

Kształtowanie ustroju rolnego – potrzeba nowej regulacji ustawowej

1. Od wejścia w życie ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego¹ minęło niewiele ponad 2 lata. Zatem mogło by się wydawać, że jest to zbyt krótki okres stosowania ustawy, aby postawić postulat tak radykalny, jak w tytule tego opracowania. Moim zdaniem, postulat ten jest nie tylko uzasadniony, ale i pilny, aby wreszcie skonstruować instrumentarium prawne służące kształtowaniu zakładanego modelu ustroju rolnego w Polsce.

Regulacja prawna ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, wchodzącej w życie po 13 latach w pełni swobodnego obrotu nieruchomościami rolnymi², spotkała się z niezwykle szerokim zainteresowaniem doktryny prawa rolnego. Oprócz licznych publikacji, regulacja ustawy była przedmiotem Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej Prawa Rolnego w Jastrzębiej Górze (wrzesień 2004 r.), której dorobek zaprezentowany został w IV-tym tomie specjalistycznego periodyku „*Studia Iuridica Agraria*”³. Co jest wspólne tym publikacjom – to niezmiernie krytyczna ocena regulacji prawnej ustawy. Można zatem twierdzić, iż wystarczyło dwu lat, aby doktryna obnażyła wszelkie mankamenty i słabości legislacyjne ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Szczególną rolę spełniły publikacje prof. Aleksandra Lichorowicza, który wskazał na rozbieżności pomiędzy rzeczywistymi, a deklarowanymi celami ustawy, na słabość instrumentacji prawnej skonstruowanej w celu kształtowania ustroju rolnego⁴, a nadto poddał krytycznej ocenie poziom legislacyjny konstrukcji i definicji wprowadzonych ustawą⁵.

Informacje na temat działalności Agencji Nieruchomości Rolnej, której ustawodawca powierzył stosowanie mechanizmów ustawy, wskazują, iż wykorzystanie prawa pierwokupu lub wykupu nieruchomości jako instrumentów mających służyć kształtowaniu ustroju rolnego, w marginalnym stopniu wpływa na zmiany tego

1 Ustawa opublikowana w Dz.U. nr 64, poz. 592 weszła w życie 16 lipca 2003 roku.

2 Likwidacja systemu ograniczeń obrotu nieruchomościami rolnymi nastąpiła na mocy nowelizacji kodeksu cywilnego dokonanej ustawą z 26 lipca 1990 roku.

3 *Studia Iuridica Agraria*, tom IV pod red. Stanisława Prutisa i Błażeja Wierzbowskiego, Wyd. Temida 2, Białystok 2005, ss. 284.

4 A. Lichorowicz, Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11 IV 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej, *Przegląd Legislacyjny* nr 3/2004; przedruk: *Studia Iuridica Agraria*, tom IV, s. 9–30.

5 A. Lichorowicz, Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, *Kwartalnik Prawa Prywatnego*, z. 2/2004 r., s. 387–434.

ustroju. Ponadto pozostawiona Agencji uznaniowość w podejmowaniu działań interwencyjnych w obrocie nieruchomościami rolnymi godzi w zasadę bezpieczeństwa obrotu.

Jednoznacznie krytyczna ocena doktryny oraz nikłe efekty działalności Agencji Nieruchomości Rolnych upoważniają do konstatacji, iż rozwiązania prawne ustawy „o kształtowaniu ustroju rolnego” nie stanowią gwarancji realizacji zasad kształtowania ustroju rolnego państwa, zapisanych w art. 1 ustawy. I co istotne, mając na względzie podnoszone w doktrynie postulaty kontroli obrotu gruntami rolnymi czy kształtowania ustroju rolnego, rozwiązania obowiązującej ustawy nie nadają się do poprawy. Jeżeli zatem opowiadamy się za aktywną rolą prawa w kształtowaniu ustroju rolnego, należy uchylić obowiązującą ustawę i wprowadzić nową regulację ustawową, konstruującą instrumenty prawne adekwatne do celów, jakie chcemy osiągnąć w zakresie kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi, czy też – co trudniejsze – w zakresie kształtowania ustroju rolnego. Uzasadnieniu tej tezy służyć będą rozważania niniejszego opracowania.

2. Zadeklarowanym przez ustawodawcę celem ustawy jest – zgodnie z przepisem art. 1 – określenie zasad kształtowania ustroju rolnego państwa przez:

- 1) poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych,
- 2) przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych,
- 3) zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach.

Prawidłowa konstrukcja ustawy wymagałaby – zdaniem moim – określenia instrumentów prawnych służących realizacji każdej z zasad kształtowania ustroju, podmiotu zobowiązanego do stosowania tych instrumentów oraz skonstruowania sankcji, mających zabezpieczyć wykonanie dyspozycji dotyczących kształtowania ustroju rolnego.

Ustawodawca przyjął rozwiązanie odmienne uznając, że realizację wszystkich ww. zasad zapewni ingerencja w prywatny obrót nieruchomościami rolnymi przy wykorzystaniu cywilnoprawnej instytucji prawa pierwokupu (w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnej – art. 3 ustawy) oraz prawa nabycia nieruchomości (jeżeli przeniesienie nieruchomości rolnej następuje w wyniku zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży – art. 4 ustawy), określonego w doktrynie „prawem wykupu”.

Uprawnionym do pierwokupu sprzedawanej nieruchomości rolnej jest, w pierwszej kolejności, jej dzierżawca; gdy brak uprawnionego dzierżawcy, albo w sytuacji nieskorzystania z tego prawa, prawo pierwokupu przysługuje (z mocy

ustawy) Agencji Nieruchomości Rolnych, działającej na rzecz Skarbu Państwa (art. 3 ust. 1 oraz ust. 4 ustawy).

Prawo pierwokupu dzierżawcy jest standardowym instrumentem służącym producentowi rolnemu do zachowania ciągłości produkcyjnej, a jednocześnie poprawy struktury własnościowej gospodarstwa. Przesłanki natury przedmiotowej oraz wymagania podmiotowe warunkujące prawo pierwokupu dzierżawcy (art. 3 ust. 1 pkt. 1 i 2 ustawy) nie budzą zasadniczych zastrzeżeń i pozwalają uznać to prawo za instrument służący poprawie struktury obszarowej gospodarstw.

Można mieć istotne wątpliwości, czy funkcję taką spełnia prawo pierwokupu (oraz wykupu) wykonywane przez Agencję Nieruchomości Rolnych. Powierzenie jej kontroli całości umownego obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce i przyznanie prawa ingerencji w każdą transakcję pozwala twierdzić, iż celem ustawy jest nie tylko zadeklarowane w art. 1 kształtowanie ustroju rolnego, lecz także, a może przede wszystkim – ochrona gruntów rolnych przed nabywaniem przez cudzoziemców. Należy zacytować pogląd A. Lichorowicza: „Kończące się w 2002 r. negocjacje z UE uświadomiły, zwłaszcza stronnictwom ludowym, że klauzula narodowego traktowania przysługująca po naszym wstąpieniu do Unii obywatelom innych krajów członkowskich, w sytuacji gdy w Polsce praktycznie nie istnieje prawna kontrola nabywania gruntów rolnych, spowoduje dużą łatwość nabywania gruntów przez cudzoziemców – obywateli UE. Chcąc temu zapobiec należało możliwie rychło wprowadzić kontrolę nabywania gruntów rolnych przez obywateli polskich, by móc ją stosować także wobec obywateli Unii. **I ten cel jest rzeczywistym celem ustawy z 11 IV 2003 r. (podkr. moje S.P.)**”⁶.

Trafność przytoczonej oceny potwierdza sama konstrukcja ustawy. Kontrola obrotu obejmuje wszelkie umowy przenoszące własność nieruchomości rolnej, a prawo pierwokupu (wykupu) przyznane ustawowo Agencji skonstruowano uniwersalnie – dotyczy każdej transakcji skutkującej nabyciem własności nieruchomości rolnej przez Polaka lub cudzoziemca. Od tej uniwersalnej konstrukcji ustawa czyni wyjątki. Dwie kategorie wyjątków są znamienne. Po pierwsze: przepisów ustawy o prawie pierwokupu (wykupu) Agencji nie stosuje się, jeżeli nabywcą nieruchomości rolnej jest osoba bliska zbywcy w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami. Po wtóre: prawo pierwokupu nie przysługuje Agencji, jeżeli w wyniku nabycia nieruchomości rolnej następuje powiększenie gospodarstwa rodzinnego do powierzchni nie większej niż 300 ha, a nabywana nieruchomość rolna położona jest w gminie, w której ma miejsce zamieszkania nabywca, lub w gminie sąsiedniej.

6 A. Lichorowicz, Regulacja obrotu gruntami..., *Studia Iuridica Agraria*, tom IV, s. 28.

Spod ingerencji Agencji wyłączony jest zatem obrót rodzinny, zachodzący pomiędzy osobami bliskimi w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami⁷, oraz lokalny obrót sąsiedzki, zachodzący pomiędzy osobami zamieszkałymi w gminie położenia nieruchomości, będącej przedmiotem transakcji, lub w gminie sąsiedniej. Obrót rodzinny oraz obrót sąsiedzki, razem wzięte, stanowią dominującą część ogółu czynności obrotu nieruchomościami rolnymi w naszym kraju, a uczestnikami tego obrotu są w znakomitej większości Polacy. Wyłączenie tak znacznej części obrotu krajowego spod ingerencji Agencji przemawia zdecydowanie za stanowiskiem, iż głównym celem ustawy była ochrona przed wykupem ziemi rolniczej przez cudzoziemców, na dalszym planie znalazły się – deklarowane w art. 1 ustawy – zasady kształtowania ustroju rolnego w obrocie krajowym.

3. Z obawy przed bezpodstawnie wyolbrzymionym zagrożeniem – wykupem ziemi przez cudzoziemców, obowiązujące uregulowania prawne (ze względu na niespójność nie można ich nazwać systemem czy modelem) wykazują wiele wad i słabości. Obowiązujące mechanizmy kontroli obrotu i ingerencji w dokonywane transakcje scharakteryzować trzeba jako:

- 1) biurokratyzowane,
- 2) kosztowne,
- 3) nie w pełni adekwatne do zakładanych w ustawie celów dotyczących kształtowania ustroju rolnego.

Ad. 1) Wobec przyznania Agencji prawa pierwokupu (wykupu) w stosunku do wszelkich transakcji przenoszenia własności nieruchomości rolnych, do kompetencji Agencji należy wypowiedzenie się (w przypadku każdej umowy) czy korzysta z przysługującego prawa pierwokupu (wykupu) nieruchomości. Konsekwencją tego uprawnienia jest okoliczność, że wszystkie takie umowy muszą być przedstawione Agencji. Umowy sporządzone przez notariuszy w warunkach stosowania art. 3 ustawy mają charakter umów warunkowych. Agencji muszą być także przedstawione umowy przeniesienia własności nieruchomości zawierane w obrocie rodzinnym oraz w obrocie sąsiedzkim; albowiem to do oceny Agencji należy, czy w konkretnej umowie zachodzą przesłanki do wyłączenia prawa pierwokupu (wykupu).

Monitorowanie całości umownego obrotu nieruchomościami rolnymi przez Agencję, przenoszenie własności nieruchomości rolnej w drodze dwu umów (warunkowej i rozporządzającej) upoważnia do uznania, że koszty społeczne kon-

⁷ Zgodnie z przepisem art. 4 pkt. 13 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2004 r. nr 261, poz. 263 ze zm.) osobą bliską zbywcy są zstępni, wstępni, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa, osoby przysposabiające i przysposobione, małżonek, który nie pozostaje we wspólności ustawowej ze sprzedającym oraz osoba, która pozostaje ze sprzedającym faktycznie we wspólnym pożyciu.

troli obrotu nieruchomościami w sposób uregulowany ustawą są znacznie wyższe, niż efekty stosowania instrumentów ustawy w postaci poprawy ustroju rolnego.

Ad. 2) Kształtowanie ustroju rolnego przy wykorzystaniu mechanizmu prawa pierwokupu (wykupu) jest sposobem kosztownym materialnie, po prostu – droгим. Aby zapobiec każdej, niezgodnej z ustawą transakcji, Agencja, działając w imieniu Skarbu Państwa, musi nabyć prawo własności nieruchomości. Podkreślić należy, iż dotyczy to każdej, czyli jakiegokolwiek przesłanki „kształtowania ustroju rolnego”. A zatem, ażeby zapobiec nabyciu własności nieruchomości rolnej przez osobę nie posiadającą „odpowiednich kwalifikacji” lub nie prowadzącą osobiście gospodarstwa rolnego, Skarb Państwa winien nabyć własność nieruchomości. Na taki sposób „kształtowania ustroju rolnego” może sobie pozwolić jedynie bardzo zamożny Skarb Państwa.

Zasadniczym zadaniem Agencji Nieruchomości Rolnych (do wejścia w życie ustawy – Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa) pozostaje zagospodarowanie gruntów Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, poprzez restrukturyzację oraz prywatyzację gruntów państwowych. Po 15–stu latach funkcjonowania Agencji zasób gruntów wymagających zagospodarowania i prywatyzacji obejmuje wciąż znaczny areal gruntów (ponad 3 mln hektarów). Powierzenie Agencji prawa pierwokupu (wykupu) gruntów prywatnych prowadzi do powiększania zasobu, który trzeba powtórnie zagospodarować. Powierzenie Agencji zadań wektorowo rozbieżnych:

- 1) prywatyzacja gruntów państwowych,
- 2) nabywanie na rzecz państwa własności gruntów prywatnych,

przy blankietowym charakterze przepisów ustawy określających działania Agencji, daje jej pełną swobodę w określeniu reguł i prowadzeniu polityki kształtowania ustroju rolnego. Rodzi się więc uwaga, iż to nie administracja rządowa, ani podmioty samorządu terytorialnego będące gospodarzami terenu, ani zawodowy samorząd rolniczy, lecz krajowy monopolista gospodarujący ziemią państwową jest podmiotem kształtującym ustrój rolny w skali krajowej, regionalnej, a także lokalnej. Sytuacja taka rodzi wiele niebezpieczeństw, zachodzących potencjalnie wszędzie tam, gdzie ma miejsce kumulacja własności i uprawnień władzy publicznej (Agencja jest podmiotem publicznym dysponującym prawem ingerencji w prywatny obrót ziemią)⁸.

Ad. 3) Prawo pierwokupu, a szczególnie prawo wykupu, jest instrumentem adekwatnym dla realizacji celu określonego w art. 1 pkt. 2 ustawy, czyli przeciw-

⁸ Ustawa nie zawiera w tym zakresie żadnych delegacji, które mogłyby skonkretyzować sposób realizacji zadań przez Agencję.

działania nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych. Jeżeli ustawodawca określi maksymalną granicę wielkości gospodarstwa rolnego, jej przekroczenie w obrocie może być usankcjonowane nieważnością czynności prawnej obrotu lub nabyciem nadwyżki w drodze pierwokupu czy wykupu.

Sankcją nieważności ustawa operuje w sytuacji sprzedaży nieruchomości rolnej przez Agencję. Zgodnie z art. 12 pkt. 10 ustawy sprzedaż przez Agencję może nastąpić, jeżeli w wyniku tej sprzedaży łączna powierzchnia użytków rolnych, będących własnością nabywcy, nie przekroczy 500 ha. Przekroczenie tej granicy powoduje nieważność umowy sprzedaży⁹.

Powierzchnia 300 ha użytków rolnych stanowi granicę wielkości gospodarstwa rodzinnego (art. 5 ust. 1 ustawy), a jej przekroczenie powoduje utratę statusu prawnego takiego gospodarstwa i upoważnia Agencję do wykonania prawa pierwokupu (wykupu) nabywanej nieruchomości. Jak słusznie stwierdza A. Lichorowicz, dopóki jednak Agencja nie zdecyduje się skorzystać z przysługujących jej uprawnień, transakcja dotycząca zakupu nawet poważnych obszarów gruntów rolnych jest ważna i skuteczna¹⁰. Wykonanie przez Agencję uprawnienia do przeciwdziałania nadmiernej koncentracji nieruchomości, spełnia więc cel określony w art. 1 pkt. 2 ustawy, jednakże jego realizacja jest wysoce kosztowna.

Jak wcześniej wskazano, prawo pierwokupu wykonywane przez dzierżawcę gruntów (art. 3 ust. 1 ustawy) służy niewątpliwie poprawie struktury obszarowej gospodarstwa, a więc realizuje cel określony w art. 1 pkt. 1 ustawy. Opinii takiej nie można wyrazić w sposób stanowczy, gdy chodzi o prawo pierwokupu (wykupu) przysługujące Agencji. Wykonanie tych uprawnień przez Agencję powoduje wejście nabytych w ten sposób gruntów do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. O sposobie zagospodarowania gruntów Zasobu decyduje Agencja, według swoich programów i planów. Oznacza to, iż grunty nabyte drogą pierwokupu (wykupu) mogą, ale nie muszą, służyć poprawie struktury obszarowej gospodarstw prywatnych. Brak tu bezpośredniego związku pomiędzy aktem pierwokupu (wykupu), a transakcją sprzedaży nabytego gruntu, poprawiającą strukturę konkretnego gospodarstwa rolnego. Agencja nie jest bowiem pośrednikiem w obrocie, tak jak np. francuskie SAFER, które realizuje swoje zadania głównie przez zakup gruntów rolnych, a następnie ich odsprzedaż w celu poprawy struktury obszarowej konkretnych gospodarstw rolnych. W realiach naszego rolnictwa, poprawie struktury obszarowej gospodarstw w obrocie rodzinnym lub lokalnym obrocie sąsiedzkim, znacznie skuteczniej służyłoby przyznanie prawa pierwokupu

9 Por. A. Lichorowicz, *Regulacja obrotu...*, jw., s. 16.

10 Tamże, s. 15 i 16.

potencjalnym nabywcom nieruchomości w tym obrocie – sąsiadom lub członkom rodziny zbywcy.

Trzecią ustawową zasadą kształtowania ustroju rolnego jest zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach (art.1 pkt. 3 ustawy). Sformułowanie samej zasady jest wysoce dyskusyjne, czym bowiem mają być „odpowiednie” kwalifikacje. Natomiast zastosowanie prawa pierwokupu (wykupu) nieruchomości przez Agencję z powodu braku „odpowiednich” kwalifikacji u nabywcy takiej nieruchomości uznać należy za rozwiązanie nie do końca zrozumiałe. Można i w taki sposób kontrolować kwalifikacje rolnicze nabywców jest to wszakże mechanizm bardzo kosztowny. Rację ma A. Lichorowicz stwierdzając, iż jak długo podmioty uprawnione nie skorzystają z prawa pierwokupu, nabycie dokonane przez osobę nie posiadającą kwalifikacji zawodowych z art. 6 ust. 3 ustawy będzie ważne i prawnie skuteczne.¹¹ Wydaje się zatem, iż adekwatną sankcją, przy braku kwalifikacji po stronie nabywcy, winna być sankcja nieważności czynności prawnej nabycia własności gruntu rolnego, a nie prawo pierwokupu (wykupu) którego realizacja jest kosztowna dla Państwa, uzależniana od możliwości finansowych i woli Agencji Nieruchomości Rolnych.

4. Słabość regulacji ustawowej pogłębia fakt niskiego poziomu legislacyjnego zastosowanych w ustawie konstrukcji prawnych. Dotyczy to w szczególności trzech instytucji prawnych:

- 1) pojęcia kwalifikacji rolniczych,
- 2) definicji gospodarstwa rodzinnego,
- 3) prawa wykupu nieruchomości przysługującego Agencji Nieruchomości Rolnych.

Ad. 1) Dyskusyjne jest, czy we współczesnym rolnictwie posiadanie kwalifikacji rolniczych ma istotne znaczenie z punktu widzenia efektywności gospodarowania. Jeżeli się wszakże przyjmuje, że jedną z zasad kształtowania ustroju rolnego jest zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby „o odpowiednich kwalifikacjach” (art. 1 pkt. 3 ustawy), to należy precyzyjnie uregulować, jakie kwalifikacje ustawodawca uznaje za odpowiednie.

Regulacja przepisu art. 6 ust. 3 jest daleka od wymaganych standardów. Dotyczy to w szczególności określenia pojęcia kwalifikacji teoretycznych. Zdaniem ustawodawcy uważa się, że osoba fizyczna posiada kwalifikacje rolnicze, jeżeli uzyskała wykształcenie rolnicze co najmniej zasadnicze, wykształcenie średnie lub

11 A. Lichorowicz, Instrumenty oddziaływania na..., s. 395.

wyższe (art. 6 ust. 3 pkt. 1). Przytoczone sformułowanie stało się obowiązującym przepisem po skreśleniu w trzecim czytaniu przez Sejm następującego po nim zwrotu „przydatne do prowadzenia działalności rolniczej.” Skreślenie to zostało uznane w doktrynie za niezamierzony (zresztą nie jedyny) błąd.¹² Prawdą jest, iż zwrot „wykształcenie średnie lub wyższe przydatne do prowadzenia działalności rolniczej” miał charakter ogólnikowy i trudny do interpretacji. Pozwalał wszakże – zdaniem moim – ocenić w konkretnej sytuacji przydatność posiadanego przez nabywcę nieruchomości wykształcenia (średniego lub wyższego). Natomiast sformułowanie obowiązujące: „wykształcenie rolnicze co najmniej zasadnicze lub wykształcenie średnie lub wyższe” doprowadziło do wykładni literalnej i liberalnej przyjmującej, iż każde wykształcenie średnie lub wyższe daje osobie posiadającej takie wykształcenie podstawę do twierdzenia, że posiada kwalifikacje rolnicze.

Liberalna interpretacja kwalifikacji rolniczych spotkała się ze zróżnicowanymi ocenami doktryny. A. Lichorowicz interpretację taką uznaje za prawnie nieuzasadnioną, a strukturalnie bardzo szkodliwą.¹³ Określenie kwalifikacji rolniczych w postaci jakiegokolwiek wykształcenia średniego lub wyższego aprobuje B. Wierzbowski jako wyraz nowoczesnego podejścia do zawodu rolnika.¹⁴ Zdaniem A. Majewskiego...., „stosowanie art. 6 ust. 3 pkt. 1 w praktyce notarialnej od wejścia w życie ustawy opierało się na wykładni tego przepisu dokonanej za pomocą reguł językowych i w efekcie każde wykształcenie średnie lub wyższe wchodzi w zakres kwalifikacji rolniczych.”¹⁵

Tak szerokie i liberalne ujęcie kwalifikacji rolniczych, wyłączenie z obowiązku posiadania kwalifikacji rolniczych nabywców nieruchomości w obrocie rodzinnym, a także usankcjonowanie braku kwalifikacji dopiero poprzez wykonanie prawa pierwokupu (wykupu) przez Agencję (korzystającą rzadko z tego uprawnienia) prowadzi jedynie do deprecjacji prawa. W opinii społecznej taka regulacja prawna służyć ma możliwości nabycia nieruchomości rolnej przez osoby „przedsiębiorcze” i stwarza sytuację korupcjogenne.

Ad. 2) Po uchwaleniu w 1997 r. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, której art. 23 stanowi, iż „podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne” kategoria „gospodarstwa rodzinnego” stała się przedmiotem szczególnego zainteresowania doktryny.¹⁶ Ustawodawca zwykły potrzebował aż sześciu

12 A. Majewski, Problematyka kwalifikacji do prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych, *Studia Iuridica Agraria*, tom IV, s. 130.

13 Instrumenty oddziaływania na..., s. 396.

14 B. Wierzbowski, Obrót ziemią rolną po 15 lipca 2003 r., *Rzeczpospolita* 2003, nr 111, *Vademecum Rzeczypospolitej*, Obrót ziemią rolną po nowemu, s. 4.

15 A. Majewski, *iw.*, s. 133.

16 Por. K. Stefańska, Gospodarstwo rodzinne jako element ustroju rolnego (i tam cytowana literatura), *Studia Iuridica Agraria*, tom III, Białystok 2002, s. 171 i n.

lat, aby stworzyć pierwszą, niestety – jak stwierdza A. Lichorowicz – „więcej niż nieudolną” definicję legalną takiego gospodarstwa.¹⁷ Sześćioletni okres na przygotowanie regulacji „więcej niż nieudolnej” świadczy wymownie o stosunku władzy wykonawczej i ustawodawczej do problemów i potrzeb naszego rolnictwa i o roli polityki rolnej (a raczej jej braku) w polityce gospodarczej państwa.

Definicja gospodarstwa rodzinnego skonstruowana została w oparciu o następujące przesłanki:

- 1) jest to gospodarstwo rolne prowadzone przez rolnika indywidualnego, tzn.
 - a) osobę fizyczną prowadzącą gospodarstwo osobiście, co wyraża się w podejmowaniu wszelkich decyzji dotyczących prowadzenia działalności rolniczej w tym gospodarstwie,
 - b) osobę posiadającą kwalifikacje rolnicze,
 - c) osobę zamieszkałą (zameldowaną na pobyt stały) w gminie, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład tego gospodarstwa,
- 2) w którym to gospodarstwie łączna powierzchnia użytków rolnych jest nie większa niż 300 ha (art. 5, 6 i 7 ustawy).

Słabości i wadliwości konstrukcyjne poszczególnych przesłanek gospodarstwa rolnego wnikliwie i krytycznie przedstawił prof. A. Lichorowicz (w powołanych już opracowaniach), co zwalnia mnie z obowiązku ich analizy.

Dla potrzeb niniejszego opracowania podnieść należy zastrzeżenie natury generalnej

- ustawa jedynie nominalnie operuje pojęciem „gospodarstwa rodzinnego”; natomiast proponowana definicja nie zawiera jakichkolwiek odniesień do „rodzinnego” charakteru gospodarstwa. Odniesień tych brak, gdy chodzi o gospodarstwa rolne funkcjonujące w naszej rzeczywistości gospodarczej, jako że znakomita większość gospodarstw prowadzona jest wspólnie przez małżonków tworzących rodzinę (art. 18 Konstytucji RP). Odniesień do „rodzinnego” charakteru gospodarstw brak także w elementach konstrukcyjnych definiujących gospodarstwo rodzinne. Wszelkie przesłanki podmiotowe (kwalifikacje rolnicze, zameldowanie, a szczególnie osobiste prowadzenie gospodarstwa jako podejmowanie wszelkich decyzji) dotyczą pojedynczej osoby fizycznej prowadzącej gospodarstwo. Jest to zatem definicja gospodarstwa indywidualnego w znaczeniu – prowadzonego jednoosobowo, a nie definicja gospodarstwa rodzinnego, chyba że przyjmiemy, iż wyznacznikiem go-

¹⁷ Instrumenty oddziaływania na..., s. 405.

spodarstwa rodzinnego jest sama jego powierzchnia – nie więcej niż 300 ha użytków rolnych. Nadmienić należy, iż niektóre z przesłanek definicji gospodarstwa rodzinnego mają w istocie charakter antyrodzinny, albowiem wymóg, aby w gospodarstwie będącym przedmiotem ustawowej wspólności małżeńskiej wszelkie decyzje co do prowadzenia działalności rolniczej podejmował tylko jeden z małżonków jest sprzeczny z regułami prawa rodzinnego.

Regulacje prawne statusu gospodarstw rodzinnych w krajach Europy Zachodniej przybierają różnorodne konstrukcje i rozwiązania;¹⁸ zawsze wszakże uwzględniają rodzinny aspekt funkcjonowania gospodarstwa. Najczęściej kryteria nadania gospodarstwu rodzinnego charakteru dotyczą pracy rodziny rolnika w takim gospodarstwie, bądź wielkości gospodarstwa, zapewniającego byt rodzinie rolnika. I tak:

- 1) za gospodarstwo rodzinne uznaje się takie, w którym nakłady osobistej pracy rolnika i członków jego rodziny zapewniają niezbędne nakłady pracy, a w każdym razie praca rodziny rolnika przeważa nad dodatkową pracą najemną; innymi słowy – gospodarstwo rodzinne to takie, które zapewnia pracę rodzinie, a praca rodziny stanowi podstawowy zasób tego czynnika, potrzebnego w danym gospodarstwie,
- 2) kryterium wielkości gospodarstwa, jako kryterium uznania go za rodzinne, znajduje zastosowanie wówczas, gdy ustawodawca uważa, że określony rozmiar gospodarstwa pozwala zapewnić rodzinie rolniczej określony poziom egzystencji mierzony najczęściej parytetem dochodów.

Definicja „gospodarstwa rodzinnego” w omawianej ustawie nie nawiązuje w jakikolwiek sposób do tych kryteriów; dlatego też można co najwyżej powiedzieć o nominalnym, a nie materialnym określeniu „gospodarstwa rodzinnego” w naszym ustawodawstwie.

Definicji „gospodarstwa rodzinnego” nie można uznać za niezamierzony błąd Sejmu. Kryteria konstytuujące „rodzinność” gospodarstwa, takie jak osobiste podejmowanie decyzji przez rolnika stale zameldowanego w gminie, świadczą o dominującym celu ustawy, jakim była ochrona gruntów rolnych przed wykupem przez cudzoziemców. W czym ma się wyrażać status prawny „gospodarstwa rodzinnego”, jako podstawy ustroju rolnego naszego państwa, w odróżnieniu od innych gospodarstw indywidualnych, ustawodawca się nie wypowiedział. W dalszym ciągu status „gospodarstwa rodzinnego” wymaga uregulowania.

Ad. 3) Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy, jeżeli przeniesienie własności nieruchomości rolnej następuje w wyniku zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży

¹⁸ Na ten temat por. monografia A. Lichorowicza, Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej, Białystok 2000.

Agencja (działająca na rzecz Skarbu Państwa) może złożyć oświadczenie o nabyciu tej nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej. Uprawnienie to nazwane – z pewnym uproszczeniem – „prawem wykupu” jest konstrukcją nową, nieznaną naszemu prawodawstwu¹⁹, będące przy tym istotną ingerencją w obrót nieruchomościami, o skutkach zbliżonych do wywłaszczenia. Taki charakter prawa wykupu wymaga szczególnie precyzyjnego uregulowania ustawowego, czego nie można powiedzieć o obowiązującej regulacji.

Wątpliwości budzi zakres przedmiotowy art. 4 ustawy, czyli katalog stosunków umownych obrotu podlegających ingerencji Agencji, a także sama konstrukcja tego przepisu.²⁰ Jak trafnie konkluduje M. Stańko: „Skoro przepisy tego artykułu tak intensywnie ingerują w sferę własnościową i prowadzą w ustawie 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”²¹

Zasługą prof. A. Lichorowicza jest szczegółowe porównanie prawa wykupu z instytucją wywłaszczenia, przy wykazaniu różnic między obu instytucjami i to różnic działających na niekorzyść właściciela nieruchomości rolnej, wobec którego Agencja skorzystała z prawa nabycia²². Zdaniem autora „uzasadnione wydaje się twierdzenie, że instytucja prawa nabycia ANR powinna znaleźć również swą podstawę, swą legitymizację w Konstytucji, a nie tylko w akcie rangi ustawy”²³. Podzielać w pełni tę uzasadnioną wątpliwość co do konstytucyjności prawa wykupu przyznanego Agencji i uważam, że któryś z podmiotów uprawnionych (Rzecznik Praw Obywatelskich) winien wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie konstytucyjności prawa nabycia; albowiem nawet w przypadku uchylenia ustawy, co postuluję, należy rozstrzygnąć, czy zachodzą podstawy do podważenia dokonywanych przez Agencję przypadków wykupu nieruchomości rolnych.

5. Gdy chodzi o praktykę stosowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, w oparciu o dostępne materiały (w tym dane statystyczne) rysuje się następujący obraz działalności Agencji Nieruchomości Rolnych.

Przypomnieć należy, iż ustawa pozostawiła Agencji pełną swobodę w prowadzeniu praktyki kształtowania ustroju rolnego. Zdaniem pracowników Agencji do najważniejszych filarów tej polityki należą następujące zasady:

19 Por. J. Górecki, Nowe ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi, Państwo i Prawo z 10/2003 r. s. 16.

20 Por. A. Stańko, Zakres przedmiotowy art. 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, *Studia Iuridica Agraria*, tom IV, s. 112–124.

21 Tamże, s. 124.

22 A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania...*, s. 415–425.

23 Tamże, s. 425.

- 1) nadrzędną przesłanką korzystania przez Agencję z przysługujących jej uprawnień jest występowanie na danym terenie efektywnego popytu na grunty rolne ze strony rolników indywidualnych;
- 2) Agencja podejmuje działania w celu rozpoznania tego efektywnego popytu we współpracy z jednostkami samorządowymi i izbami rolniczymi;
- 3) nie są nabywane do Zasobu nieruchomości, które ze względu na charakter, powierzchnię lub inne cechy nie mają istotnego znaczenia z punktu widzenia realizacji celów ustawy, np. nie nadają się do powiększenia gospodarstw rodzinnych;
- 4) decyzja o skorzystaniu z prawa pierwokupu (wykupu), podejmowana jest przy uwzględnieniu możliwości rozdysponowania w rozsądnym terminie nabytych nieruchomości rolnych²⁴.

W konkluzji powołanego opracowania autorzy potwierdzają, że pierwokup i wykup stosowany był w wypadkach uzasadnionych znacznym popytem ze strony okolicznych rolników, po uprzednim zaopiniowaniu przez izby rolnicze i gminy. Autorzy ci przyznają, że umowy przenoszące własność większych obszarowo nieruchomości rolnych w wielu „wypadkach prowadziły do powiększenia gospodarstw rolnych prowadzonych przez rolników, którzy nie spełniali wprawdzie wszystkich warunków wyłączających pierwokup (wykup), jednak ich dotychczasowa działalność rolnicza pozwalała przyjąć, że nabywany grunt będzie wykorzystywany zgodnie z przeznaczeniem. W takich wypadkach korzystanie przez Agencję z pierwokupu (wykupu) było niecelowe.”²⁵

Przyjęcie przez Agencję za nadrzędne kryterium ingerencji w obrót nieruchomościami celowości pierwokupu (wykupu), z punktu widzenia możliwości rozdysponowania nabytych nieruchomości, jest racjonalne, mając na względzie autonomiczne cele Agencji jako podmiotu gospodarczego. Agencja kreuje się tutaj w roli uprzywilejowanego, przymusowego uczestnika obrotu, który działając w skali kraju wykupuje nieruchomości tam, gdzie szybko (i chyba z zyskiem) będzie mógł je rozdysponować. Pamiętać wszakże trzeba, że ingerencja Agencji jest dopuszczalna w sytuacji naruszenia przesłanek obrotu określonych w ustawie. A zatem przy podejmowaniu decyzji o ingerencji winna być także brana pod uwagę skala tego naruszenia.

Problem polega na tym: czy w sytuacji, kiedy spełnione są wszystkie przesłanki do ingerencji Agencji (np. kupującym nieruchomość rolną o powierzchni 320 ha jest osoba fizyczna, nie posiadająca kwalifikacji do prowadze-

24 T. Ciodyk, T. Zagórski, P. Iwaszkiewicz, Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego w praktyce, *Studia Iuridica Agraria*, tom IV, s. 144.

25 Tamże, s. 154.

nia gospodarstwa, nie zamieszkująca w gminie, gdzie nieruchomości są położone) Agencja winna kierować się tylko względami celowości, tzn. możliwością zagospodarowania nabytych gruntów, czy też ma obowiązek zapobiec dojściu do skutku transakcji obciążonej takimi wadliwościami. Brak w tym zakresie rozstrzygnięcia ustawodawcy pozwala Agencji na przyjęcie własnych kryteriów korzystania z przyznanych jej uprawnień pierwokupu (wykupu). Ale trzeba pamiętać, że powierzenie podmiotowi publicznemu kompetencji – w tym przypadku kompetencji do ingerencji w prywatny obrót ziemią – oznacza nie tylko uprawnienie do działania, ale i obowiązek działania interwencyjnego w sytuacjach tego wymagających. Agencja nie poczuwa się do takiego obowiązku działając jedynie, kiedy na danym terenie występuje efektywny popyt na ziemię. Można wszakże zauważyć, iż w sytuacjach gdy mamy do czynienia z lokalnym popytem na ziemię do kształtowania ustroju rolnego bardziej przydatnym instrumentem byłoby sąsiedzkie czy rodzinne prawo pierwokupu, a nie uruchamianie maszyny monitorowania czynności obrotu w skali kraju.

Z danych statystycznych podanych przez Agencję wynika, iż od wejścia w życie ustawy do końca 2004 r. do Agencji wpłynęło ponad 113 tysięcy umów przenoszących własność nieruchomości rolnych, w stosunku do których przysługiwało jej prawo pierwokupu lub wykupu, co stanowi ok. 60–70% transakcji na rynku nieruchomości rolnych. Taka skala rynku podlega obecnie kontroli ze strony Agencji.

Agencja złożyła do końca 2004 r. 83 oświadczenia notarialne o nabyciu nieruchomości (78 pierwokupów i 5 wykupów), dotyczące łącznej powierzchni 2021 ha i wartości 10,5 mln złotych.²⁶ Efekty oddziaływania Agencji na ustrój rolny nie są zatem imponujące – ingerencja Agencji miała miejsce jedynie w 83 przypadkach, co stanowi 0,064% przedłożonych jej umów. Aby zapobiec nabyciu 2021 ha gruntów przez nieodpowiednich nabywców, 113 tysięcy umów musiało być zawartych jako umowy warunkowe (wszystkie musiały być przedmiotem analizy w Agencji). Dane te potwierdzają tezę, że koszty społeczne kontroli obrotu i kształtowania ustroju rolnego (w sposób uregulowany ustawą) są znacznie wyższe niż efekty jej stosowania w postaci poprawy ustroju rolnego.

Szczegółowa informacja o zagospodarowaniu gruntów nabytych przez ANR na podstawie ustawy²⁷ zawiera dane na temat każdej transakcji pierwokupu lub wykupu, dotyczące miejsca położenia nieruchomości, typu transakcji, daty oświadczenia o nabyciu, daty przyjęcia do Zasobu, daty rozdysponowania, powierzchni w hektarach oraz ceny (równowartości pieniężnej), a także ceny 1 ha.

²⁶ Tamże, s. 145 i 146.

²⁷ Opracowanie T. Zagórskiego na podstawie danych Zespołów Gospodarowania Zasobem ANR (stan na 31 XII 2004 r.)

Informacja nie zawiera, niestety, wyjaśnienia co było podstawą prawną (przesłanką) wykonania prawa pierwokupu (wykupu) w konkretnej transakcji.

Omawiana informacja charakteryzuje 87 transakcji (w tym 6 wykupów); wynika z niej, iż spośród nabytych nieruchomości 15 zostało już rozdysponowanych przez Agencję. Co do powierzchni nabytych gruntów mamy do czynienia z dużą rozpiętością – od 1,13 ha do 235 ha; w 34 transakcjach nabyte nieruchomości nie przekraczały 5 ha (9 transakcji dotyczyło gruntów do 2 ha); natomiast w przypadku 7 transakcji powierzchnia nabytych gruntów przewyższyła 90 ha (w tym 2 transakcje powyżej 200 ha) – łącznie w tych 7 transakcjach Agencja nabyła 1146 hektarów, więcej niż połowę całości zakupionych gruntów. Można przypuszczać, iż transakcje zakupu gruntów największych powierzchniowo podyktowane zostały przeciwdziałaniem nadmiernej koncentracji gruntów. Co do zakupu gruntów o innych powierzchniach trudno się dopatrzeć jakichś prawidłowości.

Natomiast można dopatrzeć się pewnej prawidłowości, gdy chodzi o miejsce położenia nieruchomości będących przedmiotem transakcji. Miejsca te są określone poprzez siedziby oddziałów i filii Agencji – i co charakterystyczne – znakomita większość transakcji dokonana została przez oddziały i filie działające na terenach Ziemi Odzyskanych. I tak w oddziałach i filiach mających siedziby we Wrocławiu, Opolu, Zielonej Górze, Pile, Szczecinie, Koszalinie, Olsztynie i Suwałkach dokonano łącznie 64 transakcji, czyli ponad 73% ingerencji w obrocie. Być może wiąże się to z przeciwdziałaniem nabywaniu gruntów przez cudzoziemców, poprzednich właścicieli gruntów? W każdym bądź razie ingerencje Agencji w transakcje obrotu koncentrują się na terenach, gdzie jest ona już dysponentem dużych arealów nieruchomości rolnych Skarbu Państwa, które mogą służyć poprawie ustroju rolnego.

Przedstawiany obraz realizacji kompetencji Agencji pozwala na konstatację, iż korzystając z ustawowych przesłanek ingeruje ona w obrót nieruchomościami rolnymi w sposób wybiórczy, kierując się głównie przez siebie określonymi celami i kryteriami, a także możliwościami finansowymi. Wybiórcze korzystanie z uprawnień jest z pewnością racjonalne; rodzi jednak problem równoprawnego traktowania uczestników prywatnego obrotu nieruchomościami rolnymi. Uczestnicy obrotu, mając na uwadze zasadę bezpieczeństwa obrotu prawnego, mają prawo spodziewać się ze strony Agencji, jako podmiotu publicznoprawnego, analogicznych działań w podobnych stanach faktycznych. Odmienna praktyka może stanowić podstawę do zarzutu naruszenia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa.

Brak jest oficjalnych ocen Agencji w pełnieniu jej funkcji w obrocie nieruchomościami prywatnymi, ale nikłe oddziaływanie na struktury naszego rolnictwa (87 interwencyjnych transakcji powiększających Zasób Własności Rolnej Skarbu

Państwa o 2000 ha) pozwala uznać, że Agencja pełni rolę strażnika chroniącego polską ziemię przed wykupem przez cudzoziemców, a nie podmiotu kształtującego struktury naszego rolnictwa.

Sytuacja taka odpowiada Agencji, albowiem zaangażowanie w kształtowanie ustroju rolnego pozostawiono w pełni jej uznaniu, a nowa funkcja, oprócz zmiany nazwy (Agencja Nieruchomości Rolnych w miejsce Agencji Własności Rolnych Skarbu Państwa) zapewnia trwałe miejsce wśród instytucji rolniczych, choć już od dawna Agencja powinna być zlikwidowana, lub przekształcona w regionalne agencje nieruchomości rolnych.²⁸

6. Przedstawiona ocena realizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego upoważnia do sformułowania **konkluzji.**

Praktyczna działalność Agencji, prowadzona w oparciu o regulację obowiązującej ustawy nie zapewnia – co należy stwierdzić stanowczo – realizacji zasad kształtowania ustroju rolnego, określonych w art. 1 pkt.1 i 3 ustawy. Uprawnienia (prawo pierwokupu i wykupu) przyznane Agencji można uznać jedynie za instrument adekwatny (ale kosztowny) dla realizacji celu określonego w art.1 pkt.2 ustawy.

Nikły zakres realizacji celów, określonych w art. 1 ustawy, wynika z faktu, iż instrumenty prawne, zapewniające Agencji prawo ingerencji w obrót nieruchomościami rolnymi skonstruowane zostały z myślą o realizacji rzeczywistego celu ustawy, jakim jest ochrona gruntów rolnych przed nabywaniem przez cudzoziemców. Agencja ma prawnie zagwarantowaną możliwość działania; nie ma wszakże obowiązku ingerencji, stąd uprawnienia mogą być wykorzystane wybiórczo, dla realizacji celów określonych przez samą Agencję.

Ze względu na różnorodność celów stawianych przez ustawodawcę, rozwiązania ustawy stały się – zdaniem moim – wadliwe konstrukcyjnie. Podtrzymuję stanowisko, że poprawna konstrukcja ustawy, stawiającej przed nabywcami nieruchomości rolnych tak różnorodne wymagania, jak kwalifikacje rolnicze, powierzchnia gospodarstwa czy miejsce zamieszkania, wymaga skonstruowania sankcji adekwatnych dla wyegzekwowania poszczególnych wymagań stawianych uczestnikom obrotu. Jeżeli w miejsce takich sankcji wprowadzony zostaje instrument pierwokupu (wykupu), zapewniający możliwości ingerencji w przypadku nieposzanowania którejkolwiek z przesłanek poprawności obrotu, to doprowadzamy do dylematu: albo kierując się względami legalności należy uruchomić ten kosztowny mechanizm ingerencji (83 ingerencje kosztowały Skarb Państwa

28 Por. S. Prutis: O problemach regionalnej polityki strukturalnej w rolnictwie, *Studia Iuridica Agraria*, tom II, Białystok 2001, s. 152 i 153.

ok. 10,5 mln zł), albo kierując się względami celowości – przymknąć oko na naruszenie wymagań stawianych nabywcom, sanując w ten sposób transakcje obrotu nieruchomościami niezgodne z wymogami ustawy. Jeżeli mechanizm pierwokupu (wykupu) ma stanowić swoistą sankcję za nielegalność czynności obrotu, to jego zastosowanie nie może być warunkowane względami gospodarczymi, takimi jak możliwości finansowe Agencji, czy też możliwości zagospodarowania wykupywanych gruntów.

Wadliwość konstrukcyjna ustawy polegająca na powiązaniu mechanizmu pierwokupu (wykupu) z wszelkimi postaciami nieprawidłowości w obrocie nieruchomościami rolnymi powoduje, że rozwiązania ustawy nie dadzą się poprawić w drodze jej nowelizacji. Przykładowo: pojęcie kwalifikacji do prowadzenia gospodarstwa rolnego można oczywiście uregulować w sposób precyzyjny, ale dopóki wymóg posiadania kwalifikacji egzekwowany będzie dopiero poprzez pierwokup nieruchomości, będzie on egzekwowany wybiórczo lub okazjonalnie. Utrzymywanie wymogu posiadania kwalifikacji rolniczych w takiej sytuacji prowadzi jedynie do deprecjacji prawa. Ażeby sensownie uregulować kwestię kwalifikacji rolniczych należy przede wszystkim przedyskutować i ustalić, jaką funkcję mają spełniać kwalifikacje i w konsekwencji – przy pomocy jakiej sankcji należy wymóg posiadania kwalifikacji egzekwować. Jeżeli nie potrafimy tego ustalić, należy zrezygnować z prawnej regulacji kwalifikacji rolniczych, a nie wprowadzać regulacji będących jedynie atrapą prawa.

Podobnie nie można poprawić definicji „gospodarstwa rodzinnego”; bowiem zbudowana ona została z elementów mających zapewnić funkcję czysto ochronną, przed nabywaniem gruntów przez cudzoziemców. Aby zdefiniować gospodarstwo rodzinne jako podstawę ustroju rolnego naszego państwa, należy nie tylko uwzględnić wskazane w opracowaniu aspekty „rodzinnego” charakteru gospodarstwa, ale nadać regulacji przede wszystkim funkcję organizacyjną. To oznacza potrzebę wprowadzenia rozwiązań dotyczących organizacji wewnętrznej gospodarstwa rodzinnego, statusu prawnego poszczególnych członków rodziny pracujących w gospodarstwie, zachowania gospodarstwa jako całości gospodarczej zabezpieczającej byt i pracę rodzinie rolniczej.

Kształtowanie ustroju rolnego jest problemem, który winien wreszcie znaleźć odpowiednie zainteresowanie decydentów polityki gospodarczej. Wykorzystanie regulacji prawnej jako instrumentu kształtowania ustroju rolnego wymaga starannego doboru instrumentów prawnych, adekwatnych do zakładanych celów. Nie może to być regulacja przypadkowa, ani też zakładająca realizację niespójnych celów, tak jak ma to miejsce w obowiązującej ustawie. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego w obecnym kształcie nie spełnia swojej funkcji i wymaga szybkiego zastąpienia jej nową regulacją ustawową, odpowiadającą standardom przypię-

sywanym racjonalnemu ustawodawcy. Postuluję szybkie podjęcie nowej legislacji, albowiem dopóki obecna ustawa obowiązuje to sprawia błędne wrażenie, że problemy kształtowania ustroju rolnego mamy rozwiązane.