

Romuald Szytk

Obrót nieruchomościami rolnymi *de lege ferenda*

Wprowadzenie

Polityka rolna państwa bezpośrednio oddziałuje na regulacje prawne dotyczące obrotu nieruchomościami rolnymi. Jest ona przedstawiana w licznych dokumentach zawierających plany rozwoju kraju na najbliższe lata. W projekcie Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015¹ obiektywnie ocenia się, że Polska jest jednym z biedniejszych krajów Unii Europejskiej o najmniejszym poziomie zatrudnienia osób w wieku produkcyjnym i najwyższym poziomie bezrobocia. Posiada jednak olbrzymi potencjał rozwojowy, do którego źródeł zaliczyć należy potencjał ludnościowy, środowisko i strukturę zagospodarowania przestrzennego kraju. W tych warunkach rozwój obszarów wiejskich zaliczono do zadań priorytetowych. Obszary wiejskie powinny być dla mieszkańców Polski konkurencyjnym miejscem do zamieszkania i prowadzenia działalności gospodarczej. Należy przy tym mieć na uwadze znaczenie rolnictwa i równomierny rozwój wsi poprzez uruchomienie małych przedsiębiorstw związanych z modernizacją zakładów przetwórstwa rolno-spożywczego, w celu zwiększenia konkurencyjności sektora rolnego i leśnego oraz handlu hurtowego artykułami rolnymi. Rozporządzenie Komisji Nr 1/2004/WE² przewiduje udzielenie

¹ Opracowanej przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i wstępnie zaakceptowanej przez Radę Ministrów 27 czerwca 2006 r., Warszawa 2006, s. 39-40.

² Bliżej rozporządzenie Komisji Nr 1/2004/ WE z 23 grudnia 2003 r. w sprawie stosowania art. 87-88 traktatu WE w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i śred-

pomocy małym i średnim przedsiębiorstwom prowadzącym działalność związaną z produkcją, przetwórstwem i obrotem produktami rolnymi. Przewidziana jest pomoc na cele inwestycyjne dla gospodarstw rolnych w ramach wspólnoty w zakresie produkcji, przetwórstwa i obrotu produktami rolnymi (art. 4), pomoc dla przeniesienia własności budynków gospodarskich w interesie publicznym (art. 6), w podejmowaniu działalności przez młodych rolników (art. 8) oraz pomoc z tytułu przechodzenia na wcześniejszą emeryturę, jeżeli spełniane są przesłanki wynikające z art. 10, 11 i 12 rozporządzenia Nr 1257/1999/WE i nastąpiło zaprzestanie przez zbywającego prowadzenia komercyjnej gospodarki rolnej trwale i ostatecznie (art. 9).

Wieloletni plan rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa³ stwierdza, że integracja z Unią Europejską stworzyła dla tegoż rozwoju nowe warunki. W latach 2007-2013 będzie realizowany model wielofunkcyjnego rozwoju wsi i rolnictwa. Rozwój obszarów wiejskich ma nastąpić w wyniku zróżnicowania działalności dla zapewnienia alternatywnych dochodów, kształtowania produkcji rolnej w harmonii z wymogami ochrony środowiska i jego walorów krajobrazowych. Zostanie to osiągnięte poprzez poprawę efektywności i dochodowości gospodarstw rolnych i zmianę struktur rolnych.

Dogłębna analiza aktualnej sytuacji rolnictwa przedstawiona w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013⁴ pozwala na wyciągnięcie wniosków w przedmiocie prognozy obrotu nieruchomościami rolnymi. Wynika z niej, że w Polsce zamieszkuje 38,17 mln osób (według danych GUS z 2005 r.), co stanowi 10,4% ogółu ludności UE. Na obszarach wiejskich mieszka 38,5% ogółu ludności tj. 14,7 mln osób (7,32 mln mężczyzn i 7,38 mln kobiet). Obszary wiejskie stanowią 93,2% powierzchni kraju, a średnia wieku mieszkańca wsi wynosi 35 lat. Dla pełnego obrazu sytuacji rolnictwa należy podać także, że istnieje 1,71 mln

nich przedsiębiorstw prowadzących działalność związaną z produkcją, przetwórstwem i obrotem produktami rolnymi, Dz.Urz. UE L Nr 1/1 z 3 stycznia 2004 r.

³ Opracowany przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi jako Strategia Rozwoju Obszarów Wiejskich i Rolnictwa na lata 2007-2013 (z elementami prognozy do roku 2020) został przyjęty przez Radę Ministrów 29 czerwca 2005 r., Warszawa 2005.

⁴ Została opracowana przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2006, s. 3 i nast.

gospodarstw o obszarze powyżej 1 ha użytków rolnych. Średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego systematycznie zwiększa się i wynosi obecnie 10 ha. Dominują jednak gospodarstwa rolne o powierzchni 1-5 ha (50%), składające się z kilku nieruchomości, z przewagą 6, oddalonych od siebie w odległości do 10 km. Stanowią one 20% użytków rolnych. Gospodarstwa rolne o powierzchni powyżej 20 ha stanowią 6% ogólnej liczby, jednak w ich użytkowaniu pozostaje 35% powierzchni użytków rolnych. Udział rolnictwa w Produkcji Krajowym Brutto (PKB) w 2004 r. wyniósł 4,5% ogólnej kwoty.

W ramach przeobrażenia obszarów wiejskich duże znaczenie przypisuje się rolnictwu ekologicznemu. Podstawowym aktem prawnym regulującym tę kwestię jest rozporządzenie Rady Nr 2092/91/EWG z 24 czerwca 1991 r. w sprawie produkcji ekologicznej produktów rolnych oraz znakowania produktów rolnych i środków spożywczych⁵ oraz ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o rolnictwie ekologicznym⁶. W myśl art. 4 pkt 5 rozporządzenia za „podmiot gospodarczy” uważa się każdą osobę fizyczną lub prawną, która produkuje, przygotowuje lub przywozi z państw trzecich w celu późniejszego obrotu produkty rolne uzyskane metodą produkcji ekologicznej, lub osobę wprowadzającą do obrotu takie produkty. W Polsce w systemie rolnictwa ekologicznego, odgrywającego ważną rolę w zniesieniu bezrobocia i ochrony środowiska, były zarejestrowane 7183 gospodarstwa rolne o powierzchni 167,7 tys. ha użytków rolnych oraz 99 przetwórni.

Innym sposobem aktywności zawodowej jest dywersyfikacja gospodarstw rolnych w kierunku działalności pozarolniczej. Warto wspomnieć, że obszary wiejskie (ściślej obszary poza granicami administracyjnymi miast) zajmują w Polsce powierzchnię 299104 km², co stanowi 93% obszaru kraju, zaś powierzchnia użytków rolnych wynosi (dane GUS z 2003 r.) 16,2 mln ha, co stanowi 51,7% powierzchni ogólnej kraju. Sektor prywatny użytkuje 15,3 mln ha użytków rolnych, czyli 94,8% ogólnej powierzchni, a sektor publiczny 0,9 mln ha, tj. 5,2%. Ogólna ilość gospodarstw rolnych wynosiła 2933,2 tys., w tym 1956,1 tys. powyżej 1 ha użytków rolnych. Nie prowadziło działalności rolniczej 755,6 tys.,

⁵ Dz.Urz. WE L Nr 198, z 22 lipca 1991 r. z późn. zm.

⁶ Dz.U. Nr 93, poz. 898.

tj. 25,8% ogółu gospodarstw rolnych. Przeciętna powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwach rolnych w krajach UE-15 jest wielokrotnie wyższa niż w Polsce (np. Wielka Brytania 57,4 ha, Dania 54,7 ha, Luksemburg 52,3 ha, Francja 45,3 ha, Szwecja 41,6 ha, Niemcy 41,2 ha) i wskazuje, że zajmuje ona 14 miejsce (według danych z 2003 r.).

Możliwość rozwoju rolnictwa, szczególnie w regionach południowej Polski, należy upatrywać w nasileniu obrotu ziemią, wprowadzeniu porządku przestrzennego i wielofunkcyjnego rozwoju gospodarstw rolnych. Brak zainteresowania do zbywania ziemi powoduje, że zmiany struktury obszarowej gospodarstw rolnych następują wolniej niż prognozowano. Potencjalni zbywcy oczekują bowiem na korzystniejsze ceny ziemi, bardziej zbliżone niż obecnie do cen obowiązujących na rynku obrotu nieruchomościami rolnymi w państwach członkowskich. W Polsce cena 1 ha gruntów kształtuje się w granicach od 4300 zł w województwie lubuskim do 8300 zł w województwie śląskim. Wysokie ceny występują na Mazurach, Mazowszu, Pomorzu, w Małopolsce i w województwie Dolnośląskim. Wzmożony popyt na grunty (w tym również rolne) nie jest równoważony podażą, szczególnie z Zasobów Własności Rolnej Skarbu Państwa, będących właścicielem 4,7 mln ha. Do sprzedaży przeznaczono zaledwie 423 tys. ha, zaś w dzierżawie znajduje się ponad 2,2 mln ha⁷. Występują jednak odosobnione przypadki bardzo wysokich cen, np. w okolicach Olsztyna i Mikołajek, gdzie 1 ha gruntów wynosi od 500 tys. zł do 800 tys. zł. W nielicznych sytuacjach nabycie ziemi ma charakter kapitałowy względnie odbywa się w celu przeznaczenia jej pod zalesienie dla uzyskania unijnych dopłat. Występują przy tym istotne różnice między cenami gruntów rolnych na rynku państwowym i prywatnym, szczególnie w województwie Kujawsko-Pomorskim, odpowiednio – 7,6 tys. zł i 12,4 tys. zł, w Łódzkim – 6,0 tys. zł i 9,3 tys. zł, w Podlaskim – 4,1 tys. zł i 9,7 tys. zł, w Wielkopolskim – 9,7 tys. zł i 13,8 tys. zł. Wyjątkowo ceny gruntów na rynku prywatnym są niższe od rynku państwowego jak w województwie Śląskim – 9,6 tys. zł i 8,4 tys. zł i w Zachodniopomorskim – 6,8 tys. zł i 5,2 tys. zł. Przeciętnie w obrocie prywatnym

⁷ Bliżej E. Wesołowska, J. Olechowski, *Grunt to pieniądz*, Newsweek z 21 maja 2006 r., nr 20.

1 ha gruntów rolnych wynosi ponad 6,6 tys. zł⁸. Dla porównania cena 1 ha gruntów ornych kształtuje się w Holandii 140 tys. zł, w Irlandii 51 tys. zł, w Wielkiej Brytanii 42 tys. zł, w Niemczech 36 tys. zł i we Francji 15 tys. zł. W krajach Europy Środkowowschodniej ceny te są nieporównywalnie niższe i wynoszą za 1 ha gruntów ornych w Rumunii 0,8 tys. zł, na Litwie 1,8 tys. zł, w Bułgarii i Słowacji po 3,1 tys. zł i w Czechach 4,9 tys. zł.

Wyłączenie przykładowo z gospodarstw rolnych tych, których powierzchnia użytków rolnych kształtuje się w granicach 1-2 ha spowoduje średni wzrost obszaru pozostałych do 14 ha.

Kierunki wsparcia obszarów wiejskich Unii Europejskiej przewidują 4 priorytetowe osie, w tym „Oś 1” jako program konkurencyjności sektora rolnego i leśnego. Zapewnia ona odpowiednie nakłady finansowe na pokrycie kosztów dostosowujących gospodarstwo rolne do współczesnych wymagań unijnych oraz konkurencji ze strony innych producentów. Przewidziano także działania wspierające proces restrukturyzacji gospodarstw rolnych i zwiększenia kapitałów. Dla zwiększenia konkurencyjności zakłada się koncentrację ziemi przez usprawnienie przeniesienia własności gruntów rolnych z gospodarstw nieefektywnych lub użytkowanych nierolniczo do gospodarstw sprawnych. Niezależnie od tego ma nastąpić modernizacja gospodarstw rolnych i rozwinięcie usług produkcyjnych. Zakłada się wsparcie młodych rolników oraz zapewnienie źródeł utrzymania osobom w wieku przedemerytalnym, rezygnującym z działalności rolniczej. Za młodego rolnika uznaje się w myśl art. 8 rozporządzenia Nr 1257/1999/WE osobę fizyczną, która rozpoczęła po raz pierwszy samodzielne prowadzenie gospodarstwa rolnego w ciągu ostatnich 5 lat przed dniem przyznania pomocy w ramach działania i nie przekroczyła 40 roku życia oraz posiada odpowiednią wiedzę i umiejętności zawodowe.

Renty strukturalne⁹ mają zachęcić rolników w wieku przedemerytalnym do zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej i przekazania

⁸ Patrz I. Trusewicz, *Pieniądże zainwestowane w ziemi obrodzą zyskami*, Rzeczpospolita, Ekonomia i Rynek, z dnia 8-9 lipca 2006 r., nr 158.

⁹ Do dnia 15 kwietnia 2005 r. złożono 25636 wniosków, a Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wypłaciła 1518 tys. zł z tytułu rent strukturalnych; zob. Minister Rolnictwa i Obszaru Wsi, *Wsparcie gospodarstw rolnych po akcesji do UE*, Warszawa 2005, s. 5; Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Poznaniu, *Informacja o wynikach*

gospodarstw rolnych w sposób służący poprawie jego prowadzenia oraz zapewnieniu źródeł dochodów po zaprzestaniu działalności rolniczej dla zbywającego¹⁰. Wprowadzono je w Unii Europejskiej na mocy dyrektywy Rady Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej Nr 160/72 z 17 kwietnia 1972 r. w sprawie popierania zaprzestania produkcji rolnej i przekazywania gruntów rolnych w celu przemian strukturalnych¹¹. W Polsce zostały one uregulowane ustawą z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej¹².

Natomiast w „Osi 2” (poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich) szczególne znaczenie ma realizacja programu „Natura 2000” we współdziałaniu z realizacją Ramowej Dyrektywy Wodnej Nr 2000/60/WE w przedmiocie wspólnotowego działania w zakresie polityki wodnej. Planowane są instrumenty, które przyczynią się do zwiększenia lesistości w Polsce poprzez przeznaczenie gruntów rolnych użytkowanych i odłogowanych¹³ do zalesienia.

kontroli przygotowania i funkcjonowania systemu rent strukturalnych, Poznań 2006, stwierdza, że proces przygotowania i wdrożenia systemu rent strukturalnych zawierał szereg nieprawidłowości organizacyjnych i administracyjnych.

¹⁰ Patrz R. Pastuszeko, *Gospodarstwo rolne jako przedmiot obrotu własnościowego w celu uzyskania świadczeń emerytalno-rentowych*, Rejent 2006, nr 10, s. 91-105; R. Szttyk, *Przeniesienie własności nieruchomości w związku z zaopatrzeniem emerytalnym i rentami strukturalnymi*, Rejent 2004, nr 8, s. 72-98; R. Budzinowski, *Przekazanie gospodarstwa rolnego za rentę strukturalną w praktyce notarialnej*, Rejent 2004, nr 10, s. 46-73; A. Lichorowicz, *O nowy kształt zasad obrotu nieruchomościami rolnymi w kodeksie cywilnym*, Rejent 1997, nr 6, s. 36-53; tenże, *Uwagi co do założeń i zasad przyszłej regulacji nabywania nieruchomości rolnych i leśnych uwzględniający klauzulę narodowego traktowania obywateli Unii Europejskiej*, Rejent 2002, nr 5, s. 47-76; B. Jeżyńska, A. Oleszko, *Przemiany strukturalne własności rolniczej w prawie polskim*, [w:] *Prawo rolne, Problemy teorii i praktyki*, praca zbior. pod red. R. Budzinowskiego i A. Zielińskiego, Poznań-Kluczbork 2002, s. 123-142.

¹¹ Dz.Urz. UE L Nr 96/1.

¹² Dz.U. Nr 229, poz. 2273 ze zm. Z późniejszych aktów prawnych należy powołać rozporządzenie Rady Nr 1290/2005/WE z 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, Dz.Urz. UE L Nr 209 z 11 sierpnia 2005 r.

¹³ Inny sposób zagospodarowania odłogowanych gruntów przewiduje rozporządzenie Komisji WE Nr 1250/2006 z 18 sierpnia 2006 r. zmieniające rozporządzenie Nr 1973/2004/WE ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady Nr 1782/

Dokumenty unijne podkreślają znaczenie leśnictwa spełniającego wielofunkcyjną rolę, jako istotna część obszarów wiejskich i składnik polityki rozwoju obszarów wiejskich. Państwa członkowskie nie stosują jednorodnej definicji terenów leśnych. Definicja międzynarodowa zredagowana przez Organizację Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rozwoju – FAO¹⁴ nie została przyjęta przez wszystkie państwa członkowskie. Definiuje ona las jako obszar o 20% pokryciu koroną drzew dla krajów rozwiniętych i 10% dla krajów rozwijających się. Przy ustalaniu definicji pojęcia „las” w państwach członkowskich uwzględnia się zarówno obszar w granicach od 0,05 ha (w Austrii i Francji) do 2 ha (w Wielkiej Brytanii), jak również powierzchnię koron drzew od 10% do 30%. W związku z tym w Polsce obowiązywać będzie definicja legalna lasu określona w art. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach¹⁵. Zalesienie gruntów rolnych w okresie 2000-2006 jest regulowane art. 31 rozporządzenia Rady Nr 1257/1999/WE z 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia¹⁶. Państwo członkowskie powinno zatem określić rodzaj gruntu rolnego, kwalifikującego się do otrzymania wsparcia. Powinny one obejmować grunty rolne, użytki zielone, pastwiska trwałe oraz grunty używane pod uprawę zboża, gdzie gospodarka rolna odbywa się w sposób stały¹⁷.

Warto podkreślić, że ustawa z dnia 18 października 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁸ dotyczy także w ograniczonym zakresie programów finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich i Europejskiego Funduszu Rybackiego. Precyzuje ona zasady prowadzenia polityki rozwoju, podmioty prowadzą-

2003/WE w odniesieniu do systemów wsparcia przewidzianych w tytułach IV i IVa tego rozporządzenia oraz wykorzystania odłogowanych gruntów do produkcji surowców, Dz.Urz. UE L 227/23 z 19 sierpnia 2006 r.

¹⁴ Bliżej: Sprawozdanie specjalne nr 9/2004 Trybunału Obrachunkowego, s. 8.

¹⁵ Dz.U. z 2005 r. Nr 45, poz. 435 z późn zm.

¹⁶ Dz.Urz. WE L Nr 160/80 z 26 czerwca 1999 r.

¹⁷ Sprawozdanie specjalne nr 9/2004 dotyczące działania w zakresie leśnictwa w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich wraz z odpowiedziami komisji Trybunału Obrachunkowego, Dz.Urz. UE C Nr 67/1 z 18 marca 2005 r.

¹⁸ Ustawa zgodnie z art. 52 regulaminu Sejmu została przekazana do Senatu.

ce tę politykę oraz tryb współpracy między nimi. Polityką rozwoju zostały objęte również działania z zakresu ochrony środowiska, rozwoju obszarów wiejskich i zwiększenia konkurencyjności gospodarki.

Z kolei ustawa z dnia 22 września 2006 r. o uruchomieniu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych na finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej¹⁹ przewiduje właściwość organów w przedmiocie uruchamiania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG), ustanowionych na podstawie rozporządzenia Rady Nr 1290/2005/WE z 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej²⁰.

Obrót nieruchomościami rolnymi

Rozważania w tym przedmiocie należy rozpocząć od zapowiedzi Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, że, począwszy od 2007 r., zostaną wprowadzone ustawowe ograniczenia w nabywaniu nieruchomości rolnych. W zamierzonej nowelizacji obowiązujących przepisów zakłada się, że nabywca będzie mógł nabyć „ziemię”, jeżeli ukończy kurs rolniczy (chodzi zapewne o kwalifikacje rolne) i będzie zameldowany na wsi co najmniej od 3 lat. Zostaną nadto wprowadzone dodatkowe klauzule w umowie nabycia nieruchomości rolnej przeciwdziałające „spekulowaniu ziemią”. Dotyczą one sytuacji, gdy nabywca ziemi Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w przeciągu 5 lat zmieni przeznaczenie gruntów rolnych i dokona jej sprzedaży. Będzie musiał wówczas zwrócić Skarbowi Państwa różnicę między ceną kupna a ceną zbycia nieruchomości²¹.

Kierunki prywatyzacji mienia rolnego Skarbu Państwa²² prowadzone przez Agencję Nieruchomości Rolnych w 2006 r. polegają na jego restruk-

¹⁹ Dz.U. Nr 187, poz. 1381.

²⁰ Dz.Urz. UE L Nr 171/90 z 23 czerwca 2006 r. W Polsce występuje największa liczba gospodarstw rolnych powyżej 1 ha. Drobne gospodarstwa rolne istnieją także w pozostałych państwach członkowskich. Pomimo zaangażowania środków pieniężnych problem ten nie został rozwiązany; bliżej K. D u c z k o w s k a - M a ł y s z, J. W y r o w i ń s k i, J. J a n i s z e w s k i, *Dyskusja panelowa prowadzona na temat przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej w kontekście interesów Polski i pozostałych krajów UE*, Warszawa 2005.

²¹ *Ziemia rolna nie dla mieszczuchów*, Rozmowa z wiceministrem H. Kowalczykiem, *Życie* Warszawy, www.wiadomości.onet.pl (5.10.2006 r.).

²² Ministerstwo Skarbu Państwa, *Kierunki prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w 2006 r.*, Warszawa 2005.

turyzacji i rozdysponowaniu, głównie przez sprzedaż 140 tys. ha i 2,5 tys. mieszkań, przejętych i nabytych do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Rozporządzenie nieruchomościami rolnymi jest dokonywane na zasadach przewidzianych w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa²³. Na mocy art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej²⁴, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 8 września 2006 r.²⁵, Agencja ma przekazać wpływy ze sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnych Skarbu Państwa w trybie przetargowym o łącznej powierzchni nie mniejszej niż 400 tys. ha. Powołaną nowelizacją ustawy rozszerzono zakres zadań Agencji o realizację prawa do rekompensaty z omawianej ustawy, uregulowane odrębnymi przepisami. Już projekt ustawy z dnia 19 października 2005 r. (druk sejmowy nr 133) o rekompensatach za przejęte przez państwo nieruchomości oraz niektóre inne składniki mienia²⁶ przydziela Agencji w art. 37 dodatkowe zadanie w zakresie gospodarowania nieruchomościami na cele rekompensat poprzez przekazanie przychodu ze sprzedaży nieruchomości o łącznej powierzchni nie mniejszej niż 500 tys. ha na fundusz rekompensat.

Niezależnie od tego 12 tys. ha gruntów zostanie przekazanych na rzecz Lasów Państwowych i jednostek samorządu terytorialnego oraz innych uprawnionych podmiotów.

Prywatyzacja nieruchomości rolnych Skarbu Państwa w 2007 r. będzie polegała również na restrukturyzacji i prywatyzacji, w wyniku sprzedaży nieruchomości przejętych do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz nabywania ich na podstawie przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego i nieodpłatnego przejmowania nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych na wniosek ich właścicieli ubiegających się o rentę

²³ Dz.U. z 2004 r. Nr 208, poz. 2128 z późn. zm.

²⁴ Dz.U. Nr 169, poz. 1418.

²⁵ Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o zmianie ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw została przekazana do Senatu zgodnie z art. 52 regulaminu Sejmu; także I. L e w a n d o w s k a, *Zmiana przepisów nie odbiera zabużanom praw nabytych*, Rzeczpospolita z dnia 22-23 kwietnia 2006 r., nr 95, która komentuje uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 20 kwietnia 2006 r. III CZP 25/06.

²⁶ Proces legislacyjny został rozpoczęty I czytaniem projektu ustawy w dniu 8.09.2006 r.

strukturalną. Zakłada się także przejmowanie na własność Skarbu Państwa nieruchomości rolnych od rolników uprawnionych do emerytury lub renty z tytułu ubezpieczenia KRUS, za cenę stanowiącą 25% kwoty oszacowania. Planuje się sprzedać 140 tys. hektarów gruntów i 1800 mieszkań. Ponadto 10 tys. ha gruntów o wartości 68 mln zł zamierza się sprzedać osobom uprawnionym do zaliczenia mienia pozostawionego poza granicami państwa. Agencja przekaze na rzecz Funduszu Rekompensacyjnego środki finansowe w kwocie 400 mln zł z przeznaczeniem na realizację roszczeń zabużan²⁷.

Przedmiotem obrotu nieruchomościami rolnymi (gruntami rolnymi) w rozumieniu art. 46¹ k.c. są nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej. Podstawowym aktem prawnym, regulującym ich obrót jest ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego²⁸ (art. 2 pkt 1) uznająca za nieruchomość rolną taką nieruchomość, która została zdefiniowana w kodeksie cywilnym z wyłączeniem nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. Wśród zadań określających zasady kształtowania ustroju rolnego państwa przewidziano, że ma to następować w wyniku przeciwdziałania nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych oraz przez poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych i zapewnienie prowadzenia działalności rol-

²⁷ Ministerstwo Skarbu Państwa, *Kierunki prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w 2007 r.*, Warszawa 2006, s. 9-10.

²⁸ Dz.U. Nr 64, poz. 592. Warto przypomnieć, że w okresie prac legislacyjnych nad omawianą ustawą rozpatrywano łącznie poselskie projekty ustaw o obrocie ziemią (druk sejmowy nr 401), o obrocie nieruchomościami rolnymi i dzierżawie rolniczej oraz o zmianie niektórych ustaw (druk sejmowy nr 697) oraz rządowy projekt ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (druk sejmowy nr 1128); patrz także T. Ż y z n o w s k i, *Z problematyki ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego Ars et usus. Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Stanisława Rudnickiego*, Warszawa 2005, s. 375-392; R. S z t y k, *Nowe propozycje dotyczące obrotu nieruchomościami rolnymi*, Rejent 2002, nr 6, s. 39-71; t e n ż e, *Podstawowe zasady kształtowania ustroju rolnego*, Rejent 2003, nr 5, s. 14-41; Z. T r u s z k i e w i c z, *Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, cz. I*, Rejent 2003, nr 9, s. 48-68; t e n ż e, *Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, cz. II*, Rejent 2003, nr 11, s. 113-139.

niczniej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach rolnych. W celu realizacji tych zasad wprowadzono daleko idące ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi. Polegają one na wprowadzeniu prawa pierwokupu przy ich sprzedaży, jeżeli łącznie zostają spełnione warunki tam wymienione, mianowicie: umowa dzierżawy została zawarta w formie pisemnej, ma datę pewną i była wykonywana co najmniej 3 lata, licząc od tej daty, a nabywana nieruchomość wchodzi w skład gospodarstwa rolnego dzierżawcy lub jest dzierżawiona przez spółdzielnię produkcji rolnej. Jednocześnie uchylono dawne brzmienie art. 695 § 2 k.c. traktujące o prawie pierwokupu przysługującym dzierżawcy. Nadto ustawa przewiduje, że – w przypadku braku takiego uprawnionego do wykonania prawa pierwokupu albo niewykonania tego prawa – prawo pierwokupu z mocy ustawy przysługuje Agencji Nieruchomości Rolnych działającej na rzecz Skarbu Państwa. Nie ma ono zastosowania, jeżeli nabywcą nieruchomości rolnej jest spółdzielnia produkcji rolnej w przypadku sprzedaży przez jej członka nieruchomości rolnej, stanowiącej wkład gruntowy tej spółdzielni oraz osoby bliskie zbywcy w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami.

Nie wnikając w dalsze zagadnienia z tym związane należy jeszcze przypomnieć, że ustawodawca wprowadził na zasadzie art. 4 ust. 1 ustawy będącej przedmiotem analizy, iż w razie przeniesienia własności nieruchomości rolnej w wyniku zawarcia innej umowy niż umowa sprzedaży Agencja Nieruchomości Rolnych działająca na rzecz Skarbu Państwa może złożyć oświadczenie o nabyciu tej nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej. Powszechnie prawo to jest określane jako prawo wykupu, chociaż nie odpowiada *stricto* temu prawu. Uprawnienia te nie przysługują m.in. w razie przeniesienia własności nieruchomości na rzecz osoby bliskiej w rozumieniu art. 4 pkt 13 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²⁹. Za osobę bliską uważa się zstępnych, wstępnych, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa, małżonka, osoby przysposabiające i przysposobione oraz osobę, która pozostaje ze zbywcą faktycznie we wspólnym pożyciu. Przedstawione zasady obrotu nieruchomościami rolnymi wskazują na utrudnienia przy określaniu przedmiotu umowy wobec utraty ważności z dniem 1 stycznia 2004 r. planu zago-

²⁹ Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.

spodarowania przestrzennego i nieopracowania nowych, obejmujących cały kraj. W dalszym ciągu jest aktualna wcześniej przedstawiana propozycja zdefiniowania na użytek ustawy pojęcia nieruchomości rolnej przez określenie jej obszaru do powierzchni minimalnej 1 ha. Zdecydowana bowiem większość umów zawierających przeniesienie własności nieruchomości rolnej dotyczy nieruchomości poniżej 1 ha (75%). Wśród tych nieruchomości występowały także nieruchomości nierolne o pow. poniżej 1000 m², w tym niezabudowane działki rekreacyjne lub nierolne, zabudowane budynkami niezwiązanymi z działalnością rolniczą, a zatem niepodlegające przepisom ustawy. Problem ten dostrzega również Agencja i w raporcie sporządzonym za rok 2004 proponuje przeznaczyć do sprzedaży wszystkie nieruchomości o charakterze rolnym o powierzchni do 1 ha, w tym również pozostające w dzierżawie³⁰. Propozycje te uzasadnia ilość sporządzonych czynności przenoszących własność nieruchomości rolnych. Tylko w 2005 r. do Agencji wpłynęło . 80 tys. umów, obejmujących 110 tys. ha, w stosunku do których, w opinii notariuszy, przysługiwało Agencji prawo pierwokupu lub prawo jej nabycia. Agencja złożyła tylko 122 oświadczenia o nabyciu nieruchomości o powierzchni 3,2 tys. ha, z czego przejęła do Zasobu nieruchomości rolne o obszarze 1991 ha. Nieruchomości te zostały rozdysponowane przeważnie w wyniku sprzedaży dla rolników powiększających gospodarstwo rodzinne.

W okresie od początku wykonywania ustawy do końca 2005 r. Agencja złożyła 214 oświadczeń w formie aktu notarialnego o nabyciu nieruchomości o powierzchni 5,2 tys. ha³¹. W tym okresie wpłynęło do Agencji ponad 192 tys. umów przenoszących własność nieruchomości rolnych o obszarze 293 tys. ha. Z powodu utraty mocy prawnej gminnych planów zagospodarowania przestrzennego traktowano je w obrocie prawnym jako nieruchomości rolne. Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 6 października 2004 r. SK 42/02, trafnie uznał miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego za akt prawa miejscowego szczególnego rodzaju. Jego specyfika wiąże się z ich przedmiotem i dotyczy konkretnych układów przestrzennych. Podstawową jego funkcją jest ustalenie

³⁰ Ministerstwo Skarbu Państwa, *Raport o Agencji Nieruchomości Rolnych i Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa*, Warszawa 2005, s. 63.

³¹ Raport ANR – 2005, s. 8-10; patrz R. S z t y k, *Niektóre problemy notariatu*, Rejent 2006, nr 5, s. 110.

celowego przeznaczenia określonego terenu, zgodnie z przyjętymi lokalnymi potrzebami i gospodarką przestrzenną. Dotyczy on konkretnych działek już istniejących, ale także przyszłych, powstałych w wyniku różnych przekształceń. Odnosi się także do wszystkich kolejnych osób posiadających prawo do dysponowania daną przestrzenią.

Wymienione dane wskazują, że w obawie przed możliwością ewentualnego sporządzenia czynności nieważnej, w większym rozmiarze, jak wynika z zasad ustawowych, sporządzane są umowy obligacyjne, pod warunkiem wykonania prawa pierwokupu, lub inne umowy stwarzające uprawnienie do ich nabycia przez Agencję działającą w imieniu Skarbu Państwa. Ustalenie charakteru nieruchomości jest wysoce utrudnione wobec objęcia planem zagospodarowania przestrzennego zaledwie 17% wszystkich gruntów³². W tych warunkach podstawowym dokumentem określającym charakter nieruchomości jest wypis i wyrys z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wydany na zasadzie art. 30 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³³. W przypadku braku planu należy przedstawić zaświadczenie stwierdzające ten fakt, mające wartość dokumentu zgodnie z art. 217 § 1 k.p.a.³⁴ Oba dokumenty powinny być opisane i dołączone jako załączniki do aktu notarialnego.

Agencja dostrzega wadliwość przyjętego rozwiązania i przedstawia sugestię dla ograniczenia ilości umów obligacyjnych, dokonania wykładni rozszerzającej krąg osób bliskich zbywcy nieruchomości na osoby bliskie nabywcy nieruchomości rolnej. W ten sposób przepis ten działałby w odwrotnej sytuacji i wyłączałby w większym rozmiarze uprawnienia Agencji. Wnioskodawcy chodzi o to, aby zasady te miały zastosowanie, gdy dziecko rodzeństwa jest zbywcą, a nabywcą rodzeństwo ojca lub matki dziecka, względnie gdy stronami umowy są zstępni rodzeństwa. Wprowadzenie w życie słusznego postulatu wymaga jednakże interwencji legislacyjnej,

³² T. Siudem, *Nie wszyscy otrzymają nakaz rozbioru*, Rozmowa z A. Macińską, *Gazeta Prawna* z dnia 6-8 października 2006 r., nr 195; A. J a r a s z e k, *Niekonstytucyjna legalizacja samowoli*, *Gazeta Prawna* z dnia 6-8 października 2006 r., nr 195.

³³ Dz.U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.

³⁴ Patrz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia infrastruktury informacji przestrzennej we wspólnocie (SEC(2004) 980 z dnia 23 lipca 2004 r.

a nie wykładni rozszerzającej postanowień ustawy³⁵. Problematyka prawa pierwokupu jest obszernie wyjaśniona w literaturze i orzecznictwie, niemniej wywołuje nadal wiele kontrowersji w zakresie jego obowiązywania w stosunku do wszystkich podmiotów w przeciwieństwie do rozwiązania ustawowego przyjętego w art. 109 ust. 3 pkt 2 ustawy dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³⁶. W myśl tego przepisu wyłączono możliwość wykonania tego prawa w razie sprzedaży nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego między osobami prawnymi tego samego kościoła lub związku wyznaniowego. W związku z tym podlegają one ogólnym zasadom obowiązującym dla wszystkich podmiotów.

Dla zilustrowania działania tej instytucji w prawie europejskim należy odnieść się do orzeczenia Trybunału Praw Człowieka³⁷ stwierdzającego, że „choć system przewidujący prawo pierwokupu nie zasługuje na krytykę, inaczej jest jednak, gdy stosuje się go według swobodnego uznania i nierzetelnie”.

Nadal w praktyce wywołuje wątpliwości zbieg prawa pierwokupu nieruchomości rolnej przysługującego wielu podmiotom. Problem ten występuje w zakresie wykonania przez park narodowy prawa pierwokupu nieruchomości (także rolnej) położonej w jego granicach³⁸ na rzecz Skarbu Państwa w zbiegu z prawem pierwokupu przysługującym podmiotom w myśl art. 3 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. W takiej sytuacji, zgodnie z poglądem przyjętym w doktrynie i praktyce notarialnej, należy w jednym akcie notarialnym obejmującym warunkową umowę sprzedaży czynić to pod warunkiem wykonania prawa pierwokupu przez

³⁵ Pismo Agencji Nieruchomości Rolnych z dnia 22 maja 2006 r. Z I/0245-18/8/442/06/SZ, skierowane do Krajowej Rady Notarialnej z prośbą o zajęcie stanowiska.

³⁶ Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603.

³⁷ Orzeczenie Hentrich v. Francja 22.9.1994, A 296-A, par 42, opublikowane przez M.A.Nowickiego, *Europejska Konwencja Praw Człowieka. Wybór orzecznictwa*, Warszawa 1998, s. 383, poz. 1548.

³⁸ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz.U. Nr 92, poz. 880 z późn. zm.; zob. Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Funkcjonowanie parków narodowych w zakresie zachowania, zrównoważonego użytkowania oraz odnawiania zasobów przyrody*, Kraków 2006, s. 26-29. Z analizy wynika, że dotychczas Ministerstwo Środowiska nie opracowało strategii wykupu gruntów w parkach narodowych. Wykupy dokonywane przez dyrektorów parków narodowych w latach 2002-2005 objęły zaledwie 4,4% powierzchni gruntów innych niż Skarb Państwa. Przeciętna cena za 1 ha gruntu wyniosła 30,5 tys. zł.

oba podmioty. W zależności od decyzji podjętych przez uprawnionych decydować będzie zasada pierwszeństwa, a przy jednoczesnym złożeniu oświadczenia o wykonaniu tego prawa przysługuje ono na równych zasadach uprawnionym podmiotom. Przeniesienie własności nastąpi na zasadach współwłasności, a ich udziały będą zależne od ilości podmiotów wykonujących prawo pierwokupu.

Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej

W znacznym stopniu na kształtowanie się obrotu nieruchomościami rolnymi wpływa Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej określona w pierwotnych i pochodnych źródłach europejskiego prawa wspólnotowego. Do prawa pierwotnego zaliczyć należy dyspozycję art. 37 ust. 2 traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) stwierdzającą, że wspólny rynek obejmuje także rolnictwo i handel produktami rolnymi. Należy przy tym zwrócić uwagę, że zgodnie z obowiązującą wykładnią prawa, postanowienia prawa pierwotnego mają moc wiążącą i wywołują skutek bezpośredni. Upoważniają osoby fizyczne i osoby prawne w państwach członkowskich do bezpośredniego powołania się na nie przed krajowymi sądami i organami administracji³⁹.

Do realizacji celów Wspólnej Polityki Rolnej szczegółowo określonych w art. 33 TWE powołane zostały organizacje rynków rolnych, uregulowane odrębnymi aktami prawa pochodnego. Przepisy traktatu definiują przede wszystkim produkty rolne i określają podmioty zajmujące się działalnością rolniczą. Nie zawierają definicji legalnej nieruchomości rolnej. Dopiero przepisy prawa pochodnego definiują pojęcie gospodarstwa rolnego i powołują się na system identyfikacji działek rolnych – SIDR oraz jednolity system płatności obszarowej – JPO. Przepisy regulują w szczególności cele wspólnej polityki rolnej (art. 33 TWE), do której zalicza się zwiększenie wydajności rolnictwa przez wspieranie postępu technicznego, zapewnienia odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, stabilizacji rynków, zagwarantowania bezpieczeństwa dostaw oraz zapewnienia rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów.

³⁹ Bliżej A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2004, s. 25 i nast.

Z pojęciami rolnika, gospodarstwa (rolnego) i działalności rolniczej spotykamy się w przepisach unijnych i krajowych dotyczących płatności bezpośrednich do gruntów rolnych. Szczegółowe definicje zostały przedstawione w brzmieniu art. 2 rozporządzenia Rady WE Nr 1782/2003 z 29 września 2003 r.⁴⁰ oraz w art. 2 i nast. ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych i oddzielnej płatności z tytułu cukru. Definicje te zostały opracowane na użytek i w celu realizacji założeń płatności bezpośrednich. Nie mają znaczenia przy obrocie cywilnym nieruchomościami rolnymi, podlegającymi odrębnemu reżimowi prawnemu.

Zagadnienia związane z przeniesieniem własności nieruchomości rolnej występują w uchylonych aktach prawa pochodnego, a przede wszystkim w dyrektywie Rady 63/261/EWG z dnia 2 kwietnia 1963 r. ustanawiającej szczegółowe przepisy dotyczące wdrażania swobody przedsiębiorczości w rolnictwie na terytorium państwa członkowskiego przez obywateli innych państw Wspólnoty, którzy są zatrudnieni jako płatni robotnicy rolni w tym państwie, oraz w dyrektywie Rady 63/262/EWG z dnia 2 kwietnia 1963 r. ustanawiającej szczegółowe przepisy dotyczące wdrażania swobody osiedlania się w gospodarstwach rolnych. Zezwalała ona obywatelom jednego państwa członkowskiego kupować grunty rolne na terenie innego państwa członkowskiego na zasadzie równouprawnienia z obywatelami państwa członkowskiego, na terenie którego jest nieruchomość położona i odłogowana od 2 lat lub została opuszczona.

Przemiany strukturalne sprecyzowane w memorandum Komisji EWG z dnia 18 grudnia 1968 r. w programie planu Mansholta, niezrealizowanego do końca, zostały wznowione reformą Raya Mac Sharry'ego i kompleksowo uregulowane w rozporządzeniu Nr 2328/91 w sprawie zwiększenia efektywności struktur rolnych⁴¹. Nowy program, opracowany w 1990 r. w Agendzie 2000 i rozporządzeniu Rady Nr 1257/99 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej przewiduje europejski model rolnictwa w zakresie polityki strukturalnej i skutecznego rozwoju obszarów wiejskich. Wśród licznych instrumentów towarzyszących przekształceniom strukturalnym wymienić należy możliwość przejścia na wcześniejsze emerytury na mocy art. 10-

⁴⁰ Dz.Urz. UE L Nr 270/1 z 21 października 2003 r.

⁴¹ Dz.Urz. WE L Nr 218/1.

12 rozporządzenia Nr 1257/99, wsparcia gospodarstw rolnych położonych na obszarach niekorzystnych dla rolnictwa, w zakresie rolnictwa na terenach górskich przewidzianych w konwencji alpejskiej⁴², wsparcia dla leśnictwa oraz dla młodych rolników, o ile nie przekroczyli 40 lat, posiadają odpowiednie kwalifikacje rolnicze i rozpoczynają prowadzenie gospodarstwa rolnego po raz pierwszy. Z kolei dyrektywa Nr 159/72 w sprawie modernizacji gospodarstw rolnych miała na celu udzielanie pomocy rolnikom osiągającym niskie dochody⁴³. Pojęcie zawodu rolnika zostało określone w art. 26 rozporządzenia Komisji 1750/1999/WE dotyczącym wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej. Za rolnika uznaje się osobę, która poświęca zasadniczą część swojego czasu pracy na działalność rolniczą i czerpie z niej znaczną część swojego dochodu, zgodnie ze szczegółowymi kryteriami określonymi przez państwo członkowskie. Definicja ta jest nieprecyzyjna i służyć ma jedynie w kwestii przechodzenia rolników na wcześniejsze emerytury. W prawodawstwie krajowym została sprecyzowana w brzmieniu art. 6 pkt 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, a także w innych ustawach, np. w art. 2 ust. 1 pkt 17 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych⁴⁴, w której za rolnika uznaje się osobę fizyczną, osobę prawną oraz jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, prowadzącą gospodarstwo rolne w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym⁴⁵.

Obrót nieruchomościami rolnymi w Unii Europejskiej

O obrocie nieruchomościami rolnymi traktuje dyrektywa Nr 160/72 w sprawie zaprzestania gospodarowania oraz realokacji gruntów rolnych⁴⁶. Przewidywała ona możliwość wypłaty premii dla rolników w wieku od 55 do 65 lat, którzy zrezygnowali z uprawy gruntów i wydzierżawili je

⁴² Decyzja Rady z 19 czerwca 2006 r. w sprawie zatwierdzenia w imieniu Wspólnoty Europejskiej Protokołu w sprawie stosowania konwencji alpejskiej z 1991 r. w zakresie rolnictwa na terenach górskich (2006/655/WE), Dz.Urz. UE L Nr 271/61 z 30 września 2006 r.

⁴³ Dz.Urz. WE L Nr 96/1 z 1972.

⁴⁴ Dz.U. Nr 169, poz. 1199.

⁴⁵ Dz.U. z 2006 r. Nr 136, poz. 969 ze zm.

⁴⁶ Dz.Urz. WE L Nr 96/9 z 1972.

lub sprzedali rolnikom albo też wyłączyli z produkcji rolnej. Dyrektywa Nr 161/72 w sprawie zapewnienia środków pomocy socjalnej i ekonomicznej osobom zatrudnionym w rolnictwie oraz uzyskiwania kwalifikacji zawodowych i podniesienia kwalifikacji rolniczych⁴⁷ jest kolejnym dokumentem omawiającym kwestie strukturalne w rolnictwie. Formę pomocy finansowej z Sekcji Orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej określało rozporządzenie Rady Nr 1760/87, które wprowadziło schematy konwersji i ekstensyfikacji produkcji rolnej⁴⁸. W świetle powyższych ustaleń obrót nieruchomościami rolnymi w państwach unijnych należy rozpatrywać w ramach uprawnień przewidzianych w art. 56 TWE. Przepis ten zakazuje stosowania wszelkich ograniczeń między państwami członkowskimi oraz między państwami członkowskimi a krajami trzecimi, a także znosi ograniczenia w płatnościach z tego tytułu, z pewnymi ograniczeniami wynikającymi z art. 57 TWE. Państwa członkowskie na zasadzie art. 250 TWE mają prawo we własnym zakresie regulować przepisy odnoszące się do reżimu własności, w tym także nieruchomości rolnych. W związku z tym występują istotne różnice w regulacjach prawnych państw członkowskich w tym zakresie. Pomijając odrębną kwestię przewidzianą w ustawie z dnia 20 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości rolnych przez cudzoziemców, w której wprowadzono okresy przejściowe dla obywateli państw członkowskich, należy stwierdzić, że prawo wspólnotowe umożliwia nabywanie nieruchomości w Unii na zasadach równego traktowania. W wyniku tego obywatel jednego państwa może nabyć ziemię w pozostałych państwach Unii Europejskiej na takich samych zasadach, jakie obowiązują obywateli państwa, w którym nieruchomość jest położona. Od tej zasady niektóre państwa członkowskie stosują odstępstwa. Ogólnie stwierdza się, że najwięcej trudności istnieje przy nabywaniu nieruchomości położonych w Danii i Austrii, zaś stosunkowo liberalne przepisy obowiązują w Belgii, Wielkiej Brytanii, Holandii i Luksemburgu.

Dla ilustracji zasad nabywania gruntów rolnych i leśnych w innych państwach członkowskich warto zwrócić uwagę na stan prawny istniejący we Francji. Przepisy tam obowiązujące postanawiają, że dla cudzoziemców spoza UE warunkiem możliwości zakupu ziemi jest uregulowany status

⁴⁷ Dz.Urz. WE L Nr 96/5 z 1972 r.

⁴⁸ Dz.Urz. WE L Nr 167/1 z 15 czerwca 1987 r.

prawny osoby fizycznej lub przedsiębiorstwa (spółki), a w stosunku do osób fizycznych co najmniej 10-letnie zezwolenie na pobyt. Każdy nabywca gruntów rolnych powinien posiadać wyższe lub średnie wykształcenie rolnicze, 5-letnie doświadczenie w pracy w okresie 15 lat, a po ukończeniu wyższej uczelni rolniczej 3 lata pracy w gospodarstwie rolnym. Powołana została instytucja prawna, która sprawuje nadzór nad obrotem ziemią przy resorcie rolnictwa w formie przedsiębiorstw wyższej użyteczności publicznej jako Spółki Zagospodarowania Ziemi i Rozwoju Wsi (SAFER) wraz z ich krajową federacją. Zgodnie z przepisami notariusz ma obowiązek zgłaszać do SAFER zamiar zawarcia umowy sprzedaży ziemi, w celu ewentualnego wykonania prawa pierwokupu. Prawo pierwokupu może być wykonane, o ile zostaną spełnione zasadnicze przesłanki ustawowe, dotyczące zmiany struktury lub wsparcia gospodarstwa rolnego; powiększenia areálu istniejących gospodarstw lub poprawy ich rentowności, zachowania rodzinnego charakteru gospodarstwa rolnego względnie zapobiegania spekulacjom ziemią. Niezależnie od tego ustawodawca wymienia dalsze warunki związane z ochroną środowiska, poprawą struktur leśnych, zachowaniem istniejących gospodarstw zagrożonych podziałem gruntów oraz budową budynków mieszkalnych lub gospodarczych. Przedmiotem oceny są nieruchomości o powierzchni od 10 arów do 1 ha, chociaż nie ma górnego limitu obszarowego. Prawo pierwokupu może być wykonane w okresie 2 miesięcy od czasu uzyskania informacji od notariuszy⁴⁹.

Obrót tymi nieruchomościami jest przedmiotem postępowania przed europejskim Trybunałem Sprawiedliwości. Przykładem tego jest spór, jaki powstał między Komisją Europejską a Grecją⁵⁰, dotyczący nabywania nieruchomości przez cudzoziemców. Uznano, że dekret prezydencki z 22 czerwca 1927 r. o nabywaniu nieruchomości położonej w obszarze nadgranicznym, przewidujący nieważność czynności prawnej sporządzonej wbrew jego postanowieniom i zagrożenie stosowania sankcji grzywny oraz pozbawienia wolności, narusza normy prawa unijnego. Notariusz, przed którym zawarto taką transakcję mógł być wówczas usunięty z urzędu. Komisja zarzuciła Grecji naruszenie postanowień z art. 39 TWE

⁴⁹ Ministerstwo Gospodarki, Francja 2006. Informator gospodarczy, Ambasada Rzeczypospolitej Polskiej we Francji. Wydział Ekonomiczno-Handlowy, s. 87.

⁵⁰ Sprawa C-305/87, ECR 1989, p. 1491.

o swobodzie podejmowania pracy, art. 43 TWE o swobodzie zakładania oraz 49 traktujący o swobodzie świadczenia usług. W innej sprawie⁵¹ dotyczącej irlandzkich przepisów, które uzależniały skuteczność nabycia nieruchomości przez spółki kapitałowe od niewykonania przez odpowiednią władzę prawa pierwokupu, europejski ETS nie podzielił zarzutów skarżących. Jego zdaniem przepisy te nie mają charakteru dyskryminującego, dotyczą w ten sam sposób zarówno podmiotów krajowych, jak i pochodzących z innych państw Unii Europejskiej, nie są więc sprzeczne z zasadami prawa wspólnotowego.

W kolejnej sprawie⁵² chodziło o włoską ustawę z 1935 r. znowelizowaną w 1936 r., która wymagała zezwolenia prefekta prowincji na nabycie nieruchomości w obszarach o znaczeniu militarnym. Ustawa zwalniała z obowiązku uzyskania zezwolenia obywateli włoskich oraz osoby prawne z siedzibą we Włoszech. Przypadek ten wymaga odnotowania z powodu precedensowego zaskarżenia przez notariusza sporządzającego umowę do sądu włoskiego, odmowy rejestracji z powodu braku zezwolenia na nabycie nieruchomości. Chodziło w tej sprawie o nabycie przez obywateli niemieckich nieruchomości uznanych za teren o znaczeniu militarnym bez wymaganego przez ustawę zezwolenia. Trybunał orzekł, że włoska regulacja prawna jest niezgodna z art. 56 traktatu.

Czynności notarialne przy sporządzaniu wniosku o dofinansowanie

Dokumentowanie czynności związanych ze składaniem wniosków o dofinansowanie w związku z członkostwem Polski w Unii Europejskiej wymaga odrębnego omówienia, co zostanie uczynione przy składaniu wniosków o dofinansowanie realizacji projektu w ramach sektorowego programu operacyjnego w zakresie działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom”⁵³. Dokumentowanie to w zakresie objętym przedmiotem rozważań polega na sporządzeniu:

⁵¹ Sprawa C-182/83, ECR 1984, p. 3677.

⁵² Sprawa Albore C-423/98.

⁵³ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 kwietnia 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie trybu składania i wzoru wniosku o dofinansowanie realizacji projektu w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006” w zakresie działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom”, Dz.U. Nr 81, poz. 568.

1) dokumentu potwierdzającego okres wydzierżawienia gospodarstwa rolnego: „kopii umowy dzierżawy zawartej w formie aktu notarialnego albo kopii umowy dzierżawy z datą pewną”,

2) dokumentu potwierdzającego okres, w którym rolnik udzielił pełnomocnictwa do prowadzenia gospodarstwa rolnego,

3) kopii pełnomocnictwa do prowadzenia gospodarstwa rolnego udzielonego w formie aktu notarialnego albo kopii pełnomocnictwa do prowadzenia gospodarstwa rolnego z datą pewną.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 projektu ustawy o płatnościach do gruntów rolnych i płatności cukrowej w przypadku przekazania gospodarstwa rolnego w rozumieniu art. 74 ust. 1 lit. a rozporządzenia Nr 796/2004 płatności, o które ubiega się przekazujący, są przyznawane przejmującemu, jeżeli przekazanie zostało dokonane nie później niż do dnia wydania decyzji w sprawie przyznania płatności na wniosek przejmującego złożony do tego dnia. Do wniosku przejmujący dołącza umowę, na podstawie której grunty rolne wchodzące w skład gospodarstwa rolnego zostały przekazane, lub „kopię takiej umowy” potwierdzonej za zgodność z oryginałem przez notariusza albo upoważnionego pracownika Agencji.

Projekt ustawy z 2006 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich proponuje uregulowanie zadań oraz właściwości organów i jednostek organizacyjnych w tym zakresie ze środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz rozwoju obszarów wiejskich z rozporządzenia Rady Nr 1698/2005/WE z 20 września 2005 r.⁵⁴ jak również warunki i tryb przyznawania pomocy finansowej, jej wypłaty i zwracania. Program ten jest realizowany m.in. przez szkolenie zawodowe, ułatwienie startu młodym rolnikom, renty strukturalne, modernizację gospodarstw rolnych, poprawę ich struktury poprzez scalanie gruntów i gospodarowanie rolniczymi zasobami rolnymi. Ponadto przewiduje się realizację zadań w ramach „Osi Leader”.

Dokumentowanie czynności obrotu nieruchomościami rolnymi

Z zagadnieniami tymi spotykamy się przy realizacji postanowień ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów

⁵⁴ Dz.Urz. UE L Nr 277/1 z 21 października 2005 r.

mlecznych⁵⁵. Przewiduje ona (art. 30 ust. 1), że w przypadku zbycia gospodarstwa producenta przyznane mu prawo do indywidualnej ilości referencyjnej przechodzi na nabywcę gospodarstwa. W przypadku zaś dzierżawy lub innego posiadania zależnego gospodarstwa dzierżawca lub posiadacz zależny uzyskuje to prawo (przysługujące dotychczasowemu producentowi) na czas trwania umowy dzierżawy lub innej umowy przenoszącej tytuł prawny. Nabywca lub dzierżawca, lub inny posiadacz zależny przesyła właściwemu miejscowo dyrektorowi oddziału terenowego Agencji Rynku Rolnego wypis aktu notarialnego albo kopię zawartej umowy w terminie 7 dni od dnia zawarcia umowy. Na podstawie tych dokumentów dyrektor oddziału Agencji dokonuje wpisu do rejestru producentów o przejściu prawa do indywidualnej ilości referencyjnej osób, które te prawa nabyły.

W przypadku, gdy gospodarstwo dziedziczy więcej niż jedna osoba, w okresie od dnia otwarcia spadku do dnia złożenia dyrektorowi oddziału Agencji kopii umowy o dział spadku lub kopii postanowienia sądu o dział spadku uprawnienia spadkobierców do indywidualnej ilości referencyjnej, z wyłączeniem możliwości zbycia, oddania w używanie lub konwersji, wykonuje upoważniony przez niego spadkobierca. Do czasu wejścia w życie umowy o dział spadku albo uprawomocnienia się postanowienia sądu o dział spadku spadkobiercy ponoszą solidarną odpowiedzialność za zobowiązania związane z wykonywaniem prawa do indywidualnej ilości referencyjnej.

W myśl art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych i oddzielnej płatności z tytułu cukru⁵⁶, w przypadku gdy w okresie od dnia zgłoszenia wniosku o przyznanie płatności do dnia wydania decyzji nastąpi przeniesienie posiadania gospodarstwa rolnego na innego producenta rolnego w wyniku umowy sprze-

⁵⁵ Dz.U. z 2005 r. Nr 244, poz. 2081 ze zm.; Dz.U. z 2006 r. Nr 50, poz. 363. Zagadnienia te reguluje rozporządzenie Komisji Nr 1468/2006 z 4 października 2006 r. zmieniające rozporządzenie Nr 595/2004/WE ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady Nr 1788/2003/WE ustanawiającego opłatę wyrównawczą w sektorze mleka i przetworów mlecznych, Dz.Urz. UE L Nr 274/6 z 5 października 2006 r.

⁵⁶ Dz.U. z 2004 r. Nr 6, poz. 40 z późn. zm. W myśl art. 34 projektu ustawy o płatnościach do gruntów rolnych i płatności cukrowej traci moc ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. powołana wyżej.

daży, dzierżawy lub innej umowy, płatność przysługuje temu producentowi, jeżeli spełnia on warunki do jej przyznania i w terminie 14 dni od dnia przeniesienia gospodarstwa rolnego złoży wniosek do kierownika biura powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa o przyznanie płatności. W razie śmierci producenta rolnego płatność przysługuje spadkobiercy, który przejął posiadanie gospodarstwa rolnego i złożył opisany wniosek.

W przypadku złożenia wniosku o dofinansowanie realizacji projektu w zakresie działania „Inwestycje w gospodarstwach rolnych”⁵⁷ wnioskodawca dołącza do niego m.in. kopię umowy dzierżawy zawartej w formie aktu notarialnego albo kopię umowy dzierżawy z datą pewną oraz dokumenty potwierdzające okres, w którym rolnik udzielił pełnomocnictwa do prowadzenia gospodarstwa rolnego w formie aktu notarialnego albo z datą pewną.

Wnioski de lege ferenda

Niniejsze rozważania skłaniają do przedstawienia wniosku o nowelizację ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, w szczególności w zakresie ograniczenia jej działania do nieruchomości rolnych o obszarze powyżej 1 ha. Zmiana przepisów jest uzasadniona brakiem gminnych planów zagospodarowania przestrzennego, co w sposób zasadniczy uniemożliwia poprawne określenie przedmiotu umowy. Z analizy dotychczasowych umów wynika natomiast, że w minimalnym zakresie Agencja Nieruchomości Rolnych w imieniu Skarbu Państwa wykonuje prawo pierwokupu. Ewentualne dalsze ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi powinny odnosić się przede wszystkim do zminimalizowania spekulacji tymi nieruchomościami oraz stworzenia warunków ekonomicznych niesprzających dalszemu rozdrabnianiu istniejących gospodarstw rolnych wbrew interesowi publicznemu.

⁵⁷ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie trybu składania i wzoru wniosku o dofinansowanie realizacji projektu w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006” w zakresie działania „Inwestycje w gospodarstwach rolnych”, Dz.U. Nr 270, poz. 2684.