

USTAWA O KSZTAŁTOWANIU USTROJU ROLNEGO

Komentarz

Dorota Łobos-Kotowska, Marek Stańko

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

USTAWA O KSZTAŁTOWANIU USTROJU ROLNEGO

Komentarz

Dorota Łobos-Kotowska, Marek Stańko

KOMENTARZE PRAKTYCZNE



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2020

Stan prawny na 13 listopada 2019 r.

Recenzent

Dr hab. Konrad B. Marciniuk

Wydawca

Magdalena Stojek-Siwińska

Redaktor prowadzący

Adam Choiński

Opracowanie redakcyjne

Agnieszka Witczak

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Łamanie

Andrzej Gudowski

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni


SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ

Więcej na www.legalnakultura.pl

POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8187-265-2

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	7
Od autorów	11
Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego.....	15
Preambuła	17
Art. 1. [Cele i zakres stosowania ustawy]	20
Art. 1a [Wyłączenie stosowania przepisów ustawy]	30
Art. 1b. [Wyłączenie z zakresu stosowania przepisów nieruchomości rolnych położonych w granicach administracyjnych miast]	38
Art. 1c. [Wyłączenia stosowania przepisów ustawy do nabycia nieruchomości do Krajowego Zasobu Nieruchomości]	42
Art. 2. [Definicje ustawowe]	49
Art. 2a. [Nabycie nieruchomości rolnej przez rolnika indywidualnego i wyjątki od tej zasady]	78
Art. 2b. [Obowiązki nabywcy nieruchomości]	127
Art. 2c. [Odpowiednie stosowanie przepisów o nabyciu własności nieruchomości rolnej]	135
Art. 3. [Prawo pierwokupu nieruchomości rolnej]	137
Art. 3a. [Prawo pierwokupu udziałów i akcji w spółce kapitałowej]	151
Art. 3b. [Nabycie nieruchomości rolnej w spółce osobowej]....	164

Art. 3c. [Podwyższenia kapitału zakładowego w trybie subskrypcji otwartej lub zamkniętej]	169
Art. 4. [Prawo nabycia nieruchomości rolnej]	171
Art. 4a. [Odpowiednie stosowanie przepisów]	188
Art. 4b. [Nabycie nieruchomości rolnych oraz udziałów i akcji w spółkach przez KOWR]	189
Art. 4c. [Wykonanie prawa pierwokupu i prawa nabycia udziałów i akcji]	192
Art. 5. [Gospodarstwo rodzinne]	194
Art. 6. [Rolnik indywidualny]	198
Art. 7. [Dowody potwierdzające status rolnika indywidualnego]	206
Art. 8. [Wejście nabytych nieruchomości rolnych do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa]	212
Art. 8a. [Kontrola realizacji postanowień ustawy przez KOWR]	216
Art. 9. [Sankcja nieważności; orzekanie o nabyciu własności nieruchomości przez Krajowy Ośrodek]	222
Art. 9a. [Nabycie przez Krajowy Ośrodek własności nieruchomości rolnej położonej w granicach administracyjnych miasta]	233
Art. 10–15. (pominięto)	237
Art. 16. [Postępowania na podstawie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów wszczęte przed dniem wejścia w życie ustawy]	239
Art. 17. [Postępowania na podstawie ustawy o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości wszczęte przed dniem wejścia w życie ustawy]	239
Art. 18. [Zmiana nazwy Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa na Agencję Nieruchomości Rolnych]	239
Art. 19. [Wejście w życie ustawy]	240

Wykaz skrótów

Akty prawne

- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1145)
- k.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1950)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.)
- k.p.c. – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2019 r. poz. 1460 ze zm.)
- k.s.h. – ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 505 ze zm.)
- pr. przed. – ustawie z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2019 r. poz. 1292)
- pr. spółdz. – ustawa z 16.09.1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 2018 r. poz. 1285 ze zm.)
- TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 47)
- u.g.n. – ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 2204 ze zm.)

u.g.n.r.SP	– ustawa z 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2019 r. poz. 817 ze zm.)
u.KOWR	– ustawa z 10.02.2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz.U. z 2018 r. poz. 1154 ze zm.)
u.k.u.r.	– ustawa z 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2019 r. poz. 1362)
u.KZN	– ustawa z 20.07.2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (Dz.U. z 2018 r. poz. 2363 ze zm.)
u.o.g.r.l.	– ustawa z 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1161)
u.p.z.p.	– ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.)
u.w.s.n.	– ustawa z 14.04.2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 869)

Publikatory, zbiory orzecznictwa i czasopisma

Dz.U.	– Dziennik Ustaw
KPP	– Kwartalnik Prawa Prywatnego
MoP	– Monitor Prawniczy
NPN	– Nowy Przegląd Notarialny
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
OSA	– Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
OSAW	– Orzecznictwo Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNCP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna i Pracy
OSNC-ZD	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna – Zbiór Dodatkowy
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych

OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A
PiP	– Państwo i Prawo
PPH	– Przegląd Prawa Handlowego
Prok. i Pr.	– Prokuratura i Prawo
SIA	– Studia Iuridica Agraria

Inne

ANR	– Agencja Nieruchomości Rolnych
BIP	– Biuletyn Informacji Publicznej
CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
KOWR	– Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa
KRN	– Krajowa Rada Notarialna
KZN	– Krajowy Zasób Nieruchomości
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny

Od autorów

Ustawa z 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2019 r. poz. 1362), wielokrotnie nowelizowana, jest pierwszą po zmianach ustrojowych zapoczątkowanych w 1989 r. próbą ingerencji ustawodawcy w obrót nieruchomościami rolnymi. Ten podstawowy jej aspekt musi wyrzucić wpływ na wykładnię jej poszczególnych przepisów. Zauważyć przy tym wypada, że ustawa ta już od fazy projektowej wywoływała fundamentalne spory dotyczące celowości jej wprowadzenia i zakresu regulacji. Kolejne jej nowelizacje nie tylko nie usunęły tych kontrowersji, ale jeszcze je pogłębiły. Świadczą o tym diametralnie różne wypowiedzi przedstawicieli doktryny prawa rolnego. Należy podkreślić, że ustawa ta od samego początku stanowiła przykład prymatu doraźnych celów politycznych nad rzetelną legislacją. Dotyczy to również jej nowelizacji dokonanej w 2016 r. Kolejne zmiany dokonane ustawą z 26.04.2019 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 1080) stanowią pewną próbę wyeliminowania jej największych mankamentów, które czyniły niektóre jej przepisy dysfunkcjonalnymi. Kwestie te są szczególnie istotne, gdyż w praktyce przepisy te są stosowane przede wszystkim w obrocie notarialnym i wieczystoksięgowym. Istotą tego obrotu powinna być przede wszystkim stabilność. Liczne trudności interpretacyjne rodzą nie tylko potrzebę odpowiedzi na wyłaniające się zagadnienia prawne, ale również konieczność usystematyzowania prezentowanej problematyki.

Przyjęte założenia stanowią punkt wyjścia do rozważań prowadzonych w niniejszym Komentarzu.

Autorzy Komentarza jako wykładowcy i uczestnicy spotkań z praktykami – głównie notariuszami i sędziami wieczystoksięgowymi – mają świadomość oczekiwań praktyków, wychodzących także poza to środowisko. Komentarz nie jest więc skierowany wyłącznie do „wyspecjalizowanych” praktyków. Porusza on fundamentalne zagadnienia regulowane w omawianej ustawie, w tym prawo pierwokupu, „wykupu” i „odkupu” nieruchomości rolnych, które wprost wywierają wpływ na sytuację prawną ich właścicieli i dzierżawców. Niezbędna jest także popularyzacja omawianych w Komentarzu kwestii.

Niniejszy Komentarz stanowi próbę kompleksowego zmierzenia się z problematyką tej ustawy, również z uwzględnieniem ostatniej zmiany legislacyjnej z 2019 r. Niewątpliwym utrudnieniem jest w dalszym ciągu dość ubogie orzecznictwo w omawianej materii, które przecież winno być kanwą każdego komentarza. Nie jest zatem możliwe rozstrzygnięcie wszystkich wątpliwości wyłaniających się w procesie wykładni poszczególnych przepisów. Nie sprzyja temu również częstotliwość zmian legislacyjnych, za którymi nie zawsze nadąża zarówno doktryna, jak i judykatura. W konsekwencji autorzy niniejszego Komentarza mają świadomość, że dopiero praktyka zweryfikuje niektóre stawiane tezy. Celem Komentarza nie jest zatem wypracowanie „gotowych” rozwiązań, ale zaproponowanie takiej wykładni przepisów, która z jednej strony stanie się podstawą do rozwinięcia podejmowanych zagadnień w doktrynie, z drugiej zaś przyczyni się do zapewnienia choćby minimalnego bezpieczeństwa uczestników obrotu cywilnoprawnego.

Poszukiwanie tego bezpieczeństwa następuje również w toku spotkań przedstawicieli notariatu z przedstawicielami Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa i podejmowania wspólnych ustaleń. Autorzy mają nadzieję, że Komentarz ułatwi ustabilizowanie obrotu na gruncie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

Układ Komentarza zasadniczo został dostosowany do konstrukcji formalnej ustawy. Z uwagi jednak na to, że konstrukcja ta nie jest do końca przejrzysta, niezbędne było wyodrębnienie niektórych zagadnień i przedstawienie ich częściowo w oderwaniu od konkretnych przepisów.

W tym zakresie w Komentarzu zostały umieszczone stosowne odnośniki. Dotyczy to w szczególności pojęć podstawowych, które umieszczone zostały nie tylko w art. 2 ustawy, stanowiącym katalog definicji ustawowych, ale także w innych jej przepisach.

Należy mieć świadomość, że każda nowelizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego pociąga za sobą zmiany w innych przepisach, w tym w przepisach Kodeksu cywilnego i ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Z uwagi na zakres Komentarza pomijamy analizę tych przepisów, ograniczając się jedynie do odwołania się do nich w materiałach niezbędnych dla przejrzystości prowadzonych rozważań.

W Komentarzu wskazano liczne mankamenty, a momentami błędy merytoryczne omawianej regulacji prawnej. Część z nich nie mogła zostać „naprawiona” w procesie wykładni przepisów. Konieczne było więc formułowanie wniosków o charakterze generalnym i propozycji rozwiązań *de lege ferenda*, które również mogą zostać wykorzystane w praktyce.

USTAWA

z dnia 11 kwietnia 2003 r.

o kształtowaniu ustroju rolnego

(tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1362)

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

I. Cele ustawy określone w preambule

1. Wymaga podkreślenia, że w przeciwieństwie do większości aktów prawnych, w których zamieszczono preambułę, w komentowanej ustawie preambuła pojawiła się nie w tekście pierwotnym, ale w wyniku jej nowelizacji dokonanej art. 7 pkt 1 ustawy z 14.04.2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. poz. 585). Zmiana ta weszła w życie z dniem 30.04.2016 r. Powstaje zatem wątpliwość, czy cele, o których mowa w preambule, będą realizowane dopiero w wyniku nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, czy też preambuła stanowi swoistą rekapitulację założeń ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Wątpliwości tej nie rozwiewa wypowiedź Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, który podniósł, że „preambuła na służyć wszystkim Polakom, którzy czytają ustawę [...], chcemy tutaj zwrócić uwagę na to, jakim ważnym problemem jest sprawa ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych” (sejmowa Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi, posiedzenie nr 23 z 17.03.2016 r., s. 43).

Charakter prawny preambuły nie jest kwestią oczywistą. W kwestii znaczenia preambuły w akcie prawnym zarysowane zostały dwa poglądy. Według pierwszego z nich preambuła nie ma żadnego znaczenia prawnego, a jej rolą jest co najwyżej wskazanie intencji ustawodawcy. Drugi pogląd sprowadza się do uznania, że preambuła jest istotną częścią aktu normatywnego i chociaż sama w sobie nie rodzi skutków prawnych dla adresatów aktu normatywnego, nie oznacza to, że jest pozbawiona znaczenia normatywnego. Takie stanowisko znalazło potwierdzenie między innymi w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11.05.2007 r. (K 2/07, OTK-A 2007/5, poz. 48). Nie może zatem ulegać wątpliwości, że preambuła, wpływająca na wykładnię przepisów ustawy, którą poprzedza, może być również przedmiotem ocen prawnych.

2. Cele ustawy określone w preambule są następujące:

- wzmocnienie ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych, stanowiących – w myśl Konstytucji RP – podstawę ustroju rolnego Rzeczypospolitej Polskiej,
- zapewnienie właściwego zagospodarowania ziemi rolnej w Rzeczypospolitej Polskiej,
- zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego obywateli,
- wspieranie zrównoważonego rozwoju rolnictwa w zgodzie z wymogami ochrony środowiska i sprzyjającego rozwojowi obszarów wiejskich.

3. Należy wyraźnie podkreślić, że ustawodawca nie jest konsekwentny w określaniu w preambule celów komentowanej regulacji prawnej. Nie można stracić z pola widzenia tego, że prace nad ustawą nowelizującą ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego zostały zintensyfikowane w związku z zakończeniem w dniu 1.05.2016 r. dwunastoletniego okresu ochronnego na zakup polskiej ziemi rolnej przez cudzoziemców z Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Konfederacji Szwajcarskiej, ustalonego w traktacie o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Prace te przebiegały dość szybko, lecz w wielu sferach niekonsekwentnie. Przypomnieć trzeba, iż początkowo ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego z 2003 r. została zastąpiona nową ustawą z 5.08.2015 r. o takim

samym tytule (Dz.U. poz. 1433 i poz. 2179). Ostatecznie ustawa ta, jeszcze przed wejściem w życie, utraciła moc obowiązującą na podstawie art. 15 ustawy z 14.04.2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. poz. 585). Tą ostatnią ustawą dokonano również zasadniczej nowelizacji ustawy z 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (ostatni tekst jednolity przed nowelizacją: Dz.U. z 2012 r. poz. 803 ze zm.). W istocie w aktualnym stanie prawnym mamy do czynienia z dwiema ustawami reglamentującymi obrót ziemią rolniczą, których cele nie wydają się zbieżne (tak m.in. W. Fortuński, M. Kupis, *Uwagi do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego po nowelizacji*, NPN 2016/2, s. 27 i n.). Jak podkreślono w uzasadnieniu projektu u.w.s.n.: „projektowana ustawa zmierza do wzmocnienia ochrony ziemi rolniczej w Polsce przed jej spekulacyjnym wykupem przez osoby krajowe i zagraniczne, które nie gwarantują zgodnego z interesem społecznym wykorzystania nabytej ziemi na cele rolnicze”. Podkreślono również, że: „obowiązujące w tej materii przepisy prawne w żaden sposób nie przeciwdziałają spekulacyjnemu wykupowi nieruchomości rolnych i nie gwarantują wykorzystania nabytych nieruchomości na cele rolnicze” (por. uzasadnienie projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, druk sejm. nr 293, VIII kadencja Sejmu RP, s. 2). Otwarte pozostaje pytanie, w jaki sposób pogodzić – z jednej strony – czasowe wstrzymanie obrotu pewną kategorią nieruchomości rolnych (nieruchomościami skarbowymi), a z drugiej strony – przeciwdziałanie niekorzystnym trendom w strukturze agrarnej. W istocie uzasadnione jest stanowisko, że polski ustawodawca w obawie przed ingerencją cudzoziemców w obrót ziemią rolniczą, stworzył zarówno w ustawie o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, jak i w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego restrykcyjny system przepisów ograniczający obrót nieruchomościami rolnymi, w którym realizacja celów określonych w preambule znowelizowanej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego będzie utrudniona, a w niektórych sferach wręcz niemożliwa. Krótki okres obowiązywania znowelizowanej przez ustawę o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego

zdaje się potwierdzać te obawy. Ostatnia nowelizacja komentowanej ustawy dokonana ustawą z 26.04.2019 r. (Dz.U. poz. 1080) z pewnością zmierza do złagodzenia części ustawowych restrykcji w obrocie ziemią.

4. Nie bez znaczenia dla wykładni przepisów znowelizowanej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego jest również aspekt konstytucyjny nowelizacji. Ustawodawca zwykły, który na podstawie art. 23 Konstytucji RP jest zobowiązany do ochrony gospodarstwa rodzinnego jako podstawy ustroju rolnego państwa, jednocześnie nie może naruszać postanowień art. 21 i 22 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 21 Konstytucji Rzeczpospolita chroni własność i prawo dziedziczenia, a wyłączenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Natomiast według art. 22 Konstytucji RP ograniczenie działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Obowiązkiem ustawodawcy jest poszukiwanie stanu równowagi pomiędzy wymienionymi wartościami konstytucyjnymi. Wprowadzanie zatem ograniczeń ustawowych w celu ochrony gospodarstwa rodzinnego musi być adekwatne do celu ochrony, a jednocześnie nie może naruszać zasady proporcjonalności. O konstrukcji prawnej gospodarstwa rodzinnego będzie mowa w dalszej części komentarza, już w tym miejscu wymaga jednak zasygnalizowania, że – mimo postulatów doktryny – brak jest szczegółowej definicji tego pojęcia, co nie ułatwia ustalenia granic ochrony. Nie można również tracić z pola widzenia zasady zrównoważonego rozwoju, o której mowa w art. 5 Konstytucji RP, a która pojawia się również w preambule do znowelizowanej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

Art. 1. [Cele i zakres stosowania ustawy]

Ustawa określa zasady kształtowania ustroju rolnego państwa przez:

- 1) poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych;**
- 2) przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych;**
- 3) zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach;**

- 4) **wspieranie rozwoju obszarów wiejskich;**
- 5) **wdrażanie i stosowanie instrumentów wsparcia rolnictwa;**
- 6) **aktywną politykę rolną państwa.**

I. Ustrój rolny

1. Jak zostało już zasygnalizowane w komentarzu do preambuły, zasadniczym założeniem ustawy jest przede wszystkim ograniczenie swobody obrotu ziemią i przeciwdziałanie nabywaniu ziemi w celach spekulacyjnych. Natomiast katalog celów określony w komentowanym przepisie w istocie zdaje się sugerować, że ustawa zmierza do uregulowania zasad ustroju rolnego państwa. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że kompleksowe ukształtowanie ustroju rolnego wymagałoby podjęcia szeregu przedsięwzięć legislacyjnych, odnoszących się nie tylko do obrotu ziemią, ale także do całokształtu regulacji prawnorolnych. Wynika to z powszechnie przyjmowanej w doktrynie definicji ustroju rolnego, rozumianego jako układ stosunków własnościowych i form organizacji produkcji w rolnictwie, jak również form organizacyjnych rynku rolnego (tak A. Stelmachowski [w:] P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1999, s. 19). Nawet więc gdyby ograniczyć się do pierwszej części definicji pojęcia ustroju rolnego, tzn. do kształtowania stosunków własnościowych, to nadal zasadna jest konstatacja, że ustawa odnosi się jedynie do wybranych, i to dość przypadkowo, kwestii własnościowych, nie obejmując całokształtu stosunków własnościowych w rolnictwie. W ustawie pojawiają się jedynie pojedyncze instrumenty prawne zmierzające – w założeniach ustawodawcy – do pozytywnego oddziaływania na ustrój rolny (tak A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, KPP 2004/2, s. 387 i n.). Obecnie, pomimo rozszerzonego katalogu celów regulacji ustawowej, pogląd ten nadal pozostaje aktualny.
2. Podkreślenia wymaga, że w preambule ustawodawca deklaruje, iż jego celem jest wzmocnienie ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych jako podstawy ustroju rolnego Rzeczypospolitej Polskiej, a w art. 1 pojawia

się odniesienie do wszystkich kategorii gospodarstw, co uznać należy za daleko idącą niekonsekwencję. Warto wyeksponować, że kierunki rozwoju ustawodawstwa zwykłego powinny być wyznaczane postanowieniami Konstytucji RP. W art. 23 Konstytucji RP wyraźnie zostało wskazane, że podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Objęcie zakresem przedmiotowym ustawy wszystkich gospodarstw rolnych jest oczywiście dopuszczalne z formalnoprawnego punktu widzenia, wymagałoby to jednak określenia rozwiązań modelowych, i to zarówno w odniesieniu do gospodarstw rodzinnych, jak i w odniesieniu do gospodarstw rolnych w ogólności. Tymczasem – jak już wskazano wcześniej – ustawodawca nawet nie definiuje precyzyjnie gospodarstwa rodzinnego i nie określa przesłanek, za pomocą których można by odróżnić ten rodzaj gospodarstwa od innych. Wyznaczenie w tym zakresie jedynie norm obszarowych, a w przypadku gospodarstw rodzinnych określenie – zresztą bardzo niekonsekwentnie – zakresu podmiotowego jest zabiegiem niewystarczającym. Zagadnienie to będzie przedmiotem szczegółowego omówienia w dalszej części komentarza.

3. Z punktu widzenia prawa unijnego ukształtowanie prawa własności – zgodnie z art. 345 TFUE – należy do sfery autonomicznej państw członkowskich. Dotyczy to również ustroju rolnego, a w jego ramach – struktury własnościowej gospodarstw rolnych. Ograniczenia w tej sferze nie mogą być jednak nadmierne i muszą odpowiadać zasadzie proporcjonalności. W szczególności ograniczenia w swobodzie obrotu nieruchomościami, w tym nieruchomościami rolnymi, muszą być uzasadnione interesem publicznym i nie mogą mieć charakteru dyskryminacyjnego (por. J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 7 i cyt. tam literaturę). Nie jest jednak kwestią przypadku, że restrykcyjne przepisy w zakresie wstrzymania obrotu nieruchomościami skarbowymi w połączeniu ze zmianami w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego zostały wprowadzone do polskiego ustawodawstwa z upływem wynegocjowanego dwunastoletniego okresu przejściowego, w którym nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców było zakazane, również z Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Konfederacji Szwajcarskiej. Zważywszy na charakter zobowiązań międzynarodowych, w razie powstania konkretnego sporu przed sądem unijnym

może okazać się niemożliwe wykazanie interesu publicznego w przedłużeniu w istocie zakazu nabywania nieruchomości rolnych przez cudzoziemców. Trudno przesądzać, czy wystarczającym argumentem będzie wprowadzenie tych samych restrykcji w stosunku do obywateli polskich. Kwestie te niewątpliwie powinny być brane pod uwagę w procesie wykładni przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

II. Cele ustawy

1. Określenie celów ustawy nie jest zabiegiem przypadkowym. Poprzez ten zabieg legislacyjny w sposób bardziej szczegółowy niż w przypadku preambuły ustawodawca wyznacza kierunki wykładni poszczególnych przepisów. Właśnie przez wykładnię winno dojść do realizacji podstawowych założeń ustawodawcy. Zabieg ten jest jednak szczególnie ryzykowny w przypadku, gdy dana regulacja prawna pozostawia znaczny margines decyzyjny jej wykonawcom, w tym przypadku Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa. W przyjętym modelu podejmowanie fundamentalnych dla sfery cywilnoprawnej (w tym dla prawa własności nieruchomości) rozstrzygnięć, takich jak udzielenie zgody na zakup nieruchomości, skorzystanie z prawa pierwokupu czy wykupu, ma charakter uznaniowy i nie podlega kontroli w jakimkolwiek trybie. Nie są to bowiem decyzje administracyjne w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, a decyzje będące wynikiem uprawnień zarządczych Dyrektora Generalnego KOWR i działających z jego upoważnienia dyrektorów terenowych jednostek organizacyjnych (podobnie J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego...*, s. 7–8). W tym zakresie proces decyzyjny został obudowany różnego rodzaju szczegółowymi zarządzeniami Dyrektora Generalnego KOWR, stanowiącymi wytyczne „regulujące” sposób wykonywania przepisów ustawy. Z formalnoprawnego punktu widzenia wytyczne są jedynie rodzajem regulacji wewnętrznych i nie stanowią źródła prawa. Wydawane na ich podstawie rozstrzygnięcia podlegają ocenie wyłącznie w ramach struktur KOWR, decydentów politycznych, odpowiedzialnych za realizację tego sektora, w tym ministra właściwego do spraw rozwoju wsi.

- 2. Poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych.** Kwestia mechanizmów prowadzących do poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych jest jednym z najbardziej kontrowersyjnych zagadnień nie tylko w prawie rolnym, ale również w ekonomice rolnictwa. Jak dotąd nie została wypracowana metoda badawcza pozwalająca na poszukiwanie związku pomiędzy konkretnym narzędziem prawnym a jego wpływem na zmianę struktury obszarowej gospodarstwa. Co więcej, sygnalizowane wcześniej problemy definicyjne w odniesieniu do samego pojęcia gospodarstwa rolnego i gospodarstwa rodzinnego, a przede wszystkim wątpliwości w odniesieniu do tzw. dolnej normy obszarowej, nie pozwalają na określenie optymalnej struktury obszarowej.

Pomimo tych zastrzeżeń, problem poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych, w tym przede wszystkim gospodarstw rodzinnych, istnieje nie tylko w ustawodawstwie krajowym, ale dostrzeżony został również przez prawodawcę unijnego. Wyrazem tej „wstępnej refleksji” jest rezolucja Parlamentu Europejskiego z 27.04.2017 r. w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w UE: jak ułatwić rolnikom dostęp do gruntów (2016/2141/INI). Rezolucja ta została poprzedzona opinią Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z 21.01.2015 r. pt. „Masowy wykup gruntów rolnych – dzwonek alarmowy dla Europy i zagrożenia dla rolnictwa rodzinnego”. Zasygnalizować należy, że rezolucja ta wzywa również Komisję Europejską do rozważenia wstrzymania toczących się przeciwko Bułgarii, Łotwie, Litwie, Polsce, Słowacji i Węgrom postępowań, których przedmiotem jest zbadanie zgodności z prawem regulacji państw członkowskich w zakresie obrotu ziemią rolną, do czasu ustalenia i opublikowania przez Komisję Europejską, wraz z państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami, precyzyjnego katalogu kryteriów pozwalających na ustalenie dopuszczalnych ram ingerencji w obszar regulacji rynku obrotu nieruchomości rolnymi.

Trudno jednoznacznie przesądzić, czy ustawa o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i znowelizowana ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego wpisują się w założenia rezolucji i czy faktycznie toczące się z inicjatywy Komisji