

ALEKSANDER LICHOROWICZ

Uwagi w kwestii usytuowania przepisów o obrocie gruntami rolnymi w systemie prawa polskiego (na tle prawnoporównawczym)

1. Uwagi ogólne

Celem niniejszego artykułu jest rozpoczęcie dyskusji, zarówno wśród prawników agrarystów, jak i cywilistów, na temat miejsca szczególnej regulacji zasad obrotu nieruchomościami rolnymi w naszym systemie prawa. Kwestia ta staje się coraz bardziej aktualna z następujących powodów:

1) Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego jest w chwili obecnej poważnie zaawansowana w pracach nad nową wersją prawa rzeczowego (księga II k.c.) oraz prawa spadkowego (księga IV k.c.). W chwili obecnej obie te księgi zawierają przepisy szczególne dotyczące obrotu gruntami rolnymi (zarówno *inter vivos*, jak i *mortis causa*). Wśród uczestników prac Komisji pojawiają się wątpliwości, czy dalsze utrzymywanie w ramach Kodeksu cywilnego – zredukowanej przecież nowelizacją k.c. z 1990 r. i orzeczeniem TK z 31 stycznia 2001 r. – szczególnej regulacji dotyczącej obrotu gruntami rolnymi jest celowe. Do tych względów natury bardziej formalnej dochodzą względy natury merytorycznej.

2) Nie ulega wątpliwości, że szczególna regulacja obrotu gruntami rolnymi w swej aktualnej formie nie może być dłużej utrzymywana. Ma ona, po wskazanych wyżej zmianach, charakter raczej szątkowy i incydentalny. Doszło już do tego, że Trybunał Konstytucyjny, który przyczynił się przecież w decydujący sposób do uchylenia obowiązującego uprzednio szczególnego porządku dziedziczenia gospodarstw rolnych, stawia zarzut polskiemu usta-

wodawcy¹, iż „[...] od ogłoszenia wyroku w sprawie o sygn. P 4/99 ustawodawca nie podjął żadnych kroków zmierzających do uregulowania stanu prawnego w dziedzinie ustawowego dziedziczenia gospodarstw rolnych [...]”.

Dodajmy do tego zasadnicze, w moim przekonaniu, fiasko regulacji obrotu rolnego zawartej w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. Ustawa ta, wbrew swemu tytułowi, nie zawiera praktycznie żadnych regulacji obrotu rolnego, które mogły wpłynąć pozytywnie na poprawę struktury gruntowej Polski. Z kolei zawarte w niej postanowienia dające Agencji Nieruchomości Rolnych możliwość ingerencji w obrót gruntami rolnymi, stanowiące dotkliwe utrudnienie obrotu (zarówno dla stron, jak i dla notariuszy) i destabilizujące jego bezpieczeństwo, w praktyce nie są stosowane². Ponadto dwie instytucje wprowadzone przez ustawę z 11 kwietnia 2003 r. (prawo wykupu z art. 4 i ustawowe prawo odkupu z art. 29 ust. 5) zostały już zaskarżone do Trybunału Konstytucyjnego i wiele wskazuje na to, że zostaną uznane za niekonstytucyjne.

3) Wspomnieć wreszcie należy o planowanych przez Ministerstwo Rolnictwa zmianach w dysponowaniu gruntami Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Jeżeli wejdą w życie ministerialne plany szybkiego i korzystnego dla gospodarstw rodzinnych rozdysponowania tych gruntów pomiędzy rolników, to kwestia nowej, racjonalnej regulacji obrotu gruntami rolnymi nabierze szczególnego znaczenia praktycznego, stanie się niejako gwarancją skuteczności całej tej słusznej akcji i jej pozytywnych dla struktury agrarnej Polski skutków.

Swoje uwagi na temat miejsca regulacji szczególnych zasad obrotu gruntami rolnymi podzielę na dwie części. W pierwszej z nich, o charakterze prawnoporównawczym, przedstawię przykłady dwóch ostatnich regulacji obrotu gruntami rolnymi we Włoszech i we Francji. Celem tych uwag będzie wykazanie, jak poważnym zainteresowaniem obu tych państw cieszy się w ostatnich latach regulacja obrotu gruntami rolnymi i jak bezpodstawna jest stagnacja w tej kwestii panująca w ustawodawstwie polskim. Ponadto przykład włoski i francuski dają dobrą ilustrację różnych metod legislacyjnych wykorzystywanych w trakcie regulacji obrotu gruntami rolnymi. W wypadku włoskim będzie to przejście od Kodeksu cywilnego (art. 846 w. k.c.) do ustawy szczególnej. Natomiast przykład francuski wykaże, że ustawodawca francuski, uregulowawszy po raz pierwszy kwestię szczególnego reżimu działu

¹ Wyrok z 5 września 2007 r., sygn. P 21/06, uzasadnienie pkt 5.3.

² W miarę dostępnych mi informacji ANR skorzystała z przysługującego jej ustawowego prawa pierwokupu nieruchomości rolnych w 0,5 promila wypadków.

spadków rolnych w Kodeksie Napoleona (art. 832 i n.), konsekwentnie do chwili obecnej lokalizuje tę regulację w KN mimo jej licznych i istotnych zmian. Nie przeszkadza to równocześnie ustawodawcy francuskiemu regulować obrót *inter vivos* gruntami rolnymi poprzez ustawy szczegółowe zlokalizowane poza kodeksem cywilnym we francuskim *Code rural*.

2. Uwagi prawnoporównawcze

Przykład włoski

Warto rozpocząć od ustawodawstwa włoskiego, gdyż zmiany, jakie tam zaszły ostatnio, są poważne i mają wręcz modelowy charakter.

Otóż przez całą drugą połowę XX w. we włoskim ustawodawstwie agrarnym obowiązywała – co do zasady – kontrola podziału gospodarstw rolnych, która jednakże w praktyce była fikcją. Art. 846 ust. 1 włoskiego Kodeksu cywilnego z 1942 r. wprowadził instytucję minimalnej jednostki upraw³ (*minima unità colturale*), poniżej której – co do zasady – gospodarstwo rolne nie mogło być dzielone. Art. 846 ust. 2 k.c.w. określał tylko ogólnie wielkość tej jednostki. Miał to być obszar wystarczający do pełnego zatrudnienia jednej rodziny rolniczej. Przelamanie tego zakazu stwarzało możliwość unieważnienia czynności prawnej prowadzącej do podziału niezgodnego z *minima unità colturale*. O nieważności czynności orzekł sąd na wniosek właściwego organu administracji (art. 848 k.c.w.).

Ten rygorystyczny, a zarazem prosty system zapobiegania nieracjonalnym podziałom gospodarstw rolnych, jaki wprowadził art. 846 k.c.w., nie wszedł w praktyce w życie. Podjęto mianowicie zasadniczo słuszną decyzję o terenowym zróżnicowaniu wielkości *minima unità colturale*, przekazując kompetencje do jej określenia poszczególnym regionom. Jednakże na terenie całych Włoch żaden region nie podjął uchwały określającej wielkość *minima unità colturale*. Ponadto władze centralne nigdy nie wskazały organu administracji właściwego do występowania do sądów o ewentualne unieważnienie czynności sprzecznych z art. 846 k.c.w. W konsekwencji aż do 2004 r. cały system zapobiegania nieracjonalnym podziałom gospodarstw rolnych wprowadzony przez art. 846 k.c.w. nie wszedł w praktyce w życie⁴. Wyjątek sta-

³ Instytucja ta została później przejęta przez ustawodawstwo hiszpańskie i portugalskie.

⁴ Najlepszy obraz trudności interpretacyjnych i praktycznych, z jakimi musiała się włoska doktryna i praktyka w związku z niekompletnością regulacji zawartej w art. 846 k.c.w., znajdzie

nowiły tu grunty nadane rolnikom na przełomie lat czterdziestych i pięćdziesiątych XX w. w ramach reformy rolnej⁵, których niepodzielności rygorystycznie przestrzegały odrębne przepisy faktycznie zresztą w praktyce obrotu stosowane. Definitywnie zostały one uchylone dopiero w 2001 r.⁶

Ten stan rzeczy nie mógł trwać wiecznie, zwłaszcza że ustawodawstwo strukturalne i organy Unii Europejskiej wywierały coraz większy nacisk na władze włoskie, by podjęły bardziej skuteczne kroki w kierunku poprawy zacofanej struktury gruntowej rolnictwa włoskiego. Początkowo usiłowano ożywić instytucję *minima unità colturale*, zastępując ją – albo może lepiej: wzbogacając – o instytucję *minima unità produttiva* wprowadzoną ustawą nr 441 z 15 grudnia 1998 r. Instytucja *minima unità produttiva* skierowana była do młodych rolników organizujących swe gospodarstwa. Zastosowano tu zupełnie odmienną metodę regulacji: w miejsce sankcji zastosowano metodę bodźcową. Organizacja gospodarstwa z zachowaniem *minima unità produttiva* łączyła się z możliwością skorzystania przez rolnika z szeregu form pomocy i udogodnień finansowych. Niedochowanie tej normy nie pociągało jednak za sobą dotychczasowej sankcji nieważności. Ta bodźcowa metoda regulacji, zastępująca sankcje nieważności, będzie odtąd stale obecna w analizie rozwoju odpowiednich regulacji obrotu gruntami rolnymi w ustawodawstwie włoskim. Nie znaczy to jednak, że ustawodawca włoski definitywnie zrezygnował tu z metody nakazowej w regulacjach dotyczących obrotu gruntami rolnymi.

Zasadniczą zmianę w ustawodawstwie włoskim stanowiło jednakże wprowadzenie instytucji *compendio unico*. Dotycząca jej regulacja wprowadzona została po raz pierwszy ustawą nr 448 z 28 grudnia 2001 r. Jej zakres był początkowo stosunkowo wąski i odnosił się tylko do regionów górskich. W swej w pełni rozwiniętej, aktualnej formie instytucja *compendio unico* pojawia się dopiero w 2004 r. na bazie ustawy nr 99 z 29 marca 2004 r.⁷ Ustalić zatem na wstępie należy, co ustawodawca włoski rozumie przez instytucję *compendio unico*. Otóż kryteriów, które muszą być spełnione, aby gospodarstwo uzyskało status prawny *compendio unico*, jest kilka, i to o różnorodnym charakterze:

czytelnik w pracy G.Giuffrida, *Minima unità colturale*, „Rivista di Diritto Agrario” 1964, nr 1, s. 550 i n.

⁵ Trzy ustawy nr 230 z 12 maja 1950 r., nr 804 z 21 października 1950 r. i nr 104 z 27 grudnia 1950 r.

⁶ Por. dekrety nr 325 i 327 z 8 czerwca 2001 r.

⁷ Dodać należy, że instytucja podobna do *compendio unico* pojawiła się już wcześniej w postaci tzw. gospodarstw priorytetowych (*explotaciones agrarias prioritarias*) w hiszpańskiej ustawie nr 19/95 z 4 lipca 1995 r. o modernizacji gospodarstw rolnych.

A. Niewątpliwie podstawowe znaczenie ma tu kryterium przedmiotowe, dotyczące przede wszystkim wielkości gospodarstwa. Status prawny *compendio unico* może mianowicie otrzymać tylko takie gospodarstwo, którego obszar zapewnia osiągnięcie przez rolnika minimalnego poziomu dochodu określonego w regionalnych planach rozwoju obszarów wiejskich jako warunek ubiegania się o pomoc inwestycyjną określoną najpierw w rozporządzeniu Rady nr 1257/99, a następnie w rozporządzeniu Rady nr 1260/99. Jak widać, bezpośredni wpływ unijnego ustawodawstwa strukturalnego na rozwiązania włoskie nie ulega wątpliwości. To kryterium przedmiotowe wymaga jednakże pewnego sprecyzowania:

a) obszar *compendium* nie musi być obszarem zwartym, mogą to być również nieruchomości rolne pozostające wobec siebie w pewnej odległości, pod warunkiem że stanowią zorganizowaną jednostkę gospodarczą,

b) obok nieruchomości gruntowych w skład *compendium* wchodzi również części składowe i przynależności stanowiące wyposażenie gospodarstwa. W odróżnieniu jednakże od znanej włoskiemu Kodeksowi cywilnemu instytucji gospodarstwa rolnego (*azienda agraria*) element organizacji nie jest tu brany pod uwagę.

B. W definicji *compendio unico* nie pominięto również kryterium podmiotowego. Osoba pragnąca utworzyć *compendio unico* winna spełniać wymóg bezpośredniej, osobistej pracy na roli (*coltivatore diretto*) albo być zawodowym przedsiębiorcą rolnym (*imprenditore agricolo*). Oba te pojęcia zostały szczegółowo zdefiniowane zarówno we włoskim ustawodawstwie rolnym, jak i w doktrynie. Szersze omawianie tej kwestii przekroczyłoby jednak ramy tematyczne niniejszego opracowania⁸. Na potrzeby dalszych wywodów ważne jest natomiast zwrócenie uwagi czytelnika na istotne zobowiązanie, jakie winna podjąć osoba pragnąca korzystać ze statusu prawnego *compendio unico* – winna ona mianowicie podjąć zobowiązanie do powadzenia działalności rolniczej przez okres co najmniej 10 lat, spełniając przez cały ten okres kryteria podmiotowe, o których była wyżej mowa.

C. Dla powstania *compendio unico* istotne znaczenie ma również element formalny: nabywający nieruchomość rolną winien mianowicie w sposób prawnie niebudzący wątpliwości zawrzeć w treści czynności prawnej oświadczenie woli utworzenia *compendio unico*. Jeśli nabycie następuje w formie aktu notarialnego, obowiązkiem notariusza jest zamieszczenie w treści aktu

⁸ Odsyłam tutaj czytelnika do artykułu A. Szymeckiej, *Instrumenty prawne kształtowania rolniczej struktury obszarowej we włoskim systemie prawnym*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2005, nr 4.

oświadczenia nabywcy o utworzeniu *compendio unico*. Oświadczenie takie jest następnie ujawniane w odpowiednich księgach gruntowych.

Uzyskanie przez gospodarstwo rolne statusu *compendio unico* łączy się ze znaczącymi przywilejami natury fiskalno-ekonomicznej. Nabycie nieruchomości rolnych, w wyniku którego powstaje *compendio*, wolne jest od podatków i opłat sądowych, wynagrodzenie notariusza zaś ulega redukcji do 1/6. Poza tym rozmiar *compendio unico* ułatwia rolnikowi w istotny sposób korzystanie z dopłat przewidzianych przez przepisy unijne. Można by więc *prima facie* mniemać, że ustawodawca włoski odstąpił definitywnie od bardziej rygorystycznych sankcji związanych z nieracjonalnym podziałem gruntów rolnych na korzyść oddziaływania poprzez bodźce i stymulanty o charakterze ekonomicznym. Byłby to jednak wniosek mylny. Uzyskanie przez gospodarstwo statusu *compendio unico* niesie bowiem ze sobą jedno, ale bardzo rygorystyczne ograniczenie swobody właściciela w rozporządzaniu gruntami wchodzącymi w skład *compendio*: przez okres 10 lat od powstania *compendio unico* staje się niepodzielne. Dotyczy to zarówno czynności *inter vivos*, jak i obrotu *mortis causa*⁹, a nawet wiąże organy przeprowadzające prace scaleniowo-melioracyjne na danym terenie. Co więcej, sankcja za naruszenie tego ograniczenia jest bardzo drastyczna: czynności prawne prowadzące do podziału *compendio unico* są bezwzględnie nieważne. Dotyczy to również postanowień testamentowych mających na celu podział *compendio unico*. Ustawodawca włoski powraca tu zatem do sankcji znanej nam już z art. 846 k.c. w. łącząc ją tylko z instrumentami o charakterze bodźcowym mającymi zachęcać strony do tworzenia *compendii unici*. Co więcej, gdy rolnik naruszy dziesięcioletni zakaz podziału, spotykają go również sankcje o charakterze ekonomicznym, winien bowiem zwrócić wszystkie ulgi w opłatach i podatkach, z jakich skorzystał, i to z należnymi odsetkami.

Jak więc widać, reżim prawny *compendio unico*, jakkolwiek *prima facie* sprawiający wrażenie liberalnego i polegający na metodzie bodźcowej, w praktyce okazuje się dość rygorystyczny, w skuteczny sposób chroniąc niepodzielność gospodarstw rolnych i przyczyniając się do poprawy bardzo przecież zacofoanej włoskiej struktury gruntowej w rolnictwie. W stosunku do art. 846 k.c.w. różni się tylko jedną zasadniczą kwestią: o ile zakaz z art. 846 k.c.w. działał *ex lege*, o tyle przyjęcie na siebie ograniczeń podziałowych przewidzianych w instytucji *compendio unico* zależy od woli rolnika.

⁹ Jedynie w przypadku, gdy żaden ze spadkobierców nie chce przejąć *compendio unico*, jego specyficzny status ulega odwołaniu (wraz ze wszystkimi przywilejami) i podział gospodarstwa staje się ponownie dopuszczalny.

Na koniec warto dodać, że struktura gruntowa rolnictwa włoskiego w większej części tego kraju jest zbliżona do polskiej. Jeśli ustawodawca włoski, dosłownie w ostatnich latach, przełamuje impas legislacyjny, jaki panował w dziedzinie środków poprawy struktury gruntowej rolnictwa, to nasuwa się nieodparcie pytanie, czy nie byłoby to celowe również w warunkach polskich...

Przykład francuski

Podobne zjawisko daje się ostatnio zauważyć także we Francji. W odróżnieniu od Włoch, gdzie – jak wskazano wyżej – szczególne zasady ochrony bytu gospodarstwa rolnego przed nieracjonalnymi podziałami dopiero ostatnio uzyskały kompletną, skuteczną szatę prawną, we Francji zasady te mają długoletnią tradycję. Realizuje je instytucja *attribution preferentielle* wprowadzona do Kodeksu Napoleona jeszcze w 1938 r. (art. 831-832), wykorzystująca zresztą wcześniejsze rozwiązania szwajcarskie¹⁰, jak też inne rozwiązania zawarte w *Code Rural*, a dotyczące obrotu *inter vivos*.

O ile instytucja *compendio unico* polega na wprowadzeniu rygorystycznych ograniczeń podziałowych gospodarstw rolnych, zarówno w obrocie *inter vivos*, jak i *mortis causa*, o tyle francuska *attribution preferentielle* dotyczy tylko spadkobrania. Znajduje ona zastosowanie w trakcie działu spadku i polega – ogólnie rzecz biorąc – na wyborze przez ustawodawcę pewnej uprzywilejowanej grupy spadkobierców, która w trakcie działu może domagać się od sędziego i pozostałych spadkobierców, by jemu (lub im) przyznano w naturze gospodarstwo spadkowe, zaspokajając pozostałych spadkobierców spłatami. Spłaty te we Francji nie podlegają redukcji i odpowiadają pełnej rynkowej wartości udziału spadkowego danego spadkobiercy.

Instytucja *attribution preferentielle* ma we Francji długą historię i podlegała skomplikowanej ewolucji prawnej (akty z 1940, 1943, 1955, 1961, 1980, 1982 oraz 2001 r.). Ich omawianie przekraczałoby ramy i cel badawczy niniejszego artykułu. W tym miejscu wystarczy wskazać, że instytucja ta jest ogólnie zaakceptowana w praktyce i jest powszechnie (od 70 lat) stosowana w obrocie rolnym. Fakt, że ustawodawca francuski dokonał jej ponownych zmian i ulepszeń, jest niewątpliwym dowodem zainteresowania i wagi, jaką przykładają się we Francji do prawnego oddziaływania na ulepszenie i racjonalizację struktur gruntowych kraju.

¹⁰ Por. art. 621-4 szwajcarskiego Kodeksu cywilnego.

W konsekwencji ograniczyć się trzeba do wskazania, jakie *nova* wprowadziła do instytucji *attribution preferentielle* niedawno wydana ustawa z 23 czerwca 2006 r.¹¹, co pozwoli zorientować się co do kierunków rozwoju francuskiej regulacji obrotu gruntami rolnymi i aktualnych preferencji ustawodawcy francuskiego w tej dziedzinie¹².

Otóż już na pierwszy rzut oka widać, że jednym z głównych dążeń ustawodawcy francuskiego w nowelizacji z 2006 r. jest rozszerzenie podmiotowego zakresu oddziaływania tej instytucji. Skoro zaś grupa osób mogących skorzystać z *attribution preferentielle* ulega rozszerzeniu, automatycznie podlega ograniczeniu możliwość dokonania przez współspadkobierców fizycznego podziału gospodarstwa w trakcie działu spadku, co zapobiega rozdrobnieniu i nieracjonalnym podziałom gospodarstw rolnych. Zatem:

Pierwsze nowe rozszerzenie dotyczy zakresu podmiotowego omawianej instytucji. Mianowicie jako osoby, których pierwszeństwo do przyznania gospodarstwa rolnego w toku postępowania działowego wyprzedza wszystkich innych powołanych, określono małżonka spadkodawcy oraz tych wszystkich spadkobierców, którzy są już współwłaścicielami składników majątkowych, na bazie których było zorganizowane gospodarstwo rolne prowadzone przez spadkodawcę¹³. Na rozszerzenie zakresu podmiotowego oddziaływania instytucji *attribution preferentielle* będzie niewątpliwie miała również wpływ dość liberalna dyspozycja art. 831 KN, która zezwala, by wymóg uprzedniej pracy w gospodarstwie spadkowym mógł być spełniony nie przez samego spadkobiercę, lecz przez jego współmałżonka lub zstępnych. Nawet jeśli ani spadkobierca-współwłaściciel, ani nikt z jego rodziny nie spełniają wymogu pracy w gospodarstwie spadkowym, ich pierwszeństwo do nabycia gospodarstwa pozostaje w mocy – jednakże pod warunkiem, że w ciągu 6 miesięcy wydzierzawią przyznane sobie gospodarstwo spadkowe jednemu lub kilku współspadkobiercom¹⁴, niebędącym, co prawda, współwłaścicielami gospodarstwa spadkowego, lecz spełniającym wymóg uprzedniej pracy w tym gospodarstwie.

¹¹ Ustawa nr 2006-728, „Journal Officiel” z 24 czerwca 2006 r.

¹² Zob. J. Foyer, *Presentation generale de la loi d'orientation agricole*, „Revue de Droit Rural” 2006, II, s. 13.

¹³ Ustawodawca francuski wprowadza tu (art. 831 KN) termin „przedsiębiorstwo rolne” (*entreprise agricole*) co ma ogromne znaczenie teoretyczne. Zająłem się tym szerzej w artykule *Nowy etap legislacyjny w przybliżeniu francuskiej 'exploitation agricole' do modelu prawnego przedsiębiorstwa*, „Studia Iuridica Agraria” t. VI, 2007. W tym miejscu będę nadal posługiwać się polskim terminem „gospodarstwo rolne”.

¹⁴ Lub ich zstępny.

Istotny wpływ na rozszerzenie podmiotowego zakresu instytucji *attribution preferentielle* mieć będzie również dyspozycja zawarta w nowym brzmieniu art. 833 KN, która rozszerza możliwość skorzystania z pierwszeństwa w przyznaniu spadkowego gospodarstwa rolnego ze spadkobierców ustawowych także na testamentowych, jak też takich, którzy nabyli prawa do spadku na mocy umów spadkowych.

Z kolei istotnego rozszerzenia przedmiotowego zakresu *attribution preferentielle* dokonuje art. 831-2 KN. Dopuszcza on mianowicie osoby, którym przysługuje pierwszeństwo przejęcia, do otrzymania w jego wyniku nie tylko gruntów wchodzących w skład gospodarstwa, lecz także własności lub wstąpienia w prawa dzierżawy (ewentualnie najmu) lokalu mieszkalnego oraz budynków gospodarczych, a także – jeśli wstępuje w prawa spadkodawcy wynikające z dzierżawy – całego inwentarza ruchomego wykorzystywanego do produkcji rolnej.

Do rozszerzenia przedmiotowego zakresu *attribution preferentielle* przyczynia się również art. 831 KN (*a linea* 2), zgodnie z którym pierwszeństwo w przejęciu dotyczy nie tylko rzeczowych składników gospodarstwa, lecz rozciąga się także na udziały spadkodawcy w różnych spółkach prawa cywilnego i handlowego. Zważywszy, że w praktyce większość gospodarstw rolnych we Francji partycypuje w spółkach cywilnych i handlowych – i to najczęściej w kilku naraz – przepis ten ma wielkie znaczenie praktyczne i w sposób istotny przybliża instytucję *attribution preferentielle* do *successio generalis*.

Równie istotne zmiany wprowadza ustawa z 5 stycznia 2006 r. w dotychczasowej regulacji obrotu *inter vivos*. Nowe przepisy z jednej strony mają charakter liberalizujący regulację obrotu, z drugiej zaś wprowadzają rozwiązania wznagające rygoryzm przepisów uprzednich. Generalnie stwierdzić można, iż tam, gdzie chodzi o kontrolę struktury gruntowej gospodarstw, ustawodawca francuski kontynuuje swą politykę rozluźniania dawnych, rygorystycznych rozwiązań w tej kwestii¹⁵. Zatem:

a) począwszy od 1 stycznia 2007 r. spod kontroli administracyjnej zostały wyłączone (tzw. *regime declaratif*) praktycznie wszystkie transakcje obrotu gruntami rolnymi o charakterze rodzinnym. O ile pierwotnie¹⁶ wyłączenie takie dotyczyło tylko transakcji z zstępnymi, o tyle po 1 stycznia 2007 r. zostało ono rozciągnięte na transakcje ze wszystkimi krewnymi aż do III stopnia, co jest rozwiązaniem bardzo liberalnym. Przyczyna tego liberalizmu ustawo-

¹⁵ Szerzej na ten temat por. M. Gain, *Le controle des structures dans la loi d'orientation agricole*, „Revue de Droit Rural” 2006, II, s. 4 i n.

¹⁶ W 1999 r. i ono uległo ograniczeniu.

dawcy francuskiego ma swoje źródło w zjawisku coraz większej niechęci młodych rolników do pozostawiania na wsi w gospodarstwie rodziców;

b) próg minimalny rozmiarów przedmiotu transakcji dotyczącej gruntów rolnych, a podlegającej kontroli strukturalnej złagodzone z 0,5 tzw. jednostki odniesienia (*unite de reference*) do 1-2 UR w zależności od rodzaju transakcji;

c) równocześnie ustawodawca francuski zatroszczył się o to, by zapewnić tak zliberalizowanym przepisom gwarancje powszechnego i skutecznego stosowania w praktyce obrotu. Jeżeli dana transakcja jest sprzeczna z zasadami kontroli struktur rolnych, organ administracyjny sprawujący taką kontrolę może najpierw nałożyć na rolnika grzywnę, a następnie wydać zakaz dalszego prowadzenia przezeń produkcji rolnej. Co więcej – w wypadku orzeczenia zakazu produkcji, rolnik nie może korzystać z żadnych form pomocy finansowej, zarówno krajowej, jak i unijnej, co jest sankcją szczególnie dotkliwą. Zaostreżeniu natomiast uległy – jak już wspomniano – przepisy mające zagwarantować w trakcie obrotu gruntami rolnymi posiadanie przez nabywcę gruntu rolnego kwalifikacji zawodowych odpowiadających aktualnym wymogom techniki rolniczej;

d) w pierwszym rzędzie rozbudowano i rozszerzono zakres działania instytucji zezwolenia na podjęcie produkcji rolnej – zezwolenia badającego, jak wiadomo, przede wszystkim przygotowanie zawodowe nabywcy gruntu rolnego. Wymóg uzyskania takiego zezwolenia został rozciągnięty nie tylko na wypadki założenia gospodarstwa rolnego, lecz także na jego powiększenie i połączenie z innym;

e) przyjęto poza tym bardzo rygorystyczną zasadę, że wyłączenia i złagodzenia kontroli strukturalnej, jakie francuskie ustawodawstwo rolne przewiduje w odniesieniu do obrotu gruntami rolnymi, przestają automatycznie obowiązywać, jeśli:

- choćby jeden nabywców gruntu rolnego nie spełnia wymogu kwalifikacji rolniczych albo jest w wieku emerytalnym,

- osoba prawna lub spółka nabywająca grunt rolny nie ma pośród członków osoby o kwalifikacjach rolniczych,

- nabywca jest rolnikiem dwuzawodowym, a jego dochody pozarolnicze przekraczają 3120 razy minimalną stawkę godzinową w rolnictwie.

Tak więc, zarówno ustawodawca włoski, jak i francuski, tworząc nowe rozwiązania w zakresie kontroli obrotu gruntami rolnymi, koncentrują się przede wszystkim na stworzeniu warunków do koncentracji gruntów rolnych, zapobieganiu nieracjonalnym podziałom gospodarstw oraz stworzeniu gwarancji, że grunty te będą trafiały w ręce osób dających gwarancje kwalifikacyjne prawidłowego ich zagospodarowania. Podobne gwarancje w polskim ustawo-

dawstwie agrarnym albo wcale nie istnieją, albo mają charakter zaledwie fragmentaryczny. Nie można o tym zapominać podejmując dyskusję na temat miejsca regulacji obrotu gruntami rolnymi w polskim systemie prawa.

3. Kwestia usytuowania przepisów o obrocie gruntami rolnymi w polskim systemie prawa

Uwagi wstępne

Poruszona tu kwestia sprowadza się do zasadniczego, ważnego zarówno ze względów modelowych, jak i praktycznych zagadnienia: czy szczególną regulację obrotu gruntami rolnymi zawrzeć w kodeksie cywilnym czy też w ustawach szczegółowych. Zagadnienie to nie jest wcale nowe i pojawia się w wielu krajach, które wprowadziły szczególne zasady obrotu gruntami rolnymi – a więc w przeważającej większości krajów Europy Zachodniej¹⁷. Przywołać tu trzeba choćby zaciętą dyskusję, jaka toczyła się w Niemczech jeszcze w latach 1895-1896 w trakcie prac nad BGB: czy zawrzeć w nim *Anerbenrecht*, tj. szczególny system dziedziczenia gospodarstw rolnych. Brali w niej udział naukowcy o takim autorytecie, jak L. Brentano, O. Gierke czy L. Enneccerus. Mimo że większość uczestników dyskusji opowiadała się z unifikacją i włączeniem *Anerbenrecht* do BGB, zwyciężył głos L. Enneccerusa i szczególne przepisy o dziedziczeniu gospodarstw rolnych pozostały poza kodeksem cywilnym¹⁸.

Inne kraje Europy zachodniej przyjmują w tej kwestii rozwiązania różnorodne i trudno tutaj dostrzec jakąś generalną prawidłowość. Można jednakże zauważyć, że wiele z pośród nich, zwłaszcza tam, gdzie wpływy Kodeksu Napoleona były silne, szczególną ochronę gospodarstw rolnych w procesie dziedziczenia zachowuje (przynajmniej częściowo) w kodeksie cywilnym, umieszczając z kolei zasady dotyczące obrotu *inter vivos* w ustawach szczególnych (np. Francja, Belgia, Holandia, Hiszpania, Szwajcaria, Grecja oraz Finlandia). Obok tego istnieją jednak kraje, w których praktycznie cała regulacja obrotu gruntami rolnymi znajduje się poza kodeksem cywilnym (Niemcy, Dania, Norwegia, Szwecja). Podział na romańską i germańsko-skandy-nawską rodzinę prawa rysuje się na więc tutaj w sposób wyraźny.

¹⁷ Wyjątek stanowią tu Wielka Brytania i do pewnego stopnia Belgia.

¹⁸ Szerzej na ten temat por. A. Lichorowicz, *Szczególne zasady dziedziczenia gospodarstw rolnych w ustawodawstwie krajów zachodnioeuropejskich*, Kraków 1992, s. 42.

Polska do 1964 r. nie odróżniała się od przedstawionych wyżej rozwiązań zachodnioeuropejskich. Pewne formy ochrony bytu gospodarstw rolnych w procesie ich podziału umiejscowione były w przepisach prawa cywilnego (prawo rzeczowe, prawo spadkowe), z tym że specyfika polska polegała na istotnej roli, jaką odgrywały tutaj przepisy procedury cywilnej (art. 152 § 3 i art. 162 § 1 post. spadkowego i art. 35 i 39 post. rzeczowego). Znaczna część kontroli obrotu gruntami rolnymi regulowana była jednak – i to już od 1 września 1919 r. – aktami pozakodeksowymi. Trend ten kontynuowała ustawa z 29 czerwca 1963 r. o ograniczeniu podziału gospodarstw rolnych¹⁹.

Zasadnicza zmiana nastąpiła 18 maja 1964 r., kiedy to weszły w życie rolne przepisy Kodeksu cywilnego z 23 kwietnia 1964 r. Jak wynika z materiałów Komisji Kodyfikacyjnej, przyczyną takiego rozwiązania było: a) dokonanie poprawek w legislacyjnie stojącej na niskim poziomie ustawie z 29 czerwca 1963 r., b) koordynacja zasad obrotu gruntami rolnymi z siatką pojęciową wprowadzaną przez Kodeks cywilny, c) nadanie wyższej (kodeksowej) rangi niepopularnym, bardzo rygorystycznym przepisom ustawy z 29 czerwca 1963 r.

Można zaryzykować twierdzenie, że z dniem 18 maja 1964 r. podstawowa część obrotu gruntami rolnymi została uregulowana w Kodeksie cywilnym²⁰. W ten sposób Polska, w porównaniu z porządkami prawnymi krajów Europy Zachodniej, stała się państwem, w którym regulacja obrotu gruntami rolnymi, zarówno *inter vivos*, jak i *mortis causa*, stała się domeną Kodeksu cywilnego. Stan taki trwa praktycznie do dzisiaj, z tym jednak zastrzeżeniem, że z biegiem lat, na skutek przemian politycznych i gospodarczych, jakie nastąpiły w Polsce po 1964 r., w wyniku licznych nowelizacji (1971, 1982 i 1990 r.) oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego²¹ przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące obrotu *mortis causa* gospodarstwami rolnymi mają charakter szczątkowy, natomiast dotyczące obrotu *inter vivos* uległy znacznej redukcji.

Stan ten uległ w niewielkim tylko stopniu zmianie w wyniku wydania ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. Ustawa ta, a więc akt pozakodeksowy, nie zawiera – poza określeniem nowych warunków ustawowego prawa pierwokupu dzierżawcy gospodarstw rolnych i wprowadzeniem

¹⁹ Dz. U. Nr 28, poz. 168.

²⁰ Oczywiście pewne regulacje, zwłaszcza dotyczące obrotu gruntami Państwowego Funduszu Ziemi, a następnie Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa pozostawały i pozostają nadal poza Kodeksem cywilnym.

²¹ Por. zwłaszcza znane orzeczenia z 31 stycznia 2001 r. (sygn. P 4/99) i z 5 września 2007 r. (sygn. P 21/06).

art. 1070¹ k.c. – nowych rozwiązań w zakresie ochrony struktur gruntowych gospodarstw rolnych w Polsce. W konsekwencji cała merytoryczna regulacja obrotu gruntami rolnymi, jakkolwiek zredukowana, mieści się dalej w Kodeksie cywilnym i częściowo w Kodeksie postępowania cywilnego (art. 619 § 2 w zw. z art. 688 k.p.c.). Nie ulega wątpliwości, że regulacja obrotu gruntami rolnymi w swym aktualnym stanie nie może dłuższej obowiązywać. W konsekwencji trzeba jasno zdać sobie sprawę, że toczący się obecnie spór o miejsce regulacji obrotu gruntami rolnymi jest równocześnie sporem o to, kto ma opracować nowy model regulacji obrotu gruntami rolnymi. Gdyby utrzymać umiejscowienie tych zasad w Kodeksie cywilnym, obowiązek ten spadłby na Komisję Kodyfikacyjną. W wypadku „wyprowadzenia” regulacji obrotu gruntami rolnymi z Kodeksu cywilnego, obowiązek zostałby nałożony w pierwszym rzędzie na Ministra Rolnictwa. O tym aspekcie zagadnienia nie należy zapominać, poszukując rozwiązania co do miejsca przepisów o obrocie gruntami rolnymi w polskim systemie prawa.

Krótką oceną aktualnego stanu polskiej regulacji obrotu gruntami rolnymi

Patrząc z perspektywy ponad 40 lat na polską regulację obrotu gruntami rolnymi, nie sposób nie dostrzec postępującego w tym zakresie procesu dekodyfikacji. Regulacja ta w swej pierwotnej wersji, jaka znalazła się w 1964 r. w Kodeksie cywilnym, stanowiła pewną spójną całość, cechującą się jednak znacznym, niewątpliwie nadmiernym rygoryzmem. Począwszy od 1971 r., rozpoczyna się proces jej dekodyfikacji. Dekodyfikacja ta miała trzy źródła:

- pierwsze z nich stanowiły zmiany w samym Kodeksie cywilnym (1971, 1982 i 1990) polegające na uchylaniu pewnych i liberalizacji pozostałych regulacji obrotu gruntami rolnymi. Nie można przeoczyć, że kolejne zmiany tych przepisów odpowiadają dokładnie datom przemian politycznych w Polsce,

- drugim źródłem dekodyfikacji przepisów o obrocie gruntami rolnymi zawartych w Kodeksie cywilnym jest orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Dwa cytowane wyżej orzeczenia TK z 31 stycznia 2001 r. i z 5 września 2007 r. stwierdziły niekonstytucyjność kluczowych przepisów Tytułu X księgi IV k.c. określających sam model dziedziczenia rolnego w Polsce (z przepisami intertemporalnymi włącznie)²²,

²² Szerszą analizę skutków tego orzeczenia przeprowadziłem w pracy *Szczególny porządek dziedziczenia gospodarstw rolnych po wyroku TK z 31.I.2001 r., „Rejent” 2001, nr 9.*

– istotnym czynnikiem dekodyfikacji przepisów o obrocie gruntami rolnymi są także ustawy szczególne. Wskazać tu w pierwszej kolejności należy ustawę z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, która wprowadziła nowy typ umowy nazwanej w zakresie obrotu rolnego (umowa z następcą), ustawę z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, która w sposób istotny zmieniła w porównaniu z Kodeksem cywilnym zasady i tryb dzierżawy; i sprzedaży gruntów państwowych czy wreszcie ustawę z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, która zastąpiła własną regulacją ustawowe prawo pierwokupu dzierżawców nieruchomości rolnych z art. 695 § 2 k.c., rozszerzyła ustawowe prawo pierwokupu państwa w odniesieniu do gruntów rolnych i dodała nowy art. 1070¹ k.c. Pewne wymogi obszarowe i kwalifikacyjne, jeśli chodzi o obrót gruntami rolnymi, dodały też przepisy z 26 kwietnia 2001 r. i 30 kwietnia 2004 r. o rentach strukturalnych.

Jak w konsekwencji przedstawia się aktualny stan regulacji obrotu gruntami w Polsce? Pytania tego nie sposób pominąć, gdyż bez ustalenia tej kwestii przyszła decyzja co usytuowania przepisów o obrocie gruntami rolnymi będzie nieco zawieszona w próżni. Ogólnie stwierdzić należy, że aktualna regulacja obrotu gruntami rolnym stanowi mało koherentny zlepek regulacji, które „uratowały” się z różnych nowelizacji, zmian i reform.

W zakresie obrotu *inter vivos*: 1) nie istnieje w praktyce kontrola kwalifikacji zawodowych nabywców nieruchomości rolnych jako przesłanki dopuszczalności nabycia gruntu rolnego (poza mało skutecznym wymogiem takich kwalifikacji zawartym w art. 7 ust. 2 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz § 7 ust. 1 pkt b rozporządzenia z 30 kwietnia 2004 r. o rentach strukturalnych), 2) w niewielkim tylko stopniu istnieje prawna ochrona gospodarstw rolnych przed nieracjonalnymi podziałami, a jeśli tak, to tylko zasadniczo w wypadku sądowego zniesienia współwłasności (art. 214 k.c.), 3) brak środków prawnych (nie mówić o ekonomicznych) stymulujących koncentrację gruntów gospodarstw rolnych, 4) brak wreszcie, poza mało skutecznym ograniczeniem z art. 5 ust. 1 pkt ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, środków zapewniających kontrolę zjawisk nadmiernej koncentracji gruntów rolnych, 5) jedyna regulacja, która w mniej więcej zadowalającym stopniu utrzymała skuteczność swego oddziaływania, to przepisy o spłatach z gospodarstwa rolnego, które szczęśliwie mają zastosowanie zarówno w obrocie *inter vivos*, jak i *mortis causa*.

Jeszcze gorzej przedstawia się sytuacja, jeśli chodzi o szczególną regulację dziedziczenia gospodarstw rolnych zawartą w Tytule X Księgi IV k.c. Jak już wspomniano, dwa orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia

2001 r. i 5 września 2007 r. pozbawiły mocy szereg istotnych przepisów tej Księgi, jak też kilka przepisów intertemporalnych (LV, LVI, LVIII p.w.k.c.). W konsekwencji wiele innych przepisów, których TK nie uznał za niekonstytucyjne, stało się normami pustymi (art. 1058, 1063, 1066, 1079 i – w swej istotnej części – art. 1082 k.c.). Jednocześnie nadal obowiązuje kilka przepisów, które realizują słuszne *rationes legis*, jeśli chodzi o prawne oddziaływanie na proces dziedziczenia gospodarstw rolnych. Największą wagę w skutkach oddziaływania przypisać trzeba art. 1070 k.c. Uznać go należy za najważniejszy z pozostałych w mocy rozwiązań zawartych w Tytule X Księgi IV k.c. Stanowi on *sui generis* zwornik pomiędzy przepisami Kodeksu dotyczącymi obrotu *inter vivos* a *mortis causa* i stanowi gwarancję, że sądowy, ale już nie notarialny podział gospodarstwa rolnego, następujący w wyniku zniesienia współwłasności powstałej *inter vivos*, będzie przebiegał według tych samych zasad, co dział spadku obejmującego gospodarstwo rolne, który jest przecież *de facto* takim samym zniesieniem współwłasności gospodarstwa rolnego, tyle że powstałej *mortis causa* (*ubi eadem legis ratio...*).

Istotne znaczenie i pozytywne oddziaływanie na strukturalne skutki procesu dziedziczenia gospodarstw rolnych zachowuje także art. 1067 k.c., który przynajmniej przy realizacji zapisu chroni gospodarstwa rolne przed nieracjonalnymi działaniami oraz w sposób racjonalny reguluje rozmiar i realizację zapisów pieniężnych z gospodarstwa rolnego. Tę ostatnią funkcję w odniesieniu do spłat z gospodarstwa rolnego realizuje również regulacja zachowku z gospodarstwa rolnego zawarta w art. 1082 k.c.

Powyższy krótki przegląd aktualnego stanu polskiej regulacji obrotu gruntami rolnymi miał przede wszystkim na celu uświadomienie czytelnikowi, że:

1) każda próba zmiany usytuowania tego szczątkowego systemu nie może być dokonana bez jego równoczesnej reformy, a przynajmniej istotnego przededagowania. Nie można o tym zapominać podejmując decyzję w sprawie zmiany usytuowania przepisów w przedmiocie obrotu gruntami rolnymi;

2) w decyzji o lokalizacji przepisów o obrocie gruntami rolnymi regulacje obrotu *mortis causa* i *inter vivos* należy traktować łącznie. Regulacje obu tych nurtów obrotu są na tyle ściśle połączone wzajemnymi odesłaniami i wspólnymi definicjami legalnymi, realizują na tyle podobne *rationes legis*, że ich rozdzielenie byłoby bardzo trudne i odbiłoby się na czytelności i skuteczności obu regulacji. Wspomniana już wcześniej stosowana w wielu krajach praktyka odrębnej regulacji każdego z tych nurtów obrotu wynikała ze względów historycznych (regulacje spadkowe były z reguły wcześniejsze) bądź politycznych. W aktualnych warunkach polskich oba te względy nie wchodzą w grę, co daje ustawodawcy znaczną swobodę działania.

Możliwe rozwiązania problemu usytuowania regulacji obrotu gruntami rolnymi w polskim systemie prawa

Możliwe rozwiązania problemu usytuowania regulacji obrotu gruntami rolnymi możemy podzielić na dwie zasadnicze grupy :

A. Rozwiązania zakładające utrzymanie lokalizacji tych przepisów w obrębie kodeksu cywilnego

Możliwe są tu różnorodne warianty:

a) zachowanie Tytułu X Księgi IV i zawartych w nim przepisów, które nie utraciły mocy, przy równoczesnej aktualizacji ich brzmienia, ich dostosowania, adjustacji do stanu prawnego, jaki powstał w wyniku wydania orzeczeń TK z 31 stycznia 2001 r. i 5 września 2007 r.,

b) uchylenie Tytułu X Księgi IV przy równoczesnym „rozproszeniu” uregulowań szczególnych dotyczących dziedziczenia gospodarstw rolnych w tytułach i rozdziałach dotyczących ogólnych instytucji prawa spadkowego. Odnośnie do regulacji obrotu *inter vivos* problem taki nie powstawałby, gdyż ich lokalizacja w kodeksie cywilnym nie nasuwa wątpliwości,

c) zupełnie nowa redakcja w obrębie kodeksu cywilnego przepisów szczególnych o obrocie gruntami rolnymi oparta na najnowszych rozwiązaniach ustawodawstw krajów Europy zachodniej, podstawowych kierunkach polityki strukturalnej UE w rolnictwie, a w odniesieniu do dziedziczenia gruntów rolnych – dodatkowo na zaleceniach zawartych w orzeczeniach TK z 31 stycznia 2001 r. i 5 września 2007 r.²³

Ustalenie, który z wyżej wymienionych wariantów należy przyjąć, jest rzeczą wtórną. Zasadnicze znaczenie mieć będzie decyzja, czy regulację obrotu gruntami rolnymi pozostawimy w kodeksie cywilnym czy też poza nim. Rzetelność naukowa nakazuje przyznać, że trudno jest – przynajmniej autorowi niniejszych uwag – wskazać na argumenty, które w sposób jednoznaczny, niebudzący wątpliwości, przemawiają za utrzymaniem przepisów o obrocie gruntami rolnymi w kodeksie cywilnym bądź też za „wyprowadzeniem” ich z tego kodeksu.

Nie ulega wątpliwości, że zasada zupełności regulacji kodeksowej przemawiałaby zdecydowanie za pozostawieniem regulacji szeroko ujętego obrotu nieruchomości rolnymi w kodeksie cywilnym. Nie wolno zapominać, że pierwotnie obrót ten regulowany był całościowo ustawą z 29 czerwca 1963 r.

²³ Por. szerzej A. Lichorowicz, *Uwagi w kwestii reformy i aktualizacji modelu dziedziczenia gospodarstw rolnych*, w: *Księdze Pamiątkowej J. Pietrzykowskiego*, Warszawa 2000.

o ograniczeniu podziału gospodarstw rolnych i właśnie względ na zupełność Kodeksu cywilnego, jak też na nadanie regulacji obrotu rolnego rangi odpowiadającej jego znaczeniu stanowił czynnik decydujący o ich inkorporacji do Kodeksu cywilnego²⁴. Na istotne znaczenie zasady zupełności Kodeksu wskazuje się również w doktrynie, jak również w toku aktualnych prac kodyfikacyjnych²⁵.

Nie można ignorować faktu, że tak ważne elementy obrotu cywilnego, jak prawo spółek, działalność gospodarcza czy prawo bankowe zostały już wyjęte z kodeksu cywilnego. Obrót gruntami rolnymi stanowi ciągle jeszcze jeden z najistotniejszych elementów obrotu cywilnego. W jakiegokolwiek bowiem ustawie szczególnej umieścimy jego regulację, będzie to zawsze obrót cywilnoprawny, podpadający pod właściwość sądów powszechnych i biur notarialnych. Wyłączenie jego regulacji z kodeksu cywilnego może w istotny sposób ograniczyć zakres społecznego oddziaływania tego aktu prawnego.

Za utrzymaniem regulacji obrotu gruntami rolnymi w kodeksie cywilnym przemawia jeszcze jeden argument dotyczący techniki legislacyjnej, o istotnym znaczeniu i skutkach praktycznych. Nie można zapominać, że regulacja obrotu gruntami rolnymi stanowi *lex specialis* w stosunku do ogólnych instytucji kodeksowych, posługuje się wprost definicjami kodeksowymi i odpowiednimi rozwiązaniami o charakterze ogólnym²⁶. Zerwanie tej więzi z kodeksem cywilnym i przeniesienie regulacji obrotu gruntami rolnymi do odrębnych ustaw z natury rzeczy łączyłoby się z koniecznością częstego posługiwania się w niej metodą odesłania. Jest rzeczą ogólnie wiadomą, jak mało precyzyjna i nastroczająca poważne trudności – zarówno wymiarowi sprawiedliwości, jak i doktrynie – jest metoda odesłania.

Usunięcie (a więc w konsekwencji uchylenie regulacji) obrotu gruntami rolnymi z kodeksu cywilnego łączyłoby się z istotnymi trudnościami o charakterze intertemporalnym. Obrót gruntami rolnymi jest dziedziną zbyt społecznie ważną, by mógł pozostawać bez regulacji. W konsekwencji byłaby konieczna ścisła synchronizacja ukończenia prac w Ministerstwie Rolnictwa i Sejmie nad nową, pozakodeksową regulacją obrotu gruntami rolnymi i momentu wejścia w życie nowej wersji Kodeksu cywilnego. Znając realia naszego

²⁴ Właśnie z tego względu odstąpiono od przyjętego już w pracach kodyfikacyjnych systemu rezerwy na rzecz instytucji zachowku.

²⁵ Por. wystąpienie prof. Z. Radwańskiego na sympozjum zorganizowanym przez Krajową Radę Notarialną w Warszawie (30 listopada – 1 grudnia 2007 r.), Zieloną Księgę, Warszawa 2006, s. 20 i n., jak też stanowisko Rady Legislacyjnej (M. Kępiński, M. Seweryński, A. Zieliński, *Rola kodyfikacji na przykładzie prawa prywatnego w procesie legislacyjnym*, s. 1).

²⁶ Por. ciekawe zestawienie poglądów doktryny w tej kwestii zawarte w pracy R. Budzińskiego, *Problemy ogólne prawa rolnego*, Poznań 2008, s. 168 i n.

procesu legislacyjnego i dzielących Polskę konfliktów politycznych, wydaje się to bardzo wątpliwe.

Jeśli synchronizacji tej nie uda się zachować, powstaną trudne intertemporalne problemy dalszego stosowania w obrocie rolnym przepisów dawnego Kodeksu. Mając na uwadze, że odnośnie do stosowania rolnych przepisów k.c. w czasie istnieją już dwie cezury, a mianowicie 5 czerwca 1963 r. i 14 lutego 2001 r., nałożenie się na to jeszcze kwestii związanych z dalszym stosowaniem przepisów rolnych uchylonego k.c., usunięcie regulacji obrotu rolnego z tego Kodeksu może spowodować niełatwe do pokonania trudności o charakterze intertemporalnym. Trudności te ulegną istotnej redukcji w przypadku pozostawienia regulacji obrotu gruntami rolnymi w kodeksie cywilnym. Z drugiej jednakże strony istnieje poważna niedogodność związana z usytuowaniem regulacji obrotu gruntami rolnymi w kodeksie cywilnym. Regulacja ta stanowi narzędzie oddziaływania przez państwo oraz – pośrednio – przez Unię Europejską na strukturę gruntową kraju. Jak wiadomo, zmienność stanowi istotę każdej polityki. W konsekwencji cele i metody oddziaływania czynników państwowych na strukturę gruntową kraju będą ulegać, bo muszą ulegać, zmianom. Konsekwencją tego jest konieczność zmian w ustawodawstwie regulującym obrót gruntami rolnymi. Tymczasem jedną z podstawowych cech regulacji kodeksowej jest pewna jej stabilność i wybieganie w przyszłość. I tu rodzi się niebezpieczeństwo powstania pewnej sprzeczności pomiędzy ogólną regulacją kodeksową a szczególną regulacją obrotu gruntami rolnymi. Przekonał się o tym polski ustawodawca, gdyż przepisy Kodeksu cywilnego regulujące obrót gruntami rolnymi były przedmiotem niewątpliwie jednych z najliczniejszych i najistotniejszych zmian w całym Kodeksie. Ich aktualny, kadłubowy stan jest właśnie tego wynikiem.

Inna rzecz, że niektórzy ustawodawcy faktem tym wcale się nie przejmują. Niech za przykład służy ustawodawstwo szwajcarskie i francuskie. Instytucja *attribution preferentielle* (pierwszeństwo do przyznania gospodarstwa rolnego w naturze w trakcie działu spadku) znana kodeksom cywilnym obu tych krajów jest, mimo kilkunastu nowelizacji na przestrzeni prawie wieku, nadal utrzymywana w kodeksach cywilnych obu tych państw.

B. Rozwiązania lokalizujące regulację obrotu gruntami rolnymi w odrębnych ustawach

a) Jako pierwsza, niejako automatycznie, nasuwa się tu możliwość odpowiedniego znowelizowania i rozszerzenia ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, zwłaszcza że w swej preambule (art. 1) przewiduje

ona poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji gruntów, troskę o kwalifikacje zawodowe nabywców nieruchomości rolnych. Osobiście nie jestem zwolennikiem takiego rozwiązania. Wspomniana ustawa, wbrew swemu tytułowi i zapowiedziom zawartym w preambule, nastawiona jest na państwową kontrolę obrotu gruntami rolnymi pod kątem – z jednej strony – usuwania z obrotu niewłaściwych nabywców, z drugiej zaś – z punktu widzenia interesów Agencji Nieruchomości Rolnych. Cele te ustawa z 11 kwietnia 2003 r. realizuje, korzystając z tak drastycznych instrumentów, jak ustawowe prawo pierwokupu, wykupu i odkupu nieruchomości rolnych, w znikomym natomiast stopniu zawiera instrumenty i rozwiązania nastawione na kształtowanie i ukierunkowanie przyszłych procesów poprawy struktury gruntowej gospodarstw chłopskich w trakcie czynności obrotu²⁷. Stąd – w moim przekonaniu – wprowadzenie do ustawy z 11 kwietnia 2003 r. regulacji obrotu gruntami rolnymi wyjętej z Kodeksu cywilnego z jednej strony nie zgadzałoby się z charakterem tej ustawy, a z drugiej musiałoby prowadzić do pisania jej praktycznie od nowa. Prawdopodobieństwo, że powstanie z tego jedna koherentna regulacja, jest znikome;

b) Stąd, na wypadek gdyby ustawodawca podjął decyzję usunięcia z Kodeksu cywilnego przepisów regulujących obrót gruntami rolnymi, opowiadam się za zawarciem tej nowej regulacji w odrębnej ustawie szczególnej stanowiącej *lex specialis* w stosunku do Kodeksu cywilnego. Takie rozwiązanie z pewnością nie wyeliminuje, ale nastręczy chyba najmniej trudności interpretacyjnych.

4. Konkluzja

Dokonane tu rozważania prowadzą – w moim przekonaniu – do następujących wniosków:

A. W dylemacie, czy utrzymać w Kodeksie cywilnym regulację obrotu gruntami rolnymi, czy też przenieść ją do ustawy szczególnej, nie sposób wskazać rozwiązania jedynie słusznego i możliwego. Jak wykazuje praktyka legislacyjna krajów Europy Zachodniej, jak też polska, w oparciu o oba rozwiązania można stworzyć poprawnie funkcjonującą przez dziesięciolecia regulację obrotu gruntami rolnymi. Decyduje o tym przede wszystkim mery-

²⁷ Poza może rozwiązaniami wyłączającymi gospodarstwa rodzinne z ingerencji obrotowych związanych z realizacją przez ANR ustawowego prawa pierwokupu i wykupu gruntów rolnych (art. 3 ust. 7, art. 4 ust. 4).

toryczna słuszność danej regulacji, jej dostosowanie do specyfiki wymogów strukturalnych rolnictwa danego kraju i wreszcie poprawność i konsekwencja w stosowaniu przez organy państwowe.

B. W tej sytuacji istotnego znaczenia nabierają argumenty o charakterze teleologicznym, zwłaszcza z zakresu polityki legislacyjnej. W oparciu o te argumenty wypowiadam się bardziej za utrzymaniem lokalizacji regulacji obrotu gruntami rolnymi w kodeksie cywilnym niż za przeniesieniem jej do ustawy szczególnej. Przemawia za tym zasada zupełności kodeksu, społeczny walor i zakres oddziaływania tych przepisów, ułatwienia interpretacyjne i intertemporalne związane z lokalizacją w kodeksie cywilnym i wreszcie prawie 45-letnia tradycja, której znaczenia nie można nie doceniać. Natomiast decyzja co do utrzymania odrębnego Tytułu X Księgi IV k.c. zależy powinna od zakresu ingerencji w ogólne zasady spadkobrania przyjętego w kodeksie ze względu na specyfikę i ochronę gospodarstw rolnych. Zważywszy, że po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2001 r. tworzenie szczególnego porządku dziedziczenia gospodarstw rolnych nie będzie raczej możliwe, konstruowanie w nowym Kodeksie cywilnym odrębnego tytułu zawierającego szczególne zasady dziedziczenia gospodarstw rolnych nie wydaje się konieczne.

C. Jest tylko jedna kwestia, która nie podlega tu dyskusji: jakkolwiek decyzja związana z lokalizacją przepisów o obrocie gruntami rolnymi musi być powiązana z podjęciem prac nad gruntowną reformą tej regulacji.

Uwagi niniejsze, przygotowane nieco *ex promptu*, nie pretendują do miana *summum* wiedzy i możliwości rozwiązań w omawianej tu kwestii. Prezentowaną problematykę można jeszcze wzbogacić, badając szerzej różne aspekty poruszonych tu zagadnień. Celem artykułu było przede wszystkim zwrócenie uwagi środowiska prawniczego (zwłaszcza agrarystów) na problem, jaki pojawił się w trakcie prac nad nową wersją Kodeksu cywilnego, a w konsekwencji rozpoczęcie dyskusji nad jego rozwiązaniem.

SOME REMARKS CONCERNING THE PLACE OF REGULATIONS OF THE SALE OF AGRICULTURAL PROPERTY UNDER POLISH LAW – A COMPARATIVE STUDY

Summary

In discussions on the new civil law code that is currently in the process of being drafted, certain doubts have emerged and triggered off a question whether the existing regulations of the sale of agricultural land should continue to be part of the civil law code, or be moved to specific statutes.

This question is aimed to provoke a discussion on that issue and invite participation in it of lawyers specialising in agricultural law.

The paper begins with a comparative study and identifies the place which regulations concerning the sale of agricultural land occupy in domestic laws of other European states. Next, changes that have been taking place in that respect in Poland are presented, followed by a discussion on the possibility of placing those regulations either in the civil law code or specific acts. Both the positive and negative consequences of either of the solutions are examined.

In conclusion, it is argued that there are more good reasons for leaving the regulations of agricultural land sale where they are, i.e. the civil law code. At the same time it is emphasised that each decision concerning that matter must entail amendments and modifications of the existing regulations, and the *inter vivos* and *mortis causa* should be treated *iunctim*.

NOTE SULLA COLLOCAZIONE DELLE NORME RELATIVE ALLA CIRCOLAZIONE DEI FONDI RUSTICI NEL SISTEMA DEL DIRITTO POLACCO – ASPETTI COMPARATIVISTICI

Riassunto

Nell'ambito dei lavori sulla codificazione del codice civile sono emersi dubbi riguardo alla questione se mantenere l'attuale collocazione delle norme sulla circolazione dei fondi rustici nel codice civile o se prevederle nelle leggi speciali. L'obiettivo dell'articolo è quello di avviare tra gli agraristi il dibattito su questo argomento.

L'Autore parte da considerazioni comparatistiche analizzando, per prima, la collocazione delle norme sulla circolazione dei fondi rustici negli ordinamenti giuridici dei paesi dell'ovest europeo e, poi, i cambiamenti che avvenuti in merito in Polonia.

In seguito, considerando la situazione in Polonia, l'Autore sottopone all'analisi due possibili collocazioni delle norme in esame: nel codice civile e al di fuori di questo, ovvero nelle leggi speciali, indicando gli aspetti positivi e negativi delle due soluzioni.

In conclusione l'Autore afferma che le ragioni più rilevanti sono a favore del mantenimento delle norme sulla circolazione dei fondi rustici nel codice civile.

Allo stesso tempo l'Autore sottolinea che ogni decisione in merito alla localizzazione delle norme sulla circolazione dei fondi rustici deve comportare il loro riesame, prendendo in considerazione che la regolazione della circolazione *inter vivos* e *mortis causa* dei fondi rustici deve essere trattata *iunctim*.