

Mgr Małgorzata Szymańska
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Ustrój rolny jako podstawa obrotu nieruchomościami rolnymi

1. Ewolucja i pojęcie ustroju rolnego

Zapoczątkowana dekretem z dnia 6 września 1944 r. reforma rolna¹ miała prowadzić do budowania ustroju rolnego w „oparciu o silne, zdrowe i zdolne do wydajnej produkcji gospodarstwa stanowiące prywatną własność ich posiadaczy”. Ustawodawstwo rolne deklarowało wprost „ochronę i uregulowanie własności chłopskiej w dążeniu do zapewnienia rolnictwu najlepszych warunków rozwoju.”²

Odnosząc się do wspomnianej regulacji nie można nie zauważyć jej specyficznego charakteru. W zdaniu drugim przepis art. 1 statuuje nie tylko o prywatnej własności gospodarstw rolnych, ale na tej podstawie również upatrywana jest „wydatna produkcja rolna” tych gospodarstw. Jednocześnie w art. 13 tego dekretu wprowadzona została restryktywna regulacja, według której gospodarstwa utworzone w wyniku reformy rolnej nie mogły być w całości lub części dzielone, sprzedawane lub nawet wydzierżawiane i zastawiane bez zezwolenia gminnej rady narodowej

¹ Zob. dekret z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13 ze zm.) – dalej: dekret.

² Zob. art. 1 dekretu z dnia 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziem Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska (Dz.U. Nr 49, poz. 279 ze zm.) oraz preambułę do dekretu z dnia 6 września 1951 r. o ochronie i uregulowaniu własności osadniczych gospodarstw chłopskich na obszarze Ziem Odzyskanych (Dz.U. Nr 46, poz. 340 ze zm.).

zatwierdzonego przez prezydium rady narodowej wyższego stopnia. W praktyce oznaczało to istotne ograniczenie obrotu nieruchomościami rolnymi ze skutkiem w postaci uznania umów zawartych wbrew zakazowi za bezwzględnie nieważne.

Ani dekret, ani żaden późniejszy akt prawny nie zniósł prywatnej własności ziemi. Nadal 80% nieruchomości rolnych było we władaniu rolników, chociaż prowadzona była likwidacja tzw. majątków obszarniczych i nasilała się do 1956 r. akcja „upaństwowienia” indywidualnej własności poprzez tzw. „kolektywizację wsi”. Znalazło to swoje uzasadnienie w art. 10 Konstytucji PRL z 1952 r. „PRL otacza opieką indywidualne gospodarstwa rolne, pracujących chłopów i udziela im pomocy...” w art. 12 tej ustawy dodano „PRL uznaje i ochrania indywidualną własność i prawo dziedziczenia ziemi, budynków i środków produkcji należących do chłopów, rzemieślników i chałupników.”³

Zmiana polityki rolnej po 1956 r., ale bez zmiany ustroju rolnego, zaowocowała aktami prawnymi, które miały na celu dalszą kontrolę obrotu gruntami w gospodarstwach indywidualnych i zapobieganie szkodliwym trendom pogarszania struktury agrarnej⁴. Po uchwaleniu kodeksu cywilnego system ten został skodyfikowany w II i IV księdze tego aktu prawnego. Powstałe regulacje były bardzo rygorystyczne (minimalne i podstawowe normy obszarowe), ukierunkowane na zwalczanie większej indywidualnej własności chłopskiej, a zmierzające do powiększania sektora socjalistycznego w rolnictwie⁵. Model indywidualnego gospodarstwa rolnego w latach siedemdziesiątych wynikał z uelastycznienia regulacji będącej przejawem

³ M. K o l a s a, *Spoleczno-gospodarcze skutki uregulowań prawnych dotyczących gospodarstw rolnych w latach 1944-1982*, Rejent 2008, nr 11, s. 72.

⁴ Uchwalone zostały ustawy z dnia 13 lipca 1957 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi (Dz.U. Nr 39, poz. 172) oraz ustawa z dnia 29 czerwca 1963 r. o ograniczeniu podziału gospodarstw rolnych (Dz.U. Nr 28, poz. 168), które regulowały ustrój rolny w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi. Uchylone zostały ustawą z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Przepisy wprowadzające kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 94 ze zm).

⁵ Zob. A. Stelmachowski, B. Zdziennicki, *Prawo rolne*, Warszawa 1980, s. 9 i nast.; K. Bajan, *Polityka rolna w PRL*, Warszawa 1984, s. 37 i nast.; J. Majorowicz, J. Pietrzykowski, *Zmiany w regulacji stosunków prawnych w rolnictwie*, Warszawa 1984, s. 101; J. Dziembowska, *Podstawy polityki rolnej PRL*, Warszawa 1975, s. 9 i nast.; S. Mizera, A. Poczobutt-Odlanicki, *Ceny i opłaty za grunty w miastach i na wsi*, Wyd. Prawnicze, 1974, s. 86 i nast.; J. Palwoda, *Przebudowa ustroju rolnego. Zakres działania administracji rolnej*, Warszawa 1964, s. 186 i nast.

nasilonej ingerencji państwa w sferę indywidualnych gospodarstw rolnych z uwagi na przesłankę produkcyjną⁶.

Zakreślona w drodze reformy górna granica własności indywidualnej w rolnictwie przesądziła kształt struktury agrarnej aż do 1990 r.⁷

Wyrazem realizacji określonej polityki rolnej państwa była nowelizacja w 1982 r. art. 131 k.c.⁸, który po zmianie wskazywał na konieczność uwzględniania przy tłumaczeniu i stosowaniu przepisów kodeksu cywilnego udzielonych przez państwo gwarancji własności i całkowitej ochrony indywidualnych gospodarstw rolnych. Wpływ na kształt ustroju rolnego miała również nowelizacja w 1983 r. art. 15 pkt. 3 Konstytucji⁹, który stanowił, że „Polska Rzeczypospolita Ludowa otacza opieką indywidualne rodzinne gospodarstwa rolne pracujących chłopów, gwarantuje trwałość tych gospodarstw...”. Ten kierunek zmian wskazywał na zmniejszający się zakres ingerencji państwa w obrót i kształt indywidualnych gospodarstw rolnych¹⁰.

Po okresie zdecydowanej reglamentacji własności rolniczej rok 1990 zapoczątkował daleko posuniętą liberalizację zasad obrotu nieruchomościami rolnymi, które nabywane mogły być bez kontroli dotyczącej obszaru, kwalifikacji nabywcy czy też wpływu transakcji na strukturę agrarną kraju¹¹.

⁶ K. Stefańska, *Problem struktury obszarowej indywidualnych gospodarstw rolnych w prawnej regulacji okresu transformacji ustrojowej*, [w:] *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, red. S. Prutis, Białystok 1998, s. 119.

⁷ P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie Prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 40.

⁸ Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz o uchyleniu ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz.U. Nr 11, poz. 81).

⁹ Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. z 1983 r. Nr 39, poz. 175).

¹⁰ Por. K. Stefańska, *System kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi*, Łódź 1990, s. 26 i nast.

¹¹ Zob. A. Lichorowicz, *O nowy kształt zasad obrotu nieruchomościami rolnymi w kodeksie cywilnym*, Rejent 1997, nr 6, s. 36 i nast.; A. Oleszko, B. Jeżyńska, *Przemiany strukturalne własności rolniczej w prawie polskim*, [w:] *Prawo rolne problemy teorii i praktyki*, red. R. Budzinowski, A. Zieliński, s. 123 i nast. oraz podana tam lit.; A. Oleszko, *Konstytucyjna ochrona własności rolniczej w ustawodawstwie zwykłym. Wnioski de lege ferenda*, [w:] *Konstytucyjny ustrój państwa. Księga jubileuszowa Profesora Wiesława Skrzydły*, red. T. Bojarski, E. Gdulewicz, J. Szreniawski, Lublin 2000, s. 189 i nast.

Ustawa nowelizująca kodeks cywilny z dnia 28 lipca 1990 r.¹² uchyliła niemal wszystkie przepisy ograniczające swobodę obrotu nieruchomościami rolnymi. Powierzchnia nabywanych gruntów również nie podlegała reglamentacji, ponieważ przepisy nie przewidywały minimalnych ani maksymalnych norm obszarowych. Obrót gruntami rolnymi ewoluował swobodnie, prowadząc do szkodliwych zjawisk strukturalnych w rolnictwie¹³.

W wyniku przemian zapoczątkowanych w 1989 r. ustawodawca, kierując się motywami liberalnego rynku, dokonał istotnych zmian ustrojowych w zakresie rolnictwa. Wyrazem tego było uchylenie art. 15 Konstytucji PRL¹⁴. W ten sposób umocnił się kierunek swobodnego, żeby nie powiedzieć dowolnego, obrotu nieruchomościami rolnymi.

Według zamiaru ustawodawcy modelowe znacznie dla ustroju rolnego ma stanowić regulacja przewidziana w art. 23 Konstytucji. Stanowi on, że podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne¹⁵. Wspomniany artykuł Konstytucji sprowadza się do dyspozycji o charakterze ustrojowym, chociaż jawi się bardziej jako deklaracja polityczna. Dyspozycja tego artykułu nie traktuje gospodarstw rodzinnych jako pewnego celu polityki rolnej państwa ani nie wskazuje też kierunku, w jakim powinny kształtować się zmiany. Zestawienie art. 23 Konstytucji z pojęciem ustroju rolnego wypracowanego przez doktrynę prawa rolnego¹⁶ uwypukla częściowy charakter tej regulacji. Jednoznacznie wynika z niej tylko stwierdzenie, że podstawą stosunków własnościowych w rolnic-

¹² Dz.U. Nr 55, poz. 321.

¹³ Por. A. Stelmachowski, [w:] *System prawa prywatnego*, t. III: *Prawo rzeczowe*, red. Dybowski, Warszawa 2007, s. 178 i nast.; tenże, *Współczesne zróżnicowanie własności*, *Studia Iuridica Agraria*, t. III, red. T. Kurowska, S. Prutis, Białystok 2002, s. 15; T. Kurowska, *Współczesne aspekty własności rolniczej*, *Studia Iuridica Agraria*, t. III, red. T. Kurowska, S. Prutis, Białystok 2002, s. 43.

¹⁴ Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie ustawy – Konstytucja PRL (Dz.U. z 1989 r. Nr 75, poz. 444).

¹⁵ Zob. A. Oleszko, *Uznanie rodzinnego gospodarstwa rolnego jako konstytucyjnej podstawy polskiego ustroju rolnego (uwagi do konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.)*, *Rejent* 1997, nr 5, s. 79-99; tenże, *Znaczenie rodzinnego gospodarstwa rolnego jako podstawy polskiego ustroju rolnego dla ustawodawstwa oraz orzecznictwa w sprawach rolnych (uwagi w świetle projektu Konstytucji RP)*, *Annales UMCS* 1997, nr 44, s. 87-94.

¹⁶ Wypracowane są ogólnie akceptowane elementy pojęcia ustroju rolnego, przez który rozumie się układ stosunków własnościowych w rolnictwie; form organizacji produkcji w rolnictwie oraz form organizacji rynku rolnego.

twie są gospodarstwa rodzinne, a praca rodziny rolniczej stanowi jedną z podstaw organizacji produkcji rolnej. Przepis ten nie określa innych elementów układu stosunków własnościowych w rolnictwie ani wyspecjalizowanych form organizacji produkcji, których charakter nie jest rodzinny. W cytowanym artykule pominięta została kwestia rynku rolnego, gdzie właśnie ten element ma najważniejsze znaczenie w funkcjonowaniu wspólnej polityki rolnej¹⁷.

2. Reżimy prawne wyznaczające obrót nieruchomościami rolnymi

Obrót nieruchomościami rolnymi związany jest z zmianą właściciela dokonującą się w drodze czynności prawnej. Przeniesienie własności nieruchomości może nastąpić w tzw. obrocie powszechnym na podstawie przepisów kodeksu cywilnego, jak również na gruncie szczególnych uregulowań. Przykładem *lex specialis* szczególnej regulacji dotyczącej obrotu nieruchomościami rolnymi jest ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹⁸.

2.1. Obrót powszechny

Idea szczególnej regulacji statusu prawnego rodzinnego gospodarstwa rolnego doprowadziła do zmian w zakresie obrotu gruntowego. Po 13 latach braku jakichkolwiek ograniczeń w obrocie powszechnym, w ustawodawstwie polskim wprowadzone zostały nowe zasady oddziaływania na obrót gruntami rolnymi. 16 lipca 2003 r. weszła w życie ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego¹⁹. Ustawa traktuje prawo pierwokupu i wykupu jako podstawowe instrumenty kształtujące ustrój rolny państwa²⁰. Kształtowanie tego ustroju według art. 1 ustawy

¹⁷ A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego Rzeczypospolitej w świetle artykułu 23 Konstytucji*, [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 115; tenże, *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego RP (w świetle art. 23 Konstytucji)*, Studia Iuridica Agraria, t. I, red. S. Prutis, Białystok 2000, s. 25 i nast.

¹⁸ Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700 ze zm. (dalej: u.g.n.r.).

¹⁹ Dz.U. z 2003 r. Nr 64, poz. 592 (dalej: ustawa).

²⁰ Zob. R. Sztyk, *Podstawowe zasady kształtowania ustroju rolnego*, Rejent 2003, nr 5, s. 21 i nast.; Z. Truszkiewicz, *Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, cz. 1 – Rejent 2003, nr 9, s. 48-68, cz. 2 –

polegać ma na poprawie struktury obszarowej gospodarstwa, przeciwdziałaniu nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych oraz wymogu zapewnienia prowadzenia działalności rolniczej przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach rolniczych.

Przedmiotem obrotu jest nieruchomość rolna. Zgodnie z treścią art. 2 ustawy, nieruchomościami rolnymi są nieruchomości rolne w rozumieniu kodeksu cywilnego, z wyłączeniem jednak tych nieruchomości, które przeznaczone są w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. Przepis art. 46¹ k.c. definiuje nieruchomości rolne (grunty rolne) jako nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji rolniczej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej²¹.

Dla kształtowania ustroju rolnego istotne znaczenie ma przeniesienie własności nieruchomości rolnej. Precyzyjniej, chodzi o fakt, czy nabycie gruntu rolnego ma na celu powiększenie rodzinnego gospodarstwa rolnego w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy, w którym łączna powierzchnia użytków rolnych nie jest większa niż 300 ha, a nabywana nieruchomość położona jest w gminie, w której ma miejsce zamieszkania nabywca, lub w gminie sąsiedniej (art. 3 ust. 7)²².

Dla uznania, że nabywana nieruchomość jest położona w gminie sąsiedniej, nie jest konieczne, aby obie gminy posiadały wspólną granicę. Wystarczające jest, aby nabywaną nieruchomość dzieliła od miejsca zamieszkania kupującego taka odległość, która umożliwi mu racjonalne prowadzenie działalności rolniczej w ramach tak powiększonego gospodarstwa rolnego²³.

Przy ustaleniu maksymalnej normy obszarowej dla rodzinnego gospodarstwa rolnego bierze się pod uwagę powierzchnię użytków rolnych

Rejent 2003, nr 11, s. 113-139; S. Prutis, *Kształtowanie ustroju rolnego – potrzeba nowej regulacji ustawowej*, Studia Iuridica Agraria, t. V, red. S. Prutis, Białystok 2005, s. 168 i nast.; Ł. B o b e ł, *Prawo pierwokupu w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego. Prawo i Administracja*, t. II, red. R. Budzinowski, Piła 2003, t. II, s. 223 i nast.

²¹ Zob. zwłaszcza Z. T r u s z k i e w i c z, *Wpływ planowania przestrzennego na pojęcie nieruchomości rolnej w rozumieniu kodeksu cywilnego*, Studia Iuridica Agraria, t. VI, red. S. Prutis, K. Stefańska, Białystok 2007, s. 144 i nast.

²² K. S t e f a ń s k a, *Pojęcie gospodarstwa rodzinnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, Studia Iuridica Agraria, t. V, red. S. Prutis, Białystok 2005, s. 185 i nast.

²³ Zob. wyrok SN z 29 stycznia 2008 r., IV CSK 447/07 (Lex nr 371411).

stanowiących własność (współwłasność) bądź będących w dzierżawie nabywcy. Rodzinnym gospodarstwem rolnym w rozumieniu ustawy jest gospodarstwo prowadzone przez osobę fizyczną posiadającą kwalifikację rolnicze.

Ustawodawca przyjmuje rozróżnienie pomiędzy wykształceniem rolniczym, przez które rozumie wykształcenie rolnicze co najmniej zasadnicze, a wykształceniem średnim lub wyższym. Mówiąc o wykształceniu średnim lub wyższym ustawodawca pominął określenie „rolnicze”, przez co każde wykształcenie średnie lub wyższe należy traktować jako wykształcenie rolnicze²⁴.

Brak jest podstaw do uznania, że jeżeli gospodarstwo rolne prowadzone jest przez małżonków, co jest regułą w polskich realiach, to dla uznania tego gospodarstwa za rodzinne w rozumieniu przepisów ustawy konieczne jest, aby kwalifikacje rolnicze posiadali oboje małżonkowie. W praktyce często zdarza się, że w ramach przyjętego w rodzinie podziału obowiązków tylko jedno z małżonków zajmuje się prowadzeniem gospodarstwa, drugie zaś np. prowadzi gospodarstwo domowe lub pracuje poza rolnictwem, nie legitymując się kwalifikacjami wymaganymi treścią art. 6 ust. 3 ustawy. Nie ma racjonalnych przesłanek, aby gospodarstwa w ten sposób prowadzone wyłączone były z kręgu rodzinnych gospodarstw rolnych. Wystarczające jest, aby kwalifikacjami rolniczymi legitymował się ten z małżonków, który faktycznie podejmuje decyzje w procesie gospodarowania²⁵.

W razie sprzedaży nieruchomości rolnej, która jest dzierżawiona, dzierżawcy tej nieruchomości przysługuje prawo pierwokupu, jeżeli jest nim osoba fizyczna lub spółdzielnia produkcji rolnej, a umowa dzierżawy

²⁴ Por. P. Blajer, *Wymóg kwalifikacji rolniczych w obrocie nieruchomościami rolnymi (studium prawnoporównawcze)*, Przegląd Prawa Rolnego 2008, nr 2, s. 68 i nast.; P. Czechowski, P. Wieczorkiewicz, *Problemy ingerencji prawnej w swobodę obrotu nieruchomościami rolnymi w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego i jej wpływ na interpretację ustawodawstwa krajowego*, Studia Iuridica Agraria, t. V, red. S. Prutis, Białystok 2005, s. 25 i nast.; E. Klat-Górska, *Ograniczenia w nabywaniu własności nieruchomości rolnych według ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, cz. II, Rejent 2004, nr 6, s. 73 i nast.; A. Majewski, *Problematyka kwalifikacji do prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych*, Studia Iuridica Agraria, t. IV, red. S. Prutis, B. Wierzbowski, Białystok 2005, s. 185 i nast.

²⁵ Zob. wyrok SN z 29 stycznia 2008 r., IV CSK 447/07 (Lex nr 371411).

została zawarta w formie pisemnej z datą pewną i wykonywana przez co najmniej 3 lata.

Wymóg wykonywania umowy dzierżawy przez co najmniej 3 lata, licząc od daty jej zawarcia, sprawia, że na dzierżawcy spoczywa obowiązek wykazania, iż nieruchomość ta była wykorzystywana do prowadzenia działalności rolniczej.

Dzierżawca nieruchomości rolnej może tylko wtedy skorzystać z ustawowego prawa pierwokupu, jeżeli prowadzi gospodarstwo rodzinne, a nabywana nieruchomość wejdzie w skład tego gospodarstwa²⁶.

Prawo pierwokupu nie przysługuje dzierżawcy w przypadku sprzedaży dzierżawionej nieruchomości rolnej na rzecz osoby bliskiej oraz jeżeli dojdzie do sprzedaży nieruchomości rolniczej spółdzielni produkcyjnej, a sprzedawcą jest osoba będąca członkiem tej spółdzielni, która wniosła do spółdzielni sprzedawaną nieruchomość tytułem wkładu gruntowego, spółdzielnia zaś zawarła uprzednio umowę dzierżawy, której przedmiotem był wkład gruntowy obecnego sprzedawcy.

W przypadku braku dzierżawcy lub niewykonania przez niego tego prawa, prawo pierwokupu z mocy ustawy przysługuje Agencji Nieruchomości Rolnych działającej na rzecz Skarbu Państwa.

Prawo pierwokupu przewidziane w ustawie dla dzierżawcy i Agencji nie ma zastosowania do przeniesienia gospodarstwa rolnego na zabezpieczenie (a także przewłaszczenie nieruchomości rolnej na zabezpieczenie)²⁷.

Ustawowe prawo pierwokupu dzierżawcy i prawo wykupu Agencji Nieruchomości Rolnych nie będą mogły być wykonane, jeżeli nabywcą nieruchomości rolnej jest osoba bliska zbywcy w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami²⁸. W tym wypadku ustawodawca nie wy-

²⁶ A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, Kwartalnik Prawa Prywatnego 2004, nr 2, s. 387; tenże, *W kwestii modelu prawnego instytucji kształtujących strukturę gruntową w rolnictwie (studium prawnoporównawcze)*, Studia Iuridica Agraria t. V, red. S. Prutis, Białystok 2005, s. 123 i nast.

²⁷ B. Kucia, *Przeniesienie gospodarstwa rolnego na zabezpieczenie*, Rejent 2008, nr 11, s. 26.

²⁸ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2004 r. Nr 262, poz. 2603 ze zm.). Osoba bliska zbywcy w rozumieniu art. 4 pkt 13, czyli zstępni, wstępni, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa, osoby przysposabiające i przysposobione, małżonek, który nie pozostaje we wspólności ustawowej ze sprzedającym nieruchomość oraz osoba, która pozostaje ze sprzedającym faktycznie we wspólnym pożyciu.

maga, by osoba bliska zbywcy prowadziła gospodarstwo rodzinne²⁹. Stosunek bliskości między stronami umowy powinien być stwierdzony przez notariusza w akcie notarialnym na podstawie oświadczenia stron, ponieważ stwierdzenie to wyłącza prawo pierwokupu i prawo nabycia przysługujące Skarbowi Państwa. Stwierdzenie, że strony umowy nie łączą stosunek bliskości, nakazuje notariuszowi sporządzającemu akt notarialny sprawdzić, czy nie zachodzą inne wyjątki wyłączające prawo pierwokupu i nabycia, w przeciwnym wypadku umowa może być zawarta pod warunkiem nieskorzystania przez Skarb Państwa z przysługującego mu prawa. Zawarcie bezwarunkowej umowy sprzedaży nieruchomości rolnej objętej ustawowym prawem pierwokupu powoduje bezwzględną nieważność takiej umowy.

2.2. Obrót szczególny

Nowe rozwiązania prawne w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa wprowadziła nowelizacja dokonana ustawą z dnia 6 maja 1999 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw³⁰. Zmianie uległy przepisy regulujące sprzedaż i nabywanie nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa³¹.

Wprowadzona została zasada pierwszeństwa³² w nabyciu nieruchomości Zasobu po cenie ustalonej w sposób określony w ustawie. Pierwszą kategorią podmiotów, które mogą skorzystać z tej zasady, są byli właściciele zbywanej nieruchomości lub ich spadkobiercy, jeżeli nieruchomość została przejęta na rzecz Skarbu Państwa przed dniem 1 stycznia

²⁹ A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania...*, s. 389.

³⁰ Dz.U. z 1999 r. Nr 49, poz. 484.

³¹ Do nowelizacji ustawy sprzedaż nieruchomości następowała z uwzględnieniem prawa pierwokupu, stosownie do przepisów kodeksu cywilnego oraz z uwzględnieniem prawa pierwszeństwa spółdzielni produkcji rolnej do użytkowanej przez nią nieruchomości rolnych przed dniem 31 grudnia 1993 r. Grunty, które nie zostały zbyte zgodnie ze wskazaną zasadą bądź w przypadku do których nie miało zastosowanie prawo pierwokupu, podlegały sprzedaży w trybie publicznego przetargu ustnego. W wyjątkowych okolicznościach uzasadnionych względami gospodarczymi można ustalić osobę nabywcy na podstawie przetargu ofert pisemnych. Sprzedaż nieruchomości prowadzona była z zachowaniem prawa pierwokupu dzierżawców i współwłaścicieli, szczególną pozycję w postaci prawa pierwszeństwa posiadały spółdzielnie produkcji rolnej. Zasady te zostały zmienione.

³² B. Burian, *Pierwszeństwo nabycia nieruchomości*, Kraków 2004, s. 186.

1992 r., z pewnymi wyłączeniami³³; spółdzielnia produkcji rolnej władająca faktycznie zbywaną nieruchomością, której użytkowanie ustanowione na rzecz tej spółdzielni wygasło na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy z dniem 31 grudnia 1993 r. oraz dzierżawcy zbywanej nieruchomości, jeżeli dzierżawa trwała faktycznie przez okres co najmniej 3 lat.

Istota pierwszeństwa sprowadza się do hierarchii uprawnionych do nabycia określonego prawa podmiotowego. Decyduje o kolejności, ale przede wszystkim przyznaje korzystną sytuację polegającą na możliwości nabycia prawa podmiotowego. Ustawodawca, wprowadzając zasadę pierwszeństwa, rozszerzył krąg podmiotów, które mogą z niej skorzystać, w szczególności poprzez włączenie byłych właścicieli i ich spadkobierców. Zdaje się, że przepis ten pełni funkcję zbliżoną do reprivatyzacyjnej. Ustawodawca stworzył określonym podmiotom uprzywilejowaną pozycję w zakresie możliwości nabycia nieruchomości.

Przewidziane pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości przysługuje byłemu właścicielowi (jego spadkobiercom) zbywanej nieruchomości, który utracił własność na podstawie przepisów dekretu, także wówczas, gdy Skarb Państwa ponownie przejął własność tej nieruchomości przed dniem 1 stycznia 1992 r. od kolejnego właściciela, który uzyskał akt nadania własności ziemi³⁴.

³³ Wyłączenia w stosowaniu pierwszeństwa wynikają enumeratywnie z art. 29 ust. 1 pkt 1a. Chodzi tu o wyłączenie osób i nieruchomości, o których mowa w ustawie z dnia 6 maja 1945 r. o wyłączeniu ze społeczeństwa polskiego wrogich elementów (Dz.U. Nr 17, poz. 96, Nr 34, poz. 203 i Nr 55, poz. 307 oraz z 1946 r. Nr 11, poz. 73); art. 38 w związku z ustawą z dnia 6 maja 1945 r. o majątkach opuszczonych i porzuconych (Dz.U. Nr 17, poz. 97, Nr 24, poz. 144 i Nr 30, poz. 179); art. 2 ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejściu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz.U. Nr 3, poz. 17, ze zm.; art. 2 dekretu z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i pominiętych (Dz.U. Nr 13, poz. 87, ze zm.; art. 1 dekretu z dnia 5 września 1947 r. o przejściu na własność Państwa mienia pozostałego po osobach przesiedlonych do ZSRR (Dz.U. Nr 59, poz. 318, z 1949 r. Nr 53, poz. 404 oraz z 1969 r. Nr 13, poz. 95); art. 38 ust. 3 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159, z 1972 r. Nr 27, poz. 193 oraz z 1974 r. Nr 14, poz. 84); art. 2 ust. 1 lit. b dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13, z 1946 r. Nr 49, poz. 279, z 1957 r. Nr 39, poz. 172 oraz z 1968 r. Nr 3, poz. 6).

³⁴ Zob. wyrok SN z 13 grudnia 2006 r., II CSK 302/06 (OSNC 2007, nr 11, poz. 170).

Zgodnie z orzeczeniem sądu apelacyjnego w Poznaniu, skoro ustawodawca nie wprowadził terminu „ostatni właściciel”, to brak jest podstaw do zewężającej wykładni art. 29 ust. 1 pkt 1 u.g.n.r., aby zasięgiem tej normy prawnej objąć wyłącznie osoby, które w sposób właścicielski władały nieruchomością przed ponownym uzyskaniem własności przez Skarb Państwa bezpośrednio przed 1992 r. i tylko takie osoby uznać za „byłych właścicieli”.³⁵

Pojęcie „były właściciel zbywanej nieruchomości” obejmuje zarówno ostatniego właściciela przed przejściem na rzecz Skarbu Państwa, jak i poprzednich właścicieli. Używając określenia „były właściciel”, ustawodawca odniósł je do pierwotnych właścicieli, którzy w wyniku aktów nacjonalizacyjnych wydanych po drugiej wojnie światowej utracili własność nieruchomości rolnych bez ekwiwalentu. Takiego rozumienia wyrażenia „były właściciel” nie może zmienić okoliczność, że po przejściu od tych osób własności nieruchomości Skarb Państwa przyznał ją innym osobom w ramach tzw. parcelacji, a następnie ponownie przejął tę własność na przykład w wyniku wywłaszczenia lub postępowania scaleniowego. Przeciwnie stanowisko prowadziłoby do nieuzasadnionego zróżnicowania pozycji prawnej byłych właścicieli. Tym, w stosunku do których Skarb Państwa pozostał właścicielem od chwili przymusowego przejścia, przysługiwałoby pierwszeństwo, natomiast grupie byłych właścicieli, w stosunku do których Skarb Państwa po przymusowym przejściu własności nieruchomości rozporządził nimi na rzecz osób trzecich, a następnie ponownie przejął własność, pierwszeństwo nie przysługiwałoby³⁶.

Zwrot „nieruchomości przejęte na rzecz Skarbu Państwa” obejmuje grunty, które przechodziły z mocy samego prawa, na podstawie orzeczeń sądowych, aktów administracyjnych lub zdarzeń cywilnoprawnych³⁷.

Oprócz przedstawionej wyżej zasady pierwszeństwa uregulowanej w art. 29 ust. 1 ustawy, skorzystanie z której prowadzi do nabycia własności

³⁵ Zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 7 lutego 2007 r., I ACa 653/06, lex nr 446241.

³⁶ Zob. uzasadnienie wyroku SN z dnia 13 grudnia 2006 r., II CSK 302/06 (OSNC 2007, nr 11, poz. 170).

³⁷ Zob. uchwałę TK z dnia 18 czerwca 1996 r., W 19/95, (Dz.U. z 1996 r. Nr 91, poz. 441); J. Frel ich, *Zasada pierwszeństwa wyrażona w art. 43 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami w świetle uchwały nr W 19/95 Trybunału Konstytucyjnego*, Rejent 1998, nr 10, s. 88.

nieruchomości w trybie bezprzetargowym, z pierwszeństwem w ustawie spotykamy się jeszcze w przypadku sprzedaży przez Agencję nieruchomości Skarbu Państwa w trybie przetargowym. Osoba nabywcy może być ustalona na podstawie przetargu ofert pisemnych. W przypadku zgłoszenia kilku równorzędnych ofert pierwszeństwo ma osoba podlegająca przepisom o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz pracownik i spółka pracowników zlikwidowanego państwowego przedsiębiorstwa gospodarki rolnej, nabywający nieruchomość rolną w celu powiększenia lub utworzenia gospodarstwa rolnego.

Orzecznictwo wyraża przekonanie, że umowa zawarta z naruszeniem ustawowo określonej procedury jest nieważna mimo braku sprzeczności treści bądź celu umowy z ustawą³⁸. Naruszenie zaś pierwszeństwa przewidzianego w art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r. przy zawieraniu umowy sprzedaży nieruchomości rolnej nie powoduje jej nieważności. Zdaniem sądu przepisy tej ustawy nie tworzą elementów procedury mającej poprzedzać umowę z osobą uprzywilejowaną lub osobą trzecią, dla powstania pierwszeństwa nie jest bowiem niezbędne przeprowadzenie sformalizowanej w ustawie procedury wstępnej³⁹.

Agencji przysługuje niezmiennie od chwili uchwalenia ustawy prawo pierwokupu nieruchomości rolnych przy „odsprzedaży” przez nabywcę w okresie 5 lat od nabycia jej od Agencji⁴⁰.

Liczne nowelizacje regulacji ustawowej świadczą o poszukiwaniu przez ustawodawcę ciągle nowych rozwiązań, które zapewniłyby skuteczną realizację polityki rolnej państwa.

³⁸ Zob. wyrok SN z 13 września 2001 r. IV CKN 381/00 (OSNC 2002, nr 6, poz. 75).

³⁹ Zob. uchwałę SN z 21 grudnia 2006 r. III CZP 121/06 (OSNC 2007, nr 10, poz. 149).

⁴⁰ 13 lutego 2008 r. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP wykonywania przez Agencję Nieruchomości Rolnych prawa odkupu na podstawie art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Wniosek dotyczy stwierdzenia niezgodności tego artykułu ustawy z kilkoma artykułami Konstytucji (art. 2, art. 21 ust. 1, art. 64 w związku z art. 31 ust. 3) i formułuje zarzut niekonstytucyjności prawa odkupu nieruchomości rolnych wykonywanych przez ANR jako powiernika Skarbu Państwa w odniesieniu do mienia tworzącego Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa. W uzasadnieniu wniosku czytamy m.in., że wspomniany przepis ustawy nie określa sytuacji, w których ANR może korzystać z tego prawa, a także, iż odkupując sprzedane uprzednio nieruchomości, Agencja może działać w celach spekulacyjnych.

3. Znaczenie oraz wpływ prawa wspólnotowego na swobodę umów odnoszących się do obrotu nieruchomościami rolnymi

Zgodnie z art. 295 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską z 27 marca 1957 r. (TWE)⁴¹ traktat nie narusza w żaden sposób przepisów państw członkowskich dotyczących reżimu własności mienia.

W ujęciu TWE przez stosunki własnościowe należy rozumieć wszelkie istotne elementy przepisów własnościowych w znaczeniu konstytucyjnym. Wchodzą tu zatem zarówno przepisy dotyczące własności prywatnej, wywłaszczenia lub innych form uspołecznienia, jak też przepisy dotyczące korzystania z własności⁴².

Z uwagi na treść art. 295 TWE nie istnieją wszakże akty prawa wtórnego poświęcone wprost własności czy obrotowi nieruchomościami rolnymi. Nie oznacza to jednak, że zagadnienia struktury gruntowej rolnictwa nie są przedmiotem regulacji Unii Europejskiej (UE).

Rozbudowane unijne ustawodawstwo strukturalne jest tego najlepszym przykładem. Począwszy od II Planu Mansholta z 1968 r. obrót nieruchomościami rolnymi w UE powinien prowadzić do koncentracji gruntów rolnych, jednakże w ramach gospodarstw o charakterze rodzinnym, oraz winien zapewniać obejmowanie gospodarstw rolnych przez osoby legitymujące się kwalifikacjami zawodowymi umożliwiającymi prowadzenie racjonalnej, nowoczesnej gospodarki rolnej⁴³.

Postulat koncentracji gruntów miał za zadanie stworzenie optymalnej pod względem obszarowym struktury gospodarstw rolnych. Nie można go utożsamiać wyłącznie z metodą zapobiegania nadmiernemu rozdrobnieniu gospodarstw rolnych. Mieści się w nim również chęć ustanowienia mechanizmów przeciwdziałających nadmiernej koncentracji gruntów.

Po utworzeniu Unii Europejskiej wprowadzenie bezpośredniej ochrony prawa własności nastąpiło z wejściem w życie Traktatu z Maastricht

⁴¹ Tekst skons. Dz.Urz. UE C 321/37 z dnia 29 grudnia 2006 r.

⁴² M. Bednarek, B. Kordasiewicz, *Polskie prawo obrotu gruntami na tle standardów europejskich i postanowień wiążących Polskę umów międzynarodowych*, Studia Prawnicze 1996, nr 1-4, s. 245.

⁴³ A. Lichorowicz, *Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11 IV 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej*, Studia Iuridica Agraria, t. IV, Białystok 2005, s. 9 i nast.

w 1993 r. W art. 6 ust. 2 chroni on prawa podstawowe, które gwarantowane są przez Europejską Konwencję Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (EKPC), a które także wywodzą się ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich. Podczas konferencji w Amsterdamie w 1997 r. zmieniając traktat o Unii Europejskiej (TUE) do art. 6 dodano ust. 1, który chroni prawo własności nie tylko jako zasadę wynikającą ze wspólnej tradycji konstytucyjnej państw członkowskich, ale gwarantuje ochronę jako zasada instytucjonalna. Statuując zasadę instytucjonalną, art. 6 TUE sprawia, że gwarancje ochrony prawa własności nie są równoległe wobec art. 295 TWE. Wspomniany art. 6 TUE nie kształtuje wprost treści prawa własności, jako prawa podstawowego, chociaż – chroniąc rozporządzanie własnością – określa granice, w jakich państwo może realizować swoje uprawnienia wynikające z art. 295 TWE. W doktrynie prawa europejskiego powszechnie uznaje się, że przepis art. 295 TWE nie stanowi gwarancji prawnej własności, ale też nie blokuje stworzenia takiej gwarancji⁴⁴.

Warto podkreślić, że ujęcie prawa własności jako prawa podstawowego ma taki skutek, iż nie tylko winno być ono respektowane przez wspólnotowe instytucje oraz państwa członkowskie, ale winno być chronione. Na gruncie art. 295 trudno jest wywieść jakieś uprawnienia instytucji UE poza nakazem nienaruszania reżimu własności w państwach członkowskich. Pamiętać jednak należy o związkach między własnością a procesem integracji gospodarczej w ramach Wspólnoty. To właśnie proces integracji gospodarczej zakreśla granice, w jakich państwa członkowskie mogą swobodnie kształtować własnościowy porządek prawny, ponieważ nie pozwala on na naruszanie zasad wspólnotowego prawa. Państwa członkowskie, kreując prawo własności, nie są całkowicie niezależne. Uprawnienia poszczególnych państw członkowskich wynikające z art. 295 TWE nie wyłączają obowiązku działania w zgodności z podstawowymi zasadami traktatowymi⁴⁵.

⁴⁴ A. Jurcewicz, *Własność w ujęciu prawa wspólnotowego – zarys*, Studia Iuridica Agraria, t. V, red. S. Prutis, Białystok 2005, s. 69 i nast.

⁴⁵ Wyrazem tego kierunku jest przede wszystkim wyrok TK z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99 (OTK 2001, nr 1, poz. 5).

Przedstawiciele doktryny prawa rolnego zwracają uwagę, że ustawodawstwo europejskie wywiera istotny wpływ na rozwiązania wewnętrzne krajów członkowskich w zakresie ustawodawstwa rolnego, także na te dziedziny i instytucje, w które bezpośrednio nie ingeruje. Oddziaływanie takie można zauważyć w procesie wykładni prawa wewnętrznego, gdzie wykładnia oparta na unijnych źródłach i zasadach prawa dominuje nad odpowiednimi zasadami, które wypracowane są przez prawo wewnętrzne. Rozwiązania ustawodawstw krajów członkowskich w zakresie prawa rolnego, mimo że nie wchodzą w obręb prawa wewnętrznego nieobjętego bezpośrednią integracją prawa UE, ulegają uniformizacji. Również w wewnętrznych, tradycyjnych instytucjach prawa prywatnego, przy pomocy których Unia decyduje się realizować swe cele w zakresie wspólnej polityki rolnej, zaczynają się pojawiać w coraz większym stopniu elementy o charakterze publicznoprawnym⁴⁶.

4. Wnioski

Nie ulega wątpliwości, że przyjęty przez ustawodawcę ustrój rolny powinien jednoznacznie określać treść oraz zakres regulacji prawnorolnych. Zasady ustroju rolnego określone w Konstytucji powinny zostać sprecyzowane w ustawodawstwie zwykłym, mającym praktyczne znaczenie dla stosunków prawnorolnych. Mimo różnego sposobu podejmowania prób kwalifikacji elementów ustroju rolnego w dekreście z 1944 r. czy wreszcie w ustawie z 2003 r. – motywy ustawodawcy nie były co do zasady przestrzegane. Wyrazem tego jest już dekret z 1944 r. statuujący przez prawodawcę, że państwo gwarantuje ochronę i uregulowanie własności rolniczej w „oparciu o silne, zdrowe i zdolne do wydajnej produkcji gospodarstwa rolne”, chociaż ówczesna polityka rolna zaprzeczała tym deklaracjom. Praktycznie do 1957 r. cywilnoprawny obrót nieruchomościami rolnymi był prawie niemożliwy, a po tej dacie, mimo wejścia w życie kodeksu cywilnego, w pełni reglamentowany administracyjnie⁴⁷.

⁴⁶ A. Lichorowicz, *Problematyka prawna harmonizacji polskiej regulacji obrotu gruntami rolnymi z ustawodawstwem Unii Europejskiej w przedmiocie struktur agrarnych*, [w:] *II Kongres Notariuszy Rzeczypospolitej Polskiej. Referaty i opracowania*, red. R. Szttyk, Poznań-Kluczbork 1999, s. 150 i nast. oraz literatura tam podana.

⁴⁷ Sprzedaż nieruchomości rolnej z zasobu Państwowego Funduszu Ziemi w trybie ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi

Przepis art. 23 Konstytucji, mimo że kształtuje ustroj rolny, który ma być oparty na gospodarstwach rodzinnych, jest tylko deklaracją polityczną, niemającą właściwego odzwierciedlenia w ustawodawstwie zwykłym po 1997 r. Ponieważ ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego nie daje podstaw do budowania ustroju rolnego, gdyż ogranicza ten ustroj do wąsko pojętego obrotu rodzinnymi gospodarstwami rolnymi, bez uwzględnienia współczesnych wymagań rolnictwa komplementarnego⁴⁸. W istocie zapewnia tylko nadmierną ingerencję Skarbu Państwa w obrót nieruchomościami rolnymi.

Ochrona własności rolniczej bez wątpienia powinna stanowić podstawowy element ustroju rolnego. Poddanie tego obrotu zasadom swobodnego rynku doprowadziło w warunkach polskich do dalszej degradacji rolnictwa zarówno pod względem obszarowym, jak i produkcyjnym. Ścisłe połączenie elementów odnoszących się do ochrony własności rolniczej powinno być rozumiane nie tylko w aspekcie obszarowym takich gospodarstw, wymaganych do ich prowadzenia, ale w równym stopniu kształtować elementy proprodukcyjne w ramach rozwoju obszarów wiejskich.

oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (Dz.U. Nr 17, poz. 71 ze zm.) wymagała wydania decyzji administracyjnej wskazującej kandydata na nabywcę. Ostateczna decyzja administracyjna stanowiła przesłankę zawarcia umowy sprzedaży. Oznaczało to, że brak przedmiotowej decyzji albo wydanie jej po dacie zawarcia umowy skutkowało bezwzględną nieważnością umowy sprzedaży.

⁴⁸ Zob. ustawę z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz.U. z 2007 r. Nr 64, poz. 427 ze zm.); E. Tomkiewicz, *Polityka rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013 (perspektywy na tle dotychczasowej ewolucji ustawodawstwa)*, Studia Iuridica Agraria, t. VI, red. S. Prutis, K. Stefańska, s. 23 i nast.