

*Elżbieta Klat-Górska*

## **Ograniczenia w nabywaniu własności nieruchomości rolnych według ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (cz. I)**

### **1. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego jako instrument poprawy struktury agrarnej**

Pozycję polskich gospodarstw rolnych osłabiać będzie niepełne w chwili akcesji z Unią Europejską dostosowanie do niektórych wymagań związanych z jakością i bezpieczeństwem żywności oraz związana z tym konieczność podejmowania inwestycji, jeżeli nie zostaną podjęte działania zmierzające do wzmocnienia konkurencyjności polskich gospodarstw rolnych. Należy więc zrealizować kilka podstawowych celów uwzględniając sytuację w polskim rolnictwie: po pierwsze, poprawa konkurencyjności gospodarki rolno-żywnościowej poprzez poprawę jej efektywności ekonomicznej i produktywności, poprawę dochodów w rolnictwie i na wsi, a także poprawę bezpieczeństwa żywności i jej jakości oraz rynkowe ukierunkowanie produkcji, po drugie, respektowanie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, w tym rozwój wielofunkcyjności rolnictwa, poprawa warunków życia ludności, rozwój funkcji gospodarczych i społecznych wsi<sup>1</sup>. Dotychczasowe rozwiązania, szczególnie o charakterze prawnoekonomicznym, nie zawsze przynosiły pożądane efekty.

---

<sup>1</sup> Zob. Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich.” Projekt, Warszawa grudzień 2002 – luty 2003, s. 38-40.

Ustawodawca, chcąc doprowadzić do korzystnych zmian w rolnictwie, postanowił ingerować przy pomocy instrumentów prawnych. Na pierwszy plan wysunął instrument w postaci swoście pojmowanego systemu kontroli obrotu gruntami rolnymi. Polskiemu ustawodawcy znane są dwa podstawowe mechanizmy ograniczenia swobody obrotu nieruchomościami rolnymi. Pierwszy z nich opiera się na zasadach administracyjnej kontroli i polega na wydawaniu w formie decyzji administracyjnej m.in. pozwoleń na nabycie nieruchomości rolnej, drugi związany jest z zastosowaniem instrumentów cywilnoprawnych, do jakich należy zaliczyć w szczególności prawo pierwokupu przysługujące Skarbowi Państwa.

Artykuł 295 Traktatu o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej pozostawia do dyspozycji organów państw członkowskich regulację obrotu nieruchomościami rolnymi<sup>2</sup>. Konieczne jest jednak zachowanie podstawowych warunków odnoszących się do przestrzegania interesu powszechnego i niestosowanie rozwiązań dyskryminujących w stosunku do obywateli państw-członków Wspólnoty. Regulacja przyjęta w art. 68 Układu o stowarzyszeniu Rzeczypospolitej Polskiej ze Wspólnotą Europejską<sup>3</sup> przewiduje zobowiązanie do dostosowania istniejącego i przyszłego prawa krajowego do przepisów istniejących we Wspólnocie. Zasadę tę rozszerza postanowienie art. 44 pkt 1 układu, które nakłada obowiązek zapewnienia przy zakładaniu i prowadzeniu działalności przedsiębiorstw na jej terytorium przez obywateli Wspólnoty takie same ich traktowanie, jak własnych obywateli. Jednakże w myśl art. 44 pkt 6 układu, postanowienie art. 44 pkt 1 nie będzie miało zastosowania do nabywania i sprzedaży zasobów naturalnych oraz do nabywania i sprzedaży ziemi rolnej i lasów<sup>4</sup>.

Polski ustawodawca postanowił unormować obrót nieruchomościami rolnymi według zasad określonych przez Układ o stowarzyszeniu Rzeczypospolitej Polskiej ze Wspólnotą Europejską. Od 16 lipca 2003 r. obowiązuje ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>5</sup> (powoływana dalej jako u.k.u.r.). Jednak jej unormowania to regulacja fragmentaryczna, ponieważ odnosi się w zasadzie tylko do czynności prawnych (umów),

---

<sup>2</sup> Zob. R. S z t y k, *Nowe propozycje dotyczące obrotu nieruchomościami rolnymi*, Rejent 2002, nr 6, s. 43.

<sup>3</sup> Dz.U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38 z późn. zm.

<sup>4</sup> Zob. R. S z t y k, *op. cit.*

<sup>5</sup> Dz.U. Nr 64, poz. 592.

mocą których przenoszone jest prawo własności nieruchomości rolnych. O wyjątkach od tej zasady w dalszej części opracowania.

Przepis art. 1 u.k.u.r. jako instrumenty kształtowania ustroju rolnego państwa wskazuje:

- 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.

W doktrynie podkreśla się, że obraz struktury agrarnej będzie w zasadniczym stopniu funkcją realizacji celów rolnictwa<sup>6</sup>. Trudno jednak dociec, jakie cele ustawodawca zamierza przy pomocy tej regulacji zrealizować (oprócz oczywiście celu populistycznego, jakim jest budowanie zapory prawnej mającej powstrzymać cudzoziemców przed nabywaniem ziemi rolniczej w Polsce)<sup>7</sup>. Czy chodzi o poprawę (zwiększenie) dochodowości osób utrzymujących się z pracy na roli? Czy o ochronę jakościową gruntów rolnych, o poprawę jakości produktów pochodzących z gospodarstwa rolnego? W tych ostatnich przypadkach zastanawia ustalenie powierzchni gospodarstwa rolnego w wymiarze 300 ha i 500 ha. Czy być może instrumenty wskazane w art. 1 u.k.u.r. to jednocześnie cele<sup>8</sup>? W dalszej części rozważań wykażę, że przyjęta regulacja nie sprostaa tym celom.

Wydaje się, że ustawodawca korzysta z instrumentów o wymiarze historycznym; z podobnych instrumentów korzystał przecież ustawodawca po drugiej wojnie światowej, a następnie w latach 60-tych ubiegłego wieku<sup>9</sup>, pomimo faktu, że warunki ekonomiczno-gospodarcze oraz demograficzne różnią się znaczenie od panujących w ubiegłym stuleciu. W uzasad-

---

<sup>6</sup> T. H u n e k, *Strategie rozwoju rolnictwa we wczesnym okresie XXI wieku*, Warszawa 1996, s. 50.

<sup>7</sup> Zob. też krytyczne uwagi poczynione przez Z. T r u s z k i e w i c z a w artykule pt. *Wszystko zależy od agencji i przypadku*, Rzeczpospolita z dnia 6 maja 2003 r., nr 104.

<sup>8</sup> Według Komunikatu z posiedzenia Rady Ministrów w dniu 20 listopada 2002 r., na którym RM zaakceptowała rządowy projekt ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, „**celem projektu ustawy** jest poprawa struktury obszarowej gospodarstw, zapobieganie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych i zapewnienie, że będą one prowadzone przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach”.

<sup>9</sup> Przykłady takich uregulowań podaje R. S z t y k, *Podstawowe zasady kształtowania ustroju rolnego*, Rejent 2003, nr 5, s. 23-24.

nieniach do projektów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego wskazuje się m.in. na podobne uregulowania przede wszystkim w krajach należących do Unii Europejskiej. Nikt jednak nie zwrócił uwagi na fakt, że regulacje prawne w tych krajach, określające zasady nabywania i podziału powierzchni nieruchomości rolnych oraz powiększania obszaru gruntów rolnych stanowiących podstawę prowadzonego gospodarstwa rolnego, pochodzą w głównej mierze z lat 60. i 70. ubiegłego wieku. Mimo bardzo liberalnej regulacji prawnej w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi, obowiązującej od 1 października 1990 r. do 15 lipca 2003 r., struktura obszarowa gospodarstw rolnych w naszym kraju powoli się zmienia w kierunku ich powiększania bądź tworzenia nowych o większym areale<sup>10</sup>. Wyjątek stanowią tu m.in. sytuacje, gdy osoba fizyczna prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą na własny rachunek uznaje za korzystniejsze ubezpieczenie społeczne w KRUS-ie niż w ZUS-ie i nabywa nieruchomość rolną o niewielkiej powierzchni, by sprostać wymaganiom art. 5a ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników z 1990 r. Zmniejszyła się liczba gospodarstw rolnych<sup>11</sup>.

Struktura agrarna jest zjawiskiem dynamicznym, charakteryzującym się zmiennością relacji różnych czynników produkcji, wśród których jest również ziemia<sup>12</sup>. Ustawodawca, określając zasady obrotu w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, skoncentrował swoją uwagę na jednym tylko czynniku spośród tych, które swoim zakresem obejmuje struktura agrarna<sup>13</sup>, mianowicie na strukturze obszarowej. Pod pojęciem struktury obszarowej należy rozumieć system własności oraz obrotu nieruchomo-

---

<sup>10</sup> Zwiększyła się z 8,3 ha do 8,44 ha (czyli o 1,8%) przeciętna wielkość gospodarstwa rolnego; z 70% do 72% wzrosła liczba gospodarstw rolnych o powierzchni do 5 ha; z 2,8% do 4,1% wzrosła liczba gospodarstw rolnych o powierzchni powyżej 29 ha.

<sup>11</sup> W latach 1996-2002 liczba gospodarstw rolnych o powierzchni powyżej 1 hektara zmniejszyła się z 2 mln 47 tys. do 1 mln 956 tys., a więc o 4,4%. W okresie tym ubywało rocznie w Polsce 15 tysięcy gospodarstw rolnych.

<sup>12</sup> Zob. K. S t e f a Ń s k a, *Darowizna gospodarstwa rolnego na rzecz małoletniego*, [w:] *Obrót nieruchomościami w praktyce notarialnej*, Kraków 1997, s. 215.

<sup>13</sup> Struktura agrarna według doktryny europejskiej, to zespół czynników, które mają wpływ na produkcję rolną, poziom dochodu producentów rolnych oraz na wydajność ich pracy; zob. A. L i c h o r o w i c z, *Harmonizowanie polskiego ustawodawstwa strukturalnego w rolnictwie z ustawodawstwem Unii Europejskiej (na przykładzie prawnego pojęcia gospodarstwa rolnego)*, PiP 1996, z. 4-5, s. 131.

ściami rolnymi<sup>14</sup>. W literaturze przedmiotu słusznie podkreśla się, że ustawodawca „w zdecydowany sposób ogranicza się (...) do jednostronnej zmiany struktury oraz podmiotowości prawnej rolników jako właścicieli nieruchomości oraz gospodarstw rolnych, głównie w zakresie obrotu tymi gruntami rolnymi”<sup>15</sup>. Ingerencję w sferę obrotu umownego nieruchomości rolnymi należałoby raczej ograniczyć do stosowania instrumentów o charakterze przede wszystkim prawnofinansowym<sup>16</sup>. Trzeba również zwrócić uwagę na instrumenty o charakterze prawnoekonomicznym i gospodarczym, takie jak np. dostępność i zasady uzyskiwania kredytów, wysokość podatków i opłat różnego rodzaju (np. opłata wymierzana na podstawie art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>17</sup>) lub takie, jak reguły, które kształtują uiszczanie składek na ubezpieczenie społeczne<sup>18</sup>. Istotny jest rozwój infrastruktury technicznej i socjalnej, a także odpowiedniego systemu oświaty<sup>19</sup> oraz pobudzenie sfery obsługi rolnictwa (usługi). Słabo rozwinięta infrastruktura techniczna stanowi jedną z najpoważniejszych barier rozwoju wsi, obniża nie tylko standard życia i gospodarowania, lecz decyduje także o słabej atrakcyjności obszarów wiejskich dla inwestorów.

Problemu restrukturyzacji i modernizacji gospodarstw rolnych nie rozwiązują<sup>20</sup> zastosowane instrumenty, przede wszystkim w postaci działalności kredytowej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, działań interwencyjnych na rynku produktów rolnych, prowadzonych przez Agencję Rynku Rolnego, gospodarowania nieruchomościami zgromadzonymi w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa, dotowania

<sup>14</sup> Zob. A. Lichorowicz, *op. cit.*, s. 131.

<sup>15</sup> Tak: B. Jeżyńska, A. Oleszko, *Przemiany strukturalne własności rolniczej w prawie polskim*, [w:] *Prawo rolne. Problemy teorii i praktyki*, praca zbiorowa pod red. R. Budzinowskiego i A. Zielińskiego, Poznań-Kluczbork 2002, s. 124.

<sup>16</sup> Zob. M. Stańko, *Ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi i leśnymi*, [w:] *Prawo rolne...*, s. 183; zob. również K. Stefańska, *Określenie sytuacji prawnej nabywcy gospodarstwa rolnego*, [w:] *Prawo rolne...*, s. 231-234.

<sup>17</sup> Dz.U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.

<sup>18</sup> Tu za przykład oddziaływania przepisów ubezpieczeniowych wystarczy odwołanie się do szerokiego stosowania art. 5a ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników.

<sup>19</sup> Sektorowy Program Operacyjny..., s. 39-40.

<sup>20</sup> W latach 1996-2002 zmniejszyła się ogólna powierzchnia użytków rolnych z 17,9 mln ha do 16,9 mln ha; zwiększyła się zaś liczba odłogów z 1,5 mln ha do 2,3 mln ha.

niektórych rodzajów produkcji rolnej, określenia ulg i zwolnień w podatku rolnym czy też specyficznej zasady opłacania składek z racji podlegania rolnictwu ubezpieczeniu społecznemu (ich wysokość jest niezależna od wielkości powierzchni gruntów rolnych, które są podstawowym składnikiem gospodarstwa rolnego, płacone są w systemie kwartalnym), czy wreszcie tzw. bonów paliwowych. Powierzchnia użytków rolnych jest oczywiście czynnikiem w istotnym stopniu różnicującym sytuację techniczno-ekonomiczną gospodarstw rolnych, lecz poprawa struktury obszarowej gospodarstw nie powinna ograniczać się do jednego tylko czynnika – ziemi, ale wymaga wyposażenia jej w inne elementy o charakterze produkcyjnym i w pracę<sup>21</sup>. Warunki naturalne już od wielu lat w stosunkowo małym stopniu wpływają na zmiany liczebności gospodarstw rolnych oraz na obrót ziemią<sup>22</sup>. Wielkość „majątku produkcyjnego” w większym stopniu różnicuje gospodarstwa niż czynnik, jakim jest ziemia<sup>23</sup>. Wzrost powierzchni gospodarstwa rolnego jest związany z ewolucją jego struktury wewnętrznej – wyposażenia technicznego<sup>24</sup> (przede wszystkim wyposażenia w maszyny rolnicze, narzędzia, środki transportu)<sup>25</sup>. Tempo koncentracji „majątku produkcyjnego” na gospodarstwo jest wyraźnie wyższe niż tempo koncentracji jego obszaru<sup>26</sup>. Walory przyrodnicze obszarów

---

Średnia wielkość gospodarstwa w Polsce wykazuje znaczne zróżnicowanie regionalne. Największe rozdrobnienie indywidualnych gospodarstw rolnych występuje w województwach południowych, w których średnia powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwach wynosi w małopolskim 3,2 ha i podkarpackim 3,3 ha. Największą średnią powierzchnią charakteryzują się gospodarstwa w województwach północnych, gdzie 1 indywidualne gospodarstwo rolne użytkuje powyżej: w warmińsko-mazurskim – 17,4 ha, zachodniopomorskim – 13,9 ha i pomorskim – 12,9 ha. Przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nie uwzględniają regionalnego zróżnicowania powierzchni gospodarstw rolnych, pozostawiając rozwiązanie problemu pożądanej wielkości gruntów w gospodarstwie rolnym ANR.

<sup>21</sup> Zob. T. H u n e k, *op. cit.*, s. 44-45.

<sup>22</sup> Zob. J. S t. Z e g a r, *Regionalizacja polityki rolnej (istota i propozycje rozwiązań)*, Zagadnienia Ekonomiki Rolnej 1989, nr 2, s. 8.

<sup>23</sup> Zob. A. W i a t r a k, *Zmiany produktywności ziemi w rolnictwie polskim*, Zagadnienia Ekonomiki Rolnej 1989, nr 2, s. 34 oraz T. H u n e k, *op. cit.*, s. 46.

<sup>24</sup> Sektorowy Program Operacyjny..., s. 38-40.

<sup>25</sup> Zob. S t. K o w a l c z y k, *Kapitał a struktura obszarowa gospodarstw*, Zagadnienia Ekonomiki Rolnej 1991, nr 2, s. 19.

<sup>26</sup> Zob. T. H u n e k, *op. cit.*, s. 46.

wiejskich w połączeniu z dużymi zasobami siły roboczej tworzą warunki do rozwoju pracochłonnych kierunków produkcji rolnej. Od początku wprowadzania reform rolnictwo przejmuje nadwyżki siły roboczej powstające w gospodarce, co w połączeniu z rozdrobnioną strukturą obszarową gospodarstw stanowi o przeludnieniu agrarnym i narastaniu ukrytego bezrobocia<sup>27</sup>. Nadmiar siły roboczej zaangażowanej w produkcji rolnej jest jednym z podstawowych ograniczeń rozwojowych sektora rolnego w Polsce. Zjawisko to cechuje regionalne zróżnicowanie, z dużym nasileniem w regionach południowej i południowo-wschodniej Polski. Nadmierne zatrudnienie opóźnia tempo rozwoju struktury agrarnej, poprawę efektywności gospodarowania, postęp technologiczny, co z kolei przekłada się na niskie dochody rolnicze i niepełne wykorzystanie potencjału konkurencyjnego. Sytuację tę zaostrzają pogarszające się stopniowo relacje cenowe.

Z przeprowadzonych analiz symulacji różnych scenariuszy kosztów polityki rolnej wynika, że przede wszystkim „zmiana wielkości zasobów siły roboczej w rolnictwie wydaje się być najbardziej aktywnym, a zarazem ekonomicznie najbardziej efektywnym strukturotwórczym czynnikiem rekonstrukcji i modernizacji rolnictwa polskiego”<sup>28</sup>. Oczywiście, banalne jest już stwierdzenie, że szanse na szybką i istotną redukcję zatrudnienia w rolnictwie są przede wszystkim związane z perspektywami ogólnogospodarczego rozwoju kraju<sup>29</sup>.

Konieczne byłoby zwrócenie uwagi na znaczenie tzw. prac urządzeniowo-rolnych. Obowiązująca ustawa o scalaniu i wymianie gruntów<sup>30</sup> nie przyczyniła się w znaczącym stopniu do zmiany niekorzystnego rozdrobnienia gruntów gospodarstw rolnych. Większość indywidualnych gospodarstw posiada grunty w tzw. szachownicy, z czego 20% w 6 i więcej działkach. Odległość działek od siedziby gospodarstwa wynosi

---

<sup>27</sup> Sektorowy Program Operacyjny..., s. 39-40.

<sup>28</sup> Tak T. H u n e k, *op. cit.*, s. 53; zob. również A. S i k o r s k a, *Rynek pracy na wsi (w świetle badań sondażowych IERiGŻ 1994 r.)*, IERiGŻ – Komunikaty, raporty, ekspertyzy, Warszawa 1995, s. 5.

<sup>29</sup> Zob. Sektorowy Program Operacyjny..., s. 26.

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów, tekst jedn.: Dz.U. z 2003 r. Nr 178, poz. 1749.

w niektórych przypadkach nawet powyżej 10 km (w 3,9% gospodarstw). Wydaje się, że przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (nawet wtedy, gdy ANR wykona ustawowe prawo pierwokupu bądź wykupu, a następnie sprzeda nieruchomości w ten sposób nabyte) oraz przepisy zmienionej ustawy o scalaniu i wymianie gruntów (zob. art. 11 u.k.u.r.) nie spowodują znacząco korzystnych zmian w tym zakresie. Konieczne są zmiany o charakterze systemowym w całej gospodarce kraju.

## 2. Podstawowe kategorie ograniczeń w nabywaniu praw do nieruchomości rolnych

Ograniczenia w nabywaniu własności nieruchomości rolnych można podzielić na trzy podstawowe kategorie, biorąc pod uwagę ograniczenia związane:

- 1) ze sposobem nabycia,
- 2) z osobą nabywcy,
- 3) z powierzchnią nieruchomości.

**Ad 1.** Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego obejmuje swoim zakresem tylko obrót nieruchomościami rolnymi w węższym znaczeniu. Oznacza to, że przepisy ustawy dotyczą zmian w prawie własności, i to zmian dokonywanych w drodze czynności prawnych. Jej zakresem objęte są wszystkie rodzaje czynności prawnych skutkujące przeniesieniem prawa własności nieruchomości rolnych. Należy tu zaznaczyć, że do obrotu nieruchomościami w wąskim ujęciu zalicza się takie czynności prawne, które są następstwem dziedziczenia, czyli np. umowę o dział spadku<sup>31</sup>. Obrót w takim znaczeniu nie obejmuje więc tych zmian we władaniu gruntami, które nie prowadzą do zmian w prawie własności nieruchomości rolnych, a to oznacza, że nie obejmuje m.in. obrotu dzierżawnego. Nie należy jednak zapominać o tych regulacjach prawnych, odnoszących się do obrotu nieruchomościami ujmowanego w szerszym sensie, które nakazują stosowanie przepisów o przenoszeniu prawa własności nieruchomości do ustanawiania bądź przenoszenia innych praw w zakresie obrotu *sensu largo* (zob. art. 245 § 1 k.c. oraz art. 234 i 237 k.c.).

---

<sup>31</sup> A. Stelmachowski, [w:] A. Stelmachowski, B. Zdziennicki, *Prawo rolne*, Warszawa 1987, s. 205.



Nabywanie nieruchomości rolnej w drodze dziedziczenia regulują przepisy księgi czwartej kodeksu cywilnego. Przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego do tego sposobu nabycia nie mają zastosowania. Obrót nieruchomościami rolnymi w wąskim rozumieniu nie obejmuje dziedziczenia takich nieruchomości, a to dlatego, że zmiana osoby właściciela następuje tu z mocy prawa, bez potrzeby podejmowania jakiejkolwiek czynności prawnej<sup>32</sup>. Przepisów ustawy, dotyczących przeniesienia własności nieruchomości rolnej, nie stosuje się także do nabycia nieruchomości rolnej (jej części bądź udziału w takiej nieruchomości) w wyniku postępowania egzekucyjnego.

W myśl art. 7 ust. 6 u.k.u.r., przy zawieraniu umowy, w wyniku której następuje przeniesienie własności nieruchomości rolnej, nabywca jest obowiązany do przedłożenia dowodów, o których mowa w art. 7 ust. 1-5 u.k.u.r., albo złożenia oświadczenia, że nie spełnia warunków określonych w art. 5 i 6 u.k.u.r. W oświadczeniu tym należy podać łączną powierzchnię i miejsce położenia nieruchomości rolnych, których nabywca jest właścicielem lub dzierżawcą.

Dowody, o których mowa w art. 7 ust. 1-5 u.k.u.r., oraz oświadczenie, o którym mowa w art. 7 ust. 6 u.k.u.r., stanowią załączniki do umowy, w wyniku której następuje przeniesienie własności nieruchomości rolnej.

Zgodnie z art. 155 § 1 k.c., umowa sprzedaży, zamiany, darowizny lub inna umowa zobowiązująca do przeniesienia własności rzeczy co do tożsamości oznaczonej, przenosi własność na nabywcę, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej albo że strony postanowiły inaczej.

Z przepisu art. 7 ust. 6 u.k.u.r. wynika więc, że szczególne warunki o charakterze podmiotowym, których spełnienia wymaga ustawodawca od nabywcy nieruchomości rolnej, odnoszą się do każdego rodzaju nabycia w drodze umowy prawa własności takiej nieruchomości: sprzedaży, zamiany, darowizny, działu spadku, zniesienia współwłasności, jak również zbycia spadku przed stwierdzeniem nabycia spadku przez sąd oraz zbycia udziału spadkowego lub udziału we współwłasności. Przesłanki

---

<sup>32</sup> A. Stelmachowski, *op. cit.*, s. 204; A. Oleszko, *Obrót nieruchomościami rolnymi na podstawie kodeksu cywilnego (obrot powszechny)*, [w:] *Prawo rolne*, pod. red. A. Stelmachowskiego, Warszawa 2003, s. 100.

z art. 6 u.k.u.r. należy spełnić w razie zawarcia umowy sprzedaży pomiędzy właścicielem nieruchomości rolnej a osobą, która wykonuje uprawnienia płynące z prawa pierwokupu. Sądzić należy, że warunki z art. 6 u.k.u.r. musi spełniać każdy nabywca przy nabyciu nieruchomości rolnej w drodze umowy na współwłasność oraz każdy nabywca udziału w takiej nieruchomości.

Nie jest dopuszczalne zbycie spadku albo udziału w spadku przed przyjęciem spadku (zob. art. 1051 k.c.). Spadkobierca może dokonać zbycia dopiero po przyjęciu spadku. Spadkobierca może skorzystać z tego uprawnienia aż do chwili działu spadku. Według (nowego) przepisu art. 1070<sup>1</sup> k.c., w razie sprzedaży udziału w spadku obejmującym gospodarstwo rolne stosuje się odpowiednio art. 166 k.c. oraz art. 3 u.k.u.r. Rodzi się w tym miejscu pytanie, czy przepis art. 1070<sup>1</sup> k.c. ma zastosowanie do udziału w spadku, który został otwarty przed 16 lipca 2003 r., czy tylko do udziału w spadku otwartym po 15 lipca 2003 r.? Wydaje się, że ustawodawca narzucił obowiązek respektowania tego przepisu w obu wypadkach. Należy tu odpowiednio zastosować regułę wyznaczoną przez przepis art. LIII ustawy – Przepisy wprowadzające kodeks cywilny<sup>33</sup>. Oznacza to, że przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w odniesieniu do umownego działu spadku stosuje się także do działu spadków otwartych przed dniem wejścia ustawy w życie, chyba że umowa o dział została zawarta przed tym dniem albo że postępowanie przed sądem w pierwszej instancji zostało już przed tym dniem zakończone.

Kodeks cywilny w art. 231 przewiduje szczególnie tryb przeniesienia własności. Roszczenia przewidziane w tym przepisie przysługują jedynie w pewnych, ustalonych przez ustawodawcę przypadkach<sup>34</sup>. Realizacja tych roszczeń nie następuje w drodze sprzedaży. Powstaje pytanie, czy

---

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r., Dz.U. Nr 16, poz. 94 z późn. zm.

<sup>34</sup> Realizacja roszczeń z art. 231 k.c. pozwala zrealizować taki sam cel – przeniesienie prawa własności nieruchomości zabudowanej, jednak przesłanki określone w § 1 i w § 2 tego artykułu są nieco odmienne; bliżej na ten temat zob. S. W ó j c i k, *Realizacja roszczeń z art. 231 Kodeksu cywilnego w drodze umowy*, [w:] *Obrót nieruchomościami w praktyce notarialnej*, Kraków 1997, s. 269 i nast.; A. O l e s z k o, *Kognicja sądu wieczystoksięgowego w postępowaniu o wpis prawa na podstawie umowy przeniesienia własności nieruchomości zawartej w trybie art. 231 kodeksu cywilnego (cz. I)*, Rejent z 2002, nr 2-3, s. 21-25 oraz część II, Rejent 2002, nr 4, s. 28 i nast.

w przypadku przeniesienia w drodze umowy prawa własności nieruchomości rolnej (bądź jej części albo udziału we współwłasności takiej nieruchomości) w trybie przepisu art. 231 k.c. konieczne jest zachowanie wymagań stawianych przez przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Brzmienie przywołanego przepisu musi skłaniać do wniosku, że z chwilą wzniesienia budynku (lub urządzenia), w warunkach w tym przepisie określonych, pomiędzy właścicielem a budującym powstaje stosunek zobowiązaniowy<sup>35</sup>. Na ogół przyjmuje się przy tym, że przybiera on postać tzw. zobowiązania realnego, a więc zobowiązania, w którego ramach podmioty stosunku obligacyjnego znajdują się w sytuacji związanej z rzeczą, której zobowiązanie dotyczy. Roszczenia wynikające z tego przepisu są roszczeniami o zawarcie umowy przenoszącej prawo własności – umowy o charakterze rzeczowym<sup>36</sup>. Przepis art. 231 § 1 k.c. obejmuje ochronę stanu pozaprawnego, wynikającego tylko z faktu posiadania, stąd dodatkowe warunki, jakie musi spełniać posiadacz domagający się tej ochrony. Przepis art. 231 § 2 k.c. realizuje natomiast ochronę podstawowego prawa podmiotowego, jakim jest prawo własności. W wypadku zabudowy cudzego gruntu własności zostało naruszone przez tego, kto wznosił budowlę i dlatego roszczenie z art. 231 § 2 k.c. może być skierowane przeciwko każdemu, kto wznosi budynek (lub urządzenie) na cudzej działce, bez względu na okoliczności, w jakich to nastąpiło, i bez względu na charakter posiadania osoby wznoszącej budowlę. Kategoryczna treść art. 231 § 1 i 2 k.c., w którym wyraźnie zaakcentowano konieczne przesłanki dla ochrony posiadacza i właściciela z wyraźnym wskazaniem różnic w ochronie prawnej każdego z nich, wskazuje na zamierzone działanie ustawodawcy<sup>37</sup>. Wydaje się więc, że w tej sytuacji wystarczy spełnienie przesłanek wymienionych w przepisie

---

<sup>35</sup> Zob. w szczególności A. Kubas, *Budowa na cudzym gruncie*, Warszawa 1972, s. 118; E. Skowrońska-Bocian, [w:] *Kodeks cywilny*, t. I, *Komentarz*, pod red. K. Pietrzykowskiego, Warszawa 2002, s. 495.

<sup>36</sup> Zob. E. Drozd, *Przeniesienie własności nieruchomości*, Warszawa 1974, s. 115-116; S. Rudnicki, *Umowa o przeniesienie własności działki zajętej pod budowę (art. 231 k.c.)*, [w:] *Prawo obrotu nieruchomościami*, pod red. S. Rudnickiego, Warszawa 1996, s. 436-437.

<sup>37</sup> Zob. uzasadnienie wyroku sądu apelacyjnego z dnia 18 marca 1994 r. I ACr 101/94, OSA 1994, nr 11-12, poz. 60.

art. 231 k.c. Brak jest w tym przypadku ustawowego zakazu przenoszenia prawa własności na osoby, które nie spełniają warunków ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Sądzić należy, że przepisy ustawy nie stoją na przeszkodzie realizacji roszczeń z art. 231 k.c., ze względu na ich bezwzględny charakter. Okoliczność, że nabywca nieruchomości rolnej nie spełnia wymagań stawianych przez ustawę nie przekreśla realizacji roszczeń wypływających z powołanego przepisu art. 231 k.c., a to dlatego, że roszczenia te mają być samoistny<sup>38</sup>, oparty na zupełnie innych przesłankach niż nabycie nieruchomości rolnej zgodnie z u.k.u.r.

Nie można też wyprowadzić wniosku, że ANR przysługuje prawo pierwokupu bądź prawo wykupu w razie realizacji roszczeń określonych w przepisie art. 231 k.c. Przepisy ustawy zastrzegają dla ANR prawo pierwokupu bądź wykupu tylko w wypadku nabycia nieruchomości w następstwie czynności prawnej (prawo pierwokupu w przypadku sprzedaży, wykupu, np. w przypadku darowizny, zamiany), nie obejmują natomiast sytuacji, gdy przeniesienie własności nieruchomości rolnej następuje wskutek wykonania obowiązku ustawowego z art. 231 k.c., chociaż może być on realizowany również w drodze umowy, ale o skutkach tylko rzeczowych. Celem regulacji zawartej w art. 231 k.c. „jest utrzymanie w stanie nienaruszonym budowli o znacznej wartości (...) oraz doprowadzenie do takiego stanu, w którym budowla oraz zajęta pod nią działka gruntowa stałyby się własnością inwestora, przy jednoczesnym zapewnieniu ochrony słusznym interesom właściciela zbudowanej działki.”<sup>39</sup>

W judykaturze trafnie podkreślono, że „sam fakt zabudowy całości lub części gruntu przez posiadacza samoistnego na terenach, w stosunku do których państwu przysługiwałoby prawo pierwokupu, nie ma wpływu na ocenę dobrej wiary posiadacza. Dobra lub zła wiara powinna być oceniana w ramach stosunku pomiędzy właścicielem a posiadaczem samoistnym”<sup>40</sup>. W uzasadnieniu tego stanowiska podkreślono, że reali-

---

<sup>38</sup> W doktrynie podkreśla się, że art. 231 § 2 k.c. zawiera samodzielną i pełną normę prawną regulującą przesłanki roszczenia zgłaszanego przez właściciela; nie mają znaczenia natomiast jakiegokolwiek przesłanki podmiotowe po stronie inwestora, E. G n i e w e k, *Kodeks cywilny*. Księga druga. *Własność i inne prawa rzeczowe. Komentarz*, Kraków 2001, s. 562.

<sup>39</sup> S. W ó j c i k, *op. cit.*, s. 272.

<sup>40</sup> SN w uchwale z dnia 23 października 1974 r. III CZP 65/74, OSNC 1975, nr 12, poz. 164.

zacja roszczeń z art. 231 k.c. nie może być uzależniona od dodatkowej oceny, czy posiadacz nie zmierzał do pominięcia prawa pierwokupu, czy wykupu<sup>41</sup>. Nieskuteczny powinien być zarzut, że posiadacz miał świadomość naruszenia uprawnień innych osób poza właścicielem. Dobra wiara jest pojęciem należącym do kategorii prawa cywilnego i przy jej ocenie bierze się pod uwagę tylko stany faktyczne między ściśle określonymi podmiotami, których roszczenia i odpowiadające im obowiązki mają ze swej natury charakter cywilnoprawny.

W sytuacji odnoszącej się do realizacji uprawnień określonych w art. 231 § 1 k.c. dobrą wiarę ocenia się tylko w ramach stosunku między właścicielem i posiadaczem, a zatem między podmiotami ściśle określonymi w tym przepisie. Ochrona interesów Skarbu Państwa nie może być realizowana w drodze odmowy stosowania przepisu art. 231 k.c., w warunkach gdy są spełnione wszystkie jego przesłanki.

Sądzić należy, że przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego również nie będą miały zastosowania w przypadku realizacji roszczenia określonego w przepisie art. 151 k.c. W piśmiennictwie podkreśla się, że użyte przez ustawodawcę w przepisie art. 151 k.c. wyrażenie „przekroczono granice sąsiedniego gruntu” należy rozumieć w ten sposób, że wznoszenie budynku lub innego urządzenia odbywa się na nieruchomości wyjściowej, ale zajęto pod budowę również niewielki fragment nieruchomości sąsiedniej<sup>42</sup>. W zależności od stopnia winy budującego (umyślność), zapobiegliwości właściciela gruntu sąsiedniego (sprzeciwienie się przekroczeniu granicy bez nieuzasadnionej zwłoki) lub porównania grożącej mu szkody z wartością wznoszonego budynku albo urządzenia, dyspozycja art. 151 k.c. bądź dopuszcza roszczenie o przywrócenie stanu poprzedniego, bądź przewiduje tylko roszczenie – wedle wyboru – o wykupienie zajętej części nieruchomości i części, która wskutek budowy straciła znaczenie gospodarcze dla dotychczasowego właściciela, bądź o wynagrodzenie za ustanowienie służebności budynkowej<sup>43</sup>. Ustawo-

---

<sup>41</sup> Zob. uzasadnienie uchwały z dnia 23 października 1974 r. III CZP 65/74, OSNC 1975, nr 12, poz. 164.

<sup>42</sup> B. K u c z e k, *Glosa do uchwały SN z dnia 29 grudnia 1987 r. III CZP 79/87*, OSP 1991, nr 3, poz. 71.

<sup>43</sup> B. K u c z e k, *op. cit.*

dawca stara się chronić w ten sposób, w okolicznościach usprawiedliwionych ze względów społeczno-gospodarczych, przydatne, kosztowne inwestycje<sup>44</sup>. Okoliczność, że nabywca nieruchomości rolnej nie spełnia wymagań stawianych przez ustawę nie przekreśla realizacji roszczeń wpływających z powołanego przepisu art. 151 k.c., dlatego że roszczenia te mają być samoistny, oparty na zupełnie innych przesłankach niż nabycie nieruchomości rolnej zgodnie z u.k.u.r. Ze względu na cel regulacji omawianego tu przepisu art. 151 k.c. ANR nie będzie przysługiwało ani prawo pierwokupu, ani prawo wykupu.

**Ad 2.** Własność nieruchomości rolnej bez zmiany jej dotychczasowego (rolniczego) przeznaczenia może być przeniesiona pod warunkiem, że dopełnione zostaną pewne warunki o charakterze podmiotowym. Można je zaliczyć do kategorii podmiotowych ograniczeń w obrocie nieruchomościami.

W myśl art. 3 ust. 4 u.k.u.r., w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnej przez osobę fizyczną lub osobę prawną (w tym jednostkę samorządu terytorialnego, przede wszystkim gminę<sup>45</sup>) inną niż ANR, jeżeli prawo pierwokupu nie przysługuje z mocy ustawy dzierżawcy albo dzierżawca ze swego ustawowego prawa pierwokupu nie korzysta, to prawo pierwokupu przysługuje z mocy ustawy ANR, działającej na rzecz Skarbu Państwa<sup>46</sup>. Prawo pierwokupu, o którym tu mowa, m.in. nie przysługuje, jeżeli:

---

<sup>44</sup> Zob. E. Gniewek, *op. cit.*, s. 142.

<sup>45</sup> Gmina jest także właścicielem nieruchomości rolnych np. dlatego, że ustawodawca wskazał ją jako właściciela nieruchomości zgromadzonych w PFZ po 30 czerwca 2000 r., a nie przejętych przed tym dniem do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa; gmina, zgodnie z (nowo brzmiącymi od 25 września 2003 r.) art. 179 § 1 k.c. oraz art. 935 § 3 k.c. stanie się właścicielem nieruchomości (w tym nieruchomości rolnych) określonych w tych przepisach.

<sup>46</sup> Sprawozdanie Sekretarza Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Wojciecha Olejniczaka, podczas debaty sejmowej w dniu 10.04.2003 r. Od uznania ANR, które jest zupełnie swobodne, a nawet może być oparte tylko na podejrzeniach, „że coś jest nie w porządku” zależy, czy zainteresowany zakupem gruntu rolnego stanie się jego właścicielem, czy też nie. Takie podejście gremiów tworzących prawo nie wymaga komentarza.

a) w wyniku nabycia nieruchomości rolnej następuje powiększenie gospodarstwa rodzinnego, jednak do powierzchni nie większej niż określona w art. 5 ust. 1 pkt 2,

b) nabywana nieruchomość rolna położona jest w gminie, w której ma miejsce zamieszkania nabywca, lub w gminie sąsiedniej.

Jeżeli zaś, zgodnie z art. 4 ust. 1 u.k.u.r., przeniesienie własności nieruchomości rolnej następuje w wyniku zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży, ANR, działająca na rzecz Skarbu Państwa, może złożyć oświadczenie o nabyciu tej nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej (w doktrynie określono to uprawnienie mianem tzw. prawa wykupu). Uprawnienie, o którym mowa, nie przysługuje m.in. wówczas, jeżeli w wyniku przeniesienia własności nieruchomości rolnej następuje powiększenie gospodarstwa rodzinnego, jednak do powierzchni nie większej niż określona w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.k.u.r., (czyli nie większej niż 300 ha użytków rolnych).