, że przez co najmniej 15 lat będzie prowadził nabyte gospodarstwo osobiście, bez prawa jego wydzierżawiania.[27] W wyjątkowych wypadkach dopuszcza się możliwość zbycia części nabytego gospodarstwa; jednakże po zawiadomieniu SAFER i uzyskaniu jej zgody na zbycie.

Jak więc widać, kompetencje w jakie wyposażył ustawodawca francuski SAFER dają im, w porównaniu z innymi krajami, możliwość najbardziej skutecznego oddziaływania na obrót gruntami rolnymi, a w konsekwencji na strukturę gruntową kraju. Równocześnie zapewniono, zarówno administracji lokalnej jak i osobom zainteresowanym, skuteczną kontrolę nad właściwym korzystaniem przez SAFER z ograniczeń prawa własności, którymi może się posługiwać w trakcie wykonywania swych funkcji.

***

Ten krótki przegląd podstawowych założeń organizacyjnych instytucji powołanych do oddziaływania na strukturę gruntową w ustawodawstwach wybranych krajów UE uzasadnia, a równocześnie zobowiązuje autora, do dokonania na ich tle krótkiej charakterystyki odpowiednich rozwiązań polskich. Zważywszy na rozmiar i charakter niniejszego opracowania będą one musiały być, niestety, dość zwięzłe.

Otóż odpowiednikiem omawianych tu instytucji jest aktualnie w Polsce niewątpliwie Agencja Nieruchomości Rolnych.[28] (ANR). Z faktu tego wynika zasadnicza cecha rozwiązań polskich: oddziaływanie na strukturę agrarną skoncentrowano w Polsce w rękach instytucji prawa publicznego, o charakterze scentralizowanym, działającej jednoosobowo przez swego prezesa zbliżonego swą rangą i kompetencjami do centralnego organu administracji państwowej.

26 Przebogatą problematykę i orzecznictwo w kwestii kontroli decyzji SAFER znajdzie czytelnik w pracy V. Ourliac, M. de Juglart, w: Jurisclasseur de Droit Prive 1975, II, 17942.

27 Dopuszczalne jest jednak przekazanie gospodarstwa współmałżonkowi lub zstępnym.

28 Do 2003 r. Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Czas powstania, zadania, jak też model organizacyjny zbliża ANR do niemieckiej koncepcji Treuhandu, pod wpływem której ANR niewątpliwie powstała.

W rozwoju ANR możemy wyróżnić niewątpliwie 3 podstawowe okresy. Okres I obejmuje lata 1991–95. W okresie tym funkcje ANR i Treuhandu były zbieżne. Chodziło tu o likwidację państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej i ich możliwie szybką, a zarazem racjonalną, repartycję pomiędzy nowych użytkowników. Funkcję tę ANR spełniła tylko częściowo. Niewątpliwie udało się jej dokonać likwidacji państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej i zgromadzić w swoich rękach poważny areał gruntów rolnych (około 4,7 mln ha). ANR zdołała, w odróżnieniu od Treuhandu, dokonać repartycji zgromadzonych gruntów. I tu drogi obu instytucji się rozchodzą: Treuhand kończy swoje zadania i ulega likwidacji, natomiast ANR wchodzi w drugi okres swej działalności.

Okres II działalności ANR obejmuje lata 1995–2003. Z likwidatora i repartytora przekształca się w administratora poważnego areału gruntów państwowych (około 2,7 mln ha)[29]. Funkcja repartycyjna, jakkolwiek dalej oficjalnie będąca głównym zadaniem ANR, schodzi nieco na plan drugi. Znacząca jest tu pochodząca z 1995 r. nowelizacja przepisów ustawy z 19 X 1991, która uznała administrowanie przez AWRSP będącymi w jej posiadaniu gruntami za równorzędne z innymi sposobami repartycji gruntów Zasobu, takimi jak sprzedaż czy dzierżawa.[30] Druga nowela ustawy z 19 X 1991 znacznie wzmocniła kompetencje AWRSP w zakresie zarówno gospodarowania gruntami Zasobu, jak też ustalania nabywców gruntów państwowych.

Realizowana w tym okresie funkcja repartycyjna Agencji zakończyła się niepowodzeniem. Stosunkowo niewielka część gruntów Zasobu znalazła nowych właścicieli. Podstawową formą repartycji stała się dzierżawa, a więc repartycja o charakterze czasowym, przejściowym. W konsekwencji Agencja wnosi do budżetu poważne sumy (około 1 mld złotych rocznie) i na razie nie widać oznak zmiany istniejącego stanu rzeczy. Rzetelność naukowa nakazuje przyznać, że zła jakość gleb w części gruntów Zasobu, jak też słabość ekonomiczna większości gospodarstw chłopskich ograniczają w pewnym stopniu rolniczą ofertę kupna. Faktu tego nie można jednakże uznać za pełne wytłumaczenie istniejącego stanu rzeczy. Rozmiary niniejszego opracowania uniemożliwiają szerszą analizę tej kwestii.

Okres III w rozwoju kompetencji ANR wyznacza wejście w życie ustawy z 11 IV 2003 o kształtowaniu ustroju rolnego. Kompetencje Agencji, możliwości jej wpływu na strukturę gruntową kraju ulegają zasadniczej zmianie, istotnemu rozszerzeniu. ANR powierza się mianowicie, obok dotychczasowych funkcji repartycyjnych i administracyjnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, kontrolę prywatnego obrotu gruntami rolnymi w celu oddziaływania na poprawę struktury gruntowej kraju, a w szczególności ochronę i wzmacnianie pozycji gospodarstw rodzinnych, zapobieganie nadmiernej koncentracji gruntów, jak też zapobieganie wykupowi gruntów rolnych przez cudzoziemców. ANR została w tym celu wyposażona w dwa potężne i szeroko działające instrumenty prawne, jakimi są ustawowe prawo pierwokupu i prawo nabycia[31] gruntów rolnych. Z tym momentem funkcje i formy oddziaływania ANR zaczynają się zbliżać do modelu SAFER.

29 Podaję za T. Ciodykiem, Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego – uwarunkowania, cele, polityka ANR w zakresie realizacji, w pracy: Realizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, Warszawa 2004, s. 10.

30 Pisze o tym szerzej S. Prutis, Kierunki zmian modelowych restrukturyzacji i prywatyzacji rolnictwa państwowego, Studia Iuridica Agraria T. I, Białystok 2000, s. 51 i nast.

Rozwiązanie polskie ma tu jednak pewną cechę o dość wątpliwej oryginalności. Mianowicie znaczną część ciężaru wstępnej kontroli obrotu gruntami rolnymi przenosi z ANR na notariuszy, co niewątpliwie pozostaje w sprzeczności z funkcjami i charakterem prawnym notariatu.

Na tle tego co wyżej powiedziano wypada stwierdzić co następuje: aktualny model prawny ANR staje się w coraz mniejszym stopniu adekwatny do zadań jakie przed nią stoją. Wejście Polski do UE spowoduje, ze ANR w coraz większym zakresie stanie się organem zobowiązanym do realizacji zadań unijnej polityki strukturalnej. Z natury rzeczy będzie to musiało następować kosztem jej zadań dotychczasowych. Stąd w niedalekiej przyszłości polskie władze, polski ustawodawca nie uniknie konieczności ponownego spojrzenia na ANR jako na instytucję realizującą podstawowe zadania z zakresu unijnej i krajowej polityki strukturalnej w rolnictwie.

Jeśli model prawny ANR ma zbliżyć się do standardów unijnych to: 1) należałoby zerwać z centralistycznym modelem Agencji i dokonać jej znaczącej regionalizacji. Nie zapominajmy, że regionalizacja jest aktualnie podstawowym założeniem unijnej polityki strukturalnej. W niewątpliwym związku z tą kwestią pozostanie konieczność ponownego przemyślenia racjonalnego podziału kompetencji w zakresie oddziaływania na strukturę gruntową kraju pomiędzy Agencję a organy administracji i samorządu terenowego. Możliwości administracji i samorządu terenowego w tej dziedzinie mogłyby chyba być lepiej wykorzystane; 2) naturalną konsekwencją regionalizacji Agencji winno być odejście od ściśle publiczno–prawnego charakteru tej instytucji i rozwój w jej obrębie elementów prawa prywatnego; 3) modernizacja aktualnego modelu prawnego Agencji będzie w dużej mierze zależała od szybkiej, definitywnej repartycji areału rolnego znajdującego się w jej posiadaniu. Wypada mieć nadzieję, że mająca nastąpić reprywatyzacja w rolnictwie proces ten przyspieszy. Ograniczy to automatycznie funkcje Agencji w zakresie administrowania mieniem państwowym, które stanowią aktual-

31 Powszechnie, jakkolwiek błędnie, określanego jako prawo wykupu Agencji.

nie podstawę działalności Agencji kosztem realizacji jej zadań w zakresie oddziaływania na strukturę gospodarstw chłopskich.

I wreszcie dwie uwagi o charakterze bardziej szczegółowym: 4) przysługujące Agencji prawo pierwokupu i prawo nabycia winny ulec istotnemu złagodzeniu, zwłaszcza jeśli chodzi o zakres ich oddziaływania. Ponadto Agencja winna podlegać kontroli co do sposobu wykorzystania przejętych gruntów. Powinien też ciążyć na niej ustawowy obowiązek ich repartycji, w określonym ustawowo czasie, pomiędzy gospodarstwa o charakterze rodzinnym. W chwili obecnej ANR ma całkowitą swobodę dysponowania, bądź nie, przejętymi gruntami; 5) jednym z podstawowych zadań, obowiązków odpowiedników ANR w krajach UE jest dokonanie zabiegów urządzeniowo–rolnych na przejętych gruntach, zabiegów poprzedzających, stanowiących warunek ich racjonalnej repartycji. Chodzi tu w pierwszym rzędzie o takie zabiegi jak: komasacja, melioracja, rozgraniczenie, ustalenie, (w oparciu o przejęte grunty) sieci dróg lokalnych, terenów budowlanych etc. W działalności ANR obowiązki tego typu nie doczekały się szerszego uregulowania, a w konsekwencji realizacji. W rezultacie te zasadnicze dla polepszenia struktury gruntowej kraju zabiegi mają w aktualnej działalności ANR charakter zaledwie drugorzędny.

Nieratyfikowana umowa międzynarodowa jako źródło prawa wewnętrznego w prawie administracyjnym w świetle art. 9 Konstytucji RP

Prawo administracyjne, jak każda dziedzina prawa, również zajmuje się problematyką źródeł prawa. Jednak w przypadku prawa administracyjnego poszczególne źródła prawa, zarówno *fontes iuris essendi* jak i *fontes iuris cognoscendi,* są zarazem egzemplifikacją struktury prawnych form działania administracji publicznej. Z tej perspektywy poszczególne akty tworzące prawo są jednocześnie podstawowymi aktami komunikowania się administracji i organów administrujących z podmiotami zewnętrznymi, takimi jak: osoby fizyczne, prawne i inne jednostki organizacyjne[1]. Od formy prawnej tych aktów uzależniona jest też struktura kontroli i gwarancji proceduralnych dla obywatela w procesie ich stosowania. Problematyka poruszana w niniejszym opracowaniu leży na styku prawa administracyjnego, konstytucyjnego i publicznego–międzynarodowego. W przeważającym stopniu pragnę jednak skupić się na elementach administracyjno–prawnych. W szczególności na wybranej kategorii umów międzynarodowych i ich relacji do pojęcia źródeł prawa wewnętrznego. Omawiana kwestia jest też po części elementem nowo ujmowanej problematyki międzynarodowego prawa administracyjnego[2]. Artykuł ten, w dużej mierze opiera się na wybranych orzeczeniach NSA, Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego.

Na poszerzoną refleksję zasługują w szczególności tezy zawarte w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 marca 2003 roku,[3] w którym sąd poruszył kontrowersyjną w literaturze kwestię obowiązywania w krajowym porządku prawnym umów innych niż ratyfikowane.

Otóż Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, iż umowa o wolnym handlu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Estońską z dnia 5 listopada 1998 r.,[4] która określała warunki stosowania stawek celnych obniżonych dla towarów sprowadzanych z Estonii, nie należała do czasu jej ogłoszenia do źródeł powszechnie obowiązującego prawa w rozumieniu art. 87 ust. 1 i art. 91 ust. 1 Konstytucji[5].

1 Szerzej o pojęciu i klasyfikacji źródeł prawa w dalszej części opracowania.
2 Zob. m.in. J. Boć (red.), Prawo administracyjne, Kolonia Limited 2004, s. 53 i n.
3 I SA/Ł d 1707/02, (ONSA 2004/1/37).
4 Opublikowana ostatecznie w Dz.U. Nr 175 z 2002, poz.1435.
5 Dz.U. Nr 78 z 1997, poz. 483.

Wobec tego jednak, że strony Umowy postanowiły o jej prowizorycznym stosowaniu od dnia 1 stycznia 1999 r. (zgodnie z art. 38 ust. 2 cyt. Umowy), odmowa jej stosowania przed ogłoszeniem i ratyfikacją naruszałaby art. 9 Konstytucji, który zobowiązuje Rzeczpospolitą Polską do przestrzegania wiążącego ją prawa międzynarodowego. Wyrokiem powyższym Naczelny Sąd Administracyjny uznał zasadność skargi podmiotu gospodarczego na decyzję dyrektora Izby Celnej z dnia 19 sierpnia 2002 r. w przedmiocie uznania zgłoszenia celnego za nieprawidłowe. Decyzja ta została wydana w następstwie odwołania się podmiotu prywatnego od decyzji organu pierwszej instancji z dnia 10 kwietnia 2002 r., który pierwszy uznał za nieprawidłowe zgłoszenie celne SAD dotyczące surowego drewna topola/osika–deski. Organ I instancji w uzasadnieniu decyzji stwierdził, że spółka zadeklarowała stawkę obniżoną, gdyż towar pochodził z Estonii i podlegał stawkom celnym obniżonym na podstawie Umowy o wolnym handlu między Rzeczypospolitą Polską a Republiką Estońską. Pochodzenie towaru udokumentowano deklaracjami naniesionymi na fakturach wystawionych przez eksportera – kontrahenta szwedzkiego. Organ I instancji uznał zgłoszenie celne za nieprawidłowe i określił wysokość długu celnego z zastosowaniem stawki celnej konwencyjnej, stwierdzając naruszenie pkt 10 załącznika nr 38 do Rozporządzenia ministra Finansów z dnia 10 listopada 1999 r. w sprawie deklaracji skróconych i zgłoszeń celnych[6] przez przedstawienie dowodu pochodzenia (deklaracji na fakturze), który nie został wystawiony w państwie – stronie umowy. Ze względu na wartość przesyłki powyżej 6 tys. euro pochodzenie towaru powinno zostać stwierdzone świadectwem przewozowym EUR 1. W odwołaniu od tej decyzji spółka prywatna wniosła o zastosowanie stawek celnych obniżonych i przedstawiła cztery świadectwa przewozowe EUR 1 z dnia 7 i 26 marca 2002 r.

Decyzją z dnia 19 sierpnia 2002 r. organ II instancji utrzymał w mocy decyzję dyrektora Urzędu Celnego stwierdzając, że zgodnie z ust. 1 lit. d i ust. 5 pkt 10 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 1999 r. w sprawie ustanowienia Taryfy celnej – Część I A – Stawki celne[7] obniżone stawki celne obowiązują w stosunku do niektórych towarów pochodzących z Estonii. Jak podkreślił organ celny, w razie nieudokumentowania pochodzenia towarów zgodnie z warunkami określonymi w umowie międzynarodowej stosuje się odpowiednio stawki autonomiczne lub konwencyjne. Udokumentowanie preferencyjnego pochodzenia towarów w czasie zgłoszenia przez stronę towaru, w opinii organów celnych nie spełniało wymagań Protokołu nr 3 Umowy o wolnym handlu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Estonii, sporządzonej w Warszawie dnia 5 listopada 1998 r. Zgodnie z art. 24 tego Protokołu dowody pochodzenia powinny

6 Dz.U. Nr 104, poz. 1193 ze zm.
7 Dz.U. Nr 107, poz. 1217 ze zm.

być przedstawiane władzom celnym kraju importu, zgodnie z procedurami stosowanymi w tym państwie. Zgodnie z § 206 ust. 1 pkt 4 powołanego rozporządzenia ministra Finansów w sprawie deklaracji skróconych i zgłoszeń celnych dowód pochodzenia dla zastosowania obniżonej stawki celnej powinien zostać wystawiony w państwie – stronie umowy, z którego następuje bezpośredni transport towaru. W rozpatrywanej sprawie dowód preferencyjnego pochodzenia towarów wystawił kontrahent szwedzki, pośredniczący w sprzedaży. Jak dalej stwierdziły organy celne I i II instancji załączone do odwołania świadectwa EUR 1 nie dokumentowały pochodzenia zgodnie z warunkami Umowy o wolnym handlu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Estonii. Według art. 16 ust. 1 lit. a Protokołu 3, stanowiącego załącznik do tej Umowy i dotyczącego definicji pojęcia „produkty pochodzące" i metod współpracy administracyjnej, wymagane jest dla zastosowania stawki obniżonej dla towarów importowanych z Estonii do Polski złożenie świadectwa przewozowego o odpowiednim wzorze, zamieszczonym w załączniku nr III do Protokołu. Organy celne podniosły dalej, iż duplikaty muszą mieć datę wystawienia oryginalnego świadectwa i obowiązują również od tej daty. Ponieważ odpowiednie dokumenty strona przedstawiła organom celnym po upływie czterech miesięcy od daty wystawienia oryginalnych świadectw, ich termin ważności upłynął (art. 23 Protokołu). Organy celne podkreśliły ponadto enigmatyczny opis towarów w tych świadectwach nie pozwalający na ich zidentyfikowanie i porównanie z towarami objętymi zgłoszeniem celnym według dokumentów SAD. Ponadto zakwestionowano formę świadectwa wystawionego retrospektywnie na podstawie art. 18 Protokołu, jako nie spełniającą wymagań formalnych określonych we wzorze zamieszczonym w załączniku nr III do Protokołu, ponieważ pieczęć władz celnych była nieczytelna.

W skardze wniesionej do Naczelnego Sądu Administracyjnego spółka wniosła o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji, ewentualnie o jej uchylenie w całości. Zdaniem spółki decyzje organów celnych zostały wydane bez podstawy prawnej; albowiem jako podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia powołano postanowienia Umowy o wolnym handlu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Estonii, która w dniu wydania decyzji nie była opublikowana. Według skarżącej spółki Umowa nie stanowiła części krajowego porządku prawnego i nie mogła nakładać na stronę postępowania obowiązków. Ustalenie o prowizorycznym stosowaniu postanowień Umowy, zawarte w jej 38 artykule, wiązało jedynie podpisujące ją strony. Wobec podmiotów dokonujących odpraw celnych obowiązki wynikające z Umowy powstawały najwcześniej z chwilą jej publikacji w Dzienniku Ustaw. W konsekwencji podkreślono, że pochodzenie towaru można było wykazywać wszystkimi środkami dowodowymi. Pogląd odmienny musiałby prowadzić do stosowania umowy międzynarodowej, która nie została ogłoszona, albo do przyjęcia, że obniżona stawka celna nie ma zastosowania do towarów z Estonii.

W odpowiedzi na skargę dyrektor Izby Celnej wniósł o jej oddalenie. Odnosząc się do zarzutu zawartego w skardze o braku mocy obowiązującej Umowy o wolnym handlu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Estonii, organ podał, że przepisy umowy są stosowane od 1 stycznia 1999 r. na zasadzie art. 25 ust. 1 Konwencji Wiedeńskiej o prawie traktatów, sporządzonej w Wiedniu w dniu 23 maja 1969 r. Zgodnie z wymienionym przepisem umowy (traktaty) stosuje się tymczasowo przed ich wejściem w życie, jeżeli strony w umowie (traktacie) tak postanowiły. Zdaniem organu celnego przepisy zobowiązujące do działania w celu właściwego stosowania norm prawa celnego (art. 83 kodeksu celnego) nie warunkują takiego działania wcześniejszą weryfikacją, przeprowadzoną w myśl art. 70 kodeksu celnego. Rozstrzygając spór Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu podniósł kilka kwestii, które szczególnie pragnę zaakcentować. Po pierwsze: NSA ustalił, iż Umowa o wolnym handlu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Estońską, sporządzona dnia 5 listopada 1998 r. ratyfikowana została w dniu 31 grudnia 2001 r. i ogłoszona w Dzienniku Ustaw w dniu 21 października 2002 r. Spółka zgłosiła towar do procedury dopuszczenia do obrotu w dniu 17 stycznia 2000 r.; natomiast postępowanie w sprawie zostało zakończone decyzją ostateczną z dnia 19 sierpnia 2002 r. **Wobec tego warunki zastosowania obniżonych stawek celnych w dniu zgłoszenia towaru nie wynikały z opublikowanej i ratyfikowanej umowy.** Następnie NSA ustosunkował się do: 1) kluczowej dla niniejszego opracowania kwestii, mianowicie do twierdzenia spółki, że postanowienia Umowy nie były jej znane, a Umowa nie jest źródłem prawa do chwili jej ogłoszenia oraz do 2) stanowiska organów celnych, że na podstawie art. 38 ust. 2 Umowy stosowały ją prowizorycznie od dnia 1 stycznia 1999 r., albowiem zgodnie z tym przepisem Umowa miała być stosowana prowizorycznie od 1 stycznia 1999 r.

Sąd zważył, iż obowiązywanie Umowy o wolnym handlu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Estońską należy ocenić na podstawie Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. W takim ujęciu bezsprzecznie przedmiotowa umowa międzynarodowa została ratyfikowana bez zgody Sejmu i Senatu w dniu 31 października 2001 r. i ogłoszona w Dzienniku Ustaw z dnia 21 października 2002 r.

Stosownie do art. 91 Konstytucji umowa międzynarodowa stanowi część krajowego porządku prawnego po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy. Jak nadmienił NSA, opierając się na doktrynie i orzecznictwie[8], odróżnia się obowiązywanie umowy międzynarodowej w wewnętrznym porządku prawnym i na gruncie prawa międzynarodowego. Powszechnie akceptowany jest także

8 Literatura cytowana w orzeczeniu: M. Masternak-Kubiak, Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Zakamycze 2003, s. 133–134 i cytowana tam literatura, a także wyrok NSA z dnia 29 grudnia 1999 r. sygn. akt I SA/Po 3057/98, ONSA 2001, z. 1, poz. 34.

pogląd, jak stwierdza sąd, że w świetle art. 91 Konstytucji ogłoszenie umowy międzynarodowej ma skutek konstytutywny i jest bezwzględnym warunkiem obowiązywania każdej umowy ratyfikowanej (nawet bez zgody Sejmu i Senatu) w krajowym porządku prawnym. Jak czytamy dalej w orzeczeniu, warunkiem obowiązywania w polskim porządku prawnym wyżej powołanej Umowy była jej publikacja według zasad określonych ustawą z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych[9]. NSA w dalszej części uzasadnienia przechodzi do kolejnej ważnej kwestii, **iż obowiązywanie umowy w stosunkach międzynarodowych nie jest tożsame z jej obowiązywaniem w porządku wewnętrznym państwa, które jest stroną umowy. Sąd nie podzielił więc poglądu organów celnych, prezentowanego w odpowiedzi na skargę, że umowa międzynarodowa, zgodnie z jej brzmieniem ustalonym przez Polskę i Estonię, stanowiła źródło prawa przed jej ogłoszeniem**. Sąd nawiązał również do regulacji zawartej w art. 25 ust. 1 Konwencji Wiedeńskiej o prawie traktatów, sporządzonej w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r[10]. dotyczącej możliwość stosowania tymczasowo traktatu przed jego wejściem w życie, ale – jak słusznie zauważył – ta regulacja odnosi się do prawa międzynarodowego i nie uchyla warunków obowiązywania umowy międzynarodowej w krajowym, wewnętrznym porządku prawnym. Jednak z drugiej strony Sąd wyraźnie podkreślił, iż pomimo że warunkiem obowiązywania Umowy o wolnym handlu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Estońską była jej ratyfikacja i ogłoszenie, to należy jednocześnie zauważyć, że ustawa z dnia 9 stycznia 1997 r. – kodeks celny[11] odsyła do stosowania umów międzynarodowych w odniesieniu do stawek celnych obniżonych. Zgodnie z art. 13 § 3 pkt 4 i § 4 kodeksu celnego obniżone stawki celne, określone w umowach międzynarodowych, stosowane są na wniosek zgłaszającego, o ile towary do których się to odnosi, spełniają warunki do ich zastosowania. Zastosowanie tych stawek może nastąpić retrospektywnie, o ile zostaną spełnione warunki ustanowione przepisami prawa, w tym umowami międzynarodowymi. Warunki uzyskiwania pochodzenia, jakie powinny spełniać towary, oraz sposoby jego dokumentowania ustalone są w zawartych umowach międzynarodowych, które przewidują stosowanie stawek obniżonych (art. 20 § 1 i 2 kodeksu celnego). **Sąd podkreślił, że bez tych umów nie jest możliwe stosowanie stawek celnych obniżonych, a odesłanie zawarte w postanowieniach kodeksu celnego nie dotyczy tylko umów ratyfikowanych**. I tu dochodzimy do kluczowego fragmentu uzasadnienia. **Mianowicie – NSA wyraźnie podkreślił, że obniżone stawki celne w stosunku do towarów sprowadzanych z Estonii przewidywała taryfa celna obowiązująca w dniu odprawy cel-**

9 Dz.U. Nr 39, poz. 443 ze zm.

10 Dz.U. Nr 74, poz. 439. Zob. szerzej S.E. Nahlik, Kodeks Prawa Traktatów, Warszawa 1976, ss. 178–185, autor przytacza genezę i niezwykle ciekawy proces formowania się ostatecznej redakcji m. in. art. 27 Konwencji Wiedeńskiej.

11 Dz.U. Nr 23, poz. 117 ze zm.

nej w przypadku skarżącej spółki[12]. NSA potwierdził więc, że w dniu zgłoszenia towaru obowiązujące przepisy prawa (kodeks celny i taryfa celna) przewidywały stosowanie stawek celnych obniżonych dla towarów pochodzących z Estonii pod warunkiem spełnienia przesłanek wynikających z umowy międzynarodowej oraz, że nie jest możliwe ustalenie warunków do stosowania stawek celnych obniżonych bez uwzględnienia samej treści Umowy o wolnym handlu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Estońską. **Sąd orzekł następnie, że skoro w kodeksie celnym i wydanej na jego podstawie taryfie celnej, która wprowadziła stawki celne obniżone w handlu z Estonią przed formalnym ogłoszeniem i ratyfikacją Umowy z dnia 5 listopada 1998 r., zawarte zostało odesłanie do umów międzynarodowych, to takie odesłanie nie jest prawnie obojętne**, tym bardziej, że było zgodne z wolą stron umowy, które postanowiły o jej prowizorycznym stosowaniu (tj. Polski i Estonii [przyp. aut.]). Dalej w uzasadnieniu NSA wskazuje, iż w piśmiennictwie prawniczym prezentowane są poglądy akceptujące stanowisko orzecznictwa, z którego wynika, że odesłanie przez akt prawa wewnętrznego do stosowania nie ratyfikowanych umów międzynarodowych nie jest prawnie wyłączone i na podstawie art. 9 Konstytucji może wywoływać skutki prawne[13]. W związku z powyższym, skutkiem odesłania może być w pewnych wypadkach inkorporowanie umowy do aktu odsyłającego, a zatem transformacja na prawo krajowe. **Umowa nieratyfikowana** nie jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa i nie może być stosowana bezpośrednio, **ale wiąże ona organy państwa, które są zobowiązane do wykonania umowy.** Zakładając racjonalność ustawodawcy sąd zważył, że odesłanie tylko do umów ratyfikowanych i ogłoszonych nie miałoby znaczenia, skoro umowy takie stosuje się na podstawie Konstytucji bezpośrednio. W końcowych fragmentach uzasadnienia Naczelny Sąd Administracyjny dochodzi do kolejnych istotnych – z punktu widzenia niniejszego opracowania – tez. Sąd ponownie potwierdził, iż w jego opinii przedmiotowa umowa o wolnym handlu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Estońską, która określała między innymi warunki stosowania stawek celnych obniżonych dla towarów sprowadzanych z Estonii, nie należała do czasu jej ogłoszenia do źródeł powszechnie obowiązującego prawa (w rozumieniu art. 87 ust. 1 i art. 91 ust. 1 Konstytucji), **wobec tego jednak, że strony Umowy postanowiły o jej prowizorycznym stosowaniu od dnia 1 stycznia 1999 r. (art. 38 ust. 2 Umowy), odmowa jej stosowania przed ogłoszeniem i ratyfikacją naruszałaby art. 9 Konstytucji, który zobowiązuje Rzeczpospolitą Polską do przestrzegania wiążącego ją prawa międzynarodowego**. Sąd stanął na stanowisku,

12 Zob. ust. 1 lit. d/ i ust. 5 pkt. 10 załącznika do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 1999 r. w sprawie ustanowienia taryfy celnej – tom I część I – Postanowienia wstępne, dział A. Stawki celne (Dz.U. Nr 107, poz. 1217 ze zm).

13 NSA przytoczył w szczególności poglądy W. Czaplińskiego, A. Wyrozumskiej, Sędzia krajowy wobec prawa międzynarodowego, Warszawa 2001, ss. 126–134, oraz cytowane tam orzecznictwo.

iż pogląd, że przedmiotowa Umowa nie może mieć zastosowania wobec towarów sprowadzonych przed jej ogłoszeniem i ratyfikowaniem, mimo że stosowanie stawek celnych obniżonych przewidywał kodeks celny i obowiązująca wówczas taryfa celna (przy czym w praktyce organów celnych były one stosowane na podstawie niepublikowanej Umowy) w odniesieniu do innych podmiotów, naruszałby nie tylko art. 9 Konstytucji, ale także konstytucyjną zasadę równości podmiotów wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 Konstytucji).

Tak ujęta argumentacja sądu wymaga kilku uwag. Analiza problematyki obowiązywania umów innych niż ratyfikowane pojawia się już we wcześniejszym orzecznictwie. Już 26 sierpnia 1999 roku NSA podjął kwestię, w jaki sposób umowy międzynarodowe, inne niż ratyfikowane, skutkują w prawie polskim. Sąd zważył, iż w świetle art. 9 Konstytucji RP, według którego Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego na sądach spoczywa pośrednio obowiązek stosowania wszystkich umów bez względu na to czy były ratyfikowane czy też nie[14]. Sąd wskazał dodatkowo, iż niezależnie od regulacji art. 9 Konstytucji istnieje również zapis art. 56 ust. 2 Konstytucji, gdzie również ustawodawca, przy okazji regulacji statusu uchodźcy poszukującego ochrony przed prześladowaniem, wiąże Rzeczpospolitą nieratyfikowanymi umowami międzynarodowymi. Ale są też orzeczenia, które prezentują odmienne od ww. stanowiska. Przykładowo: Sąd Najwyższy w orzeczeniu z 5 października 1974 r.[15] jak i w późniejszym z 29 listopada 2000 r.[16] stanął na stanowisku, iż nieratyfikowana umowa międzynarodowa nie może stanowić źródła prawa powszechnie obowiązującego. Analiza poglądów prezentowanych w literaturze, jak i w orzecznictwie wskazuje, iż określenie pozycji nieratyfikowanych (ale stosowanych) umów międzynarodowych nie jest łatwe.

W nauce prawa administracyjnego tematyka ta właściwie nie jest poruszana. W ujęciach podręcznikowych poprzestaje się na charakterystyce umów międzynarodowych z punktu widzenia hierarchii źródeł prawa i wyłącznie w aspekcie umów ratyfikowanych[17]. Pojawia się oczywiście problem pierwszeństwa stosowania nieratyfikowanych umów przed rozporządzeniami, ale prymat ustaw nie budzi wątpliwości. Jednak w komentowanym na wstępie opracowania orzeczeniu NSA w sprawie stosowania stawek obniżonych zgodnie z umową zawartą z Estonią, zwraca uwagę teza, iż odesłanie przez akt prawa wewnętrznego do stosowania nieratyfikowanych umów międzynarodowych nie jest prawnie wyłączone i na podsta-

14 Zob. V S.A. 708/99.

15 Zob. III CZP 71/73, OSPiKA 1976, nr 11, poz. 202, s. 476.

16 Zob. I PKN 107/00.

17 E. Ochendowski pisze, iż „Konstytucja nie określa jednak stosunku umów nieratyfikowanych do prawa wewnętrznego..."; Prawo administracyjne. Część ogólna, Toruń 2002, s. 86, oraz J. Boć (red.), Prawo Administracyjne, *op. cit.*, s. 56 i n.

wie art. 9 Konstytucji może wywoływać skutki prawne. Co więcej, podpierając się poglądami doktryny, sąd wskazuje, że nieratyfikowana umowa międzynarodowa nie jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa i nie może być stosowana bezpośrednio, ale wiąże ona organy państwa, które są zobowiązane do wykonania umowy. Jednakże jeszcze raz należy podkreślić, iż orzecznictwo nie jest w tym poglądzie zgodne.

Jednak wskazanie na nieratyfikowaną umowę jako źródło prawa wewnętrznego rodzi swoisty mechanizm wprowadzania umów innych niż ratyfikowane do prawa krajowego, głównie poprzez inkorporowanie czy też włączenie umowy do treści aktu odsyłającego[18]. Innymi słowy dokonuje się transformacja (zazwyczaj częściowa) umowy na prawo krajowe[19]. W sprawie stawek celnych NSA dopuścił możliwość częściowej inkorporacji zapisów umownych, dotyczących obniżonych stawek celnych, do obowiązujących przepisów zawartych w taryfie celnej. Pamiętać jednak należy, iż we wcześniejszym orzeczeniu NSA (nie komentując swojej decyzji) odmówił odesłaniu zawartemu w art. 80 ust. 1 prawa celnego skuteczności nieratyfikowanej umowie CEFTA z dnia 13 września 1996 r. jej prowizorycznego stosowania od dnia 1 stycznia 1997 r.[20] Warto również dodać, iż w pewnej kategorii zdarzeń prawnych NSA zupełnie odrzuca możliwość inkorporacji umowy nieratyfikowanej poprzez odesłanie. Chodzi tu np. o kwestie dotyczące przejścia własności nieruchomości[21]. Niewątpliwie teza o konieczności stosowania przez organy państwowe postanowień nieratyfikowanych umów jako aktów kierownictwa wewnętrznego jest kontrowersyjna. Samo pojęcie źródeł prawa wewnętrznego, czy też aktów kierownictwa wewnętrznego jest wynikiem ewolucji w doktrynie prawa administracyjnego. Dawniej traktowano tę kategorię aktów jako *„res internae"* tj. sprawy wewnętrzne administracji. Stosunkowo niedawno doczekały się one regulacji w Konstytucji RP w art. 93.[22]

Abstrahując od kwestii możliwości stosowania bezpośredniego zapisów umów międzynarodowych inkorporowanych, czy też nie, do porządku krajowego, pozostaje problem samej istoty aktów kierownictwa wewnętrznego. Akty te są przepisami o charakterze wewnętrznym. Wydawane są przez właściwe organy administracji rządowej i obowiązujące tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty. Osiową cechą tej kategorii aktów jest to, że nie mogą być traktowane za podstawę prawną decyzji administracyjnej. Podstawową

18 Podobnie W. Czapliński, s. 127.

19 Podobnie K. Skubiszewski, Prawo międzynarodowe w porządku prawnym państwa, w: Prawo międzynarodowe a prawo wewnętrzne w świetle doświadczeń państw socjalistycznych, Materiały naukowej konferencji międzynarodowej w Warszawie, Październik 1977 r., Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk, Ossolineum 1980, s. 33.

20 NSA, 29 grudnia 1999 r., I S.A./Po 3057/98.

21 Wyrok składu siedmiu sędziów z 17 maja 1999, (OSA 2/98).

22 Szerzej nt. aktów kierownictwa wewnętrznego zob. m.in. H. Izdebski, M. Kulesza, Administracja publiczna–zagadnienia ogólne, Warszawa 2004, s. 288 oraz E. Ochendowski, *op. cit.*, s. 125.

więc cechą aktów wewnętrznych jest ich ograniczony zakres obowiązywania; obowiązują tylko w stosunkach zewnętrznych i nie mogą kształtować bezpośrednio sytuacji prawnej podmiotów spoza danej struktury organizacyjnej[23]. Powracając na tej kanwie do tezy opisywanej w orzeczeniu NSA należy stwierdzić, iż nieratyfikowane umowy międzynarodowe uzyskać mogą skuteczność jedynie w przypadku transformacji (czy też jak niektórzy opisują „małej ratyfikacji") poszczególnych jej zapisów do porządku prawnego krajowego. Pamiętać trzeba, iż tzw. transformacja do porządku krajowego przebiega w najlepszym przypadku równolegle do procesu ratyfikacji i publikacji powszechnych źródeł prawa. Owa transformacja jest w rzeczywistości niczym innym jak podpięciem norm wewnętrznych administracji (tj. obowiązujących organy państwowe z tytułu zawartej umowy międzynarodowej) do powszechnie obowiązującego aktu prawnego (najczęściej rozporządzenia) z ominięciem procedur stanowienia aktów prawa powszechnie obowiązującego. Owo „boczne" wprowadzanie do przepisów powszechnie obowiązujących częściowych zapisów umów międzynarodowych niesie niewątpliwie szereg niebezpieczeństw. Zaliczyłbym do nich możliwy zarzut braku podstawy prawnej, a w konsekwencji zarzut niemożliwości wydawania na tej podstawie decyzji administracyjnych. Istnieje też problem natury ustrojowej, związany z przyjętą w orzecznictwie koncepcją o obowiązku pośredniego stosowania przez sądy wszystkich umów bez względu na to czy były ratyfikowane czy też nie. Sąd ma słabą podstawę prawną do uwzględniania w wewnętrznym porządku prawnym zapisów nieratyfikowanej umowy międzynarodowej, gdyż wydając orzeczenia zobligowany jest do opierania się wyłącznie na ustawach nie zaś na aktach kierownictwa wewnętrznego. W konsekwencji sąd zawsze stanie przed dylematem jednoczesnego obowiązku uwzględniania postulatu pośredniego stosowania umów międzynarodowych oraz braku jednoznacznej podstawy w ustawie. W końcu, w moim przekonaniu, najsłabsza ochrona praw występuje po stronie osób fizycznych, prawnych i innych jednostek nie będących częścią publicznego aparatu organizacyjnego. W ich przypadku trudno w ogóle mówić o możliwości powoływania się na akt kierownictwa wewnętrznego jako źródło prawa, jak również – co może nawet istotniejsze – o możliwości wpływania na końcowy kształt przepisu wewnętrznego. Istota aktów kierownictwa wewnętrznego leży właśnie w ograniczonym zasięgu adresatów i rodzajów spraw, a także na wyłączeniu stosowania w ich przypadku przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, które to przepisy określają minimum gwarancji praw obywatelskich w toku postępowania. Koncepcja zbliżająca nieratyfikowane umowy do źródeł prawa wewnętrznego niesie ze sobą wszystkie poprzednio opisane wątpliwości.

23 Zob. Z. Duniewska, B. Jaworska–Dębska, R. Michalska–Badziak, E. Olejniczak–Szałowska, M. Stahl, Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, Warszawa 2002, s. 160.

Reasumując: należy podkreślić, iż twierdzenie K. Skubiszewskiego, że obowiązywanie umowy międzynarodowej nie wystarcza do stosowania jej przez sąd, gdyż traktat powinien być ratyfikowany i ogłoszony w dzienniku ustaw[24], jest w mojej opinii aktualne również w przypadku przepisów odsyłających, a dokładnie tych zapisów umów międzynarodowych, które inkorporowane są do aktów normatywnych przez organy administracji z ominięciem procedur odrębnej ratyfikacji i publikacji. Interpretację art. 9 Konstytucji idącą w kierunku otwierania zamkniętego, konstytucyjnego katalogu źródeł prawa określonego w art. 87 Konstytucji RP, na częściowe zapisy nieratyfikowanych umów międzynarodowych, w trybie przepisów wewnętrznych, uważam za zbyt daleko idącą. Przy interpretacji art. 9 Konstytucji powinno się bezwzględnie kierować katalogiem zamkniętym źródeł prawa, co oznacza uprzedni wymóg ratyfikacji umów mogących w jakikolwiek sposób (nawet pośredni) wpływać na prawa i obowiązki obywateli.

24 *Op. cit.*, s. 33 i n.

Podział prawny nieruchomości gruntowej (zagadnienia wieczystoksięgowe)

Nie jest żadną przesadą twierdzenie, iż „największe trudności sprawia identyfikacja nieruchomości gruntowej".[1] Jak trafnie zauważa także A. Stelmachowski, samo pojęcie nieruchomości gruntowej wymaga bliższego określenia prawnego. Splatają się tu dwa czynniki: 1) fizykalny (część powierzchni ziemskiej); 2) prawny (odrębny przedmiot własności). Identyfikacja nieruchomości gruntowej następuje w dwóch płaszczyznach: 1) w warstwie dokumentacyjnej oraz 2) w wytyczeniu granic na gruncie. Co się tyczy warstwy dokumentacyjnej, to jest ona ujęta aż w trzech rodzajach dokumentów[2]: a) w księgach wieczystych[3], b) w katastrze nieruchomości[4], c) w planach zagospodarowania przestrzennego.[5]

Powyższe „zestawienie" może powodować liczne komplikacje we właściwym oznaczeniu zarówno nieruchomości jako przedmiotu obrotu prawnego (przez który rozumiem zmianę podmiotu dokonaną w drodze czynności prawnej bądź orzeczenia sądowego) jak i sposobu oraz trybu dokumentowania określonego zdarzenia prawnego, powodującego zmianę ewidencyjną i prawną nieruchomości (dokonaną w wyniku podziału fizycznego – ewidencyjnego nieruchomości), a także w zakresie oceny dokumentu urzędowego jako podstawy dokonanego wpisu w księdze wieczystej (por. art. 626[8] kpc.).

Wprawdzie mechanizm przenoszenia (zmiany) własności nieruchomości gruntowej co do zasady poddany jest regułom prawa prywatnego materialnego (por. zwłaszcza art. 155 i n. kc.) w oderwaniu od systemu ksiąg wieczystych (zasada *solo consensu*), a więc wpis do księgi wieczystej ma charakter deklaratoryjny, ale z okoliczności tej – jak trafnie twierdzi A. Stelmachowski – nie wynika, by nie miał on istotnego znaczenia.[6] Wskazuje się zarazem na liczne ujemne skutki

1 A. Stelmachowski, w: System prawa prywatnego. Tom 3. Prawo rzeczowe, pod red. T. Dybowskiego, Warszawa 2003, s. 242.

2 A. Stelmachowski, jw., s. 242–245.

3 Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, Dz.U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1361 ze zm., cyt. dalej jako u.k.w.h.

4 Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2000 r. Nr 100, poz. 1086 ze zm.); zgodnie z art. 53a cyt. ustawy do czasu przekształcenia ewidencji gruntów i budynków w kataster nieruchomości, przez użyte pojęcie „kataster" rozumie się ewidencję; zob. także rozporządzenie ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 19 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. Nr 38, poz. 454) cyt. dalej jako rejestr gruntów.

5 Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.).

6 A. Stelamachowski; jw., s. 309 i n. oraz s. 325.

niezałożenia księgi wieczystej przy ustaleaniu stanu prawnego nieruchomości określonych w art. 46 § 1 kc.[7]

Celem dalszych rozważań będzie zwrócenie uwagi na niektóre kwestie odnoszące się do podziału prawnego nieruchomości w aspekcie materialnoprawnym oraz wieczystoksięgowym. Oceny te nie zawsze są identyczne w tym znaczeniu, iż nabycie własności legitymizujące się określonym dokumentem urzędowym (aktem notarialnym, orzeczeniem sądowym) nie odzwierciedla aktualnego stanu prawnego nieruchomości, dla której założona jest księga wieczysta. Wystarczy choćby wskazać na ożywioną dyskusję co do pojęcia nieruchomości gruntowej jako części powierzchni ziemi stanowiącej odrębny przedmiot własności (art. 46 § 1 kc.) czy też jako teren stanowiący własność jednego podmiotu, a otoczony od zewnątrz gruntami innych podmiotów bez jakiegokolwiek nawiązywania do ksiąg wieczystych. Zwyciężył kierunek orzecznictwa przyjmujący, iż dyrektywy wykładni systemowej sprzeciwiają się przypisywaniu pojęciu nieruchomości gruntowej innego znaczenia w obrębie ustawy o księgach wieczystych i hipotece, niż w art. 46 § 1 kc. Zawarta w tym przepisie definicja nieruchomości gruntowej jest jedyną definicją obowiązującą w całym systemie prawa cywilnego, wobec czego odnosi się też do instytucji ksiąg wieczystych (art. 1 ust. 1 u.k.w.h.).[8]

Prawomocne postanowienie sądu o zniesieniu współwłasności nieruchomości gruntowej, przyznające na własność dotychczasowych współwłaścicieli wyodrębnione geodezyjnie działki zgodnie z przytoczonym w sentencji orzeczenia projektem podziału nieruchomości przyjętego do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (§ 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 maja 1998 r. w sprawie trybu dokonywania podziałów nieruchomości oraz sposobu sporządzania i rodzajów dokumentów wymaganych w tym postępowaniu – Dz.U. Nr 25, poz. 130) stanowi materialnoprawny tytuł nabycia przez każdego właściciela określonej w postanowieniu sądu działki jako nieruchomości stanowiącej przedmiot własności (art. 46 § 1 kc.). Jednakże orzeczenie to nie może stanowić podstawy do założenia księgi wieczystej po odłączeniu działki z księgi dotychczasowej, ponieważ zgodnie z § 28 ust. 3 rozporządzenia ministra Sprawiedliwości z dnia 17 września 2001 r. w sprawie prowadzenia ksiąg wieczystych i zbiorów dokumentów (Dz.U. Nr 102, poz. 1122 ze zm.) do wniosku wieczystoksięgowego wymagane jest dołączenie wyrysu z mapy ewidencyjnej oraz wypisu z rejestru gruntów dla przedmiotowej nieruchomości, zaopatrzonego w klauzulę właściwego organu prowadzącego ewidencję gruntów i budynków stwierdzającą, że dokumenty te przeznaczone są do dokonania wpisów w księdze wieczystej. Oznacza to, że sam

7 A. Gniewek, w: System prawa cywilnego. Tom 4. Prawo rzeczowe, pod red. E. Gniewka, Warszawa 2005, s. 76 i n. i tam cyt. obszerna literatura przedmiotu.

8 Por. uzasadnienie uchwały SN z dnia 27 grudnia 1994 r., III CZP 158/94, OSNC 1995, Nr 4, poz. 59 oraz postanowienie SN z dnia 30 października 2003 r., IV CK 124/02, OSNC 2004, Nr 12, poz. 201.

prawny podział nieruchomości (prawomocne orzeczenie o zniesieniu współwłasności) nie wystarczy w warstwie dokumentacyjnej do założenia (wpisu w dziale I–0 księgi wieczystej) dla wyodrębnionej nieruchomości nowej księgi wieczystej.

Postanowienie sądu o zniesieniu współwłasności nieruchomości, dla której założona jest księga wieczysta, dokonało podziału gruntu w naturze między dotychczasowych współwłaścicieli. Istnieje jednak rozbieżność co do powierzchni nieruchomości między dotychczasowym wpisem w dziale I–0 księgi wieczystej (2,5 ha) a orzeczeniem sądu znoszącym współwłasność nieruchomości o pow. 2,61 ha.[9] Sąd cywilny na podstawie art. 36 ust. 1 u.k.w.h. zawiadomił sąd wieczystoksięgowy o zmianie właściciela nieruchomości, dla której założona jest księga wieczysta. Żaden z właścicieli nie złożył wniosku o założenie księgi wieczystej dla nabytej nieruchomości i o zamknięcie księgi dotychczasowej[10]. Powstaje pytanie o kognicję sądu wieczystoksięgowego.

Sąd dokonuje z urzędu (art. 36 ust. 3 u.k.w.h.) wpisu ostrzeżenia w dziale III księgi wieczystej o niezgodności stanu prawnego nieruchomości ujawnionego w dziale II tej księgi z rzeczywistym stanem prawnym wynikającym z prawomocnego postanowienia sądu o zniesieniu współwłasności. Badając także treść księgi wieczystej sąd stwierdził niezgodność powierzchni nieruchomości ujawnionej w dziale I–0 z treścią sentencji postanowienia sądu. Zasadniczy problem wymagający rozstrzygnięcia – jak się wydaje – sprowadza się do pytania: czy w rozważanym wypadku mamy do czynienia z tą samą nieruchomością, która jest ujawniona w dziale I–O księgi wieczystej oraz oznaczona w postanowieniu o zniesieniu współwłasności nieruchomości (grunt ten ma ten sam numer ewidencyjny, ale o innej powierzchni). Wpis w dziale I–0 księgi wieczystej decyduje o tym, że mamy do czynienia z jedną nieruchomością w znaczeniu wieczystoksięgowym (art. 1 ust. 2 u.k.w.h.). Nieruchomość taka może składać się z jednej bądź wielu działek ewidencyjnych geodezyjnie wyodrębnionych w rozumieniu § 9 ust. 1 cyt. rozp. z 2001 r. W rozważanym wypadku mamy do czynienia z działką ewidencyjną o tym samym numerze (liczbie naturalnej) zarówno w dziale I–0 księgi wieczystej, jak i w postanowieniu sądowym. Przedmiotem podziału w naturze jest nieruchomość oznaczona takim samym numerem, który ma postać liczby naturalnej. Różnice dotyczą powierzchni tej nieruchomości. Tak więc o tożsamości (wyróżnieniu) nieruchomości jako działki ewidencyjnej decyduje nadanie jej numeru. Nie można bowiem wykluczyć, że powierzchnia takiej działki jako nieru-

9 Nieruchomość będąca przedmiotem zniesienia współwłasności posiada ten sam numer ewidencyjny (np. nr 2214) ujawniony w księdze wieczystej oraz w treści sentencji postanowienia sądu, na podstawie którego nastąpił podział na działki nr 2214/1 oraz 2214/2 o łącznej powierzchni 2,61 ha na rzecz każdego ze współwłaścicieli. Nastąpił zatem podział geodezyjny oraz prawny nieruchomości.

10 Możliwy jest także wniosek o założenie księgi wieczystej dla jednej z wyodrębnionych nieruchomości po odłączeniu działki z dotychczasowej księgi wieczystej oraz wniosek o zmianę wpisu w dziale I–0 przez ujawnienie wyodrębnionej działki drugiej oraz w dziale II tejże księgi wieczystej przez wykreślenie dotychczasowych współwłaścicieli i wpisanie nabywcy.

chomości ujawniona w dziale I–0 księgi łamie 6 „Obszar" będzie różna od powierzchni oznaczonej w sentencji postanowienia o zniesieniu współwłasności nieruchomości; choćby z tej przyczyny, że wpis w księdze wieczystej jest niezgodny z aktualnymi danymi ewidencji gruntów (art. 27 ust. 1 u.k.w.h. w zw. z § 49 ust. 1 pkt 2 cyt. rozp. wyk. z 2001 r.). Sąd w postanowieniu o zniesieniu współwłasności dysponował aktualnym wypisem z ewidencji gruntów, mapą ewidencyjna oraz projektem podziału sporządzonym przez biegłego geodetę (art. 621 kpc.).

W rozważanej sytuacji sąd powinien z urzędu wpisać w dziale III księgi wieczystej ostrzeżenie o niezgodności wpisu w dziale II wspomnianej księgi z rzeczywistym stanem prawnym na podstawie prawomocnego postanowienia o zniesieniu współwłasności (art. 36 ust. 3 u.k.w.h. w zw. art. 626^8 § 2 kpc.).

Pozostaje rozważyć kwestię oceny sądu wieczystoksięgowego co do treści wpisu w dziale I–0 księgi wieczystej w sytuacji, gdy przy dokonaniu wpisu ostrzeżenia sąd stwierdzi różnicę w powierzchni tej nieruchomości. Chodzi mianowicie o to, czy sąd przy wpisie ostrzeżenia powinien również z urzędu dokonać wpisu zmiany obszaru nieruchomości według treści orzeczenia sądu (por. art. 624 kpc.).

Wpis ostrzeżenia odnosi się do niezgodności prawa ujawnionego w dziale II księgi wieczystej. Nie ma to znaczenia dla wpisu objętego działem I–0 księgi. Tryb i sposób sprostowania oznaczenia nieruchomości co do jej powierzchni przewidziany jest w art. 27 ust. 1 i 2 u.k.w.h. Jest to bowiem jedyny tryb usunięcia istniejącej niezgodności. Nie ma zatem podstaw do dokonywania z urzędu takiego sprostowania.

Można sobie wyobrazić sytuację, że mimo doręczenia zawiadomienia o dokonanym z urzędu wpisie ostrzeżenia, żaden z dotychczasowych współwłaścicieli ujawnionych dotychczas w dziale II księgi wieczystej, wbrew pouczeniu zawartym w zawiadomieniu o wpisie ostrzeżenia o obowiązku złożenia wniosku o ujawnienie nowego stanu prawnego nieruchomości – nie składa takiego wniosku. Wbrew temu obowiązkowi wnosi jednak o dokonanie zmiany w dziale I – 0 dotychczasowej księgi wieczystej w zakresie ujawnienia aktualnej powierzchni nieruchomości podzielonej na wyodrębnione działki, zgodnie z prawomocnym orzeczeniem sądu. Wniosek taki sąd powinien oddalić (art. 626^9 kpc.) z uwagi na brak podstaw do dokonania zmiany wpisu w dziale I–0 dotychczasowej księgi wieczystej. Z mocy postanowienia sądowego nastąpił nie tylko podział geodezyjny, ale także podział prawny nieruchomości. Dotychczasowy współwłaściciel, którego wpis w dziale II tej księgi ujawnia niezgodność jego prawa z rzeczywistym stanem prawnym nieruchomości, nie ma legitymacji czynnej do złożenia przedmiotowego wniosku. Na podstawie wspomnianego orzeczenia sądu tenże wnioskodawca stał się właścicielem nowej nieruchomości zarówno pod względem prawnym, jak i geodezyjnym

i jego legitymacja czynna powinna zmierzać do ujawnienia jego stanu prawnego w księdze wieczystej.

W dotychczasowych rozważaniach zmiana stanu prawnego nieruchomości nastąpiła niezależnie od wpisu własności do księgi wieczystej. Niekiedy jednak do powstania prawa użytkowania wieczystego ustawa wymaga konstytutywnego wpisu w księdze wieczystej[11]. Wpis taki jest konieczny, jeżeli małżonkowie w drodze umowy nabyli prawo użytkowania wieczystego na zasadzie wspólności ustawowej. Po ujawnieniu takiego prawa małżonkowie zawarli umowę rozdzielności majątkowej (art. 47 k.r.o.) bądź nastąpiło ustanowienie przez sąd rozdzielności majątkowej (art. 52 k.r.o.), czy też został orzeczony rozwód małżeństwa (art. 58 k.r.o.). We wszystkich wspomnianych wypadkach następuje ustanie wspólności ustawowej i powstanie rozdzielności majątkowej z domniemaniem równych udziałów w majątku wspólnym. Dotychczasowe użytkowanie wieczyste zostaje przekształcone w częściach ułamkowych. Wskazana umowa oraz orzeczenia sądowe[12] stanowią podstawę zmiany wpisu w dziale II księgi wieczystej co do prawa użytkowania wieczystego po $^1/_2$ części w miejsce wspólności ustawowej. Niewątpliwie w wyniku przytoczonych zdarzeń nastąpił podział prawny, gdyż zmienił się reżim użytkowania wieczystego. W miejsce wspólności ustawowej obecnie prawo użytkowania wieczystego należy do dwóch osób po $^1/_2$ części. Jednakże w żadnym ze wskazanych wypadków nie nastąpiło przeniesienie użytkowania wieczystego na drugą stronę, które wymagałoby konstytutywnego wpisu w księdze wieczystej. Zmienił się jedynie reżim prawny użytkowania wieczystego i dla przekształcenia tegoż prawa w części ułamkowe po $^1/_2$ nie wymaga się wpisu konstytutywnego w księdze wieczystej.

Konstatacja ta ma istotne znaczenie nie tylko w zakresie ujawnienia wpisu dotychczasowych małżonków w dziale II księgi wieczystej. Podział prawny nieruchomości (użytkowania wieczystego) wpływa bezpośrednio nie tylko na treść wpisu w dziale II księgi wieczystej, ale może mieć także istotne znaczenie dla oceny stanu prawnorzeczowego nieruchomości, dla której założona jest księga wieczysta.

Praktyka wieczystoksięgowa dostarcza przykładów, iż dostrzeżona niezgodność stanu prawnego nieruchomości (własności, użytkowania wieczystego) nie uniemożliwia sądowi dokonania samodzielnej oceny stanu prawnego nieruchomości, mimo braku wpisu stosownego ostrzeżenia. Niejednokrotnie okazuje się, iż wpis ostrzeżenia o niezgodności jest bezprzedmiotowy.

11 Co do sposobu powstania użytkowania wieczystego bliżej na ten temat zob. A. Cisek [w:] System prawa prywatnego. Tom 4. Prawo rzeczowe, pod red. E. Gniewka..., s. 194 i n.

12 Pogląd przeciwny wyraził SN w postanowieniu z dnia 7 stycznia 1998 r., II CKN 177/97 z krytyczną glosą S. Rudnickiego, OSP nr 10, poz. 168 i trzeba przyjąć, że wyrazem tej krytyki jest powrót do dotychczasowej linii orzecznictwa wyrażonej w uchwale z dnia 21 czerwca 2001 r., III CZP 16/01 z aprobującą glosą E. Gniewka, OSP 2002, nr 2, poz. 67.

W dziale II księgi wieczystej ujawnieni są małżonkowie jako użytkownicy wieczyści gruntu oraz właściciele budynku na zasadzie wspólności ustawowej. W wyniku prawomocnego wyroku orzekającego rozwód małżeństwa i ustania wspólności majątkowej małżeńskiej żaden z byłych małżonków nie złożył w sądzie wniosku o zmianę wpisu prawa w dziale II księgi wieczystej w miejsce wspólności ustawowej, prawa współużytkowania wieczystego i współwłasności budynkowej – w częściach ułamkowych po $^1/_2$. Oznacza to, iż z chwilą prawomocnego wyroku orzekającego rozwód małżeństwa, wpis w dziale II księgi wieczystej stał się niezgodny z rzeczywistym stanem prawnym. Po prawomocnym wyroku wpłynął do sądu wieczystoksięgowego wniosek o wpis hipoteki przymusowej na prawie użytkowania wieczystego (art. 65 ust. 3 u.k.w.h.) objętego wspólnością ustawową według treści wpisu w dziale II księgi wieczystej. Sąd wniosek uwzględnił i dopiero po dokonaniu żądanego wpisu hipotecznego, został złożony wniosek o zmianę wpisu w dziale II księgi wieczystej przez wykreślenie dotychczasowego reżimu prawnego odnoszącego się do wspólności ustawowej i wpisanie byłych małżonków jako współużytkowników wieczystych i właścicieli budynku po $^1/_2$ części na podstawie dołączonego do wniosku wyroku rozwodowego.

Sąd wieczystoksięgowy wniosek ten uwzględnił i wpis się uprawomocnił. Następnie dłużnicy hipoteczni według wpisu w dziale IV księgi wieczystej (jako byli małżonkowie) w apelacji od wpisu hipoteki domagali się jego wykreślenia i oddalenia wniosku. W chwili uwzględnienia wniosku hipotecznego (dokonania wpisu) prawo użytkowania wieczystego do zabudowanego gruntu nie stanowiło już przedmiotu wspólności ustawowej uzasadniającego dokonanie wpisu hipoteki przymusowej, ponieważ przed datą wydania administracyjnego tytułu wykonawczego przeciwko małżonkom – (byli małżonkowie) pozostawali już na podstawie prawomocnego wyroku rozwodowego w świetle prawa materialnego w rozdzielności majątkowej w częściach ułamkowych.

Na tle przedstawionego stanu faktycznego nie ulega wątpliwości, iż w chwili dokonania wpisu hipoteki przymusowej, wpis w dziale II księgi wieczystej był niezgodny z rzeczywistym stanem prawnym. Sąd przy dokonaniu wpisu hipoteki nie mógł dostrzec tej niezgodności i mimo nieaktualnego (niezgodnego z rzeczywistym stanem prawnym) wpisu co do reżimu prawnego użytkowania wieczystego, wpis hipoteki według treści wpisu w dziale II księgi wieczystej był wówczas uzasadniony. W postępowaniu odwoławczym od wpisu hipoteki powstaje problem kognicji sądu, jeżeli w chwili rozpoznania apelacji wpis w dziale II tejże księgi wieczystej jest już zgodny z rzeczywistym stanem prawnym i ujawnia współużytkowników wieczystych po $^1/_2$ części.[13]

13 Przed rozpoznaniem apelacji od wpisu hipoteki, sąd rejonowy na wniosek byłych małżonków dokonał wpisu w dziale II księgi wieczystej zgodnie z ich żądaniem na podstawie dołączonego do wniosku prawomocnego wyroku orzekającego rozwód małżeństwa i przedstawił akta księgi wieczystej sądowi II instancji w zakresie rozpoznania apelacji od wpisu hipoteki.

Nie ulega wątpliwości, iż apelację należy uwzględnić i wykreślić wpis hipoteki, ponieważ w chwili rozpoznania sprawy w dziale II księgi wieczystej, jako dłużnicy ujawnieni są współużytkownicy wieczyści po $^1/_2$ części. Wpis hipoteki przymusowej natomiast możliwy był tylko na prawie małżonków objętym wspólnością ustawową (współwłasnością łączną).[14]

Można wyobrazić sobie sytuację, w której apelujący o wpis hipoteki dopiero w sądzie II instancji dołączają do apelacji wspomniany wyrok rozwodowy i wnioskują zmianę dokonania wpisu w dziale II księgi wieczystej oraz uchylenia zaskarżonego wpisu hipoteki i oddalenia w tym zakresie wniosku hipotecznego. Ponadto wymaga rozważenia wypadek, w którym apelujący wnoszą o uchylenie zaskarżonego wpisu hipotecznego i oddalenie w tym zakresie wniosku, motywując swoje stanowisko zdarzeniem wywołanym prawomocnym wyrokiem rozwodowym, ale nie odnoszą się w ogóle do niezgodnego z rzeczywistym stanem prawnym wpisu w dziale II księgi wieczystej.

W rozważanym wypadku podział prawny nieruchomości (prawa użytkowania wieczystego), wywołany wyrokiem orzekającym rozwód małżeństwa, wpływa na ocenę sytuacji prawnorzeczowej co do wpisów w dziale II oraz IV księgi wieczystej. Z drugiej jednak strony, gdyby nie zmieniono wpisu w dziale II księgi wieczystej i wbrew wyrokowi rozwodowemu wpis byłby niezgodny z rzeczywistym stanem prawnym i ujawniał nadal prawo małżonków na podstawie wspólności ustawowej, obciążenie hipoteczne prawa użytkowania wieczystego byłoby uzasadnione i apelację należałoby oddalić. Doprowadzenie do wykreślenia hipoteki byłoby w tej sytuacji trudniejsze. Najpierw należałoby złożyć wniosek o wpis aktualnego stanu prawnego do działu II księgi wieczystej na podstawie wyroku rozwodowego. Następnie byli małżonkowie, jako strona powodowa w trybie art. 10 ust. 1 u.k.w.h. w powództwie o uzgodnienie stanu prawnego działu IV księgi wieczystej, powinni żądać wykreślenia hipoteki przymusowej, ponieważ w chwili wpisu dokonanego przez sąd I instancji użytkowanie wieczyste nie stanowiło przedmiotu wspólności ustawowej, tylko należało do nich po $^1/_2$ części.

Jeżeli byli małżonkowie jako wnioskodawcy złożyli apelację zarówno co do wpisu w dziale II oraz IV księgi wieczystej, oba żądania należy uwzględnić i dokonać aktualizacji wpisu, co do reżimu prawa użytkowania wieczystego i własności budynkowej po $^1/_2$ części oraz uchylenia wpisu hipotecznego i oddalenia wniosku w tym zakresie.

Kilka istotnych kwestii w zakresie prawnego podziału nieruchomości może powstać przy ocenie prawomocnego postanowienia sądu wydanego w trybie art.

14 Zob. np. uchwałę SN z dnia 8 października 2003 r., III CZP 68/03, OSNC 2004, Nr 12, poz. 191 według której podstawę wpisu hipoteki przymusowej na nieruchomości stanowiącej przedmiot współwłasności łącznej podatnika i jego małżonka może stanowić tytuł wykonawczy na oboje małżonków.

998 kpc. o przysądzeniu współwłasności na rzecz osób biorących udziału w licytacji, jeżeli sąd w sentencji orzeczenia nie określił wielkości udziału każdego ze współwłaścicieli. Zgodnie z art. 999 § 1 kpc. prawomocne postanowienie o przysądzeniu własności przenosi własność na nabywcę i stanowi tytuł prawny do ujawnienia na rzecz nabywcy własności w katastrze nieruchomości oraz przez wpis w księdze wieczystej.[15] Powstaje zatem pytanie, czy wskazane orzeczenie, jeżeli nie określa wielkości udziału każdego ze współwłaścicieli w nabytej nieruchomości, może stanowić w rozumieniu art. 999 § 1 kpc. w zw. z art. 626^8 § 2 kpc. podstawę wpisu w dziale II księgi wieczystej?

Różna jest w tym względzie praktyka sądów wieczystoksięgowych. W każdym razie nie można podzielić rozstrzygnięcia oddalającego wniosek o wpis w księdze wieczystej tylko dlatego, że postanowienie sądu o przysądzeniu własności nieruchomości nie określiło wysokości udziałów we współwłasności nabytej nieruchomości. Błędne jest bowiem twierdzenie, że sąd wieczystoksięgowy w świetle art. 365 § 1 kpc. związany jest treścią sentencji powyższego postanowienia i nie może dokonać na jego podstawie żądanego wpisu. Takiej podstawy oddalenia wniosku nie stanowi zwłaszcza § 38 ust. 1 pkt 3 rozp. wyk. z 2001 r., według którego sąd obowiązany jest dokonać wpisu współwłasności oraz wysokości udziałów współwłaścicieli, a takiego rozstrzygnięcia nie zawiera sentencja prawomocnego postanowienia o przysądzeniu współwłasności.

Odpowiedź, a zarazem rozstrzygnięcie sprawy w postaci wpisu bądź oddalenia wniosku zależy od treści żądania. Jeżeli współwłaściciele żądają dokonania wpisu równych udziałów (np. po $^1/_2$, po $^1/_4$ części), to mimo pewnej wadliwości sentencji postanowienia o przysądzeniu współwłasności, sąd w postępowaniu o wpis współwłasności nie może zapominać, że na podstawie art. 197 kc. domniemywa się, że udziały współwłaścicieli są równe. Zgodnie podnosi się bowiem, że jeżeli wielkość udziałów w postaci ułamków nie wynika z treści czynności prawnej lub innego zdarzenia stanowiącego źródło powstania współwłasności, to w razie braku takiego określenia, art. 197 kc. wprowadza domniemanie równości udziałów przysługujący poszczególnym współwłaścicielom.[16] Niewątpliwie takim źródłem powstania współwłasności jest prawomocne postanowienie o przysądzeniu własności. Nastąpił bowiem podział prawny nieruchomości. Wpis ma charakter deklaratoryjny i sąd powinien wniosek uwzględnić, dokonując wpisu współwłasności w równych udziałach współwłaścicieli.

15 Zob. np. A. Barańska, w: Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom II, pod red. K. Piaseckiego, Warszawa 1997, s. 1102 i n.

16 E. Skowrońska-Bocian, w: Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I, pod red. K. Pietrzykowskiego, Warszawa 1999, s. 470; E. Gniewek, w: System prawa prywatnego. Tom 3. Prawo rzeczowe, pod red. T. Dybowskiego, Warszawa 2003, s. 434.

Innej oceny wymaga żądanie wnioskodawców o dokonanie wpisu współwłasności w nierównych udziałach na podstawie prawomocnego postanowienia o przysądzeniu współwłasności w sytuacji pominięcia w sentencji wskazania wielkości udziałów bądź też w razie sporu współwłaścicieli co do nabytego udziału w drodze licytacji. We wniosku żądającym dokonanie wpisu w postaci różnych ułamków, najczęściej jako uzasadnienie dołącza się dowód zapłaty wylicytowanej ceny w kwocie przewyższającej połowę udziału[17]. Jest to typowy spór o prawo, którego kognicja przekracza zakres postępowania wieczystoksięgowego. W tym wypadku aktualny wydaje się pogląd Sądu Najwyższego, znajdujący również uzasadnienie w rozważanej sytuacji. Otóż, gdy akt własności ziemi wydany na podstawie art. 1 ustawy z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz.U. Nr 27, poz. 250 ze zm.) stwierdza, że kilka osób stało się z mocy prawa współwłaścicielami danej nieruchomości bez określenia wielkości ich udziałów, dopuszczalne jest w postępowaniu o zniesienie współwłasności tej nieruchomości ustalenie w trybie art. 618 § 1 kpc. w zw. z art. 197 kc., że udziały tych współwłaścicieli nie są równe.[18] Niewątpliwie na podstawie prawomocnego postanowienia o przysądzenia własności nastąpił podział prawny nieruchomości. Z mocy tego orzeczenia nabywcy licytacyjni stali się współwłaścicielami nieruchomości. Postanowienie to wywołało skutek materialnoprawny w postaci przejścia współwłasności na nabywców. Wobec sporu co do wielkości udziałów w nabytej współwłasności nie może nastąpić skutek wieczystoksięgowy w postaci wpisu nabywców jako współwłaścicieli w różnych wielkościach ułamka. Spór ten może zostać rozstrzygnięty w odrębnym postępowaniu.

Poza tym wnioskodawcy dołączając wspomniane postanowienie o przysądzeniu własności nie precyzują we wniosku o wpis współwłasności w równych częściach, ograniczając żądanie do wpisu w dziale II księgi wieczystej współwłasności na podstawie dołączonego postanowienia o przysądzeniu współwłasności. W takiej sytuacji sąd, mając na uwadze treść przepisu art. 197 kc. i płynące z niego domniemanie, powinien wniosek uwzględnić i dokonać wpisu współwłasności w równych częściach ułamkowych.

17 Na przykład wylicytowana cena nabycia wynosi 50 tys. zł, a wnioskodawca przedkłada dowód wpłaty na poczet całej kwoty 40 tys. zł, żądając dokonana wpisu współwłasności na jego rzecz 4/5 części, zaś na rzecz drugiego współwłaściciela w 1/5 części.

18 Tak uchwała SN z dnia 5 kwietnia 1979 r., III CZP 1/79, OSNC 1979, Nr 12, poz. 229.

Maksymilian Pazdan

O sposobach usuwania kolizji wynikających z wielorakiego obywatelstwa w prawie prywatnym międzynarodowym

I. Obywatelstwo oznacza więź pomiędzy osobą fizyczną a państwem[1]. Jest to więź o charakterze prawnym. Dzięki niej dana osoba jest obywatelem określonego państwa, członkiem społeczności tego państwa.

Pod wpływem idei zaszczepionych przez nową szkołę włoską[2] rozpoczęła się kariera obywatelstwa w roli łącznika decydującego o właściwości prawa, zwłaszcza w sprawach z zakresu prawa osobowego, rodzinnego i spadkowego[3]. Tą drogą poszli liczni ustawodawcy w drugiej połowie XIX i w XX wieku[4].

W niektórych regionach świata z łącznikiem obywatelstwa konkuruje skutecznie łącznik domicylu; ostatnio zastępowany coraz częściej przez łącznik zwyczajnego pobytu[5].

Polski ustawodawca, zarówno w 1926, jak i w 1965 roku przyjął w szerokim zakresie właściwość *legis patriae*.

Łącznik obywatelstwa ma wiele zalet[6]. Przemawia za nim to zwłaszcza, iż opiera się on na więzi osoby z określonym państwem, która odznacza się ciągle

1 Por. F. Terré, Reflexions sur la notion de nationalité, Revue critique de droit international privé (Rev. crit.) 1975 nr 2, s. 198 i nast.; W. Ramus, Instytucje prawa o obywatelstwie polskim, Warszawa 1980, s. 21; Ch.-L. Closset, Traité de la nationalité an droit belge, Bruxelles 1993, s. 1 i nast.; J. Jagielski, Obywatelstwo polskie. Zagadnienia podstawowe, Warszawa 1998, s. 10 i nast.; M. Zdanowicz, Wielokrotne obywatelstwo w prawie międzynarodowym i krajowym, Warszawa 2001, s. 23.

2 Jej twórcą był Pasquale Stanislao Mancini. Godzi się przypomnieć w tym kontekście jego wykład wygłoszony w Turynie w 1851 r. pt. Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti oraz takich reprezentantów nurtu zapoczątkowanego przez Manciniego jak P. Esperson, P. Fiore, G. Diena, A. Weiss, E. Audinet, F. Surville, czy też F. Laurent.

3 Por. E. Jayme, Considérations historiques et actuelles sur la codification du droit international privé, Recueil des Cours 1982 IV, s. 39 i nast.; M. Rohe, Staatsangehörigkeit oder Lebensmittelpunkt? Anknüpfungsgerechtigkeit im Lichte neuerer Entwicklungen, w: Festschrift für Dietrich Rothoeft. Hrsg. von Ch. Engel und H. Weber. Jehle–Rehm 1994, s. 6 i nast.

4 Przykładowo wymienić tu można kc. włoski z 1865 r. (oraz z 1942 r.), kc. hiszpański z 1889 (oraz przepisy z 1974 r.), ustawę japońską z 1898, przep. wprow. kcn. z 1896 r. (a także ustawę z 1986 r.), kc. albański z 1928 r. (a także ustawę albańską z 1964 r.), kc. grecki z 1940 r., kc. egipski z 1948 r., ustawę czechosłowacką z 1963 r. (dziś obowiązującą w Republice Czeskiej i w Republice Słowackiej), kc. portugalski z 1966 (oraz przepisy z 1977 r.). Łącznikiem obywatelstwa posłużono się w szerokim zakresie w projektach konwencji przygotowanych przez Konferencję Haską Prawa Prywatnego Międzynarodowego.

5 Na temat pojawienia się i wykorzystania łącznika zwyczajnego pobytu por. D. Masmejan, La localisation des personnes physiques en droit international privé, Genève 1994, s. 83 i nast.

6 Przypomnijmy tu wypowiedź K. Przybyłowskiego, Nowe polskie unormowanie problematyki kolizyjnej prawa prywatnego międzynarodowego, Studia Cywilistyczne t. VIII 1966, s. 8: „W szerokiej mierze utrzymano dotąd przyjętą właściwość prawa ojczystego w zakresie zdolności prawnej, zdolności do czynności prawnych, stosunków rodzinnych i spraw spadkowych. Uzasadnia ją intensywność powiązania istniejącego między obywatelem a jego państwem oraz względna stałość tego powiązania, większa niż przy łączniku zamieszkania".

dość dużą intensywnością, jednoznacznością i stabilnością. Najczęściej też równolegle z tą więzią występuje powiązanie osoby z prawem obowiązującym w państwie, którego ona jest obywatelem. Powiązanie to przybiera różne formy. Łącznik obywatelstwa zmniejsza więc niedogodności związane w opuszczeniem kraju ojczystego i osiedleniem się w nowym miejscu, a w każdym razie dzięki niemu stają się one mniej dokuczliwe. Jednak ujawniają się również czasem jego strony ujemne. Opóźnia on bowiem proces asymilacji osoby w nowym środowisku społecznym. Sprawia, iż niekiedy bez racjonalnego uzasadnienia i bez uwzględnienia okoliczności konkretnego przypadku, trwa właściwość prawa państwa, z którym dana osoba była związana poprzednio, mimo że na stałe przeniosła swoją aktywność życiową w miejsce nowego osiedlenia, zrywając wszelkie więzi (poza obywatelstwem) z krajem ojczystym.

Łącznik obywatelstwa zawodzi w odniesieniu do apatrydów, a posługiwanie się nim sprawia kłopoty w sytuacji wielorakiego obywatelstwa. Te ostatnie sytuacje są również źródłem trudności w sferze publicznoprawnej. Dalsze rozważania zostaną jednak ograniczone wyłącznie do sfery kolizyjnoprawnej.

II. Wedle powszechnie przyjmowanej na świecie zasady o tym, czy ktoś jest obywatelem określonego państwa rozstrzyga prawo tego państwa. Zasada ta znalazła wyraz w art. 2 konwencji haskiej z 12 kwietnia 1930 r. w sprawie pewnych zagadnień dotyczących kolizji ustaw o obywatelstwie, której stroną jest również Polska (Dz.U. z 1937, Nr 47, poz. 361). Powtarzają ją ustawy kolizyjne niektórych państw[7].

W poszczególnych państwach obowiązują różnorodne i różniące się między sobą przepisy określające nabycie i utratę obywatelstwa. Różnice te sprawiają, że ta sama osoba jest czasem uznawana za swego obywatela przez dwa lub większą liczbę państw (przypadki podwójnego lub wielorakiego obywatelstwa). Można więc powiedzieć, że u podłoża podwójnego lub wielorakiego obywatelstwa leży wspomniana wyżej zasada określająca sposób ustalania obywatelstwa oraz różnice w unormowaniu obywatelstwa w prawie poszczególnych państw.

Do zwielokrotnienia sytuacji wielorakiego obywatelstwa przyczynia się współcześnie występujące coraz częściej liberalne unormowanie obywatelstwa mężatki (brak przymusu przyjęcia obywatelstwa męża)[8] oraz obywatelstwa dzieci urodzonych w małżeństwach mieszanych.

7 Najświeższego przykładu dostarcza ustawa belgijska z 2004 r. (art. 3 § 1).

8 W myśl art. 1 konwencji o obywatelstwie kobiet zamężnych z 20 lutego 1957 r. (Dz.U. z 1959 r., Nr 56, poz. 334) ani zawarcie, ani rozwiązanie związku małżeńskiego pomiędzy obywatelami państw konwencyjnych lub obywatelem państwa konwencyjnego a cudzoziemcem, ani też zmiana obywatelstwa przez małżonka w czasie trwania związku małżeńskiego nie wpływają automatycznie na obywatelstwo żony.

Profesor Andrzej Stelmachowski, któremu to opracowanie dedykuję, w swej odważnej polemicznej wypowiedzi przed niespełna 50 laty, upomniał się o podwójne obywatelstwo dość znacznej grupy obywateli polskich, którzy po zakończeniu II-ej wojny światowej znaleźli się w ZSRR i którym prawo tego państwa nadało obywatelstwo radzieckie[9]. Pozwalam sobie dziś, w kontekście rozważanej w tym artykule problematyki, ów bój Profesora przypomnieć.

III. Wskazówki w sprawie sposobu postępowania w sytuacji wielorakiego obywatelstwa na płaszczyźnie publicznoprawnej znaleźć można we wspomnianej już konwencji o obywatelstwie z 1930 r. Przepis art. 3 konwencji zezwala na faworyzowanie przez każde państwo własnego obywatelstwa. W myśl tego postanowienia osoba mająca obywatelstwo dwu lub więcej państw może być przez każde z tych państw uważana za własnego obywatela. Jednakże państwo to nie może wykonywać opieki dyplomatycznej na rzecz swego obywatela w stosunku do państwa, które osobę tę uznaje również za swego obywatela (art. 4 konwencji). W razie wielości obywatelstw, z których wszystkie są obywatelstwami obcymi, należy – zgodnie z art. 5 konwencji – daną osobę traktować jako obywatela państwa, w którym ma ona stałe i główne miejsce pobytu lub państwa, z którym stosownie do okoliczności wydaje się ona najbardziej związana.

Zwykle też odpowiednich wskazówek udzielają przepisy prawa krajowego regulujące status cudzoziemców. Warto tu przypomnieć wskazówki zamieszczone w najstarszej i najnowszej polskiej regulacji położenia cudzoziemców.

Według art. 1 ust. 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 13 sierpnia 1926 r. o cudzoziemcach (Dz.U. Nr 83, poz. 465) „cudzoziemiec, posiadający przynależność państwową dwóch lub więcej państw, ma być przy stosowaniu niniejszego rozporządzenia traktowany jako przynależny do jednego z nich, według swobodnego uznania polskich władz państwowych".

Z kolei art. 5 ustawy z 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (Dz.U. Nr 128 poz. 1175) stanowi, że „cudzoziemca będącego obywatelem dwóch lub więcej państw traktuje się jako obywatela tego państwa, którego dokument podróży stanowił podstawę wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej".

IV. Odpowiednich rozwiązań poszukuje się też na płaszczyźnie kolizyjnoprawnej. W tym przypadku chodzi o rozwiązania umożliwiające – w sytuacji wielorakiego obywatelstwa – stosowanie norm kolizyjnych posługujących się łącznikiem obywatelstwa.

9 A. Stelmachowski, Rozwiązanie nie do przyjęcia, Nowe Prawo 1957 nr 3, s. 9 i nast. Była to polemika z artykułem E. Wierzbowskiego, Rozpoznawanie powództw o alimenty na rzecz obywateli radzieckich, Nowe Prawo 1956 nr 10, s. 64–73. Por. też E. Wierzbowski, Sprawa obywatelstwa ludności b. woj. wschodnich, Nowe Prawo 1957 nr 7-8, s. 144–145, który częściowo wycofał się z poprzednio bronionego poglądu.

Także na tej płaszczyźnie rozpowszechnione jest faworyzowanie obywatelstwa własnego. Wedle tego rozwiązania, jeżeli obywatelstwo obce zbiega się z obywatelstwem własnym należy – przy stosowaniu norm kolizyjnych posługujących się łącznikiem obywatelstwa – brać pod uwagę obywatelstwo własne. Prawem ojczystym osoby jest w tej sytuacji prawo własne.

Takie rozwiązanie znaleźć można w wielu obcych ustawach kolizyjnych. Oto ich przykładowe wyliczenie: art. 28 ust. 1 zd. 3 ustawy japońskiej z 1898 w brzmieniu nadanym ustawą z 1989 r.; art. 31 ust. 1 kc. greckiego z 1940 r.; art. 25 ust. 2 kc. egipskiego z 1948 r., § 2 zd. 2 ustawy południowokoreańskiej z 1962 r., §§ 3 ust. 1 ustawy czechosłowackiej z 1963 r. (obowiązującej dziś w Czechach i Słowacji); art. 23 ust. 2 ustawy albańskiej z 1964 r., § 9 ust. 1 ustawy austriackiej z 1978 r., § 11 ust. 2 ustawy węgierskiej z 1979 r.; art. 5 ust. 1 zd. 2 ustawy niemieckiej z 1986 r.; art. 19 ust. 2 ustawy włoskiej z 1995 r.; art. 10 ust. 1 zd. 2 ustawy Liechtensteinu z 1996 r.; art. 39 ust. 3 ustawy tunezyjskiej z 1998 r.; art. 1195 ust. 2 kc. rosyjskiego z 2001 r.; art. 3 § 2 pkt 1 ustawy belgijskiej z 2004 r.

Choć polska ustawa z 1926 r. nie regulowała wyraźnie kwestii wielorakiego obywatelstwa, za takim rozwiązaniem – przy rozstrzyganiu kolizji pomiędzy obywatelstwem własnym i obcym - wypowiadała się polska doktryna[10]. W okresie powojennym powoływano się przy tym na art. 1 ustawy o obywatelstwie polskim z 8 stycznia 1951 (Dz.U. Nr 4, poz. 25), który postanawiał, że „obywatel polski nie może być równocześnie obywatelem innego państwa"[11].

Na inną sytuację natrafiamy, badając sposoby usuwania kolizji pomiędzy obywatelstwami państw trzecich. Spotykane na świecie rozwiązania dalekie są od jednolitości.

Najczęściej polegają one na:

a) odwołaniu się do kryterium najściślejszego związku (art. 31 ust. 2 kc. greckiego z 1940 r., § 9 ust. 1 ustawy austriackiej z 1978 r., art. 19 ust. 2 ustawy włoskiej z 1995 r., art. 10 ust. 1 zd. 3 ustawy Liechtensteinu z 1996 r.) lub obywatelstwa efektywnego (art. 39 ust. 2 ustawy tunezyjskiej z 1998 r. stanowi, że w razie wielorakiego obywatelstwa sędzia skieruje się ku obywatelstwu efektywnemu),

b) przyznaniu decydującego znaczenia obywatelstwu ostatnio nabytemu (§ 2 zd. 1 ustawy południowokoreańskiej z 1962 r., § 33 ust. 2 ustawy czechosłowackiej z 1963 r., art. 23 ust. 2 ustawy albańskiej z 1964 r.),

10 Por. F. Zoll, Międzynarodowe i międzydzielnicowe prawo prywatne, w: Encyklopedia Podręczna Prawa Prywatnego, red. F. Zoll, J. Wasilkowski, z. XV (t. II z. 5), s. 899; W. Ludwiczak, Międzynarodowe prawo prywatne, Poznań 1958, s. 66 i 67; B. Walaszek, M. Sośniak, Prawo międzynarodowe prywatne, Kraków 1959, s. 64.

11 Por. W. Ludwiczak, *op. cit.*, s. 67; B. Walaszek, M. Sośniak, *op. cit.*, s. 64.

c) rozstrzygnięciu na korzyść obywatelstwa tego państwa, w którym osoba o wielorakim obywatelstwie ma miejsce zamieszkania (np. art. 1195 ust. 4 kc. rosyjskiego z 2001 r.) lub miejsce zwyczajnego pobytu; niekiedy z dodatkiem, iż gdy ta wskazówka zawodzi należy wykorzystać kryterium najściślejszego związku (art. 28 ust. 1 zd. 1 i 2 ustawy japońskiej z 1898 r. w brzmieniu z 1989 r., § 11 ust. 3 ustawy węgierskiej). Do tego zbliża się rozwiązanie w myśl którego zasadniczo decyduje kryterium najściślejszego związku, jednakże przy jego ustalaniu należy brać pod uwagę miejsce zwyczajnego pobytu (por. art. 3 § 2 pkt 2 ustawy belgijskiej z 2004 r.) lub,

d) oddaniu rozstrzygnięcia w ręce sędziego (np. art. 25 ust. 1 kc. egipskiego z 1948 r.; por. również wspomniany już wyżej art. 39 ust. 2 ustawy tunezyjskiej z 1998 r.).

Przyjmowane w Polsce rozwiązania w okresie obowiązywania ustawy z 1926 r. nie były jednolite. F. Zoll proponował, by decydującą rolę przyznać w rozważanej sytuacji miejscu zamieszkania osoby, o którą chodzi[12]. Natomiast W. Ludwiczak[13] i B. Walaszek[14] uważali, że decydować powinno kryterium najściślejszego związku.

W tym ostatnim kierunku poszedł ustawodawca polski w 1965 r.

W myśl art. 2 § 2 ustawy z 1965 r., w razie podwójnego lub wielorakiego obywatelstwa, gdy żadnym z nich nie jest obywatelstwo polskie, należy jako prawo ojczyste stosować prawo tego spośród konkurujących ze względu na obywatelstwo państw, z którym dana osoba jest najściślej (najsilniej) związana. Na ogół przyjmuje się, że związek – o którym mowa – należy oceniać przy uwzględnieniu całokształtu okoliczności dotyczących danej osoby[15].

O wiele mniej liczne są ustawodawstwa, które obywatelstwo własnego państwa traktują w omawianym zakresie na równi z obywatelstwem obcym. Ustanawiają one jednolitą regułę posługującą się tym samym kryterium – zarówno wtedy gdy konkurują ze sobą obywatelstwa państw trzecich, jak i wtedy gdy z obywatelstwem obcego państwa konkuruje obywatelstwo własne.

Rozwiązanie takie przyjął w szczególności ustawodawca szwajcarski. W myśl art. 23 ust. 2 ustawy szwajcarskiej z 1987 r., jeżeli osoba fizyczna ma kilka obywatelstw, dla określenia prawa właściwego miarodajne jest – o ile niniejsza ustawa nie stanowi inaczej – obywatelstwo państwa, z którym osoba ta jest najściślej związana. Regułę tę stosuje się także, gdy z obywatelstwem zagranicznym konkuruje obywatelstwo szwajcarskie[16]. Warto zauważyć, że w zakresie jurysdykcji – w myśl art. 23 ust. 1 tej ustawy – w razie wielorakiego obywatelstwa rozstrzygające znaczenie ma obywatelstwo szwajcarskie.

Podobne rozwiązanie przyjęto w przepisach art. 1168 ust. 1 kc. Uzbekistanu z 1997 r., art. 1094 ust. 1 zd. 2 kc. Kazachstanu z 1999 r., art. 9 ust. 1 zd. 2 ustawy Azerbejdżanu z 2000 r.

Natomiast przepis art. 4 ustawy z 1913 r. obowiązującej w Maroku określenie statutu personalnego w sytuacji wielorakiego obywatelstwa powierza sędziemu.

V. W ramach prac nad projektem nowej ustawy o prawie prywatnym międzynarodowym pojawiło się pytanie: czy do ustawy należy wprowadzić przepis regulujący – na użytek prawa prywatnego międzynarodowego – sposób wyjścia w sytuacji wielorakiego obywatelstwa, a w razie pozytywnej odpowiedzi na to pytanie – jaką nadać mu treść?

Jestem zwolennikiem pozytywnej odpowiedzi. Przemawiają za tym następujące argumenty:

Współcześnie obserwujemy na świecie wzrost liczby przypadków wielorakiego obywatelstwa i można zakładać, że tendencja ta utrzyma się w najbliższej przyszłości[17]. Pozostanie też w ustawach kolizyjnych łącznik obywatelstwa, choć można oczekiwać zmniejszenia się zakresu jego wykorzystania.

Rozwiązania przyjmowane w sprawie wielorakiego obywatelstwa w krajowych przepisach regulujących obywatelstwo lub położenie cudzoziemców nie zapewniają satysfakcjonujących rozstrzygnięć na płaszczyźnie kolizyjnoprawnej. Ich cele bowiem są odmienne. Dotyczy to także polskiej ustawy o obywatelstwie oraz ustawy o cudzoziemcach. W szczególności nie nadaje się do wykorzystania w celach kolizyjnoprawnych kryterium dokumentu podróży stanowiącego podstawę wjazdu cudzoziemca na terytorium Polski, przyjęte w art. 5 ustawy z 2003 r. o cudzoziemcach.

12 F. Zoll, *op. cit.*, s. 899.

13 W. Ludwiczak, *op. cit.*, s. 68 (uważał on, że przy ustalaniu z którym państwem osoba jest najbardziej związana, uwzględniamy jej wolę, którą osoba ta objawia swoim zachowaniem się; podkreślał też, że broniona przez niego zasada jest „demokratyczna").

14 B. Walaszek, M. Sośniak, *op. cit.*, s. 65.

15 Por. K. Przybyłowski, Kodyfikacyjne zagadnienia polskiego prawa międzynarodowego prywatnego, Studia Cywilistyczne 1964, t. V, s. 12 przyp. 18; M. Pazdan, Prawo prywatne międzynarodowe, Warszawa 2005, s. 51.

16 Por. M. Keller, J. Kren Kostkiewicz, w: IPRG Kommentar, Zürich 1993, s. 293 Nb 8; C. Christen–Westenberg, w: Komentar zum schweizerischen Privatrecht. Internationales Privatrecht. Hrsg. H. Honsell, A.K. Schnyder, N.P. Vogt, Basel u. Frankfurt a. M. 1996, s. 208; B. Dutoit, Commentaire de la loi fédérale du 18 décembre 1987, Bâle, Genčve, Munich 2001, s. 83 Nb 2; M. Keller, J. Kren Kostkiewicz, w: Zürcher Kommentar zum IPRG, Zürich, Basel, Genf 2004, s. 326 Nb 10.

17 O sytuacji w Niemczech pisze D. Martiny, Probleme der Doppelstaatsangehörigkeit im deutschen Internationalen Privatrecht, Juristenzeitung 1993 nr 23, s. 1993 i nast. Por. też spostrzeżenie M. Zdanowicz, *op. cit.*, s. 178: „Trudno współcześnie utrzymywać fikcję prawną nakazującą obywatelowi polskiemu posiadanie tylko i wyłącznie obywatelstwa polskiego, ponieważ na skutek niezależnych od decyzji polskich organów okoliczności może powstać stan wielokrotnego obywatelstwa".

Wydaje się więc, iż w przyszłej polskiej ustawie powinien znaleźć się przepis wskazujący wyjście w sytuacji wielorakiego obywatelstwa na użytek prawa prywatnego międzynarodowego. Wydaje się też, że należy zrezygnować z uprzywilejowania obywatelstwa własnego państwa w sytuacji jego zbiegu z obywatelstwem obcym[18]. Obywatelstwo „martwe" nie powinno pociągać za sobą właściwości prawa ojczystego, jeśli nawet jest ono obywatelstwem polskim. W zderzeniu z obywatelstwem efektywnym innego państwa powinno – na płaszczyźnie kolizyjnoprawnej – ponieść porażkę. Pamiętajmy, że celem norm kolizyjnych jest możliwie sprawiedliwe i harmonijne rozgraniczenie sfery działania różnych systemów prawnych. Obywatelstwo w prawie prywatnym międzynarodowym dopuszczane jest do roli łącznika rozstrzygającego o właściwości prawa ze względu na charakteryzujące go powiązanie osoby z określonym państwem. Jest więc oczywiste, iż w sytuacji gdy tego rodzaju powiązań jest więcej o właściwości prawa decydować powinno powiązanie najbardziej intensywne.

Przyczyny zachowania obywatelstwa polskiego przez naszych obywateli osiadłych za granicą i mających równocześnie obywatelstwo kraju osiedlenia się mają z reguły charakter złożony. Bywa też, że związek z nową ojczyzną jest bardziej intensywny niż z naszym państwem. Brak racji, by w takich przypadkach upierać się – rozstrzygając o właściwości prawa ojczystego – przy przyznawaniu zawsze pierwszeństwa polskiemu obywatelstwu. Niechże w takich przypadkach decyduje intensywność powiązania osoby, o którą chodzi, z państwami, których jest ona obywatelem. Na tej drodze można łatwiej osiągnąć międzynarodową harmonię rozstrzygnięć.

Wiele przemawia więc za wprowadzeniem do naszego prawa jednolitej reguły, obejmującej wszystkie sytuacje wielorakiego obywatelstwa, posługującej się kryterium najściślejszego związku. Reguła ta mogłaby mieć następujące brzmienie: „jeżeli ustawa przewiduje właściwość prawa ojczystego, a dana osoba uznawana jest za swego obywatela przez więcej niż jedno państwo, podlega jako prawu ojczystemu prawu tego z nich, z którym jest najściślej związana". Taka też propozycja znalazła się w projekcie nowej ustawy o prawie prywatnym międzynarodowym w wersji z 2004 roku.

VI. Od zasady, iż w sytuacji wielorakiego obywatelstwa należy na płaszczyźnie kolizyjnoprawnej posługiwać się kryterium najściślejszego związku, czy też obywatelstwa efektywnego, dopuścić należy odstępstwa. Zdarza się bowiem, iż

18 Wypowiedzi przeciw faworyzowaniu obywatelstwa własnego znaleźć można także w literaturze obcej. Por. bliżej M. Ferid, Zur kollisionsrechtlichen Behandlung des Inländers mit zugleich ausländischer Staatsangehörigkeit, Rabels Zeitschrift 1958, s. 498 i nast.; P. Lagarde, Vers une approche fonctionnelle du conflit positif de nationalités (r propos notamment de l'arrêt Dujaque de la Première chambre civile du 22 juillet 1987), Rev. crit. 1988 nr 1, s. 34 i nast. oraz powo³any przez niego J.-P. Laborde, La pluralité du point de rattachement dans l'application de la règle de conflit (thèse Bordeaux 1981).

ustawa kolizyjna uzależnia właściwość prawa od tego, czy określone osoby są obywatelami tego samego państwa. W takim przypadku dla przyjęcia, iż wymaganie to jest spełnione powinno wystarczać, iż prawo tego państwa osoby te uznaje za swych obywateli, bez względu na wynik do jakiego prowadziłoby posłużenie się – w razie podwójnego obywatelstwa którejkolwiek z tych osób – regułą najściślejszego związku.

Dodajmy do tego pozytywnie ocenione doświadczenia judykatury polskiej i francuskiej, polegające na respektowaniu jurysdykcji sądów drugiego państwa i wydanych przez te sądy orzeczeń dotyczących osób o podwójnym obywatelstwie[19]. Stanowiło to przejaw dążenia do harmonijnego (w miarę możliwości) rozgraniczenia kompetencji konkurujących ze sobą państw względem osób o podwójnym obywatelstwie.

Tego rodzaju kłopotom można zapobiec na przyszłości jedynie w drodze ujednolicenia w skali międzynarodowej sposobów rozwiązywania problemów wynikających z wielorakiego obywatelstwa w trzech sferach: co do właściwości prawa ojczystego, jurysdykcji oraz uznawania i wykonywania wyroków. Trudno bowiem oczekiwać pełnej rezygnacji w tych sferach z wykorzystania łącznika obywatelstwa.

19 Por. L. Lagarde, *op. cit.*, s. 29 i nast.

Stanisław Prutis

Kształtowanie ustroju rolnego – potrzeba nowej regulacji ustawowej

1. Od wejścia w życie ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego[1] minęło niewiele ponad 2 lata. Zatem mogło by się wydawać, że jest to zbyt krótki okres stosowania ustawy, aby postawić postulat tak radykalny, jak w tytule tego opracowania. Moim zdaniem, postulat ten jest nie tylko uzasadniony, ale i pilny, aby wreszcie skonstruować instrumentarium prawne służące kształtowaniu zakładanego modelu ustroju rolnego w Polsce.

Regulacja prawna ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, wchodzącej w życie po 13 latach w pełni swobodnego obrotu nieruchomościami rolnymi[2], spotkała się z niezwykle szerokim zainteresowaniem doktryny prawa rolnego. Oprócz licznych publikacji, regulacja ustawy była przedmiotem Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej Prawa Rolnego w Jastrzębiej Górze (wrzesień 2004 r.), której dorobek zaprezentowany został w IV-tym tomie specjalistycznego periodyku „Studia Iuridica Agraria"[3]. Co jest wspólne tym publikacjom – to niezmiernie krytyczna ocena regulacji prawnej ustawy. Można zatem twierdzić, iż wystarczyło dwu lat, aby doktryna obnażyła wszelkie mankamenty i słabości legislacyjne ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Szczególną rolę spełniły publikacje prof. Aleksandra Lichorowicza, który wskazał na rozbieżności pomiędzy rzeczywistymi, a deklarowanymi celami ustawy, na słabość instrumentacji prawnej skonstruowanej w celu kształtowania ustroju rolnego[4], a nadto poddał krytycznej ocenie poziom legislacyjny konstrukcji i definicji wprowadzonych ustawą[5].

Informacje na temat działalności Agencji Nieruchomości Rolnej, której ustawodawca powierzył stosowanie mechanizmów ustawy, wskazują, iż wykorzystanie prawa pierwokupu lub wykupu nieruchomości jako instrumentów mających służyć kształtowaniu ustroju rolnego, w marginalnym stopniu wpływa na zmiany tego

1 Ustawa opublikowana w Dz.U. nr 64, poz. 592 weszła w życie 16 lipca 2003 roku.

2 Likwidacja systemu ograniczeń obrotu nieruchomościami rolnymi nastąpiła na mocy nowelizacji kodeksu cywilnego dokonanej ustawą z 26 lipca 1990 roku.

3 Studia Iuridica Agraria, tom IV pod red. Stanisława Prutisa i Błażeja Wierzbowskiego, Wyd. Temida 2, Białystok 2005, ss. 284.

4 A. Lichorowicz, Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11 IV 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej, Przegląd Legislacyjny nr 3/2004; przedruk: Studia Iuridica Agraria, tom IV, s. 9–30.

5 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 r., s. 387–434.

ustroju. Ponadto pozostawiona Agencji uznaniowość w podejmowaniu działań interwencyjnych w obrocie nieruchomościami rolnymi godzi w zasadę bezpieczeństwa obrotu.

Jednoznacznie krytyczna ocena doktryny oraz nikłe efekty działalności Agencji Nieruchomości Rolnych upoważniają do konstatacji, iż rozwiązania prawne ustawy „o kształtowaniu ustroju rolnego" nie stanowią gwarancji realizacji zasad kształtowania ustroju rolnego państwa, zapisanych w art. 1 ustawy. I co istotne, mając na względzie podnoszone w doktrynie postulaty kontroli obrotu gruntami rolnymi czy kształtowania ustroju rolnego, rozwiązania obowiązującej ustawy nie nadają się do poprawy. Jeżeli zatem opowiadamy się za aktywną rolą prawa w kształtowaniu ustroju rolnego, należy uchylić obowiązującą ustawę i wprowadzić nową regulację ustawową, konstruującą instrumenty prawne adekwatne do celów, jakie chcemy osiągnąć w zakresie kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi, czy też – co trudniejsze – w zakresie kształtowania ustroju rolnego. Uzasadnieniu tej tezy służyć będą rozważania niniejszego opracowania.

2. Zadeklarowanym przez ustawodawcę celem ustawy jest – zgodnie z przepisem art. 1 – określenie zasad kształtowania ustroju rolnego państwa przez:

1) poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych,

2) przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych,

3) zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach.

Prawidłowa konstrukcja ustawy wymagałaby – zdaniem moim – określenia instrumentów prawnych służących realizacji każdej z zasad kształtowania ustroju, podmiotu zobowiązanego do stosowania tych instrumentów oraz skonstruowania sankcji, mających zabezpieczyć wykonanie dyspozycji dotyczących kształtowania ustroju rolnego.

Ustawodawca przyjął rozwiązanie odmienne uznając, że realizację wszystkich ww. zasad zapewni ingerencja w prywatny obrót nieruchomościami rolnymi przy wykorzystaniu cywilnoprawnej instytucji prawa pierwokupu (w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnej – art. 3 ustawy) oraz prawa nabycia nieruchomości (jeżeli przeniesienie nieruchomości rolnej następuje w wyniku zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży – art. 4 ustawy), określonego w doktrynie „prawem wykupu".

Uprawnionym do pierwokupu sprzedawanej nieruchomości rolnej jest, w pierwszej kolejności, jej dzierżawca; gdy brak uprawnionego dzierżawcy, albo w sytuacji nieskorzystania z tego prawa, prawo pierwokupu przysługuje (z mocy

ustawy) Agencji Nieruchomości Rolnych, działającej na rzecz Skarbu Państwa (art. 3 ust. 1 oraz ust. 4 ustawy).

Prawo pierwokupu dzierżawcy jest standardowym instrumentem służącym producentowi rolnemu do zachowania ciągłości produkcyjnej, a jednocześnie poprawy struktury własnościowej gospodarstwa. Przesłanki natury przedmiotowej oraz wymagania podmiotowe warunkujące prawo pierwokupu dzierżawcy (art. 3 ust. 1 pkt. 1 i 2 ustawy) nie budzą zasadniczych zastrzeżeń i pozwalają uznać to prawo za instrument służący poprawie struktury obszarowej gospodarstw.

Można mieć istotne wątpliwości, czy funkcję taką spełnia prawo pierwokupu (oraz wykupu) wykonywane przez Agencję Nieruchomości Rolnych. Powierzenie jej kontroli całości umownego obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce i przyznanie prawa ingerencji w każdą transakcję pozwala twierdzić, iż celem ustawy jest nie tylko zadeklarowane w art. 1 kształtowanie ustroju rolnego, lecz także, a może przede wszystkim – ochrona gruntów rolnych przed nabywaniem przez cudzoziemców. Należy zacytować pogląd A. Lichorowicza: „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 rychło 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.** (podkr. moje S.P.)”[6].

Trafność przytoczonej oceny potwierdza sama konstrukcja ustawy. Kontrola obrotu obejmuje wszelkie umowy przenoszące własność nieruchomości rolnej, a prawo pierwokupu (wykupu) przyznane ustawowo Agencji skonstruowano uniwersalnie – dotyczy każdej transakcji skutkującej nabyciem własności nieruchomości rolnej przez Polaka lub cudzoziemca. Od tej uniwersalnej konstrukcji ustawa czyni wyjątki. Dwie kategorie wyjątków są znamienne. Po pierwsze: przepisów ustawy o prawie pierwokupu (wykupu) Agencji nie stosuje się, jeżeli nabywcą nieruchomości rolnej jest osoba bliska zbywcy w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami. Po wtóre: prawo pierwokupu nie przysługuje Agencji, jeżeli w wyniku nabycia nieruchomości rolnej następuje powiększenie gospodarstwa rodzinnego do powierzchni nie większej niż 300 ha, a nabywana nieruchomość rolna położona jest w gminie, w której ma miejsce zamieszkania nabywca, lub w gminie sąsiedniej.

6 A. Lichorowicz, Regulacja obrotu gruntami..., Studia Iuridica Agraria, tom IV, s. 28.

Spod ingerencji Agencji wyłączony jest zatem obrót rodzinny, zachodzący pomiędzy osobami bliskimi w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami[7], oraz lokalny obrót sąsiedzki, zachodzący pomiędzy osobami zamieszkałymi w gminie położenia nieruchomości, będącej przedmiotem transakcji, lub w gminie sąsiedniej. Obrót rodzinny oraz obrót sąsiedzki, razem wzięte, stanowią dominującą część ogółu czynności obrotu nieruchomościami rolnymi w naszym kraju, a uczestnikami tego obrotu są w znakomitej większości Polacy. Wyłączenie tak znacznej części obrotu krajowego spod ingerencji Agencji przemawia zdecydowanie za stanowiskiem, iż głównym celem ustawy była ochrona przed wykupem ziemi rolniczej przez cudzoziemców, na dalszym planie znalazły się – deklarowane w art. 1 ustawy – zasady kształtowania ustroju rolnego w obrocie krajowym.

3. Z obawy przed bezpodstawnie wyolbrzymionym zagrożeniem – wykupem ziemi przez cudzoziemców, obowiązujące uregulowania prawne (ze względu na niespójność nie można ich nazwać systemem czy modelem) wykazują wiele wad i słabości. Obowiązujące mechanizmy kontroli obrotu i ingerencji w dokonywane transakcje scharakteryzować trzeba jako:

1) zbiurokratyzowane,
2) kosztowne,
3) nie w pełni adekwatne do zakładanych w ustawie celów dotyczących kształtowania ustroju rolnego.

Ad. 1) Wobec przyznania Agencji prawa pierwokupu (wykupu) w stosunku do wszelkich transakcji przenoszenia własności nieruchomości rolnych, do kompetencji Agencji należy wypowiedzenie się (w przypadku każdej umowy) czy korzysta z przysługującego prawa pierwokupu (wykupu) nieruchomości. Konsekwencją tego uprawnienia jest okoliczność, że wszystkie takie umowy muszą być przedstawione Agencji. Umowy sporządzone przez notariuszy w warunkach stosowania art. 3 ustawy mają charakter umów warunkowych. Agencji muszą być także przedstawione umowy przeniesienia własności nieruchomości zawierane w obrocie rodzinnym oraz w obrocie sąsiedzkim; albowiem to do oceny Agencji należy, czy w konkretnej umowie zachodzą przesłanki do wyłączenia prawa pierwokupu (wykupu).

Monitorowanie całości umownego obrotu nieruchomościami rolnymi przez Agencję, przenoszenie własności nieruchomości rolnej w drodze dwu umów (warunkowej i rozporządzającej) upoważnia do uznania, że koszty społeczne kon-

7 Zgodnie z przepisem art. 4 pkt. 13 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2004 r. nr 261, poz. 263 ze zm.) osobą bliską zbywcy są zstępni, wstępni, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa, osoby przysposabiające i przysposobione, małżonek, który nie pozostaje we wspólności ustawowej ze sprzedającym oraz osoba, która pozostaje ze sprzedającym faktycznie we wspólnym pożyciu.

troli obrotu nieruchomościami w sposób uregulowany ustawą są znacznie wyższe, niż efekty stosowania instrumentów ustawy w postaci poprawy ustroju rolnego.

Ad. 2) Kształtowanie ustroju rolnego przy wykorzystaniu mechanizmu prawa pierwokupu (wykupu) jest sposobem kosztownym materialnie, po prostu – drogim. Aby zapobiec każdej, niezgodnej z ustawą transakcji, Agencja, działając w imieniu Skarbu Państwa, musi nabyć prawo własności nieruchomości. Podkreślić należy, iż dotyczy to każdej, czyli jakiejkolwiek przesłanki „kształtowania ustroju rolnego". A zatem, ażeby zapobiec nabyciu własności nieruchomości rolnej przez osobę nie posiadającą „odpowiednich kwalifikacji" lub nie prowadzącą osobiście gospodarstwa rolnego, Skarb Państwa winien nabyć własność nieruchomości. Na taki sposób „kształtowania ustroju rolnego" może sobie pozwolić jedynie bardzo zamożny Skarb Państwa.

Zasadniczym zadaniem Agencji Nieruchomości Rolnych (do wejścia w życie ustawy – Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa) pozostaje zagospodarowanie gruntów Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, poprzez restrukturyzację oraz prywatyzację gruntów państwowych. Po 15–stu latach funkcjonowania Agencji zasób gruntów wymagających zagospodarowania i prywatyzacji obejmuje wciąż znaczny areał gruntów (ponad 3 mln hektarów). Powierzenie Agencji prawa pierwokupu (wykupu) gruntów prywatnych prowadzi do powiększania zasobu, który trzeba powtórnie zagospodarować. Powierzenie Agencji zadań wektorowo rozbieżnych:

1) prywatyzacja gruntów państwowych,

2) nabywanie na rzecz państwa własności gruntów prywatnych,

przy blankietowym charakterze przepisów ustawy określających działania Agencji, daje jej pełną swobodę w określeniu reguł i prowadzeniu polityki kształtowania ustroju rolnego. Rodzi się więc uwaga, iż to nie administracja rządowa, ani podmioty samorządu terytorialnego będące gospodarzami terenu, ani zawodowy samorząd rolniczy, lecz krajowy monopolista gospodarujący ziemią państwową jest podmiotem kształtującym ustrój rolny w skali krajowej, regionalnej, a także lokalnej. Sytuacja taka rodzi wiele niebezpieczeństw, zachodzących potencjalnie wszędzie tam, gdzie ma miejsce kumulacja własności i uprawnień władzy publicznej (Agencja jest podmiotem publicznym dysponującym prawem ingerencji w prywatny obrót ziemią)[8].

Ad. 3) Prawo pierwokupu, a szczególnie prawo wykupu, jest instrumentem adekwatnym dla realizacji celu określonego w art. 1 pkt. 2 ustawy, czyli przeciw-

8 Ustawa nie zawiera w tym zakresie żadnych delegacji, które mogłyby skonkretyzować sposób realizacji zadań przez Agencję.

działania nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych. Jeżeli ustawodawca zakreśla maksymalną granicę wielkości gospodarstwa rolnego, jej przekroczenie w obrocie może być usankcjonowane nieważnością czynności prawnej obrotu lub nabyciem nadwyżki w drodze pierwokupu czy wykupu.

Sankcją nieważności ustawa operuje w sytuacji sprzedaży nieruchomości rolnej przez Agencję. Zgodnie z art. 12 pkt. 10 ustawy sprzedaż przez Agencję może nastąpić, jeżeli w wyniku tej sprzedaży łączna powierzchnia użytków rolnych, będących własnością nabywcy, nie przekroczy 500 ha. Przekroczenie tej granicy powoduje nieważność umowy sprzedaży[9].

Powierzchnia 300 ha użytków rolnych stanowi granicę wielkości gospodarstwa rodzinnego (art. 5 ust. 1 ustawy), a jej przekroczenie powoduje utratę statusu prawnego takiego gospodarstwa i upoważnia Agencję do wykonania prawa pierwokupu (wykupu) nabywanej nieruchomości. Jak słusznie stwierdza A. Lichorowicz, dopóki jednak Agencja nie zdecyduje się skorzystać z przysługujących jej uprawnień, transakcja dotycząca zakupu nawet poważnych obszarów gruntów rolnych jest ważna i skuteczna[10]. Wykonanie przez Agencję uprawnienia do przeciwdziałania nadmiernej koncentracji nieruchomości, spełnia więc cel określony w art. 1 pkt. 2 ustawy, jednakże jego realizacja jest wysoce kosztowna.

Jak wcześniej wskazano, prawo pierwokupu wykonywane przez dzierżawcę gruntów (art. 3 ust. 1 ustawy) służy niewątpliwie poprawie struktury obszarowej gospodarstwa, a więc realizuje cel określony w art. 1 pkt. 1 ustawy. Opinii takiej nie można wyrazić w sposób stanowczy, gdy chodzi o prawo pierwokupu (wykupu) przysługujące Agencji. Wykonanie tych uprawnień przez Agencję powoduje wejście nabytych w ten sposób gruntów do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. O sposobie zagospodarowania gruntów Zasobu decyduje Agencja, według swoich programów i planów. Oznacza to, iż grunty nabyte drogą pierwokupu (wykupu) mogą, ale nie muszą, służyć poprawie struktury obszarowej gospodarstw prywatnych. Brak tu bezpośredniego związku pomiędzy aktem pierwokupu (wykupu), a transakcją sprzedaży nabytego gruntu, poprawiającą strukturę konkretnego gospodarstwa rolnego. Agencja nie jest bowiem pośrednikiem w obrocie, tak jak np. francuskie SAFER, które realizuje swoje zadania głównie przez zakup gruntów rolnych, a następnie ich odsprzedaż w celu poprawy struktury obszarowej konkretnych gospodarstw rolnych. W realiach naszego rolnictwa, poprawie struktury obszarowej gospodarstw w obrocie rodzinnym lub lokalnym obrocie sąsiedzkim, znacznie skuteczniej służyłoby przyznanie prawa pierwokupu

9 Por. A. Lichorowicz, Regulacja obrotu..., jw., s. 16.
10 Tamże, s. 15 i 16.

potencjalnym nabywcom nieruchomości w tym obrocie – sąsiadom lub członkom rodziny zbywcy.

Trzecią ustawową zasadą kształtowania ustroju rolnego jest zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach (art.1 pkt. 3 ustawy). Sformułowanie samej zasady jest wysoce dyskusyjne, czym bowiem mają być **„odpowiednie"** kwalifikacje. Natomiast zastosowanie prawa pierwokupu (wykupu) nieruchomości przez Agencję z powodu braku „odpowiednich" kwalifikacji u nabywcy takiej nieruchomości uznać należy za rozwiązanie nie do końca zrozumiałe. Można i w taki sposób kontrolować kwalifikacje rolnicze nabywców jest to wszakże mechanizm bardzo kosztowny. Rację ma A. Lichorowicz stwierdzając, iż jak długo podmioty uprawnione nie skorzystają z prawa pierwokupu, nabycie dokonane przez osobę nie posiadającą kwalifikacji zawodowych z art. 6 ust. 3 ustawy będzie ważne i prawnie skuteczne.[11] Wydaje się zatem, iż adekwatną sankcją, przy braku kwalifikacji po stronie nabywcy, winna być sankcja nieważności czynności prawnej nabycia własności gruntu rolnego, a nie prawo pierwokupu (wykupu) którego realizacja jest kosztowna dla Państwa, uzależniana od możliwości finansowych i woli Agencji Nieruchomości Rolnych.

4. Słabość regulacji ustawowej pogłębia fakt niskiego poziomu legislacyjnego zastosowanych w ustawie konstrukcji prawnych. Dotyczy to w szczególności trzech instytucji prawnych:

1) pojęcia kwalifikacji rolniczych,

2) definicji gospodarstwa rodzinnego,

3) prawa wykupu nieruchomości przysługującego Agencji Nieruchomości Rolnych.

Ad. 1) Dyskusyjne jest, czy we współczesnym rolnictwie posiadanie kwalifikacji rolniczych ma istotne znaczenie z punktu widzenia efektywności gospodarowania. Jeżeli się wszakże przyjmuje, że jedną z zasad kształtowania ustroju rolnego jest zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby „o odpowiednich kwalifikacjach" (art. 1 pkt. 3 ustawy), to należy precyzyjnie uregulować, jakie kwalifikacje ustawodawca uznaje za odpowiednie.

Regulacja przepisu art. 6 ust. 3 jest daleka od wymaganych standardów. Dotyczy to w szczególności określenia pojęcia kwalifikacji teoretycznych. Zdaniem ustawodawcy uważa się, że osoba fizyczna posiada kwalifikacje rolnicze, jeżeli uzyskała wykształcenie rolnicze co najmniej zasadnicze, wykształcenie średnie lub

11 A. Lichorowicz, Instrumenty oddziaływania na..., s. 395.

wyższe (art. 6 ust. 3 pkt. 1). Przytoczone sformułowanie stało się obowiązującym przepisem po skreśleniu w trzecim czytaniu przez Sejm następującego po nim zwrotu „przydatne do prowadzenia działalności rolniczej." Skreślenie to zostało uznane w doktrynie za niezamierzony (zresztą nie jedyny) błąd.[12] Prawdą jest, iż zwrot „wykształcenie średnie lub wyższe przydatne do prowadzenia działalności rolniczej" miał charakter ogólnikowy i trudny do interpretacji. Pozwalał wszakże – zdaniem moim – ocenić w konkretnej sytuacji przydatność posiadanego przez nabywcę nieruchomości wykształcenia (średniego lub wyższego). Natomiast sformułowanie obowiązujące: „wykształcenie rolnicze co najmniej zasadnicze lub wykształcenie średnie lub wyższe" doprowadziło do wykładni literalnej i liberalnej przyjmującej, iż każde wykształcenie średnie lub wyższe daje osobie posiadającej takie wykształcenie podstawę do twierdzenia, że posiada kwalifikacje rolnicze.

Liberalna interpretacja kwalifikacji rolniczych spotkała się ze zróżnicowanymi ocenami doktryny. A. Lichorowicz interpretację taką uznaje za prawnie nieuzasadnioną, a strukturalnie bardzo szkodliwą.[13] Określenie kwalifikacji rolniczych w postaci jakiegokolwiek wykształcenia średniego lub wyższego aprobuje B. Wierzbowski jako wyraz nowoczesnego podejścia do zawodu rolnika.[14] Zdaniem A. Majewskiego...," 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 rolniczych."[15]

Tak szerokie i liberalne ujęcie kwalifikacji rolniczych, wyłączenie z obowiązku posiadania kwalifikacji rolniczych nabywców nieruchomości w obrocie rodzinnym, a także usankcjonowanie braku kwalifikacji dopiero poprzez wykonanie prawa pierwokupu (wykupu) przez Agencję (korzystającą rzadko z tego uprawnienia) prowadzi jedynie do deprecjacji prawa. W opinii społecznej taka regulacja prawna służyć ma możliwości nabycia nieruchomości rolnej przez osoby „przedsiębiorcze" i stwarza sytuacje korupcjogenne.

Ad. 2) Po uchwaleniu w 1997 r. Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej, której art. 23 stanowi, iż „ podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne" kategoria „gospodarstwa rodzinnego" stała się przedmiotem szczególnego zainteresowania doktryny.[16] Ustawodawca zwykły potrzebował aż sześciu

12 A. Majewski, Problematyka kwalifikacji do prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych, Studia Iuridica Agraria, tom IV, s. 130.

13 Instrumenty oddziaływania na..., s. 396.

14 B. Wierzbowski, Obrót ziemią rolną po 15 lipca 2003 r., Rzeczpospolita 2003, nr 111, Vademecum Rzeczpospolitej, Obrót ziemią rolną po nowemu, s. 4.

15 A. Majewski, jw., s. 133.

16 Por. K. Stefańska, Gospodarstwo rodzinne jako element ustroju rolnego (i tam cytowana literatura), Studia Iuridica Agraria, tom III, Białystok 2002, s. 171 i n.

lat, aby stworzyć pierwszą, niestety – jak stwierdza A. Lichorowicz – „więcej niż nieudolną" definicję legalną takiego gospodarstwa.[17] Sześcioletni okres na przygotowanie regulacji „więcej niż nieudolnej" świadczy wymownie o stosunku władzy wykonawczej i ustawodawczej do problemów i potrzeb naszego rolnictwa i o roli polityki rolnej (a raczej jej braku) w polityce gospodarczej państwa.

Definicja gospodarstwa rodzinnego skonstruowana została w oparciu o następujące przesłanki:

1) jest to gospodarstwo rolne prowadzone przez rolnika indywidualnego, tzn.
   a) osobę fizyczną prowadzącą gospodarstwo osobiście, co wyraża się w podejmowaniu wszelkich decyzji dotyczących prowadzenia działalności rolniczej w tym gospodarstwie,
   b) osobę posiadającą kwalifikacje rolnicze,
   c) osobę zamieszkałą (zameldowaną na pobyt stały) w gminie, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład tego gospodarstwa,
2) w którym to gospodarstwie łączna powierzchnia użytków rolnych jest nie większa niż 300 ha (art. 5, 6 i 7 ustawy).

Słabości i wadliwości konstrukcyjne poszczególnych przesłanek gospodarstwa rolnego wnikliwie i krytycznie przedstawił prof. A. Lichorowicz (w powołanych już opracowaniach), co zwalnia mnie z obowiązku ich analizy.

Dla potrzeb niniejszego opracowania podnieść należy zastrzeżenie natury generalnej

– ustawa jedynie nominalnie operuje pojęciem „gospodarstwa rodzinnego"; natomiast proponowana definicja nie zawiera jakichkolwiek odniesień do „rodzinnego" charakteru gospodarstwa. Odniesień tych brak, gdy chodzi o gospodarstwa rolne funkcjonujące w naszej rzeczywistości gospodarczej, jako że znakomita większość gospodarstw prowadzona jest wspólnie przez małżonków tworzących rodzinę (art. 18 Konstytucji RP).Odniesień do „rodzinnego" charakteru gospodarstw brak także w elementach konstrukcyjnych definiujących gospodarstwo rodzinne. Wszelkie przesłanki podmiotowe (kwalifikacje rolnicze, zameldowanie, a szczególnie osobiste prowadzenie gospodarstwa jako podejmowanie wszelkich decyzji) dotyczą pojedynczej osoby fizycznej prowadzącej gospodarstwo. Jest to zatem definicja gospodarstwa indywidualnego w znaczeniu – prowadzonego jednoosobowo, a nie definicja gospodarstwa rodzinnego, chyba że przyjmiemy, iż wyznacznikiem gospodarstwa rodzinnego jest sama jego powierzchnia – nie więcej niż 300 ha użytków rolnych. Nadmienić należy, iż niektóre z przesłanek definicji gospodarstwa rodzinnego mają w istocie charakter antyrodzinny, albowiem wymóg, aby w gospodarstwie będącym przedmiotem ustawowej wspólności małżeńskiej wszelkie decyzje co do prowadzenia działalności rolniczej podejmował tylko jeden z małżonków jest sprzeczny z regułami prawa rodzinnego.

17 Instrumenty oddziaływania na..., s. 405.

Regulacje prawne statusu gospodarstw rodzinnych w krajach Europy Zachodniej przybierają różnorodne konstrukcje i rozwiązania;[18] zawsze wszakże uwzględniają rodzinny aspekt funkcjonowania gospodarstwa. Najczęściej kryteria nadania gospodarstwu rodzinnego charakteru dotyczą pracy rodziny rolnika w takim gospodarstwie, bądź wielkości gospodarstwa, zapewniającego byt rodzinie rolnika. I tak:

1) za gospodarstwo rodzinne uznaje się takie, w którym nakłady osobistej pracy rolnika i członków jego rodziny zapewniają niezbędne nakłady pracy, a w każdym razie praca rodziny rolnika przeważa nad dodatkową pracą najemną; innymi słowy – gospodarstwo rodzinne to takie, które zapewnia pracę rodzinie, a praca rodziny stanowi podstawowy zasób tego czynnika, potrzebnego w danym gospodarstwie,
2) kryterium wielkości gospodarstwa, jako kryterium uznania go za rodzinne, znajduje zastosowanie wówczas, gdy ustawodawca uważa, że określony rozmiar gospodarstwa pozwala zapewnić rodzinie rolniczej określony poziom egzystencji mierzony najczęściej parytetem dochodów.

Definicja „gospodarstwa rodzinnego" w omawianej ustawie nie nawiązuje w jakikolwiek sposób do tych kryteriów; dlatego też można co najwyżej powiedzieć o nominalnym, a nie materialnym określeniu „gospodarstwa rodzinnego" w naszym ustawodawstwie.

Definicji „gospodarstwa rodzinnego" nie można uznać za niezamierzony błąd Sejmu. Kryteria konstytuujące „rodzinność" gospodarstwa, takie jak osobiste podejmowanie decyzji przez rolnika stale zameldowanego w gminie, świadczą o dominującym celu ustawy, jakim była ochrona gruntów rolnych przed wykupem przez cudzoziemców. W czym ma się wyrażać status prawny „gospodarstwa rodzinnego", jako podstawy ustroju rolnego naszego państwa, w odróżnieniu od innych gospodarstw indywidualnych, ustawodawca się nie wypowiedział. W dalszym ciągu status „gospodarstwa rodzinnego" wymaga uregulowania.

Ad. 3) Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy, jeżeli przeniesienie własności nieruchomości rolnej następuje w wyniku zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży

18 Na ten temat por. monografia A. Lichorowicza, Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej, Białystok 2000.

Agencja (działająca na rzecz Skarbu Państwa) może złożyć oświadczenie o nabyciu tej nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej. Uprawnienie to nazwane – z pewnym uproszczeniem – „prawem wykupu" jest konstrukcją nową, nieznaną naszemu prawodawstwu[19], będące przy tym istotną ingerencją w obrót nieruchomościami, o skutkach zbliżonych do wywłaszczenia. Taki charakter prawa wykupu wymaga szczególnie precyzyjnego uregulowania ustawowego, czego nie można powiedzieć o obowiązującej regulacji.

Wątpliwości budzi zakres przedmiotowy art. 4 ustawy, czyli katalog stosunków umownych obrotu podlegających ingerencji Agencji, a także sama konstrukcja tego przepisu.[20] Jak trafnie konkluduje M. Stańko: „Skoro przepisy tego artykułu tak intensywnie ingerują w sferę własnościową i prowadzą w ustawie do możliwości odjęcia własności nieruchomości niekiedy za zapłatę 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"[21]

Zasługą prof. A. Lichorowicza jest szczegółowe porównanie prawa wykupu z instytucją wywłaszczenia, przy wykazaniu różnic między obu instytucjami i to różnic działających na niekorzyść właściciela nieruchomości rolnej, wobec którego Agencja skorzystała z prawa nabycia[22]. Zdaniem autora „uzasadnione wydaje się twierdzenie, że instytucja prawa nabycia ANR powinna znaleźć również swą podstawę, swą legitymizację w Konstytucji, a nie tylko w akcie rangi ustawy"[23]. Podzielam w pełni tę uzasadnioną wątpliwość co do konstytucyjności prawa wykupu przyznanego Agencji i uważam, że któryś z podmiotów uprawnionych (Rzecznik Praw Obywatelskich) winien wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie konstytucyjności prawa nabycia; albowiem nawet w przypadku uchylenia ustawy, co postuluję, należy rozstrzygnąć, czy zachodzą podstawy do podważenia dokonywanych przez Agencję przypadków wykupu nieruchomości rolnych.

5. Gdy chodzi o praktykę stosowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, w oparciu o dostępne materiały (w tym dane statystyczne) rysuje się następujący obraz działalności Agencji Nieruchomości Rolnych.

Przypomnieć należy, iż ustawa pozostawiła Agencji pełną swobodę w prowadzeniu praktyki kształtowania ustroju rolnego. Zdaniem pracowników Agencji do najważniejszych filarów tej polityki należą następujące zasady:

19 Por. J. Górecki, Nowe ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi, Państwo i Prawo z 10/2003 r. s.16.
20 Por. A. Stańko, Zakres przedmiotowy art. 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, Studia Iuridica Agraria, tom IV, s. 112–124.
21 Tamże,s.124.
22 A. Lichorowicz, Instrumenty oddziaływania..., s. 415–425.
23 Tamże, s. 425.

1) nadrzędną przesłanką korzystania przez Agencję z przysługujących jej uprawnień jest występowanie na danym terenie efektywnego popytu na grunty rolne ze strony rolników indywidualnych;
2) Agencja podejmuje działania w celu rozpoznania tego efektywnego popytu we współpracy z jednostkami samorządowymi i izbami rolniczymi;
3) nie są nabywane do Zasobu nieruchomości, które ze względu na charakter, powierzchnię lub inne cechy nie mają istotnego znaczenia z punktu widzenia realizacji celów ustawy, np. nie nadają się do powiększenia gospodarstw rodzinnych;
4) decyzja o skorzystaniu z prawa pierwokupu (wykupu), podejmowana jest przy uwzględnieniu możliwości rozdysponowania w rozsądnym terminie nabytych nieruchomości rolnych[24].

W konkluzji powołanego opracowania autorzy potwierdzają, że pierwokup i wykup stosowany był w wypadkach uzasadnionych znacznym popytem ze strony okolicznych rolników, po uprzednim zaopiniowaniu przez izby rolnicze i gminy. Autorzy ci przyznają, że umowy przenoszące własność większych obszarowo nieruchomości rolnych w wielu „wypadkach prowadziły do powiększenia gospodarstw rolnych prowadzonych przez rolników, którzy nie spełniali wprawdzie 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."[25]

Przyjęcie przez Agencję za nadrzędne kryterium ingerencji w obrót nieruchomościami celowości pierwokupu (wykupu), z punktu widzenia możliwości rozdysponowania nabytych nieruchomości, jest racjonalne, mając na względzie autonomiczne cele Agencji jako podmiotu gospodarczego. Agencja kreuje się tutaj w roli uprzywilejowanego, przymusowego uczestnika obrotu, który działając w skali kraju wykupuje nieruchomości tam, gdzie szybko (i chyba z zyskiem) będzie mógł je rozdysponować. Pamiętać wszakże trzeba, że ingerencja Agencji jest dopuszczalna w sytuacji naruszenia przesłanek obrotu określonych w ustawie. A zatem przy podejmowaniu decyzji o ingerencji winna być także brana pod uwagę skala tego naruszenia.

Problem polega na tym: czy w sytuacji, kiedy spełnione są wszystkie przesłanki do ingerencji Agencji (np. kupującym nieruchomość rolną o powierzchni 320 ha jest osoba fizyczna, nie posiadająca kwalifikacji do prowadze-

24 T. Ciodyk, T. Zagórski, P. Iwaszkiewicz, Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego w praktyce, Studia Iuridica Agraria, tom IV, s. 144.
25 Tamże, s. 154.

nia gospodarstwa, nie zamieszkująca w gminie, gdzie nieruchomości są położone) Agencja winna kierować się tylko względami celowości, tzn. możliwością zagospodarowania nabytych gruntów, czy też ma obowiązek zapobiec dojściu do skutku transakcji obciążonej takimi wadliwościami. Brak w tym zakresie rozstrzygnięcia ustawodawcy pozwala Agencji na przyjęcie własnych kryteriów korzystania z przyznanych jej uprawnień pierwokupu (wykupu). Ale trzeba pamiętać, że powierzenie podmiotowi publicznemu kompetencji – w tym przypadku kompetencji do ingerencji w prywatny obrót ziemią – oznacza nie tylko uprawnienie do działania, ale i obowiązek działania interwencyjnego w sytuacjach tego wymagających. Agencja nie poczuwa się do takiego obowiązku działając jedynie, kiedy na danym terenie występuje efektywny popyt na ziemię. Można wszakże zauważyć, iż w sytuacjach gdy mamy do czynienia z lokalnym popytem na ziemię do kształtowania ustroju rolnego bardziej przydatnym instrumentem byłoby sąsiedzkie czy rodzinne prawo pierwokupu, a nie uruchamianie machiny monitorowania czynności obrotu w skali kraju.

Z danych statystycznych podanych przez Agencję wynika, iż od wejścia w życie ustawy do końca 2004 r. do Agencji wpłynęło ponad 113 tysięcy umów przenoszących własność nieruchomości rolnych, w stosunku do których przysługiwało jej prawo pierwokupu lub wykupu, co stanowi ok. 60–70% transakcji na rynku nieruchomości rolnych. Taka skala rynku podlega obecnie kontroli ze strony Agencji.

Agencja złożyła do końca 2004 r. 83 oświadczenia notarialne o nabyciu nieruchomości (78 pierwokupów i 5 wykupów), dotyczące łącznej powierzchni 2021 ha i wartości 10,5 mln złotych.[26] Efekty oddziaływania Agencji na ustrój rolny nie są zatem imponujące – ingerencja Agencji miała miejsce jedynie w 83 przypadkach, co stanowi 0,064% przedłożonych jej umów. Aby zapobiec nabyciu 2021 ha gruntów przez nieodpowiednich nabywców, 113 tysięcy umów musiało być zawartych jako umowy warunkowe (wszystkie musiały być przedmiotem analizy w Agencji). Dane te potwierdzają tezę, że koszty społeczne kontroli obrotu i kształtowania ustroju rolnego (w sposób uregulowany ustawą) są znacznie wyższe niż efekty jej stosowania w postaci poprawy ustroju rolnego.

Szczegółowa informacja o zagospodarowaniu gruntów nabytych przez ANR na podstawie ustawy[27] zawiera dane na temat każdej transakcji pierwokupu lub wykupu, dotyczące miejsca położenia nieruchomości, typu transakcji, daty oświadczenia o nabyciu, daty przyjęcia do Zasobu, daty rozdysponowania, powierzchni w hektarach oraz ceny (równowartości pieniężnej), a także ceny 1 ha.

26 Tamże, s. 145 i 146.

27 Opracowanie T. Zagórskiego na podstawie danych Zespołów Gospodarowania Zasobem ANR (stan na 31 XII 2004 r.)

Informacja nie zawiera, niestety, wyjaśnienia co było podstawą prawną (przesłanką) wykonania prawa pierwokupu (wykupu) w konkretnej transakcji.

Omawiana informacja charakteryzuje 87 transakcji (w tym 6 wykupów); wynika z niej, iż spośród nabytych nieruchomości 15 zostało już rozdysponowanych przez Agencję. Co do powierzchni nabytych gruntów mamy do czynienia z dużą rozpiętością – od 1,13 ha do 235 ha; w 34 transakcjach nabyte nieruchomości nie przekraczały 5 ha (9 transakcji dotyczyło gruntów do 2 ha); natomiast w przypadku 7 transakcji powierzchnia nabytych gruntów przewyższyła 90 ha (w tym 2 transakcje powyżej 200 ha) – łącznie w tych 7 transakcjach Agencja nabyła 1146 hektarów, więcej niż połowę całości zakupionych gruntów. Można przypuszczać, iż transakcje zakupu gruntów największych powierzchniowo podyktowane zostały przeciwdziałaniem nadmiernej koncentracji gruntów. Co do zakupu gruntów o innych powierzchniach trudno się dopatrzeć jakichś prawidłowości.

Natomiast można dopatrzeć się pewnej prawidłowości, gdy chodzi o miejsce położenia nieruchomości będących przedmiotem transakcji. Miejsca te są określone poprzez siedziby oddziałów i filii Agencji – i co charakterystyczne – znakomita większość transakcji dokonana została przez oddziały i filie działające na terenach Ziem Odzyskanych. I tak w oddziałach i filiach mających siedziby we Wrocławiu, Opolu, Zielonej Górze, Pile, Szczecinie, Koszalinie, Olsztynie i Suwałkach dokonano łącznie 64 transakcji, czyli ponad 73% ingerencji w obrocie. Być może wiąże się to z przeciwdziałaniem nabywaniu gruntów przez cudzoziemców, poprzednich właścicieli gruntów? W każdym bądź razie ingerencje Agencji w transakcje obrotu koncentrują się na terenach, gdzie jest ona już dysponentem dużych areałów nieruchomości rolnych Skarbu Państwa, które mogą służyć poprawie ustroju rolnego.

Przedstawiany obraz realizacji kompetencji Agencji pozwala na konstatację, iż korzystając z ustawowych przesłanek ingeruje ona w obrót nieruchomościami rolnymi w sposób wybiórczy, kierując się głównie przez siebie określonymi celami i kryteriami, a także możliwościami finansowymi. Wybiórcze korzystanie z uprawnień jest z pewnością racjonalne; rodzi jednak problem równoprawnego traktowania uczestników prywatnego obrotu nieruchomościami rolnymi. Uczestnicy obrotu, mając na uwadze zasadę bezpieczeństwa obrotu prawnego, mają prawo spodziewać się ze strony Agencji, jako podmiotu publicznoprawnego, analogicznych działań w podobnych stanach faktycznych. Odmienna praktyka może stanowić podstawę do zarzutu naruszenia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa.

Brak jest oficjalnych ocen Agencji w pełnieniu jej funkcji w obrocie nieruchomościami prywatnymi, ale nikłe oddziaływanie na struktury naszego rolnictwa (87 interwencyjnych transakcji powiększających Zasób Własności Rolnej Skarbu

Państwa o 2000 ha) pozwala uznać, że Agencja pełni rolę strażnika chroniącego polską ziemię przed wykupem przez cudzoziemców, a nie podmiotu kształtującego struktury naszego rolnictwa.

Sytuacja taka odpowiada Agencji, albowiem zaangażowanie w kształtowanie ustroju rolnego pozostawiono w pełni jej uznaniu, a nowa funkcja, oprócz zmiany nazwy (Agencja Nieruchomości Rolnych w miejsce Agencji Własności Rolnych Skarbu Państwa) zapewnia trwałe miejsce wśród instytucji rolniczych, choć już od dawna Agencja powinna być zlikwidowana, lub przekształcona w regionalne agencje nieruchomości rolnych.[28]

6. Przedstawiona ocena realizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego upoważnia do sformułowania **konkluzji.**

Praktyczna działalność Agencji, prowadzona w oparciu o regulację obowiązującej ustawy nie zapewnia – co należy stwierdzić stanowczo – realizacji zasad kształtowania ustroju rolnego, określonych w art. 1 pkt.1 i 3 ustawy. Uprawnienia (prawo pierwokupu i wykupu) przyznane Agencji można uznać jedynie za instrument adekwatny (ale kosztowny) dla realizacji celu określonego w art.1 pkt.2 ustawy.

Nikły zakres realizacji celów, określonych w art. 1 ustawy, wynika z faktu, iż instrumenty prawne, zapewniające Agencji prawo ingerencji w obrót nieruchomościami rolnymi skonstruowane zostały z myślą o realizacji rzeczywistego celu ustawy, jakim jest ochrona gruntów rolnych przed nabywaniem przez cudzoziemców. Agencja ma prawnie zagwarantowaną możliwość działania; nie ma wszakże obowiązku ingerencji, stąd uprawnienia mogą być wykorzystane wybiórczo, dla realizacji celów określonych przez samą Agencję.

Ze względu na różnorodność celów stawianych przez ustawodawcę, rozwiązania ustawy stały się – zdaniem moim – wadliwe konstrukcyjnie. Podtrzymuję stanowisko, że poprawna konstrukcja ustawy, stawiającej przed nabywcami nieruchomości rolnych tak różnorodne wymagania, jak kwalifikacje rolnicze, powierzchnia gospodarstwa czy miejsce zamieszkania, wymaga skonstruowania sankcji adekwatnych dla wyegzekwowania poszczególnych wymagań stawianych uczestnikom obrotu. Jeżeli w miejsce takich sankcji wprowadzony zostaje instrument pierwokupu (wykupu), zapewniający możliwości ingerencji w przypadku nieposzanowania którejkolwiek z przesłanek poprawności obrotu, to doprowadzamy do dylematu: albo kierując się względami legalności należy uruchomić ten kosztowny mechanizm ingerencji (83 ingerencje kosztowały Skarb Państwa

28 Por. S. Prutis: O problemach regionalnej polityki strukturalnej w rolnictwie, Studia Iuridica Agraria, tom II, Białystok 2001, s. 152 i 153.

ok.10,5 mln zł), albo kierując się względami celowości – przymknąć oko na naruszenie wymagań stawianych nabywcom, sanując w ten sposób transakcje obrotu nieruchomościami niezgodne z wymogami ustawy. Jeżeli mechanizm pierwokupu (wykupu) ma stanowić swoistą sankcję za nielegalność czynności obrotu, to jego zastosowanie nie może być warunkowane względami gospodarczymi, takimi jak możliwości finansowe Agencji, czy też możliwości zagospodarowania wykupywanych gruntów.

Wadliwość konstrukcyjna ustawy polegająca na powiązaniu mechanizmu pierwokupu (wykupu) z wszelkimi postaciami nieprawidłowości w obrocie nieruchomościami rolnymi powoduje, że rozwiązania ustawy nie dadzą się poprawić w drodze jej nowelizacji. Przykładowo: pojęcie kwalifikacji do prowadzenia gospodarstwa rolnego można oczywiście uregulować w sposób precyzyjny, ale dopóki wymóg posiadania kwalifikacji egzekwowany będzie dopiero poprzez pierwokup nieruchomości, będzie on egzekwowany wybiórczo lub okazjonalnie. Utrzymywanie wymogu posiadania kwalifikacji rolniczych w takiej sytuacji prowadzi jedynie do deprecjacji prawa. Ażeby sensownie uregulować kwestię kwalifikacji rolniczych należy przede wszystkim przedyskutować i ustalić, jaką funkcję mają spełniać kwalifikacje i w konsekwencji – przy pomocy jakiej sankcji należy wymóg posiadania kwalifikacji egzekwować. Jeżeli nie potrafimy tego ustalić, należy zrezygnować z prawnej regulacji kwalifikacji rolniczych, a nie wprowadzać regulacji będących jedynie atrapą prawa.

Podobnie nie można poprawić definicji „gospodarstwa rodzinnego"; albowiem zbudowana ona została z elementów mających zapewnić funkcję czysto ochronną, przed nabywaniem gruntów przez cudzoziemców. Aby zdefiniować gospodarstwo rodzinne jako podstawę ustroju rolnego naszego państwa, należy nie tylko uwzględnić wskazane w opracowaniu aspekty „rodzinnego" charakteru gospodarstwa, ale nadać regulacji przede wszystkim funkcję organizacyjną. To oznacza potrzebę wprowadzenia rozwiązań dotyczących organizacji wewnętrznej gospodarstwa rodzinnego, statusu prawnego poszczególnych członków rodziny pracujących w gospodarstwie, zachowania gospodarstwa jako całości gospodarczej zabezpieczającej byt i pracę rodzinie rolniczej.

Kształtowanie ustroju rolnego jest problemem, który winien wreszcie znaleźć odpowiednie zainteresowanie decydentów polityki gospodarczej. Wykorzystanie regulacji prawnej jako instrumentu kształtowania ustroju rolnego wymaga starannego doboru instrumentów prawnych, adekwatnych do zakładanych celów. Nie może to być regulacja przypadkowa, ani też zakładająca realizację niespójnych celów, tak jak ma to miejsce w obowiązującej ustawie. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego w obecnym kształcie nie spełnia swojej funkcji i wymaga szybkiego zastąpienia jej nową regulacją ustawową, odpowiadającą standardom przypi-

sywanym racjonalnemu ustawodawcy. Postuluję szybkie podjęcie nowej legislacji, albowiem dopóki obecna ustawa obowiązuje to sprawia błędne wrażenie, że problemy kształtowania ustroju rolnego mamy rozwiązane.

Krystyna Stefańska

Pojęcie gospodarstwa rodzinnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego

1. W związku z treścią art. 23 Konstytucji[1] stanowiącego, że podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne, wskazano m.in., że funkcją tego przepisu nie jest jedynie opis istniejącej rzeczywistości, ale również kształtowanie jej w przyszłości[2], oraz że przepis ten – jak to podkreślił Trybunał Konstytucyjny formułuje koncepcję gospodarstwa rodzinnego jako wytyczną dla organów władzy państwowej[3]. Trybunał Konstytucyjny wskazał równocześnie na określone oczekiwania wobec ustawodawcy dotyczące gospodarstw rodzinnych. Zauważył mianowicie że: 1) gospodarstwo rodzinne nie jest celem samym w sobie, 2) gospodarstwo takie powinno stanowić efektywną formę gospodarowania, pozwalającą prowadzić produkcję rolną w celu nie tylko zapewnienia „godziwego" utrzymania rodzinom rolniczym, ale także najpełniejszego zaspokojenia potrzeb społeczeństwa, 3) prowadzenie gospodarstwa rolnego może być traktowane jako szczególny rodzaj działalności gospodarczej, a samo gospodarstwo rolne uznawane być może za rodzaj przedsiębiorstwa (interes publiczny może przemawiać za tym, aby w pewnych sytuacjach pozostawały one w niepodzielnym władaniu tylko jednej osoby, 4) gospodarstwo rodzinne jest wartością konstytucyjną i dlatego też może być przedmiotem szczególnej regulacji np. prawnospadkowej, z tym jednakże że przyjmowane modyfikacje nie mogą być dowolne, ale służyć mają praktycznej realizacji zasady wyrażonej w artykule 23 Konstytucji[4].

Przypomniane tu stanowisko Trybunału Konstytucyjnego sformułowane w związku z wyrażoną w art. 23 Konstytucji koncepcją gospodarstwa rodzinnego wyraźnie wskazuje na konieczność kompleksowego spojrzenia na problematykę gospodarstwa rodzinnego, jako jednego z elementów ustroju rolnego, jako wartość, która o tyle jest chroniona, o ile służy nie tylko realizacji uprawnień właściciela, ale równocześnie odpowiada oczekiwaniom społecznym związanym ze wskazaną formą gospodarowania w rolnictwie. Regulacja prawna dotycząca gospodarstw rodzinnych powinna więc być płaszczyzną harmonizowania interesu

1 Konstytucja RP z dnia 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 493).
2 R. Budzinowski, Czynniki rozwoju prawa rolnego, w: Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej, Białystok 1998, s. 37.
3 Wyrok TK z dnia 31.1.2001 r., Sygn. P. 4/99 (Dz.U. nr. 11 poz. 91), opublikowany wraz z uzasadnieniem: Rejent 2001, z. 3, s. 150–193.
4 Por. uzasadnienie cyt. wyroku TK z dnia 31.1.2001 r.

indywidualnego rolnika i interesu społecznego. Mając to na uwadze można zgłosić wątpliwości dotyczące dość fragmentarycznego potraktowania problematyki gospodarstwa rodzinnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego[5]. Ze względu na zawarte w art. 23 Konstytucji sformułowanie akcentujące, że gospodarstwo rodzinne jest podstawą ustroju rolnego państwa można by oczekiwać, że w u.k.u.r. zawarte będą konkretne rozwiązania wskazujące na normatywne rozwinięcie wspomnianej konstytucyjnej zasady oraz prawne środki ochrony tego typu gospodarstw. Uchwalenie ustawy już po opublikowaniu cytowanego wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego uzasadniało pytanie: na ile ustawodawca uwzględni w tej ustawie treści wyrażone w odniesieniu do gospodarstw rodzinnych we wskazanym wyroku? Chodziłoby zwłaszcza o próbę odpowiedzi, czy zawarta w ustawie definicja gospodarstwa rodzinnego może być uznana za adekwatną dla tworzenia efektywnej formy gospodarowania w rolnictwie, w ramach której możliwa będzie harmonizacja interesu indywidualnego i społecznego.

2. Zgodnie z treścią art. 5 ust. 1 u.k.u.r. „za gospodarstwo rodzinne uważa się gospodarstwo rolne: 1) prowadzone przez rolnika indywidualnego oraz 2) w którym łączna powierzchnia użytków rolnych jest nie większa niż 300 ha. Warto tu także odnotować, że stosownie do art. 6 ust. 1 u.k.u.r. „za rolnika indywidualnego uważa się osobę fizyczną, będącą właścicielem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni użytków rolnych nieprzekraczającej 300 ha, prowadzącą osobiście gospodarstwo rolne, posiadającą kwalifikacje rolnicze, zamieszkałą w gminie, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych wchodząca w skład tego gospodarstwa".

Z cytowanego tu przepisu art. 5 ust. 1 wynika, że gospodarstwo rodzinne jest równocześnie gospodarstwem rolnym w rozumieniu tej ustawy. Uzasadnione jest więc przypomnienie, że ilekroć w ustawie jest mowa o gospodarstwie rolnym, należy przez to rozumieć gospodarstwo rolne w rozumieniu kodeksu cywilnego o obszarze nie mniejszym niż 1 ha użytków rolnych (art. 2 ust. 2 u.k.u.r.).

Nie budzi wątpliwości fakt, że treść przepisu art. 55^3 kc. zawierającego normatywną definicję gospodarstwa rolnego[6] nawiązuje w zakresie podstawowego składnika gospodarstwa rolnego – gruntu rolnego do jego funkcjonalnego charakteru. Ustawodawca zastąpił dawniej używane w kodeksowej definicji gospodarstwa rolnego określenie „nieruchomość rolna" pojęciem „grunt rolny", by silniej niż to miało miejsce wcześniej podkreślić zdolność produkcyjną danego gruntu[7]. Jednocześnie w art. 46^1 kc. zawierającym definicję nieruchomości rolnej wskazał

5 Ustawa z dnia 11 IX 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. Nr 64, poz. 592), cyt. dalej jako: u.k.u.r.

6 Wprowadzoną do kc. w wyniku jego nowelizacji ustawą z dnia 28 VII 1990 r. o zmianie ustawy kodeks cywilny (Dz.U. Nr. 55, poz. 321).

7 Por. K. Stefańska, Poszukiwanie modelu indywidualnego gospodarstwa rolnego, w: Studia Iuridica Agraria, t. II, Białystok 2001, s. 157 i cyt. tam literatura.

na równoznaczność tego pojęcia z pojęciem grunt rolny[8]. Przy określeniu definicji nieruchomości rolnej w kc. nastąpiła również rezygnacja z uprzedniego jej związku z ustaleniami planów zagospodarowania przestrzennego[9].

Natomiast za nieruchomość rolną według u.k.u.r. należy uznać nieruchomość rolną w rozumieniu kodeksu cywilnego, z wyłączeniem nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne (art. 2 pkt 1 u.k.u.r.). Jak już odnotowano w literaturze, nieruchomość rolna zdefiniowana w kc. jest pojęciem szerszym niż nieruchomość rolna w rozumieniu u.k.u.r. Ustawa nie dotyczy bowiem nieruchomości rolnych w rozumieniu kc. poznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, na cele inne niż rolne[10].

Mając na uwadze powyższe ustalenia uzasadniona wydaje się konstatacja o niespójności cytowanego tu uregulowania dotyczącego określenia pojęcia gospodarstwa rolnego w u.k.u.r. i kc. Ustawa, operując pojęciem gospodarstwa rolnego, wskazuje na nieruchomości rolne wchodzące w jego skład (art. 5 ust. 2, art. 6 ust. 1). Chodzi więc według u.k.u.r. o nieruchomości rolne, które są lub mogą być rolniczo wykorzystywane, ale tylko te, które znajdują się na terenach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele rolne. Natomiast wskazanie w u.k.u.r., że gospodarstwo rolne jest gospodarstwem rolnym w rozumieniu kc. sugerowałoby, że w jego skład wchodzą nieruchomości rolne, które są lub mogą być rolniczo wykorzystywane niezależnie od tego czy w planach zagospodarowania przestrzennego są przeznaczone na cele rolne, czy również na cele nierolne. Kc., jak już była o tym mowa, nie uzależnia kwalifikacji nieruchomości jako rolnej od ustaleń planów zagospodarowania przestrzennego[11]. W związku z tymi ustaleniami należy przyjąć, że nie wszystkie nieruchomości rolne tworzące gospodarstwo rolne według kc. będą nieruchomościami rolnymi określającymi zakres przedmiotowy pojęcia gospodarstwa rolnego według u.k.u.r. One mogą wchodzić w skład gospodarstwa rolnego, ale nie będą określone jako nieruchomości rolne w rozumieniu u.k.u.r. W tym więc zakresie odesłanie w art. 2 pkt 2

8 Zdaniem A. Stelmachowskiego wzmianka o gruntach rolnych zawarta w art. 46^1 kc. winna być odczytywana łącznie z ogólną definicją nieruchomości zawartą w art. 46 kc. i nie oznacza ona nic innego, jak tylko punkt odniesienia inny niż budynki i inne przedmioty własności – A. Stelmachowski, Współczesne zróżnicowanie własności w: Studia Iuridica Agraria, Białystok 2002 t. III, s. 33.

9 Por. rozp. RM z dnia 28 XI 1964 r. w sprawie przenoszenia własności nieruchomości rolnych, znoszenia współwłasności takiej nieruchomości oraz dziedziczenia gospodarstw rolnych (t.j. Dz.U. z 1983 r., nr 19, poz. 86 z późn. zm.).

10 Z. Truszkiewicz, Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (część I), Rejent z 2003 r. nr. 9, s. 53; G. Bieniek, Kształtowanie ustroju rolnego, w: Nieruchomości. Problematyka prawna, Warszawa 2005, s. 132.

11 Por. A. Lichorowicz, glosa do wyroku SN – Izba Cywilna z dnia 2 VI 2000 r., 11 CKN 1067/98, OSP 2001, z. 2, poz. 27, w której autor wyraził pogląd, że w art. 46^1 k.c. chodzi tylko o czysto agronomiczne cechy gruntu, z których wynika, że uzyskiwanie na nim produktów rolnych jest fizycznie możliwe. Uzyskiwanie z gruntu płodów rolnych nie musi stanowić faktu. Art. 46^1 kc., jak zauważa autor glosy, zadowala się istnieniem pewnej potencjalnej perspektywy uzyskiwania z gruntu płodów rolnych.

u.k.u.r. do definicji gospodarstwa rolnego w kc. jest nieadekwatne w związku z definicją nieruchomości rolnej zawartą w art. 2 pkt 1 u.k.u.r. Odsyłając do definicji gospodarstwa rolnego w cytowanej u.k.u.r. do definicji zawartej w kc. ustawodawca zawęził zakres pojęcia przyjętego w ustawie poprzez odwołanie się do kryterium obszarowego. Jak wiadomo, w definicji art. 55^3 kc. nie ma wskazanego żadnego kryterium obszarowego. Natomiast nie uczyniono takiego zawężenia w kc., gdy chodzi o określenie podstawowego składnika gospodarstwa rolnego, jakim jest nieruchomość rolna. Przez odesłanie do definicji gospodarstwa rolnego w kc. wskazano na wszystkie nieruchomości, które są lub mogą być rolniczo wykorzystywane. Pojęcie gospodarstwa rolnego w u.k.u.r. nie jest więc tożsame z pojęciem gospodarstwa rolnego w kc. – nie tylko – gdy chodzi o kryterium obszarowe. Na tym tle przekonująco brzmią stwierdzenia o braku spójności i precyzji, gdy chodzi o konstruowane w różnych aktach prawnych definicje gospodarstwa rolnego, czy nieruchomości rolnej. Prowadzi to do wielu trudności interpretacyjnych oraz stwarza problemy przy wykładni i stosowaniu przepisów. Odwołanie się w tym przypadku do kc. jest w istocie pozorne[12].

3. W literaturze wyrażono pogląd, że definicja nieruchomości rolnej zawarta w art. 2 pkt 1 u.k.u.r. jest niemalże mechanicznym przeniesieniem na grunt u.k.u.r. definicji nieruchomości rolnej z art. 46^1 kc. Wskazano, że ze względu na cel jakim jest kształtowanie ustroju rolnego należałoby w u.k.u.r. dokonać konkretyzacji tej definicji[13]. Zauważono, że cel ustawy nie uzasadnia objęcie jej działaniem gruntów wprawdzie nadających się do rolniczego użytkowania, ale które ze względu na obszar nie tworzą gospodarstwa rolnego w rozumieniu regulacji dotyczących np. podatku rolnego, ubezpieczeń majątkowych i społecznych, czy dziedziczenia[14]. Argumentując wskazany pogląd Z. Truszkiewicz przypomina m.in. cytowane już w tym opracowaniu stanowisko SN[15], w którym SN – rozpatrując sprawę zniesienia współwłasności gospodarstwa rolnego – podnosił, że aby nieruchomość wchodząca w skład gospodarstwa rolnego mogła być uznana za nieruchomość rolną, musi posiadać odpowiedni obszar. Jest pewne, zdaniem SN, że nie mogą to być obszary zbyt małe, gdyż działalność gospodarcza musi być poddana regułom racjonalnym (zwłaszcza opłacalności). Jak zauważa Z. Truszkiewicz, ze względu na cel konkretnej regulacji prawnej, kodeksowa definicja nieruchomości rolnej powinna być modyfikowana w omawianej u.k.u.r.

Należy podzielić cytowany tu pogląd. Potwierdza on także uwagi zgłoszone wcześniej w tym opracowaniu w związku z definicją gospodarstwa rolnego

12 Por. S. Rudnicki, Nieruchomości (grunty rolne), w: G. Bieniek, S. Rudnicki, Nieruchomości. Problematyka prawna, Warszawa 2005, s. 215–216.
13 Z. Truszkiewicz, Przeniesienie własności..., *op. cit.*, s. 56.
14 Tamże, s. 56.
15 Por. przypis 11.

zawartą w u.k.u.r. Odesłanie do kc. w przypadku definicji nieruchomości rolnej także może budzić określone wątpliwości. W zasadzie jest to tylko odwołanie się do kryterium własności, w oparciu o które skonstruowana jest definicja zawarta w art. 46^1 kc. (w związku z art. 46 § 1 kc.). Natomiast gdy chodzi o drugi istotny element zawarty we wskazanej w art. 46^1 kc. definicji nieruchomości rolnej, tzn. agronomiczne cechy gruntu, które pozwalają faktycznie ten grunt rolniczo wykorzystywać, został on w u.k.u.r. potraktowany jako drugorzędny, skoro najistotniejsze dla określenia pojęcia nieruchomości rolnej w u.k.u.r. jest przeznaczenie nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego. W związku z tym uzasadniona wydaje się wątpliwość o celowości odsyłania w u.k.u.r. do kc. gdy chodzi o definicje gospodarstwa rolnego i nieruchomości rolnej. Należy jeszcze raz zauważyć, że w pojęciu gospodarstwa rolnego w kc. używa się określenia „grunty rolne" akcentując funkcjonalne ich znaczenie, ich zdolności produkcyjne. Jeśli więc celem jest tworzenie gospodarstw rolnych, a zwłaszcza gospodarstw rodzinnych, jako efektywnych form gospodarowania, jako swego rodzaju przedsiębiorstw rolnych, to również powinno znaleźć to odzwierciedlenie w przyjmowanej terminologii. W u.k.u.r. odesłano do pojęcia gospodarstwa rolnego w kc., w którym użyto określenia „grunty rolne"; natomiast w u.k.u.r. oderwano się od pojęcia „grunty rolne" definiując pojęcie „nieruchomości rolnej". Jest to częściowo zrozumiałe, gdyż ustawa u.k.u.r. dotyczy obrotu własnościowego, ale równocześnie przecież regulując np. prawo pierwokupu dzierżawcy nieruchomości rolnej ustawa dała wyraz, że dla kształtowania ustroju rolnego ważną rolę powinny także spełniać gospodarstwa rolne prowadzone w oparciu o inny niż własność tytuł prawny[16].

4. Jedna z zasadniczych przesłanek wydania tej ustawy, a mianowicie – obawa przed nabywaniem gruntów rolnych przez cudzoziemców[17] determinowała także wprowadzenie pełnej kontroli obrotu własnościowego nieruchomościami rolnymi bez względu na kryterium obszarowe nabywanych tych nieruchomości. To może tłumaczyłoby, dlaczego w ustawie brak tego kryterium przy pojęciu nieruchomości rolnej. Natomiast patrząc na zagadnienie z ekonomicznego punktu widzenia i poszukując w ustawie elementów pozwalających kształtować model gospodarstwa rodzinnego, jako podstawy ustroju rolnego państwa, uzasadniona może być krytyczna uwaga o braku wspomnianego kryterium obszarowego, skoro jest ono zawarte w definicji gospodarstwa rolnego. Słusznie podniesiono, że między obu tymi pojęciami zachodzi ścisły związek. „Oznacza to, że pojęcia te nie mogą być tłumaczone na gruncie tej samej regulacji w oderwaniu od siebie"[18].

16 Por. także Z. Truszkiewicz, Przeniesienie własności..., *op. cit.*, s. 60.
17 Zwraca na to uwagę m.in. A. Lichorowicz, Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 IX 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, Kwartalnik Prawa Prywatnego, rok XIII, 2004, z. 2, s. 389.
18 Z. Truszkiewicz, Przeniesienie własności... *op. cit*, s. 59.

5. Odnotowując te spostrzeżenia, uzasadnione jest jednak podkreślenie, że kryterium obszarowego nie należałoby przeceniać. Może ono być tylko jednym z elementów określających pojęcie gospodarstwa rolnego, w oparciu o które ustawodawca tworzy w u.k.u.r. pojęcie gospodarstwa rodzinnego. SN w cytowanym już w tych rozważaniach wyroku z dnia 2.06.2000 r.[19] wyraził pogląd że „gospodarstwem rolnym jest jednostka gospodarcza zorganizowana na nieruchomości rolnej o takim obszarze, że możliwe jest prowadzenie działalności wytwórczej przeznaczonej na zbyt". A. Lichorowicz w glosie do wskazanego wyroku słusznie wskazał, że stanowisko to w sensie ekonomicznym, polityki strukturalnej w rolnictwie, należy podzielić.[20] Problem nie sprowadza się bowiem do wskazania na konkretną normę obszarową przy ustalaniu zakresu pojęcia, ale na możliwość realizacji celu danej regulacji prawnej. W przypadku omawianego wyroku SN A. Lichorowicz trafnie odnotował, że póki obowiązuje przepis art. 55^3 kc. możliwości jego ulepszenia przez wykładnię sądową są ograniczone i nie mogą prowadzić do odrzucenia wykładni gramatycznej. Należy zauważyć, że przy sądowym trybie zniesienia współwłasności gospodarstwa rolnego ustawodawca nie posługuje się żadnym kryterium obszarowym, lecz postanawia, że jeżeli zniesienie współwłasności gospodarstwa rolnego przez podział między współwłaścicieli byłoby sprzeczne z zasadami prawidłowej gospodarki rolnej, sąd przyzna to gospodarstwo temu współwłaścicielowi, na którego wyrażą zgodę wszyscy współwłaściciele". By realizować cel – ochronę gospodarstwa rolnego przy zniesieniu jego współwłasności ustawodawca odwołał się do zwrotu niedookreślonego – „zasad prawidłowej gospodarki rolnej", powierzając ustalenie jego treści, w okolicznościach konkretnej sprawy, sądom.

W literaturze wskazuje się m.in., że wykładnia i stosowanie przepisów o zniesieniu współwłasności i podziale gospodarstwa rolnego powinny być ukierunkowane postanowieniem art. 23 Konstytucji. Sądy powinny dążyć do ustalenia, czy gospodarstwo będące przedmiotem postępowania stanowi podstawę utrzymania rodziny, która w nim mieszka i gospodaruje. Na ocenę tę powinny składać się takie elementy, jak: panujące stosunki miejscowe, profil prowadzonej gospodarki, techniczne wyposażenie gospodarstwa, obszar i klasa gruntów, możliwości osiągania dochodów wystarczających do utrzymania pracującej w nim rodziny[21].

Dla realizacji treści wskazanych w zawartej w art. 213 kc. klauzuli „zasady prawidłowej gospodarki rolnej" nie jest przeszkodą brak w kodeksowej definicji gospodarstwa rolnego kryterium obszarowego. Można – jak sądzę – nawet twierdzić, że funkcjonalny wydźwięk definicji zawartej w art. 55^3 kc. (bez wiązania jej

19 Por. przypis 11.

20 Jw. Podobnie S. Rudnicki, Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga druga, Własność i inne prawa rzeczowe, Warszawa 2002, s. 297.

21 Tamże, s. 297. Por. także A. Oleszko, w: Prawo rolne, Warszawa 2003, s. 107.

formalnie z żadnym kryterium obszarowym) rzutuje na sposób wykładni takich przepisów jak cytowany tu art. 213 kc. Jest wskazaniem dla sądu, by przy podziałach gospodarstw rolnych dokonywanych przy dziale spadku czy zniesieniu współwłasności realizować zasadnicze cele, które determinują wprowadzanie ograniczeń w uprawnieniach właścicieli gospodarstw rolnych, tzn. by zaspokoić potrzeby społeczne, zwłaszcza bezpieczeństwo żywnościowe, oraz utrzymać gospodarstwo rolne jako miejsce pracy rolników[22].

6. Takie też są oczekiwania, gdy chodzi o kształtowanie pojęcia gospodarstwa rodzinnego. W literaturze zwraca się uwagę, że gospodarstwo rodzinne jest elementem gospodarki rynkowej. „Wynika stąd obowiązek państwa stanowienia prawa, które będzie wspierać te gospodarstwa rodzinne w dziedzinie gospodarczej, społecznej i finansowej, jak również wprowadzania uregulowań prawnych chroniących interesy właścicieli takich gospodarstw".[23] Zestawienie treści art. 23 Konstytucji z tytułem omawianej w tym opracowaniu u.k.u.r. pozwalało przypuszczać, że ustawodawca podejmie w tej ustawie próbę wskazanego wyżej sposobu tworzenia modelu gospodarstwa rodzinnego. Dotychczasowe opracowania w tym przedmiocie są jednak wyraźnie krytyczne[24]. Przekonujące są zwłaszcza uwagi E. Kremer, która wskazała, że przyjęta w u.k.u.r. definicja gospodarstwa rodzinnego stanowi tylko jeden z instrumentów regulacji obrotu *inter vivos* nieruchomościami rolnymi. Autorka zauważa, że poza przedmiotem zainteresowania ustawodawcy pozostały takie zagadnienia jak np. ochrona jedności i struktury gospodarstwa rodzinnego przed nieracjonalnym podziałem. Inne są więc powody dla których ustawodawca polski (w porównaniu z ustawodawcami zachodnimi) wprowadził do porządku prawnego kategorię gospodarstwa rodzinnego[25]. Cel wydania omawianej ustawy, a mianowicie zapewnienie kontroli obrotu własnościowego nieruchomościami rolnymi determinował więc sposób zdefiniowania w tej ustawie pojęcia gospodarstwa rodzinnego.

Jest to ten sam cel, który uzasadniał także wprowadzenie pojęcia gospodarstwa rodzinnego do ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa[26], a mianowicie ograniczenie możliwości nabywania nieruchomości rolnych na inne niż rolnicze cele, ustanowienie preferencji przy sprzedaży dla osób,

22 Por. G. Turner, Agrarrecht. Ein Grundrip, Stuttgart 1994, s. 21.

23 W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Zakamycze 2002, s. 34.

24 Por. np. A. Lichorowicz, Instrumenty..., *op. cit.*, s. 405 i n.; T. Kurowska, Gospodarstwo rodzinne w świetle art. 23 Konstytucji RP w: Własność i jej ograniczenia w prawie polskim, Częstochowa 2004, s. 56 i n. 25.

25 E. Kremer, Odpowiedzialność za zobowiązania związane z prowdzeniem gospodarstwa rolnego, Zakamycze 2004, s. 350.

26 Por. ustawę z dnia 29 XII 1993 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1994, nr I poz. 3).

które są rolnikami, które dadzą najlepszą gwarancję prowadzenia gospodarstwa rolnego, ograniczenie wielkości tworzonych gospodarstw rolnych[27].

Te same elementy odnajdujemy w omawianej u.k.u.r. Inny jest tylko sposób ich określenia. Elementy te ujęte zostały bowiem w sposób zbiorczy w definicji gospodarstwa rodzinnego. Wcześniej kryteria te znajdowaliśmy w różnych przepisach cytowanej tu ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, a zwłaszcza w przepisie wskazującym, że wśród zadań Agencji Nieruchomości Rolnych jest tworzenie gospodarstw rolnych, a zwłaszcza powiększanie już istniejących gospodarstw rodzinnych[28], oraz w przepisach regulujących ustalenie kandydata na nabywcę państwowych nieruchomości rolnych w drodze przetargu ofert pisemnych (konkursu ofert)[29].

7. Wypełnianie treścią definicji gospodarstwa rodzinnego zawartej w u.k.u.r. znaleźć można głównie w innych niż cytowana ustawa aktach prawnych. Oprócz wskazanej wyżej ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa uzasadnione jest tu także spojrzenie na regulacje zawarte w tym zakresie w ustawie z dnia 29 XII 1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa[30]. W pierwotnym brzmieniu tej ustawy wśród zadań Agencji wymieniono m.in. poprawę struktury agrarnej. W wyniku nowelizacji tej ustawy[31] przyjęto, że zadaniem Agencji jest wspieranie „poprawy struktury agrarnej, w tym zwłaszcza tworzenia i powiększania gospodarstw rodzinnych w rozumieniu przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego". Realizacji tego zadania służyć mają np. preferencyjne dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych na zakup nieruchomości rolnych, które utworzą gospodarstwo rodzinne, albo wejdą w skład takiego gospodarstwa (art. 3 ust. 2a cyt. ustawy). W związku ze wskazaną ustawą dotyczącą zdań ARiMR można już wyraźnie zauważyć, że gospodarstwo rodzinne staje się elementem kształtowania ustroju rolnego w związku z rozwojem obszarów wiejskich. Uzasadnione bowiem może być odnotowanie tych przepisów, z których wynika możliwość zwiększenia dopłat do oprocentowania kredytów bankowych, jeśli podmiot ubiegający się o ten rodzaj pomocy finansowej będzie realizować przedsięwzięcie objęte planem regionalnym lub branżowym[32]. Struktura

27 K. Stefańska, Udział notariusza w przekształceniach struktury agrarnej w europejskiej integracji rolnictwa, II Kongres Notariuszy Rzeczypospolitej Polskiej, Referaty i opracowania, Poznań Kluczbork 1999, s. 327. Por. także D. Łobos–Kotowska, Ochrona gospodarstwa rodzinnego w procesie zbywania nieruchomości rolnych przez Agencję Nieruchomości, w: Własność i jej ograniczenia w prawie polskim, Częstochowa 2004, s. 128–129.

28 Art. 6 pkt 5 w brzmieniu tj. Dz.U. z 2001 w 57, poz. 603; obecnie por. art. 6 ust. 1 pkt 1 cyt. ustawy wskazujący, że Agencja realizuje m.in. zadania w zakresie „tworzenia oraz poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych.

29 Art. 29 ust. 3 cyt. ustawy.

30 Dz.U. z 1994, nr I, poz. 2 z późn. zm.

31 Ustawą o k.u.r.

32 Por. § 3 11 ust. 3 rozp. RM. z dnia 30.1.1996 r. w sprawie szczegółowych kierunków działań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz sposobów ich realizacji (Dz.U. nr 16, póz. 82, z późn. zm.).

obszarowa gospodarstw rolnych, w tym zwłaszcza gospodarstw rodzinnych staje się jednym z elementów realizacji zmian strukturalnych[33].

Uwagi te wskazują, że obie wymienione Agencje mają za zadanie m.in. wspieranie tworzenia i poprawianie struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych. Na marginesie warto zauważyć, że precyzyjniejsze, jak się wydaje, jest w tym zakresie sformułowanie zawarte w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnym Skarbu Państwa, niż w ustawie dotyczącej ARiMR. Jak bowiem ARiMR ma powiększać gospodarstwa rodzinne w rozumieniu przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego, skoro pojęcie to ograniczone zostało normą obszarową – 300 ha użytków rolnych. Takie gospodarstwo jest także gospodarstwem rodzinnym w rozumieniu u.k.u.r., ale jego powiększenie spowodowałoby już utratę jego rodzinnego charakteru. Właściwsze jest więc sformułowanie zawarte w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, w której jest mowa o poprawie struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych, bez wskazania na u.k.u.r. W kontekście tych rozważań za słuszny należy uznać pogląd P. Czechowskiego, który na etapie prac przygotowujących uchwalenie u.k.u.r. wskazywał, że projekt przyszłej regulacji nie powinien koncentrować się na doktrynalnym pojęciu gospodarstwa rodzinnego, lecz powinien dotyczyć gospodarstw modernizowanych (rozwojowych, ulepszanych) bez względu na ich obszar, czy też strukturę własności. Państwo, jak wskazuje autor, powinno być zainteresowane poprawieniem rozdrobnionej struktury agrarnej, a nie jej konserwowaniem[34].

A.Stelmachowski wskazał, że konstytucyjny zapis, iż gospodarstwo rodzinne stanowi podstawę ustroju rolnego państwa, nie przesądza kształtu ani wielkości takiego gospodarstwa[35]. W tym kontekście uzasadniony wydaje się postulat – *de lege ferenda* – by ustawodawca w szerszym zakresie, niż to ma miejsce obecnie odwoływał się do zwrotów niedookreślonych, gdy chodzi o przyjmowane regulacje prawne dotyczące gospodarstw rodzinnych.

Ze względu na konieczność kojarzenia różnych interesów w związku z przyjmowaną w tej dziedzinie regulacją prawną, a także dynamiką przedmiotu unormowania dotyczącą procesów gospodarczych, uzasadnione byłoby pozostawianie większej swobody kształtowania modelu gospodarstwa rodzinnego organom stosującym prawo. Zasadę przyjętą w tym względzie na gruncie art. 213 kc. należy ocenić pozytywnie. Z zagadnieniem tym wiąże się niewątpliwie poszukiwanie stosownych zabezpieczeń prawnych, by nie dochodziło do naruszania wartości, które

33 P. Czechowski, Proces dostosowania polskiego prawa rolnego i żywnościowego do prawa Unii Europejskiej, Warszawa 2001, s.106 i n. Por. także S. Prutis, O problemach regionalnej polityki strukturalnej w rolnictwie w: Studia Iuridica Agraria, t. II, Białystok 2001, s. 151.

34 P. Czechowski, Proces... *op. cit.*, s. 132–133; Por. także A. Lichorowicz, Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej, Białystok 2000, s. 243.

35 A. Stelmachowski, Współczesne zróżnicowanie..., *op. cit.*, s. 20.

chcemy osiągnąć, tworząc określony model gospodarstwa rodzinnego. Przedmiotem ochrony jest m.in. własność prowadzącego gospodarstwo rolne, swoboda działalności gospodarczej, interesy rodziny rolnika, dla której gospodarstwo rolne jest miejscem pracy, dochody. Wskazany tu interes indywidualny rolnika musi być równocześnie kojarzony z interesem społecznym, wyrażającym się m.in. w konieczności tworzenia właściwej struktury obszarowej gospodarstw rolnych, ochrony gruntów rolnych, ochrony krajobrazu wiejskiego.

7. Ważne, jak sądzę, jest także takie kształtowanie zawodu rolnika, by był on podmiotem współtworzącym dokonujące się przekształcenia ustrojowe rolnictwa. Ustawodawca bardzo wyraźnie dał wyraz tej tendencji m.in. w ustawie o izbach rolniczych[36] stanowiąc, że mogą one, wykonywać zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, przekazane ustawami lub na podstawie porozumień z właściwymi organami administracji rządowej (art. 5 ust. 2), oraz zadania przekazane w drodze porozumienia przez organy samorządu terytorialnego z zakresu zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego (art. 5 ust. 3).

Postulując określanie aktywnej roli jaką mieliby do spełnienia sami rolnicy w przebudowie ustroju rolnego, w tym kształtowania właściwego modelu gospodarstwa rodzinnego, pozytywnie – jak sądzę – można odnotować fakt, że w zawartej w u.k.u.r. definicji normatywnej „rolnika indywidualnego" ustawodawca położył nacisk na to, kto podejmuje decyzje dotyczące prowadzonej działalności rolniczej (art. 6 ust. 2 u.k.u.r.)[37]. Jest to właściwy sposób określania pozycji rolnika, jako podmiotu współtworzącego przeobrażenia na wsi i w rolnictwie. Równocześnie uzasadnione jest zauważenie, że ustawodawca przywiązuje dużą wagę do wspierania rolników poprzez oferowaną im pomoc informacyjną, doradztwo rolnicze w zakresie np. możliwości uzyskiwania przez nich dodatkowych dochodów, funkcjonowania rynku rolnego, opłacalności produkcji rolnej[38]. Wychodzi się bowiem z założenia, że skuteczność dokonujących się zmian w rolnictwie w istotny sposób będzie zależeć od wiedzy, jaką posiadać będą osoby bezpośrednio zainteresowane tymi przemianami, a więc rolnicy. Podobne założenie przyjmowano także w prawie wspólnotowym w związku z realizowanymi przekształceniami strukturalnymi. Wśród wydanych w tym przedmiocie w 1972 roku dyrektyw była także dyrektywa nr 161/72, tzw. informacyjna, zapewniająca uzyskiwanie kwalifikacji zawodowych i podnoszenia kwalifikacji rolniczych[39].

36 Ustawa z dnia 14 XII 1995 r. O izbach rolniczych (Dz.U. z 1996, nr 1, poz. 3, z późn. zm.).

37 Krytycznie na ten temat por. np. A. Lichorowicz, Instrumenty oddziaływania..., *op. cit.*, s. 400.; E. Kremer, Odpowiedzialność... *op. cit.*, s. 354.

38 Por. np. art. 5 ust. 1 pkt 5 i 6 ustawy o izbach rolniczych oraz art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy o ARiMR.

39 A. Jurcewicz, B. Kozlowska, E. Tomkiewicz, Wspólna polityka rolna. Zagadnienia prawne. Warszawa 2004, s. 140; B. Kozłowska, w: Prawo rolne, pod red. A. Stelmachowskiego, Warszawa 2005, s. 287.

Zgodnie z treścią art. 6 ust. 3 u.k.u.r. uważa się, że osoba fizyczna posiada kwalifikacje rolnicze, jeżeli: l) uzyskała wykształcenie rolnicze co najmniej zasadnicze lub wykształcenie średnie lub wyższe, lub 2) osobiście prowadziła gospodarstwo rolne, lub pracowała w gospodarstwie rolnym przez okres co najmniej 5 lat. Jak wynika z treści cyt. przepisu, w przypadku kwalifikacji teoretycznych nie zawsze muszą to być kwalifikacje rolnicze. Wprawdzie przekonująco brzmią wypowiedzi, że spełnienie wymogu posiadania kwalifikacji rolniczych powinno łączyć się z uzyskaniem wykształcenia rolniczego średniego lub wyższego rolniczego[40], lecz równocześnie – jak sądzę – zasadne jest podkreślanie różnic zakresu pojęć: prowadzenie gospodarstwa rolnego i pracy w gospodarstwie rolnym. Odczytując treść art. 6 ust. 3 u.k.u.r. traktującego o kwalifikacjach rolniczych można, by nawet założyć, że ustawodawca świadomie nie zaznaczył w tym przepisie obowiązku posiadania wykształcenia średniego rolniczego czy wyższego rolniczego by zaakcentować, że przy prowadzeniu działalności rolniczej należy dziś dostrzegać nie tylko problemy związane z ekonomiką rolnictwa, ale także (o czym już była mowa wcześniej) mieć ogólne wykształcenie pozwalające dostrzegać różne, nie tylko bezpośrednio „rolne" problemy związane z prowadzoną działalnością. W zakresie zaś zagadnień „rolnych" prowadzący gospodarstwo rolne może korzystać z prowadzonej przez różne podmioty działalności informacyjnej.

Wprowadzanie do regulacji prawnej obrotu nieruchomościami rolnymi obowiązku posiadania kwalifikacji rolniczych odbywa się w sposób zróżnicowany. Np. w rozwiązaniach prawnych przyjętych w związku z uzyskiwaniem rent strukturalnych[41] postanowiono, że kwalifikacje zawodowe przydatne do prowadzenia działalności rolniczej oznaczają zawsze teoretyczne wykształcenie rolnicze lub wykształcenie inne niż rolnicze, ale połączone z określonym czasem pracy w gospodarstwie rolnym[42]. Z kolei w przypadku dziedziczenia gospodarstw rolnych, po wyroku TK z 2001 r., nie obowiązują już żadne specjalne warunki, od których spełnienia zależałaby możliwość dziedziczenia gospodarstwa rolnego. Taki stan rzeczy jest trudny do zaakceptowania. Przyjmowane rozwiązania prawne są konstruowane do doraźnych celów, są przygotowywane w pośpiechu, który zapewne wynika przede wszystkim z konieczności harmonizowania naszego prawa z prawem UE.

8. W literaturze wskazano, że punkt ciężkości kontroli obrotu przyjętej w u.k.u.r. oparto na osobie notariusza. To notariusz, jak zauważono, ustala, czy sporządzony przez niego akt dotyczy rolnika indywidualnego, czy jego gospodar-

40 Tak E. Kremer, Odpowiedzialność..., *op. cit.*, s. 356.

41 Rop. RM. z dnia 30 IV 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz.U. Nr 114, poz. 1191). Por. § 7 ust. 2 cyt. rozp. RM.

42 Por. §7 ust. 2 cyt. rozp. RM.

stwo ma charakter rodzinny, czy nabywca jest osobą bliską zbywcy. Rola administracji lokalnej sprowadza się do potwierdzenia określonych oświadczeń składanych przez nabywcę. W związku z tym postuluje się, by kontrola strukturalnej celowości i strukturalnych skutków zawieranych transakcji była powierzana fachowym, znającym lokalne realia, służbom rolnym[43]. Pogląd ten jest słuszny i nie musi wywoływać obaw dotyczących przywracania administracyjnej ingerencji w sferę kształtowania obrotu własnościowego nieruchomościami rolnymi. Nawet gdy rozwiązania te będą nawiązywały, o czym już była mowa w tym opracowaniu, do zwrotów niedookreślonych, dających swobodę organowi administracyjnemu w zakresie kształtowania stosunków społecznych w rolnictwie, w tym również oddziaływania na tworzone gospodarstwa rodzinne. Uzasadnione jest tu bowiem zwrócenie uwagi na fakt, że w odróżnieniu od uznania administracyjnego, które dotyczy konsekwencji prawnych zaistniałego stanu faktycznego, pojęcia niedookreślone odgrywają rolę przy ustalaniu znaczenia normy prawnej. W odróżnieniu od luzu, którym dysponuje organ administracji przy orzekaniu w granicach uznania administracyjnego, ustalanie znaczenia pojęć niedookreślonych podlega kontroli NSA.[44]

Istnienie sądowej kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi stanowić może gwarancję ochrony interesu indywidualnego rolnik; musi być jednak kojarzony z interesem społecznym. Problem sprowadza się więc nie tyle do ilości i rodzaju przyjmowanych ograniczeń w sferze kształtowania stosunków własnościowych, ile do prawnych środków kontroli tych ograniczeń oraz organów sprawujących tę kontrolę.

43 A. Lichorowicz, Instrumenty oddziaływania... *op. cit.*, s. 431–432.

44 W. Chróścielewski, Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym, Dom Wydawniczy ABC, 2002, s. 1 i cyt. tam literatura.

Spółki grup producentów rolnych spółkami użyteczności publicznej

1. Rozważania ogólne

W polskim systemie prawnym występują spółki różnego typu, działające jako zorganizowana forma prawna służąca do prowadzenia działalności gospodarczej przez kilka podmiotów, równolegle do takiej działalności prowadzonej indywidualnie – z tym, że obecnie prowadzenie działalności w formie spółek przewyższa rozmiar działalności prowadzonej przez podmioty indywidualne[1].

Według teorii i praktyki spółki, w zależności od źródeł prawnych, na podstawie których opiera się ich organizacja i działalność dzielą się na spółki prawa cywilnego, prawa handlowego i prawa administracyjnego. Jeśli źródłem ich tworzenia jest prawo cywilne, wówczas powstają spółki prawa cywilnego.

Do nich należy zaliczyć spółki zorganizowane na zasadach określonych w przepisach art. 860–875 kc. i spółki ciche zorganizowane i działające na zasadzie swobody umów, o czym stanowi art. 353^1 kc. Tworzenie spółek prawa cywilnego oparte jest na prawie cywilnym, powszechnie obowiązującym – co oznacza, że członkami tych spółek mogą być wszystkie podmioty prawa cywilnego. Jeśli chodzi o spółki zorganizowane na podstawie przepisów prawa handlowego członkami ich mogą być osoby przygotowane zawodowo, legitymujące się przymiotem przedsiębiorcy bądź cenzusem wolnego zawodu[2].

Prawo administracyjne stanowi źródło powstania spółek prawa administracyjnego. Do spółek tego zakwalifikowania należy zaliczyć spółki prawa wodnego[3], spółki wspólnot gruntowych[4] i spółki grup producentów rolnych[5].

Spółki prawa handlowego występują w bardzo zróżnicowanych formach prawnych. Ustawowo zostały nazwane jako: spółka jawna (art. 22 ksh.), partnerska (art. 86 ksh), komandytowa (art. 102 ksh.), komandytowo–akcyjna (art. 125

1 Patrz: A. Jakubecki i inni, Prawo spółek. Zarys. PWN. Warszawa 1997, s. 14.

2 Patrz: E. Boniuszko, Prawo handlowe dla praktyków. Warszawa 2002, s. 45.

3 Patrz: art. 164–184 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. prawo wodne (Dz.U. Nr 115, poz. 1229 ze zm.).

4 Patrz: ustawa z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (Dz.U. Nr 28, poz. 169 ze zm.).

5 Patrz: ustawa z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 88, poz. 983 ze zm.).

ksh.), z ograniczoną odpowiedzialnością (art. 151 i nast. ksh.) i spółka akcyjna (art. 301 i nast. ksh.).

Udziałowcami czy członkami spółek prawa administracyjnego mogą być w zasadzie osoby legitymujące się zawodowym statusem rolnika, prowadzącego gospodarstwo rolne, bądź prowadzące działalność usługową na rzecz rolnictwa.

Problematyka tych spółek nie jest przedmiotem rozważań teoretycznych, a dydaktyka zajmuje się tylko spółkami cywilnymi i handlowymi.

Z tych uwag wynika, że w naszym systemie prawnym występują trzy grupy spółek zorganizowanych i działających na podstawach trzech różnych źródeł prawnych. Powstaje więc zasadnicze pytanie: dlaczego spółki cywilne i handlowe są przedmiotem dociekań w piśmiennictwie i dydaktyce z pominięciem spółek prawa administracyjnego? Taki stan rzeczy wynika z wielu przyczyn:

1. Spółki prawa cywilnego i handlowego mają wspólne korzenie; są one regulowane przez prawo prywatne. W stosunkach prywatnoprawnych strony same określają cele, zakres działań, wybór metody i środków prawnych. Strony tych stosunków realizują własne interesy.
2. Te typy spółek wywodzą się z tych samych potrzeb i celów gospodarczych obliczonych wyłącznie na osiąganie korzyści majątkowych.
3. Do ich powstania konieczna jest umowa i ona kreuje zawiązanie się tych stosunków pomiędzy zainteresowanymi podmiotami o różnej pozycji zawodowej.
4. W obu przedstawionych typach spółek występuje cel gospodarczy przeliczony na wartości pieniężne.
5. Osiągany zysk jest dzielony między wspólników – według zasad przez nich ustalonych.
6. Przy ich tworzeniu występuje wyłącznie interes organizatorów. Członkowie spółek i ich organy w swojej działalności nie mają obowiązku uwzględniania interesu zbiorowego określonego jako interes publiczny.
7. W ich organizacji występują ogólne zasady tworzenia osób prawnych, niezależnie od wyboru działalności gospodarczej.

Spółki prawa administracyjnego odróżniają się w sposób istotny od spółek prawa cywilnego i prawa handlowego. Podlegają one działaniu prawa administracyjnego. Jest utrwaloną zasadą, że zawsze tam, gdzie w określonych ustawą stosunkach społeczno–gospodarczych występuje organizatorska i kształtująca te stosunki rola państwa, są one poddawane regulacji prawa administracyjnego przy zastosowaniu metod i form działania właściwych dla tej gałęzi prawa. Praktycznie oznacza to, że wykonywanie obowiązków wynikających z ustawy dokonuje się

przez zastosowanie określonych metod i form prawnych związanych z podejmowaniem kolejno po sobie następujących czynności zmierzających do realizacji zadań statutowych. Metoda sprowadza się do polityki stosowania środków, a wybór środka jest formą działania organów administracji publicznej. W prawie administracyjnym obowiązuje zasada, że organ administracji w swoich czynnościach jest wyrazicielem interesu publicznego. Przepisy tego prawa mają charakter *iuris cogentis,* co oznacza, że na podstawie porozumienia stron nie można modyfikować uregulowań zawartych w prawie. Organy administracji są wyposażone w uprawnienia do ingerencji w prawa i obowiązki stron ustanowione prawem – można stosować tylko środki w ustawie określone i tylko w tych sprawach, na które prawo zezwala.

Z powyższych uwag wynika, że normy prawa administracyjnego w zakresie wykonywania obowiązków nałożonych ustawą są bardziej dyscyplinujące w porównaniu do uregulowań zawartych w prawie cywilnym i handlowym. Stosowane metody i formy działania w administracji wskazują, że w tym obszarze uregulowań nie występuje równorzędność stron, jak również ekwiwalentność świadczeń, co ma miejsce w prawie cywilnym.

Prawo administracyjne jednostronnie tworzy porządek prawny mocą aktu administracyjnego[6]. Spółki prawa administracyjnego odróżniają się w stosunku do spółek prawa cywilnego pod względem podmiotowym, przedmiotem regulacji, przyjętą metodą regulacji oraz celami ich tworzenia, z którymi wiąże się użyteczność publiczna.

Członkami zrzeszonymi w spółkach administracyjnych mogą być rolnicy i służący rolnictwu, których przedmiot działalności jest nakierowany na racjonalne, planowe gospodarowanie zasobami majątkowymi, głównie gruntami stanowiącymi środek produkcji rolnej i zasobami naturalnymi służącymi do produkcji rolnej, dobrej jakości w ochronie zdrowia publicznego, przy zachowaniu równowagi w środowisku przyrodniczym.

Spółki prawa administracyjnego wykonują zadania użyteczności publicznej i ich działalność nie jest nastawiona wyłącznie na osiąganie zysku. Realizują one zadania państwa należące do sfery organizacyjnej roli państwa. Charakter ich działalności uzasadnia tezę aby były one wspierane w swojej działalności statutowej pomocą finansową ze źródeł publicznych. Wypracowane dochody nie wpływają na pomnażanie stanu majątkowego członków, a są obowiązkowo przeznaczane na doskonalenie działalności spółek i pomnażanie jej mienia jako osoby prawnej oraz na wspieranie społecznie pozytywnych przemian na wsi.

6 Patrz: J. Starościak, Prawo administracyjne. Warszawa 1975, s. 9 i nast.

W spółkach prawa administracyjnego nadrzędną pozycję w stosunku do organów spółki mają organy administracji publicznej. Organy te mogą zwracać się do podmiotów gospodarujących wspólnotami gruntowymi, wodami i prowadzącymi produkcję rolniczą z zaleceniami, nakazami i zakazami, nie wyłączając stosowania środków przymusu, a nawet rozwiązania spółek.

Jak już wcześniej wspomniano przepisy regulujące działalność spółek administracyjnych mają charakter prawa publicznego. Natomiast przepisy o spółkach cywilnych i handlowych mają charakter przepisów dyspozytywnych, gdy chodzi o wybór formy prawnej spółki i o regulację stosunków wewnętrznych. Jednak na gruncie prawa handlowego obowiązuje zasada tworzenia osób prawnych w formach przewidzianych tylko w tej gałęzi prawa[7]. Gama tych form jest dostatecznie szeroka, co nie ma miejsca w odniesieniu do spółek prawa administracyjnego.

Naruszenie przepisów prawa cywilnego czy handlowego nie pociąga za sobą reakcji organów publicznych. Dochodzenie szkód czy unieważnienia czynności prawnej jest sprawą wewnętrzną spółki. Odmiennie ta kwestia przedstawia się w działalności spółek prawa administracyjnego. Naruszenie przepisów przez te spółki powoduje ingerencję organów administracji publicznej.

Przedstawione ogólne zasady na jakich opiera się regulacja stosunków społecznych w sferze prawa administracyjnego nie wyjaśnia jeszcze stanowiska, czy zasadne jest zaliczanie spółek prawa wodnego, wspólnot gruntowych i grup producentów rolnych do spółek prawa administracyjnego.

Zaliczenie tych spółek do tworów prawa administracyjnego ma swoje oparcie w teorii i w rozwiązaniach legislacyjnych. Jeśli chodzi o stanowisko teorii, to szczególne znaczenie dla rozważań mają teorie uzasadniające organizowanie osób prawnych i w formie spółek. Wywody teoretyczne pozwalają głębiej zrozumieć motywację wykonywania zadań określonych w ustawach w przypisanej ustawowo formie prawnej, mając na względzie potrzebę ich wykonywania w sposób sprawnie zorganizowany przy sumie środków materialnych i organizacyjnych osób wspólnie działających w warunkach, gdy zadania mają służyć interesom nie tylko organizatorów spółek i ich członków, ale interesom ogólnospołecznym. Zaliczenie spółek do grona spółek prawa administracyjnego ma głównie swoje oparcie w samych rozwiązaniach legislacyjnych, czyli w analizie normatywnej trzech ustaw stanowiących źródło prawne omawianych spółek. Treść tych ustaw nie jest skonstruowana według metody cywilistycznej, a jest oparta na metodzie administracyjnej, która zostanie szczegółowo przedstawiona przy omawianiu każdej spółki. Problematyka składająca się na przedmiot publikacji dyktuje potrzebę wyjaśnienia podstaw do takiej kwalifikacji, co znajduje wyraz w zasadach i trybie organizacji

7 *Op. cit.*, nota 1, s. 18.

spółek w zakresie przedmiotu działalności, zasięgu terytorialnego tej działalności, udziału organów administracji publicznej w powstawaniu i funkcjonowaniu spółek, kontroli ich działalności i we wspieraniu spółek środkami finansowymi z budżetów publicznych.

Omawiane ustawy zawierają dążenie państwa do tworzenia warunków twórczego, społecznie pożytecznego wykorzystania zasobów naturalnych i środków produkcji oraz organizatorskiej zdolności zespołowej osób korzystających z mienia spółek dla osiągania korzyści w interesie ogółu. Troska o to, aby działalność spółek służyła dobrze interesowi społecznemu, podmiotom administracji publicznej przypisano rolę organizatorską w tworzeniu spółek i kontrolną w zakresie merytorycznej ich działalności, wykonywaną w sposób władczy.

2. Spółki prawa wodnego

Spółki wodne nie są przedmiotem samodzielnej regulacji ustawowej stanowiącej *lex specialis* w stosunku do obowiązującego porządku prawnego, a stanowią fragment uregulowań zawartych w ustawie – prawo wodne[8] (zamieszczony w dziale VII ustawy zatytułowanym spółki wodne i związki wałowe art. 164–184).

Zamieszczenie regulacji spółek wodnych w prawie wodnym opiera się na tradycji ustawodawstw europejskich oraz wynika z potrzeby dobrej organizacji w powiązaniu z całością zasad prawa wodnego. Spółka wodna stanowi podmiot zajmujący się budową urządzeń wodnych i wykorzystaniem ich w celu ochrony i poprawy jakości wód, drogą ograniczenia zanieczyszczeń, a także podejmowaniem wielu czynności nakierowanych na osiąganie dobrego stanu stosunków wodnych w środowisku przyrodniczym na obszarze poddanym kompetencji określonej spółki wodnej. Spółki gospodarują wodami w zakresie zadań wymienionych w art. 164 ust. 2 ustawy – prawo wodne w swojej całościowej regulacji podkreśla docenianie wartości wody dla wszelkich form życia.

Obejmuje ono swoim zakresem kształtowanie zasobów wodnych nie tylko powierzchniowych, ale również wód podziemnych i nie tylko dla potrzeb rolnictwa określanych ogólnie pojęciem agromelioracji, reguluje też w pełnym zakresie obowiązek dbałości o jakość wody gwarantującą zdrowotność bez względu na rodzaj potrzeb do jej wykorzystania.

Zapewnia też zachowanie równowagi ekologicznej, ustanawiając powszechny obowiązek wszystkich podmiotów korzystających z wody, a nie tylko obowiązek spółek wodnych. Prawo wodne, poza zadaniami przypisanymi spółkom, organi-

8 Patrz: nota 3.

zuje zarządzanie wszystkimi wodami i zajmuje się ich prawną inwentaryzacją jako podstawą racjonalnego gospodarowania zasobami wodnymi w skali kraju.

Spółka wodna, podobnie jak inne spółki, powstaje w drodze pisemnej umowy z określeniem minimalnej liczby członków. Umowa została nazwana porozumieniem co najmniej 3 osób fizycznych lub prawnych. Spółka powstaje w wyniku kilku kolejnych czynności. Wola jej zawiązania musi być najpierw wyrażona w pisemnym porozumieniu podmiotów zainteresowanych. Osoby zawierające porozumienie są ustawowo upoważnione do opracowania statutu i wyboru organów spółki. Spółka uzyskuje byt prawny dopiero po zatwierdzeniu statutu przez starostę. Treść statutu nie może być ustanowiona wolą organizatorów, obowiązuje ich natomiast ustawowe wskazanie niezbędnej treści statutu. Organizujący spółkę nie są ustawowo oznaczani jako wspólnicy, lecz jako członkowie, gdyż nie mają obowiązku wnoszenia wkładów majątkowych, nie uczestniczą też w zyskach i stratach w zależności od ich wkładów, cel gospodarczy spółki wyłącza osiąganie zysku. W tworzeniu i w działaniach różnych spółek nie ingerują organy administracji publicznej, a jeśli są im przyznane uprawnienia w tym zakresie, to nie w takiej skali jak to ma miejsce przy tworzeniu i działalności spółki wodnej. W tym wypadku staroście przysługują daleko idące uprawnienia ingerencyjne:

- zatwierdza statut spółki i czynność ta jest przesłanką nabycia osobowości prawnej,
- sprawuje nadzór i kontrolę nad bieżącą działalnością spółki, orzeka o nieważności uchwał i może wstrzymać ich wykonanie (art. 179),
- może w drodze decyzji rozwiązać zarząd i wyznaczyć osobę pełniącą jego obowiązki (art. 180),
- jest uprawniony do ustanowienia zarządu komisarycznego (art. 180 ust. 3),
- może rozwiązać spółkę (art. 181 ust. 2),
- ocenia włączenie zakładów do spółki i podejmuje w tym przedmiocie decyzje (art. 168).

Istnienie innych spółek jest uzależnione od wniesienia wkładów rzeczowych, kapitałowych, praw i zdolności organizacyjnych dla osiągnięcia celu gospodarczego.

Członkowie spółki wodnej obowiązani są tylko do wnoszenia składek i świadczenia pracy, z tym że starosta może wpływać na wysokość składek.

Na członkach spółki ciąży obowiązek udostępnienia gruntów do wykonania i utrzymania urządzeń służących realizacji zadań statutowych. Spółki wodne korzystają z finansowej pomocy państwa i jednostek samorządu terytorialnego w formie dotacji, zgodnie z przepisami o finansach publicznych.

Państwo i jednostki samorządu terytorialnego, udzielając spółkom pomocy finansowej, muszą sobie zapewnić kontrolę nad ich funkcjonowaniem pod kątem zdolności do wykonania zadań.

Ponieważ spółki wodne działają pod kontrolą organów administracji publicznej, które w sposób władczy wykonują zadania należące do ich obowiązków w zaspokajaniu potrzeb ogólnospołecznych i społecznie użytecznych, stosowne jest określenie spółek wodnych jako spółek prawa administracyjnego[9]. Motywacja ich organizowania ma na względzie zaspokojenie powszechnie pożytecznych potrzeb społecznych i gospodarczych. W interesie zbiorowym spółka ma w swojej działalności cel zmierzający do zapewnienia w określonym środowisku osiąganie z wody maksymalnych korzyści społecznych i ekonomicznych (z wyłączeniem wszelkich przejawów marnotrawstwa).

3. Spółki wspólnot gruntowych

Spółki wspólnot gruntowych są uregulowane ustawą[10]. Określa ona organizację wspólnoty w formie spółki bez określenia jej charakteru prawnego. Można go jednak wyprowadzić z całości ustawowych uregulowań. Wszystkie postanowienia związane z powstaniem spółki z określeniem zasobów gruntowych wspólnoty, zasady gospodarowania i zbywania udziałów zostały skonstruowane w sposób władczy i przekazane organom spółki przy daleko posuniętym współdziałaniu organów administracji publicznej i pod ich nadzorem.

Powstanie spółki nie jest oparte wyłącznie na umowie, jak to ma miejsce w prawie cywilnym i handlowym, a na uchwale wspólników podjętej większością głosów osób uprawnionych do udziału we wspólnocie, przy obecności połowy wszystkich członków. W wypadku uchylenia się od utworzenia spółki organ państwowej administracji rolnej tworzy spółkę przymusową (art. 25) i we własnym zakresie wyznacza jej organy. Jeśli osoby wyznaczone do działania w organach spółki nie podejmą czynności gospodarowania, organ administracyjny może powołać spółkę spośród osób nie będących udziałowcami we wspólnocie.

Spółka jest osobą prawną i działa na podstawie statutu, którego wzór i treść zatwierdza właściwy organ administracji. Z chwilą zatwierdzenia statutu spółka nabywa osobowość prawną. Gospodarowanie gruntami wspólnoty jest prowadzone na podstawie planu i regulaminu opracowanego przez organ spółki; ale dla ich skuteczności prawnej wymagane jest zatwierdzenie przez organ zwierzchni, który

9 Patrz: J. Szachułowicz, Nowe prawo wodne z komentarzem. Warszawa, 2003, uwagi zamieszczone pod art. 164, s. 300–302.

10 Patrz: nota 4.

jest także uprawniony do wprowadzania do planu i regulaminu wiążących spółkę zmian.

Dla stanu prawnego gruntów wspólnotowych nie prowadzi się ksiąg wieczystych, a istniejące w dniu wejścia w życie ustawy księgi wieczyste uległy zamknięciu *ex lege*. Zostały one zastąpione ewidencją gruntów, którą prowadzi się z urzędu. Obrót udziałami we wspólnocie jest ograniczony. Zbycie udziału może nastąpić wraz ze zbyciem gospodarstwa, a zbycie tylko samego udziału może nastąpić tylko na rzecz osoby uprawnionej do udziału we wspólnocie. Do zbycia tylko samego udziału jest zastrzeżona forma pisemna z pominięciem formy aktu notarialnego, odmiennie od ogólnej zasady obowiązującej w zakresie obrotu nieruchomościami (art. 158 kc.).

Akt pisemny dla swojej skuteczności powinien być zatwierdzony przez organ nadzoru. Spółka wobec swoich dłużników jest uprawniona do wystawiania tytułów wykonawczych (art. 21 ust. 6).

Należności wraz z odsetkami podlegają ściągnięciu na zasadach określonych w przepisach o egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych.

Grunty ustawowo zaliczone do wspólnot gruntowych stanowią wyodrębnioną masę majątkową gruntów rolnych. Zastępują one dawne grunty serwitutowe, stanowiące w przeszłości własność ziemską obszarniczą przekazaną uwłaszczonym chłopom do wspólnego korzystania[11]. Obecnie stanowią one własność Skarbu Państwa na podstawie wykonania dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej, obciążoną użytkowaniem na rzecz uwłaszczonych rolników lub ich następców prawnych[12]. Struktura prawna tych gruntów jest przedmiotem kontrowersyjnych uwag w piśmiennictwie i praktyce[13], z uwagi na nie dość precyzyjne dopracowanie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych.

Utrzymanie dotychczasowej struktury prawnej tych gruntów jest podyktowane potrzebami racjonalnego gospodarowania tymi zasobami, a łączna powierzchnia wspólnot gruntowych wynosi ponad 130.000 ha. Nie jest to dokładnie obliczony areał, gdyż do wspólnot gruntowych włączano grunty stanowiące mienie gromadzkie i dobra gromadzkie, bez prawnego uwzględniania różnic w stanie prawnym tych mas majątkowych. Natomiast przy nacjonalizacji jezior należących do wspólnot gruntowych przejmowano je bez obciążeń, traktując niekiedy te wspólnoty za nieistniejące.

11 Patrz: W. Wojcikiewicz, Prawo hipoteczne Królestwa Polskiego. Wrocław – Warszawa – Kraków 1967, s. 99 i nast.

12 H. Świątkowski, Prawo rolne. Warszawa 1962, s. 152 i nast.; L. Jastrzębski, Sytuacja prawna wspólnot gruntowych. Warszawa 1963, s. 9 i 19 oraz nast.

13 J. Szachułowicz, Status prawny wspólnot gruntowych, Przegląd Sądowy 2002 z. 9 s. 63 i nast.

Powierzenie gospodarowania tą masą majątkową spółkom utworzonym nie na podstawie umowy, lecz z mocy samego prawa było podyktowane potrzebą zindywidualizowania podmiotu odpowiedzialnego za racjonalne gospodarowanie, co byłoby niemożliwe przy sprawowaniu tej funkcji przez wszystkich uprawnionych (przy sprzecznych interesach).

Powyższe uwagi dają podstawę do stwierdzenia, że działalność spółek wspólnot gruntowych jest szkołą samorządnego, zbiorowego korzystania z cudzej własności, zgodnie z interesami publicznymi. Wskazują, że przedmiot władania niezależnie od własnościowej przynależności podmiotowej – powinien być wykorzystany zgodnie z jej naturalnym i gospodarczym przeznaczeniem oraz służyć realizacji polityki rolnej państwa mającej na celu osiąganie z nieruchomości rolnych maksymalnej użyteczności społecznej. Jednak wspólnoty gruntowe można zakwalifikować jako relikt prawno–ustrojowy. Są one tworem stosunków feudalnych i nie zostały dotychczas przekształcone, choć stanowią przedmiot własności państwowej, a to ze względu na respektowanie zasady praw nabytych w odległej przeszłości przez pańszczyźnianych chłopów. Wspólnoty powinny ulec zlikwidowaniu w drodze uwłaszczenia faktycznych użytkowników, albo przymusowego wykupu uprawnień użytkowników przez właściciela obciążonego prawem użytkowania. Istnieje też prawna możliwość komunalizacji wspólnot gruntowych na rzecz gmin (miejsca ich położenia) z zachowaniem dotychczasowych obciążeń bądź ich zniesienia za odpłatnością.

4. Spółki grup producentów rolnych

Stosunki gospodarcze w rolnictwie są organizowane z uwzględnieniem kierunków polityki państwa. Kierunek tych działań znajduje swoje odbicie w działalności ustawodawczej. Główną troską państwa w tej sferze poczynań jest modernizacja rolnictwa nie tylko pod względem koncentracji ziemi, ale głównie opłacalności produkcji rolnej i przystosowania jej do zbycia na wolnym rynku. Ustawodawca uznał, że sprawne osiąganie rezultatów w tym zakresie jest możliwe przy pomocy nowych rozwiązań organizacyjnych, polegających na wspieraniu działalności produkcyjnej w rolnictwie przy pomocy środków ekonomicznych. Konieczność dostosowania produkcji do potrzeb rynku według kryteriów ilości i jakości rozsądnie planowanych oraz sprawniejszego organizowania zbytu uzasadnia na tej płaszczyźnie umiarkowane stosowanie władczych środków administracyjnych i wspieranie nowych działań wspomaganiem finansowym. Za przykładem rozwiązań w tej dziedzinie w krajach Unii Europejskiej, w dniu 15 września 2000 r. została uchwalona ustawa o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie niektórych ustaw[14].

14 Patrz: nota 5.

Ustawa ma służyć poprawie stanu rynku rolnego i stwarzać przesłanki do nowoczesności produkcji rolnej dającej zwiększenie dochodowości i poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych oraz szybsze wprowadzania naszego kraju w proces integracji z krajami UE.

Według postanowień ustawy osoby fizyczne i prawne prowadzące gospodarstwa rolne w rozumieniu przepisów o podatku rolnym w zakresie wszystkich działań produkcji rolnej mogą organizować się w grupy producentów rolnych.

Według założeń ustawowych grupy producentów działające w formie spółek prawa handlowego powinny przyczyniać się do poprawy ogólnego stanu naszego rolnictwa. Wytwarzać produkty wysokiej jakości w sposób zapewniający ochronę środowiska.

Warunki ustawy dotyczące produkcji rolnej wysokiej jakości i prowadzenie jej w sposób zapewniający ochronę środowiska dowodzą, że grupy producenckie są obowiązane do wykonywania swoich zadań jako jednostki profesjonalne służące także podnoszeniu zdrowotności publicznej.

W obowiązującym prawie problematyka zdrowotności publicznej jest tak ujęta, że stanowi ona powinność organów administracji publicznej, niezależnie od przedmiotu regulacji stosunków społecznych. Wynika to z konstytucyjnej zasady określonej w art. 68 pkt 4 Konstytucji, według którego władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemiologicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom oddziaływania środowiska. Dlatego produkcja rolna dobrej jakości (przy zachowaniu ochrony środowiska) wkracza w sferę zdrowotności publicznej.

Grupa producentów rolnych prowadzi profesjonalną działalność jako przedsiębiorca mający osobowość prawną, gdyż ciąży na niej obowiązek zorganizowania się w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, bądź spółki akcyjnej.

Akt założycielski w formie aktu notarialnego ma w swojej treści zawierać nie tylko wymaganie określone w przepisach prawa handlowego (art. 163 i 304 ksh.), ale również w art. 3 i 4 ustawy, które określają pozycję prawną członka grupy, zasady produkcji i zbytu, minimalny okres członkostwa i zasady występowania z grupy.

Zarejestrowanie spółki w rejestrze sądowym prowadzi tylko do uzyskania podmiotowości prawnej. Status osoby prawnej nie wystarcza do nabycia przez ten podmiot pozycji grupy producenckiej.

Spółka staje się grupą producencką dopiero po przeprowadzeniu dodatkowo przez wojewodę postępowania rejestracyjnego, które jest bardzo sformalizowane.

Grupa musi odpowiadać warunkom wymienionym w art. 3 i 4 ustawy, podlegającym ścisłej kontroli organu rejestrującego. Dopiero, gdy wojewoda stwierdzi w drodze decyzji, że osoba prawna spełnia wszystkie warunki ustawowe, powstaje podstawa do nabycia statutu grupy producenckiej.

Następuje to przez wpis grupy do rejestru. W wypadku, gdy osoba prawna nie spełnia wymaganych warunków, wojewoda wydaje decyzję odmowną, od której przysługuje odwołanie do ministra właściwego do spraw rolnictwa.

Osoba prawna po uzyskaniu wpisu do rejestru grup włącza się w proces produkcji określonej ilościowo i jakościowo oraz w organizację zbytu – w sposób skoordynowany z innymi grupami zajmującymi się produkcją tego samego produktu.

Według ustawy grupy producentów rolnych mają służyć poprawie efektywności gospodarowania przez planowanie produkcji i promowanie nowoczesnych technologii, produkcji rolnej wolnej od nadmiernej szkodliwej chemizacji, prowadzącej do pozyskiwania zdrowych plonów do bezpośredniej sprzedaży jak też przetwarzania i przechowywania plonów w przystosowanych do tego pomieszczeniach, co zapewnia zachowanie wymagań sanitarnych.

Przygotowanie towarów do sprzedaży wiąże się z ich standaryzacją i konfekcjonowaniem w celu koncentracji podaży na konkurencyjnym wolnym rynku. Te wszystkie działania określone w ustawie jako obowiązek członków grup producenckich prowadzą do podnoszenia wiedzy zawodowej producentów na wyższy poziom, co nie jest bez znaczenia dla wzrostu świadomości zawodowej producentów oraz kultury i poziomu cywilizacyjnego społeczności wiejskiej.

Ponadto interes publiczny z tak zorganizowaną działalnością wiąże się nierozerwalnie z obszarowymi przemianami strukturalnymi, co jest szczególnie pożądane dla korzystniejszej oceny nowego rolnictwa przez właściwe organy UE.

Z chwilą uzyskania statusu grupy producenckiej przez wpis do rejestru, dokonanego przez wojewodę działalność jej podlega nadzorowi sprawowanemu przez wojewodę właściwego terytorialnie. Z tym momentem grupa nabywa uprawnienia do ubiegania się o pomoc finansową ze środków publicznych. Mogą to być kredyty inwestycyjne (w art. 23 ust. 1) i kredyty obrotowe z dopłatą do oprocentowania (art. 23 ust. 2). Ustawa przewiduje także zwolnienie w podatku od nieruchomości, jeśli w okresie 5 lat od uzyskania wpisu grupy do rejestru zostaną wniesione lub zmodernizowane budynki wykorzystywane do działalności statutowej grupy. Pomoc jest przyznawana na wniosek grupy, a organem rozstrzygającym jest Agencja Modernizacji i Restrukturyzacji Rolnictwa. Pomoc finansowa ze środków publicznych przyznawana grupom podlega zwrotowi w całości w wypadku wykorzystania jej niezgodnie z przeznaczeniem.

Grupa składa wojewodzie coroczne sprawozdania finansowe. Gdy w toku czynności nadzoru zostaną stwierdzone uchybienia związane z naruszeniem ustawy, wojewoda podejmuje decyzję o skreśleniu grupy z rejestru. Wówczas grupa nie traci swojej pozycji osoby prawnej i jej członkowie mogą nadal działać jako wspólnicy bądź akcjonariusze w strukturach organizacyjnych spółek utworzonych aktem założycielskim, ale tracą uprawnienia do wsparcia finansowego oraz zaciągania preferencyjnych kredytów inwestycyjnych i obrotowych określonych w ustawie. Wygasają im również uprawnienia do zwolnień w podatku od nieruchomości.

Ustawa przewiduje organizowanie się grup w związki grup. Mogą być one tworzone dla działalności wytwórczej jednego produktu w celu organizowania i koordynacji zbytu, przechowywania plonów i wstępnego ich przetwarzania, reprezentowania grup, promowania efektywnych metod produkcji i technologii produkcji (korzystnych dla środowiska) prowadzenia analiz rynku oraz obsługi prawnej i księgowości za zgodą grup. Związki grup nie prowadzą działalności produkcyjnej, a zajmują się świadczeniem usług dla grup.

Organem rejestrującym związki grup i je nadzorującym jest minister właściwy do spraw rolnictwa.

Uprawnienia przysługujące wojewodzie w stosunku do grup odpowiednio przysługują ministrowi.

Z przedstawionych regulacji wynikają następujące wnioski.

Organizacja grup producentów rolnych i ich zrzeszeń została ściśle formalnie ukształtowana ustawowo w sposób władczy. Funkcje organizacyjne, kontrolne i wspomagające zostały przyznane organom administracji rządowej. Celem tej regulacji jest kształtowanie produkcji rolnej pod względem ilości i jakości. Przez wprowadzenie wymogów jakości produkcji i jej pozyskiwanie przy zachowaniu ochrony środowiska połączono produkcję rolną z interesem zbiorowym. Uznanie produkcji standaryzowanej i organizację jej zbytu za narzędzie służące podnoszeniu dochodowości rolników i potraktowania tego kierunku jako sposobu skutecznego przekształcania struktury obszarowej gospodarstw oraz wspomagania pomocą finansową państwa pozwalają uznać grupy producentów rolnych i ich zrzeszenia za podmioty realizujące potrzeby ogólnospołeczne.

W działalności grup producentów rolnych, obok interesu publicznego ściśle związanego z możliwością przekształceń strukturalnych gospodarstw rolnych nakierowanych na powiększanie przestrzeni produkcyjnej i ich modernizację. Dodatkowo występuje problem plepszania jakości produkcji rolnej prowadzącej do podnoszenia zdrowotności konsumentów i do równowagi pomiędzy podażą i popytem mającej wpływ na poziom cen.

Z tymi funkcjami ustawy łączą się kwestie dotyczące organizowania w sposób nowoczesny rynku rolnego, wypierającego małe i słabo zorganizowane rynki lokalne działające w przeważającej mierze w oparciu o utrwalone miejscowo zwyczaje.

Jak już wcześniej podkreślono, podstawową przesłanką do osiągnięcia ustawowo przyjętych założeń jest konieczność podnoszenia kwalifikacji zawodowych wymagających zdobywania wiedzy fachowej, czyli wykształcenia dającego podstawę do sprawnego i świadomego działania producenta rolnego, co niewątpliwie wpłynie na uzyskanie wyższego od dotychczasowego statusu społecznego rolnika. Choć grupy producentów rolnych działają w formie spółek prawa handlowego tworzonych z zamiarem osiągania zysku – wyższej opłacalności produkcji, ten motyw w niczym nie osłabia występowania w ich działalności interesu publicznego.

Osiąganie zysku nie może negatywnie wpływać na zaliczanie spółek grup producentów rolnych do spółek prawa administracyjnego.

Zilustrowany interes publiczny ma znaczącą przewagę nad indywiduanymi interesami producentów.

Unowocześnianie warsztatu pracy – produkcji rolnej i jej zbytu oraz zmiana społecznego statusu rolnika niezbicie dowodzą, że osiąganie zysku przez producentów jest tylko motywacyjnym środkiem do realizacji interesu publicznego.

5. Wnioski

Konstrukcja prawna osób prawnych prawa administracyjnego jest oparta na teorii związków publicznoprawnych.[15]

Kryteria wyróżniające te osoby prawne od innych sprowadzają się do:

1. Stosowania w sferze ich działań środków władczych wyrażających się w możliwości stosowania przymusu i poddania rozpoznawania sporów wewnętrznych na drodze postępowania administracyjnego (z wyłączeniem drogi sądowej).
2. Podstawą do takiej kwalifikacji osób prawnych prawa administracyjnego jest sposób ich powstawania. Są one organizowane na podstawie ustawy lub z inicjatywy samych zainteresowanych przy czynnym udziale i nadzorze organów administracji publicznej.

15 Patrz: T. Bigo, Związki publiczno–prawne w świetle ustawodawstwa polskiego, Warszawa 1928

3. Nadzór obejmuje ciągłość działań osób prawnych przez stosowanie metod i środków prawnych właściwych dla prawa administracyjnego. Organy nadzoru mogą również doprowadzić do likwidacji osoby prawnej.
4. Nadzór organów państwowych jest uzasadniony charakterem funkcji wykonywanych przez osoby prawne prawa administracyjnego, gdyż pełnią one zadania dotyczące użyteczności ogólnospołecznych. Dla skutecznego wykonania tych zadań są one dotowane finansowo z budżetu.
5. Efekty ich gospodarowania nie są nakierowane głównie na osiąganie zysku.

Założenia teorii związków publicznoprawnych znajdują pełne oparcie w konstrukcji spółek wodnych, wspólnot gruntowych i grup producentów rolnych. Przedstawione w opracowaniu cechy tych osób prawnych dają podstawy do uznawania ich za organizacje użyteczności publicznej.

Elżbieta Tomkiewicz

Wspólna polityka rolna po reformie z 2003 r.

I. Zasadnicze zmiany wspólnej polityki rolnej zapoczątkowane zostały w latach 90-tych pod wpływem działania wielu różnych i wciąż nasilających się czynników. Zasadniczym czynnikiem wymuszającym coraz bardziej radykalne reformy polityki rolnej są narastające poważne problemy wewnętrzne, w tym w szczególności strukturalna nadprodukcja żywności, wysokie koszty budżetowe, zniszczenie środowiska naturalnego, biurokratyzacja, nadmierna zawiłość wspólnej polityki rolnej[1]. Poza czysto endogenicznymi czynnikami, tkwiącymi niejako wewnątrz stosowanego przez lata modelu interwencjonizmu we wspólnotowym rolnictwie, zmiany wspólnej polityki rolnej wymuszane są przez liberalizację międzynarodowego handlu produktami rolnymi w ramach rokowań na forum GATT (obecnie WTO)[2]. Reformy wspólnej polityki rolnej miały także na celu ułatwienie procesu rozszerzenia UE o państwa Europy Środkowo–Wschodniej[3]. Kolejnym czynnikiem przyspieszającym reformy wspólnej polityki rolnej były również istotne zmiany związane z kolejnymi etapami pogłębiania integracji w ramach UE, w tym m.in. utworzenie rynku wewnętrznego i unia walutowo–gospodarcza[4]. Do tego dodać należy kryzys zaufania społecznego do wspólnej polityki rolnej, spowodowany m.in. chorobą BSE i epidemią pryszczycy[5], wymuszający bardziej niż dotąd radykalne reformy wspólnej polityki rolnej.

Zasadnicze zmiany systemowe wspólnej polityki rolnej zapoczątkowane zostały w 1992 r. w wyniku realizacji reform Raya Mac Sharry'ego[6], których istota polegała na częściowym odchodzeniu od dotychczasowego pośredniego

1 Szerzej zob. E. Tomkiewicz, Limitowanie produkcji rolnej w ustawodawstwie rolnym Wspólnoty Europejskiej, Scholar, Warszawa 2000, Ewolucja wspólnej polityki rolnej od modelu proprodukcyjnego do modelu limitowania produkcji rolnej, „Przegląd Prawa Europejskiego".

2 Szerzej zob. A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, „Wspólna polityka rolna". Zagadnienia prawne.", LexisNexis, Warszawa 2004, s. 70.

3 Zob. M. Ciepielewska, Konsekwencje rozszerzenia UE dla wspólnej polityki rolnej, „Wspólnoty Europejskie" 1997 nr 5.

4 Wskazuje na to. A. Jurcewicz, Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej, w: „Prawo rolne". Podręcznik pod red.A. Stelmachowskiego, LexisNexis, Warszawa 2005, s. 85.

5 Zob. W. Guba, W. Piskorz, Implikacje reform wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej dla Polski, UKIE, Warszawa 2002, s. 19.

6 Szerzej zob. M. Ciepielewska, Polskie rolnictwo a wspólna polityka Unii Europejskiej, w: „Stowarzyszenie Polski z Unią Europejską. Niezbędne procesy dostosowawcze polskiej gospodarki żywnościowej". Warszawa 1997, s. 70 i nast.; P. Czechowski, Proces dostosowania polskiego prawa rolnego i żywnościowego do prawa Unii Europejskiej, Twigger, Warszawa 2001, s. 23; A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, Polityka rolna Wspólnoty Europejskiej w świetle ustawodawstwa i orzecznictwa, Scholar, Warszawa 1995, s. 77 i nast.

wspierania dochodów za pomocą cen rolnych w kierunku bezpośrednich form pomocy finansowej dla rolników. Zasadniczej przebudowie rynków rolnych towarzyszyło wydatne wzmocnienie niedocenianej dotąd polityki strukturalnej[7]. Kolejne zmiany wspólnej polityki rolnej podjęte zostały przez Radę Europejską na szczycie berlińskim w dniach 24 i 25 marca 1999 r. Reformy te, obejmujące lata budżetowe 2000–2006, miały bardzo zachowawczy charakter, stanowiąc w istocie rzeczy kontynuację reform Mac Sharry'ego[8]. Jednak podkreślenia wymaga fakt, że zarówno reformy Mac Sharry'ego, jak i decyzje podjęte podczas obrad szczytu berlińskiego, choć doprowadziły do zasadniczej zmiany formy wspierania wspólnotowego rolnictwa, to jednak generalnie nie obniżyły wysokości tego wsparcia[9].

II. Znacznie bardziej radykalne reformy wspólnej polityki rolnej (obejmujące lata 2005–2013) zakreślone zostały przez Radę Europejską w dniach 26–27 czerwca 2003 na szczycie luksemburskim[10]. Reformy te oparte zostały na propozycjach Komisji WE, która – realizując postanowienia szczytu berlińskiego – w dniu 10 lipca 2002 r. opublikowała „Przegląd średniookresowy wspólnej polityki rolnej" (Mid–term Reviev). Podjęte na szczycie luksemburskim reformy wspólnej polityki rolnej mają znacznie bardziej kompromisowy charakter niż propozycje przedłożone przez Komisję WE, a zdaniem niektórych stanowią znaczne „rozwodnienie" projektowanych przez Komisję WE zmian[11]. Reformy te oceniane przez jedne państwa jako zbyt radykalne (np. Francja, Hiszpania), przez inne zaś jako zdecydowanie niewystarczające (Wielka Brytania, Szwecja, Holandia, Niemcy), przesądziły o najistotniejszych mechanizmach funkcjonowania wspólnotowego rolnictwa na najbliższe lata. Stosunkowo szybkie podjęcie na luksemburskim szczycie szeregu kluczowych dla wspólnotowego rolnictwa kwestii jest ewidentnym dowodem na to, że chodziło tutaj o podjęcie trudnych decyzji w gronie tzw. starych państw członkowskich, bez udziału nowych państw, które mogłyby utrudnić planowane reformy, przyłączając się do grupy państw broniących utrzymania dotychczasowego, wysoce protekcjonistycznego modelu wspólnej polityki rolnej[12]. I chociaż zmiany polityki rolnej po szczycie luksemburskim w 2003 r. w niektórych kwestiach nie dotyczą nowych państw członkowskich, np. w zakresie dopłat

7 Szerzej zob. A. Lichorowicz, Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej, Zakamycze, Kraków 1996.

8 Zob. M. Adamowicz, Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej. Doświadczenia, problemy, perspektywy, w: „Dostosowanie podstawowych rynków rolnych w Polsce do integracji z Unią Europejską". Praca zbiorowa pod red. M. Adamowicza, Warszawa 1999, s. 60 i nast.

9 Tak właśnie W. Guba, W. Piskorz, Implikacje reform wspólnej polityki rolnej.., *op. cit.*, s. 21.

10 Zob. CAP Reform – Presidency Compromise in agreement with the Commission Council of the European Union, DS. 223/03, Brussels, 30 June 2003.

11 Tak właśnie W. Piskorz: Zmienna rola interwencjonizmu w podlegającej ewolucji wspólnej polityce rolnej Unii Europejskiej, w: „Dostosowanie polskiego rynku rolnego do wymogów Unii Europejskiej". Praca zbiorowa pod red. A. Kowalskiego, ARR, Warszawa 2003, s. 66.

12 Wskazuje na to J. Rowiński, Wspólna polityka rolna w latach 2004-2013, „Wspólnoty Europejskie" 2003, nr 9.

bezpośrednich, to jednak będą one miały bezspornie znaczący wpływ na rozwój rolnictwa w tych państwach.

Reformy wspólnej polityki rolnej, zakreślone na szczycie luksemburskim, generalnie zmierzają w kierunku większej konkurencyjności wspólnotowego rolnictwa, lepszego jego dostosowania do zmian rynkowych, uproszczenia form wspierania tego sektora[13]. Ważnym elementem reform jest wyraźne wzmocnienie polityki rozwoju obszarów wiejskich, która począwszy od drugiej połowy lat 90–tych ubiegłego stulecia zyskuje systematycznie na znaczeniu.[14] W ramach tej polityki wspieranie rolnictwa odbywa się za pośrednictwem nowych instrumentów rozwoju obszarów wiejskich[15].

Zasadnicza idea reform opiera się nadal na koncepcji europejskiego modelu rolnictwa, uwzględniającego nie tylko ściśle produkcyjne funkcje rolnictwa, ale także funkcje ochronne w zakresie poszanowania środowiska naturalnego oraz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, czyniąc je równorzędnym przedmiotem zainteresowania wspólnej polityki rolnej. Wypełnianie funkcji ochronnych ma jednocześnie istotny wymiar społeczny, gdyż umożliwia pozyskiwanie dodatkowych dochodów z nierolniczych źródeł, zapewniając tym samym utrzymanie wielu rodzinom rolniczym[16].

W ramach zmodyfikowanej polityki rolnej na pierwszy plan wysunięto uwzględnianie interesów konsumentów i podatników, przy jednoczesnej kontynuacji podtrzymywania dochodów rolników[17], co stanowi zasadnicze dosyć novum. Dotąd bowiem polityka ta ukierunkowana była niemal wyłącznie na zapewnienie odpowiednich dochodów rolniczych (art. 33 ust. 1 lit.b) TWE), z pominięciem interesów konsumentów i podatników. Tymczasem zaprojektowane na szczycie luksemburskim reformy mają w swym założeniu dokonać innego rozkładu korzyści dla poszczególnych grup beneficjentów[18]. I tak dla przykładu redukcje cen rolnych mają na celu odciążenie konsumentów żywności od ponoszenia części kosztów wspólnej polityki rolnej. Z kolei zastąpienie wsparcia cenowego rolników płatnościami bezpośrednimi, przesuwa ciężar współfinansowania tych wydatków z konsumentów żywności na podatników.

13 Zob. CAP reform summary. "Newsletter" 2003 nr 7, Brussels.

14 Zob. opracowany na zamówienie Komisji WE tzw. raport Buckwella pt: Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe (CAPRE), Bruksela 1997. Szerzej zob. M. Walkowski, Rozwój obszarów wiejskich i rolnictwa w Polsce wobec zmodyfikowanej polityki rolnej Unii Europejskiej, „Przegląd Zachodni" 2002 nr 1.

15 Zob. J. Wilkin, Interwencjonizm państwowy w rolnictwie – dlaczego był, jest i będzie, w: „Dostosowanie polskiego rynku rolnego do wymogów Unii Europejskiej". Praca zbiorowa pod red. A. Kowalskiego, ARR, Warszawa 2003, s. 47.

16 Szerzej zob. M. Adamowicz, Przesłanki rozwoju wielofunkcyjności rolnictwa i zmian we wspólnej polityce rolnej, „Zagadnienia ekonomiki rolnej" 2005 nr 1.

17 Zob. A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz: Wspólna polityka rolna, *op. cit.*, s. 72.

18 Zwracają na to uwagę W. Guba i W. Piskorz, Implikacje reform wspólnej polityki rolnej, s. 22.

Reformy wspólnej polityki rolnej podjęte na szczycie luksemburskim w czerwcu 2003 r. i w ich następstwie istotne zmiany wspólnotowego ustawodawstwa rolnego koncentrują się wokół kilku kluczowych dla rolnictwa kwestii, dotyczących m.in.:[19]

- zmian w dotychczasowym systemie rolniczych dopłat bezpośrednich o charakterze wielopłaszczyznowym, zmierzających w kierunku likwidacji ich zależności od poziomu produkcji rolnej (decoupling) oraz uproszczenia zasad ich naliczania,
- warunkowego charakteru dopłat bezpośrednich, ściśle powiązanych z przestrzeganiem przez rolników wymagań w zakresie ochrony środowiska naturalnego, bezpieczeństwa żywności, dobrostanu zwierząt (*cross–compliance*),
- zmniejszenia płatności bezpośrednich dla silniejszych ekonomicznie gospodarstw (modulation),
- wzmocnienia polityki rozwoju obszarów wiejskich, łącznie z ustanowieniem nowych instrumentów prawnych, gwarantujących trwały i zrównoważony rozwój rolnictwa, ukierunkowanych głównie na poprawę warunków pracy w rolnictwie, a także jakości żywności oraz zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego,
- wprowadzenia dyscypliny finansowej, gwarantującej utrzymanie budżetu wspólnotowego na lata 2007–2013 na stałym, z góry określonym poziomie.

III. Zasadnicze reformy podjęte na szczycie luksemburskim dotyczą systemu rolniczych dopłat bezpośrednich, które od 1992 r. stały się podstawową formą wspierania dochodów rolniczych[20]. Mimo powszechnej krytyki modelu dopłat bezpośrednich, wcześniej podejmowane próby reformowania systemu dopłat były nieskuteczne i ograniczały się jedynie do nieznacznych modyfikacji przyjętych rozwiązań normatywnych. Dopiero ostatnie reformy wspólnej polityki rolnej wprowadziły gruntowniejsze zmiany w systemie dopłat bezpośrednich o charakterze wielopłaszczyznowym. Zmiany te znalazły normatywne odzwierciedlenie w rozporządzeniu Rady WE nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiającym wspólne zasady wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej[21], które znowelizowało szereg rozporządzeń dotyczących funkcjonowania najważniejszych rynków rolnych, w tym m.in. rynku zbóż, mleka, wołowiny i cielęciny.

19 Szerzej zob. S. Kowalczyk, Rolnictwo unijne po reformie wspólnej polityki rolnej, „Biuletyn Informacyjny", Agencja Rynku Rolnego 2003 nr 8.

20 Szerzej zob. E. Tomkiewicz, Geneza i funkcje rolniczych dopłat bezpośrednich w ustawodawstwie wspólnotowym, w: „Problemy prawa rolnego i ochrony środowiska". Praca zbiorowa pod red. R. Budzinowskiego, UAM, Poznań 2004, s. 235 i nast.

21 Dz.Urz. UE, L 270/1.

Zasadnicza zmiana przewidziana w przytoczonym rozporządzeniu Rady WE polega na zastąpieniu kilku płatności bezpośrednich jedną zryczałtowaną płatnością przypadającą na gospodarstwo rolne (*single farm payment*), której wysokość jest niezależna od poziomu produkcji. Oznacza to zatem, że otrzymywanie tej zmodyfikowanej płatności nie jest uwarunkowane, tak jak dotąd, prowadzeniem uprawy normatywnie określonych roślin, lub też chowem określonych zwierząt. Zgodnie z przepisami art. 37 i 38 rozporządzenia Rady WE nr 1782/2003 wysokość tej zryczałtowanej płatności jest określana na podstawie średniej sumy dopłat bezpośrednich otrzymywanych przez rolnika w okresie trzech kolejnych lat (2000–2002)[22]. Jeśli przed tak określonym okresem referencyjnym lub w roku nim objętym (np. 2001) wskutek działania nadzwyczajnych okoliczności nastąpił spadek produkcji rolnej, producent rolny może wystąpić z wnioskiem o obliczenie zryczałtowanej płatności z pominięciem tego roku. Do takich okoliczności w świetle przepisu art. 40 ust. 4 rozporządzenia zaliczono: długookresową niezdolność rolnika do pracy, klęskę żywiołową, zniszczenie budynków inwentarskich, epidemię zwierząt. Jeśli natomiast nastąpił spadek produkcji rolnej w całym okresie referencyjnym, państwo członkowskie w trybie przepisu 40 ust. 2 tego rozporządzenia oblicza wysokość zryczałtowanej płatności bezpośredniej na podstawie lat 1997–99. Przepisy te znajdują zastosowanie *mutatis mutandis* także do rolników, którzy przystąpili do realizacji programów rolno–środowiskowych w trybie przepisów rozporządzenia Rady WE z dnia 17 maja 1999 r. nr 1257/99 dotyczącego wspierania rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej[23].

Tak skonstruowany system zryczałtowanej płatności bezpośredniej po raz pierwszy prowadzi do rzeczywistego rozerwania związku między poziomem produkcji rolnej a wysokością pomocy bezpośredniej dla rolników, co jest określane jako decoupling. Urzeczywistnienie od lat głoszonego postulatu oddzielenia płatności bezpośrednich od decyzji produkcyjnych ma szczególne znaczenie z punktu widzenia zobowiązań wobec WTO, gdyż dopłaty bezpośrednie w swej dotychczasowej formule (choć czasowo dozwolone) uznawane były za zniekształcające światowy handel rolny i jako takie nie były zgodne z Porozumieniem WTO[24]. Dzięki wprowadzeniu decouplingu producenci rolni zamiast kalkulować swoje dochody na podstawie wysokości dopłat, tak jak to miało miejsce dotąd, mogą podejmować decyzje gospodarcze bardziej zorientowane rynkowo, zgodnie

22 Do zryczałtowanej płatności bezpośredniej wliczane są dopłaty stosowane dotąd w różnych sektorach wspólnotowego rolnictwa, z wyjątkiem płatności bezpośrednich przewidzianych w sektorze mleka i produktów mleczarskich, które zostaną wliczone dopiero od 2008 r.

23 Dz.Urz. UE 1999 L 160/80.

24 Szerzej zob. A. Jurcewicz, Wspólna polityka rolna UE..., *op. cit.*, s. 88; Jorg–Volker Schrader, Niemcy a polityka rolna Unii Europejskiej, „Przegląd Zachodni" 2004 nr 4, s. 96 i nast.

z wymaganiami konsumentów[25]. Z drugiej strony istnieje jednak pewna obawa, że „*decoupling*" może skłonić rolników do radykalnego zmniejszenia produkcji rolnej, skoro i tak otrzymają oni płatności w stałej wysokości.

Dodatkowym argumentem przemawiającym za wprowadzeniem jednej zryczałtowanej płatności w miejsce kilku dopłat bezpośrednich było uproszczenie nadmiernie skomplikowanego mechanizmu ich naliczania i kontroli, bez konieczności uwzględniania powierzchni bazowych, wysokości plonów referencyjnych. Jednakże należy zauważyć, że wprowadzenie zryczałtowanej płatności bezpośredniej wiąże się z eliminacją takich płatności, które ukierunkowane są na ekstensyfikację produkcji rolnej[26]. Dotyczy to w szczególności sektora wołowiny i cielęciny, w ramach którego stosowano dotąd szereg płatności o takim właśnie charakterze. Wydaje się jednak, że wspieranie ekstensywnych metod produkcji, stanowiące jeden z priorytetów obecnej polityki rolnej, będzie finansowane z innych źródeł, w tym m.in. ze środków przeznaczonych na realizację programów rolno–środowiskowych, o których mowa w przytoczonym już rozporządzeniu Rady WE z dnia 17 maja 1999 r. nr 1257/99 dotyczącym wspierania rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej.

System zmodyfikowanych płatności bezpośrednich zostanie wprowadzony w pełnym zakresie we wszystkich państwach członkowskich od 1 stycznia 2007 r., chociaż ustawodawca wspólnotowy dopuścił możliwość jego pełnego wdrożenia już od dnia 1 stycznia 2005 r. W obawie przed zakłóceniami rynkowymi poszczególne państwa członkowskie do 2007 roku mogą częściowo tylko wprowadzić w życie niektóre rozwiązania, utrzymując część płatności bezpośrednich na dotychczasowych zasadach w ramach tzw. decouplingu częściowego (*partial decoupling*). Oznacza to możliwość wyłączenia z systemu zryczałtowanych płatności bezpośrednich części obecnych płatności i uzależnienia ich wypłaty od prowadzenia określonej produkcji roślinnej lub zwierzęcej. W ramach tak rozumianego decouplingu częściowego państwa członkowskie mogą[27]:

- utrzymać do 25 % dopłat w dotychczasowej formule w zakresie produkcji roślinnej, albo do 40 % dopłat z tytułu uprawy pszenicy twardoziarnistej,
- utrzymać do 50% premii specjalnej w ramach wspólnej organizacji rynku baraniny i koziny,
- pozostawić do 100% premii dla właścicieli krów mamek i do 40% premii ubojowej w ramach wspólnej organizacji rynku wołowiny i cielęciny[28].

25 Zob. Danuta Stankiewicz, Reforma wspólnej polityki rolnej UE, Biuro Studiów i Ekspertyz, Kancelaria Sejmu,wrzesień 2003, nr 985.

26 Zwraca na to uwagę J. Rowiński, Wspólna polityka rolna..., *op. cit.*, s. 23.

27 Szerzej zob. S. Kowalczyk, Rolnictwo unijne..., *op. cit.*, s. 12.

28 Alternatywnie w tym sektorze państwa członkowskie mogą utrzymać do 100% premii ubojowej lub zamiast tego utrzymać do 75 % specjalnej premii wołowej.

Limit wydatków przeznaczonych na finansowanie dopłat bezpośrednich ustalony został odrębnie dla każdego państwa członkowskiego w załączniku II do rozporządzenia Rady nr 1782/2003. Jednakże w trybie obowiązujących przepisów państwa członkowskie zostały upoważnione do wprowadzenia dodatkowych płatności bezpośrednich (na poziomie regionalnym lub krajowym), które mają wspierać formy aktywności rolniczej, szczególnie przyjazne dla środowiska i służące poprawie jakości produkcji rolnej. Wysokość tych dodatkowych płatności nie może przekroczyć 10% krajowego limitu dopłat bezpośrednich, o którym była już mowa.

Zryczałtowane płatności bezpośrednie mogą stanowić przedmiot obrotu, tj. mogą być sprzedawane w ramach jednego państwa członkowskiego (art. 46 rozporządzenia Rady WE nr 1782/2003). Poszczególne państwa mogą jednak ograniczyć możliwość obrotu płatnościami tylko do jednego regionu, z wyjątkiem dziedziczenia. W pewnych ściśle określonych normatywnie sytuacjach państwo członkowskie może zadecydować o redukcji zryczałtowanej płatności i przekazaniu jej części do rezerwy krajowej.

IV. Kolejna istotna zmiana w systemie rolniczych dopłat bezpośrednich dotyczy warunkowego ich charakteru (*compulsory cross–complaince*), uzależnionego od spełnienia określonych standardów w zakresie ochrony środowiska, dobrostanu zwierząt, zdrowia zwierząt, bezpieczeństwa żywności.

Rygorystyczne wymagania w zakresie tzw. dobrej praktyki rolniczej określone zostały w 18 priorytetowych regulacjach prawnych (pierwotnie projektowano 38 aktów prawnych). Pełny wykaz tych aktów prawnych zawiera załącznik III do rozporządzenia Rady WE nr 1782/2003. Jak przy tym stanowi przepis art. 6 analizowanego rozporządzenia nieprzestrzeganie surowych wymagań prawnych w tym zakresie powoduje obniżenie wysokości dopłat bezpośrednich, a nawet pozbawienie rolnika prawa do nich.

Dodatkowym warunkiem nabycia prawa do dopłat bezpośrednich jest także utrzymywanie gruntów rolnych w dobrej kulturze rolniczej, w zgodzie z wymogami ochrony środowiska. Jak stanowi przepis art. 5 rozporządzenia państwa członkowskie określają (na poziomie krajowym lub regionalnym) minimalne wymogi w zakresie dobrej kultury rolnej, stosownie do kryteriów określonych w załączniku IV do rozporządzenia.

V. Kolejna istotna zmiana płatności bezpośrednich polega na redukcji ich wysokości (modulacja) w latach 2005–2013, ale tylko w odniesieniu do większych gospodarstw rolnych, a więc w rozumieniu rozporządzenia takich, które korzystają z pomocy finansowej przekraczającej 5 tys. EURO rocznie[29].

29 Warto podkreślić, że propozycje Komisji WE były w tym zakresie znacznie dalej idące i prowadziły do większej dywersyfikacji gospodarstw rolnych. Komisja proponowała wyodrębnienie 3 kategorii gospodarstw rolnych tj. gospodarstwa małe otrzymujące do 5000 EURO rocznie, średnie – od 5001do 50 000 i duże uzyskujące ponad 30 000 EURO rocznie. Stosownie do tego podziału Komisja proponowała zróżnicowanie redukcji płatności w grupie gospodarstw dużych – nawet do 19%. Zob. J. Rowiński, Wspólna polityka rolna..., *op. cit.*, s. 23.

Obowiązujące w tym zakresie przepisy przewidują redukcję wysokości dopłat o 3% w 2005, o 4% w 2006 i docelowo o 5% rocznie w latach 2007–2013. Z redukcji byłyby zwolnione dopłaty dla rolników z nowych państw członkowskich aż do momentu ich zrównania z dopłatami w państwach 15-tki.[30]

Uzyskane dzięki obniżeniu poziomu dopłat bezpośrednich dodatkowe środki finansowe zostaną przeznaczone na rozwój terenów wiejskich (w kwocie ogólnej około 1,2 mld euro rocznie), co stanowi istotny komponent wspólnej polityki rolnej. W myśl przepisu art. 10 ust. 3 rozporządzenia państwo członkowskie może zatrzymać w swojej dyspozycji 1% zaoszczędzonych w ten sposób środków finansowych. Natomiast pozostałe, wygospodarowane środki zostaną przekazane do budżetu WE i następnie rozdysponowane między państwa członkowskie według normatywnie określonych kryteriów, a mianowicie: powierzchni gruntów rolnych, zatrudnienia w rolnictwie, dochodu narodowego w przeliczeniu na osobę. Zgodnie z tak określonymi kryteriami państwa członkowskie otrzymają około 80% środków powstałych z oszczędności w systemie płatności bezpośrednich.

W powiązaniu z redukcją dopłat na szczycie luksemburskim w 2003 r. wprowadzone zostały nowe zasady dyscypliny finansowej, gwarantującej utrzymanie budżetu na z góry określonym poziomie. Maksymalny poziom dopłat bezpośrednich dla tzw. starych państw członkowskich (począwszy od 2007 r.) pozostanie na zamrożonym poziomie 300 mln EURO.

VI. Kolejnym punktem reformy wspólnej polityki rolnej jest wprowadzenie nowych instrumentów rozwoju polityki wiejskiej, do których zaliczono[31]:

- wsparcie finansowe na rzecz poprawy jakości produktów rolnych przewidziane na okres 5-letni w wysokości do 3 tys. EURO na gospodarstwo[32],
- pomoc finansową dla rolników przeznaczoną na dostosowanie do nowych standardów produkcyjnych w zakresie ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności. Tego rodzaju wsparcie przewidziane jest na okres 5-letni w maksymalnej kwocie do 10 tys. EURO na gospodarstwo w pierwszym roku, w kolejnych latach pomoc z tego tytułu będzie malała. Ponadto rolnicy korzystający z usług doradztwa będą mogli liczyć na częściową refundację poniesionych na ten cel wydatków,
- pomoc przeznaczoną na poprawę dobrostanu zwierząt w ramach 5-letnich programów, obejmującą dodatkowe działania rolnika przekraczające zasady

30 Redukcja ta nie obejmuje także płatności bezpośrednich przyznawanych rolnikom na Wyspach Kanaryjskich, Azorach i Maderze oraz wyspach Morza Egejskiego (art. 10 ust. 5 rozporządzenia).

31 Instrumenty te wymienia S. Kowalczyk, Rolnictwo unijne po reformie..., *op. cit.*, s. 14.

32 Zob. CAP reform summary, „Newsletter" 2003 nr 7, Brussels.

dobrej praktyki rolniczej (maksymalnie 500 EURO na sztukę zwierzęcia, dodatkowe wsparcie przeznaczone na finansowanie inwestycji dla młodych rolników).

W ramach decyzji podjętych na szczycie luksemburskim przewidziano także utworzenie Systemu Doradztwa Rolniczego (Farm Advisory System FAS), który, jak określono w preambule do rozporządzenia Rady nr 1782/3003 – ma ułatwić rolnikom sprostanie coraz surowszym standardom nowoczesnego rolnictwa. System ten będzie obligatoryjny dla państw członkowskich od 1 stycznia 2007 r.

Warto w tym miejscu zauważyć, że w ramach I etapu reformy wspólnej polityki rolnej, obejmującej m.in. wspólne organizacje rynków zbóż, wołowiny i cielęciny i mleka mamy do czynienia z systematycznym obniżaniem poziomu wspólnych cen rolnych i ich dostosowywaniem do kontekstu światowego, co stanowi spełnienie warunków dalszej liberalizacji światowego handlu rolnego. Na dotychczasowym poziomie utrzymano obowiązek wyłączania z produkcji 10% areału gospodarstwa przewidziany dla tzw. dużych producentów rolnych. Zasadnicze mechanizmy kształtowania zmodyfikowanej polityki rolnej, w tym zwłaszcza takie jak: modulacja i decoupling odnoszą się także do II etapu reformy tej polityki, obejmującej wspólne organizacje rynków tytoniu, bawełny, chmielu, oliwy z oliwek[33]. Zmiany w ramach tych sektorów mają ułatwić producentom rolnym dostosowanie do nowych warunków funkcjonowania rolnictwa.

Podejmując próbę oceny reform zakreślonych na szczycie luksemburskim należy stwierdzić, że wspólna polityka rolna znajduje się w fazie głębokich przeobrażeń systemowych, które realizowane są ze znacznie większą determinacją niż poprzednie reformy. Zasadniczy kierunek tych reform jest zbieżny ze strategicznymi celami polskiego rolnictwa, choć naturalnie w wielu szczegółowych kwestiach nie w pełni pokrywa się z nimi. W dłuższej perspektywie czasowej korzystne dla polskiego rolnictwa jest systematyczne odchodzenie od wspierania produkcji rolnej za pomocą klasycznych środków polityki interwencyjnej (w tym głównie cen rolnych) w kierunku wspomagania restrukturyzacji i rozwoju obszarów wiejskich. Ten nowy kierunek rozwoju polityki rolnej spotyka się z rosnącą akceptacją społeczną, gdyż cele polityki wiejskiej, której beneficjentami są mieszkańcy wsi, są znacznie łatwiejsze do zaakceptowania przez większość społeczeństwa, niż cele sektorowo ujętej polityki rolnej zaadresowanej wyłącznie do rolników. Społeczna legitymizacja publicznych wydatków na rozwój terenów wiejskich jest znacznie łatwiejsza niż legitymizacja tradycyjnej polityki rolnej[34]. Przy bardzo

33 Szerzej zob. M. Kowalski, Drugi etap reformy wspólnej polityki rolnej – sektor tytoniu, „Biuletyn Informacyjny", Agencja Rynku Rolnego 2004 nr 10.

34 Podkreśla to J. Wilkin, Wieś – społeczeństwo – państwo: nowe podstawy dyskursu społecznego w sprawach wsi w Polsce. Konferencja międzynarodowa pt: „Modelowanie społeczno–gospodarczego rozwoju obszarów wiejskich Polski w kontekście akcesji do Unii Europejskiej", Warszawa, listopad 2000, konferencja międzynarodowa, IRWiR PAN. Materiały niepublikowane.

napiętych budżetach narodowych podwyższanie nakładów na rozwój wsi stanowić może jedyną szansę utrzymania w przyszłości wysokiego budżetu rolnego.

Kolejny etap rozwoju wspólnej polityki rolnej wyraźnie potwierdza, że rolnicze dopłaty bezpośrednie nadal stanowią znaczące źródło dochodów rolniczych, chociaż podjęte w 2003 r. reformy przewidują systematyczne obniżanie poziomu płatności dla dużych gospodarstw rolnych (*modulation*). Mimo, że nowe państwa członkowskie zostały wyłączone z mechanizmu modulacji, do czasu uzyskania pełnego poziomu płatności, to jednak redukcja dopłat bezpośrednich jest w dłuższej perspektywie czasowej korzystna dla polskiego rolnictwa. Oznacza to bowiem zmniejszenie wsparcia dla dużych gospodarstw rolnych i w związku z tym inną redystrybucję przepływu środków finansowych między państwami członkowskimi, a także szybsze zrównanie dopłat w nowych państwach członkowskich z poziomem dopłat w państwach 15-tki. Wydaje się przy tym, że przed polskim rolnictwem stoi spora szansa na uzyskanie dodatkowych środków finansowych wygospodarowanych z redukcji dopłat bezpośrednich. Z uwagi bowiem na dużą powierzchnię gruntów rolnych i wysokie zatrudnienie w rolnictwie Polska spełnia warunki do otrzymania dodatkowych środków finansowych przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich (art. 10 rozporządzenia Rady nr 1782/2003).

Również pozytywnie należy ocenić wprowadzenie w ramach reform polityki rolnej mechanizmu decouplingu, gwarantującego możliwość oderwania poziomu produkcji od wielkości dopłat, chociaż państwa członkowskie zostały czasowo upoważnione do utrzymania części płatności na dotychczasowych zasadach, co może niepotrzebnie skomplikować i tak zawiłe rozwiązania prawne. Pozostawienie w kompetencji państw członkowskich znacznego marginesu swobody w tym zakresie zdaje się wskazywać na systematyczne narastanie tendencji do renacjonalizacji wspólnej polityki rolnej, w tym także w zakresie wspólnych organizacji rynków rolnych. Jak przy tym podkreśla W. Piskorz, prowadzi to do tego, że po szczycie w Luksemburgu w 2003 r. wspólna polityka rolna staje się coraz mniej wspólna[35].

35 Zob. W. Piskorz, Zmienna rola interwencjonizmu..., *op. cit.*, s. 66.

Zygmunt Truszkiewicz

Posiadanie w zakresie prawa użytkowania wieczystego

I. Problematyka posiadania zawsze budziła i budzi żywe zainteresowanie przedstawicieli doktryny. Instytucja ta pozostaje w centrum uwagi judykatury. Instytucji posiadania swoją monografię poświecił między innymi Prof. Andrzej Stelmachowski. W 1958 r. ukazała się Jego monografia na temat istoty i funkcji posiadania[1]. Prof. Andrzej Stelmachowski nie mógł objąć wówczas swoimi badaniami natury posiadania w zakresie użytkowania wieczystego. Przyczyna była prosta: instytucja ta została wprowadzona do polskiego sytemu prawnego dopiero ustawą z dnia 14.07.1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. Nr 32, poz. 159, zwana dalej w skrócie „u.g.t."). Z chwilą wejścia w życie kc. część przepisów dotyczących użytkowania wieczystego, decydujących przede wszystkim o kształcie instytucji użytkowania wieczystego, znalazła się w kc. (art. 232–243 kc.). Ustawodawca nie zadbał jednak o pełne przeniesienie przepisów cywilnoprawnych dotyczących użytkowania wieczystego do kodeksu cywilnego. Część regulacji (na dodatek zmodyfikowana przez art. XX pwkc.) pozostała w u.g.t. Regulację dotyczącą użytkowania wieczystego tworzyły zatem zarówno przepisy kc., jak i wymienionej ustawy. Stan rozbicia regulacji trwa do dzisiaj, mimo iż było bardzo wiele okazji do jego zmiany. U.g.t. została w 1985 r. zastąpiona bowiem ustawą o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości w pierwotnym brzmieniu (Dz.U. Nr 22, poz. 99), a ta z kolei, po wielu zmianach, została uchylona przez obecnie obowiązującą ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741), również wielokrotnie nowelizowaną[2]. Linia podziału regulacji użytkowania wieczystego między ustawami regulującymi gospodarkę gruntami a kc. nie była od samego początku jasna[3]. W piśmiennictwie wyrażano pogląd, że kc. określa treść, zakres i zasady wykonywania prawa użytkowania wieczystego; natomiast ustawa o gospodarce gruntami określa przede wszystkim sposób powstania tego prawa oraz zasady i tryb ustalania opłat z tytułu wykonywania prawa[4]. Z takim poglądem nie do końca zgodził się E. Gniewek, przyjmując go z dużą ostrożnością i znacznymi korek-

1 A. Stelmachowski, Istota i funkcja posiadania, Warszawa 1958.
2 Tekst jednolity Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.
3 E. Gniewek, Kodeks cywilny. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe, Zakamycze 2001, s. 581.
4 M. Wolanin, Ustawa o gospodarce gruntami. Komentarz, Warszawa 1998, s. 152.

tami[5]. Ostatecznie E. Gniewek podkreślił, że pełny obraz instytucji użytkowania wieczystego tworzy łączna regulacja obydwu aktów prawnych (tzn. kc. i ustawy dotyczącej gospodarki gruntami)[6]. Jeżeli chodzi o zmiany regulacji w kc. dotyczącej instytucji użytkowania wieczystego, to w istocie nie wpływały one na kształt tej instytucji. Miały one, jeśli nie liczyć pierwszej z nich[7], charakter dostosowawczy do zmian ustrojowych, jakie dokonywały się w naszym kraju w latach dziewięćdziesiątych[8]. Zmiany te zmierzały głównie[9] do poszerzenia zakresu stosowania instytucji użytkowania wieczystego. To znalazło swój wyraz zarówno na płaszczyźnie przedmiotowej, jak i podmiotowej. Instytucją tą objęto bowiem dodatkowe grunty, a także poszerzył się krąg podmiotów uprawnionych do oddawania swoich nieruchomości w użytkowanie wieczyste, jak i podmiotów, które mogły stać się użytkownikami wieczystymi. Ranga użytkowania wieczystego zdecydowanie wzrosła wskutek tzw. uwłaszczenia państwowych i komunalnych osób prawnych, do którego doszło z końcem 1990 r. Co do zasady grunty znajdujące się w zarządzie państwowych i komunalnych osób prawnych stały się bowiem z mocy prawa przedmiotem użytkowania wieczystego[10].

II. Jednym z podstawowych uprawnień przysługujących użytkownikowi wieczystemu jest korzystanie z nieruchomości oddanej mu w użytkowanie wieczyste (art. 233 kc.). Z korzystaniem wiąże się posiadanie nieruchomości[11]. E. Gniewek pisze, że posiadanie jest naturalną cechą użytkowania wieczystego[12]. Charakter prawny posiadania wynikającego z prawa użytkowania wieczystego budzi kontrowersje. Rozstrzygnięcie co do natury posiadania w zakresie użytkowania wieczy-

5 E. Gniewek, Kodeks..., s. 581.

6 E. Gniewek, Kodeks..., s. 582.

7 Zmiana wprowadzona przez art. 99 pkt 2 i 3 ww. ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości miała charakter kosmetyczny, ponieważ dokonała korekty nazwy przedmiotu użytkowania wieczystego, zastępując wyraz „teren" wyrazem „grunt" w odpowiednim przypadku.

8 Art. 1 pkt 9, art. 5 pkt 12 i art. 17 ustawy z dnia 17.05.1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 34, poz. 198); art. 1 ustawy z dnia 28.07.1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 55, poz. 321); art. 1 ustawy z dnia 23.08. 1996 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 114, poz. 542); art. 234 ww. ustawy o gospodarce gruntami; art. 24 ustawy z dnia 24.07.1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. Nr 106, poz. 668).

9 Nawet uchylenie art. 242 k.c., który regulował skutki wygaśnięcia użytkowania wieczystego, dokonane przez art. 234 ww. ustawy o gospodarce gruntami, nie miało wpływu na kształt instytucji użytkowania wieczystego, ponieważ w tej ustawie zamieszczono przepis regulujący konsekwencje wygaśnięcia użytkowania wieczystego (art. 3 ust. 2) z tą zmianą, iż obecnie użytkownikowi przysługuje pełne wynagrodzenie za budynki i urządzenia (art. 243 kc. przewidywał wynagrodzenie odpowiadające $^1/_4$ tej wartości).

10 Ustawa z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1990, Nr 79, poz. 464 ze zm.), uchylona przez ww. ustawę z dnia 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Warto wspomnieć, że ustawa zmieniająca nie objęła uwłaszczeniem gruntów PFŻ oraz gruntów będących w zarządzie państwowych gospodarstw rolnych. O losach tych przedsiębiorstw i tych gruntów przesądziła ustawa z dnia 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 107, poz. 464), a brak zdecydowania ustawodawcy w tej mierze jest widoczny do dzisiaj.

11 Zob. J. Gołaczyński, w: System Prawa Prywatnego, Tom 4 Prawo rzeczowe, pod redakcją E. Gniewka, Warszawa 2005, s. 3.

12 E. Gniewek, Obrót nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi, Zakamycze 1999, s. 295.

stego ma znaczenie nie tylko w wypadku takiego posiadania niezgodnego z prawem, ale także w wypadku posiadania zgodnego z prawem[13].

Rozważania dotyczące natury posiadania, wykonywanego przez użytkownika wieczystego, należy poprzedzić krótką uwagą terminologiczną. Otóż można spotkać się w doktrynie i judykaturze ze zwrotami: „posiadacz użytkowania wieczystego", „samoistny posiadacz użytkowania wieczystego" czy „samoistne posiadanie prawa użytkowania wieczystego"[14]. Są to zwroty o tyle nieprecyzyjne[15], że nie można być posiadaczem (w ścisłym tego słowa znaczeniu) prawa do rzeczy. Jest się bowiem posiadaczem samej rzeczy. Posiadanie w rozumieniu kc. to władanie rzeczą, które odpowiada treści oznaczonego prawa do rzeczy. Kc. porzucił podział posiadania na posiadanie rzeczy, będące posiadaniem właścicielskim oraz na posiadanie prawa, odpowiadające treści innego prawa niż prawa własności[16]. W konsekwencji w art. 336 kc. postanowiono, że rzeczą można władać jak właściciel, jak użytkownik, jak zastawnik, jak najemca, jak dzierżawca, jak osoba, mająca inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad rzeczą[17]. Posiadanie odrywa się zatem od praw do rzeczy w tym znaczeniu, że posiadaczem jest także osoba, której nie przysługuje żadne prawo do rzeczy. Wystarczy władać rzeczą. Czynnikiem przesądzającym o rodzaju posiadania jest wola posiadacza, przejawiająca się w oznaczonym zachowywaniu się w stosunku do rzeczy, uzewnętrznianym zazwyczaj wobec osób trzecich. Może to odpowiadać zachowaniu właściciela, użytkownika, najemcy itd. By w ten sposób zachowywać się w stosunku do rzeczy nie trzeba być jej właścicielem, użytkownikiem, najemcą itd. Dlatego można mówić o posiadaniu, które odpowiada danej kategorii prawa, a nie o posiadaniu prawa, innymi słowy – można mówić o posiadaniu w zakresie danego prawa. W konsekwencji zamiast zwrotu „posiadacz użytkowania wieczystego" należy posługiwać się raczej zwrotami: „**posiadacz w zakresie użytkowania wieczystego**", „**posiadanie w zakresie użytkowania wieczystego**"[18], „posiadacz zachowujący się jak użytkownik wieczysty" czy „posiadacz władający gruntem

13 W literaturze można spotkać poglądy, że kwestia charakteru posiadania nie ma znaczenia w wypadku posiadania zgodnego z prawem, zob. E. Gniewek, Kodeks..., s. 590 i 591; A. Cisek, w: Kodeks cywilny, Komentarz do artykułów 1–534. Tom I, pod redakcją E. Gniewka, Warszawa 2004, s. 581.

14 S. Breyer, Użytkowanie wieczyste, Katowice 1965, s. 25 i 37; S. Rudnicki, w: Nieruchomości. Problematyka prawna, Warszawa 2004, s. 26 i 27; wyr. SN z dnia 17.04.1997 r., I CKU 32/97, Prok. i Pr. 1997/10/35; wyr. SN z dnia 28.09.2000 r., IV CKN 103/00, LEX nr 52513.

15 Tak E. Gniewek, w: System Prawa Prywatnego, Tom 3 Prawo rzeczowe, pod redakcją T. Dybowskiego, Warszawa 2003, s. 539.

16 Zob. Z.K. Nowakowski, Prawo rzeczowe – zarys wykładu, Warszawa 1969, s. 243; J. Gołaczyński, w: SPP, T.4, s. 27 i 26. Pozostałością dawnego podziału posiadania jest posiadanie służebności, o którym mowa w art. 352 kc., aczkolwiek A. Kunicki uważa, że chodzi tu o posiadanie nieruchomości w zakresie służebności gruntowej, zob. System Prawa Cywilnego. Tom II. Prawo własności i inne prawa rzeczowe, Ossolineum 1977, s. 834 i 835.

17 Art. 336 kc. w sposób bardziej poprawny oddaje istotę posiadania. Zresztą przed wejściem w życie kc., gdy była mowa o posiadaniu prawa przedmiotem posiadania mogło być – jak pisze A. Stelmachowski – prawo majątkowe, z którym łączyło się bezpośrednie władztwo nad rzeczą, zob. Istota..., s. 68.

18 Zob. J. Gołaczyński, w: SPP, T.4, s. 8.

jak użytkownik wieczysty". Zwrot „samoistne posiadanie prawa użytkowania wieczystego" prowokuje do posłużenia się zwrotem „zależne posiadanie prawa użytkowania wieczystego". Nasuwa się jednak pytanie: o jakie tu posiadanie mogłoby wówczas chodzić? Chyba tylko o posiadanie zależne wykonywane przez posiadacza władającego gruntem oddanym w użytkowanie wieczyste. Ale takie posiadanie jest klasycznym posiadaniem zależnym, ponieważ posiadacz włada gruntem nie jak właściciel, lecz np. jak dzierżawca. To, że podstawą władania jest np. umowa dzierżawy zawarta z użytkownikiem wieczystym, a nie z właścicielem, nie ma znaczenia dla określenia rodzaju posiadania. W obydwu wypadkach posiadacz zachowywałby się tak samo, tzn. jak dzierżawca. Co więcej, gdyby nawet zawarł umowę dzierżawy z osobą nie będącą ani właścicielem, ani użytkownikiem wieczystym, to ów posiadacz byłby i tak posiadaczem zależnym, zachowującym się jak dzierżawca, chyba że mimo zawarcia umowy dzierżawy zachowywałby się jak osoba, której przysługuje inne prawo do rzeczy. Wówczas byłby posiadaczem samoistnym nieruchomości (jeżeli mimo zawarcia umowy dzierżawy zachowywałby się wobec nieruchomości jak właściciel) albo posiadaczem zależnym nieruchomości w zakresie innego prawa do rzeczy niż dzierżawa (jeżeli mimo zawarcia umowy dzierżawy zachowywałby się wobec nieruchomości jak osoba, której przysługuje do rzeczy inne prawo). Nie ma tu zatem miejsca na „zależne posiadanie prawa użytkowania wieczystego". Dlatego zwrot „posiadanie prawa użytkowania wieczystego" należałoby traktować jako skrót myślowy odnoszący się do posiadania w zakresie użytkowania wieczystego[19].

Natura posiadania w zakresie użytkowania wieczystego nie jest postrzegana jednolicie. Niektórzy twierdzą, że posiadanie w zakresie użytkowania wieczystego jest posiadaniem samoistnym[20]. S. Breyer uważa, że Skarb Państwa (zwany dalej w skrócie „SP") trudno w stosunku do nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste uważać za samoistnego posiadacza i że nie jest to potrzebne, a przyjęcie, że użytkownik wieczysty jest posiadaczem samoistnym ułatwia jego relacje wobec posiadaczy zależnych gruntu będącego przedmiotem użytkowania wieczystego[21]. A. Cisek traktuje posiadanie w zakresie użytkowania wieczystego jako posiadanie samoistne, mimo iż jest zwolennikiem dychotomicznego podziału posiadania na posiadanie samoistne i zależne. Jego zdaniem więcej argumentów przemawia za uznaniem posiadania wykonywanego przez użytkownika wieczystego za posiadanie samoistne[22]. S. Rudnicki uważa użytkownika wieczystego za posiadacza samo-

19 Por. art. 353 kc., w którym posiadanie służebności definiuje się jako faktyczne korzystanie z cudzej nieruchomości w zakresie odpowiadającym treści służebności. Posłużenie się w art. 352 kc. konstrukcją posiadania prawa jest o tyle uzasadnione, że przepis ten nie mówi o władaniu nieruchomością, lecz korzystaniu z cudzej nieruchomości. Takie ujęcie posiadania w zakresie służebności może nasuwać wątpliwości. Są one szczególnie widoczne np. w wypadku służebności mieszkania. Zob. J. Gołaczyński, w: SPP, T. 4, s. 11. Zob także przypis 16.

20 S. Breyer, Użytkowanie..., s. 25 i 26; A. Cisek, w: Kodeks..., s. 581; S. Rudnicki, w: Nieruchomości..., s. 26 i 27.

21 S. Breyer, Użytkowanie..., s. 26.

22 A. Cisek, w: Kodeks..., s. 581. Szkoda, że argumenty te nie zostały przedstawione.

istnego, z tym że władającego gruntem jak użytkownik wieczysty, to znaczy w zakresie odpowiadającym treści prawa użytkowania wieczystego[23]. W stanowisku S. Rudnickiego widać już wyraźne odbicie złożonej natury prawnej użytkowania wieczystego. Niektórzy, kierując się naturą prawną użytkowania wieczystego, traktowanego powszechnie jako prawo pośrednie między prawem własności a ograniczonymi prawami rzeczowymi, wyodrębnili nową kategorię posiadania. Otóż można spotkać się z poglądami o pośrednim charakterze posiadania w zakresie użytkowania wieczystego[24]. T. Dybowski pisze, że posiadanie w zakresie użytkowania wieczystego nie jest posiadaniem samoistnym, ale do niego bardzo zbliżonym, bardziej niż do posiadania zależnego. Posiadanie jest bowiem odblaskiem określonego prawa podmiotowego. Dlatego jeżeli przyjęło się, że użytkowanie wieczyste jest prawem pośrednim, to konsekwentnie posiadanie w zakresie użytkowania wieczystego należy traktować jako posiadanie swoiste najbardziej zbliżone do posiadania samoistnego[25]. E. Gniewek uważa, że charakter prawny użytkowania wieczystego (czyli to, że jest prawem pośrednim między własnością a ograniczonym prawem rzeczowym) wymaga przełamania dychotomicznego podziału posiadania na posiadanie samoistne i zależne[26], a w konsekwencji – że posiadanie w zakresie użytkowania wieczystego jest kategorią posiadania odrębną od posiadania samoistnego i zależnego[27]. J. Gołaczyński jest zdania, że konieczne jest wyodrębnienie nowej kategorii posiadania w zakresie użytkowania wieczystego z uwagi na odrębne skutki prawne takiego posiadania, ponieważ kwalifikowanie go jako posiadania zależnego jest nie do pogodzenia z charakterem użytkowania wieczystego, które jest prawem pośrednim między prawem własności i ograniczonymi prawami rzeczowymi, ale zbliżającym się do prawa własności. Nadto dodaje, że takie stanowisko ma swoje uzasadnienie praktyczne, ponieważ dopuszcza się zasiedzenie prawa użytkowania wieczystego i wówczas przesłanką zasiedzenia jest posiadanie w zakresie użytkowania wieczystego[28]. Równie liczne jest grono zwolenników zapatrywania, że posiadacz nieruchomości zachowujący się jak użytkownik wieczysty jest posiadaczem zależnym[29]. J. Winiarz kwalifikuje posiadanie w zakresie użytkowania wieczystego jako posiadanie zależne, ponieważ użytkowanie wieczyste jest, mimo wątpliwości co do charakteru prawnego użytkowania wieczystego, bez wątpienia innym prawem niż prawo własności[30]. Uznaniu posia-

23 S. Rudnicki, w: Nieruchomości..., s. 26 i 27.

24 E. Gniewek, Obrót..., s. 296; tenże, Kodeks..., s. 590.

25 Dybowski, Glosa do wyr. SN z dnia 18.06. 1975 r., II CR 238/75, OSPiKA 1976/7-8/150, s. 349 i 350.

26 E. Gniewek, Kodeks..., s. 590.

27 E. Gniewek, Kodeks..., s. 780 i 781.

28 J. Gołaczyński, w: SPP, T. 4, s. 7 i 8.

29 J. Ignatowicz, w: Kodeks cywilny. Komentarz. Tom 1, Warszawa 1972, s. 616 i 772; J. Winiarz, w: System Prawa Cywilnego. Tom II. Prawo własności i inne prawa rzeczowe, Ossolineum 1977, s. 595; S. Wójcik, Z problematyki użytkowania wieczystego, NP 1977, nr 6, s. 804; G. Bieniek, w: Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami, Warszawa – Zielona Góra 1998, s. 123; S. Rudnicki, Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe, Warszawa 2004, s. 381.

30 J. Winiarz, w: SPC, s. 595.

dania w zakresie użytkowania wieczystego za posiadanie samoistne przeczy – zdaniem J. Winiarza – treść art. 336 kc.[31]

W odniesieniu do nieruchomości budynkowej związanej z użytkowaniem wieczystym użytkownika uważa się za posiadacza samoistnego[32].

Stanowisko SN nie jest również jednolite. W wyroku z dnia 28.06.1973 r.[33] SN zdecydowanie sprzeciwił się traktowaniu posiadania w zakresie użytkowania wieczystego jako posiadania samoistnego. W wyroku z dnia 18.06.1975 r.[34] SN wyraźnie stwierdził, że posiadanie w zakresie użytkowania wieczystego jest „w zasadzie posiadaniem zależnym". Stosunek zależności użytkownika wobec oddającego grunt w użytkowanie przejawia się – jak pisze SN w uzasadnieniu swojej uchwały z dnia 8.11.2002 r.[35] – najdobitniej w obowiązku podporządkowania się określonemu w umowie sposobowi korzystania z nieruchomości. Sprzeniewierzenie się temu obowiązkowi stanowi ustawową przesłankę rozwiązania umowy (art. 240 kc.). Jednakże w wyroku z dnia 14.04.1997 r.[36] i z dnia 28.09.2000 r.[37] SN posłużył się zwrotem „samoistne posiadanie prawa użytkowania wieczystego", które – zdaniem SN – „polega na wykonywaniu władztwa nad nieruchomością odpowiadającego uprawnieniom z art. 233 kc., z wolą posiadania dla siebie"[38].

III. Na kwestię charakteru posiadania w zakresie użytkowania wieczystego można spojrzeć z różnych punktów widzenia. Otóż prawo użytkowania wieczystego może być postrzegane, ze względu na swoją treść i funkcję zbliżoną do prawa własności, jako emanacja prawa własności państwowej i komunalnej wobec osób trzecich w tym znaczeniu, że rzeczywisty właściciel (SP lub jednostka samorządu terytorialnego, zwana dalej w skrócie „jst.") „powierza" osobie prywatnej wykonywanie prawa własności nieruchomości w granicach ustanowionego na niej użytkowania wieczystego. Z tego punktu widzenia posiadaniu w zakresie użytkowania wieczystego bliżej jest do samoistnego posiadania niż do zależnego. Mogłoby to nawet skłaniać do stwierdzenia, że wskutek objęcia nieruchomości we władanie przez użytkownika wieczystego właściciel gruntu (SP lub jst.) przestaje być samoistnym posiadaczem gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste. Jednakże nie do końca. Posiadania nie można bowiem utożsamiać z osobistym, fizycznym władaniem rzeczą. Właściciel nadal jest samoistnym posiadaczem rzeczy, jeśli nawet oddał ją we władanie osobie trzeciej na podstawie stosunku rzeczowego lub obligacyjnego, a więc mimo iż rzeczą fizycznie włada osoba trzecia. Potwierdzają to jednoznacznie przepisy regulujące przeniesienie posiadania samoistnego (art. 349–351 kc.). Wystarczy zatem dla uznania właściciela za samoistnego posiadacza, by wykonywał on akty władztwa właściwe dla uprawnień właścicielskich, a one niekoniecznie muszą polegać na osobistym, fizycznym władaniu rzeczą. Przykładowo: pobieranie czynszu z pewnością nie mieści się w pojęciu fizycznego władania rzeczą, aczkolwiek jest oznaką władztwa nad rzeczą, między innymi właścicielskiego. Właściciel gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste (SP lub jst.) nadal jest samoistnym posiadaczem, mimo iż traci fizyczne władztwo nad rzeczą. Zachowuje jednak władztwo właścicielskie, a jego oznaką jest zwłaszcza pobieranie opłat rocznych. Jednakże, uznaniu użytkownika wieczystego za samoistnego posiadacza najwyraźniej stoi na przeszkodzie przede wszystkim treść art. 336 kc. Użytkownik wieczysty nie może być uważany za posiadacza samoistnego, skoro jest nim tylko osoba władająca gruntem jak właściciel (art. 336 kc.). Jest faktem, że użytkowanie wieczyste jest prawem o treści i funkcji zbliżonej do prawa własności, ale własnością nie jest, mimo odpowiedniego stosowania do użytkowania wieczystego przepisów o własności. W takim razie użytkownik wieczysty może być uważany tylko za posiadacza zależnego, mimo iż taka kategoria posiadacza zależnego (w zakresie użytkowania wieczystego) nie została wyraźnie wymieniona w art. 336 kc. Ale zgodnie z tym przepisem posiadaczem zależnym jest każdy, kto włada rzeczą jak niewłaściciel. Przepis ten wyraźnie dzieli posiadanie na samoistne związane z prawem własności i zależne związane z prawem na rzeczy cudzej. A użytkowanie wieczyste jest prawem, z którym łączy się określone władztwo nad cudzą rzeczą, a więc posiadacz w zakresie tego prawa zachowuje się nie jak właściciel, lecz jak użytkownik wieczysty. Niewątpliwie różnice w zachowaniu samoistnego posiadacza i posiadacza w zakresie użytkowania wieczystego są niewielkie. Chodzi tu oczywiście o różnice obiektywne, dostrzegalne dla otoczenia, dla osób trzecich, świadczące o woli posiadania rzeczy w zakresie oznaczonego prawa. Najistotniejsza z tych różnic, to uiszczanie przez posiadacza opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego. SN wyraził – na gruncie wcześniejszego stanu prawnego – zapatrywanie, że posiadanie w zakresie użytkowania wieczystego zachodzi wówczas, gdy została wydana decyzja właściwego organu administracyjnego o przekazaniu terenu w użytkowanie wieczyste i gdy na jej podstawie zawarto umowę notarialną o ustanowienie użytkowania wieczystego[39]. Gdyby przenieść to zapatrywanie na grunt obecnie obowiązującego stanu prawnego, to za posiadacza w zakresie użytkowania wieczystego należałoby uważać tylko taką osobę, z którą zawarto umowę o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Stanowisko SN ma na uwadze jedynie sytuację, w której mamy do czy-

31 J. Winiarz, Użytkowanie wieczyste, Warszawa 1967, s. 313.
32 J. Ignatowicz, w: Kodeks..., s. 772.
33 Sygn. akt III CRN 154/73, OSPiKA 1976/4/87.
34 Sygn. akt II CR 238/75, OSPiKA 1976/7–8/150.
35 Sygn. akt III CZP 69/02, Prok. i Pr. 2003/4/35.
36 Sygn. akt I CKU 32/97, Prok.i Pr. 1997/10/35;
37 Sygn. akt IV CKN 103/00, LEX nr 52513.
38 Wyrok SN z dnia 28.09.2000 r., IV CKN 103/00, LEX nr 52513.
39 Teza 1 wyr. SN z dnia 18.06.1975 r., II CR 238/75, OSPiKA 1976/7–8/150.

nienia z posiadaniem w zakresie użytkowania wieczystego zgodnym z prawem, a więc gdy umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste jest ważna. W istocie SN stanął na stanowisku, że posiadanie w zakresie użytkowania wieczystego jest możliwe tylko w wypadku skutecznego powstania użytkowania wieczystego[40]. W moim przekonaniu jest to wadliwy pogląd[41]. O charakterze posiadania przesądza zachowanie osoby władającej nieruchomością, potwierdzone niekiedy zachowaniem osób trzecich, w tym właściciela nieruchomości, a nie to, czy dane prawo powstało czy też nie. Podjęcie działań, zwłaszcza mających doprowadzić do powstania oznaczonego prawa, które znalazły wyraz w oznaczonych dokumentach (np. w decyzji czy w umowie), jedynie wzmacnia ocenę w przedmiocie charakteru posiadania, ale brak takich dokumentów wcale nie wyłącza ustalenia posiadania w zakresie nie istniejącego prawa, w tym wypadku użytkowania wieczystego. Decydujący jest – jak pisze T. Dybowski – sposób wykonywania władztwa i dający się przy tym obiektywnie ustalić *animus possidendi*[42]. Można nawet sobie wyobrazić – jak słusznie zauważa T. Dybowski – posiadanie w zakresie użytkowania wieczystego na gruncie prywatnym. To, czy ktoś jest posiadaczem w zakresie użytkowania wieczystego, zależy zatem od zewnętrznych, obiektywnych zachowań. Posiadanie w zakresie użytkowania wieczystego występuje wówczas, gdy prawo użytkowania powstało[43]. Jednakże z takim posiadaniem mamy także do czynienia, gdy użytkowanie wieczyste nie powstało, np. z powodu nieważności umowy czy też nieważności decyzji stanowiącej źródło użytkowania wieczystego czy też potwierdzającej fakt nabycia takiego prawa z mocy prawa, jeżeli tylko władający zachowywał się jak użytkownik wieczysty. W praktyce zdarzały się sytuacje, w których nieruchomości państwowe oddawano osobom trzecim we władanie na podstawie decyzji o przekazaniu tych nieruchomości w użytkowanie wieczyste, zapominając o zawarciu z nimi umowy o oddaniu nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Źródłem użytkowania wieczystego może być wyjątkowo także sama decyzja o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste. Najczęściej chodzi o decyzje przewidziane w przepisach przejściowych, których celem było porządkowanie stanu prawnego nieruchomości SP, znajdujących się we władaniu osób trzecich. Nie należy też zapominać o nabyciu użytkowania z mocy prawa w drodze tzw. powszechnego uwłaszczenia z 1990 r. Jak wiadomo, fakt nabycia użytkowania wieczystego w takim przypadku stwierdza wojewoda. Adresata takich decyzji,

40 Nieco innego rodzaju związanie posiadania i prawa przedstawił A. Kunicki. Przyjął on, że skoro zasiedzenie nieruchomości państwowej nie jest możliwie (pogląd wyrażony przed 1990 r.), to władztwo takiej nieruchomości nie może być traktowane jako posiadanie samoistne, zob. Zasiedzenie w prawie polskim, Warszawa 1964, s. 46. Trudno byłoby zgodzić się z tą tezą. Rodzaj posiadania jest przecież kwestią faktu, a skutki prawne kwestią regulacji prawnych, które z tym samym rodzajem posiadania mogą wiązać różne skutki prawne w zależności od wielu okoliczności, np. od tego, kto jest posiadaczem, czy co jest przedmiotem samoistnego posiadania.

41 Tak T. Dybowski, Glosa do wyr. SN z dnia 18.06.1975 r., II CR 238/75, OSPiKA 1976/7–8/150, s. 348.

42 T. Dybowski, Glosa..., s. 348.

43 Por. uz. wyr. SN wyr. SN z dnia 18.06.1975 r., II CR 238/75, OSPiKA 1976/7/150.

(nawet nieważnych) można niewątpliwie uważać za posiadacza w zakresie użytkowania wieczystego. Można sobie wyobrazić posiadanie w zakresie użytkowania wieczystego nawet w takich wypadkach, gdy nie wydano ani decyzji, ani nie zawarto umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Są bowiem możliwe przypadki, w których fakt nabycia użytkowania wieczystego z mocy prawa nie wymagał potwierdzenia w drodze decyzji administracyjnej, i – co więcej – w których mogło chodzić o użytkowanie wieczyste wolne od obowiązku uiszczania opłat rocznych[44]. Jednakże brak decyzji czy umowy nie wyklucza ustalenia, że jakiś podmiot zachowuje się w stosunku do oznaczonego gruntu jak użytkownik wieczysty. Przedmiotem oceny są bowiem w takim wypadku wszelkie przejawy zachowania, a w szczególności zachowania wobec właściciela, będące zewnętrznym wyrazem *animus possidendi*. **Posiadanie w zakresie użytkowania wieczystego jest więc jedną z postaci posiadania zależnego.**

Uznanie użytkownika wieczystego za posiadacza zależnego winno w istocie prowadzić do konstatacji, że do posiadania w zakresie prawa użytkowania wieczystego należy stosować przepisy o posiadaniu zależnym. Kwalifikacja prawna przesądza bowiem o reżimie prawnym. Jednakże każde posiadanie jest odbiciem jakiegoś prawa do rzeczy, nawet w sytuacji gdy posiadaczowi nie przysługuje takie prawo (posiadanie bezprawne). Posiadanie w zakresie użytkowania wieczystego jest odbiciem prawa użytkowania wieczystego. Ze względu na zbliżone funkcje prawa własności i użytkowania wieczystego do użytkowania wieczystego stosuje się odpowiednio przepisy o własności. W konsekwencji relacje między użytkownikiem wieczystym a osobami trzecimi (z wyłączeniem właściciela gruntu) są kształtowane podobnie jak relacje właściciela do osób trzecich. Skoro pozycja użytkownika wieczystego jest zbliżona do pozycji właściciela, przynajmniej wobec osób trzecich, to pozycja użytkownika wieczystego jako posiadacza musi być także w podobnym stopniu zbliżona do pozycji posiadacza samoistnego. Oznacza to, że odpowiednie stosowanie przepisów o własności do użytkowania wieczystego obliguje do odpowiedniego stosowania wobec użytkownika wieczystego przepisów dotyczących samoistnego posiadania[45]. Innymi słowy – nie ma przeszkód do traktowania użytkownika wieczystego wobec osób trzecich jak posiadacza samoistnego, w szczególności wobec posiadaczy zależnych nieruchomości będącej przedmiotem użytkowania wieczystego.

Przedstawioną tezę potwierdza doktryna i judykatura przy omawianiu poszczególnych instytucji nawiązujących do posiadania samoistnego.

44 Mam na uwadze uwłaszczenie szkół wyższych.

45 J. Ignatowicz, w: Kodeks..., s. 616 i 772.

Bodaj najwięcej uwagi poświęcono zagadnieniu zasiedzenia użytkowania wieczystego, czyli odpowiedniego stosowania do posiadacza w zakresie użytkowania wieczystego przepisów o zasiedzeniu prawa własności (art. 172 i nast. kc.). Zdecydowanie dominuje zapatrywanie, że w drodze zasiedzenia jest możliwe nabycie użytkowania wieczystego już istniejącego. Wyklucza się natomiast powstanie użytkowania wieczystego wskutek zasiedzenia[46]. Równie wiele miejsca poświęcono zagadnieniu nabycia użytkowania wieczystego na podstawie odpowiednio stosowanego art. 231 kc. Dominuje zapatrywanie, że osobie zachowującej się jak użytkownik wieczysty w dobrej wierze, przysługuje wobec użytkownika wieczystego roszczenie o nabycie użytkowania wieczystego działki, na której wzniósł budynek i urządzenia o wartości przenoszącej znacznie wartość zajętej na ten cel działki (art. 231 § 1 kc.)[47]. Bardziej złożona jest już kwestia powstania użytkowania wieczystego w drodze zasiedzenia, a więc kwestia nabycia tego prawa wprost od SP lub j.s.t.[48] Nie powinno być przeszkód do stosowania w drodze analogii wobec posiadacza w zakresie użytkowania wieczystego art. 146 kc., zezwalającego na ustanowienie osobistej służebności drogi koniecznej na rzecz samoistnego posiadacza nieruchomości. Do użytkownika wieczystego mają zastosowanie przepisy o posiadaniu, tj. art. 336–351 kc. i to w przeważającej mierze wprost, ponieważ większość z nich dotyczy każdego rodzaju posiadania. Przepisy, które dotyczą samoistnego posiadania (np. art. 349 i 350 kc. regulujące sposoby przenoszenia posiadania samoistnego) winny mieć także zastosowanie do posiadania w zakresie użytkowania wieczystego, tyle że odpowiednio. Stosowanie przepisów art. 224–229 kc., regulujących tzw. roszczenia uzupełniające, czyli roszczenia związane z wzajemnym rozliczeniem się między właścicielem gruntu a jego posiadaczem, jest bardziej złożone. Dzieje się tak dlatego, że mogą one znaleźć podwójne zastosowanie, zarówno w relacji właściciel gruntu a osoba, która zachowuje się jak użytkownik wieczysty (nie będąc nim) jak i w relacji użytkownik

46 S. Breyer, Użytkowanie..., s. 39; J. Wasilkowski, Nabycie własności przez zasiedzenie, NP 1968 nr 7–8, s. 1102; J. Majorowicz, Kodeks..., s. 661; J. Winiarz, w: SPC..., s. 567; S. Wójcik, Z problematyki..., s. 815; E. Janeczko, Zasiedzenie, Warszawa – Zielona Góra 1996, s. 40; uchw. SN z dnia 11.12.1975 r., III CZP 63/75, OSN 1976/12/259.

47 J. Winiarz, Użytkowanie..., s. 267; tenże, w: SPC..., s. 594; A. Policiński, Z problematyki budynków wzniesionych na cudzym gruncie, Pal. 1968 nr 6, s. 38; A. Kubas, Budowa na cudzym gruncie, Warszawa 1972, s. 170–173; S. Breyer, Przeniesienie własności nieruchomości, Warszawa 1975, s. 275; S. Wójcik, w: System Prawa Cywilnego. Tom II. Prawo własności i inne prawa rzeczowe, Ossolineum 1977, s. 526; G. Bieniek, w: Nieruchomości. Problematyka prawna, Warszawa 2004, s. 621; A. Cisek, w: Kodeks..., s. 570 i 580; K. Pietrzykowski, Kodeks cywilny. Tom I, pod redakcją K. Pietrzykowskiego, Warszawa 2004, s. 618 i 619; S. Rudnicki, w: Nieruchomości..., s. 26; E. Skowrońska-Bocian, w: Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz pod red. K. Pietrzykowskiego, Warszawa 2004, s. 585. Zob. także wyr. SN z dnia 24.02.1971 r., I CR 540/70, OSPiKA 1972/5/79; orz. SN z dnia 28.06.1973 r., III CRN 154/73, OSN 1974/6/111; wyr. SN z dnia 28.09.2000 r., IV CKN 103/00, LEX nr 52513.

48 Doktryna wypowiadała się raczej w sprawie roszczenia posiadacza samoistnego, a nie w sprawie roszczenia posiadacza w zakresie użytkowania wieczystego, który wzniósł budynek lub urządzenia. Dominowało zapatrywanie, że samoistnemu posiadaczowi przysługuje takie roszczenie, o ile SP nie wybrał opcji nabycia budynków i urządzeń wzniesionych przez samoistnego posiadacza, przewidzianej w art. 231 § 3 kc. Por. J. Winiarz, Prawo..., s. 101; tenże, Glosa do wyr. SN z dnia 4.03.1970 r., II CR 264/70, OSPiKA 1972/9/167, s. 403 i 404; S. Rudnicki, Glosa do wyr. SN z dnia 24.02.1971 r., I CR 540/70, OSPiKA 1972/5/79, s. 211; S. Wójcik, w: SPC..., s. 525; Inaczej A. Kubas, Budowa..., s. 157 i 158.

wieczysty i bezprawny posiadacz samoistny lub zależny gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste. Co więcej, nie można wykluczyć stosowania tych przepisów do relacji między właścicielem gruntu (SP lub jst.), nieskutecznie oddanego w użytkowanie wieczyste, a samoistnym posiadaczem tego gruntu. Użytkownika wieczystego należałoby uważać także za odpowiedzialnego za szkodę wyrządzoną przez zawalenie się budowli lub oderwanie się jej części ponieważ odpowiedzialny jest samoistny posiadacz budowli, chyba że zawalenie się budowli lub oderwanie się jej części nie wynikło ani z braku utrzymania jej w należytym stanie, ani z wady w budowie (art. 434 kc.). Jednakże w takim wypadku użytkownik wieczysty odpowiada za szkodę nie dlatego, że jest posiadaczem w zakresie użytkowania wieczystego, ale dlatego, że jest samoistnym posiadaczem budynku i urządzeń znajdujących się na gruncie[49]. Do posiadania w zakresie użytkowania wieczystego stosuje się także przepisy o ochronie posiadania[50] i to wprost, jako że przepisy te dotyczą każdej formy posiadania.

Uznaniu posiadania w zakresie użytkowania wieczystego za kategorię posiadania zależnego nie stoi na przeszkodzie fakt, że użytkownik wieczysty może być zarazem samoistnym posiadaczem budynków i urządzeń znajdujących się na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste, stanowiących odrębną nieruchomość budynkową. Charakter posiadania jest w takim przypadku złożony, tak jak złożona jest sytuacja prawna użytkownika wieczystego zabudowanego gruntu. I w tym przypadku znajduje potwierdzenie zasada, że posiadanie jest odbiciem oznaczonego prawa, w tym przypadku – prawa użytkowania wieczystego i związanego z nim prawa własności budynków i urządzeń. W odniesieniu do gruntów użytkownik wieczysty jest zatem posiadaczem zależnym, a w odniesieniu do budynków i urządzeń znajdujących się na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste – posiadaczem samoistnym. Jest to niewątpliwie sztuczna konstrukcja. Dzieje się tak dlatego, że pozycja prawna użytkownika wieczystego jest również sztuczna i to znajduje odzwierciedlenie w naturze posiadania w zakresie użytkowania wieczystego. W tym kontekście zrozumiałe są tendencje do traktowania posiadania w zakresie użytkowania wieczystego jako kategorii pośredniej, sytuowanej między posiadaniem samoistnym a zależnym. Z merytorycznego punktu widzenia posiadanie w zakresie użytkowania jest niewątpliwie jakąś kategorią pośrednią. Jednakże z posiadania w zakresie użytkowania wieczystego nic nie zdejmie piętna, że jest to posiadanie zależne, tak jak nic nie zdejmie z użytkowania wieczystego piętna, że jest to prawo na rzeczy cudzej, co znajduje w szczególności swój wyraz w relacji wobec właściciela gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste, czyli wobec SP lub jst. Problem w tym, że na poziomie prawa użytkowanie wieczyste zostało wyod-

49 Tylko w odniesieniu do użytkowania wieczystego nie połączonego ze sprzedażą budynków i urządzeń, co mogło nastąpić w okresie obowiązywania u.g.t., art. 434 kc. miałby odpowiednie zastosowanie.

50 G. Bieniek, w: Nieruchomości..., s. 645; K. Pietrzykowski, w: Kodeks..., s. 612;

rębnione wśród praw na rzeczy cudzej jako prawo pośrednie; natomiast na poziomie posiadania obowiązuje – zgodnie z art. 336 kc. – podział dychotomiczny na posiadanie samoistne i zależne. Różnice w pojmowaniu natury posiadania w zakresie użytkowania wieczystego wynikają w głównej mierze stąd, że podział dychotomiczny posiadania, wynikający z treści art. 336 kc., pokrywa się z tradycyjnym, dychotomicznym podziałem praw do rzeczy na prawo własności i prawa na rzeczy cudzej, a podział praw rzeczowych nie jest już podziałem dychotomicznym, ponieważ wyodrębnia się trzy kategorie praw rzeczowych: własność, użytkowanie wieczyste i ograniczone prawa rzeczowe. Różnice w pojmowaniu natury posiadania w zakresie użytkowania wieczystego nie mają jednak większego znaczenia praktycznego, co może być uzasadnieniem dla tezy, że są to w istocie różnice terminologiczne. Nie oznacza to, że nie ma kontrowersji odnośnie stosowania przepisów o posiadaniu do posiadania w zakresie użytkowania wieczystego. Są i to często istotne. Wystarczy przyjrzeć się problematyce zasiedzenia użytkowania wieczystego czy nabycia użytkowania wieczystego na podstawie art. 231 kc. Ale ich podłoże tkwi w istocie w naturze prawnej samego użytkowania wieczystego, a tylko pośrednio w naturze posiadania w zakresie użytkowania wieczystego, będącej odbiciem natury prawnej użytkowania wieczystego.

IV. W podsumowaniu można stwierdzić, że w doktrynie i judykaturze dominuje zdecydowanie pogląd, że posiadanie w zakresie użytkowania wieczystego nie jest posiadaniem samoistnym, że jest inną kategorią posiadania. Co do natury tej innej kategorii nie ma już zgodności. Jedni uważają je za posiadanie zależne, inni za posiadanie pośrednie sytuowane między posiadaniem samoistnym i zależnym. W moim przekonaniu, posiadanie w zakresie użytkowania wieczystego jest szczególną postacią posiadania zależnego, do którego (tylko co do zasady) winno się stosować odpowiednio przepisy o posiadaniu samoistnym. Nie ma natomiast potrzeby kwalifikowania posiadania w zakresie użytkowania wieczystego jako odrębnej kategorii posiadania, sytuowanej między posiadaniem samoistnym a zależnym, skoro nie ma systemowo wyodrębnionego, szczególnego reżimu prawnego odnoszącego się do takiej kategorii posiadania. O tym, czy dany przepis dotyczący posiadania samoistnego czy zależnego znajdzie zastosowanie do posiadania w zakresie użytkowania wieczystego trzeba decydować przez pryzmat okoliczności danego przypadku. Problematyka posiadania w zakresie użytkowania bodaj najdobitniej obrazuje zależność między danym typem prawa a naturą posiadania[51]. W tym przypadku to związanie szczególnie przejawia się w tym, że złożoność konstrukcji prawa użytkowania wieczystego znajduje wyraźne odbicie w naturze posiadania w zakresie użytkowania wieczystego.

51 Związanie to często wyraża się jako „to, co uprawnionemu wolno, co posiadacz faktycznie może", zob. H. Ciepła, w: Kodeks cywilny. Tom I. Art. 1–352, Warszawa 2005, s. 441.

Kształtowanie ustroju rolnego. Aspekty przestrzenne

1. Deklarowany przez ustawodawcę w art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego[1] cel w postaci poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych jest tożsamy z jednym z celów deklarowanych w art. 1 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów.[2] Porównanie tych wstępnych, programowych przepisów obu ustaw pozwalało więc przypuszczać, że w u.k.u.r. znajdą się przepisy nowelizujące w szerokim zakresie ustawę scaleniową, lub że ta ostatnia zostanie w niedługim czasie po wejściu w życie u.k.u.r. poddana gruntownej nowelizacji[3]. Jednak przypuszczenie to okazuje się nieuprawnione. Zmiany ustawy scaleniowej zawarte w art. 11 u.k.u.r. trudno uznać za poważne i istotne. Nie toczą się też prace nad gruntowną zmianą ustawy scaleniowej. W tej sytuacji tytuł u.k.u.r. jest niewątpliwie nieco „na wyrost". Trudno bowiem kształtować ustrój rolny bez stwarzania warunków prawnych sprzyjających racjonalnemu kształtowaniu przestrzeni rolniczej[4]. Wobec pasywnego podejścia ustaw rolnych do tego zagadnienia coraz większego znaczenia nabierają ustawy „ogólne" służące gospodarowaniu przestrzenią. Będą one wywierać coraz większy wpływ na kształtowanie przestrzeni rolniczej. Takie rozłożenie akcentów przez ustawodawcę należy wstępnie – co do zasady – ocenić pozytywnie. Trzeba jednak zastrzec, że efekty takiego podejścia ustawodawcy będą zależały od uwzględnienia w ogólnych rozwiązaniach służących gospodarowaniu przestrzenią specyfiki rolnictwa.

Niemalże równolegle z u.k.u.r. została uchwalona ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[5]. Ustawą z dnia 27 marca 2003 r.[6] zmieniono prawo budowlane. Z dniem 22 września 2004 r. weszła w życie ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw[7], która poddaje reglamentacji również niektóre

1 Dz.U. Nr 64, poz. 592 – odtąd: „u.k.u.r."

2 Dz.U. z 2003 r. Nr 178, poz. 1749 ze zm. – odtąd: „ustawa scaleniowa".

3 Postulat gruntowej zmiany koncepcji scalania i wymiany gruntów był konsekwentnie podnoszony w literaturze przedmiotu. Na ten temat: A. Zieliński, Scalanie i wymiana gruntów, /w:/, Prawo rolne pod redakcją A. Stelmachowskiego, wydanie 2, Warszawa 2005, s. 261–170.

4 Por. T. Kurowska, Planowanie przestrzenne, w: Prawo rolne..., s. 243.

5 Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm. O wpływie tej ustawy na kształtowanie przestrzeni rolniczej pisze szerzej T. Kurowska, *op. cit.*, s. 245–252.

6 Dz.U. Nr 80, poz. 718.

7 Dz.U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492. Ustawa po jej uchwaleniu została w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji poddana kontroli Trybunału Konstytucyjnego, co spowodowało opóźnienie wejścia jej w życie.

podziały nieruchomości wykorzystywanych rolniczo. Te nowe regulacje mogą wywrzeć wpływ na gospodarowanie przestrzenią rolniczą. W niniejszym opracowaniu zostaną one uwzględnione w zakresie, w jakim mogą mieć wpływ na wykorzystanie przestrzeni rolniczej.

2. Ustawodawca w art. 11 u.k.u.r., nowelizując ustawę scaleniową, przede wszystkim wykorzystał tę nowelizację dla dostosowania tych jej przepisów, które były wyraźnie anachroniczne, do aktualnego stanu w zakresie gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Wyeliminowane zostały więc odniesienia do Państwowego Funduszu Ziemi i jednostek gospodarki uspołecznionej. Nie został jednak usunięty relikt, nawiązujący do stanu sprzed 1 stycznia 1992 r., w postaci odesłania do cen obowiązujących przy sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych (art. 11 ust. 2 ustawy scaleniowej). Ustawodawcy w tym wypadku zabrakło konsekwencji, gdyż w znowelizowanym art. 11 ust. 3 ustawy scaleniowej wartość szacunkową wymienionych w tym przepisie składników majątkowych ustala się bez nawiązywania do „cen obowiązujących przy sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych".

Najbardziej anachroniczne sformułowania zostały jednak przy okazji nowelizacji usunięte z ustawy scaleniowej. Agencja Nieruchomości Rolnych została przy tym potraktowana tak, jak dawniej jednostka gospodarki uspołecznionej. Przedstawiciel Agencji będącej uczestnikiem scalenia wchodzi w skład komisji pełniącej w postępowaniu scaleniowym funkcje doradcze (art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy scaleniowej). To uprzywilejowanie Agencji jest jak najbardziej zrozumiałe, jeśli się zważy, że otrzymała ona w u.k.u.r. nowe zadania, a nadto dwa nowe przepisy merytoryczne (art. 8 ust. 8 i 9) w ustawie scaleniowej pozwalają Agencji na bardziej efektywne wykorzystanie postępowania scaleniowego dla wykonania nałożonych na nią obowiązków ustawowych[8].

3. Istotną zmianę wprowadzono w art. 3 ust. 1 ustawy scaleniowej w zakresie właściwości organów administracji publicznej. Wprawdzie nadal organem pierwszej instancji jest starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, lecz organem wyższego stopnia w rozumieniu k.p.a. przestało być samorządowe kolegium odwoławcze. Organem tym stał się wojewoda. Zmiana ta jest uzasadniona. Ocena prawidłowości decyzji scaleniowej wymaga między innymi kwalifikacji geodezyjnych. Wynik tej oceny może prowadzić do konieczności zmiany decyzji, co znowu wymaga zaangażowania kwalifikowanego aparatu geodezyjnego. Samorządowe kolegia odwoławcze aparatem takim nie dysponują. Na ogół

8 Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2004 r. Nr 208, poz. 2128 ze zm.) w brzmieniu ustalonym przez art. 12 pkt 3 u.k.u.r. Agencja realizuje zadania wynikające z polityki państwa w zakresie tworzenia oraz poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych.

więc każda wada decyzji scaleniowej powodowała konieczność uchylenia tej decyzji. Takie ukształtowanie właściwości instancyjnej przyczyniało się do nadmiernego i merytorycznie nieuzasadnionego przedłużania postępowania scaleniowego.

4. Doprecyzowane zostały zasady, według których szacuje się objęte postępowaniem scaleniowym lub wymiennym składniki majątkowe. Obecnie w przypadku wymiany gruntów z zabudowaniami wartość budynków określa się według wyceny dokonanej przez rzeczoznawcę majątkowego na zasadach określonych w przepisach o gospodarce nieruchomościami[9], chyba że strony uzgodnią inne zasady rozliczeń (art. 5 ust. 3 ustawy scaleniowej). Do zasad określonych w przepisach o gospodarce nieruchomościami odsyła ustawodawca też w art. 11 ust. 3 ustawy scaleniowej. Przepis ten może być kłopotliwy do stosowania w praktyce ze względu na odesłanie, gdy chodzi o wartość szacunkową gruntu, do ust. 2, w którym z kolei mówi się o cenach obowiązujących przy sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych. Należy przyjąć, że chodzi tu o ceny stosowane przy sprzedaży gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nie zna jednak pojęcia ceny obowiązującej. W art. 30 tej ustawy mówi się o ustalaniu ceny z tym, że możliwe jest ustalanie ceny przy zastosowaniu sposobów przewidzianych w przepisach o gospodarce nieruchomościami (ust. 1) lub w niezbyt jasny sposób określony w ust. 2, nawiązujący do stawek szacunkowych ustalonych przez ministra Skarbu Państwa w rozporządzeniu[10]. Gdyby więc przyjąć, że w art. 11 ust. 2 ustawy scaleniowej chodzi o ten drugi sposób ustalania ceny, to przy takiej wykładni przepis ten byłby sprzeczny z konstytucją. Zasady szacunku gruntów w postępowaniu scaleniowym stanowią niewątpliwie materię ustawową i nie można stosować mechanicznie przepisów wykonawczych, służących realizacji innych celów niż przewidziane w ustawie scaleniowej. Stąd też trzeba przyjąć, iż według znowelizowanego przepisu art. 11 ust. 3 ustawy scaleniowej wartość szacunkową gruntów oblicza się na podstawie szacunku według zasad określonych przez uczestników scalenia w drodze uchwały lub przy zastosowaniu sposobów ustalania wartości gruntów przewidzianych w przepisach o gospodarce nieruchomościami. Przy takiej wykładni znowelizowanemu przepisowi trudno postawić zarzut niekonstytucyjności, a jednocześnie zapewnia się spójność z innymi przepisami ustawy scaleniowej, odsyłającymi do przepisów o gospodarce nieruchomościami. Odesłania te zapewniają, dzięki reglamentacji zawodu rzeczoznawcy majątkowego, obiekty-

9 Obecnie w tym zakresie obowiązuje ustawa z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 – odtąd: „u.g.n."). Wycena nieruchomości uregulowana jest w Dziale IV tej ustawy.

10 Zob. § 25 rozporządzenia 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).

wizm w tych etapach postępowania scaleniowego, w których konieczne jest szacowanie określonych w ustawie scaleniowej składników majątkowych.

5. Znowelizowano art. 17 ust. 1 i 2 ustawy scaleniowej. Polega ona przede wszystkim na zastąpieniu dawnego PFZ Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa. Meritum przepisów pozostało – w zasadzie – bez zmian. W dalszym ciągu można wydzielać z gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa z tym, że teraz za zgodą Agencji Nieruchomości Rolnych, grunty niezbędne na cele miejscowej użyteczności publicznej, pod ulice i drogi publiczne oraz pod wykonane i utrzymywane na koszt Skarbu Państwa albo przewidziane do takiego wykonania i utrzymywania urządzenia melioracji wodnych. Grunty wydzielone na cele miejscowej użyteczności publicznej oraz pod ulice i drogi przechodzą na własność gminy. Wobec milczenia ustawodawcy należy przyjąć, że przesunięcie majątkowe między Skarbem Państwa a gminą następuje nieodpłatnie.

Zgodnie ze znowelizowanym art. 17 ust. 2 ustawy scaleniowej, jeżeli na terenie objętym scaleniem nie ma gruntów Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, grunty na cele miejscowej użyteczności publicznej oraz pod ulice i drogi wydziela się z gruntów uczestników scalania, a każdemu z nich zmniejsza się przysługujący mu obszaro część, której wartość szacunkowa odpowiada stosunkowi wartości szacunkowej gruntów przeznaczonych na wymienione cele do wartości wszystkich scalonych gruntów.

Wykładnia językowa tego przepisu prowadzi do wniosku, że wówczas, gdy na terenie objętym scaleniem są wprawdzie grunty Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, lecz Agencja nie wyraża zgody na ich wydzielenie stosownie do art. 17 ust. 1 ustawy scaleniowej, nie można stosować art. 17 ust. 2. Brak zgody Agencji nie pozwala z kolei na zastosowanie art. 17 ust. 1. Oznaczałoby to niemożność ukształtowania w postępowaniu scaleniowym lokalnej przestrzeni w sposób umożliwiający urządzenie dróg i ulic oraz wydzielenie gruntów na cele miejscowej użyteczności publicznej. Grunty te gmina musiałaby nabywać niezależnie od postępowania scaleniowego w sposób przewidziany w u.g.n., co w skrajnym wypadku oznaczałoby konieczność sięgnięcia jako *ultima ratio* – po wywłaszczenie. Taka wykładnia prowadzi do wyniku, który trudno zaaprobować, mając na uwadze cel tego wyjątkowego, lecz bardzo racjonalnego rozwiązania, zawartego w art. 17 ustawy scaleniowej. Nie ma żadnych racjonalnych powodów, aby Agencję traktować jako szczególnie uprzywilejowanego uczestnika postępowania scaleniowego. Odmówienie przez Agencję zgody na wydzielenie gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa winno podlegać ocenie organu prowadzącego postępowanie scaleniowe, tak jak każde inne oświadczenie składane przez któregokolwiek z uczestników postępowania scaleniowego. Przeznaczenie gruntów na cele miejscowej użyteczności publicznej, czy pod ulice i drogi publiczne wynika z

miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który jest przepisem prawa miejscowego i który powinien być uwzględniony w projekcie scalenia (art. 22 ust. 1 ustawy scaleniowej). Odmowa wyrażenia zgody przez Agencję na wydzielenie gruntów niezbędnych na cele miejscowej użyteczności publicznej (pod ulice i drogi publiczne) winna być uznana za działanie sprzeczne z prawem, jeżeli obowiązujący miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przewiduje przeznaczenie terenu na cele, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy scaleniowej.

Przepisy art. 17 ustawy scaleniowej nie mogą jednak stanowić podstawy prawnej do nabywania „przy okazji" i „na zapas" przez gminy gruntów mogących służyć celom miejscowej użyteczności publicznej. Przesłanka niezbędności winna być uzasadniona treścią obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W stanie obecnym wymaganie to jest niewątpliwie nader rygorystyczne. Ze względu na wysoką rangę studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (por. art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) wydaje się, że przesłankę niezbędności, o której mowa w art. 17 ustawy scaleniowej, spełnia określenie w studium danego obszaru jako obszaru, na którym rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym (art. 10 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Jeżeli nie ma obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na użytek art. 17 ustawy scaleniowej doniosłość prawną winna mieć również ostateczna decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 50 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Pojęcia dotyczące ulic i dróg publicznych nie zostały wyjaśnione w ustawie scaleniowej. Wykładnia systemowa nakazuje ustalić znaczenie tych pojęć z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych[11]. Ponieważ grunt ma przejść na własność gminy, może chodzić jedynie o drogę gminną, a więc drogę, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, o znaczeniu lokalnym nie zaliczoną do innej kategorii dróg, stanowiącą uzupełnienie sieci dróg służących miejscowym potrzebom, nie będącą drogą wewnętrzną (art. 7 ust.1 w związku z art. 1 i 2 ust. 1 ustawy o drogach publicznych). Ulica zaś winna leżeć w ciągu drogi gminnej (art. 2 ust. 2 ustawy o drogach publicznych).

W ustawie scaleniowej w dalszym ciągu nie zostało zdefiniowane pojęcie celów miejscowej użyteczności publicznej. Również w tym wypadku należy się posłużyć wykładnią systemową. Przez cele miejscowej użyteczności publicznej niewątpliwie należy rozumieć jedynie te cele, których realizacja należy do zadań

11 Dz.U. z 2000 r. Nr 71, poz. 838 ze zm.

własnych gminy (związku międzygminnego). W przeciwnym wypadku nie byłoby żadnego racjonalnego uzasadnienia dla postanowienia art. 17 ust. 3 ustawy scaleniowej. Przepis ten wywołuje skutek podobny do wywłaszczenia. Winien być więc wykładany ściśniająco. Pomocniczo można odwołać się do art. 6 u.g.n., ograniczając wszakże katalog wymienionych w tym przepisie celów publicznych do tych, które mogą być realizowane przez gminę (związek międzygminny). Należy zauważyć, że przy wykładaniu pojęcia celu publicznego art. 6 u.g.n. został ostatnio potraktowany przez ustawodawcę jako wyraźnie przywołana płaszczyzna odniesienia (art. 2 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Należy też mieć na uwadze, że w odniesieniu do melioracji wodnych (wobec wyraźnego uregulowania tej kwestii w art. 17 ust. 1 i 2 ustawy scaleniowej) nie będzie możliwe zastosowanie w całym zakresie art. 6 pkt 4 u.g.n. W grę nie będą wchodziły bowiem urządzenia melioracji wodnych będące lub mające być własnością jednostek samorządu terytorialnego (w tym również gminy lub związku międzygminnego). W odniesieniu do urządzeń melioracji wodnych art. 17 ust. 1 i 2 ustawy scaleniowej należy odczytywać łącznie z art. 71 ust. 1 i art. 72 prawa wodnego[12]. Obiekty, o których mowa w tych przepisach, zajmują nieraz – podobnie zresztą jak i działania służące realizacji celów miejscowej użyteczności publicznej – sporą powierzchnię. Stąd też pojawia się problem ochrony prawa własności uczestników postępowania scaleniowego.

W demokratycznym państwie prawnym, zwłaszcza wobec rygorystycznych postanowień art. 21 Konstytucji RP, trudno zakładać, aby celem regulacji, wyraźnie ubocznej w ustawie poświęconej postępowaniu scaleniowemu i umieszczonej w tej ustawie przede wszystkim ze względu na ekonomię postępowania służącego nabywaniu gruntów na cele publiczne, było uszczuplenie prawa własności bez „słusznego odszkodowania". Stąd też w art. 17 ust. 2 ustawy scaleniowej nie występuje już dawne sformułowanie „bez odszkodowania". Nie ma jednak też postanowienia, które pozwalałoby określić, kiedy i jakie odszkodowanie przysługuje uczestnikom postępowania od Skarbu Państwa lub gminy. Nie ma też w tej kwestii rozwiązań proceduralnych. Ustawodawca nie skorzystał z przykładu, który sam stworzył w postaci art. 106 ust. 1 u.g.n. Przepisu tego nie można jednak *per analogiam* zastosować do postępowania scaleniowego. Z drugiej jednak strony trzeba pamiętać, że ustawa scaleniowa nie zawiera odpowiednika opłaty adiacenckiej[13]. Nie można jednak wykluczyć sytuacji, w której (w wyniku zastosowania art. 17 ust. 2 ustawy scaleniowej) zarówno obszar gruntów, które otrzymają uczestnicy

12 Dz.U. z 2001 r. Nr 115, poz. 1229 ze zm.

13 Zgodnie z art. 143 ust. 1 u.g.n. przepisów o opłacie adiacenckiej należnej z tytułu udziału w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej nie stosuje się do nieruchomości przeznaczonych w planie miejscowym na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego do nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne.

scalenia jak i ich wartość szacunkowa znacznie się zmniejszą w porównaniu ze stanem sprzed scalenia, a przyszłe obiekty miejscowej użyteczności publicznej (drogi i ulice czy nawet urządzenia melioracji wodnych) służyć będą *ex definitione* znacznie szerszej zbiorowości, aniżeli zbiorowość obejmująca tylko uczestników postępowania scaleniowego. Powstaje więc pytanie: dlaczego tylko ta zbiorowość ma ponosić ciężary związane z inwestycjami celu publicznego? Trzeba więc założyć, że każdemu uczestnikowi scalenia należy się „słuszne odszkodowanie", o którym mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji. Wobec braku w tej kwestii uregulowań proceduralnych w ustawie scaleniowej należy przyjąć, iż uczestnicy scalenia będą mogli dochodzić odszkodowania od Skarbu Państwa lub gminy przed sądem powszechnym. Rozstrzyganie o wysokości tego odszkodowania będzie wymagało - inaczej niż w ustawie o gospodarce nieruchomościami – zastosowania reguły *compensatio lucri cum damno*. Odszkodowanie winno bowiem wyrównać szkodę, którą poniósł uczestnik postępowania w wyniku proporcjonalnego zmniejszenia mu obszaru gruntów. Należy jednak uwzględnić i to, że uczestnik nie ponosi kosztów postępowania scaleniowego i że z natury rzeczy wartość nieruchomości, która powstała w wyniku postępowania scaleniowego, jest wyższa niż wartość działek, które były jego własnością przed wszczęciem postępowania scaleniowego. Trzeba jednak widzieć i to, że gdyby nie postępowanie scaleniowe Skarb Państwa lub gmina musieliby nabyć stosowną nieruchomość według przepisów o gospodarce nieruchomościami. Wyważenie interesów stron ewentualnego sporu nie będzie więc łatwe. Jedyną normą prawną, która będzie mogła stanowić podstawę rozstrzygnięcia, będzie art. 21 ust. 2 *in fine* Konstytucji[14].

6. Nowe rozwiązania zawarte są w art. 8 ust. 8 i 9 ustawy scaleniowej. Przepisy te zostały dodane przez u.k.u.r. Zgodnie z ust. 8 na wniosek uczestników postępowania scaleniowego grunty Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa objęte postępowaniem mogą (za zgodą Agencji) zostać w całości lub w części rozdysponowane za dopłaty na rzecz uczestników postępowania. Przepis ten umożliwia nie tylko ukształtowanie lepszego rozłogu gruntów, lecz również powiększenie powierzchni gospodarstw uczestników postępowania scaleniowego bez stosowania procedur przewidzianych w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

Przez grunty objęte postępowaniem należy rozumieć grunty znajdujące się na obszarze określonym w postanowieniu starosty o wszczęciu postępowania scaleniowego (art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy scaleniowej). Dla gruntów tych została ustalona wartość szacunkowa według reguł określonych w art. 11 ustawy scaleniowej.

14 Przejście gruntów określonych w art. 17 ust. 3 ustawy scaleniowej na własność gminy mieści się niewątpliwie w konstytucyjnym pojęciu wywłaszczenia, które jest szersze niż pojęcie wywłaszczenia występujące w ustawach zwykłych. Skoro ustawa niczego nie postanawia w kwestii odszkodowania, zgodnie z art. 8 ust. 2 Konstytucji jej art. 21 ust. 2 należy zastosować bezpośrednio.

Rozwiązanie przyjęte w art. 8 ust. 8 ustawy scaleniowej wymaga porozumienia Agencji i innych uczestników postępowania scaleniowego. Nie może być zastosowane z urzędu, lecz na wniosek uczestników postępowania scaleniowego. Cel tej instytucji pozwala przyjąć taką wykładnię omawianego przepisu, zgodnie z którą wystarczy wniosek jednego uczestnika. Grunty Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa nie mogą jednak być rozdysponowane na rzecz tych uczestników postępowania scaleniowego, którzy stosownego wniosku nie złożyli. Przepis nie precyzuje, w którym momencie winien być złożony wniosek. Z punktu widzenia organu przeprowadzającego postępowanie scaleniowe najbardziej dogodny byłby moment między wszczęciem postępowania a rozpoczęciem prac nad projektem scalenia. Z kolei uczestnicy scalenia nabierają większego rozeznania w swej sytuacji, a więc mogą podejmować bardziej przemyślane decyzje dopiero po rozstrzygnięciu problemów związanych z szacunkiem gruntów i innych składników majątkowych. Pełne rozeznanie w sytuacji uczestnicy postępowania będą mieli dopiero po okazaniu im projektu scalenia na gruncie. W odniesieniu do tego projektu uczestnicy postępowania mogą w terminie 14 dni od dnia okazania zgłaszać pisemne zastrzeżenia (art. 24 ust. 1 ustawy scaleniowej). Nie można wykluczyć, iż zastrzeżenie będzie mieściło w sobie wniosek konkretnego uczestnika postępowania scaleniowego o zastosowanie doń rozwiązania zawartego w art. 8 ust. 8 ustawy scaleniowej. Przy takiej wykładni należy liczyć się z tym, że znacznie wydłuży się postępowanie scaleniowe przed organem pierwszej instancji, a fachowy aparat, przy pomocy którego starosta przeprowadza postępowanie scaleniowe, zmuszony zostanie do dodatkowego wysiłku, który byłby niepotrzebny, gdyby wniosek został złożony wcześniej. Skoro jednak ustawodawca nie określił momentu, do którego – pod rygorem utraty uprawnienia – można zgłaszać wnioski przewidziane w art. 8 ust. 8 ustawy scaleniowej, to nie można określać tego momentu, kierując się li tylko względami celowości. Rozwiązania proceduralne ustawy scaleniowej pozwalają przecież odczytać zamysł ustawodawcy, że dąży on do takiego wyartykułowania i uzgodnienia interesów wszystkich uczestników scalenia w postępowaniu przed organem pierwszej instancji, aby uniknąć odwołań od decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia. Stąd też zgłoszenie stosownego wniosku przed upływem terminu przewidzianego w art. 24 ust. 1 ustawy scaleniowej należy uznać za dopuszczalne.

Zgoda Agencji na rozdysponowanie w całości lub w części gruntów Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa za dopłaty na rzecz innych uczestników postępowania nie może być pominięta. Zgody tej nie można oceniać z punktu widzenia legalności tak jak w wypadku zgody, o której mowa w art. 17 ust. 2 ustawy scaleniowej. Jedynie Agencja ocenia przez pryzmat nałożonych na nią ustawowych zadań (art. 6 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa w związku z art. 1 u.k.u.r.), jakie stanowisko wobec wniosków innych uczestników postępowania będzie najlepiej służyło wykonywaniu tych zadań.

Również uznaniu Agencji zostało pozostawione czy wyrazi zgodę na rozdysponowanie gruntów Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, objętych postępowaniem scaleniowym – w całości czy w części. Ustawa scaleniowa nie określa terminu, w jakim Agencja winna zająć stanowisko wobec wniosków innych uczestników postępowania scaleniowego. Nie ma przeszkód, aby taki termin wyznaczył organ przeprowadzający postępowanie scaleniowe, informując Agencję, że brak odpowiedzi w wyznaczonym terminie będzie traktowany jako niewyrażenie zgody. Nie ma też przeszkód, aby Agencja, która odmówiła wyrażenia zgody, zmieniła swe stanowisko w dalszych etapach postępowania scaleniowego. Przepisy ustawy scaleniowej sprzyjają „wymuszeniu" zgody Agencji, gdyż projekt scalenia nie może być zatwierdzony, jeżeli po jego okazaniu większość uczestników scalenia zgłosiła do niego zastrzeżenia (art. 27 ustawy scaleniowej).

Jeżeli na obszarze scalenia istnieje popyt na grunty rolne, to jest niewielka szansa na zatwierdzenie projektu scalenia, gdy Agencja nie wyrazi zgody, o której mowa w art. 8 ust. 8 ustawy scaleniowej. Instytucją sprzyjającą uzgodnieniu interesów Agencji i innych uczestników postępowania scaleniowego jest komisja, o której mowa w art. 10 ust. 1 ustawy scaleniowej. W skład tej komisji, po nowelizacji, obligatoryjnie wchodzi przedstawiciel Agencji będącej uczestnikiem postępowania.

Zgodnie z nowym przepisem art. 8 ust. 9 ustawy scaleniowej do należności Agencji z tytułu dopłat stosuje się przepisy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, dotyczące sprzedaży nieruchomości rolnych. Przepis ten dotyczy nie tylko dopłat, o których mowa w ust. 8, lecz również dopłat, o których mowa w ust. 7, jeżeli przypadają Agencji od innych uczestników postępowania scaleniowego.

Zakres zawartego w art. 8 ust. 9 ustawy scaleniowej odesłania jest trudny do ustalenia. Trzeba jednak przyjąć, że Agencja jest uczestnikiem postępowania scaleniowego jako powiernik Skarbu Państwa. Nie jest bowiem uprawnione założenie, że Agencja bierze udział w postępowaniu scaleniowym w innym charakterze. Wprawdzie nowa instytucja rozdysponowania całości lub części gruntów Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa położonych na obszarze scalenia prowadzi do uszczuplenia tego Zasobu, a więc wywołuje taki sam skutek jak sprzedaż, lecz następuje to za zgodą Agencji i ma w istocie charakter ustępstwa strony postępowania administracyjnego. Nie można więc tej instytucji wyjmować z całości postępowania scaleniowego. W szczególności nie ma podstaw, aby ustalać wartość szacunkową gruntów objętych tą instytucją według innych zasad aniżeli innych gruntów położonych na obszarze scalenia. Przepisy ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa mają zastosowanie do szacowania wszystkich gruntów (w tym również tych, o których mowa w art. 8 ust. 8 ustawy

scaleniowej) położonych na obszarze scalenia tylko w takim zakresie, w jakim pozwala na to ustawa scaleniowa. Wysokość należnej Agencji dopłaty ustala się zgodnie z art. 8 ust. 4 ustawy scaleniowej. Z kolei z art. 27 ust. 4 pkt 2 w związku z art. 32 ustawy scaleniowej wynika, że w decyzji zatwierdzającej projekt scalenia należy określić wysokość dopłat, a także terminy i zasady ich spłaty. Pozostaje więc pytanie: w jakim stosunku pozostają powołane przepisy ustawy scaleniowej do postanowień art. 31 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa? Znalezienie odpowiedzi komplikuje to, że przepisy dotyczące sprzedaży nieruchomości rolnych z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa ustawodawca nakazuje stosować do należności Agencji z tytułu dopłat „wprost", a nie jak to często bywa „odpowiednio". Nie można zaś zastosować wprost art. 31 ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Skoro nie ma umowy, to nie można uzależniać rozłożenia dopłaty na raty od wcześniejszej wpłaty co najmniej 20% dopłaty. Co najwyżej można przyjąć, że starosta jest związany powołanym przepisem jedynie co do okresu spłaty (najdłużej 15 lat) i co do częstotliwości rat (roczne lub półroczne). Wprost dadzą się zastosować przepisy dotyczące oprocentowania należności z tytułu dopłaty, rozłożonej na raty, w tym również przepis o niestosowaniu oprocentowania, jeżeli grunty, które zostały rozdysponowane między innych uczestników postępowania położone są na terenie gminy uznanej na podstawie przepisów o zatrudnieniu i bezrobociu za zagrożoną szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym[15]. Starosta, do którego kompetencji należy określenie terminów i zasad spłat należności Agencji z tytułu dopłat (art. 32 ustawy scaleniowej) winien też zawrzeć w decyzji zatwierdzającej projekt scalenia warunek, że decyzja ta traci moc w części określającej terminy i zasady (może tu chodzić jedynie o oprocentowanie) spłaty należności Agencji z tytułu dopłat w odniesieniu do zobowiązanego wobec Agencji z tytułu dopłat, jeżeli zbędzie on pod jakimkolwiek tytułem prawnym nieruchomość powiększoną w wyniku postępowania scaleniowego z uszczerbkiem dla Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa lub część tej nieruchomości, albo udziały w jej współwłasności przed zapłaceniem całej należności z tytułu dopłaty (art. 31 ust. 2a ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa). Agencja po ziszczeniu się tego warunku będzie mogła skorzystać ze swego uprawnienia przewidzianego w końcowej części powołanego przepisu i zażądać wniesienia całej niespłaconej należności w wyznaczonym przez siebie terminie. W odniesieniu do tej części należności Agencja będzie mogła też nie stosować preferencyj-

15 Wykaz tych gmin zawiera załączniki do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 1999 r. w sprawie określenia powiatów (gmin) zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym (Dz.U. Nr 110, poz. 1264 ze zm.), wydanego na podstawie art. 37 h ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. z 1997 r. Nr 25, poz. 128 ze zm.), które zgodnie z art. 149 ust. 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. Nr 99, poz. 1001 ze zm.) zachowuje moc do dnia 31 grudnia 2005 r.

nego oprocentowania. Milczenie Agencji w tej kwestii będzie oznaczało konieczność zapłaty przez zobowiązanego odsetek ustawowych. Spór o wysokość odsetek i termin, od którego będą one należne, winien być rozstrzygany przez sąd powszechny. Brak bowiem podstaw, aby stosunek między dwoma uczestnikami postępowania scaleniowego traktować po utracie mocy decyzji zatwierdzającej projekt scalenia w części określającej rozliczenia pieniężne między nimi traktować jako stosunek administracyjnoprawny, chociażby źródłem nawiązania stosunku między tymi podmiotami była decyzja administracyjna określająca wysokość dopłaty.

Zaprezentowana wyżej wykładnia art. 8 ust. 9 ustawy scaleniowej, dodanego przez u.k.u.r., jest z pewnością dyskusyjna. Rozdysponowanie gruntów Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa między innych niż Agencja uczestników postępowania scaleniowego ma służyć poprawie struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Rozwiązania wyjątkowe (pominięcie „zwyczajnej" procedury sprzedaży, preferencje w zakresie spłaty dopłat) mogą być niewątpliwie uzależnione od określonego zachowania się beneficjenta. Z drugiej strony trzeba widzieć, że zbycie, o którym mowa w art. 31 ust. 2a ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, podlega przepisom u.k.u.r. Jeśli więc Agencji nie przysługuje prawo pierwokupu lub uprawnienie, o którym mowa w art. 4 u.k.u.r., to trzeba przyjąć, że nie jest przez ustawodawcę niepożądane z punktu widzenia celu, o którym mowa w art. 1 pkt 1 u.k.u.r. (poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych). To skłania do sformułowania poglądu, że z uprawnienia, o którym mowa w art. 31 ust. 2a *in fine* ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, Agencja mogłaby skorzystać tylko wówczas, gdy przysługuje jej prawo pierwokupu lub uprawnienie, o którym mowa w art. 4 u.k.u.r. i to niezależnie od tego czy wykona uprawnienia przysługujące jej na podstawie u.k.u.r. Brak też podstaw, aby art. 8 ust. 9 ustawy scaleniowej traktować jako wyłączający stosowanie art. 32 ustawy scaleniowej w stosunku do należności Agencji z tytułu dopłat. Do egzekucji tych należności będzie stosowało się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W roli wierzyciela w tym postępowaniu będzie mógł jednakże wystąpić jedynie starosta[16]. Prawo milczy w kwestii trybu, w jakim Agencja (lub inny uczestnik postępowania) uprawniony do otrzymania dopłaty może skłonić wierzyciela do wystąpienia z wnioskiem o wszczęcie egzekucji administracyjnej i przekazania wyegzekwowanych kwot uprawnionemu uczestnikowi postępowania scaleniowego.

7. Powyższa analiza przepisów u.k.u.r. nowelizujących ustawę scaleniową pozwala na ocenę, że zmiany te nie są istotne, w małym stopniu są powiązane z

16 Art. 5 § 1 pkt. 1 w związku z art. 2 § 1 pkt. 1 d i w związku z art. 1 a pkt. 13 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2002 r. Nr 110, poz. 968 ze zm.).

zasadniczymi przepisami u.k.u.r. i podobnie jak one noszą wyraźne znamię pośpiechu ustawodawcy. Nie została wykorzystana szansa na wprowadzenie bardziej radykalnych środków służących kształtowaniu przestrzeni rolniczej. W szczególności nie wprowadzono rozwiązań, które chroniłyby efekty postępowania scaleniowego w postaci ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi, których rozłóg został ukształtowany w wyniku scalenia[17].

Bardziej wyraziste efekty w zakresie zahamowania niekorzystnych zjawisk w zakresie gospodarowania przestrzenią rolniczą mogą przynieść przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przepisy nowelizujące ustawę – prawo budowlane. Deklarowanym motywem tych przepisów jest zapobieganie „rozlewaniu się" miast. Zjawisko to było możliwe dzięki niekontrolowanemu obrotowi nieruchomościami rolnymi i liberalnemu podejściu ustawodawcy do jakiejkolwiek zabudowy na nieruchomościach rolnych, które w wypadku przekroczenia normy 1 ha (przewidzianej w ustawie o podatku rolnym) uznawano za wchodzące w skład gospodarstw rolnych. Inwestor mógł rozpoczynać zabudowę takich nieruchomości od budowy budynku mieszkalnego, odkładając budowę kolejnych obiektów *ad Kalendas graecas*.

Jest rzeczą powszechnie znaną, że dla większości terenów wykorzystywanych rolniczo nie uchwalono miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Stąd też – z reguły – zmiana zagospodarowania tych terenów, polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, będzie wymagała ustalenia (w drodze decyzji) warunków zabudowy (art. 59 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wydanie takiej decyzji jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia pięciu warunków. Są one wymienione w art. 61 ust. 1 ustawy. Jednym z nich jest to, aby co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, była zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu. Przepis ten wyraża zasadę tzw. dobrego sąsiedztwa i ma zapewnić kontynuację wcześniejszej zabudowy, gdy chodzi o jej funkcję, a jednocześnie zapewniać intensywną eksploatację terenów przy wykorzystaniu istniejącego lub projektowanego uzbrojenia terenu. Spełnienie tego warunku nie jest jednak wymagane w odniesieniu do zabudowy zagrodowej, w przypadku gdy powierzchnia gospodarstwa rolnego związanego z tą zabudową przekracza średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w danej gminie (art. 61 ust. 4).

17 Podobnie A. Lichorowicz, Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, Kwartalnik Prawa Prywatnego 2/2004, s. 391.

W sytuacji kiedy dla większości terenów, które według ewidencji gruntów i budynków stanowią użytki rolne, nie obowiązują miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego; takie ukształtowanie warunków wydania decyzji o zabudowie terenu znacznie zmniejszy popyt na grunty rolne, które były nabywane z zamiarem budowy domów mieszkalnych (niekiedy tylko wykorzystywanych jako „drugi dom"). Rozwiązanie to może być skuteczniejsze niż instrumenty przewidziane w u.k.u.r. Te mogą być bowiem wykorzystywane jedynie wtedy, gdy Agencja będzie miała odpowiednie środki finansowe. Z drugiej strony trzeba jednak widzieć i to, że rozwiązania przewidziane w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowią przeszkodę dla powstawania specjalistycznych gospodarstw rolnych, które nie wymagają dużej powierzchni.

8. Zahamowaniu niekorzystnych zjawisk w gospodarowaniu przestrzenią rolniczą służą także niektóre przepisy u.g.n., zmienione lub wprowadzone do tej ustawy w wyniku nowelizacji z 28 listopada 2003 r. Znowelizowany art. 92 u.n.g. jednoznacznie określa, w kontekście reglamentacji podziału nieruchomości, sytuację nieruchomości położonych na obszarach, w odniesieniu do których nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, a które wykorzystywane są na cele rolne i leśne[18]. Co do zasady podział tych nieruchomości, podobnie jak i nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, nie podlega reglamentacji przewidzianej w Dziale III Rozdziale 1 u.g.n. W obecnym stanie prawnym – wobec braku innych przepisów reglamentujących podział nieruchomości – trzeba przyjąć, iż podział takich nieruchomości nie jest reglamentowany[19]. Od tej zasady są dwa wyjątki:

1) dokonanie podziału spowodowałoby konieczność wydzielenia nowych dróg niebędących niezbędnymi drogami dojazdowymi do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych[20];

2) dokonanie podziału spowodowałoby wydzielenie działek gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha[21].

Jeżeli organ wydający decyzję o podziale nieruchomości rozważa skorzystanie z pierwszego wyjątku, winien uwzględnić jedynie dwa ustawowe wymagania: zapewnienie dostępu do drogi publicznej (art. 93 ust. 3 u.g.n.) i zgodność z pla-

18 Zgodnie z art. 92 ust. 2 u.g.n. są to nieruchomości wykazane w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne, albo grunty leśne, grunty zadrzewione i zakrzewione oraz wchodzące w skład nieruchomości rolnych użytki kopalne i drogi, jeżeli nie ustalono dla nich warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.

19 Muszą być zachowane jedynie wymagania wynikające z ustawy z dnia 17 maja 1987 r. – prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2000 r. Nr 100, poz. 1086 ze zm.) odnoszące się do wykonawcy prac geodezyjnych oraz materiałów przyjmowanych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

20 Jest to „stary" wyjątek wprowadzony do ustawy zapewne z myślą o akcji osadniczej i parcelacyjnej na gruntach wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

21 Jest to wyjątek nowy, wprowadzony przez ustawę nowelizującą, zapewne z myślą o dostosowaniu prawa polskiego do unijnych przepisów o dopłatach bezpośrednich.

nem miejscowym (art. 93 ust. 1 u.g.n.), a w razie braku planu miejscowego zgodność z przepisami odrębnymi (art. 94 ust. 1 u.g.n.).

W odniesieniu do drugiego wyjątku wprowadzono wymagania szczególne. Podział nieruchomości jest dopuszczalny jedynie w celu powiększenia sąsiedniej nieruchomości, lub regulacji granic między sąsiadującymi nieruchomościami (art. 93 ust. 2a u.g.n.). Zamiarem ustawodawcy było z pewnością sprzyjanie transakcjom międzysąsiedzkim dokonywanym w celu zracjonalizowania rozłogu gruntów. O tym czy zamiar ten przyniesie zakładane skutki zdecyduje praktyka notarialna. Rzecz bowiem w tym, że działki powstałe w wyniku podziału ujmuje się w ewidencji gruntów i budynków[22], a stosownie do art. 96 ust. 3 u.g.n. podział nieruchomości polegający na wydzieleniu wchodzących w jej skład działek gruntu[23], odrębnie oznaczonych w ewidencji gruntów i budynków, nie wymaga wydania decyzji zatwierdzającej podział. Własność działki powstałej w wyniku celowego, uregulowanego w art. 93 ust. 2a u.g.n., podziału może więc być przeniesiona na rzecz osoby, która nie jest sąsiadem zbywcy. Prawodawca stara się temu zapobiec w rozporządzeniu wykonawczym[24]. Jednak trudno wymagać od notariusza sporządzającego akt notarialny, którego treścią jest przeniesienie własności nieruchomości gruntowej, aby w każdym przypadku, gdy owa nieruchomość jest mniejsza niż 0,3 ha i stanowi jeden z użytków wymienionych w art. 92 ust. 2 u.g.n. oraz jest odrębnie oznaczona w ewidencji gruntów i budynków żądał od zbywcy dokumentów pozwalających ustalić prawne okoliczności i czas owego odrębnego ewidencyjnego oznaczenia. Ustawodawca nie formułuje zaś *expressis verbis* zakazu przenoszenia własności działek powstałych w wyniku podziału, o którym mowa w art. 93 ust. 2a u.g.n., na rzecz osób innych aniżeli właściciel sąsiedniej nieruchomości. Zakaz taki byłby wynikiem wykładni celowościowej, niezbyt „przyjaznej" prawu własności, a przez to – jak się wydaje – nieuprawnionej.

9. Kształtowanie przestrzeni rolniczej winno odbywać się przede wszystkim w oparciu o plany zagospodarowania przestrzennego. Tam gdzie ich nie ma trudno stosować instrumenty mające służyć kształtowaniu ustroju rolnego. Pierwsze doświadczenia w stosowaniu u.k.u.r. pokazują to wyraźnie. Bez planu zagospodarowania przestrzennego trzeba przyjmować, że niemalże każda działka określona

22 Zob. § 9 ust. 2 pkt 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).

23 Operację tę z pewnym uproszczeniem określa się często jako podział prawny w odróżnieniu od podziału geodezyjnego, który doprowadza do powstania nowej działki. Nie należy jednak zapominać, że owa działka jest co najmniej nieruchomością *in spe*, a jeżeli zostanie dla niej urządzona księga wieczysta (co jest przecież możliwe w świetle art. 21 ustawy o księgach wieczystych i hipotece) będzie nieruchomością w znaczeniu wieczystoksięgowym.

24 Zgodnie z § 11 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości (Dz.U. Nr 268, poz. 2663) w przypadku dokonywania podziału nieruchomości, o którym mowa w art. 93 ust. 2a u.g.n., w decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości wskazuje się cel wydzielenia z nieruchomości podlegającej podziałowi poszczególnych działek gruntu, powstałych w wyniku podziału.

w ewidencji jako użytek rolny stanowi nieruchomość rolną w rozumieniu u.k.u.r.[25] Warunkowe akty notarialne dotyczą przede wszystkim niewielkich działek. Agencja nie wykonuje w stosunku do nich swych uprawnień, gdyż działki te w znikomym stopniu mogłyby służyć realizacji ustawowych celów.

Również ustawa scaleniowa bez miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego tylko połowicznie może służyć osiągnięciu zakładanych przez ustawodawcę celów. Przy jej pomocy można co najwyżej poprawić rozłóg gruntów. Zmiany wprowadzone przez art. 11 u.k.u.r. nie są zmianami gruntownymi. Są to niewątpliwie pożądane i pożyteczne korekty wielu anachronicznych rozwiązań ustawy scaleniowej. Jednak trudno uznać je za instrumenty o dużym znaczeniu dla kształtowania ustroju rolnego. Niewątpliwie najważniejsze znaczenie ma zmiana art. 8 ustawy scaleniowej, polegająca na dodaniu przepisów ust. 8 i 9. Pozwala ona w większym niż dotychczas stopniu wykorzystać grunty Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa do poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych.

25 Problem ten staram się wyjaśnić, wskazując pozytywne rozwiązania, w artykule: „Pojęcie nieruchomości rolnej w prawie polskim", Studia Iuridica Agraria, t. IV, Białystok 2005, s. 99 i nast.

Andrzej Zieliński

Scalanie i podział nieruchomości przeznaczonych na inne cele niż rolne i leśne

Może się wydawać – także agrarystom – że jedyną procedurą poprawiającą strukturę przestrzenną nieruchomości jest ta z ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów[1]. Są to odczucia naturalne i zrozumiałe z uwagi na przedmiot prawa rolnego[2] i podstawowe znaczenie gospodarstwa rolnego dla produkcji. Już prawie 100 lat temu zauważono i podkreślono, że podstawą racjonalnie funkcjonującego i prosperującego gospodarstwa jest możliwość dostosowania jego produkcji do zmieniających się często warunków naturalnych oraz fluktuacji sytuacji ekonomicznej. Konieczna jest zatem świadoma ewolucja gospodarstwa, którą często hamuje lub nawet uniemożliwia rozdrobnienie gruntów[3]. Ta myśl nie straciła nic ze swej aktualności, mimo iż świat wkroczył w XXI wiek. Polscy rolnicy mogli przekonać się o jej słuszności uczestnicząc w przemianach społeczno–gospodarczych lat 90-tych. Wydaje się, że dla rolnictwa scalanie gruntów jest równie ważne współcześnie[4] jak w latach 20-tych minionego wieku, kiedy mogliśmy się poszczycić jedną z najlepszych ustaw komasacyjnych w ówczesnej Europie[5].

Zmieniająca się rola i znaczenie wsi oraz rolnictwa skłaniają do nieco innego – niż tradycyjne – rozumienia zapisu art. 1 ustawy scaleniowej. Obecna wieś jest coraz częściej tylko miejscem zamieszkania, jej mieszkaniec to niekoniecznie rolnik, a tereny wiejskie stają się coraz częściej przedmiotem zainteresowania inwestorów. Art. 22 ust. 1 ustawy scaleniowej dostrzega ten aspekt współwłasności, bo nakazuje by projekt scalenia uwzględniał ustalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Praktycznie jednak ten niewątpliwie nowocześniejszy i szerszy cel scalenia pozostaje w dużej mierze hasłem. Lektura ustawy prowadzi bowiem do wniosku, że w istocie – niezależnie od zakreślonych celów – realizuje ona przede wszystkim wąsko i tradycyjnie rozumiane scalanie. Mimo tej konstatacji art. 22 ust. 1 wskazuje, że scalanie gruntów nie jest wyłącznie domeną rolnictwa i to szczególnie wtedy, kiedy zmierza do nadania gruntom prawidłowej konfi-

1 Tekst jednolity Dz.U.2003 Nr 178 poz. 1749.
2 Zob. szerzej A. Lichorowicz, w: Prawo rolne, Wyd. 2 pod red. A. Stelmachowskiego, Warszawa 2005, ss. 15–21.
3 Zdz. Ludkiewicz, Komasacja gruntów wiejskich, Warszawa 1917, s. 16.
4 Zob. A. Zieliński, Scalanie gruntów – przeszłość czy zadanie przyszłości, w: Studia Iuridica Agraria, T. II, Białystok 2001, s. 229 i n.
5 Ustawa z dnia 31 lipca 1923 r. o scalaniu gruntów – Dz.U. Nr 92 poz. 718 z późn. zm. Jej pozytywne efekty podkreśla m.in. Z. Ludkiewicz, Podręcznik polityki agrarnej, T. I, Warszawa 1932, s. 154.

guracji odpowiadającej celom, jakie mają spełniać np. budowie i rozbudowie infrastruktury mieszkaniowej czy drogowej lub innym celom poza rolniczym i leśnym.

Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[6] w dziale III, rozdziale 2 reguluje „ scalanie i podział nieruchomości" (art. 101–108).

Już na początku pojawia się pytanie: czy cytowane przepisy regulują „scalanie i podział" jako jedną procedurę czy też chodzi tu o dwa odrębne postępowania – „scalanie" i „podział nieruchomości". Wątpliwości rozwiewa zapis art. 101 ust. 1 ustawy, który stwierdza, iż przypisy rozdziału 2 regulują „...sprawy scalania nieruchomości i ich ponownego podziału...". Poza tym pogląd o dwu procedurach – „scaleniowej" i o „podział nieruchomości" byłby nieuprawniony wobec poprzedzających przypisy działu III, rozdział 1 ustawy „podziały nieruchomości" (art. 92–100). Mimo tych uregulowań można zarzucić ustawodawcy pewną niefrasobliwość, będącą chyba następstwem niezrozumienia technicznego mechanizmu scalania. Nie ulega bowiem żadnej wątpliwości, że następstwem każdego scalania jest nowy podział domen. Nie ma więc żadnego powodu, by mówić o „scalaniu i ponownym podziale". Zresztą ustawodawca pośrednio daje wyraz temu stanowisku, gdy mówi o projekcie uchwały o scaleniu (art. 103 ust. 3) czy jeszcze wyraźniej, gdy formułuje wymogi uchwały o scaleniu (art. 104 ust. 2).

W odróżnieniu od art. 1 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów ustawa o gospodarce nieruchomościami nie reguluje celu scalania[7]. Gdy idzie o gospodarkę rolną, jak i osiągnięcie innych celów niż produkcja rolna i gospodarka leśna, cel scalania jest identyczny. Chodzi o stworzenie lepszych warunków przestrzennych do wykorzystania terenów przeznaczonych na określony cel. W przypadku ustawy o gospodarce nieruchomościami w połączeniu z ustawą z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[8], celem scalania będzie stworzenie takiej struktury obszarowej terenów, która umożliwi realizację miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Bo jak się słusznie zauważa, art.101 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami (wbrew sugestywnemu brzmieniu) nie normuje wszystkich kwestii związanych ze scalaniem nieruchomości nierolnych[9]. W myśl bowiem art. 22 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jeśli plan miejscowy obejmuje obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości, rada gminy po jego uchwaleniu podejmuje uchwałę o przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości, zgodnie z przepisami o gospo-

6 Tekst jednolity Dz.U. z 2004 Nr 261 poz. 2603 z późn. zm.
7 Tak G. Bieniek, w: Nieruchomości. Problematyka prawna, Wydanie 2, Warszawa 2005, s. 490, podobnie E. Mzyk, w: Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, pod red. G. Bieńka, Warszawa 2005, ss. 362, 363.
8 Dz.U. Nr 80 poz. 717 z późn. zm.
9 E. Mzyk, *op. cit.*, ss. 361, 362.

darce nieruchomościami. Wynika z tego, że dla prawidłowej wykładni problematyki scalania i podziału nieruchomości konieczna jest łączna analiza przypisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz rozdziału 2, działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Zakres przedmiotowy scalenia podjętego w trybie ustawy o gospodarce nieruchomościami określają art. 101 ust. 1–3 oraz art. 102 ust. 2. Trzeba przede wszystkim zauważyć, że przedmiotem scalenia podjętego w trybie ustawy o gospodarce nieruchomościami nie mogą być nieruchomości, które zostały objęte postępowaniem na podstawie ustawy scaleniowej z 1982 roku. Z tego sformułowania można wnioskować, iż ustawodawca domniemywa, że skoro postępowanie scaleniowe podjęto na podstawie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów, to dotyczy ono gruntów wymienionych w art. 34 pkt 1 w związku z art. 2 ust. 1 cytowanej ustawy, które nie są objęte regulacją ustawy o gospodarce nieruchomościami (art. 101 ust. 2).

Co się zaś tyczy innych terenów, niż przeznaczone na cele rolne i leśne, to przedmiotem scalenia mogą być grunty o różnym przeznaczeniu. Przedmiot postępowania nie doznaje w tym zakresie (poza gruntami rolnymi i leśnymi[10]) żadnego ograniczenia pod jednym wszakże warunkiem, że z wnioskiem o scalenie i podział wystąpią właściciele lub użytkownicy wieczyści posiadający więcej niż 50 % powierzchni gruntów objętych scalaniem.

W art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami upatruje się możliwości podjęcia postępowania scaleniowego na wniosek właścicieli lub użytkowników wieczystych jak i z urzędu, przez radę gminy[11]. Wydaje się, że jest to słuszne stanowisko, choć sama redakcja art. 102 ust. 1 i 3 jest nieprecyzyjna. Tak do końca nie wiadomo bowiem, czy gmina „może dokonać scalenia i podziału..." występując jako osoba prawna, która ma interes w scaleniu i podziale terenów, czy też działa jako jednostka samorządu terytorialnego z uprawnieniami decyzyjnymi (a dokładnie jej organy); o tej drugiej kompetencji wyraźnie przesądzają dalsze przepisy rozdziału 2, szczególnie art. 104 ust. 1. Analiza art. 102 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a zwłaszcza logiczny porządek tego przepisu zdaje się wskazywać, że ust. 1 cytowanego artykułu ustanawia generalną kompetencję dla gminy jako samorządowej osoby prawnej do dokonania scalenia i podziału nieruchomości, następnie w ust. 2 wskazuje możliwość wszczęcia postępowania, zaś ust. 3 przesądza o podjęciu scalania, zarówno na wniosek jak i z urzędu, akcentując dodatkowo kompetencje rady gminy w tym względzie.

10 W wyroku z dnia 5.11.2001 r., II SA/Kr 1982/01, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził niezgodność z prawem uchwały rady gminy o objęciu procedury scalenia, uregulowanej w rozdziale 2 ustawy z 21.08.1997 o gospodarce nieruchomościami, działki położonej na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne lub leśne – Wspólnota 2001/50/50

11 E. Mzyk, *op. cit.*, s. 363.

Przyjmując koncepcję, że podjęcie postępowania scaleniowego w trybie ustawy o gospodarce nieruchomościami może nastąpić na wniosek lub z urzędu należy dodać, iż dla skuteczności takich inicjatyw muszą być spełnione dalsze warunki. Mogą one mieć charakter materialno–prawny (właściciele lub użytkownicy wieczyści), bądź formalny (posiadający więcej niż 50% powierzchni gruntów objętych scalaniem). Ponieważ jednak scalanie w trybie ustawy o gospodarce nieruchomościami jest wyjątkowo silnie powiązane z planowaniem przestrzennym, czemu ustawodawca daje wyraz w art. 102 ust. 1 zdanie drugie ustawy, należy się przychylić do stanowiska literatury, że nie można przystąpić do scalenia, jeżeli plan miejscowy nie określa granic obszarów scalenia, ani szczegółowych warunków scalenia i podziału nieruchomości[12]. Podobny punkt widzenia należy prezentować w odniesieniu do postępowania podejmowanego z urzędu. Brak planu lub brak w planie konkretnych przepisów odnośnie scalenia i podziału nieruchomości jest przeszkodą do podjęcia czynności scaleniowych.

W związku z możliwością wszczęcia postępowania na wniosek lub z urzędu, powstaje pytanie: czy któryś z tych trybów korzysta z priorytetu? Scalanie gruntów ma tę cechę, że niezależnie od inicjatywy wszczęcia postępowania, zawsze występuje w nim element przymusu w stosunku do tych podmiotów, które nie są inicjatorami, lecz z woli ustawodawcy muszą być uczestnikami postępowania. Racją dla takiej regulacji jest działanie w imię interesu społecznego, który należy przedłożyć nad często partykularne zachowania uczestników, którym służy tytuł prawny do gruntów położonych na obszarze scalania. Stąd też wydaje się, że oba tryby wszczęcia postępowania należy traktować jako równoprawne, choć czasami postępowanie podjęte z urzędu może znacznie szybciej doprowadzić do pożądanych efektów.

Generalną zasadą scalania w trybie ustawy o gospodarce nieruchomościami jest założenie, że przedmiotem postępowania są nieruchomości niezabudowane. W odróżnieniu od ustawy o scalaniu i wymianie gruntów, zgodnie z którą grunty zabudowane mogą być włączone do obszaru scalania na wniosek właściciela, art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami dla uchwały rady gminy o przystąpieniu do scalania i podziału tego typu nieruchomości wymaga zgody właścicieli lub użytkowników wieczystych. Co do zgody na włączenie gruntów zabudowanych do obszaru scalania praktyka nie jest jednolita. Raz odrzuca domniemanie udzielenia zgody, oczekując wyraźnego oświadczenia na piśmie lub odnotowanego w protokole[13], a innym razem uważa (wyjątkowo), iż wystarczy, że jest to czynność konkludentna[14] Sądzę, że z uwagi na poważne konsekwencje

12 Jw. s. 367.

13 Tak w wyroku NSA z 6.04.1995, II SA 2424/93, ONSA 1996 nr 2 poz. 77.

14 Np. w wyroku NSA z 27.06.1997, II SA/LU 390/67 (niepubl.).

zgody lub jej braku wskazane byłoby ze wszech miar wyraźne oświadczenie uczestnika postępowania.

Inną kwestią, równie ważną, jest ewentualność cofnięcia zgody. Z ustawy nie wynika czy taka czynność jest dopuszczalna w toku postępowania. Wydaje się, iż należy stanąć na stanowisku, że jeżeli oświadczenie woli było dotknięte wadami o jakich mowa w kodeksie cywilnym, to możliwe jest – na każdym etapie postępowania – uchylenie się od skutków prawnych oświadczenia dotkniętego wadą. Poza tym uważam, iż możliwe jest cofnięcie zgody nie dotkniętej żadną z wad (takich jak: błąd, przymus czy groźba), ale za zgodą pozostałych uczestników scalania. Nie wykluczałbym też, iż cofnięcie zgody jest możliwe aż do zakończenia postępowania. Wobec akceptacji wszystkich uczestników postępowania na cofnięcie zgody nie widzę istotnych powodów – poza czysto technicznymi – ograniczenia skuteczności cofnięcia do określonego stadium postępowania, np. do czasu podjęcia uchwały o przystąpieniu do scalania i podziału[15].

Uczestnikami postępowania scaleniowego są właściciele i użytkownicy wieczyści oraz samoistni posiadacze nieruchomości położonych na obszarze scalenia (art. 103 ust. 1 ustawy). Ponieważ ustawa o gospodarce nieruchomościami nie definiuje tych pojęć należy przyjąć, iż ich treść jest taka jaką nadają im przepisy kodeksu cywilnego oraz jak je interpretuje praktyka orzecznicza i nauka prawa.

Postępowanie scaleniowe należy do tego typu procedur, w których z uwagi na niekiedy dużą liczbę uczestników oraz techniczno–geodezyjny charakter niemożliwy jest stały udział wszystkich zainteresowanych. Stąd też – podobnie jak to jest w ustawie z 1982 r. o scaleniu i wymianie gruntów – wybiera się radę uczestników scalenia w liczbie do 10 osób (ale tylko spośród właścicieli i użytkowników wieczystych). Tu mamy do czynienia z oczywistą niekonsekwencją ustawodawcy, który nie wiadomo z jakiego powodu pozbawia uczestników scalenia będących posiadaczami samoistnymi prawa wyboru i członkostwa w radzie uczestników scalenia. Jest to tym bardziej niezrozumiałe, że efektem postępowania scaleniowego jest swego rodzaju przekształcenie dotychczasowego prawa (tytułu do gruntu) polegające na przeniesieniu go na nowo wydzielone działki. Poza tym w postępowaniach scaleniowych – nie tylko regulowanych polskim prawem – dominuje zasada ekwiwalentności nieruchomości otrzymanych w następstwie scalenia. Taką regułę przyjmuje także w art. 105 ust. 2 ustawa o gospodarce nieruchomościami, deklarując w ust. 2a, że stosuje się ją odpowiednio do samoistnych posiadaczy nieruchomości. Nie można też zapomnieć o wyraźnym zapisie art. 104 ust. 6 ustawy, że uchwała rady gminy o scaleniu i podziale nieruchomości nie narusza praw osób trzecich ustanowionych na nieruchomościach objętych scaleniem i podziałem. Ustawodawcy w tym przepisie chodzi prawdopodobnie przede wszystkim o prawa rzeczowe ograniczone, ale nawet takie jego brzmienie w niczym nie ogranicza roszczeń osób trzecich w stosunku do posiadacza samoistnego działki wydzielonej w postępowaniu scaleniowym i podziałowym.

15 Tak E. Mzyk, *op. cit.*, s. 368.

Zgodnie z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami rada uczestników scalenia jest organem doradczym. Jej współdziałanie z radą gminy polega na działalności opiniodawczej; rada uczestników scalenia nie ma uprawnień do stanowienia. Uważa się jednak, że mimo opiniodawczych funkcji, które wyznacza jej ustawa, odgrywa istotną rolę choćby dlatego, że np. opiniuje projekt uchwały rady gminy o scaleniu i podziale nieruchomości (art. 103 ust. 3). Również z tego punktu widzenia odsunięcie uczestników postępowania scaleniowego będących posiadaczami samoistnymi od możliwości działania w radzie uczestników scalenia wydaje się jeszcze bardziej zagadkowe i zdaje się potwierdzać pogląd o słabej – dosyć często – znajomości regulowanej materii przez autorów projektów aktów prawnych.

Szacunek gruntów jest – być może – najważniejszą czynnością wszystkich typów postępowań scaleniowych, jak i innych zbliżonych do nich procedur (np. wymiany gruntów). Na podstawie szacunku ustala się bowiem wartość nieruchomości posiadanych przez uczestników scalenia przed rozstrzygnięciem o wydzieleniu działki ekwiwalentnej; wartość szacunkowa jest podstawą wydzielenia nieruchomości ekwiwalentnej. Z czysto praktycznego punktu widzenia chodzi o to, by każdy uczestnik postępowania scaleniowo–podziałowego był nie tylko przekonany o korzyściach płynących z tej procedury, ale także przeświadczony, że wszyscy uczestnicy są traktowani równo. Jeżeli ze względów technicznych nie ma możliwości wydzielenia nieruchomości o równej wartości szacunkowej, dokonuje się „...odpowiednich dopłat w gotówce." W odróżnieniu od ustawy z 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów, która określa wartości procentowe różnic szacunkowych uprawniających do dopłat, ustawa o gospodarce nieruchomościami odsyła do zasad i trybu obowiązującego przy wywłaszczaniu nieruchomości (art. 106 ust. 1 ustawy).

Opracowanie projektu scalenia i podziału nieruchomości jest czynnością typowo techniczną. Przygotowuje go geodeta prowadzący postępowanie przy doradczym udziale rady uczestników scalenia (art. 103 ust. 4 ustawy). Zadania geodety i rola na tym etapie postępowania są wyjątkowo trudne. Rzadko zdarza się bowiem, by szacunek i wydzielenie nowych działek były bezkonfliktowe. Oczekiwania uczestników postępowania są najczęściej nacechowane subiektywizmem i emocjami dalekimi od zrozumienia i dbałości o szeroko rozumiany interes społeczny czy interes gminy jako podmiotu samorządowego. Autor projektu scalenia i podziału nieruchomości winien więc mieć prawo do swobody w jego

ukształtowaniu i wyboru optymalnego w danych warunkach rozwiązania, które by uwzględniało interesy i życzenia (art. 103 ust. 4 ustawy) uczestników postępowania. Takie rozwiązanie byłoby idealne, ale nie zawsze jest ono możliwe; stąd też praktyka sądowa dopuszcza elementy uznaniowości w rozstrzygnięciach tego typu[16].

Uchwałę o scaleniu i podziale nieruchomości podejmuje rada gminy (art. 104 ust. 1 ustawy). W związku z tym przepisem – i nie tylko – konieczna jest odpowiedź na pytanie: czy postępowanie podjęte w trybie przepisów rozdziału 2, działu III ustawy o gospodarce nieruchomości jest postępowaniem administracyjnym i czy mają do niego zastosowania przepisy k.p.a.? Wydaje się, że odpowiedź na pierwszą część pytania jest dosyć prosta – postępowanie o scalenie i podział nieruchomości jest postępowaniem administracyjnym. Za takim stanowiskiem przemawia powierzenie wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta czynności związanych z przeprowadzeniem postępowania (art. 103 ust. 1, art. 104 ust. 1 ustawy), zaś czynności stanowiących radzie gminy (art. 104 ust. 1 ustawy). Ponadto prawu administracyjnemu znane są postępowania, do których nie stosuje się przepisów k.p.a., a nie odmawia się im przymiotu procedury administracyjnej bowiem ustawodawca całe albo prawie całe postępowanie reguluje w akcie kreującym daną instytucję. Z podobną (albo nawet identyczną sytuacją) mamy do czynienia przy scalaniu i podziale nieruchomości według ustawy o gospodarce nieruchomościami. Nie podzielam jednak poglądu E. Mzyka[17], że w rozdziale 2 „...określone zostały w sposób pełny i wyczerpujący zarówno zasady jak i tryb postępowania o scalaniu nieruchomości i podziale...". Owszem, zasady i tryb zostały określone, ale nie są ani pełne ani wyczerpujące. Sądzę, iż ważniejszym argumentem, prócz wyprowadzonego z art. 1 k.p.a., że nie stosuje się do omawianego postępowania kodeksu postępowania administracyjnego, jest określenie kompetencji decyzyjnych w ustawie o gospodarce nieruchomościami i brak odesłania – tak jak czyni to art. 33 ustawy z 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów – do kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach nieuregulowanych w rozdziale 2.

Takie rozwiązania w ustawie o gospodarce nieruchomościami może budzić zdziwienie. W gruncie rzeczy zarówno bowiem w ustawie o scalaniu i wymianie gruntów jak i w ustawie o gospodarce nieruchomościami chodzi o ten sam efekt finalny – poprawę konfiguracji gruntów (nieruchomości) do optymalnej realizacji celu na który są przeznaczone. Jeżeli tak jest, to nie ma żadnego racjonalnego powodu do istotnego różnicowania postępowań w wymienionych ustawach, poza

16 Zob. np. wyrok NSA z 11.09.1998, II SA 941/98, cyt. z wyd. Lex 41780.
17 *Op. cit.*, s. 365.

wyjątkami uzasadnionymi celami scalenia czy koniecznością uproszczenia lub przyspieszenia postępowania z uwagi na uzasadniony interes społeczny.

Przekazanie kompetencji stanowiących radzie gminy nie może oznaczać braku możliwości wzruszenia podejmowanych przez nią uchwał. Gdyby do procedury scaleniowo–podziałowej z ustawy o gospodarce nieruchomościami stosowano k.p.a. ewentualność kontroli sądowej byłoby zupełnie oczywista i szersza choćby tylko z uwagi na różnorodność środków zaskarżenia, np. skargą na bezczynność organu, z którą (bezczynnością) możemy mieć do czynienia w tym postępowaniu, a w obowiązującym stanie prawnym trudno doszukać się dla niej podstaw. Jedynym wyjściem są zapisy ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym[18]. Jest niewątpliwe, że uchwały podejmowane przez radę gminy w toku postępowania scaleniowo–podziałowego są uchwałami o jakich mowa w art. 101 ust. 1 cytowanej ustawy. Należy zatem przyjąć, iż podlegają one zaskarżeniu do sądu administracyjnego aż do wyczerpania całej procedury skargowej.

Uchwała rady gminy o scaleniu i podziale nieruchomości różni się w szczegółach od podobnej – co do charakteru i treści – decyzji o zatwierdzeniu projektu scalania z ustawy z 1982 r. Odmienności są spowodowane przeznaczeniem nieruchomości objętych scaleniem. Istotne *novum* uchwały rady gminy sprowadza się do ustalenia rodzaju urządzeń infrastruktury technicznej planowanych do wybudowania, terminów ich budowy i źródeł finansowania (art. 104 ust. 2 pkt 6) oraz ustaleń co do wysokości, terminu i sposobu zapłaty opłat adiacenckich (art. 104 ust. 2 pkt 7). Rozwinięciem tych postanowień są art. 106 i art. 107 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Tu pojawiają się jednak niekonsekwencje ustawodawcze. Terminy i sposób wnoszenia opłat adiacenckich ustala wójt, burmistrz lub prezydent. W zasadzie ustalenia te winny być następstwem negocjacji. W przypadku nie dojścia do ugody (w tym względzie) o terminie i sposobie zapłaty rozstrzyga rada gminy w uchwale o scaleniu i podziale nieruchomości. Równocześnie w tej samej uchwale rada ma rozstrzygnąć o rodzaju (rodzajach) infrastruktury technicznej powodującej wzrost wartości nieruchomości oraz o terminie jej wybudowania. Trudno zatem sobie wyobrazić szacowanie wzrostu wartości nieruchomości w oparciu o hipotetyczne urządzenia infrastrukturalne. O ile więc można akceptować samą zasadę opłat od wzrostu wartości nieruchomości, o tyle sposób jej ustalenia nie wydaje się możliwy do przyjęcia. Praktyka orzecznicza sądów administracyjnych dowodzi wyjątkowej wrażliwości zobowiązanych do opłat adiacenckich na sposób ich ustalenia, wysokość i egzekwowanie. Z tych też względów ustawodawca winien wykazać wyjątkową precyzją legislacyjną w tego typu unormowaniach.

18 Tekst jednolity Dz.U. z 2001 Nr 142 poz. 1591 z późn. zm.

Próbując ocenić analizowaną procedurę na pewno nie można jej rozwiązań uznać za w pełni zadowalające. Pozornie wydaje się, że jest to postępowanie całościowe. Przy bliższej analizie okazuje się, że są kwestie budzące wątpliwości czy wręcz wskazujące na luki w prawie. Sądzę, że przy kolejnej nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami (a tych było już wiele i zapewne jeszcze będą) warto dokładnie przeanalizować zapisy rozdziału 2, działu III ustawy i wprowadzić racjonalne korekty. Ustawodawca mógłby skorzystać z doświadczeń i dorobku orzecznictwa odnoszącego się do ustawy o scalaniu i wymianie gruntów, która – choć też nie jest doskonała – jest poprawniejsza od strony warsztatowej i znacznie bardziej oddaje „ducha" scalania, niż omawiany fragment ustawy o gospodarce nieruchomościami.

UNIWERSYTET W BIAŁYMSTOKU
BIBLIOTEKA UNIWERSYTECKA
0256112/5