

STUDIA
IURIDICA
AGRARIA

STUDIA IURIDICA
AGRARIA
TOM VIII

Redakcja tomu:
prof. dr hab. Stanisław Prutis
dr hab. Teresa Kurowska



Temida2
Białystok 2010

ROCZNIK
STOWARZYSZENIA PRAWNIKÓW AGRARYSTÓW

Komitet Redakcyjny:

Alina Jurcewicz, Małgorzata Korzycka–Iwanow, Aleksander Lichorowicz,
Stanisław Prutis – redaktor naczelny, Andrzej Zieliński

Rada Programowa Wydawnictwa Temida 2:

Leonard Etel, Marian Grzybowski, Adam Jamróz, Dariusz Kijowski, Cezary Kosikowski, Adam Lityński, Emil Pływaczewski, Stanisław Prutis, Eugeniusz Ruśkowski, Walerian Sanetra, Halina Świączkowska, Bogdan Wierzbicki

Redaktor naukowy Wydawnictwa Temida 2:
Halina Świączkowska

ISSN 1642–0438

Opracowanie graficzne i typograficzne:

Jerzy Banasiuk

Projekt okładki:

Andrzej Skarzyński

Redakcja techniczna:

Jerzy Banasiuk

Korekta:

Bogumiła Mancewicz

Wydawca: Temida 2

Przy współpracy i wsparciu finansowym
Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku

© Copyright by Temida 2

Białystok 2010

Żadna część tej pracy nie może być powielana i rozpowszechniana w jakiegokolwiek formie i w jakikolwiek sposób (elektroniczny, mechaniczny), włącznie z fotokopowaniem – bez pisemnej zgody wydawcy.

Spis treści

<i>Aleksander Lichorowicz,</i> Perspektywy nowej regulacji obrotu gruntami rolnymi (uwagi wprowadzające)	7
<i>Teresa Kurowska,</i> Ochrona gospodarstwa rodzinnego – uwagi <i>de lege lata</i> i <i>de lege ferenda</i>	14
<i>Zygmunt Truszkiewicz,</i> Regulacja prawna obrotu nieruchomościami rolnymi między żyjącymi – uwagi <i>de lege ferenda</i>	30
<i>Paweł Czechowski, Adam Niewiadomski,</i> Gospodarstwo rolne jako masa majątkowa.....	47
<i>Piotr Michał Kosmęda,</i> Zmiany w strukturze obszarowej i własnościowej gospodarstw rolnych po wejściu w życie nowelizacji kodeksu cywilnego z 28 lipca 1990 r.....	60
<i>Jerzy Bieluk,</i> Opodatkowanie sprzedaży nieruchomości rolnych podatkiem dochodowym od osób fizycznych	81
<i>Stanisław Prutis,</i> Skuteczność ochrony prawnej uprawnionych do korzystania ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich	93
<i>Dorota Milanowska,</i> Renty strukturalne na gruncie prawa niemieckiego.....	115
<i>Jerzy Bieluk, Dorota Łobos–Kotowska,</i> Posiadanie gruntów rolnych jako warunek nabycia prawa do płatności bezpośrednich	137
<i>Marek Stańko,</i> Problemy prawne dywersyfikacji gospodarstw rolnych w Polsce.....	150
<i>Rafał Michałowski,</i> Zadania Agencji Nieruchomości Rolnych oraz ich realizacja	166

Dorota Łobos-Kotowska

Sprawozdanie z XXV Europejskiego Kongresu i Kolokwium Prawa Rolnego

Queens' College, Cambridge, 23–27 września 2009 r.187



Foto © Jerzy Banasiuk

Perspektywy nowej regulacji obrotu gruntami rolnymi (uwagi wprowadzające)

Gdyby zestawić rozwój ustawodawstwa rolnego PRL i III Rzeczypospolitej, to ze zdziwieniem można by zauważyć, że w PRL ingerencja ustawodawcy w sprawy strukturalne rolnictwa była szersza i intensywniejsza niż w III Rzeczypospolitej.

Wynikało to z dwóch powodów: z jednej strony starano się ukształtować ramy prawne dla rozszerzenia, kosztem gospodarstw indywidualnych, sektora „socjalistycznego” w rolnictwie. Z drugiej, strony dążeniem władz było zahamowanie procesu rozdrabniania gruntów rolnych i zabezpieczenie istnienia gospodarstw zdolnych do produkcji towarowej. RWPG domagała się wszak stale od Polski żywności.

Z kolei w III Rzeczypospolitej kwestia prawnej regulacji problemów strukturalnych w rolnictwie traktowana jest przez ustawodawcę nieco po macoszemu. Uwaga ustawodawcy koncentruje się przede wszystkim na możliwie racjonalnym zarządzaniu Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa. Natomiast aktywne oddziaływanie na strukturę gruntową gospodarstw chłopskich jest stosunkowo ograniczone, co jest konsekwencją liberalistycznych założeń polityki rolnej Unii Wolności, które legły u podstaw noweli kodeksu cywilnego z 26.VII.1990 r. regulującej obrót gruntami rolnymi. W rezultacie aktywne oddziaływanie na strukturę agrarną sprowadza się aktualnie przede wszystkim do rent strukturalnych, o stosunkowo niewielkim oddziaływaniu praktycznym, czy też do przepisów ustawy z 11.IV.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, stanowiących w znacznym stopniu porażkę ustawodawcy.

W ustawodawstwie rolnym III Rzeczypospolitej dostrzegamy natomiast szybki rozwój przepisów regulujących proces produkcyjny w rolnictwie czy też organizację rynków rolnych, które to przepisy były przecież znacznie słabiej rozwinięte w PRL. Wiąże się to z koniecznością harmonizacji i dostosowania polskiego ustawodawstwa rolnego do znacznie nowocześniejszych i stojących na wyższym stopniu rozwoju standardów europejskich.

Pierwsze rozwiązania mające, w zamiarze ustawodawcy, oddziaływać na polską strukturę agrarną, zwłaszcza w swej pierwotnej wersji z 29.VI.1963 i 23.IV.1964 r., miały niewątpliwie charakter nadmiernie rygorystyczny. Dlatego też ulegały stop-

niowemu łągodzeniu już w trakcie przemian ustrojowych w PRL (1971, 1982), by swoją ostateczną wersję osiągnąć w wyniku nowelizacji kodeksu cywilnego z 26. VII.1990 r. – dokonanej już w okresie III Rzeczypospolitej.

Procesu tego dokończyło znane orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 31. I.2001 r. uznające niekonstytucyjność szczególnego porządku dziedziczenia gospodarstw rolnych zawartego w Tytule X Księgi IV kc. Kwestie te są w środowisku polskich agrarystów powszechnie znane i szersze ich omawianie w tym miejscu miało by się z celem.

Warto natomiast, konkludując, stwierdzić, że w chwili obecnej proces deregulacji zasad obrotu gruntami rolnymi zaszedł bardzo daleko. Obrót ten jest w znacznej mierze swobodny, zarówno jeśli chodzi o wymóg kwalifikacji rolniczych, jak i dopuszczalność podziału gospodarstwa. Sytuacja ta wywołuje zarówno krytykę Trybunału Konstytucyjnego¹, jak i Sądu Najwyższego². Źle też była widziana przez ekspertów z Unii Europejskiej w trakcie przygotowywania członkostwa Polski w UE.³

Dodajmy, że w większości krajów Europy zachodniej (m.in. Francja, Niemcy, Hiszpania, Włochy, Szwajcaria, Szwecja, Dania, Finlandia, Norwegia) obrót gruntami rolnymi jest szczegółowo, czasem wręcz kazuistycznie, uregulowany i podlega daleko posuniętej kontroli strukturalnych skutków poszczególnych transakcji zbycia gruntów rolnych, kontroli znacznie surowszej niż w Polsce.

Ta polska „cisza” legislacyjna dotycząca obrotu gruntami rolnymi trwająca zasadniczo od 1990, a w szczególności od 2001 r., zaczyna ostatnio być zakłócana w związku z pracami rekodyfikacyjnymi nad kodeksem cywilnym, a w szczególności reformą prawa rzeczowego i spadkowego.

Dokonane już w 2009 r. rozszerzenie kręgu spadkobierców ustawowych, które w istotny sposób może zwiększyć ilość osób pretendujących do otrzymania w naturze części gospodarstwa rolnego, jak też plany wprowadzenia tzw. zapisu windykacyjnego, która to instytucja pozwoli spadkodawcy przekazywać w testamentie określone działki rolne wskazanym przez siebie osobom, spowodowały, że problem ochrony bytu gospodarstwa rolnego zarówno w postępowaniu spadkowym jak też na gruncie prawa rzeczowego (aktualne art. 213–217 kc.) nabrał ponownie aktualności. Fakt ten biorą pod uwagę zarówno sekcja prawa rzeczowego, jak i prawa spadkowego w Komisji Kodyfikacyjnej kc.

Jest więc niewątpliwą zasługą organizatorów konferencji w Milówce, iż podjęli wysiłek stworzenia warunków do dyskusji w środowisku polskich agrarystów nad tak doniosłą kwestią dalszego losu przepisów regulujących obrót gruntami rolnymi.

1 Por. wyrok z 5.IX.2007 r., sygn. P 21/06, uzasadnienie pkt 5.3

2 Zob. uchwałę SN z dnia 20.VII.1995 r., III CZP 88/95, OSNCP 1995, nr 11, poz.163

3 Stwierdzał to wyraźnie znany w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku tzw. Plan Fischlera

Stąd w tym miejscu winniśmy serdecznie podziękować p. prof. T. Kurowskiej i Jej Współpracownikom z Katedry Prawa Rolnego Uniwersytetu Śląskiego za trud i wysiłek, jaki włożyli w organizację konferencji w Milówce.

Walog naukowy konferencji podniosły niewątpliwie wystąpienia p. prof. M. Pazdana i p. dr hab. J. Góreckiego z Katedry Prawa Cywilnego Uniwersytetu Śląskiego, którzy zapoznali uczestników konferencji z aktualnymi trendami zmian w prawie spadkowym, mającymi przecież, jak wyżej wspomniano, istotny wpływ na dalszy kształt przepisów o obrocie gruntami rolnymi.

Z kolei o pracach Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego nad art. 213–217 kc. poinformował uczestnik konferencji, a członek zespołu prawa rzeczowego Komisji Kodyfikacyjnej dr hab. Z. Truskiewicz z Katedry Prawa Rolnego Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Gdyby spojrzeć z perspektywy czasu na wyniki konferencji, na poglądy jej uczestników, to stwierdzić wypada, co dla mnie było zresztą zaskoczeniem, że poglądy co do przyszłego kształtu przepisów o obrocie gruntami rolnymi nie są wcale jednolite, a nawet wręcz przeciwnie i że w konsekwencji nie udało się ustalić tu pewnej *communis opinio*.

Pewną niespodzianką były dla mnie poglądy niektórych uczestników konferencji, opowiadające się za swobodnym obrotem gruntami rolnymi, nawiązujące tu do modelu anglosaskiego, z argumentacją, iż rygoryzm w kwestii obrotu rolnego doprowadzi do obchodzenia przepisów, a w konsekwencji do nieformalnego obrotu gruntami rolnymi, który był przecież plagą naszego porządku prawnego przez dziesiątki lat.

Ustosunkowując się do tego poglądu, stwierdzić wypada, iż przemiany strukturalne ostatniego dwudziestolecia doprowadziły niewątpliwie do pewnej koncentracji gruntów chłopskich.⁴ Statystyczna, przeciętna wielkość gospodarstwa rolnego w Polsce waha się wszak w granicach 8–10 ha, a nie jak dawniej, w granicach 5 ha. Wzmocniła się również grupa gospodarstw w granicach 25–30 ha. Właściciele właśnie tych gospodarstw zdają sobie najlepiej sprawę, iż warunkiem opłacalności ich gospodarstw jest utrzymywanie ich na takim właśnie poziomie obszarowym. Można w związku z tym zakładać, iż będą oni wystrzegać się nieracjonalnych podziałów swych gospodarstw.

Równocześnie jednak, zwłaszcza w Polsce centralnej i południowo-wschodniej, ciągle przeważają gospodarstwa drobne, często o charakterze samozaopatrzeniowym. Proces likwidacji bądź restrukturyzacji tych gospodarstw nie może być wyłączony spod kontroli ustawodawcy.

4 Por. obszernie i pogłębione studium tej kwestii zawarte w pracy zbiorowej pod red. B. Głębockiego, *Przestrzenna transformacja struktury agrarnej a wielofunkcyjny rozwój wsi w Polsce*, Poznań 1998.

Miały również miejsce, w toku konferencji, wystąpienia opowiadające się za pewnym, niekiedy istotnym, zaostreniem aktualnej kontroli obrotu gruntami rolnymi, które nie wywołały zresztą szczególnej krytyki.

Wydaje się, że o definitywnym kształcie regulacji obrotu gruntami rolnymi zdecydują nie wymogi natury prawnej. Omawiany tu problem jest również problemem natury politycznej.

Z jednej strony należy bowiem liczyć się z faktem, iż po 2017 r. zakończy się okres „ochrony” polskiego rolnictwa i obywatele Unii Europejskiej będą mogli nabywać grunty rolne położone na terenie Polski na tych samych zasadach co obywatele polscy. Problem ten spędza sen z powiek, moim zdaniem nadmiernie, zwłaszcza ugrupowaniom chłopskim, mającym przecież istotny wpływ na kierunki działalności Ministerstwa Rolnictwa.

Z drugiej strony trzeba będzie podjąć perspektywiczną decyzję, co najmniej na najbliższe ćwierć wieku, co do przyszłego modelu gospodarstwa rolnego. Art. 23 Konstytucji opowiada się tutaj w sposób jednoznaczny za modelem gospodarstwa rodzinnego. W praktyce jednak ochrona tych gospodarstw, także w sensie prawnym, jest słabo rozbudowana. W praktyce okazuje się natomiast, iż duże gospodarstwa o charakterze przemysłowym mają znacznie większą siłę przebicia i są dyskretnie preferowane przez władze terenowe.

Dodajmy, iż trendy unijne, wyrażane już od dawna choćby w II Planie Mansholta, opowiadają się raczej za dużymi wielusethektarowymi gospodarstwami, których rodzinny charakter ulega, z natury rzeczy, osłabieniu. Stąd wypada liczyć się z pewnymi sprzecznościami pomiędzy krajową polityką strukturalną a polityką unijną, rysującymi się zresztą już w chwili obecnej. Może to postawić Polskę, w stosunkowo niedalekiej przyszłości, przed koniecznością ponownego podjęcia decyzji politycznych w przedmiocie modelu gospodarstwa rolnego.

Jest rzeczą oczywistą, że grupa dużych gospodarstw zainteresowana jest pełną swobodą obrotu, a zwłaszcza zniesieniem krepujących ją maksymalnych pułapów własności gruntów rolnych.

Natomiast słabsze gospodarstwa rodzinne wymagają, z natury rzeczy, większej ochrony ustawodawcy, zwłaszcza jeśli chodzi o ochronę stabilności ich bytu, która może być zagrożona w wyniku zbyt liberalnych zasad obrotu, a zwłaszcza podziału gospodarstw rolnych. Właśnie ochrona gospodarstw o charakterze rodzinnym leży u podstaw rygorystyki kontroli obrotu gruntami rolnymi w krajach Europy zachodniej.

Nie ulega wątpliwości, iż stosunkowo niewielkie gospodarstwa o charakterze rodzinnym będą przez następne dziesięciolecia stanowiły strukturalną podstawę pol-

skiego rolnictwa. I dlatego ciągle istnieje zapotrzebowanie na racjonalnie ukształtowane przepisy w przedmiocie obrotu gruntami rolnymi

Uczestnicy konferencji byli w pełni świadomi faktu, że decyzja o charakterze politycznym, decyzja co do przyszłego, wiodącego modelu gospodarstwa rolnego w Polsce stanowi pewne „*prius*” w stosunku do dyskusji na temat konkretnych regulacji w dziedzinie obrotu gruntami rolnymi. Bez decyzji w tej sprawie dyskusja prawników co do bardziej konkretnych, szczegółowych rozwiązań dotyczących obrotu gruntami rolnymi pozostaje zawieszona w próżni.

Pragnąłbym na koniec, w tych uwagach wprowadzających, dać jak najbardziej ogólnie wyraz swemu stanowisku w tej kwestii:

Otóż pewnikiem jest, jak już wspomniano, że wieś polska jest nadal przeludniona i że niezbyt duże gospodarstwa rodzinne są na niej czynnikiem dominującym. Pewne ukierunkowane ramy prawne obrotu gruntami rolnymi stanowią *conditio sine qua non* „sterowania pozytywnego” przemianami strukturalnymi w rolnictwie.

Nie znaczy to, bym wypowiadał się w tej kwestii za rozwiązaniami rygorystycznymi. Dałem temu wyraz w licznych publikacjach.⁵ W tym miejscu ograniczę się tylko do kilku uwag i postulatów o charakterze generalnym, wskazujących na kierunki przyszłego rozwoju ustawodawstwa w przedmiocie obrotu gruntami rolnymi:

- 1) Rozwiązania regulujące obrót gruntami rolnymi winny dążyć do tego, by pozytywne efekty postępującego w Polsce procesu koncentracji gruntów nie ulegały dekompozycji w wyniku nieracjonalnych strukturalnie transakcji (zwłaszcza podziałów);
- 2) Należałoby dalej stworzyć rozwiązania prawne ułatwiające właścicielom małych, niezwyotnych („samozaopatrzeniowych”) gospodarstw rolnych podjęcie i realizację decyzji, czy likwidują gospodarstwo, czy też zamierzają je powiększyć i dołączyć do grupy gospodarstw nastawionych na produkcję rynkową;
- 3) Mając na uwadze możliwość spekulacyjnego wykupywania gruntów rolnych w Polsce, w tym również przez kapitał niepolski, należałoby stworzyć instrumenty kontroli co do osoby nabywcy, wielkości gospodarstwa tudzież gwarancji prawidłowego, rolniczego wykorzystywania nabytych gruntów. Przeciwwstawiałbym się natomiast wprowadzaniu sztywnych, generalnych norm obszarowych o charakterze *non plus ultra*. Każda transakcja winna tu być traktowana indywidualnie i z uwzględnieniem specyfiki lokalnej;

5 Zob. ostatnio A. Lichorowicz, Prawna regulacja obrotu gruntami rolnymi – ocena stanu aktualnego, postulaty *de lege ferenda*, Przegląd Legislacyjny 2009, nr 1–2, s.11 i nast.

- 4) Należałoby wreszcie zachować, przynajmniej co do zasady, jednolitość regulacji, podobny zakres ingerencji ustawowej zarówno w obrót *inter vivos*, jak i *mortis causa*. Nie można doprowadzać do sytuacji, gdy jeden z tych kierunków obrotu gruntami rolnymi podlega dalej posuniętej kontroli, a drugi traktowany jest bardziej liberalnie. Oczywiście chodziłoby tutaj o zasady. Szczegóły regulacji mogłyby się różnić (np. w wypadku transakcji rodzinnych).

Na koniec należy jeszcze raz podkreślić naukowy i legislacyjny walor konferencji w Milówce. Doprowadziła ona niewątpliwie do konfrontacji stanowisk różnych autorów. Stworzyła z pewnością podstawy do uświadomienia sobie przez specjalistów z zakresu prawa rolnego i cywilnego podstawowych problemów o charakterze generalnym, w tym także politycznym, których wstępne rozwiązanie jest warunkiem racjonalności nowych rozwiązań regulujących obrót gruntami rolnymi.

Można żywić nadzieję, że stworzona została podstawa do dalszych prac nad nowym, racjonalnym modelem prawnej regulacji obrotu gruntami rolnymi w Polsce.

The commerce of agricultural holdings – the persepectives of new legal regulation

Summary

The paper contains the introductory remarks delivered by the author at the opening of conference consecrated to legal problems of commerce of agricultural holdings which took place at Miłówka in May 2009.

The regulation in question, very well developed in Poland in the period 1960–1990, actually is in full decline – reduced to some articles dispersed at random in different legal acts.

The actual legislative works of ministerial commission which prepare the new version of Polish Civil Code had opened again the problem of the unification and revision of the regulation in question . The author realizes the fact that in Polish doctrine there is no unanimity concerning the control of commerce of agricultural holdings. The opinions vary from the postulate of very rigorous control to the postulate of free trade of agricultural holdings.

The critical analysis of every opinion brings the author to the conclusion that the postulate of introducing more rigorous control of commerce of agricultural holding is in accordance with EU structural policy and is to interest of Polish agricultural structures and their amelioration.

Ochrona gospodarstwa rodzinnego – uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda*

Problematykę ochrony gospodarstwa rodzinnego można i należy rozpatrywać na gruncie: 1) postanowień Konstytucji RP z 1997 r. oraz 2) regulacji ustawodawstwa zwykłego. Prowadzenie rozważań na dwu wymienionych płaszczyznach staje się konieczne z uwagi na potrzebę definiowania pojęcia (koncepcji) ustroju rolnego oraz gospodarstwa rodzinnego będącego podstawą tego ustroju.

1. Charakter prawny art. 23 Konstytucji RP

Zauważyć wypada, że stosunkowo nieliczne przepisy Konstytucji RP z 2.04.1997 r. odnoszą się do rolnictwa, w szczególności te określające ustrój rolny. Będą to przepisy art. 12 i 59 Konstytucji podkreślające prawo rolników do zrzeszania się w społeczno–zawodowych organizacjach, art. 5, art. 74 ust. 2, art. 86, które pośrednio, ale w doniosły sposób oddziałują na rolnictwo, stwarzając gwarancje ochrony środowiska naturalnego.

Bez wątpienia jednak dla kształtowania stosunków rolnych zasadnicze (modelowe) znaczenie ma przepis art. 23 Konstytucji, ustanawiający zasadę „podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Zasada ta nie narusza postanowień art. 21 i 22.” Zgodzić się należy z poglądem L. Garlickiego, że „przepis art. 23 Konstytucji nie formułuje jakichkolwiek praw podmiotowych i nie można go traktować w kategoriach wyznaczających konstytucyjny status jednostki”, ale na szczególną uwagę zasługuje jego pogląd o możliwości nadawania poszczególnym postanowieniom konstytucji otwartego charakteru. Oznacza to, że nawet myśl zapisana hasłowo (programowo – podkr. T.K.) może być podbudowana powszechnie przyjętymi standardami i ustaleniami, nawet takimi, których sens ogólny jest zdefiniowany i zakorzeniony w skali europejskiej (czyli wynika z postanowień ustawodawstwa wspólnotowego kształtującego zasady polityki strukturalnej – podkr. T.K.).¹ Polityka strukturalna Unii Europejskiej, uwzględniając specyficzny charakter rolnictwa

1 Por. Normatywna wartość ustawy zasadniczej (w:) Konstytucyjne podstawy systemu prawa, pod. red. M. Wyrzykowskiego, Warszawa 2001, s. 18.

europejskiego (i narodowego), opiera się na niedużych gospodarstwach rolnych stanowiących warsztat pracy rolnika i jego rodziny, stąd też z uwagi na otwarty charakter art. 23 Konstytucji dopuszczalne jest wprowadzenie szczególnej regulacji chroniącej gospodarstwa rodzinne przy pełnym poszanowaniu innych form organizacji działalności gospodarczej w rolnictwie.²

Na temat genezy art. 23 Konstytucji RP w doktrynie prawnorolnej znajdujemy wiele obszernych opracowań³. Wspomnieć jednak wypada, że już na etapie redagowania A. Lichorowicz zwracał uwagę na to, że art. 23 zawiera tylko jedną dyspozycję o charakterze ustrojowym, w swoim charakterze bardziej przypominającą deklarację polityczną niż zasadę ustrojową. Wyraźnie podkreślił jej niedoskonałości: brak określenia miejsca rolnictwa w systemie gospodarki narodowej, celów i przemian ustrojowych, sprecyzowania środków, przy pomocy których ma być realizowana zasada, że podstawą ustroju państwa jest gospodarstwo rodzinne. Treść zdania 1 tegoż artykułu dowodzi, że zasada ta nie traktuje gospodarstw rodzinnych jako celu polityki rolnej, nie wskazuje kierunków pożądaných przemian. Jak niejednokrotnie w doktrynie podnoszono, z jej treści przebija jedynie troska (jej Autorów⁴) o utrzymanie aktualnej pozycji gospodarstw rodzinnych jako podstawowej grupy gospodarstw w polskim rolnictwie. Tak sformułowana koncepcja gospodarstwa rodzinnego ma być przeciwwagą dla powstawania gospodarstw farmerskich, co z założenia było błędne. I nie przekonuje twierdzenie redaktorów oraz części doktryny, że konstytucyjna gwarancja wolności działalności gospodarczej w niczym nie narusza statusu innych podmiotów gospodarczych w rolnictwie (gospodarstw rolnych typu farmerskiego).

Już na etapie redagowania tego artykułu pojawiły się głosy o jego tymczasowości z uwagi na „częstkowy charakter” regulacji, bowiem nie określa ona innych elementów układu stosunków własnościowych w rolnictwie, z pominięciem licznych, wysoko wyspecjalizowanych form organizacji produkcji, niebędących gospodarstwami rodzinnymi, pominięciem organizacji rynku rolnego. Trafność podnoszonych zarzutów potwierdziły nadto skutki stowarzyszenia Polski z Unią Europejską, zob-

2 Por. A. Oleszko, Uznanie rodzinnego gospodarstwa rolnego jako konstytucyjnej podstawy polskiego ustroju rolnego (uwagi do Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r.) Rejent 1997, nr 5, s. 79–91; K. Stefańska, Gospodarstwo rodzinne jako element ustroju rolnego, „Studia Iuridica Agraria” 2002, t. 3, s. 171–180; T. Kurowska, Gospodarstwo rodzinne w świetle art. 23 Konstytucji, (w:) Własność i jej ograniczenia w prawie polskim, pod red. K. Skotnickiego, K. Winiarskiego, Częstochowa 2004, s. 48 i n.; D. Łobos-Kotowska, Model gospodarstwa rodzinnego w ustawodawstwie Wspólnot Europejskich oraz ustawodawstwach narodowych państw członkowskich Wspólnot Europejskich, (w:) Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej, pod red. S. Prutisa, Białystok 1998, s. 267 i n.

3 Por. A. Lichorowicz, Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego RP (świetle art. 23 Konstytucji), (w:) Konstytucyjne podstawy systemu prawa, pod red. M. Wyrzykowskiego, Warszawa 2001. A. Oleszko, Uznanie rodzinnego gospodarstwa..., s. 79 i n.; K. Stefańska, Gospodarstwo rodzinne jako element ustroju rolnego, „Studia Iuridica Agraria” 2002, t. 3, s. 171–180; R. Budzinowski, Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych, Poznań 2008, s. 60 i n.; tegoż, Czynniki rozwoju prawa rolnego, (w:) Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej, pod red. S. Prutisa, Białystok 1998, s. 36–37 oraz inni.

4 Zawartego w Porozumieniu koalicyjnym SLD–PSL z 15.02.1995 r., w którym potwierdzono, że podstawą ustroju rolnego Polski są gospodarstwa rodzinne. W ślad za nim do Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego wpłynęła zgłoszona przez PSL pierwsza wersja projektu zapisu art. 23 Konstytucji.

wiążące dostosowanie i harmonizację istniejącego i przyszłego polskiego ustawodawstwa do prawa wspólnotowego⁵ oraz tocząca się dyskusja nad koncepcją ustroju rolnego, w której ścierały się przeciwstawne koncepcje: gospodarstwa rodzinnego i gospodarstwa farmerskiego.⁶

W doktrynie utrwalił się pogląd, że art. 23 Konstytucji jest normą programową określającą tzw. normy optymalizacyjne, a zapis ustrojowy dotyczący rolnictwa zredukowano do „minimum”.⁷

Nadanie art. 23 Konstytucji charakteru zasady optymalizacyjnej ma zasadnicze znaczenie dla zakresu i sposobu jej stosowania. Niewątpliwie wadą redakcyjną art. 23 jest brak kryteriów pozwalających ustalić zakres pojęcia gospodarstwa rodzinnego, a to pozwoliło zakresem jej obowiązywania objąć wszystkie gospodarstwa rolne, w tym także rodzinne. Taki układ redakcyjny ustawy odpowiadał oczekiwaniom politycznym PSL-u, ale nie uwzględniał racjonalnych podstaw przemian strukturalnych i rynkowych rolnictwa UE gdzie za gospodarstwo rodzinne uważa się gospodarstwo żywotne, rozwojowe, oparte na osobistej pracy rolnika.

2. Własność w Konstytucji RP a własność rolnicza, jej ograniczenia i zakres ochrony

Nie jest zamiarem tego opracowania pełna prezentacja przemian własności w sensie prawnym i ekonomicznym, jakie spowodował przełom roku 1989, wprowadzający głębokie zmiany ustrojowe oznaczające powrót do ustroju kapitalistycznego. Jednak podkreślić należy, jak radykalnych zmian dokonała nowela konstytucyjna z dnia 29.12.1989 r., zrywając z dotychczasowym zróżnicowaniem własności. Znalazły one swój prawny wyraz także w noweli kodeksu cywilnego z dnia 28.07.1990 r. Konstytucja usunęła pojęcie własności społecznej, a wraz z nim zróżnicowane traktowanie własności w zależności od rodzajów podmiotów. Powróciło tradycyjne – znane wszystkim krajom kapitalistycznym – jednolite pojęcie własności i jednolita jej ochrona. Jak trafnie podkreśla doktryna prawa cywilnego, Konstytucja z dnia 2.04.1997 r. uporządkowała w tym zakresie siatkę pojęciową problematyki własnościowej, znacznie ją upraszczając. Rozbudowane rozważania prawnicze na temat wzajemnego stosunku konstrukcji własnościowych konstytucyjnych i cywilnoprawnych, tak charakterystyczne dla okresu PRL, mają aktualnie znaczenie tylko historyczne.⁸ Obowiązująca Konstytucja z 1997 roku traktuje o własności

5 Układ Europejski podpisany dnia 16 grudnia 1991 r. w Brukseli o stowarzyszeniu między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi wszedł w życie 1 lutego 1994 r. Dz.U. Nr 11, poz. 38 ze zm.

6 Por. bliżej R. Chruściak, W. Osiatyński, Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989–1997, Warszawa 2001, s. 194 i n.

7 Por. A. Lichorowicz, Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego..., s. 41.

8 Por. A. Stelmachowski, Współczesne zróżnicowanie własności, „Studia Iuridica Agraria” 2002, t. 3, s. 18–19; teoż: System Prawa Prywatnego. Prawo rzeczowe, t. 3, Warszawa 2007, s. 87–89.

ści w dwóch przepisach: art. 21 mającym charakter ogólnej wytycznej politycznej⁹ oraz art. 64, który już z uwagi na jego inne sformułowanie kształtuje prawo podmiotowe obywatela do mienia:

- „1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia.
2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.
3. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jaki nie narusza ona istoty prawa własności.”

Przepis art. 64 mieści się bezkolizyjnie w siatce pojęciowej kodeksu cywilnego, zwłaszcza po noweli kodeksu cywilnego z 1990 roku. Jak trafnie podkreśla A. Stelmachowski „odtąd nie ma żadnych podstaw do różnicowania konstytucyjnego i cywilno-prawnego pojmowania własności. Owszem, można snuć rozważania na temat stosunku treści art. 21 do treści art. 64 Konstytucji, ale to już problem wewnętrznej synchronizacji norm konstytucyjnych. Nie oznacza to jednak, aby zapisy konstytucji nie miały znaczenia i by wystarczyły formuły w kodeksie cywilnym. (...) Zapisy konstytucyjne dotyczące własności są związane i ujęte w dwóch płaszczyznach: 1) prawa przedmiotowego i 2) prawa podmiotowego.”¹⁰ Zapisy art. 23 oraz art. 20 i art. 21 mieszają się w płaszczyźnie prawa przedmiotowego, a w takim ujęciu widoczne jest wyraźne sprzężenie zasady wolności gospodarczej z własnością prywatną. Tylko ten rodzaj własności jest traktowany jako fundament „społecznej gospodarki rynkowej”, któremu przysługuje atrybut wolności w systemie gospodarczym. Co nie oznacza, aby inne rodzaje własności nie miały podstaw bytu, jednak do nich będzie miała zastosowanie zasada pomocniczości „umacniająca uprawnienia obywateli i ich wspólnot”¹¹

Jeśli weźmiemy pod uwagę doktrynalną tradycyjną definicję ustroju rolnego¹² to dostrzeżemy, że zapis art. 23 Konstytucji przesądza, że podstawową formą organizacyjną ustroju rolnego jest gospodarstwo rodzinne, czyli takie, w którym działalność gospodarcza jest sprzężona z rodziną, z wyłączeniem siły najemnej, która może być wykorzystywana tylko pomocniczo. Określenie gospodarstwa rodzinnego jako formy podstawowej organizacji produkcji w rolnictwie odpowiada ukształtowanemu historycznie faktycznemu stanowi rzeczy, a zapis konstytucyjny daje wy-

9 Brzmi on: „1. Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. 2. Wyłączenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem”.

10 Por. bliżej A. Stelmachowski, Współczesne zróżnicowanie własności, s. 18 oraz tegoż, System Prawa Prywatnego, s. 89–92.

11 *Op. cit.*, s. 20.

12 Ustrój rolny (*sensu stricto*) określany jest jako „układ stosunków własnościowych i form organizacji produkcji w rolnictwie, jak również form organizacji rynku rolnego” Por. P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, A. Stelmachowski), Prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, Warszawa 1999, s. 19.

raz przekonaniu o potrzebie jego utrzymania w przyszłości. Nie przesądza jednak ani kształtu, ani wielkości gospodarstwa rodzinnego.

W płaszczyźnie praw podmiotowych określonych w art. 64 Konstytucja ustanawia dwie zasady: 1) równej ochrony prawnej dla wszystkich, czyli mowa jest o równości podmiotów występujących na rynku (także rolnym), 2) zasadę nawiązującą do treści prawa własności. Konstytucja dopuszcza ograniczenia treści własności jednak pod warunkiem, że nie naruszają one istoty prawa własności.

W tym miejscu wypada zauważyć, że ustawodawca wyraźnie rozgranicza instrumenty prawne gospodarowania terenami zurbanizowanymi oraz gospodarowania terenami rolnymi oraz leśnymi. Zauważmy, że kodeks cywilny reguluje powszechny obrót nieruchomościami, a szczególne regulacje pozakodeksowe takie jak ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami,¹³ wprowadzają ograniczenia w gospodarowaniu własnością publiczną oraz będącą „na styku” własności publicznej i własności prywatnej.¹⁴ W odniesieniu do gospodarki i obrotu nieruchomościami rolnymi, poza przepisami kodeksu cywilnego (ogólnymi i szczególnymi), zastosowanie będą miały przepisy: ustawa z 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego,¹⁵ jak i ustawy z 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹⁶ wprowadzające zarówno ograniczenia w obrocie własnością prywatną oraz własnością publiczną. Tak wyraźne rozgraniczenie odzwierciedla rzeczywistą rolę planowania przestrzennego określającego przeznaczenie gruntów. Wystarczy zauważyć, że w komentowanej ustawie z 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego przyjęto suwerenną definicję nieruchomości rolnej, węższą od przyjętej w art. 46¹ kc.¹⁷

W doktrynie cywilistycznej przyjęło się przekonanie o zróżnicowaniu własności ze względu na jej przedmiot (i jej funkcje). Własność rolnicza jest związana z gospodarstwem rolnym. Jak podkreśla A Stelmachowski jej szczególne „charakterystyczne funkcje oraz charakter ujawniają się wtedy, gdy występuje ona jako czynna masa majątkowa.”¹⁸ Także szczególny reżim nieruchomości rolnych będzie miał zastosowanie wówczas, gdy wchodzi one w skład gospodarstwa rolnego (choćby potencjalnie). Ten szczególny charakter gospodarstwa rolnego oddziałuje na jego składniki. Swoisty charakter gospodarstwa rolnego jako czynnej, zorganizowanej masy majątkowej (mienie w rozumieniu art. 44 kc.) podkreśla znowelizowany art.

13 Tekst jednolity Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.

14 Por. bliżej A Stelmachowski, System Prawa Prywatnego, s. 158–186.

15 Dz.U. Nr 64, poz. 592 ze zm.

16 Tekst jednolity Dz.U. z 2007 r., Nr 231, poz. 1700 ze zm.

17 Nieruchomość rolna – stanowi nieruchomość w rozumieniu art. 46¹ kc., czyli taka, która jest lub może być wykorzystywana do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji rolniczej i zwierzęcej, a także produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej, z wyłączeniem nieruchomości położonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne.

18 A. Stelmachowski, System Prawa Prywatnego, s. 187.

55³ kc.,¹⁹ przepisy o dziedziczeniu gospodarstw rolnych (art. 1058 i n. kc.), przepis o odpowiedzialności za długi nabywcy gospodarstwa rolnego (art. 55⁴ kc.) itd. Podkreślają to także suwerenne definicje gospodarstwa rolnego i gospodarstwa rodzinnego, wprowadzone ustawą z 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, przy czym są to definicje węższe niż zawarte w art. 55³ kc.²⁰ Dodać należy, że powyższe uwagi należy odnieść do nieczynnej masy majątkowej (np. w sytuacji, gdy grunt rolny leży odłogiem), gdyż prawo może ją uaktywnić i poddać takiemu samemu reżimowi prawnemu, jakie stosuje się do gospodarstw czynnych.

Pomińmy bardziej szczegółowe rozważania dotyczące problematyki własnościowej, a skoncentrujmy się na istocie zagadnienia – ochronie własności rolniczej.

Najogólniej rzecz ujmując, w systemie kapitalistycznym ochrona własności w sensie dobra chronionego przejawia się przede wszystkim jako ochrona dochodów rolniczych, która leży u podstaw polityki rolnej. Co zrozumiałe, zmianie ulegają tylko instrumenty tej ochrony.

Aktualnie w Polsce ochrona własności rolniczej nie jest wyraźnie określona. Istotna z punktu widzenia przyjętej tematyki rozważań jest trwałość własności prywatnej w rolnictwie. Decydują o tym reguły sukcesji generalnej, obejmujące całe gospodarstwo rolne. Można stwierdzić, że ochrona własności jest daleko idąca i wyraźnie powiązana z dążnością do zachowania zdolności produkcyjnej gospodarstwa.²¹ Zaliczymy do niej instrumenty prawne umożliwiające wymianę pokoleniową w rolnictwie, wprowadzone przepisami emerytalnymi (umowa z następcą), o rentach strukturalnych (umowa przekazania gospodarstwa za rentę strukturalną).

Najstarszym instrumentem sukcesji pokoleniowej gospodarstw rolnych jest prawo spadkowe. Kodeks cywilny zawiera specjalny tytuł regulujący dziedziczenie gospodarstw rolnych (art. 1058 i n. kc.), mający zastosowanie do spadków otwartych przed dniem 16.02.2001 r. Zauważmy, że wejście w życie wyroku TK z dnia 31 stycznia 2001 r. wywołało zasadnicze zmiany. Zwłaszcza przy dziale spadku nadal widoczna jest tendencja do utrzymania całości gospodarstw rolnych jako jednostek produkcyjnych przy jednoczesnym zabezpieczeniu praw spadkobierców.

Analiza obowiązujących przepisów prawnorolnych pozwala na ciekawą konstatację, a mianowicie: inny jest zakres i intensywność ochrony własności rolniczej rozumianej jako mienie zorganizowane w celach produkcyjnych, a inna jest ochrona składników gospodarstwa rolnego (w rozumieniu art. 55³ kc.). W pierwszym przypadku będą miały zastosowanie zasady prawa cywilnego odnoszące się do rzeczy,

19 Ustawą z 28.07.1990 r. o zmianie kodeksu cywilnego.

20 *Op. cit.* s. 188.

21 W takim kierunku wydaje się także zmierzać orzecznictwo SN w wyroku z dnia 2.06.2000 r. (II CKN 1067/98), w uzasadnieniu którego stwierdza, że gospodarstwem rolnym jest jednostka wytwórcza zorganizowana na nieruchomości rolnej o takim obszarze, że możliwe jest prowadzenie działalności wytwórczej przeznaczonej na zbył, OSP 2001, nr 2, poz. 27.

a w drugim zaś dla ochrony gospodarstwa rolnego możliwe (i celowe) będzie ograniczenie uprawnień do rozporządzania składnikami tego gospodarstwa. Ochronę całości gospodarstwa rolnego zawierają np. przepisy szczególne kodeksu cywilnego, regulujące obrót udziałami we współwłasności (art. 166 kc.), zniesienie współwłasności gospodarstwa rolnego (art. 213–218 kc.), modyfikowane przepisami art. 3 i 4 ustawy z dnia 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego.

Podkreślić wypada, że wprowadzone nowelą z dnia 28.07.1990 r. zmiany do kodeksu cywilnego w obrocie nieruchomościami rolnymi wzmocniły ochronę majątkowej funkcji prawa własności, ale nie własności rolniczej. Przeciwnie, znacznie ją osłabiły. Dopiero wejście w życie ustawy z 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego powinno wzmocnić ochronę własności rolniczej. Jednakże analiza przepisów tejże ustawy rodzi spostrzeżenie, iż zmierzają one do przywrócenia tych regulacji, które uchyliła nowela do kodeksu cywilnego z 28.07.1990 r.

Złagodzony rygoryzm porządku dziedziczeniu gospodarstw rolnych doprowadził do naruszenia konstytucyjnej zasady równej ochrony własności. Istotne znaczenie ma w tej materii wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31.01.2001 r. (sygn. P. 4/99)²², w którym TK stwierdził niezgodność art. 1058, 1059, 1086 i 187 kc. z Konstytucją. Tym samym racje bytu utraciły pozostałe przepisy szczególnie dotyczące dziedziczenia gospodarstw rolnych, z uwagi na ich niesamodzielny charakter. Ponieważ konstytucyjna odrębność gospodarstwa rolnego jako składnika majątku potwierdza art. 23 Konstytucji zatem gospodarstwo rolne może być przedmiotem szczególnej regulacji prawnospadkowej. Jak stwierdza Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu swego wyroku „Art. 23 Konstytucji wyraża zakaz eliminacji instytucji dziedziczenia lub wprowadzania takich rozwiązań, które wykluczałyby swobodę testowania lub równą ochronę praw wszystkich spadkobierców, nie wyłącza jednak wprowadzenia do spadku, w którego skład wchodzi gospodarstwo rolne, szczególnej regulacji modyfikującej w określonych punktach ogólne przepisy prawa spadkowego” Należy podzielić stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, iż „wprowadzone modyfikacje nie mogą być dowolne, ale mają służyć praktycznej realizacji zasady wyrażonej w art. 23 Konstytucji”. Nie ulega wątpliwości, że gospodarstwo rolne powinno stanowić efektywną formę gospodarowania, pozwalającą prowadzić produkcję rolną w celu nie tylko „godziwego” utrzymania rodziny rolniczej, ale także najpełniejszego zaspokojenia potrzeb społecznych. Na konieczność i celowość zmian legislacyjnych w tym przedmiocie zwracano uwagę w literaturze, postulując zmianę przepisów regulujących dział spadku w taki sposób, aby zapewnić otrzymanie gospodarstwa rolnego w naturze spadkobiercom dającym najlepsze gwarancje prawidłowego prowadzenia tego gospodarstwa.²³

22 OTK 2001, nr 2, poz. 65.

23 Por. A. Lichorowicz, Szczególny porządek dziedziczenia gospodarstw rolnych w Polsce po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31.1.2001 r. „Rejent” 2001, nr 9, s. 88–108.

3. Stosunek regulacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego do zapisu art. 23 Konstytucji i innych jej postanowień

Na wstępie zauważyć już wypadnie, że przyspieszonemu procesowi legislacyjnemu nad ustawą z dnia 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego nie przyświecała troska o wzmocnienie polskiego rolnictwa lecz obawa o wykupywanie nieruchomości rolnych przez cudzoziemców z krajów UE zwłaszcza po upływie wynegocjowanego okresu przejściowego, gdy przestaną obowiązywać w stosunku do obywateli tych państw ograniczenia przewidziane w ustawie z 24.03.1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców.²⁴ Jej redagowaniu przyświecał więc cel polityczny, a nie troska o właściwy kształt przemian własnościowych i strukturalnych w rolnictwie w warunkach gospodarki rynkowej, gdzie gospodarstwo rodzinne, wśród innych jednostek produkcyjnych w rolnictwie, podlegałoby szczególnej trosce i ochronie państwa.

Prace nad projektem ustawy odbywały się w gorącej atmosferze oczekiwań politycznych, a nie rzetelnej dyskusji merytorycznej, stąd też w ustawie zaprezentowano oryginalny układ systematyczny, jak trafnie zauważa R. Szytk „odbiegający od przyjętych norm przy tworzeniu prawa.”²⁵ Najistotniejszy w tej ustawie jest zamiar kompleksowego urzeczywistnienia ustrojowej zasady wyrażonej w art. 23 Konstytucji, pretendujący do modelowego uregulowania obrotu nieruchomościami rolnymi. Nie odpowiada on jednak wymaganiom postawionym przez Trybunał Konstytucyjny w cytowanym wyroku z dnia 31.01.2001 r. w sprawie zgodności niektórych postanowień szczególnego porządku dziedziczenia z Konstytucją RP Trybunał Konstytucyjny opowiedział się za dopuszczalnością szczególnej regulacji dotyczącej obrotu nieruchomościami rolnymi pod warunkiem, że spełniają one zasady wyrażone w art. 23 Konstytucji oraz są na tyle przemyślane i jasne, aby mogły skutecznie realizować cele zgodne z tą zasadą. Takie cele (zasady) kształtowania ustroju rolnego wyraźnie określono w art. 1 ustawy:

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

Uważna ich lektura i praktyka stosowania zrodziła nie tylko trudności interpretacyjne (zwłaszcza w praktyce notarialnej), ale też uznano, że przepisy ustawy mogą pozostawać w sprzeczności z Konstytucją. Przykładem jest zaskarżenie art. 4 ustawy do Trybunału Konstytucyjnego, zatem ochronny charakter jej przepisów spro-

24 Dz. U. z 1996 r. Nr 54, poz. 245 ze zm.

25 Por. R. Szytk, Podstawowe zasady kształtowania ustroju rolnego, „Rejent” 2003, nr 5, s. 22.

wadza się li tylko do ochrony rodzinnych gospodarstw rolnych w przypadku pierwokupu.

Już dzisiaj możemy powiedzieć, że przyjęte w ustawie rozwiązania prawne nie są w stanie faktycznie zapewnić realizacji wyznaczonych celów z uwagi: na nieprecyzyjność niektórych sformułowań powodujących trudności interpretacyjne podstawowych, odrębnych od kodeksu cywilnego pojęć (jak nieruchomości rolne, gospodarstwo rolne); nadmierną kazuistykę obrotu nieruchomościami rolnymi w postaci rozbudowanych ograniczeń przedmiotowych i podmiotowych; obowiązek przedkładania dowodów przy zawieraniu umów przenoszących własność, takich jak potwierdzające: osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego w formie oświadczenia prowadzącego to gospodarstwo, poświadczone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta); posiadanie przez osobę fizyczną kwalifikacji rolniczych [teoretycznych (świadectwo lub dyplom ukończenia szkoły z uzyskanym tytułem zawodowym lub dyplom uzyskania tytułu zawodowego lub dyplomu potwierdzającego kwalifikację) lub praktycznych (oświadczenie o osobistym prowadzeniu gospodarstwa rolnego lub pracy w takim gospodarstwie przez okres co najmniej 5 lat, poświadczone przez wójta (burmistrz, prezydenta miasta)); zamieszkanie (na pobyt stały); powierzchnię użytków rolnych posiadanych przez nabywcę nieruchomości w oparciu o oświadczenie nabywcy lub uprawnionego do wykonania prawa pierwokupu; łączną powierzchnię użytków rolnych, wydanych na podstawie oświadczenia nabywcy lub uprawnionego do pierwokupu, poświadczone przez wójta (burmistrz, prezydenta miasta) oraz fakultatywne złożenie oświadczenia nabywcy, że nie spełnia warunków określonych w art. 5 i 6 ustawy (nie prowadzi gospodarstwa rolnego; nie jest rolnikiem; nie posiada kwalifikacji rolniczych); koszty opłat od czynności cywilnoprawnych itp.

Można sądzić, że doprowadzą one do nieformalnego obrotu nieruchomościami rolnymi, a w konsekwencji w przyszłości może wymusić – wzorem wcześniejszych uregulowań prawnorolnych – konieczność uwłaszczenia nieformalnych posiadaczy nieruchomości, bądź też doprowadzi do wstrzymania obrotu, a to oznaczałoby fiasko zakładanych przeobrażeń strukturalnych, których celem jest ochrona gospodarstw rodzinnych.

W ustawie przyjęto podział przedmiotowy na gospodarstwa rolne i gospodarstwa rodzinne, przy czym obie definicje mają samodzielny charakter i są zakresowo węższe od regulacji art. 55³ kc. Gospodarstwo rolne stanowi gospodarstwo rolne w rozumieniu art. 55³ kc., w skład którego wchodzi grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami i ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeśli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą oraz prawami związanymi z prowadzeniem tego gospodarstwa o obszarze nie mniejszym niż 1 ha użytków rolnych. Natomiast gospodarstwo rodzinne stanowi podtyp gospodarstwa rolnego,

gdź w rozumieniu art. 5 ust. 1 ustawy jest to gospodarstwo rolne charakteryzujące się określonymi dodatkowymi przymiotami: 1) prowadzone jest przez rolnika indywidualnego, 2) w którym łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha. O ile w odniesieniu do obu rodzajów gospodarstw ustawodawca wprowadził – w ramach ograniczeń przedmiotowych – dolną granicę obszarową, tzw. normę minimalną (podstawową), o tyle w odniesieniu do gospodarstwa rodzinnego wyznaczył dodatkowo tzw. normę maksymalną o łącznej powierzchni użytków rolnych nie większej niż 300 ha. Zakresem przedmiotowym definicji gospodarstwa rodzinnego objęto w zasadzie każde gospodarstwo rolne o powierzchni powyżej 1 ha użytków rolnych i nie przekraczające 300 ha.

Pozytywnie ocenić należy wprowadzenie ograniczeń podmiotowych wobec osób fizycznych w postaci kwalifikacji rolniczych oraz osobistego prowadzenia gospodarstwa rodzinnego. Wymogi te stają się zrozumiałe, jeśli przyjmujemy, że gospodarstwo rolne stanowi warsztat pracy rolnika poddany szczególnej ochronie. Jednak zróżnicowanie kwalifikacji teoretycznych już może budzić uzasadnione wątpliwości co do ich zgodności z art. 23 zd. 1 Konstytucji. Takich zastrzeżeń nie budzi wymóg posiadania kwalifikacji praktycznych, który odpowiada wymogom tego artykułu. Wątpliwości budzi także wymóg stałego zamieszkania nabywcy w miejscu położenia nabywanej nieruchomości lub w sąsiedniej gminie, który nie jest skorelowany z celem założonym w art. 23 Konstytucji.

Pobieżne przedstawienie ograniczeń podmiotowych prowadzi do wniosku, że w istotny sposób ograniczają one obrót nieruchomościami rolnymi nie tylko z udziałem cudzoziemców, ale i także obywateli polskich. W konsekwencji może to mieć negatywny wpływ na założone przeobrażenia strukturalne.

Swoiste *novum* stanowi ustawowe prawo pierwokupu, którego założeniem jest sprzyjanie tworzeniu gospodarstw rolnych o pożądanej strukturze obszarowej. W pierwszej kolejności przysługuje ono dzierżawcy przy łącznym spełnieniu warunków określonych w art. 3 ust. 1 (umowa dzierżawy została zawarta na piśmie z datą pewną oraz była wykonywana co najmniej 3 lata, licząc od tej daty; nabywania nieruchomości wchodzi w skład gospodarstwa rodzinnego dzierżawcy lub jest dzierżawiona przez spółdzielnię produkcji rolnej), a w drugiej kolejności Agencji Nieruchomości Rolnych (art. 3 ust. 4 ustawy). Jednak ustawowe prawo pierwokupu dzierżawcy zostaje wyłączone, jeżeli nabywcą nieruchomości jest osoba bliska zbywcy w rozumieniu art. 4 pkt 14 ustawy z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami²⁶ lub spółdzielnia produkcji rolnej w przypadku sprzedaży wkladu gruntowego przez członka tej spółdzielni. Ustawowe prawo pierwokupu Agencji na mocy ustawy podlega wyłączeniu, gdy nabywana nieruchomość rolna powiększy gospo-

26 Dziwi odesłanie do tej ustawy, a do nie funkcjonalnie związanych z przepisami ustawy z 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników. Tekst jednolity Dz.U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.

darstwo rodzinne pod warunkiem, że nie przekroczy powierzchni 300 ha i jest położna w gminie miejsca stałego zamieszkania nabywcy lub gminie sąsiedniej (art. 3 ust. 7), a także w przypadku zawarcia innej umowy przenoszącej własność niż umowa sprzedaży, 1) jeżeli nabycie następuje na powiększenie gospodarstwa rodzinnego pod warunkiem, że nie przekroczy powierzchni 300 ha; 2) jeżeli przeniesienie własności nieruchomości rolnej następuje na rzecz: a) spółdzielni produkcji rolnej – w przypadku nieruchomości rolnej stanowiącej wkład gruntowy członka tej spółdzielni; b) osoby bliskiej zbywcy w rozumieniu art. 4 pkt 13 u.g.n.; 3) jeżeli przeniesienie własności nieruchomości rolnej następuje w wyniku umowy z następcą (art. 4 ust. 4 ustawy).

Wyposażenie Agencji Nieruchomości Rolnych (organu administracyjnego) w zbyt szerokie kompetencje (uprawnienia) kontrolne obrotu nieruchomościami rolnymi jest rozwiązaniem wstecznym. Jej rola powinna ograniczać się do roli podmiotu ułatwiającego transfer nieruchomości rolnych pomiędzy podmiotami prawa prywatnego celem kształtowania oczekiwanych zmian strukturalnych, ze szczególnym uwzględnieniem ochrony gospodarstw rodzinnych. Tymczasem zarówno przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, jak i zmienione tą ustawą przepisy ustawy z 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa sytuują ją w pozycji uprzywilejowanej, wzmocnionej o prawo odkupu wprowadzone kolejną nowelą do tej ustawy,²⁷ kształtującej przemianę strukturalne, w tym własnościowe w zależności od doraźnie przyjętej polityki rolnej.

4. Ochrona gospodarstwa rodzinnego *de lege ferenda*

Celem skorelowania przepisów szczególnej regulacji prawnej w obrocie nieruchomościami rolnymi z konstytucją konieczne są korekty zapisu konstytucji art. 23. Konieczne jest uwolnienie wyrażonej w nim zasady ustrojowej od ograniczających jej działanie zastrzeżeń naruszenia art. 21 ust. 1 i art. 22 Konstytucji²⁸. Jednocześnie należałoby zaproponować jego nowe brzmienie:

- „1. Rolnictwo i gospodarka żywnościowa stanowi podstawę gospodarki narodowej.
2. Rzeczpospolita Polska zapewnia i gwarantuje równe prawa i obowiązki wszystkim formom organizacyjnym w rolnictwie, szczególną ochroną otacza rodzinne gospodarstwa rolne, zapewniając im porównywalne dochody z uzyskiwanymi przez zatrudnionych poza rolnictwem.

27 Art. 12 pkt 11b ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego.

28 Postulat taki Autorka wcześniej sformułowała w artykule *Gospodarstwo rodzinne w świetle art. 23, (w:) Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, red. K. Skotnicki, K. Winiarski, Częstochowa 2004, s. 45–49, patrz także przytoczona tam literatura.

3. Własność rolnicza jako dobro ogólnonarodowe podlega szczególnej ochronie.”

W art. 21 (ewentualnie art. 64 Konstytucji) należy zamieścić zastrzeżenie, że deklarowana tam ochrona dziedziczenia może ulec ograniczeniu, jeśli wymaga tego ochrona żywotności oraz gospodarcze umocnienie gospodarstw rodzinnych. Wydaje się, że to przekonanie uzasadnia konieczność dokonania zmiany Konstytucji celem bezkolizyjnego funkcjonowania szczególnej regulacji obrotu nieruchomościami rolnymi oraz zapewni pełne poszanowanie prawa i obowiązków wszystkim formom organizacyjnym prowadzącym działalność produkcyjną w rolnictwie, gospodarstwom rodzinnym i innym (w tym typu farmerskiego i przedsiębiorstwom). Postulat ten jest także wyrazem potrzeby wzmocnienia ochrony własności rolniczej rozumianej jako rodzinne gospodarstwo rolne i gospodarstwa inne niż rodzinne (w sferze realizacji jej funkcji majątkowej), co odpowiada jego pojmowaniu jako mienie w rozumieniu art. 44 kc.

Wobec niespełnienia określonych w art. 1 ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego jej podstawowych celów (zasad) – 1) poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych; 2) przeciwdziałania nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych; 3) zapewnienia prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach – konieczna staje się jej zmiana w kierunku rozszerzenia przedmiotu jej regulacji, a zarazem jednoznacznego określenia jej miejsca nie tylko w przepisach prawnorolnych, ale przy pełnym poszanowaniu zasady jedności prawa cywilnego włączenia się do prac legislacyjnych w granicach określonych w „Zielonej Księdze”,²⁹ zawierającej optymalną wizję Kodeksu cywilnego w Rzeczypospolitej Polskiej, przede wszystkim w części dotyczącej obrotu nieruchomościami rolnymi. Taką koncepcję przedstawił w swoim artykule dr hab. Z. Truskiewicz nt. „Regulacja prawna obrotu nieruchomościami rolnymi między żyjącymi – uwagi *de lege ferenda*”.³⁰

Pełne członkostwo Polski w UE i związanie ustawodawstwa narodowego wspólnotowym wymusza rozpoczęcie dyskursu, jeśli nie nad kodeksem rolnym to co najmniej nad nowym kształtem ustawy o gospodarstwie rodzinnym, w treści której należy uwzględnić następujące postanowienia (treści):

- | | |
|-----------------|-----------------------------|
| 1. Rozdział I | Przepisy ogólne |
| 2. Rozdział II | Własność rolnicza |
| 3. Rozdział III | Rodzinne gospodarstwo rolne |
| 4. Rozdział IV | Urządzenia prawnorolne |

29 Por. „Zielona Księga”. Optymalna wizja Kodeksu cywilnego w Rzeczypospolitej Polskiej, pod red. Z. Radwańskiego. Ministerstwo Sprawiedliwości. Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego. Warszawa 2006.

30 Projekt zmian kodeksu cywilnego w tym zakresie został zaproponowany na konferencji naukowej w Miłówece w dniach 28–30 maja 2009 r. Z niewielkimi zmianami został on opublikowany w niniejszym tomie.

- | | |
|----------------|--|
| 5. Rozdział V | Rejestracja rodzinnych gospodarstw rolnych |
| 6. Rozdział VI | Przepisy przejściowe i końcowe |

Nie ulega wątpliwości, że w obrocie funkcjonują rozwojowe gospodarstwa rolne (produkujące na rynek), w tym gospodarstwa rodzinne oraz gospodarstwa socjalne. Tym ostatnim należałoby umożliwić podjęcie działań naprawczych, tak aby w przypadku wyrażenia przez prowadzącego woli przekształcenia gospodarstwa socjalnego w gospodarstwo rolne mogło ono uzyskać status rodzinnego gospodarstwa rolnego.

Jeśli dokonamy takiego podziału, to w konsekwencji zachodzi potrzeba zdefiniowania kryteriów wyodrębnienia rodzinnego gospodarstwa rolnego jako podtypu gospodarstwa rolnego:

1. gospodarstwo prowadzone osobiście przez rolnika (podejmuje wszystkie decyzje),
2. posiada kwalifikacje rolnicze lub zawodowe oraz 3 i odpowiednio 5-letni staż pracy w rolnictwie,
3. dochód z gospodarstwa rolnego na członka rodziny zatrudnionego w gospodarstwie odpowiadający (III, IV) klasie wielkości ekonomicznej gospodarstw stanowi podstawę utrzymania rodziny przeciętnej rodziny,
4. przychód uzyskiwany z działalności nierolniczej nie może być większy niż (50 %) lub 30% ogólnego dochodu,
5. podlega rejestracji w krajowym rejestrze gospodarstw rolnych.

W pracach zmierzających do realizacji optymalnej wizji Kodeksu cywilnego zawartej w Zielonej księdze” zaproponowano wprowadzenie do przepisów ogólnych spadkobrania dwie instytucje: zapis o skutkach rzeczowych (windykacyjny) oraz testament działowy. Ich wprowadzenie do kodeksu cywilnego, bez odpowiednich zastrzeżeń dotyczących ochrony gospodarstwa spadkowego, jest co najmniej dyskusyjne, zwłaszcza w odniesieniu do zapisu windykacyjnego.

Najogólniej rzecz ujmując:

1. Za wprowadzeniem zapisu windykacyjnego (*legatum per vindicationem*) przemawiałyby następujące argumenty:
 - a. spadkodawca uzyskałby możliwość niezwłocznego (bo z chwilą otwarcia spadku), bezpośredniego (następującego na zasadzie sukcesji syngularnej po spadkodawcy) oraz pewnego, gdyż niepodlegającego wyłączeniu woli innych podmiotów, np. spadkobierców, przeznaczenia konkretnego przedmiotu majątkowego wchodzącego w skład spadku konkretnej osobie.

- b. Skutki prawne zapisu windykacyjnego odpowiadają intencjom zdecydowanej większości potencjalnych spadkobierców; prowadzą do najpełniejszej realizacji woli testatora,
- c. Jego wprowadzenie może mieć istotne znaczenie ze względów społeczno-gospodarczych, umożliwiając sprawne przejście gospodarstwa rolnego (jego części), sprzyjając ich należytemu funkcjonowaniu.³¹ Zdaniem Autorów projektu znana polskiemu kodeksowi cywilnemu konstrukcja zapisu o skutkach obligacyjnych nie gwarantuje, iż zapisobiercy uzyskają konkretne przedmioty majątkowe przeznaczone im przez testatora, czyli ograniczona jest możliwość precyzyjnego rozdysponowania poszczególnych składników majątku przez spadkodawcę.

2. Testament działowy *sensu stricte*, jest taką czynnością, w której testator wpływa na sposób dokonania działu spadku, czyli dokonania rozdzielenia majątku przez spadkobiercę w testamencie. Przyjęcie takiego rozwiązania, zdaniem Autora koncepcji, wymagałoby jednak wprowadzenia uregulowania zarówno w przepisach kodeksu cywilnego, jak i kodeksu postępowania cywilnego, na mocy którego zarówno sąd dokonujący sądowego działu spadku, jak i spadkobiercy dokonujący umownego działu spadku byłiby związani wyrażoną w testamencie wolą spadkodawcy co do sposobu dokonania działu spadku.

Takie uregulowanie służyłoby właściwemu wypełnieniu woli spadkodawcy, dotyczące tego, komu mają przyspaść poszczególne składniki majątku, a w konsekwencji sprzyjające swobodzie testowania. To wymagałoby wprowadzenia zmian w materialnym, jak i proceduralnym prawie spadkowym. Zmiany powinny:

- 1) dla bezpieczeństwa obrotu nowelizować przepisy postępowania o stwierdzenie nabycia spadku w taki sposób, iż w sentencji postanowienia sąd wymieniałby składniki majątkowe, które mają przyspaść poszczególnym spadkobiercom w dziale spadku. Niewątpliwą wadą byłoby nałożenie na sąd dodatkowych obowiązków, co prowadziłoby do przedłużenia postępowania;
- 2) wprowadzić zasady dotyczące sposobu dokonania działu spadku na wypadek, gdyby wartość przedmiotów majątkowych przyznanych poszczególnym spadkobiercom przekraczała wartość przysługujących im sched spadkowych. Najprostszym rozwiązaniem byłoby prowadzenie systemu spłat;
- 3) można byłoby wprowadzić przepisy dotyczące rozróżnienia rozporządzeń testamentowych dotyczących powołania do spadku, ustanowienia zapisu i określenia sposobu dokonania działu spadku;

31 J. Górecki, Zapis windykacyjny – uwagi *de lege ferenda*. Rozprawy z prawa prywatnego, prawa o notariacie i prawa europejskiego, pod red. E. Drozda, A. Oleszki, M. Pazdana, Kluczbork 2006, s. 129–142.

Proponowane propozycje zmian ustawodawczych nie naruszałyby zasad prawa spadkowego.³²

O ile pierwsze z proponowanych rozwiązań nie zawiera w sobie elementów ochronnych, gdyż destabilizuje gospodarstwo rolne jako zorganizowaną całość gospodarczą, o tyle już drugie z proponowanych rozwiązań (testament działowy) przesuwa moment podziału gospodarstwa (i jego składników majątkowych) do chwili działu spadku. W takim ujęciu – zważywszy na przedstawienie wariantowych rozwiązań – można już dostrzec elementy ochrony spadkowego gospodarstwa rolnego.

Poczynione uwagi stanowią propozycję dla dalszej dyskusji nad koncepcją i założeniami obrotu nieruchomościami rolnymi, a zwłaszcza ochrony gospodarstwa rolnego.

32 Por. J. Biernat, Z problematyki tzw. testamentu działowego w polskim prawie spadkowym, *Przegląd Sądowy* 2005, nr 4, s. 34, 39, 45–47.

Protection of the family farm – remarks of *de lege lata* and *de lege ferenda* character

Summary

The subject matter of the family farm protection can and should be considered on the ground of 1) provisions of the Constitution of the Polish People's Republic of 1997 and 2) regulations of common legislation.

The first part of the article deals with the notions of the legal character of Article 23 of the Constitution, the notion of property in Article 21 whose character is of political directive and Article 64 of the Constitution whose contents are formed by the citizen's right to property. The provision of the latter article finds its place with no conflict in the network of the Civil Code notions. Constitutional provisions related to property are concise and are formulated on two planes: subject's right law (Article 64) and object's law (Articles 23, 20 and 21). They allow to recognise the existence of other types of property, agricultural property among others, which requires marking its limitations and the scope of protection.

The relation of the act on the creation of agricultural system to the provision of Article 23 of the Constitution as well as its other regulations is with respect to the question about the shape of property transformations in agriculture in the conditions of market economy in Poland, where the family farm would be under special protection. The answer may be negative since the act does not meet the prerequisites accepted in its preamble.

In the second part of the article there was made an attempt to present legal means of the protection of the family farm *de lege ferenda* postulating 1) the introduction of new contents of Article 23, the correction of Article 21 (possibly 64) of the Constitution, 2) the change (broadening) the subject of the act on the creation of agricultural system as well as determining explicitly its place in the provisions of agricultural law and joining legislative activities marked in the 'Green Book' in the part on agricultural property turnover, 3) considering the introduction of debt recovery provision, and 4) testamentary distribution, with the reservation of the family farm protection.

Regulacja prawna obrotu nieruchomościami rolnymi między żyjącymi – uwagi *de lege ferenda*

I. Szeroko rozumiany obrót, w tym własnościowy, gospodarstwami rolnymi, a także wchodzącymi w ich skład nieruchomościami rolnymi, poddawany jest w wielu krajach szczególnym uregulowaniom. Do tych krajów należy także Polska, aczkolwiek w Polsce głównie regulowano obrót własnościowy. Jednakże polski ustawodawca, kierując się zmieniającą się polityką państwa w odniesieniu do rolnictwa, stosunkowo często modyfikował regulacje dotyczące tego obrotu, i to znacząco. W powojennej historii Polski można bowiem wyróżnić takie okresy, w których praktycznie nie obowiązywały szczególne regulacje dotyczące obrotu, przynajmniej o charakterze generalnym, ale i takie, w których regulacje były bardzo szczegółowe, wręcz kazuistyczne. Niestety, w polskich regulacjach dotyczących obrotu ziemią trudno dostrzec jakąś linię rozwoju, lecz raczej brak konsekwencji. I tylko w niewielkim stopniu ten brak konsekwencji można wytłumaczyć przeobrażeniami społeczno-politycznymi, jakie zaszły w naszym kraju na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Można to było zauważyć już w regulacjach obowiązujących do 1990 r., zwłaszcza gdy zestawiono się reguły obrotu *inter vivos* z regułami obrotu *mortis causa*. Jednakże zasadnicze zmiany zostały dokonane w 1990 r.

Szczególne uregulowania dotyczące obrotu gruntami rolnymi wprowadziła do powojennego systemu ustawa z 1957 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi.¹ Zostały one rozszerzone w ustawie z 1963 r. o ograniczaniu podziału gospodarstw rolnych². W niecały rok po wejściu w życie tej ustawy szczegółowe uregulowania dotyczące szeroko rozumianego obrotu zostały przeniesione do kc.³ Do roku 1989 r.

1 Dz.U. Nr 39, poz. 172. Aczkolwiek pewne przepisy ograniczające obrót gruntami rolnymi już obowiązywały, np. zawarte w dekreście z 6.09.1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. Nr 4, poz. 17, tekst jedn. Dz.U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13 ze zm.).

2 Dz.U. Nr 28, poz. 168.

3 Część kc., obejmująca przepisy dotyczące obrotu gruntami rolnymi *inter vivos* i *mortis causa*, weszła w życie w dniu 18.05.1964 r., a w pozostałej części kc. wszedł w życie z dniem 1.01.1965 r.

część „rolna” kc. była dwukrotnie nowelizowana: w 1970 r.⁴ i 1982 r.⁵ Przy wprowadzeniu szczególnej regulacji dotyczącej obrotu gruntami rolnymi i późniejszymi jej zmianami, dokonanymi do roku 1989, kierowano się następującymi założeniami. Chodziło o:

- a) zapewnienie, by grunty rolne, a tym samym i gospodarstwa rolne trafiały co do zasady do rąk osób mających odpowiednie przygotowanie zawodowe, czyli kwalifikacje rolnicze,
- b) ograniczenie podziału gospodarstw rolnych,
- c) zapobieganie powstawaniu zbyt dużych gospodarstw rolnych,
- d) złagodzenie ciężarów finansowych związanych ze zniesieniem współwłasności nieruchomości rolnej lub z działem spadku obejmującym gospodarstwo rolne (z tytułu spłat i dopłat).

Zmiany w obowiązujących regulacjach, jakie zaszły w ostatnim dwudziestolecium, sprawiły, że z regulacji opierającej się na wyżej wymienionych założeniach niewiele zostało, zwłaszcza w kodeksie cywilnym. Nowela kc. z 1990 r.⁶ praktycznie zniosła ograniczenia w odniesieniu do obrotu *inter vivos*, a gdy idzie o dziedziczenie, to pozostała – co do zasady – regulacja dotycząca dziedziczenia ustawowego gospodarstw rolnych. Ale i ta regulacja została w 2001 r. zakwestionowana przez Trybunał Konstytucyjny⁷. Tak więc w kc. pozostały niewielkie fragmenty regulacji dotyczących obrotu gruntami i gospodarstwami rolnymi, które przestały odgrywać jakąkolwiek rolę w obrocie gruntami rolnymi. W kc. pozostały: art. 46¹, zawierający definicję nieruchomości rolnej, art. 55³, zawierający definicję gospodarstwa rolnego, art. 55⁴, nakładający na nabywcę gospodarstwa rolnego odpowiedzialność za długi związane z prowadzeniem tego gospodarstwa, art. 159, zwalniający z obowiązku zachowania formy aktu notarialnego w przypadku, gdy grunt uprzednio wniesiony tytułem wkładu do r.s.p. ma stać współwłasnością członków spółdzielni, art. 166, przewidujący prawo pierwokupu udziału w nieruchomości rolnej, art. 213–218, dotyczące zniesienia współwłasności gospodarstwa rolnego, i dotąd nieuchyłone przepisy art. 1058, 1067, 1070, 1070¹, 1079, 1081, 1082, i 1086, odnoszące się do spadków rolnych. W kc. zamieszczono również kilka przepisów dotyczących dzierżawy rolnej, tj. art. 704 i 706, który odnosi się do dzierżawy gruntu rolnego, i art. 708, który dotyczy dzierżawy nieruchomości rolnej. I to wszystko.

4 Ustawa z dnia 26.10.1971 r. zmieniająca ustawę – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 27, poz. 252), która weszła w życie w dniu 4.11.1971 r.

5 Ustawa z dnia 26.03.1992 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz o uchyleniu niektórych ustaw (Dz.U. Nr 11, poz. 81), która weszła w życie w dniu 6.04.1982 r.

6 Ustawa z dnia 28.07.1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 55, poz. 321), która weszła w życie w dniu 1.10.1990 r.

7 Wyr. TK z dnia 31.01.2001 r. w sprawie oznaczonej sygnaturą P 21/06 (Dz.U. Nr 11, poz. 91), który wszedł w życie w dniu 14.02.2001 r.

Wprawdzie w dniu 11.04.2003 r. została uchwalona ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego⁸, która weszła w życie w dniu 15.04.2003 r., ale – mimo sugestywnego tytułu – nie zamieszczono w niej regulacji, która w jakimś stopniu nawiązywałaby do wyżej wymienionych celów, będących u podstaw wcześniejszych regulacji. Twórcom ustawy z 2003 r. chodziło raczej o zapewnienie kontroli nabywania nieruchomości przez cudzoziemców, aczkolwiek pod płaszczykiem instytucji mającej – z uwagi na unijne powiązania – zastosowanie do wszystkich podmiotów, w tym do osób mających obywatelstwo polskie lub siedzibę w Polsce.

Pewne ograniczenia dotyczące obrotu gruntami rolnymi pojawiają się w regulacjach szczególnych, np. w ustawie z dnia 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁹, w przepisach dotyczących rent strukturalnych¹⁰. Nie mają one jednak charakteru generalnego. W związku z tym nasuwa się pytanie: **czy tego rodzaju regulacja o charakterze generalnym jest potrzebna i czy winna się ona znaleźć w kc. czy też w innym akcie prawnym, nowym czy też w już istniejącym, np. w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego.**

II. W Polsce trwają prace nad nowym kc. W dniu 1.07.2002 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22.04.2002 r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego (Dz.U. Nr 55, poz. 476 ze zm.). Zadaniem Komisji jest m.in. opracowanie projektów o podstawowym znaczeniu dla systemu prawa cywilnego, rodzinnego i gospodarczego prywatnego, z uwzględnieniem zadań wynikających z potrzeb harmonizacji prawa polskiego z prawem europejskim (§ 8 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia). Niewątpliwie kc. jest aktem prawnym o podstawowym znaczeniu dla systemu prawa cywilnego i dlatego podjęto prace nad nowym kodeksem. W ramach prac nad nowym kc. rozważa się przywrócenie w kc. regulacji dotyczącej obrotu gruntami rolnymi. Zespół Problemowy Komisji Kodyfikacyjnej, składający się zarówno z członków Komisji, jak i osób zaangażowanych do prac w ramach Zespołu na podstawie zlecenia (§ 9 ust. 3 rozporządzenia), zajmujący się opracowaniem przepisów o własności, stanął – po pewnych wahaniach – na stanowisku, że taka regulacja jest potrzebna i jej miejsce jest w kc., mimo iż tytuł ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego zachęca do ulokowania takiej regulacji w tej ustawie. Jednakże wziął górę argument zapewnienia regulacji dotyczącej obrotu gruntami rolnymi większej rangi i dlatego ostatecznie zdecydowano się podjąć próbę stworzenia takiej regulacji w ramach prac nad nowym

8 Dz.U. Nr 64, poz. 592.

9 Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700 ze zm.

10 Rozp. MRiRW z dnia 19.06.2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne”, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. Nr 109, poz. 750 ze zm.).

kodeksem. Istotny wpływ na podjęcie takiej decyzji miało stanowisko prof. A. Lichorowicza, który przyjął zaproszenie Zespołu na jedno ze swoich posiedzeń¹¹.

Specyfika pracy Zespołu Komisji, utworzonego w celu opracowania przepisów o własności, polega m.in. na tym, że jednemu z członków Zespołu powierza się przygotowanie wstępnego projektu oznaczonych przepisów. Przygotowanie projektu przepisów dotyczących obrotu gruntami rolnymi w drodze przenoszenia własności powierzono autorowi niniejszego artykułu, pozostawiając mu swobodę co do kształtu regulacji z jednym wyjątkiem. Otóż członkowie Zespołu zdecydowali na posiedzeniu, żeby **do regulacji nie wprowadzać elementów podmiotowych, zwłaszcza wymogu posiadania kwalifikacji rolniczych**. Zespół uznał bowiem, że wymagania podmiotowe mogą się pojawiać w regulacjach szczególnych, zmierzających do realizacji szczególnych celów, zwłaszcza wymagających działań pomocowych, ale nie powinny być elementem regulacji o charakterze generalnym, zamieszczanej w kc. Opracowanie przepisów „rolnych” w ramach instytucji zniesienia współwłasności powierzono innemu członkowi Zespołu.

III. Nie będąc skrępowany instrukcjami ze strony Zespołu Problemowego Komisji, autor niniejszego artykułu przyjął następujące założenia:

- 1. Regulacja dotycząca obrotu właściwego gruntami rolnymi winna być w miarę możliwości spójna dla wszelkich zmian właściwych niezależnie od zdarzeń prawnych ich wywołujących.**
- 2. Szczególna regulacja dotycząca obrotu gruntami rolnymi winna mieć na względzie przede wszystkim użytki rolne, a nie nieruchomości rolne i nie gospodarstwa rolne.**
- 3. Kc. nie jest właściwym miejscem dla zamieszczenia uregulowań, których celem byłoby zapobieganie powstawaniu gospodarstw o zbyt dużej powierzchni.**

Ad 1) Pierwsze założenie wydaje się być aż tak oczywiste, że przyjmowanie go może budzić zastrzeżenia. Jednakże trzeba o tej oczywistości przypominać, ponieważ – jak wiadomo – z tą spójnością regulacji szczególnej dotyczącej obrotu własnościowego gruntami rolnymi bywało różnie. Dość przypomnieć, że był taki okres, w którym praktyczne kwalifikacje rolnicze nie wystarczały do nabycia nieruchomości rolnej w drodze umowy, ale były one preferowane przez ustawodawcę w ramach dziedziczenia gospodarstw rolnych¹². Spadkobierca mający kwalifikacje teoretyczne był bowiem wówczas tylko spadkobiercą warunkowym, tzn. mógł dziedziczyć gospodarstwo rolne z ustawy tylko wówczas, gdy wśród współspadkobierców nie

11 Zob. A. Lichorowicz, *O nowy kształt zasad obrotu nieruchomościami rolnymi w kodeksie cywilnym*, „Rejent” 1997, nr 6.

12 Zwłaszcza w okresie od 1.01.1976 r. do 30.03.1981 r.

było kogoś, kto spełniałby jeden z warunków dziedziczenia nawiązujących – ogólnie – do pracy w rolnictwie (art. 1059 kc. o treści obowiązującej do 5.04.1982 r.). Krótko rzecz ujmując, paradoks sprowadzał się do tego, że nabywcą nieruchomości rolnej w obrocie *inter vivos* mogła być przede wszystkim osoba mająca teoretyczne kwalifikacje rolnicze, a w obrocie *mortis causa* taka osoba miała ograniczone możliwości dziedziczenia gospodarstwa rolnego. Ponadto charakterystyczne dla polskiego modelu dziedziczenia gospodarstw rolnych było to, że szczególne uregulowania odnosiły się zarówno do powołania dziedziczenia gospodarstw rolnych, jak i do samego działu spadku rolnego. Brak obowiązku dokonania działu spadku w stosunkowo krótkim czasie od chwili otwarcia spadku często powodował, że z działu gospodarstwa spadkowego eliminowani byli spadkobiercy, którzy w chwili działu spełniali warunki do przejścia spadkowego gospodarstwa, i odwrotnie – spadkobiercy spełniający w chwili otwarcia spadku warunki dziedziczenia gospodarstwa rolnego w chwili działu spadku nie byli często zainteresowani jego przejściem. Jednakże założenie to ma tylko pośrednie znaczenia dla zagadnień poruszanych w tym opracowaniu, ponieważ opracowanie to dotyczy obrotu gruntami rolnymi między żyjącymi. Niemniej, przy tworzeniu takiej regulacji trzeba mieć na uwadze to, żeby nie nadać jej kształtu uniemożliwiającego stworzenie spójnej regulacji dla całego obrotu własnościowego.

Ad 2) Przepisy w zasadzie nie regulują obrotu własnościowego gospodarstwami rolnymi *inter vivos*, lecz co najwyżej skutki takiego obrotu, np. w zakresie odpowiedzialności za długi związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego. Przedmiotem obrotu są przede wszystkim pojedyncze prawa do oznaczonych dóbr, w tym wypadku chodzi o obrót prawem własności do nieruchomości, definiowanej jako rolne, co nie wyklucza zbycia na rzecz tej samej osoby w tym samym czasie praw do wszelkich składników tworzących dane gospodarstwo rolne. Ale w takim przypadku mamy do czynienia – z punktu widzenia regulacji decydujących o zbywalności danych praw – ze zbyciem wielu praw do poszczególnych składników, a z punktu widzenia ekonomicznego – do zbycia całego organizmu gospodarczego w postaci gospodarstwa rolnego. Dlatego też szczególne uregulowania dotyczą zazwyczaj obrotu prawami do nieruchomości rolnej będącej podstawowym składnikiem każdego gospodarstwa rolnego, której losy wpływają na losy obejmującego ją gospodarstwa rolnego. W związku z tym zupełnie niezrozumiałe jest to, że obecnie obowiązujące przepisy mówią o zniesieniu współwłasności gospodarstwa rolnego (art. 213 i nast. kc.). Własność jest bowiem prawem do poszczególnych rzeczy, w tym do nieruchomości rolnej wchodzącej w skład gospodarstwa rolnego, a nie do zespołu praw umożliwiających prowadzenie działalności rolniczej. Co najwyżej można mówić o zniesieniu współwłasności nieruchomości rolnej (nieruchomości rolnych) wchodzącej(cych) w skład gospodarstwa rolnego, a przez to o zniesieniu współwłasności nieruchomości mających wpływ na losy gospodarstwa rolnego, które zazwy-

czaj nie jest prowadzone wspólnie przez współwłaścicieli (pominąwszy gospodarstwa należące do małżonków). Posługiwanie się właściwym terminem „zniesienie współwłasności nieruchomości rolnej” wcale nie stanowi przeszkody dla uzależnienia sposobu zniesienia współwłasności takiej nieruchomości od wpływu tego zniesienia na losy gospodarstwa rolnego, w skład którego ona wchodzi. Wręcz przeciwnie. Jeżeli już uzna się za celowe ingerowanie w podziały nieruchomości rolnych, choćby w ramach zniesienia współwłasności, to właśnie ze względu na losy gospodarstwa rolnego obejmującego dzielone nieruchomości.

Ale na tym nie koniec, gdy idzie o uściślanie zwrotów odnoszących się do obrotu gruntami rolnymi. Regulacja szczególna dotycząca obrotu *inter vivos* gruntami rolnymi nie powinna bowiem odnosić się bezpośrednio do gospodarstw rolnych, ale także nawet do nieruchomości rolnych. Podstawowym przedmiotem szczególnych regulacji dotyczących obrotu gruntami rolnymi *inter vivos* winny być przede wszystkim użytki rolne. Za takim oznaczeniem podstawowego przedmiotu szczególnej regulacji przemawiają przynajmniej trzy powody.

Po pierwsze, pojęcie nieruchomości rolnej jest z punktu widzenia obrotu własnościowego konstrukcyjnie wadliwe. Tkwi w nim bowiem błąd logiczny. Jednostkowym przedmiotem obrotu własnościowego jest bowiem zawsze nieruchomość bez względu na zróżnicowanie rodzaju użytków wchodzących w skład danej nieruchomości, a nie nieruchomość rolna. I problemu nie ma tak długo, jak długo nieruchomość obejmuje jednorodne użytki, np. rolne. W takim przypadku nieruchomość, będąca przedmiotem obrotu własnościowego, jest zarazem nieruchomością rolną. Problemy w stosowaniu przepisów pojawiają się, gdy ta sama nieruchomość obejmuje zarówno użytki rolne, jak i inne użytki, z tym że w niektórych przypadkach użytków rolnych może być więcej, a w innych mniej. Wówczas nasuwa się pytanie, która z tych nieruchomości jest nieruchomością rolną, innymi słowy – która z nich miałaby podlegać szczególnej regulacji. Skoro jednostką obrotu własnościowego jest tylko nieruchomość, to z logicznego punktu widzenia, mówiąc o obrocie własnościowym, należały raczej operować pojęciem „nieruchomość obejmująca użytki rolne”. Szczególne regulacje winny ograniczać się do użytków rolnych, które – co najwyżej – rzutowałyby na możliwości dzielenia i zbywania całych nieruchomości, względnie całych gospodarstw rolnych. Należy zatem jeszcze raz powtórzyć: przedmiotem obrotu jest prawo własności do nieruchomości, co najwyżej składającej się w całości lub w części z użytków rolnych.

Po drugie, tu chodzi o ochronę gospodarstwa rolnego przede wszystkim ze względu na zagrożenie, jakie wynika z podziału użytków rolnych wchodzących w jego skład, a nie ze względu na odłączenie lub podział użytków nierolnych tworzących wraz z użytkami rolnymi tę samą nieruchomość.

Po trzecie, odwołanie się do geodezyjnego terminu „użytków rolnych” ma ogromną zaletę praktyczną. Uregulowania szczególne odnosić się bowiem będą do danej kategorii gruntów, ustalonej na potrzeby ewidencji gruntów i budynków, w tym wypadku do użytków rolnych. To, że można niekiedy mieć zastrzeżenia do aktualności danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków, nie powinno stanowić argumentu przeciwko korzystaniu z tego rejestru. Im więcej będzie regulacji odwołujących do oficjalnych danych, zamieszczanych w ewidencji gruntów i budynków, tym większa będzie presja na aktualizowanie danych w ewidencji, w tym większym stopniu zostanie wykorzystana praca tak wielu osób zaangażowanych w prowadzenie rejestru, jakim jest ewidencja gruntów i budynków, w przyszłości kataster. Odwoływanie się do danych zamieszczanych w ewidencji gruntów i budynków winno być podstawową zasadą stosowaną przy tworzeniu przepisów odnoszących się do gruntów o oznaczonym sposobie użytkowania. Krótko rzecz ujmując, dane zamieszczane w ewidencji gruntów i budynków (a w przyszłości w katastrze) winny być podstawą tworzenia regulacji prawnych, dotyczących gruntów oznaczonego rodzaju.

Nieprzydatność dla własnościowego obrotu pojęcia „nieruchomość rolna” w istocie skłania do wyłączenia tej definicji z kc. Co najwyżej należałoby rozważyć potrzebę zamieszczenia w przepisach przejściowych, wprowadzających w życie nowy kc., przepisu zawierającego definicję nieruchomości na potrzeby aktów prawnych, które odwołują się obecnie do definicji kodeksowej nieruchomości rolnej, względnie przepisu odwołującego się wprost do art. 46¹ kc., zawierającego obecnie kodeksową definicję nieruchomości rolnej, który straci moc z chwilą wejścia w życie nowego kc. Przy tej okazji wypada podnieść zastrzeżenie bardziej ogólne w stosunku do samej definicji nieruchomości, zamieszczonej art. 46 kc. Nie jest chyba dobrze, że przepis definiujący nieruchomość utożsamia nieruchomości gruntowe z gruntami. W moim przekonaniu, termin „nieruchomość” winien być wiązany z przedmiotem danego prawa własności, a termin „grunt” nie powinien być wiązany z prawem własności w tym znaczeniu, że grunt może być oznaczoną, niekoniecznie przy zachowaniu wymogów prawa geodezyjnego i kartograficznego, częścią nieruchomości gruntowej, będącą przedmiotem stosunku obligacyjnego, która nie staje się przez to odrębną nieruchomością. Utożsamianie pojęcia „nieruchomość gruntowa” z pojęciem „grunt” sprawia, że sam ustawodawca jest niekiedy niekonsekwentny w posługiwaniu się tymi terminami, np. art. 704 i 706 kc. dotyczą dzierżawy gruntu rolnego, a art. 708 kc. – dzierżawy nieruchomości rolnej.

Ad 3) Jest oczywiste, że w kc. nie mogą być zamieszczane jakiegokolwiek uregulowania, które zapobiegałyby nadmiernej koncentracji gruntów rolnych. Tego typu ograniczenia mają bowiem bardziej zabarwienie polityczne niż gospodarcze. I dlatego ich miejsce, jeżeli uzna się za celowe ich istnienie, jest w innych aktach

prawnych, jak choćby w aktach regulujących obrót gruntami stanowiącymi własność publiczną, tj. SP lub jst., czy też w aktach prawnych, zawierających finansowe instrumenty wspierania działalności rolniczej, adresowanych do oznaczonej grupy właścicieli gruntów rolnych (gospodarstw rolnych).

IV. Przyjęte przez Zespół i autora niniejszego artykułu założenia prowadzą do wniosku, że **szczególna regulacja winna ograniczać się w zasadzie do przepisów regulujących dopuszczalność podziału użytków rolnych**. Co najwyżej mogą pojawić się przepisy chroniące przed nadmierną uciążliwością spłat i dopłat z tytułu zniesienia współwłasności gruntu rolnego lub działu spadku obejmującego gospodarstwo rolne¹³.

Oznacza to, że ograniczenia będą miały przede wszystkim charakter przedmiotowy, tj. będą dotyczyły przede wszystkim podziału gruntów rolnych. Dzisiaj praktycznie można dowolnie dzielić grunty rolne. Tylko w przypadku sądowego zniesienia współwłasności gospodarstwa rolnego lub działu spadku obejmującego takie gospodarstwo sąd ma możliwość ingerowania w sposób podziału gruntów rolnych przy uwzględnieniu ogólnikowego kryterium z art. 213 kc., jakim jest zapobieżenie podziałowi sprzecznemu z zasadami prawidłowej gospodarki rolnej. Z niezrozumiałych powodów regulację zakazującą dzielenia użytków rolnych na mniejsze działki niż 30a zamieszczono w art. 92 i 93 ustawy z dnia 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (zwanej dalej w skrócie „u.g.n.”)¹⁴. W szczególności zaskakujące jest to, że zakaz ten, dotyczący podziału użytków rolnych, powiązано z instytucją, której celem jest kontrola podziałów nieruchomości innych niż rolne czy leśne pod kątem wymagań wynikających z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, decyzji lokalizacyjnych czy też przepisów szczególnych, czyli pod kątem nierolniczego lub nieleśnego zagospodarowania. A jeszcze bardziej zaskakujące jest to, że przyjęto zupełnie przypadkowe kryterium dopuszczalności podziału działki obejmującej użytki rolne w postaci normy obszarowej wynoszącej 30 a. Norma ta nie ma bowiem nic wspólnego ani z kryteriami dopuszczalności podziału nieruchomości nierolnych i nieleśnych, ani też z ogólnikowo ujętymi zasadami prawidłowej gospodarki rolnej, które są kryterium dopuszczalności podziału gruntów rolnych w ramach sądowego zniesienia współwłasności lub działu spadku. W każdym razie zamieszczone w u.g.n. obszarowe kryterium dopuszczalności podziału działek rolnych nie zapobiega nieracjonalnym – z punktu widzenia zasad gospodarki rolnej – podziałom nieruchomości rolnych tworzących dane gospodarstwo rolne, co naj-

13 W uzasadnieniu do wyr. z dnia 31.01.2001 r. w sprawie niezgodności z Konstytucją RP oznaczonych przepisów dotyczących dziedziczenia gospodarstw rolnych, Trybunał Konstytucyjny nie zakwestionował tworzenia przepisów szczególnych dotyczących dziedziczenia gospodarstw rolnych, jeżeli tylko będą one realizowały zasadę wyrażoną w art. 23 Konstytucji, że gospodarstwo rodzinne jest podstawą ustroju rolnego, zob. OTK 2001, nr 1, poz. 5.

14 Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.

wyżej ogranicza podział działek rolnych, ale nie wyklucza ich swobodnego¹⁵ zbywania. Mniejsze od 30 a działki rolne czy też większe, ale dające się podzielić na działki o powierzchni co najmniej 30 a, mogą być bowiem swobodnie zbywane na rzecz różnych podmiotów bez względu na losy dzielonego gospodarstwa, jak i skutki po stronie nabywców poszczególnych działek. Krótko rzecz ujmując, jeżeli zakaz tworzenia działek rolnych mniejszych niż 30 a wpływa na poprawę struktury gruntów rolnych, to tylko marginalnie, wręcz w sposób niezauważalny.

V. Podstawowym zagadnieniem, jakie pojawia się przy tworzeniu regulacji, której celem byłoby zapobieganie nieracjonalnym podziałom użytków rolnych, staje się wybór **metody regulacji, a zwłaszcza kryterium dopuszczalności ich podziału.**

Z punktu widzenia techniki legislacyjnej najprościej byłoby przyjąć jakieś kryterium w pełni ocenne (np. takie, jakie zamieszczono w art. 213 kc., czyli zgodność podziału z zasadami prawidłowej gospodarki rolnej). Ale tego rodzaju kryterium oznaczałoby, że każdy podział użytków rolnych musiałby podlegać weryfikacji ze strony organu, któremu powierzono by orzekanie w sprawach zgodności podziału użytków rolnych z takim kryterium. W konsekwencji oznaczałoby to również, że każda czynność prawna prowadząca do podziału użytków rolnych (zbycie, zniesienie współwłasności, dział spadku) musiałaby być uzależniona od zezwolenia właściwego organu, który by oceniał zgodność podziału z przyjętym kryterium ocenym. W wypadku znoszenia współwłasności lub działu spadku w drodze postępowania sądowego ocena mogłaby należeć do sądu. W innych przypadkach raczej do organu administracyjnego. W praktyce tego rodzaju kryterium, z którym wiązałyby się konieczność weryfikowania każdego podziału użytków rolnych w ramach – co do zasady – odrębnego postępowania, byłoby nie tylko bardzo kłopotliwe, ale – jak uczy doświadczenie związane ze stosowaniem obecnego art. 213 kc. – także mało skuteczne. Wynik tej weryfikacji zależałby niewątpliwie przede wszystkim od pozaprawnych czynników, a to oznaczałoby, że rola organu orzekającego w sprawie dopuszczalności podziału użytków rolnych byłaby marginalna, a rozstrzygnięcie należałoby w istocie do biegłych, którzy byłiby powoływani w celu wyrażania opinii w tej sprawie. Dlatego też uważam, że należało pójść w kierunku bardziej skonkretyzowanych kryteriów obszarowych, odwołujących się do zmian w powierzchni użytków rolnych po stronie zbywcy i nabywcy czy też u współwłaścicieli nieruchomości obejmującej użytki rolne. Rozwiązanie to ma taką zaletę, że w wielu przypadkach nie będzie trzeba wszczynać specjalnego postępowania w celu zweryfikowania dopuszczalności podziału użytków rolnych. Nie jest ono jednak wolne od wad.

15 Wprawdzie obrót nieruchomościami rolnymi podlega wspomnianej wyżej ustawie o kształtowaniu ustroju, ale ograniczenia w niej przewidziane nie chronią przed podziałami nieruchomości rolnych.

Najistotniejszą wadą jest konieczność kazuistycznego ujęcia kryteriów, które miałyby zastosowanie w oznaczonej sytuacji. Z góry wiadomo, że nie da się przewidzieć wszystkich możliwych przypadków, a tym samym stworzyć dla takiego przypadku odpowiedniego kryterium podziału użytków rolnych. Stwarza to niebezpieczeństwo, że stosowanie stworzonych kryteriów w pewnych sytuacjach może być nie zawsze racjonalne. Ale nie da się tego niebezpieczeństwa całkowicie wyłączyć przy tej metodzie regulacji. Można je ograniczać tylko przez dodawanie do już istniejącej regulacji kolejnych kryteriów, które usuwałyby tę nieracjonalność występującą w innych przypadkach. Nasuwa się więc pytanie o celowość sięgania po kazuistyczną metodę regulacji. W mojej ocenie niedogodności związane z kazuistycznym ujęciem kryteriów dopuszczalności podziału użytków rolnych są bardziej akceptowalne niż nikła skuteczność i dolegliwość kryteriów elastycznych, wymagających uznaniowej oceny, dokonywanej przez sąd lub inny organ na podstawie opinii biegłych z zakresu rolnictwa, przesądzających zazwyczaj o wyniku sprawy o dopuszczalność podziału użytków rolnych.

Drugą wadą – z punktu widzenia kazuistycznej metody regulacji – jest to, że nie da się przy konstruowaniu tego rodzaju kryteriów całkowicie wyeliminować elementów ocennych. Chodzi tu bowiem o wpływ podziału użytków rolnych na gospodarstwo rolne, w skład którego wchodzi. A trzeba pamiętać, że nieruchomości obejmujące użytki rolne należące do tego samego właściciela mogą być położone w różnych częściach Polski i przez to mogą tworzyć wiele gospodarstw rolnych. Należy jeszcze raz podkreślić, że przedmiotem obrotu jest zawsze nieruchomość, a nie gospodarstwo rolne, co najwyżej zbycie nieruchomości wraz z innymi składnikami może prowadzić do zbycia gospodarstwa rolnego lub jego zorganizowanej części, ale nie musi. Dlatego też ktoś musi stwierdzić, czy w pewnych przypadkach oznaczony podział użytków rolnych ma wpływ na dane gospodarstwo rolne, czy też na inne. Gdy idzie o formę potwierdzenia spełnienia warunków podziału nieruchomości w koniecznych przypadkach (określonymi przepisami), to w moim przekonaniu wystarczy instytucja zaświadczenia. Chodzi tu bowiem tylko o weryfikację kryterium powierzchniowego odnoszącego się do danego gospodarstwa rolnego. A najlepszą wiedzę odnośnie do tego, które użytki rolne tworzą dane gospodarstwo rolne, mają – jak sądzę – organy samorządu terytorialnego, choćby z racji pobierania podatku rolnego i podatku od nieruchomości. W razie wątpliwości organ powinien – w myśl art. 218 § 2 k.p.a. – dokonać niezbędnych ustaleń.

Kolejne zagadnienie sprowadza się do pytania: **czy regulacja szczególna ma dotyczyć wszystkich użytków rolnych, czy też należy wprowadzić jakąś normę, poniżej której obrót będzie nieograniczony, przynajmniej z punktu widzenia zasad prawidłowej gospodarki.**

Jak już była o tym mowa wyżej, obrót własnościowy nieruchomościami obejmującymi użytki rolne winno się poddawać ograniczeniom ze względu na jego wpływ na losy gospodarstwa rolnego, a przy takim założeniu definiowanie w kc. nieruchomości rolnej jest niepotrzebne. Ale byłoby w takim razie potrzebne wprowadzenie do kodeksowej definicji gospodarstwa rolnego (art. 77 projektu Księgi Pierwszej Kodeksu cywilnego¹⁶) minimalnej normy obszarowej (np. 1 ha użytków rolnych), poniżej której nie będziemy mieli do czynienia z gospodarstwem rolnym, a tym samym z działaniem ograniczeń, odnoszących się do podziałów nieruchomości oddziałujących na losy gospodarstw rolnych. W konsekwencji występujące w definicji gospodarstwa rolnego pojęcie „nieruchomość rolna” należałoby – z uwagi na nieprzydatność pojęcia „nieruchomość rolna” – zastąpić pojęciem „użytki rolne o powierzchni przekraczającej 1 ha”. W konsekwencji definicja gospodarstwa rolnego winna brzmieć: „Za gospodarstwo rolne uważa się nieruchomość obejmującą użytki rolne o powierzchni przekraczającej 1 ha wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, oraz prawami i zobowiązaniami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego”. Jeżeli teraz ograniczenia dotyczyć będą obrotu własnościowego nieruchomościami obejmującymi użytki rolne mającego wpływ na losy gospodarstwa rolnego, to obrót takimi nieruchomościami niemający wpływu na losy gospodarstwa rolnego nie będzie podlegał ograniczeniom. Mogą to być co najwyżej ograniczenia właściwe dla nieruchomości nierolnych i nieleśnych, przewidziane w u.g.n. Tymczasem obecnie jest odwrotnie. Otóż ustawodawca zezwala na podziały większych obszarowo użytków rolnych pod warunkiem wydzielenia co najmniej trzydziestoarowych działek, a co do zasady zakazuje podziału użytków rolnych, jeżeli ich powierzchnia nie pozwala na wydzielenie działek o powierzchni co najmniej 30 a.

Trzecie zagadnienie dotyczy przedmiotu zniesienia współwłasności gospodarstwa rolnego. Wprawdzie już o tym była mowa wyżej, ale zestawiając zagadnienia związane z wyborem właściwego kryterium podziału użytków rolnych, trzeba również i w tym miejscu powtórzyć: przedmiotem zniesienia współwłasności nie jest ani gospodarstwo rolne, ani nieruchomość rolna, ani użytki rolne, lecz nieruchomość obejmująca użytki rolne.

Czwarte zagadnienie jest już bardziej szczegółowe, ale należy je tutaj wymienić, ponieważ chodzi o pojęcie gospodarstwa rolnego prowadzonego na wspólnym gruncie: **Zagadnienie to wiąże się z prawem pierwokupu udziału w nieruchomości rolnej, przewidzianym w art. 166 kc.** Proponowana zmiana zmierza do usunięcia wątpliwości dotyczących obecnie zamieszczonego w tym przepisie zwrotu, a mianowicie „jeżeli prowadzą gospodarstwo rolne na gruncie wspólnym”. Zwrot

16 Księga Pierwsza Kodeksu cywilnego. Projekt wraz z uzasadnieniem, Warszawa 2009, s. 79 i 80.

ten sugeruje, że prawo pierwokupu przysługuje tylko wówczas, gdy współwłaściciele prowadzą wspólnie gospodarstwo rolne. Chodzi o to zatem, by zmieniony art. 166 kc. podkreślał, że prawo pierwokupu przysługuje nie tylko wtedy, gdy współwłaściciele prowadzą wspólne gospodarstwo rolne, co jest raczej rzadkością, ale przede wszystkim wówczas, gdy współwłaściciel lub współwłaściciele prowadzą własne gospodarstwa rolne, obejmujące przynajmniej jakąś część fizyczną wspólnej nieruchomości rolnej.

VI. Kierując się przyjętymi, a przedstawionymi wyżej założeniami, sformułowalem następujące szczegółowe propozycje rozwiązań dotyczące przenoszenia nieruchomości obejmujących użytki rolne w drodze umowy przeniesienia własności, które mogą być zamieszczone w nowym kc.

Art. 1x. Za gospodarstwo rolne uważa się nieruchomość obejmującą użytki rolne o powierzchni przekraczającej 1 ha wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą oraz prawami i zobowiązaniami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego.

Art. 2x. § 1. Przeniesienie własności nieruchomości lub jej części, które spowoduje zbycie części użytków rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, jest możliwe, jeżeli:

- 1) powierzchnia zachowanych przez zbywcę użytków rolnych, należących do dzielonego gospodarstwa rolnego, wynosi co najmniej 10 ha,
- 2) powierzchnia użytków rolnych, należących do gospodarstwa rolnego nabywcy, powiększona o nabyte użytki rolne, będzie większa od powierzchni użytków rolnych zachowanych przez zbywcę,
- 3) zbywana nieruchomość obejmuje użytki rolne nieprzylegające do innych użytków rolnych wchodzących w skład tego samego gospodarstwa rolnego, ale przylegające do użytków rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego nabywcy,
- 4) jest dokonywane w celu uregulowania przebiegu granicy między nieruchomościami,
- 5) różnica w powierzchni zamienianych użytków rolnych nie przekracza 20%,
- 6) następuje w celu zaspokojenia roszczenia o przeniesienie własności z ustawy,
- 7) nabywcą jest Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego.

§ 2. Ograniczeń przewidzianych w § 1 nie stosuje się do przenoszenia własności nieruchomości obejmujących grunty rolne zabudowane, grunty pod stawami, rowy oraz użytki rolne przeznaczone w miejscowym planie zagospodarowania prze-

strzennego lub w decyzji lokalizacyjnej na cele nierolnicze. Powierzchnię tych gruntów uwzględnia się przy ustalaniu normy obszarowej wynoszącej 10 ha.

§ 3. Przy ustalaniu norm obszarowych określonych w § 1 pkt 1 i 2 uwzględnia się powierzchnię użytków rolnych stanowiących przedmiot współwłasności łącznej zbywcy lub nabywcy, wchodzących w skład dzielonego gospodarstwa rolnego zbywcy lub powiększanego gospodarstwa rolnego nabywcy. Jeżeli dzielone gospodarstwo rolne zbywcy lub powiększane gospodarstwo rolne nabywcy obejmuje użytki rolne stanowiące przedmiot współwłasności ułamkowej, przy ustalaniu tych norm uwzględnia się także część powierzchni wspólnych użytków rolnych, proporcjonalną do udziału w nieruchomości zbywcy lub nabywcy.

§ 4. Spełnienie warunków podziału nieruchomości określonych w § 1 pkt 1–4 potwierdza organ wykonawczy gminy w drodze zaświadczenia. W sprawie wydania zaświadczenia dotyczącego gospodarstwa rolnego obejmującego użytki rolne położone w różnych gminach, właściwy jest organ tej gminy, na terenie której położona jest większość użytków rolnych wchodzących w skład tego samego gospodarstwa.

Art. 3x. W razie sprzedaży udziału w nieruchomości obejmującej użytki rolne każdemu z pozostałych współwłaścicieli przysługuje prawo pierwokupu, jeżeli prowadzi gospodarstwo rolne obejmujące choćby część wspólnych użytków rolnych. Nie dotyczy to jednak wypadku, gdy współwłaściciel prowadzący jednocześnie gospodarstwo rolne sprzedaje swój udział we współwłasności wraz z tym gospodarstwem albo gdy nabywcą jest inny współwłaściciel lub osoba, która dziedziczyłaby gospodarstwo po sprzedawcy

Powyżej przedstawiony projekt regulacji będzie rekomendowany Zespołowi Problemowemu Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego. Niemniej, kierując się przyjętymi założeniami, podjąłem także próbę sformułowania przepisów dotyczących zniesienia współwłasności nieruchomości obejmujących użytki rolne.

Art. 4x. § 1. Podział użytków rolnych w celu zniesienia współwłasności nieruchomości jest możliwy, jeżeli powierzchnia wydzielanych części użytków rolnych wraz z innymi użytkami rolnymi stanowiącymi własność lub współwłasność współwłaściciela, które będą należeć do tego samego gospodarstwa rolnego, jest większa od łącznej powierzchni dzielonych użytków rolnych.

§ 2. Spełnienie warunku podziału określonego w § 1 potwierdza w drodze zaświadczenia organ wykonawczy gminy właściwy ze względu na położenie wspólnej nieruchomości, chyba że zniesienie współwłasności następuje w postępowaniu sądowym. Art. 2x § 3 stosuje się odpowiednio.

§ 3. Współwłaściciel, który prowadzi gospodarstwo obejmujące od co najmniej trzech lat użytki rolne stanowiące współwłasność lub obejmujące ich część, może żądać, by stały się one jego własnością.

§ 4. Użytki rolne stanowiące przedmiot współwłasności, na których co najmniej dwóch współwłaścicieli prowadzi wspólne gospodarstwo rolne, sąd – w razie braku porozumienia między nimi – przyzna wraz z innymi wspólnymi składnikami gospodarstwa temu spośród tych współwłaścicieli, który daje lepszą gwarancję prowadzenia gospodarstwa.

§ 5. W szczególnie uzasadnionych przypadkach sąd może dokonać innego podziału użytków rolnych.

§ 6. Ograniczenia przewidziane we wcześniejszych paragrafach nie mają zastosowania do gruntów rolnych zabudowanych, gruntów pod stawami i rowów, a także do użytków rolnych przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub w decyzji lokalizacyjnej na cele nierolnicze. Jednakże powierzchnię wymienionych gruntów uwzględnia się przy ustalaniu norm obszarowych określonych w § 1.

Art. 5x. Na zgodny wniosek wszystkich współwłaścicieli oraz w przypadku niewyrażenia zgody przez żadnego z nich na przyznanie mu użytków rolnych, sąd zarządzi sprzedaż nieruchomości je obejmujących, stosownie do przepisów kodeksu postępowania cywilnego.

Art. 6x. § 1. Wysokość spłaty lub dopłaty z tytułu zniesienia współwłasności sąd określi zgodnie z porozumieniem współwłaścicieli.

§ 2. W przypadku braku porozumienia sąd określi wysokość spłaty lub dopłaty, uwzględniając wartość udziałów we współwłasności. Spłata lub dopłata może być obniżona albo rozłożona na raty, jeżeli tego wymaga stan prowadzonych przez współwłaścicieli gospodarstw rolnych, w szczególności konieczność zapewnienia im zdolności produkcyjnej, przy uwzględnieniu sytuacji osobistej i majątkowej współwłaścicieli zobowiązanego i uprawnionego do ich otrzymania.

§ 3. W razie sprzedaży nieruchomości obejmującej użytki rolne, otrzymanej w wyniku zniesienia współwłasności, przed upływem pięciu lat od chwili zniesienia współwłasności, współwłaścicielowi, który otrzymał obniżoną spłatę lub dopłatę, przysługuje roszczenie o uzupełnienie spłaty lub dopłaty, powiększone o połowę odsetek ustawowych, liczonych za okres od chwili wymagalności świadczenia do chwili zapłaty kwoty z tytułu jej uzupełnienia.

Art. 7x. Współwłaściciel, który nie otrzymał nieruchomości obejmującej użytki rolne lub jej części, a do chwili zniesienia zamieszkiwał w budynku znajdującym się na tej nieruchomości, zachowuje prawo do dalszego zamieszkiwania przez okres jednego roku od chwili zniesienia współwłasności, zaś małoletni współwłaściciel przez okres nie dłuższy niż trzy lata od osiągnięcia pełnoletności.

Jeżeli zaś chodzi o przepisy dotyczące spadków rolnych, to Zespół Komisji Kodyfikacyjnej zajmujący się prawem spadkowym wypowie się w tej kwestii po stworzeniu projektu regulacji

VII. Zaprezentowane projekty zostały w niewielkim stopniu zmodyfikowane po dyskusji, jaka miała miejsce podczas konferencji katedr prawa rolnego, zorganizowanej przez Katedrę Prawa Rolnego i Gospodarki Przestrzennej na Uniwersytecie Śląskim, kierowaną przez prof. dr hab. Teresę Kurowską, w Milówce k. Żywca w dniach 28–30 maja 2009 r. Zaprezentowany na konferencji projekt regulacji dotyczącej obrotu własnościowego gruntami rolnymi wzbudził wiele kontrowersji. Dotyczyły one nie tylko kwestii szczegółowych, ale przede wszystkim przyjętych założeń, a zwłaszcza samej lokalizacji przepisów w kc. i idei oparcia metody regulacji na kryteriach kazuistycznych. Podstawą tych kontrowersji jest zapewne słuszna, zgłoszona wiele lat temu, idea opracowania odrębnej kompleksowej regulacji dotyczącej szeroko rozumianego obrotu gruntami rolnymi.

Alternatywnym rozwiązaniem, przynajmniej do czasu opracowania odrębnej kompleksowej regulacji dotyczącej szeroko rozumianego obrotu gruntami rolnymi, mogłoby być w moim przekonaniu rozwiązanie, w myśl którego o dopuszczalności podziału wszystkich nieruchomości, w tym także obejmujących użytki rolne i leśne, rozstrzygać się będzie w odrębnym postępowaniu, czyli w postępowaniu, które jest uregulowane obecnie w art. 92–100 u.g.n. Można sobie bowiem wyobrazić, że postępowanie to zostałoby rozciągnięte na podziały wszystkich nieruchomości, z tym że o podziałach dokonywanych w ramach postępowania sądowego nadal decydowałby sąd. Dopuszczalność podziałów nieruchomości obejmujących użytki rolne musiałaby opierać się na zupełnie innych kryteriach niż obecne kryterium w postaci normy obszarowej w wymiarze 30 a. Co więcej, należałoby przywrócić pierwotne znaczenie postępowania w sprawie dopuszczalności podziału nieruchomości. Znaczenie obecnego postępowania zostało bowiem bardzo mocno wypaczone przez dodanie art. 96 ust. 3 u.g.n. Przepis ten znosi obowiązek zatwierdzenia projektu podziału nieruchomości w przypadku, gdy podział nieruchomości polega na wydzieleniu z nieruchomości już istniejącej geodezyjnej działki (odrębnie oznaczonej w katastrze, czyli obecnie w ewidencji gruntów). Tymczasem celem tego postępowania winna być weryfikacja podziału nieruchomości pod kątem możliwości zagospodarowania nieruchomości, które powstaną wskutek podziału nieruchomości (rozumianej jako zwarty kompleks gruntu należący do tej samej osoby), ewentualnie także przy uwzględnieniu nieruchomości będących już własnością nabywcy. Powrót do tak rozumianego postępowania w sprawie dopuszczalności podziału nieruchomości sprawiłby, że postępowanie takie byłoby celowe zarówno wówczas, gdy podział nieruchomości byłby następstwem wydzielenia nowej działki geodezyjnej, jak i wówczas, gdy sprowadzałby się do zbycia już istniejącej działki. Skoro tego rodza-

ju postępowanie weryfikacyjne winno poprzedzać każdy „cywilny”, tj. własnościowy podział nieruchomości nierolnej lub nieleśnej, to nie ma przeszkód, by takim postępowaniem objąć także nieruchomości rolne i leśne, tyle że na podstawie innych kryteriów.

Mam nadzieję, że przedstawiony na wymienionej konferencji naukowej referat i opracowany na jego podstawie niniejszy artykuł ożywi w środowisku agrarystów dyskusję na temat regulacji obrotu gruntami rolnymi, tak potrzebną w kontekście prac na nowym kodeksie cywilnym.

Legal regulations regarding trading of agricultural properties *inter vivos*: remarks *de lege ferenda*

Summary

Broadly understood trading, especially trading of ownership rights to agricultural properties, as well as arable land forming a part of them, is subject to specific regulations in numerous countries. Poland is one of such countries. In the post-war period in Poland, it is possible to distinguish two basic stages of the State's impact on the trading in arable land: until September 30, 1990 and after this date. In 1990, the trading of arable land *inter vivos*, regulated in the civil code, was significantly liberalised. It was only the Act on Shaping of Agricultural System of April 11, 2003 (Dz.U. No. 64, item 592) which entered into force on April 15, 2003 that introduced new restrictions into turnover of agricultural properties. In spite of the suggestive title of the above-mentioned act, it does not contain regulations whose purpose would be protection of agricultural farms from divisions detrimental from the point of view of correct agricultural economy.

In Poland, work is currently under way on a new civil code. The task was entrusted to the Codification Committee of Civil Law established in 2002 by the Minister of Justice. Within the framework of work on the new code, the issue of restoring regulations which limit turnover in arable land to the civil code has emerged. This article was written by a member of the Task Team of the above-mentioned Committee. It contains remarks regarding the purposefulness and the scope of introducing limitations regarding trading in arable land into the civil code by means of contracts transferring the ownership right. The article also contains a draft regulation prepared by the article's author.

Gospodarstwo rolne jako masa majątkowa

W ujęciu gospodarstwa rolnego w znaczeniu ekonomicznym uzewnętrzniają się wszystkie podstawowe elementy składowe czynników produkcji, charakterystycznych dla prowadzenia gospodarstwa rolnego. Należy do nich mienie (przede wszystkim ziemia), kapitał, praca i organizacja. W sensie prawnym gospodarstwo rolne jest podstawową instytucją prawa rolnego, które ujmowane jest w szeregu zróżnicowanych definicji w zależności od podstaw normatywnych regulacji. Z jednej strony występują definicje cywilnoprawne o charakterze majątkowym, z drugiej strony ustawodawca posługuje się gospodarstwem rolnym dla określenia wyodrębnionych definicji, m.in. dla kontroli obrotu, dla celów podatkowych, emerytalno-rentowych, czy też innych elementów ochronnych. Kilka podstawowych definicji gospodarstwa rolnego znajdujemy w polskim i europejskim prawie. Dostrzegalne różnice w ich formułowaniu pociągają za sobą ważne konsekwencje prawne. Powstaje w tym kontekście problem jak należy ujmować gospodarstwo rolne. Niektóre koncepcje nie zadowolają swoimi rozwiązaniami. Jednakże jedna z nich wydaje się być najwłaściwszą. Gospodarstwo rolne definiuje jako masę majątkową. Definicja ta sprzyja bezpieczeństwu obrotu gospodarczego oraz rozwojowi działalności gospodarczej w sektorze rolnym. Obrót gospodarstwem rolnym jako masą majątkową jest też zgodny z obowiązującym prawodawstwem w zakresie regulacji cywilnoprawnej i prawnorolnej.

Podejmując powyższe rozważania, nie należy zapominać o bardzo ważnym czynniku podmiotowym. Bez pracy osób prowadzących gospodarstwo rolne bardzo trudno byłoby rozważać różne koncepcje pojęcia gospodarstwa rolnego.

Kluczową definicję otwierającą drogę do zrozumienia istoty pojęcia gospodarstwa rolnego w sferze majątkowej zawiera kodeks cywilny, w art. 55³ stanowiący, że „za gospodarstwo rolne uważa się grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego”. Usytuowanie normatywne gospodarstwa rolnego w jednym artykule kodeksu cywilnego, który definiuje również pojęcie przedsiębiorstwa, nie jest przypadkiem. Wspólną cechą przedsiębiorstwa oraz gospodarstwa

rolnego jest niewątpliwie zespół składników majątkowych, które tworzą zorganizowaną masę majątkową.

Znowelizowany w 1990 r. kodeks cywilny zmienił także pojęcie przedsiębiorstwa, łącząc je z wymogiem prowadzenia w jego ramach działalności gospodarczej. Zgodnie z brzmieniem art. 55¹ kc. przedsiębiorstwo jest zorganizowanym zespołem składników niematerialnych i materialnych, przeznaczonym do prowadzenia działalności gospodarczej i obejmuje ono w szczególności:

- 1) oznaczenie indywidualizujące przedsiębiorstwo lub jego wyodrębnione części;
- 2) własność nieruchomości lub ruchomości, w tym urządzeń, materiałów, towarów i wyrobów oraz inne prawa rzeczowe do nieruchomości lub ruchomości;
- 3) prawa wynikające z umów najmu i dzierżawy nieruchomości lub ruchomości oraz prawa do korzystania z nieruchomości lub ruchomości wynikające z innych stosunków prawnych;
- 4) wierzytelności, prawa z papierów wartościowych i środki pieniężne;
- 5) koncesje, licencje i zezwolenia;
- 6) patenty i inne prawa własności przemysłowej;
- 7) majątkowe prawa autorskie i majątkowe prawa pokrewne;
- 8) tajemnice przedsiębiorstwa;
- 9) księgi i dokumenty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Analizując różnice pomiędzy przedsiębiorstwem i gospodarstwem rolnym, należy dodatkowo zwrócić uwagę na fakt, że art. 55³ kc., definiujący gospodarstwo rolne, po zmianie kc. polegającej na wyeliminowaniu z zakresu pojęcia obowiązków związanych z jego prowadzeniem, sytuuje ten artykuł w grupie przepisów dotyczących przedsiębiorstwa. Takie usytuowanie zdaje się wskazywać na zamiar ustawodawcy, aby określenie gospodarstwa rolnego było adekwatne do pełnionej przez nie roli w sensie majątkowym przedsiębiorstwa rolnego, sugerując jednocześnie przesuwanie punktu ciężkości ku problemom funkcjonowania gospodarstwa rolnego jako przedsiębiorstwa rolnego.

Jednakże usytuowanie tych dwóch pojęć przedsiębiorstwa i gospodarstwa rolnego we wspólnym zestawieniu skłania do poszukiwania wspólnego mianownika łączącego obie te instytucje. Niewątpliwie takim połączeniem wydaje się być pojęcie masy majątkowej rozumianej jako zorganizowana całość. Zarówno gospodarstwo rolne, jak i przedsiębiorstwo nie mogą istnieć bez odpowiedniej zorganizowanej masy majątkowej. To ta masa majątkowa podlega obrotowi i zapewnia niepodzielność zbywanych całości.

Art. 55³ kc. sytuuje pojęcie gospodarstwa rolnego jako pewnego rodzaju zorganizowany zespół dóbr, pewną jedność gospodarczą złożoną z określonych elementów¹. Definicja ta określa gospodarstwo rolne jako zorganizowaną masę majątkową posiadającą wiele różnorodnych składników. Podstawowego znaczenia nabierają grunty rolne, ale w skład gospodarstwa wchodzi też inne składniki majątkowe, takie jak: budynki, urządzenia, inwentarz, zapasy. Definicja gospodarstwa rolnego, zawarta w kodeksie cywilnym nie wiąże się z kryterium własnościowym ziemi, budynków, urządzeń czy inwentarza i zapasów. Można przyjąć, iż pojęcie gospodarstwa rolnego odrywa się od kryterium własności². Jednakże kładzie jednak nacisk na elementy będące składnikami masy majątkowej. Status prawny poszczególnych składników majątkowych i niemajątkowych może być różny. W skład gospodarstwa rolnego wchodzi, oprócz rzeczy będących przedmiotem własności, także prawa na dobrach niematerialnych, wierzytelności i inne prawa rzeczowe oraz prawa obligacyjne³.

Pojawienie się tej definicji w prawie cywilnym, jak podkreśla prof. Andrzej Stelmachowski, nie było niczym nowym. Znano już ją w okresie Polski Ludowej w rozporządzeniach i innych aktach prawnych rangi nieustawowej. Jak podkreśla się w literaturze, ewolucja tego pojęcia nie została zakończona⁴. Kluczowym problemem pozostaje rozróżnienie pojęcia „gospodarstwo rolne” i „przedsiębiorstwo rolne”. Dla lepszego zrozumienia różnic zachodzących pomiędzy tymi instytucjami, ważnym wydaje się być rozstrzygnięcie kwestii rodzaju ujmowania definicji gospodarstwa rolnego w polskim prawie. Najwłaściwszą z nich jest rozumienie gospodarstwa rolnego jako masy majątkowej.

Majątek, zgodnie z utrwalonym w doktrynie poglądem, to ogół aktywów majątkowych przysługujących określonej podmiotowi. W znaczeniu szerszym dodaje się także ogół pasywów⁵. W tym zakresie gospodarstwo rolne winno być ujmowane jako masa majątkowa składająca się z aktywów, należy dodać: aktywów, które stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną masę majątkową. W skład tak rozumianego gospodarstwa rolnego wchodzi zarówno prawa, jak też i obowiązki związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego. Pojęcie gospodarstwa rolnego jako masy majątkowej potrzebne jest przede wszystkim do realizowania przez gospodarstwo rolne działalności gospodarczej.

1 R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992, s. 73.

2 A. Lichorowicz, *Gospodarstwo rolne a kodeks handlowy*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1998, nr 7–8, s. 21; R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego...*, s. 71 i nast.; *Prawo rolne*, pod red. A. Stelmachowskiego, Warszawa 2005, s. 52.

3 E. Gniewek, *Podstawy prawa cywilnego i handlowego*, Wrocław 1998, s. 27–28.

4 A. Stelmachowski, *Własność w systemie społeczno-gospodarczym*, (w:) *System Prawa Prywatnego*, t. 3, T. Dybowski (red.), Warszawa 2001, s. 79; A. Lichorowicz, *Dzierżawa gruntów rolnych w ustawodawstwie krajów zachodnioeuropejskich*, Warszawa–Kraków 1986; tenże, *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Kraków 1996.

5 Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2003, s. 135 i nast.

Definicją gospodarstwa rolnego z kodeksu cywilnego bezpośrednio lub pośrednio posługuje się szereg innych aktów prawnych, jak np.: art. 2 pkt 2 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, który stanowi, iż „ilekroć w ustawie jest mowa o gospodarstwie rolnym, należy przez to rozumieć gospodarstwo rolne w rozumieniu kodeksu cywilnego o obszarze nie mniejszym niż 1 ha użytków rolnych”⁶.

Ugruntowany pogląd judykatury wskazuje, że koniecznym i niezbędnym składnikiem każdego gospodarstwa rolnego jest grunt rolny, inne składniki nie są konieczne dla bytu samego gospodarstwa⁷.

Jak już wspomniano powyżej, pojęcie gospodarstwa rolnego jako masy majątkowej stwarza z jednej strony zespół praw determinujący wykonywanie własności, z drugiej strony jest niezbędnym elementem, wokół którego ogniskują również zasady prawa rolnego⁸.

Pojęcie gospodarstwa rolnego determinuje również inne pojęcia prawnorolne. Stwarza to również jedną z centralnych pozycji wyjściowych wokół których ukształtowano pojęcie własności rolniczej, w tym nieruchomości rolnej, rozumianej jako nieruchomość, która jest lub może być wykorzystywana do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej. Pojęcie gospodarstwa rolnego odróżnia się chociażby w rozumieniu ochrony tego prawa jako całości, a nie jak nieruchomości rolnej w ujęciu jednostkowym.

W tym miejscu należy przywołać koncepcję własności rolniczej stworzoną przez prof. Andrzeja Stelmachowskiego. *Odrębność własności rolniczej w płaszczyźnie funkcjonalnej istniała zawsze. Trudno bowiem negować specyficzny charakter produkcji rolnej, której istotnym elementem jest wykorzystanie ziemi jako niezbędnego środka produkcji. W nauce ekonomiki rolnictwa wyrażono swego czasu pogląd, że o rolnictwie, jako gałęzi gospodarki narodowej można mówić wtedy, gdy produkcja odbywa się z udziałem ziemi.*

Ziemia nie jest dziś jedynym czynnikiem w produkcji rolniczej. Nowoczesne techniki stają się dziś, obok ziemi, decydującym czynnikiem produkcji. Należy jednak zauważyć, że nie sposób mówić dziś o gospodarstwie rolnym bez zrozumienia koncepcji własności rolniczej, a przede wszystkim własności gospodarstwa rolnego jako masy majątkowej.

6 W. J. Katner, (w:) System Prawa Prywatnego, t. 1, Warszawa 2007, s. 1233 i n. Definicja gospodarstwa rolnego nie budzi również wątpliwości doktryny prawa cywilnego: „Za gospodarstwo rolne uważa się grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego”.

7 Postanowienie SN z dnia 7 maja 1997 r., II CKN 197/97, „Wokanda” 1997, nr 9, s. 9; wyrok NSA z dnia 20 września 1991 r., II SA 669/91, ONSA 1992, nr 2, poz. 26.

8 P. Czechowski, A. Stelmachowski, Zasady prawa rolnego, „Państwo i Prawo” 1979, nr 12, s. 30–38; P. Czechowski, M. Korzycka–Iwanow, A. Niewiadomski, Ustawodawstwo prawnorolne – przeszłość, teraźniejszość i przyszłość, (w:) Nauka i nauczanie prawa. Tradycja i przyszłość, H. Izdebski (red.), Warszawa 2009, s. 261 i nast.

Własność rolnicza, jak podkreślał Andrzej Stelmachowski, jest niepodzielnie związana z gospodarstwem rolnym. *Dzieje się tak dlatego, że charakterystyczne funkcje własności rolniczej ujawniają się wtedy, gdy występuje ona jako czynna masa majątkowa. Nawet szczególnie reżim prawny nieruchomości rolnych występuje dopiero wówczas, gdy wchodzi one w skład gospodarstwa rolnego, lub co najmniej mogą doń wchodzić potencjalnie. (...) Powstaje więc pytanie, czy te rozwiązania cywilistyczne, które odnoszą się do rzeczy, mogą wystarczyć dla określenia sytuacji prawnej zorganizowanej całości, jaką stanowi gospodarstwo rolne.* Odpowiedź na pytanie twórcy naukowej szkoły prawa rolnego staje się dziś niezwykle skomplikowana.

Językowa interpretacja definicji gospodarstwa rolnego wydaje się być w tym zakresie jasna i spójna, nakazując rozumienie gospodarstwa rolnego jako zorganizowanej masy majątkowej. Art. 55³ kc. określa pojęcie gospodarstwa rolnego w sensie przedmiotowym. Wprowadzony do kodeksu cywilnego przez ustawę nowelizującą kodeksu cywilnego z dnia 28 lipca 1990 r. (Dz.U. Nr 55, poz. 321) art. 55³ został zamieszczony w tytule nazwanym „Mienie”. Przyjmuje się, że przepis ten spełnia podobną rolę co zamieszczony w tej noweli art. 55¹ kc. podający definicję przedsiębiorstwa. Z art. 55³ kc. jednak nie można wyciągać wniosku, iż grunty rolne przestają być gospodarstwem rolnym tylko dlatego, że gospodarczo nie funkcjonują. O istnieniu gospodarstwa rolnego decydują grunty rolne, o jakich mówi art. 46¹ kc. Pozostałe składniki gospodarstwa rolnego wymienione w art. 55³ kc. nie są składnikami koniecznymi i ich brak nie odbiera gruntom rolnym przymiotu gospodarstwa rolnego, jeśli tylko same grunty stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, jednakże same grunty bez części składowych są tylko nieruchomościami w sensie cywilnoprawnym. Składniki gospodarstwa rolnego podlegają, poza prawami i obowiązkami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego, reżimowi prawnorzeczowemu. Jednakże niektóre z tych praw podlegają także regulacjom zobowiązaniowym, np. w związku z umowami kontraktacji produktów rolnych. Definicja gospodarstwa rolnego zawarta w kc. uznaje za gospodarstwo rolne te składniki, które stanowią pewien zorganizowany, spójny system gospodarczy zdolny do osiągania założonych celów. To właśnie zorganizowana całość gospodarcza decyduje o wystąpieniu masy majątkowej. Gospodarstwo przestaje być zorganizowaną całością, jeżeli brak jednego z elementów tego systemu, co uniemożliwia prowadzenie normalnej działalności w zakresie produkcji rolnej lub hodowlanej. Staje się zespołem składników majątkowych, które nie uczestniczą w procesie produkcyjnym. Żaden ze składników gospodarstwa rolnego wymienionych w art. 55³ kc., niepołączony z pozostałymi, nie nadaje gospodarstwu cechy zorganizowanej całości, jak stwierdzono to w jednym z wyroków NSA. Innymi słowy brak któregokolwiek ze składników gospodarstwa rolnego (np. inwentarza żywego, narzędzi, budynków itp.) wymienionych w art. 55³ kc., nie świadczy o tym, że pozostałe składniki (np.

grunty) nie stanowią gospodarstwa rolnego⁹. Ten wyrok wskazuje jedynie na formalny status gospodarstwa rolnego, nie jest to gospodarstwo w sferze produkcyjnej masy majątkowej. W powyższym wyroku NSA przyjmuje pojęcie gospodarstwa rolnego jako formalnej struktury posiadającej wyodrębnione składniki majątkowe, jednak bez uwzględniania czynnej masy majątkowej, która jest jedynym wyznacznikiem prowadzenia działalności gospodarczej w rolnictwie. Tym samym NSA stanął na stanowisku formalnym, abstrahując od pojęcia masy majątkowej. Poszczególne niezwiązane zorganizowane formą gospodarstwa składniki majątkowe stanowią gospodarstwo rolne w sensie prawnorzeczowym. Nadmienić należy, że taka definicja nie występuje *expressis verbis* w prawie rzeczowym. Przyjmując założenie o potencjalnej możliwości urzeczowienia gospodarstwa rolnego, przyjąć można jedynie stanowisko, że mamy do czynienia z definicją gospodarstwa rolnego jako nieczynnej masy majątkowej, tzn. niemogącej prowadzić działalności gospodarczej. Odpowiedź należy w świetle tego wyroku, kiedy brak danych składników, że gospodarstwo już nie stanowi „gospodarstwa rolnego”. Odpowiedzi należy poszukiwać w pojęciu masy majątkowej jako zorganizowanej całości gospodarczej.

Obok gruntów, dla prawidłowego korzystania i prowadzenia na nich działalności rolniczej, konieczne są także inne składniki, takie jak budynki lub ich części, np. dom z działką siedliskową, budynki gospodarcze, magazyny, silosy, urządzenia i inwentarz, np. maszyny rolnicze, zwierzęta, a także prawa związane z prowadzeniem gospodarstwa, np. umowy ubezpieczenia, kontraktacji, dostawy. Zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego samo siedlisko jednak nie może być uznane za gospodarstwo rolne¹⁰. W skład gospodarstwa rolnego mogą wchodzić grunty stanowiące własność osoby prowadzącej gospodarstwo rolne, jak też osób trzecich¹¹, np. grunty dzierżawione, grunty stanowiące jedynie przedmiot posiadania samoistnego bez tytułu prawnego. Tezę tę potwierdzają także przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, w szczególności art. 5 ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, który za gospodarstwo rodzinne uznaje gospodarstwo prowadzone przez rolnika indywidualnego (a więc odpowiedni zaangażowanego), nie wspominając przy tym o stosunkach własnościowych. Poszczególne składniki gospodarstwa powinny stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, przy czym są one gospodarstwem rolnym nie tylko wtedy, gdy aktualnie stanowią zorganizowaną całość gospodarczą, ale również wówczas, gdy potencjalnie mogą ją stanowić¹², tak jak wygaśnięcie działalności przedsiębiorstwa, która następnie może zostać wznowiona. Zatem od siły sprawczej zorganizowania składników majątkowych i ich uruchomienia w sensie działalności produkcyjnych zależy produkcyjny lub też jedynie potencjalny charakter prowadzenia działalności gospodarczej. Rozumienie to spotykało się cza-

9 Orzeczenie NSA z dnia 20 września 1991 r., II S.A. 669/91, ONSA 1992, nr 2, poz. 26.

10 Uchwała SN z 13 czerwca 1984 r., III CZP 22/84, OSN 1985, nr 1, poz. 8.

11 R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego... op. cit.*, s. 59.

12 Postanowienie SN z dnia 7 maja 1997 r., II CKN 197/97.

mi z głosami krytycznymi. O zorganizowanej całości gospodarczej można mówić wówczas, gdy w oparciu o poszczególne składniki majątkowe, po zastosowaniu odpowiednich zabiegów organizacyjnych, jest technicznie możliwe podjęcie procesu działalności wytwórczej w rolnictwie. Ustawodawcy wystarcza do uznania zespołu składników majątkowych za gospodarstwo rolne także ewentualność, że będą one mogły stanowić zorganizowaną całość gospodarczą wówczas, gdy uprawniony zdecydowałby się podjąć na nich rolniczą działalność wytwórczą. W doktrynie tym samym uznaje się za gospodarstwo rolne pewien zespół składników majątkowych bez względu na to, czy aktualnie prowadzi się na nich określoną działalność i czy jest ona przeznaczona do obrotu¹³. Nieczynną masę majątkową, mogącą stanowić zorganizowaną całość, można uaktywnić i poddać takim samym rozwiązaniom prawnym, jaki stosuje się do gospodarstw rolnych, które taką zorganizowaną całość stanowią¹⁴. A zatem rysuje się w tym kontekście pojęcie gospodarstwa rolnego „z czynną” i „nieczynną” masą majątkową.

Artykuł 55³ kc. nie zajmuje się normami obszarowymi gospodarstwa rolnego, jednakże art. 1058 kc. oraz art. 2 pkt 2 u.k.u.r. za gospodarstwo rolne uznają gospodarstwo o obszarze nie mniejszym niż 1 ha. Ponadto art. 5 ust. 1 pkt 1 u.k.u.r. za gospodarstwo rodzinne uznaje gospodarstwo o obszarze nie większym niż 300 ha. Normy obszarowe mogą więc mieć znaczenie dla stosowania niektórych przepisów, nie mają jednak znaczenia dla samej definicji gospodarstwa rolnego. Nieruchomości rolne uprawiane rolniczo lub nieuprawiane, np. leżące odłogiem, mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą; w świetle ustawowej definicji są zatem gospodarstwem rolnym, jednakże z „nieczynną masą majątkową”.

Przepis kodeksu cywilnego za kluczowe dla zrozumienia koncepcji gospodarstwa rolnego uznają rozumienie pojęcia „mienie”. Regulacje zawarte w kodeksie cywilnym, a mające za przedmiot własność rolniczą, odnoszą się zawsze do mienia. Dziedziczenie gospodarstw rolnych (art. 1058 i n. kc.) odnosi się do mienia. Przepisy o kontraktacji (art. 613 i n. kc.) odnoszą się do gospodarstwa rolnego, a więc również do mienia. Szczególna odpowiedzialność za długi nabywcy gospodarstwa rolnego (art. 554 kc.) też dotyczy mienia.

Polska nauka prawa z faktu, że własność rolnicza odnosi się do mienia, a więc do kompleksu praw i obowiązków, wysuwa wniosek, że własność rolnicza jest kompleksem praw i obowiązków. Właściciel ma w stosunku do innych nie tylko prawa, ale i obowiązki. Ochrona całości gospodarstwa występuje nie tylko w związku z dziedziczeniem gospodarstwa, ale także przy zniesieniu współwłasności gospodarstw rolnych (art. 213–218 kc.), w których występuje ta sama co przy dziale spad-

13 A. Lichorowicz, Głosa do wyroku SN z dnia 2 czerwca 2000 r., II CKN 1067/98, OSP 2001, z. 2, poz. 27.

14 J. Nadler, Pojęcie indywidualnego gospodarstwa rolnego w prawie rolnym, Wrocław 1976.

ku tendencja do utrzymania gospodarstwa rolnego, jako zdolnej do produkcji towarowej zorganizowanej jednostki gospodarczej.

Jak zauważał już prof. Andrzej Stelmachowski „*dla ochrony poszczególnych składników stosuje się reguły i prawa cywilnego odnoszące się do rzeczy. Natomiast na prawo ochrony gospodarstwa rolnego rozumianego w sensie art. 55³ KC nie możemy patrzeć wyłącznie przez pryzmat prawa własności jego poszczególnych składników. Co więcej, może się okazać, że dla ochrony gospodarstwa rolnego niezbędne będzie ograniczenie prawa rozporządzania jego składnikami*”. Rozwijając myśl profesora Andrzeja Stelmachowskiego należy zauważyć, że to masa majątkowa stanowi podstawę ochrony gospodarstwa, bo dopiero wtedy gospodarstwo rolne pojawia się w definicji prawnej w art. 55³ kc.

Kodeks handlowy¹⁵ w swym pierwotnym brzmieniu różnicował sytuację prawną gospodarstwa rolnego i przedsiębiorstwa zarobkowego. Akt ten posługiwał się pojęciem kupca. Definicję tego pojęcia zawierał art. 2. „*Kupcem, w rozumieniu kodeksu handlowego, był ten, kto we własnym imieniu prowadził przedsiębiorstwo zarobkowe*”. Przy tym kodeks handlowy nie uważał za takie przedsiębiorstwo gospodarstwa rolnego. Kupcy, którzy prowadzili przedsiębiorstwo zarobkowe w większym rozmiarze, mieli obowiązek wpisać się do rejestru handlowego. Kupcami rejestrowymi były także wszystkie spółki handlowe. Pozostali kupcy byli kupcami nie rejestrowymi¹⁶. Nie różnicowano tutaj rozumienia przedsiębiorstwa i gospodarstwa rolnego pod względem kryterium masy majątkowej. Oba te pojęcia pod tym względem były tożsame.

W ustawodawstwach państw zachodnich gospodarstwo rolne generalnie jest rozumiane jako zorganizowana całość, są więc odzwierciedleniem ekonomicznego pojęcia gospodarstwa, rozumianego jako zorganizowany zespół czynników produkcji rolnej, a nie ujmowane jest jako masa majątkowa¹⁷. Warsztat rolny, w ujęciu ekonomicznym może natomiast przybierać formy bądź gospodarstwa rolnego, bądź przedsiębiorstwa. Istnieje pogląd, iż prawidłowością polskiego ustawodawstwa jest wyraźne rozdzielenie tych pojęć. Pogląd ten ma historyczny rodowód, gdyż już w kodeksie handlowym z 1934 r. te dwie kategorie zostały sobie przeciwstawione. W tym akcie prawnym gospodarstwo rolne nie było uważane za przedsiębiorstwo zarobkowe. *Ratio legis* takiego unormowania było pojmowanie działalności gospodarstwa rolnego w sposób tradycyjny, jako działalności prowadzącej do uzyskania pierwotnych produktów rolnych za pomocą sił przyrody. Tak pojęta działalność rolnicza została uznana za przeciwieństwo działalności handlowej. Zdaniem przedsta-

15 Rozporządzenie Prezydenta RP z 27 czerwca 1934 r. Kodeks handlowy (Dz.U. Nr 57, poz. 502).

16 Stanowisko takie wyrażali między innymi M. Allerhand, Kodeks handlowy, Komentarz, Lwów 1934, s. 8–9; podobnie S. Janczewski, Prawo handlowe, wekslowe i czekowe, Warszawa 1946, s. 31.

17 A. Lichorowicz, Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwach krajów Europy Zachodniej, Białystok 2000; K. Stefańska, System kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi, Łódź 1990.

wicielei przedwojennej doktryny, w prowadzeniu gospodarstwa rolnego nie występują czynności handlowe, a produkcja pierwotna nie może nadać charakteru kupca.

W polskiej doktrynie prawa panowały rozbieżne stanowiska w kwestii omawianych pojęć. Część doktryny prezentuje pogląd zbliżony do stanowiska przedwojennego i opowiada się za przeciwstawieniem sobie pojęć gospodarstwa rolnego i przedsiębiorstwa. Przedstawiciele tego nurtu podkreślają, że w wyniku rozwoju regulacji prawnej nie nastąpiło wyodrębnienie przedsiębiorstwa rolnego jako odrębnej kategorii prawa rolnego¹⁸. Ustawodawca podejmował próby przekształcenia chłopskich gospodarstw rolnych w kategorię przedsiębiorstw rolnych, aż do ukształtowania przedsiębiorstwa rolnego jako kategorii prawnej, stanowiącej odpowiednik tak określonego pojęcia ekonomicznego¹⁹. Próby te były oparte na założeniu, iż droga rozwoju normatywnych ujęć rolniczej jednostki wytwórczej biegnie od gospodarstwa rolnego do przedsiębiorstwa rolnego²⁰. Przykładem może być zawarta w kc. przed nowelizacją kategoria prawna gospodarstwa zdolnego do towarowej produkcji oraz gospodarstwa specjalistycznego, a także rozwiązania prawne stymulujące towarowość produkcji gospodarstw rolnych. Konstrukcja gospodarstwa zdolnego do towarowej produkcji służyła określeniu jednej z przesłanek przedmiotowych nabycia własności nieruchomości rolnej. Na skutek takich zabiegów nie doszło jednak na gruncie polskiego ustawodawstwa do wyodrębnienia przedsiębiorstwa rolnego jako odrębnej kategorii prawnej²¹. Odmienny pogląd stanowi, że między przedsiębiorstwem a gospodarstwem rolnym nie występuje różnica zasadniczych pojęć, a różnicowana terminologia jest tylko kwestią konwencji językowej²². Skrajnie różne od przedwojennego stanowisko doktryny uznaje gospodarstwo rolne za rodzaj przedsiębiorstwa w znaczeniu przedmiotowym (art. 55¹ kc.). Stosownie do tego stanowiska, gospodarstwo rolne stanowi zorganizowany kompleks majątkowy, posiadający, tak jak przedsiębiorstwo, wiele różnorodnych składników. Podstawowe znaczenie posiadają grunty, ale w jego skład wchodzi także inne niezbędne przedmioty materialne oraz prawa związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego. Różnorodny może być też status poszczególnych składników gospodarstwa rolnego, gdyż stanowi ono w istocie wielość różnorodnych zespolonych praw majątkowych (mienie). O potrzebie wyróżnienia gospodarstwa rolnego, jako szczególnego rodzaju przedsiębiorstwa, decyduje natomiast szczególna funkcja gospodarstwa rolnego. Problem samodzielności prowadzenia działalności gospodarczej zbliża „przedsiębiorstwo”

18 Por. R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa...*, s. 64.

19 Tak S. Prutis, *Pozycja prawna państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej. (Ewolucja rozwiązań)*, Białystok 1987, s. 54, *Rozprawy Uniwersytetu Warszawskiego*.

20 Por. A. Stelmachowski, (w:) J. Selwa, A. Stelmachowski, *Prawo rolne*, Warszawa 1970, s. 28–29; S. Wójcik, *Przeniesienie własności nieruchomości rolnej między osobami fizycznymi w świetle zmian kodeksu cywilnego*, „Nowe Prawo” 1983, z. 1; S. Prutis, *Zespoły rolników indywidualnych (Problemy organizacyjno–prawne)*, Warszawa 1980, s. 80 i nast.

21 S. Prutis, *Pozycja prawna...*, s. 60.

22 Takie stanowisko prezentuje S. Grzybowski, (w:) *System prawa cywilnego*, t. 1, Wrocław 1985, s. 459.

do „gospodarstwa”. Jednakże art. 2 ustawy o działalności gospodarczej wyłącza prowadzenie działalności gospodarczej w rolnictwie ze sfery działalności gospodarczej. Oznacza to, że dopiero uzyskanie formalnego statusu działalności gospodarczej może przekształcić gospodarstwo rolne w przedsiębiorstwo, np. w drodze zarejestrowania określonej wyspecjalizowanej działalności gospodarczej związanej z rolnictwem.

Powyżej prezentowany pogląd znalazł odzwierciedlenie w orzeczeniu Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 22 października 1993 r. Stosownie do jego treści, gospodarstwo rolne może być uznane za przedsiębiorstwo lub zakład wprawiony w ruch za pomocą sił przyrody w rozumieniu art. 435 kc., jeżeli przedmiot i zakres produkcji nadaje działalności rolniczej charakter działalności gospodarczej, prowadzonej na własny rachunek na zasadach przedsiębiorczości, a więc powiązanej w swych efektach ekonomicznych przez stosunki prawne z działalnością lub potrzebami innych podmiotów gospodarczych. Dodatkowym warunkiem uznania gospodarstwa rolnego za przedsiębiorstwo lub zakład wprawiony w ruch za pomocą sił przyrody jest istnienie bezpośredniego związku danego rodzaju produkcji wytwórczej (roślinnej, zwierzęcej, ogrodniczej lub sadowniczej) ze stanem nasycenia i wykorzystania urządzeń poruszanych za pomocą sił przyrody, i to w takiej relacji, że od stopnia wykorzystania tych sił zależy w ogóle funkcjonowanie gospodarstwa w zakresie określonego rodzaju produkcji i uzyskanie jej efektów, a nie tylko ułatwienie ich osiągnięcia²³.

Próbując dokonać porównawczej analizy prawnej pomiędzy przedsiębiorstwem i gospodarstwem rolnym, należy dodatkowo zwrócić uwagę na fakt, że art. 55³ kc., definiujący gospodarstwo rolne, po zmianie polegającej na wyeliminowaniu z zakresu pojęcia obowiązków związanych z jego prowadzeniem, znajduje się nadal w grupie przepisów dotyczących przedsiębiorstwa. Takie usytuowanie zdaje się wskazywać na zamiar ustawodawcy, aby określenie gospodarstwa rolnego było adekwatne do pełnionej przez nie roli przedsiębiorstwa rolnego, sugerując jednocześnie przesuwanie punktu ciężkości ku problemom funkcjonowania gospodarstwa rolnego, jako przedsiębiorstwa rolnego, w sensie zorganizowanej masy majątkowej.

Dodatkowe wątpliwości rodzi treść art. 55² kc., który nie objął swoim zakresem, a przynajmniej nie uczynił tego *expressis verbis*, gospodarstwa rolnego. Przepisy, zwłaszcza pozakodeksowe, wyraźnie traktują gospodarstwo rolne jako jeden samodzielny przedmiot obrotu. Czyni tak art. 55⁴ kc., art. 213 kc. czy art. 84 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, które stanowią o własności (współwłasności) gospodarstwa rolnego i przenoszeniu jego własności na inne osoby²⁴. Konse-

23 Orzeczenie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 22 października 1993 r., IAC. 429/93, PS-wkł. 1996, nr 2, s. 47.

24 K. Stefańska, Model indywidualnego gospodarstwa rolnego w świetle znowelizowanego kodeksu cywilnego, „Państwo i Prawo” 1992, nr 3, s. 36. Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jednolity Dz.U. z 1998 r., Nr 7, poz. 25 z późn. zm.).

kwencją przyjęcia takiego stanowiska będzie odpowiednie stosowanie art. 55² kc. do gospodarstwa rolnego²⁵. Odmienne stanowisko wyraził w tej sprawie Sąd Najwyższy, który posłużył się prawnorzeczowym ujęciem gospodarstwa rolnego i wyróżnił własność nieruchomości rolnych, ich części składowe, przynależności²⁶. Istnieje również pośrednie stanowisko. Przedstawiciele doktryny, którzy go reprezentują, dostrzegają zjawisko traktowania gospodarstwa rolnego w przepisach pozakodeksowych jako samodzielnego przedmiotu obrotu i postulują rozciągnięcie zakresu stosowania art. 55² kc. na gospodarstwo rolne²⁷.

Różne rozumienie gospodarstwa rolnego nie służy dziś usprawnieniu obrotu prawnego. Należy podjąć ożywioną dyskusję nad zmianą podejścia do rozumienia w polskim prawie definicji gospodarstwa rolnego. Jednym z nielicznych właściwych rozwiązań wydaje się być pojmowanie gospodarstwa rolnego jako zorganizowanej masy majątkowej. Obserwowanie w tym zakresie analogii do rozwiązań przyjętych przy pojmowaniu istoty przedsiębiorstwa wydaje się być rozwiązaniem trafnym i godnym zastanowienia. Gospodarstwo rolne ujmowane jako masa majątkowa usprawni nie tylko obrót prawny, ale również ekonomiczny. Jak podkreśla się w licznych komentarzach „za przyjęciem, że gospodarstwo rolne stanowi jeden przedmiot obrotu (może być przenoszone uno actu), przemawia brak zasadniczych różnic między przedsiębiorstwem a gospodarstwem rolnym. W jednym i w drugim wypadku chodzi o zorganizowaną całość gospodarczą”.²⁸

W obecnym stanie prawnym nie istnieje możliwość racjonalnego przekształcenia gospodarstwa rolnego w przedsiębiorstwo rolne. Powód negatywnej odpowiedzi jest bardzo prosty. W Polsce 3/4 gospodarstw rolnych nie jest gospodarstwami towarowymi i jako takie nie mogłyby spełniać definicji normatywnej przedsiębiorstwa rolnego, sformułowanego na wzór definicji przedsiębiorstwa zawartej w kodeksie cywilnym. Należy zwrócić uwagę, że sformułowanie w tym zakresie definicji gospodarstwa rolnego jako masy majątkowej wydaje się być jedynym sensownym rozwiązaniem, który usprawnia obrót gospodarczy i zapewnia jego bezpieczeństwo.

Niezależnie od występujących uwarunkowań ekonomicznych w polskim rolnictwie, ustawodawstwo powinno być przygotowane na rozwinięcie w sensie material-

25 Z poglądem, że gospodarstwo rolne stanowi jeden przedmiot obrotu opowiedzieli się J. Strzępka, Problematyka cywilnoprawna przenoszenia własności gospodarstwa rolnego na następcę, (w:) Obrót nieruchomościami w praktyce notarialnej, Kraków 1997 r. oraz E. Skowrońska, Kodeks cywilny. Komentarz, Warszawa 1997 r., s. 132.

26 Orzeczenie Sądu Najwyższego z 5 stycznia 1992 r., OSP 1/1993/5 z glosą A. Lichorowicza, tak też K. Stefańska, Darowizna gospodarstwa rolnego na rzecz małoletniego, (w:) Obrót nieruchomościami w praktyce notarialnej, Kraków 1997, s. 216.

27 A. Lichorowicz w glosie do orzeczenia Sądu Najwyższego z 7 stycznia 1992 r., OSP 1/193/5 oraz R. Budzinowski, Koncepcja gospodarstwa..., s. 148; A. Lichorowicz, Przedsiębiorstwo handlowe, a przedsiębiorstwo rolne we Włoskim kodeksie cywilnym, (w:) Księga Pamiątkowa ku czci Prof. J. Szwejla, „Prace z Wynalazczości i Ochrony Własności Intelektualnej” 2004, z. 88.

28 E. Gniewek, Prawo rzeczowe, Warszawa 1997, s. 28 wyraźnie uznaje gospodarstwo rolne za rodzaj przedsiębiorstwa w znaczeniu przedmiotowym.

noprawnym definicji gospodarstwa rolnego, jak również możliwości przekształcenia go w przedsiębiorstwo rolne. W związku z tendencją krakowskiego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego ten kierunek działań powinien być kontynuowany.

Farm as assets of estate

Summary

Economic analysis of a farm allows to identify all basic elements of production factors which are characteristic to farms. The elements include property (predominantly land), capital, work and organization. From the legal point of view, a farm is a basic institution of agricultural law which is described by a number of definitions depending on the underlying norms for the legal regulations. On the one hand certain definitions are based on the civil law and include assets, but on the other hand the legislators use the notion of farm to define separate issues including marketing control, taxation, retirement benefits and pensions or other social welfare issues. Several basic definitions of farm may be found in Polish and European legislation.

Noticeable differences between the above definitions bear significant legal implications. Therefore, the question how to define a farm becomes somewhat problematic. Several concepts and solutions are not satisfactory. However, one of them seems to be most appropriate. A farm is defined as assets of estate. This definition facilitates the security of business transactions and encourages development of business activity in agricultural sector. Trading a farm, which is an assets of estate, is in accordance with the legal regulations in force including civil law and agricultural law regulations.

Zmiany w strukturze obszarowej i własnościowej gospodarstw rolnych po wejściu w życie nowelizacji kodeksu cywilnego z 28 lipca 1990 r.

Wstęp

Przełom roku 1989 przyniósł zasadniczą zmianę polityki rolnej w kierunku gospodarki rynkowej i poszanowania własności prywatnej. Wyraźne stały się tendencje liberalne¹, co doprowadziło do rezygnacji z większości dotychczasowych instrumentów oddziałujących na kształtowanie struktury agrarnej w postaci licznych ograniczeń w obrocie². W nowej rzeczywistości społeczno-politycznej, w rolnictwie za szczególnie istotne uznać należy rezygnację z uprzywilejowania własności państwowej, która pojawiła się na fali deregulacji i pozostawienia większych niż dotąd obszarów swobodnemu działaniu jednostki³. Początek tej tendencji można zauważyć już aktach z wczesnych lat osiemdziesiątych XX wieku⁴.

Wypada przypomnieć, że wraz z wprowadzeniem nowych zasad obrotu nieruchomościami rolnymi *inter vivos* określono w kodeksie cywilnym dwa podstawowe

1 Por. ustawę z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – *Kodeks cywilny* (Dz.U. z dnia 18 sierpnia 1990 r.) Dz.U. Nr 55, poz. 321, która zniósła znaczną część ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi; A. Stelmachowski mówi nawet o dominacji skrajnego liberalizmu, *Prawo rolne*, pod red. A. Stelmachowskiego, Warszawa 2003, s. 33.

2 Wypada zauważyć, że m.in. wskutek uchylecia art. 12–18 Konstytucji z 1952 r. oraz art. 126–135 kodeksu cywilnego doszło do przewartościowania pojęcia własności. Zniesione zostały bowiem prawne podstawy różnicowania własności prywatnej i państwowej i podziału własności na różne kategorie o różnym stopniu ochrony prawnej. Zob. T. Kurowska, *Współczesne aspekty własności*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2002, t. 3, s. 39.

3 J. Łętowski określał tę tendencję jako mniej prawa i więcej elastyczności przepisów. Zob. szerzej J. Łętowski, *Współczesne problemy administrowania*, PIP 1989, nr 4, s. 16.

4 W szczególności istotna była zmiana art. 15 pkt. 3 Konstytucji dokonana przez art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 20 lipca 1983 r. (Dz.U. Nr 39, poz. 175) zmieniającej Konstytucję z dniem 22 lipca 1983 r., skutkująca ustawowym zagwarantowaniem praw indywidualnych rolników, zwłaszcza deklaracją, iż Państwo otacza opieką indywidualne rodzinne gospodarstwa rolne pracujących chłopów, gwarantuje trwałość tych gospodarstw, udziela im pomocy w zwiększaniu produkcji i podwyższaniu poziomu techniczno-rolniczego, popiera rozwój samorządu rolniczego, a zwłaszcza kółek rolniczych i spółdzielni, popiera rozwój kooperacji i specjalizacji produkcji, rozszerza powiązania indywidualnych gospodarstw rolnych z socjalistyczną gospodarką narodową. Przepis ten, podobnie jak przepisy zawarte w art. 11–19 Konstytucji, zostały skreślone przez art. 1 pkt 7 ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. (Dz.U. z 1989, nr 75, poz. 444) zmieniającej ustawę z dniem 31 grudnia 1989 r. Dodatkowo uchylecie art. 130 i 131 kodeksu cywilnego spowodowało, że straciło rację bytu określenie „indywidualne gospodarstwo rolne”, mimo iż pozostawiono szereg przepisów używających tych określeń, np. art. 179 § 1 kc., czy art. 7 Konstytucji.

w pojęcia z zakresu prawa rolnego: nieruchomości rolnej i gospodarstwa rolnego, które do tej pory znajdowały się w aktach niższego rzędu⁵. Zgodnie z nową definicją zawartą w art. 46¹ kc. nieruchomościami rolnymi (gruntami rolnymi) są nieruchomości, które są lub mogą⁶ być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej⁷. W stosunku do wcześniejszej regulacji poszerzono *definiens* definicji nieruchomości rolnej. O ile bowiem do dnia 01.10.1990 r. za nieruchomość rolną uznawano taką nieruchomość, która może być użytkowana na cele produkcji rolniczej⁸, tak po nowelizacji pojawiło się określenie działalności wytwórczej w rolnictwie. Słusznie zauważono zatem, że pojęcie to obejmuje nie tylko nieruchomości użytkowane na cele *stricte* rolnicze w dotychczasowym znaczeniu tego określenia, ale także takie nieruchomości, które służą lub mogą służyć do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie⁹.

Kolejną istotną zmianą była rezygnacja z kryterium obszarowego, które w okresie wcześniejszym było elementem określającym przynależność obszaru do kategorii nieruchomości rolnych.

Ponadto dodano do kodeksu cywilnego art. 55³ definiujący gospodarstwo rolne¹⁰, za które uważa się grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić¹¹ zorga-

5 Pojęcia te były zdefiniowane w rozporządzeniu Rady Ministrów z 28.11.1964 o przenoszeniu własności nieruchomości rolnych, znoszeniu współwłasności takich nieruchomości oraz dziedziczeniu gospodarstw rolnych (Dz. U. z 1983, Nr 19, poz. 86).

6 Wypada zauważyć, że ustawodawca nakazuje kwalifikować jako nieruchomość rolną nie tylko grunty już wykorzystywane do prowadzenia produkcji rolnej w oznaczonym zakresie, ale również grunty, które mogą być z uwagi na swoje właściwości przeznaczone do takiej produkcji, co oznacza, że odłogi także kwalifikować należy jako nieruchomości rolne, nie będą natomiast miały takiego charakteru nieużytki. Por. E. Klat-Górska, Przeniesienie własności nieruchomości rolnej – przykłady ograniczeń, Wrocław 2003, s. 16.

7 Odnosnie do zmian w zakresie definiowania produkcji rolnej i wpływu tej definicji na pojęcie nieruchomości rolnej – zob. bliżej E. Klat-Górska, Przeniesienie własności ..., *op. cit.*, s. 15–16.

8 Przy czym nie ulegało wątpliwości, iż rozumiano pod tym pojęciem zarówno produkcję roślinną, jak i hodowlaną (w tym rybą).

9 Dotyczy to zatem również nieruchomości, na których zlokalizowane są zakłady przemysłu rolno-spożywczego (np. wytwórnia wędlin czy konserw). Por. M. Ptaszyk, Nowe zasady obrotu nieruchomościami rolnymi *inter vivos*, „Państwo i Prawo” 1991, z. 7, s. 52. Za takim rozumieniem powyższego sformułowania przemawia także uchylenie art. 160 kc. oraz przepisów wykonawczych – w szczególności wspomnianego rozporządzenia Rady Ministrów z 28.11.1964, które w § 1 ust. 2 określało warunki utraty przez nieruchomość jej rolnego charakteru, które określały przesłanki utraty przez nieruchomość charakteru rolnego. Trzeba też odnotować, że z samego faktu istnienia upraw nie wynikał jednakże rolniczy charakter gruntu, gdyż o tym przesądzało jego rolnicze przeznaczenie, a nie sposób aktualnego wykorzystywania. Por. postanowienie Sądu Najwyższego z 28.01.1999 r., III CKN 140/98, LEX nr 50652.

10 W przepisach szczególnych odnotować można inne definicje gospodarstwa rolnego, na przykład w art. 6 pkt 6 cytowanej ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, w ustawie z dnia 4 lipca 1996 r. o zmianie ustawy o podatku rolnym, o lasach, o podatkach i opłatach lokalnych oraz o ochronie przyrody, ustawy z dnia 2 lutego 1996 r. o powszechnym spisie rolnym, w ustawie z dnia 7 listopada 1997 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników. Odnotować też wypada brak definicji w regulacjach wspólnotowych – Europejski Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu w sprawie 87/77 orzekł, że w trykacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską nie została zawarta żadna ścisła definicja rolnictwa, a tym bardziej definicja gospodarstwa rolnego.

11 Przepis ten nie uzależniał zakwalifikowania danego zbioru rzeczy do kategorii gospodarstwa rolnego od jego funkcji i stanu w chwili oceny, ale również od potencjalnych możliwości wykorzystania tego zbioru. Wg Sądu Naj-

nizowaną całość gospodarczą¹² oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego¹³.

Wypada zauważyć, że również, podobnie jak to ma miejsce w przypadku nieruchomości rolnych, w odniesieniu do gospodarstwa rolnego nie stosowano się co do zasady kryterium obszarowego¹⁴. Podstawę takiej działalności stanowią grunty¹⁵ (własne lub dzierżawione¹⁶) w odpowiednim, lecz nieokreślonym ustawowo obszarze, bez których gospodarstwo nie może istnieć.¹⁷

Należy zauważyć zatem istotną zmianę podejścia ustawodawcy do problematyki gospodarstw rolnych, które poza tym, iż stanowią pewien szczególny zbiór rzeczy (*rerum universalis*), traktowane są od tej pory przede wszystkim jako element służący procesowi wytwórczemu, produkcyjnemu, ale raczej nie przemysłowemu, jeżeli nie jest on bezpośrednio związany z produkcją rolną¹⁸. Niewątpliwie bowiem samo usytuowanie przepisu definiującego gospodarstwo rolne w części ogólnej kodeksu cywilnego, po przepisach dotyczących przedsiębiorstwa, wskazuje na potrzebę rozróżnienia pojęcia gospodarstwa rolnego i przedsiębiorstwa¹⁹, lecz jednocześnie pozwala uznać gospodarstwo rolne (ściślej – niektóre gospodarstwa rolne) za kształtujący się podtyp przedsiębiorstwa. W chwili obecnej taka kategoria prawna

wyższego wymienione w art. 55³ kc. przedmioty wraz z prawami i obowiązkami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego, są gospodarstwem rolnym, nie tylko wtedy, gdy aktualnie (np. w dacie otwarcia spadku) stanowią zorganizowaną całość gospodarczą, ale również wówczas, gdy potencjalnie mogą ją stanowić. Por. postanowienie Sądu Najwyższego z 07.05.1997 r., II CKN 137/97, LEX nr 50621 i identycznie w postanowieniu Sądu Najwyższego z 07.05.1997 r., II CKN 197/97, „Wokanda” 1997, nr 9, s. 9.

12 Należy przy tym powtórzyć za A. Lichorowiczem, że ustawodawca w art. 553 kc. nie mówi o całości gospodarczej – majątkowe składają się na pewną *universitas rerum*, w oparciu o którą, po zastosowaniu odpowiednich zabiegów organizacyjnych, jest technicznie możliwe podjęcie procesu działalności wytwórczej w rolnictwie. Por. A. Lichorowicz, Glosa do wyroku SN z dnia 2 czerwca 2000 r., II CKN 1067/98, OSP 2001/2/27.

13 W przedmiocie statusu prawnego poszczególnych elementów gospodarstwa Zob. E. Klat-Górska, Przeniesienie własności..., *op. cit.*, s. 22.

14 W doktrynie zwracano uwagę na potencjalne zagrożenia płynące z takiego podejścia Por. bliżej M. Ptaszyk, Nowe zasady..., *op. cit.*, s. 54.

15 Według Sądu Najwyższego najistotniejszym składnikiem gospodarstwa rolnego – w sensie przedmiotowym – jest grunt rolny. Bez niego nie może istnieć gospodarstwo rolne. Występowanie pozostałych składników tego gospodarstwa, wymienionych w art. 55³ kc., nie jest konieczne dla bytu samego gospodarstwa Por. postanowienie Sądu Najwyższego z 07.05.1997 r., II CKN 137/97, LEX nr 50621. Identycznie w postanowieniu Sądu Najwyższego z 07.05.1997 r., II CKN 197/97, „Wokanda” 1997, nr 9, s. 9. Por. też R. Budzinowski Pojęcie gospodarstwa..., *op. cit.*

16 Por. też R. Budzinowskiego, który twierdzi, że ustawodawca nie ogranicza obecnie całości gospodarczej tylko do tych nieruchomości (gruntów) rolnych, które stanowią własność określonej osoby (osób). Tym samym w skład gospodarstwa rolnego – z prawnego punktu widzenia – mogą wchodzić grunty np. dzierżawione. Można więc powiedzieć ogólnie, że ustawodawca nie traktuje warsztatu rolnego jako jednostki (wyłącznie) własnościowej. Por. R. Budzinowski, Pojęcie gospodarstwa..., *op. cit.* Podobnie: J. Górecki, Gospodarstwo rolne jako przedmiot zastawu, „Rejent” 2003, nr 4.

17 Kontrowersyjna jest jednakże teza Sądu Najwyższego, który stwierdził, że nie mogą to być obszary zbyt małe, gdyż działalność gospodarcza musi być poddana regułom racjonalnym, zwłaszcza opłacalności. Por. wyrok Sądu Najwyższego z 02.06.2000, II CKN 1067/98, OSP 2001/2/27.

18 Por. wyrok NSA we Wrocławiu z 25.05.1995 r., SA/Wr 2099/94, ONSA 1996/3/117 oraz E. Klat-Górska, Przeniesienie własności..., *op. cit.*, s. 17; odmienne: wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 22.10.1993 r. I ACr 429/93, PS-wkł. 1996, nr 2, s. 47.

19 Wypada odnotować, że rozdzielenie takie ma swoje uzasadnienie historyczne. Por. regulację art 2 §2 i 3 oraz art. 7–9 kodeksu handlowego z 1934 r.

nie występuje, można jednak zauważyć postępujący proces wyodrębniania pojęcia „przedsiębiorstwa rolnego”, za które uznać można duże, zorganizowane na kształt przedsiębiorstw zarobkowych gospodarstwa rolne. Nie można jednak uznać, aby ustawodawca obecnie różnicował gospodarstwa w zależności od skali produkcji rolnej²⁰. Wobec powyższego, nie można zgodzić się ze stanowiskiem Sądu Najwyższego, który wyraził na tym tle pogląd, iż gospodarstwem rolnym jest jednostka gospodarza zorganizowana na nieruchomości rolnej o takim obszarze, że możliwe jest prowadzenie działalności wytwórczej przeznaczonej na zbyt.²¹ Gospodarstwem rolnym może być bowiem także taka jednostka gospodarza, której funkcjonowanie służy wyłącznie zaopatrzeniu, np. rodziny producenta rolnego, w środki żywnościowe²².

Wypada zatem odnotować odejście od czysto przedmiotowego ujęcia. Decydujący akcent położony jest obecnie na funkcjonalny charakter gospodarstw²³, wynikający z gospodarczej łączności poszczególnych elementów²⁴.

Wydaje się, że uprawnione jest postawienie tezy, iż mamy do czynienia z wyodrębnianiem się z dotychczasowej definicji gospodarstwa rolnego trzech kategorii prawnych: obok tradycyjnie ujmowanego gospodarstwa byłoby to przedsiębiorstwo rolne oraz gospodarstwo socjalne, o charakterze alimentacyjnym, zaspokajające wyłącznie potrzeby rolnika i jego rodziny²⁵.

Liberalizacja zasad obrotu

Poza zasygnalizowanymi zmianami w zakresie zdefiniowania kluczowych pojęć prawa rolnego, najistotniejszy był jednak zdecydowany zwrot w zakresie zasad obrotu. Ustawodawca zrezygnował z większości ograniczeń²⁶ w obrocie, znosząc maksymalne obszarowe dla nabycia nieruchomości rolnych.

Za szczególnie istotne uznać należy wyeliminowanie z porządku prawnego norm ograniczających podziały gospodarstw, co spotykało się w piśmiennictwie

20 W przedmiocie takiej „potencjalnej definicji gospodarstwa rolnego” – zob. bliżej A. Lichorowicz, Glosa do wyroku SN z dnia 2 czerwca 2000 r., *op. cit.*

21 Choć ustawodawca akcentuje wyraźnie produkcyjną funkcję własności. Por. T. Kurowska, Współczesne aspekty..., *op. cit.*, s. 42 oraz Ekologiczna funkcja własności rolniczej, „Studia Iuridica Agraria” 2001, t. 2, s. 114.

22 Por. E. Klat-Górska, Przeniesienie własności..., *op. cit.*, s. 21.

23 Więcej w przedmiocie wykładni systemowej przepisu – K. Stefańska Model indywidualnego gospodarstwa rolnego w świetle znowelizowanego kodeksu cywilnego, PiP 1992, z. 3, s. 32.

24 Rozważyć można czy ustawodawca zrezygnował w ogóle z kryterium prawnego (własnościowego), skoro definicja gospodarstwa nie posługuje się tym kryterium wprost. Wnikliwsza analiza treści art. 553 kc. w zw. z art. 461 i 46 § 1 kc. wskazuje jednakże, że kryterium prawne ma zastosowanie do definicji gruntu rolnego, a zatem pośrednio również do definicji gospodarstwa rolnego, którego częścią są grunty rolne. Por. M. Ptaszyk, Nowe zasady..., *op. cit.*, s. 54.

25 Przy czym gospodarstwo takie może pełnić również inne funkcje np. proekologiczne. Por. szerzej T. Kurowska, Ekologiczna funkcja..., *op. cit.*, s. 109 i nast.

26 Przed rokiem 1990 możliwość nabycia własności nieruchomości rolnej uzależniona była od spełnienia dwóch przesłanek – podmiotowej (art. 160 kc.) – posiadania odpowiednich kwalifikacji rolniczych oraz przedmiotowej (art. 163 kc.), związanej z podziałem gospodarstwa rolnego.

z daleko idącą dezaprobatą²⁷. Wypada jednakże zauważyć, że krok ten stanowił wzmocnienie prawa własności. Istotne jest bowiem, iż prawo własności jest gwarantem wolności²⁸. Jego zadaniem jest przede wszystkim ochrona jednostkowej niezależności w sferze działalności gospodarczej właścicieli. Dlatego też wprowadzone do gry rynkowej cywilnoprawne środki ochrony własności dają właścicielowi poczucie pewności. Bez poczucia pewności właściciela nie można byłoby mówić o realizacji zasady swobodnej działalności gospodarczej²⁹. Z drugiej strony podnieszono, że skreślenie art. 163 kc. mogło być przyjęte jako otwarcie możliwości dostosowania powierzchni gospodarstwa rolnego do innych czynników produkcji w gospodarstwie bez ingerencji administracyjnej³⁰. Z punktu widzenia przyjętych zasad gospodarki rynkowej i potrzeby wzmacniania ochrony prawa własności, wyrażającej się m.in. większą, niż to miało miejsce wcześniej, swobodą rozporządzania prawem własności, przyjęte wówczas rozwiązanie prawne można by uznać za logiczne i uzasadnione³¹.

Z mniejszą konsekwencją dokonano zmian w regulacjach obowiązujących przy zniesieniu współwłasności nieruchomości rolnej. Wobec braku możliwości dalszego odwoływania się do reguł obowiązujących przy podziale gospodarstwa ustawodawca miał możliwość również w tej materii zrezygnować z jakichkolwiek ograniczeń. Wybrał on jednak inną drogę, polegającą na ustaleniu nowego kryterium, za które uznano niesprzeczność zniesienia współwłasności z zasadami prawidłowej gospodarki rolnej, co stanowi szczególną regulację uzupełniającą działanie innych przepisów³². Wypada zauważyć, że nastąpiła również zmiana przedmiotu zniesienia współwłasności.³³

Działania takie poddano jednak krytyce ze względu na istnienie już w obrocie prawnym norm o podobnym charakterze³⁴, wspomnianą niekonsekwencję w kształ-

27 Szczególnie ostro krytykował te zmiany A. Lichorowicz Por. A. Lichorowicz, O nowy kształt zasad obrotu nieruchomościami rolnymi w kodeksie cywilnym, „Rejent” 1997, nr 7. Zob. też uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 20.07.1995 r., III CZP 88/95, OSNC 1995/11/163.

28 Własność rolnicza jest gwarantem wolności – jest to jej najistotniejsza funkcja. Oprócz niej można wyróżnić funkcję produkcyjną oraz majątkową, wyrażającą się w możliwości rozporządzania *inter vivos* i *mortis causa*. Por. T. Kurowska, Ekologiczna funkcja..., *op. cit.*, s. 113–115.

29 Por. T. Kurowska, Upowszechnienie prawa własności..., *op. cit.*, s. 72.

30 K. Stefańska zauważała, że w pierwszym okresie przejściowym ustawodawca, chcąc zapewnić możliwość realizacji przyjmowanych nowych zasad ustrojowo-gospodarczych, zrezygnował z wcześniejszych instrumentów prawnych, głównie administracyjnych, za pomocą których mógł bezpośrednio oddziaływać na kształtowane stosunki społeczne. Zob. K. Stefańska, Problem struktury..., *op. cit.*, s. 125. Wypada krytycznie ustosunkować się do takiego stanowiska, gdyż autorka zdaje się popierać fakt, iż w rzeczywistości zmiany lat 1988–1990 były pozorowane, z zamierzeniem powrotu do *status quo* po pewnym czasie.

31 Por. T. Kurowska, Upowszechnienie prawa... *op. cit.*, s. 72.

32 Art. 58 i 211 kc.

33 W miejsce zniesienia współwłasności nieruchomości rolnej mamy do czynienia ze zniesieniem współwłasności gospodarstwa rolnego. Ustawodawca zdaje się sygnalizować, że istotniejsza jest kwestia stwarzania warunków dla rozwoju produkcji rolnej w gospodarstwach rolnych od samej struktury obszarowej Por. K. Stefańska, Problem struktury..., *op. cit.*, s. 126.

34 W piśmiennictwie podnieszono, że nowe brzmienie art. 213 kc. jest niezwykle podobne do treści art. 211 kc., Przyjmoano zatem, że zakaz podziału rzeczy *in natura* ze względu na jej społeczno-gospodarcze przeznaczenie w pełni zaspokajałby potrzeby w tym zakresie. Podobną funkcję miałyby dwie pozostałe przesłanki. Por.

towaniu modelu obrotu nieruchomościami rolnymi³⁵, brak precyzji w określeniu przesłanek zniesienia współwłasności, a także nieuzasadnione różnicowanie umownego i sądowego zniesienia współwłasności. Za zgodne z przyjętą ideologią uznać natomiast należy przyznanie współwłaścicielom możliwości samodzielnego określenia wysokości spłat z tytułu zniesienia współwłasności gospodarstwa rolnego³⁶, choć z zachowaniem pewnych instrumentów ograniczających swobodę współwłaścicieli dokonujących zniesienia. Mimo iż krytycznie należy odnieść się do niepotrzebnych modyfikacji ogólnej reguły, to w sumie nowelizację w tym zakresie wypada uznać za korzystną w kontekście możliwości kształtowania struktury agrarnej.

Zauważyć wypada, iż w ten sposób polski ustawodawca zaliczany był do kręgu ustawodawstw krajowych, w których brak było środków prawnych kontroli obrotu gruntami rolnymi³⁷. Odejście od szczególnej regulacji obrotu uznawane było za kryzys prawa rolnego³⁸, prowadzący do szeregu konsekwencji, m.in: niekontrolowanego dzielenia gospodarstw rolnych i nieracjonalnej koncentracji gruntów³⁹.

Regulacje takie były jednocześnie wyrazem przyjętej filozofii swobody gospodarczej⁴⁰, konkurencji, prawa rynku, wzmocnienia ochrony własności prywatnej⁴¹, poczucia pewności, niezbędnego do realizacji zasady swobodnej działalności gospodarczej⁴².

Silna tendencja do wyeliminowania z prawodawstwa rolnego instytucji i przepisów była odzwierciedleniem powszechnego odczucia odreagowania braku posza-

M. Ptasiak, Nowe zasady..., *op. cit.*, s. 55. Wniosek taki zawiera również postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26.05.1997 r., II CKN 186/97, LEX nr 50611.

35 Szczególnej krytyce poddano bowiem fakt jednoczesnego uchylecia art. 163 kc., co skutkowało zniesieniem ograniczeń podziału gospodarstwa przy przeniesieniu własności, przy jednoczesnym utrzymaniu tychże ograniczeń podczas podziału wskutek zniesienia współwłasności nieruchomości. Wedle zgodnej opinii doktryny, należało albo utrzymać ograniczenia w obu przypadkach, albo uchylić również art. 213 kc. Por. M. Ptasiak, Nowe zasady..., *op. cit.*, s. 55. Por. R. Szytko, Podstawowe zasady..., „Rejent” 2003, nr 5, s. 21, E. Klat-Górska, Przeniesienie własności..., *op. cit.*, s. 36.

36 Dopiero bowiem brak zgody co do wysokości spłat skutkowało możliwością ich obniżenia, stosownie do normy zawartej w art. 216 § 2 kc., por. uwagi zawarte w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 15.10.1991 r., III CRN 219/91, LEX nr 79953. Zob. też podnoszony zarzut quasi-wyłączenia – S. Wójcik, Nowe regulacje – nowe problemy i wątpliwości, „Rejent” 1999, nr 8, s. 162; także: M. Niedosiał, Glosa do postanowienia SN z dnia 6 stycznia 2000 r., I CKN 320/98 PiP 2001, nr 2, s. 110; podobnie T. Justyński, Glosa do postanowienia SN z dnia 6 stycznia 2000 r., I CKN 320/98, PS 2001, nr 10, s. 141.

37 Podobne regulacje miały wówczas Wielka Brytania, Belgia i Grecja. Por. A. Lichorowicz, Obrót gruntami rolnymi w Europie Zachodniej, „Studia Prawnicze” 1991, nr 3, s. 109.

38 W. Pańko, Prawo rolne, Kryzys czy wielki zwrot?, Z zagadnień prawa cywilnego. Księga pamiątkowa ku czci prof. A. Stelmachowskiego, Białystok 1991, s. 125 i nast.

39 Por. A. Lichorowicz, O nowy kształt obrotu..., *op. cit.*, s. 39.

40 Co znalazło potwierdzenie w art. 20 Konstytucji z 1997 r. (oraz art. 6 Konstytucji w brzmieniu nadanym jej ustawą z dnia 29 XII 1989 r.). Odnośnie do roli przepisów prawa cywilnego w ochronie własności por. A. Stelmachowski, Wstęp do teorii prawa cywilnego, Warszawa 1984, s. 53; A. Wolter, Prawo cywilne. Zarys części ogólnej, Warszawa 1982, s. 15; K. Stefańska, Problem struktury..., *op. cit.*, s. 124–125; C. Kosikowski, Wolność gospodarcza w prawie polskim, Warszawa 1995, s. 44.

41 J. Pietrzykowski, Nowy stan prawny w zakresie dziedziczenia gospodarstw rolnych oraz ich podziału, „Nowe Prawo” 1990, nr 1–2, s. 192–196; K. Stefańska, Status producenta rolnego w świetle prawnej regulacji ochrony gruntów rolnych, „Studia Prawnicze” 1991, nr 3, s. 113.

42 T. Kurowska, Upowszechnienie..., *op. cit.*, s. 72.

nowania własności prywatnej, charakterystycznego dla poprzedniego systemu⁴³. Instytucje ograniczające obrót istniały, i istnieją, również w ustawodawstwie państw zachodnioeuropejskich i zdaniem niektórych autorów służyły, i służą, ochronie gospodarstw rolnych⁴⁴. W Polsce wykorzystywane były jednak w innych celach, „zamrażając rozwój indywidualnych gospodarstw rolnych”⁴⁵. Tak więc dokonane zmiany oceniane były przez niektórych pozytywnie, jako logiczne i zasadne zwiększenie swobody rozporządzania prywatną własnością⁴⁶, ale w większości przypadków spotkały się z silną krytyką⁴⁷, jako akt zbyt liberalny, stanowiący wyraz braku troski ustawodawcy o sprawy produkcji rolnej, nieodzwierciedlający tendencji ochrony gospodarstw rolnych, występującej w regulacjach krajów członkowskich UE⁴⁸, który hamuje poprawę struktury agrarnej Polski⁴⁹. Zauważono również sprzeczność tej tendencji z procesami obserwowanymi w innych krajach europejskich, polegających na zwiększeniu ilości aktów prawnych dotyczących rolnictwa oraz rozszerzeniu przedmiotu prawa rolnego mimo zmniejszenia się liczby ludności zawodowo czynnej w rolnictwie⁵⁰.

Wypada jednak zauważyć, iż nie jest to objaw charakterystyczny wyłącznie dla dyscypliny będącej przedmiotem niniejszej rozprawy, lecz trend, który odnotowuje się praktycznie we wszystkich obszarach życia społecznego. Fakt zmniejszania

43 A. Jurcewicz, Prawo rolne w przededniu wejścia Polski do Unii Europejskiej, „Studia Iuridica Agraria” 2000, t. 1, s. 99.

44 *Ibidem*, s. 99.

45 Można zadać sobie pytanie zatem, czy zgodnie z zasadą konwergencji kapitalistyczne ustroje państw Europy Zachodniej zaczęły ewoluować w kierunku rozwiązań socjalistycznych, czy też zbieżność instytucji i osiągnięcie odmiennych skutków jest możliwe w związku z odmiennym stanem wyjściowym.

46 A. Jurcewicz, Prawo rolne w przededniu..., *op. cit.*, s. 99

47 A. Oleszko, Prawo rolne i żywnościowe, *op. cit.*, s. 103; M. Błażejczyk, Farmeryzacja to wielka blaga, „Trybuna” 1990, nr 45; tenże, Wolny obrót gruntami rolnymi, „Trybuna” 1990, nr 82; A. Lichorowicz, Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej, Białystok 2000, M. Ptaszyk, Nowe zasady..., *op. cit.*, s. 55.

48 M. Ptaszyk przytaczał m.in. argumenty, iż w wielu krajach limituje się środkami ekonomicznymi obszar gospodarstw rolnych, czy nawet korzystanie z siły najemnej. Por. M. Ptaszyk, Nowe zasady..., *op. cit.*, s. 57. A. Lichorowicz natomiast zauważał, że w całej Europie Zachodniej przyjęta jest kontrola kwalifikacji zawodowych nabywcy nieruchomości rolnej, sprawdzenie czy transakcja nie ma charakteru spekulacyjnego, a w konsekwencji możliwość odmówienia zgody na transakcję, którą on uznał za nieracjonalną z punktu widzenia interesów struktury agrarnej oraz produkcji rolnej danego kraju. Por. A. Lichorowicz, O nowy kształt obrotu..., *op. cit.*, s. 39. Wypada zauważyć, że autor ten prezentuje stanowisko oparte na wierze w skuteczność działania biurokracji w warunkach bardzo daleko posuniętego luzu decyzyjnego. Należałoby rozważyć, czy właśnie takie rozwiązanie nie niesie ze sobą ryzyka nieracjonalnego wykorzystywania gruntów rolnych. Szczególnie w przypadku większych transakcji tego typu kontrola może stać się w praktyce iluzoryczna, ze względu na zaangażowanie w nie olbrzymich kwot pieniędzy i podatność struktur administracyjnych na przedkładanie własnych doraźnych korzyści nad wypełnianie swych obowiązków i strzeżenie przed działaniami sprzecznymi z interesem ogólnym. Przykłady tego typu można dostrzec w działalności organów zarówno II RP, PRL, jak i III RP. Zgłosić można wniosek o rozważenie tezy, iż pod warunkiem istnienia barier ekonomicznych blokujących możliwość nieograniczonego przekształcania nieruchomości rolnych w grunty służące celom nierolniczym, egoistyczny cel właściciela nieruchomości, nawet spekulującego ziemią, będzie lepszą gwarancją kształtowania się procesów korzystnych dla struktury agrarnej kraju niż wzmoczona kontrola administracyjna.

49 A. Lichorowicz, Stowarzyszenie Polski z EWG a polskie ustawodawstwo rolne, „Państwo i Prawo” 1992, z. 9, s. 54.

50 Uwagi te zawarł R. Budzinowski, przypominając tezę J. Hudault. Por. R. Budzinowski, Czynniki rozwoju prawa rolnego, (w:) Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej, Białystok 1998, s. 29; J. Hudault, Droit rural, Paris 1987, s. 1.

się liczby ludności rolniczej czynnej zawodowo nie ma więc bezpośredniego związku ze zwiększeniem zakresu regulacji prawnej, a występowanie tych dwóch zjawisk nie powinno być traktowane w kategoriach paradoksu⁵¹. Należy zaznaczyć, iż niewątpliwie istnieje wiele czynników powodujących powstanie takiego stanu rzeczy, w tym w szczególności postęp technologiczny, powodujący coraz dalej idące skomplikowanie procesu produkcji żywności oraz rozwój wymiany handlowej, skutkujący działaniami producentów krajowych starających się ograniczyć możliwość importu.

Wydaje się jednakże, iż decydujący wpływ na powstawanie stanu przeregulowania rolnictwa ma presja biurokracji, która w celu uzasadnienia potrzeby swego istnienia musi posiadać jak najszerszą grupę podmiotów poddanych jej kontroli⁵². W tym kontekście zrozumiałe staje się uzależnianie otrzymania państwowej pomocy od spełnienia określonych warunków⁵³.

Stan swobody sprzyjał żywiołowości obrotu i funkcjonowania gospodarstw rolnych⁵⁴, lecz uznawany był nawet za graniczący z gospodarczym samookaleczeniem⁵⁵, mający tak czy inaczej charakter przejściowy⁵⁶, gdyż wobec osiągnięcia *communis opinio* co do konieczności harmonizowania polskiego ustawodawstwa rolnego z rozwiązaniami przyjętymi w Unii Europejskiej, kwestia struktury agrarnej mogła stać się jednym z czynników najbardziej opóźniających pełną integrację Polski z Unią⁵⁷. Podnoszono również brak uzasadnienia dla tak dalece idącej liberalizacji oraz nieuchronność odwrotu od tej polityki⁵⁸.

Pojawiły się zatem postulaty dokonania zmian w ustawodawstwie. Wskazywano przede wszystkim na potrzebę wprowadzenia regulacji przywracających wymóg kwalifikacji rolniczych⁵⁹, ograniczających nieracjonalne podziały gospodarstw rolnych poprzez rozciągnięcie działania przepisu art 213 kc. na cały obrót *inter vivos*⁶⁰, a nie tylko na sądowe zniesienie współwłasności. Proponowano zatem precyzyjne

51 Jak przyjmuje za J. Hudault R. Budzinowski, Czynniki rozwoju, *op. cit.*

52 Wypada zauważyć, iż dzięki trwającemu co najmniej od połowy XIX wieku nieprzerwanemu, dynamicznemu rozwojowi gospodarczemu, możliwe stało się utrzymanie coraz liczniejszej grupy osób zatrudnionych w administracji rządowej i samorządowej. W tym kontekście zmniejszanie się liczby osób pracujących bezpośrednio w zawodach produkcyjnych, w tym w szczególności w rolnictwie, jest pośrednio powiązane ze zwiększeniem się zakresu władztwa państwa.

53 Co, wydaje się, za korzystne uznaje M. Ptaszyk, opowiadając się za utrzymaniem tego typu regulacji. Por. M. Ptaszyk, *Nowe zasady...*, *op. cit.*, s. 58.

54 K. Stefańska, Status producenta..., *op. cit.*, s. 113.

55 A. Lichorowicz, Obrót gruntami..., *op. cit.*, s. 110.

56 S. Prutis, (w:) P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1994, s. 96.

57 A. Lichorowicz, Harmonizowanie polskiego ustawodawstwa strukturalnego w rolnictwie z ustawodawstwem Unii Europejskiej (na przykładzie prawnego pojęcia gospodarstwa rolnego), „Państwo i Prawo” 1996, z. 4–5, s. 130.

58 S. Prutis, *Polskie prawo rolne na tle...*, *op. cit.*, s. 96.

59 Tak: A. Lichorowicz, *O nowy kształt obrotu...*, *op. cit.*, s. 41.

60 Z wyłączeniem mniejszych gospodarstw rolnych, w granicach 1–2 ha. Minima te, zróżnicowane dla poszczególnych regionów Polski, miały ustalać Minister Rolnictwa. Por. A. Lichorowicz, *O nowy kształt obrotu...*, *op. cit.*, s. 41. Por. również: T. Kurowska, *Gospodarstwo rodzinne czy gospodarstwo rozwojowe. Dylematy wyboru*, (w:) *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, Białystok 1998, s. 110.

określenia prawnych kryteriów racjonalności podziału gospodarstwa rolnego gwarantujących, iż jednostki powstałe w wyniku podziału będą jednostkami zdolnymi, w oparciu o własną produkcję, do zapewnienia minimum egzystencji⁶¹ przeciętnej rodzinie rolniczej⁶². Jako sankcję niespełnienia kryterium proponowano bezwzględną nieważność czynności prowadzącej do podziału⁶³.

Wypada przychylić się do tego stanowiska, z zastrzeżeniem jednak, iż regułą powinna być zupełna swoboda obrotu. Niezależnie od powyższego, powinna istnieć norma określająca precyzyjnie, jakiej wielkości gospodarstwo spełnia kryterium zdolności do produkcji.

Strony umowy mogłyby dokonać czynności prawnych prowadzących do takiego ukształtowania własności poszczególnych gospodarstw, że niektóre z nich nie spełniałyby ustawowej przesłanki. Byłoby to obłożone jednakże sankcją analogiczną, jak w przypadku pozbawienia gruntów rolnych ich rolnego charakteru. Minimalną wielkość gospodarstwa określać powinien minister odpowiedzialny za sprawy rolnictwa⁶⁴. Należałoby w tym przypadku wprowadzić przepis, który uzależniałby ustanowienie tej normy od wiążącej opinii kolegiального ciała – rady legislacyjnej, komisji naukowej, złożonej z mocy prawa z wylosowanych profesorów katedr rolnych w Polsce. Minister właściwy do spraw rolnictwa mógłby ewentualnie zmodyfikować zaproponowaną normę o 10–20%.

Proponowane rozwiązanie ma wiele zalet:

- 1) kryterium zdolności do produkcji określane byłoby przez czynnik kompetentny, przez osoby posiadające największą wiedzę i doświadczenie w przedmiocie, którego dotyczyłaby decyzja,
- 2) kolegialność ciała zapewniałaby jego odporność na próby realizowania partykularnych interesów,
- 3) długie, co najmniej roczne *vacatio legis*, chroniłoby przed próbą wykorzystywania regulacji przez podmioty posiadające wcześniej wiedzę o wprowadzeniu normy określonej treści do obrotu prawnego,

61 T. Kurowska mówi wprost o „efektywności” gospodarstwa rolnego, jako że kryteria formalne nie doprowadziły do przeciwdziałania rozdrobnieniu. Zob. T. Kurowska, *Gospodarstwo rodzinne czy...*, *op. cit.*, s. 118.

62 Jako że obowiązujące sformułowanie, zawarte w art 213 kc., uznawano za zbyt ogólnikowe, dające pole do różnorodnej, zarówno bardzo liberalnej, jak i rygorystycznej, wykładni. Por. A. Lichorowicz, *O nowy kształt obrotu...*, *op. cit.*, s. 41.

63 Takie stanowisko zajął A. Lichorowicz oraz S. Wójcik. Por. A. Lichorowicz, *O nowy kształt obrotu...*, *op. cit.*, s. 42; S. Wójcik, *Obrót nieruchomościami i gospodarstwami rolnymi między osobami fizycznymi – próba oceny i wnioski de lege ferenda*, Księga pamiątkowa, I Kongres Notariuszy RP, Kluczbork 1944, s. 336. Odmiennie: K. Stefańska, *Model indywidualnego gospodarstwa rolnego w świetle znowelizowanego kodeksu cywilnego*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 3; S. Prutis, (w:) *Polskie prawo rolne na tle...*, *op. cit.*, s. 96, 100.

64 Wypada zauważyć za A. Lichorowiczem, że działanie tej zasady może być uelastycznione określonymi wyjątkami, a w szczególności zasadą dopuszczającą doliczanie sobie przez uczestników podziału własnej powierzchni uprawnej pod warunkiem, że jej usytuowania zapewnią związek gospodarczy z nowo nabywanymi, w wyniku podziału, gospodarstwami. Por. A. Lichorowicz, *O nowy kształt obrotu...*, *op. cit.*, s. 42

- 4) zachowana byłaby zasada swobody obrotu; strony mogłyby dokonać nieracjonalnego, z punktu widzenia zasad gospodarki, podziału gospodarstwa rolnego; ze względu na znaczny koszt takiej operacji, sytuacje takie należałyby do rzadkości, ale byłyby możliwe.

Przedstawionym powyżej propozycjom można oczywiście zarzucić, iż w sposób nieuzasadniony zawężają zasady wolnego rynku i wprowadzają elementy zakłócające swobodny przepływ dóbr i kapitałów. Wydaje się jednak, że ograniczenia te nie byłyby w sposób istotny odczuwalne dla większości uczestników obrotu, a chroniłyby jedynie przed sytuacjami ekstremalnymi, polegającymi na oczywiście sprzecznym z ich przeznaczeniem wykorzystaniu gruntów rolnych.

Odrębny problem to kwestia podziału poszczególnych działek wchodzących w skład gospodarstw rolnych.⁶⁵ Zapobiec temu mogłaby regulacja podobna do powyżej postulowanej, dotycząca gospodarstwa jako całości, jednakże stosowana od niej niezależnie. Dodatkowo instrumentem wspomagającym kształtowanie korzystnej struktury agrarnej, przyspieszającym koncentrację gruntów, mogłaby być instytucja ustawowego prawa pierwokupu na rzecz właścicieli gruntów sąsiadujących ze sprzedawaną nieruchomością czy też jej częścią⁶⁶.

Zniesienie norm maksymalnych wielkości gospodarstwa przyjęte zostało przez środowisko naukowe raczej pozytywnie, choć pojawiły się głosy już nie za zakazem nabywania nieruchomości w ilości przekraczającej ustawową wielkość, lecz za wprowadzeniem państwowej kontroli takiego nabycia w drodze wymogu uzyskania zgody odpowiedniego organu administracji na dalsze powiększanie gospodarstwa.

Wniosek taki zgłosił A. Lichorowicz⁶⁷, który zaproponował, aby organ administracji badał fakt dysponowania przez nabywcę odpowiednimi środkami materialno-technicznymi oraz potencjałem pracy ludzkiej zapewniającym racjonalne zagospodarowanie powiększonego gospodarstwa, racjonalność dalszego powiększania gospodarstwa, zwłaszcza w kontekście np. istnienia przeludnienia na wsi. Dodatkowo zadaniem organu byłoby zapobieganie operacjom typu spekulacyjnego. Autor proponował stosunkowo duży rozmiar obszarowy ograniczający proces koncentracji⁶⁸, zastrzegając, iż odnosić się on powinien do obrotu *inter vivos*.

65 Odnotać należy pogląd A. Lichorowicza, że racjonalny z punktu widzenia kryteriów obszarowych i produkcyjnych podział gospodarstwa może być szkodliwy dla struktury agrarnej kraju. *Ibidem*, s. 43.

66 Instrument ten stosowany jest m.in. w prawie włoskim oraz w innych krajach romańskiej rodziny prawa. Propozycję wprowadzenia sąsiedzkiego prawa pierwokupu zawierał projekt ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, ale niestety polski ustawodawca uznał go za przedwczesny.

67 Por. A. Lichorowicz, O nowy kształt obrotu..., *op. cit.*, s. 44. Autor powoływał się przy tym na regulacje w innych krajach Europy, jak np. Francja, Niemcy, Dania czy kraje Beneluxu, gdzie funkcjonuje rygorystyczny system kontroli nadmiernego powiększania gospodarstw.

68 Był to obszar 200–300 ha.

Powrót do ograniczeń w obrocie

Istotne zmiany w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi zaszły z dniem 16 lipca 2003 r., kiedy to weszła w życie ustawa dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (dalej: UKUR)⁶⁹.

Ustawa stanowi, że określa się zasady kształtowania ustroju rolnego państwa poprzez: poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych, powierzenie prowadzenia działalności rolniczej osobom o odpowiednich kwalifikacjach.

Ustawa wprowadziła do porządku prawnego pojęcie „nieruchomości rolnej” na swój użytek oraz definicję gospodarstwa rodzinnego jako szczególnej kategorii gospodarstw rolnych, którego cechami jest prowadzenie przez rolnika gospodarstwa indywidualnego, gdy łączna powierzchnia użytków rolnych jest nie większa niż 300 ha oraz, co wynika z zawartej w ustawie definicji gospodarstwa rolnego, nie jest mniejsza niż 1 ha. Jak podnoszono, definicja taka zawiera pewne niekonsekwencje⁷⁰.

Przed wszystkim jednak odnotować należy powrót do ograniczeń obrotu o charakterze podmiotowym. Własność nieruchomości rolnej, bez zmiany jej dotychczasowego rolniczego przeznaczenia, może być przeniesiona pod warunkiem posiadania przez nabywcę statusu rolnika indywidualnego, co oznacza łączne występowanie następujących cech:

- a) musi to być osoba fizyczna,
- b) będąca właścicielem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni użytków rolnych nieprzekraczającej 300 ha⁷¹,
- c) prowadząca osobiście gospodarstwo rolne⁷², potwierdzone zaświadczeniem organu gminy,
- d) posiadająca kwalifikacje rolnicze⁷³, udokumentowane za pomocą odpowiedniego świadectwa lub poświadzonego oświadczenia⁷⁴ o osobistym prowa-

69 Dz.U. Nr 64, poz. 592.

70 Gospodarstwo rolne o powierzchni na przykład 1–2 ha użytków rolnych choć nie jest w stanie zapewnić egzystencji przeciętnej rodzinie rolniczej może pretendować do statusu gospodarstwa rodzinnego, jeśli spełnia inne warunki z art. 5 i 6 ustawy. Por. A. Lichorowicz, Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, KPP 2004, nr 2, s. 387.

71 Jest to suma wszystkich użytków rolnych stanowiących własność danej osoby fizycznej lub przez nią dzierżawionych, położonych w Polsce, niezależnie od liczby gospodarstw rolnych, które te nieruchomości tworzą. Por. Z. Truskiewicz, Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, cz. II, „Rejent” 2003, nr 11, s. 113. Podobnie: E. Klat-Górska, Ograniczenia w nabywaniu własności nieruchomości rolnych według ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, cz. II, „Rejent” 2004, nr 6, s. 72.

72 Prowadzenie oznacza tu sprawowanie nadzoru, kierowanie, a nie sam fakt bycia właścicielem bądź posiadaczem użytków rolnych. Por. E. Klat-Górska, Przeniesienie własności..., *op. cit.*, s. 24. por. też: B. Wierzbowski, Wójt nie musi być detektywem, ale będzie geodetą, „Rzeczpospolita” 2003, nr 9, s. 5.

73 Głos krytyczny: Z. Truskiewicz, Wszystko zależy od agencji i przypadku, „Rzeczpospolita” 2003, nr 5, s. 6.

74 Odnośnie do charakteru oświadczenia z art. 7 ust. 5 ustawy i problemów z jego prawną kwalifikacją zob. J. Górecki, Nowe ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi, „Państwo i Prawo” 2003, nr 10, s. 5. oraz B. Wierzbowski, Wójt nie musi..., *op. cit.*

dzeniu gospodarstwa⁷⁵ lub pracy w gospodarstwie⁷⁶ przez co najmniej pięć lat⁷⁷ w sposób określony przepisami ustawy,

e) zamieszkała w gminie, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład tego gospodarstwa.

Nie ma przy tym znaczenia dla spełnienia powyższych przesłanek wiek osoby nabywającej nieruchomość rolną ani też stopień zdolności do pracy w chwili nabywania nieruchomości rolnej, fakt dodatkowego zatrudnienia nabywcy poza gospodarstwem rolnym czy prowadzenia innej pozarolniczej działalności gospodarczej. Nie jest istotne, czy dochody uzyskiwane z osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego są głównym czy ubocznym źródłem utrzymania, oraz ile czasu pracy poświęca rolnik dla prowadzenia pozarolniczej aktywności zawodowej, a ile na osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego⁷⁸.

Celem wprowadzenia do ustawodawstwa kategorii rolnika indywidualnego była próba kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi. Ustawa określa bowiem w art. 7 ust. 6, że przy zawieraniu umowy, w wyniku której następuje przeniesienie własności nieruchomości rolnej, nabywca jest obowiązany do przedłożenia dowodów spełniania przesłanek zaliczenia go do kategorii rolnika indywidualnego albo złożenia oświadczenia, że nie spełnia on warunków określonych w art. 5 i 6. W oświadczeniu tym należy podać łączną powierzchnię i miejsce położenia nieruchomości rolnych, których nabywca jest właścicielem lub dzierżawcą⁷⁹. Podzielić należy pogląd E. Klat-Górskiej, że z przepisu art. 7 ust. 6 ustawy wynika więc, że szczególne warunki o charakterze podmiotowym, których spełnienia wymaga ustawodawca od nabywcy nieruchomości rolnej, odnoszą się do każdego rodzaju nabycia w drodze umowy prawa własności takiej nieruchomości: sprzedaży, zamiany, darowizny, działu spadku, zniesienia współwłasności, jak również zbycia spadku przed stwierdzeniem nabycia spadku przez sąd oraz zbycia udziału spadkowego lub udziału we współwłasności⁸⁰. Odmiennie traktować należy umowę sprzedaży zawartą pod warunkiem wykonania prawa pierwokupu czy też umowę przedwstępną⁸¹, a także znie-

75 W kwestii uprawnień małżonków – współwłaścicieli gospodarstwa zob. A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania...*, KPP 2004, nr 2, s. 387.

76 Ustawa nie stawia wymogu bezpośredniej pracy w gospodarstwie rolnym, zatem można przyjąć, iż chodzi o pracę w gospodarstwie rolnym w jakimkolwiek charakterze, nawet np. na stanowisku księgowej. Por. Z. Truszkiewicz, *Przeniesienie własności...*, „Rejent” 2003, nr 11, s. 113.

77 Ustawodawca nie użył tu zwrotów „nieprzerwanie” i „bezpośrednio przed dokonaniem czynności prawnej”. Okres tych pięciu lat może być więc sumą różnych okresów kiedykolwiek przed dniem nabycia nieruchomości rolnej (byłe przez okres co najmniej pięciu lat), nawet w odległym czasie. Por. E. Klat-Górska, *Przeniesienie własności...*, s. 25. Podobnie: B. Wierzbowski, który stwierdził, że z ustawy nie wynika, aby wymagany okres pięcioletni musiał być okresem jednorodnym. Por. B. Wierzbowski, *Wójt nie musi...*, *op. cit.*

78 Por. E. Klat-Górska, *Przeniesienie własności...*, s. 26.

79 Odnośnie do problemów związanych z wspomnianymi dokumentami i oświadczeniami w praktyce notarialnej zob. Z. Truszkiewicz, *Przeniesienie własności...*, „Rejent” 2003, nr 11, s. 113.

80 E. Klat-Górska, *Ograniczenia w nabywaniu własności nieruchomości rolnych według ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, cz. I*, „Rejent” 2004, nr 5, s. 58.

81 Por. R. Szytk, *Podstawowe zasady...*, „Rejent” 2003, nr 5, s. 21; odmiennie, choć nie do końca konsekwentnie: E. Klat-Górska, *Ograniczenia w nabywaniu...*, „Rejent” 2004, nr 6, s. 72. Jednocześnie autorka ta rozwijając

sienie współwłasności nieruchomości rolnej⁸². Przesłanki z art. 6 ustawy należy jednakże spełnić w razie zawarcia umowy sprzedaży pomiędzy właścicielem nieruchomości rolnej a osobą, która wykonuje uprawnienia płynące z prawa pierwokupu. Sądzi się, że warunki z art. 6 ustawy musi spełniać każdy nabywca przy nabyciu nieruchomości rolnej w drodze umowy na współwłasność oraz każdy nabywca udziału w takiej nieruchomości⁸³. O treści umowy sprzedaży nieruchomości rolnej zawiadamia się ANR.

W przypadku niezachowania wymogów dotyczących przesłanek podmiotowych Agencji Nieruchomości Rolnych przysługuje prawo pierwokupu albo wykupu (nabycia)⁸⁴. Wypada przypomnieć, że korzystanie przez Agencję z prawa pierwokupu (lub nabycia) nie jest obowiązkowe. To Agencja decyduje, czy dana umowa przenosząca własność nieruchomości rolnej jest korzystna z punktu widzenia kształtowania ustroju rolnego, czy też nie⁸⁵ (a zatem skupia w sobie coraz większy obszar władztwa, opartego na uznaniu⁸⁶).

Jeżeli cena sprzedawanej nieruchomości rażąco odbiega od jej wartości rynkowej, wykonujący prawo pierwokupu dzierżawca może, w terminie 14 dni od dnia złożenia oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu, wystąpić z powództwem o ustalenie ceny tej nieruchomości. Sąd ustala wówczas cenę nieruchomości przy zastosowaniu sposobów ustalania przewidzianych w przepisach ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Bezwarunkowe zawarcie umowy, której celem jest przeniesienie prawa własności nieruchomości, obwarowane jest sankcją bezwzględnej nieważności umowy⁸⁷.

powyższą myśl odnotowuje, że w doktrynie, pod rządami przepisów kc. obowiązujących przed 1 października 1990 r. odnoszących się do przesłanek podmiotowych nabycia nieruchomości rolnych, utrwalony był pogląd, iż dopuszczalne jest zawarcie umowy zobowiązującej do przeniesienia własności nieruchomości rolnej pod warunkiem, że nabywca uzyska kwalifikacje rolnicze. Następnie przyznaje, że pogląd ten można zaakceptować i w obecnym stanie prawnym. Por. E. Klat-Górska, *Przeniesienie własności...*, s. 26.

82 Każdy ze współwłaścicieli może otrzymać na własność część dotąd wspólnej nieruchomości rolnej, odpowiadającą wielkości i wartości jego udziału we współwłasności, bez względu na to, czy spełnia warunki z art. 6 ustawy. W stosunku do części przewyższającej udział, należałoby wymagać od współwłaściciela spełnienia warunków z art. 6. Por. E. Klat-Górska, *Ograniczenia w nabywaniu...*, „Rejent” 2004, nr 6, s. 72.

83 Por. E. Klat-Górska, *Ograniczenia w nabywaniu...*, „Rejent” 2004, nr 5, s. 58.

84 Z zastrzeżeniem wyłączeń z art. 3 ust. 5–7 oraz 4 ust. 4 UKUR.

85 Decyzja ANR nie jest decyzją administracyjną, co oznacza, że nie jest zaskarżalna do jakiegokolwiek organu czy sądu. Por. Z. Truszkiewicz, *Wszystko zależy od agencji i przypadku*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 5, s. 6.

86 Jak zapewniał Jan Bielański, dyrektor Departamentu Gospodarki Ziemią i Infrastruktury Ministerstwa Rolnictwa: „Agencja będzie interweniować naprawdę w wyjątkowych sytuacjach. Prawo pierwokupu nie powinno być stosowane masowo w normalnej sytuacji, jaką mamy obecnie”. „Gazeta Prawna” 2003, nr 137, [dodatek: Prawo Na Zamówienie] s. 13. Wg <http://www.anr.gov.pl/pl/article/101333> od momentu obowiązywania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (16 lipca 2003 r.) do końca września 2008 r. Agencja skorzystała z prawa pierwokupu i wykupu w 541 przypadkach, interweniując na rynku prywatnym w odniesieniu do 13,0 tys. ha, a wartość transakcji opiewała na łączną kwotę 118,4 mln zł, w tym w ciągu trzech kwartałów 2008 r. 58 transakcji dotyczyło 809 ha na kwotę 12,2 mln zł.

87 Według E. Klat-Górskiej również, gdy stan prawny jest inny, niż wynikałoby z poświadczonych oświadczeń, o których mowa w art 7 UKUR umowa jest bezwzględnie nieważna. Por. E. Klat-Górska, *Przeniesienie własności...*, s. 25. A. Lichorowicz zauważa, że brak podstaw do przyjęcia, że niezachowanie tychże wymogów po stronie nabywcy powoduje nieważność nabycia. Ustawa dopuszcza złożenie przez nabywcę oświadczenia, że nie

Ustawa spotkała się początkowo z dość powszechną krytyką⁸⁸. Zetknięcie się można było nawet ze stanowiskiem, iż „tytuł ustawy wprowadza w błąd, ponieważ najmniej dotyczy ona kształtowania ustroju rolnego”⁸⁹. Wyrażano też obawę, że proces kształtowania ustroju rolnego będzie najprawdopodobniej sumą wielu przypadkowych, a tym samym niejednokrotnie nawzajem wykluczających się działań⁹⁰. Za chybione uznano przytoczone rozwiązania dotyczące kwalifikacji teoretycznych⁹¹, ponadto krytykowano pojawienie się kolizji praw pierwokupu⁹². W roku 2008 Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie zgodności z art. 2 Konstytucji RP oraz z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3⁹³.

Wypada bowiem zauważyć, że prawo pierwokupu i prawo wykupu służą jako instrument powiększania Zasobu Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa, co ocenić należy krytycznie.

Wnioski

Dokonana po 1989 r. zmiana ustroju społeczno-politycznego nie przyniosła w ciągu dziesięciu lat spodziewanych rezultatów w omawianym zakresie⁹⁴. Podjęte w tym celu uchwały Sejmu z dnia 20 grudnia 1989 r. w sprawie rządowych założeń polityki rolnej na 1990 rok⁹⁵ oraz z dnia 19 grudnia 1990 r. w sprawie rządowych założeń polityki rolnej⁹⁶ pozostawały w zasadzie aktami życzeniowymi. Zamiast realizacji celów polityki rolnej, okres po wejściu w życie nowelizacji kodeksu cywilnego w 1990 roku, przynajmniej do roku 2003, charakteryzuje brak odrębnej polityki rolnej. Wychodzą z założenia, iż mechanizmy rynkowe samoczynnie uregulują procesy gospodarcze, w tym również w sferze rolnictwa. Przyjąć jednakże można, iż w zasadzie już od połowy roku 1991 rozpoczął się proces odwrotny, „reakcji”⁹⁷

spełnia warunków określonych w art. 5 i 6 ustawy, co nie ma wpływu na sporządzenie i skuteczność alienacji). Por. A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania...*, KPP 2004, nr 2, s. 387.

88 Por. L. Żyżylewski, „Gazeta Prawna” 2003, nr 100 s. 24.

89 Gazeta Prawna 2003, nr 151 s. 18, Jeszcze jedna niepotrzebna ustawa, Rozmowa z doc. dr hab. Aliną Jurcewicz.

90 Por. L. Żyżylewski, *op. cit.*

91 Por. A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania...*, *op. cit.*

92 Ustawodawca nie dostrzegł kolizji praw pierwokupu przewidzianych w komentowanej ustawie z prawem pierwokupu przewidzianym w art. 166 § 1 kc., gdyż przedmiotem pierwokupu może być ułamkowy udział we współwłasności nieruchomości. Warto tu zauważyć, że w przypadku, gdy współwłaściciel nieruchomości rolnej zamierza sprzedać udział we współwłasności tej nieruchomości osobie fizycznej spoza kręgu współwłaścicieli nieruchomości, która nie spełnia warunków wymaganych przez art. 6 ustawy i nie jest osobą bliską zbywcy, a ANR zamierza skorzystać z ustawowego prawa pierwokupu zgodnie z przepisem art. 3 ust. 4 ustawy, to dojdzie do zbiegu ustawowego prawa pierwokupu przysługującego pozostałym współwłaścicielom takiej nieruchomości w myśl art. 166 § 1 kc. z ustawowym prawem pierwokupu przyznanym przez art. 3 ust. 4 ustawy Skarbowi Państwa. Por. E. Klat-Górska, *Przeniesienie własności...*, s. 59.

93 Zob. wniosek RPO z dnia 13.02.2008, RPO-44723 5-IV/03/BM/DC.

94 A. Oleszko (w.): B. Jeżyńska, A. Oleszko, *Prawo...*, s. 133.

95 M.P. Nr 43, poz. 343.

96 M.P. z 1991 r., Nr 1, poz. 1.

97 Tak: A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle...*, s. 40.

na dość radykalną zmianę lat 1988–1990. Mimo stworzenia podstaw prawnych⁹⁸ do zrealizowania określonych wyżej celów, w praktyce główny nurt działalności Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa⁹⁹ skoncentrował się, przynajmniej do roku 2003, na maksymalizacji dochodów i spłacie zadłużenia, jakie pozostało po przejętych państwowych gospodarstwach rolnych¹⁰⁰ i utrzymaniu własnego, rozbudowanego aparatu urzędniczego¹⁰¹. Godnym uwagi jest postulat dokończenia prywatyzacji gruntów rolnych poprzez uwłaszczenie dzierżawców gruntów państwowych¹⁰². Wobec braku jednoznacznej postawy ustawodawcy w zakresie kształtowania struktury agrarnej, zwracano uwagę¹⁰³ na obowiązki Polski płynące z układu stowarzyszeniowego¹⁰⁴ czy postulaty tzw. raportu Fischlera z 1995 r.¹⁰⁵ Przez okres piętnastu lat, poza początkową próbą zaraz po przełomie z roku 1989, nie podjęto działań legislacyjnych, które mogłyby umożliwić przeprowadzenie zmian strukturalnych. Podnosi się także, iż brak było nawet koncepcji dotyczącej tworzenia nowych gospodarstw rolnych¹⁰⁶.

Cechą charakterystyczną całego dwudziestolecia 1989–2009 była postępująca polaryzacja¹⁰⁷ gospodarstw rolnych. Przy nieznacznym rocznym spadku liczby gospodarstw¹⁰⁸ i jednocześnie spadku powierzchni użytków rolnych ogólnie, nastąpił wzrost powierzchni użytków rolnych w grupach obszarowych: do 2 ha oraz 20 ha i więcej, w tym największy wzrost w grupie 30–50 ha¹⁰⁹. Wskazuje to, po pierwsze,

98 Ustawa z dnia 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z1991 r., nr 107, poz. 464 z późn. zm.).

99 Później ANR.

100 A. Stelmachowski, *Prawo rolne*, s. 33.

101 S. Prutis, *Kierunki zmian modelowych restrukturyzacji i prywatyzacji rolnictwa państwowego*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2000, t. 1, s. 61; tenże, *Instrumenty prawne polityki strukturalnej w rolnictwie (dysfunkcje i bariery)* [w:] „*Studia Iuridica Agraria*” 2002, t. 3, s. 198.

102 A. Stelmachowski, *Problemy harmonizacji prawa w związku z integracją polskiego rolnictwa z Unią Europejską (w:) Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej pod red. S. Prutisa*, Białystok 1998, s. 64–65.

103 A. Lichorowicz, *O instytucji rodzinnego...*, s. 34–35.

104 Układ stowarzyszeniowy ze Wspólnotami Europejskimi z dnia 16.12.1991 r. Z art. 77 ust. 1 i art. 80 układu wynikają obowiązki stron do dążenia do rozwoju indywidualnych gospodarstw rolnych i prawidłowego użytkowania gruntów w tych gospodarstwach.

105 W raporcie postulowano wytworzenie przez każde państwo właściwego specyfice jego struktury agrarnej typu, modelu indywidualnego gospodarstwa rolnego i stworzenia kompletnej regulacji prawnej dotyczącej obrotu własnościowego i dzierżawnego.

106 K. Stefańska, *Poszukiwanie modelu indywidualnego gospodarstwa rolnego*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2001, t. 2, s. 159.

107 Stan obecny i przemiany strukturalne w rolnictwie będą nie tylko utrzymywać, ale także pogłębiać, zróżnicowanie na rolnictwo i gospodarstwa „przydomowe”, uzupełniające dochody rodzin samozaopatrzeniem i przychodami ze sprzedaży niewielkich nadwyżek produktów zbywalnych na lokalnych rynkach oraz rolnictwo i gospodarstwa towarowe związane z rynkiem ponadlokalnym i uzależnione silnie od sytuacji na rynku. Podobne zmiany zachodziły w rolnictwie rozwiniętych gospodarczo krajów Europy Zachodniej i doprowadziły do tego, że obecnie w UE około 1/5 gospodarstw dostarcza 4/5 produkcji.

108 Ok. 0,6% rocznie, za: GUS, *Przemiany agrarne...*, *op. cit.*; Raport z wyników PSR 2002, *op. cit.*

109 Z analizy przemian struktury obszarowej gospodarstw rolnych w naszym kraju wynika, że w rezultacie rozdysponowania Zasobu WRSP ukształtowała się znacząca grupa gospodarstw wielkoobszarowych. Zasadnicze zmiany, wręcz ustrojowe, zaszły w strukturze prawnowłasnościowej gospodarstw o powierzchni powyżej 100 ha. Por. szczegółowo: Włodzimierz Dzun, *Instytut Rozwoju Wsi Rolnictwa PAN* www.awrsp.pl; oraz: GUS, *Przemiany agrarne...*, *op. cit.*; Raport z wyników PSR 2002, *op. cit.*

na kształtujący się dychotomiczny podział¹¹⁰ na gospodarstwa małe, nietowarowe, wytwarzające jedynie na zaspokojenie własnych potrzeb, a więc o funkcji alimentacyjnej, socjalnej, nieprodukcyjnej, i gospodarstwa towarowe, produkcyjne o rozwojowym charakterze oraz zorganizowane przedsiębiorstwa rolne¹¹¹. Tendencje te uznawane były za oznakę zwiększającej się skali ukrytego bezrobocia¹¹², gdy wskutek braku pracy poza rolnictwem następowała kumulacja siły roboczej w rolnictwie, łagodzącą kryzys rynku pracy¹¹³. Jednocześnie następował proces powolnej koncentracji, co potwierdzało słuszność prognoz z ostatnich lat XX wieku i pozwala na wniosek, że trend ten będzie utrzymywał się w następnych latach¹¹⁴, na co wskazują poniższe tabele.

Tablica nr 1
Gospodarstwa indywidualne według grup obszarowych (w tys.)

Rok	Ogółem	Do 1 ha	1–2	2–3	3–5	5–10	10–15	15–20	20–30	30–50	50 i więcej
1996	3061	1020	462	282	386	521	217	89	56	20	9
2000	2854	973	448	269	345	448	186	84	62	27	13
2002	2929	977	517	281	348	427	183	84	64	31	17
2004	2840	988	484	264	330	403	177	80	62	32	19
2005	2729	947	447	259	327	388	168	77	64	34	19
2006	2595	788	419	268	343	415	169	78	62	33	20
2007	2575	771	423	274	340	400	166	77	65	37	21

110 Na uwagę zasługuje fakt, że gospodarstwa największe – o powierzchni użytków rolnych 15 ha i powyżej – stanowiły w 2007 roku – 11,2% ogółu indywidualnych gospodarstw rolnych (bez gospodarstw poniżej 1 ha). W 1980 r. gospodarstwa te stanowiły tylko 4,3% ogółu gospodarstw indywidualnych, w roku 1985 – 5,5%, w 1990 – 6,1%, w 1996 r. – 8,5%, w 2002 – 10,1%. W stosunku do 1980 r. nastąpił zatem trzykrotny wzrost udziału powyższych gospodarstw w polskiej strukturze agrarnej. Gospodarstwa te charakteryzują się produkcją towarową, przeznaczoną na zbył. Por. Rocznik Statystyczny GUS, Warszawa, 1996, Powszechny Spis Rolny 1996 – użytkowanie gruntów i powierzchnia zasiewów, GUS, Warszawa 1997; L. Ostrowski: Gospodarstwa 15-hektarowe i większe. Duże znaczy bardziej dochodowe, „Rzeczpospolita” 23–24.03.1996 r.

111 Których liczbę szacował J. Wilkin w końcu XX wieku na ok. 400–600 tys.; zob: J. Wilkin, Przystąpienie czy integracja? Polska droga do Unii Europejskiej, EU–Monitoring II, Marzec 1998, s. 95.

112 Por. bliżej A. Woś i inni, Rolnictwo polskie w okresie transformacji systemowej (1989–1997), Warszawa 1998, s. 36.

113 Zob. E. Mańkowska, Założenia polityki społeczno-gospodarczej dla obszarów wiejskich i rolnictwa w aspekcie integracji z Unią Europejską, materiał RCDRRiOW we Wrocławiu.

114 Z analiz prognostycznych wynikało, że w rolnictwie następuje stopniowa poprawa struktury agrarnej i mechanicznie rynkowe będą ten proces przyspieszać. E. Mańkowska, Założenia polityki..., *op. cit.* Por. szerzej K. Duczkowska-Małysz, M. Duczkowska-Piasecka, Korzyści i zagrożenia związane z integracją polskiego rolnictwa, Krajowa Konferencja Naukowo-Techniczna, Wrocław 1998; D. Czykier-Wierzbą, Rolnictwo polskie, a integracja z Unią Europejską, Gdańsk 1995; E. Szot, Zależy, jak się liczy, „Rzeczpospolita” z dn. 14.04.1998 r.; F. Tomczak, Szanse, wyzwania i zagrożenia integracji rolnictwa polskiego z Unią Europejską, mat. z Konferencji Okrągłego Stołu, Olsztyn 1999; W. Piskorz i zespół, Konsekwencje Wspólnej Polityki Rolnej UE dla polskiego rolnictwa. Wyniki analizy rynkowej, Warszawa 1998; J. Rowiński, Szanse i zagrożenia polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu do Unii Europejskiej (w:) Agrobiznes i obszary wiejskie wobec integracji z Unią Europejską – nadzieje, szanse, obawy, Szczecin 1997, Średniokresowa Strategia Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich, Warszawa 1998.

Tablica nr 2
Struktura liczby gospodarstw indywidualnych według grup obszarowych
(w procentach)

	Do 1 ha	1–2	2–3	3–5	5–10	10–15	15–20	20–30	30–50	50 i więcej
1996	33,3	15,1	9,2	12,6	17,0	7,1	2,9	1,8	0,6	0,3
2000	34,1	15,7	9,4	12,1	15,7	6,5	2,9	2,2	0,9	0,4
2002	33,4	17,6	9,6	11,9	14,6	6,2	2,9	2,2	1,1	0,6
2004	34,8	17,1	9,3	11,6	14,2	6,2	2,8	2,2	1,1	0,7
2005	34,7	16,4	9,5	12,0	14,2	6,1	2,8	2,4	1,3	0,7
2006	30,4	16,2	10,3	13,2	16,0	6,5	3,0	2,4	1,3	0,8
2007	29,9	16,4	10,6	13,2	15,5	6,5	3,0	2,5	1,4	0,8

Wzrastała również średnia wielkość gospodarstwa¹¹⁵. Na podstawie powyższych danych można zaryzykować twierdzenie, że wydaje się również zarysowywać nowa tendencja. O ile przez okres 15-lecia 1989–2004 wyraźna była wspomniana powyżej polaryzacja gospodarstw, o tyle od roku 2004 odnotować wypada wyraźny spadek ilości gospodarstw najmniejszych, o charakterze wyłącznie alimentacyjnym, mających do 2 ha powierzchni. Zaobserwować można również wyhamowanie spadku ilości gospodarstw średnich 3–10 hektarowych (a nawet ich relatywny wzrost wobec stałego spadku ilości gospodarstw ogółem), przy jednoczesnej kontynuacji zwiększania się ilości gospodarstw dużych, mających ponad 15 ha, przy czym najszybsze tempo wzrostu notują gospodarstwa największe, ponad 50 ha.

Można zatem zaproponować wstępny i wymagający dalszej weryfikacji empirycznej wniosek, że instrumenty przewidziane w UKUR spełniają założenia ustawodawcy, powodując powolny, ale wyraźny proces wykształcania się grupy gospodarstw rodzinnych zdolnych do towarowej produkcji. Oczywiście rozważyć należy, czy proces ten nie jest związany z ogólną poprawą sytuacji gospodarczej po roku 2004, co wspierało proces koncentracji. Należy jednak również odnotować dość wolne tempo przemian. Wydaje się, że możliwość ich przyspieszenia mogłaby tkwić w stworzeniu możliwości zarobkowania rolnikom posiadającym niewielkie gospodarstwa poza tymi gospodarstwami lub też zwiększenia dochodowości samej działalności rolniczej. Efektywnym instrumentem mogącym służyć osiągnięciu takiego celu są programy realizowane w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Nie omawiając szczegółowo skomplikowanego systemu pomocy, wypada jedynie odnotować ryzyko gospodarcze, jakie wiąże się z tak rozbudowaną polityką oraz ingerencją w reguły wolnego rynku, zwłaszcza wobec obserwowanej tendencji do poszerzania zakresu

115 Od 7,91 ha w 1996 r. do 8,33 ha w 2003 r. Raport z wyników Powszechnego Spisu Rolnego 2002, *op. cit.*

władztwa administracyjnego¹¹⁶. Należy mieć na uwadze, że redystrybucja środków prowadzić może do ograniczenia inwestycji, a co się z tym wiąże – zwiększenia bezrobocia. Nadmierne obciążenia fiskalne powodować mogą ostatecznie brak zatrudnienia i małą elastyczność rolników w poszukiwaniu pracy. Należy podzielić pogląd A. Stelmachowskiego, iż poprawa dochodowości rolnictwa samoczynnie uruchomi proces koncentracji¹¹⁷. Wobec sukcesywnej poprawy stanu gospodarki kraju, nawet z uwzględnieniem niekorzystnego wpływu światowego kryzysu finansowego, trwającego od roku 2008, istnieje szansa na stworzenie warunków do zatrudnienia nadmiaru siły roboczej zakumulowanej w rolnictwie. Nie można natomiast liczyć na możliwość utrzymania takiego stanu, w którym istnieje znaczna grupa gospodarstw małych, bez istotnego wsparcia ze strony Państwa. Jednocześnie wsparcie Państwa dla gospodarstw małych, mających charakter socjalny, alimentacyjny, choć jest niezwykle kosztowna, to nie może przynieść długotrwałej poprawy zarówno w zakresie sytuacji bytowej rolników, jak i poprawy struktury agrarnej i produktywności rolnictwa.

Analiza instrumentów prawnych mających wpływ na kształtowanie się struktury agrarnej wskazuje, że nie stanowią spójnego, logicznie skonstruowanego systemu. Jest to wynikiem tego, że poszczególne akty prawne i ich przepisy powstawały na różny użytek, lecz nie z myślą o budowie racjonalnego, kompleksowego i spójnego systemu oddziaływania państwa na przemiany struktury obszarowej. Było to niewątpliwie jedną z przyczyn pogłębiania się niekorzystnych tendencji w postaci znacznego wzrostu liczby gospodarstw w grupie obszarowej 1–2 ha, pomimo ogólnej tendencji do spadku liczby gospodarstw. Wejście w życie UKUR ocenić można jako pierwszy krok na drodze do stworzenia konsekwentnego instrumentarium prawnego, które mogłoby prowadzić do trwałych korzystnych przemian struktury agrarnej.

Wydaje się, że politykę oddziaływania na strukturę agrarną w Polsce należy ukształtować w taki sposób, by sprzyjała powiększeniu liczby gospodarstw rozwojowych. Będą to bowiem gospodarstwa zdolne do wydajnej produkcji towarowej i inwestowania. Zamierzenie to można osiągnąć poprzez wdrożenie mechanizmów, które będą sprzyjać poprawie struktury gospodarstw rolnych w drodze racjonalnej koncentracji gruntów poprzez ułatwienie przepływu ziemi do gospodarstw dużych, ograniczania zjawisk przyczyniających się do pogarszania struktury, zwłaszcza wskutek nieracjonalnych podziałów gospodarstw i w drodze dziedziczenia. Cel

116 Warto zauważyć, że 26 marca 2009 r. Parlament Europejski zwrócił się do rządów, by monitorowały ceny rynkowe produktów spożywczych. Według Parlamentu konsumenci płacą cenę pięciokrotnie wyższą, niż otrzymuje przy sprzedaży rolnik lub hodowca. „The Wall Street Journal Polska” z 27.03.2009, s. 1; sygnały takie jak wskazany tutaj potwierdzają możliwość rozwoju WPR w stronę gospodarki niemal nakazowo-rozdzielczej, której skutkiem musi być powstanie tzw. „czarnego rynku” przy całkowitej nieefektywności wydatkowanych pieniędzy podatników.

117 A. Stelmachowski, Problemy harmonizacji..., *op. cit.*, s. 63.

ten można osiągnąć poprzez szereg instrumentów, które już zostały wprowadzone, w szczególności prawa pierwokupu przysługujące dzierżawcom oraz z większą rezerwą – Agencji Nieruchomości Rolnych.

Za interesującą uznać też trzeba propozycję ustawowego prawa pierwokupu na rzecz właścicieli gruntów sąsiadujących ze sprzedawaną nieruchomością lub jej częścią¹¹⁸. W doktrynie¹¹⁹ podkreśla się, że elementem polskiej polityki rolnej powinno być dążenie do poprawy struktury agrarnej polskiego rolnictwa, które cechuje się nadmiernym rozdrobnieniem oraz niekorzystnymi wzajemnymi relacjami czynników produkcji.

Polskie regulacje prawne umożliwić powinny podejmowanie działań w zakresie poprawy struktury rolnej, takich jak: wyłączenie marginalnych gruntów rolnych na cele nierolnicze, ograniczenie rozdrabniania gruntów poszczególnych gospodarstw, poprawa struktury obszarowej gospodarstw poprzez koncentrację gruntów, uzasadnioną względami ekonomicznymi i produkcyjnymi, scalanie i wymianę, wykształcenie modelu gospodarstwa rolnego przy wykorzystaniu modelu europejskiego gospodarstwa rozwojowego i rodzinnego¹²⁰.

Ponadto kluczowym problemem wydaje się być sygnalizowana poprawa dochodowości rolnictwa, która w sposób naturalny samoczynnie uruchomi proces koncentracji¹²¹.

Powyższe rozważania skłaniają do wniosku, iż instrumenty prawne służyć powinny powstawaniu gospodarstw rozwojowych, w tym w szczególności gospodarstw rozwojowych o rodzinnym charakterze. Kryterium decydującym o istnieniu preferencji byłaby zatem efektywność gospodarcza, bez względu na wielkość obszaru gospodarstwa rolnego. To kryterium, ujęte w regulacji prawnej jako kryterium zapewnienia odpowiedniego dochodu prowadzącym gospodarstwo, mogłoby wyznaczać kierunek przekształceń w zakresie rolnictwa jako całości, ze szczególnym uwzględnieniem zmian strukturalnych, polegających zwłaszcza na umożliwieniu koncentracji obszarowej gospodarstw rolnych.

118 Por. A. Lichorowicz, O nowy kształt zasad..., s. 44 a także: W kwestii modelu prawnego ustawowego prawa pierwokupu, „*Studia Iuridica Agraria*” 2002, t. 3, s. 270–281. K. Stefańska postuluje również przyznanie preferencji młodym rolnikom. Zob. K. Stefańska, Problem struktury..., s. 131.

119 Por. P. Czechowski, Problemy harmonizacji prawa w związku z integracją polskiego rolnictwa z Unią Europejską, (w:) *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, Białystok 1998, s. 51.

120 Zob. A. Stelmachowski, Problemy harmonizacji..., s. 67.

121 *Ibidem*, s. 63.

Changes in the structure of the area and ownership of farms after the entry into force of amendments to the Civil Code of July 28, 1990

Summary

The historical turning point of the year 1989 led to fundamental changes in agricultural policy towards a free market economy and respect for private property. Liberal tendencies caused the resignation on the restrictions in trade and favouritism of the state ownership. Characteristic for the entire period of 1989–2009 was a progressive polarisation of the farms. Despite a slight annual decrease in the total number of farms, the area of the farms in two size groups: up to 2 hectares and above 20 hectares can be observed, including the biggest increase in the 30–50 hectares group. Such observation indicates that a dichotomous division into small farms, producing only to meet their own needs and organised agricultural enterprises, able to produce goods in substantial amounts existed. At the same time a slow process of concentration advanced, causing the increase of the average farm size.

While the first 15 years since 1989 till 2004 could be recognised as a clear polarisation period, the last five years show a decline in the quantity of the smallest farms, up to 2 hectares shall, but still the tendency of the rising growth of the biggest farms can be noticed. It should be examined whether this process is associated only with the overall improvement of the economic situation after the year 2004, which supported the process of concentration or maybe also the consequence of the law on the formation of the agricultural system on 11th April 2003. Additionally it seems that the possibility of acceleration of the concentration processes could result from the creation opportunities for farmers in other sectors of the economy or in increasing the profitability of farming itself. Effective instrument capable of achieving this objectives are the programs carried out under the Common Agricultural Policy, although it carries the risk of over-redistribution of resources, which can lead to a decrease in investment caused by excessive fiscal burdens needed to finance the agricultural projects.

The main goal shall be the creation of large number of efficient farms capable to production and investing. This could be achieved through the implementation of mechanisms that will promote improvement of farm structure, e.g. by reducing the phenomena of unreasonable division of farms and facilitation of integration of the neighbourhood farms. As an interesting proposal must be considered a statutory pre-

emptive right in favour of landowners adjacent to the property being sold as well as the exclusion of marginal agricultural land for non-agricultural purposes.

The key problem seems to be the improvement the profitability of agriculture, which shall accelerate the process of concentration. Following the regulations of the Polish Constitution the family farms shall become support. Criterion for determining the existence of preferences shall be therefore the economic efficiency, regardless of the size of the area farm, included in legal regulations as a criterion of ensuring an adequate farm operating income. Such criterion could set the direction of transformations in agriculture as a whole, with particular emphasis on structural changes.

Opodatkowanie sprzedaży nieruchomości rolnych podatkiem dochodowym od osób fizycznych

1. Zagadnienia wstępne

Transakcje sprzedaży gruntów rolnych występują powszechnie w obrocie cywilnoprawnym. Obecnie praktycznie nie ma ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi. Jedyne bariery związane ze stosowaniem ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego są raczej iluzoryczne¹, obrót nieruchomościami jest więc właściwie uwolniony, a ziemia rolna uważana jest przez wiele osób za doskonałą inwestycję. Ceny ziemi rolnej rosną, staje się ona coraz częściej obiektem obrotu nastawionego na zysk. Powszechną praktyką jest zakup ziemi rolnej z zamiarem przekształcenia jej w grunty przeznaczone pod zabudowę. Pojawia się w związku z tym wiele pytań o zasady opodatkowania obrotu ziemią rolniczą, szczególnie w kontekście zmiany jej przeznaczenia. Problem ten jest przedmiotem niniejszego artykułu. Problematyka przedstawiona zostanie przez szczegółową analizę rozwiązań ustawowych oraz orzecznictwa sądów administracyjnych i wyjaśnień organów skarbowych.

Zgodnie z art. 21. ust. 1 pkt 28 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych,² wolne od podatku dochodowego są przychody uzyskane z tytułu sprzedaży całości lub części nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego; zwolnienie nie dotyczy przychodu uzyskanego ze sprzedaży gruntów, które w związku z tą sprzedażą utraciły charakter rolny. Regulacja ta obowiązuje w brzmieniu prawie niezmiennym od 1991 roku. Jedyna zmiana, która miała miejsce od 1 stycznia 2009 r. polegała na wyłączeniu ze zwolnienia sprzedaży gruntów leśnych³. Ponieważ w regulacji przytoczonej powyżej pojawia się odwołanie do pojęcia gospodar-

1 Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. Nr 64, poz. 592 z późn. zm.). Od początku obowiązywania ustawy (16 lipca 2003 r.) do 30 września 2008 r. do Agencji Nieruchomości Rolnych wpłynęło 487 tys. aktów notarialnych. W tym czasie Agencja skorzystała z prawa pierwokupu i wykupu w 541 przypadkach (informacje ze strony www.anr.gov.pl).

2 Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tj. Dz.U. z 2000, Nr 14, poz.176 z późn. zm.), zwana dalej u.p.d.f.

3 Art. 21 ust. 1 pkt 28 zmieniony przez art. 1 pkt 11 lit. a) tiret dziesiąte ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2008, Nr 209, poz. 1316) zmieniającej u.p.d.f. z dniem 1 stycznia 2009 r.

stwa rolnego, zacząć należy rozważania od określenia, co przez to pojęcie należy rozumieć.

2. Pojęcie gospodarstwa rolnego na gruncie ustawy o podatku dochodowym

Zgodnie z art. 2 ust. 4 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ilekroć w ustawie jest mowa o gospodarstwie rolnym, oznacza to gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów ustawy o podatku rolnym. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o podatku rolnym,⁴ za gospodarstwo rolne uważa się obszar gruntów, o których mowa w art. 1 (tj. sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne lub jako grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych, z wyjątkiem gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza), o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha lub 1 ha przeliczeniowy, stanowiących własność lub znajdujących się w posiadaniu osoby fizycznej, osoby prawnej albo jednostki organizacyjnej, w tym spółki, nieposiadającej osobowości prawnej.

Gospodarstwo rolne, zgodnie z powyższą definicją, to grunty spełniające określone ustawowo kryteria, które łączy osoba właściciela (posiadacza). Nieruchomości rolne, aby traktować je łącznie jako należące do gospodarstwa rolnego, muszą być własnością lub być w posiadaniu jednej osoby fizycznej lub prawnej lub jednostki organizacyjnej, w tym spółki, nieposiadającej osobowości prawnej. Zamiast warunku łączności ekonomicznej – jak w definicji z kodeksu cywilnego – ustawodawca wymaga warunku łączności poprzez osobę właściciela (posiadacza) danego gruntu.

Norma obszarowa jest traktowana w sposób formalny. Decyduje kryterium ilościowe, tj. przekroczenia lub nie 1 hektara użytków rolnych lub 1 hektara przeliczeniowego. W sytuacji, gdy grunt jest użytkowany rolniczo, a nie przekracza 1 ha, nie stanowi on gospodarstwa rolnego⁵. Natomiast grunt przekraczający 1 ha użytków rolnych lub 1 ha przeliczeniowy będzie gospodarstwem rolnym bez względu na sposób wykorzystywania. O włączeniu do gospodarstwa rolnego o objęciu zwolnieniem decyduje powierzchnia ustalona na podstawie ewidencji gruntów⁶.

4 Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. z 2006, Nr 136, poz. 969 z późn. zm.).

5 Por. wyrok NSA z 29 grudnia 1993 r., sygn. akt III S.A. 747/93: grunt o mniejszej powierzchni, niż określona w art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym podlega podatkowi od nieruchomości, niezależnie od tego, czy jest wykorzystywany rolniczo czy nie, (w:) W. Abramowicz, Podatki, finanse i budżet gminy w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, Warszawa 1994, s. 45.

6 Por. wyrok NSA z dnia 5 grudnia 1994 r. (III SA 634/94): zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. Nr 52 poz. 268) przy wymiarze podatku rolnego organ wymiarowy dla ustalenia liczby hektarów przeliczeniowych przyjmuje powierzchnie, rodzaj i klasę użytków rolnych wynikających z ewidencji gruntów. Zmiana decyzji o klasyfikacji gruntów, na której oparto decyzję podatkową, stanowi podstawę do wznowienia postępowania w sprawie wymiaru podatku rolnego w trybie art. 145 § 1 p. 8 k.p.a., „Fiskus” 1995, nr 12, s. 22.

Określona powierzchnia gruntów to podstawowy warunek uznania danego zbioru gruntów za gospodarstwo rolne. Elementem łączącym grunty jest podmiot będący w przewidzianym ustawą stosunku do danego gruntu. Grunt musi być własnością lub być w posiadaniu osoby fizycznej, prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej. Podmiot tworzący gospodarstwo rolne winien być właścicielem bądź posiadaczem gruntu o określonej powierzchni, aby grunt ten mógł być uznany za gospodarstwo rolne. Ustawodawca przewiduje więc dwie formy prawne związku podmiotu z gruntem – własność oraz posiadanie (oraz współwłasność i współposiadanie).

Własność jest pojęciem jasnym i precyzyjnym. Grunty, które spełniają warunek obszarowy i są użytkami rolnymi oraz są własnością jednej osoby, są gruntami gospodarstwa rolnego. Natomiast w przypadku posiadania terminologia cywilnoprawna używana jest w ustawie o podatku rolnym z wyraźną niekonsekwencją. Ustawodawca pozostawił jako warunek opodatkowania posiadanie bez określania, czy jest to posiadanie gruntu samoistne czy zależne⁷. W związku z tym należy uznać, iż obie postaci posiadania kwalifikują dany grunt do gruntów należących do gospodarstwa rolnego. Ponieważ w art. 3 oba pojęcia – posiadanie samoistne i posiadanie zależne użyte są rozdzielnie, należy przyjąć, iż ustawodawca miał na uwadze w art. 1 ustawy oba rodzaje posiadania, skoro nie wprowadził w definicji gospodarstwa rolnego tego rozróżnienia⁸. Taka regulacja powoduje, iż jeden i ten sam grunt może wchodzić w skład dwóch (a nawet trzech) gospodarstw rolnych w rozumieniu ustawy o podatku rolnym. Ta sama działka może mieć innego właściciela, innego posiadacza samoistnego i innego posiadacza zależnego. Taką działkę możemy wliczyć do powierzchni trzech gospodarstw rolnych.

3. Pojęcie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza

Nieruchomość tylko wtedy przestaje być częścią gospodarstwa rolnego, gdy jest zajęta na cele działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza. W związku z tym użytki rolne są nadal gruntami gospodarstwa rolnego, jeżeli nie są zajęte na cele działalności rolniczej (np. jest to działka rekreacyjna), ale jednocześnie nie są zajęte na działalność gospodarczą. Przeznaczenie nierolnicze działki, pod warun-

7 Posiadacz samoistny jest to osoba, która włada rzeczą jak właściciel (art. 336 kc.). Podstawowym kryterium pozwalającym odróżnić posiadanie samoistne od zależnego jest zewnętrzny, widoczny dla otoczenia sposób wykonywania posiadania, postępowanie z gruntem jak właściciel np. budowa domu na gruncie, płacenie podatku. W razie wątpliwości należy analizować również takie fakty, jak okoliczności nabycia posiadania, wypowiedzi posiadacza itp. (por. Kodeks cywilny. Komentarz, t. I, Warszawa 1972, s. 770–771). Posiadacz zależny (art. 336 kc.) jest to osoba, która faktycznie rzeczą włada jak użytkownik, zastawca, najemca, dzierżawca lub mający inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad cudzą rzeczą. Istotą posiadania zależnego jest uznawanie podporządkowania posiadaczowi samoistnemu. Jest to posiadanie we własnym imieniu i we własnym interesie, ale uznające prawa posiadacza samoistnego, (por. System prawa cywilnego, t. II, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977, s. 832–834).

8 Inaczej B. Brzeziński, Podatek rolny, Warszawa–Poznań–Toruń 1988, s. 14–15.

kiem, że nie jest tylko przeznaczaniem na cele działalności gospodarczej, nie powoduje zmiany w klasyfikacji użytków rolnych jako gruntów gospodarstwa rolnego. Pojęcie działalności gospodarczej należy rozumieć zgodnie z ustawą z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁹. W art. 2 tejże ustawy znajduje się definicja, zgodnie z którą działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły. Zgodnie z art. 2 ust. 5 u.p.d.f. działalnością rolniczą jest działalność polegająca na wytwarzaniu produktów roślinnych lub zwierzęcych w stanie nieprzetworzonym (naturalnym) z własnych upraw albo hodowli lub chowu, w tym również produkcja materiału siewnego, szkółkarskiego, hodowlanego oraz reprodukcyjnego, produkcja warzywnicza gruntowa, szklarniowa i pod folią, produkcja roślin ozdobnych, grzybów uprawnych i sadownicza, hodowla i produkcja materiału zarodowego zwierząt, ptactwa i owadów użytkowych, produkcja zwierzęca typu przemysłowo-fermowego oraz hodowla ryb, a także działalność, w której minimalne okresy przetrzymywania zakupionych zwierząt i roślin, w trakcie których następuje ich biologiczny wzrost, wynoszą co najmniej (licząc od dnia nabycia): miesiąc – w przypadku roślin, 16 dni – w przypadku wysokointensywnego tuczu specjalizowanego gęsi lub kaczek, 6 tygodni – w przypadku pozostałego drobiu rzeźnego, 2 miesiące – w przypadku pozostałych zwierząt.

Jeśli więc na danej nieruchomości prowadzona jest działalność gospodarcza inna niż działalność rolnicza, wówczas grunty zajęte pod taką działalność nie będą gruntami gospodarstwa rolnego. Jednak grunty zajęte na inne cele niż działalność rolnicza – na przykład na cele rekreacyjne – będą nadal wchodziły w skład gospodarstwa rolnego.

4. Pojęcie nieruchomości

Pojęcie nieruchomości zdefiniowane jest w art. 46 kodeksu cywilnego i nie ma powodu, by posługiwać się tu inną definicją. Zgodnie z kodeksem cywilnym nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności. Ponieważ definicja gospodarstwa rolnego z ustawy o podatku rolnym jako jedyny składnik gospodarstwa przewiduje grunty, należy z rozważań dotyczących sprzedaży nieruchomości wyłączyć nieruchomości budynkowe i lokalowe. Nieruchomości, o które chodzi w u.p.d.f., to nieruchomości gruntowe. Jednak wątpliwości budzi sformułowanie zawarte w art. 21 u.p.d.f. o przychodach uzyska-

9 Tj. Dz.U. z 2007, Nr 155, poz. 1095, szerzej C. Kosikowski, Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz, Warszawa 2005, s. 15 i n.

nych ze sprzedaży *całości lub części nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego*. Można sprzedać nieruchomość czy udział w nieruchomości, jednak nie można sprzedać części nieruchomości. Jeśli chcemy sprzedać część nieruchomości, najpierw musimy ją podzielić na dwie odrębne nieruchomości, a dopiero potem tak wydzieloną nieruchomość możemy sprzedać. Nieruchomość to część powierzchni ziemskiej stanowiąca odrębny przedmiot własności, jednocześnie część powierzchni ziemskiej mogąca być przedmiotem samodzielnego obrotu. Z kolei część nieruchomości nie może być przedmiotem samodzielnego obrotu. W konsekwencji sformułowanie zawarte w art. 21 u.p.d.f. należy uznać za błędne.

Nieruchomość *wchodzi w skład gospodarstwa rolnego*. Jak była o tym mowa powyżej, nieruchomość zgodnie z definicją z ustawy o podatku rolnym wchodzi w skład gospodarstwa rolnego, gdy jest własnością lub jest w posiadaniu określonego podmiotu. Sprawa jest oczywista, gdy mamy do czynienia z właścicielem. Jednak komplikuje się w przypadku nieruchomości dzierżawionej, która może wchodzić w skład kilku gospodarstw rolnych. Przypomnieć należy też, iż o ile przedmiotem umowy sprzedaży może być tylko cała nieruchomość, o tyle przedmiotem dzierżawy może być część nieruchomości. Zatem przynależność do gospodarstwa rolnego może być przykładowo wynikiem zawarcia umowy dzierżawy. W przypadku własności gruntu rolnego o powierzchni 0,5 ha (VI klasa gruntów ornych) nie jest to gospodarstwo rolne, gdyż powierzchnia gruntów nie przekracza ani 1 ha przeliczeniowego, ani rzeczywistego. Dochód ze sprzedaży takiej działki nawet przeznaczonej pod działalność rolniczą, będzie opodatkowany podatkiem dochodowym. Jednak jeżeli działka taka zostanie wydzierżawiona sąsiadowi, który jest rolnikiem i właścicielem 2 ha użytków rolnych, stanie się ona częścią gospodarstwa rolnego. Ustawa o podatku dochodowym nie wymaga, aby nieruchomość wchodziła w skład gospodarstwa rolnego osoby sprzedającej, wystarczające jest, żeby wchodziła w skład jakiegokolwiek gospodarstwa rolnego.

5. Warunki związane ze zwolnieniem z opodatkowania

Zgodnie z analizowaną regulacją (art. 28 ust. 1 p. 28 u.p.d.f.) *zwolnienie z podatku nie dotyczy przychodu uzyskanego ze sprzedaży gruntów, które w związku z tą sprzedażą utraciły charakter rolny*. Mamy więc dwa warunki opodatkowania dochodu ze sprzedaży, po pierwsze działka musi utracić charakter rolny, po drugie zaś musi to się stać w związku ze sprzedażą. Sprzedaż musi być warunkiem koniecznym zmiany w charakterze działki, przy czym warunki te muszą być spełnione łącznie.

5.1. Utrata charakteru rolnego

Przede wszystkim należy odpowiedzieć na pytanie, co to znaczy, iż grunty w związku ze sprzedażą utraciły charakter rolny. Powyższe zależy od przyjęcia, czy

grunty gospodarstwa rolnego mają zawsze charakter rolny, czy może dojść do sytuacji, w której grunty gospodarstwa rolnego nie mają charakteru rolnego. Sformułowanie zawarte w u.p.d.f. wskazuje na drugą możliwość. W przeciwnym wypadku sformułowanie ustawowe brzmiałoby inaczej – na przykład, iż w wyniku sprzedaży grunty przestaną być gruntami gospodarstwa rolnego. Ponieważ opodatkowanie nie jest uzależnione od okoliczności, że sprzedaż powoduje wyjście gruntów z gospodarstwa rolnego, ale od utraty przez nie *charakteru rolnego*, uznać należy, iż grunty mogą należeć do gospodarstwa rolnego, ale nie mieć charakteru rolnego. Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wyjaśnienia organów skarbowych wskazują na to, iż utrata charakteru rolnego ma być faktyczna, nie prawna. Takie stanowisko przyjął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 22 lipca 2008 r.: *Jeżeli chodzi o brak przesłanki negatywnej a więc utraty charakteru rolnego lub leśnego przez grunty to zarówno stanowisko sądu pierwszej instancji jak i autora skargi kasacyjnej trafnie przyjmują, że w powołanym przepisie chodzi o brak faktycznej utraty rolnego lub leśnego charakteru tych gruntów*¹⁰. Podobnie w wyroku z dnia z dnia 21 marca 2001 r. NSA uznał, że *pojęcie utraty charakteru rolnego gruntów należy odnieść do działań faktycznych, tj. faktycznego przekształcenia sposobu użytkowania gruntów podlegających sprzedaży*¹¹.

Zmiana przeznaczenia gruntu ma mieć charakter faktyczny, nie musi mieć odzwierciedlenia w kwalifikacji prawnej gruntu. Jednak niewątpliwie musi nastąpić zmiana w sposobie użytkowania gruntu, dodatkowo musi to być zmiana związana ze sprzedażą. Jeśli tej zmiany nie ma – na przykład grunt był już wcześniej użytkowany nierolniczo, nie można mówić o utracie charakteru rolnego przez grunt, chyba że owo nierolnicze użytkowanie może mieć związek z transakcją sprzedaży. Podobne stanowisko odnajdziemy we wcześniejszych wyrokach. W wyroku NSA z dnia 11 grudnia 1996 r.¹² stwierdzono, że utrata charakteru rolnego lub leśnego gruntów w rozumieniu art. 21 ust. 1 pkt 28 u.p.d.f. następuje przez wyłączenie tych gruntów z produkcji rolnej lub leśnej, polegające na faktycznym przekształceniu sposobu ich użytkowania, łączącym się ze zmianą ich dotychczasowego przeznaczenia.

Podobne stanowisko znajdujemy w interpretacjach organów skarbowych. Dyrektor Izby Skarbowej w Warszawie w interpretacji indywidualnej z dnia 18.07.2008 r.¹³ wskazał, że *dla oceny czy dokonana transakcja skutkuje utratą charakteru rolnego gruntu, decydujące znaczenie ma cel jego nabycia, faktyczny zamiar nabywcy co do przeznaczenia nieruchomości, bądź inne okoliczności związane z daną transakcją. Faktyczne przekształcenie sposobu użytkowania gruntów może wynikać bezpośrednio z aktu notarialnego, nawet wówczas, gdy nieruchomość taka*

10 II FSK 733/07, LEX nr 485292.

11 Sygn. I SA/Gd 883/00, LEX nr 59683.

12 Sygn. III SA 1025/95, Głosa 1998, nr 2, s. 30.

13 Sygn. IPPB1/415-541/08-4/PJ – opubl. na stronie <http://sip.mf.gov.pl/sip>

umiejscowiona jest w planie zagospodarowania przestrzennego jako nieruchomość położona na terenach upraw rolnych. Chodzi tu o faktyczną, a nie jedynie prawną utratę charakteru rolnego przez nieruchomość. Podobnie Dyrektor Izby Skarbowej w Warszawie w interpretacji indywidualnej z dnia 09.04.2009 r.¹⁴ stwierdził, iż Fakt zakupu nieruchomości gruntowej przez firmę developerską, wskazuje na cel dokonanego zakupu. Nie zmieni tego okoliczność powołana przez Wnioskodawczynię, jakoby w okresie od daty sprzedaży (luty 2008 r.) do grudnia 2008 r. nie nastąpiła zmiana charakteru rolnego.

5.2. Związek ze sprzedażą

Zasadniczy więc problem z interpretacją przepisu napotykaemy w sformułowaniu, iż utrata charakteru rolnego gruntu winna nastąpić *w związku ze sprzedażą*. Rozumienie tego związku wpływa bezpośrednio na zakres zwolnienia. Naczelny Sąd Administracyjny traktuje ten związek bardzo szeroko. *Ponieważ ustawodawca w art. 21 ust. 1 pkt 28 u.p.d.f. używa określenia „w związku” i nie definiuje, co należy rozumieć przez to pojęcie, to niewątpliwie chodzi mu o językowe, potoczne rozumienie tego pojęcia. Oznacza to, że chodzi o każdy związek w następstwie, którego grunty tracą swój charakter rolny lub leśny byle tylko można było go powiązać ze sprzedażą. Może to być związek uprzedni, rozumiany jako przygotowawczy do sprzedaży, bezpośrednio związany ze sprzedażą, czy też będący skutkiem sprzedaży¹⁵.*

Orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazują sposób interpretacji przepisów u.p.d.f. Jednak ich bliższa analiza pokazuje, iż dotyczą one sytuacji stosunkowo łatwych do interpretacji. Zakup ziemi użytkowanej rolniczo przez firmę deweloperską, która natychmiast występuje o zmianę przeznaczenia gruntu i dzieła ziemię rolną na działki z założenia przeznaczone pod budownictwo, to sytuacja

14 Sygn. IPPB4/415-49/09-2/PJ – opubl. na stronie <http://sip.mf.gov.pl/sip>

15 Wyrok NSA z dnia 17 września 2009, II FSK 550/08, LEX nr 525721, por. też wyrok NSA z dnia 22 lipca 2008 r., II FSK 732/07, opubl. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>: może to być więc związek uprzedni a więc rozumiany jako przygotowawczy do sprzedaży, bezpośrednio związany ze sprzedażą, czy też będący skutkiem sprzedaży. W pierwszym przypadku zbywca faktycznie pozbawia grunty rolne ich rolnego (leśnego) charakteru poprzez podział nieruchomości gospodarstwa rolnego na działki, które będą przeznaczone pod budowę i faktycznie podejmuje w tym celu działania polegające na wytyczeniu dróg, urządzaniu mostów, przepustów, zjazdów, wyrównywaniu terenu, wycinaniu drzew i krzewów. W drugim doprowadzenie do pozbawienia gospodarstwa rolnego jego charakteru poprzez sprzedaż niewielkich obszarowo działek, które same przez się nie będą gospodarstwem rolnym w rozumieniu art. 2 ust. 4 u.p.d.o.f., tj. w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. z 1993 r. Nr 94, poz. 431 z późn. zm.), a więc obszarem gruntów, sklasyfikowanych w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne lub jako grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych, z wyjątkiem gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza, a łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha lub 1 ha przeliczeniowy, stanowiących własność lub znajdujących się w posiadaniu osoby fizycznej, osoby prawnej albo jednostki organizacyjnej, w tym spółki nieposiadającej osobowości prawnej. Jest przy tym przesłanką oczywistą, że same czynności przygotowawcze, faktyczne nie mogą być przesądzające, bo istotne jest, by nastąpiła także sprzedaż. Przyjęcie więc rozumienia, że tylko faktyczna utrata rolnego lub leśnego charakteru nieruchomości gospodarstwa rolnego wyłącznie i bezpośrednio na skutek zbycia prowadziłoby do poglądu, iż tylko unicestwienie normy obszarowej powodowałoby jej spełnienie albo tylko następująca zmiana faktycznego przeznaczenia rolnego lub leśnego jej charakteru, na którą zresztą zbywca podatnik nie mógłby mieć żadnego wpływu, a ponosiłby ciężar podatkowy.

najczęściej spotykana w orzecznictwie. Jednak pojawić się mogą sytuacje bardziej skomplikowane. Nasuwa się wątpliwość, jak interpretować sytuację, gdy grunty rolne wykorzystywane w celu rekreacyjnym przez właściciela następnie zostają sprzedane, natomiast ich przeznaczenie się nie zmienia i nadal mają mieć charakter rolny. W takiej sytuacji nie można uznać, iż nieruchomości w wyniku sprzedaży utraciła charakter rolny, rozumiany jako faktyczne wykorzystywanie gruntów w produkcji rolnej. Jednak skoro zmiana taka nie nastąpiła w związku ze sprzedażą, tylko dużo wcześniej, uznać należy, iż transakcja taka nie może być opodatkowana podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Jeżeli zamiarem sprzedającego nigdy nie było i nie jest nadal prowadzenie produkcji rolnej, bowiem na tych gruntach nigdy nie prowadził i nie prowadzi nadal produkcji rolnej, nie można uznać, iż sprzedaż takiej działki nawet na cele nierolnicze (na przykład kontynuacja wykorzystywania rekreacyjnego) będzie wyłączona ze zwolnienia określonego w art. 21 ust. 1 p. 28 u.p.d.f. Analizując konkretne sytuacje, należy jednak rozważyć, czy działalność rolnika – np. podział dużej działki wykorzystywanej na cele rekreacyjne na wiele mniejszych i następnie ich sprzedaż, nie będzie prowadzeniem działalności gospodarczej, podlegającej normalnym rygorom u.p.d.f.

W każdej sytuacji należy wykazać, na czym polega związek między sprzedażą a zmianą sposobu wykorzystywania gruntów. Jednak orzecznictwo i stanowisko organów skarbowych wskazuje, iż do przyjęcia, iż zwolnienia nie ma, wystarczy, iż kupujący będzie wykorzystywał ziemię nierolniczo, nie analizując wcześniejszego sposobu wykorzystywania gruntów. Wystarczy nawet, iż sprzeda ziemię przedsiębiorcy, co uważane jest za wystarczającą przesłankę opodatkowania¹⁶. *Jeżeli nabywcą jest osoba, która nie jest rolnikiem i nie zakupiła gruntów na powiększenie gospodarstwa rolnego, to uzyskany przychód ze sprzedaży nie może korzystać ze zwolnienia¹⁷ (Dyrektor Izby Skarbowej w Katowicach, 26 czerwca 2008 r., IBPB2/415–593/08/MM (KAN–3153/03/08). Jeżeli nabywca zamierza na nabytym gruncie prowadzić działalność gospodarczą, to sprzedawca także nie będzie mógł korzystać ze zwolnienia, nawet jeżeli po zakończeniu działalności grunt powróci do swego dawnego charakteru rolno–leśnego*

Natomiast interpretując przepisy, należy w pełni zgodzić się ze zdaniem R. Budzinowskiego, iż *...przekształcenie sposobu wykorzystywania gruntów może wystąpić już bezpośrednio po sprzedaży. W takiej sytuacji związek między utratą rolnego, czy leśnego charakteru gruntu a sprzedażą jest oczywisty. Jednakże przekształcenie dotychczasowego sposobu wykorzystywania gruntów, może być procesem rozłożonym w czasie. Jest to zrozumiałe ze względu na konieczność zmiany przeznaczenia*

16 Por. np. interpretacja Dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu z 23 lipca 2009 r., sygn. II PB2/415–424/09–4/JJK, opubl. na stronie <http://sip.mf.gov.pl/sip>

17 Por. interpretacja Dyrektora Izby Skarbowej w Katowicach z 26 czerwca 2008 r., sygn. IBPB2/415–593/08/MM, opubl. na stronie <http://sip.mf.gov.pl/sip>.

terenu, czy uzyskania przez nabywcę określonych decyzji, umożliwiających to przekształcenie. W takiej sytuacji należałoby zawsze wykazać, że istnieje związek pomiędzy zaniechaniem dotychczasowego i rozpoczęciem innego sposobu wykorzystania gruntu, a sprzedażą¹⁸.

5.3. Stan świadomości sprzedającego

Zmianę przeznaczenia gruntu należy oceniać na dzień sprzedaży. Nabywca musi mieć szansę ocenić, czy z tytułu sprzedaży powstanie u niego obowiązek podatkowy. Należy ustalić okoliczności faktyczne mające miejsce przed sprzedażą lub w jej trakcie, charakter podmiotu nabywającego itd. Jeżeli na przykład kupujący występował o warunki zabudowy na osiedle domków jednorodzinnych, uznać należy, iż sprzedający miał wystarczające informacje na temat zamiarów kupującego. Podobnie w sytuacji, kiedy kupujący jest deweloperem. Powyższe stanowisko potwierdza WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 3 marca 2004 r.¹⁹ *Opodatkowana jest więc sytuacja, gdy mamy do czynienia z różnicą w nastawieniu psychicznym do użytkowania gruntów między sprzedającym i kupującym. Sprzedający jest rolnikiem, który chce rolniczo wykorzystywać grunt, nabywcą jest na przykład deweloper, który chce grunt przeznaczyć na cele mieszkaniowe. I w sytuacji, gdy w wyniku sprzedaży dojdzie do zmiany właściciela gruntu z rolnika na dewelopera, transakcja taka będzie opodatkowana.*

W takim stanie rzeczy pojawiają się od razu dwie kwestie. Pierwsza polega na tym, że sprzedającym jest rolnik, który dużo wcześniej zmienił swoje nastawienie do sposobu wykorzystywania gruntu i rozpoczął procedurę jego przekształcania. Z kolei drugie zagadnienie przedstawia się następująco: rolnik sprzedaje ziemię deweloperowi, płaci podatek, ale po zakupie przez dewelopera nie udaje mu się przekształcić ziemi z rolnej na inne cele. W tym miejscu pojawia się pytanie, czy wówczas uznać należy, iż stosowny urząd skarbowy winien zwrócić pobrany podatek. Pierwsza sytuacja zależy od tego, czy procedura przekształcenia wszczęta została z myślą o sprzedaży gruntów. Jeśli rolnik miał zamiar grunt sprzedać – taka transakcja będzie opodatkowana. Jednakże w drugiej sytuacji należy uwzględnić brak możliwości zmiany charakteru gruntu i dokonać zwrotu podatku na rzecz rolnika.

Należy też rozważyć możliwość wystąpienia wad oświadczenia woli w przypadku wprowadzenia w błąd rolnika co do zamiarów dewelopera. Na przykład deweloper oświadcza w akcie notarialnym, iż będzie zajmował się na kupionych gruntach działalnością rolniczą, zaś natychmiast po zakupie występuje o zmianę przeznaczenia kupionych gruntów. Organ skarbowy obciąża rolnika podatkiem dochodowym, bez znaczenia zdają się tłumaczenia, że nic nie wiedział o zamiarach dewelopera.

18 R. Budzinowski, Głosa do wyroku NSA z dnia 11.12.1996, III SA 1025/95, OSP 1999, nr 4, poz. 76.
19 Sygn. akt SA/Bk 1306/03, ONSAiWSA 2005, nr 1, poz. 18

W takiej sytuacji uznać należy, iż jest możliwe odstąpienie przez rolnika od umowy zawartej pod wpływem błędu (ewentualnie podstępny). Jednak z pewnością nie jest prawidłową sytuacją, w której opodatkowanie zależy od oceny stanu świadomości rolnika w chwili sprzedaży i od czynników, które mogą być od rolnika zupełnie niezależne.

Podkreślić należy, iż zgodnie ze stanowiskiem organów skarbowych, nawet posiadanie oświadczenia od nabywcy, iż nie zamierza on zmieniać charakteru gruntów, nie zabezpiecza sprzedającego przed groźbą zapłaty podatku²⁰. Tak więc sprzedający nie jest często w stanie określić, co kupujący zrobi z jego gruntem. Natomiast żądanie organów skarbowych, aby sprzedający miał dokładną wiedzę na temat tego, co kupujący chce zrobić z jego gruntem, wydaje się być żądaniem zdecydowanie wykraczającym poza wymogi ustawowe. A w takim kierunku idą interpretacje Izby Skarbowych²¹.

8. Wnioski

Regulacja dotycząca opodatkowania sprzedaży ziemi rolniczej zawarta w u.p.d.f. jest nieprecyzyjna i rodzi szereg problemów interpretacyjnych. Wprowadzenie kategorii *faktycznej utraty rolniczego charakteru* nie pomaga w interpretacji zapisów ustawy. Uzależnienie opodatkowania gruntów od zamiaru nabywcy utrudnia interpretację konkretnych zdarzeń. Rolnik musi znać charakter działalności nabywcy, ponadto musi wiedzieć, jaki zamiar ma nabywca wobec kupowanej ziemi, aby ustalić, czy jest zobowiązany do zapłaty podatku. Tego rodzaju ocenny charakter opodatkowania z pewnością nie sprzyja jasności reguł podatkowych. Żądanie od sprzedającego dokładnych informacji na temat tego, co kupujący zamierza zrobić z zakupionym gruntem, nie ma podstawy prawnej i nie zapewnia wystarczającego bezpieczeństwa prawnego odnośnie do reguł rządzących opodatkowaniem transakcji sprzedaży.

Wystarczyłyby niewielkie zmiany ustawowe, by znacznie poprawić obecną sytuację. Należałoby wprowadzić minimalne wielkości działek rolnych zwolnione z opodatkowania, chyba że działki te byłyby zakupione na powiększenie istniejącego gospodarstwa rolnego. Również wprowadzenie obligatoryjnego oświadczenia o zamiarze rolniczego wykorzystywania gruntów składanego przez nabywcę zdecydowanie sprzyjałoby jasności reguł opodatkowania. W sytuacji, gdyby przykładowo

20 Por. interpretacja Dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu z 8 września 2009 r., ILPB2/415–620/09–2/AJ, opubl. na stronie <http://sip.mf.gov.pl/sip>.

21 Por. interpretacja Dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu z 15 września 2009 r., ILPB2/415–640/09–2 JK, opubl. na stronie <http://sip.mf.gov.pl/sip> : cel nabycia gruntów może wynikać bezpośrednio z aktu notarialnego, z charakteru nabywcy jak również z innych okoliczności związanych z daną transakcją (...) W momencie ich sprzedaży strony umowy winny być świadome celu zakupu i przeznaczenia gruntów (...) Wnioskodawczyni nie może skorzystać ze zwolnienia z art. 21 ust. 1, pkt 28, ponieważ nie posiada wiedzy, czy grunt w wyniku sprzedaży utraci charakter rolny. Interpretację powyższą uznać należy za zdecydowanie zbyt daleko idącą w stawianiu wymagań dotyczących wiedzy sprzedającego.

w ciągu 3 lat od zakupu nabywca chciał zmienić przeznaczenie gruntów, musiałby (nabywca nie sprzedający) opłacić podatek niejako za sprzedającego w wysokości wcześniej – przy zawarciu aktu notarialnego – wyliczonej.

Intencja ustawodawcy, polegająca na zachowaniu w produkcji rolnej gruntów rolnych i nieobciążaniu podatkiem transakcji pomiędzy rolnikami, jest z pewnością godna poparcia. Jednak brak jest uzasadnienia dla zwolnienia z opodatkowania chociażby obrotu spekulacyjnego gruntami rolnymi. Należałoby rozważyć wprowadzenie minimalnego okresu uprawniającego do zwolnienia, uzależnionego od statusu właściciela gruntu.

Ustawodawca winien chronić odpowiednimi mechanizmami finansowymi sam proces przekształcenia gruntów. Oczywiście, w tym zakresie ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych²² przewiduje określone opłaty. Również renta planistyczna²³ jest sporym wydatkiem inwestora. Zapisy ustawy o podatku dochodowym nie powinny tych mechanizmów zastępować.

22 Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2004, Nr 121, poz. 1266).

23 Art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717).

Personal income tax of agriculture real estate sale

Summary

Under the act on personal income tax, any income gained due to the sale of a whole or part of immovable property being a part of an agricultural farm is free from income tax. However, this rule does not concern the income from the sale of the land, which, having been sold, lost its agricultural character. The article is devoted to the analysis of prerequisites deciding about tax exemption, which is based mainly on administrative courts decisions and explanations of fiscal bodies. Both the loss of the agricultural character of the property as well as the fact that this loss occurs in connection with a sale, arouse serious doubts. Income tax exemptions on the agricultural land turnover is to be evaluated positively, yet the prerequisites of these exemptions should be more precise.

Skuteczność ochrony prawnej uprawnionych do korzystania ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich

1. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013¹ stanowi kontynuację, a jednocześnie rozwinięcie programu poprzedniego, realizowanego w latach 2004–2006. Nowy program uwzględnia strategiczne wytyczne Wspólnej Polityki Rolnej, w szczególności przyjęte na poziomie Wspólnoty priorytety w postaci głównych kierunków wsparcia (cele, osie oraz działania) rozwoju obszarów wiejskich.

Określenie priorytetów wprowadziła nowa wspólnotowa regulacja prawna – przepisy rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)². Wsparcie to służyć ma osiągnięciu następujących celów (priorytetów):

- a) poprawie konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa poprzez wspieranie restrukturyzacji, rozwoju i innowacji,
- b) poprawie środowiska naturalnego i terenów wiejskich poprzez wspieranie gospodarowania gruntami,
- c) poprawie jakości życia na obszarach wiejskich oraz różnicowania działalności gospodarczej.

Działania podejmowane w ramach wsparcia zdecydowanie wykraczają poza rolnictwo oraz leśnictwo jako działy gospodarki narodowej, obejmując całość życia społecznego i gospodarczego na wsi (kształtowanie infrastruktury, usługi dla ludności i gospodarki wiejskiej, podejmowanie działalności nierolniczej i rozwój mikroprzedsiębiorstw) oraz ochronę środowiska na terenach wiejskich. Istotnym novum niniejszej regulacji jest określenie wymagań co do proporcji przeznaczenia ogółu środków, w skali krajowej, na realizację poszczególnych celów, nazywanych

1 Ogłoszony w formie załącznika do obwieszczenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 października 2007 r. (M.P. Nr 94, poz. 1035).

2 Dz.U. UE.L. 277, 21.10.2005, s. 1–40 z późn. zm.

„osiami wsparcia”³. W ramach osi, w kolejnych latach realizacji wsparcia, podział środków na działania określa plan finansowy PROW 2007–2013. Przy szerokim ujęciu zakresu przedmiotowego wsparcia rozwoju obszarów wiejskich rośnie wachlarz i liczba potencjalnych beneficjentów, albowiem ze wsparcia mogą korzystać nie tylko rolnicy, ale wszyscy mieszkańcy wsi.

2. Przy dużej liczbie potencjalnych beneficjentów i ograniczonej wielkości środków finansowych szczególnie istotnego znaczenia nabiera konstrukcja modelu organizacyjno–prawnego dystrybucji środków. W modelu tym kluczowe są trzy elementy:

- 1) przesłanki udzielenia wsparcia – wymagania stawiane ubiegającym się o jego uzyskanie o charakterze podmiotowym, jak i przedmiotowym, zróżnicowane w zależności od rodzaju działania podejmowanego w ramach poszczególnych osi,
- 2) instrument organizujący udzielenie wsparcia – decyzja administracyjna lub umowa,
- 3) mechanizmy (procedury) gwarantujące realizację celu wsparcia, zapewniające z jednej strony, iż uprawniony beneficjent spełniający określone prawem wymagania wsparcie uzyska, z drugiej zaś, iż wsparcie to zostanie wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

Nowy model organizacyjno–prawny wsparcia rozwoju obszarów wiejskich konstruuje, oprócz legislacji Unii Europejskiej, także ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem EFRROW⁴. Regulację uzupełniają rozporządzenia wykonawcze Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. W legislacji krajowej przyjęto regułę, iż każdy z kierunków działania w ramach poszczególnych osi jest unormowany odrębnym rozporządzeniem ministra, co przy znacznym katalogu działań korzystających ze wsparcia powoduje, że łączna liczba rozporządzeń wykonawczych przekracza 20, co może rodzić problem równoprawnego traktowania beneficjentów przy poszczególnych formach pomocy.

Zróżnicowanie przesłanek udzielania pomocy, wynikające z różnorodności celów i działań, jest oczywiście uzasadnione i zrozumiałe. Gdy chodzi o przesłanki natury podmiotowej, podstawowe wymogi określają przepisy rozporządzenia Rady (UE) nr 1698/2005 oraz art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 7 marca 2007 r. Rozporządzenie Rady używa określenia „beneficjent”, którym może być: podmiot gospodarczy, podmiot lub przedsiębiorstwo, publiczne lub prywatne, odpowiedzialne za realizację operacji lub otrzymujące wsparcie⁵. Zgodnie zaś z powoływanym przepisem

3 Por. art. 17 rozporządzenia nr 1698/2005.

4 Dz.U. Nr 64, poz. 427 z późn. zm.

5 Art. 2h rozporządzenia nr 1698/2005.

ustawy, pomoc jest przyznawana na wniosek osoby fizycznej, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, jeżeli wnioskodawca spełnia warunki przyznania pomocy określone w przepisach Unii Europejskiej⁶ oraz w przepisach poszczególnych rozporządzeń wykonawczych Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, wydanych na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy.

Sposób skonstruowania wymogów (warunków) uzyskania pomocy w dyspozycji przepisów rozporządzeń wykonawczych decyduje o kręgu potencjalnych uprawnionych. Regulacja tych wymogów jest wyrazem woli decydenta politycznego, który przyznaje środki na określone cele (osie) i działania (PROW na lata 2009–2013) i reguluje, kto spośród podmiotów prawa jest uprawniony do uzyskania pomocy w ramach poszczególnych działań. Regulacje rozporządzeń wykonawczych w tym zakresie mogą być oczywiście przedmiotem krytycznych ocen. Zgodnie z tytułem opracowania skoncentrujemy się wszakże na problemach ochrony prawnej podmiotów uprawnionych (a więc spełniających prawem określone wymagania) do uzyskania należnej pomocy. Przez ochronę prawną należy rozumieć środki i mechanizmy prawne służące wyegzekwowaniu uprawnień wynikających z przepisów materialnoprawnych.

3. Model organizacyjno–prawny egzekwowania uprawnień jest konsekwencją wyboru przez ustawodawcę podstawowego instrumentu organizującego wsparcie – decyzja administracyjna lub umowa; ewentualnie rozwiązania kombinacyjne, łączące z sobą elementy działań o charakterze władczym oraz niewładczym, mogą być również wykorzystane, o czym świadczy obowiązująca ustawa. Przy znacznej rozbudowie kierunków wsparcia, ustawa reguluje udzielenie pomocy na podstawie decyzji administracyjnej w 11-stu kategoriach działań, natomiast umowa jest instrumentem organizującym wsparcie w 12-stu rodzajach działań wspierających rozwój obszarów wiejskich⁷. W uzasadnieniu projektu ustawy brak jest wyjaśnienia co do takiego doboru instrumentów udzielania pomocy. Wprawdzie nie ma spraw ze swej istoty cywilnych lub administracyjnych, a wola ustawodawcy decyduje o tym, czy konkretna sprawa będzie załatwiona w trybie cywilnoprawnym czy administracyjnoprawnym⁸. Jednakże nie znaczy to, aby ustawodawca mógł sobie dobierać instrumenty prawne w sposób całkowicie dowolny; musi bowiem liczyć się z prawami rozwoju społecznego i realnym układem stosunków⁹. Ocena adekwatności zastosowanych instrumentów wymaga pogłębionych badań empirycznych. W tym miejscu ograniczyć się należy do prostej konstatacji, że decyzja winna mieć zastosowanie tam, gdzie udzielana pomoc przybiera postać działań schematycznych, szablonowo-

6 Chodzi tu o przepisy samego rozporządzenia nr 1698/2005 oraz przepisy Unii Europejskiej wydane w trybie tego rozporządzenia.

7 Por. art. 20 oraz 22 w zw. z art. 5 ustawy.

8 J. Starościk, *Administracja, Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 1974, s. 120.

9 A. Stelmachowski, *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998, s. 15.

wych wręcz masowych; umowa wówczas, gdy potrzebne jest zindywidualizowanie warunków wykorzystania pomocy dla realizacji złożonych procesów np. procesów inwestycyjnych¹⁰. Co jednak istotne, żaden z mechanizmów – decyzja czy umowa – nie został zastosowany w „czystym”, klasycznym modelu. Model postępowania administracyjnego ukształtowany przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego¹¹ został zmodyfikowany poprzez zastosowanie cywilnoprawnej reguły rozkładu ciężaru dowodu. Natomiast odmowa zawarcia umowy przez organ właściwy w sprawach dotyczących przyznawania pomocy poddana jest, co do swej legalności, kontroli sądu administracyjnego.

4. Na mocy art. 21 ust. 1 ustawy, z zastrzeżeniem zasad i warunków określonych w przepisach Unii Europejskiej do postępowań w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej, stosuje się przepisy k.p.a., chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej. Modyfikacje modelu postępowania określa ust. 2 powołanego przepisu, a mianowicie:

W postępowaniu w sprawie dotyczącej przyznania pomocy organ, przed którym toczy się postępowanie:

- 1) stoi na straży praworządności;
- 2) jest obowiązany w sposób wyczerpujący rozpatrzeć cały materiał dowodowy;
- 3) udziela stronom, na ich żądanie, niezbędnych pouczeń co do okoliczności faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania;
- 4) zapewnia stronom, na ich żądanie, czynny udział w każdym stadium postępowania; przepisu art. 81 k.p.a. nie stosuje się.

Istotną zmianę w postępowaniu dowodowym modelowego postępowania administracyjnego wprowadza przepis art. 21 ust. 3 ustawy ustalając regułę, iż ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z tego faktu wywodzi skutki prawne – jest to reguła charakteryzująca cywilnoprawną metodę regulacji stosunków społecznych, a sformułowanie przepisu jest powtórzeniem treści art. 6 Kodeksu cywilnego¹². W konsekwencji to strony oraz inne osoby uczestniczące w postępowaniu w sprawie przyznania pomocy są obowiązane przedstawiać dowody oraz dawać wyjaśnienia co do okoliczności sprawy zgodnie z prawdą i bez zatajania czegokolwiek. W klasycznym postępowaniu administracyjnym organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzeć cały materiał dowodowy

10 Szerzej na ten temat por. S. Prutis, Dobór instrumentów prawnych służących wsparciu rozwoju obszarów wiejskich, „Studia Iuridica Agraria” Białystok 2009, t. 7.

11 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2000, Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.), zwana dalej k.p.a.

12 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.), zwana dalej kc.

(art. 77 § 1 k.p.a.). W postępowaniu administracyjnym w sprawach przyznania pomocy obowiązek zebrania, a więc dostarczenia materiału dowodowego, ciąży na stronach postępowania, natomiast organ ma obowiązek „w sposób wyczerpujący rozpatrzyć cały materiał dowodowy” (art. 21 ust. 3 pkt 2 ustawy).

Wprowadzenie cywilnoprawnej reguły rozkładu ciężaru dowodu oraz ograniczenie obowiązku organu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa do wyczerpującego rozpatrzenia, przedstawionego przez strony, materiału dowodowego osłabia niewątpliwie pozycję procesową strony. Pogłębiona ocena wprowadzonych modyfikacji w postępowaniu będzie możliwa po zebraniu praktycznych doświadczeń, w szczególności orzecznictwa organów ARiMR oraz sądów administracyjnych. *Prima facie* modyfikacja procedury administracyjnej zasługuje na aprobatę. Zwrócić należy uwagę, iż uproszczony model postępowania administracyjnego ma zastosowanie „w sprawie dotyczącej przyznania pomocy, a zatem wówczas, gdy organ rozstrzyga (pozytywnie lub negatywnie) o zasadności wniosku o udzielenie pomocy (płatności) na rzecz beneficjenta. O ewentualnym zwrocie środków przyznanych bezzasadnie organ rozstrzyga, stosując w pełni model procedury k.p.a., w którym organ ma obowiązek zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Rozwiązanie takie zgodne jest z poczuciem sprawiedliwości. W sytuacji, gdy rolnik ubiega się o uzyskanie pomocy, ma obowiązek przedstawienia dowodów potwierdzających uprawnienia do jej uzyskania, pod rygorem odmowy przyznania pomocy. Pod rządami poprzedniej regulacji ustawowej, kiedy k.p.a. miał pełne zastosowanie, rolnicy często składali wnioski nie w pełni udokumentowane licząc, że potrzebny materiał zgromadzi organ, który także wyjaśni kwestie wątpliwe, czy sporne co do tytułu prawnego władania gruntami przez wnioskodawcę. Nie można zwalniać rolników z obowiązku zadbania o swoje sprawy; wszakże *vigilantibus leges scriptae sunt* (prawa są pisane dla przezornych, czujnych, czyli dbających o swoje sprawy).

Dodać należy, że strony nie zostają pozbawione pomocy organu w toku postępowania. Organ udziela stronom niezbędnych pouczeń co do okoliczności faktycznych i prawnych mających wpływ na ich sytuację prawną, a także zapewnia stronom czynny udział w każdym stadium postępowania. Modyfikacja klasycznych reguł k.p.a. polega na tym, iż działanie organu następuje „na żądanie stron”, a nie z urzędu. Kategoryczność sformułowania „na żądanie” oznacza – zdaniem moim – iż bez wyraźnego wniosku strony organ nie ma obowiązku działania w ww. zakresie.

Modyfikacja przepisów k.p.a. w postępowaniu administracyjnym w sprawie przyznania pomocy zawiera także rozwiązania niewątpliwie korzystne dla stron. Mam tu na uwadze ustawowe określenie terminu do rozpatrzenia odwołania od decyzji w sprawie przyznania pomocy, który wynosi dwa miesiące od dnia otrzymania odwołania, a także ustanowienie zasady, że wniesienie odwołania nie wstrzymuje wykonania decyzji organu pierwszej instancji. A zatem w przypadku przyznania

rolnikowi pomocy finansowej kwestionowanie jej wysokości w trybie odwoławczym nie pozbawia możliwości uzyskania kwoty już przyznanej przed wydaniem decyzji ostatecznej.

Oceniając generalnie modyfikacje w postępowaniu administracyjnym kończącym się decyzją w sprawie przyznania pomocy, stwierdzić należy, iż istnienie cywilnoprawnej reguły rozkładu ciężaru dowodu nie wprowadza – zdaniem moim – istotnych zmian co do poziomu ochrony uprawnień w trybie postępowania administracyjnego oraz sądownoadministracyjnego.

5. Zastosowanie umowy jako instrumentu organizującego udzielenie pomocy w rozwoju obszarów wiejskich oznacza poddanie relacji pomiędzy stronami regułom i mechanizmom prawa cywilnego. Cywilna metoda regulacji prawnej stosunków społecznych, skonstruowana na autonomii woli równorzędnych podmiotów i zasadzie swobody umów, zapewnia skuteczną ochronę praw i interesów stron po zawarciu umowy. Problem polega na skonstruowaniu mechanizmu, który ma zapewnić możliwość zawarcia umowy rolnikowi spełniającemu warunki do uzyskania pomocy z którym Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa odmawia zawarcia stosownej umowy. Udzielanie wsparcia należy do ustawowych kompetencji Agencji i jej organów, a zatem jest to nie tylko uprawnienie, ale i obowiązek działania w zakresie swojej właściwości, które może być kontrolowane i egzekwowane w trybie nadzoru ministra. Chodzi wszakże o przyznanie instrumentu prawnego samemu zainteresowanemu rolnikowi (mieszkańcowi wsi), za pomocą którego mógłby wyegzekwować uprawnienie do uzyskania pomocy, czyli doprowadzić do zawarcia umowy z Agencją.

Prawo cywilne dysponuje oczywiście instrumentem regulującym obowiązek zawarcia umowy. Zgodnie z przepisem art. 64 kc. prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające obowiązek danej osoby do złożenia oznaczonego oświadczenia woli zastępuje to oświadczenie, a regułę tę potwierdza przepis egzekucyjny art. 1047 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego¹³. Jak wyjaśnia orzecznictwo sądów powszechnych, jeżeli ustawa nakłada na podmiot obowiązek złożenia oświadczenia woli, to obowiązek ten może być realizowany przed sądem na podstawie art. 64 kc., jeśli tylko regulacja ustawowa pozwala na ustalanie podmiotu zobowiązanego, uprawnionego oraz treści roszczenia (oświadczenia woli, które może złożyć zobowiązany). Nie jest również konieczne, aby przepisy wyraźnie wskazywały tę drogę dochodzenia roszczenia. Trzeba wszakże zaznaczyć, że przepis art. 64 kc. określa jedynie prawne konsekwencje uprawnomocnienia się orzeczenia stwierdzającego obowiązek danej osoby do złożenia oznaczonego oświadczenia woli. Nie może być on jednak

13 Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.), zwana dalej kpc.

traktowany jako samodzielne źródło tego obowiązku – ten bowiem winien wynikać zawsze z określonej czynności prawnej bądź też przepisu ustawy¹⁴.

W przepisach ustawowych (a także w rozporządzeniach wykonawczych) regulujących zasady udzielania pomocy w rozwoju obszarów wiejskich przy wykorzystaniu umowy nie znajdziemy normy prawnej, z której można by wyprowadzić roszczenie beneficjenta o zawarcie umowy, możliwe do wyegzekwowania w trybie art. 64 kc. i 1047 k.p.c. Rozważenia wymaga kwestia, czy taki obowiązek zawarcia umowy przez Agencję można wydedukować ze zdarzeń prawnych (decyzji administracyjnej lub orzeczenia sądowego).

6. Instytucje prawne usytuowane „na styku” kilku dziedzin prawa rodzą zawsze szczególne problemy, gdy chodzi o wzajemne relacje. Dotyczy to także styku sfery administracji publicznej i prawa prywatnego, gdy rozstrzygnięcie podejmowane przez organ administracji publicznej poprzedza lub stanowi nawet przesłankę do zawarcia umowy. Te działania czy rozstrzygnięcia organu mogą przybierać różny stopień sformalizowania.

W sytuacji, gdy działanie organu przybiera formę decyzji administracyjnej, poprzedzającej zawarcie umowy, konsekwencje w dziedzinie skutków prawnych były i są regulowane aktualnym modelem normatywnym postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego¹⁵.

W sferze dysponowania nieruchomościami państwowymi na rzecz osób fizycznych, pod koniec lat pięćdziesiątych ubiegłego wieku, zastosowano złożony mechanizm – decyzja administracyjna + umowa cywilnoprawna, zapewniający organom administracji władcze ustalanie kandydatów na nabycie, a jednocześnie umożliwiającą przeniesienie własności zgodnie z regułami prawa cywilnego. Taka konstrukcja prawna miała zastosowanie przy sprzedaży przez państwo domów mieszkalnych i działek budowlanych¹⁶, sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych¹⁷, a także oddawania terenów na obszarze miast w użytkowanie wieczyste. Decyzja administracyjna, pozytywna lub negatywna dla kandydata na nabywcę, podlegała kontroli w trybie administracyjnym.

Gdy chodzi o relacje pomiędzy decyzją administracyjną a umową, doktryna i orzecznictwo sądowe tamtego okresu wypracowały następujące stanowisko. Decyzja administracyjna jest konieczną przesłanką przeniesienia lub ustanowienia prawa

14 Wyrok SA w Poznaniu z dnia 7 lutego 2008 r., I ACa 1050/07, tezy 1 i 6, LEX nr 466433.

15 Naczelny Sąd Administracyjny został powołany ustawą z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 4, poz. 8); natomiast dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne funkcjonuje od 1 stycznia 2004 r.

16 Na podstawie ustawy z dnia 28 maja 1957 r. o sprzedaży przez Państwo domów mieszkalnych i działek budowlanych (Dz.U. Nr 31, poz. 132).

17 Na podstawie ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (tekst jedn. Dz.U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 z późn. zm.).

w drodze umowy (sprzedania lub oddania w użytkowanie wieczyste). Dlatego też zawarcie umowy bez takiej decyzji powodowałoby jej nieważność. Jednakże „decyzja ta jako akt o znaczeniu administracyjnoprawnym nie rodzi u adresata roszczeń cywilnoprawnych o ustanowienie użytkowania wieczystego, które mogłyby być dochodzone przed sądem”¹⁸. A zatem, choć ustalenie kandydata na nabywcę było konieczną przesłanką ważności zawieranej umowy, ustalony decyzją kandydat mógł egzekwować swoje uprawnienie jedynie przy użyciu środków administracyjnoprawnych, roszczenie o zawarcie umowy mu nie przysługiwało.

Uznając, iż właściwym źródłem praw i obowiązków stron jest umowa cywilnoprawna, Izba Cywilna Sądu Najwyższego, działając w pełnym składzie, podjęła uchwałę z dnia 28 kwietnia 1964 r., w której zaprezentowała stanowisko broniące autonomii stosunku cywilnoprawnego. Chociaż akt administracyjny jest przesłanką ważności umowy, to późniejsze uchylenie aktu administracyjnego, po zawarciu na jego podstawie umowy, nie powoduje samo przez się nieważności umowy, albowiem jest ona w pełni samodzielną czynnością prawną z zakresu prawa cywilnego i podlega normom prawa cywilnego przy ocenie jej ważności. Okoliczności, z powodu których nastąpiło uchylenie decyzji, mogą mieć oczywiście znaczenie dla oceny w świetle prawa cywilnego ważności umowy cywilnoprawnej lub dopuszczalności uchylenia się od skutków prawnych zawartego w niej oświadczenia¹⁹.

Zastosowanie mechanizmu decyzji w prawnej regulacji obrotu nieruchomościami państwowymi miało na celu kontrolę administracji państwowej nad wyborem kręgu nabywców, bez zapewnienia beneficjentom tych decyzji skutecznej ochrony uprawnień ustawowych. Dopiero wprowadzenie sądowej kontroli legalności działania administracji uruchomiło mechanizm ochrony uprawnień w płaszczyźnie administracyjnoprawnej. Nie wzmocniło to wszakże ochrony w płaszczyźnie cywilnoprawnej, którą zapewnić może jedynie przyznanie beneficjentowi roszczenia do zawarcia umowy.

7. Zastosowanie umowy jako mechanizmu prawnego udzielania pomocy w rozwoju obszarów wiejskich zrodziło pytanie o środki prawne ochrony zainteresowanego rolnika, ubiegającego się o pomoc, któremu organy Agencji odmawiają jej udzielenia nie zawierając umowy lub uchylając się od jej zawarcia. Przyczyny tej odmowy mogą być przy tym różnorodne, zarówno merytoryczne (niespełnienie prawem określonych wymagań przez zainteresowanego, brak środków finansowych na dany rodzaj działania), jak i natury formalnej (złożenie wniosku o pomoc bez stosownych dokumentów czy z przekroczeniem terminu).

18 F. Błahuta (et.al.), Kodeks cywilny – Komentarz, t. 1, Warszawa 1972, s. 653.

19 Uchwała SN z dnia 28 kwietnia 1964 r., III CO12/64, OSPIKA 1965, nr 1.

Pierwsza regulacja prawna systemu wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, mająca za podstawę ustawę z dnia 28 listopada 2003 r.,²⁰ nie zawierała rozwiązań w tym zakresie. Prawdą jest, iż ta pierwsza regulacja prawna korzystała z umowy, jako instrumentu organizującego pomoc, w wąskim zakresie²¹. Problem został podjęty przez doktrynę i orzecznictwo sądów administracyjnych.

Gdy chodzi o charakter prawny czynności poprzedzających zawarcie umowy o udzielenie pomocy, orzecznictwo sądów administracyjnych nie było jednolite. Zgodnie akceptowano pogląd, iż przy rozważaniu zagadnienia, jakie warunki muszą być spełniane, aby przed zawarciem umowy można było wyróżnić sprawę administracyjną, w której rozstrzyga się władczo o zawarciu lub odmowie zawarcia umowy, decydujące znaczenie ma to, czy przepisy ustawowe przyznają danemu organowi władcze kompetencje w fazie rozpatrywania wniosku, poprzedzającego zawarcie umowy.

Pogląd, że zawarcie umowy jest poprzedzone postępowaniem administracyjnym, został szeroko uzasadniony w wyroku NSA z dnia 8 czerwca 2006 r.²² Zdaniem Sądu, uregulowania ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju²³ wskazują na istnienie wyraźnie wyodrębnionych dwóch etapów postępowania w sprawach dofinansowania projektów działań. Pierwszy etap wszczynany na skutek wniosku podmiotu ubiegającego się, służy rozpoznaniu tego wniosku przez odpowiedni organ i kończy się przyznaniem albo odmową przyznania dofinansowania (art. 26 ust. 2 ustawy). Po pozytywnym dla strony zakończeniu pierwszego etapu, tj. po przyznaniu dofinansowania, dochodzi do etapu drugiego, którym jest zawarcie umowy, określającej warunki dofinansowania projektu (art. 26 ust. 5 ustawy). Rozstrzygnięcia podejmowane w pierwszym etapie mają charakter rozstrzygnięć władczych i jednostronnych. Ich treścią jest albo stworzenie przesłanki do zawarcia umowy, albo odmowa zawarcia umowy. Użyte przez ustawodawcę określenie „przyznaje” dofinansowanie należy interpretować jako stworzenie podstawy prawnej do wydania przez Agencję (którą należy traktować jako organ o charakterze funkcjonalnym) decyzji administracyjnej. W konsekwencji Sąd przyjął, iż odmowa przyznania takiego dofinansowania następuje decyzją administracyjną, która podle-

20 Ustawa o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (Dz.U. Nr 229, poz. 2273).

21 Na 8 kategorii zadań wspierających w 7-miu pomoc była udzielana w drodze decyzji administracyjnej; jedynie pomoc techniczna dla jednostek organizacyjnych i organów realizujących zadania udzielana była na podstawie umowy (art. 5 ust. 2 i 3 ustawy z 28.11.2003 r.). Rozporządzenie MRiRW z dnia 8 września 2004 r. w sprawie Uzupelnienia Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006” w pkt. 3.1.2. wprowadziło działanie „ulatanianie startu młodym rolnikom”, któremu wsparcia udzielano w oparciu o zawieraną umowę.

22 II GSK 63/06, LEX nr 188514.

23 Dz.U. Nr 116, poz. 1206 z późn. zm. Ustawa ta zawierała uprawnienia ustawowe do wydania rozporządzeń wykonawczych Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, regulujących udzielanie pomocy na poszczególne działania, stąd konstrukcje prawne w niej zawarte stanowią podstawę ustawową rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych.

ga kontroli sądu administracyjnego stosownie do art. 3 § 2 pkt 1 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁴

Zaprezentowane stanowisko okazało się dominującym; nie uzyskało wszakże powszechnej akceptacji²⁵. W uchwale 7 sędziów z dnia 29 marca 2006 r., wydanej na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych²⁶, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że odmowa udzielenia pożyczki prowadzącemu zakład pracy chronionej przez samorząd województwa, nie jest sprawą sądownoadministracyjną w rozumieniu art. 1 w zw. z art. 3 u.p.p.s.a. W konsekwencji Sąd uznał, że na odmowę udzielenia pożyczki nie przysługuje skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Sąd podkreślił, iż zawieranie umów jest domeną prawa cywilnego, a podejmowane w tym zakresie czynności mają charakter cywilnoprawny²⁷. Za cywilnoprawnym charakterem czynności dotyczących dofinansowania projektu na podstawie ustawy o Narodowym Planie Rozwoju opowiedział się NSA w wyroku z dnia 20 września 2006 r.²⁸ stwierdzając, że w sprawach dotyczących dofinansowania działania „ułatwianie startu młodym rolnikom”, w sytuacji gdy beneficjentem jest osoba fizyczna, ustawodawca nie przewidział na żadnym etapie postępowania załatwienia wniosku w formie decyzji administracyjnej albo innego aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 u.p.p.s.a.

Wobec rozbieżności w orzecznictwie NSA, zagadnienie zostało rozważone w składzie powiększonym, który podjął uchwałę, iż odrzucenie wniosku, o którym mowa w art. 26 ust. 1 ustawy o Narodowym Planie Rozwoju, następuje w formie decyzji administracyjnej, wydanej na podstawie art. 26 ust. 2 tej ustawy²⁹. Uchwała została przyjęta większością głosów, przy zgłoszeniu zdania odrębnego przez 2 sędziów. Argumentacja zwolenników koncepcji cywilistycznej jest następująca: złożenie prawidłowo wypełnionego i kompletnego wniosku oraz spełnienie warunków merytorycznych (tzw. kryteriów dostępu) rodzi po stronie wnioskodawcy uprawnienie do otrzymania premii na warunkach i w wysokości ściśle określonych w aktach normatywnych, według kolejności złożenia wniosków w ramach dostępnych środków. Taki wnioskodawca uzyskuje prawo podmiotowe do otrzymania premii. Nie chodzi tu bowiem o wybór podmiotów spośród wnioskodawców, lecz uprawnienie każdego z nich. Skoro zaś realizacja tego uprawnienia następuje przez zawarcie umowy cywilnoprawnej, to w razie odmowy jej zawarcia z jakichkolwiek przyczyn przysługuje wnioskodawcy dochodzenie tego uprawnienia w postępowaniu cywil-

24 Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), zwana dalej u.p.p.s.a.

25 Szerzej na ten temat patrz: D. Łobos-Kotowska, Charakter prawny odmowy przyznania środków z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. 7.

26 Dz.U. Nr 123, poz. 776 z późn. zm.

27 Uchwała NSA z dnia 29 marca 2006 r., I GPS 1/06, ONSAIWSA 2006, nr 4, poz. 95.

28 II GSK 95/06, LEX nr 273687.

29 Uchwała NSA z dnia 22 lutego 2007 r., II GPS3/06, ONSAIWSA 2007, nr 3, poz. 59.

nym przed sądem powszechnym. Nie zachodzi więc sytuacja braku ochrony sądowej przez bezpodstawnym – bezprawnym pozbawieniem powyższego uprawnienia. Ustawowa regulacja, według której administracja publiczna wykonuje powierzone jej zadania w formach właściwych prawu cywilnemu, powoduje wyłączenie takich form jej działania spod kontroli sądów administracyjnych, poddając te formy działania jurysdykcji sądów powszechnych w postępowaniu cywilnym, stosownie do przepisów art. 1 i 2 kpc. oraz art. 3 u.p.p.s.a.³⁰. W konkluzji uzasadnienia zdania odrębnego jego autor stwierdza, że odrzucenie wniosku, o którym mowa w sentencji, nie jest ani decyzją administracyjną, ani aktem czy czynnością z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 u.p.p.s.a.

8. Przedstawione kontrowersje co do charakteru prawnego odmowy przyznania pomocy, udzielonej na podstawie umowy, zostały w części rozstrzygnięte przez ustawodawcę w ustawie z 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich³¹. Nowa regulacja prawna, eliminując część kwestii spornych, rodzi szereg nowych, nie mniej istotnych wątpliwości. Chodzi o regulację przepisu art. 22 ustawy, określającego procedurę przyznawania pomocy na podstawie umowy, zawieranej w formie pisemnej pod rygorem nieważności (art. 22 ust. 1). Wymóg formy pisemnej *ad solemnitatem* jest uzasadniony, a interpretacja reguły nie nasuwa żadnych wątpliwości, czego nie można powiedzieć o kolejnych przepisach art. 22 ustawy.

Zgodnie z postanowieniem art. 22 ust. 2, do postępowań w sprawach przyznania pomocy na podstawie umowy prowadzonych przez podmioty wdrażające nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, z wyjątkiem przepisów dotyczących właściwości miejscowej organów, wyłączenia pracowników organu, doręczeń i wezwań, udostępniania akt, a także skarg i wniosków; przepisy art. 21 ust. 2 i 3 stosuje się odpowiednio.

Ustawodawca rozstrzygnął zatem, iż zawarcie umowy poprzedzone jest postępowaniem prowadzonym przez podmiot wdrażający, które ma charakter postępowania administracyjnego. Zakres stosowania przepisów k.p.a. jest ograniczony i wyraźnie określony – właściwość miejscowa organów, wyłączenie pracowników, doręczenia i wezwania oraz udostępniania akt.

Odpowiednie stosowanie przepisów art. 21 ust. 2 i 3 ustawy do postępowania poprzedzającego zawarcie umowy oznacza zbliżenie modelu tego postępowania do procedury przyznania pomocy na podstawie decyzji administracyjnej, gdzie też mają zastosowanie reguły określone tymi przepisami. Identyczne są zasady postępowania dowodowego, zgodnie z którymi ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z tego faktu wywodzi skutki prawne. Organ nie ma obowiązku zbiera-

30 Uzasadnienie zdania odrębnego sędziego NSA J. Kacprzaka, jw.

31 Ustawa weszła w życie dnia 11 kwietnia 2007 r.

nia materiału dowodowego „w sposób wyczerpujący”. W postępowaniu poprzedzającym zawarcie umowy to prowadzący je organ „stoi na straży praworządności”. Co oznacza usytuowanie organu w pozycji potencjalnie wyższej względem strony i pozwala zaliczyć postępowanie do kategorii postępowań administracyjnych.

Co do przebiegu postępowania wiadomym jest, iż wszczęcie następuje na wniosek. Natomiast forma zakończenia nie jest prawnie sprecyzowana, aczkolwiek merytoryczne zakończenie polega na władczym rozstrzygnięciu o zawarciu lub odmowie zawarcia umowy. W przypadku rozstrzygnięcia pozytywnego, procedura nie przewiduje żadnego oświadczenia woli czy wiedzy ze strony organu. Po prostu organ podejmuje czynności przygotowawcze do zawarcia pisemnej umowy. W przypadku, gdy nie są spełnione warunki przyznania pomocy, podmiot wdrażający informuje wnioskodawcę w formie pisemnej o odmowie jej przyznania z podaniem przyczyn odmowy. W sytuacji odmowy przyznania pomocy, wnioskodawcy przysługuje prawo wniesienia do sądu administracyjnego skargi, na zasadach i w trybie określonym dla aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 u.p.p.s.a. (art. 22 ust. 3 i 4 ustawy).

Z dwóch stanowisk prezentowanych w orzecznictwie NSA co do możliwości egzekwowania uprawnień do uzyskania pomocy przyznawanej na podstawie umowy (uznanie odmowy zawarcia umowy za decyzję administracyjną, bądź tryb cywilnoprawny), ustawodawca przyjął trzecie rozwiązanie. Przyznanie pomocy na podstawie umowy następuje w toku postępowania administracyjnego, jedynie częściowo regulowanego przepisami k.p.a. O rozstrzygnięciu negatywnym – odmowie przyznania pomocy – podmiot wdrażający informuje na piśmie wnioskodawcę, któremu ustawodawca przyznaje ochronę sądową w postaci skargi do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego. Jest to wszakże skarga na zasadach i trybie określonym dla aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 u.p.p.s.a. Zgodnie z tym przepisem, kontrola działalności administracji publicznej obejmuje orzekanie w sprawach skarg na inne (niż określone w pkt 1–3) akty lub czynności z zakresu administracji publicznej, dotyczące uprawnień i obowiązków wynikających z przepisów prawa.

Komentatorzy prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przyjmują, że przedmiotem skargi przewidzianej w art. 3 § 2 pkt 4 może być akt lub czynność, który odpowiada następującym wymogom:

- 1) nie może mieć charakteru decyzji lub postanowienia wydawanych w postępowaniu jurysdykcyjnym, egzekucyjnym lub zabezpieczającym i zaskarżalnych na podstawie art. 3 § 2 pkt 1–3;
- 2) musi mieć charakter zewnętrzny, tj. musi być skierowany do podmiotu niepodporządkowanego organizacyjnie ani służbowo organowi wydającemu dany akt lub podejmującemu czynność;

- 3) musi być skierowany do indywidualnego podmiotu;
- 4) musi mieć charakter publicznoprawny (z zakresu administracji publicznej);
- 5) musi „dotyczyć” uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa³².

Wymienionym warunkom odpowiada akt organu polegający na odmowie udzielenia pomocy, czy – inaczej mówiąc – odmowy realizacji uprawnienia do uzyskania pomocy, wynikającego z przepisów prawa, regulujących przyznanie pomocy finansowej w ramach konkretnego działania wspierającego rozwój obszarów wiejskich. W trybie omawianego przepisu mogą być zaskarżane odmowy uznania, stwierdzenia albo realizacji przez właściwy organ administracji publicznej uprawnień wynikających bezpośrednio z przepisów prawnych, jeżeli przepisy te nie przewidują formy decyzji administracyjnej deklaratoryjnej o stwierdzeniu takich uprawnień, a organy administracyjne odmawiają takiego zachowania się, które umożliwiłoby podmiotom uprawnionym realizację uprawnień³³. Przedmiotem skargi w trybie art. 3 ust. 2 pkt 4 nie może być odmowa zawarcia umowy, nie należy bowiem do kognicji sądu administracyjnego. Przedmiotem skargi nie jest także „informacja o odmowie przyznania pomocy”, albowiem nie jest aktem administracji publicznej, lecz formą powiadomienia o odmowie udzielenia pomocy.

9. Zdaniem Doroty Łobos–Kotowskiej spór o charakter aktu administracyjnego, jakim jest odmowa przyznania środków, traci na swoim praktycznym znaczeniu, ponieważ zarówno akty lub czynności dotyczące uprawnień wynikających z przepisów prawa, jak i decyzje administracyjne, korzystają z takiego samego poziomu ochrony prawnej. Działanie w obu tych formach może być zaskarżone do sądu administracyjnego, który realizuje kontrolę ich legalności³⁴. Teza jest w pełni słuszna, gdy chodzi o zapewnienie konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 Konstytucji RP). Pełna ocena co do realnego poziomu ochrony uprawnień wymaga jednak pogłębionej analizy potencjalnych wariantów orzeczeń sądowych wydanych w sprawie ze skargi na rozstrzygnięcie organu o odmowie przyznania pomocy.

W klasycznym postępowaniu sądoadministracyjnym ze skargi na decyzję administracyjną sąd, uwzględniając skargę, uchyla decyzję lub stwierdza jej nieważność, bądź stwierdza wydanie decyzji z naruszeniem prawa (art. 145 § 1 pkt 1, 2 oraz 3 u.p.p.s.a.). Uwzględniając skargę na bezczynność organu w wydaniu decyzji, zobowiązuje organ do jej wydania w określonym terminie (art. 149 u.p.p.s.a.). Na mocy art. 153 u.p.p.s.a. ocena prawna i wskazania co dalszego postępowania wyrażane w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie organ, którego działanie lub bezczynność

32 T. Woś, H. Krysiak–Malczyk, M. Romańska, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – Komentarz, Warszawa 2005, s. 59 i n.

33 *Ibidem*, s. 62 i 63.

34 Por. przypis 22.

były przedmiotem zaskarżenia. A zatem organ w postępowaniu prowadzonym po wydaniu orzeczenia sądowego winien prowadzić to postępowanie zgodnie ze wskazaniami sądu i wydać decyzję zgodną z oceną prawną wyrażoną przez sąd. Jeżeli organ wyda decyzję niezgodną z oceną prawną sądu, decyzja taka może być przedmiotem odwołania i kolejnej skargi do sądu administracyjnego. Natomiast w razie niewykonania wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność oraz w razie bezczynności organu po wyroku uchylającym lub stwierdzającym nieważność aktu lub czynności strona, po uprzednim pisemnym wezwaniu właściwego organu do wykonania wyroku, może wnieść skargę w tym przedmiocie, żądając wymierzenia temu organowi grzywny. Takie środki procesowe przysługują stronie i sądowi w stosunku do organu rozstrzygającego sprawę indywidualną w drodze wydania decyzji.

Gdyby zatem ustawodawca, idąc za dominującą linią orzecznictwa sądów administracyjnych, wybrał formę decyzji administracyjnej jako formę odmowy przyznania uprawnień do udzielenia pomocy na podstawie umowy, to środki procesowe służące ubiegającemu się o uzyskanie takiej pomocy byłyby takie właśnie jak wyżej przedstawione. Oznacza to, że nadanie odmowie przyznania pomocy charakteru decyzji administracyjnej nie stwarza takiej konstrukcji prawnej, która mogłaby zobowiązywać organ Agencji do zawarcia umowy w taki sposób, aby korelatem obowiązku organu było roszczenie do zawarcia umowy w trybie art. 64 kc. przyznane ubiegającemu się o przyznanie korzyści.

10. Ogólne zasady orzekania sądu administracyjnego, w procesie kontroli legalności działania administracji publicznej, doznają modyfikacji w sytuacji, gdy przedmiotem skargi są, określone w przepisie art. 3 § 2 pkt 4 u.p.p.s.a., akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa.

Są to modyfikacje dwojakiej natury:

- 1) wynikające ze specyfiki przedmiotu skargi – na akt lub czynność, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 u.p.p.s.a. – dotyczące postępowań mających za przedmiot wszelkie kategorie aktów lub czynności; chodzi tu w szczególności o regulacje przepisów art. 146 § 1 oraz § 2 u.p.p.s.a., a także przepisów art. 154 § 2 w zw. z § 1 tego artykułu;
- 2) wynikające ze specyfiki regulacji prawnej tego aktu administracji, jakim jest odmowa udzielenia pomocy w zakresie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich.

Wyjaśnienia wymaga przede wszystkim modyfikacja, o której mowa w pkt. 2. Otóż z przepisu art. 22 ust. 3 ustawy wynika, iż z odmową przyznania pomocy mamy do czynienia „w przypadku, gdy nie są spełnione warunki przyznania pomocy.” Przy braku bliższego sprecyzowania warunków nie ulega wątpliwości, iż

chodzi tu przede wszystkim o warunki natury merytorycznej, zróżnicowane dla poszczególnych działań w ramach wsparcia. Odmowa przyznania pomocy może nastąpić również z przyczyn natury formalnej. Potwierdza to regulacja prawna rozporządzeń wykonawczych, wydanych na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy z 7 marca 2007 r. o wspieraniu obszarów wiejskich, określających szczegółowe warunki i tryb przyznawania pomocy finansowej w ramach poszczególnych rodzajów działań rozwój ten wspierających.

Sięgając przykładowo do regulacji prawnej w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Modernizacja gospodarstw rolnych”,³⁵ wskazać można na różnorakie sytuacje, kiedy to Agencja odmawia udzielenia pomocy. Zgodnie z przepisem § 14 ust. 1 rozporządzenia, jeżeli wniosek o przyznanie pomocy nie został wypełniony we wszystkich wymaganych pozycjach lub nie dołączono do niego co najmniej jednego z dokumentów, których niedołączenie skutkuje nieprzyznaniem pomocy, lub wniosek nie został złożony w terminie, o którym mowa w § 10 ust. 2³⁶ lub w danym okresie składania wniosków jeden wnioskodawca złożył więcej niż jeden wniosek, Agencja nie przyznaje pomocy, informując wnioskodawcę o odmowie jej przyznania z podaniem przyczyn odmowy. Jeżeli we wniosku o przyznanie pomocy nie wskazano adresu wnioskodawcy i nie ma możliwości ustalenia tego adresu na podstawie posiadanych danych wniosek pozostawia się bez rozpatrzenia (§ 14 ust. 2).

Jeżeli natomiast wniosek o przyznanie pomocy nie spełnia innych wymagań formalnych, niż określone w ust. 1 i 2 § 14, wprowadzony został szczególny sposób usunięcia tych braków w terminie 21 dni od dnia doręczenia wezwania, chyba że zachodzą niebudzące wątpliwości przesłanki nieprzyznania pomocy (§ 14 ust. 3 rozporządzenia). Dalsza procedura usuwania braków formalnych wniosku zawiera rozwiązania wysoce specyficzne, przewidujące możliwość dwukrotnego wezwania do usunięcia braków, a mianowicie:

- 1) Jeżeli wnioskodawca, pomimo wezwania do usunięcia braków, nie usunął w terminie:
 - a) żadnego z braków – wówczas Agencja nie przyznaje pomocy, a przepisy ustawy o odmowie jej przyznania stosuje się odpowiednio;
 - b) wszystkich braków – wówczas Agencja wzywa ponownie, na piśmie, wnioskodawcę do usunięcia braków w terminie 21 dni od doręczenia wezwania, chyba że zachodzą niebudzące przesłanki nieprzyznania pomocy.

35 Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 17 października 2007 r. (Dz.U. Nr 193, poz. 1397).

36 Prezes Agencji podaje do publicznej wiadomości, na stronie internetowej administrowanej przez Agencję oraz co najmniej w jednym dzienniku o zasięgu ogólnokrajowym, najpóźniej 14 dni przed rozpoczęciem terminu składania wniosków, informację o możliwości składania wniosków o przyznanie pomocy, określając dzień rozpoczęcia oraz dzień zakończenia terminu składania wniosków, termin ten nie może być dłuższy niż 10 dni roboczych.

- 2) Dopiero jeżeli wnioskodawca pomimo ponownego wezwania do usunięcia braków, nie usunął wszystkich braków, Agencja nie przyznaje pomocy; przepis art. 22 ust. 3 ustawy stosuje się odpowiednio.

Dodać należy, iż odmowa przyznania pomocy następuje również w sytuacji, gdy pomimo pozytywnego rozpatrzenia wniosku i wyznaczenia terminu zawarcia umowy przez Agencję, wnioskodawca nie stawił się w wyznaczonym terminie albo odmówił podpisania umowy, chyba że wnioskodawca podpisał umowę w innym terminie:

- 1) uzgodnionym z Agencją przed upływem wyznaczonego w wezwaniu terminu, nie dłuższym niż miesiąc, albo
- 2) wyznaczonym przez Agencję, nie dłuższym niż 21 dni od dnia, na który został wyznaczony poprzedni termin zawarcia umowy (§ 16 ust. 1 i 2 rozporządzenia).

W przypadku nieprzyznania pomocy na podstawie ust. 2, przepis art. 22 ust. 3 ustawy, dotyczący odmowy przyznania pomocy, stosuje się odpowiednio (§ 16 ust. 3).

Redakcję przytoczonych przepisów należy ocenić zdecydowanie krytycznie, albowiem rodzi ona wiele wątpliwości interpretacyjnych dla prawników, a przecież przepisy są adresowane do rolników. Co więcej, stwierdzić należy, iż kwestia odmowy przyznania pomocy z przyczyn formalnych uregulowana jest w sposób zróżnicowany w poszczególnych rozporządzeniach Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Problem ten wymaga odrębnego opracowania. W tym miejscu uzasadniony jest postulat, aby kwestia tak poważna jak procedury usuwania braków formalnych wniosku i skutki ich usunięcia zostały uregulowane bezpośrednio przepisami ustawy w sposób jednolity dla wszystkich kategorii działań pomocowych, a ponadto w sposób zrozumiały dla rolników.

Dla niniejszych rozważań istotna jest konstatacja, że rozstrzygnięcie o odmowie przyznania pomocy, podejmowane przez organ Agencji RiMR, może być podjęte, gdy:

- 1) nie są spełnione merytoryczne warunki przyznania pomocy,
- 2) są spełnione warunki przyznania pomocy, lecz nie dochodzi do zawarcia umowy z przyczyn leżących po stronie rolnika,
- 3) nieprzyznanie pomocy następuje z przyczyn natury formalnej, bez oceny ze strony organu Agencji, czy spełnione są merytoryczne warunki przyznania pomocy.

Dla wszystkich tych różnorodnych postaci negatywnego załatwienia sprawy Agencja dysponuje jedną formą rozstrzygnięcia: „odmawia przyznania pomocy”. Jest to sytuacja odmienna od regulacji Kodeksu postępowania administracyjne-

go, w którym rozstrzygnięcia spraw co do istoty podejmowane są w formie decyzji administracyjnych, natomiast kwestie dotyczące toku postępowania załatwiane są w formie postanowień (np. postanowienie o odmowie przywrócenia terminu). Orzekając o legalności „odmowy przyznania pomocy”, sąd administracyjny musi oczywiście nawiązać do przyczyn tej odmowy. W zależności od tego, czy przyczyny odmowy będą natury formalnej, czy merytorycznej, podstawa prawna i sposób rozstrzygnięcia sądu administracyjnego są zróżnicowane. W tym miejscu powracamy do pierwszej modyfikacji orzekania przez sąd administracyjny w kwestii legalności aktów lub czynności dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa.

Zwrócić należy również uwagę, że wniesienie skargi na „odmowę przyznania pomocy” jako akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 u.p.p.s.a., wymaga uprzedniego wezwania na piśmie właściwego organu – w terminie czternastu dni od dnia, w którym skarżący dowiedział się lub mógł się dowiedzieć o wydaniu aktu – do usunięcia naruszenia prawa (art. 52 § 3 u.p.p.s.a.). Wniesienie skargi bez uprzedniego wezwania do usunięcia naruszenia prawa spowoduje odrzucenie skargi przez sąd, na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 u.p.p.s.a.

11. Zgodnie z przepisem art. 146 § 1 u.p.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na akt lub czynność, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4, uchyla ten akt albo stwierdza bezskuteczność czynności. W sprawach, o których mowa w § 1, sąd może w wyroku uznać uprawnienie lub obowiązek wynikające z przepisów prawa.

Sami komentatorzy ustawy przyznają, iż zarówno treść obu paragrafów art. 146, jak i relacja, w jakiej pozostają do siebie, budzą wątpliwości. Ich zdaniem, oba te przepisy stanowią samodzielne i niezależne od siebie podstawy wyroków uwzględniających skargi z art. 3 § 2 pkt 4³⁷. Przepis art. 146 § 1 dotyczy skargi na akt lub czynność organu, konkretyzującą przepisy prawne w formie innej niż decyzja lub postanowienie (np. akt rejestracji). Uwzględniając skargę na taki akt, sąd administracyjny na podstawie omawianego przepisu uchyla zaskarżony akt lub stwierdza bezskuteczność czynności. Natomiast art. 146 § 2 dotyczy sytuacji, gdy uprawnienie lub obowiązek wynikają bezpośrednio z przepisów prawa i nie zachodzi potrzeba ich konkretyzowania w formie indywidualnego aktu prawnego (np. uprawnienie do szczególnej opieki zdrowotnej przewidzianej dla kombatantów). Sąd uwzględniając skargę w takiej sprawie, nie ustosunkowuje się do aktu organu administracji publicznej, ponieważ organ takiego aktu nie wydawał. Stosownie do postanowień art. 146 § 2 sąd, w wyroku uwzględniającym skargę, uznaje uprawnienie lub obowiązek, które wynikają bezpośrednio z przepisów prawa³⁸.

37 Por. T. Woś, H. Knysiak–Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, s. 462.

38 *Ibidem*

Odnosząc ogólne reguły przepisów art. 146 do orzekania o legalności aktu, jakim jest „odmowa przyznania pomocy,” stwierdzić należy, iż obie podstawy wyroków uwzględniających skargi znajdują w tym przypadku zastosowanie. Mając na uwadze okoliczność, iż sąd administracyjny orzekając kasacyjnie o legalności zaskarżonego aktu, może orzekać o sprawie w takim zakresie, w jakim rozpoznał ją organ, przyjmując należy, iż uwzględnienie skargi na „odmowę przyznania pomocy” znajduje odzwierciedlenie w wyroku, w sposób adekwatny do przyczyn ustalonych przez organ, jako podstawa faktyczna rozstrzygnięcia o odmowie przyznania pomocy.

W każdym przypadku uwzględniania skargi na odmowę przyznania pomocy sąd uchyła ten akt na podstawie art. 146 § 1 u.p.p.s.a. Jeżeli odmowa przyznania pomocy nastąpiła jedynie z przyczyn formalnych, wyrok sądu ogranicza się do tego rozstrzygnięcia. Sąd nie może wypowiadać się merytorycznie w kwestii uprawnień do uzyskania pomocy, jeżeli organ tej kwestii nie rozpoznał, albowiem sąd nie może zastępować organu w kwestii ustalenia podstawy faktycznej rozstrzygnięcia.

Jeżeli przyczyny odmowy przyznania pomocy mają charakter merytoryczny, a ocena przesłanek jej przyznania przez organ została dokonana w sposób niezgodny z prawem, wówczas sąd winien uchylić, na podstawie art. 146 § 1 ustawy, rozstrzygnięcie o odmowie przyznania pomocy, a na podstawie art. 146 § 2 może nadto orzec, iż skarżącemu przysługuje uprawnienie do jej uzyskania. Prawomocny wyrok sądu administracyjnego stwierdzający uprawnienie do uzyskania pomocy jest zdarzeniem prawnym rodzącym roszczenie o zawarcie umowy, które może być dochodzone w trybie art. 64 kodeksu cywilnego.

Wątpliwości budzi treść orzeczenia sądu administracyjnego w sytuacji uwzględnienia skargi na odmowę przyznania pomocy, która następuje na skutek niepodpisania umowy w terminie wyznaczonym przez Agencję z przyczyn zawinionych przez ubiegającego się o pomoc. Przepis § 16 ww. rozporządzenia³⁹ nakazuje odpowiednie stosowanie przepisu art. 22 ust. 3 ustawy, co oznacza dopuszczalność skargi na rozstrzygnięcie o odmowie przyznania pomocy. W przypadku zasadności skargi, sąd uchyła zaskarżone rozstrzygnięcie o odmowie przyznania pomocy. Czy powinien nadto orzec, na podstawie art. 146 § 2 u.p.p.s.a., o uprawnieniu wnioskodawcy do uzyskania pomocy? Potwierdzeniem takiego uprawnienia jest wszakże uprzednie wyznaczenie terminu do zawarcia umowy z wnioskodawcą. Skoro jednak omawianą sytuację prawodawca powierza kontroli sądu administracyjnego, wydaje się uzasadnione, aby sąd ten uwzględniając skargę na odmowę przyznania pomocy, orzekł również o uprawnieniach do uzyskania pomocy, aby potwierdzić je prawomocnym wyrokiem.

39 Por. przypis 32.

12. Kwestią budzącą szczególne wątpliwości jest zagadnienie bezczynności organu Agencji w sprawach o przyznanie pomocy udzielanej na podstawie mechanizmu umownego. Wobec niestosowania przepisów k.p.a. do postępowań w sprawach przyznania pomocy na podstawie umowy, nie ma uregulowanych zasad co do ochrony wnioskodawcy w sytuacji bezczynności organu. Z faktu zakwalifikowania „odmowy przyznania pomocy” do kategorii aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 u.p.p.s.a. wynika jednak, że kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na „bezczyność organów w przypadkach określonych w pkt 1–4” (art. 3 § 1 pkt 8 u.p.p.s.a.). A zatem dopuszczalna jest skarga do sądu administracyjnego na bezczynność organu (także organu Agencji) w podjęciu aktu lub dokonaniu czynności.

W konsekwencji należy – zdaniem moim – przyjąć, iż ze stanem bezczynności organu Agencji w przyznaniu pomocy mamy do czynienia, gdy organ nie podejmuje rozstrzygnięcia o jej przyznaniu lub odmowie w terminie określonym przepisami prawa⁴⁰. Wobec braku instancji odwoławczej, warunkiem wniesienia skargi na bezczynność jest uprzednie wezwanie organu Agencji, na piśmie, do usunięcia naruszenia prawa, w trybie art. 52 § 4 u.p.p.s.a.

Gdy zaś chodzi o rozstrzygnięcie sądu w przypadku uwzględnienia skargi na bezczynność organu Agencji, to zastosowanie znajduje ogólna reguła art. 149 u.p.p.s.a. Sąd – stosownie do przedmiotu skargi – zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu administracyjnego (decyzji, postanowienia lub innego aktu) albo dokonania czynności lub stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa. W wyroku uwzględniającym skargę na bezczynność sąd nie może określić, w jaki sposób powinna być rozpatrzona sprawa w postępowaniu administracyjnym, w której organ pozostaje w bezczynności, a więc nie może nakazywać organowi wydania decyzji, postanowienia lub podjęcia czynności określonej treści. W przypadku bezczynności organu w rozpatrzeniu wniosku o przyznanie pomocy na podstawie umowy, sąd administracyjny winien zobowiązać Agencję do podjęcia rozstrzygnięcia w przedmiocie posiadania uprawnień do jej uzyskania, poprzez wydanie, w terminie wyznaczonym przez sąd, rozstrzygnięcia o odmowie przyznania pomocy lub poprzez określenie terminu zawarcia umowy z wnioskodawcą. Zgodnie z przepisem art. 286 § 2 u.p.p.s.a. termin do załatwienia sprawy przez organ administracyjny, wyznaczony przez sąd, liczy się od dnia doręczenia akt sprawy administracyjnej temu organowi. W przypadku bezczynności organu Agencji, może tak się zdarzyć, iż organ ten, oprócz zarejestrowania wniosku, nie prowadził postępowania i akt sprawy administracyjnej po prostu

40 W omawianym przykładowo działaniu: „Modernizacja gospodarstw rolnych” wniosek o przyznanie pomocy rozpatruje się w terminie 4 miesięcy od dnia podania informacji, o której mowa w przypisie 33.

nie ma. Wówczas termin do załatwienia sprawy biegnie od daty doręczenia wyroku organowi Agencji.

13. Rozważenia wymaga jeszcze kwestia zastosowania w omawianej sytuacji przepisu art. 154 u.p.p.s.a. Ogólna reguła, iż w razie niewykonania wyroku uwzględniającego skargę na beczynność oraz w razie beczynności organu po wyroku uchylającym akt administracyjny strona, po uprzednim pisemnym wezwaniu właściwego organu do wykonania wyroku lub załatwienia sprawy, może wnieść skargę w tym przedmiocie, żądając wymierzenia organowi grzywny ma zastosowanie także w sprawach, których przedmiotem jest odmowa przyznania pomocy⁴¹.

Problemy interpretacyjne rodzić może dyspozycja przepisu art. 154 § 2. Na mocy tego przepisu sąd, w przypadku orzeczenia grzywny, może ponadto orzec o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego.

Konstrukcja uprawnień orzeczniczych przewidzianych w art. 154 § 2 oznacza, że orzeczenie przewidziane w tym przepisie może być wydane tylko w sprawie ze skargi wniesionej na podstawie art. 3 § 2 pkt 4, kiedy sąd administracyjny – stosownie do postanowień art. 146 § 2 – w wyroku, który nie został wykonany, uznał uprawnienie lub obowiązek wynikające z przepisów prawa, albo kiedy sąd ten w wyroku wydanym na podstawie art. 149, a niewykonanym, uwzględnił skargę na beczynność organów w powyższym zakresie art. 3 § 2 pkt 4. W pozostałym zakresie właściwości sądu administracyjnego, a więc w odniesieniu do zdecydowanej większości skarg wnoszonych do tego sądu, uprawnienia orzecznicze tego sądu oparte są na modelu orzeczenia kasacyjnego, a nie merytorycznego orzekania o prawach i obowiązkach skarżącego, co przewiduje art. 154 § 2 u.p.p.s.a.⁴² W świetle powyższego poglądu omawiany przepis może znaleźć zastosowanie w sprawie na odmowę przyznania pomocy, z tym iż muszą być spełnione dwa warunki:

- 1) orzeczenie sądu o istnieniu uprawnienia może nastąpić tylko wówczas, jeżeli organowi administracyjnemu została wymierzona grzywna na podstawie art. 154 § 1 i 6; wynika to ze sformułowania „sąd ...może ponadto orzec”;
- 2) okoliczności stanu faktycznego i prawnego sprawy nie budzą wątpliwości.

14. Przeprowadzone rozważania pozwalają na konkluzję, iż nadanie przez ustawodawcę „odmowie przyznania pomocy” charakteru prawnego aktu administracyjnego w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 u.p.p.s.a. zapewnia zainteresowanemu ochronę sądownoadministracyjną na równorzędnym poziomie procesowym, jak w przypad-

41 Por. art. 154 § 1 u.p.p.s.a.

42 T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, Prawo o postępowaniu..., s. 482 i 483.

ku decyzji administracyjnej. W niektórych przedstawionych w opracowaniu sytuacjach ochrona taka ulega wzmocnieniu, kiedy na podstawie art. 146 § 2 u.p.p.s.a. sąd administracyjny uznaje w wyroku uprawnienie, wynikające z przepisów prawa, o wsparciu rozwoju obszarów wiejskich, do uzyskania pomocy. Korelatem uprawnienia uznanego prawomocnym wyrokiem sądowym jest obowiązek organu Agencji do przyznania pomocy zainteresowanemu rolnikowi. W sytuacji, gdy obowiązek ten realizowany jest w drodze zawarcia umowy, korelatem obowiązku organu jest roszczenie beneficjenta o zawarcie umowy, które może być realizowane w trybie określonym przepisami art. 64 kc. oraz art. 1047 kpc.

The effectiveness of the legal protection of persons entitled to use the financial assistance from the European Agricultural Fund for Rural Development

Summary

The granting of financial assistance from the European Agricultural Fund for Rural Development is performed by means of either an administrative decision or a civil law contract. From the legal perspective, the refusal to grant assistance under a contract is not a typical administrative decision. It has the form of an administrative act in the meaning of Article 3 section 2 point 4 of the Law on Proceedings before Administrative Courts. The above mentioned provision guarantees the person interested in financial assistance the judicial-administrative protection equivalent to that in a case of administrative decision. Furthermore, in some cases this protection is even wider; e.g. when the administrative Court recognises the entitlement to financial assistance in a judgment passed pursuant to Article 146 section 2 of the above mentioned Law. This kind of entitlement is accompanied by the obligation of a State Agency to grant the assistance to the farmer. In a case when fulfilling of the obligation has the form of a contract, the beneficiary can claim its conclusion, e.g. pursuant to Article 64 of the Civil Code.

Renty strukturalne na gruncie prawa niemieckiego

Renty strukturalne są instrumentem wspierania rozwoju obszarów wiejskich przewidzianym w prawodawstwie wspólnotowym na okres programowania 2007–2013 i finansowanym częściowo ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Instrument został przejęty przez systemy prawne niektórych państw członkowskich Unii Europejskiej oraz włączony do krajowych planów rozwoju obszarów wiejskich. Na gruncie prawa niemieckiego renty strukturalne (tłum. dosł. *renta za przekazanie ziemi – Landabgaberente*) są instrumentem wspierania rozwoju obszarów wiejskich pochodzącym z innego okresu historycznego i na obecnym etapie rozwoju rolnictwa niemieckiego mają jedynie charakter marginalny. Z naukowego punktu widzenia istotne jest jednak bliższe przyjrzenie się modelowym rozwiązaniom prawa niemieckiego.

W związku z tym, że renty strukturalne są instrumentem fakultatywnym, krajom związkowym pozostawiono możliwość ich uwzględnienia w realizowanych na ich poziomie programach rozwoju obszarów wiejskich, przy czym odpowiednia część kosztów stosowania instrumentu musi być finansowana z budżetu danego kraju związkowego. W okresie programowania 2000–2006 renty za przekazanie ziemi zostały włączone do programu rozwoju obszarów wiejskich dwóch krajów związkowych – Saksonii i Saksonii-Anhalt. Stosowanie instrumentu w obu krajach uzasadnione było koniecznością zaradzenia problemowi rozdrobnionej struktury obszarowej. Składanie wniosków o renty możliwe było do końca 2006 r. Instrument nie został jednak przejęty do odpowiedniego programu obejmującego lata 2007–2013. W okresie od 2007 do 2016 nastąpi wypłata już przyznanych świadczeń, bez możliwości składania nowych wniosków przez producentów rolnych.

W aktualnie obowiązującym programie rozwoju obszarów wiejskich tak na płaszczyźnie federalnej, jak i na płaszczyźnie krajów związkowych, brak jest zatem odpowiedniej regulacji dotyczącej rent strukturalnych. Poniższe rozważania skoncentrują się przede wszystkim na zagadnieniach ogólnych związanych z rozwojem obszarów wiejskich w Niemczech oraz na regulacjach ustawy o wspieraniu zaprzestania działalności rolniczej FELEG z 1989 r. dotyczących dwóch świadczeń: renty

z tytułu zaprzestania produkcji (*Produktionsaufgaberente*) i wyrównania pieniężnego (*Ausgleichgeld*), a także będących ich pierwowzorem regulacjach renty za przekazanie ziemi (*Landabgaberente*) wprowadzonej ustawą z 1969 r.

1. Programy rozwoju obszarów wiejskich w Niemczech

1.1. Płaszczyzna federalna – założenia Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (GAK) 2008–2011

Paleta instrumentów wspierania rozwoju obszarów wiejskich przewidziana w niemieckim Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich (*Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz – GAK*) stanowi trzon programów rozwoju obszarów wiejskich opracowanych na poziomie krajów związkowych¹. GAK jest instrumentem finansującym i koordynującym, skupiającym środki przewidziane we wszystkich osiach wspierania rozwoju obszarów wiejskich zgodnie z rozporządzeniem nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)². Program ten posiada status krajowej regulacji ramowej, będącej odpowiednikiem polskiego Planu Wspierania Rozwoju Obszarów Wiejskich, zatwierdzonej przez Komisję Europejską na dany okres finansowania. Ramy prawne instrumentów przewidzianych w GAK oraz w planach rozwoju obszarów wiejskich poszczególnych krajów związkowych zawarte zostały w Narodowym Planie Strategicznym 2007–2013 (*Nationaler Strategieplan*)³.

Instrumenty przewidziane w GAK odpowiadają aktualnym potrzebom rolnictwa niemieckiego. Nowością w okresie programowania 2008–2011 są środki wspierające pozyskiwanie energii odnawialnej, środki dotyczące doradztwa w zakresie gospodarowania energią skierowane do gospodarstw indywidualnych posiadających status małych lub średnich przedsiębiorstw, zachowanie zasobów biologicznych w rolnictwie, wsparcie dla gospodarstw rolnych hodujących rzadkie lub zagrożone wyginięciem gatunki zwierząt i ryb, budowanie systemów energetycznych dla energii pozyskiwanej z biogazu. Obok tych niewątpliwie nowatorskich instrumentów wspierania rozwoju obszarów wiejskich, do dyspozycji producentów rolnych postawione są instrumenty służące poprawie dobrostanu zwierząt, wspierające inwestycje w działalność pozarolniczą, a także, przykładowo, instrument polegający na tworzeniu sieci połączeń internetowych na wsi, skierowany do gmin i związków gmin.

1 Tekst federalnego programu rozwoju obszarów wiejskich dostępny jest na stronie internetowej Federalnego Ministerstwa ds. Żywności, Rolnictwa i Ochrony Konsumenta (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz) <http://www.bmelv.de> z dnia 13 października 2008 r.

2 Dz.U. L 277 z 21.10.2005, s. 1.

3 Tekst krajowego planu strategicznego dostępny jest pod adresem: <http://www.bmelv.de> z dnia 13 października 2008 r.

W kwestii charakteru instrumentów wspierania rozwoju obszarów wiejskich na uwagę zasługuje ich odmienna dymensja w porównaniu z instrumentami przewidzianymi w polskim PROW. Polska regulacja skupia się w dalszym ciągu na wspieraniu pojedynczych jednostek produkcyjnych, stawiając do dyspozycji rolników różne instrumenty służące podniesieniu konkurencyjności ich produkcji oraz zmodernizowaniu gospodarstw rolnych. Jest to uzasadnione zróżnicowanym stanem rozwoju rolnictwa polskiego i niemieckiego. Ustawodawca niemiecki preferuje środki mające charakter horyzontalny, obejmujące rolnictwo i obszary wiejskie całościowo, traktując je jako przestrzeń do życia, a nie wyłącznie jako miejsce prowadzenia produkcji rolniczej. Widoczna jest tu troska o zachowanie środowiska naturalnego i zasobów naturalnych. Aż 20,9% środków przeznaczana jest na tzw. zintegrowany rozwój obszarów wiejskich, 17,5% środków na wspieranie pojedynczych gospodarstw rolnych, 16,1% na instrumenty dotyczące gospodarki wodnej, 11% na instrumenty dotyczące dobrostanu zwierząt, 9,1% na instrumenty ochrony wybrzeża, a 6,8% na poprawę struktury rynkowej. 75% wszystkich instrumentów wspierania rozwoju obszarów wiejskich finansowana jest z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Stosunek finansowania instrumentów wspierania rozwoju obszarów wiejskich przez Federację i kraje związkowe wynosi 60:40.

1.2. Płaszczyzna krajów związkowych

Konsekwencją posiadania przez kraje związkowe kompetencji w dziedzinie ochrony środowiska i rolnictwa jest opracowanie przez nie programów rozwoju obszarów wiejskich. W obecnym okresie programowania, oprócz funkcjonującego na poziomie federalnym GAK 2008–2011, w Niemczech istnieje 14 programów wspierania rozwoju obszarów wiejskich⁴, realizowanych na poziomie poszczególnych krajów związkowych: Badenii–Wirtembergii, Bawarii, wspólny program dla Brandenburgii i Berlina, Hamburga, Hesji, Meklemburgii–Pomorza Przedniego, wspólny program dla Dolnej Saksonii i Bremy, Północnej Nadrenii–Westfalii, Nadrenii–Palatynatu, Kraju Saary, Saksonii, Saksonii–Anhalt, Szlezwicka–Holsztyna oraz Turynгии. Katalog instrumentów dostępny w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich poszczególnych krajów związkowych i główne założenia znacznie różnią się od siebie i zależą od warunków panujących w ich sektorach rolnych. I tak, przykładowo, w Bawarii nacisk położony jest na działania związane z ochroną środowiska, w Brandenburgii, jednym z pięciu tzw. nowych krajów związkowych, które dotknięte są problemami demograficznymi, polegającymi na odplywie ludności oraz ze stosunkowo wysoką stopą bezrobocia, instrumenty dostępne w ramach programu

4 Dostęp do tekstów programów rozwoju obszarów wiejskich poszczególnych krajów związkowych możliwy jest poprzez stronę internetową Komisji Europejskiej: http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/countries/de/index_en.htm z dnia 8 sierpnia 2008 r.

rozwoju obszarów wiejskich koncentrują się na poprawie jakości życia na obszarach wiejskich oraz zapewnieniu stabilności miejsc pracy i dochodów rolniczych.

2. System świadczeń pieniężnych z tytułu przekazania ziemi w prawie niemieckim

Począwszy od lat 60. ustawodawca niemiecki wprowadzał szereg instrumentów skierowanych na poprawę struktur rolnych gospodarstw dobrze rokujących poprzez likwidację nierozwojowych jednostek produkcyjnych. Wprowadzone instrumenty miały zaradzić trudnościami, jakie pociągał za sobą ten proces, przy jednoczesnym pozytywnym oddziaływaniu na struktury rolne. Proces ten rozpoczął się zanim odpowiednie instrumenty pojawiły się na płaszczyźnie prawodawstwa wspólnotowego i częściowo wzorowany był na środkach podejmowanych przez kraje sąsiednie, przykładowo przez Francję. Zamiarem ustawodawcy niemieckiego było dokonanie sprawnych, skutecznych i długotrwałych przekształceń struktur agrarnych w określonych ramach czasowych za pomocą wachlarza nowych instrumentów finansowo-prawnych. Panowało zgodne przekonanie, że trwałe przekształcenia strukturalne w rolnictwie są możliwe przy wzajemnym uzupełnianiu się środków z zakresu polityki strukturalnej i środków polityki socjalnej⁵.

2.1. Renta za przekazanie ziemi (*Landabgabrente*)

System rent za przekazanie ziemi, wprowadzony w Niemczech w 1969 r., umożliwiał producentom rolnym uzyskanie tzw. renty za przekazanie ziemi (*Landabgabrente*). Podkreślano zasadność wprowadzenia instrumentu, który miał przyczynić się do wzrostu mobilności na rynku pracy, poprawy zabezpieczenia społecznego rolników, trwałości przekształceń strukturalnych, wzrostu dochodów gospodarstw rolnych pozostających na rynku, a także do ochrony środowiska⁶.

U podłoża wprowadzenia renty za przekazanie ziemi leżała realizacja założeń programu reformy rolnej. Celem strukturalnym instrumentu było zwiększenie podaży w zakresie gruntów, które mogły być oddane w dzierżawę (przekazujący nie musiał wyzbywać się prawa własności) i przekazanie ich na rzecz gospodarstw o powierzchni przekraczającej 10 ha. Cel socjalny instrumentu sprowadzał się do zapewnienia dogodnego systemu zabezpieczenia na starość rolnikom prowadzącym działalność w gospodarstwach niewielkich powierzchniowo i nieposiadających następcy. Powszechnie bowiem rolnicy tacy prowadzili działalność rolniczą nawet

5 Zob. E. Lienau, Möglichkeiten und Grenzen der Inanspruchnahme von Landabgabrente, Die Agrarsoziale Gesellschaft e.V., Materialsammlung nr 118, Göttingen 1973, s. 2.

6 K. Hagedorn, K. Klare, Neue Landabgabrente. Ein Beispiel für eine zukunftsorientierte Agrarstrukturpolitik, Braunschweig, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Juli 1985, s. 85. Odnośnie do celów instrumentu por. W. Altkrüger, Die Landabgabrente als Struktur- und sozialpolitisches Instrument – Verlauf, Prognose, Nutzen–Kosten–Untersuchung, Materialsammlung nr 121, Göttingen 1974, s. 25 i nast.

po przekroczeniu 65. roku życia, ponieważ było to rozwiązanie bardziej opłacalne w porównaniu z niewielką emeryturą rolniczą⁷. Zakładano, że instrument renty za przekazanie ziemi umożliwi wyłączenie gruntów rolnych z produkcji i ich transfer od nierozwojowych jednostek produkcyjnych do gospodarstw rolnych dobrze rokujących. Kwota świadczenia miała przewyższać kwotę emerytury wypłacanej w ramach systemu ogólnego, a zakładane skutki wprowadzenia instrumentu miały być widoczne na wielu płaszczyznach: na płaszczyźnie rolnictwa w znaczeniu ogólnym (pomoc rolnikom ze strony państwa, zwiększenie podaży w zakresie gruntów, które mogły zostać wydzierżawione, zapobieżenie zwiększaniu się liczby przypadków podejmowania działalności rolniczej jako działalności dodatkowej); w sytuacji rolników przejmujących uwolnione grunty rolne (podjęcie rozbudowy gospodarstwa rolnego w odpowiednim czasie i poprawa warunków pracy poprzez zakup nowych maszyn, zmniejszających także wypadki przy pracy); w sytuacji rolników przechodzących na rentę (zapewnienie środków na starość, uniknięcie chorób zawodowych poprzez wcześniejsze zaprzestanie działalności rolniczej); a także z punktu widzenia samego państwa (zaoszczędzenie wydatków na opiekę zdrowotną, odciążenie rynku rolnego w przypadku, gdy likwidowane gospodarstwa rolne dotknięte były nadprodukcją, zalesianie przejętych gruntów).

Renta za przekazanie ziemi na podstawie ustawy o pomocy rolnikom na starość była wypłacana w okresie pomiędzy 1 sierpnia 1969 r. a 31 grudnia 1983 r., czyli łącznie przez ponad 14 lat. Konstrukcja warunków uzyskania świadczenia była typowa dla tego typu instrumentu i zawierała elementy gwarantujące przekształcenia w rolnictwie, zarówno na płaszczyźnie strukturalnej, jak i na płaszczyźnie socjalnej. Podstawowym warunkiem uzyskania renty było przekazanie gospodarstwa rolnego (*Hofübergabe*) na cele poprawy struktur rolnych. Producent rolny ubiegający się o rentę musiał mieć ukończony 60. (lub 55. rok życia, gdy był kobietą) albo być trwale niezdolnym do pracy. Dodatkową przesłanką, wskazującą na związek instrumentu z ogólnym systemem zabezpieczenia społecznego rolników, był wymóg zrealizowania co najmniej 60 okresów składkowych na ubezpieczenie w kasie ubezpieczenia rolniczego.

Rencie za przekazanie ziemi towarzyszyły instrumenty dodatkowe zwiększające jej atrakcyjność. I tak, piąta ustawa zmieniająca i uzupełniająca ustawę o pomocy rolnikom na starość z 1957 r. (*Gesetz über eine Altershilfe für Landwirte – GAL*) z 1970 r.⁸ wprowadziła możliwość ubiegania się przez rolnika o dodatek do składek na system zabezpieczenia społecznego. Z roszczeniem tym mogli wystąpić rolnicy przekazujący ziemię za rentę i podejmujący poza sektorem rolnictwa działalność wymagającą uiszczania składek na ubezpieczenie społeczne. Kolejnym instrumen-

7 W. Altkrüger, tamże, s. 2.

8 BGBl I. s. 1774.

tem uzupełniającym były szkolenia przeznaczone dla rolników, umożliwiające im przekwalifikowanie się i podjęcie pracy w innym zawodzie. Obok renty za przekazanie ziemi, w 1969 r. wprowadzono także premię jednorazową, wypłacaną ze środków budżetu federalnego wydzierżawiającemu z tytułu długotrwałego przekazania gruntów w dzierżawę⁹. Premia przeznaczona była dla rolników, którzy nie spełniali przesłanek do przyznania im renty za przekazanie ziemi i wydzierżawili gospodarstwo rolne na okres przynajmniej 12 lat. Premia nie miała charakteru roszczenia.

2.1.1. Niemiecki system zabezpieczenia społecznego rolników

System zabezpieczenia społecznego rolników w Niemczech, jako nowa dodatkowa gałąź ogólnego zabezpieczenia społecznego, został stworzony przez ustawę z dnia 27 lipca 1957 r. o pomocy rolnikom na starość (*Gesetz über eine Altershilfe für Landwirte – GAL*)¹⁰. Dokonywane się w późniejszym okresie w rolnictwie niemieckim zmiany strukturalne były podstawą gruntownej reformy niemieckiego systemu zabezpieczenia społecznego rolników, odzwierciedlonej w regulacji ustawy o zabezpieczeniu społecznym rolników z 1994 r.¹¹, która zastąpiła ustawę z 1957 r.

System rent za przekazanie ziemi od samego początku został umiejscowiony w systemie ogólnego zabezpieczenia społecznego rolników jako jego integralna część. Świadczenie zostało wprowadzone do prawa niemieckiego w 1969 r. czwartą ustawą zmieniającą i uzupełniającą ustawę o pomocy rolnikom na starość z 1957 r.¹² Włączenie rent za przekazanie ziemi w ogólny system zabezpieczenia społecznego rolników nasuwa skojarzenie z polską regulacją rent strukturalnych z 2001 r., na gruncie której instytucją właściwą w sprawie realizacji rent strukturalnych pozostawała Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, a renty w całości pokrywane były z budżetu państwa. Podobnie w Niemczech, renty za przekazanie ziemi wypłacane były przez kasy ubezpieczenia rolniczego (*Landwirtschaftliche Alterskassen – LAK*), odpowiedzialne za kompleksową realizację świadczeń z zabezpieczenia społecznego rolników, a w związku z tym, że kompetencja do regulowania zagadnień zabezpieczenia społecznego spoczywa w gestii Federacji, pokrycie świadczenia następowało w całości z budżetu federalnego. Ponadto jednolita regulacja systemu zabezpieczenia społecznego rolników, w tym system rent za przekazanie ziemi, obowiązywała dla wszystkich krajów związkowych. W okresie funkcjonowania instrumentu renty za przekazanie ziemi w prawie niemieckim, czyli w latach 1969–1983, nieznaną była jeszcze koncepcja wspierania rozwoju obszarów wiejskich

9 Premia wprowadzona w drodze wytycznych w sprawie wspierania długotrwałej dzierżawy przez premie z dnia 10 marca 1969 r.

10 Ustawa z dnia 27 lipca 1957 r., BGBl. I, s. 1063. Ustawa weszła w życie dnia 1 października 1957 r.

11 Gesetz über Alterssicherung der Landwirte – ALG (Ustawa o zabezpieczeniu społecznym rolników) z dnia 29 lipca 1994 r., BGBl. I, s. 1890, ostatnio zmieniona ustawą z 8 kwietnia 2008 r., BGBl. I, s. 681. Ustawa obowiązuje od dnia 1 stycznia 1995 r.

12 Ustawa z dnia 29 lipca 1969 r., BGBl. I s. 1017.

i opracowywania kompleksowych planów działania w tym zakresie, a wysiłki koncentrowały się w większym stopniu na wspieraniu pojedynczych jednostek produkcyjnych, tak jak to ma miejsce obecnie w Polsce.

2.1.2. Warunki uzyskania renty za przekazanie ziemi

2.1.2.1. Krąg osób uprawnionych

Warunki uzyskania renty za przekazanie ziemi podzielone zostały przez ustawodawcę niemieckiego w Tytule II § 41 GAL na związane z osobą rolnika przekazującego gospodarstwo rolne (*die persönlichen Voraussetzungen*) oraz związane z samym gospodarstwem rolnym (*die betrieblichen Voraussetzungen*)¹³. Warunki odnosiły się zarówno do producenta rolnego przekazującego gospodarstwo rolne, jak i jego małżonka, który po śmierci tego pierwszego w dalszym ciągu prowadził gospodarstwo rolne.

O świadczenie mógł ubiegać się producent rolny w rozumieniu § 1 GAL, czyli producent utrzymujący się z pracy w gospodarstwie rolnym prowadzonym na gruntach rolnych; dodatkowym wymogiem była przynależność do kasy ubezpieczenia rolniczego. Uprawnionymi byli także producenci rolni wspólnie prowadzący gospodarstwo rolne/gospodarstwa rolne na własny rachunek, pod warunkiem spełnienia przez nich warunków ustawowych – dotyczących ich osoby i tych związanych z gospodarstwem rolnym. Do kręgu uprawnionych ustawodawca zaliczył także wdowy i wdowców po producentach rolnych. Mogli być oni beneficjentami renty za przekazanie ziemi w dwóch przypadkach: jeżeli po śmierci rolnika dalej zajmowali się działalnością rolniczą w gospodarstwie rolnym (§ 41 ust. 4 GAL), lub jeżeli sami nie byli producentami rolnymi w rozumieniu § 1 GAL, a ich zmarły małżonek był uprawniony do przyznania świadczenia (§ 43 GAL). Przypadek pierwszy dotyczy samoistnego uprawnienia wdowców, którzy dla uzyskania świadczenia musieli spełnić określone w ustawie warunki materialne i formalne. Ponieważ niemożliwe było spełnienie przez nich przesłanki związanej z prowadzeniem działalności rolniczej przez okres 5 lat przed przekazaniem gospodarstwa ani przesłanki związanej z opłacaniem składek na ubezpieczenie rolnicze, aby umożliwić im ubieganie się o wcześniejszą emeryturę, ustawa dopuszczała zaliczenie okresów wypracowanych przez zmarłego małżonka. Skorzystanie z uprawnienia było możliwe jedynie w przypadkach, gdy przekazanie gospodarstwa rolnego przez wdowę lub wdowca mieściło się w ramach czasowych początkowo przewidzianych na realizację instrumentu, czyli pomiędzy 1 sierpnia 1969 r. a 31 grudnia 1973 r.,¹⁴ przy czym kontynuowanie przez wdowca działalności rolniczej mogło rozpocząć się jeszcze przed dniem 1 sierpnia 1969 r. Czynność przekazania gospodarstwa rolnego przed dniem

13 K. Noell, C. Rüller, Änderung der Altershilfe für Landwirte und Einführung der Landabgabenerente, Erich Schmidt Verlag, Berlin 1969, s. 55.

14 Stosowanie instrumentu przedłużono następnie o 10 lat, do końca 1983 r.

1 sierpnia 1969 r. nie wywoływała skutków prawnych z punktu widzenia uprawnień do renty za przekazanie ziemi.

Przypadek drugi, regulowany postanowieniami w § 43 GAL, dotyczy uprawnień wdowców po producentach rolnych wyprowadzonego od uprawnień tych ostatnich. Oznacza to, że dla uzyskania świadczenia wdowcy po producentach rolnych nie musieli spełnić ustawowych warunków materialnych i formalnych. Świadczenie przysługiwało im w sytuacji, gdy zmarły rolnik pobierał je przed śmiercią oraz wówczas gdy, co prawda, spełnił wszystkie ustawowe warunki formalne, lecz nie złożył formalnego wniosku o rentę w kasie ubezpieczenia rolniczego¹⁵. Pozostawało przy tym bez różnicy, czy zmarły rolnik uzyskał świadczenie po ukończeniu 60. bądź 55. roku życia, czy też przysługiwało mu ono z tytułu niezdolności do wykonywania zawodu.

Krąg osób uprawnionych do ubiegania się o rentę za przekazanie ziemi został poszerzony przez piątą i szóstą ustawę zmieniającą i uzupełniającą GAL, odpowiednio z dnia 21 grudnia 1970 r.¹⁶ i z dnia 26 lipca 1972 r.¹⁷ W drodze tych regulacji zwiększono dopuszczalną powierzchnię przekazywanego gospodarstwa rolnego, co uczyniło instrument dostępnym także dla właścicieli większych jednostek produkcyjnych. W wyniku tego znacząco powiększyła się liczba producentów rolnych – właścicieli większych obszarowo gospodarstw rolnych – ubiegających się o przyznanie świadczenia.

Do kręgu osób uprawnionych do ubiegania się o świadczenie ustawodawca niemiecki nie zaliczył członków rodziny rolnika przekazującego gospodarstwo rolne – niemożliwe było przekazanie na rzecz zstępnego w linii prostej, co czyniło regulację niemiecką, na tle innych systemów prawnych, stosunkowo rygorystyczną.

2.1.2.2. Wiek uprawniający do uzyskania świadczenia

Zgodnie z § 41 ust. 1 lit. a) GAL, uprawnionym do uzyskania świadczenia był rolnik, który ukończył 60. rok życia i dokonał przekazania gospodarstwa rolnego w okresie pomiędzy 1 sierpnia 1969 r. a 31 grudnia 1983 r., czyli w okresie, w którym, zgodnie z § 42 ust. 1 GAL, przewidziano realizację instrumentu.

Regulacja niemiecka zawierała interesujące rozwiązania w zakresie kręgu osób uprawnionych do uzyskania świadczenia. Zgodnie z § 41 ust. 3 GAL, uprawnioną do uzyskania świadczenia w wyjątkowych przypadkach mogła być osoba, która ukończyła 55. rok życia, jeżeli wykazano, że nie będzie mogła w przyszłości nawiązać stosunku pracy. Podstawą stwierdzenia takiego prawdopodobieństwa były, z jednej strony, możliwości wsparcia takiej osoby w zakresie podjęcia stosunku pra-

15 K. Noell, C. Rüller, Änderung der Altershilfe für Landwirte..., s. 66.

16 BGBl I, s. 1774.

17 BGBl I, s. 1293.

cy oraz, z drugiej strony, jej wykształcenie. Dowodem na to było zaświadczenie wystawione przez federalny organ właściwy w zakresie spraw dotyczących zatrudnienia (*Bundesanstalt für Arbeit*).

Dodatkowym rozwiązaniem przewidzianym w § 41 ust. 1 lit. a) GAL, nieznanym ustawodawstwu polskiemu, było umieszczenie w kręgu uprawnionych osób niezdolnych do wykonywania zawodu i to niezależnie od ukończenia przez nie 60. lub 55. roku życia. Nastąpiło tu interesujące rozróżnienie pomiędzy niezdolnością do wykonywania zawodu a niezdolnością do prowadzenia działalności zarobkowej. Niezdolność do wykonywania zawodu występuje wówczas, gdy na skutek choroby lub utraty sił fizycznych lub psychicznych z innego powodu zdolność do prowadzenia działalności zarobkowej spadła do wartości mniejszej niż połowa zdolności, jakiej można się spodziewać po zdrowej osobie. Przy ocenie niezdolności do wykonywania zawodu danego rolnika uwzględniano czynności, jakie mógłby on wykonywać, zgodnie ze zdobytym wykształceniem i doświadczeniem. Niezdolność do wykonywania zawodu określano jako stan, kiedy na skutek problemów zdrowotnych rolnik nie może wykonywać czynności odpowiadających jego statusowi społecznemu¹⁸.

2.1.2.3. Okres składkowy

Przesłanka wypełnienia ustawowo przepisane go okresu składkowego zawarta była w § 41 ust. 1 lit. b) GAL i przewidywała przyznanie uprawnienia do renty jedynie rolnikom, którzy należeli do kasy ubezpieczenia rolniczego i uiszczali składki na to ubezpieczenie. Zgodnie z regulacją niemiecką, aby ubiegać się o rentę, rolnik musiał uiścić w kasie ubezpieczenia rolniczego składki w wymiarze 60 miesięcy kalendarzowych, co w warunkach normalnych uprawniałoby go do wcześniejszej renty z tytułu niezdolności do prowadzenia działalności zarobkowej. Przesłanka ta musiała być spełniona niezależnie od wieku, w jakim znajdował się rolnik ubiegający się o rentę (60 lub 55 lat) oraz od tego, czy był osobą niezdolną do prowadzenia działalności zarobkowej. W przypadku małżonka po zmarłym rolniku, prowadzącego w dalszym ciągu gospodarstwo rolne, następowało zaliczenie składek uiszczonych przez tego ostatniego.

2.1.2.4. Działalność rolnicza *zasadniczo* głównym zajęciem rolnika

Warunek prowadzenia działalności rolniczej, stanowiącej *zasadniczo* zajęcie rolnika przed dniem ubiegania się o rentę, miał zapobiec wypłacie świadczenia osobom, dla których działalność rolnicza stanowiła jedynie dodatkowe źródło utrzymania. Zgodnie z brzmieniem § 41 ust. 1 lit. d) GAL, przedsiębiorca rolny powinien był prowadzić działalność rolniczą w okresie pięciu lat przed przekazaniem

18 Por. K. Noell, C. Rüller, *Änderung der Altershilfe für Landwirte...*, s. 57.

gospodarstwa rolnego, a działalność w gospodarstwie powinna być *zasadniczo* stanowić jego główne zajęcie. W trakcie prac nad ustawą zastanawiano się nad zasadnością wprowadzenia takiego zapisu. W rezultacie ustawodawca niemiecki wprowadził kryterium nieprecyzyjne, którego uściślenie nastąpiło w doktrynie. Przyjęto, że dla uznania, że działalność rolnicza stanowiła *zasadniczo* główne zajęcie rolnika wystarczy, by była ona prowadzona w okresie przekraczającym 30 miesięcy kalendarzowych, w okresie pięciu lat poprzedzających przekazanie gospodarstwa rolnego, przy czym okres wspomnianych pięciu lat liczony był nie jako lata kalendarzowe, lecz jako lata bezpośrednio poprzedzające czynność przekazania. W okresie tym rolnik mógł także podejmować inne zajęcia w charakterze zajęć dodatkowych, szczególnie, gdy miały one charakter prac sezonowych¹⁹; nie wykluczało to możliwości ubiegania się o rentę za przekazanie ziemi. Jeżeli natomiast rolnik poświęcił się *zasadniczo* innej działalności w okresie przekraczającym 30 miesięcy przypadających na pięć lat poprzedzających przekazanie gospodarstwa rolnego, warunek z § 41 ust. 1 lit. d) GAL nie był spełniony. Dowodem prowadzenia działalności rolniczej w okresie przekraczającym 30 miesięcy kalendarzowych było zaświadczenie wydane przez właściwy organ gminy na podstawie § 41 ust. 5 GAL, przedkładane następnie kasie ubezpieczenia rolniczego. To nieprecyzyjne kryterium wymagało jednakowego i jasnego określenia działalności głównej i dodatkowej dla wszystkich producentów rolnych prowadzących działalność na terenie jednego regionu. Rola omawianej przesłanki sprowadza się do zapobieżenia sytuacjom, w którym świadczenie przyznawane jest osobom luźno związanym z rolnictwem.

2.1.2.5. Wielkość gospodarstwa rolnego

Wprowadzenie kryterium wielkości gospodarstwa, za przekazanie którego mogła być przyznana renta, miało realizować cel strukturalny. Przepis § 41 ust. 1 lit. e) GAL wprowadził wymóg, by powierzchnia obszarowa gospodarstwa nie przekraczała dwukrotności powierzchni minimalnej, ustalonej na podstawie § 1 ust. 4 GAL przez kasę ubezpieczenia rolniczego po konsultacji z całym związkiem kas ubezpieczenia rolniczego na podstawie warunków miejscowych. Minimalna wielkość gospodarstwa rolnego różniła się zatem w zależności od danego regionu, a podstawą jej ustalenia była jakość gruntów rolnych, rodzaj zagospodarowania i produkcji. Przepis stanowił, że gospodarstwo rolne nie mogło przekroczyć wskazanej normy w okresie pięciu lat poprzedzających jego przekazanie. Oznaczało to skierowanie instrumentu do gospodarstw małych, likwidacja których miała poprawić struktury gospodarstw większych obszarowo. Tego typu kryterium ograniczającego wielkość przekazywanego gospodarstwa rolnego brak jest w polskiej regulacji instrumentu, gdzie istniejące normy obszarowe dotyczą jedynie gospodarstw tworzonych w drodze przejęcia użytków rolnych. Przekazywane gospodarstwo rolne nie mogło być

19 Zob. K. Noell, C. Rüller, Änderung der Altershilfe für Landwirte..., s. 64.

większe niż dwukrotność wielkości minimalnej nie tylko w momencie jego przekazania, lecz nie mogło przekroczyć wskazanej normy w całym okresie pięciu lat przed dokonaniem tej czynności. Doktryna dopuszczała jednak niewielkie odstępstwa wynikające ze zdarzeń nieprzewidzianych, jak dziedziczenie, czy przedwczesne zakończenie umowy dzierżawy, jeżeli następnie uzyskane w ten sposób grunty rolne zostały przekazane innym osobom w krótkim czasie. Przekroczenie normy nie mogło być znaczące zarówno pod względem czasowym, jak i wielkościowym; w doktrynie przyjęto, że jeżeli w okresie pięciu lat przekroczenia te nie występowały dłużej niż przez 6 miesięcy, warunek ustawowy był spełniony²⁰.

Liberalizację w tym zakresie wprowadziły regulacje piątej i szóstej ustawy zmieniającej i uzupełniającej GAL z 1970 r.²¹ i 1972 r.,²² które rozszerzyły krąg osób mogących ubiegać się o świadczenie o rolników, których gospodarstwa rolne nie przekraczały pięciokrotnej powierzchni minimalnej. W warunkach niemieckich lat 70. były to gospodarstwa rolne o powierzchni ok. 20–25 ha. Siódma nowela do ustawy wprowadziła dalszą liberalizację i udostępniła instrument renty za przekazanie ziemi wszystkim rolnikom będącym właścicielami gospodarstw uznanych za niezdolne do rozwoju²³. Było to efektem wdrożenia dyrektywy nr 72/160/EWG. Początkowe surowe warunki zostały zatem następnie złagodzone pod wpływem regulacji prawa wspólnotowego. Umożliwiło to wprawdzie pozyskanie większej ilości gruntów, regulacja utraciła jednak swój rygorystyczny charakter, a udostępnienie jej większej liczbie osób prowadziło z jednej strony do przewagi funkcji socjalnej (pozyskanie wysokiej renty), z drugiej strony do nadmiernego obciążenia budżetu państwa, a w końcu do rezygnacji ze stosowania instrumentu.

2.1.2.6. Przekazanie gospodarstwa rolnego na cele poprawy struktur rolnych

Kryterium przekazania gospodarstwa rolnego tworzyły dwa elementy – sama czynność przekazania (§ 41 ust. 1 lit. c) GAL) oraz cel przekazania, a mianowicie przekazanie na cele poprawy struktur rolnych (§ 42 GAL – *die Abgabe zur Strukturverbesserung*). Jeżeli rolnik prowadził działalność rolniczą w kilku gospodarstwach rolnych, dla uzyskania świadczenia konieczne było przekazanie wszystkich z nich. Postanowienia ustawy dotyczące renty za przekazanie ziemi nie zawierały szczegółów dokonania czynności przekazania; do rent za przekazanie ziemi miało miejsce odpowiednie stosowanie przepisów ogólnych dotyczących przekazania gospodarstwa rolnego, czyli postanowienia § 2 GAL, a prawne pojęcie przekazania gospodarstwa rolnego na potrzeby renty za ziemię pokrywało się z pojęciem jego przekazania na potrzeby zabezpieczenia społecznego rolników. Przepis § 2 ust. 4 GAL

20 K. Noell, C. Rüller, *Änderung der Altershilfe für Landwirte...*, s. 65.

21 BGBl I, s. 1774.

22 BGBl I, s. 1293.

23 BGBl I, s. 1937.

zawierał zastrzeżenie, że za przekazanie nie jest uważane przekazanie na rzecz małżonka.

Realizację celu strukturalnego miało umożliwić postanowienie dotyczące trwałości przekazania użytków rolnych. Zgodnie z § 2 ust. 3 GAL, za przekazanie w rozumieniu ust. 1 lit. c) tego paragrafu uważane było przekazanie gospodarstwa rolnego lub wyzbycie się własności gospodarstwa rolnego w inny sposób. Przepis zawierał następujące rozróżnienie – jeżeli w wyniku przekazania gospodarstwa rolnego nie nastąpiła utrata własności, przekazanie uważane było za dokonane, jeżeli nastąpiło przynajmniej na okres 9 lat po ukończeniu przez producenta rolnego 65. roku życia. Warunek ten dotyczył przekazania gospodarstwa rolnego przez rolników po ukończeniu 60. lub 55. roku życia. W przypadku ubiegania się o rentę rolnika niezdolnego do wykonywania zawodu przed ukończeniem 55. roku życia, zastosowanie miał przepis szczególnie § 41 ust. 2 GAL, zgodnie z którym przekazanie musiało nastąpić na okres wynoszący przynajmniej 12 lat. Przykładowo rolnik ubiegający się o rentę w wieku 49 lat z powodu niezdolności do wykonywania zawodu, jeżeli nie zamierzał przekazać gospodarstwa rolnego na własność, musiał przekazać je np. w dzierżawę na okres przynajmniej 12 lat. Jeżeli natomiast gospodarstwo rolne przekazał rolnik będący w wieku 55 lat, dzierżawa trwała do czasu ukończenia przez rolnika 74. roku życia.

Nie każde przekazanie gospodarstwa rolnego kwalifikowało producenta rolnego do uzyskania renty, a jedynie przekazanie, którego celem jest poprawa struktur. Ustawa wprowadzała w tym kontekście trzy kryteria: kryterium czasu, kryterium relacji podmiotowej w ramach przekazania oraz warunek przyznania prawa pierwokupu. Zasadą doktryny było wypracowanie czwartego kryterium, z mianowicie sprecyzowania, jakie działanie zostanie uznane za działanie skierowane na poprawę struktur.

Przekazanie na cele strukturalne, zgodnie z § 42 GAL, oznaczało zatem przekazanie gospodarstwa rolnego w okresie pomiędzy 1 sierpnia 1969 r. a 31 grudnia 1983 r., na warunkach określonych w § 41 ust. 1 lit. c) GAL. Zgodnie z § 42 ust. 1 lit. a) GAL, przekazanie mogło nastąpić na rzecz osoby, która przejmowała je na własność, w dzierżawę lub do korzystania na podstawie innej umowy, jeżeli osoba ta była przedsiębiorcą rolnym w rozumieniu § 1 GAL od przynajmniej 1 roku przed przekazaniem gospodarstwa rolnego. Przekazanie poza tym okresem, choć skierowane na poprawę struktur, nie wywierało skutków prawnych z punktu widzenia nabycia prawa do renty. Wymóg posiadania statusu przedsiębiorcy rolnego w rozumieniu § 1 GAL przez osobę przejmującą grunty rolne na własność lub w dzierżawę został zniesiony w drodze noweli do GAL z 1972 r. Od tej pory wymagano jedynie, by gospodarstwo przejmujące składało się z gruntów przejętych wcześniej w ramach poprawy struktur rolnych. Celem nowej regulacji było umożliwienie młodym

rolnikom uzyskania gruntów rolnych bezpośrednio po wejściu w posiadanie gospodarstwa rolnego (przykładowo w drodze dziedziczenia)²⁴. Natomiast ustawa zmieniająca GAL z 1973 r., wdrażająca dyrektywę nr 72/160/EWG, zastrzegła możliwość przejścia uwolnionych gruntów jedynie rozwojowym przedsiębiorstwom rolnym (*entwicklungsfähige landwirtschaftliche Unternehmen*). W przypadku braku takich gospodarstw możliwe było przekazanie na rzecz innych. Zastrzeżenie, że przekazanie ma realizować cele strukturalne, wykluczało możliwość przejścia gruntów przez zstępnego rolnika w linii prostej. Polska regulacja instrumentu wykazuje w tym kontekście znaczne różnice – przekazanie gruntów następcy jest często wykorzystywaną formą, która ułatwia rolnikom podjęcie decyzji o przejściu na wcześniejszą rentę, choć niesie ze sobą ryzyko jedynie fikcyjnego przekazania realizującego cele poprawy struktur rolnych.

Krąg podmiotów, na rzecz których mogło nastąpić przekazanie gospodarstwa rolnego, był bardzo szeroki i obejmował osoby fizyczne i prawne. Zgodnie z § 42 ust. 1 lit. b) GAL, przekazanie mogło także nastąpić na rzecz prywatnej lub publicznej osoby prawnej, do której celów statutowych należały działania zmierzające do poprawy struktur; na rzecz wspólnoty właścicieli w postępowaniu scaleniowym (*Teilnehmergeinschaft*), zgodnie z niemiecką ustawą o scalaniu gruntów (*Flurbereinigungsgesetz*); terenowej osoby prawnej prawa publicznego (*Gebietskörperschaft*), do których należy federacja i kraje związkowe; związku gminnego lub lokalnego; związku utworzonego na poziomie kilku gmin dla realizacji określonego celu (*Zweckverband*) w zakresie gospodarki wodnej, służby zdrowia, służb ratowniczych. W doktrynie niemieckiej przyjęto, że działaniami skierowanymi na poprawę struktur rolnych są nie tylko działania mające na celu poprawę struktur rolnych, ale także działania zmierzające do poprawy infrastruktury oraz lokalnych struktur gospodarczych²⁵. Zaliczano tu zatem działania takie jak budowa dróg, gospodarka wodna czy zaopatrzenie w energię oraz wszystkie środki oddziałujące na gospodarkę danego regionu. Nowela do GAL z 1972 r. za działanie skierowane na poprawę struktur rolnych uznała także pierwsze zalesienie gruntów, jeżeli pozostawało to w zgodzie z innymi środkami polityki rolnej.

Ustawa z 1969 r. nie zawierała warunku dotyczącego wielkości gospodarstwa rolnego, przejmującego grunty rolne. Zmianę w tym zakresie wprowadziła ustawa z 1970 r., ustanawiając wymóg, by powiększane gospodarstwo rolne posiadało powierzchnię odpowiadającą dwukrotności powierzchni minimalnej, albo by na skutek przejścia gruntów rolnych w ramach instrumentu renty za przekazanie ziemi powierzchnia ta zwiększyła się do trzykrotności powierzchni minimalnej.

24 E. Lienau, *Möglichkeiten und Grenzen...*, s. 8.

25 K. Noell, C. Rüller, *Änderung der Altershilfe für Landwirte...*, s. 66.

Przekazanie przyjmowało formę tzw. przekazania zamkniętego (*geschlossene Abgabe*), gdy wszystkie grunty wchodzące w skład gospodarstwa przekazane zostały na rzecz jednego gospodarstwa. Na skutek coraz liczniejszych przypadków przekazywania gospodarstw większych powierzchniowo, zaczęło przeważać tzw. przekazanie dzielone (*geteilte Abgabe*)²⁶. Ustawodawca niemiecki dopuścił różnorodne formy przekazania gospodarstwa rolnego do korzystania z niego, a nie ograniczył go jedynie do przekazania na własność, tak jak uczynił to ustawodawca polski w najnowszej regulacji instrumentu z 2007 r. Rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę niemieckiego było jednak zasadne, jako że zapewniało rolnikom większą elastyczność w wyborze formy przekazania. Dodatkowo eliminowało bariery w zaprzestaniu działalności rolniczej, wynikające z przywiązania do uprawianej ziemi i braku chęci wyzbycia się jej.

Aby przekazanie gospodarstwa rolnego było prawnie skuteczne dla uzyskania renty, w umowie przenoszącej własność gospodarstwa rolnego lub oddającej je w dzierżawę musiało zostać ustanowione prawo pierwokupu na rzecz osoby przejmującej gospodarstwo rolne na czas trwania wspomnianej umowy. Rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę niemieckiego należy ocenić za słuszne. Miałoby ono również rację bytu w polskiej regulacji i stanowiłoby środek pośredni pomiędzy możliwością oddania gruntów w dzierżawę a przeniesieniem ich własności. Ustawodawca polski zniósł możliwość wydzierżawienia gruntów rolnych w zamian za uzyskanie renty strukturalnej, kierując się prawdopodobnie zapewnieniem trwałości przemian strukturalnych. Przyznając osobie przejmującej użytki prawo pierwokupu, uelastycznia się jej działania i umożliwia nabycie użytkowanych gruntów w sytuacji, gdy zdecyduje się ona na ich trwałe użytkowanie.

Interesujące rozwiązanie zawierał § 42 ust. 2 GAL, który przewidywał, że warunek przekazania na poprawę struktur jest spełniony także wówczas, gdy nastąpi zwrot gruntów właścicielowi przez dzierżawcę lub osobę korzystającą z nich na podstawie innej umowy. W trakcie prac nad ustawą rozwiązanie to było popierane przez komisję socjalną i miało zapobiec niekorzystnej sytuacji dzierżawców zmuszonych do zwrotu gruntów właścicielowi bez możliwości przekazania ich na cele poprawy struktur. Zwrot gruntów właścicielowi traktowany był jako przekazanie w rozumieniu § 41 ust. 1 lit. c) GAL i uprawniał do uzyskania renty. Do tej formy przekazania nie miało zastosowania ograniczenie czasowe, o którym mowa w § 42 ust. 1 GAL (przekazanie w okresie pomiędzy 1 sierpnia 1969 r. a 31 grudnia 1983 r.).

Rolnik nie był zobowiązany do przekazania wszystkich użytków rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i mógł pozostawić na własny użytek 25% minimalnego obszaru określonego przez kasę ubezpieczenia rolniczego zgodnie

26 W. Altkrüger, *Die Landabgaberechte als Struktur- und sozialpolitisches Instrument...*, s. 9.

z § 1 ust. 4 GAL, co zapewniało zainteresowanemu możliwość uprawy ziemi na własny użytek.

2.1.3. Wysokość i finansowanie rent za przekazanie ziemi

Jak wspomniano powyżej, renty za przekazanie ziemi finansowane były w całości z budżetu federalnego, łącznie z kosztami administracyjnymi, a wdrożenie instrumentu mieściło się w kompetencjach właściwych terytorialnie kas ubezpieczenia rolniczego. Zgodnie z § 46 w związku z § 10 GAL, roszczenie – bo taki charakter miało świadczenie w prawie niemieckim – kierowane było do kasy ubezpieczenia rolniczego, do której w ostatnim czasie rolnik uiszczal składki na ubezpieczenie. W kasie tej należało również złożyć formalny wniosek o przyznanie świadczenia, zawierający wszystkie wymagane ustawą zaświadczenia o spełnieniu warunków do jego uzyskania. Wysokość renty za ziemię została określona ustawowo. W przypadku rolnika pozostającego w związku małżeńskim wynosiła ona 275 marek niemieckich, a w przypadku rolnika stanu wolnego 180 marek niemieckich; przekraczała więc wysokość emerytury wypłacanej na zasadach ogólnych o 100 marek niemieckich w przypadku rolnika pozostającego w związku małżeńskim i 65 marek niemieckich w przypadku rolnika stanu wolnego²⁷. Zgodnie z § 44 ust. 2 GAL, w przypadku pobierania przez rolnika obok renty także innych świadczeń z ubezpieczenia społecznego, wysokość renty za przekazanie ziemi ulegała zmniejszeniu o odpowiednią kwotę. Zgodnie z § 43 ust. 3 GAL, w przypadku pobierania przez rolnika, obok renty za przekazanie ziemi, renty z ubezpieczenia wypadkowego lub świadczeń zabezpieczenia społecznego (*Versicherungs- und Versorgungsleistungen*), następowało zaliczenie tych ostatnich na poczet renty. Uzyskanie uprawnienia do renty za przekazanie ziemi gwarantowało jej wypłacanie do końca życia uprawnionego. Jednak z chwilą ukończenia 65. roku życia emerytura przysługująca w ramach systemu ogólnego była zaliczana na poczet renty za przekazanie ziemi.

2.1.4. Charakter świadczenia – roszczenie

Uprawnienie do renty za przekazanie ziemi w prawie niemieckim miało charakter roszczenia (*Rechtsanspruch*), a krąg osób chcących ubiegać się o to świadczenie nie był determinowany ilością pozostających do dyspozycji środków przeznaczonych na jego finansowanie, tak jak to ma miejsce obecnie w Polsce. Wynika to z finansowania rent strukturalnych w przeważającej części z budżetu Unii Europejskiej, a tylko częściowo z budżetu państwa. Roszczeniowy charakter świadczenia przejawiał się w tym, że przysługiwało ono każdej osobie spełniającej ustawowe warunki materialne określone w § 41 i nast. GAL oraz warunki formalne, do których należało złożenie wniosku i przedłożenie odpowiednich zaświadczeń.

27 Zob. K. Noell, C. Rüller, *Änderung der Altershilfe für Landwirte...*, s. 70. W 1972 r. kwotę renty za przekazanie ziemi zwiększono odpowiednio do 350 i 230 marek niemieckich, a w 1972 r. do 415 i 275 marek niemieckich.

2.1.5. Postulaty poprawy skuteczności instrumentu renty za przekazanie ziemi w doktrynie niemieckiej

Po 14 latach funkcjonowania instrumentu renty za przekazanie ziemi, w doktrynie niemieckiej pojawiły się postulaty *de lege ferenda*, zamierzające nadać kierunek zmian dotychczasowej regulacji instrumentu²⁸. Postulaty te pojawiły się na fali krytyki polityki rolnej w latach 80., której zarzucano osiągnięcie granic finansowania. Zarzuty dotyczyły zarówno restrykcyjnie ukształtowanych warunków podmiotowych uzyskania świadczenia, jak i warunków odnoszących się do gospodarstw rolnych – tych przekazywanych i przejmujących grunty rolne. Dotychczasowej regulacji zarzucano przede wszystkim ograniczenie instrumentu do gospodarstw małych i możliwość przejścia uwolnionych gruntów jedynie przez gospodarstwa duże. Krytykowano uznaniowość kas ubezpieczenia rolniczego w kwestii spełnienia warunków materialnych, w szczególności uznawania gospodarstw przejmujących grunty za rozwojowe bądź nie. Podkreślano, że o kierunku przekazania gruntów powinien rozstrzygać sam rynek. Krytykowano także zawyżenie granicy wiekowej, kiedy za późno już jest na podejmowanie przemyślanej decyzji o przejściu na wcześniejszą rentę. Wielu producentów rolnych decydowało się na przekazanie gospodarstwa rolnego w ostatniej chwili.

Wśród głównych postulatów *de lege ferenda* pojawiło się podwyższenie kwoty świadczenia, by zwiększyć jego atrakcyjność i zdolność do zapewnienia bytu materialnego starszym rolnikom. Wysoka renta miała być przyznawana w krótkich ramach czasowych. Postulowano więc szybkie dokonanie przemian strukturalnych przy pomocy atrakcyjnego instrumentu. Większą skuteczność jego działania miało zapewnić wydłużenie przestrzeni wiekowej na podjęcie decyzji w kwestii przekazania gospodarstwa rolnego, mianowicie pomiędzy 35. a 65. rokiem życia, przy czym wypłata świadczenia miałyby następować dopiero po osiągnięciu 58. roku życia. Zobowiązanie do przekazania ziemi w przyszłości miałyby charakter umowy pomiędzy państwem a rolnikiem. Świadczeniem jednej strony miało być przekazanie ziemi, zaś drugiej strony – wypłata renty. W przypadku wykonania zobowiązania przez rolnika, państwo miało zobowiązać się do trzech rodzajów świadczeń: ekspektatywy na rentę (*Rentenanwartschaften*), umożliwienia przejścia na wcześniejszą emeryturę w wieku 58 lat oraz zapewnienia ulg podatkowych. Te długie ramy czasowe miały umożliwić producentom rolnym lepsze planowanie aktywnej przyszłości swojej i swoich następców, przede wszystkim w kwestii przygotowania się na podjęcie działalności poza rolnictwem. Następcy, świadomi ewentualności przekazania gospodarstwa rolnego, mogliby podejmować działalność poza rolnictwem już w młodszym wieku. Ponieważ podjęcie decyzji o przekazaniu we wspomnianym okresie miałyby charakter wstępnego zobowiązania, w przypadku niepowodzenia

28 Zob. K. Hagedorn, K. Klare, *Neue Landabgaberechte...*, s. 85 i nast.

poza sektorem rolnictwa, mogliby powrócić do działalności rolniczej. Program rent za ziemię miałyby przybrać postać kompleksowej strategii, obejmującej więcej niż jedno pokolenie, stwarzając perspektywy aktywności zawodowej na przyszłość, a nie tylko ograniczając się do zagwarantowania świadczenia starszemu rolnikowi. Postulowano także rozszerzenie kręgu potencjalnych beneficjentów poprzez udostępnienie instrumentu wszystkim gospodarstwom, małym i dużym, oraz możliwość przejmowania na własność i w dzierżawę gruntów przez wszystkie z nich, zapobiegając w ten sposób konfliktom wewnątrz sektora²⁹. O rentę mogliby także ubiegać się członkowie rodziny rolnika pracujący w gospodarstwie rolnym. Twierdzono, że w przypadku rezygnacji z instrumentu duża liczba rolników prowadzących słabo rokujące i niewielkie obszarowo gospodarstwa rolne oraz osiągające niskie dochody, z braku innej alternatywy, będzie prowadziła działalność aż do osiągnięcia normalnego wieku emerytalnego, a następnie przekaze je następcom³⁰. W takim przypadku gospodarstwa rozwojowe nie przejmą gruntów i nie zwiększą swoich zasobów produkcyjnych i udziału w rynku. Wskazywano na rozbudowaną konstelację interesów, których realizację zapewniał instrument renty za ziemię³¹. Przeciwnicy ponownego wprowadzenia instrumentu twierdzili, że prowadzi on do likwidacji gospodarstw rodzinnych, podczas gdy głównym założeniem polityki rolnej jest wspieranie tych jednostek. Wskazywano na zasadność odwołania się do środków alternatywnych – szkolenia, premie z tytułu oddania ziemi – czasem skuteczniejszych, a obciążających budżet w mniejszym stopniu. Za egzystencją małych jednostek produkcyjnych opowiadała się, między innymi, partia Zielonych (*die Grünen*).

Postulaty poprawy skuteczności świadczenia rentowego za ziemię zostały częściowo uwzględnione w regulacji ustawy o wspieraniu zaprzestania działalności rolniczej z 1989 r., będącej przedmiotem rozważań w dalszej części rozdziału.

2.2. Renta z tytułu zaprzestania produkcji (*Produktionsaufgaberente*) i wyrównanie pieniężne (*Ausgleichsgeld*)

Po rezygnacji ze stosowania instrumentu rent za przekazanie ziemi, głównie na skutek obciążeń budżetu federalnego, możliwość ubiegania się przez producenta rolnego o odpowiednie świadczenie rentowe istniała na podstawie ustawy o wspieraniu zaprzestania działalności rolniczej (*Gesetz zur Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit* – FELEG) z 1989 r.³² Ustawa, która – z jednej strony – bazowała w znacznej mierze na przepisach obowiązujących poprzednio, z drugiej strony uwzględniała aktualny kierunek rozwoju wspólnej polityki rolnej Wspólnoty Europejskiej, uprawniała do ubiegania się o dwa rodzaje świadczeń:

29 Tamże, s. 39

30 Tamże, s. 12.

31 Tamże, s. 36 i nast.

32 Ustawa z dnia 21 lutego 1989 r., BGBl I, s. 233, ostatnio zmieniona ustawą z dnia 18 grudnia 2007 r., BGBl I, s. 2984.

rentę z tytułu zaprzestania produkcji (*Produktionsaufgaberente*), wypłacaną producentowi rolnemu na podstawie § 1 ustawy, oraz tzw. wyrównanie pieniężne wypłacane członkom rodziny i pracownikom najemnym (*Ausgleichsgeld*) na podstawie § 9 ustawy. Było to konsekwencją inkorporowania do prawa niemieckiego przepisów wspólnotowych, przyznających świadczenie pieniężne także robotnikom rolnym pracującym w likwidowanym gospodarstwie rolnym. Konstrukcja obu świadczeń była zbliżona do renty za przekazanie ziemi, jeżeli chodzi o wypełnianie przez nich funkcji na płaszczyźnie strukturalnej. W kwestii finansowania główna różnica w porównaniu z rentą za przekazanie ziemi sprowadzała się do tego, że część kosztów stosowania instrumentów pokrywana była z budżetu Wspólnoty Europejskiej. Było to konsekwencją tego, że ustawa z 1989 r. wydana została w celu wykonania aktów prawa wspólnotowego – rozporządzenia nr 1096/88, a później rozporządzenia nr 2079/92. Ustawa o wspieraniu zaprzestania działalności rolniczej była regulacją posiadającą moc prawną na terenie całej Federacji Niemieckiej.

Nowa regulacja uwzględniała przede wszystkim postulat obniżenia dolnej granicy wiekowej producentów rolnych ubiegających się o świadczenie rentowe. Przepis § 1 ustawy stanowił, że do ubiegania się o rentę z tytułu zaprzestania produkcji uprawnieni są producenci rolni, którzy ukończyli 55. rok życia lub 53. rok życia, jeżeli są niezdolni do wykonywania zawodu i którzy przez okres 15 lat uiszczali składki na ubezpieczenie społeczne rolników. Warunek ciągłości pięciu lat uiszczania składek dotyczył okresu przed złożeniem wniosku o rentę. Podstawowym warunkiem było przekazanie użytków rolnych (*Abgabe*) lub wyłączenie ich z produkcji (*Stilllegung*). Druga ze wspomnianych alternatyw przeznaczenia gruntów została wprowadzona na podstawie odpowiednich, pojawiających się w okresie wydania ustawy, regulacji prawa wspólnotowego dotyczących wyłączenia gruntów z produkcji. Przekazywane użytki rolne (*Flächen*), określone przez ustawę jako przedmiot przekazania, musiały być „wykorzystywane” w okresie pięciu lat przed ich przekazaniem; warunek ten uważano za spełniony także w przypadku, gdy w okresie wspomnianych pięciu lat użytki były wyłączone z produkcji. Z kręgu uprawnionych ustawa wyłączała osoby pobierające świadczenia z tytułu wyłączenia gruntów rolnych z produkcji na podstawie przepisów prawa wspólnotowego. Grunty wyłączone z produkcji mogły zostać zalesione lub poddane działaniom mającym na celu ochronę środowiska. Zgodnie z § 3 ustawy, alternatywą wyłączenia gruntów z produkcji było przekazanie ich przedsiębiorstwu rolnemu, osobie posiadającej odpowiednie kwalifikacje gwarantujące prowadzenie gospodarstwa rolnego oraz osobie prawnej prawa prywatnego lub publicznego, do której działalności należały działania skierowane na poprawę struktur rolnych. Warunek przekazania nie został spełniony, gdy nastąpiło ono na rzecz zstępnego w linii prostej lub małżonka. Regulacja zrezygnowała z wymogu, by działalność rolnicza stanowiła dla producenta rolnego główne źródło dochodu. Renta składała się ze świadczenia stałego i dodatku z ty-

tułu wyłączonych z produkcji gruntów, który wynosił 76,70 euro za hektar na rok, a w przypadku wyłączenia gruntów wykorzystywanych wcześniej do działalności ogrodniczej lub uprawy winorośli 306,80 za hektar/rok. Renta była wypłacana do momentu nabycia przez rolnika prawa do świadczeń z zabezpieczenia społecznego rolników. Dodatki za wyłączone z produkcji hektary były wypłacane przez okres wyłączenia gruntów z produkcji.

Wyrównanie pieniężne (*Ausgleichsgeld*) przysługiwało natomiast pracownikom i członkom rodziny rolnika, których zatrudnienie ustało na skutek przekazania gospodarstwa rolnego lub wyłączenia gruntów z produkcji. Wymagany czas pracy w likwidowanym gospodarstwie musiał wynosić 90 miesięcy kalendarzowych, przypadających na 120 miesięcy kalendarzowych przed złożeniem wniosku. Granice wiekowe ustawodawca określił na identycznym poziomie, jak w przypadku producenta rolnego; wymogiem było ukończenie przez pracownika lub członka rodziny 55 lat lub 53 lat, gdy był on niezdolny do wykonywania działalności zawodowej. Wyrównanie pieniężne wynosiło 65% średnich zarobków brutto otrzymywanych przez zainteresowanego przed likwidacją gospodarstwa rolnego i było wypłacane do momentu nabycia przez niego prawa do świadczeń z zabezpieczenia społecznego rolników.

Wszystkie trzy programy – renta za przekazanie ziemi (*Landabgaberrante*), renta z tytułu zaprzestania produkcji (*Produktionsaufgaberrante*) oraz wyrównanie pieniężne (*Ausgleichsgeld*) – z założenia były ograniczone czasowo i miały spełniać podobny cel: umożliwić zaprzestanie działalności rolniczej przez producenta rolnego w zamian za świadczenie finansowe i w ten sposób wpływać na korzystne kształtowanie struktur rolnych poprzez uwolnienie gruntów rolnych i przekazanie ich producentom prowadzącym gospodarstwa rozwojowe. U ich podstaw leżało przyspieszenie przekazywania gospodarstw rolnych, co było warunkiem uzyskania renty.

Obowiązująca obecnie w Niemczech ustawa o zabezpieczeniu społecznym rolników z 1994 r. przewiduje wypłatę renty za przekazanie ziemi jedynie w przypadku osób, które na podstawie obowiązującego wcześniej systemu uzyskały uprawnienie do świadczenia (tzw. *Bestandsfälle*). Oznacza to, iż obecnie świadczenie może być wypłacone jedynie wdowom lub wdowcom po producentach rolnych pobierających przed śmiercią rentę za przekazanie ziemi, przy spełnieniu ustawowych warunków. Zgodnie z § 121 ALG, w przypadku śmierci rolnika pobierającego rentę za ziemię, która miała miejsce po 31 grudnia 1994 r., renta przysługuje wdowie lub wdowcowi po nim, jeżeli powtórnie nie zawarł związku małżeńskiego i jeżeli nie jest rolnikiem. Zgodnie z § 122 ALG, w przypadku śmierci uprawnionego do renty za przekazanie ziemi po 31 grudnia 1994 r. renta wypłacana jest małżonkowi do końca trzeciego miesiąca następującego po śmierci uprawnionego w wysokości przysługującej

osobie pozostającej w związku małżeńskim. W przypadku pobierania renty 31 grudnia 2001 r. (ostatnim dniu przed wprowadzeniem euro dnia 1 stycznia 2002 r.), została ona przeliczona na euro zgodnie z postanowieniami § 122 pkt 2) ALG. Także wypłata renty z tytułu zaprzestania produkcji oraz wypłata wyrównania pieniężnego następują jedynie w przypadku osób, które na podstawie obowiązującego wcześniej systemu uzyskały uprawnienie do świadczenia. Wypłata wszystkich trzech świadczeń należna jest członkom rodziny jedynie w przypadku śmierci uprawnionego.

3. Skuteczność świadczeń rentowych z punktu widzenia przemian strukturalnych w rolnictwie niemieckim

W początkowej fazie przemian dokonujących się w rolnictwie niemieckim ustawodawca udostępnił rolnikom instrument realizujący podwójną funkcję: socjalną – jako komponent systemu zabezpieczenia społecznego oraz funkcję strukturalną – jako element wspierania rozwoju struktur rolnych. Do czasu wprowadzenia piątej ustawy zmieniającej GAL w 1971 r. system rent za przekazanie ziemi nie cieszył się w Niemczech dużym zainteresowaniem rolników. Przyczyną tego było udostępnienie go jedynie producentom rolnym prowadzącym małe gospodarstwa rolne. Dodatkową rolę odgrywało tu niedoinformowanie rolników o możliwości przejścia na rentę w zamian za przekazanie gospodarstwa rolnego na cele poprawy struktur rolnych³³. Sytuacja zmieniła się po 1971 r., kiedy o rentę mogli ubiegać się właściciele większych gospodarstw rolnych, dla których instrument był bardziej atrakcyjny. Znacznie wzrosła liczba dużych gospodarstw rolnych przekazywanych w zamian za rentę. Na skorzystanie z uprawnienia do renty wpływała też obecność następcy. Badania wykazały, że większe gospodarstwa rolne, posiadające następcę, rzadko były oddawane w ramach omawianego instrumentu. Dużą rolę odgrywała też tradycja, która nakazywała pozostawienie ziemi w rodzinie, co widoczne było przykładowo w Bawarii³⁴. Spośród 100 160 rolników prowadzących działalność w gospodarstwach rolnych o powierzchni ok. 20–25 ha na początku lat 70. tylko 9% zamierzało skorzystać z instrumentu renty za przekazanie ziemi. Instrument cieszył się większym powodzeniem w landach północnych niż południowych, a rolnicy często w ostatniej chwili decydowali się na skorzystanie z instrumentu³⁵. Zgodnie z przeprowadzonymi badaniami, bariery w skorzystaniu z instrumentu związane były z trudnością ze spełnieniem ustawowych warunków, osobistym nastawieniem rolników oraz, o czym była mowa wyżej, z obecnością następcy–dziedzica, dla którego często prowadzenie gospodarstwa, nawet jako działalność dodatkowa, było bardziej opłacalne niż przekazanie go przez poprzednika w zamian za emeryturę. Tendencja

33 E. Lienau, *Möglichkeiten und Grenzen ...*, s. 19.

34 Tamże, s. 28.

35 Tamże, s. 36.

ta była szczególnie silna na południu Niemiec, gdzie dużą rolę odgrywa tradycja³⁶. Przykładowo w Bawarii częste były przypadki, gdzie młodzi rolnicy gotowi byli prowadzić działalność rolniczą nawet w małych gospodarstwach rolnych.

W 1971 r. wcześniejszą emeryturę przyznano ok. 7,5 tys. rolnikom, podczas gdy w 1972 r. ok. 9 tys. rolnikom. W kolejnych latach spodziewano się wzrostu liczby zainteresowanych. O ile do połowy lat 70. instrument cieszył się zainteresowaniem rolników, szczególnie po dokonanej liberalizacji warunków jego uzyskania w kolejnych ustawach, o tyle w latach następnych zainteresowanie nim spadło.

Do lipca 1973 r. złożono ponad 34 tys. wniosków o rentę, a w wyniku jej przyznania zlikwidowano ok. 25 tys. gospodarstw rolnych o powierzchni mniejszej niż 10 ha. W ten sposób uwolniono ponad 216 tys. ha gruntów rolnych. Początkowo średnia wielkość przekazywanego gospodarstwa wynosiła ok. 5 ha, następnie zwiększyła się do 10 ha. Większość uwolnionych w ten sposób gruntów przeszła na rzecz właścicieli gospodarstw o powierzchni przekraczającej 10 ha³⁷. Przewidywano, że w 1983 r. liczba zlikwidowanych gospodarstw rolnych sięgnie 95 tys., a wielkość uwolnionych gruntów będzie wynosiła 1 mln ha. Analiza skorzystania z instrumentu w dwóch regionach: Kitzingen i Göttingen pokazała, że w wyniku jego zastosowania wzrosła liczba gospodarstw rolnych średnio odpowiednio o 26% i 31%, a dochód gospodarstw, które przejęły grunty wzrósł odpowiednio do 20% i 40%. W pierwszych latach stosowania instrumentu panowało przekonanie o jego pozytywnych skutkach strukturalnych i socjalnych dla pojedynczych gospodarstw. Podkreślano, że przewyższają one wyłożone na instrument środki³⁸.

36 Tamże, s. 38.

37 Zob. W. Altkrüger, Die Landabgaberente als Struktur- und sozialpolitisches Instrument..., s. 60 i nast.

38 Tamże, s. 62.

Early retirement scheme in German law

Summary

Early retirement scheme (Landabgaberente) has a long tradition in German law and was in operation in Germany until 2006. Its original construction is worth deeper analysis, which could be significant for the doctrine of law. The German law provides for a range of obligatory conditions, which must be fulfilled in order for a farmer to be granted an early retirement. The most interesting provisions which characterise the instrument in German law are the short period of time foreseen for application of the instrument, the variety of legal forms of land transfer, the special regulation for disabled farmers, the obligatory transfer for the purpose of improvement of agricultural structures as well as accessibility of the land for promising and well-operating agricultural holdings. Farmers fulfilling the necessary conditions have a claim for the scheme, and thus granting of financial assistance can not be limited by the State financial means currently at the disposal. The effectiveness of the early retirement scheme in Germany was reinforced by supplementary instruments such as the production-giving-up-pension (Produktionsaufgaberente) and the compensation aid (Ausgleichgeld).

Posiadanie gruntów rolnych jako warunek nabycia prawa do płatności bezpośrednich

1. Wprowadzenie

Jedną z konsekwencji akcesji Polski do UE było uzyskanie dostępu przez polskich beneficjentów do instrumentów wsparcia bezpośredniego w postaci płatności. Wobec faktu, że nowe państwa członkowskie przy ustaleniu wysokości płatności nie mogły odnosić się do okresu referencyjnego 2000–2002, podział płatności nastąpił w oparciu o spełniającą kryteria kwalifikacyjne powierzchnię posiadanych gruntów rolnych. Państwa przystępujące, w tym Polska, przyznały rolnikom płatności w oparciu o model jednakowej premii na podstawie ilości posiadanych gruntów, z dodatkowymi elementami wsparcia (System Jednolitej Płatności Obszarowej – SAPS). W ramach tego systemu rolnicy otrzymują wsparcie z budżetu unijnego do posiadanej powierzchni użytków rolnych, utrzymywanych w dobrej kulturze rolnej z uwzględnieniem wymogów ochrony środowiska. Nie jest natomiast wymagane prowadzenie produkcji rolnej na użytkach objętych płatnościami. Sam fakt posiadania gruntów rolnych, nie zaś tytuł prawny do nich, okazuje się zatem podstawową przesłanką uprawniającą do płatności.

Niniejsze opracowanie stanowi próbę analizy przesłanek uzyskania jednolitych płatności obszarowych, ze szczególnym uwzględnieniem regulacji dotyczącej wymogu posiadania gruntów rolnych objętych wnioskiem o przyznanie płatności¹. Z uwagi na ramy niniejszego opracowania, pominięta została natomiast regulacja dotycząca płatności uzupełniających oraz innych płatności i form pomocy przewidzianej w ustawie z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego². Celem rozważań podjętych w artykule jest określenie za-

1 Przeniesienie posiadania gruntów rolnych w wyniku spadkobrania i związane z tym następstwo proceduralne w sprawie o przyznanie jednolitych płatności obszarowych i płatności uzupełniających zostało szerzej omówione w opracowaniu J. Bieluk, D. Łobos–Kotowska, Przeniesienie posiadania gruntów rolnych w wyniku spadkobrania a prawo do płatności, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 1(3), s. 77–97 oraz w J. Bieluk, D. Łobos–Kotowska, Ustawa o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego. Komentarz, Warszawa 2008, s. 127–142.

2 Dz.U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1051 z późn. zm.; zwana dalej u.p.b.

kresu pojęcia posiadania jako warunku uzyskania płatności oraz, w tym kontekście, skutków prawnych posiadania gruntów rolnych. Jednocześnie przedstawione zostanie orzecznictwo sądownoadministracyjne, wybrane pod kątem pewnych problemów terminologicznych, które pojawiają się na styku prawa administracyjnego i cywilnego. Problematyka podjęta w artykule jest stosunkowo złożona, znajduje się bowiem na styku sfery publicznoprawnej i prywatnoprawnej. Z jednej strony uwzględnić bowiem należy charakter prawny płatności i jednoznaczne przypisanie ich przez doktrynę i orzecznictwo do sfery administracyjnoprawnej³, z drugiej natomiast należy mieć na względzie posługiwanie się przez ustawodawcę pojęciami z zakresu prawa cywilnego, co z kolei zmusza do szczegółowej analizy tych przepisów przy zastosowaniu różnych zakresów terminologicznych dla oceny adekwatności zastosowanych konstrukcji w kontekście administracyjnoprawnym. Wzajemna interakcja rozwiązań administracyjnych oraz cywilnych powoduje, iż zmieniają się zakresy niektórych pojęć w obu gałęziach prawa.

Do podjęcia i zarysowania wskazanej problematyki upoważnia kilkuletni okres obowiązywania u.p.b. oraz orzecznictwo sądów administracyjnych, które stanowi podstawę szczegółowych rozważań.

2. Posiadanie jako przesłanka nabycia prawa do płatności

2.1. Przesłanki nabycia uprawnień do płatności

Postępowanie w sprawie przyznania jednolitej płatności obszarowej prowadzone jest na wniosek rolnika, który spełnia łącznie następujące przesłanki (art. 7 u.p.b.):

- a) posiada w dniu 31 maja danego roku grunty rolne, wchodzące w skład gospodarstwa rolnego, o łącznej powierzchni działek rolnych nie mniejszej niż 1 ha⁴;
- b) utrzymuje wszystkie grunty rolne zgodnie z normami, tj. w dobrej kulturze rolnej przy zachowaniu wymogów ochrony środowiska⁵, przez cały rok kalendarzowy, w którym został złożony wniosek;

3 Zarówno przez doktrynę jak i orzecznictwo, por. J. Bieluk, D. Łobos–Kotowska, Ustawa o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego. Komentarz, Warszawa 2008 oraz wskazana tam literatura i orzecznictwo, J. Bieluk, Charakter prawny płatności w systemie wsparcia bezpośredniego, (w:) Obrót gospodarczy w prawie rolnym, pod. red. B. Jeżyńskiej, Lublin 2009, s. 205–218 oraz wskazana tam literatura i orzecznictwo.

4 Powierzchnia określona dla Polski w załączniku XX do rozporządzenia nr 1973/2004. Pojęcia działki ewidencyjnej, bez względu na znajdujący się na niej rodzaj użytku rolnego, nie można utożsamiać z pojęciem działki rolnej, por. E. Kremer, Głosa do wyroku NSA z dnia 9.01.2008 r. (sygn. akt II GSK 295/07), „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 1, s. 158–162. Sąd w głosowanym wyroku stwierdził, że jeżeli dane z ewidencji gruntów są aktualne, a ich powierzchnia została podana zgodnie z ewidencją we wniosku o przyznanie płatności, wówczas nawet ustalenie ich mniejszej powierzchni w należycie udokumentowany sposób powinno być oceniane jako niezawinione złożenie takiego wniosku w rozumieniu art. 44 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 2419/2001 z dnia 11.12.2001 r.

5 Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 12.03.2007 r. w sprawie minimalnych norm, Dz.U. Nr 46, poz. 306, z późn. zm.

- c) przestrzega wymogów przez cały rok kalendarzowy, w którym został złożony wniosek o przyznanie płatności;
- d) został mu nadany numer identyfikacyjny w trybie przepisów o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności⁶.

Przesłanki te zostały określone zgodnie z art. 35 Rozporządzenia Rady (WE) Nr 73/2009 z 19 stycznia 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003⁷. Powołany przepis wskazuje, że *rolnik zgłasza działki, które odpowiadają kwalifikującym się hektarom powiązanych z każdym uprawnieniem do płatności. Z wyjątkiem przypadku działania siły wyższej lub okoliczności nadzwyczajnych działki te pozostają w posiadaniu rolnika w dniu określonym przez państwo członkowskie (...)*. Państwom członkowskim pozostawiona została natomiast swoboda w zakresie określenia zasad i trybu przyznawania płatności w ustawach kompetencyjnych, jaką w naszym porządku prawnym jest u.p.b.⁸, w szczególności w zakresie określenia charakteru prawnego korzystania z gruntu rolnego, który uprawnia do płatności⁹.

W prawie polskim zasadniczą przesłanką warunkującą otrzymanie płatności, stosownie do art. 7 u.p.b., jest również *posiadanie* gruntu rolnego przez wnioskodawcę. Uwaga autorów poświęcona zostanie zatem tej właśnie przesłance. Dla szczegółowego określenia instytucji prawnej konieczne jest jednak nadanie jej znaczenia przy łącznym spełnieniu warunków określonych w u.p.b. przez wnioskodawcę.

6 Ustawa z dnia 18.12.2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, Dz.U. z 2004 r., Nr 10, poz. 76. z późn. zm. por. A. Staniewska, Z problematyki kontroli związanej z płatnościami bezpośrednimi do gruntów rolnych w Polsce, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1, s. 57–72.

7 Dz.U. L. 30 z 31.01.2009 r.

8 Na szczególny charakter postępowania w sprawach o przyznanie płatności uwagę zwróciła E. Kremer, Szczególne zasady postępowania administracyjnego obowiązujące w sprawach prowadzonych przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2008, nr 5, s. 36–47, a także D. Łobos–Kotowska, Płatności do gruntów rolnych i płatność cukrowa – wybrane zagadnienia proceduralne, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2, s. 109–125 oraz J. Bieluk, D. Łobos–Kotowska, Ustawa o płatnościach..., s. 48–55.

9 Rozporządzenie to zastąpiło rozporządzeniem Rady (WE) z dnia 29.09.2003 r., ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001, Dz.U. L. 270 z 21.10.2003, s. 1. Powołane rozporządzenie w art. 143b wskazywało, że płatność może zostać przyznana dla obszaru użytków rolnych będących w dyspozycji rolnika wnioskującego o płatność.

2.2. Pojęcie posiadania w kodeksie cywilnym

U.p.b. nie definiuje *posiadania*. Należy jednak zauważyć, iż dla określenia przesłanek nabycia uprawnienia do płatności ustawodawca użył pojęć ze sfery prawa prywatnego, pomimo że płatności bezpośrednio należą do sfery prawa publicznego. Są to prawa majątkowe, których źródłem jest decyzja administracyjna, a normatywną podstawą ich przyznania są przepisy prawa administracyjnego. Stosunek łączący rolnika z ARiMR jest stosunkiem administracyjnym, w którym brak autonomiczności podmiotów. Agencja w drodze decyzji administracyjnej kształtuje sytuację prawną rolnika, rozstrzygając w sposób władczy o przyznaniu lub odmowie przyznania płatności, przy uwzględnieniu ustawowych przesłanek. Bezpośrednie odwołanie się do definicji posiadania z kc. wymaga więc głębszej analizy, szczególnie wobec treści art. 7 u.p.b., który statuuje dodatkowe przesłanki warunkujące uzyskanie płatności. Na gruncie u.p.b. nadają one *posiadaniu* zakres znaczeniowy odmienny od cywilnoprawnego.

Zgodnie z treścią art. 336 kc. *posiadaczem rzeczy jest zarówno ten, kto nią faktycznie włada jak właściciel (posiadacz samoistny), jak i ten, kto nią faktycznie włada jak użytkownik, zastawnik, najemca, dzierżawca lub mający inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad cudzą rzeczą (posiadacz zależny)*. Ustawodawca w przesłance ujętej w art. 7 ust. 1 pkt 1 u.p.b. posługuje się pojęciem posiadania w cywilnoprawnym znaczeniu. Odwołanie do cywilnoprawnych konstrukcji prawnych znajduje się również w art. 7 ust. 6 u.p.b. W powołanym przepisie ustawodawca uregulował zbieg tytułów do wystąpienia z wnioskiem o płatność stanowiąc, że *w przypadku gdy działka rolna stanowi przedmiot posiadania samoistnego i posiadania zależnego, płatności obszarowe przysługują posiadaczowi zależnemu*. Powołana regulacja wyraźnie wskazuje na odwoływanie się ustawodawcy do pojęć użytych w kodeksie cywilnym. Podobnie sądy administracyjne w orzecznictwie wielokrotnie podkreślały, że *ustawodawca wskazując na posiadanie, jako ustawową przesłankę warunkującą rozpoznanie wniosku, odnosi to pojęcie do posiadania w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego*¹⁰.

Zgodnie ze stanowiskiem przyjętym w doktrynie prawa cywilnego i orzecznictwie, posiadanie to stan faktycznego władztwa nad rzeczą. Podkreśla się, że posiadanie występuje przy równoczesnym istnieniu dwóch elementów: elementu fizycznego władania rzeczą, określanego jako *corpus possessionis* oraz elementu psychicznego *animus rem sibi habendi*, rozumianego jako zamiar władania rzeczą dla siebie¹¹. Element fizycznego władztwa nad rzeczą pozwala na korzystanie z rzeczy w szczególności w taki sposób, jak to mogą czynić osoby, którym przysługują

10 Por. wyrok NSA z dnia 14.06.2007 r., II GSK 53/07, LEX nr 338442.

11 Por. J. Gołaczyński (w:) System Prawa Prywatnego, t. 4, Prawo rzeczowe, red. E. Gniewek, s. 3 i nast.; E. Skowrońska–Bocian, (w:) Kodeks cywilny. Komentarz. Red. K. Pietrzykowski, t. I, Warszawa 2008, s. 875 i nast.; J. Ignatowicz, (w:) Kodeks cywilny. Komentarz, t. 1, red. J. Ignatowicz, Warszawa 1972, s. 768–769.

je do rzeczy określone prawo i polega na fizycznym opanowaniu rzeczy. Władztwo faktyczne musi być stanem trwałym, co oznacza, że związek posiadacza z rzeczą nie może wyrażać się w jednorazowym lub nawet sporadycznym zawładnięciu rzeczą, lecz polegać powinien na możliwości korzystania z niej przez czas nieokreślony¹². Element psychiczny posiadania – zamiar władania rzeczą dla siebie (*animus rem sibi habendi*) – określany jest jako czynnik woli. Zgodnie z przeważającą w doktrynie koncepcją obiektywną, przejawia się on w obiektywnych działaniach podejmowanych przez posiadacza. Brak któregokolwiek z wyżej wymienionych elementów posiadania powoduje brak możliwości przydania konkretnemu stanowi faktycznego przymiotu posiadania.

Posiadanie jest stosunkiem rzeczowym, o naturze prawnej, która jest przedmiotem licznych kontrowersji w literaturze. Nie podejmując szczegółowych rozważań w tym zakresie, gdyż przekraczają one zasadniczo zakres niniejszego opracowania, należy wskazać jedynie na dwie zarysowane w literaturze grupy poglądów. Według pierwszej z nich posiadanie jest prawem podmiotowym lub ekspektatywą prawa¹³. Zgodnie z drugim poglądem posiadanie jest jedynie stanem faktycznym¹⁴. Ten drugi pogląd należy uznać za dominujący w polskiej literaturze. Ponadto SN wskazał, że posiadanie jest stanem faktycznym polegającym na faktycznym władztwie, przez które rozumie się samą możliwość władania rzeczą. Efektywne, w sensie gospodarczym, korzystanie z rzeczy nie jest więc konieczną przesłanką posiadania¹⁵. W tym zakresie posiadanie ujęte w przepisach u.p.b., w powiązaniu z innymi przesłankami określonymi w art. 7, nie jest wystarczające dla pozytywnego rozstrzygnięcia w sprawie przyznania płatności, należy bowiem mieć na względzie pozostałe przesłanki określone w art. 7 ust. 1.

Ponadto w doktrynie występuje szereg klasyfikacji posiadania. Niektóre z nich wywodzą się z konkretnych przepisów prawa cywilnego. U.p.b. odnosi się do podziału posiadania na samoistne i zależne, który zawarty jest wprost w art. 336 kc. Istota posiadania samoistnego sprowadza się do wykonywania uprawnień, które składają się na prawo własności. Posiadacz włada rzeczą samodzielnie bezpośrednio lub pośrednio, we własnym imieniu i z reguły we własnym interesie. Cechą posiadania samoistnego jest faktyczna możliwość władania rzeczą w sposób, do jakiego uprawniony jest właściciel¹⁶. Od posiadania samoistnego kc. odróżnia posiadanie zależne, polegające na faktycznym wykonywaniu uprawnień składających się na inne prawo, dające władztwo nad cudzą rzeczą. Posiadacz zależny włada zatem rze-

12 Por. wyrok NSA z dnia 16 grudnia 1998 r., I SA 339/98, LEX nr 44548.

13 Takie stanowisko prezentował m.in. A. Stelmachowski, *Istota i funkcja posiadania*, Warszawa 1958 r., s. 41 i n.

14 A. Kunicki, (w:) *System Prawa Cywilnego*, t. 2, *Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk, 1977, s. 839 i n. oraz powołana tam obszerna literatura.

15 Por. wyrok SN z 16.06.1972 r., III CRN 121/72, LEX nr 7096, podobny pogląd wyraził St. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego Księga druga Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 1996, s. 378.

16 Postanowienie SN z 7.05.1986 r., III CRN 60/86, OSN 1987, nr 9, poz. 138.

czą w sposób bezpośredni lub pośredni, lecz podporządkowany posiadaczowi samostnemu.

Zarówno posiadanie samoistne, jak i zależne może być posiadaniem bezprawnym lub prawnym. Posiadanie jest elementem wielu praw podmiotowych: własności, użytkowania wieczystego, użytkowania. Władztwo faktyczne nad rzeczą może zatem stanowić przejaw przysługiwania takiego prawa, a może także być jedynie stanem faktycznym w sytuacji, gdy prawo wykonywane faktycznie przez posiadacza służy innemu podmiotowi¹⁷. Również na gruncie u.p.b. przesłanka posiadania jest spełniona niezależnie od tego, czy posiadaczowi przysługuje tytuł prawny, z którego wynika uprawnienie do władania gruntem rolnym. Istnienie tego tytułu, wywołującego skutki w zakresie regulowanym prawem cywilnym, nie przesądza o spełnieniu przesłanki posiadania ani w sferze prawa cywilnego, ani na gruncie u.p.b.

2.3. Pojęcie posiadania w u.p.b.

Zgodnie z art. 7 u.p.b. wymagane jest posiadanie przez rolnika gruntów na dzień 31 maja danego roku. W u.p.b. ustawodawca nie sformułował odrębnej definicji posiadania. Jest to natomiast pojęcie mające ugruntowane znaczenie w prawie cywilnym. Nie ma zatem powodu, dla którego inaczej niż w kodeksie cywilnym należałoby ten termin interpretować¹⁸. Spełnienie przez wnioskodawcę przesłanki posiadania w rozumieniu kc. jest konieczne, ale stanowi dopiero punkt wyjścia do rozstrzygnięcia w sprawie przyznania prawa do płatności. Wypełnienie warunku posiadania w rozumieniu art. 336 kc., ujętego w art. 7 ust. 1 pkt 1, nie jest wystarczające. Kryteria wskazane w art. 7 ust. 1 u.p.b., warunkujące uzyskanie prawa do płatności do gruntów, są bowiem szersze. Ze względu na cel regulacji wprowadzono dodatkowe warunki, które znacznie zwiększają wymagania stawiane rolnikom. Posiadanie w rozumieniu u.p.b., dające uprawnienia do uzyskania płatności do gruntów, okazuje się być pojęciem bardziej złożonym niż w prawie cywilnym. Aby uzyskać uprawnienie do płatności, nie wystarczy być posiadaczem w dniu 31 maja danego roku, ale należy również *utrzymywać wszystkie grunty rolne zgodnie z normami oraz przestrzegać wymogów przez cały rok kalendarzowy*. Normy te zostały określone przez Polskę w powoływanym już rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12.03.2007 r. w sprawie minimalnych norm. Zasadą podstawową jest utrzymywanie gruntów w dobrej kulturze rolnej, zgodnie z wymogami ochrony środowiska. Reguła ta dotyczy wszystkich gruntów rolnych, a w szczegó-

17 Por. np. J. Ignatowicz (w:) Kodeks cywilny. Komentarz, t. 1, Warszawa 1972, s. 772 i n.; A. Kunicki, (w:) System Prawa Cywilnego, t. II, Wrocław–Warszawa–Kraków 1977, s. 837; E. Gniewek, Kodeks cywilny. Komentarz, 2001, s. 784 i n.

18 Por. wyrok NSA z 16.04.2009 r., II GSK 842/08: Wobec braku sformułowania oddzielnych definicji „posiadania gospodarstwa rolnego” na potrzeby rozdziału pomocy finansowej dla rolnictwa oraz z uwagi na posługiwanie się tym pojęciem we wszystkich powołanych aktach prawnych dotyczących pomocy dla rolnictwa, sięgnąć należy do powołanej już wyżej ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, regulującej instytucję posiadania.

ności gruntów, które nie są już wykorzystane do celów produkcyjnych¹⁹. U.p.b. stawia ponadto wymóg spełnienia wskazanych norm przez cały rok kalendarzowy. Posiadanie, które warunkuje uzyskanie uprawnienia do płatności, powinno mieć zatem charakter ciągły (terminowy, powinno trwać co najmniej przez cały rok kalendarzowy lub bezterminowy)

Pojęcie posiadania, którym posłużył się ustawodawca w u.p.b., jest zatem węższe od pojęcia kodeksowego. Aby uzyskać prawo do płatności, konieczne jest spełnienie przesłanki posiadania w rozumieniu kodeksu cywilnego (posiadania samoistnego lub zależnego), ale nie jest to warunek wystarczający. U.p.b. wprowadza rodzaj kwalifikowanego posiadania polegającego na faktycznym, rolniczym wykorzystywaniu gruntu. Przepisy kodeksu cywilnego należy zatem traktować jako punkt wyjścia do analizy, czy posiadacz w danym wypadku odpowiada warunkom do uzyskania płatności. Dopiero w przypadku, gdy wnioskujący o płatności spełnia wymogi kodeksowe, kontroli podlega charakter ciągły tego posiadania oraz wykonywanie wymaganych przepisami rozporządzenia czynności w stosunku do gruntu. Na taką wykładnię posiadania wielokrotnie wskazywały w swoich orzeczeniach sądy administracyjne²⁰. NSA w wyroku z 21.04.2009 r. określił to następująco: *Element fizycznego władztwa nad rzeczą można określić jako zjawisko polegające na tym, że pewna osoba (podmiot) znajduje się w sytuacji, która pozwala jej na korzystanie z rzeczy w szczególności w taki sposób, jak to mogą czynić osoby, którym przysługuje do rzeczy określone prawo, dzięki czemu „to, co uprawnionemu wolno, to posiadacz faktycznie może”*. Czynnikiem faktycznego władztwa polega zatem na odpowiednim fizycznym opanowaniu rzeczy. Władztwo faktyczne musi być stanem trwałym, co oznacza, że związek posiadacza z rzeczą nie może wyrażać się w jednorazowym lub nawet sporadycznym zawładnięciu rzeczą, lecz w możliwości korzystania z niej przez czas nieokreślony²¹.

Ponadto ustawodawca rozstrzygnął problem zbiegu uprawnienia do płatności w przypadku, gdy działka rolna stanowi przedmiot posiadania samoistnego i zależnego. Płatność przysługuje wówczas posiadaczowi zależnemu, a zatem rolnikowi, który faktycznie utrzymuje zgodnie z normami grunty rolne kwalifikujące się do płatności. W przypadku, gdy jest kilku posiadaczy zależnych – na przykład w przypadku poddzierżawienia gruntów rolnych, decyduje przesłanka kwalifikowanego

19 Wymogi dobrej kultury rolnej w rozporządzeniu w sprawie minimalnych norm zostały odrębnie określone dla poszczególnych rodzajów gruntów rolnych: gruntów ornych, łąk i pastwisk, zagajników o krótkiej rotacji.

20 Por. wyrok NSA z 14.06.2007 r., II GSK 53/07, LEX nr 338442; por. też wyrok NSA z dnia 16.11.2006 r., II GSK 177/06, LEX nr 287927 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 8.11.2005 r., IV SA/Wa 1524/05, LEX nr 203727. Dobitnie stwierdził to WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 12.07.2004 r. (sygn. akt II SA/Bk 718/04, opubl. na stronie www.bialystok.wsa.gov.pl), w którym stwierdził, iż dopłaty nie są przewidziane dla właścicieli, którzy dysponują jedynie tytułem własności, nie zajmując się natomiast produkcją rolną.

21 Por. wyrok NSA z 16 grudnia 1998 r., sygn. akt I SA 339/98, LEX nr 44548, wyrok NSA z 21.04.2009 r., II GSK 852/08, por. też wyrok NSA z 16.04.2009 r., II GSK 842/08, oba orzeczenia opubl. na stronie <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>

posiadania zależnego. Do płatności uprawniony jest ten posiadacz zależny, który rzeczywiście wykonuje określone czynności związane z rolniczym wykorzystywaniem gruntów. Tylko taki posiadacz spełnia warunek posiadania kwalifikowanego.

Ratio legis przyjętego rozwiązania, polegającego na konieczności łącznego spełnienia przesłanek z art. 7 ust. 1 u.p.b., jest w pełni zrozumiałe. Celem płatności jest pomoc rolnikom, którzy rzeczywiście rolniczo wykorzystują będące w ich posiadaniu grunty rolne, a nie tylko są formalnymi posiadaczami gruntów, co do których wnioskuje o płatności. Powyższe rozumienie posiadania potwierdzają też względy wykładni funkcjonalnej. Samo legitymowanie się posiadaniem nie może wystarczyć do pozytywnego rozpatrzenia wniosku o płatności. Niezbędnym warunkiem jest bowiem faktyczne wykorzystywanie posiadanych gruntów rolnych.

Od posiadania odróżnić należy dzierżenie, polegające na władaniu gruntem za kogo innego. Inny jest zatem stan świadomości dzierżyciela (*animus possidendi pro alieno, animus detendi*). W przypadku dzierżenia element *corpus* jest taki sam jak przy posiadaniu (władztwo faktyczne nad rzeczą), ale element *animus* zawiera wolę władania rzeczą za kogo innego. Posiadacz, mimo iż może wykonywać rzeczywiste czynności związane z rolniczym wykorzystaniem gruntów, robi to nie w swoim, ale w cudzym imieniu. Dzierżenie często ma swe źródło w istniejącym między posiadaczem a dzierżycielem stosunku prawnym (umowie o pracę, umowie o wykonywanie usług)²². Dzierżyciel nie jest zatem uprawniony do uzyskania prawa do płatności bezpośrednich, gdyż nie spełnia podstawowego warunku – posiadania.

3. Orzecznictwo

Problemy stosowania przepisów u.p.b. w zakresie spełnienia przesłanek określonych w art. 7 znajdują swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie Wojewódzkich Sądów Administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Orzecznictwo w tym zakresie należy ocenić jako prawidłowe, jednak stosowana terminologia prawnicza zawiera pewne niedociągnięcia. Poniżej zasygnalizowany został, na przykładzie kilku wyroków, problem nie do końca ścisłego używania terminów cywilnoprawnych w postępowaniu administracyjnym.

3.1. Posiadanie bez tytułu prawnego

Pierwszym z poruszonych w wielu orzeczeniach problemem jest wymóg posiadania oparty na tytule prawnym do gruntu. Naczelny Sąd Administracyjny kilkakrotnie powtarzał tezę, iż *decyzje w sprawach dotyczących przyznania płatności, a więc zarówno pozytywne, jak i negatywne, mogą być podejmowane po uprzednim ustaleniu, że producent rolny jest lub nie jest posiadaczem gruntów rolnych*

22 Por. J. Gołaczyński, (w:) System Prawa..., s. 14–15; E. Skowrońska–Bocian (w:) Kodeks cywilny..., s. 88.

zgłoszonych we wniosku. Chodzi o posiadanie samoistne lub zależne w rozumieniu przepisów art. 336–352 kc., a więc o sytuacje powiązane z tytułem prawnym i faktycznym władztwem nad rzeczą²³. Powołana teza jest słuszna, choć zawiera sformułowanie, które może wprowadzić w błąd. Sąd prawidłowo podkreślił, iż pojęcie posiadania użyte na gruncie u.p.b. odwołuje się do definicji posiadania zawartej w kodeksie cywilnym, jednak Sąd niewłaściwie odwołał się do *sytuacji powiązanych z tytułem prawnym*. Podkreślić należy, iż posiadanie (zarówno w rozumieniu kc., jak i w rozumieniu przepisów u.p.b.) jest niezależne od jakiegokolwiek tytułu prawnego. Umowa mająca być podstawą posiadania, wymagana jest jedynie przy przekazaniu gospodarstwa rolnego zgodnie z art. 21 u.p.b., aby zachować prawo do płatności w danym roku. Art. 336 kc. odwołuje się do wzorów zachowań posiadacza zależnego, który to winien władać rzeczą jak *użytkownik, zastawnik, najemca, dzierżawca lub mający inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad cudzą rzeczą*, natomiast nie ma wymogu, aby posiadacz był uprawniony do takiego władania. Aby mieć prawo do płatności, nie jest potrzebne posiadanie zgodne z prawem, wystarczy być posiadaczem oraz wykonywać faktyczne czynności związane z gospodarowaniem ziemią rolniczą. Odwołać się można również do innego wyroku NSA, w którym Sąd wyjaśniał, iż: *w sprawie niniejszej okolicznością prawnie istotną był stan posiadania gospodarstwa rolnego przez A. K., nie zaś ważność umowy dzierżawy. Sąd nie musiał więc zajmować stanowiska wobec użytego przez organ określenia „fikcyjna umowa”, bowiem nie ta okoliczność miała znaczenie dla sprawy. Znaczenie dla uzyskania uprawnienia do dopłat miało, jak wskazano wyżej, posiadanie gruntu rolnego i bycie producentem rolnym, zaś tytuł prawny, który stanowiłby podstawę tego posiadania w istocie nie miał znaczenia w sprawie, bowiem posiadanie nie musi opierać się na żadnym tytule prawnym, a prawo do dopłat nie jest powiązane z prawem do gruntu. Nawet gdyby przyjąć, że doszło do niedopuszczalnego w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym ustalenia, że umowa była nieważna, uchybienie takie nie miałoby wpływu na wynik sprawy*²⁴.

3.2. Charakter prawny posiadania na podstawie przepisów u.p.b.

Wielokrotnie WSA i NSA, posługując się regulacjami cywilnoprawnymi, błędnie używały pojęć z zakresu prawa rzeczowego. Między innymi w wyroku WSA w Warszawie z dnia 8 listopada 2005 r.²⁵, Sąd stwierdził, że nawiązanie do pojęć cywilnoprawnych było konieczne *z uwagi na dotychczasowe ukierunkowanie postępowania dowodowego na kwestię użytkowania spornej działki bez wskazania, czy organom obu instancji chodziło o ustalenia łączące się z oceną posiadania czy*

23 Wyrok NSA z 16.11.2006 r., II GSK 177/06, LEX nr 287927; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 listopada 2006 r., IV SA/Wa 1759/06, LEX nr 329107; wyrok NSA z 26.09.2006 r., II GSK 108/06, LEX nr 317345.

24 Wyrok NSA z 16.04.2009 r., II GSK 842/08, opubl. na stronie <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>

25 Wyrok WSA w Warszawie z 8.11.2005 r., IV SA/Wa 1524/05, LEX nr 203727.

o użytkowanie w rozumieniu art. 252–270 kc., jako ograniczone prawo rzeczowe. Sąd analizując zaskarżone orzeczenie organu niższej instancji, podkreślił uchybienie terminologiczne, związane z używaniem w zaskarżonej decyzji pojęcia *użytkowanie*, które to pojęcie ma określone konotacje cywilnoprawne. Użytkowanie może być bowiem rozumiane jako ograniczone prawo rzeczowe, co w tym przypadku nie odpowiada wykładni funkcjonalnej u.p.b. Użytkowanie (jako ograniczone prawo rzeczowe) nie rodzi bowiem, samo z siebie, skutków w zakresie uzyskania prawa do płatności. Niezbędną przesłanką jest posiadanie gruntu rolnego, i to posiadanie kwalifikowane, polegające na wykonywaniu określonych czynności faktycznych na gruncie. WSA słusznie rozstrzygnął, wskazując na niespójność terminologiczną zaskarżonego orzeczenia, iż chodzi nie o użytkowanie w rozumieniu kc., a o posiadanie faktycznie wykonywane.

Tego rodzaju brak spójności terminologicznej pojawia się również w wyroku WSA w Warszawie z dnia 8.11.2005 r.²⁶, gdzie w tezie orzeczenia Sąd wskazuje, że *pojęcie posiadania gruntów rolnych w rozumieniu ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych (Dz.U. z 2004 r. Nr 6, poz. 40 ze zm.) należy wyklądać jako faktyczne użytkowanie gruntów rolnych.* Sąd posługuje się pojęciem *użytkowanie faktyczne*, które nie należy do języka prawnego czy prawniczego, a pochodzi raczej z języka potocznego. Rozstrzygnięcie Sądu w przedmiotowej sprawie jest prawidłowe. Właściwie został oceniony stan faktyczny, uzasadnienie wyroku wskazuje jednoznacznie, iż Sąd orzekając w sprawie, nie odniósł się do ograniczonego prawa rzeczowego, a analizował spełnienie przez wnioskodawcę przesłanki posiadania w rozumieniu art. 7 u.p.b.²⁷. Jednak użycie w uzasadnieniu pojęcia *faktyczne użytkowanie gruntów rolnych* niepotrzebnie wprowadza chaos terminologiczny. Należy przyjąć, iż pojęciem użytkowania należy się posługiwać w odniesieniu do ograniczonego prawa rzeczowego, zaś analizując u.p.b. należy mieć na względzie posiadanie kwalifikowane przez określone w u.p.b. warunki. Wprowadzenie przez Sąd nowego pojęcia *użytkowania faktycznego* nie jest uzasadnione.

3.3. Dzierżenie a uzyskanie prawa do płatności

W wyroku z dnia 11.01.2007 r. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, iż *dzierżyciel gruntu jest producentem rolnym uprawnionym do uzyskania płatności bezpośrednich do gruntów rolnych*²⁸. W powołanym orzeczeniu NSA orzekł o uprawnieniu do płatności producenta rolnego, jeżeli użytkuje on grunty rolne po

26 Wyrok WSA w Warszawie z 8.11.2005 r., IV SA/Wa 1524/05, LEX nr 203727.

27 Por. z uzasadnienia Skarżący podnosi, powołując się na treść art. 337 kc., iż poprzez oddanie gospodarstwa w posiadanie zależne nie stracił posiadania. Jednak samo legitymowanie się posiadaniem samoistnym, jak to czyni skarżący, nie może zdaniem Sądu wystarczyć do pozytywnego rozpatrzenia wniosku o dopłatę. Niezbędnym warunkiem jest bowiem faktyczne użytkowanie posiadanych gruntów rolnych. Skoro ustawodawca wiąże przyznanie płatności bezpośrednich z utrzymaniem gruntów w dobrej kulturze rolnej, to nie sposób tego wymogu oddzielić od ich posiadania polegającego na faktycznym nimi władaniu.

28 Wyrok NSA z 11.01.2007 r., II GSK 258/06, LEX nr 287937.

wypowiedzeniu umowy dzierżawy (poddzierżawy). Teza powołanego orzeczenia budzi zasadnicze wątpliwości. Dzierżyciel nie jest posiadaczem i nie może, z racji braku spełnienia podstawowej przesłanki posiadania, ubiegać się o płatności. Dzierżyciel to osoba władająca gruntem za kogoś innego. Podmiot taki nie jest posiadaczem, zatem pomimo iż może wykonywać rzeczywiste czynności związane z rolniczym wykorzystaniem gruntów, to robi to nie w swoim, ale w cudzym imieniu i na cudzy rachunek.

Odwołanie się przez NSA do pojęcia *dzierżyciela* nie jest prawidłowe. W orzeczeniu Sąd wskazał, że *ujęta we wniosku o przyznanie płatności działka rolna była faktycznie uprawiana na mocy umowy poddzierżawy, która następnie została rozwiązana. Wypowiedzenie umowy poddzierżawy nie miało jednak wpływu na rozstrzygnięcie sprawy, bowiem organy administracji nie są uprawnione do podejmowania w tym zakresie ustaleń. Dla rozstrzygnięcia istotny był wyłącznie fakt władania sporną działką.* Sąd podkreślił, że ten, kto powołuje się na swoje posiadanie w świetle art. 339 kc., ma obowiązek udokumentowania faktu władania rzeczą, nie musi natomiast udowodnić, że czyni to jako osoba uprawniona. Teza powołanego wyroku została wybrana niezbyt fortunnie, jednak rozstrzygnięcie Sądu jest właściwe w stanie faktycznym będącym przedmiotem wyrokowania. Wyrok NSA pokazuje jednocześnie problemy ze spójnością pojęć użytych na gruncie u.p.b. W uzasadnieniu wyroku NSA wskazuje jednoznacznie, iż nie chodzi tu o *dzierżyciela*, ale o posiadacza w rozumieniu przepisów kodeksu cywilnego, choć posługuje się niewłaściwym terminem. Jednak z reguły orzecznictwo właściwie określa sytuacje w których mamy do czynienia z władaniem za kogoś innego²⁹.

Wnioski

Płatności są istotnym instrumentem prawno-finansowym ochrony gospodarstwa rolnego. Oderwanie prawa do płatności od tytułu prawnego do gruntu rolnego i przyznanie go korzystającemu z gruntu posiadaczowi, wpływa na rozwiązania dotyczące określenia podmiotu uprawnionego poprzez konieczność określenia w prawie polskim warunków uzyskania płatności w postępowaniu administracyjnym za pomocą pojęć cywilistycznych.

Regulacja dotycząca przesłanek uzyskania prawa do płatności zawarta w u.p.b. jest jasna i precyzyjna, posługuje się cywilnoprawnym pojęciem posiadania, uzupełniając je o dodatkowe wymogi związane z istotą płatności. Rozwiązanie to tworzy rodzaj posiadania kwalifikowanego, polegającego na wykonywaniu w sposób

29 Por. wyrok NSA z 21.04.2009 r., II GSK 852/08, baza orzeczeń sądów administracyjnych na www.nsa.gov.pl: Jeżeli czynnika woli brak, faktyczne władztwo nad rzeczą stanowi jedynie dzierżenie (art. 338 kc.) Przedstawione właściwości posiadania wyłączają uznanie za posiadacza osoby, która legitymując się tytułem prawnym do władania rzeczą, uzyskała ten tytuł w innym zamiarze niż władanie rzeczą dla siebie i ten odmienny zamiar kontynuuje.

ciągły, oznaczony lub nieoznaczony konkretnych czynności związanych z utrzymaniem gruntu w dobrej kulturze rolnej. Jest to rozwiązanie w pełni zgodne z zasadami przyznawania płatności, określonymi w przepisach unijnych. Także orzecznictwo dotyczące płatności właściwie rozstrzyga konkretne stany faktyczne. Problemy pojawiają się w uzasadnieniu rozstrzygnięć. Pojawiają się niespójności terminologiczne, używanie pojęć cywilnoprawnych niezgodnie z ich znaczeniem powszechnie przyjętym w doktrynie prawa cywilnego. Problemy terminologiczne są szczególnie wyraźne na styku prawa prywatnego i publicznego, gdy charakter prawny instytucji – w tym w szczególności płatności – należy do sfery publicznoprawnej, zaś ustawodawca dla jej zdefiniowania oraz określenia przesłanek nabycia do niej uprawnienia posługuje się pojęciami ze sfery prawa prywatnego. Decydująca rola w zakresie wykładni przepisów ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego przypadła zatem praktyce orzeczniczej organów administracji i sądów administracyjnych³⁰.

Regulacje cywilnoprawne i administracyjnoprawne wzajemnie na siebie oddziałują. Warunki związane z uprawnieniem do płatności – przede wszystkim warunek posiadania kwalifikowanego – wpływa na praktyczny aspekt wykonywania władztwa nad gruntem. Konstrukcja administracyjnoprawna modyfikuje w praktyce konstrukcję cywilnoprawną, wymagając od posiadacza określonego rodzaju aktywności. Na styku prawa cywilnego i administracyjnego można spodziewać się wielu tego rodzaju procesów. Dlatego też należy być szczególnie starannym w używaniu pojęć z innej gałęzi prawa, gdyż brak precyzji prowadzić może do niewłaściwych rozstrzygnięć.

30 Aspekt ten dostrzeżony został przez uczestników XXV Europejskiego Kongresu i Kolokwium Prawa Rolnego w Cambridge, które odbyło się w dniach 23–27.09.2009 r. i stanowiło platformę wymiany doświadczeń dla teoretyków i praktyków zajmujących się prawem rolnym w krajach Unii Europejskiej. W polskiej doktrynie prawnorolnej na ten aspekt zwrócił uwagę S. Prutis, (w:) Instrumenty prawne wsparcia rozwoju rolnictwa ze środków UE (w świetle orzecznictwa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku), „Studia Iuridica Agraria” 2007, t. 6, s. 40; por. też J. Bieluk, Charakter prawny..., s. 205 i n.

Possession of agricultural lands as a condition of acquiring the right to direct payments

Summary

The article contains an analysis of premises of acquiring uniform direct payments, with special emphasis on the regulations concerning the demand for possessing agricultural lands (covered by the motion for the admission of payment). The aim of the authors' deliberations is to determine what meanings the notion „possession” is used in the regulations. The legislator of these regulations does not define the term „possession”, referring instead to the definition contained in the civil code. Yet, to satisfy the demand for possessing agricultural lands, additional premises are to be fulfilled. Legal regulations concerning payments introduce a kind of a qualified possession consisting in actual agricultural usage of lands. The article points to some terminological problems on the private–public law border, reflected in judicial decisions. Legal character of payments indicates that direct payments belong to a public–legal sphere, whereas the legislator uses private law notions to define premises of acquiring the right to them.

Problemy prawne dywersyfikacji gospodarstw rolnych w Polsce

I. Zagadnienia wprowadzające

Dywersyfikacja gospodarstw rolnych w Polsce nie była jak dotąd przedmiotem rozważań prawnych. Sygnalizacja tego zagadnienia pojawiła się jedynie w naukach ekonomicznych¹. Konieczność analizy prawnej podstawowych problemów wynika z faktu, że dywersyfikacja gospodarstw rolnych staje się w państwach Unii Europejskiej jednym z istotnych instrumentów dywersyfikacji działalności rolniczej. Problematyce tej w znacznej mierze poświęcony został XXV Europejski Kongres C.E.D.R., który odbył się w Cambridge w Wielkiej Brytanii w dniach 23–27 września 2009 r. Prace Komisji I Kongresu dotyczyły w całości tego zagadnienia. Niniejszy artykuł stanowi pokongresową refleksję prawną Autora². Przedstawienie wszystkich problemów prawnych dywersyfikacji, które wyłoniły się w toku kongresowej dyskusji nie jest możliwe w ramach jednego artykułu, Artykuł ten jest więc próbą zinventaryzowania podstawowych zagadnień prawnych i ich odniesienia do krajowego systemu prawnego. Problematyka ta jest niezwykle ważna z punktu widzenia przyszłej konstrukcji przepisów wewnętrznych umożliwiających dywersyfikację gospodarstw rolnych. Wypada dodać, że przepisy te nie mogą funkcjonować w oderwaniu od rozwiązań proponowanych w prawie wspólnotowym. Nie ulega bowiem wątpliwości, że dywersyfikacja gospodarstw rolnych stanowi jeden z podstawowych czynników przemian w działalności rolniczej, realizowanych nie tylko na szczeblu krajowym, ale również wspólnotowym³.

1 Por. m.in. I. Paluszek, Dywersyfikacja wykorzystania zasobów ziemi w gospodarstwach rolnych w Polsce. „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2008, t. 10.

2 Jako współautor (z T. Kurowską) opracował i wygłosił w formie referatu Raport Narodowy nt. Legal incentives and legal obstacles to diversification for farmers. www.ala.org.uk/cambridge/papers/c1/CL_NED_EN.pdf

3 Jedną z propozycji końcowych Kongresu było umieszczenie tej problematyki w II Filarze.

II. Gospodarstwo rolne jako przedmiot wsparcia i dywersyfikacji

Zagadnienie dywersyfikacji gospodarstw rolnych, a w konsekwencji dywersyfikacji producentów rolnych jest niezwykle skomplikowane w polskim systemie prawnym. Podstawowym, wyłaniającym się w tym zakresie problemem jest brak w regulacjach krajowych ustawowej definicji dywersyfikacji. Brak tej definicji powoduje, że nie jest możliwe jednoznaczne określenie celów i kierunków dywersyfikacji. Do kwestii istoty dywersyfikacji odniosę się w dalszej części artykułu. W tym miejscu wymaga podkreślenia, że podstawowym utrudnieniem w polskim ustawodawstwie jest nie tyle problem braku ustawowej definicji dywersyfikacji, ale przede wszystkim brak określenia zakresu pojęcia gospodarstwa rolnego jako przedmiotu wsparcia, a tym bardziej dywersyfikacji. Wydaje się, że – jak dotychczas – polski ustawodawca w niedostatecznym stopniu dostrzega potrzebę takiego ujęcia gospodarstwa rolnego. Definicje gospodarstwa rolnego, które mamy do dyspozycji w ustawodawstwie krajowym, mają różnorodny charakter, uzależniony od celu regulacji. Podobnie jak w większości prawodawstw krajów unijnych, również w polskim kodeksie cywilnym (art. 55³ kc.) znajduje się przedmiotowo–funkcjonalna definicja gospodarstwa rolnego. Pomimo że w polskiej doktrynie na tle tej definicji pojawiło się sporo kontrowersji⁴, zdaje się nie ulegać wątpliwości, że gospodarstwo rolne określone w tym przepisie jako funkcjonalnie powiązany ze sobą zespół składników, takich jak m.in. grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, ale także budynki, części budynków, urządzenia oraz inwentarz, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, powinno stanowić – analogicznie jak przedsiębiorstwo – przedmiot zbycia w drodze jednej czynności prawnej⁵. Dodać należy, że w skład tak określonego gospodarstwa rolnego wchodzi również prawa związane z jego prowadzeniem. Jest natomiast wysoce wątpliwe, czy tak stypizowane gospodarstwo rolne, ze względu na jego niezwykle pojemny zakres, może stanowić przedmiot wsparcia czy dywersyfikacji.

Definicję legalną gospodarstwa rolnego zawiera również art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym⁶. Celem tej definicji jest określenie gospodarstwa rolnego jako przedmiotu opodatkowania. Z funkcjonalnym ujęciem

4 Por. R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992, s. 51, 72 i 83, który podkreśla, że w szczególności przepisy pozakodeksowe traktują gospodarstwo rolne jako przedmiot obrotu, ale jednocześnie postuluje, aby rozciągnąć działanie art. 552 kc. na gospodarstwo rolne. Odmienne stanowisko zajmuje SN, który w orzeczeniu z dnia 7 stycznia 1992 r. (OSP. 1993, nr. 1, poz. 5) wyłączył taką możliwość. Por. także glosa A. Lichorowicza do tego orzeczenia, który ujmuje gospodarstwo rolne w kategoriach prawnorzeczowych. Gospodarstwo rolne jako jeden przedmiot obrotu ujmują J. Strzępka, *Problematyka cywilnoprawna przenoszenia własności gospodarstwa rolnego na następcę (w:) Obrót nieruchomościami w praktyce notarialnej*, Kraków 1995, s. 229; podobnie M. Bednarek, *Komentarz do art. 55³ kc.*, (w:) M. Bednarek, *Mienie. Komentarz do art. 44–55(3) Kodeksu cywilnego*, Kraków 1997. Na praktyczne trudności w zbyciu gospodarstwa rolnego jako jednego przedmiotu obrotu wskazuje D. Kokoszka, *Gospodarstwo rolne. Zagadnienia konstrukcyjne*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2008, z. 4, s. 985 i nast., który podkreśla, że oznaczenie przedmiotu czynności prawnej tylko jako gospodarstwa rolnego nie pozwala na ustalenie, jakie elementy rzeczywiście przeszły na nabywcę.

5 W tym zakresie art. 55² kc. winien być stosowany odpowiednio.

6 Jedn. tekst: Dz.U. z 2006 r., Nr 136, poz. 969 ze zm.

gospodarstwa rolnego mamy także do czynienia w ustawie w przepisach ubezpieczeniowych. Określenie w art. 6 pkt 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1900 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników⁷ gospodarstwa rolnego jako każdego gospodarstwa służącego do prowadzenia działalności rolniczej pozwala na wydzielenie rolników podlegających ubezpieczeniu z urzędu (z mocy prawa). Do kwestii dywersyfikacji gospodarstw rolnych i rolników (producentów rolnych) z punktu widzenia systemu podatkowego i systemu ubezpieczeń społecznych odniosę się w dalszej części IV artykułu.

Szczególne ujęcie gospodarstwa rolnego w polskim ustawodawstwie pojawia się w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego⁸. W ustawie tej, na gruncie kodeksowej definicji gospodarstwa rolnego, wyodrębniona została kategoria prawna gospodarstwa rodzinnego. Według art. 5 powołanej ustawy, za gospodarstwo rodzinne uważa się gospodarstwo rolne prowadzone przez rolnika indywidualnego, w którym łączna powierzchnia użytków rolnych jest nie większa niż 300 hektarów. Klasyfikacja gospodarstwa rolnego jako gospodarstwa rodzinnego wymaga więc łącznie spełnienia dwóch przesłanek: podmiotowej, dotyczącej osoby prowadzącej gospodarstwo rolne (przymiot rolnika indywidualnego) oraz przedmiotowej – odnoszącej się do maksymalnej powierzchni użytków rolnych, wchodzących w skład danego gospodarstwa (300 ha). Już w tym miejscu zasygnalizowania wymaga, że zastosowana w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego norma obszarowa – łącznie 300 ha użytków rolnych dla gospodarstwa rodzinnego – nie współgra z normą obszarową przewidzianą w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁹. Z brzmienia art. 28a ust. 1 tej ustawy wynika, że sprzedaż nieruchomości rolnej przez Agencję może nastąpić, jeżeli w wyniku tej sprzedaży łączna powierzchnia użytków rolnych będących własnością nabywcy nie przekroczy 500 ha. Wprawdzie w przepisie tym nie ma mowy wprost o gospodarstwie rodzinnym, niemniej jednak należy zauważyć, że w art. 29 ust. 3b tej ustawy pojawia się regulacja prawna bezpośrednio nawiązująca do konstrukcji prawnej gospodarstwa rodzinnego, przewidzianej ustawą o kształtowaniu ustroju rolnego. Według tego przepisu, Agencja może zastrzec, że w przetargu ograniczonym na nabycie nieruchomości mogą uczestniczyć m.in. osoby fizyczne spełniające warunki określone w przepisach o kształtowaniu ustroju rolnego, zamierzające utworzyć lub powiększyć gospodarstwo rodzinne w rozumieniu tych przepisów, które są rolnikami posiadającymi gospodarstwo rolne w gminie, na obszarze której położona jest nieruchomość wystawiana do przetargu. Z zestawienia obu przepisów trudno w istocie ustalić, czy ustawodawcy chodziło, aby rolnicy spełniający kryteria z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego prowadzili gospodarstwa rodzinne o po-

7 Jedn. tekst: Dz.U. z 2008, Nr 50, poz. 291 ze zm.

8 Dz.U. Nr 64, poz. 592 ze zm.

9 Jedn. tekst: Dz.U. z 2007 r., Nr 231, poz. 1700 ze zm.

wierzchni 300 ha użytków rolnych, bo tylko do takiej normy mogą powiększyć gospodarstwo rolne według u.k.u.r czy też inne gospodarstwa o powierzchni 500 ha. W szczególności nie wiadomo, czy gospodarstwa pięciusethektarowe prowadzone przez rolników spełniających kryteria z u.k.u.r. mogłyby być traktowane nadal jako gospodarstwa rodzinne. Kwestia ta ma istotne znaczenie nie tylko na gruncie prawa wewnętrznego, ale także z punktu widzenia regulacji wspólnotowych, które przewidują określone środki wsparcia właśnie dla gospodarstw rodzinnych. W aktualnym stanie prawnym niepodobna ustalić, czy rolnicy, którzy w trybie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nabyli nieruchomości i są właścicielami gospodarstw o powierzchni 500 ha, mogą być beneficjentami wsparcia dla gospodarstw rodzinnych.

Dodatkowo w doktrynie podkreśla się, że definicja gospodarstwa rodzinnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego została sformułowana na potrzeby ograniczenia i kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi w aspekcie akcesji Polski do Unii Europejskiej, nie zaś dla wskazania typu gospodarstwa rolnego podlegającego ochronie ustrojowej¹⁰ i mogącego uzyskać szczególne wsparcie tak ze środków unijnych, jak i krajowych¹¹.

Dla przejrzystości prowadzonych rozważań należy dodać, że definicja gospodarstwa rolnego pojawia się również w ustawie z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności¹². Zgodnie z art. 3 pkt 1 tej ustawy, gospodarstwo rolne to wszystkie nieruchomości rolne będące w posiadaniu tego samego podmiotu lub gospodarstwo w rozumieniu art. 2 lit. b rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniającego rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001¹³.

W konkluzji tej części artykułu zauważyć należy, iż problemem polskiego ustawodawstwa jest brak definicji gospodarstwa rolnego stworzonej na użytek programów wsparcia tak ze środków unijnych, jak i krajowych.

10 Por. m.in. A. Lichorowicz, Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2004, z. 2.

11 Por. D. Łobos-Kotowska, Prawne instrumenty wsparcia gospodarstw żywnotnych ekonomicznie, „Studia Iuridica Agraria” 2007, t. 6, s. 56 i nast.

12 Dz.U. z 2004 r., Nr 10, poz. 76 ze zm.

13 Dz. Urz. UE L 270 z 21.10.2003, str. 1, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 3, t. 40, s. 269, ze zm. Zauważyć należy, że art. 2 rozporządzenia został uchylony.

Jak się wydaje, polski prawodawca dysponuje jednak podstawą prawną umożliwiającą skonstruowanie takiej definicji. W art. 23 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. określone zostało wprost, że podstawą ustroju rolnego jest gospodarstwo rodzinne.¹⁴ Powołany przepis jest niezwykle ważnym postulatem ustrojowym i stanowi upoważnienie dla ustawodawcy zwykłego do sformułowania zasad dotyczących nie tylko pożądanej struktury obszarowej gospodarstw rolnych i określenia modelu ustrojowego gospodarstwa rolnego (z uwzględnieniem owego „pierwiastka” rodzinnego), ale także dla uwzględnienia w tym modelu kryteriów gospodarstwa podlegającego ochronie i zdolnego do uzyskiwania wsparcia. Stworzenie takiego modelu winno być punktem wyjścia dla ewentualnego sformułowania w ustawodawstwie krajowym pojęcia dywersyfikacji i określenia celów i kryteriów dywersyfikacji.

III. Pojęcie dywersyfikacji w ujęciu ekonomiczno–prawnym *de lege lata* i *de lege ferenda*

Wskazany brak ustawowej definicji dywersyfikacji gospodarstw rolnych wymaga poszukiwania zakresu tego pojęcia nie tylko w ujęciu jurydycznym, ale także w ujęciu ekonomicznym. Jak się wydaje, próba sklasyfikowania dywersyfikacji w kategoriach ekonomicznych winna stanowić punkt wyjścia do odpowiedzi na pytanie o rozumienie znaczenia tego pojęcia również w kategoriach prawnych.

Ogólnie rzecz ujmując, w naukach ekonomicznych dywersyfikacja gospodarstw rolnych oznacza różnicowanie struktury produkcji rolniczej oraz wykorzystanie zasobów ziemi, kapitału i pracy w gospodarstwach do prowadzenia działalności innej niż rolnicza¹⁵. Celem tak rozumianej dywersyfikacji jest bardziej efektywne wykorzystanie zasobów gospodarstw rolnych, nie tylko do działalności rolniczej, ale również do działalności pozarolniczej. Przy czym działalność pozarolnicza nie stanowi w tym ujęciu działalności uzupełniającej w ramach gospodarstwa rolnego, ale działalność podstawową. Przedsięwzięcia dywersyfikacyjne są zatem wyrazem rozwoju przedsiębiorczości, aktywizacji ludności wiejskiej, ograniczania bezrobocia i zwiększania dochodów mieszkańców wsi. Dywersyfikacja gospodarstw rolnych jest zgodna z celami polityki wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich. Wymaga dodania, że sama skala produkcji i dochody uzyskiwane z działalności rolniczej zdeterminowane są stanem zasobów ziemskich w polskich gospodarstwach rolnych, a przede wszystkim dość rozdrobnioną strukturą obszarową. W warunkach narastającej konkurencji podstawowego znaczenia nabierają takie kierunki dywersyfikacji, które umożliwiają elastyczne dostosowywanie działalności produkcyjnej gospodarstw rolnych do wymagań rynku. Spośród tych kierunków coraz większego

14 Na zbytnią ogólnikowość tej regulacji wskazuje A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego RP* (w świetle art. 23 Konstytucji), „*Studia Iuridica Agraria*” 2000, t. 1, s. 25 i nast.

15 Por. m.in. I. Paluszek, *Dywersyfikacja wykorzystania zasobów ziemi w gospodarstwach rolnych...*, s. 2 i nast.

znaczenia nabiera również wykorzystanie zasobów gospodarstw rolnych dla działalności pozarolniczej. Istotnym ekonomicznym celem dywersyfikacji jest również zróżnicowanie źródeł dochodów osiąganych w ramach prowadzonego gospodarstwa rolnego. Podstawową miarą wielkości ekonomicznej gospodarstw rolnych jest suma standardowych nadwyżek bezpośrednich ze wszystkich rodzajów działalności prowadzonych w danym gospodarstwie. Wielkość ekonomiczna wyrażana jest w ESU (Europejskich Jednostkach Wielkości).

Z punktu widzenia praktycznej przydatności niniejszego artykułu istotne jest odniesienie prowadzonych rozważań do podstawowych parametrów statystycznych. W Polsce z 2391,0 tys. gospodarstw rolnych prowadzących w 2007 r. działalność rolniczą zdecydowana większość należała do klasy wielkości ekonomicznej 0–2 ESU (67,9%, tylko o 0,7% mniej niż w 2005 r.). Wielkość ekonomiczną ponad 4 ESU osiągnęło zaledwie 19,5% gospodarstw rolnych (0,7% więcej niż w 2005 r.). Średnia wielkość ekonomiczna gospodarstwa rolnego w Polsce zwiększyła się od 2005 r. o 0,3 ESU i wynosiła 3,6 ESU (średnia dla Unii Europejskiej wynosiła w 2005 r. 10,5 ESU). Dane te świadczą o powolnym wzroście wielkości ekonomicznej większości gospodarstw rolnych w Polsce i ich trudnej pozycji konkurencyjnej na rynku.

Mając na uwadze powyższe dane statystyczne, należy wskazać, że problem dywersyfikacji gospodarstw rolnych w Polsce wydaje się szczególnie istotny.

Nie ulega wątpliwości, że polski ustawodawca winien poszukiwać prawnych płaszczyzn dywersyfikacji z uwzględnieniem wskazanych wyżej parametrów ekonomicznych. W tym zakresie podstawę prawną powinno stanowić rozporządzenie Komisji (WE) z dnia 8 grudnia 2008 r. ustanawiające wspólnotową typologię gospodarstw rolnych¹⁶. Już w art. 1 ust. 2 tego rozporządzenia wprost zostało określone, że owa typologia zmierza do jednolitego sklasyfikowania gospodarstw rolnych zgodnie z ich typem rolniczym i wielkością ekonomiczną oraz znaczeniem działalności gospodarczej innej niż rolnicza bezpośrednio związanej z gospodarstwem. Przyjmując jako punkt wyjścia dla rozważań prawnych niniejsze rozporządzenie, nie wydaje się, aby problemem polskiego ustawodawcy był konflikt pomiędzy prawem unijnym a prawem krajowym. Problemu ewentualnego zróżnicowania uwarunkowań prawnych można doszukiwać się co najwyżej w zróżnicowanych parametrach ekonomicznych. Wymaga jednak zasygnalizowania, że wobec braku w polskim ustawodawstwie legalnej definicji dywersyfikacji, pojęcie to można rozumieć szerzej niż tylko różnicowanie działalności w kierunku pozarolniczej aktywności. W polskich realiach ustrojowych i ekonomicznych akcent należałoby położyć również na kształtowaniu pożądanej wielkości gospodarstwa rolnego mierzonej pa-

16 Dz.U. UE L 2008.335.3.

rytetem powierzchni bądź dochodów Ostatecznym celem tak pojętej dywersyfikacji powinna być zdolność do absorpcji środków unijnych.

IV. Szczegółowe rozwiązania prawne odnoszące się do dywersyfikacji

1. Podstawowym wyzwaniem dla ustawodawcy krajowego jest niewątpliwie poszukiwanie bardziej efektywnych rozwiązań prawnych zmierzających do modernizacji struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Zbyt rozdrobnione gospodarstwa rolne – ze względu na ich ogólną słabość ekonomiczną – nie sprzyjają bowiem różnicowaniu produkcji rolnej, a tym bardziej efektywnemu wykorzystaniu ziemi, kapitału i pracy w tych gospodarstwach. Co więcej, prowadzenie działalności innej niż działalność rolnicza częściej możliwe będzie poza tymi gospodarstwami niż w ich ramach, co wydaje się sprzeczne z istotą dywersyfikacji rozumianej jako prowadzenie właśnie w gospodarstwie rolnym i z wykorzystaniem jego potencjału działalności pozarolniczej.

W zakresie struktury obszarowej uwaga polskiego ustawodawcy koncentruje się w znacznej mierze na kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi. W tym zakresie zauważyć należy, że istniejący przed przemianami ustrojowymi w Polsce lat 1989–1990 system kontroli nie był w pełni dostosowany do systemu gospodarki rynkowej¹⁷. W pierwszym etapie przemian ustrojowych nadmiernie zliberalizowano obrót nieruchomościami rolnymi poprzez w praktyce eliminację z polskiego kodeksu cywilnego niemal wszelkich ograniczeń tego obrotu, poza ustawowym dziedziczeniem gospodarstw rolnych¹⁸. Co więcej, nawet utrzymane w mocy przepisy szczególne regulujące ustawowe dziedziczenie gospodarstw rolnych zostały zakwestionowane przez krajowy Trybunał Konstytucyjny¹⁹, który uznał, że dotychczasowe przepisy nie gwarantowały niepodzielności gospodarstwa rolnego ani objęcia go przez osobę (osoby) najbardziej do tego zawodowo i fachowo predestynowaną. Zdaniem Trybunału cel ten winien zostać osiągnięty przez odpowiednie ukształtowanie przepisów regulujących dział spadku, w skład którego wchodzi gospodarstwo rolne.

Dopiero ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, która weszła w życie z dniem 16 lipca 2003 r., częściowo przywróciła ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi. Ograniczenia te dotyczą jednak jedynie obrotu *inter vivos*, podczas gdy dziedziczenie gospodarstw rolnych odbywa się nadal

17 Por. m.in. F. Błachuta, J.S. Piątowski, J. Policzkiewicz, *Gospodarstwo rolne. Obrót, dziedziczenie, podział*, Warszawa 1967; M. Kępiński, *Przeniesienie własności nieruchomości rolnych*, Poznań 1970; K. Stefańska, *System kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi*, Łódź 1990.

18 Por. w szczególności A. Lichorowicz, *O nowy kształt zasad obrotu nieruchomościami rolnymi w Kodeksie cywilnym*, „Rejent” 1997, nr 6, s. 36–55.

19 Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99 (Dz.U. Nr 11, poz. 91).

na zasadach ogólnych. Dodać należy, że ograniczenia w obrocie *inter vivos*, wprowadzone ustawą o kształtowaniu ustroju rolnego, w praktyce nie są wystarczające²⁰. W przypadku sprzedaży nieruchomości rolnej ograniczenie polega na wprowadzeniu prawa pierwokupu, które w pierwszej kolejności – pod ściśle sprecyzowanymi warunkami – przysługuje dzierżawcy nieruchomości rolnej, natomiast w dalszej kolejności, jeżeli brak uprawnionego dzierżawcy lub dzierżawca ten nie skorzystał z przysługującego mu prawa, prawo pierwokupu przysługuje państwowej Agencji Nieruchomości Rolnych²¹. Ograniczenia te nie dotyczą jednak najbardziej rozpowszechnionego tzw. obrotu rodzinnego. W przepisach tej ustawy przewidziano również wyłącznie dla Agencji Nieruchomości Rolnej tzw. prawo nabycia, które może znaleźć zastosowanie w przypadku przeniesienia własności nieruchomości rolnej w drodze innej umowy niż umowa sprzedaży (np. darowizny)²².

Tytułem sygnalizacji wskazać należy, że krajowy ustawodawca podjął również próbę kompleksowej restrukturyzacji państwowych nieruchomości rolnych. Zagadnienia prawne regulujące te kwestie znajdują się w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Choć wpływ tej ustawy na dywersyfikację gospodarstw rolnych jest ograniczony, to w dłuższej perspektywie ich restrukturyzacja połączona w prywatyzacją powinna korzystnie wpływać na strukturę obszarową.

Przedstawione instrumenty prawne w zakresie kontroli obrotu nieruchomościami wskazują, że środki te nie są w pełni efektywne z punktu widzenia ich wpływu na kompleksowe kształtowanie struktury obszarowej. Przyjmując więc jako punkt wyjścia dotychczasową strukturę gospodarstw rolnych w Polsce, w dalszym ciągu ważną rolę odgrywać winny instrumenty wsparcia dla gospodarstw niskotowarowych. Jak się wydaje, dopiero wzrost wielkości ekonomicznych tych gospodarstw może stanowić podstawę dla ich dywersyfikacji rozumianej również jako prowadzenie w tych gospodarstwach działalności pozarolniczej.

2. Przyjmując – zgodnie z art. 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich²³ – jako cel podstawowy działań dywersyfikacyjnych poprawę jakości życia na obszarach wiejskich i popierania działań zmierzających do różnicowania działalności gospodarczej na tych obszarach, wskazać należy, iż działania wspierające dywersyfikację w kierunku działalności pozarolniczej ujęte są przede wszystkim w ramach osi społecznej i osi

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

21 Por. m.in. Z. Truszkiewicz, Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego cz. 1 i 2, „Rejent” 2003, nr 9, s. 48 i nast. oraz nr 11, s. 113 i nast.

22 Por. M. Stańko, Zakres przedmiotowy art. 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. 4, s. 112–124.

23 Dz.Urz. UE 2005 L 277/1.

„leader” tego rozporządzenia. Nie sposób pominąć również osi gospodarczej i środowiskowej, ale także wsparcia przewidzianego w ramach programów finansowanych z funduszy strukturalnych. Problematyka ta jest powszechnie znana, nie wydaje się zatem konieczne przedstawianie szczegółowych uwarunkowań prawnych.²⁴ Dodać jedynie wypada, że mocą przepisów tego rozporządzenia, to państwu członkowskim powierzona została odpowiedzialność za określenie strategii rozwoju i realizację zadań w tym zakresie, na odpowiednim poziomie terytorialnym – krajowym lub regionalnym. Może to następować zgodnie z wewnętrznymi rozwiązaniami instytucjonalnymi. Na szczeblu Wspólnoty określone zostały zatem Strategiczne Wytyczne dotyczące polityki wobec wsi w latach 2007–2013, które mają kierunkowy charakter²⁵. Na podstawie tych wytycznych opracowany został Krajowy Plan Strategiczny (art. 11 rozporządzenia nr 1698/2005). Został on wdrożony za pośrednictwem PROW na lata 2007–2013, który jest jednolitym w skali całego kraju programem operacyjnym. Polska skorzystała z możliwości wyboru realizacji działań ujętych w ramach wskazanych osi, co znalazło odzwierciedlenie w narodowym programie rozwoju obszarów wiejskich. Wyboru instrumentów wsparcia wymienionych w art. 5 ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich dokonano zatem już w PROW na lata 2007–2013. Pozwoliło to na ukształtowanie własnej polityki wiejskiej w oparciu o wybrane instrumenty prawne, które uznane zostały za pożądane z punktu widzenia trwałego i zrównoważonego rozwoju. W obecnym okresie programowania 2007–2013 instrumenty prawne wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przewidziane zostały w jednym dokumencie programowym – Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Zmianom programowym o charakterze konsolidacyjnym nie towarzyszy jednak ujednoczenie procedury pozyskiwania przez beneficjentów środków finansowych. Polski ustawodawca utrzymał w tym zakresie zasady obowiązujące w sprawach o przyznanie pomocy przewidziane w poprzednim okresie programowania, w latach 2004–2006, co nie może zostać ocenione pozytywnie. W ustawie o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich przewidziane zostały dwa tryby postępowania w sprawach przyznania pomocy ze środków EFRROW (administracyjnoprawny i cywilnoprawny). Zróżnicowanie trybów postępowania w sprawach o zbliżonym charakterze prawnym może prowadzić do barier proceduralnych. Należy bowiem mieć świadomość, że beneficjenci środków pomocowych to często rolnicy, którzy nie są w stanie ponieść kosztów profesjonalnej obsługi prawnej. Bariery te uwidaczniają się również w procesie dywersyfikacji.

24 Por. m.in. E. Kremer, Wybrane zagadnienia z problematyki rozwoju obszarów wiejskich, płatności bezpośrednich w orzecznictwie sądów administracyjnych, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. 7, s. 142 i nast.; D. Łobos–Kotowska, Charakter prawny odmowy przyznania środków z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, „Studia Iuridica Agraria” 2009 t. 7, s. 179 i nast.

25 Decyzja nr 144/2006 w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, Dz.Urz. UE 2006, L 55/20.

Przykładem działań dywersyfikacyjnych, których źródłem zobowiązań jest stosunek cywilnoprawny, może być działanie polegające na tworzeniu i rozwoju mikroprzedsiębiorstwa lub świadczenie podstawowych usług dla gospodarki i ludności wiejskiej (art. 5 ust. 1 pkt 18 i 19 u.w.r.o.w.). Jest to typowe działanie dywersyfikacyjne w kierunku działalności pozarolniczej. Zgodnie z art. 22 ust. 1 u.w.r.o.w. pomoc w ramach tych działań jest przyznawana na podstawie umowy pisemnej pod rygorem nieważności. Truizmem jest twierdzenie, że różnorodność przedsięwzięć możliwych do realizacji w tym trybie wymaga dostosowania postanowień konkretnej umowy do danego działania. Praktyka przekonuje jednak, że cel umowy nie zawsze jest osiągnięty. Co więcej, spory sądowe na tle tak skonstruowanych umów są niezwykle skomplikowane. Należy bowiem zauważyć, że większość zawieranych w tym trybie umów ma charakter umów nienazwanych. Na złożoność tej problematyki wskazuje orzecznictwo Sądu Najwyższego²⁶.

Prezentując cywilnoprawne instrumenty realizacji działań dywersyfikacyjnych na podstawie ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich, konieczne jest również zasygnalizowanie, iż zróżnicowane są ich źródła. Dotyczy to także trybu zawierania umowy. Przykładem takiego zróżnicowania są działania przewidziane w art. 5 ust. 1 pkt 22 i 23 u.w.r.o.w. dotyczące wdrażania projektów współpracy i funkcjonowania lokalnej grupy wsparcia. Na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy, pomoc w ramach tych działań przyznawana jest na wniosek lokalnej grupy działania wybranej w drodze konkursu do realizacji opracowanej przez nią strategii rozwoju. Według art. 14 ustawy, wybór takiej lokalnej grupy, dokonany w drodze konkursu przeprowadzanego przez „samorząd województwa”, jest podstawą zawarcia umowy o warunkach i sposobie realizacji lokalnej strategii rozwoju. Można jedynie zasygnalizować, że charakter prawny tego konkursu nie został określony. W konsekwencji rodzi się problem ważności umowy zawartej na podstawie takiego konkursu w sytuacji, gdy konkurs zostanie unieważniony. Jak się wydaje, stosowanie w tym zakresie rozwiązań znanych w przypadku przetargu jako podstawy zawarcia umowy, jest daleko niewystarczające.

3. Kolejnym zagadnieniem wymagającym zasygnalizowania jest kwestia krajowego systemu płatności bezpośrednich jako instrumentu dywersyfikacji. Podstawą prawną tego systemu jest ustawa z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego²⁷. Już w tym miejscu uprawniona jest teza, że system płatności bezpośrednich jako całość nie stanowi aktywnego instrumentu dywersyfikacji. System ten w przeważającej mierze ma charakter socjalny, a jego zasadniczym celem jest udzielane wsparcia posiadaczom gruntów rolnych utrzymywanych zgodnie z normami. Sama możliwość wsparcia określonej produkcji rolnej

26 Por. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 kwietnia 2004 r., sygn. V CK 379/03, „Monitor Prawniczy” 2004, nr 11, s. 486.

27 Dz.U. Nr 35, poz. 217 ze zm.

i dostosowania wielkości stawki płatności do preferowanego przez Polskę profilu produkcji nie wydaje się wystarczającym rozwiązaniem. Można jedynie zauważyć, że ewentualne zróżnicowanie pojawia się w nie w ramach jednolitej płatności obszarowej, ale w płatnościach do upraw roślin energetycznych czy przejściowej płatności z tytułu owoców miękkich. Ponadto krajowy ustawodawca przewidział między innymi płatność cukrową, płatność do pomidorów oraz pomoc do rzepaku i plantacji trwałych choć są też inne. Z punktu widzenia prowadzonych rozważań istotne jest podkreślenie, że ustawodawca jako uprawnionego do jednolitej płatności obszarowej wskazał posiadacza gruntu. Posłużył się przy tym pojęciem posiadania w znaczeniu cywilnoprawnym, rozróżniając posiadanie samoistne i zależne. W przypadku, gdy grunt jest przedmiotem posiadania samoistnego i zależnego (np. przedmiotem dzierżawy), uprawniony do płatności jest posiadacz zależny (np. dzierżawca), a zatem podmiot, który faktycznie zajmuje się uprawą zgłoszonych i kwalifikujących się do płatności gruntów rolnych i który odpowiada za ich utrzymanie zgodnie z normami. Ewentualne spory związane z przysługującym wnioskodawcy prawem do gruntu mają charakter cywilnoprawny i powinny być rozstrzygane przez sądy powszechne. Rozwiązanie to należy zaaprobować.

4. Wymaga jednak podkreślenia, że – generalnie rzecz ujmując – sytuacja prawna dzierżawcy w relacji do właściciela gospodarstwa rolnego nie jest zbyt korzystna z punktu widzenia możliwości podejmowania przez dzierżawcę działań dywersyfikacyjnych, co wydaje się sprzeczne z doświadczeniami krajów tzw. starej Unii. W tym zakresie krajowy ustawodawca w niedostatecznym stopniu wykorzystuje instrumenty prawne pozwalające na dywersyfikowanie praw, w tym przede wszystkim prawa własności. Problem ten był wielokrotnie podnoszony w polskiej doktrynie, która wskazywała na możliwość funkcjonalnego różnicowania prawa własności z uwagi na jego przedmiot ochrony²⁸. Na tej płaszczyźnie wyodrębniona została m.in. własność rolnicza, która pozwala w szerszym niż tylko cywilistycznym ujęciu zapewnić należytą ochronę producentowi rolnemu²⁹. Producent ten może być także posiadaczem zależnym, w tym dzierżawcą. Niestety, przepisy kodeksu cywilnego kształtują dzierżawę gruntu rolnego bardziej w kategoriach socjalnych aniżeli produkcyjnych. Nie różnicują również w dostatecznym stopniu dzierżaw wieloletnich od krótkoterminowych³⁰. W konsekwencji, według art. 696 kc. dzierżawca jest zobowiązany do prowadzenia działalności zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki

28 Por. w tym zakresie przede wszystkim koncepcje cywilistyczne A. Stelmachowskiego na temat modeli własności, treści i sposobu wykonywania prawa własności (w:) System Prawa Prywatnego, tom 3, Prawo rzeczowe, pod red. T. Dybowski, wyd. 2, Warszawa 2007

29 Por. m.in. A. Stelmachowski, Wstęp do teorii prawa cywilnego, wyd. 2, Warszawa 1984; M. Korzycka-Iwanow, Ochrona własności rolniczej, Warszawa 1979; T. Kurowska, Upowszechnienie prawa własności nieruchomości. Katowice 1994.

30 Na mankamenty konstrukcyjne tzw. dzierżaw rolniczych zwracał uwagę już W. Pańko, Dzierżawa gruntów rolnych, Warszawa 1975, a w najnowszej literaturze A. Lichorowicz, (w:) System Prawa Prywatnego, t. 8; Prawo zobowiązań – część szczegółowa, Warszawa 2004.

rolnej, ale jednocześnie wszelkie zmiany przeznaczenia przedmiotu dzierżawy wymagają zgody wydierżawiającego. Z uwagi na to, że art. 694 kc. nakazuje w sprawach nieuregulowanych w przepisach o dzierżawie stosować odpowiednio przepisy o najmie, zakres dopuszczalnych zmian jest znacznie ograniczony. Nie sprzyja to możliwościom szerszej dywersyfikacji gospodarstw rolnych. Wymaga także zasygnalizowania, że w krajowym ustawodawstwie brak jest kompleksowej regulacji prawnej dotyczącej tzw. dzierżaw rolniczych.

Poza kodeksem cywilnym cząstkowe rozwiązania prawne dotyczące dzierżawy rolniczej pojawiają się w przepisach szczególnych. Z analizowanego punktu widzenia wskazać należy na przepis art. 28 ust. 4 pkt 1 cyt. już ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, który zezwala na zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej m.in. poprzez wydierżawienie gruntów wchodzących w skład gospodarstwa rolnego³¹. Choćbyż tzw. zmiana pokoleniowa w rolnictwie nie stanowi wprost instrumentu dywersyfikacji gospodarstwa rolnego w znaczeniu ścisłym, to jednak z pewnością sprzyja działaniom modernizacyjnym, które stwarzają podstawy do przedsięwzięć dywersyfikacyjnych.

Jak się wydaje, w zakresie działań dywersyfikacyjnych mogłyby natomiast zostać wykorzystane przepisy dotyczące dzierżaw nieruchomości rolnych z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa³². Nie ulega wątpliwości, że znaczny wpływ na kształt przyszłej umowy ma Agencja Nieruchomości Rolnych. Co więcej, Agencja – na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa – może zwolnić dzierżawcę na okres nie dłuższy niż pięć lat z opłat czynszowych na warunkach określonych w umowie, jeżeli jest to uzasadnione stanem przedmiotu dzierżawy lub realizacją inwestycji tworzących nowe miejsca pracy. Wydaje się, że możliwe i prawnie dopuszczalne jest określenie w takiej umowie zakresu działań dywersyfikacyjnych, które może podjąć dzierżawca. Jeżeli dodatkowo działania te staną się źródłem nowych miejsc pracy, uzasadnione jest zwolnienie z czynszu.

Poza wskazanymi wyżej pojedynczymi instrumentami, które mogą stymulować działania dywersyfikacyjne na gruntach dzierżawionych, generalnie regulacje prawne dzierżaw rolniczych, a w szczególności nadmiernie ograniczona regulacja kodeksowa, nie sprzyjają tego typu przedsięwzięciom. Należy przy tym zauważyć, że źródłem tych ograniczeń są nie tylko same uregulowania prawne – większość przepisów ma charakter względnie obowiązujący – ale również ukształtowana przez dziesięciolecia praktyka zawierania tego typu kontraktów. Zazwyczaj umowy zawierane są w formie ustnej, a jeżeli dochodzi do zawarcia umowy pisemnej,

31 Warunki tej dzierżawy są ściśle określone – umowa musi być zawarta na piśmie, co najmniej na 10 lat i zgłoszona do ewidencji gruntów i budynków, a dzierżawca nie może być osobą z kręgu rodziny wydierżawiającego.

32 Por. art. 38 i nast. cyt. ustawy o gospodarowaniu gruntami rolnymi i leśnymi.

ma ona z reguły charakter dość ogólny. W takich sytuacjach obowiązujące uregulowania prawne nie pozwalają w dostatecznym stopniu uzupełnić postanowień umownych. Przepisy te nie sprzyjają zatem dywersyfikacji gospodarstw rolnych tworzonych na gruntach dzierzawionych.

5. Jak się wydaje, skuteczna dywersyfikacja gospodarstw rolnych winna być wspierana nie tylko poprzez szczegółowe rozwiązania prawne, których źródłem mogą być regulacje wspólnotowe bądź krajowe, ale także przez instrumenty prawne o charakterze systemowym.

W polskim prawodawstwie rozwiązania o charakterze systemowym nie stanowią wystarczających zachęt dla dywersyfikacji. Dotyczy to w szczególności marginalizowanej roli administracji publicznej w tej sferze. Administracja ta, w skład której winna wchodzić również wyspecjalizowana administracja rolna, ma ograniczone możliwości oddziaływania na formy i sposób prowadzenia działalności rolniczej. W zasadzie nie ma również możliwości władczej ingerencji w dywersyfikację gospodarstw rolnych. Nawet przyjmując, że władcze ingerowanie w tę sferę nie powinno odgrywać roli podstawowej, to niemal całkowita rezygnacja z takiego oddziaływania nie może zostać pozytywnie oceniona.

Nie jest również dostatecznym instrumentem dywersyfikacji system ubezpieczeń społecznych rolników regulowany cyt. już. ustawą z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników. System ten nie stwarza wprawdzie barier prawnych, ale niestety nie zawiera również wystarczających bodźców w tym zakresie. Nie sprzyja bowiem dywersyfikacji ustalona w sposób „sztywny” wysokość składki na ubezpieczenie zarówno emerytalno–rentowe, jak i wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie, praktycznie bez względu na rodzaj i skalę prowadzonej działalności rolniczej.

Podobne uwagi można odnieść do rozwiązań podatkowych. Podstawową formą opodatkowania rolnictwa w Polsce jest podatek rolny, regulowany ustawą z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym. Jak podkreśla się w doktrynie, podatek ten ma charakter majątkowy, a w jego konstrukcji brak jednak elementu personalizacji i jakiegokolwiek nawiązania do sytuacji osobistej podatnika³³. W konsekwencji opodatkowanie podatkiem rolnym oderwane jest w istocie od dochodu uzyskiwanego z gospodarstwa, podatek ten nie jest bowiem powiązany z wynikami prowadzeniem działalności rolniczej. Co więcej, system podatkowy wpływa hamująco na podejmowanie działalności pozarolniczej, gdyż prowadzenie działalności pozarolniczej na użytkach rolnych powoduje zwiększenie obciążeń fiskalnych poprzez opodatkowanie podatkiem od nieruchomości. W sferze postulatywnej pozostaje zatem kwestia zróżnicowania podatku rolnego w zależności od zdolności płatniczej podatnika. Do-

33 Por. J. Bieluk, Obciążenia podatkowe rolnictwa, (w:) Prawo rolne pod red. A. Stelmachowskiego, wyd. 5, Warszawa 2009, s. 444.

dania wymaga, że podatkiem dochodowym od osób prawnych lub osób fizycznych objęte są jedynie tzw. działy specjalne produkcji rolnej³⁴. System podatkowy nie zawiera więc wystarczających bodźców sprzyjających dywersyfikacji gospodarstw rolnych, a konsekwencji dywersyfikacji producentów rolnych.

Na podstawie wskazanych przykładów obciążeń o charakterze publicznoprawnym można wyprowadzić wniosek, że system tych obciążeń nie stymuluje dywersyfikacji gospodarstw rolnych. Wydaje się, że system ten petryfikuje dotychczasową strukturę, w której – jak wcześniej wskazano – przeważają gospodarstwa niskotowarowe.

V. Konkluzje

Prowadzone rozważania skłaniają do sformułowania wniosków o charakterze generalnym.

Po pierwsze, w polskich realiach ekonomicznych najistotniejszym problemem pozostaje konieczność wsparcia dla gospodarstw niskotowarowych. Wsparcie to winno następować nie tylko na podstawie środków krajowych, ale także środków unijnych. Zagadnienie to jest kluczowe dla stopniowej zmiany struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Dopiero bowiem gospodarstwa o określonym potencjale ekonomicznym mogą stać się przedmiotem dywersyfikacji również w kierunku działalności pozarolniczej bezpośrednio związanej z gospodarstwem.

Po drugie, na płaszczyźnie krajowej zauważyć należy, że w polskim systemie administracyjnym i to zarówno w sferze administracji samorządowej, jak i administracji rządowej, w zasadzie przestała istnieć administracja rolna. Rola tej administracji jest szczególnie istotna w okresie, kiedy działalność rolnicza staje się działalnością w coraz większym stopniu wyspecjalizowaną. Bez sprawnej administracji rolnej nie jest możliwe sprostanie nowym wyzwaniom (uwarunkowaniom), takim jak m.in. niedobór żywności, odnawialne źródła energii (biopaliwa, energia „wiatrowa) itd. Tymczasem w polskim systemie prawnym rolę tej administracji przejęły w zakresie obrotu ziemią – Agencja Nieruchomości Rolnych, a w pozostałych sferach działalności rolniczej – Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Zauważyć należy, że obydwie te struktury prawne mają charakter scentralizowany, a ich oddziały terenowe działają według jednolitych pragmatyk tworzonych na szczeblu centralnym. Nawet więc jeżeli w ramach Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa funkcjonują biura powiatowe, to ich działanie na obszarze kraju ma charakter jednolity. Taka konstrukcja „wykonywania administracji” z pewnością

34 Por. odpowiednio art. 2 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (jedn. tekst: Dz.U. z 2000 r., Nr 54, poz. 654 ze zm. oraz art. 2 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (jedn. tekst: Dz.U. z 2000 r., Nr 14, poz. 176 ze zm.

cią nie jest dostosowana do zróżnicowanych regionalnie wymogów dywersyfikacji i wydaje się daleko niewystarczająca.

Po trzecie, polski system prawny w szeroko ujmowanej sferze rolnej ma charakter statyczny, a w każdym razie w zbyt słabym stopniu stymulujący dywersyfikację gospodarstw rolnych. Sprostanie pojawiającym się nowym wyzwaniom będzie możliwe dopiero wówczas, gdy zróżnicowane instrumentarium ekonomiczne będzie znajdować odzwierciedlenie w stabilnym, ale jednocześnie elastycznym systemie prawnym. W tym zakresie kluczowa wydaje się sygnalizowana wcześniej możliwość wykorzystania instrumentów dywersyfikacji praw, w tym prawa własności.

Po czwarte, konieczne wydaje się podjęcie zarówno na szczeblu unijnym, jak i poziomie krajowym, kompleksowych działań zmierzających do stworzenia pełnego programu zmian w rolnictwie. Z punktu widzenia działań dywersyfikacyjnych konieczne jest podjęcie próby określenia funkcji i celów, jakim dywersyfikacja winna służyć. Jak się wydaje kluczowa w tym zakresie jest skala rozszerzenia sfer działalności pozarolniczej, które mogą być realizowane na obszarach wiejskich.

Po piąte, polityka „wiejska” poszczególnych państw unijnych, przyjmująca jako punkt wyjścia zróżnicowanie instrumentów prawnych dywersyfikacji, winna zmierzać do trwałego i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.

The issue of diversification of farms (agricultural holdings) in Poland

Summary

The issue of diversification of farms (agricultural holdings) is very complicated in the Polish legal system. The basic problem in this area is the lack of statutory definition in the state regulations. Due to the lack of this definition it is not possible to define clearly the purposes and directions of diversification. The indicated lack of statutory definition of diversification of agricultural holdings requires the search for the scope of this notion not only in a juridical approach but also in an economic one. On the whole, from the point of view of economic sciences diversification of farms means diversification in the structure of agricultural production as well as exploiting ground resources, capital and labour in farms for activities other than agricultural activity. It should also be added that the scale of production and incomes received from agricultural activity are determined by the condition of land resources in Polish farms, and above all, by fragmented land structure. Therefore there is no doubt that the Polish legislator should search for legal criteria for diversification which would also include the above mentioned economic parameters. The final purpose of such diversification should be the capacity to absorb the union support.

In the Polish economic reality, necessity of supporting low output farms remains the main problem. This support should be based not only on the state funding but also union funding. This is a key issue for gradual change in land structure of farms. It seems essential to undertake complex activities aiming at the creation of full programme of changes in agriculture. 'Rural' policy of particular union states accepting legal instruments of diversification as a starting point should lead to lasting and balanced development of rural areas.

Zadania Agencji Nieruchomości Rolnych oraz ich realizacja

1. Ustawowy katalog zadań ANR oraz ich przemiany

Zadania, które powinna realizować Agencja wskazuje art. 6 u.g.n.r.¹ Jego ustęp 1 stanowi, że Agencja realizuje zadania wynikające z polityki państwa, w szczególności w zakresie:

- 1) tworzenia oraz poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych;
- 2) tworzenia warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa;
- 3) restrukturyzacji oraz prywatyzacji mienia Skarbu Państwa użytkowanego na cele rolnicze;
- 4) obrotu nieruchomościami i innymi składnikami majątku Skarbu Państwa użytkowanymi na cele rolne;
- 5) administrowania zasobami majątkowymi Skarbu Państwa przeznaczonymi na cele rolne;
- 6) zabezpieczenia majątku Skarbu Państwa;
- 7) inicjowania prac urzędzeniowo–rolnych na gruntach Skarbu Państwa oraz popierania organizowania na gruntach Skarbu Państwa prywatnych gospodarstw rolnych.

Prócz wskazanych zadań, Agencja realizuje również zadania określone odrębnymi przepisami, w szczególności przepisami o kształtowaniu ustroju rolnego oraz przepisami o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (tak art. 6 ust. 2). Należy w szczególności zwrócić tu uwagę na postanowienia art. 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego², zgodnie z którym ustawa określa zasady kształtowania ustroju rolnego poprzez:

1 Dz.U z 2007 r., Nr 231, poz. 1700, z późn. zm.

2 Dz.U. Nr 64, poz. 592.

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

Z kolei regulująca kwestie rekompensat ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej³ nie formułuje wprost zadań, które realizować ma ANR. Nakłada natomiast na nią bezpośrednio obowiązek dokonywania wpłat na utworzony tą ustawą fundusz celowy, nazwany „Funduszem Rekompensacyjnym”, wpływów ze sprzedaży nieruchomości ZWRSP realizowanej w trybach przetargowych, o łącznej powierzchni nie mniejszej niż 400 tys. ha (art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r.)⁴. Z jej przepisów wynika także, że uprawnieni do rekompensaty mogą ją zrealizować poprzez zaliczenie wartości nieruchomości pozostawionej za granicą na poczet ceny sprzedaży nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa (art. 13 ust. 1, pkt 1, lit. a), a więc również przy sprzedaży nieruchomości znajdujących się w Zasobie.

Nie sposób uznać za konsekwentną i spójną terminologię użytą przez prawodawcę dla wskazania kierunków działalności Agencji. W art. 6 u.g.n.r. mówi się o zadaniach ANR. Z kolei u.k.u.r. w art. 1 formułuje cele ustawy, bez odniesień podmiotowych. Jest jasne, że urzeczywistnienie wskazanych tam stanów rzeczy jest celem prawodawcy. Z jego brzmienia nie wynika, kto ma je realizować. Dopiero w konfrontacji z pozostałymi jej postanowieniami staje się jasne, że chodzi o ustawowe cele realizowane przez ANR za pomocą instrumentów prawnych przewidzianych w art. 3 i 4⁵. Ustawa o realizacji prawa do rekompensaty nie ustanawia w żadnym przepisie zadań ani celów, lecz zawiera jedynie skierowane do Agencji (przywołane wyżej) nakazy powinnoego postępowania. Wypada nadmienić, że w związku z postanowieniem art. 6 ust. 2 *in medio* stanowiącym, że Agencja wykonuje również zadania określone innymi przepisami niż u.g.n.r. w praktyce funkcjonowania Agencji, zadaniami określa się także przykładowo kompetencje i obowiązki wynikające z przepisów ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników⁶ w zakresie przejmowania do Zasobu nieruchomości stanowiących własność emerytów bądź rencistów, co do których nie ma możliwości ich sprzedaży (zob. art. 28 ust. 7 pkt 1, art. 47 i art. 58 u.u.s.r.).

3 Dz.U. Nr 169, poz. 1418, z późn. zm.

4 Prawo do rekompensaty realizowane jest, zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 8 lipca 2005 r., m.in. w formie świadczenia pieniężnego wypłacanego z Funduszu Rekompensacyjnego (zob. art. 13 ust. 1 pkt 2 oraz art. 16 ust. 1).

5 Jakkolwiek wypada zauważyć, że ustawowe prawo pierwokupu przyznane zostało również dzierżawcy nieruchomości rolnej. Realizuje ono wówczas, obok celów określonych w art. 1, z pewnością nie mniej ważny cel – jak należy domniemywać – zakładany przez prawodawcę, aczkolwiek nie wymieniony *explicite*, a mianowicie zapewnienie trwałości gospodarowania na dzierżawionym gruncie.

6 Dz.U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25 z późn. zm.

Stąd, podsumowując dotychczasowe rozważania, za desygnaty nazwy „zadania” wg art. 6 u.g.n.r. należy uznawać nazwane tak ogólne kierunki jej działalności określone w art. 6 ust. 1 u.g.n.r.; wynikające z art. 1 u.k.u.r., zakładane przez ustawodawcę efekty funkcjonowania instrumentów prawnych wykreowanych przez przepisy tej ustawy (nazwane „celami”), jak i wynikające z innych ustaw szczegółowe obowiązki i kompetencje nałożone na ANR, niepowiązane ze sformułowanymi *expressis verbis* w poszczególnych aktach prawnych przepisami wskazującymi zakładane rezultaty ich wykonywania (*vide* przepisy o realizacji prawa do rekompensaty czy też przepisy u.u.s.r.).

Chaos terminologiczny wywołany przez ustawodawcę znajduje odbicie w rozważaniach doktrynalnych. Poszczególni autorzy, pozbawieni konsekwentnego wzorca normatywnego, używają na tym polu odmiennej terminologii. Dla przykładu – S. Prutis konsekwentnie pisze o zadaniach ANR również w odniesieniu do celów określonych w art. 1 u.k.u.r.⁷ P. Czechowski pisze o celach, zadaniach i kompetencjach Agencji⁸. Z kolei w orzecznictwie sądowym dochodzi do pomieszania zadań z art. 6 u.g.n.r. i określonych przez art. 140 kc. komponentów prawa własności wykonywanego przez Agencję na rzecz Skarbu Państwa⁹. Do takiego postępowania należy odnieść się krytycznie. Nie powinno wszak budzić wątpliwości, że czym innym jest samo uprawnienie czy kompetencja, czym innym zaś wskazanie sposobu, określenie celu, jak powinno być wykonywane. Usprawiedliwieniem dla tej praktyki może być to, że katalog zadań Agencji nie jest sformułowany przez prawodawcę w pełni konsekwentnie, a w całym okresie obowiązywania ustawy między kolejnymi nowelizacjami art. 6 było i tak, że sposób sformułowania niektórych zadań ewidentnie różnił się z logiką, nawet w potocznym jej rozumieniu¹⁰.

Zadania Agencji od momentu jej powstania przeszły zmienną ewolucję. Należy w pierwszym rzędzie jednak wskazać, że w stosunku do pierwotnego brzmienia ustawy zasadniczo nie uległy zmianie zadania wymienione obecnie w pkt. 2, 3, 4, 5 oraz 6 ust. 1 art. 6¹¹. Do dnia 5 maja 2004 r.¹² Agencja obciążona była również zada-

7 S. Prutis, (w:) Prawo rolne, pod red. A. Stelmachowskiego, Warszawa 2008, s. 214.

8 P. Czechowski, Agencja Nieruchomości Rolnych – restrukturyzacja czy likwidacja?, PPR 2008, nr 2, *passim*

9 Wyrok NSA z dnia 2 kwietnia 2001 r., II SA 1969/99, Lex nr 53400.

10 Jaskrawym tego przykładem jest sposób sformułowania zadania w art. 6 pkt 5 u.g.n.r. w wersji przed zmianą dokonaną ustawą z dnia 6 maja 1999 r. Przepis ten stanowił, że Agencja realizuje zadania w zakresie „tworzenia gospodarstw rolnych, a zwłaszcza powiększanie już istniejących gospodarstw rodzinnych”. Jest przecież oczywiste, że powiększanie gospodarstw rodzinnych nie jest szczególnym przypadkiem tworzenia gospodarstw rolnych, co jednak niedwuznacznie wynika ze sposobu sformułowania tego zadania. Dodatkowo było ono również źle skonstruowane pod względem gramatycznym, ponieważ zamiast słowa „powiększanie” powinno być „powiększania”.

11 W pierwotnym tekście ustawy zadania te wymienione były w pkt 1,2,3,4, 6 art. 6. Jako czysto redakcyjną należy potraktować zmianę dokonaną w pkt. 3 (wg pierwotnej numeracji), polegającą na zmianie słowa „użytkowanego” na „użytkowanymi”. Zmiana została dokonana na mocy art. 12 pkt 3 u.k.u.r.

12 Tj. wejścia w życie ustawy z dnia 4 marca 2004 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie innych ustaw (Dz.U. Nr 69, poz. 624). Powyższa zmiana wg deklaracji projektodawców motywowana była chęcią doprowadzenia do sytuacji, w której zakres tematyczny wiążący się z powyższymi zadaniami będzie regulowany przepisami wydanymi bądź inspirowanymi przez odpowiedniego ministra

niami dotyczącymi byłych pracowników państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej. Zgodnie z pierwotnym brzmieniem, miała podejmować działania w zakresie tworzenia miejsc pracy w związku z restrukturyzacją państwowej gospodarki rolnej. Od 15 czerwca 1999 r. do katalogu zadań dodano nowe, polegające na powinności wspierania działań mających na celu udzielanie pomocy byłym pracownikom państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej i członkom ich rodzin w przewyciężaniu trudnych sytuacji życiowych¹³. Zadanie to w toku kolejnych nowelizacji było doprecyzowane przez wskazanie, że chodzi tu w szczególności o przyznawanie stypendiów dzieciom byłych pracowników, uczącym się w szkołach ponadgimnazjalnych lub kształcącym się w szkołach wyższych, oraz finansowanie dożywiania tych dzieci w szkołach podstawowych, gimnazjach i szkołach ponadgimnazjalnych oraz wspieranie zatrudnienia socjalnego¹⁴.

W katalogu sformułowanym w art. 6 ust. 1 podstawowe znaczenie mają te określone w pkt 1, 2 oraz 3.

Nurt działalności Agencji skierowany na poprawę struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych uznawany był od początku jej istnienia, w każdym razie w oficjalnych deklaracjach, za podstawowy¹⁵. W tym kontekście na uwagę zasługuje stanowisko zajęte przez B. Wojciechowską-Ratajczak. Uznawała ona ów kierunek dysponowania Zasobem za dyskusyjny w aspekcie ekonomicznym – jej zdaniem poprawa struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych kosztem Zasobu nie przyczyniłaby się wydatnie do wzrostu ich konkurencyjności na rynku¹⁶. Umniejszanie wagi działań skierowanych na wspieranie rozwoju gospodarstw rodzinnych przy gospodarowaniu mieniem Zasobu nie wytrzymuje jednak konfrontacji z postanowieniami Konstytucji, która w art. 23 zawiera zapis, zgodnie z którym to gospodarstwo rodzinne stanowi podstawę ustroju rolnego państwa. Należy mieć jednak na uwadze, że przywołane wyżej opinie formułowane były jeszcze przed jej wejściem w życie¹⁷.

Ostatecznie zadania Agencji odnoszące się do gospodarstw rodzinnych sformułowane zostały na mocy przepisów u.k.u.r. nowelizujących u.g.n.r. W celu ich realizacji Agencja została wyposażona w kompetencję do zbywania nieruchomości

działowego; tak uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, Sejm IV kadencji, druk sejmowy nr 2395, www.sejm.gov.pl.

13 Zob. art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 maja 1999 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 49, poz. 484).

14 Zob. zwłaszcza art. 22 pkt 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz.U. Nr 122, poz. 1143 z późn. zm.)

15 Zob. Kierunki działania Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, załącznik nr 1 do Raportu z działalności AWSP za 1992 rok, Warszawa 1993, s. 30 i nast.

16 B. Wojciechowska-Ratajczak, Cele i zadania Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz niektóre uwarunkowania ich realizacji, (w:) Stan obecny i aktualne problemy prywatyzacji rolnictwa, Warszawa 1996, s. 26.

17 Namiastki regulacji odnoszącej się do wspierania gospodarstw rodzinnych w ich potocznym rozumieniu można było upatrywać w art. 29 ust. 3 stwarzającym pewne preferencje dla osób podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników, a od czerwca 1999 r. art. 29 ust. 3b pkt 1 u.g.n.r.

Zasobu w drodze przetargu ograniczonego, którego uczestnikami mogły być osoby fizyczne spełniające warunki określone w przepisach o kształtowaniu ustroju rolnego, zamierzające utworzyć lub powiększyć gospodarstwo rodzinne w rozumieniu tych przepisów (art. 29 ust. 3b pkt 1 u.g.n.r.). Na podstawie odesłania zawartego w art. 39 ust. 1 u.g.n.r. przepis ten stosuje się odpowiednio do przetargów na dzierżawę nieruchomości Zasobu. W tym aspekcie normy odnoszące się do wspierania gospodarstw rodzinnych z istoty powiązane są z zadaniami o charakterze prywatyzacyjnym. Mając jednak na uwadze, że powyższe zadanie jest jednym z podstawowych wyznaczników kierunków działalności Agencji, jego instrumentacja mająca źródło w przepisach u.g.n.r. nie jest zbyt imponująca.

Mówiąc o nakazie wspierania gospodarstw rodzinnych, nie sposób pominąć postanowień u.k.u.r. przyznających ANR prawo pierwokupu oraz nabycia nieruchomości rolnych. Tutaj rodzi się pytanie o relacje zachodzące między zadaniem wymienionym w art. 6 ust. 1 pkt 1 u.g.n.r. a celami wymienionymi w art. 1 u.k.u.r. *Prima facie* wydaje się, że owe cele są po prostu rozwinięciem zadania z art. 6 ust. 1 pkt 1 u.g.n.r. Przy dokładniejszej analizie powyższa konstatacja nie jest taka oczywista. Po pierwsze, środki prawne przewidziane przez u.k.u.r. mogą nawet, paradoksalnie, przeciwdziałać tworzeniu gospodarstw rodzinnych (o czym mowa jest z kolei w art. 6 ust. 1 pkt 1 u.g.n.r.), skoro ANR nie może wykonywać prawa pierwokupu ani nabycia w razie powiększania gospodarstw rodzinnych, a przy czynnościach prawnych mogących skutkować ich utworzeniem – tak. Bezpośrednie skutki wykonania uprawnień przewidzianych w art. 3 ust. 4 oraz art. 4 ust. 1 u.k.u.r.¹⁸ w żaden sposób nie przyczyniają się bezpośrednio do realizacji zadania z art. 6 ust. 1 pkt 1 u.g.n.r. Należy postrzegać je przez pryzmat urzeczywistniania celów z art. 1 u.k.u.r.¹⁹ „Łącznikiem” między art. 6 ust. 1 pkt 1 u.g.n.r. a art. 1 u.k.u.r. wydaje się pozornie być art. 32a u.g.n.r., zgodnie z którym Agencja może nabywać nieruchomości na własność Skarbu Państwa, jeśli wymaga tego realizacja zadań określonych w ustawie, w tym szczególnie zadań w zakresie powiększania już istniejących gospodarstw rodzinnych (art. 32a ust. 1), a nabycie następuje po cenie określonej zgodnie z art. 30 (art. 32a ust. 2). Jednak sposób sformułowania tego przepisu, a zwłaszcza treść jego ust. 2 wyklucza z jego zakresu zastosowania sposoby nabycia nieruchomości wynikające z u.k.u.r. Agencja deklaruje, że nieruchomości nabyte w wyniku wykonania tych uprawnień zostają następnie rozdysponowane w drodze przetargów ograniczonych, których uczestnikami są podmioty wskazane w art. 29 ust. 3b pkt 1 u.g.n.r.²⁰. Nie można jednak przeczyć, że nie ma żadnego przepisu obligującego ją do takiego

18 Skutkiem wykonania prawa pierwokupu oraz prawa nabycia przez ANR jest przejście własności nieruchomości na Skarb Państwa i jej wejście do ZWRSP (art. 8 ust. 1 u.k.u.r.).

19 Jakkolwiek w doktrynie wyraża się wątpliwość co do adekwatności rozwiązań zawartych w u.k.u.r. względem celów, którym mają służyć; zob. D. Łobos–Kotowska, Ochrona gospodarstwa rodzinnego w procesie zbywania nieruchomości rolnych przez Agencję Nieruchomości Rolnych, (w:) *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, pod red. K. Skotnickiego i K. Winiarskiego, Częstochowa 2004, s. 133.

20 Tak Raport z działalności ANR w 2007 r., s. 10, www.anr.gov.pl.

postępowania. Nie ma więc żadnych normatywnych gwarancji dla utrzymania powyższej praktyki. Hipotetycznie możliwy jest, przykładowo, wybór umowy o administrowanie jako sposobu gospodarowania nabytym w ten sposób mieniem.

Na drugim planie względem omówionego powyżej znajduje się zadanie polegające na popieraniu organizowania na gruntach Skarbu Państwa prywatnych gospodarstw rolnych (art. 6 ust. 1 pkt 7 u.g.n.r. *in fine*). Jest ono sformułowane niejasno. Ścisłe gramatyczna wykładnia nie uzasadnia stwierdzenia, że mamy do czynienia z powtórzeniem postanowienia pkt 1 w odniesieniu do, *lege non distinguente*, wszelkich gospodarstw rolnych. Zakres jednostek produkcyjnych, do których odnosi się przepis, jest ujęty oczywiście dużo szerzej niż w pkt 1. Ścisłe rozumienie wyrażenia „organizowanie na gruntach Skarbu Państwa” prowadziłoby do wniosku, że grunty organizowanych gospodarstw powinny wciąż stanowić własność Skarbu Państwa. Jediną drogą uniknięcia tego jawnie absurdalnego wniosku jest przyjęcie, że chodzi o organizowanie gospodarstw zarówno na gruntach nabytych w drodze sprzedaży, jak i wykorzystywanych na podstawie stosunku dzierżawy. Takie też rozumienie powyższego zwrotu prezentowane jest w piśmiennictwie²¹. Kolejny problem nasuwa rekonstrukcja właściwego znaczenia wyrażenia „organizowanie gospodarstw rolnych”. Pomimo nasuwającego się na pierwszy rzut oka wniosku, że jest ono synonimem „tworzenia gospodarstw rolnych”²², tę sugestię należy odrzucić. Po pierwsze, jedna z podstawowych dyrektyw wykładni prawa stanowi, że różne nazwy używane przez prawodawcę w obrębie aktu prawnego, a tym bardziej już w obrębie jednej jednostki redakcyjnej, jaką jest artykuł, nie mają identycznego znaczenia. A przecież w art. 6 ust. 1 pkt 1 mówi się wprost o tworzeniu gospodarstw. Po drugie, trudno wskazać jakiegokolwiek funkcjonalne przesłanki uprzywilejowujące tworzenie gospodarstw względem powiększania już istniejących jednostek produkcyjnych. Po trzecie wreszcie, przepisy określające funkcjonowanie Agencji dają podstawy dla stosowania pewnych preferencji zarówno przy tworzeniu, jak i powiększaniu gospodarstw rolnych. Za przykład mogą służyć przepisy umożliwiające Agencji przy sprzedaży nieruchomości Zasobu rozłożenie płatności na raty w przypadku jej nabycia w celu utworzenia bądź powiększenia gospodarstwa rolnego²³.

Analizując zadanie wymienione w art. 6 ust. 1 pkt 2 u.g.n.r. przede wszystkim należy wyjaśnić, czym jest potencjał produkcyjny ZWRSP. Jak zauważył A. Leopold, oznacza on, przykładowo, wydajność gruntów rolnych możliwą do uzyskania przy określonych technologiach ich użytkowania, produkcyjność inwentarza

21 A. Leopold, (w:) Komentarz do ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw wraz z tekstami przepisów wykonawczych i wzorami umów, pod red. P. Czechowskiego i C. Banasińskiego, Warszawa 1992, s. 27.

22 Tak, jak się wydaje, A. Leopold, (w:) Komentarz do ustawy o gospodarowaniu..., s. 27.

23 Tak § 24 ust. 1 rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków rozkładania ceny sprzedaży na raty oraz stawek szacunkowych gruntów (Dz.U. Nr 140, poz. 1350).

żywego w gospodarstwach tworzonych przez Agencję, wartość użytkową budynków inwentarskich i budowli²⁴. Wnioski te potwierdza brzmienie art. 39 ust. 8, który zawiera pojęcie potencjału produkcyjnego. Jego determinantami, zgodnie z brzmieniem przywołanego przepisu, są w szczególności: rodzaj i klasa gruntów oraz miejsce ich położenia, wartość księgową budynków i budowli, charakter możliwej do prowadzenia działalności gospodarczej.

Wykorzystanie potencjału produkcyjnego winno być racjonalne. Wypada wskazać, że w prakseologii racjonalność pojmowana w sensie metodologicznym oznacza, że postępuje się według wskazań wszelkich informacji, które, mając na uwadze sposób ich uzasadnienia, z dostateczną dozą prawdopodobieństwa można uznać za prawdziwe²⁵. Jest to sposób rozumienia korespondujący ze sposobem rozumienia tego pojęcia w języku powszechnym, gdzie „racjonalny” oznacza „oparty na nowoczesnych naukowych metodach”, „dający dobre wyniki”, „rozsądny”, „przemysłany”²⁶

Pojęcie racjonalnego wykorzystania potencjału produkcyjnego ZWRSP należy widzieć w dwóch płaszczyznach. Z jednej strony należy postrzegać przez pryzmat ekonomicznej strony działalności wraz z kategoriami oszczędności i wydajności²⁷. Z drugiej zaś należy uwzględniać inne czynniki, będące przedmiotem oddziaływania polityki państwa, przykładowo skutki społeczne zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej prowadzące do migracji zawodowej²⁸.

Na uwagę zasługują spostrzeżenia, które w analizowanej materii poczyniła M. Kozłowska-Burdziak. Uznała ona, że racjonalne wykorzystanie potencjału ZWRSP oznacza „najlepszy sposób wykorzystania nieruchomości rolnych i ich części składowych z punktu widzenia zadań postawionych do realizacji Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa”²⁹. Wskazała przy tym, że racjonalność nie może być tu rozumiana jako maksymalizacja produktu i zysku z jednostki ziemi, ale należy mieć na uwadze także inne kryteria, w tym ekologiczne³⁰. W zasadzie należy uznać, że przywołana wypowiedź trafnie charakteryzuje to zadanie. Zauważmy, że przy ta-

24 A. Leopold, (w:) Komentarz do ustawy o gospodarowaniu..., s. 27.

25 T. Kotarbiński, Traktat o dobrej robocie, Wrocław 1973, s. 134. Obok racjonalności w sensie metodologicznym autor wyróżnia kategorię racjonalności działania w sensie rzeczowym. Działanie jest racjonalne w sensie rzeczowym, gdy jest dostosowane do okoliczności i tego wszystkiego, co stwierdza się w sądzie prawdziwym. Ponieważ jednak praktyczne działanie opiera się na wiedzy (która, jak wiadomo, niekoniecznie musi być jednak oparta na sądach prawdziwych), dla prowadzonych tu rozważań istotny jest jedynie pierwszy podany sposób rozumienia racjonalności.

26 Słownik języka polskiego, t. 3, pod red. S. Szymczaka, Warszawa 1993, s. 7.

27 O pojęciach oszczędności i wydajności zob. T. Kotarbiński, Traktat..., s. 121 i nast., 143 i nast. Należy zauważyć, że prakseologiczne ujęcie ekonomiczności jest szersze niż ekonomiczne, gdyż ma w polu zainteresowania wszelkie przejawy oszczędności i wydajności, to drugie zaś tylko, o ile da się wyrazić w pieniądzu; por. J. Wołęński, Kotarbiński, Warszawa 1990, s. 103. Prakseologiczne ujęcie jest tu bardziej przydatne, mając na uwadze wielowymiarowość ujęcia racjonalności w przepisie art. 6 ust. 1 pkt 2 u.g.n.r.

28 Tak A. Leopold, (w:) Komentarz do ustawy o gospodarowaniu..., s. 26

29 M. Kozłowska-Burdziak, Instytucjonalne uwarunkowania przekształceń własnościowych państwowych gospodarstw rolnych w Polsce w latach 1992–2002, Białystok 2006, s. 61.

30 Tamże

kim jego rozumieniu zadanie z art. 6 ust. 1 pkt 2 u.g.n.r. staje się swoistą metadyrektywą dla pozostałych zadań. Jednak przy takim ujęciu nie do końca poprawne wydaje się stwierdzenie, że zadanie określone w art. 6 ust. 1 pkt 2 jest formą realizacji zadania określonego w kolejnym punkcie tego artykułu. W szczególności restrukturyzacja polega na tworzeniu warunków sprzyjających wykorzystaniu potencjału produkcyjnego Zasobu³¹. Należałoby raczej powiedzieć że restrukturyzacja to takie przekształcenia w strukturze danego obiektu, które mają sprzyjać racjonalnemu wykorzystaniu jego potencjału produkcyjnego. Na koniec trzeba zaakcentować, że całkowite pozbawienie tego zadania rangi pewnej samodzielności nie wydaje się właściwe. O jego samodzielnej roli, zwłaszcza jako dyrektywy interpretacyjnej dla innych przepisów u.g.n.r., będzie jeszcze mowa w odniesieniu do prawnej regulacji działalności Agencji o charakterze społecznym czy też socjalnym. Na aprobatę zasługuje podkreślenie przez M. Kozłowską-Burdziak, że kategoria racjonalności wykorzystania nie jest określana jedynie miernikami natury *stricte* ekonomicznej.

Pisząc o zadaniu określonym w art. 6 ust. 1 pkt 3, należy zacząć od wyjaśnienia zasadniczych pojęć: „restrukturyzacji” i „prywatyzacji”. Jako restrukturyzację określa się zastąpienie struktury danego obiektu inną strukturą, polegającą na dodaniu nowych, wyeliminowaniu starych elementów, bądź też dokonaniu jednego i drugiego naraz³². Działania te zasadniczo mają na celu przystosowanie danego obiektu do możliwego wykorzystania zgodnie z ekonomicznymi kryteriami opłacalności.

Prywatyzacja w ogólności ujmowana jest jako przekształcenie sektora państwowego w prywatny³³. W odniesieniu do mienia ZWRSP o prywatyzacji w ścisłym tego słowa znaczeniu mówimy w przypadku zmiany stosunków własnościowych – chodzi o zmianę podmiotu własności składników mienia tam zgromadzonych. Gdy dany podmiot uzyskuje uprawnienie do korzystania z mienia Zasobu na podstawie innego tytułu prawnego – przede wszystkim umowy dzierżawy – zwłaszcza w raportach ANR mówi się niekiedy o prywatyzacji „produkcyjnej”. Należy mieć na uwadze, że w art. 6 ust. 1 pkt 3 chodzi o prywatyzację w pierwszym, wąskim znaczeniu³⁴. Antytezą prywatyzacji jest zadanie wymienione w art. 6 ust. 1 pkt 5, polegające na administrowaniu zasobami majątkowymi przeznaczonymi na cele rolne.

Na podstawie powyższych rozważań w kierunkach działalności ANR realizowanych od momentu jej powstania można wskazać pewne zasadnicze cele (wiążki zadań). Są to cele: restrukturyzacyjno-prywatyzacyjne, produkcyjne, socjalne³⁵,

31 Tak S. Prutis, *Gospodarowanie nieruchomościami...*, s. 32.

32 S. Surdykowska, *Prywatyzacja*, Warszawa 1996, s. 26.

33 Tamże, s. 13.

34 A. Leopold pisze o prywatyzacji w znaczeniu materialnym; tenże, (w:) *Komentarz do ustawy o gospodarowaniu...*, s. 27.

35 S. Prutis, *Kierunki zmian modelowych restrukturyzacji i prywatyzacji rolnictwa państwowego*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2000, t. 1, s. 58.

a po wejściu w życie u.k.u.r. – również cel wspierania struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych.

Jak się wydaje, znaczenie podstawowe dla działalności Agencji mają zadania wymienione w pkt 1, 2 i 3 ust. 1 art. 6 u.g.n.r. Widać przy tym, że w pewnym zakresie poszczególne zadania mogą ze sobą kolidować w ten sposób, że realizacja jednego z nich może być działaniem sprzecznym z tym, co prowadzi do realizacji innego. Truizmem wprawdzie jest stwierdzenie, że sektor państwowy, w przeciwieństwie do prywatnego, cechuje nieefektywność, gdyż nie można zindywidualizować podmiotu, któremu przysługuje własność w sensie ekonomicznym. Jest tak dlatego, że nie można wskazać podmiotu, który ponosiłby rzeczywistą odpowiedzialność ekonomiczną za sposób dysponowania mieniem („własność należy do wszystkich i do nikogo”). Podstawowym celem prywatyzacji jest właśnie poprawa efektywności działania przedsiębiorstw³⁶. To wskazywałoby na bezwzględny priorytet dla prowadzenia procesów prywatyzacyjnych. Jednak, jak wyżej wskazano, racjonalne wykorzystanie ZWRSP w ujęciu art. 6 ust. 1 pkt 2 nie sprowadza się jedynie do zapewnienia ekonomicznej efektywności gospodarowania. Należy też mieć na względzie formułowane przez podmioty kreujące założenia polityki państwa inne kryteria oceny, w tym społeczne i socjalne, z drugiej zaś strony wymóg osiągnięcia satysfakcjonującej ceny przy sprzedaży składników mienia ZWRSP, bez którego celowość alienacji stoi pod znakiem zapytania. Przy takim ujęciu racjonalność jest pojęciem *sui generis* proceduralnym – samo w sobie nie określa, jakie wykorzystanie mienia ZWRSP jest właściwe. Chodzi w nim o optymalne, efektywne gospodarowanie w możliwie najwyższym stopniu przyczyniającym się do realizacji wyznaczonych zadań. Wielowymiarowość tego pojęcia, nieredukowalna do kryteriów wyłącznie ekonomicznych, objawia się również w tym, że za nieracjonalne należałoby uznać taką realizację zadań, gdy maksymalna realizacja jednego z nich następowałaby przy całkowitym pominięciu innego. Jako przykład takiej sytuacji można by (oczywiście hipotetycznie) przedstawić stan, w którym następuje sprzedaż nieruchomości tylko w trybie przetargu nieograniczonego, z pominięciem procedury przetargu ograniczonego. Nawet jeśli skutkiem tej praktyki byłoby tworzenie wydajnych i konkurencyjnych gospodarstw wielkotowarowych przy uzyskiwaniu wysokich cen sprzedaży (nieosiągalnych w ramach przetargów ograniczonych), to z punktu widzenia kompleksowości realizacji zadań ANR ta praktyka nie mogłaby być zaakceptowana. Moglibyśmy mówić o realizacji zadania prywatyzacyjnego, ale też o jednoczesnym zaniedbaniu zadania polegającego na polepszaniu struktury gospodarstw rodzinnych, skoro w praktyce nie korzystano by z instrumentów służących wsparciu tej kategorii jednostek produkcyjnych.

36 S. Surdykowska, Prywatyzacja, s. 13, 16.

W początkowym okresie obowiązywania ustawy silnym argumentem przemawiającym za prymatem zadań prywatyzacyjnych było brzmienie art. 25 ust. 1, z którego wynikało, że administrowanie traktowano jako subsydiarny sposób gospodarowania Zasobem, stosowanym w razie braku celowości albo braku możliwości zagospodarowania go w innej drodze. To uregulowanie było wyraźnym przejawem preferencji zadań prywatyzacyjnych Agencji przez prawodawcę. Zmiana w tym zakresie³⁷, czyniąca administrowanie równorzędnym z innymi sposobem dysponowania mieniem Zasobu sprawiło, że brak jest wyraźnej wskazówki za prymatem tych zadań opartej na literalnej wykładni przepisów u.g.n.r. Nie oznacza to jednak, że w związku ze wspomnianą nowelizacją zeszła ona na drugi plan. Można o tym wnioskować, odwołując się do przesłanek funkcjonalnych, mając na uwadze generalne tendencje w przekształcaniach gospodarki narodowej. Pomocniczo, na pierwszorzędną rangę funkcji prywatyzacyjnej wskazuje również to, że regulacja u.g.n.r. dająca instrumentację dla realizacji prywatyzacji w znaczeniu materialnym jest bardziej rozbudowana niż pozostałe, wymienione w art. 24 ust. 1 u.g.n.r. prawne formy dysponowania mieniem Zasobu. W szczególności należy zaznaczyć, że regulacja dotycząca oddania mienia w najem albo dzierżawę w art. 39 ust. 1 zawiera odesłanie do regulacji przetargu przy sprzedaży nieruchomości Zasobu – ta ostatnia ma więc podstawowy, modelowy charakter. Poza tym, zrównanie wagi wszystkich funkcji ANR i tym samym uczynienie decyzji politycznych jedynym czynnikiem wyznaczającym stopień doniosłości poszczególnych kierunków działalności Agencji byłoby przejawem niedopuszczalnej absolutyzacji woli politycznej. Ta jest w dużym stopniu zależna od partykularnych interesów i przekonań podmiotów sprawujących aktualnie władzę. W takim ujęciu traci się z pola widzenia interes ogólny, który może być efektywnie realizowany przy założeniu konsensusu i ciągłości w realizowaniu fundamentalnych celów przez poszczególne ekipy rządzące. Zresztą funkcja prywatyzacyjna, jako podstawowa dla działalności Agencji, nie budzi wątpliwości w literaturze³⁸. Wypada przy tym podkreślić, że można spotkać się z próbami uzasadnienia takiego stanowiska w sposób odmienny niż przyjęty przeze mnie powyżej³⁹. Nie zgadzam się jednak, że argumentem przemawiającym za priorytetem prywatyzacji mienia Zasobu jest to, że art. 24 ust. 1 u.g.n.r. wymienia sprzedaż jako pierwszy ze sposobów zagospodarowania mienia Zasobu⁴⁰. Aby uporządkować katalog form zagospodarowania mienia Zasobu wymieniony w tym przepisie pod względem wagi przypisywanej mu przez prawodawcę, należałoby albo podać konkretne przesłanki natury funkcjonalnej, albo wskazać przepis ustawy, z którego

37 Zob. art. 1 pkt 16 ustawy wymienionej w przypisie 15.

38 Zob. S. Prutis, *Gospodarowanie nieruchomościami...*, s. 32, Por. A. Zieliński, *Refleksje nad prywatyzacją rolnictwa*, (w:) *Gospodarka, administracja, samorząd*, pod red. H. Olszewskiego i B. Popowskiej, Poznań 1997, s. 576.

39 Por. A. Zieliński, *Refleksje...*, s. 576.

40 Jak stwierdza A. Zieliński; zob. tegoż, *Refleksje...*, s. 576.

wynikałoby, że kolejność poszczególnych punktów art. 24 świadczy o niejednakowej wadze form zagospodarowania w nich ujętych.

W początkowym okresie obowiązywania u.g.n.r. samo brzmienie art. 6 nie stanowiło dostatecznej podstawy do stwierdzenia, w jakim kierunku powinny przebiegać przekształcenia państwowej własności rolniczej; w szczególności brakowało wskazówek normatywnych, czy ustawodawca preferuje model gospodarstwa rodzinnego, czy też wielkopowierzchniowego, bliższego modelowi przedsiębiorstwa⁴¹. Nie powinno również budzić wątpliwości, że prywatyzacja nie może z kolei być traktowana jako cel samoistny, o czym świadczą zwłaszcza zmiany u.g.n.r. wprowadzone przez u.k.u.r. W wyniku tej nowelizacji Agencja, przynajmniej w intencji prawodawcy, stała się podmiotem wspierającym przemiany strukturalne w polskim rolnictwie w kierunku wskazywanym przez art. 23 Konstytucji. Niejako zewnętrznym symptomem tej zmiany była zmiana nazwy z „Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa” na „Agencja Nieruchomości Rolnych”. Stąd prywatyzacja jako taka staje się środkiem przemian gospodarstw rolnych w duchu konstytucyjnym, chociaż konkretne środki prawne temu służące trudno uznać za zadowalające.

Obecnie, jak już była o tym mowa, w katalogu zadań ANR nie ma tych o charakterze społecznym. Nie oznacza to jednak, że u.g.n.r. nie przewiduje środków prawnych pozwalających na uznanie, że ANR nie powinna takowych realizować. Jak już była mowa, skutki społeczne gospodarowania mieniem Zasobu są istotne z punktu widzenia racjonalnego wykorzystania potencjału produkcyjnego ZWRSP. Konkretne rozwiązanie prawne respektujące skutki społeczne przekształceń zawiera art. 29 ust. 3c. Zgodnie z jego brzmieniem, jeżeli z nieruchomością będącą przedmiotem przetargu związane są miejsca pracy na terenie gminy uznanej na podstawie przepisów o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu za zagrożoną szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym, w razie zgłoszenia równorzędnych ofert, nabywcę ustala się, dokonując wyboru tego spośród oferentów, który gwarantuje zorganizowanie największej liczby miejsc pracy i utrzymanie ich przez okres co najmniej pięciu lat. Refleks celów społecznych, związanych z łagodzeniem skutków likwidacji państwowych gospodarstw rolnych przebijają przez postanowienia art. 29 ust. 3b, które uprzywilejowują byłych pracowników państwowych gospodarstw rolnych (bądź spółki utworzone przez nich), umożliwiając im uczestnictwo w przetargach ograniczonych. To samo można powiedzieć o regulacji art. 29 ust. 3, przyznającego przy złożeniu równorzędnych ofert w ramach przetargu pisemnego pierwszeństwo ofercie złożonej przez pracownika i spółkę pracowników zlikwidowanego państwowego przedsiębiorstwa gospodarki rolnej, nabywających nieruchomość rolną w celu powiększenia albo utworzenia gospodarstwa rolnego.

41 Por. K. Stefańska, Poszukiwanie modelu indywidualnego gospodarstwa rolnego, „Studia Iuridica Agraria” 2001, t. 2, s. 158–159.

Usunięcie z katalogu zadań Agencji zawartego w art. 6 ust. 1 tych o charakterze socjalnym (w odniesieniu do pkt 8 tego artykułu – produkcyjno–socjalnych⁴²), spotkało się ze zróżnicowaną reakcją w doktrynie. Pozytywnie zareagował na to posunięcie prawodawcy S. Prutis, gdyż jego zdaniem Agencja powinna w pełni skupić się na realizacji prywatyzacyjnych przekształceń rolnictwa państwowego⁴³. Postawa S. Prutisa jest zresztą konsekwentna, ponieważ komentując na przestrzeni lat kolejne zmiany w regulacji zadań ANR i środków prawnych służących ich realizacji (dotyczące właśnie sfery socjalnej oraz wynikających z u.k.u.r.), krytykował ich ekspansję na nowe obszary. Z jednej strony argumentował, że rozszerzanie pola działalności Agencji przy bardzo ogólnie wyznaczonych zadaniach prowadzi do autonomizacji celów tego podmiotu, przez co pod znakiem zapytania stoi racjonalność wydawania publicznych pieniędzy⁴⁴. Z drugiej, jest to postępowanie niecelowe, skoro Agencja nie radziła sobie należycie z zadaniami restrukturyzacyjno–prywatyzacyjnymi⁴⁵.

Krytycznie do usunięcia zadania określonego w pkt 8 ust. 1 art. 6 ustosunkowała się K. Stefańska. Uznała, że mimo iż aspekt społeczny powinności ANR ujęty został w art. 6 ust. 1 pkt 2, to pożądane było uwypuklenie go w ramach odrębnego zadania⁴⁶. Uznaje również, że możliwe jest wskazanie podstaw do twierdzenia, że powinno się nawet poszerzać zadania Agencji. Argumentem ma być to, że skoro w związku ze zwiększeniem jej zadań na podstawie u.k.u.r. Agencja zyskuje rolę podmiotu mającego kluczowe znaczenie w przekształceniach całego rolnictwa i obszarów wiejskich, to uzasadniony byłby postulat poszerzenia jej sfery działania⁴⁷.

Wydaje się jednak, że silniejsze racje przemawiają za stanowiskiem zajęтым przez S. Prutisa. Nazbyt pochopne jest twierdzenie, że ANR staje się kluczowym podmiotem realizującym przekształcenia rolnictwa i obszarów wiejskich. W piśmiennictwie nie budzi większych wątpliwości, że środki prawne przewidziane przez u.k.u.r., wbrew nazwie samej ustawy, mają stosunkowo wąski zakres oddziaływania. Ich wpływ nie wykracza poza kształtowanie struktury gruntowej rolnictwa⁴⁸. Dodając do tego spostrzeżenie, że instrumentarium przewidziane tą ustawą jest przedmiotem mocnej krytyki w doktrynie, przesłankę mającą uzasadniać postulat poszerzenia sfery oddziaływania Agencji należy uznać za dyskusyjną. Również w praktyce efekty stosowania postanowień u.k.u.r. przez Agencję, w stosunku do skali sprawowanej przez nią kontroli obrotu gruntami są niewielkie. To nie pozwala uznać Agencji za

42 Taką terminologię stosuje S. Prutis; tenże (w:) *Prawo rolne*, s. 214.

43 Tamże

44 S. Prutis, *Kierunki zmian...*, s. 57.

45 Tenże, (w:) *Prawo rolne*, Warszawa 2003, s. 188.

46 K. Stefańska, *Spoleczne aspekty przekształceń ustrojowych rolnictwa*, „Rejent” 2005, nr 9, s. 29.

47 Tamże, s. 31.

48 Zob. w szczególności: A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, KPP 2004, nr 2, s. 398; por. też P. Błajer, *Definicja i status rolnika indywidualnego jako przedsiębiorcy w prawie włoskim i polskim*, KPP 2007, nr 3, s. 698.

podmiot rzeczywiście wpływający w znaczący sposób na przekształcenia polskiego rolnictwa zgodnie z celami u.k.u.r. Mizerne praktyczne skutki realizacji tych relatywnie nowych zadań (przynajmniej za pomocą prawa pierwokupu i prawa nabycia uregulowanych w u.k.u.r.) podważają celowość nakładania na Agencję kolejnych. A nawet więcej – świadczą, że powinna skupić się przede wszystkim na realizacji zadań podstawowych. Poza tym trudno uznać za spójny katalog zadań i obowiązków realizowanych przez Agencję również z tego powodu, że wykraczają one poza sferę polityki rolnej, jako że ANR ma, o czym była już mowa, także inne, jakościowo odmienne obowiązki (jak regulowanie zobowiązań związanych z mieniem zabużańskim⁴⁹).

2. Realizacja ustawowych zadań (celów) przez Agencję Nieruchomości Rolnych

Jak już wyżej wspomniano, zadania Agencji można sklasyfikować w obrębie pewnych głównych nurtów, którym odpowiadają realizowane z różnym natężeniem jej główne funkcje. Są to: nurt produkcyjny, restrukturyzacyjno–prywatyzacyjny i socjalny, a po wejściu w życie u.k.u.r. uzasadnione jest jeszcze wyróżnienie nurtu wspierania struktury gospodarstw rodzinnych.

Jeśli chodzi o samo funkcjonowanie Agencji, to w literaturze wyróżniono okresy, w których realizacja poszczególnych głównych zadań kształtowała się w sposób odmienny⁵⁰. Pozwala to, w zależności od okresu, o którym mówimy, wskazywać na dominującą funkcję realizowaną wówczas przez Agencję.

W pierwszym okresie, obejmującym lata 1991–1995, na głównym miejscu znajdowała się funkcja redystrybucyjna⁵¹. Dla przykładu, do końca 1993 r. w drodze przetargów sprzedano ponad 58 tys. ha gruntów. Wydzierżawiono niemal 900 tys. ha gruntów. W tymże roku zawarto 42 umowy o administrowanie; ogółem w administrowaniu znajdowało się ponad 92 tys. ha.⁵² Jak widać, wśród form dysponowa-

49 Zwraca na to uwagę P. Czechowski, *Agencja Nieruchomości Rolnych...*, s. 82.

50 A. Lichorowicz, W kwestii modelu prawnego instytucji kształtujących struktury gruntowe w rolnictwie (studium prawnoporównawcze), „*Studia Iuridica Agraria*” 2005, t. 5, Białystok 2005, s. 138–139. Zdaniem P. Czechowskiego w odniesieniu do powyższej periodyzacji należałoby mówić o rozwoju celów, zadań i kompetencji Agencji; zob. tegoż, *Agencja Nieruchomości Rolnych...*, s. 77. U obu autorów, w dokonywanym przez nich podziale przebiega niejednorodne, mieszane kryterium podziału – z jednej strony oparte na faktycznie realizowanych w poszczególnych okresach funkcjach (praktycznej stronie działalności), z drugiej zaś na normatywnie ukształtowanym, ulegającym w toku kolejnych zmian ustawodawczych, przemianom katalogu zadań.

51 Należy ją postrzegać przez pryzmat wyróżnionego wyżej nurtu restrukturyzacyjno–prywatyzacyjnego. A. Lichorowicz, co trzeba zaznaczyć, posługując się tu pojęciem „funkcja repartycyjna”, nie ogranicza repartycji do prywatyzacji sensu *stricto*, ale wiąże ją z przyznaniem i wykonywaniem przez dany podmiot uprawnień umożliwiających realizację funkcji produkcyjnych składników mienia Zasobu (przede wszystkim na podstawie umowy dzierżawy – a więc prywatyzacji „produkcyjnej”).

52 Wszystkie dane za: Raport z działalności AWRSP w 1993 r., Warszawa, maj 1994, s. 15, 18; zob. również tamże zał. nr 20.

nia mieniem ZWRSP zdecydowanie dominowała dzierżawa, a więc forma dysponowania mieniem Zasobu nieuznawana za realizującą zadania *stricte* prywatyzacyjne.

W drugim okresie, obejmującym lata 1995–2003, Agencja pełniła funkcję administratora znacznego obszaru państwowych nieruchomości rolnych, natomiast jej działalność w wąsko ujętym aspekcie prywatyzacyjnym pozostawała wyraźnie na drugim planie. Warto wspomnieć, że na koniec 1995 r. 204 gospodarstwa w administrowaniu obejmowały 333 tys. ha gruntów Zasobu⁵³. Dla porównania, jeśli chodzi o dane obrazujące trwale rozdysponowanie gruntów Zasobu, to w 1995 r. sprzedano 115 tys. ha, a od początku działalności Agencji do końca 1995 r., – 239 tys. ha gruntów⁵⁴. Należy jednak zauważyć, że w kolejnych latach obszar gruntów oraz liczba gospodarstw w administrowaniu zmieniała się. Według stanu na koniec 2003 r. (a więc roku, w którym zmieniła się zasadnicza funkcja ANR) w administrowaniu pozostawało 111 gospodarstw, w tym 17 gospodarstw prowadzących działalność produkcyjną na gruntach Zasobu o pow. 3,5 tys. ha⁵⁵.

Głównie na ten okres działalności Agencji przypada realizacja „Programu osadnictwa rolniczego na gruntach Skarbu Państwa” (uruchomiono go w 1996 r.). Na jego wykonanie przeznaczono, w celu wydzierżawienia, przede wszystkim grunty położone na terenach cechujących się przewagą podaży ziemi nad popytem. Program skierowany był do rolników, którzy wyzbędą się własności prowadzonych dotychczas gospodarstw na rzecz innych rolników, młodych osób mających przygotowanie do prowadzenia działalności rolniczej, byłych pracowników zlikwidowanych PGR, absolwentów średnich i wyższych szkół rolniczych oraz zamieszkujących za granicą osób mających polską narodowość bądź obywatelstwo. Zasadniczym celem programu było tworzenie efektywnych gospodarstw o większej powierzchni niż średnia krajowa⁵⁶. Od 2001 r. realizacja programu utraciła dynamikę, w jego ramach do 2004 r. nie wydzierżawiono już żadnego gospodarstwa. Od początku funkcjonowania programu do końca 2004 r. wydzierżawiono 151 gospodarstw o powierzchni niemal 35 tys. ha. Według stanu na koniec tego roku w ramach programu osadnictwa pozostawało 76 gospodarstw obejmujących 12,5 tys. ha. W wyniku nowelizacji u.g.n.r. z dnia 6 maja 1999 r. wprowadzono również służącą przede wszystkim realizacji osadnictwa instytucję zamiany nieruchomości, umożliwiającej rolnikom z terenów o rozdrobnionej strukturze obszarowej gospodarstw zamianę gruntów rolnych na nieruchomości Zasobu położone w innych województwach o powierzchni nawet dziesięciokrotnie większej⁵⁷. Jednak do końca 2003 r. nie zawarto ani jednej takiej

53 Zob. Raport z działalności AWRSP w 1995 r., Warszawa, maj 1996, s. 15.

54 Tamże, s. 7.

55 Raport z działalności ANR w 2003 r., s. 34, www.anr.gov.pl

56 M. Kozłowska–Burdziak, Instytucjonalne uwarunkowania..., s. 157.

57 Art. 24 ust. 1 pkt 6 oraz ust. 8 i 9 tego artykułu. Zob. też obowiązujące wówczas rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 22 lutego 2000 r., w sprawie warunków i trybu dokonywania zamiany nieruchomości (Dz.U. Nr 22, poz. 288).

umowy zamiany⁵⁸. W 2005 r. w związku z niezadowalającymi rezultatami, zakończono realizację programu osadnictwa rolnego. Utrzymana została jednak podstawa normatywna dla dokonywania wskazanych umów zamiany⁵⁹.

Od 2003 roku, w związku z wejściem w życie u.k.u.r., a więc wprowadzeniem zadań (celów) i instrumentów związanych ze wspieraniem struktury gospodarstw rodzinnych, rozpoczyna się trzeci etap działalności Agencji. Z jednej strony – w praktyce widać nakładanie się na siebie realizacji zadań prywatyzacyjnych i dotyczących poprawy struktury gospodarstw rodzinnych – prywatyzacja poprzez sprzedaż, a także prywatyzacja „produkcyjna” poprzez wydzierżawianie gruntów Zasobu – w pewnej mierze służą powiększaniu gospodarstw rodzinnych. Widoczne jest przy tym rosnące znaczenie działań *stricte* prywatyzacyjnych – dzierżawa nie jest już tak znaczącą formą gospodarowania gruntami Zasobu jak w poprzednich latach, w szczególności jak to było w połowie lat 90-tych. Jeszcze w 2004 r. sprzedano nieco poniżej 105 tys. ha gruntów, przede wszystkim dla dzierżawców realizujących pierwszeństwo nabycia (ponad 47 tys. ha), a ponad 56 tys. ha w trybach przetargowych⁶⁰. W drodze przetargu ograniczonego sprzedano ponad 21 tys. ha, nieograniczonego – niemal 35 tys. Zwraca uwagę to, że w drodze procedur ograniczonych ustalano jako nabywców niemal wyłącznie rolników powiększających gospodarstwa rodzinne. Na 1395 rozstrzygniętych przetargów ograniczonych na sprzedaż, 1389 rozstrzygnięto na rzecz rolników indywidualnych. Zaledwie w 3 przypadkach nabywcami byli pracownicy zlikwidowanych przedsiębiorstw gospodarki rolnej. Wydzierżawiono natomiast ponad 131 tys. ha, w tym ponad 34 tys. ha w przetargach ograniczonych. Na 1430 rozstrzygniętych przetargów ograniczonych na dzierżawę, 1411 rozstrzygnięto na rzecz rolników indywidualnych powiększających gospodarstwo rodzinne. Dla tej kategorii podmiotów wydzierżawiono niemal 32 tys. ha z ogólnej powierzchni gruntów wydzierżawionej w trybie przetargu ograniczonego⁶¹.

W działalności Agencji, od czasu gdy uzyskała ona możliwość dysponowania gruntami Zasobu w drodze procedur ograniczonych, widać systematycznie wzrost ich znaczenia na tle realizowanych procedur przetargowych w ogólności. W 2002 r., a więc w roku poprzedzającym wejście w życie u.k.u.r., na przeszło 58 tys. odbytych przetargów na sprzedaż oraz dzierżawę nieruchomości Zasobu, rozstrzygnięto 812 przetargów ograniczonych⁶². Procedury ograniczone stanowiły margines realizowanych procedur przetargowych (1,4%). Powierzchnia gruntów zaoferowanych w drodze wszystkich zorganizowanych przetargów wynosiła 437,4 tys. ha, w tym w przetargach ograniczonych – 26,7 tys. ha. Udział gruntów, którymi dysponowa-

58 Raport z działalności ANR w 2003 r., s. 30.

59 Obecnie jest to rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 2 marca 2009 r. w sprawie zasad i trybu zamiany nieruchomości (Dz.U. Nr 45, poz. 367).

60 Raport z działalności ANR w 2003 r., s. 12.

61 Raport z działalności ANR w 2004 r., s. tabela A.3.

62 Raport z działalności AWRSP w 2002 r., tabela A.2, www.anr.gov.pl

no w drodze przetargów ograniczonych w całości gruntów wynosił 6%. W przetargach rozstrzygniętych ten udział wynosił ponad 9%⁶³. Obecnie sytuacja przedstawia się nieco inaczej. W 2008 r. zorganizowano ogółem 51,8 tys. przetargów na sprzedaż nieruchomości Zasobu o powierzchni łącznej 73,5 tys. ha. Rozstrzygnięto zaś 15,5 tys. przetargów dotyczących gruntów o pow. 31 tys. ha. Przeprowadzono 984 przetargi ograniczone na sprzedaż dotyczące gruntów o pow. 9652 ha. Poza trzema przypadkami skierowane były do rolników indywidualnych powiększających gospodarstwa rodzinne. Rozstrzygnięto z nich 724 dotyczące gruntów o pow. 7592 ha. Jeśli chodzi o rozstrzygnięte przetargi na sprzedaż, to w ich ogólnej liczbie procedury ograniczone stanowiły prawie 2%. W grupie przetargów rozstrzygniętych ich odsetek wynosi 4,6%. Jednak jeśli chodzi o powierzchnię gruntów zaoferowanych do sprzedaży w drodze przetargów ograniczonych, to w powierzchni gruntów będących przedmiotem przetargów w ogólności stanowiły one 13%, w odniesieniu do przetargów rozstrzygniętych – 24%, a więc blisko dwukrotnie więcej⁶⁴. Trzeba jednak wziąć pod uwagę, że 44,6 tys. ha sprzedano dzierżawcom w ramach realizacji pierwszeństwa nabycia nieruchomości, a udział gruntów sprzedanych w drodze przetargu ograniczonego na powiększenie gospodarstw rodzinnych w całkowitej powierzchni gruntów sprzedanych wynosi niecałe 9,7%. Biorąc to pod uwagę, nawet uwzględniając, że nie wszystkie nieruchomości sprzedawane nadają się do tego celu, skalę realizacji funkcji poprawy gospodarstw rodzinnych poprzez sprzedaż w drodze przetargu ograniczonego nieruchomości w celu powiększenia tych jednostek produkcyjnych trudno uznać za zadowalającą i odzwierciedlającą znaczenie odpowiadających im zadań ANR.

W 2008 r. przeprowadzono 2254 przetargi na dzierżawę gruntów Zasobu, w tym 584 (ok. 26% z całości) przetargów ograniczonych, spośród których 519 dla rolników indywidualnych powiększających gospodarstwo rodzinne (23% wszystkich, a niemal 89% przetargów ograniczonych). W przetargach na dzierżawę zaoferowano ogółem 31 tys. ha, w tym 11 tys. w przetargach ograniczonych. Powierzchnia gruntów będących przedmiotem przetargów ograniczonych stanowiła 35% wszystkich. Grunty przeznaczone na powiększenie gospodarstw rodzinnych stanowiły 97% powierzchni gruntów będących przedmiotem przetargów ograniczonych. Rozstrzygnięto 1842 przetargi na dzierżawę, w tym 524 przetargi ograniczone (z tych ostatnich – wszystkie skierowane do rolników indywidualnych, stanowiących 28% rozstrzygniętych przetargów). Zadysonowano ogółem 26,5 tys. ha gruntów, w tym na rzecz rolników indywidualnych – 1711 ha (ok. 6,5%)⁶⁵.

Także i praktyka Agencji dotycząca wspierania gospodarstw rodzinnych poprzez zawieranie umów dzierżawy nie jest zbyt imponująca. Dodatkowo rzeczywi-

63 Obliczenia na podstawie Raportu z działalności AWRSP w 2002 r. (tabela A.2)

64 Obliczenia na podstawie danych z Raportu z działalności ANR w 2008 r. (tabele A.2 i A.3).

65 Tamże

ste oddziaływanie Agencji na poprawę struktury gospodarstw rodzinnych tak poprzez zawieranie umów dzierżawy, jak i sprzedaż nieruchomości, jest trudne do zmierzenia również z powodu wadliwej instrumentacji służącej temu kierunkowi oddziaływania. Wadliwość definicji gospodarstwa rodzinnego i rolnika indywidualnego zawarte w u.k.u.r. oraz łatwość obejścia rygorów, które ustanawiają sprawia, że realizacja instrumentów wykorzystujących je w swojej konstrukcji ubezskuteczenia ewentualny wysiłek w dążeniu do realizacji założonych przez prawodawcę celów.

Rezultaty realizacji drugiej grupy środków prawnych służących kształtowaniu pożądanej struktury obszarowej gospodarstw, a więc korzystanie z prawa pierwokupu i nabycia wynikających z u.k.u.r., nie były i nie są zbyt imponujące. W 2004 r. Agencja złożyła 63 oświadczenia o skorzystaniu z prawa pierwokupu i 5 z tytułu wykonania prawa nabycia dotyczących gruntów o powierzchni nieprzekraczających 1500 ha⁶⁶. O ile jeszcze w 2003 r. Agencja deklarowała, że nieruchomości nabyte w ten sposób rozdysponowane będą alternatywnie: w drodze przetargów ograniczonych na sprzedaż bądź dzierżawę, to już poczynając od 2004 r. jako główny sposób ich rozdysponowania wymienia się sprzedaż w drodze procedur ograniczonych w celu powiększania gospodarstw rodzinnych, nie przedstawiając jako alternatywnego, równorzędnego sposobu zagospodarowania, zawierania umów dzierżawy. W kolejnych latach efekty korzystania z omawianych uprawnień również nie były szczególnie spektakularne. Nieco większą aktywność w tym zakresie Agencja przejawiała w 2007 r. Wówczas to na 118 tys. umów podlegających kontroli ANR, dotyczących nieruchomości o pow. 219 tys. ha, skorzystano z prawa pierwokupu bądź nabycia w stosunku do 162 nieruchomości. Obszar nieruchomości, w stosunku do których wykonano te uprawnienia, wynosił 4,6 tys. ha⁶⁷. Jednak już w 2008 r. na niemal 103 tys. umów dotyczących nieruchomości o powierzchni w sumie ok. 130 tys. ha, Agencja złożyła oświadczenia o skorzystaniu z prawa pierwokupu bądź nabycia w stosunku do 70 nieruchomości. Złożone w 2008 r. przez ANR oświadczenia woli dotyczyły w sumie gruntów o pow. 847 ha⁶⁸. Jako że realizacja prawa nabycia jest w istocie marginesem nawet na tle i tak skromnej aktywności ANR związanej z korzystaniem z uprawnień przewidzianych w art. 3 ust. 4 oraz art. 4 u.k.u.r., od 2005 r. w swoich raportach Agencja nie wyszczególnia, ile razy korzystała z poszczególnych uprawnień (osobno pierwokupu i nabycia), ale podaje ich łączną liczbę.

66 Tamże, s. 9. Ponieważ jednak w raporcie za 2004 r. podano jedynie, ile razy ANR skorzystała z powyższych uprawnień od początku obowiązywania u.k.u.r. (a więc od połowy lipca 2003 r.), dotyczące pierwokupu dane za rok 2004 obliczyłem odejmując dane z raportu za 2003 r. od danych z raportu za rok 2004. Raport za 2003 r. podawał tylko liczbę przypadków skorzystania z prawa pierwokupu, założyłem więc, że w 2003 r. nie miał miejsca żaden przypadek wykonania prawa nabycia, a ich liczbę podaną w raporcie za 2004 r. uznałem za odnoszącą się jedynie do 2004 r.

67 Raport z działalności ANR w 2007 r., s. 9.

68 Raport z działalności ANR w 2008 r., s. 8.

Na uwagę zasługuje informacja, że za nieruchomości nabyte w drodze realizacji uprawnień przewidzianych przez u.k.u.r., a następnie sprzedane na rzecz rolników indywidualnych, Agencja uzyskiwała średnią cenę 12,7 tys. zł za hektar. Nabylając je uprzednio, Agencja uiszczała średnio sumę 9,9 tys. zł za hektar. Relacja uzyskiwanej przez Agencję sumy, płaconej w związku z nabyciem własności, do ceny sprzedaży, wynosiła 1:1,28⁶⁹. Oczywiście nie ma nic złego (wprost przeciwnie) w uzyskiwaniu wyższej ceny niż koszt nabycia własności nieruchomości przy okazji wykonywania zadań ustawowych. Jednak stosunkowo duża różnica w cenie („zysk” Agencji) w konfrontacji z bardzo powściągliwym wykorzystywaniem instrumentarium przewidzianego przepisami u.k.u.r., skłania do zadania pytania, czy w praktyce realizacji tej ustawy przez Agencję na plan pierwszy nie wysuwa się funkcja fiskalna⁷⁰ przed strukturalną?

Obecnie mamy do czynienia z zanikaniem funkcji produkcyjnej realizowanej przez Agencję. Jak wspomniano wcześniej, ilość umów o administrowanie, jak i powierzchnia gruntów w administrowaniu „produkcyjnym” systematycznie spada. Na koniec 2007 r. istniało 9, a na koniec 2008 r. – 8 jednostek gospodarczych Zasobu w administrowaniu, gospodarujących na obszarze około 2,4 tys. ha⁷¹. Wydaje się, że w tym aspekcie mamy do czynienia z trwałym trendem.

Funkcja społeczna w działalności Agencji nigdy, co zrozumiałe, nie dominowała nad innymi; pozostawała w ich cieniu. Co więcej, skala jej realizacji w dużym stopniu zależała od realizacji innych zadań, wiążących się z pozyskiwaniem środków finansowych, które mogły być wykorzystane w tym nurcie działalności.

Początkowo Agencja realizowała zadania w zakresie tworzenia miejsc pracy, przykładowo⁷² rozpatrując oferty zawarcia umów sprzedaży bądź dzierżawy składników mienia Zasobu, uznając deklarowaną wielkość zatrudnienia za jedno z kryteriów ich oceny. Z punktu widzenia zadań społecznych Agencji była to sensowna praktyka, jednak trzeba zauważyć, że przetarg pisemny przepisy dopuszczały w przypadkach uzasadnionych względami gospodarczymi (nie społeczno-gospodarczymi) i przynajmniej początkowo brak było przepisów, z których można było wnioskować bezpośrednio o tym, że takie kryterium oceny ofert aprobowane jest przez prawodawcę⁷³. Aby dopuścić wskazaną praktykę, należało dokonywać funkcjonalnej wykładni zwrotu „względny gospodarcze” – w tych okolicznościach, moim

69 Tamże

70 W tym przypadku jednak nie powinno się, ściśle rzecz biorąc, mówić o funkcji, ale o dysfunkcji, aby podkreślić pejoratywne konotacje wiążące się z opisywanym zjawiskiem.

71 Tamże, s. 40.

72 Środki służące realizacji zadania z art. 6 pkt 8 u.g.n.r. w pierwotnym brzmieniu przytaczam za informacjami zawartymi w Raporcie z działalności AWRSP w 1993 r., s. 25–26.

73 Por. § 10 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 16 stycznia 1992 r. w sprawie określenia szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości i ich części składowych wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, warunków rozkładania ceny sprzedaży na raty oraz stawki szacunkowej gruntów (Dz.U. Nr 10, poz. 39).

zdaniem, dopuszczalnej z punktu widzenia powszechnie akceptowanych dyrektyw wykładni, a przy tym w najwyższym stopniu godnej aprobaty jako przyczyniającej się do realizacji zadania w zakresie tworzenia miejsc pracy. Agencja użyczała również odłogowane grunty bezrobotnym pracownikom rolnym. Wypada tu nadmienić, że praktyka zawierania umów użyczenia gruntów ZWRSP była, jakkolwiek w późniejszym okresie, kwestionowana przez Najwyższą Izbę Kontroli⁷⁴. Enigmatycznie brzmi sformułowanie, że Agencja realizując to zadanie „sugerowała nowym pracodawcom, aby składali oferty zatrudnienia pracownikom jeszcze przed formalnym rozwiązaniem umów z Agencją”⁷⁵. Jeśli chodzi tu o jakiegokolwiek oddziaływanie o charakterze czysto perswazyjnym, niewiążące się (choćby pośrednio) z powstaniem obowiązków sankcjonowanych prawnie, to trudno ten kierunek działania traktować poważnie jako czyniący zadość realizacji ustawowego zadania.

Z upływem czasu i rozwinięciem przez prawodawcę katalogu zadań społecznych ciążyących na Agencji, ich realizacja nabierała większego rozmachu. W 2003 i 2004 r., a więc na krótko przed uchynieniem art. 6 ust. 8 i 9 u.g.n.r., Agencja podejmowała następujące działania w celu ich realizacji. Realizowała program refundacji kosztów wynagrodzenia pracowników pracodawcom tworzącym miejsca pracy w sektorach pozarolniczych. Działały również, z udziałem Agencji, fundusze poręczeniowe wspierające tworzenie miejsc pracy dla bezrobotnych byłych pracowników PGR lub utrzymanie istniejących miejsc pracy. Agencja wspierała i realizowała programy stypendialne dla uczniów szkół średnich i ponadgimnazjalnych będących dziećmi byłych pracowników PGR, a także program stypendiów pomostowych dla studentów, o które mogli ubiegać się maturzyści podejmujący dzienne studia magisterskie w państwowych uczelniach wyższych.. Agencja zapewniała również świadczenia w formie dożywiania dzieci w ramach rządowego programu wspierania gmin w dożywianiu dzieci, zapewniała świadczenia z zakresu ochrony zdrowia (w tym zakup leków, leczenie sanatoryjne). Prowadzone były także szkolenia dla bezrobotnych w zakresie przedsiębiorczości i zdobywania nowych kwalifikacji⁷⁶. Wśród działań podejmowanych przez Agencję znajdowały się również takie, których racjonalność budzi uzasadnione wątpliwości. Jako przykład można podać sfinansowanie przez Agencję pielgrzymki do Rzymu dla 120 bezrobotnych byłych pracowników PGR.⁷⁷

Na podstawie art. 7 ustawy z dnia 4 marca 2004 r.⁷⁸ umowy służące realizacji zadań społecznych zawarte przed wejściem w życie ustawy nowelizującej pozostają w mocy do ich wygaśnięcia lub rozwiązania. Według danych na koniec 2008 r.,

74 Informacja o wynikach kontroli sprzedaży i wydzierżawiania nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, Warszawa, czerwiec 2008, s. 23, www.nik.gov.pl

75 Tamże, s. 24.

76 Wszystkie dane za Raportem z działalności ANR w 2004 r., s. 51–52.

77 Zob. S. Prutis, Kierunki zmian modelowych..., przypis 19 na s. 58.

78 Zob. przypis 12.

Agencja nadal wspierała Program Stypendiów Pomostowych, w ramach funduszy poręczeniowych kontynuowano poręczenia i dokonywano ich rozliczeń, a we współpracy z Caritas Archidiecezji Warszawskiej prowadzono program mający na celu pomoc w znalezieniu pracy i usamodzielnieniu się dziewczętom z rodzin byłych pracowników PGR⁷⁹.

Niezależnie od powyższych działań, należy wskazać, że Agencja ma możliwość stosowania przywoływanych wcześniej przepisów u.g.n.r. stwarzających preferencje dla byłych pracowników PGR w ramach organizowanych procedur przetargowych na sprzedaż i dzierżawę nieruchomości Zasobu. Jednak, jak wynika z danych udostępnianych przez Agencję, dokonuje się tego sporadycznie – w praktyce te przepisy odgrywają minimalną rolę. Świadczy o tym fakt, że w 2008 r. na 727 rozstrzygniętych przetargi ograniczone na sprzedaż, jedynie w 3 przypadkach wybrano ofertę osoby innej niż rolnik indywidualny. Jeśli chodzi o przetargi ograniczone na dzierżawę, to wszystkie wygrali rolnicy indywidualni⁸⁰. Agencja nie wyszczególnia w publikowanych w ostatnich latach raportach danych o przetargach skierowanych do byłych pracowników PPGR. Jednak jeszcze w 2004 r. na 1395 rozstrzygniętych przetargów na sprzedaż w 3 przypadkach obejmujących łącznie grunty o pow. 11 ha, nabywcami ustalono byłych pracowników PPGR. W drodze przetargu ograniczonego na dzierżawę na 1430 rozstrzygniętych postępowań w 14 przypadkach wygrywającymi zostali byli pracownicy PPGR. w stosunku do gruntów o pow. 864 ha⁸¹

79 Zob. Raport z działalności ANR w 2008 r., s. 55

80 Raport z działalności ANR w 2008 r., tabela A.3.

81 Zob. Raport z działalności ANR w 2005 r., tabela A.3.

The tasks of Agricultural Property Agency and their realization

Summary

The main tasks of the Agricultural Property Agency have been changed during the last eighteen years. These tasks are defined in art. 6 of the act on management of agricultural property of the State Treasury. The most important changes in this respect were made in 2003 as a result of regulations introduced by the act on formation of agrarian system. In particular the Agricultural Property Agency is obliged to carrying out of the privatization and restructuring of the agricultural properties owned by the State as well as to support improvement of family farms structure. The Agricultural Property Agency, carrying out its tasks, sales and leases the state property by using the tender procedures. To improve family farms structure, the Agency was granted with a statutory pre-emption right as well as with a right of acquisition of agricultural property. However, the final results of its activity are not satisfactory, as in the Agricultural Resources of the State Treasury still remains 2,6 million hectares of land.

Sprawozdanie z XXV Europejskiego Kongresu i Kolokwium Prawa Rolnego Queens' College, Cambridge, 23–27 września 2009 r.

W dniach 23-27.09.2009 r. w Cambridge odbył się XXV Europejski Kongres Prawa Rolnego, połączony z Kolokwium, które stanowiło platformę wymiany doświadczeń dla teoretyków i praktyków zajmujących się prawem rolnym w krajach Unii Europejskiej. W Kongresie udział wzięli przedstawiciele nauki prawa rolnego, praktycy oraz członkowie krajowych stowarzyszeń prawa rolnego z państw członkowskich UE. W tegorocznym spotkaniu udział wzięli także przedstawiciele państw spoza Wspólnoty, w tym w szczególności Stanów Zjednoczonych Ameryki, Argentyny, Australii, Japonii i Turcji. Organizatorem Kongresu było Europejskie Stowarzyszenie Prawa Rolnego (CEDR) we współpracy z Stowarzyszeniem Prawa Rolnego Wielkiej Brytanii (ALA). Polskę reprezentowali: prof. dr hab. A. Lichorowicz (UJ) – wiceprzewodniczący CEDR, prof. dr hab. A. Jurcewicz (PAN) – delegat krajowy CEDR, prof. dr hab. Roman Budzinowski (UAM w Poznaniu), prof. dr hab. M. Korzycka–Iwanow (UW), prof. dr hab. T. Kurowska (UŚ), prof. dr hab. E. Tomkiewicz (PAN), dr P. Blajer (UJ), dr D. Kokoszka (UJ), dr D. Łobos–Kotowska (UŚ), dr M. Stańko (UŚ), mgr S. Balcerak (Uniwersytet w Poznaniu), mgr J. Zięba (PAN).

Uroczystego otwarcia Kongresu, połączonego z wygłoszeniem inauguracyjnych wystąpień, dokonali: prof. dr Erkki Hollo – przewodniczący CEDR, Roderick Mackay – przewodniczący Stowarzyszenia Prawa Rolnego Wielkiej Brytanii, dr Marc Heyerick – sekretarz generalny CEDR oraz prof. dr Daniele Bianchi – Przedstawiciel Komisji Europejskiej. We wszystkich przemówieniach podkreślone zostały zmiany zachodzące we WPR oraz wpływ wspólnotowego prawa rolnego na krajowy porządek prawny. Obrady uczestników Kongresu prowadzone były w trzech komisjach tematycznych.

Prace pierwszej komisji obejmowały problematykę prawnych instrumentów stymulujących i hamujących dywersyfikację działalności rolników. Podstawowym problemem, który wyłonił się w trakcie dyskusji, był brak w regulacjach krajowych

ustawowych definicji dywersyfikacji. Brak definicji skłonił uczestników do poszukiwania zakresu tego pojęcia nie tylko w ujęciu jurystycznym, ale także w ujęciu ekonomicznym, jako różnicowanie struktury produkcji rolniczej oraz różnicowanie działalności prowadzonej w gospodarstwie rolnym w kierunku prowadzenia działalności innej niż rolnicza. Interesująca dyskusja dotyczyła relacji dzierżawcy i właściciela gospodarstwa rolnego w odniesieniu do możliwości podejmowania przez dzierżawcę działań dywersyfikacyjnych. Wyraźnie wskazać można było dwie zasadnicze tendencje, polegające na bezwzględnym wymogu uzyskania zgody właściciela gospodarstwa na dywersyfikację lub możliwości swobodnego ukształtowania w umowie dzierżawy praw i obowiązków stron w tym zakresie. Ponadto uczestnicy w raportach narodowych podnosili brak prawnych zachęt do dywersyfikacji w zakresie finansowych instrumentów w ramach planów rozwoju obszarów wiejskich i systemów płatności bezpośrednich. Szczególnie system płatności bezpośrednich, w ocenie większości uczestników komisji, nie jest aktywnym instrumentem dywersyfikacji, a w przeważającej mierze ma charakter socjalny. Jego zasadniczym celem jest udzielanie wsparcia posiadaczom gruntów rolnych utrzymywanych zgodnie z normami. Sama możliwość wsparcia określonej produkcji rolnej i dostosowania wielkości stawki płatności do preferowanego przez dane państwo profilu produkcji nie wydaje się wystarczającym rozwiązaniem. Zachętą do dywersyfikacji w większości państw nie są również systemy podatkowe i ubezpieczeń społecznych. Autorzy polskiego raportu, prof. dr hab. T. Kurowska i dr M. Stańko podkreślili, że dywersyfikacja gospodarstw rolnych jest zgodna z celami polityki wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich. Polski system prawny ma jednak w tym zakresie charakter dość statyczny, a w każdym razie w zbyt słabym stopniu stymulujący dywersyfikację gospodarstw rolnych. Postulować zatem należy potrzebę określenia funkcji i celów, jakim dywersyfikacja ma służyć, szerokie określenie sfer działalności pozarolniczej, które mogą być realizowane na obszarach wiejskich. Konieczne wydaje się także kompleksowe uregulowanie dzierżawy nieruchomości rolnych oraz reaktywacja sprawnej administracji rolnej, zdolnej do kontroli działalności rolniczej, która staje się działalnością w coraz większym stopniu wyspecjalizowaną. Nie bez znaczenia pozostają także instrumenty finansowe, które są oczywistym stymulatorem rozwoju aktywności pozarolniczej na obszarach wiejskich. Konkluzje przedstawione w polskim raporcie były zbieżne z projektem raportu końcowego pierwszej komisji.

Program naukowy realizowany w drugiej komisji dotyczył prawnych form organizacji gospodarstw rolnych, z rozróżnieniem na tradycyjne gospodarstwa rolne i przedsiębiorstwa rolne. Wśród krajów europejskich najbogatsze rozwiązania w tym zakresie zaprezentowane zostały w raportach francuskim i włoskim. Państwa te stworzyły bowiem całe spektrum prawnych form specyficznych dla organizacji gospodarstw rolnych. W polskim raporcie przygotowanym pod kierunkiem prof. dr

hab. A. Lichorowicza przez dr P. Blajera i dr D. Kokoszkę przeprowadzono analizę prawnych form organizacji gospodarstw rolnych, ze wskazaniem ich zalet i wad konstrukcyjnych. Autorzy nie pominęli także form współdziałania rolników, takich jak: grupy producentów rolnych, spółdzielnie czy stowarzyszenia, które nie prowadzą do powstania gospodarstw rolnych, a służą raczej poprawie efektywności gospodarowania i dostosowaniu gospodarstw do wymogów rynku poprzez współdziałanie w wybranych obszarach (marketing, wspólna sprzedaż, wspólne korzystanie ze sprzętu). Zdaniem Autorów, żadna z przewidzianych w polskim prawie form organizacji prawnej nie jest dostosowana do specyficznych wymogów polskiego rolnictwa, które cechuje bardzo rozdrobniona struktura agrarna, niewielka powierzchnia użytków rolnych i niedostatek kapitału. Konieczne zatem stało się sformułowanie instytucji prawnej współdziałania rolników, przewidzianej głównie dla niewielkich gospodarstw rolnych. Organizację taką cechować powinno zminimalizowanie wymogów formalnych na etapie jej tworzenia i funkcjonowania oraz konieczność ograniczenia odpowiedzialności za zobowiązania uczestników. W podsumowaniu prac komisji dyskutanci byli zgodni, że należy poszukiwać modelowego rozwiązania w zakresie prawnej formy organizacji gospodarstwa rolnego, przy uwzględnieniu rozróżnienia na wspólnie prowadzone gospodarstwa rolne i formy prawne współdziałania producentów rolnych. Dyskutanci podkreślali, że nie bez znaczenia dla wyboru prawnej formy są rozwiązania w zakresie obciążeń publicznoprawnych.

Temat podjęty przez trzecią komisję był szczególnie istotny. Dotyczył bowiem kierunków rozwoju prawa rolnego z uwzględnieniem zasad WTO, ustawodawstwa WPR i ustawodawstwa krajowego. Prace prowadzone w trzeciej komisji miały zatem bardziej doktrynalny i naukowy charakter, przy uwzględnieniu praktycznych aspektów stosowania prawa rolnego. Problem dyskutowany był na trzech płaszczyznach: międzynarodowej, europejskiej i krajowej. W płaszczyźnie międzynarodowej uczestnicy dyskusji poszukiwali kompromisu pomiędzy zasadami WTO, założeniami WPR i krajową polityką w zakresie rolnictwa. Państwa członkowskie UE pozostają bowiem stronami umów dwustronnych i wielostronnych z państwami trzecimi, które często przewidują odmienne regulacje od zasad obowiązujących na jednolitym rynku. Na płaszczyźnie europejskiej uczestnicy dyskusji wskazali na kluczowe obszary europejskiej legislacji w zakresie prawnofinansowych instrumentów wspierania rolnictwa, instrumentów rolnośrodowiskowych oraz prawa żywnościowego. Jednocześnie zwrócili uwagę na rosnącą rolę ustawodawstwa UE wobec bezpośredniego obowiązywania norm rozporządzeń Rady WE i Komisji WE w państwach członkowskich, bez potrzeby ich inkorporowania i transponowania do krajowych porządków prawnych, ale też ich wpływ na ustawodawstwa krajów pozostających poza Unią, takich jak Szwajcaria, czy ubiegająca się o członkostwo Turcja. W polskim raporcie narodowym autorstwa prof. dr hab. R. Budzinowskiego, prof. dr hab. M. Korzyckiej-Iwanow i mgr. S. Balceraka zwrócono uwagę na wszystkie

płaszczyzny rozwoju prawa rolnego. W szczególności podkreślono, że rozwój polskiego prawa rolnego w ostatnich latach jest ściśle związany z członkostwem w EU, co wpłynęło również na rozszerzenie zakresu tematycznego o nowe aspekty: rolnośrodowiskowe, socjalne, terytorialne czy bezpieczeństwa żywności. Jednocześnie wskazano na nadmierną szczegółowość, wręcz kazuistykę ustawodawstwa unijnego i jego częste zmiany, jako czynnik negatywnie wpływający na rozwój ustawodawstwa krajowego w zakresie prawa rolnego. Uwagi podsumowujące polskiego raportu były w tym zakresie zbieżne z projektem raportu końcowego. Zwrócono uwagę, że krajowe regulacje tworzą zespoły pojęć, definicji i konstrukcji nie do końca spójnych z pojęciami i konstrukcjami funkcjonującymi od dawna w krajowym porządku prawnym oraz w ustawodawstwie UE. Decydująca rola w zakresie wykładni przepisów prawa przypadnie zatem praktyce orzeczniczej organów administracji i sądów administracyjnych.

W ostatnim dniu Kongresu, na wspólnej sesji przedstawione zostały projekty raportów końcowych wszystkich komisji. Podsumowano również działalność CEDR w ostatnim okresie, zwracając szczególną uwagę na rolę organizacji w zakresie prawa rolnego i jej współdziałanie z Komisją Europejską. Ponadto uhonorowano osoby zasłużone dla rozwoju prawa rolnego, w szczególności Srebrny Medal CEDR otrzymał prof. dr hab. A. Lichorowicz. W trakcie obrad zamykających Kongres uczczono również pamięć zmarłego w tym roku prof. dr hab. A. Stelmachowskiego – zasłużonego dla rozwoju prawa rolnego, wieloletniego przewodniczącego Polskiego Stowarzyszenia Prawników Agrarystów, członka władz CEDR.

Uczestnicy Kongresu wysoko ocenili organizację Kongresu zarówno w sferze merytorycznej – doboru tematów, jak i w sferze organizacyjnej. Szczególnej oprawy obradom poszczególnych komisji nadawało miejsce organizacji Kongresu – Uniwersytet w Cambridge, który w tym roku obchodzi swoje 800-lecie.