

Zakres przedmiotowy art. 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego

I. Uwagi wprowadzające

Niniejszy artykuł stanowi próbę odpowiedzi na pytanie nie tyle o sam charakter prawny konstrukcji przewidzianej w art. 4 ust 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego¹, ile o skutki prawne złożenia przez Agencję Nieruchomości Rolnych, działającej na rzecz Skarbu Państwa, oświadczenia o nabyciu nieruchomości rolnej w przypadku, gdy przeniesienie własności nieruchomości następuje w wyniku zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży². Jak się wydaje takie ujęcie tematu winno również umożliwić przynajmniej zarysowanie w dalszej części założeń konstrukcyjnych. Należy jednak zauważyć, że redakcja tego artykułu taką możliwość znacznie ogranicza.

Niewątpliwym utrudnieniem jest brak orzecznictwa w omawianej materii, które powinno stanowić kanwę dla prowadzonych rozważań. Z konieczności więc nie będzie możliwe pełne rozwinięcie tych zagadnień, które zostaną w pełni ukształtowane właśnie przez orzecznictwo. Dlatego też w tym opracowaniu przedstawione zostaną możliwe kierunki rozstrzygnięcia kontrowersyjnych zagadnień. Nie ulega wątpliwości, że praktyka kształtująca się na gruncie omawianej ustawy, zweryfikuje w czasie tezy stawiane przez autora. Pomimo tego warto podjąć próbę zmierzenia się z tymi kontrowersyjnymi zagadnieniami, chociażby w celu ponownej ich weryfikacji.

Analizowanie, po blisko dwóch latach funkcjonowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, przyczyn i okoliczności jej uchwalenia nie jest już celowe. Muszą one być jednak brane pod uwagę, gdyż niewątpliwie wywarły znaczny wpływ na poziom legislacji, a w szczególności na jej precyzję.

Interpretacja większości postanowień ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, w tym także art. 4, zdaje się prowadzić do pewnego paradoksu. Paradoks ten polega na tym, że akurat akt prawny, którego głównymi wykonawcami i w dużej mierze adresatami są notariusze, ze względu na swą ogólnikowość, brak precyzji,

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

2 Szerzej problematykę całej ustawy omawia A. Lichorowicz: Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, *Kwartalnik Prawa Prywatnego* z 2004, zeszyt 2, s. 387 i nast.

a momentami wręcz lakoniczność, powoduje konieczność posługiwania się w wielu miejscach wykładnią celowościową. Nie jest to trafne rozwiązanie. Jeśli bowiem interpretatorem aktu prawnego jest np. sędzia, to nawet niejednolite na początku orzecznictwo na tle konkretnego stanu prawnego prowadzi, poprzez działalność instancji odwoławczej, do wypracowania w miarę spójnej linii orzeczniczej. Ostatecznie linię tę można również wypracować poprzez orzecznictwo Sądu Najwyższego w toku rozstrzygnięć wydawanych na skutek rozpoznawania kasacji. Zupełnie inne oczekiwania pojawiają się w odniesieniu do tzw. obrotu notarialnego. Ustawodawca po to wprowadza rygor formy aktu notarialnego i obejmuje niektóre formy obrotu kontrolą notarialną, aby przede wszystkim zagwarantować pewność tego obrotu. Pewność tę można uzyskać jedynie wtedy, gdy działania notariuszy od początku będą jednolite i spójne. Do tego niezbędna jest jednak precyzyjna regulacja prawna. Należy przy tym mieć na uwadze fakt, że notariusz nie dysponuje nawet podobnym instrumentarium prawnym jak sędzia w postępowaniu cywilnym. Nie może więc prowadzić postępowania dowodowego i poddawać dowodów swobodnej ocenie. Notariusz zasadniczo posługuje się dokumentami, które mogą stanowić podstawę do sporządzenia aktu notarialnego, lub prowadzić do odmowy wykonania tej czynności. Brak więc w jego działaniu możliwości dokonywania swobodnych ocen. Wielce ryzykowne jest również posługiwanie się wykładnią celowościową. Przedstawione wątpliwości powodują, że postanowienia ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nie stwarzają gwarancji bezpiecznego obrotu prawnego. Brak jest również wystarczających środków prawnych do korygowania czynności notarialnych w postępowaniu wieczysto-księgowym. Wszak ten rodzaj postępowania również uniemożliwia swobodne prowadzenie postępowania dowodowego, a zmierza jedynie do formalnego badania poprawności aktu notarialnego jako podstawy ujawnienia nowego stanu prawnego w księdze wieczystej. Akt prawny skonstruowany tak jak ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego mógłby być ewentualnie stosowany w rozpoznawczym postępowaniu sądowym. Skoro jednak nie taka jest istota ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, to już same cechy konstrukcyjne tej ustawy muszą budzić uzasadniony niepokój. Nie wydaje się celowe przyjęcie w tym przypadku założenia wyjściowego, iż to praktyka ukształtuje reguły obrotu na podstawie tej ustawy. Być może w dalszej perspektywie czasowej do tego rzeczywiście dojdzie, ale w tym momencie bez odpowiedzi pozostaje pytanie o pewność obrotu notarialnego. Co więcej, zasadne są obawy, że pewność ta może zostać podważona. Wątpliwe jest czy takie właśnie cele przyświecały ustawodawcy i czy ustawodawca do końca rozważył skutki swej działalności legislacyjnej.

Niestety, przedstawione wyżej obawy i wątpliwości znajdują swoje potwierdzenie również w konstrukcji art. 4. Sama idea tego przepisu jest w miarę przejrzysta. Chodziło w istocie o „uszczelnienie” kontroli obrotu ziemią (nieruchomo-

ściami rolnymi). W konsekwencji ustawodawca dążył do objęcia reglamentacją nie tylko samej umowy sprzedaży nieruchomości rolnej, ale także innych umów prowadzących do przeniesienia własności nieruchomości. Pomijam w tym miejscu celowość takiej reglamentacji i jej założenia aksjologiczne. Można jedynie wyrazić obawy, czy reglamentacja ta nie jest zbyt restrykcyjna i czy w rezultacie nie doprowadzi do odrodzenia się nieformalnego obrotu ziemią, czego liczne przykłady mieliśmy w przeszłości. Skoncentrujmy zatem uwagę na środkach realizacji celów zarysowanych przez ustawodawcę.

II. Założenia konstrukcyjne art. 4

1. Zgodnie z literalnym brzmieniem art. 4, jeżeli przeniesienie własności nieruchomości rolnej następuje w wyniku zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży, Agencja, działająca na rzecz Skarbu Państwa, może złożyć oświadczenie o nabyciu tej nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej.

Wypada na wstępie podkreślić, że – według tego przepisu – źródłem przeniesienia własności nieruchomości rolnej, które stwarza po stronie Agencji uprawnienie do złożenia oświadczenia o nabyciu, jest wyłącznie umowa. Zastrzeżenie to ma istotne znaczenie, ponieważ jedynie umowne przeniesienie własności nieruchomości niewątpliwie wprowadza po stronie Agencji istotne ograniczenia. Do kwestii tej powrócę w dalszej części rozważań.

Nie wydaje się celowe wyliczanie wszystkich umów, które prowadzą do przeniesienia własności nieruchomości, gdyż w wielu przypadkach będą to typowe umowy nie wywołujące specjalnych kontrowersji. Uwaga zostanie więc skoncentrowana na tych umowach, w stosunku do których przyznanie Agencji uprawnienia do złożenia oświadczenia o nabyciu nieruchomości jest co najmniej wątpliwe.

2. Dla uporządkowania dalszych rozważań wyłączmy na wstępie sytuacje, w których uprawnienie do złożenia oświadczenia nie będzie przysługiwało Agencji, mimo że dochodzi do umownego przeniesienia własności nieruchomości rolnej. Sytuacje te zostały wymienione w art. 4 ust 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

Po pierwsze: uprawnienie to nie przysługuje, jeżeli w wyniku umownego przeniesienia własności nieruchomości rolnej doszło do powiększenia gospodarstwa rodzinnego, przy czym łączna powierzchnia użytków rolnych w takim gospodarstwie nie może przekroczyć 300 ha³.

3 Pojęcie gospodarstwa rodzinnego zostało zdefiniowane w art. 5 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy. Zaznaczmy przy tym, że do powierzchni użytków rolnych zalicza się nie tylko części stanowiące własność nabywcy nieruchomości rolnej, ale także odpowiadające udziałowi we współwłasności nieruchomości, a w przypadku współwłasności łącznej uwzględnia się łączną powierzchnię nieruchomości rolnych stanowiących przedmiot współwłasności. Do powierzchni tej wlicza się również użytki rolne będące przedmiotem dzierżawy.

Po drugie: uprawnienie nie przysługuje, jeżeli przeniesienie własności nieruchomości rolnej następuje na rzecz spółdzielni produkcji rolnej, gdy nieruchomość stanowiła wkład gruntowy członka tej spółdzielni⁴.

Po trzecie: uprawnienie nie przysługuje, jeżeli przeniesienie własności nieruchomości rolnej następuje na rzecz osoby bliskiej zbywcy w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami⁵.

Po czwarte: uprawnienie nie przysługuje, jeżeli przeniesienie własności nieruchomości rolnej następuje w wyniku zawarcia umowy z następcą⁶.

3. Ze względu na zasygnalizowane wcześniej ograniczenia w swobodzie interpretacji przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego przez notariuszy w toku dalszej analizy norm art. 4 należy dążyć – tam, gdzie jest to możliwe – do proponowania rozwiązań o charakterze standardowym, a więc takich, które mogą znaleźć zastosowanie w powszechnym (masowym) obrocie notarialnym. Z pewnością przyszłe orzecznictwo część tych propozycji zweryfikuje. Brak jest jednak jakiegokolwiek uzasadnienia, by nie podejmować obecnie takich prób interpretacyjnych. Na temat wykładni art. 4 ustawy pojawiło się już kilka wypowiedzi w doktrynie. One też będą stanowiły odniesienie dla poszukiwania pewnych prawidłowości interpretacyjnych. Należy podkreślić, że artykuł ma cechy syntezy i może stanowić głos polemiczny. Potrzeba działań syntetyzujących po blisko dwóch latach obowiązywania ustawy oraz braku orzeczeń sądowych, które nadawałyby jej określony kierunek, jest niezbędna i – jak sądzę – wychodzi naprzeciw oczekiwaniom środowisk prawniczych.

4. Niezbędne wydaje się zatem odniesienie do kwestii podstawowej dla dalszej wykładni art. 4 ustawy, a mianowicie – czy umowy zawierane na podstawie tego przepisu są zawierane warunkowo czy też bezwarunkowo. W tym zakresie poglądy doktryny (nie tylko zresztą prawa rolnego) są podzielone, o czym będzie mowa w dalszej części opracowania. Zauważyć wypada, że nie pojawiła się w pełni zadowalająca argumentacja ani zwolenników warunkowego, ani bezwarunkowego charakteru tych umów. Nie jest to zarzut skierowany do interpretato-

4 Należy zauważyć, że nie będą to zbyt częste sytuacje, gdy członek spółdzielni przenosi własność nieruchomości rolnej stanowiącej wkład gruntowy w drodze innej umowy niż umowa sprzedaży. Częściej będziemy mieli do czynienia z ustanowieniem użytkowania, co jest wyłączone spod działania ustawy.

5 Pojęcie „osoby bliskiej” reguluje art. 4 pkt 13 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz.U. z 2004 r. nr 261, poz. 263 ze zm.). Należy jednak zwrócić uwagę, że przepis ten został zmieniony art. 1 pkt 1 lit. d ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. nowelizującej u.g.n. i począwszy od dnia 22 września 2004 r., do kręgu osób bliskich zaliczany jest małżonek i to bez względu na ustrój majątkowy małżeński; poprzednio był to tylko małżonek, który nie pozostawał we wspólności ustawowej ze sprzedającym nieruchomość lub prawo użytkowania wieczystego.

6 Por. art. 84 i nast. ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (jedn. tekst: Dz.U. z 1998 r., nr 7, poz. 25 ze zm.).

rów albowiem podkreślić należy, że samo literalne brzmienie przepisu praktycznie wyklucza udzielenie jednolitej i w pełni poprawnej jurydycznie odpowiedzi.

Zwolennikiem warunkowego charakteru tych umów są B. Wierzbowski oraz Z. Truszkiewicz, choć przedstawiana przez nich argumentacja uzasadniająca ten pogląd jest odmienna.

B. Wierzbowski twierdzi wprost, że przyjęcie warunkowego charakteru tych umów jest najwygodniejszym rozwiązaniem, powodującym mniejsze trudności dla obu stron⁷. Przy czym za takim rozwiązaniem zdaje się przemawiać – zdaniem autora – treść art. 4 ust 3 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, który zezwala Agencji na zwrócenie się do sądu o ustalenie ceny nieruchomości rolnej, jeżeli cena ta rażąco odbiega od jej wartości rynkowej. Na tym tle autor przytacza przykład umowy zamiany samochodu o wartości 30 tys. zł na nieruchomość o powierzchni 0,5 ha. Gdyby miała być to umowa bezwarunkowa, to działanie Agencji Nieruchomości Rolnych, składającej oświadczenie o wykupie nieruchomości z jednoczesnym wystąpieniem do sądu z roszczeniem o ustalenie ceny nieruchomości, w przypadku jego uwzględnienia przez sąd doprowadziłoby do tego, że właściciel samochodu osobowego otrzymałby niższą cenę, co prowadziłoby faktycznie do wywłaszczenia, gdyż w istocie zamiarem właściciela ziemi nie było jej zbycie.

Gdy jednak bliżej przyjrzymy się przytoczonemu przykładowi mogą pojawić się nieco odmienne konkluzje:

- po pierwsze: dość rzadko dochodzi do zamiany nieruchomości na rzecz ruchomą; nawet jednak, gdyby doszło do takiej zamiany, do rozważenia pozostaje problem, czy zaoferowanie samochodu jako równowartości nieruchomości jest klasyczną zamianą czy też może samochód ten będzie po prostu formą zapłaty; wszak cena może być wyrażona nie tylko w pieniądzu, ale także w innych miernikach wartości,
- po drugie: w praktyce nieczęsto występują zamiany dóbr w pełni ekwiwalentnych, a jeśli powstaje obowiązek dopłat, to umowa traci charakter „czystej” umowy zamiany, gdyż pojawiają się elementy umowy sprzedaży; wówczas mamy do czynienia z umową o charakterze mieszanym, do której będą miały zastosowanie odpowiednio przepisy o sprzedaży (art. 604 kc.); w tej sytuacji spór o sposób ustalenia ceny może się pojawić niezależnie od przepisu szczególnego (art. 4 ust. 3),
- po trzecie: w przedstawionym przykładzie możemy dojść do konkluzji, jeśli przeważą cechy sprzedaży, że nie mamy do czynienia z zamianą, a wówczas

⁷ Por. wypowiedź zamieszczoną na łamach „Rzeczpospolitej” z dnia 22 sierpnia 2003 r. przytoczoną przez R. Majewską w artykule: „Zamienił stryjek siekierkę na kijek”.

powstanie dodatkowy problem, czy do tego stosunku prawnego zastosować należy reguły z art. 4, czy też bardziej zasadne byłoby zastosowanie przepisów o pierwokupie przez Agencję.

Rozszerzając możliwe ustalenia faktyczne i wnioski na kanwie tego przykładu, chciałem podkreślić, że – moim zdaniem – przykład ten nie może być rozstrzygającym argumentem, przemawiającym za warunkowym charakterem umowy z art. 4 ust. 1.

Odmienne założenia, przemawiające za warunkowym charakterem umów zawieranych na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy, przyjmuje Z. Truskiewicz.

Autor trafnie eksponuje fakt, że działaniem art. 4 ust. 1 objęte są sytuacje, w których przeniesienie własności następuje w wyniku zawarcia każdej innej umowy niż umowa sprzedaży, a nie tylko w wypadku zawierania innej niż sprzedaż umowy zobowiązującej do przenoszenia własności⁸. Dla porządku wymaga jednak podkreślenia, że nie wchodzi w zakres art. 4 umowy zobowiązujące do przeniesienia własności, jeżeli nie wywołują one skutków rozporządzających⁹. W dalszej części argumentacji Z. Truskiewicz wyłącza w sposób uznaniowy pewne kategorie umów spod działania art. 4 ustawy. Zdaniem autora, spośród umów przenoszących własność, zawieranych w celu wykonania zobowiązania do przenoszenia własności, wątpliwości budzą umowy zawierane w celu wykonania zapisu testamentowego i roszczenia z art. 231 kc., a także umowy znoszące wszelkie wspólności majątkowe. Tych ostatnich umów autor nie zalicza do „umów przenoszących własność w ścisłym tego słowa znaczeniu”¹⁰.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że art. 4 ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nie daje żadnych podstaw do proponowanych wyłączeń niektórych kategorii umów. Takich podstaw nie daje też proponowana przez autora wykładnia celowościowa tych umów ani analiza ich skutków prawnych z punktu widzenia regulującego ich zastosowanie reżimu prawnoroelnego. Jedynie w sferze postulatycznej pozostać musi argument, że np. wykonanie zapisu nie powinno podlegać ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, skoro sam zapis nieruchomości rolnej nie jest ograniczony¹¹. Na marginesie należy zauważyć, że chociaż samo ustanowienie zapisu rzeczywiście nie podlega ograniczeniom, to – na podstawie art. 1067 § 2 kc. – ograniczeniom może podlegać jego wykonanie¹². Brak jest także pod-

8 Por. Z. Truskiewicz: Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (część I), „Rejent” z 2003 r., nr 9, s. 50.

9 Por. J. Górecki: Nowe ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi, „Państwo i Prawo” z 2003 r., z. 10, s. 15.

10 Por. Z. Truskiewicz: Przeniesienie własności (część I)…, s. 50.

11 Tamże, s. 50.

12 Zgodnie z tym przepisem, jeżeli wykonanie zapisu prowadziłoby do podziału gospodarstwa rolnego lub wkładu gruntowego w r.s.p., sprzecznego z zasadami prawidłowej gospodarki rolnej, spadkobierca zobowiązany do wykonania zapisu może żądać zamiany przedmiotu zapisu na świadczenie pieniężne.

staw, by wyłączyć spod działania art. 4 ust. 1 umowy znoszące współwłasność i wspólności majątkowe jako umowy – zdaniem autora – nie przenoszące własności. Dotychczas w doktrynie nie było kwestionowane, że zniesienie współwłasności stanowi w istocie przeniesienie udziału z jednego współwłaściciela na innego, a tym samym do umowy takiej wprost mają zastosowanie przepisy o przeniesieniu własności nieruchomości¹³.

Abstrahując jednak od szczegółowych argumentów dotyczących poszczególnych umów, zauważyć należy, że skoro sam ustawodawca w art. 4 ust. 1 nie dokonał wyłączeń jakichkolwiek umów, jak i – poprzez kategoryczne brzmienie tego przepisu – nie dał nawet podstaw do podjęcia prób takich wyłączeń, to nie sposób domagać się, by wyłączeń tych samodzielnie dokonywali notariusze, posługując się jedynie wykładnią celowościową bądź systemową. Pewność obrotu, której jedną z istotnych cech jest jednolitość umów sporządzanych w skali kraju, wyklucza – moim zdaniem – takie swobodne ich wyłączenia przez notariuszy. Uwagi co do charakteru poszczególnych umów, który to charakter rodzi wątpliwości w kwestii ich obejmowania art. 4 ust. 1 winny być stopniowo rozstrzygane w orzecznictwie sądowym. Taki z kolei „tryb” interpretowania ustawy – jak wcześniej wspomniano – wystawia na „ciężką” próbę pojęcie pewności obrotu.

Odnosząc się w dalszym ciągu do argumentów Z. Truszkiewicza przemawiających za warunkowym charakterem umów zawieranych na podstawie art. 4 należy podnieść, że dokonane przez autora wyłączenia niektórych kategorii umów spod działania art. 4 służyły w dużej mierze uzasadnieniu argumentacji. Gdyby jednak działaniem tego przepisu objąć m.in. umowy zawierane w celu wykonania zapisu czy też umowy znoszące różnego rodzaju wspólności majątkowe, to zawieranie tych umów jako warunkowych nie znajdowałoby żadnego uzasadnienia. Autor wprost to przyznaje, gdy stwierdza, że: uwzględnienie interesów stron umów przenoszących własność przemawia „tym razem” raczej za bezwarunkowym charakterem umów przenoszących własność nieruchomości rolnych zawieranych w celu wykonania zobowiązania do przeniesienia własności takiej nieruchomości. Autor przyznaje również, że zastosowanie konstrukcji umowy warunkowej spowodowałoby, że ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego mogłaby być potraktowana jako ustawa znosząca przewidziany w art. 157 kc. zakaz zawierania umów przenoszących własność nieruchomości pod warunkiem¹⁴. Takie swoiste „wyłączenie” zastosowania kodeksu cywilnego do umów przenoszących własność nieruchomości nie znajduje żadnego uzasadnienia.

13 Por. System prawa cywilnego, tom. II Prawo własności i inne prawa rzeczowe, pod red. J. Ignatowicza, s. 425.

14 Z. Truszkiewicz: Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (część II), „Rejent” z 2003 r., nr 11, s. 136.

Również pozostałe argumenty autora przemawiające za warunkowym charakterem tych umów, a w szczególności ten, że wskutek złożenia przez Agencję oświadczenia o nabyciu nieruchomości między jej zbywcą a Agencją zawiązuje się bezumowny stosunek prawny o treści wynikającej z ustawy¹⁵, nie wydaje się uzasadniać warunkowego charakteru tych umów. Pomijam w tym miejscu kolejny problem, czy na podstawie ustawy można ustalić treść tego stosunku prawnego.

Z kolei zwolennicy bezwarunkowego charakteru umów zawieranych w trybie art. 4 ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego wskazują na treść art. 4 ust. 5, kluczowego dla określenia trybu realizacji uprawnienia Agencji do złożenia oświadczenia o nabyciu nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej¹⁶. Zgodnie z tym przepisem do wykonania uprawnienia Agencji stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu cywilnego dotyczące prawa pierwokupu. Podkreślimy, że zastosowanie kodeksowych przepisów regulujących prawo pierwokupu ma zastosowanie nie do samego uprawnienia Agencji, ale do jego wykonania. Już to sformułowanie w zasadzie przesądza o bezwarunkowym charakterze umów zawieranych na podstawie art. 4 ust. 1. Zakres zastosowania przepisów o pierwokupie ograniczony jest do obowiązku zawiadomienia Agencji o możliwości wykonania tego prawa w okresie jednego miesiąca od chwili otrzymania zawiadomienia na zasadach obowiązujących przy prawie pierwokupu¹⁷. Konstatacja ta znajduje uzasadnienie w treści art. 9 ust. 1 ustawy, który określa skutki nie zawiadomienia Agencji o sporządzeniu umowy w przypadku określonym w art. 4 ust. 1. Taka czynność jest nieważna z mocy prawa. Co więcej, art. 9 ust. 2 daje Agencji podstawę do wystąpienia z powództwem o stwierdzenie nieważności czynności prawnej.

Pogląd o bezwarunkowym charakterze umów zawieranych w trybie art. 4 ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego jest dominujący w głosach przedstawicieli praktyki¹⁸.

5. Jak wcześniej sygnalizowałem wymienianie i analizowanie wszystkich kategorii umów objętych regulacją art. 4 ustawy nie wydaje się celowe. Klasyfikacja tych umów w pewnym zakresie została uwidoczniła w toku wcześniejszych wywodów. Najogólniej można je podzielić na umowy:

- zobowiązujące do przeniesienia własności nieruchomości rolnej, takie jak m.in. darowizna, zamiana, dożywocie, czy umowa spółki,

15 Tamże, s. 135.

16 Por. R. Szytk: Podstawowe zasady kształtowania ustroju rolnego, „Rejent” z 2003 r., nr 5 s. 35, a także J. Górecki: Nowe ograniczenia w obrocie..., s. 15.

17 Por. R. Szytk: Podstawowe zasady..., s. 35.

18 Por. m. in. wykład sędziego SN G. Bieńka, wygłoszony w dniu 16 października 2003 r. w Zakopanem na konferencji notariuszy zorganizowanej przez Radę Izby Notarialnej w Krakowie, publ. w Biuletynie Izby Notarialnej w Katowicach z 2003 r. nr 4.

- wyłącznie rozporządzające, w tym głównie stanowiące wykonanie zapisu lub wcześniej zawartej umowy zobowiązującej do przeniesienia własności¹⁹.

W tym miejscu nasuwa się podstawowa wątpliwość co do celowości obejmowania ustawową reglamentacją, realizowaną przez Agencję Nieruchomości Rolnych, tego typu umów. Poniżej podjęto próbę przedstawienia na wybranych przykładach skutków tej reglamentacji.

W pierwszym rzędzie zwróćmy uwagę na umowy przenoszące własność nieruchomości, a jednocześnie przewidujące świadczenia dodatkowe. Świadczenia tego typu są immanentną cechą umowy o dożywocie (art. 908 i nast. kc.). Często pojawiają się także w umowie darowizny (art. 888 i nast. kc.).

Agencja, składając w odniesieniu do takich umów oświadczenie o nabyciu nieruchomości, komplikuje nie tylko relacje pomiędzy stronami tej umowy, wynikające często ze specyficznego stosunku bliskości²⁰, który znajduje odzwierciedlenie w treści tych umów, w szczególności w świadczeniach nabywcy nieruchomości wobec zbywcy, ale sama również przejmuje niejako na siebie obowiązek spełniania tych świadczeń dodatkowych. Wprawdzie zgodnie z art. 600 § 2 kc., mającym zastosowanie poprzez art. 4 ust 5 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, Agencja może zwolnić się z tych świadczeń uiszczając ich wartość. Jednak nie ulega wątpliwości, że ingerencja Agencji w tego typu umowy jest postrzegana jako działanie o charakterze zbyt restrykcyjnym. Można zgłosić – jak się wydaje – zasadne zastrzeżenia co do tego czy rzeczywiście wymogi kształtowania ustroju rolnego z udziałem Agencji uzasadniają tak daleką reglamentację stosunków umownych.

Podobne zastrzeżenia można zgłosić odnośnie umów zawieranych w celu wykonania zapisu testamentowego, o czym była wcześniej mowa.

Szczególne sytuacje prawne, jakie mogą powstawać w wyniku umowy zamiany były również wcześniej sygnalizowane; brak zatem powodów, aby ponownie je omawiać.

Wątpliwe, a przede wszystkim mało skuteczne, wydaje się również uprawnienie Agencji do ingerowania we wszelkiego rodzaju umowy dotyczące podziału majątku.

Przed wszystkim należy podkreślić, że do wszelkiego rodzaju podziałów majątku czy znoszenia wspólności majątkowych ustawodawca przewidział – obok trybu umownego – drogę sądową. Co więcej, w postępowaniu sądowym dopusz-

19 Taką klasyfikację proponuje J. Górecki: *Nowe ograniczenia w obrocie...*, s. 15.

20 Chodzi oczywiście o stosunek bliskości nieobjęty regulacją art. 4 pkt 13 ustawy o gospodarce nieruchomościami, gdyż – jak wcześniej zaznaczono – zbycie nieruchomości osobie bliskiej w rozumieniu tego przepisu wyłącza uprawnienie Agencji.

czalny jest podział majątku czy znoszenie wspólności majątkowych nie tylko w trybie spornym, ale także na zgodny wniosek stron. Gdy podział jest przeprowadzany na zgodny wniosek, o połowę niższy jest wpis od takiego wniosku²¹. Zatem z dość dużą dozą prawdopodobieństwa można założyć, że gdy Agencja będzie korzystała ze swojego uprawnienia w odniesieniu do tych umów, strony będą dokonywały podziałów majątku i znosiły wspólności majątkowe w drodze orzeczenia sądowego. Droga ta wyklucza możliwość działania Agencji, bo – jak wcześniej zaznaczono – uprawnienie Agencji dotyczy wyłącznie stosunków umownych.

Dodatkowo należy podkreślić, przede wszystkim w odniesieniu do podziałów majątku pomiędzy małżonkami czy to po rozwodzie, czy w konsekwencji zniesienia wspólności ustawowej małżeńskiej w drodze umowy lub innego niż „rozwodowego” orzeczenia sądu, że celem tych podziałów nie jest z pewnością destabilizacja struktury agrarnej. Praktyka sądowa zdaje się raczej prowadzić do wniosku, że celem tego typu czynności małżonków jest coraz częściej „ucieczka” przed wierzycielami jednego z nich. Świadczy o tym znaczny wzrost powództw pokrzywdzonych wierzycieli o stwierdzenie bezskuteczności umów podziałowych wnoszonych na podstawie art. 59 kc. Nietrudno zauważyć, że ingerencja Agencji w tego typu umowy może wydatnie utrudnić dochodzenie tych roszczeń.

6. Prowadzone dotychczas rozważania skłaniają do poczynienie kilku uwag co do charakteru prawnego uprawnienia Agencji, działającej na rzecz Skarbu Państwa, do złożenia oświadczenia woli o nabyciu nieruchomości rolnej za zapłatą równowartości pieniężnej.

Czynności objęte treścią art. 4 najczęściej bywają nazywane „prawem wykupu”²², czy też wprost „wykupem”²³. Dla określenia uprawnienia Agencji pojawiło się też pojęcie „prawa nabycia nieruchomości w drodze jednostronnego oświadczenia woli”²⁴. Próba ustosunkowania się do powyższych pojęć poprzedzona być musi uwagą, że w doktrynie prawa cywilnego zostało dokonane zestawienie prawa pierwokupu z innymi konstrukcjami prawnymi²⁵, co może okazać się przydatne dla prowadzonych rozważań, chociażby z tej racji, że do wykonania uprawnienia Agencji z art. 4 ust. 1 przepisy o prawie pierwokupu stosuje się odpowiednio. W ramach tego zestawienia analizie zostało poddane również prawo

21 Por. dla przykładu § 23 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 grudnia 1996 r. w sprawie określenia wpisów w sprawach cywilnych (Dz.U. nr 154, poz. 753 ze zm.).

22 Tak m.in. R. Szytk: *Podstawowe zasady...*, s. 35.

23 Tak m.in. B. Wierzbowski: w wypowiedzi zamieszczonej na łamach „Rzeczpospolitej” z dnia 22 sierpnia 2003 r. przytoczonej przez R. Majewską w artykule: „Zamienił strzyk siekierkę na kijek”.

24 Tak Z. Truszkiewicz: *Przeniesienie własności (część I)*..., s. 65.

25 Por. J. Górecki: *Prawo pierwokupu. Komentarz do art. 596–602 kc. i innych przepisów regulujących prawo pierwokupu*, Zakamycze 2002, s. 21 i nast.

odkupu oraz prawo wykupu. Nie wdając się w szczegółowe rozważania konstrukcyjne dotyczące tych praw, należy jedynie podnieść, że muszą one zostać zastrzeżone w umowie sprzedaży, ewentualnie w dodatkowym porozumieniu, i dotyczyć jedynie relacji pomiędzy sprzedawcą – właścicielem rzeczy a uprawnionym do nabycia²⁶. W konstrukcji art. 4 takie relacje pomiędzy sprzedawcą – właścicielem rzeczy a Agencją wogóle nie zachodzą. Oświadczenie Agencji nie jest kierowane do żadnej ze stron umowy, a w akcie notarialnym zawiera się jedynie informację o takim uprawnieniu Agencji. Nie wywołuje ona jednak żadnych skutków prawnych w stosunku do zbywcy.

Uprawnienie Agencji nie może być również ujmowane jako pierwszeństwo nabycia nieruchomości, gdyż pierwszeństwo charakteryzuje się zawsze tym, że jest wykonywane przed zawarciem umowy²⁷.

Nie powinno ulegać wątpliwości, że Agencja – składając oświadczenie woli o nabyciu nieruchomości – nie staje się stroną umowy. Stąd wniosek, że dotychczasowe konstrukcje prawne nie wydają się przydatne. Nie ułatwia również analizy redakcja wspomnianego wcześniej przepisu art. 4 ust. 5, który jedynie do wykonania uprawnienia Agencji a nie do treści tego uprawnienia, nakazuje stosować odpowiednio przepisy kc. dotyczące prawa pierwokupu. Już chociażby ten przepis uniemożliwia od strony materialno-prawnej określenie uprawnienia Agencji prawem pierwokupu, ewentualnie *quasi*-pierwokupu.

Nie wyjaśnia również istoty zagadnienia określenie uprawnienia Agencji jako „prawa nabycia nieruchomości rolnej w drodze jednostronnego oświadczenia woli”. Z tego sformułowania nie wynika wprost, że w prawie tym mieści się jednak podstawowy element konstrukcyjny, a mianowicie **wyłączność** nabycia nieruchomości przez Agencję, charakterystyczny dla prawa pierwszeństwa. Nie jest to jednak również prawo pierwszeństwa, a to z tej przyczyny, że pierwszeństwo zakłada istnienie innych podmiotów uprawnionych w dalszej kolejności do nabycia nieruchomości. Takie podmioty nie występują w analizowanym przepisie.

Z kolei określenie „jednostronne oświadczenie woli” nie może być desygna-tem konstrukcji o charakterze materialno-prawnym, a jedynie precyzuje sposób (mechanizm) skorzystania z określonego uprawnienia. W tym przypadku służy do zaznaczenia, że poprzez to oświadczenie Agencja działająca na rzecz Skarbu Państwa, staje się nabywcą nieruchomości za zapłata równowartości pieniężnej a więc – poza wyjątkiem określonym w art. 4 ust. 3 zezwalającym Agencji na wystąpienie z powództwem do sądu o ustalenie ceny nieruchomości – na warunkach określonych w umowie pomiędzy zbywcą a nabywcą.

26 Tamże, s. 23–24.

27 Tamże, s. 26.

Analiza art. 4 ust. 1 dowodzi, że nie jesteśmy w stanie określić uprawnienia Agencji za pomocą dostępnego dotychczas instrumentarium prawnego. Wypada więc zgodzić się z poglądem J. Góreckiego, że uprawnienie z art. 4 ust. 1 należy potraktować jako nowy, nieznany dotychczas instrument pozwalający nabywać nieruchomości z pierwszeństwem przed innymi osobami²⁸. Postulowałbym jednak, aby w tym przypadku w miejsce pojęcie „pierwszeństwa” używać terminu „wyłączność”, gdyż nie wydają się to być pojęcia tożsame.

Ad casum dokonując oceny prawnej podejmowanych przez Agencję czynności w trybie art. 4 ustawy, w pierwszej kolejności wypadnie sięgnąć do jego wykładni literalnej. Pomocniczo, na podstawie art. 4 ust. 5, do wykonania uprawnienia Agencji, stosować należy przepisy regulujące prawo pierwokupu. W tym konkretnym przypadku, jak się wydaje, pozostałe znane nam konstrukcje prawne, nie będą przydatne do opisu materialno-prawnego charakteru uprawnienia Agencji.

III. Podsumowanie

Analiza art. 4 nie pozwala na wyciągnięcie – po niecałych dwóch latach funkcjonowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego – zbyt daleko idących konkluzji, a tym bardziej wniosków *de lege ferenda*.

Można jednak – bez ryzyka popełnienia poważniejszego błędu – zauważyć, że zakres zastosowania tego przepisu wydaje się zbyt szeroki.

Część stosunków umownych, w które Agencja może wkroczyć poprzez realizację swojego uprawnienia do nabycia nieruchomości rolnej na zasadzie wyłączności w drodze jednostronnego oświadczenia woli, ze swej istoty nie nadaje się do tego typu ingerencji. Do nich zaliczyłbym w pierwszym rzędzie umowę dożywocia.

Część stosunków umownych, jak chociażby wykonanie uprawnień z tytułu zapisu gospodarstwa rolnego, dawno została wyjęta spod restrykcyjnej reglamentacji ustawodawcy. Jedynie woli stron pozostawiono możliwość żądania zamiany zapisu na świadczenie pieniężne w sytuacji, gdy zapis taki prowadziłby do podziału gospodarstwa rolnego w sposób sprzeczny z zasadami prawidłowej gospodarki rolnej. Powracanie więc do restrykcyjnych przepisów – póki co – nie znajduje przekonującego uzasadnienia.

Z kolei „natura” prawna części stosunków umownych wynikających przede wszystkim z podziałów majątków, czy też znoszenia różnego rodzaju wspólności

28 Por. J. Górecki: Nowe ograniczenia w obrocie..., s. 16.

ustawowych, z uwagi na inne cele tych czynności, powoduje że nie nadają się one do reglamentowania w drodze ingerencji Agencji Nieruchomości Rolnych.

W tym zakresie w pełni należy podzielić wątpliwości Z. Truskiewicza. Różnice sprowadzają się więc nie do kwestii celowościowych, a raczej do metody wyłączenia tych umów spod działania art. 4. Nie wydaje się, aby z przyczyn przedstawionych w toku prowadzonych rozważań, do wyłączenia mogło dojść w drodze stosownej wykładni art. 4 bez konieczności zmiany przepisu.

Wątpliwości budzi także sama konstrukcja art. 4. Skoro przepisy tego artykułu tak intensywnie ingerują w sferę własnościową i prowadzą w istocie do możliwości odjęcia własności nieruchomości niekiedy za zapłatę ceny niższej niż uzgodniona przez strony, to brak możliwości sprecyzowania cech tej konstrukcji prawnej w oparciu o dostępne dotychczas instrumentarium prawne, nie może zasługiwać na aprobatę.