Zygmunt Truszkiewicz

Propozycje zmian w obrocie nieruchomościami rolnymi

1. Szczególna regulacja dotycząca obrotu nieruchomościami rolnymi przestała praktycznie obowiązywać z chwilą wejścia w życie noweli kc. z 1990 r.[1] Pozostałości tej regulacji w postaci ograniczeń sądowego zniesienia współwłasności gospodarstwa rolnego czy wymogu spełnienia przez spadkobiercę powołanego do dziedziczenia z ustawy gospodarstwa rolnego szczególnych warunków nie mają znaczenia dla przemian strukturalnych w polskim rolnictwie. W istocie nie wiadomo, dlaczego ustawodawca nie zniósł zupełnie istniejących ograniczeń; z „resztki" szczególnej regulacji dotyczącej obrotu gruntami rolnymi nie mają racji bytu. Potwierdził to w pewnym stopniu TK. W wyroku z dnia 31.01.2001 r. uznał bowiem za sprzeczne z Konstytucją RP szczególne warunki wymagane od spadkobierców powołanych do dziedziczenia gospodarstwa rolnego z ustawy. Jedyną nicią łączącą okrojone uregulowania dotyczące obrotu nieruchomościami rolnymi (gospodarstwami rolnymi) było to, że znajdowały one zastosowanie tylko wówczas, gdy nie zostały wyłączone przez współwłaścicieli gospodarstwa rolnego czy też spadkodawcę, co jeszcze bardziej nadawało im wyjątkowy charakter. Przypuszczalnie niewiele zmieniłoby się jeszcze przez wiele lat, gdyby nie perspektywa szybkiego wejścia Polski do Unii Europejskiej, a tym samym obawa o wykupywanie w Polsce ziemi rolnej przez cudzoziemców z unijnych krajów, zwłaszcza po upływie wynegocjonowanego okresu przejściowego, kiedy to przestaną obowiązywać w stosunku do obywateli krajów unijnych ograniczenia przewidziane w ustawie z dnia 24.03.1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz.U. z 1996 r. Nr 54, poz. 245 ze zm.). To właśnie ta obawa, a nie troska o wzmocnienie polskiego rolnictwa zaktywizowała z początkiem 2002 r. niektóre ugrupowania polityczne w dążeniu do poddania obrotu nieruchomościami rolnymi szczególnym uregulowaniom. Mogło się wówczas wydawać, pod wpływem „wagi sprawy", że prace na nową ustawą będą przebiegały szybko, a w konsekwencji – że po paru miesiącach, jeżeli nawet nie będzie jeszcze ona obowiązywać, to z pewnością będzie przedmiotem prac w Senacie, a może nawet będzie oczekiwała jedynie na podpis Prezydenta RP. Tymczasem ożywienie wokół regulacji dotyczącej obrotu nieruchomościami rolnymi osłabło; niemniej jego efektem jest

1 Ustawa z dnia 28.07.1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 55, poz. 321).

kilka projektów ustaw dotyczących tej materii. Trzeba mieć zatem nadzieję, że w zaciszu gabinetów sejmowych i rządowych powstanie projekt zawierający trafne uregulowania, a o to – jak pokazują projekty, dostępne we wrześniu 2002 r. – może być bardzo trudno.

Do Sejmu wpłynęły dwa projekty poselskie: pierwszy z dnia 6.03.2002 r. zatytułowany „O obrocie ziemią rolną", wywodzący się z PiS (druk sejmowy nr 401), drugi z dnia 2.07.2002 r. zatytułowany „O obrocie nieruchomościami rolnymi i dzierżawie rolniczej oraz o zmianie niektórych ustaw", podpisany przede wszystkim przez posłów PSL (druk sejmowy nr 697). Natomiast Rząd RP pracuje nadal nad własnym projektem. Autor niniejszego opracowania dysponuje rządowym projektem z dnia 18.07.2002 r. noszącym tytuł: „O kształtowaniu ustroju rolnego państwa oraz o zmianie niektórych ustaw."

Ocenę wspomnianych projektów ułatwiają dwie okoliczności. Pierwszą jest fakt, że z oceny można wyłączyć projekt poselski z 6.03.2002 r. Nie spełnia on bowiem podstawowych wymagań stawianych projektowi aktu prawnego. Zanim mógłby być on przedmiotem prac ustawodawczych musiałby być radykalnie zmodyfikowany i to zarówno merytorycznie[2], jaki i pod względem techniki legislacyjnej[3]. Drugą jest natomiast to, że projekt z 2 lipca 2002 r. (zwany dalej w skrócie „projektem poselskim") i projekt z dnia 18.07.2002 r. (zwany dalej w skrócie „projektem rządowym) zawierają zbliżone uregulowania[4]. Dzięki temu można uniknąć odrębnego omawiania rozwiązań przyjętych w poszczególnych projektach i te rozwiązania przedstawić łącznie, zaznaczając jedynie istotniejsze różnice zachodzące między nimi. Jeżeli chodzi o same projekty, to zasadnicza różnica między nimi sprowadza się do tego, iż w projekcie poselskim zamieszczono regulację dotyczącą dzierżawy rolnej, zresztą bardziej rozbudowaną niż sama regulacja dotycząca obrotu nieruchomościami rolnymi. Nie jest ona jednak przedmiotem niniejszego opracowania.

W referacie przygotowywanym na konferencję naukową trudno przedstawić wszystkie nasuwające się spostrzeżenia dotyczące proponowanych rozwiązań. W szczególności trzeba pominąć wiele szczegółów, a skupić się na istotnych elementach nowej regulacji dotyczącej obrotu gruntami rolnymi. Celem referatu jest przedstawienie wszystkich istotnych jej elementów, z tym że niektóre z nich zostaną przedstawione informacyjnie, inne zostaną nieco szerzej skomentowane.

2 Projekt nie dotyczy całego obrotu ziemią, lecz odnosi się jedynie do sprzedaży i dzierżawy „ziemi rolnej".

3 Tytułem przykładu można przytoczyć treść art. 1 ust. 2 projektu: (2) Ziemią rolną (pod. Z.T.) w rozumieniu niniejszej ustawy jest obszar podlegający kupnu (pod. Z.T.), sprzedaży bądź dzierżawie nie mniejszy niż 2 ha uwzględniony (pod. Z.T.) w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jako ziemia rolna. (3) Do obrotu działkami o powierzchni mniejszej niż 2 ha przepisów niniejszej ustawy nie stosuje się, chyba że działka mniejsza niż 2 ha jest wystawiona do obrotu (pod. Z.T.) po raz trzeci przed upływem 12 miesięcy od pierwszej transakcji (pod. Z.T.).

4 Wynika to zapewne stąd, że resortem rolnictwa kieruje przedstawiciel PSL, z którego wywodzi się projekt poselski.

2. Za punkt wyjścia do oceny rozwiązań przyjętych w projektach (rządowym i poselskim) mogą posłużyć dwie istotne okoliczności:

Pierwsze: W wyroku z dnia 31.01.2001 r. w sprawie zgodności niektórych postanowień szczególnego porządku dziedziczenia z Konstytucją RP TK opowiedział się w istocie za dopuszczalnością szczególnej regulacji dotyczącej obrotu ziemią rolną. Jednakże TK stawia jej określone wymagania. Najogólniej rzecz ujmując, musi wynikać ona z konstytucyjnej zasady, wyrażonej w art. 23 Konstytucji RP, uznającej gospodarstwa rodzinne za podstawą ustroju rolnego, i być na tyle przemyślana, żeby mogła skutecznie realizować założone cele, zgodne ze wspomnianą zasadą.

Drugie: Nowe uregulowania dotyczące obrotu nieruchomościami rolnymi podyktowane są nie tylko dążeniem do poprawy struktury gospodarstw rolnych, ale także z myślą o wykorzystaniu klauzuli narodowego traktowania obywateli UE do ograniczenia nabywania nieruchomości rolnych przez cudzoziemców. Pojawienie się nowego (może nawet obecnie istotniejszego) celu rodzi obawę nadmiernego ograniczenia obrotu ziemią rolną oraz obawę, że przyjęcie rozwiązań zgodnych z klauzulą narodowego traktowania obywateli UE w obrocie ziemią może obrócić się przeciw interesom polskiego rolnictwa[5].

Przypomniane uwarunkowania skłaniają do postawienia podstawowych pytań: czy proponowane rozwiązania mogą stanowić pozytywny bodziec dla polskiego rolnictwa i czy odpowiadają one wymaganiom stawianym przez TK – regulacjom ograniczającym obrót gruntami rolnymi.

3. Skuteczność oddziaływania szczególnej regulacji dotyczącej obrotu nieruchomościami na przeobrażenia strukturalne w polskim rolnictwie zależy w pierwszej kolejności od objęcia regulacją całego obrotu ziemią rolną, niezależnie od przyczyny go wywołującej (kompleksowość regulacji). Chodzi o to, by szczególna regulacja tworzyła – na co zwracał uwagę TK – spójny system oddziaływania na strukturę gospodarstw rolnych, obejmujący wszystkie zdarzenia prawne wywołujące obrót nieruchomościami rolnymi. Pod tym względem obydwa projekty wypadają dobrze. Swoim zakresem obejmują one bowiem: przeniesienie własności nieruchomości rolnej lub jej części fizycznej czy ułamkowej[6] zarówno na osobę fizyczną, jak i na inne podmioty[7], zniesienie współwłasności gospodarstwa rolnego, w tym także dokonywanego poza postępowaniem sądowym, dziedziczenie

5 Tak A. Lichorowicz: Uwagi co do założeń i zasad przyszłej regulacji nabywania nieruchomości rolnych i leśnych uwzględniającej klauzulę narodowego traktowania obywateli UE, Rejent 2002 nr 5, s. 74. W tym opracowaniu autor przedstawia – na podstawie regulacji występujących w innych krajach – wymogi, jakim winna odpowiadać regulacja dotycząca obrotu nieruchomościami rolnymi.

6 W dalszej części będzie mowa o zbyciu nieruchomości rolnej. Uwagi te będą odnosić się – generalnie – także do zbycia części nieruchomości rolnej.

7 Niezależnie od tego, z jakiego zdarzenia będzie wynikać zobowiązanie do przeniesienia własności.

gospodarstwa rolnego i dzierżawę nieruchomości rolnej niezależnie od czasu jej trwania[8]. Projektami objęto także zbycie nieruchomości na podstawie przepisów egzekucyjnych. W projektach nie wspomina się natomiast o nabywaniu nieruchomości rolnych z mocy prawa (np. w drodze zasiedzenia), na podstawie decyzji administracyjnych czy orzeczeń sądowych[9], tudzież o oddawaniu takich nieruchomości w użytkowanie wieczyste, o nabywaniu takiego użytkowania[10] czy też o ich oddawaniu w (klasyczne) użytkowanie w rozumieniu art. 252 kc. Nieobjęcie regulacją użytkowania nie może być ocenione pozytywnie. Użytkowanie w rozumieniu art. 252 kc. jest bowiem – z ekonomicznego punktu widzenia – zbliżone do dzierżawy. W obydwu wypadkach uprawniony (dzierżawca i użytkownik) może rzeczy (np. nieruchomości rolnej) używać i pobierać pożytki. Różnica w charakterze tych praw sprawia, że użytkowanie jest nawet silniejszym prawem niż dzierżawa. Użytkowanie przez osoby fizyczne może bowiem trwać dożywotnio, (a użytkowanie przez osoby prawne aż do czasu ich likwidacji), a więc dłużej niż użytkowanie wieczyste. Dzierżawa jest pod względem czasowym mniej trwałym prawem. Co więcej, regulacja dotycząca użytkowania zawiera postanowienie odnoszące się do użytkowania zespołu środków produkcji, którym może być np. gospodarstwo rolne (art. 257 kc.). Nieobjęcie regulacją użytkowania może zatem sprawić, że będzie ono wykorzystywane we wszystkich tych przypadkach, w których obrót gruntami rolnymi nie będzie możliwy ze względu na ograniczenia przewidziane w projektach.

Dla zakresu stosowania szczególnej regulacji ma równie istotne znaczenie pojęcie nieruchomości rolnej. Obydwa projekty odsyłają do definicji nieruchomości rolnej zamieszczonej w art. 46^1 kc. z tą modyfikacją, że jako nieruchomości rolne nie mogą być jednak traktowane nieruchomości położone na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. Oznacza to, że pojęcie nieruchomości rolnej nadal nie jest determinowane minimalnym obszarem, że nawet w wypadku zbywania nieruchomości wykorzystywanej do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie lub mogącej nawet być w ten sposób wykorzystywaną o obszarze np. 20 arów powstanie problem stosowania ograniczeń przewidzianych w projektach, że w takich wypadkach zachodzić będzie potrzeba składania wniosków o stwierdze-

8 Obydwa projekty nie wspominają o współdzierżawie, chociaż w innym miejscu mówią o ograniczeniach wobec współwłaścicieli. Mimo to nie powinno ulegać wątpliwości, że zarówno w wypadku podzierżawy, jak w wypadku oddawania nieruchomości rolnej w dzierżawę więcej niż jednemu podmiotowi (we współdzierżawę) ograniczenia winny mieć zastosowanie.

9 Trzeba było przyjąć, że ani w wypadku nabywania nieruchomości z mocy prawa, ani w wypadku nabywania na podstawie decyzji czy orzeczenia sądowego ograniczenia nie będą miały zastosowania, chyba że co innego wynikałoby z przepisów (np. będą miały zastosowanie w wypadku sądowego zniesienia współwłasności lub działu gospodarstwa rolnego).

10 Ze względu na treść art. 234 i 237 kc. ograniczenia będą odnosić się także do oddawania gruntów rolnych w użytkowanie wieczyste, jak i w wypadku przenoszenia takiego prawa.

nie warunków zezwalających na zbycie choćby w celu przesądzenia, że szczególne regulacje nie będą miały zastosowania do takiego zbycia[11]. Brak – przy definiowaniu nieruchomości rolnej – kryterium obszarowego sprawia zatem, że szczególne regulacje będą miały zastosowanie w niemalże każdym wypadku nabywania nieruchomości nie zabudowanej, o ile tylko nie będą one przeznaczone w planie zagospodarowania przestrzennego na inne cele niż rolne. Dotyczy to także nieruchomości nie objętych takim planem[12], co istotnie poszerza zakres działania szczególnych regulacji.

Jeżeli uwzględni się zdarzenia prawne poddane szczególnej regulacji oraz sposób zdefiniowania nieruchomości rolnej, nasunąć się musi wniosek, że regulacja obejmie swym bezpośrednim lub pośrednim działaniem niemalże w pełnym zakresie obrót gruntami niezabudowanymi, które nie będą objęte planami zagospodarowania przestrzennego, a jeżeli nawet zostaną objęte, to o ile nie zostaną przeznaczone na cele inne niż rolne. W tak szerokim działaniu szczególnej regulacji można dostrzec i zaletę, i zarazem wadę. Może ona bowiem wymusić i zdecydowanie przyspieszyć oczekiwane przeobrażenia w rolnictwie, ale w razie błędnych rozwiązań może obrót zastopować. A bez obrotu trudno wyobrazić sobie jakiekolwiek pożądane przeobrażenia strukturalne.

Żaden z projektów nie odnosi się do nabywania lasów czy gruntów leśnych.

4. Obydwa projekty przewidują wymagania zarówno podmiotowe, jak i przedmiotowe. Niektóre z nich winny być spełnione przed nabyciem nieruchomości, inne – po nabyciu. Odnoszą się one zarówno do osób fizycznych, jak i prawnych czy też innych jednostek organizacyjnych.

Jeżeli chodzi o ograniczenia podmiotowe, to przede wszystkim zamierza się przywrócić a) wymóg posiadania kwalifikacji rolniczych i jednocześnie rozszerza zakres jego stosowania. Nadto wymagać się będzie b) stałego przebywania na terytorium RP co najmniej od 3 lat przed nabyciem nieruchomości rolnej (tylko w projekcie poselskim)[13]. Po nabyciu nieruchomości rolnej nabywca będzie zobowiązany do c) osobistego prowadzenia działalności rolniczej[14] i do d) zamieszkiwania w miejscowości, w której położona będzie jedna z nieruchomości

11 Właściwy organ (wg projektów – dyrektor oddziału Agencji Własności Rolnej) będzie bowiem wówczas zobowiązany do wydania decyzji administracyjnej o umorzeniu postępowania w sprawie stwierdzenia warunków nabycia nieruchomości rolnej.

12 Należy zwrócić uwagę, że w dniu 31.12.2002 r. może stracić moc – na podstawie art. 67 ustawy z dnia 7.07.1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.) – znaczna część miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a kolejna część tych planów może stracić moc za rok, czyli dnia 31.12.2003 r.

13 Projekt nie używa słów ani „bezpośrednio przed", ani „nieprzerwanie", ale posłużenie się zwrotem „stale przebywa" sugeruje, że chodzi o nieprzerwany trzyletni okres, bezpośrednio przed nabyciem nieruchomości.

14 Projekt poselski wymaga nawet bezpośredniego wykonywania pracy w gospodarstwie rolnym.

wchodzących lub mających wejść w skład gospodarstwa nabywcy[15]. Pojawiają się wymagania podmiotowe także wobec podmiotów innych niż osoby fizyczne, dopuszczonym do obrotu gruntami rolnymi, tj. e) podstawowym przedmiotem działalności takiego podmiotu ma być prowadzenie działalności rolniczej (projekt rządowy dopuszcza także przetwórstwo rolno–spożywcze)[16] i d) osoba prawna mogąca nabywać nieruchomości rolne w celu prowadzenia działalności rolniczej winna mieć – według projektu poselskiego – siedzibę w miejscowości, w której położona będzie jedna z nieruchomości wchodzących lub mających wejść w skład gospodarstwa tej osoby. Nadto akcjonariuszom i udziałowcom spółek handlowych oraz członkom spółdzielni, a także członkom zarządu stawia się w zasadzie takie same wymagania podmiotowe, jakie będą wymagane od osób fizycznych nabywających nieruchomości rolne.

Do ograniczeń przedmiotowych należy natomiast zaliczyć: a) obowiązek utworzenia przez nabywcę nieruchomości rolnej lub jej części gospodarstwa co najmniej o oznaczonej powierzchni minimalnej (w projekcie rządowym – zwanej powierzchnią podstawową), b) spełnienie warunków zezwalających na podział gospodarstwa zbywcy i c) zakaz przekroczenia maksymalnych norm obszarowych. Odnoszą się one w zasadzie do wszystkich nabywców nieruchomości rolnej będących zarówno osobami fizycznymi, jak i innymi podmiotami.

5. Obydwa projekty mają na uwadze zarówno kwalifikacje teoretyczne, jak i praktyczne. Za posiadającą kwalifikacje rolnicze uważa się bowiem osobę fizyczną, która:

a) uzyskała wykształcenie rolnicze co najmniej zasadnicze, a w przypadku gdy nabywa lub dzierżawi nieruchomość rolną po raz pierwszy, wykształcenie rolnicze co najmniej średnie (projekt poselski wymaga średniego wykształcenia w każdym wypadku) lub

b) wykonywała prace związane z prowadzeniem działalności rolniczej nieprzerwanie przez co najmniej 5 lat przed[17] nabyciem nieruchomości rolnej lub zawarciem umowy dzierżawy takiej nieruchomości.

Jeżeli chodzi o działalność rolniczą, to obydwa projekty posługują się tymi terminami w szerokim znaczeniu. Oznacza to, że nabycie nieruchomości rolnej umożliwia jakiekolwiek wykształcenie rolnicze, jak i działalność w zakresie pro-

15 Projekt poselski wymaga co najmniej 10–letniego okresu zamieszkiwania, a projekt rządowy – przez cały czas posiadania gospodarstwa rolnego (zamieszkiwanie zostało bowiem ujęte jako element definicji osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego). Nadto projekt rządowy zezwala na zamieszkiwanie także w miejscowości położonej w odległości umożliwiającej racjonalne prowadzenie działalności rolniczej.

16 Wyjątkowo w obydwu projektach dopuszcza się nabycie nieruchomości rolnej na cele naukowe lub doświadczalne.

17 Brak słowa „bezpośrednio" nasuwa wątpliwość, czy chodzi także o pięcioletni okres nieprzerwanej pracy niekoniecznie bezpośrednio przed nabyciem.

dukcji rolniczej, zwierzęcej, sadowniczej, ogrodniczej czy rybnej niezależnie od tego, czy posiadana wiedza lub doświadczenie zawodowe będzie przydatne w prowadzenia nabywanego gospodarstwa rolnego. Innymi słowy, nie będą wymagane kwalifikacje potrzebne do prowadzenia gospodarstwa rolnego o oznaczonym profilu.

Kwalifikacje rolnicze będą wymagane od nabywcy nieruchomości rolnej w drodze umowy przenoszącej własność, w tym także od następcy w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników, oraz od dzierżawcy takiej nieruchomości. W wypadku nabywania nieruchomości rolnej przez współwłaścicieli kwalifikacje będą wymagane od wszystkich współwłaścicieli, z tym że od małżonków nabywających nieruchomość rolną „na współwłasność[18]" kwalifikacje będą wymagane tylko od jednego z nich.

Takie kwalifikacje będzie zobowiązany posiadać także nabywca części ułamkowej nieruchomości rolnej. Natomiast w wypadku zniesienia współwłasności kwalifikacje nie będą wymagane od każdego współwłaściciela. Zmieniony art. 214 kc. ma mieć bowiem następującą treść: jeżeli zniesienie współwłasności gospodarstwa rolnego przez podział między współwłaścicieli nie jest dopuszczalne, własność tego gospodarstwa może być przyznana tylko temu ze współwłaścicieli, który odpowiada warunkom wymaganym dla nabycia własności nieruchomości rolnej w drodze przeniesienia[19].

Zupełnie nieoczekiwane rozwiązanie proponuje się w odniesieniu do spadkobierców. Można było bowiem oczekiwać, że zostanie wykorzystane stanowisko doktryny i TK opowiadające się za ingerencją w dziedziczenie spadków rolnych dopiero na etapie działu spadku. Tymczasem jest inaczej i to w obydwu projektach. Dzielą one potencjalnych spadkobierców na dwie grupy: pierwsza obejmuje spadkobierców, którzy są powołani lub byliby powołani do dziedziczenia z ustawy po danym spadkodawcy; druga natomiast obejmuje pozostałych spadkobierców[20]. Dziedziczenie spadku rolnego przez każdego spadkobiercę, w tym także zaliczonego do drugiej grupy, nie będzie zależało od spełnienia jakiegokolwiek warunku. Oznacza to, że każdy powołany stanie się spadkobiercą spadku, nawet jeżeli spa-

18 Trzeba będzie przyjąć, że zarówno na wspólność majątkową małżeńską, jak i na współwłasność (tj. w wypadku nabycia udziałów do majątków odrębnych).

19 Stosowanie przepisów odnoszących się do zniesienia współwłasności gospodarstwa rolnego będzie wywoływało wiele kontrowersji w tych wypadkach, gdy podział będzie wprawdzie możliwy, ale na części nie odpowiadające udziałom. Do takich sytuacji może dochodzić zarówno wówczas, gdy podział będzie dokonywany między wszystkich współwłaścicieli (o dopuszczalności podziału będą decydować bowiem także grunty należące do danego współwłaściciela), jak i wówczas, gdy podział będzie wprawdzie możliwy, ale nie między wszystkimi współwłaścicielami. Możliwość powrotu do dawnej koncepcji, że kwalifikacji należy wymagać od współwłaściciela, który w naturze otrzymuje część gospodarstwa przekraczającą wartościowo jego udział, wydaję się kusząca, ale wymaga dokładnego przeanalizowania w świetle nowych rozwiązań.

20 Są to osoby spoza kręgu spadkobierców ustawowych oraz osoby wprawdzie należące do tego kręgu, ale nie powołane do dziedziczenia po danym spadkodawcy.

dek będzie obejmować gospodarstwo rolne czy wkład gruntowy w rsp. Jednakże obydwa projekty nakładają na sąd stwierdzający prawa do spadku rolnego, dziedziczonego na podstawie testamentu, obowiązek ustalania czy spadkobierca testamentowy zaliczony do drugiej grupy[21], będzie spełniał w chwili otwarcia spadku warunki nabycia nieruchomości rolnej[22]. Jeżeli nie, to sąd będzie zobligowany w postanowieniu o stwierdzenie praw do spadku nakazać ich spełnienie w ciągu 36 miesięcy[23] (w projekcie poselskim) lub 60 miesięcy (w projekcie rządowym). Niewykonanie nakazu sądowego nie będzie oznaczać utraty statusu spadkobiercy, lecz pozwoli Agencji Nieruchomości Rolnych[24] na podjęcie działań obligujących spadkobiercę do zbycia spadkowej nieruchomości rolnej (jeżeli był jedynym spadkobiercą) lub udziału w niej[25]. Taka konstrukcja, komplikująca niesłychanie stosunki spadkowe, jest zupełnie niepotrzebna, skoro o losach spadkowego gospodarstwa rolnego decydować będą ostatecznie uregulowania dotyczące znoszenia współwłasności gospodarstw rolnych, skoro nie ma obowiązku dokonania działu spadku rolnego w oznaczonym okresie od otwarcia spadku[26].

Podobny mechanizm nakazują stosować projekty w wypadku przysądzenia przez sąd własności nieruchomości rolnej nabywanej na podstawie przepisów k.p.c. czy też przyznania własności takiej nieruchomości przez organ egzekucyjny w rozumieniu przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Sąd albo organ mają bowiem nakazywać nabywcy nieruchomości spełnienie wymaganych warunków w oznaczonym czasie, chyba że będzie je już spełniał w chwili przysądzenia.

Jeżeli chodzi o obowiązek osobistego prowadzenia działalności rolniczej, to nabywca nieruchomości rolnej winien w umowie przenoszącej własność takiej nieruchomości złożyć zapewnienie osobistego prowadzenia działalności rolniczej. Spadkobierca, który nie byłby powołany do spadku z ustawy, zapewnienie to będzie składać do protokołu przed sądem prowadzącym postępowanie sądowe o stwierdzenie praw do spadku. Przed sądem lub administracyjnym organem egze-

21 A więc spadkobiercy, który nie byłby powołany do dziedziczenia z ustawy.

22 Mają to być warunki podmiotowe i niektóre przedmiotowe, np. z obydwu projektów wynika, że sąd winien badać m.in. to, czy udziały w spadkowym gospodarstwie rolnym (względnie całe gospodarstwo, o ile do spadku powołana byłaby jedna osoba) utworzą – ewentualnie wraz z gruntami już posiadanymi przez spadkobiercę – gospodarstwo rolne.

23 Jest to termin zbyt krótki, jeżeli projekt mówi o kwalifikacjach rozumianych jako ukończenie średniej szkoły rolniczej czy jako pięcioletnie prowadzenie gospodarstwa rolnego.

24 Obydwa projekty przewidują zmianę nazwy Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa na Agencję Nieruchomości Rolnych. Zmiana ta wynika stąd, że do Agencji będzie należeć nie tylko wykonywanie prawa własności nieruchomości rolnych przysługującego Skarbowi Państwa, ale także prowadzenie spraw administracyjnych związanych z obrotem gruntami rolnymi.

25 W projekcie rządowym przewidziano nawet, że jeżeli nieruchomość nie zostanie sprzedana, to może być ona administracyjnie przejęta przez Skarb Państwa (w projekcie napisano – przez Agencję działająca na rzecz Skarbu Państwa).

26 Co najwyżej można byłoby – w celu „uszczelnienia" spadkobrania – postanowić, że spadkobierca testamentowy, który nie byłby powołany do spadku z ustawy, może otrzymać spadkowe gospodarstwo rolne lub jego część, o ile spełnia warunki do nabycia nieruchomości rolnej w drodze przeniesienia własności.

kucyjnym zapewnienie będzie zobowiązany złożyć także nabywca nieruchomości rolnej w drodze przepisów egzekucyjnych.

Podobnie zapewnienie ma być składane odnośnie zamieszkiwania przez nabywcę po nabyciu nieruchomości rolnej w miejscowości, w której położona będzie jedna z nieruchomości wchodzących lub mających wejść w skład gospodarstwa nabywcy. Obowiązek ten ma trwać – według projektu poselskiego – przez okres co najmniej 10 lat, a według projektu rządowego – zawsze, jako że w tym projekcie zamieszkiwanie jest koniecznym elementem osobistego prowadzenia działalności rolniczej.

Stałego przebywania na terytorium Polski co najmniej od trzech lat przed nabyciem wymaga od nabywcy nieruchomości rolnej lub jej części tylko projekt poselski.

Ograniczenia podmiotowe przewidywane są także wobec osób prawnych. Przede wszystkim należy zauważyć, że nie każda jednostka organizacyjna będzie mogła nabyć nieruchomość rolną lub jej część. Projekt poselski zezwala na nabywanie nieruchomości rolnych: spółkom z o.o. i akcyjnym, spółdzielniom produkcji rolnej i spółdzielniom kółek rolniczych, o ile m.in. podstawowym przedmiotem ich działalności będzie (w dniu nabycia) prowadzenie działalności rolniczej (o pozostałych wymaganiach podmiotowych i przedmiotowych niżej). Inne osoby prawne będą mogły nabyć nieruchomość rolną tylko w celu prowadzenia działalności doświadczalnej lub naukowej, o ile działalność ta będzie ich celem statutowym. Natomiast wobec Skarbu Państwa nabywającego nieruchomości rolne projekt nie przewiduje żadnych ograniczeń. Projekt rządowy jest o tyle łagodniejszy, że zezwala na nabycie nieruchomości rolnej w celu prowadzenia działalności rolniczej także spółkom jawnym i – teoretycznie – każdej spółdzielni, że na cele działalności doświadczalnej i naukowej mogą nabywać także spółki osobowe oraz że ograniczenia nie dotyczą Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego (aczkolwiek treść tego wyłączenia może budzić wątpliwości).

Jednakże prowadzenie działalności rolniczej nie będzie wystarczające do nabycia nieruchomości rolnej przez wymienione wyżej jednostki organizacyjne. Otóż obydwa projekty stawiają wymagania akcjonariuszom i udziałowcom spółek handlowych, a także członkom spółdzielni oraz członkom zarządów tych podmiotów. I tak kwalifikacjami rolniczymi będą się musieli legitymować – wg projektu poselskiego – także wszyscy udziałowcy spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, wszyscy akcjonariusze spółek akcyjnych, wszyscy[27] członkowie spółdzielni produkcji rolnej czy spółdzielni kółek rolniczych, wszyscy członkowie zarządów tych spółek i spółdzielni, wszyscy wspólnicy spółek osobowych. Projekt rządowy

27 Projekt poselski zwalnia od wymogu posiadania kwalifikacji, jeżeli spółka lub spółdzielnia nabywa nieruchomość rolną stanowiącą przedmiot własności wspólnika, akcjonariusza lub członka spółdzielni.

jest łagodniejszy, ponieważ kwalifikacje winna posiadać tylko większość udziałowców, akcjonariuszy czy członków spółdzielni i nie wspomina o kwalifikacjach członków zarządu spółek. Znamienne, że nabycie udziałów czy akcji w „spółce rolnej" nie będzie uzależnione od posiadania kwalifikacji rolniczych[28]. Brak po stronie udziałowca lub akcjonariusza kwalifikacji rolniczych nie będzie powodował nieważności umowy zbycia udziałów lub akcji, lecz jedynie będzie upoważniał do wszczęcia przez Agencję procedury przymusowego zbycia udziałów lub akcji przez udziałowca lub akcjonariusza nie posiadającego kwalifikacji rolniczych. Ale na tym nie koniec wymagań wobec akcjonariuszy i udziałowców spółek czy też członków spółdzielni. Projekt poselski wymaga bowiem od nich osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego[29], chyba że przedmiotem nabycia przez spółkę lub spółdzielnię będzie nieruchomość wspólnika, akcjonariusza lub członka spółdzielni. Jest to o tyle zaskakujące, że projekt ten jednocześnie zwalnia z takiego obowiązku członków zarządu. Obydwa projekty nakazują akcjonariuszom, wspólników i członkom zamieszkiwanie w miejscowości, w której położona jest nieruchomość wchodząca w skład gospodarstwa rolnego spółki i spółdzielni, lub (ale tylko w projekcie rządowym) w miejscowości położonej w odległości umożliwiającej racjonalne prowadzenie działalności rolniczej, z tym że projekt poselski obowiązek ten ogranicza do dziesięciu lat, z kolei projekt rządowy wymóg zamieszkiwania odnosi jedynie do większości akcjonariuszy, wspólników sp. z o.o. lub członków spółdzielni. Co więcej – z projektu poselskiego wynika, że akcjonariuszami czy wspólnikami spółki rolnej, jak i członkami spółdzielni mogą być tylko osoby stale przebywające na terytorium RP co najmniej od 3 lat przed nabyciem nieruchomości rolnej przez spółkę lub spółdzielnię. Nadto poselski projekt wypowiada się w sprawie siedziby spółki czy spółdzielni. Siedzibą sp. z o.o. lub akcyjnej, a także spółdzielni produkcji rolnej i kółek rolniczych winna być przez okres co najmniej 10 lat miejscowość, w której położona będzie jedna z nieruchomości wchodzących lub mających wejść w skład gospodarstwa nabywcy.

Już tak pobieżne przedstawienie ograniczeń podmiotowych nasuwa spostrzeżenie, że ograniczą one istotnie obrót gruntami rolnymi nie tylko z udziałem cudzoziemców, ale także z udziałem obywateli polskich. Może mieć to negatywny wpływ na przeobrażenia w polskim rolnictwie, ponieważ trudno oczekiwać pożądanych zmian strukturalnych w wypadku poważnego ograniczenia obrotu gruntami rolnymi. Wydaje się, że stosowanie uwarunkowań podmiotowych jako mechanizmu ograniczającego możliwości nabywania gruntów rolnych nie jest

28 Jednakże nabycie wkładów gruntowych w spółdzielniach będzie wymagało spełnienia warunków do nabycia nieruchomości rolnej w drodze przeniesienia własności.

29 Zapewnienie winno być złożone, chyba w umowie nabycia lub oświadczeniu prowadzącym do nabycia udziału lub akcji czy też w deklaracji o przyjęcie do spółdzielni.

właściwym rozwiązaniem, że oddziaływanie uwarunkowań podmiotowych powinno raczej ograniczać się do roli jednego z kryteriów mających wpływ na przyznawanie rolnikom i innym podmiotom prowadzącym działalność rolniczą różnego rodzaju form pomocy, w tym finansowej ze środków publicznych.

6. O wiele istotniejsze – z punktu widzenia zasad tworzenia gospodarstw rodzinnych mających stanowić podstawę ustroju rolnego państwa – są ograniczenia przedmiotowe. Tego rodzaju ograniczenia mogą bowiem przesądzić o sukcesie tworzeniu gospodarstw rolnych o pożądanej strukturze agrarnej. Obecnie obowiązujące przepisy nie zawierają żadnych ograniczeń w dzieleniu gruntów rolnych, jeśli nie liczyć pozbawionego praktycznego znaczenia kryterium dopuszczalności podziału wspólnego gospodarstwa rolnego, zawartego w art. 213 kc. Potrzeba ich wprowadzenia, a ściślej ich przywrócenia, jest zatem oczywista. Zasadniczy problem sprowadza się do wyboru kryterium dopuszczalności podziału nieruchomości rolnej (gospodarstwa rolnego). W polskim ustawodawstwie sprzed 1990 r. kryterium to przybierało różną postać: od kryterium obszarowego (norma podstawowa) do kryterium dochodowego (zdolność do produkcji towarowej). Ograniczenia o charakterze obszarowym, nawiązujące do tzw. minimalnej jednostki uprawowej, wydają się być kryterium bardziej jednoznacznym[30]. Za takim kryterium opowiedzieli się twórcy obydwu projektów. Uzależniono w nich bowiem zbycie nieruchomości rolnej prowadzące do podziału gospodarstwa rolnego od zachowania ustalonych norm obszarowych. Zasadą ma być, że zarówno dzielone gospodarstwo rolne, jak i gospodarstwo powstające wskutek zbycia nieruchomości rolnej czy też gospodarstwo „wchłaniające" nabywaną nieruchomość rolną będą nie mniejsze niż powierzchnia podstawowa (według projektu rządowego) czy też powierzchnia minimalna (według projektu poselskiego). Powierzchnię podstawową ma ustalać minister właściwy do spraw rozwoju wsi dla poszczególnych województw, mając na względzie aktualną strukturę wielkościową gospodarstw rolnych, po zasięgnięciu opinii sejmików województw oraz izb rolniczych. Powierzchnię minimalną – jak przewiduje projekt poselski – ma także ustalać minister właściwy do spraw rozwoju wsi dla poszczególnych województw po zasięgnięciu opinii sejmików województw oraz izb rolniczych, biorąc pod uwagę średnią powierzchnię gospodarstwa rodzinnego w województwie. W obydwu projektach wymienia się kilka wyjątków od przedstawionej zasady ograniczającej podział gospodarstwa rolnego. Na pozytywną ocenę zasługuje fakt, że wyjątki te umożliwiają racjonalne stosowanie kryteriów dopuszczalności podziału gospodarstwa rolnego.

Dodatkowym ograniczeniem podziału nieruchomości ma być zakaz wydzielania z nieruchomości rolnej działek ewidencyjnych mniejszych niż 0,3 ha.

30 Tak A. Lichorowicz: Uwagi..., s.61.

Przy ustalaniu dopuszczalności podziału gospodarstwa rolnego będą uwzględniane tylko grunty rolne stanowiące własność (a także – jak należy przyjąć – będące w użytkowaniu wieczystym) stron umowy przenoszącej własność, współwłaścicieli czy spadkobierców znoszących wspólność gospodarstwa rolnego. W tym miejscu dochodzi do pewnego pęknięcia między ograniczeniami podmiotowymi i ograniczeniami podzielności nieruchomości rolnej. Pierwsze z nich dotykają bowiem także dzierżawców, natomiast drugie nie będą miały wpływu na dopuszczalność „podziału" gospodarstwa rolnego powodowanego np. wieloletnią dzierżawą.

Do 1990 r. obowiązywały w Polsce także maksymalne normy obszarowe. Były one podyktowane względami politycznymi. Chodziło bowiem – jak wiadomo – o wyłączenie możliwości tworzenia gospodarstw wielkoobszarowych. Mimo odrębności ustrojowej, w wielu krajach obowiązywały i obowiązują nadal ograniczenia, których celem jest przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji ziemi rolnej. Stąd też zrozumiałe jest, że w obydwu projektach zamieszczono postanowienia mające stanowić barierę dla nadmiernej koncentracji gruntów rolnych. W obydwu projektach proponuje się wprowadzenie maksymalnej powierzchni gospodarstwa rolnego (maksymalna norma obszarowa). W projekcie poselskim ma stanowić ona wielokrotność powierzchni minimalnej. Minister właściwy ds. rozwoju wsi będzie zobowiązany ustalić – w drodze rozporządzenia – maksymalną powierzchnię dla poszczególnych województw, z tym że nie będzie ona mogła przekraczać maksymalnych norm obszarowych przewidzianych w samym projekcie (od 100 do 300 ha w zależności od województwa). Projekt rządowy przewiduje jedną normę: 300 ha dla całego kraju. Tym razem mają być brane pod uwagę – przy weryfikacji maksymalnej powierzchni gospodarstwa rolnego – nie tylko grunty stanowiące własność nabywcy, ale także grunty będące w posiadaniu nabywcy (według projektu poselskiego) czy także grunty wydzierżawiane przez nabywcę (według projektu rządowego). W konsekwencji maksymalna powierzchnia gospodarstwa rolnego nie będzie mogła być przekroczona także przez dzierżawcę.

Instytucja maksymalnej powierzchni gospodarstwa rolnego pośrednio zapobiega spekulacji w obrocie ziemią. Jednakże obydwa projekty nie przewidują w zasadzie instrumentów prawnych, które umożliwiały ingerencję oznaczonego organu w wypadku wystąpienia okoliczności wskazujących na spekulacyjne przeniesienie własności nieruchomości rolnej. Wyjątkiem są postanowienia zezwalające osobie korzystającej z prawa ustawowego pierwokupu nieruchomości rolnej, przewidzianego w obydwu projektach, na wystąpienie do sądu o ustalenie ceny nieruchomości w razie, gdy cena sprzedawanej nieruchomości rażąco będzie odbiegać od jej wartości rynkowej.

7. Zupełnie nowym instrumentem prawnym, który ma sprzyjać tworzeniu gospodarstw rolnych o pożądanej strukturze, ma być ustawowe prawo pierwokupu. Nawiązuje ono do tzw. sąsiedzkiego prawa pierwokupu[31]. Prawo pierwokupu przewidują obydwa projekty. Konstrukcja obydwu praw jest zbliżona. Jest ona jednak o tyle szczególna, że – po pierwsze – wśród uprawnionych do pierwokupu wymienia się wiele podmiotów, nie tylko właścicieli nieruchomości rolnych graniczących ze sprzedawaną nieruchomością rolną, i – po drugie – właściciele nieruchomości graniczących ze sprzedawaną nieruchomością nie są wcale umieszczeni na pierwszym miejscu, gdy idzie o możliwość skorzystania z prawa pierwokupu. Projekt rządowy określa pięciopodmiotowy krąg uprawnionych do prawa pierwokupu; natomiast projekt poselski wśród uprawnionych wymienia aż sześć podmiotów. Projekt rządowy przyznaje prawo pierwokupu w pierwszej kolejności dzierżawcy sprzedawanej nieruchomości rolnej[32], projekt poselski zaś Agencji. W projekcie rządowym Agencja została umieszczona wśród uprawnionych do prawa pierwokupu na ostatnim miejscu. Jest to zasadnicza różnica między tymi rozwiązaniami. Oznacza ona bowiem, że według projektu poselskiego Państwo, za pośrednictwem Agencji, będzie miało zasadniczy wpływ na wykorzystywanie prawa pierwokupu jako instrumentu koncentracji ziemi rolnej. W projekcie poselskim, który przyznaje pierwszeństwo Agencji, właściciel nieruchomości rolnej graniczącej z nieruchomością sprzedawaną został „zepchnięty" przez dzierżawcę na trzecie miejsce. W projekcie rządowym, który Agencję umieścił na ostatnim miejscu, właściciel nieruchomości rolnej graniczącej z nieruchomością rolną jest na drugim miejscu w „kolejce" do prawa pierwokupu, po dzierżawcy. Gdy właściciele nieruchomości rolnych graniczących ze sprzedawaną nieruchomością rolną będzie więcej, wówczas pierwszeństwo w skorzystaniu z prawa pierwokupu przysługiwać będzie właścicielowi gospodarstwa rodzinnego (według projektu poselskiego), a – według projektu rządowego – temu właścicielowi, którego nieruchomość będzie miała najdłuższą granicę ze sprzedawaną nieruchomością. Na gruncie projektu poselskiego właściciel, którego nieruchomość będzie miała najdłuższą granicę ze sprzedawaną nieruchomością, będzie mógł skorzystać z prawa pierwokupu dopiero po właścicielu gospodarstwa rodzinnego. W razie nieskorzystania z prawa pierwokupu przez właściciela, którego nieruchomość będzie miała najdłuższą granicę ze sprzedawaną nieruchomością rolną, albo gdy takich właścicieli będzie więcej, prawo pierwokupu przysługiwać będzie temu właścicie-

31 Instytucja ta jest stosowana w wielu krajach jako instrument koncentracji gruntów, tak A. Lichorowicz: Uwagi..., s. 68 i 69.

32 Obydwa projekty na nowo określają przesłanki prawa pierwokupu przysługującego dzierżawcy. W obydwu projektach są one takie same. Dzierżawca będzie mógł skorzystać z prawa pierwokupu, jeżeli: a) umowa dzierżawy będzie miała datę pewną i będzie wykonywana co najmniej od trzech lat, b) dzierżawca jest osobą fizyczną mającą miejsce zamieszkania od co najmniej trzech lat w gminie, na terenie której położona będzie sprzedawana nieruchomość lub w gminie sąsiedniej, c) w okresie trwania dzierżawy osobiście będzie prowadził działalność rolniczą na dzierżawionej nieruchomości. W konsekwencji art. 695 § 2 kc. ma być skreślony.

lowi, którego gospodarstwo rolne będzie miało najmniejszą powierzchnię. W projekcie poselskim osoba taka zajmuje ostatnie miejsce wśród uprawnionych do pierwokupu, jako że w projekcie rządowym – jak już była o tym mowa – za ostatniego uprawnionego uznano Agencję. Obydwa projekty przewidują także sytuacje, w których prawo pierwokupu zostanie wyłączone. Nadto, obydwa projekty zezwalają na weryfikację ceny sprzedaży w wypadku, gdy będzie ona rażąco odbiegać od wartości rynkowej nieruchomości.

Kwestią kontrowersyjną w ramach ustawowego prawa pierwokupu może być stosowanie podmiotowych i przedmiotowych ograniczeń w wypadku korzystania z tego prawa.

Niewątpliwie sama myśl wprowadzenia do polskiego systemu prawnego tzw. sąsiedzkiego prawa pierwokupu zasługuje na aprobatę. Instytucja ta sprawdziła się bowiem w innych krajach. Jednakże zaproponowane w projektach instytucje prawa pierwokupu wymagają istotnej korekty. Przede wszystkim trudno uznać za właściwe rozwiązanie przyznające pierwszeństwo Agencji, gdy idzie o możliwość skorzystania z prawa pierwokupu. Podstawowym mankamentem obydwu rozwiązań jest natomiast to, że nie zauważa się trudności wynikających z „kaskadowości" prawa pierwokupu i nie reguluje się sposobu jego wykonania, a w szczególności sposobu ustalania podmiotu, który będzie uprawniony do prawa pierwokupu w danej sytuacji. Brak takiej regulacji sprawia, że cały ciężar ustalenia osoby potencjalnie uprawnionej do prawa pierwokupu (które winny być zawiadomione o zawarciu warunkowej umowy sprzedaży) i osoby, z którą właściciel będzie zobowiązany do zawarcia umowy rzeczowej przenoszącej własność nieruchomości rolnej zawieranej w wykonaniu warunkowej umowy sprzedaży, będzie obciążał strony, które będą zobligowane przedstawiać notariuszowi okoliczności mające wpływ na wykonanie prawa pierwokupu. Nie jest to dobre rozwiązanie, zwłaszcza że zawarcie umowy bezwarunkowej będzie oznaczało jej nieważność. Tego rodzaju sankcja niweczy – jak się zauważa w doktrynie[33] – pozytywny wpływ tzw. sąsiedzkiego prawa pierwokupu na koncentrację gruntów rolnych. Dlatego też słusznie postuluje się, by zamiast nieważności umowy pominięty uprawniony do pierwokupu mógł żądać wstąpienia w miejsce bezwarunkowego nabywcy[34].

8. Skuteczność tak szerokich ograniczeń dotyczących obrotu gruntami rolnymi zależeć będzie od systemu ich kontroli. Im większe wymogi związane z obrotem ziemią rolną tym większa rola kontroli spełnienia tych wymogów. Niezależnie od wyboru systemu kontroli ograniczeń zaproponowanych w obydwu projektach będzie się ona skupiać w administracji publicznej, dysponującej przynajm-

33 Tak A. Lichorowicz: Uwagi..., s. 70.

34 Tak A. Lichorowicz: Uwagi..., s. 70, zob. także tenże referat wygłoszony na konferencji pod tytułem „W kwestii modelu prawnego ustawowego prawa pierwokupu".

niej niektórymi informacjami niezbędnymi do ustalenia okoliczności istotnych dla przeniesienia własności gruntu rolnego. Nawet wówczas, gdyby kontrolę oprzeć na notariuszach, którzy – w świetle ustawy Prawo notarialne – są zobowiązani do weryfikowania zawieranej umowy pod kątem zgodności jej z prawem, to i tak niektóre przesłanki zawarcia takiej umowy byłyby ustalane na podstawie zaświadczeń pochodzących od właściwych organów administracji publicznej. Dlatego należy uznać za trafny postulat, by obrót poddać kontroli administracyjnej, dokonywanej zbiorczo, czyli w odniesieniu do wszystkich okoliczności istotnych dla przeniesienia własności gruntu rolnego, a także dokonywaną przed wystąpieniem zdarzenia prawnego mającego prowadzić do zbycia własności gruntu rolnego, czyli uprzednią[35].

Obydwa projekty przyjmują zasadę, ze obrót gruntami rolnymi będzie podlegał kontroli administracyjnej, aczkolwiek kompetencje w zakresie tej kontroli obydwa projekty przyznają nie organom administracji publicznej, lecz dyrektorom oddziałów Agencji. Jednakże w obydwu projektach regulacje dotyczące kontroli są mało spójne i pozostawiają wiele do życzenia pod względem poprawności. W szczególności nie jest przesądzona kwestia, czy badanie wszystkich wymogów związanych z przeniesieniem własności nieruchomości rolnej będzie objęte jednym postępowaniem administracyjnym. Zgodnie bowiem z art. 7 ust. 1 projektu rządowego dyrektor oddziału Agencji stwierdza w drodze decyzji, czy nabywana nieruchomość utworzy gospodarstwo rolne, czy zostanie przekroczona powierzchnia maksymalna oraz czy nabywca posiada wymagane kwalifikacje rolnicze. W innym przepisie (art. 10 ust. 2) jest mowa także o stwierdzaniu dopuszczalności podziału gospodarstwa rolnego. Jednakże w art. 12, w którym określa się odstępstwa od zachowania powierzchni podstawowej, jest mowa o zezwoleniu na podział. Dyrektor oddziału Agencji ma stwierdzać także spełnienie ograniczeń podmiotowych przez spółki jawne, akcyjne, z ograniczoną odpowiedzialnością i spółdzielnie (art. 6 ust. 1 w zw. z art. 7 ust. 1), ale w wypadku nabywania gruntów rolnych przez inne spółki osobowe niż spółki jawne oraz przez inne osoby prawne niż spółki akcyjne, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółdzielnie postępowanie kontrolne będzie kończyć się pozwoleniem (art. 6 ust. 2). Od zasady, że weryfikacja będzie przedmiotem postępowania administracyjnego, projekt rządowy przewiduje pewne wyjątki, a mianowicie sąd będzie upoważniony do badania przesłanek zarówno podmiotowych, jak i przedmiotowych w ramach postępowania o stwierdzenie praw do spadku oraz o przysądzenie własności nieruchomości rolnej zbywanej w ramach postępowania egzekucyjnego. Nadto analogiczne uprawnienie przypisuje się administracyjnemu organowi egzekucyjnemu, prowadzącemu egzekucję z nieruchomości rolnej. Natomiast postanowieniu pro-

35 Tak A. Lichorowicz: Uwagi..., s. 72.

jektu nie wypowiadają się w sprawie sposobu badania przesłanek w postępowanie sądowym o zniesienie współwłasności (działu) gospodarstwa rolnego. Podobne uregulowania dotyczące kontroli zawiera projekt poselski. Zasadnicza różnica sprowadza się do tego, że projekt poselski nie obejmuje kontrolą administracyjną posiadania kwalifikacji rolniczych oraz zakazu przekroczenia maksymalnej powierzchni gospodarstwa rolnego, co oznacza, że ocena w sprawie kwalifikacji rolniczych oraz maksymalnej powierzchni będzie spoczywać na notariuszu czy też na sądzie lub organie administracyjnym, o ile ich orzeczenia wywoływać będą zmiany własnościowe.

Jak wynika z zakresu ograniczeń podmiotowych i przedmiotowych, pewien stan rzeczy związany z nabyciem nieruchomości winien trwać także po nabyciu. I tak nabywcy nieruchomości rolnej będą zobowiązani do osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego, a także do zamieszkiwania w oznaczonej miejscowości. Jeżeli chodzi o jednostki organizacyjne, to będzie zachodzić potrzeba kontrolowania po nabyciu, czy działalność rolnicza jest nadal podstawowym przedmiotem ich działalności, czy nieruchomość rolna będzie wykorzystywana na cele działalności naukowej lub doświadczalnej, czy wszyscy lub większość – w zależności od projektu – akcjonariuszy, udziałowców, członków spółdzielni oraz członkowie zarządów nadal będą posiadać kwalifikacje rolnicze, będą zamieszkiwać w oznaczonej miejscowości. Dlatego też w obydwu projektach wprowadza się tzw. kontrolę następczą. Należeć będzie ona także do osób zajmujących w Agencji oznaczone stanowiska. W razie stwierdzenia odstępstw od wymogów określonych w projektach nabywca będzie musiał się liczyć z sankcjami. Według projektu rządowego prezes Agencji będzie mógł wystąpić do sądu z powództwem o nakazanie nabywcy zbycia nieruchomości rolnej w określonym terminie lub rozwiązanie umowy dzierżawy. Według natomiast projektu poselskiego dyrektor oddziału Agencji będzie mógł nakazać nabywcy zbycie nieruchomości rolnej w terminie 12. miesięcy. Projekt nie określa już sposobu postępowania na wypadek niewypełnienia tego nakazu.

Już tak skrótowe przedstawienie regulacji dotyczącej kontroli spełniania przesłanek obrotu ziemią rolną pozwalają zauważyć, że potrzebuje ona uporządkowania. Przede wszystkim jednym postępowaniem winny być objęte wszystkie przesłanki nabycia (wydzierżawienia) nieruchomości rolnej, zarówno podmiotowe, jak i przedmiotowe, w tym także zakaz przekroczenia maksymalnej powierzchni gospodarstwa rolnego. Postępowanie winno kończyć się w każdym przypadku zezwoleniem[36] na zbycie (wydzierżawienie) danej nieruchomości rolnej przez oznaczony podmiot na rzecz innego oznaczonego podmiotu. Trzeba mieć na uwa-

36 Nie może być tak, że raz jest mowa o stwierdzeniu, raz o zezwoleniu, a jeszcze w innym miejscu o pozwoleniu.

dze, że okoliczności między wydaniem zezwolenia a zawarciem umowy mogą się zmienić. Dlatego strony umowy winny składać zapewnienie, że okoliczności istotne z punktu widzenia spełnienia przesłanek nie uległy zmianie. Podobne zapewnienie winno być złożone w postępowaniu sądowym czy administracyjnym prowadzącym do zmian własnościowych, chyba że na sądzie lub organie ciążyłby obowiązek badania przesłanek zbycia nieruchomości rolnej. W innym razie należałoby oznaczyć czas, w którym decyzja będzie stanowić podstawę zmian własnościowych oraz wynikających z umów dzierżawy między oznaczonymi podmiotami. W oderwaniu od konkretnej sprawy może być ustalany jedynie fakt posiadania kwalifikacji rolniczych i to przy założeniu, że pięcioletni okres pracy w gospodarstwie rolnym, niezbędny do ustalenia kwalifikacji praktycznych, nie będzie musiał przypadać bezpośrednio przed wystąpieniem zdarzenia prawnego wywołującego zmiany w obrocie ziemią rolną.

9. Obydwa projekty wyraźnie stanowią, że czynność prawna dokonana niezgodnie z przepisami ustawy jest nieważna. Nie ulega wątpliwości, że tak drastyczne ograniczenia w obrocie ziemią będą prowadzić do nieformalnego obrotu.

10. Jednym z warunków skuteczności wprowadzanych rozwiązań prawnych, niestety często ignorowanym, jest przestrzeganie zasad techniki legislacyjnej. W szczególności chodzi o przestrzeganie dyscypliny terminologicznej i o przejrzystą systematykę. Pod tym względem obydwa projekty pozostawiają wiele do życzenia.

Nie ma miejsca tutaj na omawianie dostrzeżonych usterek krok po kroku. Mankamentem, który rzuca się w oczy, jest wadliwy układ projektów. Ta sama materia jest regulowana w różnych miejscach, co więcej – nawet w jednym artykule łączy się czasami postanowienia dotyczące różnych istotowo kwestii. Dziwi, że żaden z projektów nie został podzielony na części. Przejrzystość aktu zakłócają nadto zbyt liczne odesłania do innych postanowień zawartych w poszczególnych projektach. Wiele do życzenia pozostawia także sam sposób tworzenia przepisów. Często są one „przegadane". Oto dwa przykłady obrazujące to spostrzeżenie.

W obydwu projektach zezwala się na podział gospodarstwa rolnego, w wyniku którego zbywca zachowa jedynie działkę nie podlegającą opodatkowaniu podatkiem rolnym. Jednakże w obydwu projektach postanowienie zezwalające na taki podział jest napisane w taki sposób, że trzeba domyślać się treści postanowienia. Proponuje się bowiem zapis o treści: Przepisu art. 12 (w projekcie poselskim, przewidującego zasadę, że zarówno gospodarstwo dzielone, jak i tworzone lub uzupełniane o nabywaną nieruchomość rolną) nie stosuje się, jeżeli przeniesienie własności wszystkich nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, z wyjątkiem działki gruntu która ze względu na powierzchnię nie podlega opodatkowaniu podatkiem rolnym. Pierwsza część przytoczonego postanowienia

nawiązująca do zbycia wszystkich nieruchomości jest zbędna, ponieważ zbycie wszystkich nieruchomości sprawiła, że przepisy ograniczające podział nie będą miały zastosowania (brak podziału gospodarstwa rolnego). Gdyby dosłownie czytać przepis, to trzeba byłoby przyjąć, że jedynie zachowanie działki nie podlegającej opodatkowaniu podatkiem rolnym zwalnia od stosowania art. 12, a zbycie wszystkich gruntów rolnych podlega ocenie przez pryzmat dopuszczalności podziału.

W tym samym projekcie proponuje się następujące brzmienie art. 17. W razie sprzedaży nieruchomości rolnej przez osobę fizyczną lub osobę prawną inną niż Agencja prawo pierwokupu przysługuje z mocy ustawy Agencji działającej na rzecz Skarbu Państwa. W tym postanowieniu jest kilka błędów. Trudno je tu omawiać; zajęło to zbyt wiele miejsca. Wystarczy wskazać, że postanowienie to mogłoby brzmieć: „Skarbowi Państwa przysługuje prawo pierwokupu nieruchomości rolnej. Prawo pierwokupu wykonuje Agencja".

Zastanawiające jest także to, że w obydwu projektach brak jakichkolwiek odniesień do przepisów szczególnych o dziedziczeniu gospodarstw rolnych, zamieszczonych w kc. Po wyroku TK z dnia 31.01.2001 r. tytuł X księgi IV kc. zawiera pozostałości z dawnego szczególnego porządku dziedziczenia gospodarstw rolnych i wkładów gruntowych w rsp., nie tworzącej spójnej regulacji. Aż się prosi, żeby tytuł ten skreślić, a niezbędne postanowienia (o ile takie są) przenieść do aktu prawnego regulującego kompleksowo obrót gruntami rolnymi, zwłaszcza że w obydwu projektach zamieszczono postanowienia dotyczące dziedziczenia gospodarstw rolnych. W obydwu projektach proponuje się jedynie zmianę art. 1067 § 2 kc., który będzie określał warunki dopuszczalności podziału wkładu gruntowego w rsp., przenoszonego w części w wykonaniu zapisu.

11. Podsumowanie: Nie ulega wątpliwości, że obrót gruntami rolnymi winien być reglamentowany ze względu na potrzebę tworzenia gospodarstw rolnych o właściwej strukturze agrarnej. Błędna regulacja dotycząca obrotu gruntami rolnymi może wywołać efekty przeciwne od oczekiwanych. Takie niebezpieczeństwo stwarzają omówione powyżej dwa projekty aktów prawnych dotyczące obrotu gruntami rolnymi. Należy je zatem ocenić negatywnie. W takim kształcie stanowią one bowiem zagrożenie dla polskiego rolnictwa. W szczególności negatywnie należy ocenić ograniczenia o charakterze podmiotowym. Natomiast ograniczenia przedmiotowe generalnie zasługują na aprobatę; wymagają one jednak dopracowania. Jeżeli chodzi o wielostopniowe ograniczenia podmiotowe, poważnie ograniczą one krąg osób, które będą mogły nabywać grunty rolne. Obrót gruntami rolnymi nie będzie mógł w zasadzie wyjść poza ten krąg. Taki stan rzeczy doprowadzi z pewnością do negatywnych następstw, a mianowicie do: a) rozszerzenia obrotu nieformalnego gruntami rolnymi, b) obniżenia cen gruntów rolnych, c)

ograniczenia kapitału inwestowanego w rolnictwo (poważne ograniczenie dopływu do rolnictwa kapitału spoza rolnictwa, w tym także finansowania przez banki, w konsekwencji skazanie rolnictwa na niewielkie zasoby kapitałowe tkwiące w sektorze rolniczym) i d) ograniczenia zakresu działania mechanizmów mających stymulować zmiany strukturalne w polskim rolnictwie (ograniczony obrót praktycznie wyklucza pożądane przeobrażenia strukturalne). Innymi słowy, którykolwiek z ocenianych projektów, gdyby wszedł w życie, ugruntowałby różnice między rolnictwem a pozostałymi sektorami gospodarski, zamiast je znosić. Tymczasem gospodarstwa rolne winno się postrzegać jako przedsiębiorstwa rolne wymagające nakładów finansowych (kapitału) i ogromnego wsparcia organizacyjnego, zwłaszcza w zakresie organizacji rynków zbytu produktów rolnych. Wszelkie działania przyczyniające się do swego rodzaju izolacji gospodarczej rolnictwa z pewnością nie mogą zasługiwać na aprobatę.

Niektóre z ograniczeń podmiotowych są, moim zdaniem, nie do pogodzenia z Konstytucją RP. Jak bowiem wytłumaczyć zgodność z Konstytucją RP, nawet przy uwzględnieniu jej art. 23 traktującego gospodarstwa rodzinne jako podstawę ustroju rolnego, np. wymogu przebywania przed nabyciem nieruchomości rolnej przez oznaczony okres w oznaczonej miejscowości czy wymogu zamieszkiwania przez nabywcę nieruchomości rolnej w oznaczonej miejscowości. Nawet wymóg kwalifikacji rolniczych o treści zaproponowanej w projektach, może także nasuwać zastrzeżenia z punktu widzenia zgodności z ustawą zasadniczą[37].

Klauzula narodowego traktowania obywateli UE z pewnością poważnie ogranicza pole regulacji. Sprawia ona bowiem, że ograniczenia z założenia mające chronić przed „wykupem" przez cudzoziemców ziemi rolnej będą jednocześnie ograniczały obrót między obywatelami polskimi. Wydaje się zatem, że szczegółowe uregulowania winny skupiać się raczej na samym wykonywaniu własności rolniczej, a nie na dostępie do niej.

37 Czy można akceptować sytuację, w której np. aptekarz nie będzie mógł nabyć nieruchomości rolnej i prowadzić gospodarstwa rolnego, ale rolnik będzie mógł nabyć aptekę i prowadzić ją, po zatrudnieniu farmaceuty z odpowiednimi kwalifikacjami.?