

*Dawid Jurek*

Uniwersytet Warszawski, Polska

e-mail: [djurek3@student.uw.edu.pl](mailto:djurek3@student.uw.edu.pl)

ORCID: 0000-0002-7671-1904

## **OBOWIĄZKI NABYWCY NIERUCHOMOŚCI ROLNEJ WYNIKAJĄCE Z USTAWY O KSZTAŁTOWANIU USTROJU ROLNEGO**

### **OBLIGATIONS OF THE PURCHASER OF AGRICULTURAL REAL PROPERTY UNDER THE ACT ON THE ORGANIZATION OF AGRARIAN SYSTEM**

#### **Abstract**

The Act on the organization of agrarian system of 11 April 2003 introduced a special scheme for the purchase of agricultural land. The legislator's initiative was designed to ensure that agricultural land would be extensively used for agriculture. The law has been amended several times since its entry into force. The most important changes were made in 2016, when the obligation of 10-year management and the prohibition on the sale and acquisition of agricultural property were introduced. Another amendment of 2019 shortened the above period to five years. The aim of this Act, containing some controversial provisions, is to lay down the basis of the agrarian system in Poland. In practice, it sets out a number of stringent requirements that the purchaser of agricultural property must comply with. As a result, trade in agricultural land is severely restricted.

## KEYWORDS

agricultural real property, purchaser of agricultural real property, purchase of agricultural real property, obligations of purchasers of agricultural real property, restrictions on the acquisition of agricultural land

## SŁOWA KLUCZOWE

nieruchomość rolna, nabywca nieruchomości rolnej, nabycie nieruchomości rolnej, obowiązki nabywcy nieruchomości rolnej, ograniczenia nabywania nieruchomości rolnych

## WPROWADZENIE I RYS HISTORYCZNY

Nieruchomości rolne są dobrem szczególnego rodzaju, ponieważ są niezaścignalnym oraz niepomnażalnym środkiem umożliwiającym produkcję rolną<sup>1</sup>. Mamy więc w tym przypadku do czynienia z dobrem, które pozwala rolnikom osiągać zyski z wyprodukowanych płodów rolnych, oczywiście w zależności od sektora produkcji, np. zwierzęcego, roślinnego, sadowniczego, ogrodniczego i rybnego. Ponadto, biorąc pod uwagę potencjał polskiego rolnictwa, mamy możliwość zaspokajania potrzeb żywnościowych nie tylko na naszym rodzimym rynku, lecz także na rynku europejskim; nierzadko eksport wykracza poza obszar Unii Europejskiej, czyli do państw trzecich.

Praktycznie każde państwo zdaje sobie sprawę z wartości nieruchomości rolnych oraz ich niebagatelного znaczenia dla całej gospodarki, dlatego też wprowadzają one akty prawne mające na celu ich zabezpieczenie, tak aby utrzymać dotychczasową ilość gruntów, która jest lub mogłaby być wykorzystywana do produkcji rolnej. Jednym ze szczególnych zagrożeń dla utrzymania dotychczasowej ilości gruntów rolnych są procesy inwestycyjne. Jak wskazują przedstawiciele doktryny, nieruchomości rolne bardzo często są wykorzystywane na cele inwestycyjne i stanowią środek lokacji kapitału<sup>2</sup>, jednak mogą być też wykorzystywane wyłącznie w celu uzyskania ubezpieczenia. Powyższe praktyki mają poważne skutki, jeśli chodzi o rynek obrotu nieruchomościami oraz ogólną

<sup>1</sup> K. Marciniuk, *Sytuacja prawna nabywcy nieruchomości rolnej*, „Studia Iuridica” 2021, t. LXXXVII, s. 302.

<sup>2</sup> P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Mechanizmy prawne ochrony rolnego charakteru nieruchomości w świetle rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w UE: jak ułatwić rolnikom dostęp do gruntów?*, „Studia Iuridica” 2018, t. LXXVIII, s. 104.

kondycję rolników prowadzących własne gospodarstwa. Można tutaj wymienić przede wszystkim wzrost cen nieruchomości, a rolnicy, którzy chcieliby powiększyć areal oraz zmodernizować swoje gospodarstwa, wprowadzając nowe rozwiązania techniczne czy wzbogacając park maszynowy, stoją przed dylematem, w co konkretnie mają zainwestować, zwłaszcza gdy wcześniej mogli zrealizować obydwa cele jednocześnie. Generalnie jest to dosyć jaskrawy przykład obrotu nieruchomościami, a jego celem miało być zobrazowanie funkcjonowania w praktyce tego zjawiska.

Polskie ustawodawstwo, chcąc wyeliminować niekorzystne zjawiska związane z dotychczasową praktyką obrotu nieruchomościami rolnymi, przyjęło ustawę z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>3</sup>, która w związku ze swą nazwą powinna obejmować w sposób kompleksowy problematykę dotyczącą podstawowych założeń rolnictwa. Na pierwszy rzut oka można odnieść takie wrażenie, ponieważ ustawodawca w ramach kolejnej nowelizacji wprowadził preambułę, która odnosiła się do takich kwestii, jak właściwe zagospodarowanie ziemi rolnej, zabezpieczenie bezpieczeństwa żywnościowego obywateli czy wsparcie zrównoważonego rolnictwa w zgodzie z wymogami ochrony środowiska. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi Krzysztof Jurgiel w swojej wypowiedzi na temat wprowadzenia preambuły zaznaczył, że: „Preambuła ma służyć wszystkim Polakom, którzy czytają ustawę; chcemy tutaj zwrócić uwagę na to, jakim ważnym problemem jest sprawa ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych”<sup>4</sup>. W ślad za Jerzym Bielukiem, należy w pełni zaakceptować pogląd, że ww. ustawa ma nieadekwatny tytuł do faktycznego zakresu regulacji<sup>5</sup>. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego reguluje tylko wybiórczo niektóre elementy problematyki ustroju rolnego, zwłaszcza jeżeli odniesiemy się do treści preambuły i jej uzasadnienia. W dużej mierze skupia się ona praktycznie tylko na obrocie nieruchomościami rolnymi, m.in. wprowadzając maksymalną powierzchnię gruntów wynoszącą 300 ha, jaka może wejść w skład rodzinnego gospodarstwa rolnego, oraz wiele restrykcyjnych obowiązków, które będą wiązały się z nabyciem nieruchomości rolnej. Znaczący wpływ na sytuację nabywcy miała nowelizacja ustawy dokonana ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>6</sup>. Nowelizacja wprowadziła dwa kluczowe dla nabywcy obowiązki, mianowicie: nakaz prowadzenia gospodarstwa rolnego przez okres co najmniej 10 lat od dnia nabycia przez niego tej nieruchomości, a w przypadku osoby fizycznej nabywca ma obowiązek prowadzić to gospodarstwo osobiście (art. 2b ust. 1 u.k.u.r.), oraz zakaz jego zbywania i oddawania w posiadanie innym

<sup>3</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2569; dalej: u.k.u.r.

<sup>4</sup> Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi nr 23 z dnia 17 marca 2016 r., s. 43.

<sup>5</sup> J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 8.

<sup>6</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 507.

podmiotom (art. 2b ust. 2 u.k.u.r.). Zaledwie 3 lata później ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw<sup>7</sup> 10-letni obowiązek prowadzenia gospodarstwa został zliberalizowany, bo skrócony do 5 lat. Jeśli chodzi o kolejną zmianę art. 2b u.k.u.r., to dotyczyła ona także ust. 3, który dotyczył zgody odnośnie do oddania nieruchomości w posiadanie lub jej zbycia. Nie były to jednak jedyne zmiany. Tak w pewnym skrócie przedstawiały się losy jednej z kluczowych ustaw dotyczących polskiego rolnictwa. Jednak celem niniejszego artykułu będzie analiza obowiązków wynikających z art. 2b u.k.u.r. i ich praktyczne znaczenie wobec nabywcy.

### ART. 2B UST. 1

**„NABYWCA NIERUCHOMOŚCI ROLNEJ JEST OBOWIĄZANY PROWADZIĆ GOSPODARSTWO ROLNE, W SKŁAD KTÓREGO WESZŁA NABYTA NIERUCHOMOŚĆ ROLNA, PRZEZ OKRES CO NAJMNIEJ 5 LAT OD DNIA NABYCIA PRZEZ NIEGO TEJ NIERUCHOMOŚCI, A W PRZYPADKU OSOBY FIZYCZNEJ PROWADZIĆ TO GOSPODARSTWO OSOBIŚCIE”**

W pierwszej kolejności, aby móc poznać znaczenie omawianego ustępu, należy przejść do jego rozłożenia na czynniki pierwsze. Przede wszystkim należy zacząć od takich kwestii jak jego charakter, a także dokonać analizy zawartej w nim siatki pojęciowej. W pewnych przypadkach odpowiedzi udziela nam sama ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego, a do zdekodowania niektórych pojęć niezbędne będzie sięgnięcie do przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny<sup>8</sup> i innych ustaw dotyczących problematyki rolnictwa oraz do dorobku doktryny i orzecznictwa. Należy zacząć od ustalenia jego charakteru. Z niniejszego ustępu wynika wprost, że mamy do czynienia z normą bezwzględnie obowiązującą (*ius cogens*). Oznacza to, że nie może ona zostać zmieniona w drodze czynności prawnej, a wszelkie próby ominięcia jej skutkowałyby stwierdzeniem nieważności podejmowanej czynności prawnej. Do takiej konkluzji można dojść, analizując art. 9 u.k.u.r., który wprowadza sankcję nieważności w przypadku podejmowania takich prób. Jeżeli nabywca nieruchomości rolnej zaniecha prowadzenia gospodarstwa rolnego, aktualizuje się uprawnienie umożliwiające wytoższenie powództwa, które będzie przysługiwało każdemu, kto ma w tym interes prawny, oraz Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa (w przypadku braku podjęcia lub zaprzestania prowadzenia gospodarstwa rolnego, a w przypadku

<sup>7</sup> Dz.U. z 2019 r., poz. 1080.

<sup>8</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1360; dalej: k.c.

rolnika indywidualnego, osobistego prowadzenia przez niego gospodarstwa). W art. 9 ust. 3 pkt 1 lit. a zostało to dobitnie podkreślone.

Po zapoznaniu się z charakterystyką przepisu w dalszej kolejności należy przejść do omówienia pojęć użytych przez ustawodawcę, takich jak: nabywanie nieruchomości rolnej, nieruchomość rolna, gospodarstwo rolne oraz jego prowadzenie, a w przypadku rolnika indywidualnego – osobiste prowadzenie. Natomiast w dalszej części należy ustalić wzorzec prawidłowego postępowania nabywcy takiej nieruchomości. Pierwszym z omawianych pojęć będzie nabycie nieruchomości rolnej. W tym przypadku z pomocą przychodzi sama ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego, która w art. 2 zawiera słowniczek, w którym czytamy: „przez nabycie należy rozumieć przeniesienie własności nieruchomości rolnej lub nabycie nieruchomości rolnej w wyniku dokonania czynności prawnej lub orzeczenia sądu albo organu administracji publicznej, a także innego zdarzenia prawnego”. Najczęściej jednak w praktyce obrotu będziemy mieli do czynienia z umowami. Oczywiście najbardziej powszechną umową w obrocie nieruchomościami rolnymi jest umowa sprzedaży, lecz nie tylko, ponieważ w praktyce obrotu można wskazać takie umowy, jak: darowizna, dożywocie czy zamiana. Jest to tylko przykładowe wyliczenie poszczególnych umów i nie należy traktować go jako zupełnego. Do nabycia może dojść także w przypadku jednostronnej czynności prawnej. W tym przypadku na pierwszy plan powinna się nasunąć myśl odsyłająca do kolejnego uprawnienia, które jest uwypuklone w niniejszej ustawie. Mowa tu o możliwości skorzystania przez dzierżawcę z prawa pierwokupu. Jeżeli więc dzierżawca spełnia warunki określone w art. 3 u.k.u.r. (umowa dzierżawy została zawarta w formie pisemnej i ma datę pewną, dzierżawa była wykonywana co najmniej 3 lata, licząc od daty zawarcia oraz nabywana nieruchomość rolna wchodzi w skład gospodarstwa rodzinnego dzierżawcy), ma on w takim stanie faktycznym możliwość nabycia nieruchomości wchodzącej w skład jego gospodarstwa na warunkach uzgodnionych przez właściciela z potencjalnym nabywcą. W takim przypadku dzierżawca może doprowadzić do nabycia nieruchomości rolnej, jeżeli złoży stosowne oświadczenie woli. W przypadku nieskorzystania przez dzierżawcę z tego prawa, przechodzi ono bezpośrednio na Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa. Oprócz wyżej wymienionych przykładów należy wskazać: upływ czasu, śmierć osoby fizycznej, ustanie bytu osoby prawnej, uchwały, zapis zarówno zwykły, jak i windykacyjny, czy też znoszenie wspólności majątkowych. Powyższy katalog bardzo trafnie został określony przez Krzysztofa Maja jako posiadający „charakter totalny i jednocześnie wyczerpujący i zupełny”<sup>9</sup>. W tej kwestii nie sposób nie zgodzić się z poglądem tego autora. Kiedy dowiedzieliśmy się, co kryje się pod pojęciem nabycia, w drugiej kolejności nasuwa się pytanie, kto kryje się pod pojęciem nabywcy. Polski ustawodawca, wprowadzając zmiany,

<sup>9</sup> K. Maj, *Zmiany w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego obowiązujące od dnia 30 kwietnia 2016 r.*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, nr 2, s. 76.

dążył do tego, aby nieruchomości rolne były nabywane przede wszystkim przez osoby fizyczne. Będą one stanowiły zdecydowaną większość, ale nie sposób nie wspomnieć, że mogą to być także osoby prawne czy jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, ale wyposażone w zdolność prawną, czyli tzw. ułomne osoby prawne, co do których ustawa wprowadza wymóg prowadzenia gospodarstwa. Dążenia ustawodawcy do ograniczeń dotyczących nabywania nieruchomości rolnych przez tę grupę podmiotów nasuwają wśród autorów liczne wątpliwości w związku z ich zgodnością z ustawą zasadniczą. Wspomniany mechanizm dotyczący nabywania nieruchomości rolnych z pierwszeństwem osób fizycznych nawiązuje do konstytucyjnej zasady dotyczącej gospodarstwa rodzinnego (prowadzonego przez całą rodzinę i przechodzącego na kolejne pokolenie), w związku z tym utrzymanie dotychczasowego arealu jest więc pożądane, a wraz z rozwojem gospodarstwa rodzinnego według ustawodawcy zachodzi konieczność nabywania nowych nieruchomości rolnych. Tak pojmowane gospodarstwo rodzinne, które przez okres jego prowadzenia jest stopniowo powiększane, ma być zasadniczym filarem polskiego rolnictwa. Należy pamiętać, że nie każda osoba fizyczna może nabyć w sposób swobodny taką nieruchomość, tak jak ma to miejsce w przypadku nieruchomości na cele budowlane. Osoba taka zobligowana jest do posiadania statusu rolnika indywidualnego, który może być jedynym podmiotem upoważnionym do jej nabycia, uwzględniając oczywiście przypadki, w których upoważnionym jest inny krąg podmiotów. Rolnik indywidualny musi więc spełniać wiele wymagań narzuconych mu przez ustawę, np. wykształcenie zapewniające odpowiednie kwalifikacje rolnicze, zamieszkanie przez co najmniej 5 lat w gminie, w której położona jest jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, czy prowadzenie gospodarstwa rolnego przez minimum 5 lat. Z kolei inne państwa członkowskie wprowadzają możliwość nabycia nieruchomości rolnej w zależności od tego, czy działalność rolnicza jest głównym lub dodatkowym źródłem utrzymania takiej osoby i jego rodziny. W zależności od tego, czy działalność rolnicza jest głównym źródłem utrzymania, uzyskuje on pierwszeństwo do jej nabycia w odniesieniu do innych rolników, którzy czerpią dochody z innego rodzaju działalności dodatkowych. Podany przykład w niniejszym rozważaniu można uznać jako ciekawostkę dotyczącą tego, jak można kształtować obrót nieruchomościami. Nad prawidłowym przebiegiem obrotu nieruchomości oraz kontrolą wymagań stawianych przed nabywcą czuwa Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (jako prawny następca Agencji Nieruchomości Rolnych i Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa). Podobne rozwiązanie przyjęły inne państwa członkowskie, tworząc wyspecjalizowane organy, tj. francuski SAFER czy niemiecki BVVG. Podmioty te działają przez system przetargów czy zezwoleń. Zdaniem autorów należy „zwrócić uwagę, że ich działalność w istotny sposób ogranicza prawa właściciela”<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Mechanizmy prawne...*, s. 111.

Po omówieniu kwestii podmiotowych należy przejść do pojęcia nieruchomości rolnej. Art. 2 u.k.u.r. odsyła do postanowień Kodeksu cywilnego, tak więc przez „nieruchomość rolną należy rozumieć nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej”. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego zastrzega jednak, że powyższe pojęcie nie obejmuje swoim zakresem nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. Zdaniem przedstawicieli nauki nieruchomością rolną może być tylko grunt. Aby uznać nieruchomość za rolną, zdaniem Sądu Najwyższego w wyroku z dnia 2 czerwca 2000 r., II CKN 1067/98, należy mieć do czynienia z istnieniem zorganizowanej aktywności ludzkiej ukierunkowanej na wytwarzanie i produkowanie. Z powyższego należy wnioskować, że dana aktywność ludzka jest zamierzona i zawiera nakład pracy i środków, która jest ściśle powiązana z gruntem, który jest niezbędnym dobrem do jej wystąpienia. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 marca 2008 r., I OSK 435/07, zwrócił uwagę na fizykochemiczne właściwości gruntu, dzięki którym możliwe jest prowadzenie działalności rolniczej. Innymi słowy, wiąże się to z możliwością uzyskania określonych płodów rolnych. Z tego punktu widzenia niniejsza definicja może określać poszczególne kierunki prowadzenia działalności rolniczej, określając profil gospodarstwa, np. nastawiony na chów trzody chlewnej jako główne źródło dochodów, a produkcję zbóż tylko na własne potrzeby. Ten przykład miał jedynie zasygnalizować spektrum możliwości. Oczywiście wszystko jest uzależnione od decyzji właściciela, a także środków pieniężnych, którymi on dysponuje, np. w celu powiększenia areálu czy parku maszynowego. Decydującym czynnikiem zastosowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w odniesieniu do konkretnej nieruchomości ma plan zagospodarowania przestrzennego, który decyduje o przeznaczeniu danej nieruchomości. W praktyce wystarczy, aby tylko część danej nieruchomości była oznaczona w planie jako rolna, a w takim przypadku do całości nieruchomości będą miały zastosowanie przepisy ustawy.

Po rozważeniu powyższych pojęć czas na zajęcie się zdekodowaniem ostatniego, w tym przypadku najważniejszego dla tej części artykułu. Należy wskazać jego niebagatelne znaczenie dla całokształtu obrotu nieruchomościami rolnymi, który w związku z wprowadzonym nakazem ulega czasowemu zahamowaniu. Tym samym nadszedł czas na przedstawienie obowiązku ciążącego na nabywcy nieruchomości, mianowicie na prowadzeniu gospodarstwa rolnego, w którego skład weszła nabywana nieruchomość rolna. Przede wszystkim należy oddzielić od siebie pojęcie działalności rolniczej, która określa profil gospodarstwa rolnego, czyli produkcję roślinną, zwierzęcą itd., od prowadzenia gospodarstwa rolnego. Jeżeli ustawa posługuje się odmiennymi pojęciami, należy przypisać im odrębne znaczenie. Ustawodawca jedynie wspomina o tym obowiązku, natomiast nie podaje, co dokładnie za nim się kryje. Jedyna wskazówka znajduje się

w art. 2 pkt 2 u.k.u.r., którego brzmienie odsyła po raz kolejny do postanowień Kodeksu cywilnego, a konkretnie do art. 55<sup>3</sup> k.c., w myśl którego: „Za gospodarstwo rolne uważa się grunty rolne wraz gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego”. Ustawodawca także w tym przypadku modyfikuje definicję poprzez wprowadzenie wymogu minimalnej powierzchni gospodarstwa, a konkretnie 1 ha. Wymóg ten, biorąc pod uwagę wykładnię celowościową, ma przede wszystkim ustalić minimalny próg rentowności danego gospodarstwa. Podobną tezę przedstawia Tomasz Czech, który twierdzi, że „gospodarstwa tego rodzaju nie mają istotnego znaczenia dla osiągnięcia celów ustawy”<sup>11</sup>. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 24 kwietnia 2014 r., II SA/Po 93/14, uznano, że „samo posiadanie lub własność gospodarstwa rolnego nie mogą być kwalifikowane jako jego prowadzenie”. Obok tych składników musi być więc element aktywności rolnika polegający na działaniach, które w swej istocie dążą do uzyskania zysku. W praktyce prowadzenie gospodarstwa polega przede wszystkim na indywidualnej aktywności rolnika polegającej na jego osobistej pracy w tym gospodarstwie. Nie przekreśla to jednak możliwości zatrudniania pracowników, biorąc pod uwagę znaczne powierzchnie gospodarstw, gdzie samodzielne prowadzenie takiego gospodarstwa jest w praktyce niemożliwe lub znacznie utrudnione. Aktywność ta przejawia się także na podejmowaniu decyzji dotyczących, jakie rośliny będą uprawiane, jakie zwierzęta będą hodowane, a także na zawieraniu wielu czynności prawnych, tj. umowy, sprzedaży, kontraktacji, dostawie pasz czy zakupie inwentarza czy maszyn. Oczywiście powyższe wyliczenie ma charakter przykładowy i ma na celu jedynie zobrazować czynności, jakie wiążą się z rolnictwem. Wszystko to jest uzależnione od wielu czynników, tj. profilu gospodarstwa, jego wielkości czy położenia geograficznego gospodarstwa, klas bonitacyjnych gruntu czy dostępnego parku maszynowego. Ponadto można stwierdzić, że w przypadku rolnika, który jest w zaawansowanym wieku lub jest chwilowo niezdolny do pracy, prowadzenie gospodarstwa może przejawiać się tylko na wykonywaniu czynności związanych z zarządzaniem. Podobne zdanie wyraża Paweł Wojciechowski, który wskazuje, że „prowadzenie gospodarstwa oznacza stałą i osobistą działalność rolnika, mającą charakter zarówno wykonywania pracy lub innych zwykłych czynności wiążących się z tym prowadzeniem, jak i zarządzaniem gospodarstwem, ale może też polegać tylko na zarządzaniu nim lub tylko na pracy w gospodarstwie”<sup>12</sup>. W przypadku podmiotów niebędących osobami fizycznymi nie ma obowiązku osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego, ponieważ jest to nie-realne, biorąc pod uwagę charakter tego bytu prawnego. W praktyce obowiązek

<sup>11</sup> T. Czech, *Kształtowanie ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 187.

<sup>12</sup> P. Wojciechowski, (w:) M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2019, s. 269.

ten będzie się przejawiał jedynie jako zarządzanie danym gospodarstwem. Konkludując, obowiązek ten ciąży na nabywcy przez okres co najmniej 5 lat od dnia nabycia nieruchomości. W poprzedniej wersji brzmienia tego przepisu okres ten wynosił 10 lat. Ustawodawca zmienił jednak jego długość, uwzględniając w ten sposób wyraz niezadowolenia przedstawicieli organizacji rolniczych, którzy zdecydowanie oponowali za tym rozwiązaniem, słusznie uznając go za zbyt długi. Zgodnie z literalną wykładnią minimalny czas jego wykonywania nie może być krótszy niż 5 lat, nie wykonując go, nabywcę mogą dotknąć sankcje. Nakaz ten nie ma jednak wyznaczonego terminu końcowego. Z literalnej wykładni wynika, że nabywca może zaprzestać prowadzenia gospodarstwa rolnego po upływie 5 lat od dnia nabycia bez ponoszenia żadnych konsekwencji. Przyjęcie innego założenia prowadziłoby do absurdu.

#### **ART. 2B UST. 2**

#### **„W OKRESIE, O KTÓRYM MOWA W UST. 1, NABYTA NIERUCHOMOŚĆ NIE MOŻE BYĆ ZBYTA ANI ODDANA W POSIADANIE INNYM PODMIOTOM”**

Kolejnym punktem będzie omówienie obowiązku polegającego na zakazie zbywania oraz oddania w posiadanie nieruchomości rolnej. Obowiązek ten wynika z art. 2b ust. 2 u.k.u.r. Przechodząc do interpretacji tego ustępu, nie sposób pominąć jego ścisłej korelacji przede wszystkim z ust. 1, określającym 5-letni okres, kiedy nabywca nieruchomości rolnej nie może zbyć nieruchomości rolnej, a także oddać jej w posiadanie, oraz dalszymi postanowieniami ustawy, które przewidują wyjątki od zakazu, a także drogę prowadzącą do wcześniejszego zwolnienia z tego obowiązku. Zakaz zbywania i oddawania w posiadanie jest bardzo silnym ograniczeniem prawa własności. Mowa tu przede wszystkim o jednym z uprawnień wynikających z tego prawa, mianowicie o *ius disponendi*. Za cel tego zakazu należy uznać zapewnienie, że dana nieruchomość będzie przez wskazany okres aktywnie wykorzystywana w prowadzeniu gospodarstwa rolnego. Naruszenie tego obowiązku poprzez dokonanie czynności prawnej prowadzącej do zmiany właściciela lub posiadacza będzie powodowało, że czynność ta będzie nieważna, jak wynika z brzmienia art. 9 u.k.u.r. Należy dojść do wniosku, że ustawodawca do realizacji niniejszego celu przywiązuje bardzo dużą uwagę. Problematyczne wydaje się, jak należy rozumieć pojęcie zbycia nieruchomości. Należy też podkreślić jego zakres, obejmujący całą nieruchomość, jak również zbycie udziału. Ustawodawca w odróżnieniu od nabycia nie przewidział miejsca na jego zdefiniowanie. Stąd pojawiły się wątpliwości interpretacyjne, które odbiły się szerokim echem wśród przedstawicieli doktryny. Jerzy Bieluk w swoich rozważaniach na

ten temat postawił dwa pytania, tj. czy jest to przeniesienie własności w drodze czynności prawnej, orzeczenia sądu lub w drodze decyzji administracyjnej oraz czy jest to jedynie aktywność właściciela prowadząca do przeniesienia własności nieruchomości rolnej w drodze umowy czy jednostronnej czynności prawnej. Należy przyznać rację drugiemu pogładowi; temu pojęciu trzeba przypisać węższe znaczenie, ponieważ takie rozumowanie ograniczałoby działalność sądów oraz organów administracji publicznej w wykonywaniu władzy publicznej, przez co uszczerbkowi uległby szeroko rozumiany interes społeczny. W praktyce należy uznać, że dotyczy on wyłącznie nabywcy nieruchomości rolnej, który przez ten czas powinien powstrzymać się od wszelkiej aktywności, której celem jest przeniesienie własności lub jej udziału w drodze czynności prawnej dokonywanej pomiędzy żyjącymi (*inter vivos*), zarówno odpłatnych, jak i pod tytułem darmym.

Kolejnym ograniczeniem uprawnień nałożonym przez ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego na właściciela będzie zakaz oddania nieruchomości rolnej w posiadanie. W tej sytuacji mamy odniesienie wprost do art. 336 k.c., który wprowadza dychotomiczny podział posiadacza samoistnego władającego rzeczą jak właściciel oraz posiadacza zależnego władającego rzeczą jak użytkownik, zastawnik, najemca, dzierżawca lub mający inne prawo umożliwiające władztwo nad rzeczą. Poprzez powyższy katalog określono wszelkie przypadki prowadzące do wyzucia z faktycznego władztwa nad rzeczą nabywcy nieruchomości, przez co nie będzie on miał możliwości używania rzeczy oraz pobierania pożytków, która jest nieodzowną częścią prowadzenia gospodarstwa rolnego. Powyższy zakaz odnosi się zarówno do krótkotrwałego, jak i trwałego oddania w posiadanie. Ustawodawca mówi w tym miejscu o ogólnym zakazie, nie wspomina natomiast o czasie jego trwania. Należy się zgodzić, że zakaz dotyczy jakiegokolwiek oddania w posiadanie, bez względu na czas jego trwania, jeśli uniemożliwia ono aktywne prowadzenie gospodarstwa. W tym miejscu pojawia się pytanie dotyczące ustanawiania służebności. Kwestia ta ma niebagatelne znaczenie, zważywszy na strukturę obszarową polskich gospodarstw rolnych, która to ukształtowała się w wyniku zaborów oraz pewnej tradycji dotyczącej przekazywania ziemi. Problem ten szczególnie dotyczy obszarów dawnej Galicji oraz dawnego zaboru rosyjskiego, gdzie gospodarstwa rolne ulegały znacznemu rozdrobnieniu spowodowanym podzieleniem jego na wszystkich zstępnych. Problem ten pojawia się na obszarach, na których nie zostały przeprowadzone postępowania scaleniowe lub wymiana gruntów i w konsekwencji zachodzi potrzeba ustanowienia służebności drogi koniecznej. W praktyce służebności ograniczają prawo własności, ale nawiązując do znaczenia tego art. 2b ust. 2 u.k.u.r., nie uniemożliwiają prowadzenia gospodarstwa rolnego. Tożsamą wykładnię należy przyjąć w przypadku np. ustanowienia służebności przesylu. Do kwestii służebności nie należy podchodzić zero-jedynkowo, tylko z pewną dozą ostrożności, ponieważ trzeba określić jej treść, istotę oraz skutek, jaki będzie ona wywierała przez czas jej trwania.

Ustawodawca w art. 2b ust. 3 u.k.u.r. wprowadził możliwość zwolnienia się nabywcy od zakazu zbywania oraz oddawania w posiadanie nieruchomości rolnej osobom trzecim przed upływem okresu 5 lat od dnia nabycia. We wcześniejszym brzmieniu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego kompetencje do udzielenia takiej zgody należały do sądów powszechnych. Po zmianach dokonanych w 2019 r. organem właściwym do rozstrzygnięcia tego rodzaju spraw jest Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa. Postępowanie sądowe zastąpiono więc postępowaniem administracyjnym, które w swej istocie jest bardziej przystępne dla strony, zwłaszcza jeśli weźmiemy pod uwagę znaczne obłożenie sądów. Taki zabieg ma swoje zalety. Należy wskazać argumenty z uzasadnienia do nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego: „Zgodę na oddanie nieruchomości w posiadanie lub jej zbycie, zgodnie ze zmianą dokonaną w pkt 6 lit. b, wydawał będzie Dyrektor Generalny KOWR w drodze decyzji administracyjnej, a nie sąd. Ma to na celu, aby wszystkie zgody na nabycie nieruchomości były wydawane przez jeden organ, co spowoduje ujednolicenie praktyki w tym zakresie, a także sprawi, że uzyskanie takiej zgody będzie prostsze i tańsze”<sup>13</sup>. Oceniając te rozwiązanie, należy uznać je w pełni za słuszne i uzasadnione. Nie są to jednak jedyne zmiany, jakie zostały wprowadzone w tym przepisie. Zmianom uległy przesłanki uzasadniające udzielenie zgody na takie działanie. We wcześniejszym brzmieniu jedyną możliwością uzyskania zgody było wystąpienie przyczyn losowych. Rozwiązanie to spotkało się z szeroką krytyką, ponieważ w praktyce obejmowało one wystąpienie choroby, przez którą rolnik nie mógł użytkować nieruchomości zgodnie z jej przeznaczeniem. Skutkiem tej regulacji było jeszcze mocniejsze przywiązanie rolnika do nieruchomości, niż jest to obecnie. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego uzależnia uzyskanie zgody od wystąpienia ważnego interesu nabywcy lub interesu publicznego. Za ważny interes nabywcy nieruchomości należy uznać okoliczności, które w pełni uzasadniają odstąpienie od obowiązków wynikających z ustawy. Za takie można uznać np. wystąpienie choroby, chęć zbycia nieruchomości w celu pozyskania środków na zakup innej korzystniejszej położonej działki, zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej w celu przekwalifikowania zawodowego czy wreszcie z kwestii czysto merkantylnych, np. zbycie w celu uzyskania korzystniejszej dla niego ceny. Z kolei przez interes publiczny uzasadnia szeroko pojęte plany, założenia, które mają zostać osiągnięte podczas wykonywania władzy publicznej. Klauzula generalna zawarta w art. 2b ust. 3 wyznacza szerokie spektrum możliwości udzielenia takiej zgody. Ma to ogromne znaczenie w dalszym obrocie, zapewniające aktywne wykorzystanie takiej nieruchomości przez inne podmioty. Można więc wysnuć wniosek, że uzyskanie takiej zgody w praktyce będzie dość częste, a nie będzie ono tylko rozwiązaniem czysto teoretycznym. Możliwość wystąpienia

<sup>13</sup> Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw – uzasadnienie, druk sejmowy VIII kadencji nr 3298, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3298> (dostęp: 1.12.2022 r.).

z takim wnioskiem ma tylko nabywca nieruchomości. Działanie każdego innego podmiotu nieuprawnionego lub wszczęcie z urzędu postępowania przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa będzie dotknięte sankcją nieważności. Pozostaje jeszcze kwestia zmiany przeznaczenia nieruchomości rolnej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W zaistniałej sytuacji, podobnie jak w przypadku obowiązku prowadzenia gospodarstwa rolnego, taki obowiązek nie będzie ciążył.

Biorąc pod uwagę ludzką pomysłowość, będą podejmowane pewne próby obejścia tego zakazu. Przykładem takiego działania może być podzielenie nieruchomości na działki o powierzchni poniżej 0,3 ha, które nie są objęte zakresem regulacji. Takie zachowanie należy uznać za sprzeczne z ustawą o kształtowaniu ustroju rolnego oraz zasadami współżycia społecznego i w konsekwencji taka czynność zgodnie z art. 58 k.c. będzie nieważna.

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego przewiduje liczne wyjątki. W przypadku wystąpienia jednego z przypadków wskazanych w katalogu następuje zwolnienie z obowiązku prowadzenia gospodarstwa rolnego oraz z zakazu zbycia lub oddania w posiadanie nieruchomości rolnej, bez względu na to, pod jakim tytułem prawnym jego poprzednik nabył nieruchomość. Należy wskazać, że w przypadku sprzedaży takiej nieruchomości, np. przez osobę bliską (m.in. zstępny, wstępny, rodzeństwo) innemu rolnikowi, aktualizują się powyższe obowiązki względem nowego nabywcy. Przypadek osoby bliskiej jest jednym z wyłączeń, obok którego występują jeszcze inne, tj. wykonanie umowy z następcą. Jest to umowa, która została wprowadzona w ustawie z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników<sup>14</sup>, dzięki której dochodzi do zmiany generacji w danym gospodarstwie, a w zamian za to rolnik przekazujący gospodarstwo nabywa świadczenie emerytalne (oczywiście po spełnieniu określonych przesłanek). W dalszej kolejności należy wskazać przekazanie: jednostce samorządu terytorialnego; Skarbowi Państwa, który jest reprezentowany przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (jako *stationes fisci*); państwowej lub samorządowej osobie prawnej, jeżeli nieruchomość rolna jest przeznaczona na cele określone w ostatecznej decyzji o lokalizacji inwestycji; spółkom zajmującym się działalnością naftową, energetyczną, gazowniczą. Ustawodawca nie pominął też kwestii dziedziczenia (ustawowego lub testamentowego), ponieważ nie każdy spadkobierca musi być wykwalifikowanym rolnikiem, dlatego dziedziczenie ustawowe odbywa się na zasadach ogólnych<sup>15</sup>. Wyłączenie dotyczy też działu spadku oraz zapisu windykacyjnego, pominięty natomiast został zapis zwykły. Ostatnimi wyjątkami będą te, które są przewidziane w Kodeksie cywil-

<sup>14</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 933, z późn. zm.

<sup>15</sup> Należy pamiętać o wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99, który uznał za sprzeczne z konstytucją przepisy art. 1059, 1060, 1062, 1063, 1064, 1087 k.c., które określały szczególnie porządek dziedziczenia gospodarstw rolnych, po to, aby zapewnić ich prawidłowe prowadzenie przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje rolnicze.

nym, mowa tu o art. 151 i 231. Ich funkcją jest zabezpieczenie interesów stron w przypadkach niezamierzonych działań jednej z nich, które istotnie wpływają na relację własnościową. Pierwszym z nich jest nieumyślne przekroczenie granic przy wznoszeniu budynku, w takim przypadku właściciel jest uprawniony do żądania wykupienia tej części gruntu, która straciła dla niego znaczenie gospodarcze. Drugim przypadkiem będzie wzniesienie budynku na cudzym gruncie, jeżeli wartość budynku lub innego urządzenia będzie znacznie przewyższała wartość wspomnianej nieruchomości – tutaj uprawnionymi do żądania przeniesienia własności nieruchomości będą zarówno właściciel, jak i posiadacz samostny. Przedstawiony katalog zdarzeń ma charakter zamknięty.

## PODSUMOWANIE

Celem niniejszego artykułu było zwięźle omówienie mechanizmów wynikających z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, mianowicie obowiązków nabywcy nieruchomości rolnej. W praktyce możemy poznać, jak naprawdę przedstawia się prawo własności takiej nieruchomości, które co prawda jest prawem bezwzględnym, ale nie ma charakteru absolutnego. Można śmiało stwierdzić, że wraz z innymi ograniczeniami wynikającymi z całokształtu ustawodawstwa, a nie tylko tymi wynikającymi z omawianej ustawy, możemy poznać prawdziwy kształt tego prawa, które jest jak plastyczna substancja reagująca na poszczególne bodźce, a po ich ustaniu przybiera pierwotny kształt. Jeżeli chodzi o postanowienia wynikające z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, moim celem było opisanie ograniczeń z art. 2b u.k.u.r. Nawiązano więc do takich obowiązków jak prowadzenie gospodarstwa rolnego, co na pierwszy rzut oka może okazać się bardzo proste, jednak głębsza analiza ust. 1 może nasunąć wiele wątpliwości interpretacyjnych, które mają wyraz w licznych pracach na ten temat. Ponadto przeanalizowane zostały aspekty dotyczące zakazu zbywania nieruchomości rolnej przez nabywcę w okresie 5 lat od jej nabycia. Oczywiście, jak to zwykle bywa w nauce prawa, od zasady są zawsze wyjątki. Ustawodawca nie omieszkiał takich uwzględnić w ustępie 2, dał także pewien luz decyzyjny Dyrektorowi Generalnemu w zakresie uwzględniania szczególnie ważnych przypadków. Stwierdzić należy, że omawianą sytuację rolnika nabywcy reguluje zespół norm cywilno-administracyjnych, zwłaszcza jeśli mamy na myśli działalność w tym zakresie Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa. Warto wspomnieć o kontrowersjach, jakie wywołuje art. 2b u.k.u.r. Co prawda, artykuł ten nie dotyczył tej kwestii, ale tego zagadnienia nie można pozostawić bez echa, powinno ono zawsze wybrzmieć, jeśli mowa o art. 2b u.k.u.r., jak i całej tej regulacji. Autorzy, między innymi Jerzy Bieluk i Paweł Blajer, zarzucają poważne zastrzeżenia co

do zgodności art. 2b u.k.u.r. z ustawą zasadniczą, tj. naruszenie zasady wolności człowieka, wolności działalności gospodarczej, ochrony własności czy zarzut niedookreślenia obowiązków obywatela, przez co można rozumieć naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego.

## REFERENCES

- Bieluk J., *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2019
- Blajer P. A., Gonet W., *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020
- Blajer P. A., *Z prawnej problematyki obowiązków nabywcy nieruchomości rolnej wynikających z art. 2b ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2021, nr 1(28)
- Czech T., *Kształtowanie ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020
- Czechowski P. (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2019
- Czechowski P., Niewiadomski A., *Mechanizmy prawne ochrony rolnego charakteru nieruchomości w świetle rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w UE: jak ułatwić rolnikom dostęp do gruntów?*, „Studia Iuridica” 2018, t. LXXVIII
- Gniewek E., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2020
- Maj K., *Zmiany w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego obowiązujące od dnia 30 kwietnia 2016 r.*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, nr 2
- Marciniuk K., *Sytuacja prawna nabywcy nieruchomości rolnej*, „Studia Iuridica” 2021, t. LXXXVII
- Safjan M. (red.), *System Prawa Prywatnego. Tom 1. Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2012
- Wojciechowski P., (w:) M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2019