



Rejent * rok 13 * nr 9(149)
wrzesień 2003 r.

Polemiki i refleksje

Niektóre rozważania na temat ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego

W artykule *Podstawowe zasady kształtowania ustroju rolnego*, opublikowanym w Rejencie 2003, nr 5, s. 21-41, Romuald Sztyk w sposób szczegółowy dokonał analizy wymienionej ustawy, dlatego w swoim artykule odniosę się tylko do niektórych aspektów wynikających z niej.

Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. Nr 64, poz. 592) budzi wiele zastrzeżeń nie tylko pod względem prawnym, ale także pod względem celów i intencji jej uchwalenia.

Ma ona bardzo szeroki zakres działania, ponieważ dotyczy przenoszenia własności nieruchomości rolnych w drodze różnych umów (sprzedaż, darowizna, zamiana, dożywocie itd.). Należy jednak zauważyć, że inaczej uregulowano przenoszenie własności nieruchomości rolnych w drodze umów sprzedaży, a inaczej w wyniku zawierania innych umów. Przepisów ustawy nie stosuje się, jeżeli nabywcą nieruchomości rolnej jest osoba bliska zbywcy w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami.

Różny jest też krąg podmiotów, których dotyczy art. 3 i art. 4 ustawy. Z art. 3 wynika, że w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnej przez osobę fizyczną lub osobę prawną inną niż Agencja, prawo pierwokupu przysługuje z mocy ustawy jej dzierżawcy, jeżeli łącznie spełnione są następujące warunki:

1) umowa dzierżawy została zawarta w formie pisemnej i ma datę pewną oraz była wykonywana co najmniej 3 lata, licząc od tej daty;

2) nabywana nieruchomości wchodzi w skład gospodarstwa rodzinnego dzierżawcy lub jest dzierżawiona przez spółdzielnię produkcji rolnej.

W przypadku braku uprawnionego dzierżawcy do pierwokupu albo niewykonania przez niego tego prawa, prawo pierwokupu przysługuje z mocy ustawy Agencji Nieruchomości Rolnych. Zatem prawo pierwokupu nie ma zastosowania, gdy sprzedaży dokonują inne podmioty niż osoby fizyczne lub prawne, np. spółki osobowe (jawna, komandytowa, komandytowo-akcyjna lub partnerska). Należy również zauważyć, że w praktyce umowy dzierżawy na ogół nie mają daty pewnej, ponieważ przepisy kodeksu cywilnego nie wymagały jej dla ważności umowy dzierżawy, a zatem dzierżawcy nie zawsze będą mogli skorzystać z prawa pierwokupu, ale to prawo zawsze będzie przysługiwało Agencji. W takich sytuacjach powinny być sporządzane umowy warunkowe, zgodnie z przepisami kodeksu cywilnego.

Artykuł 4 ust. 1 ustawy odnosi się do przeniesienia własności nieruchomości rolnych w wyniku zawarcia innych umów niż umowa sprzedaży. Wówczas Agencja może złożyć oświadczenie o nabyciu tej nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej. W odróżnieniu od art. 3, ten artykuł nie wymienia w ogóle kręgu podmiotów. Wynika z niego, że Agencja będzie miała prawo przejęcia w przypadku zawarcia każdej innej umowy przenoszącej własność niż umowa sprzedaży, a więc np. darowizny, zamiany, dożywocia, wniesienia ziemi rolnej jako aportu do spółki itd. Z brzmienia tego artykułu wynika, że skutkiem takich umów własność nieruchomości przechodzi na nabywcę bezwarunkowo w chwili ich zawarcia, zaś prawo przejęcia służy Agencji dopiero wówczas, jeżeli nastąpiło przeniesienie własności w drodze innej umowy. Ustawa nie zawiera szczegółowego trybu, w jaki sposób Agencja ma wykonywać prawo przejęcia, ani terminu, w którym to może nastąpić. Problemy nasuwa usytuowanie prawa przejęcia w systemie prawa. Ustawodawca mówi, że „prawo przejęcia wywołuje takie skutki jak prawo pierwokupu”, lecz przecież nie jest to prawo pierwokupu. Zgadza się z poglądami, że wykładnia gramatyczna i funkcjonalna art. 4 ust. 1 ustawy prowadzi do wniosku, że Agencja może wystąpić o prawo przejęcia, dopiero gdy nastąpiło przeniesienie własności, czyli został dokonany tzw. skutek rze-

czowy. Ale w związku z tym powstają liczne problemy, np. kto będzie stroną, wobec której Agencja wystąpi. Zbywca? Nabywca? A może obie strony? Z ustawy nie wynika, kto i w jaki sposób ma zawiadomić Agencję, że może skorzystać z prawa przejęcia, ale Agencja, nie bacząc na przepisy ustawy, wysyła różne pisma do notariuszy, aby to notariusze przesyłali jej wypisy aktów notarialnych, a nawet kopie załączników przedkładanych przez strony. Uważam to za niedopuszczalne, chyba że stosownie do art. 110 ustawy – Prawo o notariacie strony wyrażą zgodę na wydanie wypisu innym podmiotom. Żadne wytyczne ani pisma Agencji nie mogą być podstawą podejmowania decyzji w sprawie praw obywateli. Za nie do przyjęcia uważam stosowanie wykładni rozszerzającej, która prowadzi do dalszego ograniczania praw obywateli lub nakłada na obywateli obowiązki, które nie są przewidziane w ustawie. Notariusz powinien poinformować strony o treści art. 4 lub art. 3 tej ustawy. Myślę, że każdy szanujący się notariusz wie, że stosownie do art. 87 Konstytucji, źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, o ile są wydane na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie i nie są sprzeczne z Konstytucją ani ustawą.

Z brzmienia ustawy wynika, że decyzje Agencji o skorzystaniu z prawa pierwokupu oraz z prawa przejęcia nie będą decyzjami administracyjnymi, co oznacza, że nie będą zaskarżalne. Jednak, moim zdaniem, obywatele powinni mieć prawo do skargi, na co uzasadnienie można znaleźć np. w Konstytucji. Pozbawienie obywatela prawa do otrzymania decyzji administracyjnej i jej zaskarżenia stawia Agencję w sytuacji uprzywilejowanej.

Należy również zastanowić się nad konsekwencjami wynikającymi z różnych umów, np. umowy o dożywocie. Jeżeli Agencja skorzysta z prawa przejęcia, to kto wówczas przejmie obowiązki wobec uprawnionego dożywotnika z art. 908 k.c.? Kto przyjmie zbywcę jako domownika, dostarczy mu żywienia, ubrania, mieszkania, światła i opału, zapewni mu odpowiednią pomoc i pielęgnowanie w chorobie itd.? Jak będzie wyglądała sytuacja w przypadku np. umowy o podział majątku dorobkowego, której przedmiotem będą nieruchomości rolne między byłymi małżonkami? Co należy zrobić, w sytuacji gdy strony przed wejściem w życie ustawy miały zawartą umowę przedwstępną sprzedaży nieru-

chomości rolnej? Czy obowiązuje zasada *pacta sunt servanda* (umów należy dotrzymywać)? Czy w przypadku zniesienia współwłasności nieruchomości rolnej Agencji też przysługuje prawo przejęcia? Jeżeli tak, to czy przy każdym ze sposobów zniesienia współwłasności? Czy należy stosować ustawę, gdy zniesienie współwłasności następuje w wyniku orzeczenia sądowego? Moim zdaniem, nie, ponieważ ustawa mówi tylko o umowach. Czy należy stosować ustawę, gdy umowa jest zawierana na podstawie art. 231 k.c. lub w trybie ustawy z dnia 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.), np. gmina i osoba fizyczna dokonują zamiany nieruchomości, z których jedna jest rolna?

Uważam, że z umów wynikają nie tylko prawa, ale i obowiązki, dlatego jeżeli Agencja będzie decydować się na prawo przejęcia, to z wszelkimi konsekwencjami wynikającymi z danej umowy.

Ustawą wprowadzono również zmiany w kodeksie cywilnym, dodając art. 1070¹, na mocy którego również w razie zbycia udziału w spadku obejmującym gospodarstwo rolne stosować się będzie odpowiednio art. 3 i 4 ustawy. Ponieważ spadek to ogół praw i obowiązków zmarłego, a zatem nasuwa się pytanie, kto przejmie odpowiedzialność np. za długi spadkowe, za wykonanie poleceń i zapisów. To tylko niektóre przykłady, ale można je mnożyć.

Moim zdaniem, przyznanie Agencji prawa tak szerokiego ingerowania w prawa obywatelskie jest nieuzasadnione.

Analiza przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nasuwa wiele wątpliwości co do jej zgodności z Konstytucją, a zwłaszcza z art. 21 i 64 bowiem:

1) narusza istotę prawa własności, które jest jednym z podstawowych praw w państwie demokratycznym oraz wprowadza zróżnicowanie obywateli ze względu na prawo do własności,

2) wprowadza możliwość „wywłaszczenia poprzez szerokie zastosowanie prawa pierwokupu” (art. 3 ustawy) oraz poprzez bardzo szerokie prawo przejęcia bez wydawania decyzji administracyjnej (art. 4 ustawy),

3) nie wprowadza możliwości zaskarżania decyzji Agencji Nieruchomości Rolnych w przypadku przejęcia nieruchomości,

4) nie zawiera szczegółowego uregulowania przesłanek nieważności dokonanych czynności prawnych.

Własność rozumiana jako pełnia władzy nad rzeczą obejmuje między innymi prawo do korzystania z rzeczy, dysponowania rzeczą oraz rozporządzania nią (art. 140 k.c.). Prawo własności ma charakter bezwzględny, o czym świadczy właśnie treść art. 140 k.c., w którym zawarto postanowienie, że właściciel może korzystać z rzeczy z wyłączeniem innych osób. Jest więc skuteczne *erga omnes*. Zgodnie z art. 21 Konstytucji, własność i prawo dziedziczenia podlega ochronie, zaś wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Tymczasem ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego wprowadza możliwość „ukrytego wywłaszczenia” nie tylko na cele publiczne, ponieważ nieruchomości rolne od Agencji mogą później nabywać różne podmioty na różne cele. Z art. 64 Konstytucji wynika, że własność i inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza istoty prawa własności.

Ustawa o ustroju rolnym wprowadza liczne ograniczenia w zakresie dysponowania własnością nieruchomości rolnych. Agencji przyznano możliwość decydowania o tym, czy dana umowa przenosząca własność nieruchomości rolnej jest korzystna z punktu widzenia ustroju rolnego, czy też nie. Nie określono, jakimi przesłankami winna kierować się Agencja.

Trybunał Konstytucyjny, orzekając o niezgodności niektórych przepisów odnoszących się do dziedziczenia gospodarstw rolnych (wyrok z dnia 31.01.2001 r. P 4/99), w uzasadnieniu zważył m.in., że „...art. 64 ust. 1 Konstytucji odczytywany w kontekście innych przepisów mówiących o dziedziczeniu (art. 64 ust 2 i art. 21 ust 1 Konstytucji) stanowi podstawę publicznego prawa podmiotowego, którego treścią jest gwarantowana konstytucyjnie wolność nabywania mienia, jego zachowania oraz dysponowania nim. Dysponowanie mieniem obejmuje w szczególności zbywanie go w całości lub części w drodze dokonywania przez uprawnionego czynności *inter vivos* i *mortis causa*. Wyliczenie w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji nie tylko własności, ale i innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia zmierza do podkreślenia szerokiego zakresu gwarantowanego przez ten przepis prawa konstytucyjnego (...). Z punktu widzenia art. 20 i art. 21 Konstytucji prawo dziedziczenia ma przede wszystkim znaczenie „negatywne”, tj. uzasadnia zakaz arbitralnego przeję-

mowania przez państwo (inne podmioty prawa publicznego) własności osób zmarłych. Inaczej mówiąc, **ustawodawca nie ma możliwości wprowadzenia „ukrytego” wywłaszczenia poprzez pozbawianie składników majątkowych osób zmarłych statusu własności prywatnej**. Prawo dziedziczenia czyni własność prywatną instytucją trwałą, nieograniczoną czasowo, niezależną od okresu życia osoby, której w danej chwili uprawnienia właścicielskie przysługują (...) Związek łączący w świetle omówionych przepisów Konstytucji kategorie własności i dziedziczenia uzasadnia obowiązywanie nakazu uwzględniania woli właściciela jako podstawowego czynnika, rozstrzygającego o tym, komu mają w razie jego śmierci przypaść przedmioty tworzące jego majątek (wyrok TK z dnia 25 lutego 1999 r. K 23/98 OTK ZU 1999/12, poz. 25, s. 167) (...) Zasada równej dla wszystkich ochrony prawnej własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia, nawiązująca do ogólnej zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji, została sformułowana w art. 64 ust. 2 Konstytucji (...) wpisanie zasady równej ochrony do przepisów normujących wolności i prawa człowieka i obywatela ma na celu podkreślenie niedopuszczalności różnicowania ochrony praw majątkowych przez przepisy przyznające państwu i podmiotom publicznym pozycję uprzywilejowaną w stosunku do osób fizycznych i osób prawnych prawa prywatnego ...”

Pomimo że ustawodawca stwierdza, iż celem ustawy jest kształtowanie ustroju rolnego, to jednak nie wskazuje wyraźnie na czym ma polegać to kształtowanie, komu i czemu ten ustrój ma służyć.

Aby zrozumieć cel ustawy należy, między innymi, zwrócić uwagę na to, co się dzieje i co się może stać z nieruchomościami przejętymi przez Agencję Nieruchomości Rolnych, kto i w jaki sposób, na jakich zasadach i na jakie cele może je potem nabywać. Otóż problematykę tę reguluje ustawa z dnia 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jedn.: Dz.U z 2001 r. Nr 57, poz. 603).

Niezrozumiałe jest, dlaczego całego problemu nie uregulowano w jednej ustawie.

Należy zastanowić się, czy nie występuje sprzeczność celów określonych w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego i w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

Na przykład, zgodnie z art. 24 ust 2 i 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, mienie Agencji może być przeznaczane na inne cele niż rolne, a nawet grunty rolne mogą być odłogowane. Artykuł 38a ustawy pozwala na ominięcie przetargu, jeżeli wcześniej zawarto umowę dzierżawy. Artykuł 31 ustawy daje możliwość rozkładania należności na raty, nawet bez oprocentowania. Wymieniona ustawa przyznaje zbyt wiele uznaniowości ANR w gospodarowaniu przejętymi nieruchomościami.

Należy nadmienić, że w krajach Unii Europejskiej nie ma tak restrykcyjnych przepisów odnośnie do nabywania nieruchomości. Ograniczenia w nabywaniu nieruchomości są nieliczne i przede wszystkim uzasadnione interesem publicznym. Dotyczą w zasadzie czynności prawnych dokonywanych w drodze umowy sprzedaży.

Jedynie pozytywne w tej ustawie jest uregulowanie zawarte w art. 15, odnoszące się do nabywania prawa własności nieruchomości przez użytkowników wieczystych, mające na celu uwłaszczenie tych osób.

Od 1990 r. wprowadzono wiele przepisów mających na celu uwłaszczenie różnych podmiotów, a problem użytkowników wieczystych pozostawał. Zgodnie z art. 1 znowelizowanej ustawy z dnia 26.07.2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości, osoby fizyczne będące w dniu 26 maja 1990 r. oraz w dniu wejścia w życie ustawy użytkownikami wieczystymi lub współużytkownikami wieczystymi nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe lub stanowiących nieruchomości rolne nabywają z mocy prawa własność tych nieruchomości z dniem, w którym decyzja wydana przez starostę w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa lub wójta, starostę, marszałka w odniesieniu do nieruchomości będącej własnością jednostki samorządu terytorialnego stała się ostateczna. Ustawodawca wprowadził w tym przypadku obowiązek wydania decyzji administracyjnej, a zatem do spraw w tym zakresie (tryb, terminy) mają zastosowanie odpowiednie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, odnoszące się do decyzji administracyjnych.

Ponadto uważam, że przepisów ustawy nie stosuje się, w sytuacji gdy przedmiotem umowy jest prawo użytkowania wieczystego nieruchomości rolnej, bowiem ustawa nie zawiera uregulowania w tym zakresie, jak

już wspomniałam, za niedopuszczalne uważam stosowanie wykładni rozszerzającej.

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego nasuwa wiele trudności interpretacyjnych, bowiem przy jej uchwalaniu nie zachowano zasady przyzwoitej legislacji. W kontekście przedstawionych uwag nasuwa się pytanie czy *lex falsa lex est*? W jednym z wyroków NSA Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu z dnia 14 lutego 2002 r. I SA PO 461/2001 stwierdził, że „w demokratycznym państwie prawnym, jakim jest Rzeczpospolita Polska niedopuszczalne jest, by *lex falsa lex est* (złe prawo było prawem)”. Jednak myślę, że o konstytucyjności tej ustawy winien przesądzić Trybunał Konstytucyjny.

Lidia Błądek