

**Marta B. Rękawek-Pachwicz****NOWE ZASADY OBROTU PRAWNEGO GRUNTAMI ROLNYMI****Wstęp**

30 kwietnia 2016 r. wszedł w życie pakiet zmian dotyczących obrotu prawnego gruntami rolnymi w Polsce, w tym gruntownej nowelizacji ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 803), dalej: u.k.u.r. Zmiany te wprowadzono w związku z uchwaleniem przez Sejm ustawy z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 585), dalej: ustawa z 14 kwietnia 2016 r.

Wspomniana modyfikacja przepisów prawa niewątpliwie jest doniosła i tworzy zupełnie nowy obraz obrotu prawnego gruntami rolnymi – idzie w kierunku znacznego zaostrzenia jego warunków, zwłaszcza poprzez wprowadzenie daleko idącej kontroli nad nimi przez organ administracji publicznej – Agencję Nieruchomości Rolnych (dalej: ANR lub Agencja). Zmiana ta doczekała się już wielu krytycznych wypowiedzi przedstawicieli doktryny<sup>1</sup>, kolejnej nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz ustawy o księgach wieczystych i hipotece w lipcu 2016 r.<sup>2</sup>, a także rozbudowanej skargi Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Por. J. Pisuliński, *O niektórych osobliwościach obrotu nieruchomościami rolnymi*, „Rejent” 2016, nr 5, s. 23–49; A. Bieranowski, *Dekompozycja konstrukcji zasiedzenia w nowym reżimie ograniczeń nabycia własności nieruchomości rolnej – zagadnienia węzłowe i uwagi de lege ferenda*, „Rejent” 2016, nr 5, s. 80–92; K. Maj, *Zmiany w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego obowiązujące od dnia 30 kwietnia 2016 r.*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, nr 2, s. 49–107 czy H. Ciepła, *Aspekty prawne obrotu gruntami rolnymi od 30.04.2016 r. na nowych zasadach ustalonych w ustawie z dnia 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego oraz w ustawie z dnia 14.04.2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*, „Rejent” 2016, nr 9, s. 33–83.

<sup>2</sup> Ustawa z 6 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz ustawy o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. z 2016 r., poz. 1159).

<sup>3</sup> Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego z 11 lipca 2016 r., znak sprawy IV.7005.8.2016.MC wraz z pismem procesowym z 12 sierpnia 2016 r., sygn. K 36/16, źródło: [www.rpo.gov.pl](http://www.rpo.gov.pl).

Jak twierdzi prawodawca w uzasadnieniu projektu ustawy z 14 kwietnia 2016 r., miała ona w swym założeniu wzmocnić ochronę ziemi rolniczej w Polsce przed jej spekulacyjnym zakupem przez podmioty z kraju i zagranicy. Obawę mógł wzbudzać w związku z powyższym przypuszczeniem również brak gwarancji odpowiedniego wykorzystania zakupionych w ten sposób gruntów z przeznaczeniem na cele rolnicze, a nie na inne cele związane głównie z traktowaniem ich jako lokaty kapitału, a co za tym idzie – hipotetycznego braku wykorzystania tych gruntów pod uprawę rolną. Troską objęci zostali również polscy rolnicy w obawie przed ich dyskryminacją zaniżoną wysokością dopłat bezpośrednich i brakiem możliwości konkurencji ekonomicznej z lepiej dotowanymi rolnikami z innych krajów Unii Europejskiej<sup>4</sup>. Taka motywacja ustawodawcy do uregulowania palących kwestii związanych z zasadami nabywania gruntów rolnych, powiązana z szybkością procesu legislacyjnego spowodowaną faktem, że 1 maja 2016 r. mijał 12-letni okres ochronny na zakup polskiej ziemi przez cudzoziemców, nie mogła nie spowodować burzliwej atmosfery podczas uchwalania nowych przepisów, jak i dość radykalnych rozwiązań zaproponowanych w nowej regulacji. Zmiany te były na tyle gruntowne, że w sposób istotny i wieloaspektowy zmieniły zasady obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce.

Niewątpliwie wąskie ramy niniejszego opracowania nie pozwalają na kompleksową analizę wszystkich zasługujących na nią zagadnień, jednakże dają możliwość zasygnalizowania podstawowych wątpliwości na poziomie pytań o zgodność z Konstytucją RP oraz wskazania na wybrane mechanizmy regulacyjne związane z reglamentacją obrotem ziemią rolną w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego. Autorka niniejszego opracowania wskazuje w dalszej jego części, które zagadnienia zostały wybrane, a które pominięte z podaniem przyczyny wyboru.

## **Nowelizacja przepisów regulujących obrót gruntami rolnymi – zakres zmian**

Ustawa z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw zmieniła kilka ustaw istotnych dla obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce. Przede wszystkim akt ten gruntownie znowelizował trzy podstawowe dla tej sfery stosunków prawnych ustawy:

- ustawę z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2012 r., poz. 803),

---

<sup>4</sup> Uzasadnienie projektu ustawy z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, s. 1.

- ustawę z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2015 r., poz. 1014, 1433 i 1830 oraz z 2016 r., poz. 50),
- ustawę z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2016 r., poz. 380).

Nowelizacja powyższych ustaw ma zasadniczy charakter i jako taka budzi wiele wątpliwości interpretacyjnych, zarówno w odniesieniu do materii ogólnej wkraczającej w sferę konstytucyjną, jak i co do szczegółów związanych z wdrożeniem w praktyce poszczególnych norm prawa.

Najgłębsza zmiana dotknęła ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego, co niektórzy autorzy określają jako zmianę rewolucyjną, znaczącą<sup>5</sup>. Przedstawiciele doktryny wskazują przede wszystkim na zupełnie nowe rozwiązanie polegające na przyjęciu zasady, że nieruchomość rolną może nabyć tylko rolnik indywidualny, a ten, kto nabędzie nieruchomość rolną, musi prowadzić działalność rolniczą związaną z nią przez 10 lat.

Podkreśla się również absolutnie nowe podejście do spółek prawa handlowego, które są właścicielami nieruchomości rolnych. W tym wypadku wszelkie czynności prawne polegające na sprzedaży udziałów czy akcji w spółkach kapitałowych lub zmiany podmiotowe w spółkach osobowych objęte są reżimem u.k.u.r., co budzi także wiele obaw i pytań o racjonalność przyjętych zmian. Należy zgodzić się z pytaniem zadany w 2016 r. przez Z. Truszkiewicza, czy współcześnie, przy radykalnie zmienionych warunkach społeczno-gospodarczych, zachodzi potrzeba szczególnej ochrony prawnej obrotu własnościowego gruntami rolnymi. Autor odpowiedział na pytanie przecząco, podkreślając, że rozwiązanie przyjęte w u.k.u.r. nie odpowiada obecnym realiom społeczno-gospodarczym i nie uzasadnia ich obawa o wykup ziemi rolnej przez cudzoziemców<sup>6</sup>. Takie głosy pojawiają się również wśród praktyków prawa.

Ponadto ustawa z 14 kwietnia 2016 r. wprowadziła zmiany o mniejszym zakresie lub znaczeniu, czasami zupełnie marginalne<sup>7</sup>, w kilku innych aktach prawnych, takich jak:

- ustawa z 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. z 2013 r., poz. 707, ze zm.),

---

<sup>5</sup> K. Maj, *op. cit.*, s. 49.

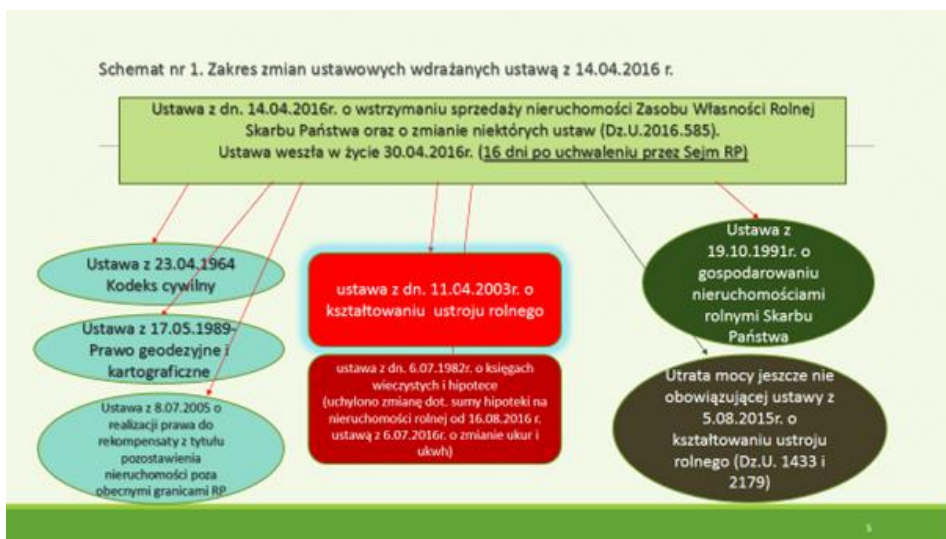
<sup>6</sup> Z. Truszkiewicz, *Nieruchomość rolna i gospodarstwo rolne w rozumieniu U.K.U.R.*, „Kraowski Przegląd Notarialny” 2016, nr 2, s. 172.

<sup>7</sup> Por. np. zmianę w ustawie z 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece polegającą na zmianie art. 36 (5) ust. 3 który otrzymał brzmienie: „3. Nie pobiera się opłat od wniosków o wydanie odpisu księgi wieczystej, wyciągu z księgi wieczystej, zaświadczenia o zamknięciu księgi wieczystej oraz wniosku o wyszukanie ksiąg wieczystych złożonego przez podmioty, o których mowa w art. 36 (4) ust. 8 pkt 1–6, 8–17 oraz 19, lub organ administracji rządowej”, która polega na zwolnieniu Agencji Nieruchomości Rolnych od opłaty kancelaryjnej za dokumenty określone w opisanej regulacji.

- ustawa z 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2015 r., poz. 520 ze zm.),
- ustawa z 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2014 r., poz. 1090).

Znowelizowane ustawy tworzą system norm regulujących obrót ziemią, stąd nowelizacji nie mogła podlegać wyłącznie u.k.u.r., również z uwagi na to, że jest to „fragmentaryczna regulacja obrotu nieruchomościami rolnymi oraz prawem własności gospodarstwa rolnego, ponieważ odnosi się tylko do nabywania takich nieruchomości i gospodarstw rolnych – w zasadzie – w drodze umów”<sup>8</sup>.

Podsumowując, należy stwierdzić, że całość zmian nowelizacyjnych wprowadzonych ustawą z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży ma systemowy charakter i obejmuje kilka aktów prawnych, w tym tak kluczowych, jak k.c. czy u.k.u.r. Aby w sposób obrazowy ukazać zakres nowelizacji, posłużono się schematem 1.



Źródło: opracowanie własne.

Szczegóły wybranych rozwiązań przyjętych w indywidualnych aktach prawnych opisano poniżej, przyjmując założenie, że omówienie wszystkich zmian wykracza poza ramy opracowania. W wyborze omawianych rozwiązań prawnych kierowano się ich wagą i szczególnym odbiorem przez doktrynę pra-

<sup>8</sup> Por. E. Klat-Górska, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2013, LEX, s. 2.

wa, odbiór społeczny i medialny, chodzi więc o rozwiązania najbardziej kontrowersyjne lub stanowiące całkowitą nowość.

Na marginesie dodać należy, że uregulowanie ustroju rolnego państwa nigdy nie było zagadnieniem prostym i również w 2003 r. na etapie wdrażania ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego w jej pierwotnym kształcie podlegała ona dużej krytyce, a regulacje w niej zawarte budziły wątpliwości interpretacyjne. Przytoczyć w tym miejscu należy chociażby wypowiedź Z. Truskiewiczza, który w listopadzie 2003 r. pisał: „Z uwagi przede wszystkim na ogólnikowość regulacji ustawa – zważywszy na jej materię – nasuwa wiele pytań, często o podstawowym znaczeniu, których rozstrzygnięcie ma zasadniczy wpływ na obrót nieruchomościami rolnymi. Ogólnikowość regulacji w połączeniu z brakiem precyzji w jej tworzeniu sprawia, że wiele z przedstawionych powyżej tez dotyczących stosowania ustawy należy traktować jako dyskusyjne. Przedstawione rozważania, chociaż nastawione na wyjaśnienie jej wpływu na kształtowanie ustroju rolnego, pozwalają zauważyć, że podstawowa wada ustawy polega jednak na tym, iż wprowadzone przez nią ograniczenia wcale nie zapewniają właściwego kształtowania ustroju rolnego”<sup>9</sup>.

Sama ustawa z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży zawiera regulację, która wstrzymuje sprzedaż nieruchomości albo ich części wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przez okres pięciu lat od wejścia w życie ustawy, co oznacza, że do 30 kwietnia 2021 r. grunty powyższe zasadniczo nie będą mogły być przedmiotem obrotu cywilnoprawnego, pozostając w stałym zasobie Agencji. Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy z 14 kwietnia 2016 r., pięcioletni okres ochronny dla gruntów rolnych pozostających w zasobie Agencji powinien pomóc polskim rolnikom w wyrównaniu szans w dostępie do państwowej ziemi rolnej, która pozostanie w ich dyspozycji w formie trwałych dzierżaw przyznawanych im na korzystnych warunkach. Podkreślono również, że w Zasobie pozostaje aktualnie około 1,5 mln hektarów nieruchomości rolnych i prawdopodobnie „praktyka nabywania nieruchomości rolnych w Polsce przez zagraniczne osoby fizyczne i prawne ulegnie silnemu wzmoczeniu po dniu 1 maja 2016 r.”<sup>10</sup>. Prawdopodobieństwo takiej praktyki oparte jest na obserwacji, że w Polsce już w latach poprzednich miały miejsce liczne transakcje nabywania ziemi rolnej przez zagraniczne osoby fizyczne i prawne, które wykorzystywały do tego celu obywatele polskich, nazywanych potocznie „słupami”. Z obserwacji tych wynikało również, że transakcje te były finansowo-

---

<sup>9</sup> Por. Z. Truskiewicz, *Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (część II)*, „Rejent” 2003, nr 11, s. 139; tak też G. Bieniek, *Kształtowanie ustroju rolnego* [w:] *Nieruchomości. Problematyka prawna*, red. G. Bieniek, S. Rudnicki, Warszawa 2011, LEX, s. 1 oraz E. Klat-Górska, *op. cit.*, t. 11, s. 5.

<sup>10</sup> Uzasadnienie projektu..., s. 43.

wane przez rzeczywistych nabywców i w rzeczywistości ziemia rolna pozostawała w dyspozycji m.in. podmiotów zagranicznych, które przygotowały się do formalnego nabycia ich własności po 1 maja 2016 r., zaś obywatele polscy tylko tytularnie byli właścicielami ziemi. Sytuacja ta była przedmiotem protestu rolników z niektórych województw, a szacunki dotyczące transakcji pozornych zostały dokonane przez organizacje rolnicze.

Problem może polegać na tym, że proceder ten nie został do końca potwierdzony konkretnymi faktami lub dowodami i opiera się raczej na prawdopodobieństwie, które jednak miało kardynalne znaczenie i m.in. przyczyniło się do uchwalenia wysoce reglamentacyjnych przepisów regulujących obrót gruntami rolnymi. Regulacja ta w konsekwencji niejednokrotnie spowodowała wręcz zahamowanie procesów korzystnych ekonomicznie, takich jak np. zaciąganie kredytów hipotecznych przez polskich rolników, aby w efekcie końcowym ulec zmianie w ciągu dwóch miesięcy od wejścia w życie. Mowa oczywiście o art. 68a, który został dodany do ustawy o księgach wieczystych i hipotece, zgodnie z którym suma hipoteki na nieruchomości rolnej w rozumieniu ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2012 r., poz. 803 oraz z 2016 r. poz. 585, 1159) nie mogła przewyższać wartości rynkowej tej nieruchomości ustalonej na dzień ustanowienia hipoteki. Do wniosku o wpis hipoteki do księgi wieczystej dołączano operaty szacunkowe sporządzane przez rzeczoznawcę majątkowego stosownie do przepisów o gospodarce nieruchomościami. Przepis ten jest przykładem chybionego zabiegu legislacyjnego, który spowodował wiele zasadniczych wątpliwości. Wątpliwości w krótkim czasie po uchwaleniu ustawy z 14 kwietnia 2016 r. zgłosili przedstawiciele doktryny, m.in. J. Pisuliński. Autor artykułu *O niektórych osobliwościach obrotu nieruchomościami rolnymi*<sup>11</sup> już w maju 2016 r. postawił trzy ważne pytania dotyczące zastosowania art. 68 ust. 2a ustawy z 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1007), dalej: u.k.w.h. Pierwsze pytanie dotyczyło rodzaju hipoteki, która podlegała ograniczeniom nałożonym przez art. 68 ust. 2a u.k.w.h., a mianowicie, czy regulacja ta odnosiła się wyłącznie do hipotek umownych, czy też również do hipotek przymusowych. Drugie pytanie sprowadzało się do tego, czy art. 68 ust. 2a u.k.w.h. znajduje zastosowanie w przypadku, gdy nieruchomość składa się z działek o różnym przeznaczeniu, czy tylko wtedy, gdy cała nieruchomość objęta księgą wieczystą stanowi nieruchomość rolną w rozumieniu u.k.u.r. Trzecie pytanie zostało postawione w związku z nowym przepisem dotyczącym możliwości weryfikacji przez sąd wieczystoksięgowy w postępowaniu o wpis hipoteki, czy wpisane w księdze wieczystej działki stanowią nieruchomość rolną, zwłaszcza jeżeli nastąpiły zmiany faktyczne w przeznaczeniu nieruchomości rolnej, a nie odnotowano ich w dziale I-O księgi

---

<sup>11</sup> J. Pisuliński, *op. cit.*, s. 40–43.

wieczystej, a ponadto wpisano hipotekę o wartości przewyższającej wartość z operatu szacunkowego.

Nie wnikając głęboko w proces analizy dokonanej przez J. Pisulińskiego z uwagi na fakt, iż w praktyce regulacja owa nie ma już znaczenia ze względu na jej uchylenie, należy zauważyć, że nasuwa się jednoznaczny wniosek, który przemawia za tym, iż każda próba odpowiedzi na postawione pytania wykazywała, że regulacja art. 68 ust. 2a była nieprecyzyjna i rodziła wątpliwości interpretacyjne. Dlatego też pozytywnie należy ocenić szybkie uchylenie omawianej regulacji<sup>12</sup>. Taka sytuacja rodzić może niepokój o jakość pozostałych regulacji zawartych w u.k.u.r. i innych ustawach.

Finalnie ustawa z 6 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz ustawy o księgach wieczystych i hipotece w art. 2 uchyliła omawiany art. 68 ust. 2a u.k.w.h. Zmiana ta weszła w życie 16 sierpnia 2016 r., czyli zaledwie w ciągu trzech miesięcy od wejścia w życie uchylonego przepisu. Nie można ocenić takiej sytuacji pozytywnie z punktu widzenia pewności prawa i konstytucyjnej zasady zaufania obywateli do państwa i tworzonego przez nie prawa. Z uzasadnienia projektu ustawy z 6 lipca 2016 r. wynika, że w ciągu miesiąca od dnia wejścia w życie ustawy z 14 kwietnia 2016 r. zgłoszono dużo zastrzeżeń w związku z wstrzymywaniem się banków od udzielania kredytów, których zabezpieczeniem miały być hipoteki ustanowione na nieruchomościach rolnych. Co znamienne, zastrzeżenia zgłaszały organizacje społeczne, w tym rolnicze, a także obywatele. Również banki wskazywały, iż ograniczenie sumy hipoteki do wartości rynkowej nieruchomości rolnych powodowało, że nie mogły należycie zabezpieczyć swoich wierzytelności z tytułu udzielanych kredytów. Negatywną opinię w sferze stosowania art. 68 ust. 2a wyraziła nawet Prokuratura Generalna Skarbu Państwa w opinii z 14 lipca 2016 r. skierowanej do Kancelarii Sejmu RP, wskazując, że proponowana wysokość sumy hipoteki może okazać się zbyt niska, powołując się przy tym na analizy sporządzone przez podmioty doradcze, według których najczęściej finansowanie inwestycji jest zabezpieczane hipoteką o wartości od 150 do 200% inwestycji (znak sprawy: KR 51-294/16/KLI/W/70/47/16).

Oczywiste jest, że taka regulacja musiała wstrzymać, względnie ograniczyć, udzielanie kredytów hipotecznych poprzez znaczne obniżenie wartości gruntów rolnych objętych u.k.u.r. jako przedmiotu zabezpieczenia hipotecznego. Sytuacja ta przełożyła się na skargi wpływające do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich od aktualnych właścicieli ubiegających się o bankowe kredyty hipoteczne<sup>13</sup>. Dodać należy, że zmiany w u.k.w.h. i u.k.u.r. przyczyniły się do znacznego wzrostu wpływu spraw w lutym i marcu 2016 r., który odnotowały wydziały wieczysto-księgowe, przede wszystkim te, które obejmują swą kognicją obszary wiejskie.

---

<sup>12</sup> W podobnym duchu wypowiedziała się również H. Ciepla, *op. cit.*, s. 79–81.

<sup>13</sup> Por. Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich..., s. 40.

Wskazywało to na obawę obywateli przed wdrożeniem restrykcyjnych uregulowań prawnych, którzy postanowili uregulować stany prawne posiadanych przez nich nieruchomości rolnych lub zaciągnąć kredyty hipoteczne jeszcze przed dniem wejścia w życie noweli u.k.u.r. Stan taki może wskazywać, że obawy wyrażone przez Rzecznika Praw Obywatelskich, iż nadmierna surowość przepisów reglamentujących obrót własnościowy może spowodować pojawienie się nieformalnego obrotu gruntami rolnymi, są słuszne. Ogólnie rzecz ujmując, sytuacja wydziałów wieczystoksięgowych nie była łatwa w omawianym okresie, zwłaszcza że w tym samym czasie spodziewały się one dużej reformy postępowania wieczystoksięgowego polegającej na wdrożeniu elektronicznego postępowania wieczystoksięgowego 1 kwietnia 2016 r. Ostatecznie, elektroniczne postępowanie wieczystoksięgowe wprowadzono w życie 1 lipca 2016 r.<sup>14</sup>, a więc w dwa miesiące po wejściu w życie zmienianych ustaw rolnych. Zdecydowanie pozytywnie należy ocenić zatem uchylenie art. 68 ust. 2a przez ustawę z 6 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz ustawy o księgach wieczystych i hipotece jako odpowiedź na głos doktryny, organizacji społecznych i banków oraz zwykłych obywateli. Jako dodatkowy argument należy podnieść również wzrost kosztów kredytów spowodowany przez konieczność zapłaty wynagrodzenia za sporządzenie operatu szacunkowego bieglemu z zakresu wyceny nieruchomości.

Ustawa z 14 kwietnia 2016 r. uchyliła również nieobowiązujący jeszcze akt prawny – ustawę z 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. poz. 1433 i 2179) – uchwaloną przez Sejm poprzedniej kadencji. Ustawa ta była o wiele bardziej liberalna, przede wszystkim nie przewidywała, że nieruchomości rolne w zasadzie mogą nabywać tylko rolnicy indywidualni. Ponadto, ustawa z 14 kwietnia 2016 r. obniżyła wielkość nieruchomości rolnych, których właściciele wyłączeni byli z udziału w przetargach organizowanych przez Agencję na sprzedaż nieruchomości rolnych z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa z 500 do 300 ha. O wiele bardziej liberalnie była uregulowana kwestia obowiązku osobistego prowadzenia działalności rolniczej i zakazu zbycia nieruchomości rolnych. Różnic tych jest znacznie więcej, stąd konkluzja, że ustawodawca przy uchwalaniu zmian w u.k.u.r. z 14 kwietnia 2016 r. miał zdecydowanie odmienny pogląd na ukształtowanie ustroju rolnego w Polsce od ustawodawcy, który uchwalał przepisy nowej u.k.u.r. 5 sierpnia 2015 r.

Jak podkreśla J. Pisuliński, różnice pokazują, „że ustawodawca jest zgodny jedynie co do wprowadzenia ograniczeń w nabywaniu nieruchomości rolnych z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Ustawa z 14.04.2016 r. w znacznie jednak większym stopniu ingeruje w cały obrót nieruchomościami rolnymi,

---

<sup>14</sup> M. Rękawek-Pachwicewicz, *Udział notariusza w elektronicznym postępowaniu wieczystoksięgowym* [w:] *Elektroniczne postępowanie wieczystoksięgowe. Komentarz*, red. A. Marciniak, Warszawa 2016, s. 81–118.



wprowadzając ograniczenia w odniesieniu do nieruchomości rolnych stanowiących własność innych osób, niekoniecznie nabytych z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa<sup>15</sup>. W dalszej części wyводу cytowany autor podniósł wątpliwości natury konstytucyjnej, które nurtowały również K. Maja. Ostatecznie wątpliwości te rozwinięte i zdiagnozowane zostały przez Rzecznika Praw Obywatelskich we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego z 11 lipca 2016 r. i piśmie procesowym z 12 sierpnia 2016 r., sygn. K 36/16, o czym napisano szerzej w dalszej części opracowania. W odniesieniu do uchylonej ustawy pojawił się głos doktryny, który pozytywnie ocenił takie rozwiązanie, wskazując, że „przepisy uchylonej ustawy odznaczały się bardzo niską jakością logiczno-redakcyjną i merytoryczną, budząc przez to wiele zastrzeżeń i kontrowersji interpretacyjnych w kwestiach podstawowych, które nie nadawały się do usunięcia w drodze ingerencji cząstkowych”<sup>16</sup>. Należy zgodzić się z tym głosem.

### **Podstawowe zasady nabycia gruntów rolnych według znowelizowanej ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego**

Podstawowa zmiana w zakresie zasad nabywania gruntów rolnych według u.k.u.r. dotyczy ograniczenia nabycia nieruchomości rolnej do kręgu rolników indywidualnych jako podstawowej zasady nabycia gruntów rolnych (zasada podmiotowego ograniczenia nabycia gospodarstwa rolnego). Artykuł 2a u.k.u.r. zakłada, że jeżeli nabywana nieruchomość rolna albo jej część ma wejść w skład wspólności majątkowej małżeńskiej wystarczające jest, gdy rolnikiem indywidualnym jest jeden z małżonków. Inna sytuacja wystąpi zatem, gdy małżonków obowiązuje ustrój rozdzielności majątkowej. *A contrario* w takiej sytuacji każdy z małżonków winien być rolnikiem indywidualnym w świetle u.k.u.r., podobnie jak w przypadku wspólników spółki cywilnej.

Zasada wyrażona w art. 2a u.k.u.r., że nabywcą może być tylko rolnik indywidualny, ulega modyfikacji wynikającej z art. 2a ust. 3 i 4 u.k.u.r., co oznacza, że doznaje ona dwóch podstawowych typów ograniczeń. Po pierwsze, są to ograniczenia wynikające z mocy samej ustawy, która wyłącza uprzywilejowaną kategorię podmiotów z działania zasady podmiotowego ograniczenia nabycia gospodarstwa rolnego. Zatem te podmioty, które są wprost wskazane przez ustawodawcę, mogą nabywać nieruchomości rolne bez ograniczeń (art. 2a ust. 3 u.k.u.r.). Po drugie, mamy też do czynienia z ograniczeniami zasady nabywania przez rolników indywidualnych nieruchomości rolnych wskutek decyzji administracyjnej zezwalającej na nabycie nieruchomości rolnej wydanej przez ustawo-

---

<sup>15</sup> J. Pisuliński, *op. cit.*, s. 24–26.

<sup>16</sup> A. Bieranowski, *op. cit.*, s. 81.

wo upoważniony organ administracji publicznej – Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych innym podmiotom nieuprzywilejowanym. W takim wypadku podmioty będące adresatem decyzji administracyjnej mogą nabyć nieruchomość rolną bez ograniczenia na mocy tej decyzji, po spełnieniu określonych przesłanek (art. 2a ust. 4 u.k.u.r.).

Dokładnego omówienia wymaga właściwie każde z wskazanych wyżej ograniczeń, przy czym wszystkie stanowią swoisty wyjątek od zasady ustanowionej w ustawie. Nie sposób oczywiście mówić w sposób precyzyjny o każdym z nich bez odesłania do definicji zawartych w samej ustawie czy definicji lub uregulowań zawartych w innych aktach ustawowych. Z uwagi jednakże na ramy niniejszego opracowania skoncentrowano się głównie na kilku najbardziej ważkich kwestiach związanych przede wszystkim z zastosowaniem wyjątku dotyczącego „osoby bliskiej” i jej zbyt wąskiego ujęcia, „jednostki samorządu terytorialnego” oraz jej niezbyt precyzyjnego brzmienia dla praktyki, a także wyjątku od reżimu u.k.u.r. związanego z nabyciem nieruchomości rolnej w toku postępowania restrukturyzacyjnego w ramach postępowania sanacyjnego. Ten ostatni przykład został omówiony w związku z faktem, że dotyczy nowej regulacji, która weszła w życie w 2016 roku i jest pozytywnym przykładem wyłączenia z regulacji u.k.u.r. Na tym tle ukazano też problem, który wynikł na kanwie braku zastosowania podobnego mechanizmu w stosunku do postępowania egzekucyjnego.

Przystępując do omówienia poszczególnych wyjątków określonych przez ustawodawcę w samej treści ustawy, wskazać należy na art. 2a ust. 3 u.k.u.r., w którym uregulowano, że nabycie nieruchomości rolnej może nastąpić na rzecz ściśle wskazanych podmiotów, które nie posiadają ustawowych przymiotów rolnika indywidualnego. Krąg tych podmiotów został ukształtowany przez ustawodawcę w sposób sztywny, bez możliwości rozszerzenia go w drodze uznania. Jednocześnie rodzi się pytanie, czy krąg ten był wyznaczony przypadkowo, czy też przyświecał w tym wypadku ustawodawcy jakiś precyzyjny klucz doboru, a zwłaszcza, czy dokonano tzw. testu proporcjonalności co do ograniczeń w nabyciu nieruchomości rolnych nakładanych na podmioty, które tym wyjątkiem objęte nie są. Pytanie dotyczy również braku wskazania wśród kręgu podmiotów uprzywilejowanych rolniczych spółdzielni pracy<sup>17</sup>.

I tak ustawodawca enumeratywnie wyliczył, że do podmiotów, które wolne są od obostrzeń związanych z zastosowaniem u.k.u.r. (podmioty uprzywilejowane), należą:

- osoby bliskie zbywcy (tj. zstępny, wstępny, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa, małżonek, osoby przysposabiające i przysposobione),
- jednostki samorządu terytorialnego (tj. gmina, powiat, województwo, związek gmin, powiatów itp.),

---

<sup>17</sup> Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich..., s. 15 i n.

- Skarb Państwa lub działająca na jego rzecz Agencja Nieruchomości Rolnych (podmioty publiczne),
- Kościoły i związki wyznaniowe – osoby prawne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych Kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (np. Kościół katolicki, Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny, Kościół ewangelicko-reformowany),
- parki narodowe, w przypadku zakupu nieruchomości rolnych na cele związane z ochroną przyrody<sup>18</sup>.

Podmioty uprzywilejowane to te, które nie podlegają reżimowi u.k.u.r., a więc nie muszą wypełniać przesłanek definicyjnych rolnika indywidualnego<sup>19</sup>, co oznacza przede wszystkim, że nie muszą przez okres 10 lat osobiście prowadzić gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nieruchomość rolna. Podmiot uprzywilejowany nie jest również objęty dziesięcioletnim zakazem zbywania i oddawania tej nieruchomości w posiadanie innym podmiotom. Nie jest on również narażony na kontrole, które będzie przeprowadzała Agencja Nieruchomości Rolnych, zgodnie z przyjętym i zatwierdzonym przez Prezesa Agencji planem kontroli. Zakres kontroli jest szeroki i nakłada na obowiązanego konieczność znoszenia czynności dokonywanej wobec niego przez upoważnionych kontrolerów Agencji, tj. wstępu na teren nieruchomości rolnych kontrolowanych podmiotów oraz żądania związanych z przedmiotem kontroli pisemnych lub ustnych informacji, a także okazywania i udostępniania dokumentów (art. 8a u.k.u.r.). Sankcja związana ze stwierdzonym przez kontrolerów brakiem wykonywania obowiązków nałożonych przez u.k.u.r., np. niepodjęciem lub zaprzestaniem prowadzenia gospodarstwa rolnego, a w przypadku osoby fizycznej osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna, w okresie 10 lat od nabycia gruntów rolnych skutkuje orzeczeniem sądu, na wniosek Agencji, o nabyciu własności tej nieruchomości przez Agencję działającą na rzecz Skarbu Państwa, za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej wartości rynkowej ustalonej stosownie do przepisów o gospodarce nieruchomościami. Zwrócić uwagę należy na kategorię charakteru przepisu „sąd orzeka”, a nie „może orzec”. Jedynym wyjątkiem, gdy sąd nie orzeknie o naby-

<sup>18</sup> Ostatni wyjątek dotyczący parków narodowych został dodany nowelą z 6 lipca 2016 r. o zmianie u.k.u.r. i u.k.w.h.

<sup>19</sup> Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.k.u.r. za rolnika indywidualnego uważa się osobę fizyczną będącą właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, których łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha, posiadającą kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej od 5 lat zamieszkałą w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i prowadzącą przez ten okres osobiście to gospodarstwo. Kolejne normy u.k.u.r. rozwijają pojęcia „osobistego prowadzenia gospodarstwa”, „stażu pracy”, „kwalifikacji rolniczych” (art. 5 i 6 u.k.u.r.).

ciu własności tej nieruchomości przez Skarb Państwa są ważne względy gospodarcze, społeczne lub losowe, które stoją temu na przeszkodzie. Jak widać są to nieprecyzyjne, szerokie przesłanki o charakterze klauzuli generalnej.

Jak już wyżej wspomniano, więcej uwagi poświęcić należy osobom bliskim zbywcy, które z mocy ustawy są wyjęte z reżimu u.k.u.r., a więc bez żadnych ograniczeń mogą nabywać grunty rolne, pod warunkiem że podpadają pod krąg podmiotów określonych w definicji zawartej w art. 2 ust. 6 u.k.u.r. Definicja ta brzmi następująco: „osobie bliskiej – należy przez to rozumieć zstępnych, wstępnych, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa, małżonka, osoby przysposabiające i przysposobione”. Definicja „osoby bliskiej” zawartej w u.k.u.r. budzi duże kontrowersje, jeżeli chodzi o krąg podmiotów objętych jej zastosowaniem. Główny problem, który godzi w praktykę obrotu nieruchomościami rolnymi, polega na jej bardzo wąskim uregulowaniu, bowiem zgodnie z art. 2 pkt 6 u.k.u.r. przez osobę bliską należy rozumieć zstępnych, wstępnych, rodzeństwo i dzieci rodzeństwa, a więc osoby połączone węzłem krwi oraz małżonka, osoby przysposabiające i przysposobione, a więc osoby połączone węzłem prawnym. Nie sposób pominąć faktu, że w świetle powyższego osoby bliskie ograniczono wyłącznie do krewnych (maksymalnie drugiego stopnia), pominięto powinowatych oraz osoby połączone z rolnikiem więzią faktyczną i/lub emocjonalną, jak to ma miejsce w innych, analogicznych przepisach prawa. Z reguły bowiem normy prawa przewidują również, iż do osób bliskich zaliczane są tzw. „osoby pozostające we wspólnym pożyciu” czy też „osoby wskazane jako bliskie”. Analogiczne normy ustawy zawierają rozszerzenie tego pojęcia, czego przykładem jest chociażby 4 ust. 13 ustawy o gospodarce nieruchomościami, według którego do osób bliskich zaliczyć należy zstępnych, wstępnych, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa, małżonka, osoby przysposabiające i przysposobione oraz osobę, która pozostaje ze zbywcą faktycznie we wspólnym pożyciu”. Dotyczyć to może „osoby pozostającej w konkubinacie, która formalnie nie funkcjonuje w systemowej regulacji prawnej”<sup>20</sup>. W świetle poglądów judykatury pojęcie to jest ponadto związane ze wspólnym faktycznym zamieszkiwaniem, wspólnym użytkowaniem wyników pracy, a także wychowaniem dzieci lub opieką nad nimi<sup>21</sup>.

Również H. Ciepła podniosła, że katalogiem osoby bliskiej nie objęto osób pozostających faktycznie we wspólnym pożyciu, powołując się na orzecznictwo, w którym ugruntował się m.in. pogląd, że konkubenci są osobami bliskimi. Należy bowiem zadać sobie pytanie, co będzie działo się z dziećmi zrodzonymi ze

---

<sup>20</sup> P. Czechowski, *Komentarz do art. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami*, LEX, t. 20 i przywołana tam literatura oraz uchwała SN z 21 maja 2002 r., III CZP 26/02, OSNC 2003, nr 2, poz. 20 wraz z uzasadnieniem.

<sup>21</sup> Uchwała SN z 21 maja 2002 r., III CZP 26/02, OSNC 2003, nr 2, poz. 20.

związków konkubenckich lub np. w relacji ojczym–pasierb?<sup>22</sup> Unormowanie tego typu oznacza bowiem, że zarówno konkubenci, jak i pasierbowie lub ojczym/macocha nie będą mogli korzystać z wyłączenia od stosowania u.k.u.r.

Dość głęboką analizę tego problemu przeprowadził również K. Maj, który wskazał trzy przykłady powodujące problemy z wąskim traktowaniem kręgu osób bliskich w relacjach ojciec, matka, córka, zięć i macocha, z których wynika, że ograniczenie jest zbyt daleko idące. Co więcej, K. Maj dostrzegł problem w transgranicznym rozumieniu małżeństw jednopłciowych zawartych poza terytorium RP czy związków umownych traktowanych przez państwo, w którym je zawarto, jak małżeństwo, np. francuski PACS<sup>23</sup>.

Oboje autorzy wypowiadają się w tonie troski o zgodność tej normy ustawy z Konstytucją RP. Jak się okazało, obawy te były słuszne, bowiem Rzecznik Praw Obywatelskich we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego z 11 lipca 2016 r. uzupełnionym pismem procesowym z 12 sierpnia 2016 r. w sprawie o sygn. K 36/16 wyraźnie wskazał, że w jego ocenie zakres wyjątku jest ukształtowany zbyt arbitralnie.

Zgodzić się należy z wątpliwościami popartymi przykładami praktycznymi podanymi przez Rzecznika, który pisze, iż „np. niezrozumiałe i niesprawiedliwe jest rozwiązanie, które zezwala rolnikowi na przekazanie gospodarstwa np. bratankowi mieszkającemu za granicą, i to jako czystą lokatę kapitału, ale już nie – pasierbowi, który całe życie pozostawał we wspólnym gospodarstwie rodzinnym i w nim pracował, ale – np. ponieważ nie podejmował «osobiście» «wszystkich» decyzji – nie spełnia kryteriów rolnika indywidualnego. Ograniczenie wolności dysponowania własnością wydaje się zatem nieracjonalne i niesłuszne w przypadku próby zbycia takiej nieruchomości tym osobom z bliskiego kręgu rodzinnego czy wspólnoty domowej właściciela nieruchomości, które przy ostatniej nowelizacji ustawodawca uznał za «niewystarczająco bliskie», a w szczególności tym, które spełniają kryteria bycia domownikiem w rozumieniu rolniczych ustaw ubezpieczeniowych”.

Co więcej, Rzecznik podnosi, że to kryterium rzeczywistej bliskości i wspólnego gospodarowania powinno kwalifikować do grona uprawnionych i proponuje, aby do domowników zaliczyć, np. wspólnie mieszkających czy gospodarujących pasierbów, ojczyma, macochę, teściów, wujostwo oraz te najbliższe osoby, które nie pozostając w sformalizowanych związkach małżeńskich, tworzą tzw. związki konkubenckie, w tym i takie, w których osoby te wychowują wspólne dzieci. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich u.k.u.r. powinna szanować ten aspekt osobistej wolności osób prywatnych, a rozwiązanie to jest systemowo powszechne oraz zgodne z wytycznymi z art. 23 Konstytucji RP<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> H. Ciepla, *op. cit.*, s. 47.

<sup>23</sup> K. Maj, *op. cit.*, s. 75–76.

<sup>24</sup> Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich..., s. 15–16.

Autorka niniejszego opracowania całkowicie zgadza się z twierdzeniami prezentowanymi przez Rzecznika, tym bardziej że również notariusze sygnalizują pojawiające się w praktyce problemy związane z życiowymi sytuacjami, do których niedostosowana jest definicja osoby bliskiej zastosowana w u.k.u.r. Należy mieć nadzieję, że zmiany tej regulacji poprzez rozszerzenie definicji o powinowatych i osoby powiązane więziami faktycznymi nastąpią w nieodległym czasie.

Wyjątkiem od zastosowania ograniczeń wynikających z u.k.u.r. jest też nabycie nieruchomości rolnej w wyniku dziedziczenia oraz zapisu windykacyjnego. Przypomnieć w tym miejscu wypada, że zgodnie z art. 981 (1) § 1 pkt 3 k.c. regulującym przedmiot zapisu windykacyjnego, może nim być również gospodarstwo rolne. Sedno instytucji zapisu windykacyjnego reguluje § 1 cytowanego przepisu, zgodnie z którym w testamencie sporządzonym w formie aktu notarialnego spadkodawca może postanowić, że oznaczona osoba nabywa przedmiot zapisu z chwilą otwarcia spadku. Jest to regulacja słuszna, stanowiąca kontynuację powiązań osób bliskich i wyłączenia ich spod działania u.k.u.r.

Wyjątkiem z u.k.u.r. jest również nabycie nieruchomości rolnej na podstawie art. 151 lub art. 231 Kodeksu cywilnego, tj. nabycie przez wykup zajętej części gruntu lub części, która na skutek budowy straciła znaczenie gospodarcze przez właściciela gruntu, który przekroczył bez winy umyślnej granice sąsiedniego gruntu przy wznoszeniu budynku lub innego urządzenia (art. 151 k.c.) oraz nabycie w drodze wykupu przez samoistnego posiadacza gruntu w dobrej wierze, który wznosił na powierzchni lub pod powierzchnią gruntu budynek lub inne urządzenie o wartości przewyższającej znacznie wartość zajętej na ten cel działki (art. 231 k.c.). I ten wyjątek należy uznać za uzasadniony w kontekście rozwiązań praktycznych związanych z racjonalnym wykorzystaniem gruntu.

Ostatnim wyjątkiem jest nabycie nieruchomości rolnej w toku postępowania restrukturyzacyjnego w ramach postępowania sanacyjnego – ustawa z 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne (Dz.U. z 2015 r., poz. 978 ze zm.) – dalej: u.p.r. Zatem w tym ostatnim przypadku w sytuacji, gdy prowadzone jest postępowanie restrukturyzacyjne o wskazanym przez u.k.u.r. sanacyjnym charakterze rygory związane z obrotem gruntem rolnym wchodzącym w skład mienia dłużnika i wchodzącym w skład masy sanacyjnej nie są stosowane. Niewątpliwie ułatwia to osiągnięcie celu restrukturyzacji, wpływając również na szybkość i sprawność postępowania restrukturyzacyjnego z uwagi na pominięcie etapu związanego z obligatoryjnym uczestnictwem Agencji jako potencjalnego nabywcy gruntów rolnych z masy sanacyjnej. Zgodnie zatem z art. 323 ust. 1 u.p.r. składniki mienia należące do dłużnika i wchodzącego w skład masy sanacyjnej mogą zostać zbyte przez zarządcę za zgodą sędziego-komisarza, który określa warunki ich zbycia. Można zatem stwierdzić, że wśród tych warunków sędzia-komisarz nie musi wskazywać konieczności zawiadomienia Agencji o orzeczeniu sądu celem wykonania przez nią uprawnień określonych w art. 4

ust. 1 pkt 3 u.k.u.r. Przepis ten zakłada, że jeżeli nabycie nieruchomości rolnej następuje w wyniku orzeczenia sądu, Agencja działająca na rzecz Skarbu Państwa może złożyć oświadczenie o nabyciu tej nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej jej wartości rynkowej. Uzpełnić tę wypowiedź należy jedynie wyjaśnieniem, że do wykonywania uprawnienia Agencji stosuje się odpowiednio przepisy u.k.u.r. w części dotyczącej trybu zawiadomienia zobowiązanego o wykonaniu prawa pierwokupu i domniemania zapoznania się z tym oświadczeniem. W takich sytuacjach bowiem u.k.u.r. zakłada, że Agencja wysyła zobowiązanemu z prawa pierwokupu oświadczenie w formie aktu notarialnego o wykonaniu prawa pierwokupu przesyłką poleconą nadaną za potwierdzeniem odbioru w placówce pocztowej operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz.U. poz. 1529 oraz z 2015 r. poz. 1830), a następnie publikuje na stronie internetowej w „Biuletynie Informacji Publicznej” Agencji treść oświadczenia. Jednocześnie w tej sytuacji zastosowanie ma domniemanie, że zobowiązany z prawa pierwokupu zapoznał się z treścią oświadczenia Agencji o wykonaniu prawa pierwokupu z chwilą jego publikacji na stronie podmiotowej w „Biuletynie Informacji Publicznej” Agencji (art. 3 ust. 10 i 11 u.k.u.r.). Do wykonania prawa przez Agencję stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące prawa pierwokupu (art. 598 i n. k.c.), a zawiadomienia w przypadku orzeczenia sądu dokonuje także właśnie organ.

Również ten wyjątek należy ocenić pozytywnie w kontekście osiągnięcia celu postępowania restrukturyzacyjnego.

Trzeba zwrócić uwagę, że wśród ustawowych wyjątków z zastosowania u.k.u.r. nie ma nabycia nieruchomości rolnej w wyniku postępowania egzekucyjnego. Pozostawiono bowiem w dotychczasowym brzmieniu art. 4 ust. 3 pkt 1 u.k.u.r., co oznacza, że w przypadku orzeczenia sądu lub organu egzekucyjnego wydanego na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym stosuje się ograniczenia z u.k.u.r. Skutkuje to tym, że wierzyciel, który nawet posiada zabezpieczenie hipoteczne wobec dłużnika na nieruchomości rolnej ujawnione w księdze wieczystej, i tak będzie mocno ograniczony w dochodzeniu wierzytelności z nieruchomości rolnych. Tak skonstruowana norma prawna oznacza, że nabycie nieruchomości rolnej w wyniku egzekucji podlega ograniczeniom wynikającym z ustawy.

W literaturze przedmiotu pojawiło się szereg głosów krytycznych dotyczących takiego rozwiązania z uwagi na „systemowe osłabienie pozycji wierzyciela, który prowadzi egzekucję z nieruchomości rolnej”<sup>25</sup>. I tak według H. Ciepłej, która wskazuje, że jeśli postępowanie egzekucyjne zostało wszczęte po 30 kwietnia 2016 r., do licytacji może przystąpić wyłącznie rolnik, takie uregulowanie u.k.u.r. wskazuje na fakt, że ustawodawca nie dostrzegła, że w aktualnym stanie

---

<sup>25</sup> K. Maj, *op. cit.*, s. 83.

prawnym komornik może sprzedać nieruchomość rolną tylko rolnikowi, co blokuje egzekucję. Autorka podnosi, że sąd nie powinien dopuścić do licytacji licytanta niebędącego rolnikiem, bowiem w przeciwnym wypadku narazi się na sytuację, gdy nie będzie mógł wydać postanowienia o przysądzeniu własności z uwagi na hipotetyczną możliwość braku zgody Prezesa Agencji dla osoby niebędącej rolnikiem, która została dopuszczona do licytacji i zaoferowała najwyższą cenę. Cytowana autorka przesądza również wprost, że według art. 12 ustawy z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży znowelizowanej u.k.u.r. nie stosuje się do postępowań egzekucyjnych wszczętych przed 30 kwietnia 2016 r. i niezakończonych do tego dnia<sup>26</sup>.

K. Maj wyraził wręcz ubolewanie, że nabycie nieruchomości rolnej na podstawie orzeczenia sądu na mocy przepisów o postępowaniu egzekucyjnym oraz w drodze orzeczenia organu egzekucyjnego nie jest poza zakresem stosowania u.k.u.r. Ostrzega jednocześnie, że oznacza to systemowe osłabienie pozycji wierzyciela, który prowadzi egzekucję z nieruchomości rolnej, stąd błędem było usunięcie wyłączenia egzekucji z u.k.u.r. w trakcie trzeciego czytania ustawy w Sejmie<sup>27</sup>. Autorka niniejszego artykułu całkowicie zgadza się z przedstawionym wyżej głosem doktryny, przyjmując wskazane argumenty jako zgodne z własnymi przekonaniem.

Powyższa zgodność głosów krytycznych doktryny i praktyki sugeruje konieczność rozważenia zmiany tej normy poprzez jest usunięcie i powrót do pierwotnego brzmienia projektu u.k.u.r. w tej materii, polegającego na wyłączeniu postępowania egzekucyjnego z u.k.u.r. lub złagodzenie czy też ograniczenie rygorów związanych ze stosowaniem ogólnych norm u.k.u.r. w tym konkretnym przypadku np. na wzór przepisów o postępowaniu restrukturyzacyjnym w ramach postępowania sanacyjnego.

Jak wspomniano na wstępie, tego rozdziału wyjątek od zasady nabycia przez rolnika indywidualnego nieruchomości rolnej (czyli nabycia takiej nieruchomości przez nierolnika) stanowi też decyzja administracyjna zezwalająca na nabycie nieruchomości rolnej wydana przez Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych. Wyjątek ten reguluje art. 2a ust. 4 u.k.u.r., według którego wniosek o wydanie zgody może złożyć zbywca lub nabywca. Postępowanie odbywa się według procedury uregulowanej w k.p.a., a organem wyższego stopnia jest Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, który jest organem odwoławczym od decyzji Agencji Nieruchomości Rolnych. Jeżeli wniosek składa zbywca, musi on złożyć szereg oświadczeń dotyczących:

– wykazania, że nie było możliwości nabycia nieruchomości rolnej przez podmioty uprzywilejowane, czyli osoby bliskie zbywcy, jednostki samorządu tery-

---

<sup>26</sup> H. Ciepla, *op. cit.*, s. 49.

<sup>27</sup> K. Maj, *op. cit.*, s. 83.



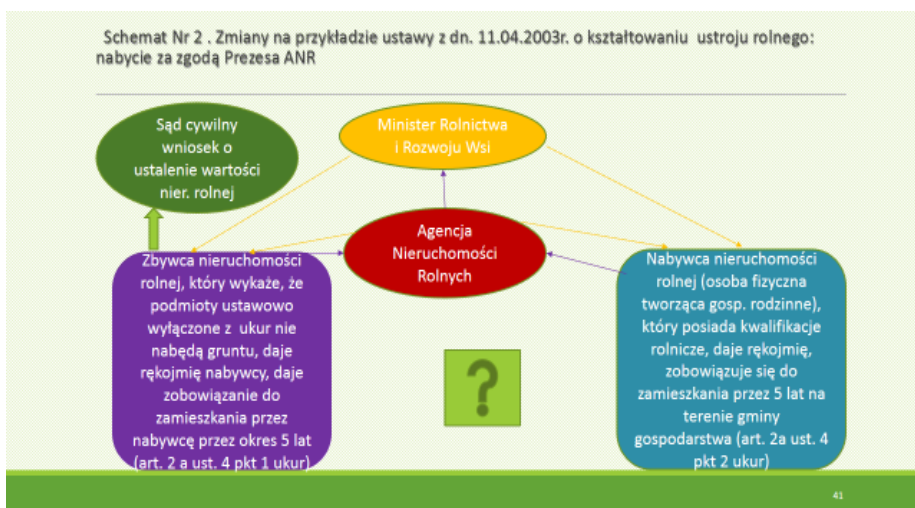
- torialnego, Skarb Państwa lub działająca na jego rzecz Agencja Nieruchomości Rolnych, Kościoły i związki wyznaniowe oraz parki narodowe,
- nabywca daje rękojmię należytego prowadzenia działalności rolniczej,
  - w wyniku nabycia nie dojdzie do nadmiernej koncentracji gruntów rolnych.

W tym wypadku dość trudne jest zwłaszcza wykazanie, że nie było możliwości nabycia nieruchomości przez zbiorowe publiczne podmioty uprzywilejowane, np. gminy czy Kościoły, chociaż praktyka poradziła sobie z tym problemem, stosując fikcję ogłoszenia o sprzedaży na stronach Agencji. Problemem może być również danie rękojmi za osobę trzecią z uwagi na problem związany ze sposobem sprawdzenia osoby co do gwarancji należytego prowadzenia działalności. Jest to niewątpliwie bardzo ocenne.

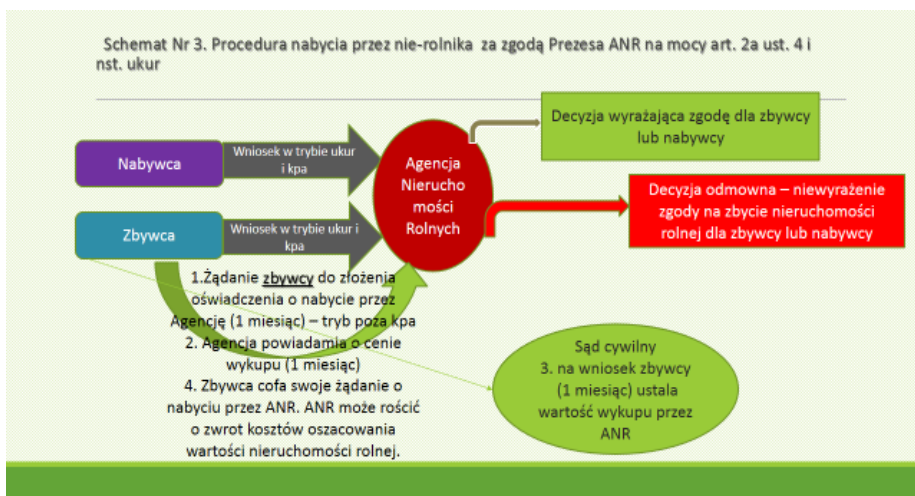
W przypadku niewyrażenia zgody na nabycie nieruchomości rolnej przez osobę niebędącą rolnikiem, Agencja na pisemne żądanie zbywcy złożone w terminie miesiąca od dnia, w którym decyzja o niewyrażeniu zgody stała się ostateczna, jest obowiązana do złożenia oświadczenia o nabyciu nieruchomości rolnej za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej jej wartości rynkowej określonej przez Agencję posiłkującą się przepisami o gospodarce nieruchomościami. Jeżeli zbywca nieruchomości rolnej nie godzi się z tą wartością, wówczas w terminie miesiąca od dnia otrzymania ofert od Agencji może wystąpić do sądu o ustalenie równowartości pieniężnej wartości rynkowej nieruchomości rolnej nabywanej przez Agencję albo złożyć pisemne oświadczenie o cofnięciu żądania nabycia tej nieruchomości przez Agencję. W tym wypadku sytuację obejmie sądowa kontrola warunków nabycia tej nieruchomości przez Agencję. Takie rozwiązanie należy uznać za słuszne i mające na celu ochronę praw obywateli, chociaż trzeba zwrócić uwagę, że cały proces nabycia gruntów rolnych w tym przypadku staje się kilkietapowy, dość złożony, gdzie naprzemiennie lub równoległe dokonywane są czynności z zakresu prawa administracyjnego oraz prawa cywilnego z wykorzystaniem trybów uregulowanych w k.p.a. i k.p.c.

W procesie tym również przewidziano aktywną rolę sądu cywilnego, który posiada kognicję do kontroli wartości wykupu gruntu rolnego przez Agencję. Z pewnością można stwierdzić, że tryb cywilny wykorzystany w tym postępowaniu ma charakter nieprocesowy. Zwrócić uwagę należy na, wydaje się słuszną, tezę postawioną przez Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczącą wadliwości konstrukcyjnej normy sankcjonującej bezwzględną nieważnością „nabycie” przez osobę niebędącą rolnikiem indywidualnym, „że ustawa nowelizująca całkowicie zmienia podstawowy paradygmat ustroju rolnego państwa”. Rzecznik stoi na stanowisku, że z uwagi na to, iż każde niemalże nabycie, poza nielicznymi wyjątkami, jest reglamentowane środkami administracyjnymi „*de lege lata* obrót ziemią rolną co do zasady przeniesiono do gałęzi prawa administracyjnego, jeśli w niektórych sytuacjach w ogóle nie karnego (por. „przypadek «nieproduktywnego gospodar-

stwa» na rzecz państwa” z art. 9 ust. 3 pkt. 1 u.k.u.r.)”<sup>28</sup>. Teza ta stawia sprzedaż gruntów rolnych na podstawie znowelizowanego u.k.u.r. w zupełnie nowym świetle. Aby ułatwić zrozumienie tego procesu, zobrazowano go w formie schematu wskazującego na podmioty biorące udział w udzieleniu zgody na nabycie gruntów rolnych przez nabywcę niebędącym rolnikiem indywidualnym (schemat 2) oraz procedurę nabycia gruntów rolnych z udziałem nabywcy niebędącym rolnikiem indywidualnym oraz zbywcy rolnika (schemat 3).



Źródło: opracowanie własne.



Źródło: opracowanie własne.

<sup>28</sup> Por. Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich..., s. 27–28.

W konsekwencji nabycie nieruchomości rolnej, udziału bądź części udziału we współwłasności nieruchomości rolnej, nabycie akcji i udziałów w spółce prawa handlowego będącej właścicielem nieruchomości rolnej dokonane niezgodnie z przepisami ustawy jest nieważne. Zatem sankcja jest najwyższego wymiaru w ujęciu cywilistycznym, co oczywiście rodzi skutki *ex tunc*.

Ustawodawca wskazuje, że w szczególności nieważne jest:

- dokonanie czynności prawnej bez zawiadomienia uprawnionego do prawa pierwokupu lub bez powiadomienia Agencji,
- zbycie albo oddanie w posiadanie nieruchomości rolnej bez zgody sądu (przed upływem 10 lat od nabycia),
- nabycie nieruchomości rolnej w oparciu o nieprawdziwe oświadczenia albo fałszywe lub potwierdzające nieprawdę dokumenty.

Z powództwem do sądu cywilnego o stwierdzenie nieważności czynności prawnej może wystąpić Agencja oraz osoby mające w tym interes prawny i należy przyznać, że jest to dość szeroki krąg podmiotów legitymowanych. Oczywiście będzie to postępowanie przeprowadzone przez sąd cywilny w trybie procesowym, a jednym z dowodów będą protokoły kontrolne z czynności kontrolnych przeprowadzonych przez pracowników Agencji w trybie opisanym powyżej.

Nie sposób nie odnieść się oczywiście do pytania, co stanie się z nieruchomościami czy akcjami lub udziałami w spółkach prawa handlowego nabytymi przez Agencję. Otóż zgodnie z u.k.u.r. nieruchomości rolne, udziały we współwłasności oraz inne prawa dotyczące nieruchomości rolnych, akcje i udziały spółek prawa handlowego nabyte przez Agencję działającą na rzecz Skarbu Państwa wchodzi w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Reasumując, całokształt norm ustawy z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu zakupu, jak również powyższa norma u.k.u.r. reglamentująca administracyjne nabycie gruntów rolnych pozwala pisać Rzecznikowi Praw Obywatelskich o możliwości tzw. „ukrytego wywłaszczenia”. Czy rzeczywiście tak jest, należy poczekać do rozstrzygnięcia skargi konstytucyjnej przez Trybunał Konstytucyjny, o czym mowa w dalszej części artykułu.

## **Nowelizacja ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego a materia konstytucyjna – zarys problemu**

Nowy element, który został dodany do u.k.u.r. artykułem 7 ustawy z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży to przede wszystkim preambuła o treści: „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, uchwała się niniejszą ustawę”. Nie ma żadnych wątpliwości, że powinien być to element kluczowy ustawy przy zastosowaniu wykładni celowościowej i funkcjonalnej w interpretacji jej norm. Preambuła oczywiście nie ma charakteru normatywnego, lecz jej treść z pewnością powinna być brana pod uwagę przy interpretacji u.k.u.r. Słusznie zauważył J. Bieluk w *Komentarzu do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, że ustawodawca okazał się niekonsekwentny, wprowadzając do treści zdanie: „uchwała się niniejszą ustawę” z uwagi na to, że preambuła wprowadzona została nowelizacją zawartą w ustawie z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu zakupu, zaś u.k.u.r. uchwalono już 11 kwietnia 2003 r. (Dz.U. nr 64, poz. 592) i obowiązuje ona od 16 lipca 2003 r.<sup>29</sup> Podobną uwagę uczyniła E. Klat-Górska w komentarzu do u.k.u.r. z 2003 r., pisząc, że regulacje ustawy nie odpowiadają w pełni jej tytułowi i deklarowanym w art. 1 celom<sup>30</sup>. Zatem zwrot ten nie odpowiada historycznej prawdzie, tworzy jednakże odpowiednią sekwencję logiczną. Preambuła odnosi się do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483), a konkretnie jej art. 23, według którego „[p]odstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Zasada ta nie narusza postanowień art. 21 i art. 22”. Niewątpliwie jest to norma o charakterze programowym i jak zauważa K. Maj, uszczegółowienie zasady wyrażonej w art. 23 Konstytucji następuje w ustawodawstwie zwykłym, a ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego jest jednym z szeregu przepisów prawa stanowiących element tego doprecyzowania<sup>31</sup>. Cytowany autor podaje w wątpliwość, czy regulacje u.k.u.r. zgodne są z art. 21 Konstytucji RP, który wyraża prawo do ochrony własności i dziedziczenia wyrażone w normie „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem”, i art. 22 Konstytucji RP statuującego zasadę wolności gospodarczej w następujących słowach: „Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”.

Wątpliwości tegoż autora i kilku innych zostały wyrażone we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego z 11 lipca 2016 r. wraz z pismem procesowym z 12 sierpnia 2016 r. w sprawie o sygn. K 36/16. Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał na szereg norm u.k.u.r., które w jego ocenie są niezgodne z Konstytucją RP. Nie można pominąć jego oceny rozumienia pojęcia nieruchomości i zakresu stosowania znowelizowanej u.k.u.r. oraz

---

<sup>29</sup> Por. J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 5.

<sup>30</sup> Por. E. Klat-Górska, *op. cit.*, t. 12, s. 6.

<sup>31</sup> K. Maj, *op. cit.*, s. 50–52.

sposprzeżenia zbudowanego na tym tle, że „nowelizacja ukur całkowicie zmieniła kontekst normatywny dotychczasowych definicji, przechodząc na system koncesjonowania obrotu ziemią rolną i działalności rolniczej”<sup>32</sup>.

Pojęcie „nieruchomości” w świetle znowelizowanego u.k.u.r. było przedmiotem intensywnych rozważań przedstawicieli doktryny. Jako przykład można wskazać pracę Z. Truskiewiczza, który poświęcił w całości artykuł *Nieruchomość rolna i gospodarstwo rolne w rozumieniu U.K.U.R.* nowemu rozumieniu pojęcia nieruchomości rolnej. W opracowaniu tym doszedł on do wniosku, że podstawowym mankamentem tej definicji jest to, że nie zawiera ona kryterium minimalnej powierzchni użytków rolnych oraz że definicja wyłącza z pojęcia „nieruchomość rolna” grunty rolne przeznaczone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne, ale nie wypowiedza się w sprawie gruntów rolnych objętych decyzjami lokalizacyjnymi, w tym ustalającymi warunki zabudowy. Dodatkowo, zmieniona definicja gospodarstwa rolnego jest mniej klarowna niż poprzednia, co w powiązaniu z niezbyt jasnymi celami u.k.u.r. sprawia, że stosowanie ustawy jest obciążone ryzykiem interpretacyjnym<sup>33</sup>.

W efekcie podobnych rozważań Rzecznik Praw Obywatelskich doszedł do wniosku, że „fundamentalne konstrukcje pojęciowe ustawy, na których zbudowany jest cały system zezwoleń, nakazów, zakazów i surowych sankcji, są tak dalece niedookreślone, że narusza to podstawowe zasady stanowienia prawa, wynikające z art. 2 Konstytucji RP”<sup>34</sup>. Analiza u.k.u.r. finalnie doprowadziła do wskazania we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, że naruszono zasadę przyzwoitej legislacji, zasadę określoności prawa, zaufania do ustawodawcy, bezpieczeństwa prawnego. W podsumowaniu wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, „że niekonstytucyjność zaskarżonych regulacji wynika, po pierwsze, ze zbyt szerokiego zakresu ustawy oraz ogromnych niejasności przewidzianych w niej rozwiązań bezpośrednio regulujących konstytucyjne prawa i wolności obywateli, a po drugie – z próby odwrócenia, w ustawie zwykłej, konstytucyjnych podstaw ustroju społeczno-gospodarczego państwa”<sup>35</sup>.

Najciekawsze rozważania dotyczą testu proporcjonalności ograniczeń w zbywaniu nieruchomości rolnych zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który nakazuje badanie regulacji normatywnej ograniczenia praw konstytucyjnych obywateli, gdzie Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdza, że zaskarżona norma art. 2a u.k.u.r. wprowadza zbyt daleko idące ograniczenia w kręgu potencjalnych nabywców prywatnych nieruchomości rolnych. Po pierwsze, świadczy to o naruszeniu (ograniczeniu) zasady wolności majątkowej określonej w art. 64 Konstytucji RP, po drugie, kwestionowana regulacja nie spełnia przede wszystkim dru-

<sup>32</sup> Por. Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich..., s. 20.

<sup>33</sup> Z. Truskiewicz, *Nieruchomość rolna*..., s. 171–172.

<sup>34</sup> Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich..., s. 21.

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 42–43.

giego kryterium testu proporcjonalności, tj. konieczności ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw. Jak stwierdził Rzecznik w piśmie procesowym do Trybunału Konstytucyjnego z 12 sierpnia 2016 r., „wynika to po pierwsze, z zakresu ustawy, po drugie – z zakresu wyjątków od tej zasady, a po trzecie – z możliwości zastosowania innych, mniej dolegliwych rozwiązań”<sup>36</sup>. Wynik analizy przepisów u.k.u.r. doprowadził Rzecznika Praw Obywatelskich do następującego wniosku: „Reasumując zatem, zasada, iż właściciel nieruchomości może ją zbyć wyłącznie na rzecz: rolnika indywidualnego, niektórych osób z najbliższego rodzinnego kręgu, wskazanych podmiotów publicznych oraz wyznaniowych osób prawnych, a w przypadku wszystkich pozostałych – jedynie w ściśle określonych sytuacjach i za zezwoleniem administracyjnym organu państwa, wykracza zdaniem Rzecznika poza ramy konstytucyjnie dopuszczalnych ograniczeń prawa własności. Jak już wielokrotnie wskazywano, niekonieczność (czasem i nieracjonalność) zastosowanych ograniczeń wynika przede wszystkim z niezmiernie szerokiego zakresu ustawy, która dotyczy też nieruchomości niepowiązanych z żadną produkcją rolniczą, a ponadto dotyczy wszelkich czynności obrotu, gdzie ryzyko spekulowania ziemią praktycznie nie występuje”<sup>37</sup>.

Takie stanowisko stawia pytanie o to, w jakim ostatecznie kształcie pozostaną zasady obrotu gruntami rolnymi w Polsce w przyszłości, wydaje się jednak z uwagi na powyżej przedstawione rozważania, że reżimy ustanowione w u.k.u.r. powinny zostać zliberalizowane.

## Podsumowanie

Niewątpliwie ustawa z 14 kwietnia 2016 r. regulująca nowe zasady obrotu gruntami rolnymi wprowadziła w u.k.u.r. zmiany wywołujące różne reakcje, w większości krytyczne. Z założenia miała być odpowiedzią na problemy społeczno-gospodarcze polskich rolników indywidualnych po 1 maja 2016 r. Przede wszystkim jednak wspomniana legislacja systemowo objęła szereg aktów powiązanych, powodując, że nowe uregulowania wprowadzono w pięciu ustawach, z tego co najmniej trzech kluczowych, co dla prawników jest nie lada wyzwaniem – zarówno w sferze teorii, jak i praktyki prawa.

Ponadto w samej ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego przemodelowano podstawowe pojęcia i definicje. Co najważniejsze, ustanowiono nową, dość bezwzględną regułę nabywania nieruchomości rolnych przez przyjęcie, że co do zasady nabywcą gruntów rolnych jest rolnik indywidualny, statuując jednocze-

---

<sup>36</sup> Pismo procesowe z 12 sierpnia 2016 r., sygn. K 36/16, do wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego z 11 lipca 2016 r., znak sprawy IV.7005.8.2016.MC, [www.rpo.gov.pl](http://www.rpo.gov.pl), s. 14.

<sup>37</sup> *Ibidem*, s. 28.

śnie szereg wyłączeń podmiotowych i przedmiotowych od tej reguły, z mocy ustawy i indywidualnych decyzji administracyjnych wydawanych w trybie k.p.a.

I wreszcie, ustawodawca istotnie wzmocnił rolę Agencji Nieruchomości Rolnych w procesie pierwokupu lub odkupu ziemi rolnej, posuwając się nawet do możliwości prawa pierwokupu udziałów i akcji w spółce kapitałowej będącej właścicielem nieruchomości rolnych. Analogicznie przewidział możliwość nabycia nieruchomości rolnej w sytuacji zmiany wspólnika lub przystąpienia nowego wspólnika do spółki osobowej, oczywiście w wypadku, gdy ta ostatnia jest właścicielem nieruchomości rolnej w rozumieniu u.k.u.r. Jest to zmiana iście rewolucyjna, oferująca całkowicie nowy instrument prawny w relacjach państwa z przedsiębiorcą posiadającym status uregulowany w Kodeksie spółek handlowych i ustawach towarzyszących. W ten sposób prawo rolne weszło również w „interakcję” z prawem gospodarczym. Wątpliwości dotyczące zgodności u.k.u.r. z Konstytucją z uwagi na zbyt daleko idącą reglamentację obrotu nieruchomościami rolnymi rodzą przypuszczenie, że w nieodległej przyszłości ustawa ta będzie ponownie znowelizowana w kierunku liberalizacji ograniczeń.

Ciekawym zagadnieniem, aczkolwiek z uwagi na swą obszerność i potrzebę pogłębionej analizy prawnej zasługującym na odrębne opracowanie, jest założenie wyrażone przez Rzecznika Praw Obywatelskich, że nowe podejście ustawodawcy do obrotu gruntem rolnym powoduje wyjście tej materii poza sferę prawa cywilnego z przeniesieniem do sfery prawa administracyjnego. Teza taka stawia nowe światło na dotychczasowe cywilistyczne ukształtowanie stosunków prawnych związanych z obrotem prawnym nieruchomościami rolnymi<sup>38</sup>. Kwestia ta została jedynie marginalnie poruszona w niniejszym artykule i z pewnością zasługuje na rozwinięcie.

## Bibliografia

- Bieluk J., *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Bieniek G., *Kształtowanie ustroju rolnego* [w:] G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2011.
- Bieranowski, *Dekompozycja konstrukcji zasiedzenia w nowym reżimie ograniczeń nabycia własności nieruchomości rolnej – zagadnienia węzłowe i uwagi de lege ferenda*, „Rejent” 2016, nr 5.
- Ciepla H., *Aspekty prawne obrotu gruntami rolnymi od 30.04.2016 r. na nowych zasadach ustalonych w ustawie z dnia 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego oraz w ustawie z dnia 14.04.2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*, „Rejent” 2016, nr 9.
- Czerwińska-Koral K., *Pojęcie nieruchomości rolnej jako wyznacznik zasad obrotu nieruchomościami rolnymi*, „Rejent” 2016, nr 6.
- Klat-Górska E., *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2013.

---

<sup>38</sup> Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich..., s. 27.

- Maj K., *Zmiany w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego obowiązujące od dnia 30 kwietnia*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, nr 2.
- Pisuliński J., *O niektórych osobliwościach obrotu nieruchomościami rolnymi*, „Rejent” 2016, nr 5.
- Prawo obrotu nieruchomościami*, red. S. Rudnicki, Warszawa 1999.
- Rękawek-Pachwicewicz M., *Udział notariusza w elektronicznym postępowaniu wieczystoksięgowym* [w:] *Elektroniczne postępowanie wieczystoksięgowe. Komentarz*, red. A. Marciniak, Warszawa 2016.
- Truskiewicz Z., *Nieruchomość rolna i gospodarstwo rolne w rozumieniu U.K.U.R.*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, nr 2.
- Truskiewicz Z., *Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (część II)*, „Rejent” 2003, nr 11.

## Streszczenie

Opracowanie poświęcono wprowadzeniu nowych zasad obrotu prawnego gruntami rolnymi uregulowanego szeroko znowelizowaną ustawą z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 803, z 2016 r. poz. 585, 1159), której nowela weszła w życie w 30 kwietnia 2016 r. w ramach systemowych zmian wdrożonych ustawą z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw. Reforma polega przede wszystkim na znacznym ograniczeniu praw podmiotów uprawnionych do nabywania gruntów rolnych oraz wzmocnieniu roli Agencji Nieruchomości Rolnych w sferze dodatkowych uprawnień związanych z możliwością nabywania tychże gruntów.

Ustawodawca zakłada, że zmiany te powinny przynieść wzmocnienie ochrony ziemi rolniczej w Polsce przed masowym wykupywaniem jej przez osoby fizyczne i prawne z kraju i zagranicy, których celem nie jest produkcja żywności ani tworzenie gospodarstw rodzinnych, które mają zapewnić bezpieczeństwo żywnościowe Polski, lecz inne cele np. związane z długoterminową inwestycją środków pieniężnych stanowiącą wyłącznie lokatę kapitału.

W opracowaniu poruszono kwestie związane z oceną wpływu nowelizacji na podstawowe zasady obrotu gruntami rolnymi w Polsce, w tym nowych definicji pojęć takich, jak „osoba bliska”, wskazano na wątpliwości związane z zastosowaniem ustawy w odniesieniu do Konstytucji RP. Ponadto poddano analizie procedurę nabywania gruntów rolnych przez rolnika indywidualnego jako podstawową zasadę nabycia wraz z wyjątkami od niej wynikającymi z mocy ustawy lub decyzji administracyjnej wydawanej przez prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych. Na powyższym tle zasygnalizowano potencjalne problemy praktyczne, w tym związane z egzekucją z nieruchomości rolnych.

*Słowa kluczowe:* nieruchomości rolne, ograniczenie prawa własności, wzmocnienie roli Agencji Nieruchomości Rolnych, ochrona rolników indywidualnych, zakup masowy ziemi, wyjątki od zakupu masowego

## NEW RULES OF LEGAL TRANSACTIONS ON AGRICULTURAL IMMOVABLE

### Summary

The paper is devoted to introducing the new rules widely regulated by Act of 11 April 2003 on formation of agriculture structure (u.t. O.J.2012.803), which was amended by systemic changes introduced by Act of 14 April 2016 on amendments other acts, which entered into life on 30th



April 2016. The reform is based on remarkable limitation of ownership rights to agricultural immovable and extension of power of Agency of Agricultural Estate in the sphere of its' right to acquire ownership of agricultural immovable.

The legislator's aim was to strengthen legal position of polish agricultural immovable and to protect against its' mass purchase by national and foreign entities.

The paper presents estimation of amendments' influence on basic rules of conduct of legal transactions on agricultural immovable, e.g. interpreting new legal definitions like „related person”, also doubts about adjusting this regulation to the Polish Constitution. Moreover, new procedure of acquiring agricultural immovable by individual farmers and participation of Agency of Agricultural Estate were analyzed. Thereafter, this was a background for signalizing potential practical problems, judicial execution of agricultural immovable among them.

*Keywords:* agriculture immovable, limitation of ownership rights, extension of Agency's power, protection of individual farmers, mass purchase of land, exclusions of mass purchase