

Perspektywy nowej regulacji obrotu gruntami rolnymi (uwagi wprowadzające)

Gdyby zestawić rozwój ustawodawstwa rolnego PRL i III Rzeczypospolitej, to ze zdziwieniem można by zauważyć, że w PRL ingerencja ustawodawcy w sprawy strukturalne rolnictwa była szersza i intensywniejsza niż w III Rzeczypospolitej.

Wynikało to z dwóch powodów: z jednej strony starano się ukształtować ramy prawne dla rozszerzenia, kosztem gospodarstw indywidualnych, sektora „socjalistycznego” w rolnictwie. Z drugiej, strony dążeniem władz było zahamowanie procesu rozdrabniania gruntów rolnych i zabezpieczenie istnienia gospodarstw zdolnych do produkcji towarowej. RWPG domagała się wszak stale od Polski żywności.

Z kolei w III Rzeczypospolitej kwestia prawnej regulacji problemów strukturalnych w rolnictwie traktowana jest przez ustawodawcę nieco po macoszemu. Uwaga ustawodawcy koncentruje się przede wszystkim na możliwie racjonalnym zarządzaniu Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa. Natomiast aktywne oddziaływanie na strukturę gruntową gospodarstw chłopskich jest stosunkowo ograniczone, co jest konsekwencją liberalistycznych założeń polityki rolnej Unii Wolności, które legły u podstaw noweli kodeksu cywilnego z 26.VII.1990 r. regulującej obrót gruntami rolnymi. W rezultacie aktywne oddziaływanie na strukturę agrarną sprowadza się aktualnie przede wszystkim do rent strukturalnych, o stosunkowo niewielkim oddziaływaniu praktycznym, czy też do przepisów ustawy z 11.IV.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, stanowiących w znacznym stopniu porażkę ustawodawcy.

W ustawodawstwie rolnym III Rzeczypospolitej dostrzegamy natomiast szybki rozwój przepisów regulujących proces produkcyjny w rolnictwie czy też organizację rynków rolnych, które to przepisy były przecież znacznie słabiej rozwinięte w PRL. Wiąże się to z koniecznością harmonizacji i dostosowania polskiego ustawodawstwa rolnego do znacznie nowocześniejszych i stojących na wyższym stopniu rozwoju standardów europejskich.

Pierwsze rozwiązania mające, w zamiarze ustawodawcy, oddziaływać na polską strukturę agrarną, zwłaszcza w swej pierwotnej wersji z 29.VI.1963 i 23.IV.1964 r., miały niewątpliwie charakter nadmiernie rygorystyczny. Dlatego też ulegały stop-

niowemu łagodzeniu już w trakcie przemian ustrojowych w PRL (1971, 1982), by swoją ostateczną wersję osiągnąć w wyniku nowelizacji kodeksu cywilnego z 26. VII.1990 r. – dokonanej już w okresie III Rzeczypospolitej.

Procesu tego dokończyło znane orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 31. I.2001 r. uznające niekonstytucyjność szczególnego porządku dziedziczenia gospodarstw rolnych zawartego w Tytule X Księgi IV kc. Kwestie te są w środowisku polskich agrarystów powszechnie znane i szersze ich omawianie w tym miejscu miało by się z celem.

Warto natomiast, konkludując, stwierdzić, że w chwili obecnej proces deregulacji zasad obrotu gruntami rolnymi zaszedł bardzo daleko. Obrót ten jest w znacznej mierze swobodny, zarówno jeśli chodzi o wymóg kwalifikacji rolniczych, jak i dopuszczalność podziału gospodarstwa. Sytuacja ta wywołuje zarówno krytykę Trybunału Konstytucyjnego¹, jak i Sądu Najwyższego². Żle też była widziana przez ekspertów z Unii Europejskiej w trakcie przygotowywania członkostwa Polski w UE.³

Dodajmy, że w większości krajów Europy zachodniej (m.in. Francja, Niemcy, Hiszpania, Włochy, Szwajcaria, Szwecja, Dania, Finlandia, Norwegia) obrót gruntami rolnymi jest szczegółowo, czasem wręcz kazuistycznie, uregulowany i podlega daleko posuniętej kontroli strukturalnych skutków poszczególnych transakcji zbycia gruntów rolnych, kontroli znacznie surowszej niż w Polsce.

Ta polska „cisza” legislacyjna dotycząca obrotu gruntami rolnymi trwająca zasadniczo od 1990, a w szczególności od 2001 r., zaczyna ostatnio być zakłócana w związku z pracami rekodyfikacyjnymi nad kodeksem cywilnym, a w szczególności reformą prawa rzeczowego i spadkowego.

Dokonane już w 2009 r. rozszerzenie kręgu spadkobierców ustawowych, które w istotny sposób może zwiększyć ilość osób pretendujących do otrzymania w naturze części gospodarstwa rolnego, jak też plany wprowadzenia tzw. zapisu windykacyjnego, która to instytucja pozwoli spadkodawcy przekazywać w testamentie określone działki rolne wskazanym przez siebie osobom, spowodowały, że problem ochrony bytu gospodarstwa rolnego zarówno w postępowaniu spadkowym jak też na gruncie prawa rzeczowego (aktualne art. 213–217 kc.) nabrał ponownie aktualności. Fakt ten biorą pod uwagę zarówno sekcja prawa rzeczowego, jak i prawa spadkowego w Komisji Kodyfikacyjnej kc.

Jest więc niewątpliwą zasługą organizatorów konferencji w Milówce, iż podjęli wysiłek stworzenia warunków do dyskusji w środowisku polskich agrarystów nad tak doniosłą kwestią dalszego losu przepisów regulujących obrót gruntami rolnymi.

1 Por. wyrok z 5.IX.2007 r., sygn. P 21/06, uzasadnienie pkt 5.3

2 Zob. uchwałę SN z dnia 20.VII.1995 r., III CZP 88/95, OSNCP 1995, nr 11, poz.163

3 Stwierdzał to wyraźnie znany w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku tzw. Plan Fischlera

Stąd w tym miejscu winniśmy serdecznie podziękować p. prof. T. Kurowskiej i Jej Współpracownikom z Katedry Prawa Rolnego Uniwersytetu Śląskiego za trud i wysiłek, jaki włożyli w organizację konferencji w Milówce.

Walog naukowy konferencji podniosły niewątpliwie wystąpienia p. prof. M. Pazdana i p. dr hab. J. Góreckiego z Katedry Prawa Cywilnego Uniwersytetu Śląskiego, którzy zapoznali uczestników konferencji z aktualnymi trendami zmian w prawie spadkowym, mającymi przecież, jak wyżej wspomniano, istotny wpływ na dalszy kształt przepisów o obrocie gruntami rolnymi.

Z kolei o pracach Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego nad art. 213–217 kc. poinformował uczestnik konferencji, a członek zespołu prawa rzeczowego Komisji Kodyfikacyjnej dr hab. Z. Truskiewicz z Katedry Prawa Rolnego Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Gdyby spojrzeć z perspektywy czasu na wyniki konferencji, na poglądy jej uczestników, to stwierdzić wypada, co dla mnie było zresztą zaskoczeniem, że poglądy co do przyszłego kształtu przepisów o obrocie gruntami rolnymi nie są wcale jednolite, a nawet wręcz przeciwnie i że w konsekwencji nie udało się ustalić tu pewnej *communis opinio*.

Pewną niespodzianką były dla mnie poglądy niektórych uczestników konferencji, opowiadające się za swobodnym obrotem gruntami rolnymi, nawiązujące tu do modelu anglosaskiego, z argumentacją, iż rygoryzm w kwestii obrotu rolnego doprowadzi do obchodzenia przepisów, a w konsekwencji do nieformalnego obrotu gruntami rolnymi, który był przecież plagą naszego porządku prawnego przez dziesiątki lat.

Ustosunkowując się do tego poglądu, stwierdzić wypada, iż przemiany strukturalne ostatniego dwudziestolecia doprowadziły niewątpliwie do pewnej koncentracji gruntów chłopskich.⁴ Statystyczna, przeciętna wielkość gospodarstwa rolnego w Polsce waha się wszak w granicach 8–10 ha, a nie jak dawniej, w granicach 5 ha. Wzmocniła się również grupa gospodarstw w granicach 25–30 ha. Właściciele właśnie tych gospodarstw zdają sobie najlepiej sprawę, iż warunkiem opłacalności ich gospodarstw jest utrzymywanie ich na takim właśnie poziomie obszarowym. Można w związku z tym zakładać, iż będą oni wystrzegać się nieracjonalnych podziałów swych gospodarstw.

Równocześnie jednak, zwłaszcza w Polsce centralnej i południowo-wschodniej, ciągle przeważają gospodarstwa drobne, często o charakterze samozaopatrzeniowym. Proces likwidacji bądź restrukturyzacji tych gospodarstw nie może być wyłączony spod kontroli ustawodawcy.

4 Por. obszernie i pogłębione studium tej kwestii zawarte w pracy zbiorowej pod red. B. Głębockiego, *Przestrzenna transformacja struktury agrarnej a wielofunkcyjny rozwój wsi w Polsce*, Poznań 1998.

Miały również miejsce, w toku konferencji, wystąpienia opowiadające się za pewnym, niekiedy istotnym, zaostreniem aktualnej kontroli obrotu gruntami rolnymi, które nie wywołały zresztą szczególnej krytyki.

Wydaje się, że o definitywnym kształcie regulacji obrotu gruntami rolnymi zdecydować nie wymogi natury prawnej. Omawiany tu problem jest również problemem natury politycznej.

Z jednej strony należy bowiem liczyć się z faktem, iż po 2017 r. zakończy się okres „ochrony” polskiego rolnictwa i obywatele Unii Europejskiej będą mogli nabywać grunty rolne położone na terenie Polski na tych samych zasadach co obywatele polscy. Problem ten spędza sen z powiek, moim zdaniem nadmiernie, zwłaszcza ugrupowaniom chłopskim, mającym przecież istotny wpływ na kierunki działalności Ministerstwa Rolnictwa.

Z drugiej strony trzeba będzie podjąć perspektywiczną decyzję, co najmniej na najbliższe ćwierć wieku, co do przyszłego modelu gospodarstwa rolnego. Art. 23 Konstytucji opowiada się tutaj w sposób jednoznaczny za modelem gospodarstwa rodzinnego. W praktyce jednak ochrona tych gospodarstw, także w sensie prawnym, jest słabo rozbudowana. W praktyce okazuje się natomiast, iż duże gospodarstwa o charakterze przemysłowym mają znacznie większą siłę przebicia i są dyskretnie preferowane przez władze terenowe.

Dodajmy, iż trendy unijne, wyrażane już od dawna choćby w II Planie Mansholta, opowiadają się raczej za dużymi wielusethektarowymi gospodarstwami, których rodzinny charakter ulega, z natury rzeczy, osłabieniu. Stąd wypada liczyć się z pewnymi sprzecznościami pomiędzy krajową polityką strukturalną a polityką unijną, rysującymi się zresztą już w chwili obecnej. Może to postawić Polskę, w stosunkowo niedalekiej przyszłości, przed koniecznością ponownego podjęcia decyzji politycznych w przedmiocie modelu gospodarstwa rolnego.

Jest rzeczą oczywistą, że grupa dużych gospodarstw zainteresowana jest pełną swobodą obrotu, a zwłaszcza zniesieniem krepujących ją maksymalnych pułapów własności gruntów rolnych.

Natomiast słabsze gospodarstwa rodzinne wymagają, z natury rzeczy, większej ochrony ustawodawcy, zwłaszcza jeśli chodzi o ochronę stabilności ich bytu, która może być zagrożona w wyniku zbyt liberalnych zasad obrotu, a zwłaszcza podziału gospodarstw rolnych. Właśnie ochrona gospodarstw o charakterze rodzinnym leży u podstaw rygorystyki kontroli obrotu gruntami rolnymi w krajach Europy zachodniej.

Nie ulega wątpliwości, iż stosunkowo niewielkie gospodarstwa o charakterze rodzinnym będą przez następne dziesięciolecia stanowiły strukturalną podstawę pol-

skiego rolnictwa. I dlatego ciągle istnieje zapotrzebowanie na racjonalnie ukształtowane przepisy w przedmiocie obrotu gruntami rolnymi

Uczestnicy konferencji byli w pełni świadomi faktu, że decyzja o charakterze politycznym, decyzja co do przyszłego, wiodącego modelu gospodarstwa rolnego w Polsce stanowi pewne „*prius*” w stosunku do dyskusji na temat konkretnych regulacji w dziedzinie obrotu gruntami rolnymi. Bez decyzji w tej sprawie dyskusja prawników co do bardziej konkretnych, szczegółowych rozwiązań dotyczących obrotu gruntami rolnymi pozostaje zawieszona w próżni.

Pragnąłbym na koniec, w tych uwagach wprowadzających, dać jak najbardziej ogólnie wyraz swemu stanowisku w tej kwestii:

Otóż pewnikiem jest, jak już wspomniano, że wieś polska jest nadal przeludniona i że niezbyt duże gospodarstwa rodzinne są na niej czynnikiem dominującym. Pewne ukierunkowane ramy prawne obrotu gruntami rolnymi stanowią *conditio sine qua non* „sterowania pozytywnego” przemianami strukturalnymi w rolnictwie.

Nie znaczy to, bym wypowiadał się w tej kwestii za rozwiązaniami rygorystycznymi. Dałem temu wyraz w licznych publikacjach.⁵ W tym miejscu ograniczę się tylko do kilku uwag i postulatów o charakterze generalnym, wskazujących na kierunki przyszłego rozwoju ustawodawstwa w przedmiocie obrotu gruntami rolnymi:

- 1) Rozwiązania regulujące obrót gruntami rolnymi winny dążyć do tego, by pozytywne efekty postępującego w Polsce procesu koncentracji gruntów nie ulegały dekompozycji w wyniku nieracjonalnych strukturalnie transakcji (zwłaszcza podziałów);
- 2) Należałoby dalej stworzyć rozwiązania prawne ułatwiające właścicielom małych, nieżywootnych („samozaopatrzeniowych”) gospodarstw rolnych podjęcie i realizację decyzji, czy likwidują gospodarstwo, czy też zamierzają je powiększyć i dołączyć do grupy gospodarstw nastawionych na produkcję rynkową;
- 3) Mając na uwadze możliwość spekulacyjnego wykupywania gruntów rolnych w Polsce, w tym również przez kapitał niepolski, należałoby stworzyć instrumenty kontroli co do osoby nabywcy, wielkości gospodarstwa tudzież gwarancji prawidłowego, rolniczego wykorzystywania nabytych gruntów. Przeciwwstawiałbym się natomiast wprowadzaniu sztywnych, generalnych norm obszarowych o charakterze *non plus ultra*. Każda transakcja winna tu być traktowana indywidualnie i z uwzględnieniem specyfiki lokalnej;

5 Zob. ostatnio A. Lichorowicz, Prawna regulacja obrotu gruntami rolnymi – ocena stanu aktualnego, postulaty *de lege ferenda*, Przegląd Legislacyjny 2009, nr 1–2, s.11 i nast.

- 4) Należałoby wreszcie zachować, przynajmniej co do zasady, jednolitość regulacji, podobny zakres ingerencji ustawowej zarówno w obrót *inter vivos*, jak i *mortis causa*. Nie można doprowadzać do sytuacji, gdy jeden z tych kierunków obrotu gruntami rolnymi podlega dalej posuniętej kontroli, a drugi traktowany jest bardziej liberalnie. Oczywiście chodziłoby tutaj o zasady. Szczegóły regulacji mogłyby się różnić (np. w wypadku transakcji rodzinnych).

Na koniec należy jeszcze raz podkreślić naukowy i legislacyjny walor konferencji w Milówce. Doprowadziła ona niewątpliwie do konfrontacji stanowisk różnych autorów. Stworzyła z pewnością podstawy do uświadomienia sobie przez specjalistów z zakresu prawa rolnego i cywilnego podstawowych problemów o charakterze generalnym, w tym także politycznym, których wstępne rozwiązanie jest warunkiem racjonalności nowych rozwiązań regulujących obrót gruntami rolnymi.

Można żywić nadzieję, że stworzona została podstawa do dalszych prac nad nowym, racjonalnym modelem prawnej regulacji obrotu gruntami rolnymi w Polsce.

The commerce of agricultural holdings – the persepectives of new legal regulation

Summary

The paper contains the introductory remarks delivered by the author at the opening of conference consecrated to legal problems of commerce of agricultural holdings which took place at Milówka in May 2009.

The regulation in question, very well developed in Poland in the period 1960–1990, actually is in full decline – reduced to some articles dispersed at random in different legal acts.

The actual legislative works of ministerial commission which prepare the new version of Polish Civil Code had opened again the problem of the unification and revision of the regulation in question . The author realizes the fact that in Polish doctrine there is no unanimity concerning the control of commerce of agricultural holdings. The opinions vary from the postulate of very rigorous control to the postulate of free trade of agricultural holdings.

The critical analysis of every opinion brings the author to the conclusion that the postulate of introducing more rigorous control of commerce of agricultural holding is in accordance with EU structural policy and is to interest of Polish agricultural structures and their amelioration.