

BOŻENA TAŃSKA-HUS
MARCIN ORLEWSKI
Akademia Rolnicza we Wrocławiu

PRAWNE ASPEKTY FUNKCJONOWANIA GOSPODARSTW WIELKOOBSZAROWYCH W UE I W POLSCE

1. Wstęp

Restrykcje w obrocie nieruchomościami rolnymi mogą być uzasadnione różnorodnymi względami gospodarczymi lub społeczno-politycznymi. W Polsce Ludowej w pierwszych latach po reformie rolnej kontroli podlegała prawidłowość realizacji jej zasad, gdzie ograniczenia obrotu ziemią miały często na celu utrzymanie struktury obszarowej gospodarstw ukształtowanej przez tą reformę. Ograniczenia tego rodzaju wynikały zarówno z reformy rolnej jak i z akcji osadnictwa na Ziemiach Odzyskanych [Selwa, Stelmachowski 1970]. Pakiet tych ograniczeń został ostatecznie uchylony w 1957 r. i jednocześnie podjęto działania legislacyjne dla ukształtowania modelu normatywnego obrotu nieruchomościami rolnymi, skonstruowanego w pełni w kodeksie cywilnym.

Zasadnicze zmiany w zasadach obrotu nieruchomościami rolnymi oraz kontroli wprowadzono ponownie na mocy ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 55 poz. 321). W drodze tej nowelizacji uchylono obowiązujące do tej pory ograniczenia podmiotowe i przedmiotowe w obrocie nieruchomościami, co prowadziło do pełnej liberalizacji obrotu gruntami.

Ponieważ obecnie na mocy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z dnia 11 kwietnia 2003 r. (Dz. U. Nr 64 poz. 592), ustrój rolny opiera się na podstawowej jednostce wytwórczej w rolnictwie - gospodarstwie rodzinnym, rodzi się pytanie jaka jest pozycja prawna gospodarstw wielkoobszarowych w ustawodawstwie rolnym oraz perspektywy ich rozwoju i swobodnego funkcjonowania.

2. Możliwości funkcjonowania i rozwoju gospodarstw wielkoobszarowych w UE

Dokonując oceny aktualnej sytuacji prawnej gospodarstw wielkoobszarowych w Polsce należy odnieść się do kilku rozwiązań dotyczących tych gospo-

darstw w ustawodawstwie UE, a w szczególności do roli jaką daje im Wspólna Polityka Rolna w przebudowie ustroju rolnego [Lichorowicz 2003]. Jednym z najwcześniejszych dokumentów, który do chwili obecnej nie utracił swej aktualności jest II Plan Mansholta z 1968 r. Podstawowy element strukturalny, na którym Mansholt oparł swoją wizję „Rolnictwa 1980” to duże, nowoczesne gospodarstwo rolne, zdolne korzystać z osiągnięć współczesnej techniki rolniczej, jak i też racjonalnie reagować na bodźce i inne instrumenty WPR. Plan Mansholta stworzył całą hierarchię jednostek produkcyjnych, których powstanie w rolnictwie europejskim należy popierać, i do których tylko miała się ograniczać pomoc strukturalna świadczona przez EWG. Pośród licznych pojęć i jednostek strukturalnych wprowadzonych przez II Plan Mansholta istotne znaczenie ma pojęcie rolniczej jednostki produkcyjnej. Jednostka taka powinna:

- być przeznaczona do produkcji rolnej jednego tylko rodzaju,
- posiadać odpowiednie rozmiary obszarowe umożliwiające wprowadzenie nowoczesnych procesów produkcji, optymalne wykorzystanie czynników produkcji, i które jednocześnie umożliwiałyby kierowanie jednostką przez jednego producenta (właściciela lub dzierżawcę) bądź spółkę producentów.

Z tych też względów obszar takich jednostek, jakkolwiek znaczny, nie powinien być nadmierny. Dla produkcji roślinnej optymalny obszar jednostki produkcyjnej Plan Mansholta określa na 80-120 ha, natomiast dla produkcji zwierzęcej obszar wystarczający do wyżywienia 150-200 bukatów [Jędrzejewski 1993]. Zgodnie z Planem Monsholta rolnicza jednostka produkcyjna powinna stanowić bazę, podstawowy element docelowej, jeżeli chodzi o przemiany strukturalne w rolnictwie, jednostki jaką jest nowoczesne gospodarstwo rolne. Gospodarstwo takie nie może być mniejsze od jednostki produkcyjnej, może natomiast obejmować kilka takich jednostek i to najczęściej o różnych profilach produkcyjnych.

Tak więc koncentracja gruntów w większych, wielkoobszarowych jednostkach produkcyjnych stanowi zasadnicze założenie modelu przemian strukturalnych w rolnictwie europejskim przewidywanych przez Plan Mansholta. Plan nie stał się aktem ustawodawczym, jednak zawarte w nim założenia polityki strukturalnej w rolnictwie od roku 1972 wraz z wejściem w życie wspólnotowych dyrektyw strukturalnych nr 159, 160, 161 były konsekwentnie realizowane przez ustawodawstwo rolne EWG a obecnie Unii Europejskiej.

Równocześnie należy podkreślić, że ustawodawstwo europejskie w zakresie rolnictwa, przewidując różne formy pomocy strukturalnej dla rolników, mające na celu modernizację gospodarstw rolnych, przejmowania gospodarstw przez młodych rolników, koncentrację gruntów rolnych, z reguły unika określenia sztywnych maksymalnych norm obszarowych, powyżej których obowiązuje zakaz stosowania form pomocy strukturalnej. Decydować o tym mają w oparciu o ocenę każdego indywidualnego przypadku między innymi względy racjonalno-

ści inwestycji, perspektywy jej opłacalności, a także strukturalna specyfika danego regionu.

Przedstawione wyżej instrumenty strukturalne nie pozostały bez wpływu na proces koncentracji gruntów na obszarze UE i tworzenie gospodarstw o charakterze wielkoobszarowym, które na terenie UE tworzą aktualnie liczną i silną grupę, decydującą w znacznym stopniu o produkcji i sytuacji na rynkach rolnych UE. Jako przykład można podać Francję gdzie obecnie funkcjonuje około 700 tys. gospodarstw chłopskich i około 90 tys. wielkotowarowych form organizacyjnych [Rolewski 2002].

3. Regulacje prawne w zakresie funkcjonowania wielkoobszarowych gospodarstw w Polsce

W Polsce wielkoobszarowe gospodarstwa rolne zawsze były istotnym podmiotem w polityce rolnej państwa. Gospodarowały na obszarze od 14%-20% użytków rolnych, dostarczając od 30%-50% produkcji towarowej. Obecnie wielkoobszarowe gospodarstwa zajmują powierzchnię około 21% UR, wytwarzają około 47% towarowej produkcji zbóż i 53% towarowej produkcji rzepaku, decydując o stabilności dwóch ważnych rynków rolnych oraz są istotnym odbiorcą najnowszych technologii i postępu hodowlanego w rolnictwie.

Zasadnicze znaczenie dla określenia pozycji prawnej gospodarstw wielkoobszarowych w polskim ustawodawstwie rolnym, perspektyw ich rozwoju i swobodnego funkcjonowania ma niewątpliwie kwestia powierzchni tych gospodarstw i możliwości nabywania gruntów. Pomimo uchylenia nowelą kodeksu cywilnego z 26 VII 1970 r. maksymalnych norm obszarowych gospodarstw istniało i nadal istnieje zjawisko przynajmniej częściowego ograniczenia przez ustawodawcę, swobody w nabywaniu gruntów rolnych. Szczególnie widać to w przypadku regulacji prawnej, dotyczącej sprzedaży gruntów Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, gdzie zgodnie z poprzednim brzmieniem artykułu 29 ust. 3b pkt 1 ustawy z dnia 19 października 1991 o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. 2001 r. Nr 57 poz. 603) AWRSP mogła zastrzec, że w przetargu na zakup nieruchomości rolnych wchodzących w skład Zasobu wezmą udział wyłącznie osoby fizyczne, podlegające obowiązkowemu rolniczemu ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu. Warunek taki skutkował tym, że w przetargach na zakup nieruchomości rolnych nie mogły uczestniczyć osoby prawne, a więc i gospodarstwa wielkoobszarowe działające w formie spółki handlowej czy spółdzielni. Drugim ograniczeniem możliwości nabywania gruntów zasobu przez gospodarstwa wielkoobszarowe była regulacja zawarta w art. 29 ust. 3b pkt 1 określająca swoistą „powierzchnię maksymalną”. Mianowicie AWRSP mogła zastrzec, że w przetargu wezmą udział jedynie osoby fizyczne, które zamierzają powiększyć swe gospodarstwa do powierzchni nie

przekraczającej 100 ha przeliczeniowych. W konsekwencji tego gospodarstwa wielkotowarowe, które już przed transakcją przekraczały tą powierzchnię albo w wyniku transakcji ją przekroczyły, mogły decyzją Agencji zostać pozbawione możliwości powiększenia swego arealu w drodze nabycia gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Wymóg nie przekroczenia 100 ha powierzchni maksymalnej został dodatkowo uzupełniony warunkiem, by nabywca miał miejsce zamieszkania i posiadał gospodarstwo rolne w gminie, na terenie której położona jest nieruchomość wystawiona do przetargu.

Obecnie obowiązująca ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego dokonała pewnych zmian w omawianej kwestii. Nadała ona między innymi nowe brzmienie art. 29 ust. 3b pkt 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Zgodnie z obecnym uregulowaniem ANR może zastrzec uczestnictwo w przetargu na zakup nieruchomości rolnych wyłącznie na rzecz osób fizycznych spełniających warunki określone w przepisach dotyczących kształtowania ustroju rolnego, zamierzających utworzyć lub powiększyć gospodarstwo rodzinne. Gospodarstwem rodzinnym jest gospodarstwo rolne prowadzone przez rolnika indywidualnego, w którym łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha. Rolnikiem indywidualnym jest natomiast osoba, która między innymi prowadzi osobiście gospodarstwo, posiada teoretyczne bądź praktyczne kwalifikacje rolnicze oraz zamieszkuje na terenie gminy, w której znajduje się choćby jedna z nieruchomości rolnych tworzących jej gospodarstwo rodzinne.

Zwrócić uwagę należy również na dodany art. 28a w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, gdyż zgodnie z tym przepisem Agencja może dokonać sprzedaży gruntów na rzecz określonego podmiotu jedynie pod warunkiem, że łączna powierzchnia gruntów nabywcy nie przekroczy 500 ha. A zatem nawet jeśli przetarg nie zostanie ograniczony zgodnie z powyższymi kryteriami, to i tak występująca tu norma obszarowa 500 ha znacznie ogranicza możliwości nabywania nieruchomości rolnych z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przez gospodarstwa wielkoobszarowe.

Przejawem ograniczenia możliwości organizacji i powiększenia gospodarstw wielkotowarowych na bazie skarbowych gruntów rolnych jest również art. 39 ust. 1 cytowanej ustawy, który rozciąga działanie omówionego wyżej art. 29 ust. 3b pkt 1 na przetarg prowadzony w celu ustalenia osoby dzierżawcy nieruchomości rolnej wchodzącej w skład Zasobu. W konsekwencji nie tylko przy sprzedaży, ale także przy dzierżawie istnieje możliwość wyłączenia przez Agencję z przetargu osób prawnych oraz narzucenia przez Agencję wymogu zamieszkania i posiadania gospodarstwa na terenie gminy, gdzie położona jest dzierżawiona nieruchomość. W takiej sytuacji konieczne będzie także zachowanie kryteriów gospodarstwa rodzinnego.

Nabywanie gruntów przez gospodarstwa wielkoobszarowe może być dokonywane nie tylko z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, ale również w drodze czynności prawnych z innymi niż Agencja podmiotami publicznymi i niepublicznymi. Wtedy zastosowanie znajdują przepisy wspomnianej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Jednym z jej celów jest zapobieganie nadmiernej koncentracji gruntów, a z analizy całokształtu tego aktu prawnego wynika, iż niepożądane jest skoncentrowanie w ręku jednego podmiotu gruntów o powierzchni ponad 300 ha. Poza tym ustawodawca stawia, przede wszystkim, na gospodarstwa rodzinne, a zatem prowadzone przez osobę fizyczną, a nadto przychylnym okiem spogląda na spółdzielnie produkcji rolnej. W konsekwencji inne formy organizacyjnoprawne gospodarstw rolnych, a w szczególności gospodarstwa wielkoobszarowe muszą się liczyć z utrudnieniami przy nabywaniu nieruchomości rolnych.

Pierwszym z tych utrudnień jest prawo pierwokupu przysługujące ANR w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnej przez podmiot inny niż Agencja. Przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego mają zastosowanie w przypadku obrotu nieruchomościami rolnymi stanowiącymi własność dokonującego rozporządzenia. Wyłączono zatem obrót nieruchomościami będącymi we władaniu, w oparciu o użytkowanie wieczyste lub inne tytuły prawne, jak też w posiadaniu samoistnym bez tytułu prawnego do nieruchomości. Zgodnie z art. 2 pkt. 1 ustawy, przez nieruchomość rolną należy rozumieć nieruchomość określoną w art. 46 k.c., to znaczy taką, która jest lub może być wykorzystywana do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej, lecz z wyłączeniem nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. Nieruchomością rolną nie jest zatem nieruchomość leśna. W myśl art. 4 i 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80 poz. 717) postanowienia miejscowego planu zagospodarowania terenu kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Ustalenie bowiem przeznaczenia gruntu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W przypadku braku takiego planu określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Podsumowując należy podkreślić, że gdy chodzi o obrót nieruchomościami, których choćby część (nawet nieznaczna) położona jest na obszarze przeznaczonym na cele rolne w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, zastosowanie będą miały przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, dotyczące prawa pierwokupu na rzecz dzierżawcy, bądź prawa pierwokupu lub wykupu

na rzecz Agencji. Przepisów ustawy nie stosuje się jedynie w przypadku alternatywnego przeznaczenia całości nieruchomości na przykład na zabudowę mieszkaniową (przeznaczenie rolne) bądź budownictwo jednorodzinne (przeznaczenie nierolne). W przypadku braku planu zagospodarowania przestrzennego, o zakwalifikowaniu danej nieruchomości jako rolnej dla celów ustawy, rozstrzygające będzie wykorzystywanie bądź możliwość wykorzystywania jej do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie, w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej, przy uwzględnieniu danych z ewidencji gruntów. Trzeba zatem być przygotowanym, iż w razie zamiaru dokonania rozporządzenia nieruchomością, wyłączając nieruchomości lokalowe, o których mowa w ustawie z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (tekst jednolity: Dz. U. z 2000 Nr 80 poz. 903) oraz inne nierolne nieruchomości, notariusz, przy sporządzaniu aktu notarialnego zażąda przedłożenia dokumentacji wystawionej przez właściwe organy pozwalające na ustalenie charakteru nieruchomości, określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku, w ewidencji gruntów i budynków lub w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Wspomniane wyżej prawo pierwokupu ANR nie ma zastosowania jeżeli uprawnienie pierwokupu przysługuje dzierżawcy tej nieruchomości i skorzystał on z tego uprawnienia. Dzierżawcą uprawnionym może być jednakże tylko i wyłącznie rolnik indywidualny prowadzący gospodarstwo rodzinne. A zatem przepis ten nie ma w zasadzie zastosowania do gruntów dzierżawionych przez gospodarstwa wielkoobszarowe. Prawo pierwokupu nie przysługuje Agencji również wtedy, jeśli nabywcą jest spółdzielnia produkcji rolnej w przypadku nabywania przez nią wkładu gruntowego od swego członka, jak i wtedy, gdy nabywcą jest osoba bliska zbywającej w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami. Również tych warunków nie będzie w stanie spełnić znakomita większość gospodarstw wielkoobszarowych. Ponadto z oczywistych względów nie dotyczy ich przepis o nabyciu nieruchomości na powiększenie gospodarstwa rodzinnego. Podsumowując można pokusić się o stwierdzenie, że poza omówionym przypadkiem spółdzielni produkcji rolnej, każde nabycie nieruchomości rolnej w drodze umowy sprzedaży od podmiotów innych niż ANR będzie skutkowało dla gospodarstw wielkoobszarowych potrzebą dokonywania dwóch czynności prawnych. Pierwszą z nich będzie umowa sprzedaży dokonana pod warunkiem zawieszającym, że Agencja nie skorzysta z prawa pierwokupu. Następnie w razie nieskorzystania przez Agencję z prawa pierwokupu koniecznym stanie się dokonanie kolejnej umowy, tym razem bezwarunkowego przeniesienia własności nieruchomości rolnej na nabywcę – gospodarstwo wielkoobszarowe. Do drugiej czynności nie dojdzie oczywiście, jeśli ANR postanowi pierwokup wykonać i daną nieruchomość nabyć. Wtedy ustaną skutki warunkowej umowy sprzedaży i nabywca będzie zmuszony poszukać innej nieruchomości.

ANR ma ponadto jeszcze jeden instrument ograniczający obrót nieruchomościami rolnymi. Służy jej mianowicie nienazwane prawo wykupu nieruchomości w przypadku, gdy przeniesienie własności nieruchomości następuje w wyniku czynności innej niż sprzedaż. Chodzi tu w szczególności o umowy darowizny, dożywocia, zamiany, jak również o wniesienie przez współlnika nieruchomości rolnej do spółki jako aportu. Choć te czynności dokonywane są bezwarunkowo, to jednak Agencja ma możliwość wykupienia takiej nieruchomości od nowego właściciela za zapłatą równowartości pieniężnej.

4. Podsumowanie

Nie ulega wątpliwości, że gospodarstwa wielkoobszarowe, obok gospodarstw rodzinnych mają uzasadnioną rację bytu w polskim rolnictwie i na rynku rolnym. Aby gospodarstwa wielkoobszarowe obok gospodarstw rodzinnych były równoprawnym podmiotem w naszym ustroju rolnym należy w znacznym stopniu znowelizować i zliberalizować obowiązujące przepisy prawne, a w szczególności zawarte w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego. Rozwiązaniem, które zdecydowanie ograniczy rozwój gospodarstw wielkoobszarowych w Polsce jest niewątpliwie norma obszarowa 300 ha użytków rolnych wynikająca z przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego oraz norma 500 ha użytków rolnych zawarta w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Przede wszystkim należy zapewnić gospodarstwom wielkotowarowym traktowanie na równi z innymi podmiotami obrotu gospodarczego. Odpowiednim środkiem może być tutaj kontrola przedmiotu działalności osoby prawnej. Jeśli przedmiot ten obejmuje wyłącznie szeroko rozumiane prowadzenie działalności rolniczej, dopuszczając oczywiście świadczenie różnych usług ubocznych, związanych jednak z rolnictwem, to podmiot taki powinien być traktowany na równi z osobą fizyczną dokonującą nabycia gruntów. Chodzi tu w szczególności o możliwość wyłączenia stosowania prawa pierwokupu i prawa wykupu ANR w stosunku do dokonywanych czynności prawnych, a ponadto przyznanie prawa do udziału w przetargu na zakup bądź dzierżawę gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, na omówionych wcześniej zasadach, dotyczących osoby fizycznej – rolnika indywidualnego lub zbliżonych.

LITERATURA

1. Lichorowicz A. (2003): Miejsce gospodarstw wielkotowarowych głównie spółek pracowniczych i RSP, w ustroju rolnym, jak i potrzeba prawnego uregulowania dzierżawy rolniczej. Dzierżawca Nr 2.
2. Jędrzejewski J. (1993): Polityka strukturalna w rolnictwie Wspólnoty Europejskiej. Wieś i Państwo Nr 2.

3. Rolewski W. (2002): Rolnictwo wielkotowarowe w polityce rolnej państwa przed i po przystąpieniu Polski do UE. Dzierżawca Nr 2.
4. Selwa I., Stelmachowski A. (1970): Prawo rolne. PWN, Warszawa.

BOŻENA TAŃSKA-HUS
MARCIN ORLEWSKI

PRAWNE ASPEKTY FUNKCJONOWANIA GOSPODARSTW WIELKOOSZAROWYCH W UE I POLSCE

STRESZCZENIE

Zasady obrotu nieruchomościami rolnymi oraz kontrola tego obrotu mogą wynikać z różnych czynników ekonomicznych i społeczno-politycznych. Regulacje prawne dotyczące obrotu nieruchomościami uległy zmianie w ciągu ostatnich kilku lat. Nowelizacja Kodeksu Cywilnego w 1990 wprowadziła liberalizację handlu gruntami. Jednakże, ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego powróciła w pewnym sensie do wcześniejszych restrykcji. Spowodowało to znaczącą zmianę w funkcjonowaniu gospodarstw wielkoobszarowych. Ustawa ograniczyła w dużym stopniu możliwości rozwoju tych gospodarstw.

BOŻENA TAŃSKA-HUS
MARCIN ORLEWSKI

LEGAL ASPECTS OF LARGE-SIZE FARMS MANAGEMENT IN EU AND POLAND

SUMMARY

The rules of real estate trading and control of land trading may result from various economic or socio-political conditions. The legal regulations relating to the question of real estate trading have been changed for the last several years. The amendment to the Civil Code made in the year 1990 introduced liberalization of land trade. However, the Act of Agricultural Management System returns, in a way, to the earlier restrictions. This is of a substantial significance for the development and functioning of large-size farms. The solutions suggested in the above Act limited considerably the development of these farms.