

*Romuald Szytk*

## **Nowe propozycje dotyczące obrotu nieruchomościami rolnymi**

Propozycje ustawowe ukształtowania nowego ustroju rolnego państwa są konsekwencją realizacji postanowienia art. 23 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>1</sup>, w myśl którego jego podstawę stanowi gospodarstwo rodzinne. Zasada ta nie narusza przepisów art. 21 o ochronie własności i praw dziedziczenia. Nie stwarza także ograniczeń w przedmiocie wolności przy wykonywaniu działalności gospodarczej.

Powstawanie nowych regulacji prawnych nasiliło się w okresie negocjacji o przystąpienie Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej. Dotyczą one również nabywania nieruchomości przez cudzoziemców, w szczególności z państw-członków Unii Europejskiej. Przedmiotem trudnych i dociekliwych rokowań jest nabywanie przede wszystkim ziemi ornej i stworzenie prawnych zabezpieczeń przed masowym jej wykupem w celach kapitałowych, ze względu na niską cenę. Nadmierne nabywanie nieruchomości w sposób niekontrolowany zagraża istotnym interesom państwa i polskiemu rolnictwu *sensu largo*. Przy ocenie tego zjawiska występują subiektywne emocje prezentowane przez niektóre środowiska polityczne. Jak wynika bowiem ze sprawozdania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji przedłożonego Sejmowi<sup>2</sup>, obowiązująca ustawa z dnia 24

---

<sup>1</sup> Dz.U. Nr 78, poz. 483. Bliżej A. Lichorowicz, *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Białystok 2000.

<sup>2</sup> Sprawozdanie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z realizacji w 2001 r. ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, Warszawa, marzec 2002. Zostało ono przedstawione na posiedzeniu plenarnym Sejmu RP w dniu

marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców stwarza skuteczne gwarancje zapobiegające naruszeniu zasad bezpieczeństwa gospodarki narodowej. Dane statystyczne wykazują, iż w 2001 r. wydano cudzoziemcom 1 536 zezwoleń na nabycie nieruchomości o łącznej powierzchni 3 628,76 ha ziemi. Osoby prawne otrzymały 1 165 zezwoleń na nabycie nieruchomości o powierzchni 3 512,56 ha, zaś osoby fizyczne 371 zezwoleń dotyczących nieruchomości o powierzchni 116,20 ha, a 145 zezwoleń odnosiło się do nieruchomości rolnych o obszarze 328,88 ha. Niezależnie do tego wydano 17 zezwoleń na objęcie lub nabycie akcji lub udziałów w spółkach będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości rolnych o powierzchni 146,80 ha. Uwzględniając oba rodzaje decyzji, wydano łącznie 162 zezwolenia na powierzchnię 475,68 ha nieruchomości rolnych.

Nieco inaczej przedstawia się realizacja tych zezwoleń, które mogą być wykonane w terminie jednego roku od ich wydania. I tak, w roku 2001 cudzoziemcy nabyli własność lub prawo użytkowania wieczystego 74 nieruchomości rolnych o powierzchni 91,48 ha oraz akcje i udziały w spółkach będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości o powierzchni 525,58 ha. Mając na uwadze kraj pochodzenia kapitału zagranicznego, należy stwierdzić, że dominowały podmioty wywodzące się z Niemiec, które otrzymały 57 zezwoleń na nabycie nieruchomości o powierzchni 114,04 ha, z Holandii 14 zezwoleń na nieruchomości o powierzchni 63,71 ha i z Francji 12 zezwoleń na nieruchomości o powierzchni 59,01 ha.

Wbrew obiegowej opinii istotniejszy problem występuje przy nabywaniu innych nieruchomości. Z wpisów do rejestru prowadzonego przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wynika, że cudzoziemcy nabyli na podstawie wydanych zezwoleń, jak również bez ustawowego obowiązku uzyskiwania zezwoleń, w 2001 r. własność nieruchomości i prawo użytkowania wieczystego 1 667 nieruchomości o powierzchni 2 050,82 ha oraz akcje i udziały w spółkach jako właściciele lub użytkownicy wieczysti

---

21 czerwca 2002 r. Zawiera bardzo obszerne informacje o wszystkich zagadnieniach dotyczących trybu postępowania administracyjnego, a także bogate dane informacyjne. Ponadto dokonuje oceny przebiegu wykonania obowiązków ustawowych i przedstawia wnioski *de lege ferenda*.

nieruchomości o powierzchni 1 932,40 ha. Skalę tego problemu przedstawiają w sposób bardziej dobitny dane pochodzące z lat 1990-2001. W tym okresie cudzoziemcy otrzymali 1 6607 zezwoleń na nabycie nieruchomości o powierzchni 2 9281 ha, co stanowi 0,0936% ogólnej powierzchni kraju. Otrzymali oni także w okresie od 1996 (w czasie wejścia w życie tego przepisu) do 2001 roku zezwolenia na objęcie i nabycie akcji lub udziałów w spółkach handlowych, które są właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości o powierzchni 31 535 ha. Pomimo zmniejszenia w ostatnich dwóch latach zainteresowania nabyciem nieruchomości położonych w Polsce należy oczekiwać, że wzrośnie ono z chwilą zbliżania się terminu przyjęcia Polski do Unii Europejskiej. Z opisanych powodów należy z aprobatą odnieść się do prac legislacyjnych, modyfikujących obowiązujące w tym zakresie przepisy.

Kształtowanie zrębów nowego ustroju rolnego zostało zaktywizowane wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 stycznia 2001 r. sygn. P.4/99<sup>3</sup>, uznającym za sprzeczne z Konstytucją dotychczasowe zasady dziedziczenia gospodarstw rolnych. W uzasadnieniu podkreślono konstytucyjną odrębność gospodarstwa rodzinnego, stanowiącego efektywną formę gospodarowania. Ma ono zapewnić nie tylko godziwe utrzymanie rodzinom rolniczym, ale najpełniej zaspokoić potrzeby społeczeństwa. Uznano także, że prowadzenie gospodarstwa rolnego przejawia się w formie szczególnej rolniczej działalności gospodarczej.

Pojęcie działalności rolniczej nie doczekało się na razie jednoznacznego określenia w obowiązujących przepisach. W myśl art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2001 r. o rentach strukturalnych w rolnictwie przyjęto, że jest to działalność w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej. Natomiast w art. 6 pkt 3 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników rozszerzono tę działalność o produkcję pszczelarską i leśną.

---

<sup>3</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 r. sygn. P.4/99, ogłoszony wraz z uzasadnieniem w Orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Zbiorze Urzędowym nr 1/39 pod pozycją 5. Tekst sentencji wyroku został opublikowany w Dz.U. Nr 11, poz. 91. W uzasadnieniu wyroku stwierdzono między innymi, że rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 1990 r. w sprawie warunków dziedziczenia ustawowego gospodarstw rolnych (Dz.U. Nr 89, poz. 519) jest niezgodne z Konstytucją RP w takim zakresie, jak przepisy art. 1059, 1060, 1062 i 1064 k.c.

Istnieją również niejednolite definicje pojęcia rolnika w opisanych wyżej ustawach. W art. 2 pkt 2 pierwszej ustawy za rolnika uznaje się osobę fizyczną prowadzącą na własny rachunek działalność rolniczą jako właściciel (współwłaściciel) gospodarstwa rolnego położonego w granicach Rzeczypospolitej Polskiej, bez względu na to, czy stanowi ona współwłasność małżonków względnie została zorganizowana na gruntach będących własnością odrębną jednego lub każdego z nich. Natomiast w art. 6 pkt 1 drugiej ustawy stwierdzono, że rolnikiem jest osoba fizyczna prowadząca także na własny rachunek działalność rolniczą, jednakże jako posiadacz (samoistny lub zależny) gospodarstwa rolnego położonego w granicach Rzeczypospolitej Polskiej, a także osoby, które przeznaczyły grunty prowadzonego przez siebie gospodarstwa do zalesienia. W obu przypadkach działalność rolnika zbliżona jest do definicji przedsiębiorcy. Daje temu wyraz projekt zmiany kodeksu cywilnego w art. 43<sup>1</sup>, w świetle którego przedsiębiorcą jest również rolnik. Takie stanowisko zajęto między innymi w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 5 kwietnia 2002 r. o europejskich radach zakładowych, postanawiając, że jest nim również osoba fizyczna wykonująca działalność wytwórczą w zakresie upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego. Ustawa ta wchodzi w życie z dniem uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej.

Okoliczności te bezpośrednio wpłynęły na proces tworzenia nowych rozwiązań prawnych, uzupełniających aktualnie obowiązujące normy prawne względnie wprowadzających nowe regulacje prawne. Przykładem tego jest art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2001 r. o rentach strukturalnych w rolnictwie<sup>4</sup> przywracający obowiązek posiadania kwalifikacji rolniczych przez nabywcę przy sporządzeniu umowy przekazania gospodarstwa rolnego, warunkującego prawo do uzyskania przez rolnika prawa do renty strukturalnej. Obowiązuje ona równolegle z przepisami ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników<sup>5</sup>. Do nowych rozwiązań legislacyjnych zaliczyć należy ustawę z dnia 29 listopada 2000 r. o zbieraniu i wykorzystywaniu danych rachunkowych z gospodarstw rolnych, która wejdzie w życie z dniem uzyskania przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej.

---

<sup>4</sup> Dz.U. Nr 52, poz. 539.

<sup>5</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25 z późn. zm.

Nowoczesne formy ekonomiczne działalności gospodarstw rolnych zostały przewidziane w ustawie z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach<sup>6</sup> oraz o zmianie innych ustaw. Określa ona zasady organizowania się producentów rolnych w grupy producentów i warunki udzielania ze środków publicznych pomocy finansowej.

### **Zasady konstytucyjne ochrony i obrotu ziemią**

Z pobieżnej analizy rozwiązań prawnych ustaw zasadniczych, dotyczących funkcjonowania ustroju rolnego, ujawnia się dbałość o ochronę prawną i ekonomiczną użytkownika ziemi oraz pobierania z niej pożytków dla dobra rolników i społeczeństwa. Zakres rozwiązań prawnych jest różnie akcentowany. Wynika to z uwarunkowań historycznych i ekonomicznych w okresie powstawania poszczególnych konstytucji. I tak, ustawa rządowa z dnia 3 maja 1791 r.<sup>7</sup> w części traktującej o szlachectwie ziemian postanawia, że nade wszystko prawa bezpieczeństwa, wolności osobistej i własności gruntowej i ruchomej „tak jak od wieków każdemu służyły, świętobliwie nienaruszenie zachowane mieć chcemy i zachowujemy, zaręczając najuroczyściej, iż przeciwko własności czyjejkolwiek żadnej odmiany lub ekscypcji w prawie nie dopuścimy”. W części 4 mówiącej o chłopach (włościanach) stwierdzono, że lud rolniczy „pod opiekę prawa i rządu krajowego przyjmujemy”. Ochroną konstytucyjną objęte są również wszelkie „układy” i wynikające z nich obowiązki właściciela gruntów dobrowolnie przyjęte, dotyczące nie tylko jego samego, ale i następców prawnych. Z obszerną regulacją tego zagadnienia spotykamy się w art. 99 ustawy z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, utrzymanym w mocy również przez art. 81 ust. 2 ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r.<sup>8</sup> Przepis ten wymaga szerszego omówienia z racji podnoszonych tam zagadnień. Przewidywał on, że Rzeczpospolita Polska uznaje wszelką własność czy też osobistą poszczególnych obywateli względnie zbiorową związków obywateli, instytucji, ciał samorządowych i państwa jako jedną z najważniejszych podstaw ustroju społecznego i porządku prawnego.

---

<sup>6</sup> Dz.U. Nr 88, poz. 983.

<sup>7</sup> M. A d a m c z y k, S. P a s t u s z k a, *Konstytucje polskie w rozwoju dziejowym 1791-1982*, Warszawa 1985, s. 20-22.

<sup>8</sup> Jak przypis 7, s. 240-241.

Poręcza wszystkim mieszkańcom, instytucjom i społecznościom ochronę ich mienia, a dopuszcza tylko w wypadkach ustawą przewidzianych zniesienie lub ograniczenie własności ze względu wyższej użyteczności za odszkodowaniem. Tylko ustawa może postanowić, jakie dobra i w jakim zakresie, ze względu na pożytek ogółu, mają stanowić własność państwa oraz o ile prawa obywateli i ich prawnie uznanych związków „do swobodnego użytkowania ziemi, wód, minerałów i innych skarbów przyrody mogą ze względów publicznych” podlegać ograniczeniom. Powołany przepis postanawia przy tym, że ziemia, jako jeden z najważniejszych czynników bytu narodu i państwa, nie może być przedmiotem nieograniczonego obrotu. Ustawy określają przysługujące państwu prawo przymusowego wykupu ziemi, przy uwzględnieniu zasady, że ustrój rolny Rzeczypospolitej Polskiej ma się opierać na gospodarstwach rolnych, zdolnych do „prawidłowej wytwórczości i stanowiących osobistą własność”.

W sposób wyczerpujący i zgodnie z duchem ówczesnego ustroju politycznego i społecznego nadano ustrojowi rolnemu państwa wyraźną i zdecydowaną koncepcję. Poprawność rozwiązania prawnego miała decydujące znaczenie na utrzymanie w mocy tego przepisu, nie tylko przez cytowany art. 81 ust. 2 ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r., ale także przez ustawę konstytucyjną z dnia 19 lutego 1947 r.<sup>9</sup> o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej.

Ze zrozumiałych względów politycznych inne znaczenie ustrojowi rolnemu przypisuje Konstytucja PRL z dnia 22 lipca 1952 r.<sup>10</sup> W art. 15 podkreślono troskę o wyżywienie narodu i temu celowi miało służyć właściwe użytkowanie ziemi jako dobra ogólnonarodowego. Natomiast w art. 17 zamieszczono niehonorowane w praktyce postanowienie, iż uznaje się i ochrania na podstawie obowiązujących ustaw indywidualną własność i prawo dziedziczenia ziemi, budynków i innych środków produkcji należących do chłopów, rzemieślników i chałupników. W praktyce regulacje prawne zmierzały do przejmowania na własność państwa gospodarstw rolnych i przekazywania ich państwowym gospodarstwom rolnym oraz rolniczym spółdzielniom produkcyjnym.

---

<sup>9</sup> Jak przypis 7, s. 293.

<sup>10</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36.

Demokratyczne rozwiązanie prawne znajdujemy w brzmieniu art. 64 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Przewiduje się, że każdy ma równe prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia, a wszyscy podlegają równej ochronie prawnej. Natomiast własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. W tym kontekście należy rozpatrywać instytucję gospodarstwa rodzinnego jako podstawy ustroju rolnego państwa.

### **Rys historyczny obrotu nieruchomościami rolnymi**

Pojęcie obrotu nieruchomościami rolnymi nie jest zdefiniowane w obowiązujących przepisach. W praktyce należy rozumieć, iż dotyczy on nabywania prawa do nieruchomości na podstawie przeniesienia własności<sup>11</sup>. W literaturze spotykamy się z różnorodną terminologią. Przeniesienie własności nieruchomości, w tym przypadku rolnej, określa się jako grunty „chłopskie”, obrót ziemią względnie jako obrót gruntami rolnymi. Za grunty chłopskie uważano grunty wchodzące w skład gospodarstwa rolnego rolników, prowadzonego przez nich osobiście lub przez członków rodziny przebywających z nimi we wspólności gospodarczej. Dopuszczano możliwość korzystania w małym zakresie z sił najemnych.

W rozwoju historycznym przeniesienia własności nieruchomości spotykamy się z ingerencją organów władzy państwowej w prawne regulowanie zagadnień obrotu nieruchomościami rolnymi. Występowała ona we wszystkich ustrojach państwowych, począwszy od XVI wieku w Anglii<sup>12</sup>, gdzie wprowadzono akty prawne przeciwko wyludnianiu wsi. Obrót spełnia zatem funkcje ekonomiczne jako wymiana wartości gospodarczych, którymi są również nieruchomości rolne.

Ograniczenia obrotu występowały także w Polsce w różnych okresach rozwojowych. Na terenie byłego zaboru austriackiego obowiązywała usta-

---

<sup>11</sup> J. Serwa, A. Stelmachowski, *Prawo rolne*, Warszawa 1970, s. 93. Autorzy definiują pojęcie obrotu nieruchomościami w ścisłym znaczeniu jako nabywanie prawa na podstawie przeniesienia własności. Za nieruchomość rolną uznają część powierzchni ziemskiej – grunt, który jest użytkowany lub nadaje się do użytkowania na cele produkcji rolnej.

<sup>12</sup> F. Bujak, *O naprawie ustroju rolnego w Polsce*, Warszawa 1918, s. 12-14.

wa z dnia 7 lutego 1907 r. dotycząca niepodzielności gospodarstw obciążonych pożyczkami rentowymi. W byłym zaborze rosyjskim ustawa z dnia 23 czerwca 1891 r. o trybie alienacji wydzierżawiania lub oddawania w zastaw osad i gruntów włościańskich (tzw. nakazowych) wprowadziła bezwarunkowy zakaz przenoszenia własności lub przyznania spadkobiercy przy działach części gospodarstwa rolnego o powierzchni mniejszej niż sześć morgów. W zaborze pruskim istniały przepisy w znacznym zakresie ograniczające obrót nieruchomościami rolnymi. Zaliczyć do nich należy:

1) ustawę z dnia 24 czerwca 1886 r. dotyczącą osad rentowych, przewidującą, że nabywca nie płacił ceny kupna, ale był zobowiązany do uiszczenia określonej i zabezpieczonej hipotecznie renty,

2) ustawę z dnia 8 stycznia 1896 r. o niepodzielnym dziedziczeniu gospodarstw rolnych i osadniczych, w myśl której gospodarstwo rolne nabywał w całości jeden spadkobierca wskazany przez ustawę, na zasadach dziedziczenia uprzywilejowanego, natomiast udziały pozostałych spadkobierców otrzymujących spłaty były obliczane w oparciu o wskaźnik wynoszący 2/3 wartości dochodowej gospodarstwa,

3) rozporządzenie Rady Związkowej Rzeszy z dnia 15 marca 1918 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi, które uzależniało skuteczność umowy o przeniesienie własności nieruchomości rolnej o obszarze powyżej 5 ha, umowy zobowiązującej do przeniesienia własności albo umowy o ustanowienie ograniczonego prawa rzeczowego na takim gruncie od zatwierdzenia władz administracyjnych.

Z innymi ograniczeniami spotykamy się w okresie międzywojennym. I tak:

1. Rozporządzenie Komisariatu z dnia 25 czerwca 1919 r. uzależniało przeniesienia własności nieruchomości od zezwolenia władzy administracyjnej. Nie było ono wymagane przy nabyciu własności przez korporacje prawa publicznego oraz przy czynnościach między krewnymi w linii prostej lub rodzeństwem.

2. Rozporządzenie tymczasowe Rady Ministrów z dnia 1 września 1919 r. o przenoszeniu własności nieruchomości ziemskich<sup>13</sup> postanawiało, że umowy o przeniesienie własności nieruchomości wymagają uprzedniego zezwolenia władzy państwowej. Umowa dokonana bez zezwolenia mogła być

---

<sup>13</sup> Dz.U. Nr 73, poz. 428.



unieważniona orzeczeniem sądu na podstawie powództwa właściwego urzędu ziemskiego. Z obowiązku uzyskania tego zezwolenia zostały zwolnione nieruchomości włościańskie (rustykalne), stanowiące własność lub współwłasność osób fizycznych, nie przekraczające norm obszarowych, przewidziane w art. 56 ustawy z dnia 28 grudnia 1925 r. o wykonaniu reformy rolnej. Normy obszarowe wynosiły w województwach wschodnich 20 ha i w powiatach górskich 35 ha.

3. Ustawa z dnia 14 czerwca 1937 r. o ograniczeniu obrotu nieruchomościami powstałymi z parcelacji<sup>14</sup> zabraniała zbywania gospodarstw rolnych w całości lub w części, dzielenia, wydzierżawiania, zastawiania lub obciążania bez uprzedniego zezwolenia władz administracyjnych.

Po II wojnie światowej ograniczenia te występowały:

1. W art. 13 dekretu z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej<sup>15</sup> postanawiającym, że gospodarstwa rolne powstałe w wyniku reformy rolnej były traktowane w zasadzie jako niezbywalne i niepodzielne. W wyjątkowych sytuacjach zezwoleń na ich zbycie udzielały gminne rady narodowe. Uchwała ta wymagały zatwierdzenia przez byłe prezydium powiatowej rady narodowej.

2. W art. 8 dekretu z dnia 6 września 1951 r. o ochronie i uregulowaniu własności osadniczych gospodarstw chłopskich na obszarze Ziemi Odzyskanych<sup>15a</sup> wprowadzono ograniczenia wynikające z opisanego wyżej dekretu z dnia 6 września 1944 r. na zbycie tych gospodarstw rolnych.

3. W ustawie z dnia 13 lipca 1957 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi<sup>16</sup> zniesiono opisane wyżej ograniczenia obrotu tymi nieruchomościami. Wprowadzono jednakże nowe zasady obrotu nimi w zakresie przedmiotowym i podmiotowym. Stosownie do art. 1 ustawy, za nieruchomość rolną uznano część powierzchni ziemskiej stanowiącej przedmiot odrębnej własności, położonej na terenie gromad. Nie podlegały ustawie nieruchomości, do których odnosiły się przepisy ustawy z dnia 25 czerwca 1948 r. o podziale nieruchomości na obszarach miast i niektórych osiedli<sup>17</sup>. Pojęcie nierucho-

---

<sup>14</sup> Dz.U. Nr 36, poz. 272.

<sup>15</sup> Dz.U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13.

<sup>15a</sup> Dz.U. Nr 46, poz. 340.

<sup>16</sup> Ustawa ta spowodowała utratę mocy prawnej dotychczasowych przepisów o ograniczeniu obrotu tymi nieruchomościami, Dz.U. Nr 26, poz. 171.

<sup>17</sup> Dz.U. Nr 35, poz. 240.

mości zostało przejęte z dyspozycji art. 3 ówczesnego prawa rzeczowego. Przy nabyciu nieruchomości rolnych osoba fizyczna musiała wykazać się zaświadczeniem o posiadaniu kwalifikacji praktycznych do prowadzenia gospodarstwa rolnego, wydanym przez prezydium właściwej rady narodowej i dołączonym do aktu notarialnego przenoszącego własność nieruchomości rolnej (art. 3 ust. 1 ustawy). Wymóg posiadania kwalifikacji dotyczył umów zobowiązujących do przeniesienia własności, umów przedwstępnych i ofert o zawarcie umowy. Uważano, że zostanie on spełniony, jeśli zaświadczenie zostanie przedstawione przy pierwszej umowie, o ile nie nastąpiły zmiany między pierwszą a drugą umową. Nabycie nieruchomości rolnej przez osobę prawną wymagało zezwolenia prezydium wojewódzkiej rady narodowej (art. 6 ustawy). Pod rządem obowiązywania ustawy została podjęta uchwała Pełnego Składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 27 lutego 1960 r. zawierająca wytyczne wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej o dział spadku obejmujący gospodarstwo rolne<sup>18</sup>.

4. W ustawie z dnia 29 czerwca 1963 r. o ograniczeniu podziału gospodarstw rolnych<sup>19</sup> wprowadzono zasadnicze ograniczenia w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi lub jej częściami i podziału gospodarstw rolnych. Została ona, jak również ustawa z dnia 13 lipca 1957 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi, a uchylona mocą art. IV ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Przepisy wprowadzające kodeks cywilny. Ograniczenia te zostały przejęte przez postanowienia art. 160-167 k.c. W doktrynie prawniczej uzasadniano je koniecznością oddania ziemi w ręce czynnika fachowego, realizując zasadę „ziemia dla rolników”. Przepisy te miały zapobiec nadmiernemu rozdrabnianiu gospodarstw rolnych i oddłużeniu rolnictwa w wyniku obniżenia spłat. Można je podzielić na ograniczenia podmiotowe i przedmiotowe. Do ograniczeń podmiotowych przy przeniesieniu własności nieruchomości rolnej lub jej części należało posiadanie przez osobę fizyczną uprawnień przewidzianych w art. 160 § 1 k.c. Polegały one na posiadaniu tzw. kwalifikacji praktycznych poprzez stałą pracę w jakimkolwiek gospodarstwie rolnym, bezpośrednio przy produkcji rolnej, albo posiadaniu tzw. kwalifikacji teoretycznych do prowadzenia gospodarstwa rolnego. Nabycie własności nieruchomości rolnej lub jej części mogło nastąpić

---

<sup>18</sup> M.P. Nr 26, poz. 128.

<sup>19</sup> Dz.U. Nr 28, poz. 168.

tylko za zezwoleniem właściwego organu państwowego<sup>20</sup>. Nie było ono wymagane w stosunku do państwa, rolniczej spółdzielni produkcyjnej, kółka rolniczego albo innej spółdzielczej lub społecznej rolniczej jednostki organizacyjnej. Posiadanie kwalifikacji miało charakter bezwzględny i ich brak powodował nieważność czynności prawnej na zasadzie art. 58 k.c.<sup>21</sup> Nieprzedłożenie przy czynności prawnej dokumentu o posiadaniu kwalifikacji nie powodowało nieważności umowy, o ile nabywca je posiadał. Na notariuszu ciążył obowiązek żądania od nabywcy dowodu posiadania wymaganych kwalifikacji. Niespełnienie tego obowiązku mogło spowodować odpowiedzialność cywilną w razie zaistnienia szkody dla stron czynności i dyscyplinarną z powodu naruszenia obowiązku przewidzianego w prawie o notariacie.

Do przesłanek przedmiotowych należy zaliczyć wprowadzenie maksymalnej normy obszarowej, określonej przepisami o przeprowadzeniu reformy rolnej jako granicy obszaru nieruchomości, nie podlegającej przejęciu przez państwo na cele reformy rolnej. Przekroczenie tego obszaru powodowało, że nadwyżka mogła być przejęta na własność państwa, chyba że przekroczenie to było nieznaczne, a przejęcie nadwyżki nie byłoby celowe. Przejęcie nadwyżki następowało na wniosek Skarbu Państwa orzeczeniem sądu wydanym w postępowaniu nieprocesowym, bez odszkodowania, w stanie wolnym od obciążeń, z wyjątkiem służebności gruntowej. Wprowadzono następujące normy obszarowe gospodarstw rolnych: podstawowa – 8 ha użytków rolnych i minimalna, w zależności od położenia wynosząca 2-5 ha użytków rolnych. Przy czynnościach prawnych dotyczących przeniesienia własności nieruchomości rolnej lub jej części powodujących podział gospodarstwa rolnego wprowadzono obowiązek uprzedniego uzyskania decyzji administracyjnej na ten podział (art. 163 k.c.). Notariusz nie mógł sporządzić czynności prawnej zobowiązującej lub przenoszącej własność, dopóki decyzja ta nie została przedłożona do aktu notarialnego. Posiadała ona charakter deklaratoryjny i jej brak nie powodował nieważności umowy. Jednakże wpis praw do księgi wieczystej nie mógł nastąpić przed przedłożeniem decyzji na podział gospodarstwa rolnego. Strona była więc zobowiązana do uzupełnienia tego braku i przesłania wymaganej decyzji na żądanie

---

<sup>20</sup> J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1977, s. 97.

<sup>21</sup> Jak przypis 11, s. 99.

sądu. Przesłanki prawne warunkujące spełnienie tego wymogu powinny być spełnione w czasie sporządzenia czynności i nie mogą być sanowane *ex post*. Ograniczenia te nie odnosiły się do przeniesienia własności nieruchomości rolnej na rzecz państwa i nieodpłatnego nabycia nieruchomości rolnej od obywatela państwa obcego<sup>22</sup>.

W art. 166 § 1 k.c. wprowadzono ustawowe prawo pierwokupu przysługujące współwłaścicielom w razie sprzedaży przez współwłaściciela nieruchomości rolnej udziału we współwłasności lub części tego udziału, jeżeli prowadzą gospodarstwo rolne na gruncie wspólnym. Prawo to nie przysługuje, gdy współwłaściciel jednocześnie prowadzący gospodarstwo rolne sprzedaje swój udział we współwłasności wraz z tym gospodarstwem albo gdy nabywcą jest inny współwłaściciel lub osoba, która odziedziczyłaby gospodarstwo rolne po sprzedawcy.

Ponadto ustawowe prawo pierwokupu na mocy art. 695 § 2 k.c. przysługuje dzierżawcy w razie sprzedaży nieruchomości, jeżeli dzierżawa nieruchomości rolnej była zawarta na okres dłuższy niż trzy lata lub trwała co najmniej przez okres dziesięciu lat.

Opisane ograniczenia dotyczące obrotu nieruchomościami rolnymi, z wyjątkiem prawa pierwokupu z art. 166 § 1 k.c. i przy umowie dzierżawy z art. 695 § 2 k.c., a także ograniczeń przy zniesieniu współwłasności (art. 213 k.c.) oraz w dziale spadku (art. 213 w związku z art. 1070 kc.), zostały zniesione ustawą z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie kodeksu cywilnego<sup>23</sup>.

Przedstawiona geneza ustroju rolnego w państwie, jak również zasad prawnych obowiązujących przy przenoszeniu własności nieruchomości rolnych lub ich części, daje możliwość dokonania oceny prawnoporównawczej niżej opisanych propozycji legislacyjnych, zmierzających do współczesnych rozwiązań prawnych, zgodnych z zasadami obowiązującymi w państwach-członkach Unii Europejskiej. Rozpoczęte prace ustawodawcze są wynikiem inicjatywy ustawodawczej posłów i rządu.

---

<sup>22</sup> F. Błażucha, J. St. Piątkowski, J. Policzekiewicz, *Gospodarstwo rolne, obrót, dziedziczenie, podział*, Warszawa 1967, s. 70.

<sup>23</sup> E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1997, s. 108, w którym przy omawianiu poprzednich rozwiązań prawnych stwierdził, że istniały „drastyczne” ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi.

## **Projekty zasad ustroju rolnego państwa**

W ostatnim czasie nastąpiły ożywione prace legislacyjne, nowelizujące obecnie obowiązujące przepisy względnie regulujące obrót ziemią rolną, a więc kształtujące ustrój rolny państwa. Wszystkie projekty, zarówno poselskie, jak i rządowe, zmierzają do uporządkowania nabrzmiałych problemów w rolnictwie. Poselski projekt ustawy z dnia 26 kwietnia 2002 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa<sup>24</sup> dotyczy nieodpłatnego przekazywania na własność nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa na rzecz podmiotów wymienionych w art. 24 ust. 5 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Nieruchomości te, w myśl założeń projektu, mają być w drodze umowy nieodpłatnie przekazane na własność:

1) jednostkom samorządu terytorialnego na cele związane z inwestycjami infrastrukturalnymi służącymi wykonywaniu zadań własnych,

2) Polskiej Akademii Nauk, izbie rolniczej, Krajowej Radzie Izb Rolniczych, państwowej szkole wyższej lub państwowej jednostce badawczo-rozwojowej na cele służące wykonywaniu ich zadań statutowych.

Nadto mają być przekazywane na tych samych zasadach osobom bezrobotnym bez prawa do zasiłku, które przez okres co najmniej pięciu lat były pracownikami państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, nieruchomości rolne – o powierzchni do 2 ha – na cele związane z zalesieniem w rozumieniu ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia<sup>25</sup>. Projektodawca zastrzega, że w razie zbycia lub przeznaczenia przez nabywcę nieruchomości na inne cele niż określone w umowie przed upływem dziesięciu lat, a w przypadku osób fizycznych przed upływem pięciu lat, licząc od dnia jej nabycia, Agencja może żądać zwrotu aktualnej wartości pieniężnej tej nieruchomości według zasad określonych w art. 30 ust. 1. Przepis ten postanawia, że cenę nieruchomości ustala się w wysokości nie niższej niż wartość tej nieruchomości określona przy zastosowaniu zasad przewidzianych w przepisach o gospodarce nie-

---

<sup>24</sup> Projekt ustawy poselskiej z dnia 26 kwietnia 2002 r. otrzymał w Sejmie oznaczenie jako druk nr 536. Przewidziano w art. 2 projektu, że ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2003 r. Ponadto tekst jedn.: Dz.U. z 2001 r. Nr 57, poz. 603 z późn. zm.

<sup>25</sup> Dz.U. Nr 73, poz. 764.

ruchomościami. Następuje więc odesłanie do art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>26</sup>. W myśl zaś tego przepisu, cenę nieruchomości ustala się na podstawie jej wartości określonej przez rzeczoznawcę majątkowego. W motywach ustawowych uzasadnia się jedynie konieczność wprowadzenia możliwości przekazywania nieruchomości rolnych o powierzchni do 2 ha osobom bezrobotnym bez prawa do zasiłku, byłym pracownikom państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej. Aktualnie w zasobach Agencji znajduje się około 84 000 ha nieruchomości, które stanowią odłogi. Przeznaczenie ich do zalesienia nastąpi z zachowaniem wymogów przewidzianych w dyspozycji art. 3 cytowanej ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia. Tryb postępowania jest ściśle określony i przeznaczenie gruntów rolnych do zalesienia nastąpi wówczas, gdy zostanie spełniony jeden z wymaganych warunków, a mianowicie gdy jest on gruntem klasy VI lub V, położonym na stoku o średnim nachyleniu powyżej 15%, okresowo zalewanym albo zdegradowanym w rozumieniu ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Przeznaczenie gruntów następuje na pisemny wniosek składany przez właściciela do starosty właściwego ze względu na miejsce położenia gruntu. Właściciel gruntu, który otrzymał decyzję administracyjną o prowadzeniu uprawy leśnej, nabywa prawo do miesięcznego ekwiwalentu za wyłączenie gruntu z upraw rolnych i prowadzenie uprawy leśnej. Ekwiwalent ten jest wypłacany właścicielowi gruntu miesięcznie do dnia 10-go każdego miesiąca (po miesiącu, w którym właściciel gruntu otrzymał decyzję) w wysokości 150 złotych za jeden hektar gruntu, przy obszarze zalesienia od 0,4 do 10 ha. Za każdy zalesiony hektar powyżej 10 ha ekwiwalent wzrasta o kwoty wymienione w ustawie. Podwyższa się go o 50%, jeżeli równocześnie z przeznaczeniem gruntu do zalesienia następuje likwidacja gospodarstwa rolnego, a właściciel zalesionego gruntu nie jest ponadto właścicielem gospodarstwa rolnego lub działki siedliskowej o powierzchni większej niż 0,8 ha. Ekwiwalent ten otrzymuje właściciel gruntu do czasu uzyskania prawa do emerytury lub renty, nie dłużej jednak niż przez dwadzieścia lat. Przy zaistnieniu optymalnych warunków ekwiwalent ten może wynieść miesięcznie maksymalnie do 450 zł. Zakłada się, iż w ten sposób około 42 000 byłych pracowników pań-

---

<sup>26</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 z późn. zm.

stwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej mogłoby uzyskać stałe dochody gwarantujące minimum standardu życiowego. Dodatkowym efektem wprowadzenia w życie ustawy jest poprawa stanu zalesienia kraju i ograniczenie powierzchni nieużytków. Z tych też powodów propozycja ta zasługuje na pełną akceptację, pod warunkiem wniesienia niżej opisanych poprawek. Projektodawca nie uwzględnił potrzeby zsynchronizowania projektu ustawy z pozytywnymi normami prawnymi. Brak tej korelacji spowoduje, iż osiągnięcie zamierzonego celu związanego z zalesieniem może nie być spełnione. Gwarancja pełnej realizacji nastąpiłaby wówczas, gdyby znowelizowano art. 3 ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia, przewidując okoliczności wynikające z omawianego projektu. W przeciwnym razie realizacja tego postanowienia może okazać się niemożliwa.

Obowiązek zwrotu aktualnej wartości pieniężnej tej nieruchomości, w razie jej zbycia lub przeznaczenia na inne cele niż określone w umowie, nie został dokładnie sprecyzowany. Należy przede wszystkim zwrócić uwagę, że Agencja może żądać zwrotu należności stąd wynikającej i nie jest to obowiązek obligatoryjny. Z powodu nieunormowania trybu zwrotu aktualnej wartości nieruchomości będą obowiązywały zasady ogólne, czyli w drodze postępowania sądowego z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia. W tych okolicznościach notariusz powinien umieścić w umowie informacje o konsekwencjach z tytułu jej niewykonania.

Umowy nieodpłatnego przekazania na własność we wszystkich przypadkach będą sporządzane w formie aktu notarialnego. Natomiast koszty związane z realizacją umowy na rzecz osób bezrobotnych, łącznie z założeniem księgi wieczystej, będzie ponosić Agencja.

Przedstawione projektowane rozwiązanie prawne uzupełnia system świadczeń socjalnych w rolnictwie, przysługujących określonej grupie społecznej. Umowa nieodpłatnego przekazania gospodarstwa rolnego występuje także w art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 26 kwietnia 2001 r. o rentach strukturalnych w rolnictwie.

Projekt poselski ustawy o obrocie ziemią w wersji z dnia 6 marca 2002 r.<sup>27</sup> jest autonomicznym aktem prawnym regulującym obrót nieruchomościami rolnymi. Projektodawca zakłada, że celem ustawy jest:

---

<sup>27</sup> Projekt ustawy został oznaczony jako druk sejmowy nr 401.

- 1) ochrona obrotu ziemią przed spekulacją,
- 2) zsynchronizowanie przepisów z uregulowaniami prawnymi istniejącymi w państwach Unii Europejskiej<sup>28</sup>,
- 3) ochrona gruntów rolnych przed nadmiernym wykupem ziemi przez cudzoziemców,
- 4) powiększenie istniejących gospodarstw rolnych w wyniku wprowadzenia prawa pierwokupu sąsiedzkiego.

Realizacja tych zadań ma nastąpić w wyniku ograniczenia w nabyciu ziemi poprzez:

- a) konieczność spełnienia określonych kryteriów, a w tym posiadania wykształcenia rolniczego,
- b) stworzenie ułatwień w zakupie ziemi przez aktualnie gospodarujących rolników, którzy uprawnienia do nabycia nieruchomości rolnych nabywaliby z mocy prawa.

Roczne skutki finansowe funkcjonowania ustawy ocenia się w granicach 7-9 mln PLN. Są one znaczne i spowodowane zamierzonym powołaniem we wszystkich województwach Wojewódzkich Inspektorów Ziemskich oraz ich biur. Zadaniem ich byłoby nadzorowanie wykonywania ustawy.

Do projektu przedstawiono tezy pięciu rozporządzeń wykonawczych, a także pozytywną opinię Biura Studiów i Ekspertyz z dnia 26 marca 2002 r. o jego zgodności z przepisami Wspólnot Europejskich. Należy w tym miejscu podkreślić, że art. 295 Traktatu o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej do dyspozycji organów państw członkowskich pozostawia regulację obrotu nieruchomościami rolnymi. Muszą być jednak zachowane podstawowe warunki polegające na przestrzeganiu interesu powszechnego i niestosowanie rozwiązań dyskryminujących w stosunku do obywateli państw-członków Wspólnoty. W tym samym kierunku zmierza rozwiązanie przyjęte w art. 68 Układu o stowarzyszeniu Rzeczypospolitej Polskiej ze Wspólnotą Europejską. Przepis ten przewiduje zobowiązanie do zbliżenia istniejącego i przyszłego prawa krajowego do przepisów istniejących we Wspólnocie. Zasadę tę rozszerza postanowienie art. 44 pkt 1 nakładające obowiązek

---

<sup>28</sup> A. Lichorowicz, *Uwagi co do założeń i zasad przyszłej regulacji nabywania nieruchomości rolnych i leśnych uwzględniającej klauzulę narodowego traktowania obywateli Unii Europejskiej*, Rejent 2002, nr 5, s. 47-76. Autor omawia między innymi ograniczenia w poszczególnych państwach unijnych w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi.



zapewnienia przy zakładaniu i prowadzeniu działalności przedsiębiorstw na jej terytorium przez obywateli Wspólnoty takie same ich traktowanie jak własnych obywateli. Jednakże w myśl art. 44 pkt 6 Układu, nie będzie to miało zastosowania do nabywania i sprzedaży zasobów naturalnych oraz do nabywania i sprzedaży ziemi rolnej i lasów.

Przedmiotem regulacji prawnej projektu ustawy są zasady obrotu ziemią rolną na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i tryb nabywania uprawnień do takiego obrotu. Definiuje się ziemię rolną jako obszar podlegający kupnie, sprzedaży lub dzierżawie, nie mniejszy niż dwa hektary, uwzględniony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jako ziemia rolna. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym<sup>29</sup>, ustalenie przeznaczenia i zasad gospodarowania terenu dokonywane jest w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jest to przepis gminny i jego zatwierdzenie następuje w formie uchwały rady gminy. Sporządzony jest dla obszaru gminy lub jej części, dla zespołu gmin lub jego części. Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują wraz z innymi przepisami sposób wykonywania prawa własności nieruchomości.

Przepisów projektu ustawy nie stosuje się do obrotu działkami mniejszymi niż dwa hektary, chyba że działka jest wystawiona do obrotu po raz trzeci przed upływem dwunastu miesięcy od pierwotnej transakcji. Pojęcie działki nie zostało zdefiniowane, a zatem należy odnieść je do ogólnych zasad. Powszechnie uznaje się, że działka jest to ciągły obszar gruntu – jednorodny ze względu na stan prawny i stanowiący jednostkę geodezyjną<sup>30</sup>. Działka sama w sobie może stanowić samodzielną nieruchomość lub być częścią nieruchomości składającej się z bliżej nieokreślonej ilości działek.

---

<sup>29</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.

<sup>30</sup> S. Rudnicki, *Komentarz do ustawy o księgach wieczystych i hipotece oraz do przepisów o postępowaniu w sprawach wieczystoksięgowych*, Warszawa 2002, s. 19. Bliżej określa działkę rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, Dz.U. Nr 38, poz. 454. Stosownie do § 13 ust. 1 tegoż rozporządzenia, działki położone w granicach jednego obrębu, wchodzące w skład jednej nieruchomości, tworzą jednostkę rejestrową gruntu. Natomiast § 68 dokonuje podziału użytków rolnych na grunty orne – R, sady – S, łąki trwałe – Ł, pastwiska trwałe – Ps, grunty rolne zabudowane – B, grunty pod stawami – Wsr i rowy – W. Grunty leśne dzielą się na lasy – Ls i grunty zadrzewione i zakrzewione – Lz.

Nadzór państwa nad wykonaniem ustawy stanowi istotne *novum*, nieznane w takim rozmiarze w poprzednio obowiązujących przepisach ograniczających obrót nieruchomościami rolnymi. Jest on sprawowany przez Wojewódzkich Inspektorów Ziemskich, do których zadań należy w szczególności:

- wydawanie certyfikatów potwierdzających nabycie uprawnień do zakupu bądź dzierżawy ziemi rolnej,
- przeprowadzanie egzaminów w przypadkach przewidzianych ustawą,
- rejestracja transakcji kupna lub dzierżawy ziemi rolnej.

Wprowadzenie nowego rodzaju dokumentu w formie certyfikatu jako uprawnienia do zakupu lub dzierżawy ziemi rolnej budzi wątpliwości natury merytorycznej. Projekt ustawy przewiduje, że egzamin dla osób ubiegających się o certyfikat<sup>31</sup> przeprowadza komisja powołana przez Wojewódzkiego Inspektora Ziemskiego. W skład komisji egzaminacyjnej wchodzi przedstawiciele właściwej terytorialnie izby rolniczej, organizacji zawodowych rolników i reprezentanci samorządu terytorialnego. Tematem egzaminu są zagadnienia z zakresu:

- przepisów dotyczących ochrony środowiska,
- przepisów prawa regulujących działalność gospodarczą, ze szczególnym uwzględnieniem specyfiki rolnej,
- wiedzy na temat specyfiki regionu właściwego dla zamierzonej transakcji.

Projektodawca postanowił, że uprawnienia do zakupu ziemi rolnej bądź dzierżawy nabywają z mocy prawa osoby fizyczne, które w dniu 1 stycznia 2003 r. (data wejścia w życie ustawy) posiadały lub dzierżały co najmniej dwa hektary ziemi rolnej, a także ich najbliższa rodzina i prawni następcy. Przepis ten jest wyjątkowo nieczytelny. Nie określa pojęcia naj-

---

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 3 kwietnia 1993 r. o badaniach i certyfikacji (Dz.U. Nr 55, poz. 250 z późn. zm.) określa funkcjonowanie krajowego systemu badań i certyfikacji, uprawnienia krajowej organizacji badań i certyfikacji oraz jednostek dokonujących tych czynności w zakresie wyrobów i usług. Ustawa z dnia 10 maja 2002 r. o zasadach uznawania nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej kwalifikacji do podejmowania lub wykonywania niektórych działalności (Dz.U. Nr 71, poz. 655) określa zasady uznawania kwalifikacji obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej do podejmowania lub wykonywania działalności wymienionych w załączniku do ustawy. W listach działalności nie przewidziano kwalifikacji w zawodzie rolnika, ani też działalności *stricte* rolniczej.

bliższej rodziny i prawnych następców, a także nie precyzuje charakteru prawnego posiadania nieruchomości. Z wykładni gramatycznej należałoby wnioskować, że chodzi o posiadanie samoistne, jako że odrębnie potraktowano zależne (dzierżawa). W obu przypadkach występuje posiadanie nieruchomości. Domniemywać można, że chodziło o określenie własności nieruchomości będącej w posiadaniu tej osoby.

Przewidziano również certyfikat dla osób prawnych. Przy ubieganiu się o certyfikat przedsiębiorcy innego niż osoba fizyczna stosuje się opisane zasady do:

- 1) co najmniej połowy udziałowców przedsiębiorcy,
- 2) akcjonariuszy posiadających co najmniej 50% udziałów,
- 3) co najmniej połowy członków organu zarządzającego przedsiębiorcy.

Wojewódzki Inspektor Ziemiański wydaje certyfikat w oparciu o zaświadczenie urzędu gminy właściwego dla zamieszkania osoby wnioskującej. Kolejnym dokumentem wymaganym dla kupna sprzedaży ziemi rolnej jest – oprócz innych dokumentów – promesa wydana przez Wojewódzkiego Inspektora Ziemiańskiego. Wydaje on promesę rejestracji kupna bądź dzierżawy ziemi rolnej na podstawie wniosku przedstawionego przez nabywcę legitymującego się certyfikatem. Zasadniczym błędem przy redakcji instytucji rejestracji, a także w innych miejscach, jest brak konsekwencji terminologicznej. I tak, w art. 13 używa się pojęcia „aktu kupna sprzedaży”, zaś w art. 14 Wojewódzki Inspektor Ziemiański wydaje promesę rejestracji kupna bądź dzierżawy ziemi rolnej. Dzierżawa nie została wymieniona w art. 13, zaś w art. 14 pominięto słowo „sprzedaży”. Niespójność ta powoduje określone trudności interpretacyjne. Sformułowanie zaś tego przepisu przeczy instytucji sprzedaży zdefiniowanej w art. 535 k.c. Zgodnie z treścią tego przepisu, przez umowę sprzedaży sprzedawca zobowiązuje się przenieść na kupującego własność rzeczy i wydać mu rzecz, a kupujący zobowiązuje się rzecz odebrać i zapłacić sprzedawcy cenę. Dlaczego odstąpiono od tej klasycznej formy umowy sprzedaży, pozostanie tajemnicą projektodawcy.

Wniosek o wydanie promesy powinien w szczególności zawierać:

- a) oznaczenie wnioskodawcy i jego siedziby oraz dokładny adres,
- b) dokładne określenie parametrów działki podlegającej nabyciu.

Należy do niego dołączyć następujące dokumenty:

- 1) dokument określający formę prawną wnioskodawcy, w szczególności umowę spółki lub inny przewidziany prawem dokument,

- 2) odpis z rejestru przedsiębiorców,
- 3) listę udziałowców lub akcjonariuszy posiadających nie mniej niż 10% akcji lub udziałów,
- 4) dokument potwierdzający posiadanie certyfikatu,
- 5) odpis z rejestru dłużników Krajowego Rejestru Sądowego,
- 6) oświadczenie właściciela działki stwierdzające chęć jej zbycia lub dzierżawy,
- 7) oświadczenie właścicieli działek sąsiadujących z działką podlegającą zbyciu o nieskorzystaniu z prawa pierwokupu,
- 8) pozytywną opinię właściwej terytorialnie izby rolniczej.

W przypadku osób innych niż fizyczne, promesę rejestracji wydaje się w oparciu o zaświadczenie z urzędu gminy. Artykuł 18 projektu ustawy wprowadził zasadę ustawowego prawa pierwokupu sąsiedzkiego. Zbywający jest zobowiązany do powiadomienia właścicieli działek sąsiadujących o chęci zbycia i przysługującym im prawie pierwokupu. Zasady powiadomienia chęci sprzedaży ziemi rolnej określi właściwa terytorialnie rada gminy w formie uchwały. Brak oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu w terminie dwunastu miesięcy od ogłoszenia zamiaru sprzedaży uznaje się za zrzeczenie się tego prawa. W obecnej redakcji tego przepisu wystąpią trudne do pokonania przeszkody w jego właściwej wykładni. Oczekiwać można, że wątpliwości te zostaną usunięte z chwilą wydania uchwały rady gminy o zasadach powiadomienia uprawnionego do wykonania prawa pierwokupu. Dokumentacja czynności związanych z realizacją prawa pierwokupu będzie wysoce utrudniona. Notariusz odbierze jedynie oświadczenia stron z ich zachowań się w przedmiocie wykonania tego obowiązku ustawowego.

Stwierdzono, że przepisy ustawy w zakresie, w jakim dotyczą obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej, stosuje się do dnia przystąpienia Polski do Wspólnoty Europejskiej, chyba że Traktat o przystąpieniu postanowi inaczej.

Projekt rządowy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego państwa oraz o zmianie niektórych ustaw w wersji z kwietnia 2002 r.<sup>32</sup> reguluje nie tylko obrót nieruchomościami rolnymi, ale kształtuje także podstawy ustroju rol-

---

<sup>32</sup> Projekt ten zawiera także uzasadnienie wprowadzenia w życie przyjętej koncepcji legislacyjnej.

nego państwa, wprowadzając niezbędną modyfikację w innych ustawach związkowych. Jest zatem aktem prawnym wszechstronnym, ujednociającym inne przepisy dotyczące tych zagadnień.

Projektodawca motywuje konieczność wprowadzenia w życie projektu ustawy następującymi przesłankami:

- a) wykonania konstytucyjnej zasady, stwierdzającej, że ustrój rolny opiera się na funkcjonowaniu rodzinnych gospodarstw rolnych,
- b) poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych,
- c) przeciwdziałania nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych,
- d) prowadzenia gospodarstw rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach.

Do projektu nie dołączono opinii o jego zgodności z przepisami Wspólnoty Europejskiej. Zamieszczono jedynie stwierdzenie, że dotyczy obywateli polskich, a po upływie dwunastu lat okresu przejściowego będzie obowiązywać również obywatele Wspólnoty. Precyzyjnie określa zasięg przedmiotowy i definiuje podstawowe instytucje objęte jego regulacją prawną. Za nieruchomość rolną uważa nieruchomość tego rodzaju w rozumieniu kodeksu cywilnego, czyli art. 46<sup>1</sup> k.c., z wyłączeniem nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolnicze. Gospodarstwem rolnym w rozumieniu art. 55<sup>3</sup> k.c. są grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić całość gospodarczą, oraz prawami i obowiązkami związanymi z jego prowadzeniem.

W przepisach szczególnych występują inne definicje gospodarstwa rolnego. I tak, na przykład w art. 6 pkt 6 cytowanej ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników uznaje się za nie każde gospodarstwo służące prowadzeniu działalności rolniczej. Natomiast w art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2001 r. o rentach strukturalnych w rolnictwie i w art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. o zbieraniu i wykorzystywaniu danych rachunkowych z gospodarstw rolnych postanawia się, że jest nim gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów o podatku rolnym. Artykuł 1 ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym za gospodarstwo rolne dla celów tego podatku uważa obszar użytków rolnych, gruntów pod stawami oraz sklasyfikowane w operatach ewidencyjnych użytki rolne, grunty pod zabudowaniami związanymi z prowadzeniem

tego gospodarstwa o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha lub o powierzchni użytków rolnych przekraczających 1 ha przeliczeniowy, stanowiących własność albo znajdujących się w posiadaniu osoby fizycznej lub osoby prawnej albo jednostki organizacyjnej nie posiadającej osobowości prawnej. Jednocześnie przepisy wyłączają niektóre grunty z opodatkowania. Opodatkowaniu zaś podatkiem rolnym podlegają określone w ustawie grunty gospodarstw rolnych. Istnieją zatem rozbieżne poglądy w zakresie definicji gospodarstwa rolnego. Definicja gospodarstwa rolnego przewidziana w art. 55<sup>3</sup> k.c., jak słusznie zauważył Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 2 czerwca 2000 r. II CKN 1067/98, nie dookreśla pojęcia zorganizowanej całości gospodarczej. Jednocześnie uznaje za gospodarstwo rolne jednostkę gospodarczą zorganizowaną na nieruchomości rolnej o takim obszarze, że możliwe jest prowadzenie działalności wytwórczej przeznaczonej na zbył.

Gospodarstwo rodzinne stanowi gospodarstwo rolne, w którym działalność rolnicza jest prowadzona osobiście przez właściciela oraz domowników w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników, których wymiar czasu pracy przeważa nad wymiarem czasu pracy pracowników najemnych. Domownikiem zaś w świetle art. 6 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników jest osoba bliska rolnikowi, która ukończyła 16 lat, pozostaje z rolnikiem we wspólnym gospodarstwie domowym lub zamieszkuje na terenie jego gospodarstwa rolnego albo w bliskim sąsiedztwie oraz stale pracuje w tym gospodarstwie rolnym i nie jest związana z rolnikiem stosunkiem pracy. Działalność rolnicza w rozumieniu projektu ustawy polega na działalności w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej.

Podział gospodarstwa rolnego zachodzi wówczas, gdy następuje przeniesienie własności nieruchomości rolnej lub jej części prowadzące do pomniejszenia obszaru gospodarstwa rolnego, w skład którego wchodzi ta nieruchomość. Działkę gruntową stanowi ewidencyjnie wyodrębniona część nieruchomości rolnej o ciągłym obszarze. Za użytki rolne uważa się grunty orne, ogrody uprawne, sady, łąki trwałe, siedliska rolnicze oraz stawy rybne.

Zasady przeniesienia własności nieruchomości zostały precyzyjnie omówione. Własność nieruchomości rolnej lub jej część może być przenie-

siona wyłącznie z zastrzeżeniem przewidzianym w stosunku do osoby prawnej na rzecz osoby fizycznej lub Skarbu Państwa, jeżeli:

1. Nieruchomość ta sama przez się lub łącznie z nieruchomościami rolnymi stanowiącymi własność lub współwłasność nabywcy utworzy gospodarstwo rolne o powierzchni:

a) nie mniejszej niż powierzchnia podstawowa gospodarstwa rolnego w województwie, określona w art. 9 projektu ustawy i wynosząca:

– 10 ha użytków rolnych na terenie województw: małopolskiego, mazowieckiego i świętokrzyskiego,

– 15 ha użytków rolnych na terenie województw: lubelskiego, łódzkiego, podkarpackiego, podlaskiego i śląskiego,

– 20 ha użytków rolnych na terenie województw: dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego, lubuskiego, opolskiego, pomorskiego, warmińsko-mazurskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego.

Sejmik może, w porozumieniu z izbą rolniczą, zmniejszyć lub zwiększyć określoną wyżej powierzchnię podstawową nie więcej niż o 50%;

b) nie większej niż powierzchnia maksymalna gospodarstwa rolnego w województwie. Powierzchnia maksymalna wynosi:

– 100 ha użytków rolnych na terenie województw: małopolskiego, mazowieckiego i świętokrzyskiego,

– 200 ha użytków rolnych na terenie województw: lubelskiego, łódzkiego, podkarpackiego, podlaskiego i śląskiego,

– 300 ha użytków rolnych na terenie województw: dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego, lubuskiego, opolskiego, pomorskiego, warmińsko-mazurskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego.

Również w tym zakresie sejmik województwa, w porozumieniu z izbą rolniczą, może zmniejszyć określoną powierzchnię maksymalną nie więcej niż o 50%.

2. Nabywca:

a) posiada kwalifikacje rolnicze, jeżeli:

– uzyskał wykształcenia rolnicze, co najmniej zasadnicze, a w przypadku gdy nabywa nieruchomość rolną po raz pierwszy – wykształcenie rolnicze co najmniej średnie, lub

– wykonywał prace związane z prowadzeniem działalności rolniczej nieprzerwanie co najmniej pięć lat przed nabyciem nieruchomości rolnej.

Uważa się, że osoba fizyczna osobiście prowadzi działalność rolniczą, jeżeli podejmuje wszelkie decyzje dotyczące prowadzenia tej działalności w należącem do niej gospodarstwie rolnym oraz bezpośrednio wykonuje prace związane z tą działalnością;

b) zobowiąże się do osobistego prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwie rolnym, w skład którego wejdzie nabywana nieruchomość;

c) ma miejsce zamieszkania w miejscowości, w której położona jest jedna z nieruchomości wchodzących lub mających wejść w skład należące do niego gospodarstwa rolnego, i zobowiąże się do dalszego zamieszkiwania w tej miejscowości przez okres co najmniej dziesięciu lat, a w przypadku gdy nie zamieszkuje w tej miejscowości, zobowiąże się do zamieszkania w terminie sześciu miesięcy od dnia przeniesienia własności nieruchomości i mieszkania przez okres co najmniej dziesięciu lat;

d) stale przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od trzech lat przed nabyciem nieruchomości rolnej.

Działki gruntu wydzielone z nieruchomości rolnych nie mogą być mniejsze niż 0,3 ha.

Opisanej zasady nie stosuje się w razie przeniesienia własności nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego na podstawie umowy z następcą, zawartej na podstawie art. 84 i nast. ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników.

Przeniesienie własności nieruchomości rolnej lub jej części na rzecz osoby prawnej może nastąpić po uzyskaniu zezwolenia dyrektora oddziału terenowego Agencji Nieruchomości Rolnych, właściwego ze względu na położenie nieruchomości. Opisane zezwolenie może być wydane, jeżeli nieruchomość rolna będzie wykorzystywana do prowadzenia działalności doświadczalnej lub naukowej, określonej w statucie nabywcy. W zezwoleniu zamieszcza się warunki wykorzystywania nieruchomości lub jej części na wymienione cele statutowe.

Jeżeli przeniesienie własności nieruchomości rolnej lub jej części następuje na współwłasność, wówczas opisane wymagania odnoszą się do wszystkich nabywców, z tym że w przypadku małżonków wystarczające jest spełnienie tych wymagań przez jednego z nich. Przepisy te stosuje się odpowiednio do dzierżawy nieruchomości rolnych.

Dalsze ograniczenia występują w stosunku do nabycia nieruchomości rolnej lub jej części w drodze dziedziczenia testamentowego przez spad-



kobiercę, który nie byłby powołany do dziedziczenia z ustawy, oraz do ich nabycia w wyniku postępowania egzekucyjnego, jeżeli przed wydaniem postanowienia:

1) o stwierdzenie nabycia spadku nieruchomości rolnej lub jej części przez spadkobiercę, który nie byłby powołany do dziedziczenia z ustawy,

2) o przysądzeniu własności nieruchomości lub jej części,

3) o przyznaniu własności nieruchomości rolnej lub jej części

– nie są spełnione warunki nabycia przewidziane w art. 3 – sąd albo organ egzekucyjny nakazuje w postanowieniu ich wykonanie w terminie 36 miesięcy. Przesyłane jest ono niezwłocznie Agencji. Wykonanie tych warunków stwierdza sąd albo organ, który wydał postanowienie na wniosek nabywcy nieruchomości rolnej. W przypadku niedotrzymania terminu wykonania tego obowiązku, sąd na wniosek Agencji zarządza sprzedaż nieruchomości rolnej w trybie przepisów kodeksu postępowania cywilnego. Jeżeli sprzedaż nie została zrealizowana, nieruchomość tę nabywa Agencja po cenie wynoszącej 2/3 sumy jej oszacowania.

Projektowana ustawa zakłada daleko idącą reglamentację obrotu nieruchomościami rolnymi i powierza jej wykonanie dyrektorowi oddziału terenowego Agencji, właściwego ze względu na miejsce zamieszkania nabywcy nieruchomości. W drodze decyzji administracyjnej stwierdza on spełnienie warunków dopuszczalności przeniesienia własności nieruchomości rolnej lub jej części. Upoważniono dyrektora oddziału terenowego Agencji do odmowy tego stwierdzenia, jeżeli:

1) nieruchomość rolna, której własność ma być przeniesiona, nie będzie stanowić zorganizowanej całości gospodarczej z nieruchomościami stanowiącymi własność nabywcy, w szczególności gdy odległość między tymi nieruchomościami lub przeszkody naturalne uniemożliwiają prowadzenie działalności rolniczej,

2) powierzchnia gospodarstwa rolnego będzie mniejsza niż powierzchnia podstawowa,

3) powierzchnia gospodarstw rolnego będzie większa niż powierzchnia maksymalna.

Od decyzji przysługuje odwołanie do prezesa Agencji. Powołane przepisy dotyczą odpowiednio dzierżawy nieruchomości rolnych. Agencja prowadzi ewidencję umów dzierżawy.

## **Prawo pierwokupu**

Konstrukcja prawa pierwokupu przyjęta w projekcie ustawy jest niezmierzenie sformalizowana. Krąg osób uprawnionych do jego wykonania jest rozszerzony, co w zasadniczy sposób ogranicza prawo podmiotowe zbywcy. Stosownie do art. 15 ust. 1, w razie sprzedaży nieruchomości rolnej lub jej części przez osobę fizyczną, spółkę osobową, lub osobę prawną inną niż Agencja, prawo pierwokupu przysługuje z mocy ustawy Agencji działającej na rzecz Skarbu Państwa. W przypadku niewykonania prawa pierwokupu przez Agencję, przysługuje ono z mocy ustawy dzierżawcy tej nieruchomości, o ile zostaną łącznie spełnione następujące warunki:

1) umowa dzierżawy ma datę pewną i była wykonywana co najmniej od trzech lat,

2) dzierżawca jest osobą fizyczną i zamieszkuje od co najmniej trzech lat w gminie, w której położona jest ta nieruchomość, lub w gminie sąsiedniej,

3) w okresie trwania dzierżawy osobiście prowadził działalność rolniczą na dzierżawionej nieruchomości.

Nie została bliżej określona definicja daty pewnej, w związku z tym będzie obowiązywało określenie wynikające z § 2 art. 81 k.c. Umowa dzierżawy będzie miała datę pewną także w razie umieszczenia tej wzmianki przez notariusza.

W przypadku niewykonania prawa pierwokupu przez dzierżawcę, zostaje ono przyznane z mocy ustawy osobie fizycznej będącej właścicielem nieruchomości rolnej graniczącej ze sprzedawaną nieruchomością (tzw. sąsiedzkie prawo pierwokupu). Jeżeli warunki te spełnia więcej niż jeden sąsiadujący właściciel, prawo pierwokupu przysługuje w pierwszej kolejności temu, który jest właścicielem gospodarstwa rodzinnego. Brak tej przesłanki lub gdy właściciele sąsiadujących jest więcej, prawo pierwokupu przysługuje temu właścicielowi, którego nieruchomość rolna ma najdłuższą granicę ze sprzedawaną nieruchomością. W przypadku jednakowej długości granicy, prawo pierwokupu w pierwszej kolejności może wykonać ten właściciel, którego gospodarstwo rolne ma mniejszą powierzchnię.

Prawo pierwokupu nie przysługuje, jeżeli nabywcą nieruchomości rolnej lub jej części jest:

– osoba bliska w rozumieniu art. 4 pkt 13 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, czyli zstępni, wstępni, rodzeń-

stwo, dzieci rodzeństwa, osoby przysposabiające i przysposobione, małżonek, który nie pozostaje we wspólności ustawowej ze sprzedającym nieruchomość lub praw użytkownika wieczystego, oraz osoba, która pozostaje ze sprzedającym faktycznie we wspólnym pożyciu,

– osoba zamieszkała co najmniej lat w gminie, na terenie której położona jest sprzedawana nieruchomość.

W przypadku gdy cena nieruchomości rażąco odbiega od wartości rynkowej, Agencja lub inna osoba wykonująca prawo pierwokupu może w terminie 14 dni od dnia złożenia oświadczenia o jego wykonaniu wystąpić do sądu o ustalenie ceny tej nieruchomości. Sąd ustala cenę przy zastosowaniu zasady wynikającej z art. 67 ust. 1 powołanej ustawy, czyli na podstawie jej wartości określonej przez rzeczoznawcę majątkowego.

Nieruchomości nabyte w wykonaniu prawa pierwokupu przez Agencję wchodzi do jej zasobów. O ile w dniu nabycia nieruchomość ta znajdowała się na podstawie umów w posiadaniu innych osób, pozostaje nadal w ich posiadaniu na dotychczasowych warunkach do czasu zawarcia z Agencją nowych umów. W razie niezawarcia w terminie jednego roku nowych umów, dotychczasowe umowy wygasają. Prawo pierwokupu ma zatem charakter *lex specialis* i zasady przewidziane w art. 596-602 k.c. obowiązują wówczas, gdy przepisy ustawy nie postanawiają inaczej. Nie będzie natomiast obowiązywał § 2 art. 695 kodeksu cywilnego wobec propozycji jego skreślenia.

### **Nieważność umowy**

Prawodawca postanawia, że przeniesienie własności nieruchomości rolnej lub jej części dokonane niezgodnie z przepisami ustawy jest nieważne. Z powodztwem o stwierdzenie nieważności umowy mogą wystąpić osoby mające interes prawny, a także Agencja.

### **Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców**

Projekt ustawy nowelizuje art. 1 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, dodając ust. 5 przewidujący, że przepisów ustawy nie stosuje się do obywateli państw Unii Europejskiej po upływie 12 lat od dnia przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej

do Unii Europejskiej, a przed upływem tego okresu do tych obywateli, którzy nabywają nieruchomości rolną:

a) w województwie zachodniopomorskim, kujawsko-pomorskim, śląskim, wielkopolskim, warmińsko-mazurskim, lubuskim, opolskim i dolnośląskim po upływie siedmiu lat od dnia zawarcia umowy dzierżawy w formie pisemnej z datą pewną, jeżeli przez ten okres osobiście prowadzili na tej nieruchomości działalność rolniczą oraz „legalnie” zamieszkiwali na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,

b) w pozostałych województwach po upływie trzech lat od dnia zawarcia umowy dzierżawy, po spełnieniu opisanych wyżej warunków.

Przyjęta terminologia jest niezgodna z dotychczasową, obowiązującą w art. 8 ust. 1 pkt 2 i 3 nowelizowanej ustawy, gdzie używa się określenia „karta stałego pobytu” zamiast słowa „legalnie”. Okoliczności te powinny być wskazane w umowie przenoszącej własność nieruchomości rolnej. Z tych też powodów celowym jest przedstawienie sposobu realizacji tej ustawy w aktualnym stanie prawnym. Na zasadzie art. 8 lit.a notariusz przesyła ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych w terminie siedmiu dni od dnia sporządzenia wypisu aktu notarialnego, na podstawie którego cudzoziemiec nabył lub objął nieruchomość, udziały lub akcje w spółce będącej właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości. Przepisy te stosuje się odpowiednio do sądu, w razie gdy nabycie nieruchomości nastąpiło na podstawie prawomocnego orzeczenia względnie nabycia lub objęcia udziałów albo akcji w oparciu o wpis do rejestru handlowego. Przesłane dokumenty są przedmiotem dogłębnej analizy i objęte sprawozdaniem składanym Sejmowi. Na podstawie analizy tych materiałów i prowadzonego przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji<sup>33</sup> rejestru wynika, że wypisy aktów notarialnych dotyczą niektórych czynności, które można ocenić jako niezgodne z przepisami ustawy. W 2001 roku wystąpiło to w 19 przypadkach wobec 10 w roku 2000. Stanowi więc znaczny wzrost

---

<sup>33</sup> Jak przypis 2, s. 75 i nast. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lutego 1999 r. w sprawie trybu postępowania i szczegółowych zasad prowadzenia rejestrów nieruchomości, udziałów i akcji nabytych lub objętych przez cudzoziemców, Dz.U. Nr 13, poz. 112. Także R. S z t y k, *Nowe zasady nabywania nieruchomości przez cudzoziemców*, Rejent 1996, nr 7-8, s. 91; M. P a z d a n, *O nabywaniu nieruchomości położonych w Polsce przez cudzoziemców*, [w:] *Księga pamiątkowa. I Kongres Notariuszy RP*, Poznań-Kłuczbork 1993.

wadliwych aktów prawnych, które z mocy art. 6 ust. 1 są nieważne. Resort spraw wewnętrznych zastosował pozaustawowy, ale racjonalny i zasługujący na aprobatę sposób postępowania, polegający na tym, że w pierwszej kolejności zawiadamia notariusza, który sporządził wadliwą umowę, celem podjęcia dalszych czynności o „jej unieważnienie”. Zakłada się przy tym, że obowiązkiem notariusza jest poinformowanie stron umowy o podjęciu stosownych działań. Wydaje się, iż możliwe jest złożenie oświadczenia na podstawie art. 84 k.c. o uchyleniu się od skutków prawnych błędnego oświadczenia woli. Istnieje również możliwość dokonania czynności prostującej dokonaną czynność prawną, o ile nie jest ona sprzeczna z przepisami ustawy. Wszelkie bowiem czynności następcze nie powodują jej sannonowania. Z tego trybu postępowania korzystali notariusze i w 16 sprawach doprowadzono do stanu prawnego zgodnego z przepisami ustawy. Wśród tych spraw w 12 przypadkach strony doprowadziły do złożenia stosownego oświadczenia. W 2 sprawach sprostowano oczywisty błąd i postanowiono, że nieruchomość nabywają osoby zwolnione z obowiązku uzyskania zezwolenia. W jednym przypadku skorzystano z postanowienia art. 6 ust. 2 ustawy i na żądanie ministra właściwego do spraw wewnętrznych sąd orzekł nieważność umowy. W jednej sprawie strony z własnej inicjatywy wystąpiły do sądu o ustalenie nieważności czynności prawnej. W pozostałych trzech sprawach skierowano na zasadzie powołanego przepisu powództwa do sądów o stwierdzenie nieważności umowy. Podstawą prawną powództwa o ustalenie nieistnienia stosunku prawnego z powodu naruszenia przepisów ustawy (art. 58 § 1 k.c.) jest art. 189 k.p.c. Do najczęstszych przyczyn wadliwych czynności notarialnych zaliczyć należy:

- 1) nabycie nieruchomości rolnej o powierzchni przekraczającej 1 ha,
- 2) nabycie nieruchomości położonej w strefie nadgranicznej bez uprzednich zezwoleń, co stanowiło naruszenie przepisu art. 8 ust. 3 ustawy.

W niektórych sytuacjach następuje niewłaściwa interpretacja obowiązku ustawowego, przewidzianego w art. 8 lit.a ust. 1 ustawy, i przesyłane są niepotrzebnie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wypisy aktów notarialnych zawierające czynności nie podlegające rejestracji. Najczęściej dotyczy to przedwstępnych umów sprzedaży, zbycia nieruchomości przez cudzoziemca względnie gdy nabywca posiada udokumentowane podwójne obywatelstwo, a więc polskie i innego państwa. Analiza spraw bieżących z roku 2002 dowodzi, iż w 28 przypadkach nastąpiło domnie-

manie naruszenia przepisów ustawy. Polegało ono w dominującym zakresie na nieprzebrzeganiu obowiązku posiadania zezwoleń na objęcie akcji lub udziałów w spółkach będących właścicielami nieruchomości lub użytkownikami wieczystymi (20 spraw). W pozostałych sprawach nie zażądano zezwoleń na nabycie nieruchomości (8 spraw). Należy także odnotować 2 przypadki popełnienia przestępstwa z art. 270 § 1 kodeksu karnego w wyniku sfalszowania decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji i wykorzystania jej przy podejmowaniu uchwały zgromadzenia wspólników, na podstawie której sporządzono akt notarialny przeniesienia użytkowania wieczystego nieruchomości i własności budynków jako odrębnej własności. W tej sprawie wniesiono akt oskarżenia do sądu przeciwko osobom, które dokonały tego przestępstwa.

### **Zniesienie współwłasności gospodarstwa rolnego**

W zasadniczy sposób modyfikuje się zasady zniesienia współwłasności gospodarstwa rolnego. Nowe brzmienie nadaje się art. 213 k.c., postanawiając, że zniesienie współwłasności gospodarstwa rolnego przez podział między współwłaścicielami może nastąpić tylko z zachowaniem warunków przewidzianych w ustawie, dotyczących podziału gospodarstw rolnych. Nadaje się również nową treść art. 214, modyfikując dotychczasowy sposób zniesienia współwłasności gospodarstwa rolnego<sup>34</sup>. Przewiduje się następujące stany faktyczne:

1) w przypadku gdy zniesienie współwłasności przez podział między współwłaścicielami nie jest dopuszczalne, własność może być przyznana tylko temu współwłaścicielowi, który odpowiada warunkom do nabycia własności w drodze umowy,

2) w sytuacji gdy kilku właścicieli odpowiada warunkom, własność gospodarstwa rolnego będzie przyznana temu z nich, na którego wyrażą zgodę wszyscy współwłaściciele,

3) w razie braku zgody wszystkich współwłaścicieli, sąd przyzna gospodarstwo rolne temu z nich, który je prowadzi lub stale w nim pracuje, chyba że interes społeczno-gospodarczy przemawia za wyborem innego współwłaściciela.

---

<sup>34</sup> R. S z t y k, *Dział spadku i zniesienie współwłasności gospodarstwa rolnego*, Rejent 2001, nr 9, s. 55 i nast.

Niezależnie od tego sąd zarządzi sprzedaż gospodarstwa rolnego stosownie do przepisów k.p.c.:

- a) na wniosek wszystkich współwłaścicieli, albo
- b) jeżeli żaden ze współwłaścicieli nie odpowiada warunkom wymaganym do nabycia własności nieruchomości rolnej w drodze przeniesienia własności, albo
- c) w razie niewyrażenia zgody przez żadnego współwłaściciela na przyznanie mu gospodarstwa.

Przedstawione kryteria podziału gospodarstw rolnych mogą być spełnione w wyniku sporządzenia umowy przed notariuszem. Wystąpi to w sytuacjach podziału gospodarstwa rolnego w razie spełnienia się przesłanek ustawowych w oparciu o decyzje Agencji, gdy wszyscy współwłaściciele wyrażą zgodę na przeniesienia własności gospodarstwa rolnego na jednego z nich, przez pozostałych akceptowanego, a także sprzedaży za zgodą wszystkich współwłaścicieli. W tych przypadkach decyduje zgodne oświadczenie woli stron co do sposobu zniesienia współwłasności. Można więc tego dokonać w formie ugody lub innej czynności prawnej przed notariuszem. Taka wykładnia przepisów obowiązuje w aktualnym stanie prawnym.

### **Wykonanie zapisu**

Modyfikacja § 2 art. 1067 k.c. polega na ograniczeniu działania zapisu jedynie do podziału wkładu gruntowego w rolniczej spółdzielni produkcyjnej. Wyłączono ochronę przewidzianą dla podziału gospodarstwa rolnego. Rozwiązanie to jest zasadne, jako że dopuszcza możliwość wykonania zapisu w wyniku podziału tegoż gospodarstwa.

### **Nadzór nad realizacją ustawy**

Nadzór nad realizacją ustawy zlecono Agencji Nieruchomości Rolnych, powstałej w miejsce Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. Nastąpiło to w wyniku nowelizacji rozdziału 2 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa. Agencja jest państwową osobą prawną i realizuje zadania wynikające z polityki państwa, a w szczególności w zakresie:

- 1) tworzenia oraz poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych,

2) obrotu nieruchomościami i innymi składnikami majątku Skarbu Państwa na cele rolne,

3) wspierania działań w celu udzielania pomocy byłym pracownikom państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej.

Niezależnie od tego Agencja realizuje określone zadania przewidziane przepisami niniejszego projektu ustawy. Dokonano także zmiany innych postanowień ujednolicających zasady postępowania z projektowaną ustawą. Organami Agencji są: prezes, rada nadzorcza i dyrektorzy oddziałów terenowych.

Zaproponowano także nowelizację niektórych ustaw związkowych w projektach wymienionych ustaw, będących następstwem rozwiązania prawnego przyjętego w nowym ustroju rolnym. Prezentowane projekty ustaw będą podlegały dalszemu procesowi legislacyjnemu. Trudno na tym etapie wysnuwać wnioski zmierzające do zmiany przyjętego rozwiązania prawnego. Mogą być one przedwczesne, jako że nieznana jest ostateczna treść przyszłych rozwiązań ustawowych. Można jednak już w tej chwili wyrazić pozytywną opinię o potrzebie ukształtowania nowego ustroju rolnego państwa i zmianie przepisów regulujących obrót nieruchomościami rolnymi. Jest to szczególnie aktualne wobec konieczności realizacji przepisów konstytucyjnych, opracowania nowych zasad nabywania nieruchomości rolnych przez cudzoziemców i dostosowania naszego ustroju rolnego państwa do przepisów unijnych. Zasadniczym błędem ustaw o obrocie ziemią i o kształtowaniu ustroju rolnego państwa oraz o zmianie niektórych ustaw są wprowadzone rygorystyczne ograniczenia i skomplikowane procedury administracyjne przy obrocie nieruchomościami rolnymi, a także przy zniesieniu współwłasności gospodarstw rolnych. Słuszne motywy projektodawców, na przykład w zakresie kontrolowanej koncentracji użytków rolnych<sup>35</sup> i stworzenia gospodarstw rodzinnych jako podstawy ustroju rolnego, nie zostały do końca zrealizowane. Wiele problemów wymaga dalszej mody-

---

<sup>35</sup> Rocznik Statystyczny RP 2001, Warszawa, Główny Urząd Statystyczny, s. 345 podaje, że ogólna powierzchnia użytków rolnych wynosiła w kraju w tysiącach ha w 1990 r. – 18 720 ha, a w 2000 r. – 18 413 ha. Nastąpił ubytek 307 ha. Powierzchnia użytków rolnych indywidualnych gospodarstw rolnych przedstawia się następująco: gospodarstw rolnych o powierzchni 1,01-1,99 ha było w 1990 r. – 17,7%, a w 2000 r. – 23,8%; 2-4,99 ha odpowiednio 35,1% i 32,6%; 5-9,99 ha – 29,8% i 23,8%; 10-14,99 ha – 11,3% i 9,9% oraz 15 ha i więcej – 6,1% i 9,9%.



fikacji, a przede wszystkim ujednolicenia wszystkich przepisów tworzących podstawy ustroju rolnego państwa.

Idealnym rozwiązaniem byłoby opracowanie jednego aktu prawnego, regulującego ustrój rolny państwa i zasady obrotu nieruchomościami rolnymi.