

Paweł Czechowski
Uniwersytet Warszawski

Adam Niewiadomski
Uniwersytet Warszawski

INSTRUMENTY PRAWNE REGLAMENTACJI OBROTU NIERUCHOMOŚCIAMI ROLNYMI W POLSCE NA TLE REGULACJI WYBRANYCH PAŃSTW EUROPEJSKICH

Obrót nieruchomościami rolnymi w Europie przechodzi ewolucję związaną z poszukiwaniem rozwiązań prawnych, które pozwoliłyby zachować rolny charakter nieruchomości, a jednocześnie nie ingerować w podstawowe zasady prawa europejskiego, takie jak np. swoboda przepływu kapitału¹. Związane jest to także z poszukiwaniem mechanizmów ochrony gospodarstw rodzinnych i określenia ich pozycji ustrojowej względem pozostałych sektorów gospodarki.

Unormowania prawne, które powstają, są odpowiedzią na wzrastający popyt na nieruchomości rolne związany z procesem inwestycyjnym i wykorzystywaniem nieruchomości rolnych jako środka lokacji kapitału. Takie podejście, przede wszystkim wśród funduszy inwestycyjnych, prowadzi do spekulacji gruntami oraz ich nadmiernej koncentracji. Powoduje to sztuczny wzrost cen gruntów mający zachęcić rolników do ich sprzedaży. Jednocześnie zbyt wysokie ceny uniemożliwiają rolnikom rozwój swoich gospodarstw. Taka sytuacja wymusza poszukiwania nowego kształtu obrotu nieruchomościami rolnymi, który byłby zgodny z traktatową zasadą swobody przepływu kapitału. Problem ten nie jest ani nowy², ani lokalny,³ gdyż obejmuje większość państw Unii

¹ Dofinansowano z dotacji na utrzymanie potencjału badawczego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

² D. Łobos, *Model gospodarstwa rodzinnego w ustawodawstwie Wspólnot Europejskich oraz w ustawodawstwach narodowych państw członkowskich Wspólnot Europejskich*, (w:) S. Prutis (red.), *Prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, Białystok 1998, s. 267–272.

³ A. Lichorowicz, *Uwagi w kwestii usytuowania przepisów o obrocie gruntami rolnymi w systemie prawa polskiego (na tle prawnoporównawczym)*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2(4), s. 29–50; A. Lichorowicz, *Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. IV, s. 7–30.

Europejskiej⁴. Jednakże wyzwania, jakie są stawiane przed państwami członkowskimi, wymagają poszukiwania nowych rozwiązań prawnych, które uchroniłby rolny charakter nieruchomości, a jednocześnie nie ingerowały w prawo własności nieruchomości rolnych.

Podkreśla to w swojej rezolucji Parlament Europejski z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w UE: jak ułatwić rolnikom dostęp do gruntów?⁵. W szczególności Parlament podkreśla nieracjonalną koncentrację gruntów rolnych, wskazując, „że w 2013 r. zaledwie 3,1% gospodarstw w UE-27 kontrolowało 52,2% powierzchni użytków rolnych w Europie, natomiast 76,2% gospodarstw posiadało jedynie 11,2% gruntów rolnych”. Podkreślono, że tendencja ta jest sprzeczna z europejskim modelem zrównoważonego⁶, wielofunkcyjnego rolnictwa, którego ważny element stanowi gospodarstwa rodzinne⁷. To w ochronie gospodarstw rodzinnych państwa europejskie powinny poszukiwać właściwego modelu obrotu nieruchomościami rolnymi. Parlament Europejski dopuszcza przy tym, powołując się na wyrok niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego, możliwość wprowadzania ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi. Trybunał ten „wyjaśnił już w orzeczeniu z dnia 12 stycznia 1967 r. (1 BvR 169/63, BVerfG 21, 73-87), że obrót gruntami rolnymi nie musi być tak samo swobodny jak obrót dowolną inną formą kapitału, a ponieważ powierzchnia gruntów nie da się zwiększyć, a są one niezbędne, sprawiedliwy ład prawny i społeczny wymaga uwzględniania interesów ogółu w przypadku gruntu w dużo większym stopniu niż w odniesieniu do innych rodzajów majątku”. Interes ogółu powinien znaleźć swoją właściwą realizację poprzez ingerencję w prawo własności nieruchomości rolnych.

W tym kontekście rodzi się pytanie, jak daleko państwa członkowskie Unii Europejskiej mogą ingerować w prawo własności, ograniczając możliwości rozporządzania nim. Gdzie współcześnie należałoby określić granicę relacji państwo–właściciel nieruchomości rolnej w kontekście jej swobodnego obrotu nieruchomościami rolnymi. Powstają też problemy doboru i kształtowania instrumentów prawnych, które wpływają na obrót nieruchomościami rolnymi. Przed-

⁴ A. Lichorowicz, *Uwagi w kwestii usytuowania przepisów...*, s. 29–50; A. Lichorowicz, *W kwestii modelu prawnego instytucji kształtujących struktury gruntowe w rolnictwie (studium prawnoporównawcze)*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. V, s. 123–140.

⁵ Zob. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0197+0+DOC+XML+V0//PL&language=PL>.

⁶ D. De Knecht, *Zrównoważony rozwój*, „Innowacje” 2005, nr 25; W. Wołpiuk, *Zasada zrównoważonego rozwoju. Zasada konstytucyjna czy zasada polityki społeczno-ekonomicznej w zakresie ochrony środowiska*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji” 2003, z. 1, s. 7–18; S. Kozłowski, *Strategia zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej i jej implikacje dla Polski*, „Biuletyn Polskiego Klubu Ekologicznego” 2004; W. Pęski, *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast*, Warszawa 1999.

⁷ T. Kurowska, *Gospodarstwo rodzinne czy gospodarstwo rozwojowe. Dylematy wyboru*, (w:) S. Prutis (red.), *Prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, Białystok 1998, s. 109–118.

miotowy artykuł przedstawia podstawowe elementy prawne instrumentów, które współcześnie oddziałują na obrót nieruchomościami rolnymi. Instrumenty te sprawiają nie tylko problemy teoretyczne, lecz przede wszystkim wpływają na praktykę notarialną⁸ w obrocie nieruchomościami.

W cytowanej rezolucji Parlament Europejski „przypomina, że kwestia gruntów, zarządzania nimi oraz przepisy dotyczące planowania przestrzennego leżą w kompetencji państw członkowskich; w związku z powyższym zachęca państwa członkowskie do lepszego uwzględnienia w prowadzonej przez nie polityce publicznej kwestii zachowania gruntów rolnych, zarządzania nimi i ich przekazywania”. Oznacza to, że dobór instrumentów prawnych regulujących zachowanie rolnego charakteru gruntów rolnych należy do państw członkowskich. Powstaje tylko pytanie, czy instrumenty prawne, które zostają dobrane do ochrony rolnego charakteru nieruchomości, nie będą naruszały swobody przepływu kapitału.

Ponadto Parlament Europejski „wzywa państwa członkowskie, aby w celu osiągnięcia założeń WPR przy nabywaniu i dzierżawie gruntów rolnych przynawalały pierwszeństwo drobnym i średnim producentom lokalnym, nowym podmiotom i młodym rolnikom, zapewniając równy dostęp kobietom i mężczyznom, ponieważ posiadanie jak największej części uprawianej przez nich ziemi jest w interesie zrównoważonego i stabilnego rozwoju ich gospodarstw, zwłaszcza w czasach, kiedy podmioty niebędące rolnikami są coraz bardziej zainteresowane nabywaniem działek rolnych, bardzo często w celach czysto spekulacyjnych; zachęca państwa członkowskie do promowania małych rodzinnych gospodarstw rolnych i zrównoważonych metod produkcji”. Oznaczałoby to konieczność wypracowania instrumentów prawnych, które umożliwiają dostęp do zawodu rolniczego i nabywanie ziemi rolnej przez zainteresowane podmioty poprzez akceptację zrównoważonego rozwoju⁹. Oznacza to także możliwość doboru takich instrumentów, które limitują zbywanie nieruchomości rolnych dla celów spekulacyjnych. Jednym ze wskazywanych rozwiązań są zmiany w regulacjach podatkowych. W Polsce w zakresie systemu podatkowego dotyczącego obrotu nieruchomościami rolnymi nie zaobserwowano większych zmian.

Rezolucja nie wskazuje wprost na konieczność ingerencji w prawo własności nieruchomości. Co prawda enigmatycznie określa, że dobór środków należy do państwa członkowskiego, ale już w pkt 22 rezolucji wskazano, że Parlament „zachęca wszystkie państwa członkowskie, aby korzystały z takich instrumentów regulacji rynku gruntów, które są już z powodzeniem stosowane w niektó-

⁸ P. Księżak, J. Mikołajczyk (red.), *Nieruchomości rolne w praktyce notarialnej*, Warszawa 2017; Stanowisko Krajowej Rady Notarialnej z 1 czerwca 2016 r. w sprawie stosowania w praktyce notarialnej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (K. Not z 2016 r., poz. 4).

⁹ S. Kozłowski, *Kształtowanie polskiej koncepcji zrównoważonego rozwoju w latach 1989–2004*, (w:) B. Poskrobko, S. Kozłowski (red.), *Zrównoważony rozwój. Wybrane problemy teoretyczne i implementacja w świetle dokumentów Unii Europejskiej*, Białystok–Warszawa 2005, s. 291 i n.

rych państwach członkowskich, zgodnie z postanowieniami Traktatów, takich jak państwowe zezwolenia na sprzedaż i dzierżawę ziemi, prawo pierwokupu, obowiązek prowadzenia przez dzierżawcę działalności rolniczej, ograniczenia prawa nabycia przez osoby prawne, ograniczenie liczby hektarów ziemi, które można nabyć, preferencje dla rolników, gromadzenie gruntów, indeksacja cen na podstawie dochodu z działalności rolniczej itp.”. Należy zwrócić uwagę, że instrumenty te ingerują w obrót nieruchomościami rolnymi oraz w wykonywanie prawa własności nieruchomości rolnych. Powyższy punkt rezolucji należy czytać, uwzględniając ogólne postanowienia Traktatów, jednakże wyważenie i odnalezienie odpowiednich rozwiązań może wydawać się utrudnione¹⁰. Duża część z wymienionych instrumentów znajduje już zastosowanie w Polsce. Przyjęte rozwiązania budzą jednakże liczne wątpliwości prawne i interpretacyjne.

Jednym z państw, które wprowadza ograniczenia w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi, jest Polska. Od 1 maja 2016 r. nie tylko wstrzymano na mocy ustawy sprzedaż nieruchomości państwowych¹¹, lecz także wprowadzono nowe ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi będącymi prywatną własnością. Nowe regulacje zakładają znaczną kontrolę i ingerencję państwa poprzez powołany Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa w obrót nieruchomościami rolnymi. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, będący następcą prawnym Agencji Nieruchomości Rolnych¹², uzasadnienie swojej działalności może znajdować również w rezolucji, w której Parlament Europejski „domaga się, aby państwa członkowskie wspierały lub utworzyły – przy udziale państwa i pod nadzorem publicznym – odpowiednie organy zajmujące się zarządzaniem ziemią”. Takie instytucje działały lub działają już od dawna w innych państwach europejskich¹³. Przykładem może być hiszpańska IRYDA (Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario)¹⁴, francuski SAFER (Les Sociétés d’aménagement foncier et d’établisse-

¹⁰ A. Lichorowicz, *Problematyka prawna harmonizacji polskiej regulacji obrotu gruntami rolnymi z ustawodawstwem Unii Europejskiej w przedmiocie struktur agrarnych*, (w:) *II Kongres notariuszy Rzeczypospolitej Polskiej. Referaty i opracowania*, Poznań–Kłuczbork 1999, s. 157–172.

¹¹ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 585, z późn. zm.).

¹² S. Kowalczyk (red.), *Założenia i kierunki przekształceń ANR*, maszynopis powielony ANR, Warszawa 2007, s. 4–5; M. Możdżeń-Marcinkowski, *Agencja Nieruchomości Rolnych*, Kraków 2003, s. 50–53.

¹³ A. Lichorowicz, *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Białystok 2000.

¹⁴ IRYDA powstała w 1971 r., działała w pierwotnej formie do 1995 r. Początkowymi jej celami były transformacja gospodarcza i społeczna dużych obszarów i regionów, które tego wymagają, w celu poprawy warunków życia ludności wiejskiej; tworzenie, ulepszanie i konserwowanie gospodarstw rolnych o odpowiednich cechach społeczno-ekonomicznych; najlepsze wykorzystanie i zachowanie zasobów naturalnych na wodach i gruntach w ramach kompetencji.

ment rural)¹⁵, czy niemiecki BVVG (Bundesverwertungs- und Verwaltungsgesellschaft)¹⁶. Instytucje te, mające swoje zadania na rynku obrotu nieruchomościami rolnymi, mają jednakże inaczej rozłożone akcenty w ingerencję w prawo rozporządzania nieruchomościami rolnymi¹⁷. Większość regulacji w tych państwach ma zapobiegać nieracjonalnym podziałom nieruchomości rolnych¹⁸.

Istniejące w Polsce instytucje prawne poddawane są procesowi redefinicji, tak jak gospodarstwo rodzinne czy rolnik indywidualny, zwłaszcza w judykaturze i doktrynie, albo są określane na nowo, tak jak ograniczenia w nabyciu nieruchomości, czy też znikają z systemu prawnego, tak jak prawo pierwszeństwa w nabyciu¹⁹.

Na tle regulacji wspólnotowych oraz wybranych krajów europejskich rozwiązania polskie jawią się dość restrykcyjne, znacznie ograniczając obrót nieruchomościami rolnymi. W artykule zostaną przedstawione podstawowe instrumenty prawne obrotu nieruchomościami rolnymi w kontekście unormowań europejskich²⁰ oraz wybranych państw członkowskich UE. Takie podejście pozwoli na wypracowanie wniosków *de lege ferenda* dla polskiego ustawodawcy oraz wskaże obszary dysfunkcyjne w systemie obrotu nieruchomościami rolnymi.

W nawiązaniu do powyższych ustaleń nowego znaczenia nabiera definicja nieruchomości rolnych określona w art. 2 pkt 1 polskiej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego²¹ łącząca istnienie nieruchomości rolnej nie tylko z warunkami przewidzianymi w Kodeksie cywilnym²², lecz także w przeznaczeniu tej nieruchomości w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne²³.

¹⁵ Spółki Urzędzeń i Osadnictwa Rolnego – por. D. Stankiewicz, *Ograniczenia w obrocie gruntami rolnymi w wybranych krajach Unii Europejskiej w aspekcie prac nad stosownymi zmianami w ustawodawstwie polskim*, „Biuro Studiów i Ekspertyz” 2002, nr 886, s. 4–7.

¹⁶ W. Quaisser, *Prywatyzacja w Polsce i w Niemczech Wschodnich: doświadczenia i wnioski dla Europy*, (w:) B. Błaszczyk, R. Woodward, W. Quaisser, *Prywatyzacja w Polsce i w Niemczech Wschodnich*, Warszawa 1998, s. 13.

¹⁷ A. Zadura, *Zarządzanie gruntami rolnymi w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2005, s. 47–48; A. Niewiadomski, *Gospodarowanie państwowymi nieruchomościami rolnymi w Polsce oraz w Republice Federalnej Niemiec w okresie transformacji ustrojowej po 1989 r.*, Warszawa 2012, s. 131–133.

¹⁸ A. Lichorowicz, *Prawna ochrona gospodarstw rolnych przed nieracjonalnymi podziałami w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, (w:) *Przestrzenna transformacja struktury agrarnej a wielofunkcyjny rozwój wsi w Polsce*, Poznań 1998.

¹⁹ E. Kremer, *Nowe rozwiązania dotyczące podziału gospodarstw rolnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 2(17), s. 25–43.

²⁰ A. Jurcewicz, *Traktatowe podstawy unijnego prawa rolnego w świetle orzecznictwa. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2012, s. 150–161.

²¹ Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2196, z późn. zm.).

²² Z. Truskiewicz, *Wpływ planowania przestrzennego na pojęcie nieruchomości rolnej w rozumieniu Kodeksu cywilnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2007, t. VI.

²³ K. Marciniuk, *Pojęcie nieruchomości rolnej jako przedmiotu reglamentacji obrotu własnościowego*, „Studia Iuridica Lubliniensia” 2017, t. 26, s. 94–114.

To miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego staje się jednym z podstawowych instrumentów kształtowania współczesnego obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce²⁴. Mimo że jego rola także współcześnie jest kontestowana w systemie całej gospodarki nieruchomościami,²⁵ to w obecnym stanie prawnym określenie przeznaczenia nieruchomości rolnych powoduje konieczność (lub jej brak) objęcia specjalnym reżimem prawnym obrotu nieruchomościami rolnymi. W regulacjach europejskich brakuje jasnych powiązań między przeznaczaniem nieruchomości rolnych w aktach planistycznych a wpływem na ich obrót. Regulacje polskie w tym zakresie można uznać za ewenement tak mocno interpretacyjnych i problematycznych rozwiązań.

Niewątpliwie instrumentem prawnym wpływającym na obrót nieruchomościami jest wskazane w rezolucji Parlamentu Europejskiego określenie nabywcy takich nieruchomości. W Polsce nabywcą nieruchomości rolnych może być rolnik indywidualny. Od tej podstawowej zasady przewiduje się wiele włączeń – chociażby dotyczących osób bliskich, czy indywidualnych pozwoleń wydawanych przez dyrektora KOWR²⁶. Wyłącza się w tym zakresie z grona nabywców prawie wszystkie osoby prawne. Takie rozwiązanie miało sprzyjać zapobieganiu spekulacji gruntami przez fundusze inwestycyjne.

Określenie uprawnionego do nabywania nieruchomości rolnych podmiotu ma spowodować zachowanie rolnego charakteru nieruchomości poprzez gospodarowanie przez osoby do tego przygotowane. W pewnym zakresie może to utrudnić dostęp do nieruchomości rolnych przez osoby, które będą chciały zostać rolnikami, a nie spełniają odpowiednich wymagań formalnych dla rolnika indywidualnego. W art. 6 ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego wskazano, że „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”. Oznacza to, że aby stać się nabywcą nieruchomości rolnej należy

²⁴ B. Wierzbowski, *Aspekty przestrzenne kształtowania ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2016, t. XIV, s. 29–46; J. Goździewicz-Biechońska, *Planowanie przestrzenne wobec współczesnych tendencji rozwoju obszarów wiejskich*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 2; A. Suchoń, *Wpływ miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na prawne formy dysponowania nieruchomościami rolnymi*, „Studia Iuridica Agraria” 2016, t. XIV, s. 131–146.

²⁵ K. Leśkiewicz, *Projekt kodeksu urbanistyczno-budowlanego w świetle potrzeb rozwojowych obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2016, t. XIV, s. 147 i n.

²⁶ E. Kremer, *Zgoda Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych jako przesłanka nabycia nieruchomości rolnych*, „Studia Iuridica Lubliniensia” 2017, t. 26, s. 35 i n.

spełnić wyżej określone warunki. Co prawda ustawa przewiduje pewne wyjątki i wyłączenia spod tego reżimu, ale są one dość ograniczone²⁷.

Określenie cech podmiotowych nabywcy nieruchomości rolnej wydaje się kłopotliwe dla praktyki stosowania prawa. Notariusze są obecnie zobligowani do sprawdzenia, czy nabywca nieruchomości rolnej jest rolnikiem indywidualnym. Oznacza to konieczność nie tylko prowadzenia wykładni poszczególnych przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, lecz także kwalifikowania i dowodzenia przed notariuszem poszczególnych elementów definicyjnych. Trzeba zauważyć, że ustawa wiąże z nabyciem nieruchomości przez nieuprawnionego podmiot sankcję nieważności umowy.

Podobne wymogi po stronie nabywcy nieruchomości stawiane są we Francji. Gdzie w pierwszej kolejności preferowani są rolnicy z małych gospodarstw rolnych (nie istnieje tam definicja legalna gospodarstwa rodzinnego), rolnicy z gospodarstw wywłaszczonych, młodzi rolnicy, pomocnik lub wspólnik w gospodarstwie rolnym. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, uprawnionym do nabycia ziemi rolnej we Francji jest rolnik posiadający wyższe lub średnie wykształcenie rolnicze; który w ciągu ostatnich 15 lat pracował 5 lat w rolnictwie; stawiane są również progi dotyczące działalności rolniczej przyszłego gospodarstwa²⁸.

W Hiszpanii prowadzący gospodarstwo rolne powinien co najmniej 50% swoich dochodów uzyskiwać z pracy w rolnictwie. Powinien także posiadać kwalifikacje zawodowe, podlegać systemowi ubezpieczenia społecznego w rolnictwie. Z tym ostatnim związany jest wiek rolnika określony w przedziale 18–65 lat. Wymaga się, podobnie jak w Polsce, aby rolnik posiadał miejsce zamieszkania w jednostce administracyjnej, w której znajduje się gospodarstwo, lub też sąsiadujący²⁹.

W Niemczech nabywca, któremu przekazywane jest gospodarstwo rolne, musi spełniać wymóg fizycznej i zawodowej zdolności prowadzenia gospodarstwa.

W Danii w przypadku nabycia nieruchomości o powierzchni 30 ha nabywca powinien mieć ukończone 18 lat, powinien mieć prawo stałego pobytu w Danii, w terminie 6 miesięcy od nabycia osiedlić się na stałe w Danii, samodzielnie zarządzać nabytą nieruchomością oraz posiadać odpowiednie kwalifikacje³⁰.

Innym instrumentem prawnym w Polsce jest określenie obowiązku prowadzenia działalności rolniczej na nabywanych nieruchomościach przez okres, co do zasady, 10 lat od dnia nabycia. Zgodnie z art. 2b ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nabywca nieruchomości rolnej jest obowiązany prowadzić gospo-

²⁷ P. Liwtiniuk, *O wybranych problemach dotyczących zakresu wyłączeń spod nowego reżimu prawnego obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce*, „Studia Iuridica Lubliniensia” 2017, t. 26, s. 256–269.

²⁸ D. Stankiewicz, *Ograniczenia w obrocie gruntami rolnymi...*, s. 4–7.

²⁹ *Ibidem*, s. 7.

³⁰ *Ibidem*, s. 11.

darstwo rolne, w skład którego weszła nabyta nieruchomości rolne, przez okres co najmniej 10 lat od dnia nabycia przez niego tej nieruchomości, a w przypadku osoby fizycznej prowadzić to gospodarstwo osobiście. Ustawa zakazuje także co do zasady oddawanie przez ten czas nieruchomości w dzierżawę³¹. Rozwiązanie to różni regulacje polskie od innych europejskich, gdzie dzierżawa jest preferowanym systemem zagospodarowania nieruchomości rolnych.

Ograniczenia w zakresie obowiązku prowadzenia działalności rolniczej po nabyciu nieruchomości występują także w innych państwach europejskich. We Francji okres konieczny do osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego nabytego poprzez SAFER wynosi 15 lat. W tym czasie można przekazać to gospodarstwo zstępnym lub małżonkom, a w pewnych sytuacjach także starać się o zgodę SAFER na jego zbycie.

Instrumentem prawnym wpływającym istotnie na obrót nieruchomościami jest prawo pierwokupu³². Przysługuje ono KOWR w sytuacji, gdy nie ma innych uprawnionych – przede wszystkim dzierżawcy nieruchomości – do jego wykonania. Prawo to zabezpiecza interes ingerencji w obrót nieruchomościami rolnymi, nawet wtedy gdy nabywa je uprawniony rolnik indywidualny. W 2016 r. wprowadzono także kontrowersyjne prawo pierwokupu udziałów i akcji w spółce prawa handlowego. Zgodnie z art. 3a ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego Krajowemu Ośrodkowi działającemu na rzecz Skarbu Państwa przysługuje prawo pierwokupu udziałów i akcji w spółce prawa handlowego, która jest właścicielem nieruchomości rolnej. Może to prowadzić do nadużyć, gdzie KOWR będzie mógł wykonać prawo pierwokupu nawet w sytuacji, gdy nieruchomość rolne stanowi niewielką ułamkową część majątku spółki. Prowadzi to także do możliwości zapoznania się z finansami spółki i w skrajnych sytuacjach do naruszania jej tajemnic.

W polskim systemie prawnym występuje także zbliżone w skutkach prawnych prawo nabycia nieruchomości rolnej. Dotyczy ono możliwości wykonania prawa nabycia, w sytuacji gdy przeniesienie własności nieruchomości rolnej następuje pod innym tytułem prawnym niż sprzedaż. Dotyczy to także jednostronnej czynności prawnej, lub orzeczenia sądu, organu administracji publicznej albo orzeczenia sądu lub organu egzekucyjnego wydanego na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym, lub innej czynności prawnej lub innego zdarzenia prawnego, w szczególności: zasiedzenia nieruchomości rolnej, dziedziczenia oraz zapisu windykacyjnego, którego przedmiotem jest nieruchomość

³¹ P. Czechowski, A. Lichorowicz, *Dzierżawa gruntów rolnych w świetle standardów europejskich*, „Podatki i Prawo Gospodarcze Unii Europejskiej” 1999, nr 6, s. 2; A. Lichorowicz, *Dzierżawa gruntów rolnych w ustawodawstwie krajów zachodnioeuropejskich (studium prawnoporównawcze)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 1986, z. 18.

³² A. Lichorowicz, *W kwestii modelu prawnego ustawowego prawa pierwokupu*, „Studia Iuridica Agraria” 2002, t. III, s. 270–281.

rolna lub gospodarstwo rolne, podziału, przekształcenia bądź łączenia spółek handlowych.

W przypadku prawa pierwokupu oraz prawa nabycia dość dużym problemem wydaje się określenie wartości nieruchomości. Ustawa dość enigmatycznie wskazuje, że wykonanie tych praw następuje według wartości rynkowej nieruchomości, którą w przypadkach spornych ustala sąd. Ustalenie tej wartości w dość długim postępowaniu procesowym i przy zmieniających się możliwościach gospodarczych może zablokować na bliżej nieokreślony czas możliwość zbycia nieruchomości rolnej.

Regulacje dotyczące prawa pierwokupu lub praw zbliżonych do niego w skutkach występują także w innych państwach europejskich. We Francji SAFER wykonuje prawo pierwokupu w terminie dwóch miesięcy od dnia zgłoszenia przez notariusza umowy sprzedaży nieruchomości. W Hiszpanii zaś rozwinęto zasadę sąsiedzkiego prawa pierwokupu, z dość licznymi ograniczeniami. Ponadto prawo pierwokupu przysługuje właścicielom gospodarstw priorytetowych (w Polsce ich odpowiednikiem są gospodarstwa rodzinne). W Niemczech wprowadzono prawo pierwokupu gruntów dla spółek osadniczych, w przypadku gdy organ administracji publicznej odmówi zgody na „transakcję sprzedaży strukturalnie szkodliwą”³³.

Instrumentem wskazanym w rezolucji Parlamentu Europejskiego są także ograniczenia ilościowe w nabywaniu nieruchomości rolnych. Polska ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego w tym zakresie wprowadza granicę 300 ha użytków rolnych. Z tym że do tej wielkości zalicza się zarówno nieruchomości będące własnością nabywcy, jak i będące w jego posiadaniu, w tym w dzierżawie. Rodzi to po stronie notariusza kolejny obowiązek kontroli innych niż umowa zbycia umów cywilnoprawnych. Trzeba zwrócić uwagę, że mechanizm ten może być znacznie utrudniony i *de facto* zależy tylko od dobrej woli nabywcy ujawnienie wszystkich umów dotyczących dzierżawy nieruchomości rolnych. W Polsce nie istnieje powszechny system ewidencji takich umów. Pomocą mogą być informacje uzyskiwane w procedurze ubiegania się o jednolitą płatność obszarową. Problemem jest jednak brak dostępności informacji dla notariuszy do tych danych.

W analizowanych państwach europejskich, takich jak Hiszpania, Francja czy Niemcy, istnieją przepisy prawne zapobiegające nadmiernej koncentracji gruntów rolnych.

Zgodnie z rezolucją Parlamentu Europejskiego należałoby także uregulować system dzierżaw rolnych. W Polsce jest on uregulowany dwutorowo: w Kodeksie cywilnym i w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego. Z tym że Kodeks cywilny normuje *essentialia negotii* tej umowy, a ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego prawo pierwokupu dzierżawcy nieruchomości rolnej. Nie jest określone przy tym,

³³ D. Stankiewicz, *Ograniczenia w obrocie gruntami rolnymi...*, s. 10.

jakie warunki powinien spełniać dzierżawca nieruchomości rolnych prywatnych w sytuacji, kiedy nie będzie chciał korzystać z prawa pierwokupu.

Regulacje te w analizowanych państwach europejskich są znacznie bardziej rozszerzone. Wynika to z pewnością z faktu większej roli dzierżawy nieruchomości w procesie gospodarowania nimi.

W końcu w rezolucji Parlamentu Europejskiego zaleca się wprowadzenie systemu zezwoleń na nabywanie nieruchomości rolnych. System ten nie jest nowy, gdyż znany jest we Francji czy w Niemczech. W Polsce dotyczy on nabywania nieruchomości rolnych przez podmioty, które nie spełniają ustawowych wymogów stawianych rolnikom indywidualnym. W takiej sytuacji zgodnie z art. 2a ust. 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nabycie nieruchomości rolnej może nastąpić za zgodą Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka, wyrażoną w drodze decyzji administracyjnej, wydanej na wniosek: zbywcy (pod licznymi warunkami³⁴), osoby fizycznej zamierzającej utworzyć gospodarstwo rodzinne (również po spełnieniu warunków³⁵).

W zakresie omówionych instrumentów w regulacjach traktatowych (TFUE) trzeba zwrócić uwagę że „treść art. 345, regulując stosunek postanowień prawa unijnego do norm krajowych w kwestii własności, stanowi, że «traktaty nie przesądzają w niczym zasad prawa własności w państwach członkowskich»”³⁶. Zasadę tę Trybunał znacznie doprecyzował w sprawie C-302/97, *Klaus Konle v. Republika Austriacka*, gdzie stwierdził, że „prawo nabywania, korzystania oraz sprzedaży nieruchomości znajdującej się na terytorium innego Państwa Członkowskiego jest naturalnym skutkiem swobody przedsiębiorczości. Jeśli chodzi o przepływy kapitału, to obejmują one inwestycje w majątku nieruchomym dokonywane przez nierezydentów na terytorium danego Państwa Członkowskiego, jak to wynika z nomenklatury przepływów kapitału określonej w załączniku I do dyrektywy 88/361 w sprawie wykonania art. 67 Traktatu”. Powyższe dwa twierdzenia wskazują na problem prawny, czy państwo członkowskie, korzystając ze

³⁴ Zbywcy, jeżeli: wykaże on, że nie było możliwości nabycia nieruchomości rolnej przez inne podmioty określone w ustawie; nabywca daje rękojmię należytego prowadzenia działalności rolniczej, w wyniku nabycia nie dojdzie do nadmiernej koncentracji gruntów rolnych.

³⁵ Posiada kwalifikacje rolnicze albo której, pod warunkiem uzupełnienia kwalifikacji zawodowych, przyznano pomoc, o której mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 marca 2007 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 2007–2013 (Dz.U. z 2017 r., poz. 1856) albo w art. 3 ust. 1 pkt 6 lit. a 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 2014–2020 (Dz.U. z 2017 r., poz. 562, 624, 892, 935 i 1475), a termin na uzupełnienie tych kwalifikacji jeszcze nie upłynął. Daje rękojmię należytego prowadzenia działalności rolniczej. Zobowiąże się do zamieszkiwania w okresie 5 lat od dnia nabycia nieruchomości na terenie gminy, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych, która wejdzie w skład tworzonego gospodarstwa rodzinnego.

³⁶ A. Jurcewicz, *Traktatowe podstawy unijnego prawa rolnego...*, s. 150–161.

swojej swobody w określaniu reżimu prawa własności, może ograniczać swobodę przepływu kapitału. W kontekście analizowanego wyroku sprawa nie jest taka oczywista. Kwestię tę należałoby przeanalizować szczegółowo na gruncie prawa europejskiego w odniesieniu do wykładni Trybunału oraz wspomianej na początku rezolucji Parlamentu Europejskiego.

Przedstawione powyżej tendencje związane z określeniem instrumentów prawnych obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce wskazują na silnie administracyjny charakter kształtowania tego obrotu. Co do zasady czynności takie jak sprzedaż, darowizna czy umowa o dożywocie nie powinny być związane z uwarunkowaniami o charakterze administracyjnoprawnych zgód czy wymagań. W tym zakresie współczesne prawo polskie, ale także obserwowalne tendencje europejskie odchodzą od swobody tradycyjnego cywilistycznego modelu obrotu nieruchomościami rolnymi. Czynią to w imię ochrony rolnego charakteru tych nieruchomości i zachowania ich sposobu wykorzystywania dla przyszłych pokoleń.

Omówione instrumenty nie tylko ograniczają właściciela w jego prawie rozporządzania nieruchomością rolną, lecz także istotnie ograniczają swobodny przepływ kapitału. Co prawda przedstawione wymagania dla nabywcy nieruchomości rolnej w równym stopniu dotyczą zarówno Polaków, jak i innych obywateli Unii Europejskiej, ale również wyłączają z możliwości nabywania nieruchomości rolnych chociażby wiele osób prawnych.

Podejmowane działania prawne w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi mają swoje efekty praktyczne. Po wprowadzeniu w Polsce powyższych ograniczeń, po pierwsze, spadała liczba zawieranych transakcji zbycia nieruchomości rolnych. Związane jest to nie tylko z problemami interpretacyjnymi, z którymi muszą borykać się notariusze, lecz także z występującą stagnacją ceny nieruchomości rolnych i istotnym ograniczeniem popytu na te nieruchomości. Po drugie, wprowadzone regulacje prawne oddziałują także na rolników, którzy nie chcą zbywać swoich nieruchomości, a chcieliby rozwijać prowadzoną przez siebie działalność. Liczne obostrzenia dotyczące obrotu nieruchomościami rolnymi powodują, że pojawiają się problemy z wykorzystaniem nieruchomości rolnych jako środka zabezpieczenia środków kredytowych. Instytucje bankowe obawiają się restrykcyjnych przepisów i ewentualnego braku możliwości zbycia nieruchomości rolnej zabezpieczonej hipoteką. Prowadzi to do ograniczenia akcji kredytowej, a co za tym idzie, brakiem możliwości rozwoju działalności rolniczej na tych nieruchomościach.

Analizowane instrumenty prawne obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce swoje niektóre rozwiązania zaczerpnęły z przyjętych mechanizmów w innych państwach członkowskich, znacznie jednakże je zaostrzając. Powstaje pytanie, czy chroniąc rolny i narodowy charakter nieruchomości rolnych, w wystarczający sposób są chronione interesy prawne rolnika. Przedstawione problemy prawne, wynikające chociażby z trudności interpretacyjnych definicji nierucho-

mości rolnych, mogą temu przeczyć. Wydaje się, że przygotowywana obecnie kolejna nowelizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego³⁷ nie będzie w stanie rozwiązać tych problemów. Tym bardziej, że planowane rozwiązania zaostrzają poszczególne obowiązujące regulacje.

De lege ferenda należy postulować, aby przeszłe i obecne doświadczenia mogły pomóc w zbudowaniu systemu obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce, tak aby służył on rolnictwu, nie ograniczał nadmiernie prawa własności nieruchomości oraz był zgodny z zasadami europejskimi. Taki kompleksowy system wydaje się niezbędny nie tylko z teoretycznoprawnego punktu widzenia, lecz przede wszystkim dla praktyki stosowania prawa.

BIBLIOGRAFIA

- Czechowski P., Lichorowicz A., *Dzierżawa gruntów rolnych w świetle standardów europejskich*, „Podatki i Prawo Gospodarcze Unii Europejskiej” 1999, nr 6
- De Knecht D., *Zrównoważony rozwój*, „Innowacje” 2005, nr 25
- Goździewicz-Biechońska J., *Planowanie przestrzenne wobec współczesnych tendencji rozwoju obszarów wiejskich*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 2
- Jurcewicz A., *Traktatowe podstawy unijnego prawa rolnego w świetle orzecznictwa. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2012
- Kowalczyk S. (red.), *Założenia i kierunki przekształceń ANR*, maszynopis powielony ANR, Warszawa 2007
- Kozłowski S., *Kształtowanie polskiej koncepcji zrównoważonego rozwoju w latach 1989–2004*, (w:) B. Poskrobko, S. Kozłowski (red.), *Zrównoważony rozwój. Wybrane problemy teoretyczne i implementacja w świetle dokumentów Unii Europejskiej*, Białystok–Warszawa 2005
- Kozłowski S., *Strategia zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej i jej implikacje dla Polski*, „Biuletyn Polskiego Klubu Ekologicznego” 2004
- Kremer E., *Nowe rozwiązania dotyczące podziału gospodarstw rolnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 2(17)
- Kremer E., *Zgoda Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych jako przesłanka nabycia nieruchomości rolnych*, „Studia Iuridica Lubliniensia” 2017, t. 26
- Księżak P., Mikołajczyk J. (red.), *Nieruchomości rolne w praktyce notarialnej*, Warszawa 2017
- Kurowska T., *Gospodarstwo rodzinne czy gospodarstwo rozwojowe. Dylematy wyboru*, (w:) S. Prutis (red.), *Prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, Białystok 1998
- Leśkiewicz K., *Projekt kodeksu urbanistyczno-budowlanego w świetle potrzeb rozwojowych obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2016, t. XIV
- Lichorowicz A., *Dzierżawa gruntów rolnych w ustawodawstwie krajów zachodnioeuropejskich (studium prawno-porównawcze)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 1986, z. 18

³⁷ Zob. <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12304900> (dostęp: 29.12.2017 r.).

- Lichorowicz A., *Prawna ochrona gospodarstw rolnych przed nieracjonalnymi podziałami w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, (w:) *Przestrzenna transformacja struktury agrarnej a wielofunkcyjny rozwój wsi w Polsce*, Poznań 1998
- Lichorowicz A., *Problematyka prawna harmonizacji polskiej regulacji obrotu gruntami rolnymi z ustawodawstwem Unii Europejskiej w przedmiocie struktur agrarnych*, (w:) *II Kongres notariuszy Rzeczypospolitej Polskiej. Referaty i opracowania*, Poznań–Kluczbork 1999
- Lichorowicz A., *Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2005, t. IV
- Lichorowicz A., *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Białystok 2000
- Lichorowicz A., *Uwagi w kwestii usytuowania przepisów o obrocie gruntami rolnymi w systemie prawa polskiego (na tle prawnoporównawczym)*, „*Przegląd Prawa Rolnego*” 2008, nr 2(4)
- Lichorowicz A., *W kwestii modelu prawnego instytucji kształtujących struktury gruntowe w rolnictwie (studium prawnoporównawcze)*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2005, t. V
- Lichorowicz A., *W kwestii modelu prawnego ustawowego prawa pierwokupu*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2002, t. III
- Liwiniuk P., *O wybranych problemach dotyczących zakresu wyłączeń spod nowego reżimu prawnego obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce*, „*Studia Iuridica Lubliniensia*” 2017, t. 26
- Lobos D., *Model gospodarstwa rodzinnego w ustawodawstwie Wspólnot Europejskich oraz w ustawodawstwach narodowych państw członkowskich Wspólnot Europejskich*, (w:) S. Prutis (red.), *Prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, Białystok 1998
- Marciniuk K., *Pojęcie nieruchomości rolnej jako przedmiotu reglamentacji obrotu własnościowego*, „*Studia Iuridica Lubliniensia*” 2017, t. 26
- Możdżeń-Marcinkowski M., *Agencja Nieruchomości Rolnych*, Kraków 2003
- Niewiadomski A., *Gospodarowanie państwowymi nieruchomościami rolnymi w Polsce oraz w Republice Federalnej Niemiec w okresie transformacji ustrojowej po 1989 r.*, Warszawa 2012
- Pęski W., *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast*, Warszawa 1999
- Quaisser W., *Prywatyzacja w Polsce i w Niemczech Wschodnich: doświadczenia i wnioski dla Europy*, (w:) B. Błaszczyk, R. Woodward, W. Quaisser, *Prywatyzacja w Polsce i w Niemczech Wschodnich*, Warszawa 1998
- Stankiewicz D., *Ograniczenia w obrocie gruntami rolnymi w wybranych krajach Unii Europejskiej w aspekcie prac nad stosownymi zmianami w ustawodawstwie polskim*, „*Biuro Studiów i Ekspertyz*” 2002, nr 886
- Stanowisko Krajowej Rady Notarialnej z 1 czerwca 2016 r. w sprawie stosowania w praktyce notarialnej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (K. Not z 2016 r., poz. 4)
- Suchoń A., *Wpływ miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na prawne formy dysponowania nieruchomościami rolnymi*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2016, t. XIV
- Truszkiewicz Z., *Wpływ planowania przestrzennego na pojęcie nieruchomości rolnej w rozumieniu Kodeksu cywilnego*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2007, t. VI

- Wierzbowski B., *Aspekty przestrzenne kształtowania ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2016, t. XIV
- Wołpiuk W., *Zasada zrównoważonego rozwoju. Zasada konstytucyjna czy zasada polityki społeczno-ekonomicznej w zakresie ochrony środowiska*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji” 2003, z. 1
- Zadura A., *Zarządzanie gruntami rolnymi w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2005

LEGAL RATIONING INSTRUMENTS FOR TRADE IN AGRICULTURAL REAL ESTATE IN POLAND AGAINST THE BACKGROUND OF REGULATIONS OF SELECTED EUROPEAN COUNTRIES

Summary

The article presents selected legal instruments affecting the turnover of agricultural real estate in Poland. Changes since 2016 have introduced not only a new legal regime, but also numerous restrictions on the purchase of agricultural real estate. In some respects, they correspond to the resolution of the European Parliament, which encourages EU Member States to protect the agricultural nature of real estate. The current legal status, however, significantly affects the Treaty free movement of capital. In addition, it limits constitutionally protected property. The Polish regulations have been presented against the background of the regulations of selected European countries.

KEYWORDS

agricultural real estate, trade in agricultural property, agricultural system, family farm

SŁOWA KLUCZOWE

nieruchomość rolna, obrót nieruchomościami rolnymi, ustrój rolny, gospodarstwo rodzinne