

Współczesne aspekty własności rolniczej

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Czy powyższych uwag nie można odnieść do aktualnego stanu ustawodawstwa?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

18 Projekt sejmowy z lipca 2002 r.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

25 Tamże.

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

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

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

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

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

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

26 Dz.U. Nr 52 poz. 539.

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

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

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

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

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

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

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

Pobieżna analiza wybranych regulacji prawnych wpływających na poprawę struktury agrarnej dowodzi, iż wprowadzone dotychczas regulacje są fragmentaryczne i niespójne. Potrzeba chwili, czyli uzyskanie płatności bezpośrednich przez rolników wymusiło wprowadzenie w życie rozwiązań szczególnych, m.in. na utworzenie gospodarstw prowadzonych metodami ekologicznymi³², czy w przedmiocie przeznaczanie gruntów rolnych pod zalesienie.³³ Nie można jednak nie dostrzec pozytywnego waloru wprowadzonych rozwiązań, które – wspierając ekstensyfikację produkcji rolnej – pozytywnie wpływają na poprawę struktury agrarnej, jednocześnie poprawę środowiska naturalnego.

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

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

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

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