

Prawo nabycia w świetle nowej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego

1. Uwagi wprowadzające

Tak zwany okres ochronny na nabywanie nieruchomości rolnych przez cudzoziemców upływa 1 maja 2016 r.¹ W konsekwencji cudzoziemcy, również z obszaru Unii Europejskiej oraz Europejskiego Obszaru Gospodarczego, a także Konfederacji Szwajcarskiej, będą uprawnieni do nabywania ziemi rolniczej bez specjalnego zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Obawa, że zamożniejsi obywatele tych państw będą masowo wykupywali grunty rolne, także w celach spekulacyjnych, spowodowała rozpoczęcie prac nad nową ustawą o kształtowaniu ustroju rolnego, której przepisy mają stworzyć mechanizmy zapobiegające skutkom takiego wykupu.

Należy podkreślić, że analizowana materia jest niezwykle subtelna z prawnego punktu widzenia, gdyż ograniczenie nabywania nieruchomości przez cudzoziemców stanowi niewątpliwie jedną z form naruszenia fundamentalnej zasady prawa unijnego – swobody przepływu kapitału. Po upływie okresu ochronnego proponowanie rozwiązań prawnych zakładających ponownie ograniczenie nabywania nieruchomości rolnych przez cudzoziemców jest bardzo ryzykowne, trudno bowiem znaleźć dla niego uzasadnienie, które może się obronić w aspekcie fundamentów prawa unijnego. Na kwestię tę zwraca-

¹ Tzw. okres przejściowy wynegocjowany został w traktacie akcesyjnym i stanowi wyjątek od zasady „narodowego traktowania cudzoziemców”, gdyż z dniem nabycia przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej, tj. z 1 maja 2004 r., niedopuszczalne jest jakiegokolwiek różnicowanie statusu osób fizycznych i prawnych państw członkowskich w stosunku do pozycji tożsamy podmiotów polskich w dziedzinie życia społeczno-gospodarczego. Por. m.in. R. Paździk, A. Dudzic, *Nabywanie nieruchomości w Polsce przez osoby fizyczne i prawne z Unii Europejskiej (uwagi na tle stanowiska negocjacyjnego)*, „Rejent” 2002, nr 12, s. 114 i n.

cało uwagę Biuro Studiów i Analiz Sądu Najwyższego, które podkreśliło, że: „w obrocie wewnątrz Unii Europejskiej stosowanie jakichkolwiek bezpośrednich lub pośrednich ograniczeń zależnie do przynależności państwowej stron umowy prowadziłyby do niewątpliwej i rażącej niezgodności projektu ustawy z art. 18 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej².”

Ostatecznie, ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego została uchwalona 5 sierpnia 2015 r.³ i pierwotnie miała wejść w życie 1 stycznia 2016 r.⁴ Ustawa ta uchylała ustawę z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego⁵.

Pod wpływem krytyki nowej ustawy ze strony różnych środowisk, w tym środowiska prawników agrarystów, które swoje uwagi wyraziło w referatach na konferencji 3 grudnia 2015 r. w siedzibie Polskiej Akademii Nauk⁶, 16 grudnia 2015 r. Sejm uchwalił nowelę do tej ustawy, mocą której przesunięto termin jej wejścia w życie na dzień 1 maja 2016 r.⁷ Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi zapowiedziało, że w tym czasie zmieni zapisy tej ustawy, uszczelniając obrót ziemią, i wprowadzi do niej rozwiązania, które wcześniej proponowało PiS (np. takie, że grunty będzie mógł nabyć tylko rolnik indywidualny). Z kolei minister rolnictwa Krzysztof Jurgiel poinformował, że przygotowywane są przepisy dotyczące moratorium na zakup państwowej ziemi, co oznacza, że grunty rolne Skarbu Państwa w ogóle nie będą sprzedawane⁸. Na razie nie wiadomo, czy tę kwestię będzie regulowała odrębna ustawa, czy też przepisy zostaną włączone do nowej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego⁹.

Nie wdając się w szczegółowe rozważania dotyczące samej idei nowej ustawy, niniejszy artykuł skoncentruje się na tytułowym prawie nabycia. Już na wstępie należy postawić pytanie, czy istotnie konieczna jest reglamentacja

² Dz. U. 2004, Nr 90, poz. 864/2 ze zm. Stanowisko to zostało wprawdzie wyrażone w stosunku do komisyjnego projektu ustawy o dzierżawie rolniczej (druk sejmowy nr 3231), niemniej jednak pozostaje aktualne w stosunku do projektowanej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

³ Dz. U. 2015, poz. 1433.

⁴ Por. art. 26 tej ustawy.

⁵ Tekst pierwotny: Dz. U. 2003, Nr 64, poz. 592.

⁶ Konferencja naukowa Polskiego Stowarzyszenia Prawników Agrarystów: „Obrót nieruchomościami rolnymi w świetle zmian wprowadzonych nową ustawą o kształtowaniu ustroju rolnego”, na której referat wygłosił również autor niniejszego artykułu.

⁷ Por. art. 1 ustawy z 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz. U. 2015, poz. 2179.

⁸ Wyjątkiem będzie m.in. sprzedaż na cele inwestycyjne czy też pod budownictwo mieszkaniowe.

⁹ Informacja Polskiej Agencji Prasowej z 22 grudnia 2015 r.

nabycia nieruchomości rolnej w przypadku przenoszenia jej własności w wyniku umowy innej niż umowa sprzedaży. Oczywiście, mając na uwadze fakt, że ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego faktycznie nie weszła jeszcze w życie, w dalszej części należy ją traktować jako projekt, który ostatecznie może jeszcze ulec zmianom.

2. Wybrane zagadnienia szczegółowe

Ramy niniejszego artykułu oraz fakt, że część rozwiązań prawnych zawartych w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego z 2015 r. jest analogiczna do regulacji w ustawie z 2003 r., rozważania będą skoncentrowane na nowych propozycjach zawartych w tej pierwszej ustawie.

Przed odpowiedzią na postawione w części wstępnej pytanie konieczne jest wyjaśnienie kwestii terminologicznych. Do zagadnień tych odniosłem się w poprzedniej publikacji, dotyczącej zakresu art. 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z 2003 r.¹⁰, nie ma więc potrzeby ponownej, szczegółowej analizy tego pojęcia. Dla uporządkowania dalszych wywodów konieczne jest jednak określenie podstawowych ram tej konstrukcji prawnej.

Przepis art. 10 ust. 1 ustawy z 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego ma następujące brzmienie: jeżeli przeniesienie własności nieruchomości rolnej o powierzchni nie mniejszej niż 1 ha następuje w wyniku zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży, Agencja działająca na rzecz Skarbu Państwa może złożyć oświadczenie o jej nabyciu za zapłatą równowartości pieniężnej¹¹. Przepis ten ma analogiczną treść do art. 4 ust. 1 ustawy z 2003 r. w jej pierwotnym brzmieniu, z tym zastrzeżeniem, że w wyniku nowelizacji ustawy dokonanej ustawą z 6 maja 2010 r.¹¹ Agencja mogła wykonać swoje uprawnienie, jeżeli powierzchnia nieruchomości rolnej była nie mniejsza niż 5 ha.

Pojęciem „prawo nabycia nieruchomości w drodze jednostronnego oświadczenia woli przez Agencję” po raz pierwszy posłużył się prof. Z. Trzaskiewicz. Należy zauważyć, że w doktrynie prawa cywilnego zostało dokonane zestawienie prawa pierwokupu z innymi konstrukcjami prawnymi¹², co winno być przydatne w prowadzonych rozważaniach. Wśród tych konstrukcji

¹⁰ Por. M. Stańko, *Zakres przedmiotowy art. 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „*Studia Iuridica Agraria*” 4, 2005, s. 112 i n.

¹¹ Dz. U. 2010, Nr 110, poz. 725, która weszła w życie 8 lipca 2010 r.

¹² Por. J. Górecki, *Prawo pierwokupu. Komentarz do art. 596-602 k.c. i innych przepisów regulujących pierwokupu*, Kraków 2002, s. 21 i n.

trudno jednak odnaleźć rozwiązanie prawne zaproponowane w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego. Podkreślmy, że zarówno w poprzednio obowiązujących przepisach ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (art. 4), jak i w projekcie nowej ustawy (art. 10), do wykonywania uprawnienia – „prawa nabycia” – stosuje się odpowiednio przepisy o prawie pierwokupu. Niezbędne jest więc co najmniej poszukiwanie konstrukcji analogicznej bądź podobnej w stosowaniu do prawa pierwokupu. Takie cechy można przypisać prawu odkupu lub prawu wykupu.

Należy jednak wyraźnie zaznaczyć, że obydwa te prawa, dla swojej skuteczności, muszą zostać zastrzeżone w umowie sprzedaży¹³, ewentualnie w dodatkowym porozumieniu, i dotyczą jedynie relacji pomiędzy sprzedawcą – właścicielem rzeczy a uprawnionym do jej nabycia¹⁴. Tymczasem ani w konstrukcji art. 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, ani w art. 10 projektowanej ustawy takie relacje pomiędzy sprzedawcą – właścicielem nieruchomości rolnej a Agencją Nieruchomości Rolnych (ANR), jako uprawnionym do wykonania uprawnienia na rzecz Skarbu Państwa, nie zachodzą. Oświadczenie Agencji nie jest kierowane do żadnej ze stron umowy, a jedynie w akcie notarialnym zawarta jest informacja o takim uprawnieniu Agencji. W istocie więc pojęciem nabycia posługujemy się w sposób konwencjonalny, ze świadomością jego niedoskonałości terminologicznej.

W tym zakresie należy podzielić pogląd wyrażony przez J. Góreckiego na gruncie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z 2003 r., że uprawnienie z art. 4 ust. 2 należy traktować jako nowy, nieznaný dotychczas instrument prawny pozwalający nabywać nieruchomości z pierwszeństwem przed innymi osobami¹⁵. Konieczne jest jednak poczynienie dodatkowych zastrzeżeń. Pierwszeństwo charakteryzuje się tym, że wykonywane jest przed zawarciem umowy. Poza tym używanie terminu „pierwszeństwo” zakłada istnienie innych podmiotów, uprawnionych w dalszej kolejności do nabycia nieruchomości. Takie podmioty nie występują jednak ani w art. 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z 2003 r., ani w art. 10 ustawy z 2015 r.

W dalszej części artykułu dla określenia konstrukcji prawnej, o której mowa w art. 4 ustawy z 2003 r. oraz art. 10 projektowanej ustawy, będziemy posługiwać się w skrócie pojęciem „prawa nabycia”, mając świadomość jego niedoskonałości terminologicznej. Sama idea zarówno poprzedniego przepi-

¹³ A nie w innej umowie przenoszącej własność rzeczy.

¹⁴ Ibidem, s. 23-24.

¹⁵ Por. J. Górecki, *Nowe ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 10, s. 16.

su, jak i przepisu art. 10 ustawy z 2015 r. jest czytelna. W istocie chodzi o „uszczelnienie” kontroli obrotu ziemią (nieruchomościami rolnymi). W konsekwencji ustawodawca dąży do objęcia reglamentacją nie tylko samej umowy sprzedaży nieruchomości rolnej, ale także innych umów prowadzących do przeniesienia własności nieruchomości.

Wprawdzie w opiniach do projektu nowej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego przewijała się konstatacja, że konstrukcja pozostała w swoich podstawowych ramach niezmienna¹⁶, jeżeli jednak „wmontujemy” ją w cały system proponowanej ustawy, to wątpliwości, które towarzyszyły regulacji prawnej z art. 4 ustawy z 2003 r., jeszcze się potęgują. Pomijam w tym miejscu celowość takiej reglamentacji i jej założenia aksjologiczne. Można jedynie wyrazić obawy, czy reglamentacja ta nie jest zbyt restrykcyjna i czy w rezultacie nie doprowadzi do odrodzenia się nieformalnego obrotu ziemią, czego liczne przykłady mieliśmy w przeszłości.

Nie przesądzając o skutkach nowej regulacji prawnej, warto przypomnieć, że w przedmiocie analogicznie sformułowanego przepisu art. 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z 2003 r. wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 18 marca 2010 r.¹⁷ Chociaż TK uznał ten przepis za zgodny z Konstytucją, to jednak zastrzegł w uzasadnieniu orzeczenia, że ocenił jedynie, czy „prawo nabycia” spełniało przesłanki wymagane przez zasadę proporcjonalnej ingerencji w konstytucyjnie chronione prawa, nie badał natomiast, czy w rzeczywistości „prawo nabycia” nie stanowi ukrytej formy wywłaszczenia bez konieczności wskazania, wymaganej w art. 21 ust. 2 Konstytucji, celów ingerencji¹⁸.

Niestety projektodawcy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z 2015 r. zupełnie nie odnieśli się do argumentacji zawartej w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego, przyjmując bezkrytycznie, że „prawo nabycia” zarówno w dotychczasowym, jak i proponowanym z niewielkimi modyfika-

¹⁶ Por. m.in. B. Jeżyńska, R. Pastuszko, *Opinia na temat poselskiego projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw* (druk sejmowy 3109 – Sejm VII kadencji).

¹⁷ K 8/08, Dz. U. 2010, Nr 48, poz. 287, publ. wraz z uzasadnieniem OTK-A 2010, nr 3, poz. 23. Wyrok ten dotyczył nie tylko zgodności z Konstytucją art. 4 ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju, ale także art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Ze względu na przedmiot niniejszego artykułu uwaga zostanie skoncentrowana wyłącznie na argumentacji Trybunału poświęconej art. 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

¹⁸ W tym zakresie Trybunał Konstytucyjny był również związany treścią wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich.

cjami kształcie prawnym spełnia wymogi zgodności z ustawą zasadniczą. W tym zakresie pominięte zostały również zasadnicze wątpliwości wyrażane w doktrynie prawa rolnego¹⁹.

Część wątpliwości została dodatkowo spotęgowana nowymi propozycjami legislacyjnymi. Zanim przejdę do najbardziej spornych kwestii, niezbędne wydaje się przedstawienie zakresu korzystania przez Agencję Nieruchomości Rolnych z „prawa nabycia”. Według danych przekazanych przez ANR Trybunałowi Konstytucyjnemu w piśmie z 9 czerwca 2009 r. (przywołanym w treści uzasadnienia orzeczenia z 18 marca 2010 r.), wynikało, że od początku obowiązywania ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, tj. od 16 lipca 2003 r. do 31 marca 2009 r., do Agencji wpłynęło około 467 500 aktów notarialnych dotyczących przeniesienia nieruchomości rolnych w drodze umów sprzedaży. Działając na podstawie art. 3 ust. 4 u.k.u.r., Agencja złożyła skutecznie 533 oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu nieruchomości rolnych i nabyła w ten sposób łącznie 12 161,51 ha ziemi. W tym samym okresie do Agencji wpłynęło ponad 61 000 aktów notarialnych dotyczących przeniesienia własności nieruchomości na podstawie umów innych niż sprzedaż.

Agencja wykorzystała uprawnienie prawa nabycia z art. 4 ust. 1 u.k.u.r. w stosunku do 24 transakcji w skali całego kraju na łączną powierzchnię 937,21 ha (0,04% ogólnej liczby transakcji). W 9 przypadkach, w których ANR złożyła oświadczenie woli, nie doszło do przeniesienia własności na rzecz Skarbu Państwa. Spośród wskazanych 24 przypadków skorzystania przez ANR z prawa nabycia 18 dotyczyło umów darowizny, 3 – wniesienia nieruchomości aportem do spółki, a 3 – umów pożyczki, których zabezpieczeniem długu było przewłaszczenie nieruchomości. W żadnym z powyższych przypadków z treści umowy nie wynikały dodatkowe obowiązki osobiste.

Ze statystycznego punktu widzenia wydaje się zatem, że przepis ten nie spełnia szczególnie istotnej roli w regulacji obrotu nieruchomościami rolnymi. Nie oznacza to jednak, że nie stanowi on zagrożenia dla spójności systemu prawnego i nie będzie on wykorzystywany w szerszym zakresie w przyszłości.

Rodzi się również problem, czy – uwzględniając niewielki praktyczny zakres zastosowania tego przepisu – jego ramy ustawowe nie są zbyt szerokie i spełniają kryteria rzetelnej regulacji. Przypomnijmy, że zarówno z punktu widzenia dotychczasowej regulacji (art. 4 ustawy), jak i projektowanej

¹⁹ Por. w szczególności A. Lichorowicz, *Perspektywy nowej regulacji obrotu gruntami rolnymi (uwagi wprowadzające)*, „Studia Iuridica Agraria” 8, 2009, s. 7 i n.

(art. 10) umowy objęte tym przepisem można podzielić na: zobowiązujące do przeniesienia własności nieruchomości rolnej (m.in. darowizna, zamiana, dożywocie czy umowa spółki) oraz wyłącznie umowy rozporządzające, w tym głównie stanowiące wykonanie zapisu lub wcześniej zawartej umowy zobowiązującej do przeniesienia własności nieruchomości rolnej²⁰.

Już na gruncie art. 4 ustawy z 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego sygnalizowano w doktrynie, że część stosunków umownych, w które Agencja może wkroczyć przez realizację swojego uprawnienia do nabycia nieruchomości rolnej na zasadzie wyłączności w drodze jednostronnego oświadczenia woli, ze swej istoty nie nadaje się do tego typu ingerencji²¹. Klasycznym przykładem jest umowa dożywocia, w której świadczenia dodatkowe o charakterze osobistym stanowią immanentną cechę. Zgodnie z art. 908 § 1 k.c.²², jeżeli w zamian za przeniesienie własności nieruchomości nabywca zobowiązał się zapewnić zbywcy dożywcotnie utrzymanie, powinien on, w braku odmiennej umowy, przyjąć zbywcę jako domownika i m.in. dostarczać mu żywienia, ubrania, mieszkania, światła, opału, zapewnić mu odpowiednią pomoc i pielęgnować w chorobie itd. Trudno wyobrazić sobie sytuację, w której świadczenia te zapewnia Agencja Nieruchomości Rolnych. Wprawdzie art. 913 § 1 k.c. zezwala w ściśle określonych przypadkach na zamianę prawa dożywocia na rentę odpowiadającą wartości uprawnień dożywcotnika, nie wydaje się jednak, aby Agencja miała taką rentę wypłacać. Problem świadczeń dodatkowych o charakterze osobistym może wystąpić także w umowie darowizny²³.

Oczywiście można bronić stanowiska, że zagadnienie to ma charakter teoretyczny, gdyż umowy dożywocia i darowizny występują z reguły w stosunkach między osobami bliskimi, a zgodnie zarówno z art. 4 ust. 4 pkt 2b ustawy z 2003 r., jak i art. 10 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 9 ust. 6 pkt 2 projektowanej ustawy, „prawo nabycia” nie przysługuje w przypadku przeniesienia własności nieruchomości na rzecz osoby bliskiej zbywcy. Należy jednak zauważyć, że w projektowanym stanie prawnym zawężony został zakres pojęcia „osoba bliska”.

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego z 2003 r. odsyła w tej sferze do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z art. 4 pkt 13

²⁰ Taką klasyfikację proponuje J. Górecki, *Nowe ograniczenia w obrocie...*, s. 15.

²¹ Por. M. Stańko, *Zakres przedmiotowy art. 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „*Studia Iuridica Agraria*” 4, 2005, s. 112 i n.

²² Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.jedn.: Dz. U. 2014, poz. 121 ze zm. (dalej jako: k.c.).

²³ Por. art. 888 i n. k.c.

ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²⁴ do kręgu osób bliskich zalicza się także osoby, które pozostają ze zbywcą faktycznie we wspólnym pożyciu, podczas gdy art. 2 pkt 7 projektowanej ustawy z 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego wyłącza te osoby z kategorii osób bliskich, co w świetle systemu polskiego prawa wydaje się rozwiązaniem kuriozalnym. W konsekwencji w przypadku zawarcia umowy dożywocia z taką osobą Agencji Nieruchomości Rolnych będzie przysługiwało „prawo nabycia” ze wszystkimi konsekwencjami wynikającymi z cytowanego art. 908 § 1 k.c. Zatem Agencja, jeżeli skorzysta z tego uprawnienia, będzie zobowiązana do wykonywania na rzecz dożywotnika świadczeń dodatkowych o charakterze osobistym. Nie wydaje się w tym zakresie wystarczające zapewnienie, że w praktyce Agencja nie będzie korzystała z „prawa nabycia” w odniesieniu do umowy dożywocia, gdyż takiej możliwości niepodobna *a priori* wykluczyć.

Uwzględniając zakres „prawa nabycia” wynikający z art. 4 ustawy z 2003 r. i analogiczny zakres określony w art. 10 projektowanej ustawy z 2015 r., należałoby ponownie rozważyć, czy w istocie wszystkie umowy, prowadzące do przeniesienia własności nieruchomości rolnej (poza oczywiście umową sprzedaży, której dotyczy prawo pierwokupu), powinny rodzić po stronie Agencji „prawo nabycia”. Poza wspomnianymi wyżej umowami, przewidującymi świadczenia nabywcy o charakterze osobistym, część stosunków umownych została w przepisach odrębnych wyjęta spod restrykcyjnej reglamentacji ustawodawcy. Jako przykład może posłużyć zapis gospodarstwa rolnego, o którym mowa w art. 1067 k.c. Jedyne woli stron pozostawiono możliwość żądania zamiany zapisu na świadczenie pieniężne w sytuacji, gdy zapis taki prowadziłyby do podziału gospodarstwa rolnego w sposób sprzeczny z zasadami prawidłowej gospodarki rolnej²⁵. Powracanie więc do restrykcyjnych przepisów – na razie – nie znajduje przekonującego uzasadnienia.

Kolejnym, fundamentalnym problemem wyłaniającym się w tej materii jest brak kryteriów stosowania „prawa nabycia”. Ten brak kryteriów był widoczny w przepisach ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z 2003 r. Problemu tego nie eliminuje również projekt ustawy z 2015 r. Wprawdzie przepis art. 11 projektowanej ustawy uzależnia wykonanie przez Agencję uprawnie-

²⁴ T.jedn.: Dz. U. 2015, poz. 1774.

²⁵ Oczywiście w braku stosownego porozumienia, na podstawie art. 1067 § 2 k.c., spadkobierca zobowiązany do wykonania takiego zapisu może zwrócić się do sądu z roszczeniem o zamianę takiego zapisu na świadczenie pieniężne.

nia z tytułu „prawa nabycia”²⁶ od wydania pozytywnej opinii przez komisję do spraw kształtowania ustroju rolnego, niemniej jednak należy zauważyć, że komisja ta również nie dysponuje żadnymi, zobiektywizowanymi kryteriami. Dodatkowym problemem jest także samo ustrojowe usytuowanie komisji. Komisja taka jest tworzona przy dyrektorze oddziału terenowego Agencji²⁷. W tym przypadku decentralizacja komisji nie sprzyja ujednoczeniu kryteriów stosowania „prawa nabycia”. Co więcej, w przepisach ustrojowych dotyczących komisji, które mają być zamieszczone w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa²⁸, nie przewidziano takiego zadania komisji, jak opiniowanie wykonywania przez Agencję prawa pierwokupu i „prawa nabycia”, o których mowa w projekcie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego²⁹. Z punktu widzenia poprawności legislacyjnej trudno zaaprobować takie rozwiązanie. Należałoby rozważyć, czy komisja ma być powoływana dla wspomaganie Agencji Nieruchomości Rolnych w wykonywaniu jej zadań, przewidzianych w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, czy też ma wspierać dyrektorów oddziałów terenowych Agencji w realizacji zadań, o których mowa w projekcie ustawy z 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. W tym ostatnim przypadku to przepisy ustrojowe muszą przewidywać adekwatne do powierzonych kompetencji usytuowanie takiego gremium.

Wątpliwości budzi nadal sama konstrukcja „prawa nabycia” przewidziana art. 10 projektu ustawy z 2015 r. Jak wcześniej sygnalizowano, jest ona analogiczna do art. 4 ustawy z 2003 r. Trudno jednak zaaprobować sytuację, w której przepisy tak intensywnie ingerujące w sferę własnościową i stwarzające w istocie możliwość odjęcia własności nieruchomości, niekiedy za zapłatę ceny niższej niż uzgodniona przez strony, nie tworzą spójnego systemu

²⁶ Także w odniesieniu do wykonania prawa pierwokupu.

²⁷ Por. art. 21 pkt 7 projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z 2015 r., który do ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa wprowadza art. 29d ust. 1, przewidujący takie właśnie usytuowanie komisji. Co więcej, według art. 29d ust. 2 projektu, skład tej komisji ma być mieszany i obok przedstawiciela Agencji, który pełnić będzie funkcję przewodniczącego, wchodzić będą przedstawiciele gmin, powiatów, izby rolniczej, a także przedstawiciele organizacji społeczno-zawodowych rolników i związków zawodowych rolników.

²⁸ Por. ustawę z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (t.jedn.: Dz. U. 2015, poz. 1014), której zmiany przewidziano w art. 21 pkt 7 projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z 2015 r.

²⁹ Zgodnie z art. 29d ust. 5 pkt 4 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa komisja uprawniona jest jedynie do opiniowania umownego prawa odkupu nieruchomości.

i uniemożliwiają w praktyce sprecyzowanie cech konstrukcyjnych w oparciu o dostępne instrumentarium pojęciowe. Na kwestię tę zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu cytowanego wcześniej wyroku z 18 marca 2010 r. Już sam TK podkreślił, że utrzymanie w porządku prawnym art. 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nie oznacza, że wszelkie spory interpretacyjne zostały rozwiązane. W szczególności należy zauważyć, że wejście w życie ustawy z 2001 r. o kształtowaniu ustroju rolnego nie zamyka drogi do ponownego zaskarżenia do Trybunału Konstytucyjnego przepisu regulującego „prawo nabycia”. Odpowiednio zmodyfikowany wniosek może ponownie otworzyć możliwość oceny przepisu art. 10 ustawy z wzorcem konstytucyjnym.

Należy podkreślić, że – mimo kilkunastoletniego okresu stosowania przepisów ustawy z 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego – ani judykatura, ani doktryna nie rozwiały wszystkich wątpliwości interpretacyjnych dotyczących charakteru prawnego i zakresu zastosowania art. 4 tej ustawy. Z pewnością wątpliwości te zostaną spotęgowane na gruncie art. 10 projektowanej ustawy, który – jak było sygnalizowane na wstępie – zacznie funkcjonować w nowym „otoczeniu” prawnym.

Na podstawie orzecznictwa Sądu Najwyższego w zasadzie możemy jedynie wyprowadzić wnioski, że art. 157 § 1 k.c. wyklucza możliwość zawarcia warunkowej umowy przenoszącej własność nieruchomości, a zatem podstawą do wykonania przez Agencję Nieruchomości Rolnych „prawa nabycia” nieruchomości, o którym mowa w art. 4 ustawy z 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, jest bezwarunkowa umowa powodująca przeniesienie własności nieruchomości inna niż sprzedaż. Według Sądu Najwyższego wyklucza to więc stosowanie do „prawa nabycia” nieruchomości art. 597 § 1 k.c. dotyczącego obowiązku zawarcia warunkowej umowy sprzedaży w razie przysługiwania prawa pierwokupu, a w konsekwencji także art. 599 § 2 k.c. przewidującego skutek w postaci nieważności umowy bezwarunkowej, gdy prawo pierwokupu przysługiwało z mocy ustawy Skarbowi Państwa. Umowa inna niż umowa sprzedaży powinna więc bezwarunkowo przenosić własność nieruchomości rolnej na nabywcę, który staje się jej właścicielem, a odpowiednie stosowanie do prawa nabycia przepisów Kodeksu cywilnego o pierwokupie oznacza, że na podstawie art. 598 § 1 k.c., nabywca powinien niezwłocznie zawiadomić Agencję o zawarciu umowy i jej treści, doręczając jej odpis³⁰.

Sąd Najwyższy opowiedział się również za ścisłym interpretowaniem przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego ze względów aksjologicznych,

³⁰ Por. wyrok SN z 10 listopada 2005 r., V CK 249/05, Lex, nr 186719.

podkreślając w postanowieniu z 29 stycznia 2008 r.³¹, że z uwagi na głęboką ingerencję ustawodawcy w „stosunki kontraktowe obywateli” konieczna jest restryktywna wykładnia ustawy, tak aby zakres stosowania środków ustawowo przyznanych ANR nie podważał zaufania obywatela do państwa. Sąd Najwyższy nie wypowiedział się natomiast w sprawie wstąpienia przez Agencję Nieruchomości Rolnych w obowiązki zbywcy nieruchomości z umowy dożywocia.

Z kolei z informacji przekazanej Trybunałowi Konstytucyjnemu przez Krajową Radę Notarialną³² wynika, że praktyka notarialna ukształtowała zakres stosowania art. 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z 2003 r. bardzo szeroko. W konsekwencji Agencja Nieruchomości Rolnych powiadamiana jest o każdej umowie, w wyniku której następuje przeniesienie własności nieruchomości rolnej. Bez znaczenia jest, czy taka umowa zawierana jest pod tytułem odpłatnym, czy nieodpłatnym. Agencja zawiadamiana jest również o zawieranych umowach dożywocia. Prezes KRN podkreśli również, że nakaz odpowiedniego stosowania przepisów k.c. do wykonywania przez ANR prawa nabycia nieruchomości jest rozumiany w praktyce notarialnej przede wszystkim w ten sposób, że osobą zobowiązaną do zawiadomienia ANR o zawarciu umowy i jej treści (chodzi o doręczenie wypisu aktu notarialnego) jest zbywca nieruchomości oraz że ANR może swoje uprawnienie wykonać w terminie jednego miesiąca od daty zawiadomienia przez złożenie jednostronnego oświadczenia o nabyciu nieruchomości. W praktyce notarialnej przyjmuje się, że własność nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa przechodzi z chwilą doręczenia takiego oświadczenia nabywcy nieruchomości rolnej.

Podobnie jak w orzecznictwie sądowym, także w praktyce notarialnej nie został rozstrzygnięty problem skutków wykonania przez Agencję prawa nabycia w razie zawarcia umowy dożywocia, chociaż w ocenie Prezesa KRN trudno sobie wyobrazić możliwość przejęcia przez ANR zobowiązań osobistych w stosunku do zbywcy nieruchomości, choć nie można tego wykluczyć w świetle art. 910 § 2 k.c. Rozważyć w tej sytuacji należałoby zamianę przez

³¹ IV CSK 447/07, niepubl. W wyroku tym SN podkreślił także, że jeżeli Agencja nie skorzystała z określonego w art. 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego uprawnienia, podstawą wpisu nabywcy do księgi wieczystej stanowi, oprócz umowy przeniesienia własności, również dowód doręczenia Agencji zawiadomienia o umowie oraz jej oświadczenia, że nie korzysta z prawa nabycia, albo upływ miesięcznego terminu do złożenia oświadczenia w tym przedmiocie.

³² Informacja ta została przytoczona w uzasadnieniu cyt. wyroku TK z 18 marca 2010 r.

sąd wszystkich lub niektórych uprawnień objętych treścią prawa dożywocia na dożywotnią rentę (art. 913 § 1 k.c.)³³.

Moim zdaniem trudno jednak pogodzić to stanowisko z samą istotą tej umowy. Istota ta została jednoznacznie wyjaśniona w orzecznictwie sądowym. W przypadku umowy dożywocia zbywca nieruchomości (dożywotnik) uzyskuje określone świadczenie służące zaspokojeniu jego potrzeb w taki sposób, aby nie musiał on przyczyniać się do zdobywania środków na zaspokojenie niezbędnych wymagań życiowych³⁴. W skład umowy dożywocia wchodzi przede wszystkim roszczenie o dożywotnie utrzymanie. Zakres świadczeń na rzecz dożywotnika powinien być taki, aby jego potrzeby życiowe były zaspokojone w stopniu wykluczającym konieczność zdobywania przez niego środków do życia z innych źródeł. Odmierna umowa nie może być zakwalifikowana jako umowa o dożywocie³⁵.

3. Podsumowanie

Jak zaznaczono w uwagach wstępnych, wejście w życie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z 2015 r. zostało odroczone w czasie. Wydaje się, że celowa jest ponowna weryfikacja mechanizmów kształtowania ustroju rolnego, w tym również „prawa nabycia” nieruchomości. Proponowana regulacja prawna tego uprawnienia Agencji, zawarta w art. 10 ustawy z 2015 r., nie usuwa w żadnym stopniu wątpliwości, które pojawiały się na tle art. 4 ustawy z 2003 r. Cytowane orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 18 marca 2010 r. nie powinno być przyzwoleniem na „nową” regulację „prawa nabycia”, gdyż – wprawdzie TK uznał ostatecznie, że art. 4 ustawy z 2003 r. jest zgodny z ustawą zasadniczą (przeszedł test proporcjonalności) – niemniej jednak zasygnalizowane w uzasadnieniu wady dotychczasowego rozwiązania prawnego rodzą potrzebę ich wyeliminowania w toku procesu legislacyjnego.

Przypomnieć w szczególności należy, iż Trybunał Konstytucyjny, związany w tej sprawie wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich, nie badał, czy prawo nabycia nie stanowi nadmiernej ingerencji w prawo własności ani czy sam wybór przez ustawodawcę mechanizmu prawa nabycia na rzecz ANR w przypadku zawarcia wszelkich umów przenoszących własność nieru-

³³ Por. stanowisko przytoczone w uzasadnieniu cyt. wyroku TK z 18 marca 2010 r.

³⁴ Tak SA w Białymstoku w uzasadnieniu wyroku z 6 marca 2015 r., I ACa 858/14, Lex, nr 1661139.

³⁵ Tak SA w Łodzi w uzasadnieniu wyroku z 27 lutego 2015 r., I ACa 1279/14, Lex, nr 1665831.

chomości rolnej, innych niż sprzedaż, jest zgodny z Konstytucją, ani czy jego wprowadzenie zapewnia efektywną realizację nałożonych na Agencję Nieruchomości Rolnych ustawowych zadań kształtowania ustroju rolnego w Polsce. Tej oceny winien dokonać ustawodawca.

Do rozważenia pozostaje zatem kwestia, czy chociażby ze statystycznego punktu widzenia „prawo nabycia” jest efektywnym mechanizmem kształtowania ustroju rolnego, czy też należałoby wprowadzić inne rozwiązania prawne. Być może o wiele skuteczniejsze w tym zakresie byłyby mechanizmy o charakterze prawnofinansowym, w tym fiskalnym, jak np. wyższe opłaty w przypadku przenoszenia własności nieruchomości rolnych w drodze umów innych niż sprzedaż, jeżeli umowy te nie byłyby zawierane pomiędzy osobami bliskimi. W tej ostatniej sferze krytycznie należy się odnieść do wyłączenia z kręgu osób bliskich, osób pozostających faktycznie we wspólnym pożyciu.

Należy się również zastanowić nad kwestią zakresu „prawa nabycia”. Celowe wydaje się wyłączenie przynajmniej z tej regulacji prawnej niektórych kategorii umów, jak chociażby umowy dożywocia. Otwarte pozostaje pytanie, czy wprowadzenie niezbędnych zmian legislacyjnych możliwe będzie do odroczonego czasu wejścia w życie ustawy z 2015 r. Wydaje się celowe podjęcie szerzej zakrojonych prac legislacyjnych, których skutkiem winna być kompleksowa ustawa umożliwiająca efektywne kształtowanie ustroju rolnego.

THE RIGHT OF ACQUISITION IN LIGHT OF THE NEW ACT ON THE SHAPING OF THE AGRICULTURAL REGIME

Summary

The subject of the paper is an analysis of the provision of Article 4 of the new Act of 5 August 2015 on the Shaping of the Agricultural Regime. The results of the study show that the mechanisms shaping the agricultural regime must be once again revised, including the ‘right to acquire’ land. The regulation of Article 10 of the 2015 Act has not removed or clarified the doubts arising from the provision of the 2013 Act on the Shaping of Agricultural Regime. Thus a question may be asked whether the right of acquisition is an effective tool for the shaping of the agricultural regime, especially since it has been very infrequently resorted to by the Agency for Agricultural Land. Another question concerns the rationale for exempting close relatives from the right to acquire, or whether the right of acquisition should not be restricted in some other way. The paper ends with a recommendation that legislative work be commenced with a wider and more complex approach to the Act on the Shaping of the Agricultural Regime.

IL DIRITTO DI ACQUISTO ALLA LUCE DELLA NUOVA LEGGE SULLA CONFIGURAZIONE DELL'ORDINAMENTO AGRARIO

Riassunto

L'oggetto delle considerazioni è il diritto d'acquisto previsto anche nella nuova legge del 5 agosto 2015 sulla configurazione dell'ordinamento agrario. Ad analisi eseguita l'Autore afferma che è opportuno rivalutare i meccanismi di configurazione dell'ordinamento agrario, tra i quali si colloca anche il "diritto di acquisto" del fondo. La regolamentazione giuridica in esame, contenuta nell'art. 10 della legge del 2015, non chiarisce in alcun modo i dubbi apparsi nel contesto dell'art. 4 della legge del 2003 sulla configurazione dell'ordinamento agrario. In particolare si pone la questione se il diritto di acquisto sia uno strumento efficace per la configurazione dell'ordinamento agrario dal momento che l'Agenzia per i Fondi Agricoli se ne serva di rado, ed anche se sia fondato escludere dalla cerchia di persone prossime i conviventi, se l'ambito di applicazione del diritto di acquisto non dovrebbe essere sottoposto a limitazioni apportate attraverso l'esclusione di alcuni contratti (p.es. un contratto a vita). A parere dell'autore è indicato intraprendere lavori legislativi di vasta portata per creare una legge completa sulla configurazione dell'ordinamento agrario.