Mgr Aleksandra Kudrzycka-Szypiłło
Katedra Prawa Gospodarczego i Prawa Handlowego
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Temat: Konstrukcja prawna ograniczeń w zbywaniu nieruchomości rolnych

Streszczenie

Prawo własności jest to najszersze prawo rzeczowe, przyznające właścicielowi największy katalog uprawnień względem rzeczy. W granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, z rzeczy korzystać, zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa oraz pobierać pożytki z rzeczy. W tych samych granicach może rzeczą rozporządzać. W ramach rozporządzania właściciel może m.in. rzecz obciążyć lub zbyć. Wprowadzenie ograniczeń w zbywaniu nieruchomości rolnych godzi zatem w podstawowe uprawnienie właścicielskie jakim jest prawo do rozporządzania przedmiotem własności.

Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego[1] jest traktowana jako akt prawny o charakterze reglamentacyjnym. Od samego początku jej obowiązywania zawierała regulacje prawne ograniczające obrót nieruchomościami rolnymi. Rozważania zawarte w niniejszej dysertacji prowadzone są z perspektywy u.k.u.r. jako aktu prawnego, który reguluje kwestie o zasadniczym znaczeniu i w zamierzeniu realizuje wartości wynikające z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności te dotyczące rodzinnych gospodarstw rolnych i ich rozwoju. Jest wynikiem obowiązku nałożonego na ustawodawcę urzeczywistnienia konstytucyjnej zasady mówiącej o tym, że podstawą ustroju rolnego Rzeczypospolitej Polskiej jest rodzinne gospodarstwo rolne. Ustawa z założenia kompleksowo traktuje kwestie rolnictwa dotyczące kształtowania obrotu nieruchomościami rolnymi w odniesieniu do powierzchni obszarowych i wsparcia rozwoju gospodarstw rolnych o określonej powierzchni. Rolnictwo pełni obecnie wiele funkcji, lecz najistotniejszą z nich jest dostarczanie płodów rolnych. Z tego względu zwiększa się akceptacja społeczeństwa dla odmienności legislacyjnych dotyczących tego sektora gospodarki[2]. Nie bez znaczenia dla

[1] Dz.U z 2022 r. poz.2569 ze zm.
[2] Zob. R. Budzinowski, *Prawo rolne, jego przedmiot i definicja* [w:] *Prawo rolne* oprac. red. P. Czechowski, Warszawa 2022, s. 37.

kształtu obecnych regulacji są również uwarunkowania historyczne, społeczne oraz gospodarcze. Konkretny przebieg historii naszego kraju sprawił, że chęć ochrony polskiej ziemi rolnej jest bardzo silna i nie zmienia się na przestrzeni lat. Z uwagi na powyższe okoliczności wystarczające jest ograniczenie badań do polskiego porządku prawnego, z porównaniem historii zmian legislacyjnych na przestrzeni wieku oraz z porównaniem polskiego ustawodawstwa do ustawodawstwa Unii Europejskiej, z którym prawo krajowe powinno być zgodne. Potrzeba podjęcia badań ma uzasadnienie praktyczne związane z procesem tworzenia i stosowania prawa. Wprowadzenie instrumentów prawnych reglamentujących zbywanie nieruchomości rolnych uzasadnia zagadnienie ich normatywnej konstrukcji. Istnieje potrzeba nie tylko szczegółowego omówienia ograniczeń, umiejscowienia ich w treści prawa własności, ale również ich ocena pod względem przydatności dla postulowanych przez ustawodawcę celów.

W rozważaniach dotyczących ograniczeń w zbywaniu nieruchomości rolnych dokonano przeglądu aktów prawnych dotyczących nieruchomości rolnych i gospodarstw rolnych od czasów dwudziestolecia międzywojennego. Był to czas szczególny, bowiem po trwających ponad wiek zaborach należało nie tylko odbudować, ale także scalić i ujednolicić różniące się od siebie w wielu aspektach części odrodzonego państwa. Dlatego po odzyskaniu przez Polskę niepodległości silny nacisk położono przede wszystkim na zabezpieczenie odzyskanych ziem. Pierwszym aktem prawnym zawierającym przepisy reglamentujące nabywanie nieruchomości, w tym nieruchomości rolnych, była ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców[3]. Akt ten obowiązuje do dnia dzisiejszego. W okresie międzywojennym podejmowano próby dokonania reformy rolnej, które jednak nie skończyły się powodzeniem. Po drugiej wojnie światowej kontynuowano te zamierzenia. Zaczęto także wprowadzać regulacje dotyczące dziedziczenia gospodarstw rolnych oraz ich podziału, które początkowo miały bardzo restrykcyjny charakter, a następnie ulegały stopniowemu łagodzeniu. Do porządku prawnego przyjęto także akty prawne wprowadzające normy obszarowe oraz ograniczające podział gospodarstw rolnych[4]. Rozwiązania te miały na celu zwiększenie produktywności gospodarstw rolnych i tym samym zapewnienie dostępu do żywności wszystkim obywatelom. Dążono też do tego, aby praca w gospodarstwie rolnym stanowiła utrzymanie dla rolnika i jego rodziny. Z drugiej strony przepisy w tamtym kształcie stworzyły wiele możliwości przechodzenia nieruchomości rolnych na własność Skarbu Państwa. W latach

[3] Dz.U Nr 31, poz. 178 ze zm.
[4] Ustawa z dnia 13 lipca 1957 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi oraz ustawa z dnia 29 czerwca 1963 r. o ograniczeniu podziału gospodarstw rolnych.

dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku oraz w pierwszych latach obecnego wieku obowiązywał czas rozluźnienia jeśli chodzi o zbywanie i nabywanie nieruchomości rolnych. Stan ten trwał do czasu wejścia w życie u.k.u.r. Jej uchwalenie zbiegło się z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej co nie jest przypadkiem. Już w roku 1991 został podpisany w Brukseli Układ Europejski, który ustanowił Stowarzyszenie między Rzecząpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi[5]. Na mocy tej umowy miało następować dostosowanie systemu prawnego Polski do ustawodawstwa wspólnotowego, które miało obejmować także rolnictwo. Był to pierwszy etap integracji. Drugi rozpoczął się z dniem przystąpienia do Unii Europejskiej[6]. Dlatego w przeddzień wejścia Polski do UE wszedł w życie u.k.u.r. W związku z akcesją Polski do UE zaczęły Polskę obowiązywać zasady obowiązujące w całej Wspólnocie, takie jak zasada narodowego traktowania podmiotów z krajów unijnych. Jest ona powiązana z zasadą niedyskryminacji i polega na tym, że organy danego państwa zobowiązane są traktować podmioty innych państw członkowskich – zarówno osoby fizyczne jak i prawne - tak jak podmioty tego państwa. Wypada wspomnieć, że akcesja wymusiła również zmianę ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców poprzez wyłączenie jej stosowania do obywateli państw - stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym albo Konfederacji Szwajcarskiej. Wprawdzie przez pierwszych dwanaście lat obowiązywał okres ochronny na nabywanie nieruchomości rolnych przez tych cudzoziemców, który upływał z dniem 1 maja 2016 r. Początkowo restrykcje nałożone na te podmioty miały zatem podwójny wymiar. W konsekwencji obawiano się, że wraz z wejściem Polski do UE, a następnie wraz z upływem okresu ochronnego, obywatele polscy, mający możliwość zbycia nieruchomości na rzecz obywateli innych państw członkowskich będą pozbywać się swoich nieruchomości. Obawiano się zatem nadmiernego wykupu nieruchomości przez podmioty zagraniczne. W kwietniu 2016 r., dosłownie w przeddzień upływu dwunastoletniego okresu ochronnego weszła w życie ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i zmianie niektórych ustaw[7], która w znaczący sposób znowelizowała przepisy u.k.u.r. Wprowadziła zasadę, zgodnie z którą nabywcą nieruchomości rolnej może być tylko rolnik indywidualny. Poszerzyła dotychczasowe uprawnienia Skarbu Państwa wynikające z prawa pierwokupu i prawa nabycia na udziały i akcje w spółkach kapitałowych prawa handlowego. Nałożyła także na nabywców

[5] Dz.U z 1994 r. Nr 11, poz. 38 ze zm.
[6] Zob. Z. Truszkiewicz, *Kształtowanie stosunków własnościowych w rolnictwie* [w:] *Prawo rolne*, oprac. red. P. Czechowski, Warszawa 2022, s. 216.
[7] Dz.U z 2022 r. poz. 507.

nieruchomości rolnych obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomości rolna przez okres pięciu lat oraz zakaz zbycia i oddania w posiadanie nabytej nieruchomości rolnej przez taki sam okres. Zarówno projekt pierwotny ustawy z 2003 r. jak i projekt nowelizacji z kwietnia 2016 r. zawierał obszerne uzasadnienie dokonywanych zmian z powołaniem się przede wszystkim na ochronę polskiej ziemi rolnej, ochronę i budowanie gospodarstw rodzinnych, ochronę gruntów produkcyjnych i zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego kraju poprzez prowadzenie gospodarstw rolnych przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje. Nowelizacja z 2016 r. wprowadziła do ustawy preambułę wyjaśniającą cele, które mają być osiągnięte w drodze następujących po niej przepisów. Dodanie do ustawy wstępu, który zwykle towarzyszy aktom prawnym najwyższej rangi, ale też unijnym dyrektywom miało na celu jeszcze bardziej przekonywające uzasadnienie przyjętych rozwiązań legislacyjnych.

Zasadniczym celem dysertacji jest zbadanie konstrukcji prawnej ograniczeń w zbywaniu nieruchomości rolnych. Następnie ocena, czy przyjęte w u.k.u.r. rozwiązania są adekwatne do postulatów, dla których zostały uchwalone oraz w jakim stopniu realizują cele wskazane w uzasadnieniach do kolejnych projektów nowelizacji, w preambule, jak i w samej ustawie. Podjęta zostanie obrona tezy, że przepisy u.k.u.r. nie realizują wartości będących podstawą jej wprowadzenia w postaci rozwoju obszarowego rodzinnych gospodarstw rolnych. Wprowadzone ograniczenia są zbyt restrykcyjne w stosunku do osób fizycznych, zarówno właścicieli nieruchomości rolnych, którzy chcą dokonać zbycia jak i ich nabywców. Ustawa ogranicza te podmioty z powołaniem się na cel nadrzędny – ochronę gruntów rolnych, a z drugiej strony w stosunku do podmiotów publicznych stosuje wyłączenia i pozwala im na wykorzystanie nieruchomości rolnych na cele niezwiązane z rolnictwem. W konsekwencji rodzinne gospodarstwa rolne nie zwiększają swojego obszaru i nie są realizowane wartości konstytucyjne dotyczące nie tylko gospodarstw rolnych ale także szerzej gruntów rolnych.

Ponadto w pracy sformułowano następujące pośrednie tezy badawcze:

1. Ograniczenia prawa własności są elementem konstrukcji stosunku prawa własności.
2. Pomimo różnych ustrojów politycznych, uwarunkowań gospodarczych i społecznych przyczyny ochrony ziemi rolnej pozostają niezmienne.
3. Spośród instrumentów ograniczających zbywanie nieruchomości rolnych prawo pierwokupu jest instrumentem najprostszym i takim, które nie ingeruje w skutki długofalowe.
4. Prawo nabycia może być uznane za ukrytą formę wywłaszczenia i jako środek następczy rodzi największą niepewność obrotu.

Podstawową metodą badawczą wykorzystaną w pracy jest metoda dogmatycznoprawna. W zasadniczej mierze podjęte rozważania opierają się bowiem na analizie norm obowiązującego prawa oraz wyrażanych na ich podstawie poglądów doktryny i judykatury. W dysertacji doktorskiej wykorzystano także metodę historycznoprawną oraz metodę prawno-porównawczą. Przedstawiona zostanie bowiem geneza regulacji dotyczących rozporządzania nieruchomościami rolnymi, w tym możliwości ich zbywania i w konsekwencji nabywania. Omówione zostały przepisy dotyczące dziedziczenia gospodarstw rolnych pod względem podobieństw jak i różnic do przepisów u.k.u.r. Ocenie poddane zostały przyczyny poszczególnych rozwiązań prawnych. Przeanalizowano również ustawodawstwo UE dotyczące kwestii rolnictwa, własności i nieruchomości co pozwoliło na ocenę regulacji krajowych pod kątem ich zgodności z prawem unijnym.

Praca składa się ze wstępu, siedmiu rozdziałów oraz zakończenia. W pierwszym rozdziale omówiona została konstrukcja stosunku prawa własności. Przeanalizowane zostało prawo własności jako konstrukcja stosunku prawnorzeczowego z podziałem na stosunek abstrakcyjny i konkretny. Istotną część tego rozdziału stanowią rozważania dotyczące takich elementów konstrukcji jak obowiązki właściciela oraz ograniczenia prawa własności. W rozdziale drugim zostały omówione kluczowe z punktu widzenia tematu pracy pojęcia takie jak pojęcie nieruchomości rolnej, gospodarstwa rolnego, rodzinnego gospodarstwa rolnego oraz rolnika indywidualnego.

Rozdział trzeci dotyczy aksjologii wprowadzanych do polskiego prawa przepisów kształtujących politykę rolną w zakresie obszaru. Rozważania koncentrują się wokół ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców i przyczynach jej uchwalenia. Przytoczony został rys historyczny uregulowań dotyczących nieruchomości rolnych i gospodarstw rolnych poczynając od lat dwudziestych ubiegłego wieku, z uwzględnieniem w szczególności przyczyn przyjęcia obowiązujących wówczas regulacji. Dalsze rozważania skupiają się na regulacji konstytucyjnej. Następnie analizie poddano przyczyny wprowadzenia aktualnych rozwiązań prawnych. Niniejszy rozdział ma na celu przedstawienie przyczyn wprowadzenia w pierwszej kolejności ograniczeń w stosunku do cudzoziemców w ustawie oraz u.k.u.r. Ponadto koniecznym wydaje się przedstawienie również przepisów dotyczących dziedziczenia gospodarstw rolnych, bowiem motywy, które przyświecały ich wprowadzeniu będą podobne do tych, towarzyszących współczesnemu ustawodawcy.

W rozdziale czwartym dokonano podziału ograniczeń w zbywaniu nieruchomości rolnych na dwie kategorie: mające charakter uprzedni i następczy. Wyjaśniono przy tym szerokie rozumienie ograniczeń jakie przyjęto na potrzeby przygotowywanej rozprawy. W tym

rozdziale omówiona została część instrumentów reglamentujących zbywanie nieruchomości rolnych, a mianowicie obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość przez okres pięciu lat od dnia nabycia, zakaz zbycia i oddania nabytej nieruchomości w posiadanie przez okres pięciu lat od dnia nabycia, zgoda Dyrektora Generalnego KOWR na nabycie nieruchomości rolnej przez inny podmiot niż rolnik indywidualny. Zgoda Dyrektora Generalnego KOWR nie jest wprawdzie uznawana za ograniczenie *sensu stricto*, jednak w szerokim rozumieniu również może działać jak środek ograniczający swobodę właściciela. W tym rozdziale dokonano również oceny wprowadzonych ograniczeń pod kątem ich zgodności z prawem UE.

Prawo pierwokupu zostało umówione w rozdziale piątym jako jeden z najważniejszych instrumentów kształtujących politykę rolną w zakresie obszaru. Przeanalizowano konstrukcję prawną prawa pierwokupu, jego charakter prawny oraz charakter prawny przepisów dotyczących omawianego prawa. Został również zaakcentowany podział prawa pierwokupu ze względu na źródło jego powstania. Z uwagi na zakres tematyczny dysertacji ograniczono rozważania dotyczące wykonania prawa pierwokupu do pierwokupu mającego swoje źródło w ustawie. Jest to istotna część pracy bowiem wykonanie prawa pierwokupu wynikającego z badanej ustawy odbywa się w szczególnym trybie. Rozdział zawiera także analizę przepisów dotyczących prawa pierwokupu udziałów i akcji spółek kapitałowych prawa handlowego, które są właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości rolnych o określonej powierzchni.

Ostatni z instrumentów uregulowany w u.k.u.r. – prawo nabycia – zostało omówione w rozdziale szóstym. Rozdział zawiera rozważania dotyczące konstrukcji tej szczególnej instytucji. Analizie zostaje poddany sposób wykonania tego prawa w zależności od podstawy prawnej, jego charakter prawny oraz moment, w którym skorzystanie z prawa nabycia wpływa na sytuację prawną podmiotów, co odróżnia tę instytucję od prawa pierwokupu analizowanego w rozdziale poprzedzającym. Prawo nabycia zostaje również ocenione pod względem podobieństwa tej instytucji do wywłaszczenia.

Rozdział siódmy zawiera analizę skutków prawnych naruszenia przepisów dotyczących zbywania nieruchomości rolnych. Rozdział ten rozpoczynają rozważania dotyczące samego pojęcia sankcji i jej rodzajów. W art. 9 u.k.u.r. ustawodawca uregulował sankcje związane z niezastosowaniem się do przepisów dotyczących ograniczeń w zbywaniu nieruchomości rolnych oraz w zbywaniu akcji i udziałów w spółkach kapitałowych, które są właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości rolnych o określonej powierzchni. W rzeczonym

artykule zostały również opisane skutki niezastosowania się przez nabywcę nieruchomości rolnej do pozostałych obowiązków wynikających z przepisów ustawy.

Zakończenie zawiera podsumowanie zaprezentowanych rozważań oraz argumentację przemawiającą za słusznością przyjętych tez badawczych. Przeprowadzona analiza dowodzi tezie głównej, że ustawa w obecnym kształcie nie realizuje wartości będących podstawą jej wprowadzenia w postaci rozwoju obszarowego rodzinnych gospodarstw rolnych. Ustawa nie chroni skutecznie praw podstawowych, o których mowa w Konstytucji RP, w preambule do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, a także w samej ustawie.