

ZYGMUNT TRUSZKIEWICZ

ORCID: 0000-0001-9277-4262

Adekwatność instrumentów prawnych kształtowania ustroju rolnego

1. Wprowadzenie

Od 1 października 1990 r. w Polsce co do zasady zniesiono ograniczenia w obrocie własnościowym gruntami rolnymi¹. Szczególnym regulacjom podlegał obrót gruntami rolnymi stanowiącymi własność Skarbu Państwa² i jednostek samorządowych³, tyle że nie ze względu na naturę tych gruntów, lecz ze względu na ochronę obrotu mieniem publicznym i na wymóg transparentności obrotu. Jednak cudzoziemcy zgodnie z ustawą z 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców⁴ nadal mogli nabyć nieruchomość dopiero po uzyskaniu zezwolenia ministra spraw wewnętrznych (od 26 kwietnia 2004 r. – ministra właściwego do spraw wewnętrznych). Ustawa zwalniała z obowiązku uzyskania zezwolenia w przypadkach określonych w art. 8⁵, ale nieruchomości położone w strefie nadgranicznej oraz grunty rolne powyżej 1 ha (art. 8 ust. 3) nie podlegały tym zwolnieniom. W związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej wynegocjowano, że wymóg zezwolenia w przypadku nieruchomości nabywanych przez cudzoziemców będzie obowiązywał przejściowo co do zasady przez 12 lat, tj. do 30 kwietnia 2016 r. (art. 8 ust. 2 pkt 1). Jednakże przed uroczystym

¹ Ustawa z 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 55, poz. 321).

² Ustawa z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2019 r., poz. 817 ze zm.), zwana dalej u.g.n.r.S.P.

³ Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r., poz. 65).

⁴ Dz.U. z 2017 r., poz. 2278 ze zm.

⁵ O treści ustalonej art. 1 ustawy z 20 lutego 2004 r. o zmianie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców ora ustawy o opłacie skarbowej (Dz.U. Nr 49, poz. 466).

podpisaniem 16 kwietnia 2003 r. Traktatu akcesyjnego w Polsce 11 kwietnia 2003 r. uchwalono ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego (zwaną dalej u.k.u.r.). Weszła ona w życie 16 lipca 2003 r.⁶, a więc 9,5 miesiąca przed wejściem Polski do Unii Europejskiej. Tytuł sugerował, że uchwalona ustawa będzie fundamentalna dla polskiego rolnictwa. Do tytułu tej ustawy nawiązywała i nawiązuje nadal treść jej art. 1. Postanowiono w nim bowiem, że ustawa określa zasady kształtowania ustroju rolnego państwa przez: 1) poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, 2) przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych, 3) zapewnienie prowadzenia gospodarstw rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach. Z jednej strony są to sposoby kształtowania ustroju rolnego, a z drugiej cele regulacji zamieszczonych w u.k.u.r.

Problem w tym, że ustawodawca w zasadzie ograniczył się do poddania kontroli obrotu własnościowego nieruchomościami rolnymi, dokonywanego na podstawie umów (sprzedaży i innych umów przenoszących własność). Kontrolę obrotu powierzono Agencji Nieruchomości Rolnej⁷, którą wyposażono w prawo pierwokupu lub w prawo nabycia na rzecz Skarbu Państwa – co do zasady – każdej nieruchomości rolnej objętej umową, bez względu na jej powierzchnię. Nadto prawo pierwokupu przyznano dzierżawcom nieruchomości rolnych, i to mające pierwszeństwo przed prawem pierwokupu przyznanego Agencji. Podstawowy instrument oddziaływania na strukturę obszarową gospodarstw rolnych sprowadzono natomiast do wyłączenia prawa pierwokupu lub prawa nabycia nieruchomości rolnej, wykonywanego na rzecz Skarbu Państwa, w przypadku jej nabywania na powiększenie rodzinnego gospodarstwa rolnego (art. 3 ust. 7 i art. 4 ust. 4 pkt 1), a więc przez rolnika indywidualnego, spełniającego odpowiednie przesłanki, w tym w postaci kwalifikacji rolniczych. Chcąc wzmocnić oddziaływanie szczegółowych uregulowań, w art. 9 u.k.u.r. przewidziano odpowiednie sankcje za naruszenie wymogów tej ustawy.

Przyjęcie powyższych rozwiązań prawnych sprawiło, że działaniu u.k.u.r. poddano niemalże wszystkie nieruchomości rolne, bez względu na ich powierzchnię. Do oddziałów Agencji zaczęły wpływać z całej Polski tysiące wypisów aktów notarialnych, obejmujących umowy dotyczące przenoszenia własności nieruchomości rolnych. Było to zjawisko na tyle uciążliwe i kosztowne, że w 2008 r. złożono do Sejmu projekt zmiany ustawy o kształtowa-

⁶ Dz.U. z 2003 r., Nr 64, poz.592.

⁷ Nazywanej od chwili jej założenia Agencją Własnością Rolnej Skarbu Państwa, której nazwę zmieniono na „Agencja Nieruchomości Rolnych” w związku z powierzeniem jej zadań związanych z kontrolą obrotu własnościowego gruntami rolnymi (art. 12 u.k.u.r.).

niu ustroju rolnego (przygotowany przez Komisję Nadzwyczajną „Przyjazne Państwo” do spraw związanych z ograniczaniem biurokracji), w którym zaproponowano wyłączenie prawa pierwokupu i prawa nabycia przysługującego Skarbowi Państwa do nieruchomości rolnych o powierzchni mniejszej niż 1 ha (druk sejmowy IV kadencji nr 1053). W uzasadnieniu projektu można przeczytać m.in.:

spośród około 80 tysięcy umów przekazywanych rocznie do Agencji, w stosunku do których przysługuje jej prawo pierwokupu, aż 80% dotyczy nieruchomości o powierzchni poniżej 1 ha, obrót którymi nie wpływa na poprawę struktury agrarnej.

W 2009 r. do Sejmu wpłynął zbliżony projekt senacki (druk senacki 1745). Sejmowa Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi na dodatkowym posiedzeniu w dniu 30 kwietnia 2010 r. zdecydowała jednak o wniesieniu poprawki do projektu ustawy zmieniającej u.k.u.r., sprowadzającej się do podwyższenia normy z 1 ha do 5 ha (druk sejmowy VI kadencji nr 2931-A). Ustawa zmieniająca u.k.u.r. z podwyższoną normą powierzchniową do 5 ha weszła w życie 8 lipca 2010 r.⁸ Tak znaczące podwyższenie normy powierzchniowej miało zasadniczy wpływ na liczbę zawiadomień kierowanych do ANR. W całym 2009 r., poprzedzającym wejście noweli, do Agencji wpłynęło 81,3 tys. umów przenoszących własności nieruchomości rolnych, z czego nabyto tylko 18 nieruchomości o łącznej powierzchni 683 ha (!)⁹. Natomiast w całym 2011 r. do Agencji wpłynęło już o wiele mniej takich umów, bo blisko 2,5 tys., z czego w całym 2011 r. nabyto tylko 5 nieruchomości o łącznej powierzchni ok. 61 ha¹⁰.

Dnia 30 kwietnia 2016 r. upływał dwunastoletni okres przejściowy dotyczący nabywania nieruchomości rolnych przez cudzoziemców z EOG. W związku z tym w marcu 2016 r. złożono w Sejmie projekt ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (druk sejmowy VIII kadencji nr 293), zwanej dalej „ustawą o wstrzymaniu sprzedaży”. Proponowane zmiany dotyczyły również podstawowego aktu regulującego obrót własnościowy gruntami rolnymi, tj. u.k.u.r. (art. 7 projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży). W bardzo obszernym, bo liczącym 54 strony, uzasadnieniu do projektu tej ustawy przede wszystkim wy-

⁸ Dz.U. Nr 110, poz.725.

⁹ Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2009 r., Warszawa 2010, s. 10.

¹⁰ Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2011 r., Warszawa 2012, s. 9 i 10.

jaśniano motywy proponowanych zmian. Samym projektowanym rozwiązaniem prawnym poświęcono zaś niewiele uwagi.

W uzasadnieniu podkreślono:

Nieruchomości rolne (grunty rolne) są najważniejszym środkiem produkcji żywności i realizacji fundamentalnego obowiązku wyżywienia całego społeczeństwa. Właściwości umożliwiające rolnicze wykorzystanie gruntów nie mają charakteru powszechnego, trwałego i niezmiennego. Postęp cywilizacyjny, procesy urbanizacyjne oraz zmiany klimatyczne powodują, że zasoby gruntów rolnych dość szybko maleją wskutek zmian ich przeznaczenia, degradacji właściwości produkcyjnych bądź całkowitej dewastacji środowiska. Z tych względów grunty rolne traktować należy jako niepomnażalne dobro publiczne i jako takie powinny być poddane szczególnym regulacjom prawnym.

Zauważono również, że istnieje zagrożenie, iż po 30 kwietnia 2016 r.

ziemia rolna w Polsce będzie przedmiotem wzmożonego zainteresowania nabywców z innych krajów Unii Europejskiej, zwłaszcza tych, w których ceny ziemi rolnej są znacznie wyższe niż w Polsce, oraz gdzie istnieją silne bariery prawne uniemożliwiające nabycie ziemi rolnej przez cudzoziemców, a także przez własnych obywateli, niebędących rolnikami. (...) Projektowana ustawa zmierza do wzmocnienia ochrony ziemi rolniczej w Polsce przed jej spekulacyjnym wykupywaniem przez osoby krajowe i zagraniczne, które nie gwarantują zgodnego z interesem społecznym wykorzystania nabytej ziemi na cele rolnicze. (...) Wiele z proponowanych w projekcie rozwiązań ma swoje odpowiedniki w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej. (...) Komisja Europejska opublikowała raport, z którego wynika, że polscy rolnicy zarabiają średnio trzy razy mniej w porównaniu do rolników z Francji czy innych państw członkowskich Unii Europejskiej.

W tym kontekście zwrócono uwagę na niekorzystne zjawiska zachodzące w Polsce, podkreślając:

W latach 2002–2010 ubyto w Polsce (według GUS) ok. 1,4 mln ha użytków rolnych, co stanowiło 8,3% ich ogółu (Użytkowanie gruntów. Powszechny Spis Rolny 2010, GUS, Warszawa 2011). Przyczyną tego zjawiska jest m.in. wykupowanie ziemi od rolników w celu jej przeznaczenia na cele inne niż rolne. Z tych powodów znaczna część gruntów, nadal klasyfikowana w naszym kraju jako użytki rolne, zapewne nigdy już nie będzie wykorzystywana do celów rolniczych. Stąd też szczególnie ważne jest przeciwdziałanie spekulacji w obrocie gruntami rolnymi oraz zapewnienie, aby były one wykorzystywane przez osoby mające odpowiednie kwalifikacje i dające rękojmię należytego ich rolniczego wykorzystania. (...) w Polsce, mimo iż do maja 2016 r. obowiązuje zakaz kupowania ziemi przez obcokrajowców i przedsiębiorstwa zagraniczne, przede wszystkim z państw UE, podmioty te wykupiły już 200 tys. ha ziemi.

W ramach badania zgodności proponowanych zmian z Konstytucją powołano się także na wyrok TK z 12 stycznia 1999 r. (P 2/98, OTK 1999, Nr 1, poz. 2). W uzasadnieniu tego wyroku stwierdzono:

Art. 64 ust. 3 pełni podwójną rolę (...) stanowi jednoznaczną i wyraźną konstytucyjną podstawę dla wprowadzania ograniczeń prawa własności. (...) zawarte w nim przesłanki dopuszczalności ograniczenia własności z pewnością stanowiąc mogą – formalne jak i materialne – kryterium dla kontroli dokonywanych przez prawodawcę ograniczeń, nie będąc jednakże wszystkimi konstytucyjnymi obwarowaniami zawężającymi w tym zakresie jego swobodę. (...) Odrębne unormowanie (...) w art. 64 ust. 3 (...) nie oznacza wyłączenia zastosowania w odniesieniu do tego prawa generalnej zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 konstytucji (...) określenie przesłanek ograniczenia prawa własności zawarte w art. 64 ust. 3 nie zawiera w swojej treści wskazania wartości i dóbr, których ochrona przemawia za dopuszczalnością ingerencji w prawa właściciela. Określenie to ogranicza się wyłącznie do wskazania przesłanki formalnej (wymóg ustawy) oraz zakreszenia maksymalnej granicy ingerencji (zakaz naruszania istoty prawa własności).

Ocena z perspektywy prawa unijnego również wypadła pozytywnie, gdyż w uzasadnieniu projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży napisano, co następuje:

Oceniając opiniowany projekt ustawy z punktu widzenia przedstawionego wyżej standardu unijnego, nie można uznać, aby koncepcja zaproponowana w tym projekcie była niezgodna z prawem UE. Wartości, których ochronie ma służyć projekt, są spójne z wartościami, które – w świetle orzecznictwa TSUE – mogą uzasadniać ograniczenie swobody przepływu kapitału. Zauważyć wreszcie należy, że w wielu krajach Unii Europejskiej, takich jak np. Francja, Niemcy, Dania, stosuje się uregulowania ograniczające swobodę obrotu ziemią rolniczą, które polegają np. na zachowaniu niepodzielności gospodarstwa, rozbudowaniu nadzoru państwa nad obrotem, zakazywaniu rozdrabniania struktury powierzchniowej poniżej ustawowego minimum, wprowadzeniu wymogu posiadania przez nabywcę kwalifikacji rolniczych. (...) W Unii Europejskiej jeden procent przedsiębiorstw rolnych kontroluje 20% gruntów rolnych. Trzy procent przedsiębiorstw rolnych kontroluje 50% gruntów rolnych UE. Przytoczone wyżej problemy były powodem wielu protestów rolników. Protesty (w Polsce – podkr. ZT) rozpoczęły się w grudniu 2012 r. (...) Zasada przepływu kapitału, analogicznie do innych swobód traktowych, nie ma charakteru absolutnego. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości dotyczącym przepływu kapitału, wszelkie ograniczenia nabywania nieruchomości są dopuszczalne, gdy za ich ustanowieniem przemawia interes publiczny, nie mają one charakteru dyskryminacyjnego i spełniają wymogi zasady proporcjonalności (wyrok z 1 czerwca 1999 r., Konle, C-302/97, wyrok z 5 marca 2002 r. Reisch and Others, C-515/99, C-527/99-C-540/99, wyrok z 23 września 2003 r. Ospelt i Schlössle Weissenberg, C-425/01). Ograniczenie takie jest jednak dopuszczalne, o ile realizuje cel służący interesowi ogólnemu, jest stosowane w sposób niedyskryminujący oraz zgodny z zasadą proporcjonalności – to znaczy jest odpowiednie i konieczne do osiągnięcia założonego celu (zob. C-370/05 Festersen, pkt 26, Qpelt, pkt 34 – wraz z cyt. tam orzecznictwem). (...)

2. Nowelizacja u.k.u.r. w 2016 r.

Doniosłość motywów wyjaśnionych w uzasadnieniu do projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży znalazła odzwierciedlenie w dodaniu do u.k.u.r. preambuły o treści:

W celu wzmocnienia ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych, które w myśl Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowią podstawę ustroju rolnego Rzeczypospolitej Polskiej, dla zapewnienia właściwego zagospodarowania ziemi rolnej w Rzeczypospolitej Polskiej, w trosce o zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego obywateli i dla wspierania zrównoważonego rolnictwa prowadzonego w zgodzie z wymogami ochrony środowiska i sprzyjającego rozwojowi obszarów wiejskich, uchwała się niniejszą ustawę.

Nie zmieniono jednak przytoczonego wyżej art. 1 ustawy, który określał jej cele. Niemniej dodana preambuła wzmocniła wymowę tego przepisu. Nasuwa się więc pytanie, czy nowelizacja u.k.u.r. zaostrzająca rygory nabywania nieruchomości rolnych, dokonana w 2016 r. ustawą o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości, wprowadza instrumenty prawne, które realizują założenia i cele u.k.u.r., wyrażone w jej preambule i art. 1.

Należy podkreślić, że przede wszystkim znacznie rozszerzono zakres znowelizowanej u.k.u.r.. Po pierwsze, zrezygnowano z zawężenia zakresu ustawy w postaci normy powierzchniowej wynoszącej 5 ha i poddano ustawie obrót własnościowy nieruchomością rolną, a także obrót prawem użytkownia wieczystego do takiej nieruchomości o powierzchni wynoszącej co najmniej 0,3 ha (art. 1a pkt 2 i art. 2c u.k.u.r.). Po drugie, objęto jej działaniem każde nabywanie, bez względu na rodzaj zdarzenia prawnego wywołującego zmianę właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości (art. 2 pkt 7 i art. 2c u.k.u.r.), a więc nie tylko obrót umowny. Wspomnieć należy, że dodany art. 4a potwierdzał, że ustawa powinna być stosowana w przypadku nabywania gospodarstwa rolnego, a nawet spadku czy udziału w spadku obejmującego nieruchomość rolną (art. 10701 k.c.)¹¹. Ponadto wprowadzono istotne ograniczenia podmiotowe i przedmiotowe w nabywaniu nieruchomości. Przyjęto bowiem zasadę, że nabywcą nieruchomości rolnej może być co do zasady wyłącznie rolnik indywidualny (art. 2a ust. 1 u.k.u.r.) oraz że w wyniku nabycia powierzchnia naby-

¹¹ Art. 1070¹, dodany do k.c. na mocy art. 10 pkt 2 u.k.u.r. z 2003 r., dotyczył zbycia spadku lub udziału spadku obejmującego tylko gospodarstwo rolne, tj. nie obejmował on spadku, do którego należała nieruchomość rolna do 1 ha, nietworząca tym samym spadkowego gospodarstwa rolnego.

wanej nieruchomości rolnej wraz z powierzchnią nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rodzinnego nabywcy nie może przekraczać powierzchni 300 ha użytków rolnych (art. 2a ust. 2 u.k.u.r.). Pojęcie rolnika indywidualnego powiązane z gospodarstwem rodzinnym, czyli m.in. z osobistym prowadzeniem gospodarstwa rolnego, którego powierzchnia nie przekracza 300 ha, a także z posiadaniem kwalifikacji rolniczych i zamieszkiwaniem co najmniej od 5 lat w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego (art. 5 i 6 u.k.u.r.). Co więcej, nabywca nieruchomości rolnej został obciążony obowiązkiem prowadzenia gospodarstwa rolnego, do którego weszła nabywana nieruchomość, a gdy jest nim osoba fizyczna, to jest to obowiązek osobistego prowadzenia. Tym samym zbycie czy jakiegokolwiek inne udostępnienie nabytej nieruchomości innej osobie wymagało zgody sądu (art. 2b ust. 1 i 2 u.k.u.r.). W celu „uszczelnienia” obrotu nieruchomościami rolnymi u.k.u.r. poddano również przekształcenia podmiotowe w spółkach handlowych (art. 3a i 3b oraz art. 4 ust. 6 u.k.u.r.). Mimo iż wyżej przedstawione wymogi złagodzone, przewidując od nich wyjątki, to nowelizacja z 2016 r. radykalnie zaostryła reguły nabywania nieruchomości rolnych.

Od samego początku kazuistycznie ujęta u.k.u.r. nasuwa wiele wątpliwości i budzi kontrowersje. Jej nowelizacja jedynie pogłębiła ten stan rzeczy. Dlatego u.k.u.r. po 2016 r. już kilkakrotnie nowelizowano, z tym że nowe te zmierzały jedynie do usunięcia niektórych wątpliwości, jednocześnie rodząc nowe wątpliwości. Ustawa w nowym kształcie ma zatem realizować niezmienną cele określone w art. 1, wzmocnione preambułą dodaną w 2016 r. do u.k.u.r. Przyjrzymy się zatem temu, czy ustawa o rozszerzonej regulacji realizuje przyjęte jeszcze w 2003 r. założenia i cele. Należy przy tym przypomnieć, że z dniem 26 czerwca 2019 r. rozszerzono treść art. 1 u.k.u.r., dodając do niego trzy sposoby kształtowania ustroju rolnego, tj. przez: 1) wspieranie rozwoju obszarów wiejskich, 2) wdrażanie i stosowanie instrumentów wsparcia rolnictwa, 3) aktywną politykę rolną państwa¹². Wymienione sposoby już trudniej traktować jako dodatkowe cele, które miałyby być realizowane za pomocą rozwiązań prawnych przewidzianych w u.k.u.r.

¹² Art. 1 pkt 4, 5 i 6, dodane przez art. 1 pkt 1 ustawy z 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1080, zmieniającej u.k.u.r. z dniem 26 czerwca 2019 r.).

3. Pierwszy cel u.k.u.r. – poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych

Struktura obszarowa gospodarstw rolnych zależy od wielu czynników, w tym uwarunkowań naturalnych, społecznych, gospodarczych i kulturowych. Jakże różnice w strukturze obszarowej gospodarstw rolnych są jeszcze dzisiaj widoczne w Polsce, którą po odzyskaniu niepodległości scalono z ziem znajdujących się przez 123 lata pod panowaniem państw zaborczych! W krótkim okresie międzywojnia polskie władze koncentrowały się na umocnieniu odzyskanej w 1918 r. państwowości, także poprzez mozolne unifikowanie prawa pochodzącego od obcych ustawodawców. Podejmowano również próby uporządkowania stosunków własnościowych w rolnictwie, ale z niewielkim skutkiem. Dodatkowo odbudowie państwowości i porządkowaniu relacji społecznych w różnych obszarach, w tym w rolnictwie, nie sprzyjały ówczesne uwarunkowania społeczno-gospodarcze (następstwa straszliwej wojny, wielki światowy kryzys gospodarczy) oraz polityczne (rosnące w siłę niemal na całym świecie faszystowskie doktryny i postawy, prące ku nowej wojnie). II wojna światowa, rozpoczęta we wrześniu 1939 r. napadem na Polskę przez faszystowskie Niemcy i sowiecką Rosję, spowodowała jeszcze większe straty w ludziach i mieniu. Na domiar złego, w jej wyniku Związek Radziecki narzucił Polsce ustrój socjalistyczny, który wymuszał radykalną przebudowę stosunków własnościowych, zmierzającą generalnie do upaństwowienia ziemi i gospodarki. W przeciwieństwie do innych państw socjalistycznych i komunistycznych, w Polsce upaństwowienie przebiegało z pewnymi oporami, szczególnie w rolnictwie. Stało się tak za sprawą rozpoczętej jeszcze przez końcem II wojny światowej (w drugiej połowie 1944 r.) reformy rolnej przeprowadzanej przez polskie władze komunistyczne, utworzone, wspierane i chronione przez Związek Radziecki. Upaństwowione większe gospodarstwa rolne rozparcelowywano na kilkukhektarowe gospodarstwa, które nadawano bezrolnym i małorolnym. Na Ziemiach Odzyskanych rozdzielanie w ramach reformy rolnej upaństwowionych gospodarstw rolnych było o wiele trudniejsze. Wprawdzie na przełomie lat 40. i 50. XX wieku pojawiła się silna presja ze strony władz radzieckich, ukierunkowana na pełne uspołecznienie rolnictwa, ale po śmierci Stalina w 1953 r. osłabła. W konsekwencji w socjalistycznej Polsce ponad 70% gruntów rolnych pozostawało w rękach prywatnych, z tym że na Ziemiach Odzyskanych sektor państwowy w rolnictwie przez okres socjalizmu odgrywał o wiele większą rolę niż w pozostałej części kraju. Z tak ukształtowaną strukturą własnościową polskie rolnictwo nie mogło liczyć na silne wsparcie ze strony socjalistycznej władzy, a tym samym na tworzenie dogodnych warunków rozwoju.

W ramach przebudowy w Polsce ustroju społeczno-politycznego na przełomie lat 80. i 90. XX wieku postanowiono m.in. znieść prawie wszelkie ograniczenia w obrocie własnościowym gruntami rolnymi oraz zlikwidować państwowy sektor rolniczy. Ustawą z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (zwaną u.g.r.n.S.P.), która weszła w życie 1 stycznia 1992 r.¹³, utworzono Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa (zwaną dalej Agencją) w celu sprywatyzowania państwowych gruntów rolnych, przekazywanych do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (zwanego dalej ZWRSP), również wraz z mieniem likwidowanych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej. Jak już wspomniano, w 2003 r. rozszerzono zadania Agencji, powierzając jej kontrolę nad obrotem własnościowym gruntami rolnymi, co znalazło odzwierciedlenie w jej nowej nazwie: Agencja Nieruchomości Rolnych. W 2017 r. Agencja została zastąpiona przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa¹⁴, zwany dalej KOWR.

Brak w Polsce po II wojnie światowej spójnej i konsekwentnej polityki rolnej negatywnie odbił się na strukturze obszarowej gospodarstw rolnych. Wskutek przeprowadzonej reformy rolnej w powojennych warunkach socjalistycznego państwa przeciętna powierzchnia gospodarstwa nowo utworzonego na Ziemiach Dawnych wynosiła 5,4 ha, a na Ziemiach Odzyskanych – 7,9 ha¹⁵. Po kilkudziesięciu latach przeciętna powierzchnia gospodarstwa rolnego niewiele się zmieniła, ponieważ w 1990 r. wynosiła 7,1 ha, w tym 6,3 ha użytków rolnych, a w 1995 r. – 7,6 ha, w tym użytków rolnych 6,7 ha¹⁶. W 2003 r., w którym weszła w życie u.k.u.r., a więc w ciągu 8 lat, przeciętna powierzchnia gospodarstwa rolnego wzrosła nieznacznie, do 8,2 ha (o 0,6 ha), w tym użytków rolnych 7,4 ha (o 0,7 ha)¹⁷. W ciągu kolejnych 7 lat nastąpił największy przyrost przeciętnej powierzchni gospodarstwa, chociaż nadal niezbyt znaczący. Przekiętna powierzchnia indywidualnego gospodarstwa rolnego w 2010 r. wyniosła bowiem 10,1 ha (a więc wzrost o 1,9 ha), w tym 8,9 ha użytków rolnych (a więc o 1,3 ha), a w 2015 r. już tylko do 10,8 ha, w tym użytków rolnych do 9,6 ha. I po kolejnych trzech latach w zasadzie nie uległa zmianie, ponieważ w 2018 r. przeciętna powierzchnia ogólna wynosiła 10,8 ha, a użytków rolnych wzrosła o 0,1 ha, tj. do 9,7 ha¹⁸.

¹³ Dz.U. z 2019 r. poz. 817 ze zm.

¹⁴ Ustawa z 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz.U. z 2018 r. poz. 1154 ze zm.), która weszła w życie 1 września 2017 r. (art. 1 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa, Dz.U. poz. 1503).

¹⁵ Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 1960, s. 206, tab. 31 (248).

¹⁶ Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2001, s. 345, tab. 3 (355).

¹⁷ Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2003, s. 457, tab. 3 (372).

¹⁸ Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2019, s. 470, tab. 3 (371).

Jeżeli chodzi o zmiany powierzchniowe w gospodarstwach w poszczególnych kategoriach obszarowych, to w latach 2010–2018 pozostawały one na podobnym poziomie. Jedynie o ok. 1% zmalała liczba gospodarstw obejmujących użytki rolne o powierzchni od 2,00 do 4,99 ha i od 5,00 do 9,99 ha. Dokładnie o 1% wzrosła liczba gospodarstw obejmujących użytki rolne o powierzchni od 20,00 do 49,99 ha, z tym że z 6,5% w 2010 r. do 7,4% w 2015 r., a w 2018 r. do 7,5%. Natomiast liczba gospodarstw obejmujących użytki rolne o powierzchni powyżej 49,99 ha wzrosła z 1,6% w 2010 r. do 2,4% w 2015 r. i zmalała do 2,3% w 2018 r.¹⁹

Ów powolny wzrost przeciętnych norm obszarowych spowodowany był wieloma czynnikami. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć reprivatyzowane grunty rolnych stanowiących własność Skarbu Państwa. Od 1992 r. do końca 2018 r. sprzedano bowiem z ZWRSP grunty o łącznej powierzchni 2 712,3 tys. ha gruntów, tj. 57% gruntów przyjętych do Zasobu²⁰, przy czym do końca 2003 r., w którym weszła w życie u.k.u.r. w pierwotnym brzmieniu, Agencja sprzedawała 1373,5 tys. ha gruntów²¹. Zintensyfikowanie sprzedaży nastąpiło w trzecim roku po rozpoczęciu działalności Agencji, tj. w 1995 r. Sprzedaż na podobnym poziomie trwała aż do 2015 r. Agencja sprzedawała w tym czasie rocznie średnio ok. 121 tys. ha gruntów, z tym że najwięcej w 1996 r. – 192,6 tys. ha, najmniej w 2015 r. – 76,6 tys. ha, a w 2016 r. już tylko 17,7 tys. ha²². Wejście ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości istotnie ograniczyło sprzedaż, która 2018 r. wniosła zaledwie 3 358 ha²³.

W Raporcie z działalności Agencji w 2016 r. można przeczytać, że od chwili wejścia w życie u.k.u.r. (16 lipca 2003 r.) do 31 grudnia 2016 r. do Agencji wpłynęło 648,2 tys. umów przenoszących własność nieruchomości rolnych o łącznym obszarze ok. 1249,4 tys. ha oraz 10 powiadomień o zmianach personalnych w spółkach osobowych, będących właścicielami nieruchomości o łącznej powierzchni 36,4 ha. Agencja złożyła – jak to określono w Raporcie – „deklaracje nabycia” w 628 przypadkach dotyczących nieruchomości o łącznej powierzchni 17,8 tys. ha, czyli średnio w jednym roku niewiele ok. 1,37 tys. (!) ha gruntów²⁴. W 2018 r., a więc już w drugim pełnym roku obowiązywania noweli

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Sprawozdania z działalności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w 2018 roku, Warszawa 2019, s. 18.

²¹ Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2003 roku, Warszawa 2004, s. 12.

²² Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2016 roku, Warszawa 2017, tab. na s. 44.

²³ Sprawozdania z działalności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w 2018 roku, s. 20.

²⁴ Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2016 roku, Warszawa 2017, s. 13.

u.k.u.r. z 2016 r., do KOWR wpłynęło 1279 warunkowych umów sprzedaży dotyczących nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 6477 ha, w stosunku do których KOWR przysługiwało prawo pierwokupu na podstawie art. 3 ust. 4 u.k.u.r., oraz 221 zawiadomień dotyczących nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 644 ha, w stosunku do których KOWR przysługiwało prawo nabycia na podstawie art. 4 ust. 1 wymienionej ustawy. KOWR złożył 28 oświadczeń o skorzystaniu z prawa pierwokupu w stosunku do nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni ok. 675 ha, nie złożono natomiast ani jednego oświadczenia o wykonaniu prawa nabycia nieruchomości rolnych²⁵. W 2018 r. KOWR nie złożył również oświadczenia o skorzystaniu z prawa nabycia nieruchomości rolnych od spółek osobowych w związku z ich przekształceniami podmiotowymi (na podstawie art. 3b ust. 1 u.k.u.r.)²⁶. W tym samym roku KOWR nabyło 145 ha gruntów na żądanie właścicieli, którzy nie mogli zbyć swoich gruntów rolnych (na podstawie art. 2a ust. 6 u.k.u.r.)²⁷.

W 2018 r. do KOWR wpłynęły 19 874 wnioski o wyrażenie zgody na nabycie nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 55,5 tys. ha. Wydano łącznie 18581 decyzji administracyjnych (dotyczących nieruchomości rolnych o powierzchni 50,8 tys. ha, z czego 17 152 decyzji pozytywnych (dla nieruchomości o powierzchni 43,9 tys. ha), a także 1136 decyzji o umorzeniu postępowania (dla nieruchomości o powierzchni 4 tys. ha) i 293 decyzji negatywnych (dla nieruchomości o powierzchni 2,9 tys. ha)²⁸.

W 2018 r. do KOWR od spółek prawa handlowego, które są właścicielami nieruchomości rolnych, wpłynęło 2918 zawiadomień, z czego 2837 dotyczyło sprzedaży udziałów/akcji (na podstawie art. 3a ust. 1 u.k.u.r.), a 8 – nabycia udziałów/akcji (na kwotę ogółem 844 mln zł), tj. przypadków, w których KOWR przysługiwało prawo nabycia udziałów/akcji (art. 4 ust. 6 ww. ustawy). W 2018 r. KOWR złożył 926 oświadczeń, natomiast nie złożył żadnych oświadczeń o skorzystaniu z prawa nabycia udziałów/akcji²⁹.

W 2018 r. KOWR przeprowadził 967 kontroli dotyczących wywiązywania się przez nabywców nieruchomości rolnych z ww. zobowiązań ustawowych. W sześciu przypadkach stwierdzono uchybienia, tj. ustalono, że kontrolowani nabywcy nieruchomości rolnych nie wywiązali się z ciążących na nich zobowiązań. W dwóch przypadkach sprawy zostały przekazane do

²⁵ Sprawozdanie z działalności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w 2018 roku, s. 59 i 60.

²⁶ Wpłynęło 14 zawiadomień, obejmujących łącznie 438 ha gruntów – *ibidem*, s. 61.

²⁷ *Ibidem*, s. 62 i 63.

²⁸ *Ibidem*, s. 53.

²⁹ *Ibidem*, s. 62.

sądu, a kolejne cztery były analizowane przez KOWR w celu podjęcia dalszych działań³⁰.

Chcąc dokonać oceny skutków oddziaływania u.k.u.r. na strukturę obszarową gospodarstw rolnych, należy mieć na uwadze, że wymienionej ustawie podlega od 2016 r. w zasadzie każda zmiana własnościowa (również w zakresie użytkowania wieczystego) w obrocie nieruchomości rolnymi o powierzchni wynoszącej co najmniej 0,3 ha. Nie można też zapominać, że ustawa nie zawiera przepisów, których bezpośrednim celem byłoby zapobieganie niekorzystnym podziałom gospodarstw rolnych.

Przytoczone dane statystyczne utwierdzają w przekonaniu, że u.k.u.r. w zasadzie nie ma wpływu na poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych. W ciągu 28 lat, tj. między 1990 a 2018 r., przeciętna ogólna powierzchnia indywidualnego gospodarstwa rolnego wzrosła z 7,1 ha do 10,8 ha (tj. o 3,7 ha), w tym przeciętna powierzchnia użytków rolnych w tych gospodarstwach wzrosła z 6,3 ha do 9,7 ha (tj. o 3,4 ha). Przypomnę, że w roku, w którym weszła w życie u.k.u.r. (2003), normy te wynosiły odpowiednio 7,4 ha i 8,2 ha. Z powyższych danych jednoznacznie wynika, że na zwiększenie wymienionych norm powierzchniowych wpływ miała przede wszystkim reprivatyzacja gruntów rolnych, które znajdowały się w ZWRSP, a także w jakimś stopniu wtórny obrót własnościowy, tj. bez udziału państwowych agencji. Działania podejmowane na podstawie u.k.u.r. nie mogły mieć większego znaczenia, skoro Agencja, a po jej likwidacji w 2017 r. KOWR, nabyły łącznie w ciągu 25 lat ok. 20,0 tys. ha, a ta sama Agencja w latach 1995–2015 średnio każdego roku sprzedawała na podstawie u.g.n.r.S.P. sześć razy więcej gruntów z ZWRSP, tj. ok. 121,0 tys. ha. Oznacza to, że u.k.u.r. generuje ogromne koszty społeczne, ogranicza prawa właścicielskie, natomiast nie wpływa pozytywnie na struktury obszarowe gospodarstw rolnych.

4. Drugi cel u.k.u.r. – przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych

W pierwotnej wersji u.k.u.r. zawierała postanowienia, które mogły być wykorzystywane do przeciwdziałania nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych. Otóż z rolnikiem indywidualnym powiązano normę obszarową 300 ha użytków rolnych. Za rolnika indywidualnego nie uważano ko-

³⁰ Ibidem, s. 64.

goś, kto był właścicielem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni użytków rolnych przekraczającej 300 ha. Jednakże do wejścia w życie noweli u.k.u.r. z 2016 r., tj. do 30 kwietnia 2016 r., nabycie gruntów rolnych powyżej tej normy było możliwe w zasadzie bez ograniczeń, tyle że Agencja mogła skorzystać wówczas z prawa pierwokupu lub prawa nabycia gruntów rolnych, chyba że zachodziła sytuacja, w której ustawa znosiła prawo pierwokupu lub prawo nabycia. Uprawnienia Agencji wyłączało m.in. w obrocie między osobami bliskimi (art. 3 ust. 5 pkt 2 i art. 4 ust. 4 pkt 1 u.k.u.r. w pierwotnym brzmieniu) oraz w przypadku, gdy nabycie prowadziło do powiększenia rodzinnego gospodarstwa (art. 3 ust. 7 i art. 4 ust. 4 pkt 2 lit. b w pierwotnym brzmieniu), pod warunkiem że w wyniku nabycia powiększane gospodarstwo nie przekroczyło 300 ha. W przypadku nabywania mniejszych obszarów gruntów rolnych Agencji również przysługiwało co do zasady prawo pierwokupu lub prawo nabycia. Oznaczało to, że rolnik indywidualny, który nie miał w całym kraju więcej niż 300 ha (np. 289 ha), mógł nabyć, bez kontroli ze strony Agencji, kolejne prawie 300 ha (np. 220 ha w celu powiększenia 15-hektarowego gospodarstwa). Nowela u.k.u.r. z 2016 r. w istocie nie zmieniła działania wymienionej normy. W art. 2a ust. 2 u.k.u.r. postanowiono bowiem:

Powierzchnia nabywanej nieruchomości rolnej wraz z powierzchnią nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rodzinnego nabywcy nie może przekraczać powierzchni 300 ha użytków rolnych (...).

Nabywcą co do zasady może być tylko rolnik indywidualny (art. 2a ust. 1 u.k.u.r.), a więc ktoś, kto spełnia przesłanki określone w art. 6 ust. 1 u.k.u.r., a tym samym nie ma więcej niż 300 ha użytków rolnych. W konsekwencji nabywcą może być rolnik indywidualny posiadający np. w całym kraju łącznie 280 ha, w tym gospodarstwa położonego w innej części Polski o powierzchni 5 ha, nabywający dodatkowe 290 ha w celu powiększenia wymienionego gospodarstwa o powierzchnię 5 ha (art. 3 ust. 7 u.k.u.r.). Jeżeli podmiot ma w sumie więcej niż 300 ha, to nie jest już rolnikiem indywidualnym i w konsekwencji może nabyć nieruchomości rolne, tyle że za zgodą Dyrektora Generalnego KOWR (art. 2a ust. 4 u.k.u.r.). Jedną z przesłanek wyrażenia zgody jest zaś to, że „w wyniku nabycia nieruchomości rolnej nie dojdzie do nadmiernej koncentracji gruntów rolnych” (art. 2a ust. 4 pkt 1 lit. c lub pkt 3 lit. e u.k.u.r.), względnie nabywana nieruchomość wejdzie w skład gospodarstwa rodzinnego, czyli powierzchnia użytków rolnych w tym gospodarstwie nie przekroczy 300 ha (art. 2a ust. 4 pkt 2

lit. c u.k.u.r.). Od wymogów przewidzianych w art. 2a ust. 1 i 2 w u.k.u.r., w tym wymogu zachowania 300-hektarowej normy, przewidziano ponad 20 wyjątków (art. 2a ust. 3 u.k.u.r.), w tym w odniesieniu do obrotu między osobami bliskimi.

Pierwotnie w u.g.n.r.S.P. nie przewidziano ograniczeń powierzchniowych w odniesieniu do sprzedawanych gruntów. Dopiero na mocy art. 12 ust. 10 u.k.u.r. z 2003 r. dodano w u.g.n.r.S.P. art. 28a ust. 1, w którym postanowiono, że „sprzedaż nieruchomości rolnej przez Agencję może nastąpić, jeżeli w wyniku tej sprzedaży łączna powierzchnia użytków rolnych będących własnością nabywcy nie przekroczy 500 ha”. Jest to o tyle zaskakujące, że w u.k.u.r. przewidziano ograniczenia w postaci 300-hektarowej normy. Jednak nowelą ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości z 2016 r. (art. 6 pkt 7), a więc dopiero od 30 kwietnia 2016 r., dostosowano również normę powierzchniową przewidzianą w art. 28a ust. 1 u.g.n.r.S.P., stanowiąc, że sprzedaż nieruchomości rolnej przez Agencję może nastąpić, jeżeli w wyniku tej sprzedaży łączna powierzchnia użytków rolnych: 1) będących własnością nabywcy nie przekroczy 300 ha oraz 2) nabytych kiedykolwiek z Zasobu przez nabywcę nie przekroczy 300 ha.

Nie powinno ulegać wątpliwości, że ograniczenie w postaci maksymalnej normy obszarowej jest ze wszelkich miar pożądane. Przemawia za tym konieczność zapobiegania szkodliwemu zjawisku, jakim jest nadmierna koncentracja w każdym sektorze, a co dopiero w sektorze rolniczym. K. Marciniuk tak ujął owo zjawisko: „zbyt duża koncentracja użytków rolnych dzieli społeczeństwo, destabilizuje obszary wiejskie, zagraża bezpieczeństwu żywnościowemu, a przez to i ekologicznym, i społecznym celom Europy”³¹. Ponadto przywołał rezolucję Parlamentu Europejskiego z 27 kwietnia 2017 r. w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w Unii Europejskiej, w której dostrzeżono m.in., że „duże rozproszenie własności jest podstawową zasadą społecznej gospodarki rynkowej i istotnym warunkiem społecznej spójności gospodarki krajowej”³². Na to mamy nazbyt wiele dowodów. Już z powyższych uwag dotyczących rozwiązań przyjętych w Polsce wynika, że regulacje, mające zapobiegać koncentracji użytków rolnych, nie są przejrzyste i spójne. Widać, że brakuje tu jasnej wizji wiodącego modelu gospodarstwa rolnego.

³¹ K. Marciniuk, *Prawne elementy ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomościami rolnymi jako środki kształtowania ustroju rolnego*, Białystok 2019, s. 55.

³² *Ibidem*, s. 56.

5. Trzeci cel u.k.u.r. – zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach

Wymóg posiadania kwalifikacji rolniczych przez nabywcę gruntów rolnych jest w Europie niemal powszechnie stosowany³³. Są one różnie ujmowane: jako praktyczne i/lub teoretyczne. Najczęściej stanowią jedną z przesłanek dopuszczalności nabycia nieruchomości rolnej. W niektórych krajach kwalifikacje nie są wymagane, jeśli nabywany obszar nie przekracza określonej normy (np. we Francji i w Danii ok. 15 ha)³⁴. W Polsce posiadanie kwalifikacji nie jest koniecznym wymogiem nabycia gruntów. Osoba fizyczna, która nie ma kwalifikacji rolniczych, nie jest uważana za rolnika indywidualnego. W konsekwencji może od 30 kwietnia 2016 r. nabyć nieruchomość rolną, gdy jest zwolniona od obowiązku bycia rolnikiem indywidualnym (art. 2a ust. 3 u.k.u.r.) albo uzyska zgodę Dyrektora Generalnego KOWR na nabycie nieruchomości rolnej (art. 2a ust. 4 u.k.u.r.). Jednakże udzielenie zgody zależy od posiadania kwalifikacji, chyba że o zgodę wnioskuje właściciel nieruchomości rolnej, który wykaże, że nie mógł jej zbyć rolnikowi indywidualnemu lub nabycie ma nastąpić na podstawie innej czynności prawnej niż sprzedaż (art. 2a ust. 4 u.k.u.r.). Ustawa nie wymaga kwalifikacji rolniczych od członków organu wykonawczego osoby prawnej ani nie przewiduje obowiązku zatrudnienia osoby z takimi kwalifikacjami.

W Polsce kwalifikacje rolnicze zostały zdefiniowane dość szeroko. Posiada je bowiem również osoba, która nie ma wykształcenia rolniczego, jeżeli tylko wykaże się co najmniej 3- lub 5-letnim stażem pracy w rolnictwie, w zależności od posiadanego wykształcenia nierolniczego, z tym że ów staż jest ujęty dość liberalnie (art. 6 ust. 2 pkt 2 oraz ust. 3 i 3a u.k.u.r.). O znaczeniu wymogu kwalifikacji rolniczych świadczy także to, że niemal do końca 2011 r. art. 6 ust. 3 pkt 1 u.k.u.r. w pierwotnym brzmieniu traktował jako kwalifikacje rolnicze jakiegokolwiek wykształcenie co najmniej średnie.

Tak ujęte kwalifikacje rolnicze są w zasadzie fikcją, mającą utrudniać nabywanie nieruchomości rolnych. Nawet gdyby były one ostrzej określone, to i tak wymóg ich posiadania byłby nie do pogodzenia z wolnością gospodarczą. Prowadzenie nierolniczego przedsiębiorstwa co do zasady nie wiąże się bowiem z wymogiem posiadania określonych kwalifikacji. Nie ma bowiem żadnych merytorycznych powodów, odwołujących się do specyfiki działalności rolniczej, do konstruowania wymogu tak ujmowanych kwalifikacji rolniczych,

³³ P. Błajer, *Wymóg kwalifikacji rolniczych w obrocie nieruchomościami rolnymi (studium prawnoporównawcze)*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2, s. 51–74; M. Marciniuk, *Prawne elementy...*, s. 249–254.

³⁴ K. Marciniuk, *Prawne elementy...*, s. 253 i 254.

poza tworzeniem barier formalnych. Trzeba mieć również na uwadze, że negatywnym skutkiem stosowania kwalifikacji rolniczych jest zamykanie środowiska rolniczego na osoby spoza sektora rolniczego. Realnie posiadane kwalifikacje rolnicze mogą co najwyżej być jednym z kryteriów oceny w sprawie udzielenia zgody na nabycie nieruchomości rolnej, ale nie są jej warunkiem koniecznym. Nie spotkałem się z badaniami, które potwierdzałyby, że osoby bez formalnych kwalifikacji rolniczych są gorszymi rolnikami.

Bycie właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, których powierzchnia użytków rolnych nie przekracza łącznie 300 ha, oraz posiadanie kwalifikacji rolniczych nie wystarcza do uznania kogoś za rolnika indywidualnego. Art. 6 ust. 1 u.k.u.r. wymaga ponadto zamieszkiwania w gminie, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, co najmniej od 5 lat oraz osobistego prowadzenia tego gospodarstwa przez ten okres. W myśl art. 6 ust. 2 pkt 1 u.k.u.r. osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego wymaga pracy w tym gospodarstwie i podejmowania wszelkich decyzji dotyczących prowadzenia w nim działalności rolniczej. Przyjmuje się, że prawa i podejmowanie decyzji muszą występować łącznie³⁵. Ponadto o zamieszkiwaniu przesądza się na podstawie zameldowania na pobyt stały, a nie w drodze ustalania centrum życiowego (art. 7 ust. 4 u.k.u.r.). Wymogi te również nie mają racjonalnego uzasadnienia, choćby ze względu na różnorodność działalności rolniczej albo na trudności w ustaleniu, czy nieruchomości położone w różnych częściach kraju stanowią jedno, czy wiele gospodarstw rolnych.

6. Dodane sposoby kształtowania ustroju rolnego: wspieranie rozwoju obszarów wiejskich, wdrażanie i stosowanie instrumentów wsparcia rolnictwa, aktywna polityka rolna państwa

Art. 1 u.k.u.r. rozszerzono o dodatkowe sposoby kształtowania ustroju rolnego dopiero 26 czerwca 2019 r.³⁶ Jednakże rozszerzenie to ma swoją wymowę. Otóż wspomniana nowela u.k.u.r. z 2019 r. nie wprowadzała zmian, które uzasadniałyby uzupełnienie art. 1 ustawy o tak ogólnikowo brzmiące sposoby kształtowania ustroju rolnego. Rozszerzeniu sposobów kształtowania ustroju rolnego nie towarzyszyło bowiem uzupełnienie u.k.u.r. o jakieś zasadniczo nowe instrumenty prawne. W istocie nowela ta ograniczała się do uszczegółowienia i tak już kazuistycznie ujętych regulacji. Celem wspomnianej ustawy

³⁵ J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego*, Warszawa 2016, s. 236.

³⁶ Zob. przypis 12.

nowelizującej z 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw było w istocie usunięcie wielu wątpliwości przez jeszcze bardziej uszczegółowione regulacje. W każdym razie nie były to regulacje, które w jakimś stopniu rozszerzałyby zakres instrumentów prawnych służących kształtowaniu ustroju rolnego. Ale „wspieranie rozwoju obszarów wiejskich”, „wdrażanie i stosowanie instrumentów wsparcia rolnictwa” oraz „aktywna polityka rolna państwa” ładnie brzmi. Dlatego rozszczenie art. 1 o nowe sposoby kształtowania ustroju rolnego może mieć symboliczne znaczenie, które teoretycznie może się przekładać na interpretację uprzedzisz u.k.u.r.

7. Ogólna ocena adekwatności instrumentów prawnych przewidzianych w u.k.u.r.

Faktem jest, że regulacje zamieszone w u.k.u.r. mają wybitnie kazuistyczną postać. Ponadto zarówno wewnętrzna spójność terminologiczna ustawy, jak i jej zewnętrzna spójność z innymi aktami prawnymi, zwłaszcza z kodeksem cywilnym, budzi wiele zastrzeżeń. Tego rodzaju przepisy są zazwyczaj źródłem wątpliwości interpretacyjnych, które przekładają się na niepewność w stosowaniu aktu prawnego. Ryzyka prawne wynikające z u.k.u.r. są dotkliwe zwłaszcza z tego powodu, że w art. 9 ust. 1 i 2 tej ustawy przewidziano sankcję nieważności za dokonanie czynności prawnej niezgodnie z przepisami ustawy, w tym bez zawiadomienia uprawnionego do prawa pierwokupu (dzierżawcy i KOWR) lub bez powiadomienia KOWR o prawie nabycia bądź w przypadku zbycia lub oddania w posiadanie nieruchomości rolnej bez wymaganej zgody Dyrektora Generalnego KOWR. Natomiast w ust. 3 przyznano KOWR rozszczenie o nabycie nieruchomości rolnej na rzecz Skarbu Państwa, za zapłatą ceny odpowiadającej jej wartości rynkowej, jeżeli jej nabywca nie wykonuje – najogólniej rzecz ujmując – obowiązków przewidzianych w u.k.u.r., sprowadzających się do nieprowadzenia gospodarstwa rolnego, obejmującego nabytą nieruchomość rolną. Tak uciążliwe sankcje są o tyle kontrowersyjne, że stoją na straży kazuistycznie ujętych regulacji, które nie realizują – jak wynika z powyższych rozważań – celów będących u podstaw tej regulacji, a tym samym nie kształtują ustroju rolnego. Trzeba też mieć na uwadze, że władcza ingerencja w stosunki prywatnoprawne, podyktowana interesem społecznym (publicznym), nie zawsze musi być powiązana z sankcją bezwzględnej nieważności. Zazwyczaj wystarcza zawieszenie lub wyłączenie skutków rzeczowych, wynikających z danej czynności prawnej, a tym samym pozo-

stawienie więzi obligacyjnej łączącej strony czynności prawnej, przynajmniej w zawieszeniu. Tymczasem coraz częściej z regulacjami oddziałującymi na relacje prywatnoprawne wiąże się sankcję bezwzględnej nieważności, nie zważając na celowość takiego kroku. W konsekwencji uciążliwości takich regulacji powinny być łagodzone w drodze interpretacji przepisów w kierunku poszukiwania norm prawnych, które ograniczają ryzyka prawne. Oznacza to, że przy poszukiwaniu norm prawnych wynikających z u.k.u.r. należy kłaść nacisk na wykładnię funkcjonalno-celowościową, kierując się wskazówką interpretacyjną, że wraz z kazuistyczną metodą regulacji, zwłaszcza wadliwej terminologicznie, maleje znaczenie wykładni literalnej. Uzasadnieniem takiej wskazówki jest konstytucyjna zasada proporcjonalności, wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Jej źródłem jest natura prawa postrzeganego jako instrument regulowania relacji społecznych. Prawo jest z założenia celowe. Stanowi narzędzie, które tworzy się ze względu na kogoś i na coś. Nawet daleko posunięte formalizm i bezwzględność prawa mogą być niekiedy uzasadnione właściwościami, uwarunkowaniami i postrzeganiem środowiska, w którym żyje człowiek. Można rzec, że immanentnym elementem prawa jest jego szeroko rozumiana proporcjonalność, w tym adekwatność. Ową cechą prawa podkreśla się zwłaszcza w prawie unijnym i publicznym, które w o wiele większym stopniu mogą oddziaływać na podstawowe wolności i prawa człowieka. Nie powinno jednak ulegać wątpliwości, że zasada proporcjonalności dotyczy także prawa prywatnego, zwłaszcza gdy chodzi o ocenę regulacji umożliwiających władcze oddziaływanie na tego rodzaju stosunki prawne.

M. Szydło przywołuje wyroki Trybunału Konstytucyjnego, które potwierdzają, iż zasada proporcjonalności oznacza, że 1) środki zastosowane przez prawodawcę muszą być w stanie doprowadzić do zamierzonych celów, 2) muszą być one niezbędne dla ochrony interesu, z którym są powiązane, 3) ich efekty muszą pozostawać w proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela³⁷. W uzasadnieniu wyroku z 25 lipca 2013 r.³⁸ Trybunał ujął wymóg adekwatności i proporcjonalności w następujących słowach:

Z istoty konstytucyjnych zasad jako norm nakazujących realizację określonych wartości, jak również – co potwierdza ugruntowane orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – z samej zasady demokratycznego państwa prawnego prawodawca zobowiązany jest uwzględniać w każdym wypadku konstytucyjny zakaz nadmiernej ingerencji w prawa i wolności (...). Zakaz ten w wyroku o sygn. K 11/94 powiązany został z po-

³⁷ M. Szydło, w: *Konstytucja RP*, t. I. *Komentarz. Art. 186*, Warszawa 2016, s. 791.

³⁸ Sygn. P 56/11, OTK-A 2013/6/85.

jęciem konieczności ograniczeń, a ściślej pytaniami: a) o przydatność ograniczenia do realizacji celu; b) o wybór najłagodniejszego ograniczenia; c) o adekwatność ograniczenia do celu.

Z przytoczonej wypowiedzi TK wynika, że nie chodzi tu tylko o szeroko i ogólnie rozumianą proporcjonalność, ale także o poszczególne elementy tej proporcjonalności. Tak rozumiana zasada proporcjonalności obliguje do tworzenia regulacji z jednej strony odpowiednich do zakładanych celów, a z drugiej strony jak najmniej ingerujących w relacje społeczne, w tym prywatnoprawne, ale również do odpowiedniej interpretacji przepisów, zwłaszcza tych, których efektywność z uwagi na założone cele jest niewielka. W tym kontekście nie ma podstaw materialnoprawnych, także wynikających z konstytucyjnych postanowień, by sankcję przewidzianą w art. 9 ust. 1 i 2 u.k.u.r. rozumieć jako bezwzględnie nieważność. Tu trzeba poszukiwać w drodze wykładni łagodniejszej postaci nieważności.

I w ten sposób dotarliśmy do systemowego problemu, na ile sąd jest związany językową treścią ustaw. Faktem jest, że w art. 178 ust. 1 Konstytucji postanowiono, iż „sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom”. Z perspektywy semantyki podleganie jest czymś innym niż związanie. Dodatkowo podleganie w połączeniu z niezawisłością sędziowską, wywodzoną z podstawowych zasad konstytucyjnych, w tym z zasady podziału i równoważenia władz, zakorzenionej w fundamentalnej zasadzie państwa prawnego, sprawia, że sędzia wprawdzie podlega Konstytucji oraz ustawom, ale ma nad nimi władzę, przejawiającą się w kompetencji do ich wykładania zgodnie z założeniami i celami danej regulacji. I pewnością takim rozumieniu relacji między sędzią a Konstytucją i ustawami nie stoi na przeszkodzie pozytywistycznie postrzegane prawo, a tym bardziej Konstytucja odwołująca się do naturalistycznych koncepcji. Ale każdy z sędziów musi we własnym zakresie odpowiedzieć sobie na pytanie o obraz prawa i swojej roli. Jedno jest pewne: rolą sędziego nie jest stosowanie przepisów, lecz *są d z e n i e l u d z k i c h s p r a w* (!), w tym przypadku związanych z obrotem własnościowym gruntami rolnymi.

Na koniec wypada zapytać, w jakim kierunku powinny zmierzać regulacje dotyczące obrotu własnościowego gruntami rolnymi. Na pierwszym miejscu należy wymienić przeciwdziałanie koncentracji gruntów rolnych. O tym, ile ma wynosić maksymalna norma obszarowa, obejmująca wszystkie grunty rolne będące własnością czy też będące przedmiotem użytkowania wieczystego, powinni zdecydować nie prawnicy, lecz specjaliści z zakresu rolnictwa. A przechodząc do ograniczeń związanych z obrotem własnościowym gruntami rolnymi, to kierując się współczesnymi uwarunkowaniami, trzeba by dążyć do

wyznaczenia możliwie wysokiej normy, może nawet kilkunastohektarowej, do której obrót powinien być wolny od ograniczeń. Każde nabycie ponad tę normę co do zasady wymagałoby zgody odpowiedniego organu, który miałby na uwadze biznesowe plany nabywcy nieruchomości rolnej oraz m.in. skutki zmiany właściciela zarówno po stronie zbywcy, jak i nabywcy. Z poszukiwaniem odpowiednich rozwiązań prawnych wiąże się jednak ogólniejsza uwaga. Otóż w demokratycznej i wolnorynkowej Polsce nie opracowano modelu polskiego rolnictwa, które przekładałoby się na decyzje polityczne i związane z nimi regulacje prawne. A bez takiego modelu nie powinno się przystępować do tworzenia szczegółowych regulacji. Samo zapisanie w art. 23 zd. 1 Konstytucji RP, że „podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne”, to zdecydowanie za mało.

ADEQUACY OF LEGAL INSTRUMENTS FOR SHAPING THE AGRICULTURAL REGIME

Summary

The Act of 2003 on shaping the agricultural system was adopted following the concerns about potential acquisition of agricultural land by citizens from EU Member States. The same fears determined the tightening of restrictions on the ownership of agricultural land adopted in 2016. However, the effectiveness of these restrictions – from the point of view of the objectives articulated much more widely in the Act can hardly be noticed. The basic objective, which was to improve the area structure of agricultural holdings, has not really been achieved since during the 15 years of the operation of the Act, the State purchased only about 20 thousand hectares of agricultural land pursuant to its provisions. Further, the requirement underlying another objective of the Act (i.e. ensuring that agricultural activity is carried out in agricultural holdings by persons with appropriate qualifications) seems unreasonable in contemporary social and economic conditions and, what is more, it violates fundamental freedoms protected by the Constitution. Realistically, the Act has successfully albeit only partially achieved its third basic objective, which was to counteract excessive concentration of agricultural land, limiting the acquisition of agricultural land of an area exceeding 300 ha.

L'ADEGUATEZZA DEGLI STRUMENTI GIURIDICI NELLA DEFINIZIONE DEL REGIME AGRICOLO

Riassunto

La legge del 2003 sul regime agricolo è stata approvata come risposta al timore di vedere gli stranieri provenienti dall'UE acquistare terreni agricoli. Le stesse paure hanno determinato l'inasprimento delle restrizioni alla compravendita di terreni agricoli nel 2016. Tuttavia, la loro efficacia – dal punto di vista degli obiettivi articolati molto più ampiamente nella legge menzionata – è insignificante. È difficile parlare del conseguimento dell'obiettivo di base, cioè

quello di ampliare la superficie delle aziende agricole, poiché nell'arco di 15 anni a partire dalla sua entrata in vigore, lo Stato polacco, su scala nazionale, ha acquisito – richiamandosi alla legge in esame – soltanto circa 20 000 ettari di fondi agricoli. In più, il requisito di possedere qualifiche agricole, correlato con un altro fine prefissato nella legge (ovvero assicurare, nelle aziende agricole, lo svolgimento di attività agricola da parte di persone con qualifiche appropriate) dovrebbe essere considerato, nelle odierne condizioni socio-economiche, irrazionale e allo stesso tempo come un requisito che viola le libertà fondamentali tutelate dalla Costituzione. In termini concreti, la legge menzionata consente comunque di impedire un'eccessiva concentrazione di fondi agricoli, vietandone l'acquisizione oltre i 300 ettari, sebbene non nella misura massima.