

ANDRZEJ ZIELIŃSKI

O NOWY MODEL OBROTU PAŃSTWOWYMI NIERUCHOMOŚCIAMI ROLNYMI

Najnowsze wydarzenia społeczno-polityczne zdają się tworzyć sprzyjający klimat do podejmowania działań wprowadzających Polskę na drogę współczesnego rozwoju cywilizacyjnego. Potrzeby tych zmian nie budzą wątpliwości, natomiast do rozstrzygnięcia pozostaje ich zakres: czy wystarczą tylko modyfikacje czy też konieczne są gruntowne zmiany?

Rolnictwo — jak się powszechnie uważa — należy do bardzo specyficznych działów gospodarstwa narodowego. Ściśle powiązane z działaniem sił przyrody, ciągle jeszcze w dużym stopniu pozostaje poza kontrolą człowieka, nie daje się sterować przy pomocy mechanizmów przydatnych w innych dziedzinach gospodarki. Polskie rolnictwo ma jeszcze dodatkowo i ten wyróżnik, że prawie w 3/4 należało i należy do sektora nieuspołecznionego, lecz funkcjonowało w systemie, który preferował (praktycznie zawsze, tyle tylko, że z różnym nasileniem) gospodarkę uspołecznioną. Ten protekcyjizm znajdował odzwierciedlenie nie tylko w poszczególnych rozwiązaniach prawnych, ale w pewnym sensie również w braku kompleksowej koncepcji normującej działania choćby tylko poszczególnych sfer aktywności rolniczej. To stwierdzenie można odnieść np. do polityki podatkowo-kredytowej, socjalnej, postępu agrotechnicznego, zagadnień urzędniowo-rolnych czy obrotu gruntami rolnymi (zwłaszcza państwowymi). Tej ostatniej kwestii chciałbym poświęcić poniższe uwagi, przy czym będę tu rozumiał obrót bardzo szeroko, nie tylko jako przeniesienie prawa własności, ale również ustanowienie innych prawnorzeczowych lub obligacyjnych tytułów do władania gruntem (użytkowanie, dzierżawa).

U schyłku lat siedemdziesiątych ugruntował się pogląd, że najracjonalniejszym sposobem zagospodarowania państwowych nieruchomości rolnych jest wykorzystanie tych konstrukcji, które zapewnią przyszłym użytkownikom maksymalną stabilizację prawną¹, będącą nieodzownym

¹ Szerzej na ten temat por. A. Zieliński, *Formy prawne gospodarowania nieruchomościami rolnymi* PFZ, Poznań 1980, s. 58 i n. oraz cytowana tam literatura.

czynnikiem powodzenia gospodarczego. Ten punkt widzenia pozostawał jednak często tylko tezą, którą wydatnie wspierały preferencje sektorowe². Przełom nastąpił dopiero w latach osiemdziesiątych. Reorganizacja państwowej gospodarki rolnej, zwłaszcza ekonomicznego systemu jej funkcjonowania, a także stagnacja w ruchu spółdzielczym³, wpłynęły na spadek zainteresowania ziemią. Nadto dał się zauważyć regionalny wzrost zasobu gruntów państwowych w Polsce zachodniej i południowo-wschodniej (aktualny do dzisiaj problem zagospodarowania tzw. ściany wschodniej). Grunty rolne stały się dobrem, którego podaż w niektórych rejonach Polski przewyższała i przewyższa popyt, a ich ewentualni nabywcy rekrutują się głównie z sektora nieuspołecznionego⁴; sprzedaż państwowych nieruchomości rolnych zyskała pełne „prawo obywatelstwa”. Nie można jednak z tego wnosić, że upowszechnienie sprzedaży gruntów państwowych rozwiązało wszystkie problemy odnoszące się do obrotu. Ciągłe aktualna i otwarta jest kwestia, czy tytułem do władania nieruchomością państwową ma być prawo własności czy inne prawo rzeczowe i czy przeniesienie tego prawa (tych praw) na rzecz podmiotów uspołecznionych ma być bezpłatne czy odpłatne. Zaczniemy od próby odpowiedzi na drugi człon tego pytania, ma ona bowiem istotne znaczenie dla jego pierwszej części.

Należy przede wszystkim zauważyć, że w Polsce obowiązywała anachroniczna, a z ekonomicznego punktu widzenia wręcz absurdalna praktyka polegająca na tym, że rolnicze j.g.u. wchodziły we władanie gruntem pod tytułem darmym⁵, a nadto, że aż do początku lat siedemdziesiątych przedsiębiorstwa państwowe nie płaciły też żadnych kosztów związanych z ich eksploatacją (np. w formie podatku czy renty gruntovej)⁶. U podstaw tej koncepcji legł pogląd, iż socjalistycznym stosunkom produkcji odpowiadało zarówno bezpłatne, jak i odpłatne eksploatawanie

² Przykładem może być uchwała nr 151 RM z 8 VIII 1975 r. w sprawie gospodarowania gruntami rolnymi w latach 1970 - 1980 (nie publikowana).

³ Od kilku lat obserwuje się powolny, lecz stały proces zmniejszania się liczby r.s.p., np. od 2340 w 1985 r. do 2207 w 1983 r. — zob. *Rocznik Statystyczny* 1989, tab. 6(373), s. 292.

⁴ W 1983 r. gospodarka uspołeczniona nabyła w formach trwałych 20 tys. ha, natomiast rolnictwo indywidualne 60 tys. ha; *Rocznik Statystyczny* 1989, tab. 10(377), s. 294.

⁵ Zob. § 7 ust. 1 pkt 1 rozp. RM z 7 IV 1986 r. w sprawie zasad i trybu przekazywania...; Dz. U. 198G, nr 17, poz. 90. Poprzednio, regulowało tę kwestię rozp. RM z 22 XI 1963 r. w sprawie przekazywania nieruchomości...; Dz. U. nr 1, poz. 1. Wobec uchylenia art. 283 § 2 k.c., także rozp. z 1933 r. straciło moc [prawną - por. ustawę z 2S VII 1990 r., Dz. U. 1990, nr 55, poz. 321.

⁶ Poszczególne etapy rozwiązań omawiam szczegółowo w: *Formy prawne*, s. 56-58.

gruntów rolnych. Narzucając ten punkt widzenia zapomniano wszakże, że ziemia, która nic nie kosztuje i nie obciąża kosztów produkcji, będzie lekceważona w procesach wytwarzania oraz eksploatowana na granicy opłacalności. Wprowadzenie w 1971 r. renty gruntowej od nieruchomości eksploatowanych przez państwowe przedsiębiorstwa gospodarki rolnej tylko nieco złagodziło problem ceny ziemi, bo nadal nie rozwiązano kwestii zasadniczej: odpłatności za tytuł do gruntu (użytkowanie, zarząd). Ten stan prawny nie ma dzisiaj praktycznie żadnych szans na wytrzymanie próby czasu, dlatego uzasadniona wydaje się propozycja zmian w obrocie gruntami pomiędzy j.g.u. a Państwem.

Równość wszystkich producentów rolnych nie może się kończyć na deklaracjach politycznych czy nawet ich artykulacji, tak jak to było w uchylonych już art. 15 Konstytucji czy art. 131 k.c. Musi ona mieć wymiar praktyczny i dotyczyć bezwzględnie wszystkich płaszczyzn aktywności producentów rolnych, w tym tak doniosłej, jak obrót nieruchomościami rolnymi, będącymi ciągle podstawowym środkiem produkcji rolnej. Tak długo bowiem, jak nie będzie równych reguł obrotu gruntami dla obu sektorów, nie będzie żadnej szansy na sporządzenie prawidłowego rachunku ekonomicznego. Ugruntowujące się tendencje gospodarki rynkowej przeczą wszystkim albo prawie wszystkim konstrukcjom prawnym sprzyjającym nieodpłatnemu przepływowi mienia, natomiast coraz więcej argumentów przemawia za odpłatnym ustanawianiem praw, zwłaszcza w odniesieniu do gruntów. W pewnym okresie wydawało się, iż ustawodawca zrozumiał tę zależność i zamierza uporządkować obrót gruntami między Państwem a j.g.u. Mam na uwadze art. 274 prawa spółdzielczego⁷ i wydane na jego podstawie rozporządzenie Rady Ministrów⁸, zgodnie z którym r.s.p. mogły nabywać na własność, odpłatnie, użytkowane dotychczas grunty państwowe. Abstrahując od zasad odpłatności za te grunty — dyskryminujących rolnictwo indywidualne — należy podkreślić fakt, iż po raz pierwszy w polskim ustawodawstwie stworzono podstawy prawne dla zmiany ograniczonego prawa rzeczowego, ustanawianego nieodpłatnie, w prawo własności, którego *causa* stanowiła umowa sprzedaży. Przełamano więc zasadę, że ustanowienie tytułu do eksploatacji gruntu rolnego przez j.g.u. nie zawsze musi być darmym prawem rzeczowym ograniczonym. Prawdą jest, iż w dotychczasowym stanie prawnym też nie ma przeszkód, by np. użytkowanie było odpłatne⁹. Ustawodawca jednak z tego nie korzystał, z wy-

⁷ Ustawa z 16 IX 1982 r., Dz. U. 1982, nr 30, poz. 210 z późn. zm.

⁸ Z dnia 13 IV 1984 r. w sprawie zasad odpłatności za nabycie użytkowanych...; Dz. U. 1984, nr 26, poz. 134.

⁹ Tak J. Ignatowicz, w: *Komentarz do k.c.*, t. I, Warszawa 1072, s. 686.

jątkiem — wymienionego już i raczej nietypowego przypadku — umożliwienia r.s.p. nabycia na własność (odpłatnego) użytkowanych gruntów państwowych. Przyczyny tej niechęci były znacznie głębsze, niż by się to wydawało przy pierwszej ocenie. Państwo było właścicielem gruntów i ono też realizowało określoną politykę rolną (np. uspołecznienie rolnictwa). Był więc potrzebny spektakularny sukces (w efekcie najczęściej tylko statystyczny), natomiast jego koszty miały drugorzędne znaczenie i stąd korzystano z konstrukcji mogących — nie tylko teoretycznie — zapewnić pożądane skutki. To zapatrywanie zdają się też potwierdzać niektóre postanowienia k.c. dotyczące użytkowania przez r.s.p. państwowych nieruchomości rolnych (art. 271 - 276 k.c.). Zgodnie z art. 272 § 2 k.c. decyzja o przekazaniu gruntów w użytkowanie może zastrzegać, że wzniesione przez spółdzielnię na gruntach państwowych budynki i inne urządzenia trwale z nimi związane mają się stać własnością Państwa. Przepis ten to przecież nic innego, jak niczym nie uzasadniona próba przejścia przez Państwo części społecznego, wspólnie wypracowanego przez spółdzielców zysku. Podobnie krytycznie można się odnieść do art. 273 k.c. wprowadzającego zasadę, że po ustaniu użytkowania własność spółdzielcza staje się własnością państwową — spółdzielnia może żądać zapłaty wartości przejętego przez Państwo majątku. W postanowieniu tym widoczny jest bardzo silny refleks lat sześćdziesiątych z ich tendencją do maksymalnego zabezpieczenia interesów Państwa. Gdyby bowiem było inaczej, należałoby wprowadzić regułę, że właścicielem wzniesionych obiektów pozostaje spółdzielnia z uprawnieniem domagania się przeniesienia na nią prawa własności gruntów, na których je wzniesiono. Gdyby nie mogła lub nie chciała skorzystać z tej możliwości, mogłoby je przejąć Państwo. Już choćby tylko te dwa przykłady normujące treść użytkowania gruntów państwowych przez r.s.p., jego malejąca rola jako tytułu do eksploatacji gruntu (w ogólności), a także prawa ekonomii i rynku rolnego zdają się prowadzić do prostego wniosku o konieczności zastąpienia użytkowania (zarządu) prawem własności. Stwarza ono bowiem najdalej posuniętą stabilizację prawną, absolutnie potrzebną każdemu producentowi rolnemu niezależnie od sektora, do którego należy.

Przyjęcie koncepcji przeniesienia prawa własności, jako wyłącznego rzeczowego tytułu do władania gruntami (niegdyś państwowymi) nakazuje zastanowić się z kolei nad zasadami, na jakich ma to nastąpić. Z jednej strony — jako zupełnie oczywisty pojawia się klasyczny, cywilny model obrotu gruntami między Państwem a producentem rolnym, z drugiej jednak strony — Państwo występuje w tym ewentualnym stosunku prawnym nie tylko jako właściciel, lecz także jako suweren z pełną swobodą ustanawiania reguł dysponowania majątkiem. Powstaje więc

pytanie, czy pozostać przy ukształtowanym u schyłku lat pięćdziesiątych mieszanym, administracyjno-cywilnym trybie sprzedaży¹⁰, czy też ma to być forma wyłącznie cywilna? Dzisiaj coraz trudniejsza, a nawet niemożliwa jest obrona modelu mieszanego. Dostrzegł to też ustawodawca: nowelizując w 1989 r. ustawę z 12 III 1958 r. wprowadził możliwość sprzedaży gruntów państwowych na przetargu (art. 9). Jest to wszakże tylko jeden i to nieśmiały krok do przodu, który można już jednak uznać za przejaw dążeń ku wyłącznie cywilnym formom obrotu.

Z kolei zaprzeczeniem tej tendencji jest brzmienie art. 6 ustawy, utrzymującego administracyjny dobór kandydatów na nabywców państwowych nieruchomości rolnych. Przepis ten — moim zdaniem — jest przykładem nadopiekuńczości Państwa, choć z jego treści wcale nie wynika, kogo i dlaczego chce bronić. Można to dopiero wywnioskować z dalszych postanowień ustawy (art. 7 i n.), a zwłaszcza z faktu, iż dobrodziejstwa z nich płynące (sprzedaż ratalna, karencja spłat, zwolnienie od niektórych wpłat przy zawarciu umowy, niska stopa procentowa, bonifikaty) dotyczą tylko podmiotów wyłonionych w postępowaniu administracyjnym. Nabywca z przetargu zobowiązany jest do zapłacenia całej ceny licytacyjnej i to najpóźniej w chwili sporządzenia kontraktu (art. 9, ust. 8). W tych rozwiązaniach ustawowych dopatrzeć się można wyraźnej niespójności. Bo oto — z jednej strony — zauważamy stosunkowo silny protekcjonizm Państwa (przy decyzji administracyjnej), zaś z drugiej — niczym nie hamowany fiskalizm przy przetargu.

Trudno ten punkt widzenia od razu odrzucić, ale można chyba obie te tendencje pogodzić i to w konstrukcyjnie jednorodnym, cywilnym akcie prawnym. Już obecnie, a zwłaszcza w przyszłości, całkowicie zbędne wydaje się ustalanie kandydatów na nabywców w postępowaniu administracyjnym. Sprzedaż gruntów państwowych winna odbywać się w formie przetargu (licytacji) i nie ma żadnych przeszkód, aby również przy tym trybie sprzedaży zabezpieczyć interesy niektórych nabywców (np. młodych rolników) stosując jednocześnie sprzedaż ratalną, niską stopę procentową, tani kredyt lub bonifikatę. Rezygnacja z administracyjnej części postępowania nie musi bowiem wcale prowadzić do naruszenia pewnych priorytetów polityki rolnej (jeżeli takowe będą), a to, gdzie i jak zostaną wyartykułowane, jest kwestią czysto techniczną (np. W formie rozporządzenia Rady Ministrów czy zarządzenia ministra).

Przyjęcie za słuszne zastąpienia użytkowania prawem własności i założenie, że przeniesienie tego prawa ma się odbywać wyłącznie na drodze cywilnej, powoduje kolejną wątpliwość: czy tę materię regulować ma

¹⁰ Taki model utrzymuje ustawa z 12 III 1958 r. o sprzedaży nieruchomości PFZ... W brzmieniu tekstu jednolitego z 20 X 1989 r., Dz. U. 1989, nr 58, poz. 348.

kodeks cywilny, czy pozakodeksowy akt prawny? Sądząc po projektach ustawodawczych, wiele wskazywało, iż ostatnia nowelizacja kodeksu cywilnego¹¹ wprowadzi najdalej idące (w stosunku do dotychczasowych) zmiany w obrocie nieruchomościami rolnymi i dziedziczenia oraz w pewnym przynajmniej zakresie ureguluje także obrót gruntami państwowymi (np. poprzez uniwersalne unormowanie dzierżawy). Oczekiwania te spełniono jedynie częściowo. W przepisach kodeksowych najdalej idące zmiany poczyniono w odniesieniu do reglamentacji obrotu nieruchomościami rolnymi: praktycznie uchylono prawie wszystkie postanowienia w tym względzie (z wyjątkiem zniesienia współwłasności gospodarstwa rolnego). Natomiast mniej niż proponowano zmieniono w zakresie dziedziczenia gospodarstw rolnych. Zachowano — przy spadkobranii ustawowym — wymóg spełnienia określonych przesłanek podmiotowych przez spadkobierców (art. 1059 - 1063), co przy równoczesnym odstąpieniu od takich wymagań wobec dziedziców testamentowych i wspomnianym już odejściu od reglamentacji obrotu nieruchomościami rolnymi wydaje się podważać logikę (spójność) dokonanej nowelizacji. Większy jednak niepokój budzi pozostawienie (nadal) poza kodeksem cywilnym obrotu gruntami państwowymi. Sądzę, że takie unormowanie w k.c. odebrano by nie jako przejaw trendu ograniczającego ilość aktów prawnych, lecz jako pierwszą i być może od razu skuteczną, kompleksową regulację obrotu gruntami rolnymi. Przemawia za nią także inny, niezwykle ważki argument. Kodeks cywilny w wersji z 1990 r. odszedł od koncepcji osób prawnych będących jednostkami gospodarki uspołecznionej (art. 33), które w dotychczasowym porządku prawnym funkcjonowały — wyjątkowo często — na szczególnych zasadach. Wobec ich eliminacji także i przepisy regulujące ich byt, w tym odnoszące się do nabywania mienia czy dysponowania nim, straciły sens. Winny one być przekonstruowane i koniecznie włączone do kodeksu cywilnego, chyba że przyjęto by koncepcję identycznych zasad obrotu (już obecnie normowanych w k.c.) dla wszystkich uczestniczących w nim podmiotów.

Zagadnieniem dość osobliwym w polskich stosunkach rolnych, a także w ustawodawstwie, jest dzierżawa rolnicza. Przyczyną tego jest fakt, iż dzierżawa w Polsce nigdy nie odgrywała takiej roli gospodarczej, jak w Europie Zachodniej¹² (zwłaszcza we Włoszech) i w związku z tym jej model jurydyczny (art. 693-709 k.c.) w znikomym tylko stopniu był i jest przystosowany do specyfiki dzierżawy rzeczy, jaką jest grunt

¹¹ Ustawa z 23 VII 1990 r. o zmianie ustawy — kodeks cywilny; Dz. U. 1990, nr 55, poz. 321.

¹² Zob. A. Lichorowicz, *Dzierżawa gruntów rolnych w ustawodawstwie krajów zachodnioeuropejskich*, Kraków 1986.

rolny. Tylko w kilku przepisach (art. 704, 706, 708, k.c.) mówi się wprost o dzierżawie gruntu, przy czym jeszcze jeden z nich (art. 708) dotyczy tzw. dzierżawy bezczynszowej. Nieco innej oceny — przede wszystkim w kategoriach produkcyjnych — wymaga dzierżawa państwowych nieruchomości rolnych. Jest ona jednym z paradoksów obrotu gruntami państwowymi, bo np. w 1988 r. na 806 tys. ha zgromadzonych w PFZ aż 434 tys. ha wydzierżawiono¹³ przy dość wyraźnym ograniczeniu innych form obrotu. Ten przykład statystyczny nie jest odosobniony; od utworzenia PFZ dzierżawa, wbrew opiniom producentów rolnych, dominowała jako forma zagospodarowania funduszu. Można z tego wyciągnąć m. in. raczej pesymistyczny wniosek, że żadna z dotychczasowych ekip rządowych nie miała koncepcji racjonalnego obrotu państwowymi gruntami rolnymi.

Jeśli chodzi o prawny model dzierżawy gruntów PFZ, to jest on oparty na przepisach kodeksu cywilnego, nieco tylko rozbudowany o elementy techniczne (np. stawki czynszu, kontrolę działalności gospodarczej itp.)¹⁴. Ta jednorodność modelowa instytucji dzierżawy ma niewątpliwie jedną pozytywną cechę: już dzisiaj kodeks cywilny jest źródłem prawa dla stosunków dzierżawnych między osobami fizycznymi, a także między osobami fizycznymi i państwem. Sądzę, iż tak powinno być również w przyszłości, co w efekcie doprowadziłoby do uregulowania w k.c. zarówno przeniesienia prawa własności gruntów państwowych, jak i ich dzierżawy. Wcześniej jednak sama dzierżawa musi zmienić swój model przez precyzyjne przystosowanie do dzierżawy gruntu rolnego. Takie sugestie wysuwane są w doktrynie od dość dawna i pojawiła się nawet konkretna propozycja zmian¹⁵. Niezależnie od ich ostatecznego kształtu, sama myśl ujęcia w kodeksie cywilnym wszystkich dzierżaw zasługuje już teraz na pełną akceptację.

Z podjętej próby naszkicowania nowego modelu obrotu państwowymi nieruchomościami rolnymi płyną następujące wnioski: 1) redystrybucja państwowych nieruchomości rolnych wymaga gruntownej i szybkiej reorientacji, przy zachowaniu zasady równoprawności wszystkich producentów (sektorów) rolnych; 2) formy dysponowania gruntami państwowymi winny być wolne od władczej ingerencji administracji i dlatego należy odejść od dotychczasowego schematyzmu pojęciowego i tradycji

¹³ *Rocznik Statystyczny 1989*, tab. 10(377), s. 294.

¹⁴ Wytyczne Ministerstwa Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Żywnościowej z 12 VII 1986 r. w sprawie wydzierżawiania i wynajmowania nieruchomości PFZ; Dz. U. M. Roi. 1986, nr 2, poz. 6.

¹⁵ Zob. J. Szachułowicz, *Dzierżawa gruntów rolnych*, Nowe Prawo 1989, nr 1, s. 23 - 36.

legislacyjnej, wprowadzając klasyczne reguły prawa cywilnego¹⁶; 3) całą problematykę obrotu gruntami państwowymi należałoby ująć w jednym akcie prawnym — najlepiej by był nim kodeks cywilny.

FOR A NEW MODEL OF THE CONVEYANCE OF STATE FARMS

S u m m a r y

This article is an attempt to outline a new model of the conveyance of farms. The author postulates to abandon the administrative intervention in that sphere; instead, he proposes to employ the instruments of the civil law only. The title to use state farms should be the right of ownership or lease. The lease provisions should be adapted to the specificity of agricultural lease. The conveyance of state agricultural land should be regulated by a single act. The best suited for such purposes seems to be the Civil Code.

¹⁶ Ten punkt widzenia zdaje się potwierdzać Trybunał Konstytucyjny w nie publikowanym orzeczeniu z 20 X 1990 r., sygn. U. 1/90.