

Zmiany w strukturze obszarowej i własnościowej gospodarstw rolnych po wejściu w życie nowelizacji kodeksu cywilnego z 28 lipca 1990 r.

Wstęp

Przełom roku 1989 przyniósł zasadniczą zmianę polityki rolnej w kierunku gospodarki rynkowej i poszanowania własności prywatnej. Wyraźne stały się tendencje liberalne¹, co doprowadziło do rezygnacji z większości dotychczasowych instrumentów oddziałujących na kształtowanie struktury agrarnej w postaci licznych ograniczeń w obrocie². W nowej rzeczywistości społeczno-politycznej, w rolnictwie za szczególnie istotne uznać należy rezygnację z uprzywilejowania własności państwowej, która pojawiła się na fali deregulacji i pozostawienia większych niż dotąd obszarów swobodnemu działaniu jednostki³. Początek tej tendencji można zauważyć już aktach z wczesnych lat osiemdziesiątych XX wieku⁴.

Wypada przypomnieć, że wraz z wprowadzeniem nowych zasad obrotu nieruchomościami rolnymi *inter vivos* określono w kodeksie cywilnym dwa podstawowe

1 Por. ustawę z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – *Kodeks cywilny* (Dz.U. z dnia 18 sierpnia 1990 r.) Dz.U. Nr 55, poz. 321, która zniósła znaczną część ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi; A. Stelmachowski mówi nawet o dominacji skrajnego liberalizmu, *Prawo rolne*, pod red. A. Stelmachowskiego, Warszawa 2003, s. 33.

2 Wypada zauważyć, że m.in. wskutek uchylecia art. 12–18 Konstytucji z 1952 r. oraz art. 126–135 kodeksu cywilnego doszło do przewartościowania pojęcia własności. Zniesione zostały bowiem prawne podstawy różnicowania własności prywatnej i państwowej i podziału własności na różne kategorie o różnym stopniu ochrony prawnej. Zob. T. Kurowska, *Współczesne aspekty własności*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2002, t. 3, s. 39.

3 J. Łętowski określał tę tendencję jako mniej prawa i więcej elastyczności przepisów. Zob. szerzej J. Łętowski, *Współczesne problemy administrowania*, PIP 1989, nr 4, s. 16.

4 W szczególności istotna była zmiana art. 15 pkt. 3 Konstytucji dokonana przez art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 20 lipca 1983 r. (Dz.U. Nr 39, poz. 175) zmieniającej Konstytucję z dniem 22 lipca 1983 r., skutkująca ustawowym zagwarantowaniem praw indywidualnych rolników, zwłaszcza deklaracją, iż Państwo otacza opieką indywidualne rodzinne gospodarstwa rolne pracujących chłopów, gwarantuje trwałość tych gospodarstw, udziela im pomocy w zwiększaniu produkcji i podwyższaniu poziomu techniczno-rolniczego, popiera rozwój samorządu rolniczego, a zwłaszcza kółek rolniczych i spółdzielni, popiera rozwój kooperacji i specjalizacji produkcji, rozszerza powiązania indywidualnych gospodarstw rolnych z socjalistyczną gospodarką narodową. Przepis ten, podobnie jak przepisy zawarte w art. 11–19 Konstytucji, zostały skreślone przez art. 1 pkt 7 ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. (Dz.U. z 1989, nr 75, poz. 444) zmieniającej ustawę z dniem 31 grudnia 1989 r. Dodatkowo uchylecie art. 130 i 131 kodeksu cywilnego spowodowało, że straciło rację bytu określenie „indywidualne gospodarstwo rolne”, mimo iż pozostawiono szereg przepisów używających tych określeń, np. art. 179 § 1 kc., czy art. 7 Konstytucji.

w pojęcia z zakresu prawa rolnego: nieruchomości rolnej i gospodarstwa rolnego, które do tej pory znajdowały się w aktach niższego rzędu⁵. Zgodnie z nową definicją zawartą w art. 46¹ kc. nieruchomościami rolnymi (gruntami rolnymi) są nieruchomości, które są lub mogą⁶ być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej⁷. W stosunku do wcześniejszej regulacji poszerzono *definiens* definicji nieruchomości rolnej. O ile bowiem do dnia 01.10.1990 r. za nieruchomość rolną uznawano taką nieruchomość, która może być użytkowana na cele produkcji rolniczej⁸, tak po nowelizacji pojawiło się określenie działalności wytwórczej w rolnictwie. Słusznie zauważono zatem, że pojęcie to obejmuje nie tylko nieruchomości użytkowane na cele *stricte* rolnicze w dotychczasowym znaczeniu tego określenia, ale także takie nieruchomości, które służą lub mogą służyć do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie⁹.

Kolejną istotną zmianą była rezygnacja z kryterium obszarowego, które w okresie wcześniejszym było elementem określającym przynależność obszaru do kategorii nieruchomości rolnych.

Ponadto dodano do kodeksu cywilnego art. 55³ definiujący gospodarstwo rolne¹⁰, za które uważa się grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić¹¹ zorga-

- 5 Pojęcia te były zdefiniowane w rozporządzeniu Rady Ministrów z 28.11.1964 o przenoszeniu własności nieruchomości rolnych, znoszeniu współwłasności takich nieruchomości oraz dziedziczeniu gospodarstw rolnych (Dz. U. z 1983, Nr 19, poz. 86).
- 6 Wypada zauważyć, że ustawodawca nakazuje kwalifikować jako nieruchomość rolną nie tylko grunty już wykorzystywane do prowadzenia produkcji rolnej w oznaczonym zakresie, ale również grunty, które mogą być z uwagi na swoje właściwości przeznaczone do takiej produkcji, co oznacza, że odłogi także kwalifikować należy jako nieruchomości rolne, nie będą natomiast miały takiego charakteru nieużytki. Por. E. Klat-Górska, Przeniesienie własności nieruchomości rolnej – przykłady ograniczeń, Wrocław 2003, s. 16.
- 7 Odnosnie do zmian w zakresie definiowania produkcji rolnej i wpływu tej definicji na pojęcie nieruchomości rolnej – zob. bliżej E. Klat-Górska, Przeniesienie własności ..., *op. cit.*, s. 15–16.
- 8 Przy czym nie ulegało wątpliwości, iż rozumiano pod tym pojęciem zarówno produkcję roślinną, jak i hodowlaną (w tym rybą).
- 9 Dotyczy to zatem również nieruchomości, na których zlokalizowane są zakłady przemysłu rolno-spożywczego (np. wytwórnia wędlin czy konserw). Por. M. Ptaszyk, Nowe zasady obrotu nieruchomościami rolnymi *inter vivos*, „Państwo i Prawo” 1991, z. 7, s. 52. Za takim rozumieniem powyższego sformułowania przemawia także uchylenie art. 160 kc. oraz przepisów wykonawczych – w szczególności wspomnianego rozporządzenia Rady Ministrów z 28.11.1964, które w § 1 ust. 2 określało warunki utraty przez nieruchomość jej rolnego charakteru, które określały przesłanki utraty przez nieruchomość charakteru rolnego. Trzeba też odnotować, że z samego faktu istnienia upraw nie wynikał jednakże rolniczy charakter gruntu, gdyż o tym przesądzało jego rolnicze przeznaczenie, a nie sposób aktualnego wykorzystywania Por. postanowienie Sądu Najwyższego z 28.01.1999 r., III CKN 140/98, LEX nr 50652.
- 10 W przepisach szczególnych odnotować można inne definicje gospodarstwa rolnego, na przykład w art. 6 pkt 6 cytowanej ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, w ustawie z dnia 4 lipca 1996 r. o zmianie ustawy o podatku rolnym, o lasach, o podatkach i opłatach lokalnych oraz o ochronie przyrody, ustawy z dnia 2 lutego 1996 r. o powszechnym spisie rolnym, w ustawie z dnia 7 listopada 1997 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników. Odnotować też wypada brak definicji w regulacjach wspólnotowych – Europejski Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu w sprawie 87/77 orzekł, że w praktyce ustanawiającym Wspólnotę Europejską nie została zawarta żadna ścisła definicja rolnictwa, a tym bardziej definicja gospodarstwa rolnego.
- 11 Przepis ten nie uzależniał zakwalifikowania danego zbioru rzeczy do kategorii gospodarstwa rolnego od jego funkcji i stanu w chwili oceny, ale również od potencjalnych możliwości wykorzystania tego zbioru. Wg Sądu Naj-

nizowaną całość gospodarczą¹² oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego¹³.

Wypada zauważyć, że również, podobnie jak to ma miejsce w przypadku nieruchomości rolnych, w odniesieniu do gospodarstwa rolnego nie stosowano się co do zasady kryterium obszarowego¹⁴. Podstawę takiej działalności stanowią grunty¹⁵ (własne lub dzierżawione¹⁶) w odpowiednim, lecz nieokreślonym ustawowo obszarze, bez których gospodarstwo nie może istnieć.¹⁷

Należy zauważyć zatem istotną zmianę podejścia ustawodawcy do problematyki gospodarstw rolnych, które poza tym, iż stanowią pewien szczególny zbiór rzeczy (*rerum universalis*), traktowane są od tej pory przede wszystkim jako element służący procesowi wytwórczemu, produkcyjnemu, ale raczej nie przemysłowemu, jeżeli nie jest on bezpośrednio związany z produkcją rolną¹⁸. Niewątpliwie bowiem samo usytuowanie przepisu definiującego gospodarstwo rolne w części ogólnej kodeksu cywilnego, po przepisach dotyczących przedsiębiorstwa, wskazuje na potrzebę rozróżnienia pojęcia gospodarstwa rolnego i przedsiębiorstwa¹⁹, lecz jednocześnie pozwala uznać gospodarstwo rolne (ściślej – niektóre gospodarstwa rolne) za kształtujący się podtyp przedsiębiorstwa. W chwili obecnej taka kategoria prawna

wyższego wymienione w art. 55³ kc. przedmioty wraz z prawami i obowiązkami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego, są gospodarstwem rolnym, nie tylko wtedy, gdy aktualnie (np. w dacie otwarcia spadku) stanowią zorganizowaną całość gospodarczą, ale również wówczas, gdy potencjalnie mogą ją stanowić. Por. postanowienie Sądu Najwyższego z 07.05.1997 r., II CKN 137/97, LEX nr 50621 i identycznie w postanowieniu Sądu Najwyższego z 07.05.1997 r., II CKN 197/97, „Wokanda” 1997, nr 9, s. 9.

12 Należy przy tym powtórzyć za A. Lichorowiczem, że ustawodawca w art. 553 kc. nie mówi o całości gospodarczej – majątkowe składają się na pewną *universitas rerum*, w oparciu o którą, po zastosowaniu odpowiednich zabiegów organizacyjnych, jest technicznie możliwe podjęcie procesu działalności wytwórczej w rolnictwie. Por. A. Lichorowicz, Glosa do wyroku SN z dnia 2 czerwca 2000 r., II CKN 1067/98, OSP 2001/2/27.

13 W przedmiocie statusu prawnego poszczególnych elementów gospodarstwa Zob. E. Klat–Górska, Przeniesienie własności..., *op. cit.*, s. 22.

14 W doktrynie zwracano uwagę na potencjalne zagrożenia płynące z takiego podejścia Por. bliżej M. Ptaszyk, Nowe zasady..., *op. cit.*, s. 54.

15 Według Sądu Najwyższego najistotniejszym składnikiem gospodarstwa rolnego – w sensie przedmiotowym – jest grunt rolny. Bez niego nie może istnieć gospodarstwo rolne. Występowanie pozostałych składników tego gospodarstwa, wymienionych w art. 55³ kc., nie jest konieczne dla bytu samego gospodarstwa Por. postanowienie Sądu Najwyższego z 07.05.1997 r., II CKN 137/97, LEX nr 50621. Identycznie w postanowieniu Sądu Najwyższego z 07.05.1997 r., II CKN 197/97, „Wokanda” 1997, nr 9, s. 9. Por. też R. Budzinowski Pojęcie gospodarstwa..., *op. cit.*

16 Por. też R. Budzinowski, który twierdzi, że ustawodawca nie ogranicza obecnie całości gospodarczej tylko do tych nieruchomości (gruntów) rolnych, które stanowią własność określonej osoby (osób). Tym samym w skład gospodarstwa rolnego – z prawnego punktu widzenia – mogą wchodzić grunty np. dzierżawione. Można więc powiedzieć ogólnie, że ustawodawca nie traktuje warsztatu rolnego jako jednostki (wyłącznie) własnościowej. Por. R. Budzinowski, Pojęcie gospodarstwa..., *op. cit.* Podobnie: J. Górecki, Gospodarstwo rolne jako przedmiot zastawu, „Rejent” 2003, nr 4.

17 Kontrowersyjna jest jednakże teza Sądu Najwyższego, który stwierdził, że nie mogą to być obszary zbyt małe, gdyż działalność gospodarcza musi być poddana regułom racjonalnym, zwłaszcza opłacalności. Por. wyrok Sądu Najwyższego z 02.06.2000, II CKN 1067/98, OSP 2001/2/27.

18 Por. wyrok NSA we Wrocławiu z 25.05.1995 r., SA/Wr 2099/94, ONSA 1996/3/117 oraz E. Klat–Górska, Przeniesienie własności..., *op. cit.*, s. 17; odmienne: wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 22.10.1993 r. I ACr 429/93, PS–wkł. 1996, nr 2, s. 47.

19 Wypada odnotować, że rozdzielenie takie ma swoje uzasadnienie historyczne. Por. regulację art 2 §2 i 3 oraz art. 7–9 kodeksu handlowego z 1934 r.

nie występuje, można jednak zauważyć postępujący proces wyodrębniania pojęcia „przedsiębiorstwa rolnego”, za które uznać można duże, zorganizowane na kształt przedsiębiorstw zarobkowych gospodarstwa rolne. Nie można jednak uznać, aby ustawodawca obecnie różnicował gospodarstwa w zależności od skali produkcji rolnej²⁰. Wobec powyższego, nie można zgodzić się ze stanowiskiem Sądu Najwyższego, który wyraził na tym tle pogląd, iż gospodarstwem rolnym jest jednostka gospodarza zorganizowana na nieruchomości rolnej o takim obszarze, że możliwe jest prowadzenie działalności wytwórczej przeznaczonej na zbyt.²¹ Gospodarstwem rolnym może być bowiem także taka jednostka gospodarza, której funkcjonowanie służy wyłącznie zaopatrzeniu, np. rodziny producenta rolnego, w środki żywnościowe²².

Wypada zatem odnotować odejście od czysto przedmiotowego ujęcia. Decydujący akcent położony jest obecnie na funkcjonalny charakter gospodarstw²³, wynikający z gospodarczej łączności poszczególnych elementów²⁴.

Wydaje się, że uprawnione jest postawienie tezy, iż mamy do czynienia z wyodrębnianiem się z dotychczasowej definicji gospodarstwa rolnego trzech kategorii prawnych: obok tradycyjnie ujmowanego gospodarstwa byłoby to przedsiębiorstwo rolne oraz gospodarstwo socjalne, o charakterze alimentacyjnym, zaspokajające wyłącznie potrzeby rolnika i jego rodziny²⁵.

Liberalizacja zasad obrotu

Poza zasygnalizowanymi zmianami w zakresie zdefiniowania kluczowych pojęć prawa rolnego, najistotniejszy był jednak zdecydowany zwrot w zakresie zasad obrotu. Ustawodawca zrezygnował z większości ograniczeń²⁶ w obrocie, znosząc maksymalne obszarowe dla nabycia nieruchomości rolnych.

Za szczególnie istotne uznać należy wyeliminowanie z porządku prawnego norm ograniczających podziały gospodarstw, co spotykało się w piśmiennictwie

20 W przedmiocie takiej „potencjalnej definicji gospodarstwa rolnego” – zob. bliżej A. Lichorowicz, Glosa do wyroku SN z dnia 2 czerwca 2000 r., *op. cit.*

21 Choć ustawodawca akcentuje wyraźnie produkcyjną funkcję własności. Por. T. Kurowska, Współczesne aspekty..., *op. cit.*, s. 42 oraz Ekologiczna funkcja własności rolniczej, „Studia Iuridica Agraria” 2001, t. 2, s. 114.

22 Por. E. Klat-Górska, Przeniesienie własności..., *op. cit.*, s. 21.

23 Więcej w przedmiocie wykładni systemowej przepisu – K. Stefańska Model indywidualnego gospodarstwa rolnego w świetle znowelizowanego kodeksu cywilnego, PiP 1992, z. 3, s. 32.

24 Rozważyć można czy ustawodawca zrezygnował w ogóle z kryterium prawnego (własnościowego), skoro definicja gospodarstwa nie posługuje się tym kryterium wprost. Wnikliwsza analiza treści art. 553 kc. w zw. z art. 461 i 46 § 1 kc. wskazuje jednakże, że kryterium prawne ma zastosowanie do definicji gruntu rolnego, a zatem pośrednio również do definicji gospodarstwa rolnego, którego częścią są grunty rolne. Por. M. Ptaszyk, Nowe zasady..., *op. cit.*, s. 54.

25 Przy czym gospodarstwo takie może pełnić również inne funkcje np. proekologiczne. Por. szerzej T. Kurowska, Ekologiczna funkcja..., *op. cit.*, s. 109 i nast.

26 Przed rokiem 1990 możliwość nabycia własności nieruchomości rolnej uzależniona była od spełnienia dwóch przesłanek – podmiotowej (art. 160 kc.) – posiadania odpowiednich kwalifikacji rolniczych oraz przedmiotowej (art. 163 kc.), związanej z podziałem gospodarstwa rolnego.

z daleko idącą dezaprobatą²⁷. Wypada jednakże zauważyć, że krok ten stanowił wzmocnienie prawa własności. Istotne jest bowiem, iż prawo własności jest gwarantem wolności²⁸. Jego zadaniem jest przede wszystkim ochrona jednostkowej niezależności w sferze działalności gospodarczej właścicieli. Dlatego też wprowadzone do gry rynkowej cywilnoprawne środki ochrony własności dają właścicielowi poczucie pewności. Bez poczucia pewności właściciela nie można byłoby mówić o realizacji zasady swobodnej działalności gospodarczej²⁹. Z drugiej strony podnieszono, że skreślenie art. 163 kc. mogło być przyjęte jako otwarcie możliwości dostosowania powierzchni gospodarstwa rolnego do innych czynników produkcji w gospodarstwie bez ingerencji administracyjnej³⁰. Z punktu widzenia przyjętych zasad gospodarki rynkowej i potrzeby wzmacniania ochrony prawa własności, wyrażającej się m.in. większą, niż to miało miejsce wcześniej, swobodą rozporządzania prawem własności, przyjęte wówczas rozwiązanie prawne można by uznać za logiczne i uzasadnione³¹.

Z mniejszą konsekwencją dokonano zmian w regulacjach obowiązujących przy zniesieniu współwłasności nieruchomości rolnej. Wobec braku możliwości dalszego odwoływania się do reguł obowiązujących przy podziale gospodarstwa ustawodawca miał możliwość również w tej materii zrezygnować z jakichkolwiek ograniczeń. Wybrał on jednak inną drogę, polegającą na ustaleniu nowego kryterium, za które uznano niesprzeczność zniesienia współwłasności z zasadami prawidłowej gospodarki rolnej, co stanowi szczególną regulację uzupełniającą działanie innych przepisów³². Wypada zauważyć, że nastąpiła również zmiana przedmiotu zniesienia współwłasności.³³

Działania takie poddano jednak krytyce ze względu na istnienie już w obrocie prawnym norm o podobnym charakterze³⁴, wspomnianą niekonsekwencję w kształ-

27 Szczególnie ostro krytykował te zmiany A. Lichorowicz Por. A. Lichorowicz, O nowy kształt zasad obrotu nieruchomościami rolnymi w kodeksie cywilnym, „Rejent” 1997, nr 7. Zob. też uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 20.07.1995 r., III CZP 88/95, OSNC 1995/11/163.

28 Własność rolnicza jest gwarantem wolności – jest to jej najistotniejsza funkcja. Oprócz niej można wyróżnić funkcję produkcyjną oraz majątkową, wyrażającą się w możliwości rozporządzania *inter vivos* i *mortis causa*. Por. T. Kurowska, Ekologiczna funkcja..., *op. cit.*, s. 113–115.

29 Por. T. Kurowska, Upowszechnienie prawa własności..., *op. cit.*, s. 72.

30 K. Stefańska zauważała, że w pierwszym okresie przejściowym ustawodawca, chcąc zapewnić możliwość realizacji przyjmowanych nowych zasad ustrojowo-gospodarczych, zrezygnował z wcześniejszych instrumentów prawnych, głównie administracyjnych, za pomocą których mógł bezpośrednio oddziaływać na kształtowane stosunki społeczne. Zob. K. Stefańska, Problem struktury..., *op. cit.*, s. 125. Wypada krytycznie ustosunkować się do takiego stanowiska, gdyż autorka zdaje się popierać fakt, iż w rzeczywistości zmiany lat 1988–1990 były pozorowane, z zamierzeniem powrotu do *status quo* po pewnym czasie.

31 Por. T. Kurowska, Upowszechnienie prawa... *op. cit.*, s. 72.

32 Art. 58 i 211 kc.

33 W miejsce zniesienia współwłasności nieruchomości rolnej mamy do czynienia ze zniesieniem współwłasności gospodarstwa rolnego. Ustawodawca zdaje się sygnalizować, że istotniejsza jest kwestia stwarzania warunków dla rozwoju produkcji rolnej w gospodarstwach rolnych od samej struktury obszarowej Por. K. Stefańska, Problem struktury..., *op. cit.*, s. 126.

34 W piśmiennictwie podnieszono, że nowe brzmienie art. 213 kc. jest niezwykle podobne do treści art. 211 kc., Przyjmowano zatem, że zakaz podziału rzeczy *in natura* ze względu na jej społeczno-gospodarcze przeznaczenie w pełni zaspokajałby potrzeby w tym zakresie. Podobną funkcję miałyby dwie pozostałe przesłanki. Por.

towaniu modelu obrotu nieruchomościami rolnymi³⁵, brak precyzji w określeniu przesłanek zniesienia współwłasności, a także nieuzasadnione różnicowanie umownego i sądowego zniesienia współwłasności. Za zgodne z przyjętą ideologią uznać natomiast należy przyznanie współwłaścicielom możliwości samodzielnego określenia wysokości spłat z tytułu zniesienia współwłasności gospodarstwa rolnego³⁶, choć z zachowaniem pewnych instrumentów ograniczających swobodę współwłaścicieli dokonujących zniesienia. Mimo iż krytycznie należy odnieść się do niepotrzebnych modyfikacji ogólnej reguły, to w sumie nowelizację w tym zakresie wypada uznać za korzystną w kontekście możliwości kształtowania struktury agrarnej.

Zauważyć wypada, iż w ten sposób polski ustawodawca zaliczany był do kręgu ustawodawstw krajowych, w których brak było środków prawnych kontroli obrotu gruntami rolnymi³⁷. Odejście od szczególnej regulacji obrotu uznawane było za kryzys prawa rolnego³⁸, prowadzący do szeregu konsekwencji, m.in: niekontrolowanego dzielenia gospodarstw rolnych i nieracjonalnej koncentracji gruntów³⁹.

Regulacje takie były jednocześnie wyrazem przyjętej filozofii swobody gospodarczej⁴⁰, konkurencji, prawa rynku, wzmocnienia ochrony własności prywatnej⁴¹, poczucia pewności, niezbędnego do realizacji zasady swobodnej działalności gospodarczej⁴².

Silna tendencja do wyeliminowania z prawodawstwa rolnego instytucji i przepisów była odzwierciedleniem powszechnego odczucia odreagowania braku posza-

M. Ptasiak, *Nowe zasady...*, *op. cit.*, s. 55. Wniosek taki zawiera również postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26.05.1997 r., II CKN 186/97, LEX nr 50611.

- 35 Szczególnej krytyce poddano bowiem fakt jednoczesnego uchylecia art. 163 kc., co skutkowało zniesieniem ograniczeń podziału gospodarstwa przy przeniesieniu własności, przy jednoczesnym utrzymaniu tychże ograniczeń podczas podziału wskutek zniesienia współwłasności nieruchomości. Wedle zgodnej opinii doktryny, należało albo utrzymać ograniczenia w obu przypadkach, albo uchylić również art. 213 kc. Por. M. Ptasiak, *Nowe zasady...*, *op. cit.*, s. 55. Por. R. Szytko, *Podstawowe zasady...*, „Rejent” 2003, nr 5, s. 21, E. Klat-Górska, *Przeniesienie własności...*, *op. cit.*, s. 36.
- 36 Dopiero bowiem brak zgody co do wysokości spłat skutkowało możliwością ich obniżenia, stosownie do normy zawartej w art. 216 § 2 kc., por. uwagi zawarte w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 15.10.1991 r., III CRN 219/91, LEX nr 79953. Zob. też podnoszony zarzut quasi-wyłączenia – S. Wójcik, *Nowe regulacje – nowe problemy i wątpliwości*, „Rejent” 1999, nr 8, s. 162; także: M. Niedosiał, *Glosa do postanowienia SN z dnia 6 stycznia 2000 r.*, I CKN 320/98 PiP 2001, nr 2, s. 110; podobnie T. Justyński, *Glosa do postanowienia SN z dnia 6 stycznia 2000 r.*, I CKN 320/98, PS 2001, nr 10, s. 141.
- 37 Podobne regulacje miały wówczas Wielka Brytania, Belgia i Grecja. Por. A. Lichorowicz, *Obrót gruntami rolnymi w Europie Zachodniej*, „Studia Prawnicze” 1991, nr 3, s. 109.
- 38 W. Pańko, *Prawo rolne, Kryzys czy wielki zwrot?, Z zagadnień prawa cywilnego*. Księga pamiątkowa ku czci prof. A. Stelmachowskiego, Białystok 1991, s. 125 i nast.
- 39 Por. A. Lichorowicz, *O nowy kształt obrotu...*, *op. cit.*, s. 39.
- 40 Co znalazło potwierdzenie w art. 20 Konstytucji z 1997 r. (oraz art. 6 Konstytucji w brzmieniu nadanym jej ustawą z dnia 29 XII 1989 r.). Odnośnie do roli przepisów prawa cywilnego w ochronie własności por. A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1984, s. 53; A. Wolter, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1982, s. 15; K. Stefańska, *Problem struktury...*, *op. cit.*, s. 124–125; C. Kosikowski, *Wolność gospodarcza w prawie polskim*, Warszawa 1995, s. 44.
- 41 J. Pietrzykowski, *Nowy stan prawny w zakresie dziedziczenia gospodarstw rolnych oraz ich podziału*, „Nowe Prawo” 1990, nr 1–2, s. 192–196; K. Stefańska, *Status producenta rolnego w świetle prawnej regulacji ochrony gruntów rolnych*, „Studia Prawnicze” 1991, nr 3, s. 113.
- 42 T. Kurowska, *Upowszechnienie...*, *op. cit.*, s. 72.

nowania własności prywatnej, charakterystycznego dla poprzedniego systemu⁴³. Instytucje ograniczające obrót istniały, i istnieją, również w ustawodawstwie państw zachodnioeuropejskich i zdaniem niektórych autorów służyły, i służą, ochronie gospodarstw rolnych⁴⁴. W Polsce wykorzystywane były jednak w innych celach, „zamrażając rozwój indywidualnych gospodarstw rolnych”⁴⁵. Tak więc dokonane zmiany oceniane były przez niektórych pozytywnie, jako logiczne i zasadne zwiększenie swobody rozporządzania prywatną własnością⁴⁶, ale w większości przypadków spotkały się z silną krytyką⁴⁷, jako akt zbyt liberalny, stanowiący wyraz braku troski ustawodawcy o sprawy produkcji rolnej, nieodzwierciedlający tendencji ochrony gospodarstw rolnych, występującej w regulacjach krajów członkowskich UE⁴⁸, który hamuje poprawę struktury agrarnej Polski⁴⁹. Zauważono również sprzeczność tej tendencji z procesami obserwowanymi w innych krajach europejskich, polegających na zwiększeniu ilości aktów prawnych dotyczących rolnictwa oraz rozszerzeniu przedmiotu prawa rolnego mimo zmniejszenia się liczby ludności zawodowo czynnej w rolnictwie⁵⁰.

Wypada jednak zauważyć, iż nie jest to objaw charakterystyczny wyłącznie dla dyscypliny będącej przedmiotem niniejszej rozprawy, lecz trend, który odnotowuje się praktycznie we wszystkich obszarach życia społecznego. Fakt zmniejszania

43 A. Jurcewicz, Prawo rolne w przededniu wejścia Polski do Unii Europejskiej, „Stuida Iuridica Agraria” 2000, t. 1, s. 99.

44 *Ibidem*, s. 99.

45 Można zadać sobie pytanie zatem, czy zgodnie z zasadą konwergencji kapitalistyczne ustroje państw Europy Zachodniej zaczęły ewoluować w kierunku rozwiązań socjalistycznych, czy też zbieżność instytucji i osiągnięcie odmiennych skutków jest możliwe w związku z odmiennym stanem wyjściowym.

46 A. Jurcewicz, Prawo rolne w przededniu..., *op. cit.*, s. 99

47 A. Oleszko, Prawo rolne i żywnościowe, *op. cit.*, s. 103; M. Błażejczyk, Farmeryzacja to wielka blaga, „Trybuna” 1990, nr 45; tenże, Wolny obrót gruntami rolnymi, „Trybuna” 1990, nr 82; A. Lichorowicz, Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej, Białystok 2000, M. Ptaszyk, Nowe zasady..., *op. cit.*, s. 55.

48 M. Ptaszyk przytaczał m.in. argumenty, iż w wielu krajach limituje się środkami ekonomicznymi obszar gospodarstw rolnych, czy nawet korzystanie z siły najemnej. Por. M. Ptaszyk, Nowe zasady..., *op. cit.*, s. 57. A. Lichorowicz natomiast zauważał, że w całej Europie Zachodniej przyjęta jest kontrola kwalifikacji zawodowych nabywcy nieruchomości rolnej, sprawdzenie czy transakcja nie ma charakteru spekulacyjnego, a w konsekwencji możliwość odmówienia zgody na transakcję, którą on uznał za nieracjonalną z punktu widzenia interesów struktury agrarnej oraz produkcji rolnej danego kraju. Por. A. Lichorowicz, O nowy kształt obrotu..., *op. cit.*, s. 39. Wypada zauważyć, że autor ten prezentuje stanowisko oparte na wierze w skuteczność działania biurokracji w warunkach bardzo daleko posuniętego luzu decyzyjnego. Należałoby rozważyć, czy właśnie takie rozwiązanie nie niesie ze sobą ryzyka nieracjonalnego wykorzystywania gruntów rolnych. Szczególnie w przypadku większych transakcji tego typu kontrola może stać się w praktyce iluzoryczna, ze względu na zaangażowanie w nie olbrzymich kwot pieniędzy i podatność struktur administracyjnych na przedkładanie własnych doraźnych korzyści nad wypełnianie swych obowiązków i strzeżenie przed działaniami sprzecznymi z interesem ogólnym. Przykłady tego typu można dostrzec w działalności organów zarówno II RP, PRL, jak i III RP. Zgłosić można wniosek o rozważenie tezy, iż pod warunkiem istnienia barier ekonomicznych blokujących możliwość nieograniczonego przekształcania nieruchomości rolnych w grunty służące celom nierolniczym, egoistyczny cel właściciela nieruchomości, nawet spekulującego ziemią, będzie lepszą gwarancją kształtowania się procesów korzystnych dla struktury agrarnej kraju niż wzmoczona kontrola administracyjna.

49 A. Lichorowicz, Stowarzyszenie Polski z EWG a polskie ustawodawstwo rolne, „Państwo i Prawo” 1992, z. 9, s. 54.

50 Uwagi te zawarł R. Budzinowski, przypominając tezę J. Hudault. Por. R. Budzinowski, Czynniki rozwoju prawa rolnego, (w:) Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej, Białystok 1998, s. 29; J. Hudault, Droit rural, Paris 1987, s. 1.

się liczby ludności rolniczej czynnej zawodowo nie ma więc bezpośredniego związku ze zwiększeniem zakresu regulacji prawnej, a występowanie tych dwóch zjawisk nie powinno być traktowane w kategoriach paradoksu⁵¹. Należy zaznaczyć, iż niewątpliwie istnieje wiele czynników powodujących powstanie takiego stanu rzeczy, w tym w szczególności postęp technologiczny, powodujący coraz dalej idące skomplikowanie procesu produkcji żywności oraz rozwój wymiany handlowej, skutkujący działaniami producentów krajowych starających się ograniczyć możliwość importu.

Wydaje się jednakże, iż decydujący wpływ na powstawanie stanu przeregulowania rolnictwa ma presja biurokracji, która w celu uzasadnienia potrzeby swego istnienia musi posiadać jak najszerszą grupę podmiotów poddanych jej kontroli⁵². W tym kontekście zrozumiałe staje się uzależnianie otrzymania państwowej pomocy od spełnienia określonych warunków⁵³.

Stan swobody sprzyjał żywiołowości obrotu i funkcjonowania gospodarstw rolnych⁵⁴, lecz uznawany był nawet za graniczący z gospodarczym samookaleczeniem⁵⁵, mający tak czy inaczej charakter przejściowy⁵⁶, gdyż wobec osiągnięcia *communis opinio* co do konieczności harmonizowania polskiego ustawodawstwa rolnego z rozwiązaniami przyjętymi w Unii Europejskiej, kwestia struktury agrarnej mogła stać się jednym z czynników najbardziej opóźniających pełną integrację Polski z Unią⁵⁷. Podnoszono również brak uzasadnienia dla tak dalece idącej liberalizacji oraz nieuchronność odwrotu od tej polityki⁵⁸.

Pojawiły się zatem postulaty dokonania zmian w ustawodawstwie. Wskazywano przede wszystkim na potrzebę wprowadzenia regulacji przywracających wymóg kwalifikacji rolniczych⁵⁹, ograniczających nieracjonalne podziały gospodarstw rolnych poprzez rozciągnięcie działania przepisu art 213 kc. na cały obrót *inter vivos*⁶⁰, a nie tylko na sądowe zniesienie współwłasności. Proponowano zatem precyzyjne

51 Jak przyjmuje za J. Hudault R. Budzinowski, Czynniki rozwoju, *op. cit.*

52 Wypada zauważyć, iż dzięki trwającemu co najmniej od połowy XIX wieku nieprzerwanemu, dynamicznemu rozwojowi gospodarczemu, możliwe stało się utrzymanie coraz liczniejszej grupy osób zatrudnionych w administracji rządowej i samorządowej. W tym kontekście zmniejszanie się liczby osób pracujących bezpośrednio w zawodach produkcyjnych, w tym w szczególności w rolnictwie, jest pośrednio powiązane ze zwiększeniem się zakresu władztwa państwa.

53 Co, wydaje się, za korzystne uznaje M. Ptaszyk, opowiadając się za utrzymaniem tego typu regulacji. Por. M. Ptaszyk, Nowe zasady..., *op. cit.*, s. 58.

54 K. Stefańska, Status producenta..., *op. cit.*, s. 113.

55 A. Lichorowicz, Obrót gruntami..., *op. cit.*, s. 110.

56 S. Prutis, (w:) P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, Warszawa 1994, s. 96.

57 A. Lichorowicz, Harmonizowanie polskiego ustawodawstwa strukturalnego w rolnictwie z ustawodawstwem Unii Europejskiej (na przykładzie prawnego pojęcia gospodarstwa rolnego), „Państwo i Prawo” 1996, z. 4–5, s. 130.

58 S. Prutis, Polskie prawo rolne na tle..., *op. cit.*, s. 96.

59 Tak: A. Lichorowicz, O nowy kształt obrotu..., *op. cit.*, s. 41.

60 Z wyłączeniem mniejszych gospodarstw rolnych, w granicach 1–2 ha. Minima te, zróżnicowane dla poszczególnych regionów Polski, miały ustalać Minister Rolnictwa. Por. A. Lichorowicz, O nowy kształt obrotu..., *op. cit.*, s. 41. Por. również: T. Kurowska, Gospodarstwo rodzinne czy gospodarstwo rozwojowe. Dylematy wyboru, (w:) Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej, Białystok 1998, s. 110.

określenia prawnych kryteriów racjonalności podziału gospodarstwa rolnego gwarantujących, iż jednostki powstałe w wyniku podziału będą jednostkami zdolnymi, w oparciu o własną produkcję, do zapewnienia minimum egzystencji⁶¹ przeciętnej rodzinie rolniczej⁶². Jako sankcję niespełnienia kryterium proponowano bezwzględną nieważność czynności prowadzącej do podziału⁶³.

Wypada przychylić się do tego stanowiska, z zastrzeżeniem jednak, iż regułą powinna być zupełna swoboda obrotu. Niezależnie od powyższego, powinna istnieć norma określająca precyzyjnie, jakiej wielkości gospodarstwo spełnia kryterium zdolności do produkcji.

Strony umowy mogłyby dokonać czynności prawnych prowadzących do takiego ukształtowania własności poszczególnych gospodarstw, że niektóre z nich nie spełniałyby ustawowej przesłanki. Byłoby to obłożone jednakże sankcją analogiczną, jak w przypadku pozbawienia gruntów rolnych ich rolnego charakteru. Minimalną wielkość gospodarstwa określać powinien minister odpowiedzialny za sprawy rolnictwa⁶⁴. Należałoby w tym przypadku wprowadzić przepis, który uzależniałby ustanowienie tej normy od wiążącej opinii kolegialnego ciała – rady legislacyjnej, komisji naukowej, złożonej z mocy prawa z wylosowanych profesorów katedr rolnych w Polsce. Minister właściwy do spraw rolnictwa mógłby ewentualnie zmodyfikować zaproponowaną normę o 10–20%.

Proponowane rozwiązanie ma wiele zalet:

- 1) kryterium zdolności do produkcji określane byłoby przez czynnik kompetentny, przez osoby posiadające największą wiedzę i doświadczenie w przedmiocie, którego dotyczyłaby decyzja,
- 2) kolegialność ciała zapewniałaby jego odporność na próby realizowania partykularnych interesów,
- 3) długie, co najmniej roczne *vacatio legis*, chroniłoby przed próbą wykorzystywania regulacji przez podmioty posiadające wcześniej wiedzę o wprowadzeniu normy określonej treści do obrotu prawnego,

61 T. Kurowska mówi wprost o „efektywności” gospodarstwa rolnego, jako że kryteria formalne nie doprowadziły do przeciwdziałania rozdrobnieniu. Zob. T. Kurowska, *Gospodarstwo rodzinne czy...*, *op. cit.*, s. 118.

62 Jako że obowiązujące sformułowanie, zawarte w art 213 kc., uznawano za zbyt ogólnikowe, dające pole do różnorodnej, zarówno bardzo liberalnej, jak i rygorystycznej, wykładni. Por. A. Lichorowicz, *O nowy kształt obrotu...*, *op. cit.*, s. 41.

63 Takie stanowisko zajął A. Lichorowicz oraz S. Wójcik. Por. A. Lichorowicz, *O nowy kształt obrotu...*, *op. cit.*, s. 42; S. Wójcik, *Obrót nieruchomościami i gospodarstwami rolnymi między osobami fizycznymi – próba oceny i wnioski de lege ferenda*, Księga pamiątkowa, I Kongres Notariuszy RP, Kluczbork 1944, s. 336. Odmiennie: K. Stefańska, *Model indywidualnego gospodarstwa rolnego w świetle znowelizowanego kodeksu cywilnego*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 3; S. Prutis, (w:) *Polskie prawo rolne na tle...*, *op. cit.*, s. 96, 100.

64 Wypada zauważyć za A. Lichorowiczem, że działanie tej zasady może być uelastycznione określonymi wyjątkami, a w szczególności zasadą dopuszczającą doliczanie sobie przez uczestników podziału własnej powierzchni uprawnej pod warunkiem, że jej usytuowania zapewnia związek gospodarczy z nowo nabywanymi, w wyniku podziału, gospodarstwami. Por. A. Lichorowicz, *O nowy kształt obrotu...*, *op. cit.*, s. 42

- 4) zachowana byłaby zasada swobody obrotu; strony mogłyby dokonać nieracjonalnego, z punktu widzenia zasad gospodarki, podziału gospodarstwa rolnego; ze względu na znaczny koszt takiej operacji, sytuacje takie należałyby do rzadkości, ale byłyby możliwe.

Przedstawionym powyżej propozycjom można oczywiście zarzucić, iż w sposób nieuzasadniony zawężają zasady wolnego rynku i wprowadzają elementy zakłócające swobodny przepływ dóbr i kapitałów. Wydaje się jednak, że ograniczenia te nie byłyby w sposób istotny odczuwalne dla większości uczestników obrotu, a chroniłyby jedynie przed sytuacjami ekstremalnymi, polegającymi na oczywiście sprzecznym z ich przeznaczeniem wykorzystaniu gruntów rolnych.

Odrębny problem to kwestia podziału poszczególnych działek wchodzących w skład gospodarstw rolnych.⁶⁵ Zapobiec temu mogłaby regulacja podobna do powyżej postulowanej, dotycząca gospodarstwa jako całości, jednakże stosowana od niej niezależnie. Dodatkowo instrumentem wspomagającym kształtowanie korzystnej struktury agrarnej, przyspieszającym koncentrację gruntów, mogłaby być instytucja ustawowego prawa pierwokupu na rzecz właścicieli gruntów sąsiadujących ze sprzedawaną nieruchomością czy też jej częścią⁶⁶.

Zniesienie norm maksymalnych wielkości gospodarstwa przyjęte zostało przez środowisko naukowe raczej pozytywnie, choć pojawiły się głosy już nie za zakazem nabywania nieruchomości w ilości przekraczającej ustawową wielkość, lecz za wprowadzeniem państwowej kontroli takiego nabycia w drodze wymogu uzyskania zgody odpowiedniego organu administracji na dalsze powiększanie gospodarstwa.

Wniosek taki zgłosił A. Lichorowicz⁶⁷, który zaproponował, aby organ administracji badał fakt dysponowania przez nabywcę odpowiednimi środkami materialno-technicznymi oraz potencjałem pracy ludzkiej zapewniającym racjonalne zagospodarowanie powiększonego gospodarstwa, racjonalność dalszego powiększania gospodarstwa, zwłaszcza w kontekście np. istnienia przeludnienia na wsi. Dodatkowo zadaniem organu byłoby zapobieganie operacjom typu spekulacyjnego. Autor proponował stosunkowo duży rozmiar obszarowy ograniczający proces koncentracji⁶⁸, zastrzegając, iż odnosić się on powinien do obrotu *inter vivos*.

65 Odnotować należy pogląd A. Lichorowicza, że racjonalny z punktu widzenia kryteriów obszarowych i produkcyjnych podział gospodarstwa może być szkodliwy dla struktury agrarnej kraju. *Ibidem*, s. 43.

66 Instrument ten stosowany jest m.in. w prawie włoskim oraz w innych krajach romańskiej rodziny prawa. Propozycję wprowadzenia sąsiedzkiego prawa pierwokupu zawierał projekt ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, ale niestety polski ustawodawca uznał go za przedwczesny.

67 Por. A. Lichorowicz, O nowy kształt obrotu..., *op. cit.*, s. 44. Autor powoływał się przy tym na regulacje w innych krajach Europy, jak np. Francja, Niemcy, Dania czy kraje Beneluxu, gdzie funkcjonuje rygorystyczny system kontroli nadmiernego powiększania gospodarstw.

68 Był to obszar 200–300 ha.

Powrót do ograniczeń w obrocie

Istotne zmiany w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi zaszły z dniem 16 lipca 2003 r., kiedy to weszła w życie ustawa dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (dalej: UKUR)⁶⁹.

Ustawa stanowi, że określa się zasady kształtowania ustroju rolnego państwa poprzez: poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych, powierzenie prowadzenia działalności rolniczej osobom o odpowiednich kwalifikacjach.

Ustawa wprowadziła do porządku prawnego pojęcie „nieruchomości rolnej” na swój użytek oraz definicję gospodarstwa rodzinnego jako szczególnej kategorii gospodarstw rolnych, którego cechami jest prowadzenie przez rolnika gospodarstwa indywidualnego, gdy łączna powierzchnia użytków rolnych jest nie większa niż 300 ha oraz, co wynika z zawartej w ustawie definicji gospodarstwa rolnego, nie jest mniejsza niż 1 ha. Jak podnoszono, definicja taka zawiera pewne niekonsekwencje⁷⁰.

Przed wszystkim jednak odnotować należy powrót do ograniczeń obrotu o charakterze podmiotowym. Własność nieruchomości rolnej, bez zmiany jej dotychczasowego rolniczego przeznaczenia, może być przeniesiona pod warunkiem posiadania przez nabywcę statusu rolnika indywidualnego, co oznacza łączne występowanie następujących cech:

- a) musi to być osoba fizyczna,
- b) będąca właścicielem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni użytków rolnych nieprzekraczającej 300 ha⁷¹,
- c) prowadząca osobiście gospodarstwo rolne⁷², potwierdzone zaświadczeniem organu gminy,
- d) posiadająca kwalifikacje rolnicze⁷³, udokumentowane za pomocą odpowiedniego świadectwa lub poświadzonego oświadczenia⁷⁴ o osobistym prowa-

69 Dz.U. Nr 64, poz. 592.

70 Gospodarstwo rolne o powierzchni na przykład 1–2 ha użytków rolnych choć nie jest w stanie zapewnić egzystencji przeciętnej rodzinie rolniczej może pretendować do statusu gospodarstwa rodzinnego, jeśli spełnia inne warunki z art. 5 i 6 ustawy. Por. A. Lichorowicz, Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, KPP 2004, nr 2, s. 387.

71 Jest to suma wszystkich użytków rolnych stanowiących własność danej osoby fizycznej lub przez nią dzierżawionych, położonych w Polsce, niezależnie od liczby gospodarstw rolnych, które te nieruchomości tworzą. Por. Z. Truskiewicz, Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, cz. II, „Rejent” 2003, nr 11, s. 113. Podobnie: E. Klat-Górska, Ograniczenia w nabywaniu własności nieruchomości rolnych według ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, cz. II, „Rejent” 2004, nr 6, s. 72.

72 Prowadzenie oznacza tu sprawowanie nadzoru, kierowanie, a nie sam fakt bycia właścicielem bądź posiadaczem użytków rolnych. Por. E. Klat-Górska, Przeniesienie własności..., *op. cit.*, s. 24. por. też: B. Wierzbowski, Wójt nie musi być detektywem, ale będzie geodetą, „Rzeczpospolita” 2003, nr 9, s. 5.

73 Głos krytyczny: Z. Truskiewicz, Wszystko zależy od agencji i przypadku, „Rzeczpospolita” 2003, nr 5, s. 6.

74 Odnośnie do charakteru oświadczenia z art. 7 ust. 5 ustawy i problemów z jego prawną kwalifikacją zob. J. Górecki, Nowe ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi, „Państwo i Prawo” 2003, nr 10, s. 5. oraz B. Wierzbowski, Wójt nie musi..., *op. cit.*

dzeniu gospodarstwa⁷⁵ lub pracy w gospodarstwie⁷⁶ przez co najmniej pięć lat⁷⁷ w sposób określony przepisami ustawy,

e) zamieszkała w gminie, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład tego gospodarstwa.

Nie ma przy tym znaczenia dla spełnienia powyższych przesłanek wiek osoby nabywającej nieruchomość rolną ani też stopień zdolności do pracy w chwili nabywania nieruchomości rolnej, fakt dodatkowego zatrudnienia nabywcy poza gospodarstwem rolnym czy prowadzenia innej pozarolniczej działalności gospodarczej. Nie jest istotne, czy dochody uzyskiwane z osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego są głównym czy ubocznym źródłem utrzymania, oraz ile czasu pracy poświęca rolnik dla prowadzenia pozarolniczej aktywności zawodowej, a ile na osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego⁷⁸.

Celem wprowadzenia do ustawodawstwa kategorii rolnika indywidualnego była próba kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi. Ustawa określa bowiem w art. 7 ust. 6, że przy zawieraniu umowy, w wyniku której następuje przeniesienie własności nieruchomości rolnej, nabywca jest obowiązany do przedłożenia dowodów spełniania przesłanek zaliczenia go do kategorii rolnika indywidualnego albo złożenia oświadczenia, że nie spełnia on warunków określonych w art. 5 i 6. W oświadczeniu tym należy podać łączną powierzchnię i miejsce położenia nieruchomości rolnych, których nabywca jest właścicielem lub dzierżawcą⁷⁹. Podzielić należy pogląd E. Klat-Górskiej, że z przepisu art. 7 ust. 6 ustawy wynika więc, że szczególne warunki o charakterze podmiotowym, których spełnienia wymaga ustawodawca od nabywcy nieruchomości rolnej, odnoszą się do każdego rodzaju nabycia w drodze umowy prawa własności takiej nieruchomości: sprzedaży, zamiany, darowizny, działu spadku, zniesienia współwłasności, jak również zbycia spadku przed stwierdzeniem nabycia spadku przez sąd oraz zbycia udziału spadkowego lub udziału we współwłasności⁸⁰. Odmiennie traktować należy umowę sprzedaży zawartą pod warunkiem wykonania prawa pierwokupu czy też umowę przedwstępną⁸¹, a także znie-

75 W kwestii uprawnień małżonków – współwłaścicieli gospodarstwa zob. A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania...*, KPP 2004, nr 2, s. 387.

76 Ustawa nie stawia wymogu bezpośredniej pracy w gospodarstwie rolnym, zatem można przyjąć, iż chodzi o pracę w gospodarstwie rolnym w jakimkolwiek charakterze, nawet np. na stanowisku księgowej. Por. Z. Truszkiewicz, *Przeniesienie własności...*, „Rejent” 2003, nr 11, s. 113.

77 Ustawodawca nie użył tu zwrotów „nieprzerwanie” i „bezpośrednio przed dokonaniem czynności prawnej”. Okres tych pięciu lat może być więc sumą różnych okresów kiedykolwiek przed dniem nabycia nieruchomości rolnej (byle przez okres co najmniej pięciu lat), nawet w odległym czasie. Por. E. Klat-Górska, *Przeniesienie własności...*, s. 25. Podobnie: B. Wierzbowski, który stwierdził, że z ustawy nie wynika, aby wymagany okres pięcioletni musiał być okresem jednorodnym. Por. B. Wierzbowski, *Wójt nie musi...*, *op. cit.*

78 Por. E. Klat-Górska, *Przeniesienie własności...*, s. 26.

79 Odnośnie do problemów związanych z wspomnianymi dokumentami i oświadczeniami w praktyce notarialnej zob. Z. Truszkiewicz, *Przeniesienie własności...*, „Rejent” 2003, nr 11, s. 113.

80 E. Klat-Górska, *Ograniczenia w nabywaniu własności nieruchomości rolnych według ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, cz. I*, „Rejent” 2004, nr 5, s. 58.

81 Por. R. Szytk, *Podstawowe zasady...*, „Rejent” 2003, nr 5, s. 21; odmiennie, choć nie do końca konsekwentnie: E. Klat-Górska, *Ograniczenia w nabywaniu...*, „Rejent” 2004, nr 6, s. 72. Jednocześnie autorka ta rozwijając

sienie współwłasności nieruchomości rolnej⁸². Przesłanki z art. 6 ustawy należy jednakże spełnić w razie zawarcia umowy sprzedaży pomiędzy właścicielem nieruchomości rolnej a osobą, która wykonuje uprawnienia płynące z prawa pierwokupu. Sądzi się, że warunki z art. 6 ustawy musi spełniać każdy nabywca przy nabyciu nieruchomości rolnej w drodze umowy na współwłasność oraz każdy nabywca udziału w takiej nieruchomości⁸³. O treści umowy sprzedaży nieruchomości rolnej zawiadamia się ANR.

W przypadku niezachowania wymogów dotyczących przesłanek podmiotowych Agencji Nieruchomości Rolnych przysługuje prawo pierwokupu albo wykupu (nabycia)⁸⁴. Wypada przypomnieć, że korzystanie przez Agencję z prawa pierwokupu (lub nabycia) nie jest obowiązkowe. To Agencja decyduje, czy dana umowa przenosząca własność nieruchomości rolnej jest korzystna z punktu widzenia kształtowania ustroju rolnego, czy też nie⁸⁵ (a zatem skupia w sobie coraz większy obszar władztwa, opartego na uznaniu⁸⁶).

Jeżeli cena sprzedawanej nieruchomości rażąco odbiega od jej wartości rynkowej, wykonujący prawo pierwokupu dzierżawca może, w terminie 14 dni od dnia złożenia oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu, wystąpić z powództwem o ustalenie ceny tej nieruchomości. Sąd ustala wówczas cenę nieruchomości przy zastosowaniu sposobów ustalania przewidzianych w przepisach ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Bezwarunkowe zawarcie umowy, której celem jest przeniesienie prawa własności nieruchomości, obwarowane jest sankcją bezwzględnej nieważności umowy⁸⁷.

powyższą myśl odnotowuje, że w doktrynie, pod rządami przepisów kc. obowiązujących przed 1 października 1990 r. odnoszących się do przesłanek podmiotowych nabycia nieruchomości rolnych, utrwalony był pogląd, iż dopuszczalne jest zawarcie umowy zobowiązującej do przeniesienia własności nieruchomości rolnej pod warunkiem, że nabywca uzyska kwalifikacje rolnicze. Następnie przyznaje, że pogląd ten można zaakceptować i w obecnym stanie prawnym. Por. E. Klat-Górska, *Przeniesienie własności...*, s. 26.

82 Każdy ze współwłaścicieli może otrzymać na własność część dotąd wspólnej nieruchomości rolnej, odpowiadającą wielkości i wartości jego udziału we współwłasności, bez względu na to, czy spełnia warunki z art. 6 ustawy. W stosunku do części przewyższającej udział, należałoby wymagać od współwłaściciela spełnienia warunków z art. 6. Por. E. Klat-Górska, *Ograniczenia w nabywaniu...*, „Rejent” 2004, nr 6, s. 72.

83 Por. E. Klat-Górska, *Ograniczenia w nabywaniu...*, „Rejent” 2004, nr 5, s. 58.

84 Z zastrzeżeniem wyłączeń z art. 3 ust. 5–7 oraz 4 ust. 4 UKUR.

85 Decyzja ANR nie jest decyzją administracyjną, co oznacza, że nie jest zaskarżalna do jakiegokolwiek organu czy sądu. Por. Z. Truszkiewicz, *Wszystko zależy od agencji i przypadku*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 5, s. 6.

86 Jak zapewniał Jan Bielański, dyrektor Departamentu Gospodarki Ziemią i Infrastruktury Ministerstwa Rolnictwa: „Agencja będzie interweniować naprawdę w wyjątkowych sytuacjach. Prawo pierwokupu nie powinno być stosowane masowo w normalnej sytuacji, jaką mamy obecnie”. „Gazeta Prawna” 2003, nr 137, [dodatek: Prawo Na Zamówienie] s. 13. Wg <http://www.anr.gov.pl/pl/article/101333> od momentu obowiązywania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (16 lipca 2003 r.) do końca września 2008 r. Agencja skorzystała z prawa pierwokupu i wykupu w 541 przypadkach, interweniując na rynku prywatnym w odniesieniu do 13,0 tys. ha, a wartość transakcji opiewała na łączną kwotę 118,4 mln zł, w tym w ciągu trzech kwartałów 2008 r. 58 transakcji dotyczyło 809 ha na kwotę 12,2 mln zł.

87 Według E. Klat-Górskiej również, gdy stan prawny jest inny, niż wynikałoby z poświadczonych oświadczeń, o których mowa w art 7 UKUR umowa jest bezwzględnie nieważna. Por. E. Klat-Górska, *Przeniesienie własności...*, s. 25. A. Lichorowicz zauważa, że brak podstaw do przyjęcia, że niezachowanie tychże wymogów po stronie nabywcy powoduje nieważność nabycia. Ustawa dopuszcza złożenie przez nabywcę oświadczenia, że nie

Ustawa spotkała się początkowo z dość powszechną krytyką⁸⁸. Zetknąć się można było nawet ze stanowiskiem, iż „tytuł ustawy wprowadza w błąd, ponieważ najmniej dotyczy ona kształtowania ustroju rolnego”⁸⁹. Wyrażano też obawę, że proces kształtowania ustroju rolnego będzie najprawdopodobniej sumą wielu przypadkowych, a tym samym niejednokrotnie nawzajem wykluczających się działań⁹⁰. Za chybione uznano przytoczone rozwiązania dotyczące kwalifikacji teoretycznych⁹¹, ponadto krytykowano pojawienie się kolizji praw pierwokupu⁹². W roku 2008 Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie zgodności z art. 2 Konstytucji RP oraz z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3⁹³.

Wypada bowiem zauważyć, że prawo pierwokupu i prawo wykupu służą jako instrument powiększania Zasobu Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa, co ocenić należy krytycznie.

Wnioski

Dokonana po 1989 r. zmiana ustroju społeczno-politycznego nie przyniosła w ciągu dziesięciu lat spodziewanych rezultatów w omawianym zakresie⁹⁴. Podjęte w tym celu uchwały Sejmu z dnia 20 grudnia 1989 r. w sprawie rządowych założeń polityki rolnej na 1990 rok⁹⁵ oraz z dnia 19 grudnia 1990 r. w sprawie rządowych założeń polityki rolnej⁹⁶ pozostawały w zasadzie aktami życzeniowymi. Zamiast realizacji celów polityki rolnej, okres po wejściu w życie nowelizacji kodeksu cywilnego w 1990 roku, przynajmniej do roku 2003, charakteryzuje brak odrębnej polityki rolnej. Wychodzą z założenia, iż mechanizmy rynkowe samoczynnie uregulują procesy gospodarcze, w tym również w sferze rolnictwa. Przyjąć jednakże można, iż w zasadzie już od połowy roku 1991 rozpoczął się proces odwrotny, „reakcji”⁹⁷

spełnia warunków określonych w art. 5 i 6 ustawy, co nie ma wpływu na sporządzenie i skuteczność alienacji). Por. A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania...*, KPP 2004, nr 2, s. 387.

88 Por. L. Żyżylewski, „Gazeta Prawna” 2003, nr 100 s. 24.

89 Gazeta Prawna 2003, nr 151 s. 18, Jeszcze jedna niepotrzebna ustawa, Rozmowa z doc. dr hab. Aliną Jurcewicz.

90 Por. L. Żyżylewski, *op. cit.*

91 Por. A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania...*, *op. cit.*

92 Ustawodawca nie dostrzegł kolizji praw pierwokupu przewidzianych w komentowanej ustawie z prawem pierwokupu przewidzianym w art. 166 § 1 kc., gdyż przedmiotem pierwokupu może być ułamkowy udział we współwłasności nieruchomości. Warto tu zauważyć, że w przypadku, gdy współwłaściciel nieruchomości rolnej zamierza sprzedać udział we współwłasności tej nieruchomości osobie fizycznej spoza kręgu współwłaścicieli nieruchomości, która nie spełnia warunków wymaganych przez art. 6 ustawy i nie jest osobą bliską zbywcy, a ANR zamierza skorzystać z ustawowego prawa pierwokupu zgodnie z przepisem art. 3 ust. 4 ustawy, to dojdzie do zbiegu ustawowego prawa pierwokupu przysługującego pozostałym współwłaścicielom takiej nieruchomości w myśl art. 166 § 1 kc. z ustawowym prawem pierwokupu przyznanym przez art. 3 ust. 4 ustawy Skarbowi Państwa. Por. E. Klat-Górska, *Przeniesienie własności...*, s. 59.

93 Zob. wniosek RPO z dnia 13.02.2008, RPO-44723 5-IV/03/BM/DC.

94 A. Oleszko (w.): B. Jeżyńska, A. Oleszko, *Prawo...*, s. 133.

95 M.P. Nr 43, poz. 343.

96 M.P. z 1991 r., Nr 1, poz. 1.

97 Tak: A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle...*, s. 40.

na dość radykalną zmianę lat 1988–1990. Mimo stworzenia podstaw prawnych⁹⁸ do zrealizowania określonych wyżej celów, w praktyce główny nurt działalności Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa⁹⁹ skoncentrował się, przynajmniej do roku 2003, na maksymalizacji dochodów i spłacie zadłużenia, jakie pozostało po przejętych państwowych gospodarstwach rolnych¹⁰⁰ i utrzymaniu własnego, rozbudowanego aparatu urzędniczego¹⁰¹. Godnym uwagi jest postulat dokończenia prywatyzacji gruntów rolnych poprzez uwłaszczenie dzierżawców gruntów państwowych¹⁰². Wobec braku jednoznacznej postawy ustawodawcy w zakresie kształtowania struktury agrarnej, zwracano uwagę¹⁰³ na obowiązki Polski płynące z układu stowarzyszeniowego¹⁰⁴ czy postulaty tzw. raportu Fischlera z 1995 r.¹⁰⁵ Przez okres piętnastu lat, poza początkową próbą zaraz po przełomie z roku 1989, nie podjęto działań legislacyjnych, które mogłyby umożliwić przeprowadzenie zmian strukturalnych. Podnosi się także, iż brak było nawet koncepcji dotyczącej tworzenia nowych gospodarstw rolnych¹⁰⁶.

Cechą charakterystyczną całego dwudziestolecia 1989–2009 była postępująca polaryzacja¹⁰⁷ gospodarstw rolnych. Przy nieznacznym rocznym spadku liczby gospodarstw¹⁰⁸ i jednocześnie spadku powierzchni użytków rolnych ogólnie, nastąpił wzrost powierzchni użytków rolnych w grupach obszarowych: do 2 ha oraz 20 ha i więcej, w tym największy wzrost w grupie 30–50 ha¹⁰⁹. Wskazuje to, po pierwsze,

98 Ustawa z dnia 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z1991 r., nr 107, poz. 464 z późn. zm.).

99 Później ANR.

100 A. Stelmachowski, *Prawo rolne*, s. 33.

101 S. Prutis, *Kierunki zmian modelowych restrukturyzacji i prywatyzacji rolnictwa państwowego*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2000, t. 1, s. 61; tenże, *Instrumenty prawne polityki strukturalnej w rolnictwie (dysfunkcje i bariery)* [w:] „*Studia Iuridica Agraria*” 2002, t. 3, s. 198.

102 A. Stelmachowski, *Problemy harmonizacji prawa w związku z integracją polskiego rolnictwa z Unią Europejską (w:) Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej pod red. S. Prutisa*, Białystok 1998, s. 64–65.

103 A. Lichorowicz, *O instytucji rodzinnego...*, s. 34–35.

104 Układ stowarzyszeniowy ze Wspólnotami Europejskimi z dnia 16.12.1991 r. Z art. 77 ust. 1 i art. 80 układu wynikają obowiązki stron do dążenia do rozwoju indywidualnych gospodarstw rolnych i prawidłowego użytkowania gruntów w tych gospodarstwach.

105 W raporcie postulowano wytworzenie przez każde państwo właściwego specyfice jego struktury agrarnej typu, modelu indywidualnego gospodarstwa rolnego i stworzenia kompletnej regulacji prawnej dotyczącej obrotu własnościowego i dzierżawnego.

106 K. Stefańska, *Poszukiwanie modelu indywidualnego gospodarstwa rolnego*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2001, t. 2, s. 159.

107 Stan obecny i przemiany strukturalne w rolnictwie będą nie tylko utrzymywać, ale także pogłębiać, zróżnicowanie na rolnictwo i gospodarstwa „przydomowe”, uzupełniające dochody rodzin samozaopatrzeniem i przychodami ze sprzedaży niewielkich nadwyżek produktów zbywalnych na lokalnych rynkach oraz rolnictwo i gospodarstwa towarowe związane z rynkiem ponadlokalnym i uzależnione silnie od sytuacji na rynku. Podobne zmiany zachodziły w rolnictwie rozwiniętych gospodarczo krajów Europy Zachodniej i doprowadziły do tego, że obecnie w UE około 1/5 gospodarstw dostarcza 4/5 produkcji.

108 Ok. 0,6% rocznie, za: GUS, *Przemiany agrarne...*, *op. cit.*; Raport z wyników PSR 2002, *op. cit.*

109 Z analizy przemian struktury obszarowej gospodarstw rolnych w naszym kraju wynika, że w rezultacie rozdysponowania Zasobu WRSP ukształtowała się znacząca grupa gospodarstw wielkoobszarowych. Zasadnicze zmiany, wręcz ustrojowe, zaszły w strukturze prawnowłasnościowej gospodarstw o powierzchni powyżej 100 ha. Por. szczegółowo: Włodzimierz Dzun, *Instytut Rozwoju Wsi Rolnictwa PAN* www.awrsp.pl; oraz: GUS, *Przemiany agrarne...*, *op. cit.*; Raport z wyników PSR 2002, *op. cit.*

na kształtujący się dychotomiczny podział¹¹⁰ na gospodarstwa małe, nietowarowe, wytwarzające jedynie na zaspokojenie własnych potrzeb, a więc o funkcji alimentacyjnej, socjalnej, nieprodukcyjnej, i gospodarstwa towarowe, produkcyjne o rozwojowym charakterze oraz zorganizowane przedsiębiorstwa rolne¹¹¹. Tendencje te uznawane były za oznakę zwiększającej się skali ukrytego bezrobocia¹¹², gdy wskutek braku pracy poza rolnictwem następowała kumulacja siły roboczej w rolnictwie, łagodzącą kryzys rynku pracy¹¹³. Jednocześnie następował proces powolnej koncentracji, co potwierdzało słuszność prognoz z ostatnich lat XX wieku i pozwala na wniosek, że trend ten będzie utrzymywał się w następnych latach¹¹⁴, na co wskazują poniższe tabele.

Tablica nr 1
Gospodarstwa indywidualne według grup obszarowych (w tys.)

Rok	Ogółem	Do 1 ha	1–2	2–3	3–5	5–10	10–15	15–20	20–30	30–50	50 i więcej
1996	3061	1020	462	282	386	521	217	89	56	20	9
2000	2854	973	448	269	345	448	186	84	62	27	13
2002	2929	977	517	281	348	427	183	84	64	31	17
2004	2840	988	484	264	330	403	177	80	62	32	19
2005	2729	947	447	259	327	388	168	77	64	34	19
2006	2595	788	419	268	343	415	169	78	62	33	20
2007	2575	771	423	274	340	400	166	77	65	37	21

- 110 Na uwagę zasługuje fakt, że gospodarstwa największe – o powierzchni użytków rolnych 15 ha i powyżej – stanowiły w 2007 roku – 11,2% ogółu indywidualnych gospodarstw rolnych (bez gospodarstw poniżej 1 ha). W 1980 r. gospodarstwa te stanowiły tylko 4,3% ogółu gospodarstw indywidualnych, w roku 1985 – 5,5%, w 1990 – 6,1%, w 1996 r. – 8,5%, w 2002 – 10,1%. W stosunku do 1980 r. nastąpił zatem trzykrotny wzrost udziału powyższych gospodarstw w polskiej strukturze agrarnej. Gospodarstwa te charakteryzują się produkcją towarową, przeznaczoną na zbytni. Por. Rocznik Statystyczny GUS, Warszawa, 1996, Powszechny Spis Rolny 1996 – użytkowanie gruntów i powierzchnia zasiewów, GUS, Warszawa 1997; L. Ostrowski: Gospodarstwa 15-hektarowe i większe. Duże znaczy bardziej dochodowe, „Rzeczpospolita” 23–24.03.1996 r.
- 111 Których liczbę szacował J. Wilkin w końcu XX wieku na ok. 400–600 tys.; zob: J. Wilkin, Przystąpienie czy integracja? Polska droga do Unii Europejskiej, EU–Monitoring II, Marzec 1998, s. 95.
- 112 Por. bliżej A. Woś i inni, Rolnictwo polskie w okresie transformacji systemowej (1989–1997), Warszawa 1998, s. 36.
- 113 Zob. E. Mańkowska, Założenia polityki społeczno-gospodarczej dla obszarów wiejskich i rolnictwa w aspekcie integracji z Unią Europejską, materiał RCDRRiOW we Wrocławiu.
- 114 Z analiz prognostycznych wynikało, że w rolnictwie następuje stopniowa poprawa struktury agrarnej i mechaniczny rynek będą ten proces przyspieszać. E. Mańkowska, Założenia polityki..., *op. cit.* Por. szerzej K. Duczkowska–Małysz, M. Duczkowska–Piasecka, Korzyści i zagrożenia związane z integracją polskiego rolnictwa, Krajowa Konferencja Naukowo–Techniczna, Wrocław 1998; D. Czykier–Wierzbica, Rolnictwo polskie, a integracja z Unią Europejską, Gdańsk 1995; E. Szot, Zależy, jak się liczy, „Rzeczpospolita” z dn. 14.04.1998 r.; F. Tomczak, Szanse, wyzwania i zagrożenia integracji rolnictwa polskiego z Unią Europejską, mat. z Konferencji Okrągłego Stołu, Olsztyn 1999; W. Piskorz i zespół, Konsekwencje Wspólnej Polityki Rolnej UE dla polskiego rolnictwa. Wyniki analizy rynkowej, Warszawa 1998; J. Rowiński, Szanse i zagrożenia polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu do Unii Europejskiej (w:) Agrobiznes i obszary wiejskie wobec integracji z Unią Europejską – nadzieje, szanse, obawy, Szczecin 1997, Średniokresowa Strategia Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich, Warszawa 1998.

Tablica nr 2
Struktura liczby gospodarstw indywidualnych według grup obszarowych
(w procentach)

	Do 1 ha	1–2	2–3	3–5	5–10	10–15	15–20	20–30	30–50	50 i więcej
1996	33,3	15,1	9,2	12,6	17,0	7,1	2,9	1,8	0,6	0,3
2000	34,1	15,7	9,4	12,1	15,7	6,5	2,9	2,2	0,9	0,4
2002	33,4	17,6	9,6	11,9	14,6	6,2	2,9	2,2	1,1	0,6
2004	34,8	17,1	9,3	11,6	14,2	6,2	2,8	2,2	1,1	0,7
2005	34,7	16,4	9,5	12,0	14,2	6,1	2,8	2,4	1,3	0,7
2006	30,4	16,2	10,3	13,2	16,0	6,5	3,0	2,4	1,3	0,8
2007	29,9	16,4	10,6	13,2	15,5	6,5	3,0	2,5	1,4	0,8

Wzrastała również średnia wielkość gospodarstwa¹¹⁵. Na podstawie powyższych danych można zaryzykować twierdzenie, że wydaje się również zarysowywać nowa tendencja. O ile przez okres 15-lecia 1989–2004 wyraźna była wspomniana powyżej polaryzacja gospodarstw, o tyle od roku 2004 odnotować wypada wyraźny spadek ilości gospodarstw najmniejszych, o charakterze wyłącznie alimentacyjnym, mających do 2 ha powierzchni. Zaobserwować można również wyhamowanie spadku ilości gospodarstw średnich 3–10 hektarowych (a nawet ich relatywny wzrost wobec stałego spadku ilości gospodarstw ogółem), przy jednoczesnej kontynuacji zwiększania się ilości gospodarstw dużych, mających ponad 15 ha, przy czym najszybsze tempo wzrostu notują gospodarstwa największe, ponad 50 ha.

Można zatem zaproponować wstępny i wymagający dalszej weryfikacji empirycznej wniosek, że instrumenty przewidziane w UKUR spełniają założenia ustawodawcy, powodując powolny, ale wyraźny proces wykształcania się grupy gospodarstw rodzinnych zdolnych do towarowej produkcji. Oczywiście rozważyć należy, czy proces ten nie jest związany z ogólną poprawą sytuacji gospodarczej po roku 2004, co wspierało proces koncentracji. Należy jednak również odnotować dość wolne tempo przemian. Wydaje się, że możliwość ich przyspieszenia mogłaby tkwić w stworzeniu możliwości zarobkowania rolnikom posiadającym niewielkie gospodarstwa poza tymi gospodarstwami lub też zwiększenia dochodowości samej działalności rolniczej. Efektywnym instrumentem mogącym służyć osiągnięciu takiego celu są programy realizowane w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Nie omawiając szczegółowo skomplikowanego systemu pomocy, wypada jedynie odnotować ryzyko gospodarcze, jakie wiąże się z tak rozbudowaną polityką oraz ingerencją w reguły wolnego rynku, zwłaszcza wobec obserwowanej tendencji do poszerzania zakresu

115 Od 7,91 ha w 1996 r. do 8,33 ha w 2003 r. Raport z wyników Powszechnego Spisu Rolnego 2002, *op. cit.*

władztwa administracyjnego¹¹⁶. Należy mieć na uwadze, że redystrybucja środków prowadzić może do ograniczenia inwestycji, a co się z tym wiąże – zwiększenia bezrobocia. Nadmierne obciążenia fiskalne powodować mogą ostatecznie brak zatrudnienia i małą elastyczność rolników w poszukiwaniu pracy. Należy podzielić pogląd A. Stelmachowskiego, iż poprawa dochodowości rolnictwa samoczynnie uruchomi proces koncentracji¹¹⁷. Wobec sukcesywnej poprawy stanu gospodarki kraju, nawet z uwzględnieniem niekorzystnego wpływu światowego kryzysu finansowego, trwającego od roku 2008, istnieje szansa na stworzenie warunków do zatrudnienia nadmiaru siły roboczej zakumulowanej w rolnictwie. Nie można natomiast liczyć na możliwość utrzymania takiego stanu, w którym istnieje znaczna grupa gospodarstw małych, bez istotnego wsparcia ze strony Państwa. Jednocześnie wsparcie Państwa dla gospodarstw małych, mających charakter socjalny, alimentacyjny, choć jest niezwykle kosztowna, to nie może przynieść długotrwałej poprawy zarówno w zakresie sytuacji bytowej rolników, jak i poprawy struktury agrarnej i produktywności rolnictwa.

Analiza instrumentów prawnych mających wpływ na kształtowanie się struktury agrarnej wskazuje, że nie stanowią spójnego, logicznie skonstruowanego systemu. Jest to wynikiem tego, że poszczególne akty prawne i ich przepisy powstawały na różny użytek, lecz nie z myślą o budowie racjonalnego, kompleksowego i spójnego systemu oddziaływania państwa na przemiany struktury obszarowej. Było to niewątpliwie jedną z przyczyn pogłębiania się niekorzystnych tendencji w postaci znacznego wzrostu liczby gospodarstw w grupie obszarowej 1–2 ha, pomimo ogólnej tendencji do spadku liczby gospodarstw. Wejście w życie UKUR ocenić można jako pierwszy krok na drodze do stworzenia konsekwentnego instrumentarium prawnego, które mogłoby prowadzić do trwałych korzystnych przemian struktury agrarnej.

Wydaje się, że politykę oddziaływania na strukturę agrarną w Polsce należy ukształtować w taki sposób, by sprzyjała powiększeniu liczby gospodarstw rozwojowych. Będą to bowiem gospodarstwa zdolne do wydajnej produkcji towarowej i inwestowania. Zamierzenie to można osiągnąć poprzez wdrożenie mechanizmów, które będą sprzyjać poprawie struktury gospodarstw rolnych w drodze racjonalnej koncentracji gruntów poprzez ułatwienie przepływu ziemi do gospodarstw dużych, ograniczania zjawisk przyczyniających się do pogarszania struktury, zwłaszcza wskutek nieracjonalnych podziałów gospodarstw i w drodze dziedziczenia. Cel

116 Warto zauważyć, że 26 marca 2009 r. Parlament Europejski zwrócił się do rządów, by monitorowały ceny rynkowe produktów spożywczych. Według Parlamentu konsumenci płacą cenę pięciokrotnie wyższą, niż otrzymuje przy sprzedaży rolnik lub hodowca. „The Wall Street Journal Polska” z 27.03.2009, s. 1; sygnały takie jak wskazany tutaj potwierdzają możliwość rozwoju WPR w stronę gospodarki niemal nakazowo-rozdzielczej, której skutkiem musi być powstanie tzw. „czarnego rynku” przy całkowitej nieefektywności wydatkowanych pieniędzy podatników.

117 A. Stelmachowski, Problemy harmonizacji..., *op. cit.*, s. 63.

ten można osiągnąć poprzez szereg instrumentów, które już zostały wprowadzone, w szczególności prawa pierwokupu przysługujące dzierżawcom oraz z większą rezerwą – Agencji Nieruchomości Rolnych.

Za interesującą uznać też trzeba propozycję ustawowego prawa pierwokupu na rzecz właścicieli gruntów sąsiadujących ze sprzedawaną nieruchomością lub jej częścią¹¹⁸. W doktrynie¹¹⁹ podkreśla się, że elementem polskiej polityki rolnej powinno być dążenie do poprawy struktury agrarnej polskiego rolnictwa, które cechuje się nadmiernym rozdrobnieniem oraz niekorzystnymi wzajemnymi relacjami czynników produkcji.

Polskie regulacje prawne umożliwić powinny podejmowanie działań w zakresie poprawy struktury rolnej, takich jak: wyłączenie marginalnych gruntów rolnych na cele nierolnicze, ograniczenie rozdrabniania gruntów poszczególnych gospodarstw, poprawa struktury obszarowej gospodarstw poprzez koncentrację gruntów, uzasadnioną względami ekonomicznymi i produkcyjnymi, scalanie i wymianę, wykształcenie modelu gospodarstwa rolnego przy wykorzystaniu modelu europejskiego gospodarstwa rozwojowego i rodzinnego¹²⁰.

Ponadto kluczowym problemem wydaje się być sygnalizowana poprawa dochodowości rolnictwa, która w sposób naturalny samoczynnie uruchomi proces koncentracji¹²¹.

Powyższe rozważania skłaniają do wniosku, iż instrumenty prawne służyć powinny powstawaniu gospodarstw rozwojowych, w tym w szczególności gospodarstw rozwojowych o rodzinnym charakterze. Kryterium decydującym o istnieniu preferencji byłaby zatem efektywność gospodarcza, bez względu na wielkość obszaru gospodarstwa rolnego. To kryterium, ujęte w regulacji prawnej jako kryterium zapewnienia odpowiedniego dochodu prowadzącym gospodarstwo, mogłoby wyznaczać kierunek przekształceń w zakresie rolnictwa jako całości, ze szczególnym uwzględnieniem zmian strukturalnych, polegających zwłaszcza na umożliwieniu koncentracji obszarowej gospodarstw rolnych.

118 Por. A. Lichorowicz, O nowy kształt zasad..., s. 44 a także: W kwestii modelu prawnego ustawowego prawa pierwokupu, „*Studia Iuridica Agraria*” 2002, t. 3, s. 270–281. K. Stefańska postuluje również przyznanie preferencji młodym rolnikom. Zob. K. Stefańska, Problem struktury..., s. 131.

119 Por. P. Czechowski, Problemy harmonizacji prawa w związku z integracją polskiego rolnictwa z Unią Europejską, (w:) *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, Białystok 1998, s. 51.

120 Zob. A. Stelmachowski, Problemy harmonizacji..., s. 67.

121 *Ibidem*, s. 63.

Changes in the structure of the area and ownership of farms after the entry into force of amendments to the Civil Code of July 28, 1990

Summary

The historical turning point of the year 1989 led to fundamental changes in agricultural policy towards a free market economy and respect for private property. Liberal tendencies caused the resignation on the restrictions in trade and favouritism of the state ownership. Characteristic for the entire period of 1989–2009 was a progressive polarisation of the farms. Despite a slight annual decrease in the total number of farms, the area of the farms in two size groups: up to 2 hectares and above 20 hectares can be observed, including the biggest increase in the 30–50 hectares group. Such observation indicates that a dichotomous division into small farms, producing only to meet their own needs and organised agricultural enterprises, able to produce goods in substantial amounts existed. At the same time a slow process of concentration advanced, causing the increase of the average farm size.

While the first 15 years since 1989 till 2004 could be recognised as a clear polarisation period, the last five years show a decline in the quantity of the smallest farms, up to 2 hectares shall, but still the tendency of the rising growth of the biggest farms can be noticed. It should be examined whether this process is associated only with the overall improvement of the economic situation after the year 2004, which supported the process of concentration or maybe also the consequence of the law on the formation of the agricultural system on 11th April 2003. Additionally it seems that the possibility of acceleration of the concentration processes could result from the creation opportunities for farmers in other sectors of the economy or in increasing the profitability of farming itself. Effective instrument capable of achieving this objectives are the programs carried out under the Common Agricultural Policy, although it carries the risk of over-redistribution of resources, which can lead to a decrease in investment caused by excessive fiscal burdens needed to finance the agricultural projects.

The main goal shall be the creation of large number of efficient farms capable to production and investing. This could be achieved through the implementation of mechanisms that will promote improvement of farm structure, e.g. by reducing the phenomena of unreasonable division of farms and facilitation of integration of the neighbourhood farms. As an interesting proposal must be considered a statutory pre-

emptive right in favour of landowners adjacent to the property being sold as well as the exclusion of marginal agricultural land for non-agricultural purposes.

The key problem seems to be the improvement the profitability of agriculture, which shall accelerate the process of concentration. Following the regulations of the Polish Constitution the family farms shall become support. Criterion for determining the existence of preferences shall be therefore the economic efficiency, regardless of the size of the area farm, included in legal regulations as a criterion of ensuring an adequate farm operating income. Such criterion could set the direction of transformations in agriculture as a whole, with particular emphasis on structural changes.