

Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego
Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej nr 123 (2018), 43–53
DOI 10.22630/EIOGZ.2018.123.20

Justyna Pijanowska  

Wydział Rolniczo-Ekonomiczny
Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kołłątaja w Krakowie

Michał Brożyna 

Wydział Zarządzania
Akademia Górniczo-Hutnicza im. Stanisława Staszica w Krakowie

Wybrane aspekty prawne obrotu zasobami ziemi rolniczej w Polsce po zmianie prawa w 2016 roku



Abstrakt: W związku z zakończeniem 30 kwietnia 2016 roku ograniczeń w nabywaniu ziemi rolnej przez podmioty w krajów Unii Europejskiej doszło do zmiany ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. W trakcie prac prawodawczych podnoszono, że ustawodawca chcąc chronić rodzimych nabywców ziemi rolniczej (tj. polskich rolników indywidualnych oraz przedsiębiorców rolnych) przed inwestorami z innych krajów UE, *de facto* wprowadził regulacje, które ograniczyły bądź utrudniły dostęp do tego rynku również obywatelom polskim. Celem opracowania jest wskazanie tych nowych regulacji, których wprowadzenie spowodowało lub może spowodować trudności w praktyce stosowania prawa, polegające na niemożności nabycia nieruchomości rolnych przez zainteresowane tym podmioty będące obywatelami polskimi.

Słowa kluczowe: ziemia rolna, prawo, obrót

Kody JEL: K11, K12, K15, K25, K36

Wstęp

Analizując problematykę obrotu nieruchomościami oraz tendencji na rynku nieruchomości także rolnych, a zatem również na rynku ziemi rolniczej, należy przyjąć, że zagadnienie to pozostaje w obszarze bezpośredniego zainteresowaniu różnych

Justyna Pijanowska  <https://orcid.org/0000-0001-7020-1850>; Michał Brożyna  <https://orcid.org/0000-0002-1285-5212>

 j.pijanowska@ur.krakow.pl, UR w Krakowie, WRE, al. Mickiewicza 21, 31-120 Kraków

nauk społecznych, w tym prawa. W przypadku obrotu nieruchomościami rolnymi istotne są m.in. przepisy księgi drugiej kodeksu cywilnego regulującej m.in. problematykę przeniesienia własności nieruchomości, ustawy o księgach wieczystych i hipotece oraz ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z 2003 roku (UoKUR).

Rynek nieruchomości (także rolnych) jest złożonym systemem, którego determinanty mają charakter ekonomiczny, społeczny, gospodarczy, prawny i polityczny [Klusek 2017]. Z tego też powodu obrót ziemią jest przedmiotem interdyscyplinarnych badań. Z punktu widzenia ekonomicznego, społecznego i gospodarczego temat został już dobrze przeanalizowany w literaturze przedmiotu [Czyżewski i Stępień 2010, Marks-Bielska 2010, Laskowska 2014, Gołębiwska i Stefańczyk 2016, Klusek 2017, Jędruchniewicz i Maśniak 2018].

W literaturze ekonomicznej ziemia, która wraz z pracą i kapitałem określana jest mianem czynnika produkcji, scharakteryzowana została jako dobro wielofunkcyjne [Wilkin 2014]. W literaturze przedmiotu podnosi się m.in., że udział rolnictwa w produkcie krajowym brutto zmniejsza się od lat 90. XX wieku, czyli od momentu transformacji ustrojowej. W tym samym okresie zmniejsza się w Polsce zarówno liczba gospodarstw rolnych, jak i powierzchnia używanych rolniczo gruntów rolnych [Dzun 2014].

Niniejsze opracowanie poświęcone jest analizie i ocenie prawnych aspektów obrotu zasobami ziemi rolniczej po zmianie prawa w 2016 roku. Rozważania nie obejmują problemu nabywania nieruchomości, w tym nieruchomości rolnych, położonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez podmioty zagraniczne, choć to z myślą o tych podmiotach oraz w celu zapewnieniu pierwszeństwa w dostępie do rynku polskiej ziemi rolniczej podmiotom polskim ustawodawca zdecydował się na zmianę prawa. Stało się tak w związku z zakończeniem 30 kwietnia 2016 roku wynegocjowanego przez Polskę przed przystąpieniem do Unii Europejskiej dwunastoletniego okresu przejściowego, w czasie którego nabywanie ziemi rolniczej przez obywateli i przedsiębiorców z innych państw członkowskich UE było co do zasady niemożliwe.

Celem opracowania jest przedstawienie głównych założeń oraz skutków nowelizacji UoKUR dla obywateli polskich. W szczególności zaprezentowano przykłady sytuacji, w których w związku ze zmianą prawa ich udział w obrocie ziemią rolną może być utrudniony albo niemożliwy.

Metody i źródła badań

Opracowanie przygotowano na podstawie ustawodawstwa polskiego, literatury przedmiotu oraz orzecznictwa Sądu Najwyższego Rzeczypospolitej Polskiej.

Niniejsze opracowanie stawia sobie za cel analizę aktualnie obowiązujących przepisów prawnych regulujących obrót ziemią rolną oraz przedstawienie przykładów, jak zmiana tego prawa w 2016 roku wpłynęła na życie obywateli polskich. Py-

tanie o stosowaną w prawoznawstwie metodę zawsze powinno postawić prawnika w stan zakłopotania [Hesselink 2009, Oniszczyk 2012]. A to dlatego, że do XIX wieku prawo nie posługiwało się żadną szczególną metodą – nauka prawa była jedynie nauką instytucjonalną [Morawski 2014, Harke 2015]. Od XIX wieku szczególnie silny stał się nurt negujący „naukowość” prawoznawstwa. Podnosi się, że prawnik przeprowadzając wnioskowanie, kierując się przede wszystkim intuicją i pewnym „wyczuciem” materii przedmiotu rozważań [von Kirchmann 1848, Stelmach i Brożek 2006]. Nie są one naukowe, a wydawane na ich podstawie rozstrzygnięcia determinowane jest wyłącznie przez przypadek. Jednocześnie stwierdza się, że na gruncie prawa obowiązuje heteronomia metodologiczna, tj. prawo staje się nauką, jeżeli wykorzystuje metody stworzone na gruncie innych dyscyplin naukowych [Stelmach i Brożek 2006, Oniszczyk 2012].

W tym kontekście autorzy przyjęli na potrzeby artykułu metodę analityczną w jej lingwistycznej odmianie. Punktem wyjścia dla możliwej do pomyślenia refleksji nad obowiązującym prawem jest treść przepisu (normy prawnej), dlatego dogmatyczna analiza językowa stanowi podstawę wykładni prawa. Taka metoda należy do kanonu metodologii prawniczej i tym samym traktowana jest jako uprawniona naukowa metoda badawcza [Kuhn i in. 2010].

Równoległym do tradycji lingwistycznej nurtem metodologicznym jest zyskująca od lat 90. ekonomiczna analiza prawa [Adams 2002, Stelmach i Brożek 2006, Bork i in. 2009]. Nurt ten wykorzystuje instrumenty ekonomiczne dla wykładni prawa. Instrumenty te służą przede wszystkim falsyfikacji słuszności rozwiązania przyjętego w ustawie. Wykorzystanie tej metody do wykładni i opisu przepisów z zakresu obrotu ziemią jest o tyle utrudnione, że ze względu na okres obowiązywania przedmiotowych przepisów brak wystarczających ku temu danych empirycznych.

Wyniki przeprowadzonych badań zaprezentowano w formie opisowej, która jest w zasadzie jedyną stosowaną formą w naukach prawnych.

Wyniki badań

Prawo reguluje większość okoliczności życia publicznego i prywatnego poprzez normy prawne, które dekodowane są z przepisów prawa. Jedną z cech prawa jest jego zmienność. To dlatego prawnicy poświęcają w każdym pojedynczym przypadku tak wiele czasu na ustalenie stanu prawnego obowiązującego w momencie rozstrzygnięcia konkretnego problemu. Sytuacją, w której podmioty stosujące prawo powinny zachować szczególną ostrożność, jest okoliczność, gdy ustawodawca decyduje się na zmianę prawa. Ustawodawca może to uczynić dlatego, że w systemie prawa występuje luka prawna, czyli nie ma regulacji dla jakiegoś stanu faktycznego, a brak ten jest odczuwalny w procesie stosowania prawa albo w związku z tym, że ustawodawca dochodzi do wniosku, że kształt jakiejś instytucji prawnej powinien ulec całkowitej lub częściowej zmianie.

Kwestią niewymagającą dyskusji jest to, że zmiana powinna być przemyślana i nie powinna powodować kolizji prawa, czyli sytuacji, w której przepis nowy albo zmieniony pozostaje w sprzeczności z innym stanowiącym składową systemu prawa. W przypadku wystąpienia kolizji prawnej powstaje bowiem wątpliwość, który przepis powinien znaleźć zastosowanie. Sytuację kolizji prawa można rozwiązać na kilka sposobów. Okoliczność taką mogą wyjaśniać tzw. przepisy przejściowe i dostosowujące, które pojawiają się w ustawie nowelizującej, czyli zmieniającej dotychczasowy stan prawny. Można też zastosować tzw. reguły kolizyjne. Jedna z nich mówi o tym, że przepis wyższy rangą ma pierwszeństwo przed przepisem niższym, czyli zawartym w źródle prawa o niższej randze (hierarchię źródeł prawa określa art. 87 oraz 91 Konstytucji RP). Kolejna przewiduje, że przepis szczególny, czyli znajdujący zastosowanie do węższej grupy przypadków, ma pierwszeństwo przed przepisem ogólnym. Przyjmując kryterium czasu uchwalenia przepisów, obowiązuje reguła kolizyjna, zgodnie z którą przepis uchwalony później ma pierwszeństwo przed przepisem uchwalonym wcześniej.

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego

Odnosząc powyższe rozważania do nowelizacji UoKUR, podnieść należy w pierwszej kolejności, że dyskusja o potrzebie zmiany przepisów prawa rozgorzała na długo przed 30 kwietnia 2016 roku. Ustawodawca polski obserwując dyskusję, jaka toczyła się w środowisku wokół tego tematu, zdawał sobie sprawę, że otwarcie rynku ziemi rolniczej na podmioty zagraniczne z państw członkowskich UE może spowodować pojawienie się na polskim rynku kapitału spekulacyjnego, którego działania doprowadzą do wzrostu cen ziemi rolniczej oraz ograniczenia lub wyłączenia dostępu do niej dla podmiotów polskich.

W związku z powyższym już w 2015 roku ustawodawca zdecydował się dokonać zmiany prawa w ten sposób, że 5 sierpnia 2015 roku uchwalił nową UoKUR, która miała zastąpić wspomnianą już ustawę z 2003 roku. Uchwalona ustawa została podpisana przez prezydenta również jeszcze w 2015 roku i miała przed sobą długie *vacatio legis*, gdyż wejść w życie miała dopiero 1 maja 2016 roku.

W międzyczasie ustawodawca zmienił jednak zdanie i 14 kwietnia 2016 roku uchwalił ustawę o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych ustaw, która po podpisaniu przez prezydenta weszła w życie 30 kwietnia 2016 roku i pozbawiła mocy prawnej ustawę z 5 sierpnia 2016 roku – zmieniając jednocześnie ustawę UoKUR z 2003 roku.

Zmiany, jakie w ten sposób wprowadzono do UoKUR z 2003 roku, pozwoliły osiągnąć zakładany przez ustawodawcę i pożądanym przez polskich rolników efekt w postaci zamknięcia, co do zasady, dostępu do polskiej ziemi rolniczej dla cudzoziemców.

Po zmianie prawa okazało się jednak, że utrudniony bądź niemożliwy dostęp do ziemi rolniczej będą mieli również obywatele polscy nieposiadający statusu rolnika

indywidualnego i pragnący nabyć nieruchomość rolną o powierzchni większej niż minimalna powierzchnia, dla nabycia której posiadanie tego statusu nie jest wymagane, czyli 0,3 ha.

Niedługo po wejściu w życie zmian w UoKUR z 2003 roku okazało się, że ustawa z 14 kwietnia 2016 roku zablokowała również możliwość stosowania kilku przepisów, a ze względu na jeden przypadek kolizji prawnej, jaki wywołała, wymaga szybkiej nowelizacji. Sytuacje przykładowe zostaną omówione w dalszej części rozdziału.

W tym miejscu należy podnieść, że w prawie polskim pojęcie nabycia czy zbycia rozumie się jako wszelkie sytuacje zmiany właściciela rzeczy [Swaczyna 2017]. W przypadku ziemi rolniczej chodzi o rzecz nieruchomą. Jej nabycie zatem może wynikać z różnych zdarzeń prawnych, m.in. z umów takich jak sprzedaż, darowizna, zamiana czy popularnej w środowisku wiejskim umowy dożywocia, a także dziedziczenia testamentowego lub ustawowego (jednocześnie zaznaczyć należy, że na mocy wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2001 roku dla spadków otwartych po 14 lutego 2001 roku nie obowiązują już przepisy szczególne kodeksu cywilnego o dziedziczeniu gospodarstw rolnych), a także zasiedzenie. Inne przypadki nabycia to orzeczenie sądu lub decyzja organu administracji publicznej. Nabyciem jest także sytuacja, gdy następuje podział rzeczy [Swaczyna 2017].

Na czym polegała zmiana prawa?

W pierwszej kolejności podnieść należy, że ustawa otrzymała preambułę. Jak zostanie to przedstawione w dalszej części rozdziału, wprowadzenie preambuły okazało się ważne na etapie usuwania wątpliwości prawnych.

Dodatkowo należy wskazać, że zgodnie z ustawą nabywcą ziemi rolnej (poza wspomnianym przypadkiem, gdy areał nabywanej nieruchomości nie przekracza 0,3 ha) może być wyłącznie rolnik indywidualny w rozumieniu art. 2a UoKUR. Rolnik indywidualny to osoba, która osobiście prowadzi gospodarstwo rolne i posiada już tytuł prawny do nieruchomości rolnych, a ich powierzchnia wraz z gruntami nowo nabytymi nie przekroczy 300 ha, posiada tzw. kwalifikacje rolnicze (można je nabyć m.in. przez zdobycie wykształcenia rolniczego albo poprzez udowodnienie doświadczenia rolniczego) oraz zamieszkuje przez co najmniej 5 lat na terenie gminy, w której znajduje się jedna z działek wchodzących w skład gospodarstwa rolnego. W odniesieniu do przesłanki zamieszkiwania zauważyć jednak należy, że nie ma przeszkód, aby nabywcą ziemi rolnej była osoba, która nie prowadziła do tej pory gospodarstwa rolnego i dopiero pragnie je założyć i z tego powodu wymaganego niezbędnego stażu zamieszkania jeszcze nie ma. Jednocześnie zgodnie z UoKUR rolnik indywidualny nie ma obowiązku odprowadzania składek na ubezpieczenie społeczne do Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

W myśl UoKUR przedmiotem nabycia może być zarówno prawo własności, jak i prawo użytkowania wieczystego. Nabyć można też udziały i akcje w spółkach

ujawnionych w księdze wieczystej jako właściciele lub użytkownicy wieczystości nieruchomości rolnych. Nabycie ziemi rolniczej o powierzchni większej niż wspomniane 0,3 ha przez podmioty niebędące rolnikami indywidualnymi jest możliwe tylko w sytuacjach określonych w art. 2a ust. 3 UoKUR. Z woli ustawodawcy chodzi tu o enumeratywny katalog podmiotów, w szczególności o bliskich zbywcy, oraz podmioty, które uzyskały stosowną zgodę prezesa Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w postaci decyzji administracyjnej.

Drugą ważną zmianą jest wprowadzenie przez ustawodawcę w art. 2b ust. 1 i 2 UoKUR zakazu zbycia nieruchomości lub oddania jej w posiadanie innej osobie (np. wydzierżawienie) przez nabywcę przez 10 lat od dnia nabycia. Wyjątkiem od tej zasady jest przypadek odziedziczenia. Zgodnie z art. 2b ust. 3 UoKUR w przypadku zaistnienia przyczyn losowych niezależnych od nabywcy sąd może wyrazić zgodę na wcześniejsze zbycie nieruchomości. Zbycie nieruchomości rolnej bez dochowania wskazanego w UoKUR terminu skutkuje nieważnością takiej czynności prawnej.

Opisana wcześniej nowelizacja zasługuje na miano przełomowej, jeśli nie rewolucyjnej. Część rozwiązań wprowadzonych przez ustawodawcę w 2016 roku uważana jest w literaturze przedmiotu oraz wśród praktyków prawa za wątpliwe konstytucyjnie [Bieluk 2016]. Wyrazem tego jest to, że niektóre rozwiązania przyjęte w ustawie zostały zaskarżone do Trybunału Konstytucyjnego, którego zadaniem będzie odniesienie się do tych skarg i przeanalizowanie zaskarżonych przepisów pod kątem ich zgodności z Konstytucją RP. Chodzi tutaj przede wszystkim o silną ingerencję w najszersze prawo do korzystania z rzeczy, jakie zna prawo cywilne, a mianowicie prawo własności. Ingerencja ta polega na powstaniu barier w dostępie do ziemi rolnej z jednej strony oraz zakazie zbycia nabytej ziemi w terminie 10 lat od dnia jej nabycia z drugiej strony (co może być sprzeczne z art. 64 Konstytucji RP).

Wątpliwa jest też w ocenie części doktryny zgodność nowego prawa z jedną zasadą jednolitego rynku europejskiego (art. 26 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – TFUE), a mianowicie zasadą swobodnego przepływu kapitału (art. 63 TFUE), która otwiera wszystkim podmiotom unijnym możliwość prowadzenia inwestowania w każdym kraju członkowskim. Okoliczność ta była już nawet przedmiotem badań ze strony Komisji Europejskiej w ramach procedury UE Pilot, ale ostatecznie nie zdecydowała się wezwać Polski do usunięcia uchybienia w postaci naruszenia prawa unijnego. Skoro nie uczyniła ona tego do tej pory, przypuszczać można, że już tego nie zrobi, choć należy w tym miejscu podkreślić, że zdecydowała się na taki krok wobec Bułgarii, Litwy, Węgier i Słowacji, które wynegocjowały krótszy niż Polska okres ochronny i stosowne zmiany prawa wewnętrznego przeprowadziły kilka lat wcześniej.

Przedstawiona zmiana prawa spowodowała, że w systemie prawnym pojawiły się sytuacje problematyczne, z którymi przyszło zmierzyć się podmiotom stosującym nowe prawo, w szczególności notariuszom i podmiotom prowadzącym egzekucje z nieruchomości rolnych oraz sądom, którym niektóre sytuacje wątpliwe przyszło rozwiązywać, a niektóre wymagały ingerencji samego ustawodawcy.

Majątek wspólny małżonków i egzekucja komornicza

Jak zostało to już wspomniane, podział nieruchomości jest traktowany jak jej zbycie. Jednym z praktycznych problemów, jakie pojawiły się po zmianie prawa, jest podział wspólnego majątku małżonków. Zawierając małżeństwo, małżonkowie podejmują decyzję odnośnie majątkowego ustroju małżeńskiego. Większość polskich małżeństw decyduje się na tzw. ustawowy ustrój majątkowy, czyli ustrój wspólności ustawowej (art. 31 kodeksu rodzinnego i opiekuńczego – KRO). Małżonkowie posiadają swoje majątki osobiste oraz majątek wspólny (art. 31 KRO). Nie wdając się w szczegóły, podnieść należy, że przed zawarciem małżeństwa i w każdym momencie jego trwania małżonkowie mogą w formie aktu notarialnego podjąć decyzję o zmianie ustroju majątkowego i zawrzeć intercyzę, czyli umowę majątkową małżeńską (art. 47 KRO). Do czasu podziału majątku wspólnego małżonkowie pozostają jego współwłaścicielami w ramach współwłasności łącznej, w czasie trwania której każdy z małżonków ma równe udziały. W przypadku rozwiązania małżeństwa przez rozwód albo orzeczenia przez sąd separacji z mocy ustawy wspólność łączna przekształca się we współwłasność w częściach ułamkowych (art. 43 ust. 1 KRO). Często dochodzi do podziału majątku wspólnego byłych małżonków. Mogą oni jednak także pozostać właścicielami byłego majątku wspólnego jako współwłaściciele w częściach ułamkowych. Współwłasność ta może jednak zostać zniesiona w każdym terminie. W tym celu byli małżonkowie powinni zawrzeć porozumienie, a przy jego braku wnieść stosowne powództwo do sądu. Po zmianie UoKUR notariusze i sądy zajmujący się sprawami podziału majątku wspólnego małżonków muszą stosować przepisy tej ustawy w przypadku podziału gospodarstwa rolnego lub nieruchomości rolnej wchodzącej w skład tego majątku [Swaczyna 2017]. Z uwagi na regulę, że nabywcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny, nieruchomość taka może przypaść jedynie temu z małżonków, który spełnia kryteria z art. 2a UoKUR. Ten z małżonków, który w świetle prawa nie jest rolnikiem indywidualnym, nie może nabyć ziemi rolnej, chyba że uzyska zgodę Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, gdyż po ustaniu małżeństwa przestaje być osobą bliską dla zbywcy. Rozwiązanie to również musi być stosowane, gdyby to właśnie małżonek nie będący z punktu widzenia ustawy rolnikiem indywidualnym wniósł nieruchomość rolną do majątku wspólnego małżonków. Biorąc pod uwagę aktualnie procedowane przez Sejm projekty ustaw nowelizujących UoKUR, żadna zmiana w tym zakresie nie jest planowana.

Inaczej jest w przypadkach znanych komornikom prowadzącym egzekucje z nieruchomości rolnych. Chodzi o nabycie nieruchomości rolnej w drodze postępowania egzekucyjnego [Gniewek 2017]. Po zmianie prawa w 2016 roku nabywcą nieruchomości rolnej na licytacji komorniczej może być wyłącznie osoba spełniająca ustawowo wskazane kryteria rolnika indywidualnego [Gniewek 2017]. Aktualnie planowana zmiana UoKUR ma wprowadzić regulację, zgodnie z którą nabycie nieruchomości rolnych w drodze postępowania egzekucyjnego lub upadłościowego

będzie wyłączone spod jej działania. Wprowadzenie tej zmiany przez ustawodawcę będzie oznaczało, że nabywcą ziemi rolnej będzie mógł być każdy. W dalszej perspektywie pozwoli to na odblokowanie tych spośród prowadzonych egzekucji komorniczych, które albo rozpoczęto po zmianie z 2016 roku, albo gdy jeszcze obowiązywało stare prawo, ale nie zostały zakończone do dnia wejścia w życie ustawy z 14 kwietnia 2016 roku, i których nie można doprowadzić do końca z uwagi na brak wśród nabywców osób spełniających kryteria rolnika indywidualnego.

Suma hipoteki na nieruchomości rolnej

Hipoteka uregulowana została w ustawie o księgach wieczystych i hipotece (UKWiH). Instytucja ta polega na tym, że celem zabezpieczenia wierzytelności właściciel nieruchomości (dłużnik lub osoba trzecia) może obciążyć ją prawem na rzecz wierzyciela, na mocy którego może on dochodzić swojego zaspokojenia z tej nieruchomości bez względu na to, czyją jest czy stała się własnością (art. 66 UKWiH). Najczęściej chodzi tu o wierzytelność banku powstałą w związku z zawarciem umowy kredytu między bankiem a kredytobiorcą. Aby hipoteka mogła powstać, konieczny jest jej wpis do działu IV księgi wieczystej nieruchomości. Zgodnie z art. 68 ust. 2 zdanie 1 UKWiH hipoteka zabezpiecza wierzytelność do oznaczonej sumy pieniężnej. Suma ta to z reguły co najmniej 150% wartości kredytu. Ustawa o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych ustaw wprowadziła art. 68 ust. 2a UKWiH, który przewidywał, że „suma hipoteki na nieruchomości rolnej w rozumieniu UoKUR (...) nie może przekraczać wartości rynkowej tej nieruchomości, ustalonej na dzień ustanowienia hipoteki”. Wartość nieruchomości miał wskazywać rzeczoznawca majątkowy w operacie szacunkowym. Przepis ten był ewidentnym błędem ustawodawcy i spowodował natychmiastową reakcję na rynku kredytów hipotecznych. Pojawienie się tego przepisu doprowadziło do przejściowego, trwającego do lipca 2016 roku, zablokowania ustanawiania hipotek na nieruchomościach rolnych. Od lipca 2016 roku przywrócono stare reguły, w myśl których to nie ustawodawca, ale strony umowy kredytu miały decydować o wysokości hipoteki. W aktualnie obowiązującym stanie prawnym wysokość hipoteki nie jest nominalnie ograniczona i może być wyższa niż wartość samej nieruchomości.

Nabywanie nieruchomości a następcza niemożność pracy w gospodarstwie

Ostatnia z omawianych sytuacji dotyczy zakazu zbycia nieruchomości rolnych. Przedmiotem analizy w Sądzie Najwyższym była niedawno sytuacja, gdy małżonkowie będący nabywcami ziemi rolnej byli zmuszeni, z uwagi na pogorszenie się stanu zdrowia jednego z nich, darować całe gospodarstwo synowi. Notariusz odmówił jednak sporządzenia aktu notarialnego dla umowy z uwagi na zakaz zbycia nierucho-

mości przed upływem 10 lat od dnia nabycia (art. 2b ust. 1 UoKUR). W związku z tym rodzina udała się do sądu. Sądy niższych instancji nabrały wątpliwości, jaka interpretacja prawa jest właściwa, i zwróciły się o pomoc do Sądu Najwyższego. Odnosząc się do przedstawionego stanu faktycznego Sąd Najwyższy w uchwale III CZP 24/17 uznał decyzję notariusza za błędną oraz podniósł, że w świetle preambuły do UoKUR zgoda sądu na zbycie przed upływem 10 lat nie jest potrzebna, gdyż nieruchomości i tak pozostanie w zasobie rodziny. Analizując tę uchwałę Sądu Najwyższego, należy przypuszczać, że zgoda na zbycie nieruchomości ma ograniczać się do przypadków, gdy nabywcą nieruchomości miałaby stać się osoba niespokrewniona ze zbywcą. W tym wypadku niejasność prawną udało się wyjaśnić dzięki zastosowaniu w procesie interpretacji prawa reguł celowościowej i systemowej wykładni prawa.

Podsumowanie

W przedmiotowej zmianie prawa należy uznać, że ustawodawca nie do końca wsłuchał się w głos praktyków i prawników zajmujących się na co dzień obrotem nieruchomościami rolnymi, a kierował się przede wszystkim interesem rodzimego rynku ziemi rolniczej.

Pomimo wątpliwości konstytucyjnych (Trybunał Konstytucyjny nie wydał jeszcze orzeczenia w tej sprawie) należy uznać, że zmiana ustawowych zasad dostępu do ziemi rolnej, która zamknęła co prawda dostęp do ziemi rolnej zdecydowanej większości obywateli polskich, została uchwalona w celu ochrony polskiego rynku ziemi rolniczej przed silnymi graczami z zagranicy i rodzimym kapitałem spekulacyjnym. Ziemia w myśli ekonomicznej uznawana jest za jeden z czynników produkcji. Należy przypuszczać, że priorytetem ustawodawcy jest zagwarantowanie, aby jak największa ilość ziemi rolnej pozostawała w rękach rodzimych rolników.

W przypadku analizowanych przepisów regulujących obrót ziemią jeszcze przed wejściem w życie zmian z łatwością dało się zauważyć ich wpływ na obowiązujące prawo i zamieszanie, jakie mogą wywołać swym pojawieniem się w systemie prawa. Jednak, mimo wątpliwości konstytucyjnych, rewolucyjne rozwiązania weszły w życie. Jednocześnie wskazane jest, aby ustawodawca działał w przypadku tak ważnych zmian prawa z największą roztropnością.

Reakcja ustawodawcy na sytuacje problematyczne była różna. W jednym przypadku ustawodawca musiał naprawić swój błąd, uchwalając bardzo szybko nowe przepisy, w innym przymierza się dopiero do zmiany prawa, aby usunąć nierozwiązywalny w żaden inny sposób problem. W opracowaniu przywołano też okoliczność, gdy Sąd Najwyższy pokazał, że wątpliwość prawną można rozwiązać także na etapie interpretacji przepisów.

Literatura

- ADAMS M., 2002: *Ökonomische Theorie des Rechts*, <https://doi.org/10.3726/978-3-653-02262-9>
- BIELUK J., 2016: *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- BORK R., EGER T., SCHÄFER H.B. (red.), 2009: *Ökonomische Analyse des Verfahrensrechts. Beiträge zum XI. Travemünder Symposium zur ökonomischen Analyse des Rechts*, Mohr Siebeck, Tübingen.
- CZYŻEWSKI A., STEPIEŃ S., 2010: *Gospodarowanie gruntami rolnymi w Polsce: propozycje zmian*, Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy 3, 11–27.
- DZUN W., 2014: *Produkcyjne wykorzystanie zasobów ziemi rolnej w gospodarstwach rolnych z uwzględnieniem ich form organizacyjno-prawnych*, *Wieś i Rolnictwo* 4 (165), 61–81.
- GNIEWEK E., 2017: *Nieruchomość rolna jako przedmiot egzekucji*, *Rejent Miesięcznik Notariatu Polskiego* 27, 7 (315), 11–23.
- GOŁĘBIEWSKA B., STEFAŃCZYK J., 2016: *Zmiany cen gruntów rolnych w Polsce po wejściu w życie nowej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu* 18 (6), 29–34.
- HARKE J.D., 2015: *Juristenmethode in Rom*, [w:] K. Riesenhuber (red.), *Europäische Methodenlehre. Handbuch für Ausbildung und Praxis*, 3. Auflage, De Gruyter, Berlin.
- HESSELINK M., 2009: *A European Legal Method? On European Private Law and Scientific Method*, *European Law Journal* 15 (1), 20–45.
- JĘDRUCHNIEWICZ A., MAŚNIAK J., 2018: *Przemiany własnościowe ziemi rolnej w Polsce*, *Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej* 121, 25–39.
- von KIRCHMANN J., 1848: *Die Wertlosigkeit der Jurisprudenz als Wissenschaft*, Springer, Berlin.
- KLUSEK T., 2017: *Rozmiary i regionalne zróżnicowanie polskiego rynku nieruchomości rolnych*, *Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej* 119, 101–117.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., *Dz.U.* 1997 nr 78, poz. 483.
- KUHN T.S., AMSTERDAMSKI S., OSTROMEŃKA H., 1968: *Struktura rewolucji naukowych*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- LASKOWSKA E., 2014: *Rynek gruntów rolnych w Polsce na tle rynku europejskiego*, *Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Problemy Rolnictwa Światowego* 14 (3), 140–149.
- MARKS-BIELSKA R., 2010: *Rynek ziemi rolniczej w Polsce – uwarunkowania i tendencje rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn.
- MORAWSKI L., 2014: *Podstawy filozofii prawa*, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń.
- ONISZCZUK J., 2012: *Filozofia i teoria prawa*, *Studia Prawnicze*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.

- STELMACH J., BROŻEK B., 2006: *Metody prawnicze: logika, analiza, argumentacja, hermeneutyka*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- SWACZYNA B., 2017: *Zniesienie współwłasności nieruchomości rolnej po 29.04.2016 r.*, Rejent Miesięcznik Notariatu Polskiego, rok 27, 7 (315), 79–94.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz.U. UE C 326/47 z 26.10.2012, s. 47–390.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 22 czerwca 2017 r., III CZP 24/17.
- Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Dz.U. 1964 nr 9, poz. 59.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. 1964 nr 9, poz. 93.
- Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, Dz.U. 1982 nr 19, poz. 147.
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz.U. 2003 nr 64, poz. 592.
- Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych ustaw, Dz.U. 2016, poz. 585.
- WILKIN J., 2014: *Ziemia rolnicza – dobro wielofunkcyjne*, *Wiś i Rolnictwo* 1 (162), 113–121.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P. 4/99, Dz.U. 2001 nr 11, poz. 91.

Selected legal aspects of turnover of agricultural land resources in Poland after the change of law in 2016

Abstract: On 30 April 2016 restrictions on the purchase of agricultural land by entities from European Union countries were to end. Therefore, the Act on shaping the agricultural system was changed. During the legislative work, it was pointed out that the legislator, wanting to protect native agricultural market participants (Polish individual farmers and agricultural entrepreneurs) against foreign entities interested in accessing Polish agricultural real estate, (we are talking here only about citizens and entrepreneurs from other EU Member States) *de facto* introduced regulations that limited access to this market also to Polish citizens or made it difficult. The aim of the study is to indicate these new regulations, the introduction of which caused or may cause difficulties in the practice of application of law consisting in the inability of the property to acquire agricultural real estate by interested entities that are Polish citizens.

Key words: agricultural land, law, turnover

JEL classification: K11, K12, K15, K25, K36

Otrzymano: 18 lipca 2018 / Zaakceptowano: 25 września 2018

Received: 18 July 2018 / Accepted: 25 September 2018