

Nowa ustawa o obrocie nieruchomościami rolnymi – dlaczego jej potrzebujemy?



PROF. PAWEŁ CZECHOWSKI

Katedra Prawa Rolnego i Systemu Ochrony Żywności,
Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski



PROF. ADAM NIEWIADOMSKI

Prorektor UW, Kierownik Katedry Prawa Rolnego i Systemu Ochrony Żywności,
Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski

Od uchwalenia *Ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego* w Polsce minęło już ponad 20 lat. To dobry moment na ocenę sensu tej regulacji i jej przyszłości. Poszczególne etapy jej funkcjonowania wiązały się z konkretnymi wyzwaniami generującymi kolejne formalne poprawki. Wielokrotne nowelizacje przepisów doprowadziły jednak do poważnego chaosu prawnego. W jakim kierunku powinny iść zmiany? Co zrobić, by nowa ustawa regulująca ten zakres ponownie nie stała się zlepkiem przypadkowych przepisów?

Stosowanie *Ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego* w Polsce można podzielić na kilka podstawowych etapów, które wyznaczały nie tyle potrzeby rolników, co uwarunkowania aktualnej polityki czy wydarzenia gospodarcze. Ustawa ta miała na celu przeciwdziałać liberalizacji obrotu nieruchomościami rolnymi po 1989 r. Działania te jednak kontynuowano w kolejnych latach poprzez kolejne mniej lub bardziej znaczące nowelizacje. Doprowadziło to do ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa i wpłynęło na transakcje dotyczące nieruchomości w obrocie prywatnoprawnym.

Proces ten uznać należy za ekonomicznie szkodliwy zarówno dla gospodarki rolnej, jak i swobody obrotu nieruchomościami rolnymi.

W pierwszym etapie (lata 2003-2016) *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego* oddziaływała na obrót nieruchomościami rolnymi za pośrednictwem prawa pierwokupu nieruchomości przez dzierżawcę i państwową agencję, a także prawa nabycia, przypisanego tylko do rządowej Agencji Nieruchomości Rolnych. Zawierała także uszczegółowienie art. 23 Konstytucji RP w odniesieniu do gospodarstwa rodzinnego

jako podstawy ustroju rolnego¹. Wiązało się to też z wprowadzeniem unormowań dotyczących rolnika indywidualnego czy definicji nieruchomości rolnej². Podnoszono również kwestię jej zgodności z prawem europejskim³. Ustawa ta przez 13 lat nie budziła większego zainteresowania praktyków (w szczególności notariuszy, radców prawnych czy adwokatów), biorąc pod uwagę, że dla realizacji prawa pierwokupu dzierżawcy była wymagana umowa z datą pewną. Państwowa agencja też dość rzadko korzystała ze swych uprawnień. Także w doktrynie prawa rolnego doprecyzowanie znaczenia gospodarstwa rodzinnego (które rodzinne jest tylko z nazwy) spotkało się z dużą krytyką.

Drugi etap funkcjonowania *Ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego* rozpoczął się wraz z *Ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw*⁴ i trwa do chwili obecnej. W 2016 r. powstał w Polsce problem prawno-polityczno-gospodarczy związany z końcem okresu przejściowego w zakresie możliwości nabywania nieruchomości rolnych przez cudzoziemców z UE. 1 maja 2016 r. rynek ten,

na zasadzie swobody przepływu kapitału, miał pozostać otwarty⁵. Pojawiło się dosyć istotne pytanie, czy nieruchomości rolne w ramach spekulacji cenami nie zostaną wykupione, przez co rolnicy nie będą mieli gdzie prowadzić swojej działalności.

W 2016 r. powstał w Polsce problem prawno-polityczno-gospodarczy związany z końcem okresu przejściowego w zakresie możliwości nabywania nieruchomości rolnych przez cudzoziemców z UE. 1 maja 2016 r. rynek ten, na zasadzie swobody przepływu kapitału, miał pozostać otwarty. Pojawiło się dosyć istotne pytanie, czy nieruchomości rolne w ramach spekulacji cenami nie zostaną wykupione, przez co rolnicy nie będą mieli gdzie prowadzić swojej działalności.

Z uwagi na regulacje europejskie zakazujące dyskryminacji obywateli UE względem własnych obywateli nie można było ustanowić ograniczeń w nabywaniu nieruchomości rolnych tylko dla cudzoziemców. Wspomnianą ustawą z 2016 r. wcielono w życie zakaz sprzedaży nieruchomości rolnych państwowych i gruntownie znowelizowano *Ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego*. Wprowadzono naczelną zasadę mówiącą o tym, że nabywcą nieruchomości rolnych może być tylko rolnik indywidualny, jednocześnie rozszerzając jego definicję⁶. I tak *Ustawa o kształtowaniu*

1 M. Zubik, *Gospodarstwo rodzinne - niedoceniona szansa współkształtowania konstytucyjnych podstaw ustroju rolnego poprzez sądownictwo konstytucyjne*, w: *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, red. P. Litwiniuk, Warszawa 2015, s. 65; A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego RP (w świetle art. 23 Konstytucji)*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2000, nr 1, s. 25-45.
2 A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „*Kwartalnik Prawa Prywatnego*” 2004, nr 2.
3 M. Mataczyński, *W kwestii zgodności ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego z prawem europejskim w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, „*Rejent*” 2004, nr 5, s. 73 i n.
4 Zob. Dz.U. 2022 r. poz. 507.

5 B. Włodarczyk, *Obrót nieruchomościami rolnymi w świetle traktatowej swobody przepływu kapitału – rozważania na gruncie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, „*Przegląd Prawa Rolnego*” 2019, nr 2, s. 37 i n.
6 P. Gała, D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Konstrukcja gospodarstwa rodzinnego na tle konstrukcji gospodarstwa rolnego w Kodeksie cywilnym i ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, „*Przegląd Prawa Rolnego*” 2021, nr 2(29), s. 201-214.

ustroju rolnego z dość niszowego prawa stała się kluczową regulacją w każdej transakcji zbycia nieruchomości rolnych w Polsce. Jednocześnie jej interpretacja sprawiała istotne problemy – do tego stopnia, że przedstawiciele notariuszy musieli uzgadniać zakres stosowania niektórych przepisów z Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa.

Po 2016 roku Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego z dość niszowego prawa stała się kluczową regulacją w każdej transakcji zbycia nieruchomości rolnych w Polsce. Umowy zawarte z naruszeniem jej przepisów z mocy prawa są nieważne. Sankcja ta z jednej strony ma chronić nieruchomości rolne, z drugiej jednak stanowi istotne zagrożenie i może budzić wątpliwości ze względu na pewność prawa.

Poza zasadą określającą profil nabywcy nieruchomości wprowadzono szereg wyjątków zarówno przedmiotowych, jak i podmiotowych, które wielokrotnie zmieniano, zazwyczaj dodatkowo je rozszerzając. Nowe zasady dotyczą także nabywania udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego, gdzie istnieją nieruchomości rolne w odpowiedniej (zmienianej zresztą) wielkości⁷. Przepisy te oddziałują już nie tylko na samo prawo rolne, ale także na prawo handlowe. Umowy zawarte z naruszeniem przepisów *Ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego* z mocy prawa są nieważne. Sankcja ta z jednej strony ma chronić

nieruchomości rolne, z drugiej jednak stanowi istotne zagrożenie i może budzić wątpliwości ze względu na pewność prawa.

Ponadto ustanowiono wtórne „przywiązanie chłopa do ziemi” poprzez system obowiązków nabywcy nieruchomości rolnej, m.in. dotyczący zakazu jej zbycia lub oddania w użytkowanie przez odpowiedni czas. Zasady te także ulegały wielokrotnym nowelizacjom⁸. Początkowo wprowadzone restrykcje były kwestionowane nie tylko jako nadmiernie ograniczające własność nieruchomości, a co za tym idzie – budzące wątpliwości natury konstytucyjnej, ale także jako naruszające zasady swobody przepływu kapitału⁹.

W 2017 r. w Unii Europejskiej wydano *Rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w UE: jak ułatwić rolnikom dostęp do gruntów?* Dokument ten ma co prawda charakter *soft law* i nie jest bezpośrednio stosowalny, ale w swych założeniach zalecał państwom członkowskim wprowadzenie zasad bardzo podobnych do tych, które obowiązują w Polsce w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi¹⁰. Jako jeden z argumentów zaczął się pojawiać nie tylko aspekt spekulacyjny, ale także zjawisko *landgrabbingu*¹¹. Na tym tle dyskusja

7 S. Byczko, *Ustawowe prawo pierwokupu udziałów i akcji spółek będących właścicielami nieruchomości rolnych*, w: *Nieruchomości rolne w praktyce notarialnej*, red. P. Księżak, J. Mikołajczyk, Warszawa 2017, s. 236-246; J. Bieluk, *Zastaw na udziałach i akcjach w spółkach będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości rolnych – paradoks art. 3a ust. 3a ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2021, nr 1, s. 59-68.

8 P.A. Blajer, *Z prawnej problematyki obowiązków nabywcy nieruchomości rolnej wynikających z art. 2b ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2021, nr 1, s. 33 i n.

9 P. Czechowski, *Obrót ziemią a swobodny przepływ kapitału*, „Studia Iuridica Agraria” 2017, t. XII, s. 39-48.

10 P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Instrumenty prawne regulacji obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce na tle regulacji państw europejskich*, „Studia Iuridica” 2018, t. XXII, s. 90.

11 R. Pastuszko, *Land grabbing. Podstawowe zagadnienia prawne*, „Studia Iuridica Lubinensia” 2017, t. XXVI, s. 147-156.

o zasadności wprowadzenia ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi w Polsce została wyciszona.

Pojawił się jednak inny problem. Po wielokrotnych nowelizacjach *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego* stała się zlepkiem dość przypadkowych przepisów, które czasami są ze sobą sprzeczne i uniemożliwiają jej stosowanie. Ponadto odsyła ona do kilkunastu innych aktów prawnych, w tym np. do gruntownie znowelizowanej *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*¹², nie uwzględniając przy tym konsekwencji zmian dla stosowania *Ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego* jako takiej. Obecnie nie spełnia ona żadnego z celów deklarowanych w art. 1 tej ustawy. Nie poprawia struktury obszarowej gospodarstw rolnych; nie przeciwdziała nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych; nie zapewnia prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach (poprzez liczne wprowadzone wyjątki podmiotowe); nie wspiera rozwoju obszarów wiejskich; nie wdraża i nie stosuje instrumentów wsparcia rolnictwa; nie wprowadza aktywnej polityki rolnej państwa¹³.

Z tej perspektywy postulujemy stworzenie nowej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Zgodnie z tendencjami europejskimi powinna ona zapewniać kontrolę nad obrotem nieruchomościami rolnymi oraz na nowo

określić koncepcję i funkcję gospodarstwa rodzinnego, a także zadania i poziom kwalifikacji dla rolników indywidualnych. Liczba możliwych wyjątków w zakresie nabycia powinna być precyzyjna i niezbyt liczna z uwagi na zagrożenie obchodzenia ustawy.

Po wielokrotnych nowelizacjach *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego* stała się zlepkiem dość przypadkowych przepisów, które czasami są ze sobą sprzeczne i uniemożliwiają jej stosowanie.

Trzeba także dość precyzyjnie uregulować kwestię nabywania udziałów i akcji w spółkach, których przedstawiciele są właścicielami nieruchomości rolnych, z uwzględnieniem potencjału tych nieruchomości. Określenie poziomu 1 czy 5 ha może wydawać się w danych województwach nic nieznaczące (poziom ten dotyczy stosowania ustawy; początkowo odnosił się do gruntów pow. 1 ha; obecnie jest to pow. 5 ha). Ponadto należałoby doprecyzować przepisy dotyczące podziału nieruchomości zapisane w *Ustawie o gospodarce nieruchomościami*. Sztuczne podziały nieruchomości rolnych, które aktualnie służą obchodzeniu ustawy, powinny być niemożliwe do przeprowadzenia. Konieczne są również takie unormowania, które wprowadziłyby stałe rozwiązania w zakresie prawa pierwokupu i nabycia.

Nowa ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego wymaga także uwzględnienia innych rolniczych alternatyw wykorzystania nieruchomości (poza tradycyjnym rolnictwem). Należy chociażby wziąć po uwagę możliwości związane z produkcją energii z odnawialnych źródeł energii czy też z podejmowaniem innych

12 A. Niewiadomski, *The impact of zoning changes on agricultural real estate turnover*, „*Studia Iuridica*” 2023, nr 101, s. 253-264, <https://doi.org/https://doi.org/10.31338/2544-3135.si.2024-101.18> [dostęp online].

13 Określonych dla Krajowego Ośrodka Rolnictwa zadań zdecydowanie nie można nazywać „wprowadzaniem aktywnej polityki rolnej”.

działań korzystnych dla klimatu. Wymaga to z pewnością sformułowania na nowo definicji nieruchomości rolnej.

Niewątpliwie wyzwaniem będzie ustalenie roli i skali ingerencji państwa w tym procesie. Trzeba również dość precyzyjnie unormować przepisy przejściowe w zakresie stosowania nowej ustawy. Zajęcie się tym tematem jest w naszej ocenie jednym z najpilniejszych wyzwań dla polskiego rolnictwa. Jednak aby określić szczegóły tej ustawy, trzeba wyraźnie przedstawić plan rozwoju rolnictwa, nie tylko w zakresie gospodarki ziemią, ale także w innych sektorach. Dopiero po znalezieniu

Aby określić szczegóły nowej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, trzeba wyraźnie przedstawić plan rozwoju rolnictwa, nie tylko w zakresie gospodarki ziemią, ale także w innych sektorach. Dopiero po znalezieniu odpowiedzi na pytanie „jakie chcemy rolnictwo w Polsce?” będzie możliwe wyznaczenie właściwego kierunku zmian w obrocie nieruchomościami rolnymi.

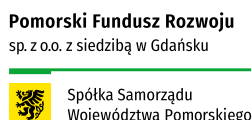
odpowiedzi na pytanie „jakie chcemy rolnictwo w Polsce?” będzie możliwe wyznaczenie właściwego kierunku zmian w obrocie nieruchomościami rolnymi. ■

O AUTORACH

Prof. dr hab. **Paweł Czechowski** – prof. zw. dr hab. nauk prawnych. Od 1989 do 2021 r. kierował Zakładem Prawa Rolnego, a następnie Katedrą Prawa Rolnego i Systemu Ochrony Żywności Wydziału Prawa i Administracji UW. Ekspert Parlamentarny Sejmu i Senatu RP w latach 1991-2006 oraz 2010-2011; rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów RP w latach 2002-2006. Konsultant Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (od 1991 r.); Pełnomocnika Rządu ds. Inwestycji Zagranicznych (od 1994 r.); Prezesa Rady Ministrów w latach 1996-1997. Doradca Marszałka Senatu RP w latach 1991-1992; Prezesa Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w latach 1991-2001; Prezesa Agencji Rynku Rolnego (od 1993 r.); Ministra Przekształceń Własnościowych w latach 1991-1993. Autor ponad 200 publikacji.

Dr hab. **Adam Niewiadomski**, prof. UW – profesor uczelni na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; od 2021 r. Kierownik Katedry Prawa Rolnego i Systemu Ochrony Żywności Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. W 2024 r. powołany na funkcję Prorektora UW ds. doktoranckich i prawnych. Doktor habilitowany nauk prawnych; doktor nauk humanistycznych w zakresie nauki o językoznawstwie; politolog; radca prawny. W latach 2012-2015 odbywał staż podoktorski Narodowego Centrum Nauki na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. Autor 5 monografii oraz ponad 160 artykułów naukowych.

Partnerzy



Partnerzy numeru

