

Konrad Marciniuk

Uniwersytet Warszawski, Polska

e-mail: k.marciniuk@uw.edu.pl

ORCID: 0000-0001-9201-6891

SYTUACJA PRAWNA NABYWCY NIERUCHOMOŚCI ROLNEJ

LEGAL SITUATION OF AN AGRICULTURAL PROPERTY PURCHASER

Abstract

The Act on shaping the agricultural system of April 2003 introduces a special regime for trading in agricultural real estates. This act, as a rule, imposes the ban on purchasing agricultural real estates by entities that are not individual farmers, including primarily any legal persons (entities) as well as natural persons who do not meet the criteria for being considered as individual farmers. However, the scope of the Act is much wider – its operation does not end with the acquisition of the agricultural real estate by its purchaser. Among the instruments for shaping the trade of agricultural real estates it is also necessary to indicate the obligation of the purchaser to run a farm, which includes the purchased property, for a period of at least 5 years from the date of its purchase, and if the purchaser is a natural person, an obligation to run this farm personally by its owner. In addition, during this period, the purchaser of agricultural real estate may not sell it or give it over to other entities (e.g. for tenancy or lease). The article discusses details of the limitations of the ownership rights to the agricultural real estate, including restrictions on the freedom to use and dispose it. The discussed regulations are also assessed as to their compliance with the Constitution and the law of the European Union.

KEYWORDS

agricultural real estate, acquisition of agricultural real estate, restriction of ownership of agricultural real estate, obligations of the purchaser of agricultural real estate, regulation of trade of agricultural properties

SŁOWA KLUCZOWE

nieruchomość rolna, nabywanie nieruchomości rolnej, ograniczenie własności nieruchomości rolnej, obowiązki nabywcy nieruchomości rolnej, reglamentacja obrotu nieruchomościami rolnymi

U podstaw współczesnych regulacji prawnych dotyczących problematyki kształtowania struktury rolnej leży szczególnie charakter dobra, jakim są nieruchomości rolne. Grunty rolne bez wątpienia są bowiem najważniejszym, bo niezastępowalnym i niepomnażalnym środkiem produkcji rolnej, w dużej mierze decydującym o zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego społeczeństwa. Układ stosunków własnościowych dotyczących gruntów rolnych jest jednocześnie kluczowym czynnikiem kształtującym ustrój rolny, a pośrednio także ustrój państwa. W konsekwencji obrót nieruchomościami rolnymi pozostaje przedmiotem szczególnego zainteresowania współczesnego ustawodawcy. Wyrazem tego zainteresowania są złożone regulacje prawne dotyczące oddziaływania na obrót nieruchomościami rolnymi.

Obecnie główną płaszczyznę legislacyjną tego oddziaływania wyznacza ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego¹. Ustawa ta, przyjęta w kwietniu 2003 r., była następnie wielokrotnie nowelizowana, przy czym niewątpliwie największe znaczenie miała fundamentalna przebudowa jej założeń dokonana w wyniku wejścia w życie ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw². Wprowadzone w jej wyniku ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi stanowiły istotny zwrot w podejściu ustawodawcy nie tylko do szczegółowych aspektów obrotu gruntami rolnymi, lecz także – w szerszym zakresie – do sytuacji prawnej rolnika jako właściciela nieruchomości rolnej. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego, w brzmieniu nadanym jej wskazaną powyżej nowelizacją u.k.u.r. z 2016 r., wprowadza szczególnie reżim obrotu nieruchomościami rolnymi. Wprowadzone na jej podstawie ograniczenia co do zasady przesadzają o braku możliwości nabycia nieruchomości rolnej przez

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1655, z późn. zm.; dalej: u.k.u.r.

² Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 869, z późn. zm.; dalej: nowelizacja u.k.u.r. z 2016 r.

podmioty inne niż rolnik indywidualny. Z kręgu potencjalnych nabywców tego rodzaju nieruchomości, poza nielicznymi wyjątkami przewidzianymi w ustawie, wyeliminowano w szczególności osoby prawne, osoby fizyczne niebędące rolnikami indywidualnymi w rozumieniu tej ustawy, a także tzw. ułomne osoby prawne.

Choć przyjmując ustawę, która zgodnie z deklaracją ustawodawcy ma stanowić instrument kształtowania ustroju rolnego, skoncentrowano się przede wszystkim na prawnej reglamentacji możliwości nabycia nieruchomości rolnych poprzez ustanowienie kryteriów, jakie musi spełnić nabywca tego rodzaju nieruchomości, to należy zauważyć, że jej działanie nie kończy się z chwilą nabycia nieruchomości rolnej przez jej nabywcę. Wśród nowych instrumentów kształtowania obrotu nieruchomościami rolnymi wprowadzonych do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w kwietniu 2016 r. należy także wskazać, przewidziany w obecnym brzmieniu art. 2b ust. 1 u.k.u.r., obowiązek nabywcy nieruchomości rolnej prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta przez niego nieruchomość rolna, przez okres co najmniej 5 lat od dnia nabycia nieruchomości rolnej, a w przypadku gdy nabywcą jest osoba fizyczna, obowiązek osobistego prowadzenia tego gospodarstwa. Dodatkowo, w okresie tym nabywca nieruchomości rolnej nie może jej zbyć ani oddać w posiadanie innemu podmiotowi. Należy przy tym podkreślić, że wymienione ograniczenia, zgodnie z dyspozycją art. 2c u.k.u.r., dotyczą również udziału w prawie własności nieruchomości rolnej, a także odpowiednio, prawa i udziału w prawie użytkowania wieczystego takiej nieruchomości, a stosownie do art. 4a u.k.u.r., również nabycia gospodarstwa rolnego jako zorganizowanego zespołu składników obejmującego przede wszystkim nieruchomości rolne (art. 55³ k.c.³). Dla porządku należy zaznaczyć, że wskazane ograniczenia dotyczą nieruchomości rolnych nabywanych od dnia 30 kwietnia 2016 r., tj. od dnia wejścia w życie wspomnianej nowelizacji u.k.u.r. z 2016 r.

W konsekwencji przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego determinują obecnie sytuację prawną nabywcy nieruchomości rolnej nie tylko w chwili nabywania przez niego własności, ale także w okresie 5 lat od jej nabycia, ustanawiając tym samym szczególne ograniczenia prawa własności nieruchomości rolnej. Polegają one przede wszystkim na ograniczeniu prawa do rozporządzania rzeczą, a także prawa do korzystania z niej, a więc ingerują w treść podstawowych uprawnień właściciela. W sposób oczywisty przyjęte rozwiązania wymagają zatem bliższej analizy.

Jak zaznacza się w literaturze, pojęcie „własność” używane jest w różnych kontekstach i zakresach znaczeniowych. Już choćby na gruncie przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁴ prawodawca posługuje się

³ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1740, z późn. zm.); dalej: k.c.

⁴ Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.

tym pojęciem zarówno w ujęciu wąskim, nawiązującym do koncepcji własności wyrażonej w art. 140 k.c. (w art. 64 i 165 Konstytucji RP), jak i w ujęciu szerszym, obejmując nim mienie jako ogół praw majątkowych (art. 20 i 21 Konstytucji RP)⁵. W ujęciu cywilistycznym (art. 140 *in principio* k.c.), stanowiącym trzon problematyki własnościowej, podstawowym atrybutem wykonywania prawa własności w ramach tzw. triady uprawnień właścicielskich – obok posiadania (*ius possidendi*) oraz rozporządzania rzeczą (*ius disponendi*) – jest korzystanie z rzeczy (*ius utendi-fruendi*). Prawu własności przypisać można przy tym trzy cechy – jest to prawo: 1) wyrażające najszerszy zakres stosunku podmiotu do dóbr materialnych, 2) przyznające właścicielowi wyłączność (monopol) w odniesieniu do określonego przedmiotu, oraz 3) charakteryzujące się szczególną elastycznością⁶. Choć wymienione cechy dają się odnieść do wszelkich kategorii własności, to jak zwrócił na to uwagę już A. Stelmachowski, ta klasyczna triada uprawnień, sformułowana jeszcze przez starożytnych Rzymian, nie odzwierciedla w pełni sytuacji prawnej rolnika jako właściciela gruntu. Dylemat dotyczący pogodzenia prawa własności właściciela z licznymi ograniczeniami tego prawa analizował także W. Pańko. W monografii *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach* sformułował pogląd, że „istotę prawa własności najprościej, ale i najpełniej wyraża idea domniemania kompetencji; domniemania leżącego po stronie właściciela, a odnoszącego się do ogółu zachowań względem określonej rzeczy (dobra). (...) Koncepcja domniemania generalnej kompetencji wydaje się być poglądem kompromisowym wobec dylematu: monopol jednostkowy albo »rozpisanie« kompetencyjnej struktury własności ekonomicznej pomiędzy wszystkie podmioty w niej uczestniczące”⁷. Pojawia się jednak pytanie, na ile rozwiązania przyjęte w art. 2b u.k.u.r. mieszczą się we współczesnym wzorcu prawa własności określonym w Konstytucji RP. Próba udzielenia odpowiedzi na tak postawione pytanie wymaga w pierwszej kolejności szczegółowej analizy konstrukcji ograniczeń wprowadzonych tym przepisem.

Na wstępie rozważań szczegółowych należy zaznaczyć, że choć omawiane w niniejszym artykule rozwiązanie normatywne zostało przyjęte zaledwie pięć lat temu, to już po trzech latach jego obowiązywania zostało w sposób istotny

⁵ Por. W. Szydło, *Komentarz do art. 600 k.c.*, (w:) E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 323.

⁶ Patrz szerzej A. Stelmachowski, *Treść i wykonywanie prawa własności*, (w:) T. Dybowski (red.), *System Prawa Prywatnego. Tom 3. Prawo rzeczowe*, Warszawa 2003; W. Pańko, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice 1984.

⁷ W. Pańko, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice 1984, s. 75–76 – cyt. za M. Korzycką-Iwanow, *Ochrona własności rolniczej w nawiązaniu do koncepcji własności rolniczej Profesora Andrzeja Stelmachowskiego*, „Studia Iuridica Agraria” 2011, t. IX, s. 116. Zob. też T. Kurowska, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach (opracowanie, wstęp i komentarz)*, Katowice 2016. Patrz także M. Korzycka, *Walerian Pańko o własności i posiadaniu*, „Forum Prawnicze” 2017, nr 3, s. 5–14.

skorygowane⁸. W pierwotnym brzmieniu przepisy art. 2b u.k.u.r. przewidywały dwukrotnie dłuższy, bo aż 10-letni okres obowiązywania wskazanych powyżej ograniczeń. Ponadto odmienny był tryb wyrażania zgody na odstąpienie od ograniczeń, a także inny zakres wyłączeń ich stosowania. Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy zmieniającej⁹, skrócenie okresu, w którym nabywca nieruchomości rolnej zobowiązany jest do prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta przez niego nieruchomość i w którym nie może zbyć oraz oddać w posiadanie nieruchomości rolnej, zostało dokonane „z inicjatywy organizacji rolniczych, które uznały, że okres 10 lat jest zbyt długi”. Z kolei zmiana polegająca na tym, że zgodę na oddanie nieruchomości w posiadanie lub jej zbycie wydaje obecnie Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (KOWR) w drodze decyzji administracyjnej, a nie sąd, jak przewidywał to w pierwotnym brzmieniu art. 2b u.k.u.r., miała na celu obniżenie kosztów i uproszczenie postępowań w tego typu sprawach, a także powierzenie podejmowania wszystkich rozstrzygnięć związanych ze stosowaniem ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w zakresie wydawania zgód na nabycie nieruchomości rolnych temu samemu organowi, co miało przełożyć się na ujednolicenie praktyki w tym zakresie. Przy okazji zmieniono nieco przesłanki wyrażenia takiej zgody, modyfikując przy tym redakcję art. 2b ust. 4 u.k.u.r. Wcześniej krytykowane w literaturze sformułowanie użyte w art. 2b ust. 3 u.k.u.r., że zgody należy udzielić, jeżeli konieczność zbycia nieruchomości wynika z przyczyn losowych, niezależnych od nabywcy, zastąpiono dyspozycją, że zgoda taka powinna zostać udzielona w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem nabywcy nieruchomości rolnej lub interesem publicznym¹⁰. Choć niewątpliwie obecne brzmienie przepisu określającego przesłanki wyrażenia zgody jest szersze i bardziej poprawne konstrukcyjnie, to w piśmiennictwie zaznacza się, że przesłanki te nadal stanowią swego rodzaju klauzule generalne wymagające ukształtowania praktyki ich stosowania i w dalszym ciągu pozostają uzależnione od uznaniowej decyzji Dyrektora Generalnego KOWR¹¹. Nadal też budzi wątpliwości zakres stosowania tych wyłączeń, co zostanie zasygnalizowane w dalszej części artykułu.

⁸ Zmiany art. 2b dokonano na podstawie art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1080, z późn. zm.); dalej: nowelizacja u.k.u.r. z 2019 r.

⁹ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy VIII kadencji nr 3298, s. 10, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3298> (dostęp: 15.07.2021 r.).

¹⁰ M. Hejbudzki, *Zgoda na zbycie nieruchomości rolnej w świetle art. 2b ust. 3 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Przegląd Sądowy” 2008, nr 4, s. 67–72. Patrz także J. Bieluk, *Ustawa...*, 2016, s. 115.

¹¹ D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 132.

Ustalając zakres podmiotowy normy ustanowionej w art. 2b u.k.u.r., należy wskazać, że ograniczenia wynikające z przepisów tego artykułu ciążą na nabywcy nieruchomości rolnej. Wprawdzie ustawodawca nie definiuje wprost tego pojęcia, to przy ustaleniu jego znaczenia należy odwołać się do zdefiniowanego w ustawie pojęcia nabycia nieruchomości rolnej. Zgodnie z art. 2 pkt 7 u.k.u.r. przez nabycie nieruchomości rolnej należy rozumieć przeniesienie własności nieruchomości rolnej lub nabycie takiej własności w wyniku dokonania czynności prawnej lub orzeczenia sądu albo organu administracji publicznej, a także w wyniku innego zdarzenia prawnego. W piśmiennictwie podkreśla się „totalny”, wyczerpujący charakter tej definicji¹². Nabyciem nieruchomości rolnej w rozumieniu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego jest bowiem nabycie własności takiej nieruchomości na podstawie każdego zdarzenia prawnego – w tym także w wyniku dziedziczenia, jak również zasiedzenia. Konsekwencją tak ujętego nabycia nieruchomości jest szerokie rozumienie pojęcia nabywcy nieruchomości. Jest nim każda osoba, która nabyła własność nieruchomości rolnej bez względu na podstawę tego nabycia, tj. bez względu na to, czy nabycie nastąpiło w wyniku zawarcia umowy, dokonania jednostronnej czynności prawnej, dziedziczenia, orzeczenia sądu lub organu administracji, czy też z mocy prawa. Należy jednak zaznaczyć, że z kręgu nabywców nieruchomości rolnych, których dotyczą ograniczenia wynikające z art. 2b ust. 1 u.k.u.r., wyraźnie wyłączono osoby, które nabyły własność takich nieruchomości w wyniku dziedziczenia oraz działu spadku lub zapisu windykacyjnego¹³.

Szczególny charakter sytuacji prawnej nabywcy nieruchomości rolnej jest determinowany trzema rodzajami obowiązków ciążących na nabywcy przez określony w ustawie czas: 1) obowiązkiem prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość, 2) zakazem zbywania nabytej nieruchomości, oraz 3) zakazem oddawania jej w posiadanie innym podmiotom. Dokładniejsza ocena położenia prawnego osoby, która nabyła nieruchomość rolną, wymaga analizy każdego z wymienionych obowiązków.

Odnosząc się do kwestii obowiązku prowadzenia gospodarstwa rolnego przez nabywcę nieruchomości rolnej, w pierwszej kolejności należy zastanowić się, jakiego konkretnie zachowania ustawodawca oczekuje od adresata normy wynikającej z art. 2b ust. 1 u.k.u.r. Ustawodawca nie wskazał bowiem, co należy rozumieć przez pojęcie prowadzenia gospodarstwa rolnego. W art. 2 pkt 3 u.k.u.r. określił jedynie, co rozumie przez pojęcie „prowadzenie działalności rolniczej”, precyzując że pojęcie to oznacza prowadzenie działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej. Choć pojęcia „prowadzenie gospodarstwa rolnego” i „prowadzenie działalności rolniczej” mogą wydawać się bliskie, to założenie

¹² K. Maj, *Zmiany w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego obowiązujące od 30 kwietnia 2016 r.*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, nr 2, s. 76–77.

¹³ Art. 2b ust. 4 pkt 2 u.k.u.r.

o spójności systemowej regulacji prawnej, zwłaszcza w ramach tego samego aktu normatywnego, każe przyjąć, że gdyby intencją ustawodawcy było nadanie obu pojęciom takiego samego znaczenia, to posłużyłby się jedynie jednym z nich, zwłaszcza że treść jednego z tych pojęć została w ustawie zdefiniowana. Prowadzi to do wniosku, że oba wymienione pojęcia nie są tożsame. Zasadnicza różnica dotyczy oczywiście elementu obejmującego gospodarstwo rolne. Obowiązek wynikający z art. 2b ust. 1 u.k.u.r. dotyczy bowiem prowadzenia gospodarstwa rolnego, za które zgodnie z art. 2 pkt 2 u.k.u.r. ustawodawca uważa gospodarstwo rolne w rozumieniu Kodeksu cywilnego¹⁴, obejmujące nieruchomości rolne o powierzchni nie mniejszej niż 1 ha. W konsekwencji zgodzić się należy ze stanowiskiem, że obowiązek wynikający z art. 2b ust. 1 u.k.u.r. dotyczy nabywcy, którego nieruchomości rolne łącznie z nabytą nieruchomością mają powierzchnię co najmniej 1 ha¹⁵. Należy także dostrzec, że w świetle art. 2b ust. 4 pkt 3 u.k.u.r. obowiązek wynikający z ust. 1 tego artykułu nie będzie miał zastosowania do nabywcy nieruchomości rolnej o powierzchni mniejszej niż 1 ha położonej w granicach administracyjnych miasta, nawet jeżeli łączna powierzchnia nieruchomości rolnych posiadanych przez nabywcę tej nieruchomości przekracza 1 ha. Wątpliwości budzi jednak sytuacja prawna nabywcy nieruchomości rolnej, który w ogóle nie posiada gospodarstwa rolnego. Sama nieruchomość rolna bowiem, nawet jeżeli jej powierzchnia przekracza 1 ha, bez pozostałych składników majątkowych wymienionych w art. 55³ k.c. powiązanych gospodarczo w taki sposób, aby można było w oparciu o nie prowadzić działalność wytwórczą w rolnictwie, nie tworzy jeszcze gospodarstwa rolnego. W szczególności pojawia się pytanie: czy z normy przewidzianej w art. 2b ust. 1 u.k.u.r. wynika w takim przypadku obowiązek zorganizowania przez nabywcę nieruchomości rolnej gospodarstwa, a następnie prowadzenia go przez co najmniej 5 lat od chwili nabycia nieruchomości rolnej? Wydaje się, że brak jest podstaw do przyjęcia takiej wykładni. Należy bowiem pamiętać, że jego istotą jest ograniczenie jednego z podstawowych atrybutów prawa własności, a w konsekwencji powinien być interpretowany ściśle. W konsekwencji trzeba uznać, że na takim nabywcy obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego nie będzie ciążył. W praktyce należy jednak równocześnie zauważyć, że na nabywcy, który nabył nieruchomość rolną na podstawie zgody na jej nabycie wydanej przez Dyrektora Generalnego KOWR, stosownie do przepisów art. 2a ust. 4 pkt 1 lit. b, pkt 2 lit. b lub pkt 3 lit. b u.k.u.r., będzie spoczywać obowiązek wynikający z zobowiązania do prowadzenia działalności rolniczej na nabywanej nieruchomości rolnej przyjętego w związku z ubieganiem się o uzyskanie takiego zezwolenia. Wciąż jednak istnieje krąg podmiotów, które nie

¹⁴ Zgodnie z art. 55³ k.c. za gospodarstwo rolne uważa się grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego.

¹⁵ J. Bieluk, *Ustawa...*, s. 111, tak też K. Maj, *Zmiany...*, s. 88.

będąc rolnikami indywidualnymi, mogą nabyć nieruchomość rolną bez zezwolenia Dyrektora Generalnego KOWR, a zatem bez konieczności przyjmowania na siebie zobowiązania do prowadzenia działalności rolniczej na nabywanym gruncie¹⁶. W przypadku gdy nabywcy ci nie posiadają gospodarstwa rolnego, obowiązek, o którym mowa w art. 2b ust. 1 u.k.u.r., ich nie dotyczy.

Warto jednocześnie zauważyć, że nie jest jednak do końca jasne, co w ogóle należy rozumieć przez pojęcie prowadzenia gospodarstwa rolnego. W literaturze słusznie wskazuje się, że pomocniczo można w tej materii sięgnąć do art. 6 ust. 2 u.k.u.r. Przepis ten każe uznać, że osoba fizyczna osobiście prowadzi gospodarstwo rolne, jeżeli pracuje w tym gospodarstwie oraz podejmuje wszelkie decyzje dotyczące prowadzenia w nim działalności rolniczej. Oczywiście mowa tu o osobistym prowadzeniu gospodarstwa rolnego, który to obowiązek spoczywa wyłącznie na nabywcy będącym osobą fizyczną, niemniej, jak się wydaje, w oparciu o ten przepis można sformułować również ogólniejszy pogląd, że na tle stosowania art. 2b ust. 1 u.k.u.r., przez pojęcie prowadzenia gospodarstwa rolnego należy rozumieć pracę w gospodarstwie rolnym lub podejmowanie decyzji dotyczących prowadzenia działalności rolniczej rozumianej jako działalność wytwórcza w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej, w tym gospodarstwie. Bez wątpienia samo posiadanie nieruchomości rolnych, bez dokonywania na nich choćby podstawowych zabiegów agrotechnicznych lub innych czynności związanych z działalnością rolniczą, nie wyczerpuje zakresu pojęcia prowadzenia działalności rolniczej, a tym bardziej pojęcia prowadzenia gospodarstwa rolnego. Podobne stanowisko prezentowane jest w judykaturze. Przykładowo w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w sprawie o sygnaturze II SA/Po 93/14 wyrażono pogląd, z którym należy się zgodzić, że 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 takiej działalności w tym gospodarstwie. Podobnie pojęcie prowadzenia gospodarstwa rolnego określa P. Wojciechowski, wskazując, że prowadzenie gospodarstwa rolnego oznacza stałą i osobistą działalność rolnika, mającą charakter zarówno wykonywania pracy lub innych zwykłych czynności wiążących się z tym prowadzeniem, jak i zarządzania gospodarstwem, ale może też polegać tylko na zarządzaniu nim

¹⁶ Przykładowo 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, a także wiele innych podmiotów wymienionych w art. 2a ust. 3 u.k.u.r. i niewymienionych jednocześnie w art. 2b ust. 4 u.k.u.r., który całkowicie wyłącza stosowanie ograniczeń wynikających z ust. 1 i 2 tego artykułu.

lub tylko na pracy w gospodarstwie¹⁷. Autor ten akcentuje jednak wymóg osobistego zaangażowania rolnika w prowadzenie gospodarstwa rolnego, co na gruncie omawianego art. 2b ust. 1 u.k.u.r. jest uzasadnione jedynie w przypadku, gdy nabywcą nieruchomości rolnej jest osoba fizyczna.

Sformułowania art. 2b ust. 1 u.k.u.r. budzą także wątpliwości co do skutków ewentualnej utraty przez nabytą nieruchomość rolnego charakteru przed upływem 5-letniego okresu, w którym nabywca tej nieruchomości ma obowiązek prowadzić gospodarstwo rolne, w skład którego weszła nabyta przez niego nieruchomość. Do takiej sytuacji może dojść zarówno wskutek działań samego nabywcy, który np. na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, ewentualnej zgody na wyłączenie gruntu z produkcji rolnej (lub innego podobnego rozstrzygnięcia) zdecyduje się zmienić sposób zagospodarowania tej nieruchomości np. poprzez wybudowanie na niej budynku niezwiązanego z produkcją rolną, jak i wskutek zdarzeń od nabywcy niezależnych, tj. przykładowo w wyniku przeznaczenia nabytej nieruchomości na cele nierolne na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Poszukując odpowiedzi na pytanie, czy utrata rolnego charakteru nieruchomości powoduje wygaśnięcie obowiązku prowadzenia gospodarstwa rolnego obejmującego tę nieruchomość, należy zwrócić uwagę, że istotą obowiązku wynikającego z art. 2b ust. 1 u.k.u.r. nie jest wykorzystywanie jej na cele rolnicze (choć obowiązek taki nabywca może przyjąć na siebie w związku z ubieganiem się o zgodę na nabycie nieruchomości rolnej), lecz prowadzenie przez nabywcę nieruchomości rolnej, przez wskazany w ustawie 5-letni okres, gospodarstwa rolnego rozumianego jako określony zespół składników materialnych i niematerialnych tworzących, choćby potencjalnie, zorganizowaną całość gospodarczą. Za uznaniem, że utrata przez nieruchomość jej rolnego charakteru pociąga za sobą wygaśnięcie obowiązku, o którym mowa w omawianym przepisie, przemawia także wykładnia gramatyczna. Jak trafnie zauważa P. Blajer, przepis art. 2b ust. 1 u.k.u.r. nakłada obowiązek prowadzenia (osobistego) gospodarstwa rolnego na nabywcę „nieruchomości rolnej”, należy zatem stwierdzić, że obowiązek ten trwa tak długo, jak nabyta nieruchomość stanowi nieruchomość rolną w rozumieniu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego¹⁸. Autor ten słusznie ponadto mówi, że za stanowiskiem takim przemawiają także oczywiste względy celowościowe. Skoro nieruchomość, na podstawie powszechnie obowiązującego na terenie danej gminy aktu prawa miejscowego, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, przeznaczana jest na cele nierolne, to utrzymywanie obowiązku dalszego wykorzystywania jej do działalności rolniczej – wbrew postanowieniom tego planu – byłoby sprzeczne

¹⁷ P. Wojciechowski, (w:) M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2019, s. 269.

¹⁸ P. Blajer, *Umowa sprzedaży nieruchomości rolnej po wejściu w życie ustawy z dnia 26.04.2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw*, „Rejent” 2019, nr 12, s. 123.

z *ratio legis* ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego¹⁹. Trudno jest bowiem zakładać, że obowiązek dalszego wykorzystywania nabytej nieruchomości na cele rolne, pomimo utraty przez nią charakteru nieruchomości rolnej, miałby jakiekolwiek podstawy aksjologiczne, w tym, że służyłby realizacji celów wskazanych w preambule ustawy. Należy wreszcie zauważyć, że art. 9 ust. 3 u.k.u.r., określając konsekwencje naruszenia obowiązków wynikających z art. 2b ust. 1 u.k.u.r. w postaci możliwości utraty własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa w wyniku wystąpienia przez KOWR do sądu o wydanie odpowiedniego orzeczenia, wyraźnie odnosi się do nieruchomości rolnej.

Szczególna sytuacja prawna nabywcy nieruchomości rolnej determinowana jest także wynikającym z art. 2b ust. 2 u.k.u.r. zakazem zbywania lub oddawania w posiadanie nabytej nieruchomości innym osobom lub podmiotom. W wyniku nowelizacji u.k.u.r. z 2019 r. pierwotny 10-letni okres obowiązywania tych zakazów liczony od chwili nabycia nieruchomości rolnej został skrócony o połowę i wynosi obecnie 5 lat. Niewątpliwie wciąż jednak jest to przepis istotnie ograniczający prawo własności nabytej nieruchomości. Podobnie jak w przypadku omówionego powyżej zobowiązania do prowadzenia gospodarstwa rolnego, również sformułowania art. 2b ust. 2 u.k.u.r. budzą poważne wątpliwości co do faktycznego zakresu wyrażonych w tym przepisie zakazów.

Po pierwsze nie jest do końca jasne, jak należy rozumieć pojęcie zbycia nieruchomości. Na pierwszy rzut oka wydaje się, że aby odkodować znaczenie tego pojęcia, wystarczy sięgnąć do omówionego już powyżej pojęcia nabycia nieruchomości rolnej, uznając, że zbycie jest po prostu korelatem pojęcia nabycia. Biorąc jednak pod uwagę, że zakres znaczeniowy nabycia nieruchomości rolnej został ujęty przez ustawę niezwykle szeroko, to przyjęcie, że zbycie jest prostym odpowiednikiem tak rozumianego nabycia, mogłoby prowadzić do absurdalnych wniosków. Przykładowo, należałoby w takim wypadku uznać, że ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego zakazuje zbywania nabytych nieruchomości rolnych także w drodze dziedziczenia²⁰. W okresie 5 lat od nabycia nieruchomości rolnej niemożliwe byłoby również dokonanie jej wywłaszczenia ani sprzedaży przez komornika sądowego w ramach postępowania egzekucyjnego. W okresie tym niemożliwa byłaby również sprzedaż nieruchomości rolnej wchodzącej w skład masy upadłości. Zgodzić należy się zatem z poglądem, że pojęcie „zbycie nieruchomości rolnej” w kontekście art. 2b ust. 2 u.k.u.r. należy rozumieć wężiej

¹⁹ Należy zwrócić przy tym uwagę, że samodzielność planistyczna organów gminy w zakresie przeznaczania nieruchomości rolnych na cele nierolne w odniesieniu do gruntów najlepszych klas jest mocno ograniczona na podstawie art. 7 ust. 2 pkt ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. 2017 r., poz. 1161, z późn. zm.). Zgodnie z tym przepisem uchwalenie planu miejscowego przeznaczającego grunty rolne stanowiące użytki rolne klas I–III na cele nierolnicze wymaga zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi.

²⁰ D. Łobosz-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 131.

i wiązać je z czynnościami prawnymi przedsięwziętymi przez właściciela nieruchomości lub jej użytkownika wieczystego, na podstawie których dochodzi do wyzbycia się własności lub prawa użytkowania wieczystego na rzecz innego podmiotu²¹. Chodzi tu o przeniesienie własności lub prawa użytkowania wieczystego nieruchomości rolnej pod tytułem odpłatnym lub darmym zarówno w drodze umowy, jak i jednostronnej czynności prawnej. Zbyciem nieruchomości rolnej w świetle art. 2b ust. 2 u.k.u.r. nie jest też wyjście własności nieruchomości rolnej z majątku zbywcy na podstawie orzeczenia sądu albo decyzji administracyjnej. Z zakresu pojęcia zbycia nieruchomości rolnej należy również wyłączyć przekształcenie spółki i przejście w wyniku takiego przekształcenia własności lub prawa użytkowania wieczystego na spółkę przekształconą. Przekształcenie spółki wiąże się zawsze z ustaniem bytu prawnego spółki przekształcanej, wobec czego nie dochodzi do wyjścia nieruchomości z majątku spółki przekształcanej²².

Artykuł 2b ust. 2 u.k.u.r. wprowadza również zakaz oddawania nabytej nieruchomości rolnej innym podmiotom w posiadanie. Jak wiadomo, zgodnie z wyraźnym brzmieniem art. 336 k.c. posiadaczem rzeczy jest zarówno ten, kto nią faktycznie włada jak właściciel (posiadacz samoistny), jak i ten, kto nią faktycznie włada jak użytkownik, zastawnik, najemca, dzierżawca lub mający inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad cudzą rzeczą (posiadacz zależny). Zakaz wynikający z art. 2b ust. 2 u.k.u.r. dotyczy zatem dokonywania przez nabywcę nieruchomości rolnej jakichkolwiek czynności prowadzących do powstania po stronie innego podmiotu władania tą nieruchomością. Ponadto należy zaznaczyć, że posiadanie cechuje się trwałością władztwa nad rzeczą. W szczególności nie jest posiadaniem władztwo chwilowe²³. Posiadanie jest przy tym stanem faktycznym przejawiającym się we władztwie nad rzeczą (*corpus*) będącym wyrazem woli posiadania (*animus*). Od posiadania należy jednak odróżnić dzierżenie, o którym mowa w art. 338 k.c. Zgodnie z tym przepisem dzierżycielem jest osoba, która faktycznie włada rzeczą za kogo innego. W przypadku dzierżenia, podobnie jak w przypadku posiadania, pojawia się zatem element władania rzeczą (*corpus*) i element woli władania (*animus*). Na zewnątrz dzierżenie prezentuje się identycznie jak w przypadku posiadania. Istotne różnice dotyczą jednak elementu wewnętrznej woli władania rzeczą. Różnica pomiędzy posiadaniem a dzierżeniem polega na innym ukierunkowaniu woli. O ile posiadacz

²¹ A. Michnik, *Obowiązki nabywcy nieruchomości rolnej wynikające z ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2017, nr 1, s. 100–101; przy formułowaniu tego poglądu autorka trafnie odwołuje się do rozważań Sądu Najwyższego zawartych w uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego z dnia 7 lipca 2016 r., III CZP 33/16, odnoszących się do pojęcia zbycia nieruchomości użytego w art. 36 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 741, z późn. zm.).

²² A. Michnik, *Obowiązki nabywcy...*, s. 101–102.

²³ Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 31 stycznia 1967 r., III CRN 270/66, OSN 1967, nr 9, poz. 160.

władą rzeczą dla siebie, o tyle dzierżyciel władą rzeczą za kogo innego²⁴. Należy się zgodzić z J. Bielukiem, że przewidziany w art. 2b ust. 2 u.k.u.r. zakaz nie obejmuje oddawania nabytej nieruchomości w dzierżenie²⁵.

Niewątpliwie zakresem zakazu oddawania nieruchomości w posiadanie innym podmiotom przewidzianego w art. 2b ust. 2 u.k.u.r. objęte jest zawieranie umów obligacyjnych, takich jak np. umowa dzierżawy, oraz umów dotyczących ustanawiania praw rzeczowych, np. użytkowania. Umowy takie prowadzą do tego, że odpowiednio dzierżawca i użytkownik biorą nieruchomość do używania i pobierania pożytków. Zawieranie tego typu umów byłoby zatem sprzeczne nie tylko z zakazem wynikającym z art. 2b ust. 2 u.k.u.r., ale także prowadziłoby do naruszenia obowiązku nabywcy nieruchomości rolnej do prowadzenia gospodarstwa rolnego, w którego skład weszła nabyta nieruchomość. Zakres władztwa dzierżawcy lub użytkownika jest bowiem na tyle szeroki, że praktycznie wyłącza możliwość prowadzenia przez nabywcę działalności rolniczej na nabytej nieruchomości. Zakazem tym nie są natomiast objęte umowy prowadzące do przeniesienia posiadania części nabytej nieruchomości rolnej, które nie stoją w sprzeczności z wykorzystywaniem jej w związku z prowadzonym gospodarstwem rolnym. Przykładowo chodzi tu o umowy najmu dotyczące budynków mieszkalnych i rekreacyjnych, jakie mogą się znajdować na nabytej nieruchomości rolnej w ramach prowadzonej działalności agroturystycznej. Należy wyrazić pogląd, że nie ma również przeszkód w zawieraniu umów ustanawiających służebności gruntowe polegające na prawie przechodu lub przejazdu, jak również służebności przesyłu, których zakres nie będzie stanowić przeszkody w korzystaniu z nabytej nieruchomości rolnej w związku z prowadzonym gospodarstwem rolnym. Trzeba także zwrócić uwagę na szczególną sytuację, w której mogą się znaleźć nabywcy nieruchomości rolnych, które jedynie częściowo stanowią grunt rolny. Zgodnie z dominującym w obrocie, choć kontrowersyjnym, poglądem nieruchomością rolną w rozumieniu art. 2 pkt 1 u.k.u.r. jest nie tylko nieruchomość rolna w rozumieniu Kodeksu cywilnego, która nie została w całości przeznaczona w planie zagospodarowania przestrzennego na cele nierolne, ale także taka nieruchomość, która na cele nierolne została przeznaczona jedynie częściowo²⁶. Racjonalny wydaje się pogląd, że zakaz wynikający z art. 2b ust. 2 u.k.u.r. nie dotyczy tej części nabytej nieruchomości, która w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego została przeznaczona na cele nierolne. Nieracjonalne, jako niemające związku z realizacją jakichkolwiek założeń aksjologicznych

²⁴ E. Gniewek, *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 480.

²⁵ J. Bieluk, *Ustawa...*, 2016, s. 113.

²⁶ Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 września 2012 r., IV CSK 93/12; patrz także pkt 3 Wspólnego stanowiska Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Krajowego Ośrodka Rolnictwa i Krajowej Rady Notarialnej z dnia 27 lutego 2020 r. w sprawie stosowania w praktyce ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, https://www.kowr.gov.pl/uploads/pliki/ukur/stanowisko-mrirw-kowr-i-krn_zalacznik.pdf (dostęp: 12.07.2021 r.).

ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, wydaje się bowiem ograniczanie własności takiej nieruchomości w prawie rozporządzania tą częścią nieruchomości rolnej, która nie ma związku z prowadzeniem działalności rolniczej.

Należy także zwrócić uwagę na problem, z jakim wiąże się ocena, czy zakaz wprowadzony przez art. 2b ust. 2 u.k.u.r. w praktyce uniemożliwia nabycie nieruchomości rolnej oddanej w dzierżawę lub będącej przedmiotem umowy najmu, na podstawie której w chwili zbycia znajduje się ona w posiadaniu osoby trzeciej, tj. dzierżawcy lub najemcy. Co do zasady oczywiście okoliczność, że rzecz jest przedmiotem dzierżawy lub najmu, nie stanowi przeszkody dla przeniesienia jej własności. Wynika to wyraźnie z dyspozycji art. 678 k.c., zgodnie z którym w razie zbycia rzeczy najętej w czasie trwania najmu nabywca wstępuje w stosunek najmu na miejsce zbywcy; może jednak wypowiedzieć najem z zachowaniem ustawowych terminów wypowiedzenia, chyba że umowa najmu została zawarta na czas oznaczony z zachowaniem formy pisemnej i z datą pewną, a rzecz została najemcy wydana. Stosownie do art. 694 k.c. unormowanie wynikające z art. 678 k.c. stosuje się odpowiednio do umowy dzierżawy. W świetle wskazanych przepisów zbycie nieruchomości rolnej będącej przedmiotem umowy dzierżawy lub najmu jest nie tylko możliwe, ale także w przypadku spełnienia wskazanych przesłanek nie ma wpływu na treść stosunku dzierżawy czy najmu, który istnieje nadal pomiędzy dzierżawcą lub najemcą a nabywcą nieruchomości rolnej. Jest to szczególnie istotne z punktu widzenia dzierżaw rolnych, które są powszechnie zawierane pomiędzy rolnikami i które stanowią dogodny rozwiązanie zapewniające dzierżawcy trwały tytuł do dysponowania nieruchomościami rolnymi w związku z prowadzoną przez nich działalnością rolniczą. Jak się jednocześnie wydaje, ustawodawca powinien zmierzać w kierunku dalszej stabilizacji sytuacji prawnej dzierżawców gruntów rolnych także jako stosunkowo taniej formy przekształceń istotnie wadliwej struktury obszarowej polskiego rolnictwa cechującej się ponadprzeciętnym rozdrobnieniem gospodarstw. Należy przy tym wskazać, że wzmacnianie roli dzierżaw w procesie przekształceń struktury obszarowej rolnictwa jest normą w państwach Europy Zachodniej, które odnotowały znaczący postęp w realizacji reform strukturalnych w rolnictwie²⁷. Tymczasem polski prawodawca zdaje się podążać w zupełnie przeciwnym kierunku. Zarówno bowiem wymóg prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna, jak i zakaz oddawania nabytej nieruchomości innym podmiotom, wynikający z art. 2b ust. 2 u.k.u.r., wskazują, że w płaszczyźnie praktycznej zbycie nieruchomości rolnej oddanej w dzierżawę lub najem nie jest możliwe. Bez rozwiązania tych umów nabywca

²⁷ Zob. szerzej A. Lichorowicz, *Potrzeba prawnego uregulowania dzierżawy rolnej w Polsce (na podstawie doświadczeń krajów Unii Europejskiej)*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 2(7), s. 63–78. Patrz także A. Lichorowicz, *Dzierżawa gruntów rolnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Kraków 1986; idem, *Dzierżawa*, (w:) J. Panowicz-Lipska (red.), *System Prawa Prywatnego. Tom 8. Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, Warszawa 2004.

nieruchomości rolnej nie będzie bowiem w stanie wykonać zobowiązania wynikającego z art. 2b ust. 1 u.k.u.r. ani przestrzegać zakazów wynikających z art. 2b ust. 2 u.k.u.r., a w konsekwencji narazi się na utratę nieruchomości (art. 9 u.k.u.r.). Wprawdzie możliwa jest interpretacja, zgodnie z którą nabywca nieruchomości będącej przedmiotem dzierżawy lub najmu nie „oddaje w posiadanie” nabytej przez siebie nieruchomości, która znajduje się przecież cały czas w posiadaniu dzierżawcy, lecz nie ma to praktycznego znaczenia z punktu widzenia wykonywania zobowiązania wynikającego z art. 2b ust. 1 u.k.u.r. W konsekwencji należy zwrócić uwagę, że obecne rozwiązanie ograniczające nie tylko prawo własności nabywcy nieruchomości, ale także prowadzące w płaszczyźnie praktycznej do ograniczenia zbywcy nieruchomości rolnej oddanej w dzierżawę lub najem do rozporządzania nią – jest czynnikiem zniechęcającym do zawierania umów dzierżaw nieruchomości rolnych. W szczególności dotyczy to umów wieloletnich gwarantujących dzierżawcy stabilne warunki gospodarowania.

Zgodnie z wyraźną dyspozycją art. 9 ust. 1 pkt 2 u.k.u.r. zbycie albo oddanie w posiadanie nieruchomości rolnej wbrew zakazowi przewidzianemu w art. 2b ust. 2 u.k.u.r. jest nieważne, chyba że nastąpiło na podstawie zgody wyrażonej przez Dyrektora Generalnego KOWR w formie decyzji administracyjnej. Zgodnie z art. 2b ust. 3 u.k.u.r. Dyrektor Generalny KOWR jest zobowiązany wyrazić zgodę na dokonanie czynności, o których mowa w art. 2b ust. 2 u.k.u.r., przed upływem okresu 5 lat od dnia przeniesienia własności tej nieruchomości, gdy wyrażenie takiej zgody jest uzasadnione ważnym interesem nabywcy nieruchomości rolnej lub interesem publicznym.

W zamyśle ustawodawcy rozwiązanie to ma nieco łagodzić rygoryzm ograniczeń prawa własności nabytej nieruchomości rolnej przewidzianych w art. 2b ust. 2 u.k.u.r. Na tle stosowania tego przepisu pojawia się jednak pytanie, czy ewentualna zgoda Dyrektora Generalnego KOWR na zbycie lub oddanie nabytej nieruchomości w posiadanie innym podmiotom przed upływem 5-letniego okresu od dnia jej nabycia zwalnia nabywcę tej nieruchomości także z zobowiązania do prowadzenia gospodarstwa rolnego, o którym mowa w art. 2b ust. 1 u.k.u.r. Wskazany przepis upoważnia bowiem Dyrektora Generalnego KOWR do wyrażenia zgody jedynie na zbycie lub oddanie nabytej nieruchomości w posiadanie innej osobie, nie wspomina natomiast o obowiązku prowadzenia gospodarstwa rolnego, w którego skład weszła ta nieruchomość. Mogłoby to sugerować, że nawet jeżeli nabywca nieruchomości, uzyskawszy wcześniej odpowiednią zgodę, zbędzie nabytą nieruchomość rolną przed upływem 5 lat od jej nabycia, to obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego, w którego skład ta nieruchomość weszła, i tak nadal będzie go obciążać. Można sobie bowiem z łatwością wyobrazić, że prowadzenie gospodarstwa rolnego będzie możliwe także po zbyciu nieruchomości rolnej – chociażby z udziałem innych nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego posiadanego przez nabywcę. Odpowiedzi na postawione wyżej pytanie należy szukać, sięgając do przepisów określających

konsekwencje naruszenia zobowiązania wynikającego z art. 2b ust. 1 u.k.u.r. Zgodnie z art. 9 ust. 3 u.k.u.r., jeżeli nabywca nieruchomości rolnej w okresie 5 lat od dnia jej nabycia nie podjął lub zaprzestał prowadzenia gospodarstwa rolnego, a w przypadku osoby fizycznej osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego, w którego skład weszła nabyta nieruchomość rolna, albo oddał w posiadanie nabytą nieruchomość rolną bez wymaganej zgody, KOWR może wystąpić do sądu o nabycie własności tej nieruchomości przez KOWR działający na rzecz Skarbu Państwa. W świetle powyższego wyraźnie widać, że skoro sankcją za naruszenie obowiązku wynikającego z art. 2b ust. 1 u.k.u.r. ma być ewentualne przysądzenie nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa, to sankcja ta nie może zostać zastosowana w przypadku, gdy do naruszenia tego obowiązku dojdzie w wyniku zbycia nieruchomości lub oddania jej w posiadanie innej osobie na podstawie wcześniejszej zgody Dyrektora Generalnego KOWR. Pomimo zatem niejasnej redakcji art. 2b ust. 3 u.k.u.r. dotyczącej powiązania postanowień ust. 1 i ust. 2 tego artykułu, należy uznać, że zgoda na oddanie nabytej nieruchomości rolnej w posiadanie innej osobie lub zgoda na zbycie tej nieruchomości powoduje jednoczesne zwolnienie z obowiązku prowadzenia gospodarstwa rolnego, w którego skład weszła ta nieruchomość. Nie działa to jednak w drugą stronę, tj. ustawa nie daje podstaw do zwolnienia nabywcy nieruchomości z samego obowiązku prowadzenia gospodarstwa rolnego, w którego skład weszła nabyta nieruchomość rolna przez okres 5 lat od jej nabycia.

Zgoda Dyrektora Generalnego, o której mowa w art. 2b ust. 3 u.k.u.r., może zostać wydana jedynie na wniosek nabywcy nieruchomości rolnej, który wykaże, że zbycie lub oddanie w posiadanie tej nieruchomości jest uzasadnione jego ważnym interesem lub interesem publicznym. Niewątpliwie obie wymienione przesłanki stanowią swego rodzaju klauzule generalne, pozostawiając Dyktorowi Generalnemu KOWR szeroki zakres uznania podczas podejmowania rozstrzygnięcia. Niemniej jednak należy uznać, zwłaszcza w zestawieniu z poprzednim brzmieniem tego przepisu²⁸, że zakres obu przesłanek jest bardzo szeroki. W szczególności szeroki jest zakres pojęcia „ważny interes” nabywcy nieruchomości rolnej. Jak się wydaje, brak jest podstaw do ograniczenia znaczenia zakresu tego pojęcia jedynie do okoliczności, które ograniczają lub uniemożliwiają nabywcy nieruchomości rolnej wywiązywanie się z obowiązków ustanowionych w art. 2b ust. 2 u.k.u.r. Zgodzić się należy z J. Bielukiem, że ważny interes to jakkolwiek istotna okoliczność przemawiająca za odstąpieniem od realizacji zakazów wynikających z nabycia nieruchomości rolnej²⁹. Nie chodzi tu jedynie o przesłanki

²⁸ Do 26 czerwca 2019 r., tj. do dnia wejścia w życie nowelizacji u.k.u.r. z 2019 r., zgodę na dokonanie czynności obejmujących zbycie lub oddanie w posiadanie nabytej nieruchomości rolnej przed upływem obowiązującego wówczas 10-letniego okresu od ich nabycia wydawał sąd, po stwierdzeniu, że konieczność dokonania takich czynności wynikała z przyczyn losowych, niezależnych od nabywcy.

²⁹ J. Bieluk, *Ustawa...*, 2019, komentarz do art. 2b, teza 17.

obiektywne, niezależne od nabywcy, takie jak przykładowo kwestie związane ze stanem zdrowia, który może uniemożliwiać prowadzenie przez nabywcę działalności rolniczej. Przez pojęcie ważnego interesu należy także rozumieć subiektywną ocenę danych okoliczności. J. Bieluk wskazuje w szczególności, że ważnym interesem przemawiającym za zbyciem lub oddaniem nabytej nieruchomości rolnej w posiadanie innym podmiotom może być chęć rezygnacji z prowadzenia gospodarstwa rolnego i podjęcia innego rodzaju aktywności życiowej. Można jedynie spierać się z tym autorem, czy za ważny interes nabywcy nieruchomości rolnej można uznać możliwość sprzedaży nabytej nieruchomości rolnej za szczególnie atrakcyjną cenę. Jak się wydaje bowiem, rzeczywistą, choć nie deklarowaną ani w preambule do ustawy, ani w treści art. 1 u.k.u.r. określającego cele tej regulacji, intencją wprowadzenia ograniczeń wynikających ze znowelizowanej w 2016 r. ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego było m.in. zapobieganie tzw. spekulacji gruntami rolnymi, która prowadząc do wzrostu ich cen, pogarsza dostęp do tych gruntów przez rzeczywistych rolników – producentów rolnych. Ponadto za przyjęciem takiego stanowiska przemawia fakt, że zgoda, o której mowa w art. 2b ust. 3 u.k.u.r., jest jedynie zgodą na wcześniejsze, niż wynikałoby to z przepisów art. 2b ust. 2 u.k.u.r., zbycie nieruchomości rolnej i nie zastępuje konieczności uzyskania przez kolejnego nabywcę zupełnie odrębnej zgody na jej nabycie na podstawie przepisów art. 2a ust. 4 u.k.u.r. – o ile oczywiście dany nabywca nie jest zwolniony z obowiązku uzyskania takiej zgody stosownie do art. 2a ust. 1 i 3 u.k.u.r.

Z kolei klauzula interesu publicznego stanowiąca odrębną przesłankę wyrażenia zgody na wcześniejsze zbycie nieruchomości rolnej przez jej nabywcę, jak się wydaje, jest związana przede wszystkim z prawem publicznym, głównie z prawem administracyjnym. Ogólnie rzecz ujmując, jest ona dyrektywą kierowaną do organów administracji publicznej, które swoje zadania wykonują, a przynajmniej powinny wykonywać, w interesie publicznym. W literaturze sformułowano różne koncepcje interesu publicznego. Jedną z nich jest wiązanie interesu publicznego z wartościami (koncepcje aksjologiczne), inną natomiast jest koncepcja odnosząca ten interes do celów (koncepcje prakseologiczne), czy też koncepcja wiążąca interes publiczny z potrzebami. Spotykane są również koncepcje mieszane odnoszące się zarówno do potrzeb, jak i celów³⁰. Wydaje się, że formułując brzmienie art. 2b ust. 3 u.k.u.r., ustawodawca odwołał się do koncepcji mieszanej. Za wyrażeniem zgody na wcześniejsze zbycie lub oddanie w posiadanie nabytej nieruchomości rolnej mogą bowiem przemawiać zarówno określone potrzeby, np. związane z realizacją celów publicznych, jak i konieczność realizacji wartości wskazanych przez ustawę w art. 1 u.k.u.r.

³⁰ Zob. szerzej E. Komierzyńska, M. Zdyb, *Klauzula interesu publicznego w działaniach administracji publicznej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2016, Vol. LXIII, nr 2, s. 165–166.

Choć zakres ograniczeń nałożonych na nabywcę nieruchomości rolnej jest bardzo szeroki, to ustawodawca stara się łagodzić rygoryzm przyjętych rozwiązań wieloma wyłączeniami stosowania art. 2b ust. 1 i 2 u.k.u.r. Przede wszystkim, zgodnie z ust. 4 pkt 1 tego artykułu, ograniczenia wynikające z ust. 1 i 2 nie dotyczą nieruchomości rolnej zbywanej lub oddawanej w posiadanie osobom bliskim, przez które ustawodawca rozumie zstępnych, wstępnych, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa, rodzeństwo rodziców, małżonka, osoby przysposabiające i przysposobione oraz pasierbów. W praktyce oznacza to, że jeżeli nabywca nieruchomości rolnej jest osobą bliską dla zbywcy, to nie obciążają go obowiązki i zakazy, o których mowa w art. 2b ust. 1 i 2 u.k.u.r. Na tle stosowania tego zwolnienia w brzmieniu pierwotnym, tj. sprzed nowelizacji u.k.u.r. z 2019 r., pojawiły się wątpliwości, czy niezależnie od tego, czy osoba bliska jako nabywca nie zostanie obarczona zakazem wynikającym z art. 2b ust. 2 u.k.u.r., to również osoba, która nie będąc osobą bliską, nabyła nieruchomość rolną, a więc będąc objętą ograniczeniami wynikającymi z tego przepisu, może dokonać zbycia nabytej nieruchomości rolnej na rzecz osoby dla niej bliskiej. W kwestii tej wypowiedział się Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 22 czerwca 2017 r., III CZP 24/17, rozstrzygając, że zbycie nieruchomości rolnej przez nabywcę przed upływem okresu przewidzianego w art. 2b ust. 1 u.k.u.r. osobie bliskiej w rozumieniu art. 2 pkt 6 tej ustawy nie wymaga zgody wydanej na podstawie art. 2b u.k.u.r. W uzasadnieniu przywołanej uchwały sąd zwrócił uwagę, że „nie ma racjonalnych argumentów do radykalnie odmiennego ukształtowania sytuacji prawnej właściciela nieruchomości rolnej w relacji z osobami bliskimi w zależności od tego, czy nabył on tę nieruchomość od osoby bliskiej, czy od osoby obcej. Niewątpliwie właściciel nieruchomości rolnej, który ją nabył od osoby bliskiej, nie musi osobiście prowadzić gospodarstwa rolnego ani nie podlega żadnym czasowym ograniczeniom w zbyciu nabytej nieruchomości rolnej. Może więc w szczególności przenieść własność tej nieruchomości na swoich następców w obrębie rodziny w każdym czasie, bez konieczności uzyskania zgody sądu i wykazywania uzasadniających to losowych przyczyn. Pozbawienie takiej możliwości właściciela nieruchomości rolnej, który nabył ją od osoby obcej, nie daje się pogodzić z założeniem znowelizowanej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, jakim było »wzmocnienie ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych, które w myśl Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowią podstawę ustroju rolnego Rzeczypospolitej Polskiej«. Wykładnia art. 2b ust. 4 u.k.u.r. pozbawiająca takiej możliwości właściciela nieruchomości rolnej, który ją nabył od osoby obcej, pozostaje w sprzeczności ze wskazanym założeniem wywodzonym z Konstytucji”. Jak zwraca uwagę P. Bender, stosowanie omawianych wyłączeń, pomimo zmiany brzmienia art. 2b ust. 4 u.k.u.r. w wyniku nowelizacji u.k.u.r. z 2019 r., nadal budzi jednak poważne wątpliwości. Przede wszystkim nie jest jasne, czy zastosowanie zwolnienia jest uwarunkowane sposobem nabycia nieruchomości rolnej, co sprowadzałoby się do utrzymania dotychczasowego stanu rzeczy, przykładowo, że osoba, która nabywa ją jako

bliska, jest zwolniona od początku z ograniczeń wynikających z art. 2b u.k.u.r. Ponadto otwarte pozostaje pytanie, czy nowe brzmienie art. 2b ust. 4 pkt 1 u.k.u.r. przekreśla wniosek płynący z przywołanej uchwały Sądu Najwyższego³¹. Na drugie pytanie należy udzielić odpowiedzi twierdzącej, tj. że pogląd wyrażony w przytoczonej uchwale zachowuje aktualność także po dokonanej w 2019 r. zmianie brzmienia art. 2b ust. 4 u.k.u.r. Jednocześnie jednak autor ten przeprowadza gruntowną i wielopłaszczyznową analizę pierwszego z zasygnalizowanych problemów, dochodząc ostatecznie do trafnego wniosku, że liczne argumenty przemawiają doniosłe przeciwko restrykcyjnej wykładni, w świetle której zbycie na rzecz wielu podmiotów w przypadkach wskazanych w art. 2b ust. 4 pkt 1 u.k.u.r. może zadziałać tylko w ramach zachodzącego następnie zwolnienia z reżimu art. 2b u.k.u.r., ale już nie poprzez działające od początku wyłączenie tego reżimu względem tychże podmiotów jako nabywców³².

Wymóg uzyskania zgody na zbycie lub oddanie nieruchomości rolnej w posiadanie ani obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna, nie dotyczy także sytuacji, w której do nabycia tej nieruchomości ma dojść w wyniku wykonania umowy z następcą, o której mowa w art. 84 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników³³, jeżeli następca ten w chwili nabycia będzie rolnikiem indywidualnym. Ograniczenia te nie będą miały zastosowania także w przypadku nieruchomości zbywanej lub oddawanej w posiadanie jednostce samorządu terytorialnego, Skarbowi Państwa lub działającemu na jego rzecz KOWR, państwowej lub samorządowej osobie prawnej, jeżeli nieruchomość rolna jest przeznaczona na cele publiczne określone w ostatecznej decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, osobie, której została przyznana pomoc na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020³⁴, a także spółkom, o których mowa w art. 2a ust. 3 pkt 1 lit. ca i cb u.k.u.r. Brak jest także ograniczeń dotyczących nieruchomości, których własność ma być przeniesiona na podstawie art. 151 lub art. 231 k.c. Ważny wyjątek od stosowania ograniczeń wynikający z art. 2b ust. 1 i 2 u.k.u.r. dotyczy nieruchomości rolnych nabytych w wyniku dziedziczenia oraz działu spadku lub zapisu windykacyjnego, nieruchomości rolnych o powierzchni mniejszej niż 1 ha położonych w granicach administracyjnych miasta, a także – bez względu na ich powierzchnię – nieruchomości rolnych położonych na obszarze górniczym lub terenie górniczym.

³¹ P. Bender, *Podstawowe problemy stosowania znowelizowanej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (cz. II)*, „Rejent” 2019, nr 12, s. 57.

³² *Ibidem*, s. 72.

³³ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 266.

³⁴ Tekst jedn. 2021 r., poz. 182, z późn. zm.

Analizując zakres wyłączeń stosowania ograniczeń wynikających z art. 2b ust. 1 i 2 u.k.u.r., należy podkreślić, że nie jest on tożsamy z zakresem wyłączeń zawartych w art. 2a ust. 3 tej ustawy określających krąg podmiotów, które obok rolników indywidualnych mogą nabywać nieruchomości rolne bez zezwolenia Dyrektora Generalnego KOWR. Rozbieżność ta jest tym ważniejsza, że jak już wspomniano, ocena możliwości zbycia nieruchomości rolnej przez jej nabywcę jest zagadnieniem odrębnym w stosunku do oceny możliwości jej nabycia w świetle postanowień art. 2a u.k.u.r. W szczególności, ewentualna zgoda na zbycie nieruchomości rolnej przez jej nabywcę przed upływem wskazanego w art. 2b ust. 1 u.k.u.r. 5-letniego okresu od dnia jej nabycia nie eliminuje potrzeby uzyskania ewentualnej zgody na jej nabycie na podstawie art. 2a ust. 4 u.k.u.r. Wprawdzie za trafny należy uznać pogląd dopuszczający możliwość połączenia postępowania dotyczącego wydania zgody na podstawie art. 2b ust. 3 u.k.u.r. z postępowaniem prowadzonym w trybie art. 2a ust. 4 tej ustawy, a w konsekwencji możliwość objęcia obu zgód jedną decyzją administracyjną³⁵, to jednak należy zwrócić uwagę na rzeczywiste „dublowanie” zakresu kontroli administracyjnoprawnej nad zamierzeniami nabywcy nieruchomości rolnej.

Podjmując próbę bardziej ogólnej oceny omówionych powyżej uregulowań art. 2b u.k.u.r. i wynikających z jego brzmienia ograniczeń w korzystaniu i rozporządzaniu przez nabywcę z nabytej przez niego nieruchomości rolnej, należy na wstępie zaznaczyć, że truizmem jest stwierdzenie, iż prawo własności nie jest prawem absolutnym. Wręcz przeciwnie, we współczesnych systemach prawnych, jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, „bez względu na model ustrojowy państwa, charakter polityki prowadzonej przez państwo czy tradycje respektowania wolności i praw człowieka – dominująca część prawa dotyczy różnego rodzaju interwencji państwa w sferę szeroko pojmowanego prawa własności”³⁶. W związku z tym „ocena wszelkich regulacji dotyczących prawa własności nie sprowadza się (...) do zagadnienia prawnej dopuszczalności wprowadzania ograniczeń jako takich, ale do kwestii dochowania konstytucyjnych ram, w jakich podlegające ochronie konstytucyjnej prawo może być ograniczane”³⁷. Możliwość ustanawiania, z zachowaniem wymogów przewidzianych prawem, ograniczeń dotyczących treści i zakresu ochrony prawa własności wynika z akceptowanego powszechnie zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przekonania, że własność pełni także określone funkcje społeczne, co było już sygnalizowane na wstępie. Jednocześnie jednak ingerencja organów władzy publicznej w obrót nieruchomościami rolnymi, sprowadzająca się w sposób oczywisty do ograniczania prawa rozporządzania rzeczą, a w przypadku art. 2b ust. 1 u.k.u.r. także prawa korzystania z niej, które – jak wyżej wskazano – jest jednym

³⁵ T. Czech, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020, komentarz do art. 2b, teza 90.

³⁶ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2007 r., K 20/07.

³⁷ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 1999 r., P 2/98.

z podstawowych atrybutów prawa własności³⁸, musi także rodzić obawy o zgodność takiego rozwiązania z postanowieniami Konstytucji RP. Kwestią zasadniczą jest zatem ocena, czy rozwiązania przyjęte w art. 2b u.k.u.r. odpowiadają konstytucyjnemu standardowi określającemu formalne i materialne przesłanki dopuszczalności ograniczenia prawa własności.

Podjmując próbę oceny omawianych w niniejszym artykule ograniczeń w świetle uregulowań Konstytucji RP, należy mieć na względzie przede wszystkim fakt, że prawo własności jest chronione na podstawie art. 21 Konstytucji RP stanowiącego, że Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. Przepis ten ustanawia wolność własności rozumianą jako sfera chroniona w zakresie dysponowania przedmiotami majątkowymi³⁹. Należy także wskazać, że ingerencja w prawo własności jest możliwa jedynie w ramach wyznaczonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Środki ingerencji w obrót nieruchomościami rolnymi muszą zatem spełniać wymogi wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (tj. spełniać tzw. test proporcjonalności) dla ograniczenia konstytucyjnych praw⁴⁰. W konsekwencji ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą także naruszać istoty wolności i praw⁴¹. Szczegółowe rozwiązania prawne w zakresie ingerowania przez władze publiczne w obrót nieruchomościami rolnymi muszą w szczególności pozostawać w zgodzie z zasadami stanowiącymi fundament dla ustroju gospodarczego państwa, tj. z wynikającą z przepisów art. 20 Konstytucji RP zasadą społecznej gospodarki rynkowej opartej na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych, a także z wynikającymi z przywołanych wprost w art. 23 Konstytucji RP – art. 21 i 22 Konstytucji RP zasadami ochrony własności i prawa

³⁸ P. Czechowski, P. Wieczorkiewicz, *Problemy ingerencji prawnej w swobodę obrotu nieruchomościami rolnymi w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego i jej wpływ na interpretację ustawodawstwa krajowego*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. V, s. 25 i n.; zob także A. Jurcewicz, *Problematyka prawna Ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (na tle zarysu historycznego w sferze obrotu nieruchomościami rolnymi)*, „Więś i Rolnictwo” 2006, nr 1, s. 71–90.

³⁹ K. Zaradkiewicz, *Komentarz do art. 21 Konstytucji RP*, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, s. 573.

⁴⁰ P. Litwiniuk, *O potrzebie nowych regulacji kształtujących ustrój rolny w świetle współczesnych wyzwań oraz doświadczeń zagranicznych*, (w:) P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, s. 96.

⁴¹ Odnośnie do relacji przesłanki istotnego dla przeprowadzanej oceny wprowadzenia ograniczeń własności z art. 64 ust. 3 zgodnie z tezą wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 1999 r., P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2, w przypadku prawa własności to właśnie art. 31 ust. 3 powinien odgrywać rolę podstawową, natomiast art. 64 ust. 3 należy traktować wyłącznie jako konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności wprowadzania ograniczeń tego prawa.

dziedziczenia oraz wolności działalności gospodarczej. Konieczne jest też rozważenie zgodności ewentualnych środków oddziaływania na obrót nieruchomości z zasadą demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP, a w szczególności z wynikającą z niej zasadą proporcjonalności. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego⁴² z zasady tej wypływają następujące dyrektywy szczegółowe: 1) dyrektywa przyjmowania regulacji tylko wówczas, gdy jest to niezbędne dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, 2) dyrektywa kształtowania regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych skutków, 3) dyrektywa zachowania proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami lub niedogodnościami wynikającymi z niej dla obywateli. Zasada ta nakazuje ponadto wybierać spośród możliwych środki skuteczne, a zarazem najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu⁴³. Zasada proporcjonalności w ograniczaniu prawa własności jest rozwinięciem ogólnego zakazu nadmiernej ingerencji, który był wiązany z nakazem stosowania przez państwo tylko takich środków, które są konieczne do osiągnięcia zakładanych celów. Dopuszczalność stosowania ograniczeń prawa własności w świetle powyższych zasad powinna być oceniana przede wszystkim na podstawie kryterium niezbędności i adekwatności. W konsekwencji ograniczenia wynikające z art. 2b u.k.u.r. powinno się analizować pod kątem ich zasadności z punktu widzenia realizacji wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, tj. czy służą one zapewnieniu bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochronie środowiska, ochronie zdrowia lub ochronie moralności publicznej, wolności i praw innych osób, a także czy wprowadzenie tych ograniczeń było niezbędne z punktu widzenia realizacji tych wartości przy uwzględnieniu zasady odpowiedniego wyważenia interesu publicznego i interesu prywatnego.

Istotnym elementem kontroli z punktu widzenia wymagań wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP jest weryfikacja, czy konkretne ograniczenie narusza istotę danego prawa. Koncepcja istoty praw i wolności opiera się na założeniu, że w ramach każdego konkretnego prawa i wolności można wyodrębnić pewne podstawowe elementy (rdzeń, jądro), bez których takie prawo czy wolność w ogóle nie będą mogły istnieć, oraz pewne elementy dodatkowe (otoczkę), które mogą być ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez zniszczenia tożsamości danego prawa czy wolności⁴⁴. W przypadku prawa własności analizie należy poddać jego trzy atrybuty, tj. *ius possidendi*, *utendi et fruendi*, *disponendi*, przy

⁴² Zob. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 26 kwietnia 1995 r., K. 11/94, OTK 1995, nr 1, poz. 12; z dnia 17 października 1995 r., K. 10/95, OTK ZU 1995, nr 2, poz. 10.

⁴³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r., K. 34/99, OTK 2000, nr 5, poz. 142.

⁴⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 1999 r., SK 9/98, OTK 1999, nr 4, poz. 78.

czym największe zagrożenia będą się wiązać z ryzykiem nadmiernego ograniczenia prawa do rozporządzania rzeczą. W przypadku art. 2b ust. 2 u.k.u.r. ograniczenie to jest bardzo daleko idące, wyłącza bowiem w ogóle możliwość swobodnego zbycia nieruchomości rolnej w okresie 5 lat od jej nabycia, a w każdym razie, poza wyjątkami wskazanymi w art. 2b ust. 4 u.k.u.r., uzależnia możliwość zbycia od uzyskania wcześniejszej zgody administracyjnej. W przypadku gdy właściciel nieruchomości nie wykaże ważnego interesu przemawiającego za zbyciem nieruchomości lub też za zbyciem takim nie przemawia interes publiczny, przyjęte rozwiązanie w ogóle pozbawia go możliwości zbycia tej nieruchomości we wskazanym 5-letnim okresie.

Standardy regulacyjne dotyczące ograniczania prawa własności wynikają także z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. Przepis ten ustanawia normę, zgodnie z którą własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego odrębne unormowanie problematyki ograniczania własności, poprzez wskazanie w art. 64 ust. 3 Konstytucji RP przesłanek dopuszczających tego rodzaju działania, nie oznacza jednak wyłączenia zastosowania w odniesieniu do tego prawa generalnej, omówionej powyżej zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP⁴⁵. Przesądza o tym rola tego ostatniego przepisu, wyznaczona zarówno jego miejscem w systematyce rozdziału II ustawy zasadniczej („Zasady ogólne”), jak i funkcją, którą przepis ten pełni w zakresie unormowania praw i wolności jednostki. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego sprowadza się ona do określenia pewnych nieprzekraczalnych granic ingerencji państwa (przede wszystkim prawodawcy) w sferę gwarantowanych konstytucyjnie praw i wolności jednostki. Zwraca przy tym uwagę okoliczność, że sformułowane w art. 64 ust. 3 Konstytucji RP określenie przesłanek ograniczania prawa własności nie zawiera w swojej treści wskazania wartości i dóbr, których ochrona przemawia za dopuszczalnością ingerencji w prawa właściciela. Określenie to ogranicza się wyłącznie do wskazania przesłanki formalnej (wymóg ustawy) oraz określenia maksymalnej granicy ingerencji (zakaz naruszania istoty prawa własności). Tym samym potraktowanie art. 64 ust. 3 Konstytucji RP jedynie jako przepisu szczególnego wyłączającego ogólną zasadę proklamowaną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, czego konsekwencją byłoby nieuwzględnianie kryteriów wskazanych w tym artykule przy określaniu przesłanek ingerencji ustawodawcy w prawo własności, prowadziłoby do zbyt daleko idących następstw polegających na zrelatywizowaniu ochrony prawnej, zagwarantowanej prawu własności przez Konstytucję RP. Analiza treści obydwu klauzul określających przesłanki ograniczania praw, w tym prawa własności, wskazuje, że w przypadku prawa własności to właśnie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP powinien odgrywać rolę podstawową, natomiast

⁴⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 1999 r., P 2/98.

art. 64 ust. 3 ustawy zasadniczej należy traktować wyłącznie jako konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności wprowadzania ograniczeń tego prawa.

Jednym z głównych, deklarowanych przez ustawodawcę celów regulacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego jest wzmocnienie ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych, które w myśl Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowią podstawę ustroju rolnego państwa. Dokonując pewnego uproszczenia, można stwierdzić, że zgodnie z deklaracjami prawodawcy ograniczenia w rozporządzaniu nieruchomościami rolnymi są wprowadzane właśnie w celu stymulowania przemian ustrojowych w rolnictwie. Katalog wartości (celów regulacji), których realizacji ma służyć ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego, można odkładać z treści preambuły, która co warto podkreślić, została dodana do ustawy jednocześnie z wprowadzeniem do jej treści omawianych ograniczeń wynikających z art. 2b u.k.u.r., co miało miejsce dopiero po kilkunastu latach obowiązywania tej ustawy. W preambule ustawodawca wskazał, że ustawę uchwalono nie tylko w celu wzmocnienia ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych, ale również dla zapewnienia właściwego zagospodarowania ziemi rolnej, w trosce o zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego obywateli i dla wspierania zrównoważonego rolnictwa prowadzonego w zgodzie z wymogami ochrony środowiska i sprzyjającego rozwojowi obszarów wiejskich.

Należy się zgodzić z M. Wiąckiem, który zauważył, że w odniesieniu do sfery obrotu prywatnymi nieruchomościami rolnymi dopuszczalne są tylko takie ograniczenia, które są konieczne – a nie wyłącznie pożyteczne, pożądane czy celowe – dla ochrony wartości konstytucyjnych enumeratywnie wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Za najważniejsze spośród rozpatrywanych w tym kontekście wartości konstytucyjnych autor ten uznaje bezpieczeństwo publiczne, obejmujące m.in. bezpieczeństwo żywnościowe państwa, porządek publiczny, odczytywany w związku z art. 23 zd. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym ustrój rolny w Rzeczypospolitej Polskiej jest oparty na tzw. gospodarstwie rodzinnym⁴⁶. Do tak zakreślonego kręgu przesłanek dopuszczalności ingerencji w prawo własności można jeszcze dodać względy ochrony środowiska, z którymi wiąże się ściśle współcześnie rozumiana działalność rolnicza, dostarczająca środowiskowych i krajobrazowych dóbr publicznych. Tymczasem rzeczywiste intencje ustawodawcy związane z wprowadzeniem omawianych ograniczeń były zupełnie inne. Zostały one wyrażone w uzasadnieniu do projektu ustawy⁴⁷, na podstawie której do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego wprowadzono omawiany art. 2b. Zgodnie z tym uzasadnieniem regulacja ta miała mieć przede wszystkim charakter „antyspekulacyjny”. Wprowadzenie obowiązku osobistego

⁴⁶ M. Wiącek, *Konstytucyjne aspekty ograniczeń obrotu nieruchomościami rolnymi*, (w:) P. Litwiniuk (red.), *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, Warszawa 2016, s. 105.

⁴⁷ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy VIII kadencji nr 3298, s. 10, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3298> (dostęp: 15.07.2021 r.).

prowadzenia gospodarstwa rolnego oraz ograniczeń zbywania i oddawania w posiadanie nabytej nieruchomości przez wskazany w ustawie czas miało zapobiec nabywaniu nieruchomości rolnych przez osoby i podmioty, które nie utrzymują się z rolnictwa. Wymóg prowadzenia gospodarstwa rolnego ma służyć wykorzystywaniu nieruchomości rolnych zgodnie z ich przeznaczeniem. Trudno wyjaśnić, dlaczego w przypadku nabywców będących osobami fizycznymi wymóg ten obejmuje osobiste prowadzenie gospodarstwa. Ustawodawca wyszedł z zagadkowego założenia, że akurat w przypadku osób fizycznych „sam wymóg rolniczego wykorzystania nieruchomości rolnej nie zapobiega spekulacji nieruchomościami czy też nadmiernej koncentracji własności nieruchomości, gdyż bez wymogu osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego grunty rolne mogłyby być nabywane tylko jako lokata kapitału, a jednocześnie służyć osiągnięciu dochodu z ich wydzierżawiania. Powodowałoby to wzrost cen nieruchomości na rynku”. Nie jest natomiast jasne, dlaczego zagrożenia takiego nie upatruje on ze strony nabywców niebędących osobami fizycznymi.

W świetle powyższych rozważań wydaje się, że całkowicie zasadne są zastrzeżenia wyrażone przez Radę Legislacyjną w ramach opinii na temat projektu nowelizacji u.k.u.r. z 2016 r., że „zakaz wyrażony w art. 2b ust. 2 u.k.u.r. jest zbyt kategoriyczny, gdyż istnieją sytuacje, w których jego zastosowanie nie jest konieczne dla ochrony wartości konstytucyjnych związanych z ustrojem rolnym RP”, a także, że „w tym zakresie projekt narusza art. 64 i art. 22 Konstytucji”.

Przedstawiona w niniejszym artykule analiza szczegółowych rozwiązań w zakresie ograniczeń prawa własności nabywcy nieruchomości rolnej wynikających z art. 2b ust. 1 i 2 u.k.u.r. uzasadnia także twierdzenie o potrzebie zapewnienia zgodności rozwiązań w tym zakresie z zasadą prawidłowej legislacji i jasności przepisów prawnych wywodzoną z przepisu art. 2 Konstytucji RP (zasada demokratycznego państwa prawnego). Zgodnie z tą zasadą stanowienie prawa powinno przebiegać w sposób logiczny i konsekwentny, z poszanowaniem ogólnosystemowych zasad i należytych aksjologicznych standardów. Z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że celowość i ewentualna zasadność wprowadzenia w życie danych regulacji prawnych nie może być wytłumaczeniem dla tworzenia prawa w sposób chaotyczny, przypadkowy lub wadliwy⁴⁸. Z powyższych względów wobec ustaw stawiany jest wymóg określoności przewidujący konieczność spełnienia trzech wymogów: 1) każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa powinien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega wynikającym z tego przepisu ograniczeniom, 2) przepis powinien być na tyle precyzyjny, aby były zapewnione jednolita wykładnia i jego jednolite stosowanie, oraz 3) przepis powinien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował

⁴⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 marca 2010 r., K 8/08, OTK-A 2010, nr 3, poz. 23.

tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulacje ograniczające korzystanie z konstytucyjnych praw i wolności. Tymczasem, pomimo upływu przeszło 5 lat od wprowadzenia do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego omawianego art. 2b oraz pomimo dokonania w kwietniu 2019 r. istotnej zmiany jego treści, stosowanie tego przepisu nadal budzi wiele opisanych wcześniej wątpliwości, przy czym wątpliwości te są na tyle istotne, że należy uznać, iż omawiane rozwiązania nie spełniają powyższego standardu.

Odrębną kwestią wymagającą niewątpliwie szerszego, niż pozwalają na to ramy niniejszego artykułu, omówienia jest kwestia zgodności rozwiązań przyjętych w art. 2b u.k.u.r. z prawem Unii Europejskiej. Warto jednak zwrócić uwagę choćby na kilka istotnych kwestii z tym związanych.

Przed wszystkim należy zauważyć, że problematyka regulowania przez państwa członkowskie zasad nabywania nieruchomości rolnych ma charakter złożony. Przepis art. 345 TFUE⁴⁹ wyraźnie wskazuje, że Traktaty nie przesądzają w niczym zasad prawa własności w państwach członkowskich. W konsekwencji należy uznać, że regulacje dotyczące prawa własności pozostają w sferze wyłącznych kompetencji krajowych. Nie oznacza to jednak, że zagadnienie to całkowicie pozostaje poza sferą oddziaływania prawa europejskiego. Normy zawarte w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wprawdzie nie ingerują w istotę prawa własności, lecz mogą znacząco wpływać na sposób jego wykonywania. Znaczenie stosunków własnościowych dla funkcjonowania jednolitego rynku powoduje, że prawo unijne wyznacza ogólne ramy, w których przepisy prawa krajowego mogą ograniczać swobodę obrotu nieruchomościami rolnymi. Rozwiązania prawne przyjmowane przez poszczególne państwa członkowskie w zakresie nabywania gruntów rolnych muszą być przy tym zgodne z przepisami tego Traktatu dotyczącymi swobód podstawowych.

W płaszczyźnie prawa unijnego, stosowane przez poszczególne państwa członkowskie Unii Europejskiej krajowe rozwiązania prawne ograniczające obrót nieruchomościami rolnymi, były rozpatrywane przede wszystkim pod kątem relacji do jednej z fundamentalnych zasad prawa Unii Europejskiej, jaką jest swoboda przepływu kapitału⁵⁰. Zgodnie z art. 63 ust. 1 TFUE wszelkie ograniczenia w przepływie kapitału między państwami członkowskimi oraz między państwami członkowskimi a państwami trzecimi są zakazane.

W prawie Unii uznaje się również szczególny charakter gruntów rolnych. Traktaty umożliwiają wprowadzanie ograniczeń dotyczących inwestycji w grunty rolne, gdy są one proporcjonalne i służą ochronie uzasadnionego interesu publicznego, np. ograniczaniu nadmiernej spekulacji gruntami, ochronie ludności

⁴⁹ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C nr 202 z 2016 r., s. 47); dalej: TFUE.

⁵⁰ K. Marciniuk, *Prawne instrumenty ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomościami rolnymi jako środki kształtowania ustroju rolnego*, Białystok 2019, s. 55.

wiejskiej lub podtrzymaniu i rozwojowi opłacalnego rolnictwa⁵¹. Stanowisko takie znajduje potwierdzenie w wielu orzeczeniach Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE)⁵². Omawianie obszernego orzecznictwa Trybunału wykracza poza ramy niniejszego artykułu, tym niemniej warto zwrócić uwagę, że zgodnie z poglądem TSUE katalog przesłanek uzasadniających ograniczenia swobody przepływu kapitału zawarty z art. 65 TFUE nie ma charakteru zamkniętego i może być poszerzony o nadrzędne wymogi interesu publicznego, tj. wartości, których ochrona pozwala państwom członkowskim uzasadnić ograniczenia. Trybunał stanął na stanowisku, że w odniesieniu do obrotu nieruchomościami rolnymi mogą to być przykładowo cele związane z kształtowaniem struktury przestrzennej rolnictwa. W wyroku w sprawie *Festersen*⁵³ Trybunał stwierdził, że przepisy krajowe, mające na celu zapobieganie nabywaniu gruntów rolnych w celach czysto spekulacyjnych w państwie członkowskim, w którym grunty rolne stanowią ograniczony zasób naturalny, odpowiadają celowi służącemu interesowi ogólnemu. Odpowiednie środki ochronne muszą być jednak stosowane w sposób zgodny z zasadą proporcjonalności, tj. muszą być odpowiednie do zapewnienia realizacji zamierzonego celu i nie mogą wykraczać ponad to, co jest konieczne do jego osiągnięcia oraz w sposób niedyskryminujący. Kluczowym i nieodłącznym elementem wszystkich podstawowych wolności jest bowiem zasada niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową. Zasada ta zakazuje zarówno bezpośredniej, jak i pośredniej dyskryminacji (utajone formy dyskryminacji). Dyskryminacja pośrednia odnosi się przy tym do krajowych przepisów dotyczących korzystania z podstawowych wolności, które nie dyskryminują ze względu na przynależność państwową w sposób oczywisty, ale których stosowanie prowadzi do wystąpienia równoważnego skutku.

Przede wszystkim z orzecznictwa TSUE wynika, że uzależnianie przeniesienia prawa własności gruntów rolnych od uzyskania uprzedniego zezwolenia administracyjnego ogranicza swobodny przepływ kapitału, choć w pewnych okolicznościach takie rozwiązanie może być uznane za zgodne z prawem Unii. Trybunał w wielu orzeczeniach podkreślał, że system uprzedniego zezwolenia nie może jednak opierać się na uznaniu, które mogłoby prowadzić do podejmowania przez właściwe w danym państwie członkowskim organy rozstrzygnięć mających charakter arbitralny. Zezwolenia powinny być wydawane na podstawie obiektywnych, niedyskryminacyjnych i znanych wcześniej kryteriów zapewniających właściwe ramy uznania władz krajowych⁵⁴. Kryteria te muszą przy tym

⁵¹ *Ibidem*, s. 58–59.

⁵² Zob. A. Jurcewicz, *Orzecznictwo TSUE w tworzeniu zasad prawnych funkcjonowania UE*, (w:) D. Łobos-Kotowska, P. Gała, M. Stańko (red.), *Współczesne problemy prawa rolnego i cywilnego. Księga jubileuszowa Profesor Teresy Kurowskiej*, Warszawa 2018, s. 169–182.

⁵³ Wyrok Trybunału z dnia 25 stycznia 2007 r., C-370/05, *Festersen*, ECLI:EU:C:2007:59.

⁵⁴ Zob. np. wyrok Trybunału z dnia 1 października 2009 r., C-567/07, *Woningstichting Sint Servatius*, ECLI:EU:C:2009:593, pkt 35.

być precyzyjne, a ponadto wszystkim zainteresowanym osobom muszą przysługiwać odpowiednie środki odwoławcze⁵⁵.

Choć w orzecznictwie Trybunału co do zasady uznaje się, że zapewnienie, aby grunty rolne były w przeważającym stopniu użytkowane poprzez zagospodarowanie bezpośrednie, stanowi uzasadniony cel publiczny⁵⁶, to w świetle aktualnego orzecznictwa ustanowienie ogólnego wymogu osobistego prowadzenia gospodarstwa przez nabywcę gruntów rolnych nie jest uznawane za środek proporcjonalny. W wyroku w sprawie *Ospelt*⁵⁷ Trybunał odniósł się do określonego krajowego środka ograniczającego zakup gruntów rolnych w celu zachowania rolniczego użytkowania gruntów. Zgodnie z analizowanymi w tej sprawie przepisami prawa krajowego na zakup gruntów rolnych zezwalano jedynie, gdy nabywca zobowiązał się do osobistej uprawy tych gruntów⁵⁸. Rozwiązanie oceniane przez Trybunał w sprawie *Ospelt* było zatem bliskie rozwiązaniom wynikającym z art. 2a ust. 4 i art. 2b ust. 1 u.k.u.r. przewidującym obowiązek prowadzenia przez nabywcę działalności rolniczej (art. 2a ust. 4) lub prowadzenia gospodarstwa rolnego w skład, którego weszła nabyta nieruchomość rolna (art. 2b ust. 1). Wydając wyrok w przedmiotowej sprawie, Trybunał stanął na stanowisku, że wymóg osobistego prowadzenia gospodarstwa jako warunek zgody na nabycie gruntów rolnych jest nieproporcjonalny, ponieważ taki warunek ogranicza możliwość oddawania gruntów w dzierżawę rolnikom, którzy nie posiadają własnych środków na nabycie gruntów. Trybunał podkreślił przy tym, że wskazany cel można osiągnąć za pomocą środków mniej ograniczających, a mianowicie poprzez uzależnienie nabycia od udzielenia przez nabywcę gwarancji, że grunt pozostanie w użytkowaniu rolniczym⁵⁹. W orzecznictwie Trybunału zwraca się także uwagę, że obowiązek osobistego prowadzenia gospodarstwa naruszałby również prawa podstawowe. Obowiązek osobistego uprawiania przez nabywcę nabytej nieruchomości rolnej ma bowiem niewątpliwy wpływ na jego zdolność do prowadzenia innych działań zawodowych, naruszając tym samym jego wolność prowadzenia działalności gospodarczej (art. 16 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej⁶⁰). Obowiązek taki może mieć również wpływ na prawo nabywcy nieruchomości rolnej do wykonywania

⁵⁵ Wyrok Trybunału z dnia 21 grudnia 2016 r., C-201/15, *AGET Iraklis*, ECLI:EU:C:2016:972, pkt 99–101; wyrok Trybunału z dnia 14 marca 2000 r., C-54/99, *Eglise de Scientologie*, ECLI:EU:C:2000:124, pkt 17 i w sprawie z dnia 20 lutego 2001 r., C-205/99, *Analir*, ECLI:EU:C:2001:107, pkt 38.

⁵⁶ Zob. sprawa C-370/05, *Festersen*, pkt 27 i 28.

⁵⁷ Wyrok Trybunału z dnia 23 września 2003 r., C-452/01, *Ospelt*, ECLI:EU:C:2003:493.

⁵⁸ Zastosowanie miały również pewne inne warunki, w szczególności związane z kwalifikacjami rolniczymi (zob. sprawa C-452/01, *Ospelt*, pkt 13).

⁵⁹ Sprawa C-452/01, *Ospelt*, pkt 49–53.

⁶⁰ Dz.Urz. UE L nr 202 z 2016 r., s. 389.

swobodnie wybranego lub zaakceptowanego zawodu (art. 15 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej)⁶¹.

W świetle powyżej przedstawionych uwarunkowań wynikających z przepisów prawa Unii pojawia się pytanie o stopień zgodności z tym prawem rygorystycznych ograniczeń wynikających z art. 2b u.k.u.r. wprowadzonych do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego wskutek nowelizacja u.k.u.r. z 2016 r. Polski ustawodawca zdecydował nałożyć na nabywcę nieruchomości rolnej obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego (w przypadku nabywców będących osobami fizycznymi – obowiązek osobistego prowadzenia gospodarstwa), a także ograniczył możliwość zbywania i oddawania w posiadanie innym osobom przez wskazany w ustawie 5-letni okres. Zaznaczając, że dokładna analiza zgodności rozwiązań przyjętych w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego w brzmieniu nadanym tej ustawie w wyniku nowelizacji u.k.u.r. z 2016 r. z prawem Unii jest zadaniem, które znacząco wykracza poza skromne ramy niniejszego artykułu, to już choćby w świetle przedstawionego powyżej podsumowania głównych tez orzecznictwa TSUE dotyczących jedynie wybranych środków reglamentacji obrotu nieruchomościami rolnymi widać wyraźnie, że można mieć bardzo poważne wątpliwości co do zgodności ograniczeń wynikających z art. 2b u.k.u.r. z prawem Unii Europejskiej.

Reasumując przedstawione powyżej rozważania, należy uznać, że wynikające z art. 2b u.k.u.r. ograniczenia kształtujące szczególną sytuację prawną nabywcy nieruchomości rolnych należą, obok przepisów ograniczających możliwość nabycia nieruchomości rolnych co do zasady jedynie przez rolników indywidualnych, do najbardziej restrykcyjnych, a zarazem kontrowersyjnych rozwiązań dotyczących współczesnych zasad obrotu nieruchomościami rolnymi. W szczególności wydaje się, że z punktu widzenia realizacji celów ustawy – przynajmniej tych, które są deklarowane przez ustawodawcę w jej preambule, zupełnie niecelowe jest wprowadzanie dodatkowych ograniczeń obciążających nabywcę nieruchomości rolnej w sytuacji, gdy już sam dobór tego nabywcy został poddany szczegółowej reglamentacji wynikającej z art. 2a u.k.u.r. Przyjęte rozwiązanie nadmiernie ingeruje przy tym w sferę podstawowych uprawnień nabywcy jako właściciela, co budzi wskazane powyżej zastrzeżenia co do zgodności tych ograniczeń z Konstytucją RP. Co więcej, analiza orzecznictwa Trybunału prowadzi do wniosku, że przewidziany w art. 2b ust. 1 u.k.u.r. obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna, narusza prawo Unii Europejskiej. Należy przy tym także dostrzec, że sformułowania art. 2b u.k.u.r. wywołują wiele wątpliwości interpretacyjnych przekładających się na ryzyko związane z sankcją nieważności lub ryzyko utraty prawa własności nieruchomości wynikające z przepisów art. 9 u.k.u.r. Wadliwa konstrukcja

⁶¹ Komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie nabywania gruntów rolnych i prawa Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C nr 350 z 2017 r., s. 5).

rozwiązań przyjętych w art. 2b u.k.u.r., ich nadmierny rygoryzm w połączeniu z wątpliwościami co do ich rzeczywistej przydatności z punktu widzenia realizacji celów ustawy dają podstawy zakwestionowania zasadności utrzymywania omawianego ograniczenia.

REFERENCES

- Bender P., *Podstawowe problemy stosowania znowelizowanej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (cz. II)*, „Rejent” 2019, nr 12
- Bieluk J., *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2016, 2019
- Blajer P., *Umowa sprzedaży nieruchomości rolnej po wejściu w życie ustawy z dnia 26.04.2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw*, „Rejent” 2019, nr 12
- Czech T., *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020
- Czechowski P., Wieczorkiewicz P., *Problemy ingerencji prawnej w swobodę obrotu nieruchomościami rolnymi w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego i jej wpływ na interpretację ustawodawstwa krajowego*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. V
- Gniewek E., *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2006
- Hejbudzki M., *Zgoda na zbycie nieruchomości rolnej w świetle art. 2b ust. 3 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Przegląd Sądowy” 2008, nr 4
- Jurciewicz A., *Orzecznictwo TSUE w tworzeniu zasad prawnych funkcjonowania UE*, (w:) D. Łobos-Kotowska, P. Gała, M. Stańko (red.), *Współczesne problemy prawa rolnego i cywilnego. Księga jubileuszowa Profesor Teresy Kurowskiej*, Warszawa 2018
- Jurciewicz A., *Problematyka prawna Ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (na tle zarysu historycznego w sferze obrotu nieruchomościami rolnymi)*, „Więś i Rolnictwo” 2006, nr 1
- Komierzyńska E., Zdyb M., *Klauzula interesu publicznego w działaniach administracji publicznej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2016, Vol. LXIII, nr 2
- Korzycka M., *Walerian Pańko o własności i posiadaniu*, „Forum Prawnicze” 2017, nr 3
- Korzycka-Iwanow M., *Ochrona własności rolniczej w nawiązaniu do koncepcji własności rolniczej Profesora Andrzeja Stelmachowskiego*, „Studia Iuridica Agraria” 2011, t. IX
- Kurowska T., *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach (opracowanie, wstęp i komentarz)*, Katowice 2016
- Lichorowicz A., *Dzierżawa gruntów rolnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Kraków 1986
- Lichorowicz A., *Dzierżawa*, (w:) J. Panowicz-Lipska (red.), *System Prawa Prywatnego. Tom 8. Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, Warszawa 2004
- Lichorowicz A., *Potrzeba prawnego uregulowania dzierżawy rolnej w Polsce (na podstawie doświadczeń krajów Unii Europejskiej)*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 2 (7)

- Litwiniuk P., *O potrzebie nowych regulacji kształtujących ustrój rolny w świetle współczesnych wyzwań oraz doświadczeń zagranicznych*, (w:) P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2014
- Łobosz-Kotowska D., Stańko M., *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020
- Maj K., *Zmiany w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego obowiązujące od 30 kwietnia 2016 r.*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, nr 2
- Marciniuk K., *Prawne instrumenty ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomości rolnymi jako środki kształtowania ustroju rolnego*, Białystok 2019
- Michnik A., *Obowiązki nabywcy nieruchomości rolnej wynikające z ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2017, nr 1
- Pańko W., *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice 1984
- Stelmachowski A., *Treść i wykonywanie prawa własności*, (w:) T. Dybowski (red.), *System Prawa Prywatnego. Tom 3. Prawo rzeczowe*, Warszawa 2003
- Szydło W., *Komentarz do art. 600 k.c.*, (w:) E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2019
- Wiącek M., *Konstytucyjne aspekty ograniczeń obrotu nieruchomościami rolnymi*, (w:) P. Litwiniuk (red.), *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, Warszawa 2016
- Wojciechowski P., (w:) M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2019
- Zaradkiewicz K., *Komentarz do art. 21 Konstytucji RP*, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016