



You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice

Title: Aktywna rola państwa w otoczeniu agrobiznesu na przykładzie przepisów regulujących posiadanie i obrót nieruchomościami rolnymi

Author: Katarzyna Czerwińska-Koral

Citation style: Czerwińska-Koral Katarzyna. (2018). Aktywna rola państwa w otoczeniu agrobiznesu na przykładzie przepisów regulujących posiadanie i obrót nieruchomościami rolnymi. "Problemy Zarządzania – Management Issues" Vol. 16 (6), part 1 (2018), s. 128 –138. DOI: 10.7172/1644-9584.79.6



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersytet ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Aktywna rola państwa w otoczeniu agrobiznesu na przykładzie przepisów regulujących posiadanie i obrót nieruchomościami rolnymi

Katarzyna Czerwińska-Koral*

Nadestany: 26.09.18 | Zaakceptowany do druku: 14.12.18

Celem artykułu jest wykazanie, że państwo odgrywa aktywną rolę w otoczeniu agrobiznesu. Państwo, poprzez stworzone przez siebie instytucje formalne i organizacje, kreuje pożądane sposoby gospodarowania ziemią rolniczą. Regulacje prawne dotyczące agrobiznesu wynikają z założeń polityki rolnej państwa. Analiza regulacji prawnych pozwala na stwierdzenie, że wprowadzone w ostatnim czasie przepisy prawne dotyczące posiadania i obrotu nieruchomościami rolnymi skutkują ograniczeniami podmiotów gospodarczych w wyborach ekonomicznych w celu realizacji złożonych celów ekonomicznych. Reglamentacje prawne mają na celu wprowadzenie skutecznej kontroli w zakresie gospodarowania ziemią rolniczą. Uzasadnieniem dla ograniczeń i kontroli we wskazanym zakresie działania podmiotów gospodarczych jest to, że nieruchomości rolne są niezbędnym środkiem produkcji rolnej, której celem i funkcją jest zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego w kraju.

Słowa kluczowe: państwo, otoczenie instytucjonalne agrobiznesu, posiadanie, obrót nieruchomościami rolnymi.

Active Role of the State in the Agribusiness Area as Illustrated by the Regulations Governing the Possession of and Trading in Agricultural Properties

Submitted: 26.09.18 | Accepted: 14.12.18

The purpose of the article is to indicate that the State plays an active role in the agribusiness area. Using the formal institutions and organizations it created, the State creates desirable ways of managing arable land. The legal regulations concerning the agribusiness derive from the assumptions of the State's agricultural policy. Analysis of legal regulations allows to state that the recent legal regulations concerning the possession of and trading in agricultural properties result in the restrictions imposed on business entities in terms of economic choices in order to implement complex economic goals. Legal regulations aim at implementing effective control in terms of managing arable land. The restrictions and controls in the above mentioned area of business entities' operations are justified by the fact that agricultural properties are an indispensable means of agricultural production the purpose and function of which is to ensure food safety of the country.

* **Katarzyna Czerwińska-Koral** – dr, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Śląski w Katowicach.
<https://orcid.org/0000-0001-9079-5297>.

Keywords: the State, institutional environment of the agribusiness, possession, trading in agricultural properties.

JEL: K2

1. Zagadnienia wstępne

„Agrobiznes” to pojęcie wyróżnione z uwagi na odrębność obrotu gospodarczego. Za specyficzne zostały bowiem uznane nie tylko same stosunki gospodarcze (produkcyjne, wytwórcze), lecz także powiązane z nimi relacje (Jeżyńska, 2017). Niezależnie od tego zwraca uwagę także otoczenie instytucjonalne agrobiznesu (Kapusta, 2012), w którym można wyodrębnić:

- 1) instytucje formalne, czyli przepisy i regulacje prawne dotyczące sfery produkcji i obrotu towarami oraz sprzedaży usług, prawo podatkowe, prawo pracy, prawo energetyczne i telekomunikacyjne, regulacje finansowo-księgowo, przepisy regulujące zawierania kontraktów i inne;
- 2) instytucje – organizacje, czyli urzędy wszelkiego rodzaju i szczebla, instytucje pośrednictwa finansowego czy organy nadzoru na rynku finansowym, instytucje ubezpieczeniowe, organizacje szkoleniowo-doradcze, urzędy pracy, agencje zatrudnienia na rynku pracy, giełdy towarowe, pośrednictwa handlowego na rynku towarowym, partie polityczne i inne;
- 3) instytucje nieformalne, czyli różne formy kapitału społecznego: zaufanie, sieci kontaktów, normy zachowań, obyczaje, wzorce kulturowe, wspólnota problemów, sposoby postępowania i inne (Nurzyńska, 2011, s. 112).

Niniejszy artykuł ma na celu, poprzez analizę uregulowań prawnych w zakresie przepisów regulujących obrót i posiadanie nieruchomości rolnych, ukazanie aktywnej roli państwa i wpływu, jaki wywiera na agrobiznes otoczenie instytucjonalne na przykładzie działania państwa i wykreowanych przez niego instytucji formalnych.

2. Cele działania państwa w zakresie gospodarowania ziemią rolniczą

W sferze agrobiznesu państwo występuje w dwóch rolach:

- 1) jako naczelny podmiot polityki gospodarczej (rolnej), który podejmuje decyzje strategiczne i stwarza prawne ekonomiczne warunki funkcjonowania całej gospodarki (w tym agrobiznesu) oraz dba o harmonię między segmentami gospodarki; w tej roli państwo przejawia się również jako ustawodawca (prawodawca);
- 2) jako organ władzy, który na mocy prawa, podejmuje decyzje z klauzulą bezwzględnej wykonalności, posiada określone funkcje władcze z mocy prawa i może egzekwować pewne powinności działania czy zachowanie podmiotów gospodarczych (Kapusta, 2012, s. 60).

Ingerencja państwa w stosunki rolne miała w Polsce różny zakres. W państwie socjalistycznym regulacje prawne chroniły produkcję rolną, ponieważ w systemie gospodarki planowej występowały chroniczne braki żywności, dlatego dążono do intensyfikacji produkcji rolnej. Ówczesnym celem strategicznym państwa było uspołecznienie rolnictwa, a więc rozbudowa sektora publicznego w rolnictwie, kolektywizacja gospodarki prywatnej, rozbudowa własności państwowej w rolnictwie. Uważano bowiem, że tylko pełna kontrola państwowa może zabezpieczyć należyte realizację celów polityki rolnej. Z tych względów kontrola państwa była bardzo rozbudowana i dotyczyła kontroli rynku rolnego i kontroli poszczególnych czynników produkcji, w szczególności gospodarki ziemią i kapitału. Łączyło się to z ingerowaniem państwa w sferę treści prawa własności. Po przekształceniach ustrojowych roku 1989 nastąpiła liberalizacja obrotu ziemią rolną (Stelmachowski, 2007). Uchylono wówczas ograniczenia obszarowe dotyczące obrotu nieruchomościami rolnymi, zlikwidowano obowiązek posiadania kwalifikacji rolnych warunkujących nabycie nieruchomości rolnych, a ponadto zliberalizowano przepisy dotyczące spadkobrania gospodarstw rolnych (Czechowski, 2017). Po pewnym czasie zwrócono uwagę na fakt, że ziemia pełni szczególną funkcję w rolnictwie, jest najważniejszym czynnikiem i środkiem produkcji, a więc nieodzownym składnikiem procesu gospodarczego. Doceniono takie cechy ziemi rolniczej, jak: niepowtarzalność, nieprzemieszczalność, niezniszczalność (Szymańska, 2014; Kapusta, 2012). W konsekwencji liberalny charakter regulacji uległ ograniczeniu i działania państwa zostały nakierunkowane na kontrolowanie posiadania i obrót ziemi rolniczej. W dniu 16 lipca 2003 r. weszła w życie ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (dalej: u.k.u.r.)¹, która, choć nowelizowana, nadal reguluje problematykę posiadania i obrotu ziemi rolną w Polsce. W art. 1 ustawy wskazano cele działania ustawy, które zarazem definiują strategię oddziaływania państwa na agrobiznes w tym zakresie. Są nimi:

- 1) poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych;
- 2) przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych;
- 3) zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach.

Uznaje się, że wprowadzone uregulowania wpisywały się w działania unijnej polityki strukturalnej, która miała na celu m.in. wspieranie rozwojowych gospodarstw rolnych. Jednocześnie umożliwiają one państwu interwencję na rynku ziemi rolniczej w kierunku koncentracji ziemi, przeciwdziałania nadmiernemu podziałowi nieruchomości, zagwarantowania prowadzenia działalności rolniczej przez osoby spełniające określone wymogi (kwalifikacje zawodowe, osobiste prowadzenie gospodarstwa, wiek, miejsce zamieszkania), w ramach której wykorzystuje się m.in. prawo pierwokupu, pierwokup, administracyjną kontrolę nabywania ziemi, ograniczanie podziałów nieruchomości rolnych (Ciodyk i Zagórski, 2004).

Przepisy u.k.u.r. zostały zmienione ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych ustaw², która weszła w życie 30 kwietnia 2016 roku. Wtedy to wprowadzono nowe zasady obrotu nieruchomościami rolnymi oraz dodano do ustawy, po ponad dziesięciu latach jej obowiązywania, preambułę. Tym samym, po wprowadzeniu preambuły do u.k.u.r. wskazane wyżej cele oddziaływania państwa na ziemię jako czynnik produkcji wydają się jednoznaczne. Z treści preambuły wynika, że ustawodawca uznał, że konieczna jest ingerencja w gospodarowanie ziemią rolniczą „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”³. Preambuła stanowi uzasadnienie regulacji prawnej; jest to wypowiedź normatywna mająca znaczenie dla analizy poszczególnych konstrukcji normatywnych zawartych w ustawie (Mikołajczyk, 2017). Dodatkowo w uzasadnieniu do projektu wspomnianej ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. podkreślono, że „nieruchomości rolne są niezbędnym środkiem produkcji rolnej, produkcji, której celem i funkcją jest zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego w kraju. Nieruchomości rolne (grunty rolne) są najważniejszym środkiem produkcji żywności i realizacji fundamentalnego prawa do wyżywienia całego społeczeństwa. Właściwości umożliwiające rolnicze wykorzystanie gruntów nie mają charakteru powszechnego, trwałego i niezmiennego. Postęp cywilizacyjny, procesy urbanizacyjne oraz zmiany klimatyczne powodują, że zasoby gruntów rolnych dość szybko maleją wskutek zmian ich przeznaczenia, degradacji właściwości produkcyjnych bądź całkowitej dewastacji środowiska. Z tych względów grunty rolne traktować należy jako niepomnażalne dobro publiczne i jako takie winny być poddane szczególnym regulacjom prawnym. Prawna ochrona z reguły powinna być realizowana jako ochrona ilościowa, mająca na celu utrzymanie istniejącego arealu gruntów rolnych i zapewnienie ich właściwego wykorzystania oraz jako ochrona jakościowa, której celem jest niepogarszanie właściwości produkcyjnych gleb oraz przywracanie utraczonych właściwości gruntom rolnym. Niewątpliwie zatem ochronny charakter mają także przepisy ustalające zasady i tryb obrotu nieruchomościami rolnymi”. Z tych powodów ustawodawca uznał za konieczne wprowadzenie odpowiednich przepisów prawnych, które pozwolą na „właściwą dystrybucję nieruchomości rolnych jako niepomnażalnego dobra publicznego”. Wskazano również na zakończenie okresu ochronnego na zakup polskiej ziemi rolnej przez cudzoziemców. Zdaniem ustawodawcy zaistniało zagrożenie, że polska ziemia rolnicza będzie przedmiotem wzmózonego zainteresowania nabywców z innych krajów Unii Europejskiej, zwłaszcza tych, gdzie

ceny ziemi rolnej są znacznie wyższe niż w Polsce oraz gdzie istnieją silne bariery prawne uniemożliwiające nabycie ziemi rolnej przez cudzoziemców, a także przez własnych obywateli, niebędących rolnikami. Celem ustawodawcy było zatem „wzmocnienie ochrony ziemi rolniczej w Polsce przed jej spekulacyjnym wykupywaniem przez osoby krajowe i zagraniczne, które nie gwarantują zgodnego z interesem społecznym wykorzystania nabytej ziemi na cele rolnicze”.

3. Zasady i mechanizmy działania państwa w zakresie gospodarowania ziemią rolniczą

Na wstępie należy zwrócić uwagę na specjalny podmiot powołany w celu kreowania pożądanych przez państwo sposobów gospodarowania nieruchomościami rolnymi. Ustawą z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁴ powołana została Agencja Nieruchomości Rolnych, której zadania od dnia 1 września 2017 r. przejął Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (dalej: KOWR lub Krajowy Ośrodek). Krajowy Ośrodek jest osobą prawną będącą agencją wykonawczą w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵ (art. 2 ustawy o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa w zw. z art. 18 ustawy o finansach publicznych). Zatem KOWR jako agencja wykonawcza został powołany do wykonywania kluczowych zadań państwa. Krajowy Ośrodek realizuje zadania wynikające z polityki państwa, w szczególności w zakresie wdrażania i stosowania instrumentów wsparcia rolnictwa, aktywnej polityki rolnej oraz rozwoju obszarów wiejskich (art. 9 ustawy o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa). Biorąc pod uwagę pozycję ustrojową KOWR nie można zapomnieć o tym, że działalność władz publicznych na każdym poziomie zarządzania publicznego determinowana jest przez politykę (Wojciechowski, 2003, s. 72–73). Polityka określa cele oraz wizje rozwoju, które później są realizowane przez administrację publiczną. Nadzór nad Krajowym Ośrodkiem sprawuje minister właściwy do spraw rozwoju wsi (art. 2 ust. 3 ustawy o KOWR). Prezes Rady Ministrów odwołuje Dyrektora Generalnego. Zastępców Dyrektora Generalnego powołuje minister właściwy do spraw rozwoju wsi na wniosek Dyrektora Generalnego, również minister właściwy do spraw rozwoju wsi odwołuje zastępców Dyrektora Generalnego (art. 4 ust. 1, 2). Zatem z punktu widzenia funkcji, zadań i pozycji ustrojowej KOWR można określić jako centralny organ administracji rządowej (Możdżeń-Marcinkowski, 2017; Czerwińska-Koral, 2015).

Jeśli chodzi o szczególne zasady obrotu nieruchomościami rolnymi, to podstawowa polega na tym, że nabywcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny (art. 2a ust. 1 u.k.u.r.)⁶. Od tej zasady przewidziano szereg wyjątków, w szczególności wyłączeń podmiotowych. Ograniczenie z art. 2a ust. 1 u.k.u.r. nie dotyczy bowiem nabycia nieruchomości rolnej:

- 1) przez:
 - a) osobę bliską zbywcy, (według art. 2 pkt 6 u.k.u.r.: zstępnych, wstępnych rodzeństwo dzieci rodzeństwa małżonka, osoby przysposabiające i przysposobione);
 - b) jednostkę samorządu terytorialnego;
 - c) Skarb Państwa lub działającą na jego rzecz KOWR;
 - d) 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;
 - e) spółkę prawa handlowego, której wyłącznym udziałowcem albo akcjonariuszem jest Skarb Państwa, będącą operatorem systemu przesyłowego albo posiadającą koncesję na przesyłanie paliw ciekłych, w rozumieniu ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne⁷;
 - f) parki narodowe, w przypadku zakupu nieruchomości rolnych na cele związane z ochroną przyrody;
 - g) przez osobę, która zbyła nieruchomość rolną na cele związane z realizacją Inwestycji lub Inwestycji Towarzyszącej w rozumieniu ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym – w okresie 3 lat od dnia zawarcia umowy – albo została z niej wyłączone na te same cele;
 - h) przez Spółkę Celową, o której mowa w ustawie z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym⁸;
- 2) w wyniku dziedziczenia oraz zapisu windykacyjnego;
- 3) na podstawie art. 151 lub art. 231 kodeksu cywilnego;
- 4) w toku postępowania restrukturyzacyjnego w ramach postępowania sanacyjnego.

Nabycie nieruchomości rolnej przez inne podmioty niż wymienione wyżej może nastąpić za zgodą dyrektora Generalnego KOWR, wyrażoną w drodze decyzji administracyjnej. Wniosek taki może złożyć zbywca lub osoba fizyczna zamierzająca utworzyć gospodarstwo rodzinne po wykazaniu opisanych w art. 2a ust. 4 u.k.u.r. przesłanek. Konsekwencją wskazanych wyżej regulacji jest to, że inne podmioty niż gospodarstwa rodzinne, w szczególności spółki handlowe, mogą nabyć nieruchomość rolną wyłącznie po uzyskaniu zezwolenia Dyrektora Generalnego KOWR, w szczególnym trybie, po wykazaniu szczególnych przesłanek (art. 2a ust. 4) (Jeżyńska, 2017). Co więcej, przesłanki, które należy wykazać, aby uzyskać zgodę na nabycie nieruchomości rolnej, zawierają niedookreślone zwroty („dawanie rękojmi należytego prowadzenia działalności rolniczej”, „nadmierna koncentracja gruntów rolnych”), a dodatkowo ustawodawca posługuje się uznaniem administracyjnym np. w art. 3 ust. 4, art. 3a i art. 3b (Czerwińska-Koral, 2016). Powyższe należy ocenić jako aktywne oddziaływanie ustawodawcy na posiadanie i obrót nieruchomościami rolnymi.

Analiza regulacji prawnych zawartych w u.k.u.r. pozwala na wniosek, że ustawodawca wyróżnia rolników indywidualnych i tym samym gospodarstwa rodzinne. 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 (art. 6 u.k.u.r.)⁹. Gospodarstwo rodzinne zaś to podtyp gospodarstwa rolnego w rozumieniu ustawy, przy czym posiada ono dwa dodatkowe przymioty, czyli jest prowadzone przez rolnika indywidualnego i zarazem łączna powierzchnia użytków rolnych nie jest większa niż 300 ha. Wprowadzenie pojęcia „gospodarstwa rodzinnego” stanowi konkretyzację i realizację normy konstytucyjnej przewidzianej w art. 23 Konstytucji RP, zgodnie z którą podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Wyróżnianie rolników indywidualnych i gospodarstw rodzinnych znajduje potwierdzenie w przepisach ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnym Skarbu Państwa¹⁰. I tak np.:

- art. 29 ust. 3, z którego wynika, że KOWR może przeprowadzić przetarg ofert pisemnych (konkurs ofert), w którym mogą wystąpić wyłącznie rolnicy indywidualni w rozumieniu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, zamierzający powiększyć gospodarstwo rodzinne, jeżeli mają oni miejsce zamieszkania w gminie, w której położona jest nieruchomość wystawiana w przetargu lub w gminie graniczącej z tą gminą;
- art. 29 ust. 3b, z którego wynika, że KOWR może zastrzec, że w przetargu mogą uczestniczyć wyłącznie: 1) rolnicy indywidualni w rozumieniu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, zamierzający powiększyć gospodarstwo rodzinne, jeżeli mają oni miejsce zamieszkania w gminie, w której położona jest nieruchomość wystawiana w przetargu lub w gminie graniczącej z tą gminą; 2) osoby posiadające kwalifikacje rolnicze określone w przepisach o kształtowaniu ustroju rolnego, zamierzające utworzyć gospodarstwo rodzinne w rozumieniu tych przepisów.

Druga zasada szczególnego obrotu nieruchomościami rolnymi polega na ilościowym ograniczeniu powierzchni nabywanej nieruchomości rolnej, która wraz z powierzchnią nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rodzinnego nabywcy nie może przekraczać powierzchni 300 ha użytków rolnych (art. 2a ust. 2 u.k.u.r., ale także art. 28a ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnym Skarbu Państwa). Zwróćmy uwagę na to, że ograniczenie nabywanej powierzchni wpływa na rozwój innych podmiotów niż gospodarstwa rodzinne, zwłaszcza przedsiębiorstw rolnych (Urban, 2014).

Uzupełnieniem szczególnych zasad obrotu nieruchomościami rolnymi są dwa istotne ograniczenia dotyczące również samego posiadania nieru-

chomości rolnej. Po pierwsze, nabywca nieruchomości rolnej ma obowiązek prowadzić gospodarstwo rolne, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna, przez okres co najmniej 10 lat od dnia nabycia przez niego tej nieruchomości, a w przypadku osoby fizycznej prowadzenia tego gospodarstwa osobiście (art. 2b ust. 1 u.k.u.r.). Pojęcie „prowadzenia gospodarstwa rolnego” zakłada aktywność gospodarczą. Jak stwierdził WSA w wyroku z 24 kwietnia 2014 r. (II SA/PO 93/14, Legalis), samo posiadanie lub własność gospodarstwa rolnego nie mogą być kwalifikowane jako jego prowadzenie, jeżeli nie wiąże się z nimi wykonywanie działalności rolniczej, co obejmuje również podejmowanie decyzji dotyczących prowadzenia działalności rolniczej w tym gospodarstwie (Bieluk, 2016, s. 112).

Drugie ograniczenie to zakaz zbycia i oddania w posiadanie nabytej nieruchomości innym podmiotom w określonym czasie (art. 2b ust. 2 u.k.u.r.). Zakaz ten obejmuje zmiany w zakresie własności (zbycie) i posiadania nieruchomości rolnej (art. 336 k.c.) i istnieje przez okres 10 lat od dnia nabycia nieruchomości albo do czasu uzyskania od sądu zgody na zbycie i oddanie w posiadanie nabytej nieruchomości innym podmiotom (art. 2 ust. 3 u.k.u.r.).

Kolejne mechanizmy wykreowane w instytucjach formalnych, a wpływające na gospodarowanie ziemią rolną, to:

- 1) prawo pierwokupu dla dzierżawcy w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnej (art. 3 ust. 1, 2 u.k.u.r.);
- 2) prawo pierwokupu KOWR w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnej (art. 3 ust. 4,5 u.k.u.r.);
- 3) prawo pierwokupu KOWR udziałów i akcji w spółce prawa handlowego, która jest właścicielem nieruchomości rolnej (art. 3a u.k.u.r.);
- 4) prawo wykupu KOWR polegające na tym, że w przypadku zmiany wspólnika lub przystąpienia nowego wspólnika do spółki osobowej w rozumieniu ustawy – Kodeks spółek handlowych, która jest właścicielem nieruchomości rolnej, KOWR działający na rzecz Skarbu Państwa może złożyć oświadczenie o nabyciu tej nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej jej wartości rynkowej (art. 3b u.k.u.r.);
- 5) prawo KOWR do złożenia oświadczenia o nabyciu tej nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej jej wartości rynkowej (art. 4 u.k.u.r.), w sytuacji, gdy nabycie nieruchomości rolnej następuje w wyniku:
 - a) zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży lub
 - b) jednostronnej czynności prawnej, lub
 - c) orzeczenia sądu, organu administracji publicznej albo orzeczenia sądu lub organu egzekucyjnego wydanego na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym, lub
 - d) innej czynności prawnej lub innego zdarzenia prawnego, w szczególności:

- zasiedzenia nieruchomości rolnej, dziedziczenia oraz zapisu windykacyjnego, którego przedmiotem jest nieruchomość rolna lub gospodarstwo rolne;
- podziału, przekształcenia bądź łączenia spółek handlowych.

Co więcej, w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnym Skarbu Państwa wprowadzono umowę dzierżawy jako podstawowy sposób gospodarowania nieruchomościami rolnymi stanowiącymi mienie Skarbu Państwa (art. 24 w zw. z art. 1 i 2 wspomnianej ustawy). Zasada została wzmocniona wstrzymaniem sprzedaży nieruchomości albo ich części wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w okresie 5 lat od dnia wejścia w życie ustawy wprowadzającej to moratorium¹¹. Inne formy korzystania z nieruchomości wchodzących w skład zasobu uregulowane przepisami ustawy są przewidziane dla ograniczonego kręgu jednostek gospodarczych. I tak: prawo do odpłatnego korzystania (art. 38b) – dla przedsiębiorcy posiadającego koncesję na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż albo koncesję na wydobywanie węglowodorów ze złóż udzieloną na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze¹², a oddanie w trwały zarząd (art. 34) nieruchomości rolnych – na rzecz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej.

4. Podsumowanie

Państwo jest kreatorem warunków sprawnego funkcjonowania całości organizmu gospodarczego w długich okresach (Kapusta, 2012). Oddziaływanie państwa na agrobiznes wynika z obranych założeń polityki rolnej i prowadzenia polityki interwencyjnej (Czechowski, 2017).

Przedstawione wyżej przykłady regulacji prawnych ukazują aktywny wpływ państwa – poprzez stworzone instytucje formalne – na rozwój agrobiznesu w zakresie posiadania i obrotu nieruchomościami rolnymi. Wskazane przykłady otoczenia regulacyjnego stanowią z jednej strony potwierdzenie docenienia roli ziemi jako istotnego w rolnictwie czynnika produkcji. Z drugiej jednak – są instrumentami interwencji stanowiącymi *de facto* ograniczenia regulacyjne dla podmiotów gospodarczych działających w agrobiznesie. Omówione regulacje ograniczają podmioty gospodarcze w podejmowaniu decyzji przy dokonywaniu wyborów ekonomicznych w celu realizacji złożonych celów ekonomicznych. Podmiot działający w agrobiznesie nie ma pełnej swobody w zakresie posiadania i obrotu ziemią rolniczą. Jest ograniczony co do wyboru konkretnej formy prawnej, w której może działać (rolnik indywidualny i gospodarstwo rodzinne), tym samym w zasadzie stracił możliwość wyboru formy prowadzenia działalności gospodarczej. W konsekwencji jest upośledzony w decyzjach kapitałowych związanych z nabywaniem/zbywaniem nieruchomości rolnych, a także ich posiadaniem (gospodarowaniem nimi). Takie obostrzenia formalne są sprzeczne z zasadą wolności gospodarczej.

Restrykcje prawne mają na celu wprowadzenie skutecznej kontroli w zakresie gospodarowania ziemią rolniczą. Dodać należy, że tego typu prawnych przeszkód państwo nie wprowadziło w przypadku nieruchomości nie będących nieruchomościami rolnymi. To wszystko nie pozwala zgodzić się z twierdzeniem, że w gospodarce rynkowej rola państwa uległa zmniejszeniu (Kapusta, 2012). Przeciwnie, wskazane przykłady pokazują, że dziś państwo poprzez swoją aktywność w zakresie regulacji prawnych moderuje agrobiznes wedle założeń przyjętej polityki rolnej, zwłaszcza w zakresie gospodarowania ziemią rolniczą.

W podsumowaniu należy postulować odejście od takich koncepcji formalnych, które zmierzają do ochrony i wzmocnienia tylko gospodarstw rodzinnych, a zarazem blokują inne podmioty. Konieczne wydaje się zainicjowanie regulacji prawnych, które pozwalałyby prowadzić działalność gospodarczą agropodsiębiorcom w różnych formach prawnych (spółki rolnej, przedsiębiorstwa rolnego). Ingerencja państwa w proces ustawodawczy powinna iść zatem w kierunku dokonania formalnego zróżnicowania podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w agrobiznesie (działalność rolną), uporządkowania statusu prawnego producentów rolnych i dostosowania właściwych instrumentów prawnych, finansowych i organizacyjnych do odmiennych zadań i funkcji różnych podmiotów. W efekcie chodzi o stworzenie stabilnego, proporcjonalnego i zrównoważonego rozwoju wszystkich równoprawnych podmiotów tworzących subsystem gospodarczy kraju, jakim jest agrobiznes (Bieluk, 2017; Jeżyńska, 2017).

Przypisy

- ¹ Dz.U. 2018, poz. 1405 ze zm.
- ² Dz.U. 2016, poz. 585.
- ³ Preambuła dodana ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. (Dz.U. 2016, poz. 585).
- ⁴ Dz.U. 2015, poz. 1014.
- ⁵ Dz.U. 2016, poz. 1870 ze zm.
- ⁶ Zgodnie z art. 2 pkt 1 u.k.u.r. nieruchomość rolna w ujęciu u.k.u.r. to nieruchomość rolna w rozumieniu kodeksu cywilnego, z wyłączeniem nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. Zgodnie z art. 46¹ k.c. nieruchomościami rolnymi (gruntami rolnymi) są nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej. Za rolnika indywidualnego uważa się zaś 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 (art. 6 u.k.u.r.).
- ⁷ Dz.U. 2018, poz. 755 ze zm.
- ⁸ Dz.U. 2018, poz. 1089.

- ⁹ Uważa się, że osoba fizyczna osobiście prowadzi gospodarstwo rolne, jeżeli pracuje w tym gospodarstwie, podejmuje wszelkie decyzje dotyczące prowadzenia działalności rolniczej w tym gospodarstwie (art. 6 ust. 2 u.k.u.r.).
- ¹⁰ Dz.U. 2018, poz. 91 ze zm.
- ¹¹ Art. 1 ustawy z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości zasobu własności rolnej Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych ustaw (Dz.U. 2018, poz. 869 ze zm.); ustawa weszła w życie z dniem 30 kwietnia 2016 r.
- ¹² Dz.U. 2017, poz., 2126 ze zm.

Bibliografia

- Bieluk, J. (2016). *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*. Warszawa: CH. Beck.
- Bieluk, J. (2017). Spółki prawa handlowego a ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. *Studia Iuridica Lublinensia*, XXVI(1), 23–34.
- Ciodyk, T. i Zagórski, T. (2004). Pierwszy rok państwowego wykupu ziemi – podsumowania, tendencje problemy, cz. I. *Nieruchomości*, 10(74). Pozyskano z: <https://czasopisma.beck.pl/nieruchomosci/artukul/pierwszy-rok-panstwowego-pierwokupu-ziemi-rolnej-podsumowania-tendencje-problemy-cz-i/>.
- Czechowski, P. (2017). *Prawo rolne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Czerwińska-Koral, K. (2015). Nowe funkcje Agencji Nieruchomości Rolnych w świetle ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. *Roczniki Administracji i Prawa*, (1), 187–205. Sosnowiec: Oficyna Wydawnicza Humanitas.
- Czerwińska-Koral, K. (2016). Pojęcia niedookreślone w przepisach ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. *Studia Iuridica Agraria*, XIV, 191–206. Białystok: Temida2. <https://doi.org/10.15290/sia.2016.14.12>.
- Jeżyńska, B. (2017). W: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Jeżyńska, B. (2017). Prawna koncepcja agropodsiębiorczości. *Studia Iuridica Agraria*, XIV, 75–84. Białystok: Temida2. <https://doi.org/10.15290/sia.2016.14.12>.
- Kapusta, F. (2012). *Agrobiznes*. Warszawa: Difin.
- Mikołajczyk, J. (2017). Funkcje preambuły w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego. *Studia Iuridica Lublinensia*, 1, 131–146. <https://doi.org/10.17951/sil.2017.26.1.131>.
- Możdżeń-Marcinkowski, M. (2017). W: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Stelmachowski, A. (2007). W: T. Dybowski (red.), *System prawa prywatnego. Prawo rzeczowe* (t. III). Warszawa: C.H. Beck.
- Szymańska, J. (2014). W: S. Urban (red.), *Agrobiznes i biobiznes. Teoria i praktyka*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego.
- Urban, S. (red.). (2014). *Agrobiznes i biobiznes. Teoria i praktyka*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego.
- Wojciechowski, E. (2003). *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*. Warszawa: Difin.