

Jan Stoksik

Spoleczno-gospodarcze przesłanki ograniczeń obrotu nieruchomościami rolnymi

Artykuł niniejszy zawiera syntetyczny przegląd szczególnych regulacji prawnych w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi w UE oraz w Polsce. W zamyśle autora stanowić ma wprowadzenie do problematyki ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi, stosowanych w wielu krajach UE. W Polsce ograniczenia te reguluje od 2003 r. ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Akt ten, w obecnym stanie prawnym, nasuwa jednakże wiele zastrzeżeń oraz wątpliwości interpretacyjnych, także w zakresie zgodności z przepisami prawa traktatowego UE. Tych ostatnich zarzutów nie ustrzegły również inne kraje członkowskie UE, w tym także kraje nowo przyjęte. Wielość przesłanek, które uzasadniały wprowadzenie ograniczeń w obrocie ziemią rolniczą sprawiła, że KE zdecydowała się na wydanie wytycznych w sprawie warunków dopuszczalności ograniczeń w nabywaniu ziemi rolniczej przez cudzoziemców. Pozwoli to niewątpliwie na uelastycznienie obrotu ziemią w UE z jednej strony, z drugiej zaś, na lepszą ochronę ziemi rolniczej, jako podstawowego środka produkcji w rolnictwie.

1. Uwagi wprowadzające

Ziemia, a ściślej grunt rolny, jest podstawowym środkiem produkcji rolnej. Jest to środek niepomnażalny i w zasadzie nieodtwarzalny, gdyż raz utracony dla produkcji rolnej, do niej nie powraca. Grunt rolny jest też podstawowym składnikiem majątkowym gospodarstwa rolnego, bez którego nie może ono funkcjonować, ani praktycznie, ani też formalnie. Zasoby ziemi rolniczej w świecie kurczą się sukcesywnie. Dotyczy to zarówno w Polsce, a także Unii Europejskiej (dalej UE). Ten stan rzeczy wymusza potrzebę szczególnej ochrony ziemi rolniczej, nie tylko w wymiarze ilościowym, ale także jakościowym poprzez jej racjonalne wykorzystywanie, m. in. poprzez poprawę jej jakości, co w efekcie prowadzi do zwiększenia wydajności w zakresie produkcji żywności, na którą zapotrzebowanie w świecie, ciągle rośnie. Jednym ze sposobów przeciwdziałania nieracjonalnemu wykorzystywaniu ziemi rolniczej są również wprowadzane ograniczenia

w jej obrocie, mające na celu stymulowanie przepływu ziemi rolniczej do osób, które będą dawały gwarancję najlepszego jej wykorzystania. Realizacji tego celu sprzyjają przede wszystkim dwa szczególne wymogi tego obrotu. Są nimi: wymóg posiadania przez nabywcę gruntów rolnych określonych kwalifikacji rolniczych oraz stymulowanie efektywnej struktury obszarowej gospodarstw rolnych¹.

2. Regulacja obrotu ziemią rolniczą

W UE obrót ziemią rolniczą regulowany jest wg zasad przyjętych w poszczególnych państwach członkowskich. Warto przy tym pamiętać, że zgodnie z prawem wspólnotowym, te same zasady obrotu w danym kraju, w równej mierze obowiązują zarówno obywateli tego kraju, jak też obywateli pozostałych krajów członkowskich². Większość państw członkowskich UE ograniczyła swobodny obrót nieruchomościami rolnymi regulacjami szczególnymi³. Są one bardziej rygorystyczne w mniejszych obszarowo państwach (Dania, Holandia), gdzie dodatkową barierę w zakupie ziemi rolniczej stanowi jej cena. Zauważyć też należy, że ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi wprowadzone zostały również w nowo przyjętych państwach członkowskich. W przypadku tych państw główną przesłanką ograniczeń była obawa przed spekulacyjnym wykupem ziemi z racji niższych cen ziemi rolniczej w tym regionie. W Polsce ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi, z krótką przerwą po wrześniu 1990 r., obowiązują przez cały okres powojenny⁴.

Aby lepiej zrozumieć *ratio legis* stosowanych ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi wydaje się koniecznym, by uogólniające wnioski końcowe poprzedzić syntetycznym przeglądem różnych regulacji prawnych w zakresie stosowanych ograniczeń zarówno w Polsce, a także w innych, wybranych krajach UE.

Za wprowadzeniem ograniczeń w swobodnym obrocie nieruchomościami rolnymi kryją się różne cele polityki wewnętrznej poszczególnych krajów członkowskich UE, w tym także

¹ O zasadach urządzania i prowadzenia gospodarstw, w tym prowadzenia w nich prawidłowej gospodarki zob. rozważania zawarte w pracy R. Manteuffla, *Ekonomika i organizacja gospodarstwa rolniczego*, Warszawa 1981). Zob. także J. Zegar, *Ekonomia wobec kwestii agrarnej*, „Ekonomista” 2010, nr 6 oraz A. Sikorska, *Rynek ziemi rolniczej w państwach europejskich*, IERiGŻ, RZR 2015, nr 18.

²Zasada ta wynika z art 63 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej będącego obecnie źródłem zasady swobodnego przepływu kapitału, z którą wiąże się ściśle zasada narodowego traktowania. Obie te zasady odnoszą się do nabywania nieruchomości wewnątrz całej UE.

³O modelach obrotu ziemią rolniczą zob. S. Prutis, *Obrót ziemią jako instrument kształtowania gospodarstw indywidualnych (w:) Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, praca zbiorowa: P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, Warszawa 2002, s. 92 i n.

⁴Więcej na temat ogólnych zagadnień obrotu ziemią w Polsce zob. zwłaszcza: S. Prutis, op. cit., s. 96 i n.

nowo przyjętych, gdzie cele te wynikają z podobnej przesłanki, jaką jest obawa przed spekulacyjnym wykupem ziemi.

3. Ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi w wybranych krajach Unii Europejskiej

Przyjrzyjmy się zatem w kolejności kilku szczególnym regulacjom prawnym, w wybranych krajach członkowskich UE. Zaczniemy może od Danii, niewielkiego obszarowo oraz ludnościowo państwa, z dobrze rozwiniętą gospodarką rolno-przetwórczą. Otóż przy nabywaniu nieruchomości rolnej przekraczającej obszar 30 ha jej nabywca powinien: mieć ukończone 18 lat, posiadać obywatelstwo duńskie (trudno je uzyskać), albo obywatelstwo UE lub EFTA i na podstawie przepisów prawa duńskiego mieć uprawnienia do nabycia nieruchomości rolnych położonych w Danii, w tym zwłaszcza posiadać kwalifikacje rolnicze uznane przez Ministra Rolnictwa Danii. Nabywca, a także jego współmałżonek lub dzieci, w chwili nabycia nieruchomości rolnej w Danii, nie mogą być właścicielami (współwłaścicielami) nieruchomości rolnej położonej za granicą. Dodatkowo nabywca musi posiadać prawo stałego pobytu w tym kraju. W ciągu sześciu miesięcy od nabycia nieruchomości powinien się osiedlić na stałe na terytorium Danii, samodzielnie zarządzać nabytą nieruchomością, a także spełniać inne wymogi w przypadku nabycia nieruchomości rolnej powyżej 30 ha. Przy tak rygorystycznych wymogach nasuwa się oczywisty wniosek, że regulacja ta jest w stanie skutecznie eliminować możliwość nabywania nieruchomości rolnych przez osoby nie będące obywatelami duńskimi a dodatkowo przeciwdziałać nadmiernej koncentracji ziemi rolniczej podmioty traktujące nabyte nieruchomości jako intratną lokatę kapitału, nie zaś jako podstawowy środek produkcji rolniczej.

W Niemczech, co do zasady, przeniesienie własności nieruchomości rolnej wymaga zgody organu administracyjnego. Odmowa może mieć miejsce w przypadku: a) gdy nabywca nie jest rolnikiem, b) nadmiernej koncentracji gruntów, c) gdy nabycie ma charakter spekulacyjny, d) gdy nieruchomość nie jest potrzebna do poprawy egzystencji rolnika, e) nieuzasadnionego gospodarczo podziału gospodarstwa, f) zmniejszenia gospodarstwa poniżej 1-go ha, g) gdy oświadczenie nabywcy jest rażąco nieadekwatne do wartości dochodowej gospodarstwa a nie rynkowej gruntu. Warto dodać, że w przypadku dziedziczenia obowiązuje zasada niepodzielności spadkowego gospodarstwa rolnego, a nadto stosowane są preferencje dla spadkobiercy pracującego w gospodarstwie spadkowym i posiadającego

kwalifikacje rolnicze. Stosuje się także ulgi w spłatach w odniesieniu do spadkobierców przejmujących gospodarstwo spadkowe. W konkluzji należy stwierdzić, że regulacje niemieckie zmierzają do utrzymania dotychczasowego *status quo* w funkcjonowaniu nabywanego, a jeszcze bardziej dziedzicznego gospodarstwa rolnego. Zachowanie gospodarstw rolnych w niezmienionym kształcie wzmacniane jest dodatkowo tym, że w Niemczech prawie całość produktów rolnych z gospodarstw rolnych zbywana jest w ramach umów kontraktacyjnych rodzimym przedsiębiorcom branży przetwórczej. To w konsekwencji prowadzi do stabilizacji podaży produktów rolnych na krajowym rynku, przez co zabezpiecza jego równowagę.

Przywołajmy jeszcze francuskie regulacje prawne charakteryzujące się szczególną formą kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi. Kontrolę tę sprawują zorganizowane przez państwo lokalne spółki cywilne o nazwie Spółki Urządzeń i Osadnictwa Rolnego (skrót fr.: SAFER - *sociétés d'aménagement et d'atblissement rural*). Kontrolę podlegają zbywane grunty rolne o powierzchni od 0.1 ha, co do których SAFER ma przyznane prawo pierwokupu. Spółki dzierżawią posiadane grunty na okres od jednego do sześciu lat (z możliwością przedłużenia tego okresu). Interweniują również, gdy obrót zmierza do pozbawienia gospodarstwa rolnego charakteru rodzinnego lub gdy jego nabywcą nie jest rolnik. Nabycie gruntów ze spółki odbywa się w drodze publicznego przetargu oraz publicznej oceny kandydatów na nabywców. Wśród nich priorytet mają młodzi rolnicy, tworzący gospodarstwo rodzinne. Ważnym wymogiem są kwalifikacje rolnicze – praktyczne i teoretyczne. W umowie z SAFER nabywca zobowiązuje się przez 15 lat prowadzić osobiście nabyte gospodarstwo, bez prawa wydzierżawiania i oddawania w użytkowania nabytej ziemi. W przypadku sprzedaży nieruchomości rolnej poniżej 1 ha, należy zawiadomić o powyższym SAFER, któremu przysługuje ustawowe prawo pierwokupu.

Szczególnej ochronie we Francji podlegają gospodarstwa rodzinne, m. in. poprzez zawieszenie obowiązku spłat, obniżenie spłat, długoterminowy kredyt, sprzedaż gruntów po cenach urzędowych, znacznie niższych od cen rynkowych.

W konkluzji należy stwierdzić, że francuskie, wskazane wyżej szczególne regulacje prawne zawierają wiele skutecznych instrumentów kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi, wśród nich zwłaszcza prawo pierwokupu przyznane SAFER. Pozytywnie ocenić należy niepodzielność oraz formy wsparcia gospodarstw rodzinnych⁵.

⁵Szerzej o rozwiązaniach w zakresie obrotu gruntami w krajach zachodnioeuropejskich zob. A. Lichorowicz, *Podstawowe rozwiązania w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi w ustawodawstwie krajów Europy*

W nowo przyjętych państwach członkowskich UE ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi przyjęto - poza Polską - także na Węgrzech, Litwie, Łotwie, Słowacji oraz w Bułgarii oraz w Rumunii. Wszystkie te kraje, bądź to uchwały, bądź dokonały zmian w dotychczasowym prawodawstwie regulującym obrót gruntami rolnymi na krótko przed upływem okresu przejściowego określonego w traktacie akcesyjnym, w których obywatele UE spoza kraju położenia nieruchomości rolnych mieli istotnie ograniczony dostęp do ich nabycia.

Wprowadzone regulacje wzbudziły jednak pewne kontrowersje, które skutkowały wszczęciem przez Komisję Europejską w 2015 r. postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w przyjętych regulacjach prawnych. Procedury takie zostały wszczęte przeciwko Bułgarii, Węgrom, Litwie, Łotwie i Słowacji, którym Komisja zarzuciła generalnie dyskryminację inwestorów z innych krajów UE i nakładanie nieproporcjonalnych ograniczeń w obrocie nieruchomościami⁶. Powyższe kontrowersje stały się ostatecznie przyczynkiem do wydania przez Komisję Europejską wytycznych, które mają pomóc w ochronie ziemi rolnej przed spekulacją cenową i koncentracją własności. Te dwa właśnie zjawiska stanowią obecnie najważniejszą przesłankę wprowadzanych ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi w nowych krajach członkowskich UE⁷.

4. Charakterystyka ograniczeń obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce

W Polsce interwencjonizm państwa w obrót nieruchomościami rolnymi⁸ scharakteryzować można w podziale na trzy następujące chronologicznie etapy:

1) od Dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 6.9.1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej⁹ do 30.9.1990 r. (ostatni dzień obowiązywania

Zachodniej, „Studia Prawnicze” 1991, z. 3 s.87 i n.; zob. także D. Stankiewicz, *Ograniczenia w obrocie gruntami rolnymi w wybranych krajach Unii Europejskiej w aspekcie prac nad stosowanymi zmianami w ustawodawstwie polskim*, Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz, luty 2002, Informacja nr 886.

⁶O zmianach w przepisach o obrocie gruntami rolnymi w nowych krajach UE zob. *Farmer.pl- portal nowoczesnego rolnika*.

⁷Źródło: ec.europa.eu.

⁸W literaturze prawniczej problematykę obrotu nieruchomościami rolnymi podejmowali w szczególności: F. Błachuta, J. St. Piątowski, J. Policzkiwicz, *Gospodarstwo rolne. Obrót- dziedziczenie- podział*, Warszawa 1967; J. Majorowicz, *Zmiany w kodeksie cywilnym w zakresie obrotu i dziedziczenia gospodarstw rolnych*, „Nowe Prawo” 1972, z.2; J. Majorowicz, J. Pietrzykowski, *Zmiany w regulacji stosunków prawnych w rolnictwie*, Warszawa 1984, s. 101 – 130; K. Stefańska, *System kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi*, Łódź 1990

⁹Dz.U. 1944 r. Nr 4 poz. 17. Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 18.1.1945 r., w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz.13.

Kodeksu cywilnego przed jego nowelizacją ustawą zmieniającą z 28.7.1990 r.¹⁰,

2) od 1.10.1990 r. do 15.7.2003 r., tj. od dnia wejścia w życie przywołanej wyżej nowelizacji k.c. z 1990 r. do ostatniego dnia stanu prawnego w którym obowiązywał wolny obrót nieruchomościami rolnymi. W następnym dniu weszła w życie ustawa z 11.4.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego¹¹, która ponownie wprowadziła ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi,

3) od 16.7.2003 r. i nadal.

Podobnie jak w krajach Europy Zachodniej, także w Polsce, ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi kształtowały się w następujących głównych kierunkach:

- zapobieganie rozdrabnianiu nieruchomości rolnych,
- konieczność posiadania kwalifikacji rolniczych przez nabywających i prowadzących gospodarstwa rolne,
- zapobieganie nadmiernym splątom,
- a w ostatnim zwłaszcza okresie, zapobieganie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych.

4.1. W okresie do 30.9.1990 r. obrót nieruchomościami rolnymi w Polsce wiązał się z realizacją dwóch różnych strategicznych celów. Pierwszy z nich zrealizowany szybko po zakończeniu II Wojny Światowej to likwidacja wielkiej własności ziemskiej, drugi zaś, realizowany aż do ostatnich lat 80-tych ubiegłego stulecia, zmierzał do stopniowego, nieudanego na szczęście, uspołecznienia całego rolnictwa¹². Na mocy dekretu PKWN o przeprowadzeniu reformy rolnej zlikwidowano najpierw wielką własność ziemską. Następnie po nieudanej próbie całościowego uspołecznienia rolnictwa (głównie poprzez jego kolektywizację), kolejne zmiany w polityce rolnej wymuszane były w okolicznościach niezadowolającego poziomu zaopatrzenia społeczeństwa w żywność. Stąd równoległym celem ówczesnej polityki rolnej były podejmowane, mało udane, próby wzmocnienia produktywności gospodarstw rolnych. Jedną z takich prób było wprowadzanie do krajowego prawnego nowych, kolejnych regulacji prawnych w zakresie obrotu i dziedziczenia gospodarstw rolnych.

Z analizowanego tutaj okresu wypadnie w pierwszej kolejności przywołać dwie ustawy, które ukierunkowały ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi, aż do jego końca

¹⁰Ustawa z 28.7.1990 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny, Dz. U. z 1990 r. Nr 55, poz. 321.

¹¹Tekst pierwotny Dz. U. z 2003 r. Nr 64, poz. 592, dalej jako u.k.u.r.

¹²Więcej na temat obrotu nieruchomościami rolnymi w tamtym okresie zob. literaturę przywołaną w przypisie 8.

(30.9.1990 r.). Pierwsza z nich, ustawa z 13.7.1957 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi¹³ wprowadziła maksymalne, dopuszczalne w obrocie *inter vivos*, normy obszarowe (15 – 20 ha). Normy te zostały następnie przejęte od 1965 r. przez k.c. i obowiązywały do jego nowelizacji w 1982 r.¹⁴ W zamierzeniu miały zapobiegać nadmiernej koncentracji ziemi w indywidualnych gospodarstwach rolnych. Druga z kolei ustawa z 29.6.1963 r. o ograniczeniu podziału gospodarstw rolnych¹⁵ miała na celu zapobiegać rozdrabnianiu nieruchomości rolnych. Był on realizowany poprzez wprowadzenie dwóch kolejnych norm obszarowych (zostały one następnie również przeniesione do k.c.), regulujących obrót nieruchomościami rolnymi. Pierwsza z tych norm - minimalna - wynosiła najpierw 2 ha, a następnie 0,50 ha po nowelizacji k.c. w 1971 r.¹⁶ Druga z kolei norma - podstawowa - (8 ha) miała za zadanie kreować w obrocie nieruchomościami rolnymi wzorcowy model 8-hektarowego gospodarstwa rolnego. Kolejna wspomniana już wyżej nowelizacja k.c. z 23.3.1982 r. w obrocie nieruchomościami rolnymi pozostawiła jedynie normę minimalną oraz dopuszczała podział gospodarstwa rolnego pod warunkiem zachowania przez powstałe w jego wyniku gospodarstwa, zdolności do produkcji rolnej. To uelastycznienie obrotu nieruchomościami rolnymi miało na celu dostosowanie go do realiów rolnictwa lat 80-tych ubiegłego wieku. Należy tutaj przypomnieć, że lata 70-te zaowocowały nowymi formami produkcji rolniczej, wśród nich pojawiły się zwłaszcza gospodarstwa specjalistyczne, które dla swej działalności nie wymagały już dużo gruntów (np. drobiarstwo, uprawy pod szkłem czy osłonami), bądź też potrzebowały tej ziemi więcej (np. gospodarstwa nastawione na chów bydła).

Kwalifikacje rolnicze wobec prowadzącego gospodarstwo rolne wprowadzone zostały w ustawie nowelizującej k.c. w 1971 r. Ustawodawca przewidział 2 grupy kwalifikacji: teoretyczne oraz przejściowo praktyczne. Nowelizacja k.c. z 1982 r. utrzymała już tylko wymóg kwalifikacji teoretycznych. Brak kwalifikacji rolniczych w całym tym okresie skutkował nieważnością czynności prawnej skierowanej na określony obrót nieruchomością rolną.

Wreszcie ostatnia grupa ograniczeń w okresie do 1990 r. skierowana była już tylko na zapobieganie nadmiernym splątom. Przepisy k.c. w tym zakresie preferowały rolników, wyłączając od spląt wszystkich spadkobierców nieposiadających kwalifikacji rolniczych. Spląty obliczane były według państwowych cen ziemi, nie zaś cen rynkowych.

¹³Dz. U. Nr 39, poz. 172

¹⁴Ustawą z 26.3.1982 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz o uchyleniu ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych, Dz. U. Nr 11, poz. 81.

¹⁵Dz. U. Nr 28, poz. 168.

¹⁶Ustawą z 26.10.1971 r. zmieniającą ustawę - Kodeks cywilny, Dz. U. Nr 27, poz. 252.

Istniała też możliwość rozłożenia spłat na raty bądź odroczenia zapłaty.

Analizując ustawodawstwo rolne tego okresu, warto jeszcze parę uwag poświęcić obowiązującym wtedy zasadom dziedziczenia gospodarstw rolnych. Przyjęte wówczas szczególne warunki dziedziczenia gospodarstw rolnych preferowały czynnych rolników (pracujących w gospodarstwie spadkowym lub w innym gospodarstwie rolnym oraz posiadających kwalifikacje rolnicze). Przy dziale spadku stosowane były odpowiednio i pozostają do dzisiaj przepisy k.c. dotyczące znoszenia współwłasności nieruchomości rolnych (art 213 i n. k.c.). Przepisy te określają szczególne warunki znoszenia współwłasności nieruchomości rolnych, a ich treść jest zdeterminowana względami natury produkcyjnej, głównie przesłanką należytego poprowadzenia gospodarstwa rolnego¹⁷.

4.2. Zmiana ustroju społeczno-gospodarczego państwa po 1989 r., w tym urynkwienie cen na produkty żywnościowe, spowodowała, że sektor żywnościowy w Polsce stał się szybko samowystarczalnym; praktycznie w przeciągu dwóch lat od przestawienia sterowanej administracyjnie gospodarki narodowej na tory gospodarki rynkowej. W tej sytuacji szczególne regulacje prawne obrotu nieruchomościami rolnymi, w których do tej pory upatrywano ważny czynnik wzrostu produkcji rolnej, utraciły swój sens. Jak już wyżej wspomniano, 28.7.1990 r. znowelizowano gruntownie k.c., dostosowując jego przepisy do reguł obrotu gospodarczego w ramach gospodarki wolnorynkowej. W zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi z Kodeksu wykreślono w zasadzie wszystkie szczególne przepisy regulujące ten obrót oraz dziedziczenie gospodarstw rolnych, z wyjątkiem przepisów dotyczących dziedziczenia ustawowego tych gospodarstw. Te ostatnie z dniem 14.2.2001 r. utraciły ostatecznie swoją moc w związku wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 31.1.2001 r.¹⁸, który te przepisy uznał za niekonstytucyjne.

4.3. W przededniu podpisania przez Polskę Traktatu Akcesyjnego o członkostwo w Unii Europejskiej¹⁹, 11.4.2003 r. przyjęta została przywołana już wyżej ustawa

¹⁷ Odnośnie do szczegółowych rozważań dotyczących dziedziczenia gospodarstw rolnych w tym okresie zob. zwłaszcza: F. Błachuta, J. S. Piątowski, J. Policzkiewicz, op. cit; J. S. Piątowski, *Prawo spadkowe, zarys wykładu*, Warszawa 1979; P. Czechowski, S. Prutis, *Grunty rolne. Problemy prawno-organizacyjne*, s. 35-49.

¹⁸ Sygn. akt P. 4/99, Dz. U. Nr 19, poz. 91.

¹⁹ Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską,

o kształtowaniu ustroju rolnego, która na powrót przywróciła ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi.

Na marginesie warto może zauważyć, że prace legislacyjne nad powyższą ustawą przeprowadzono niezwykle szybko. Dość przypomnieć, że ustawa ta została opublikowana w Dzienniku Ustaw już w piątym dniu po jej uchwaleniu, tj. 15 kwietnia, a więc dzień przed podpisaniem w Atenach Traktatu Akcesyjnego. Bodźcem do przeprowadzenia tak szybkiej, jak na ówczesne czasy, procedury legislacyjnej okazał się sygnałnie opublikowany w mediach pojedynczy pogląd, że w nowo przyjętych państwach członkowskich UE nie jest możliwe tworzenie po akcesji prawa mniej korzystnego dla dotychczasowych obywateli UE. Zatem jeszcze przed akcesją polski ustawodawca zdecydował się na przyjęcie ustawy, która wprowadziła, wzorowane zresztą na rozwiązaniach zachodnioeuropejskich, ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi, w istocie mniej korzystne, aniżeli obowiązujące do tej pory dla obywateli UE. Słuszność tego poglądu nie została jednak do dzisiaj zweryfikowana, zarówno w orzecznictwie, jak też w literaturze prawniczej.

4.4. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego, po jej wejściu w życie, była już kilkakrotnie nowelizowana. Wraz z innymi regulacjami prawnymi, tworzy do dzisiaj podstawy prawne obrotu nieruchomościami rolnymi. W zamyśle ustawodawcy przepisy tej ustawy mają sprzyjać realizacji trzech zasadniczych celów, jakimi są: poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych, przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych oraz zagwarantowanie prowadzenia gospodarstw rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach. Tak zakreślone cele mają jednocześnie sprzyjać umacnianiu oraz tworzeniu gospodarstw rodzinnych, które w myśl art. 23 Konstytucji RP oraz samej ustawy (art. 5), mają stanowić podstawę ustroju rolnego w Polsce, zresztą tak samo jak w UE²⁰.

Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, podpisany w Atenach 16.4.2003 r., Dz.U. 2004 nr 90 poz. 864

²⁰ Zob. więcej E. Klat-Górska, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s.29 i nast.; zob. także K. Marciniak, *Reżim prawny obrotu nieruchomościami rolnymi w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z 11.04.2003r. (w:) Prawo rolne* (red. P. Czechowski), Warszawa 2017, s. 220 i n.

5. Nowelizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego

Niniejszy artykuł (wcześniej referat konferencyjny) został pomyślany w głównej mierze jako syntetyczne wprowadzenie do wiodącej problematyki odbytej w grudniu ubiegłego roku konferencji naukowej poświęconej ograniczeniom w obrocie nieruchomościami rolnymi w Polsce²¹. Warto zatem teraz poświęcić kilka wybranych uwag znowelizowanej w 2016 r. ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego²², zwłaszcza w zakresie *ratio legis* przyjętych zmian.

Nowelizacja ta zapoczątkowała niewątpliwie nowy rozdział w kształtowaniu stosunków własnościowych w rolnictwie polskim z jednej strony, z drugiej natomiast zrodziła szereg kontrowersji co do jej stosowania w praktyce. Przyjęte zmiany dokonane zostały w okolicznościach wygasającego z dniem 1.5.2016 r. ograniczenia w obrocie własnościowym nieruchomościami rolnymi z udziałem podmiotów zagranicznych z Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Konfederacji Szwajcarskiej²³. Istotny wpływ na treść przyjętych w ramach nowelizacji rozwiązań miały obawy, że dotychczasowe środki kontroli i nadzoru nad obrotem nieruchomościami rolnymi mogą okazać się mało skuteczne, aby uchronić polską ziemię rolniczą przed spekulacyjnym wykupem przez obcy kapitał. Jako uzasadnienie tych obaw podawano stosunkowo niskie ceny ziemi w Polsce w porównaniu z cenami w krajach członkowskich UE sprzed akcesji, w których kształtują się one niekiedy na poziomie wielokrotnie wyższym. Jako drugi powód wskazywano na nieliczne, na szczęście, przypadki mającego już miejsce wykupu ziemi przez cudzoziemców, realizowanego przy wykorzystaniu niedoskonałości regulacji prawnych, w których brak było rozwiązań mogących skutecznie chronić przed niepożądanym wykupem ziemi. W takiej atmosferze zapadła polityczna decyzja, aby z dniem 1.5.2016 r. wprowadzić w życie regulacje prawne, które bardziej skutecznie chroniłyby polską ziemię przed niepożądanym obrotem ziemią, realizowanym zarówno przez obywateli polskich, jak też obywateli pozostałych krajów członkowskich UE.

Porównując zasadniczą intencję ustawodawcy sprzed i po nowelizacji analizowanej ustawy należy się zgodzić z poglądem, że pozostaje nią nieprzerwanie tworzenie i umacnianie rodzinnych gospodarstw rolnych w rozumieniu art. 5 tej ustawy. Można więc przyjąć, że ta właśnie idea zdeteterminowała kształt przyjętych w ustawie rozwiązań kształtujących obrót

²¹Zob. wstęp do niniejszego specjalnego wydania „Młodego Jurysty”.

²²Ustawą z 14.4.2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. poz. 585 ze zm.

²³Podobne zresztą regulacje prawne, kierują się również podobnymi motywami, wprowadziły również inne, nowo przyjęte kraje członkowskie UE, o czym była już mowa wyżej.

nieruchomościami rolnymi w Polsce. Generalnie rozwiązania te, od samego początku obowiązywania analizowanej ustawy, nakierowane są na rozwój rodzinnych gospodarstw rolnych, a to oznacza, że obrót nieruchomościami rolnymi dopuszczalny był i jest w każdym przypadku, gdy prowadzi on do utworzenia, albo umocnienia takich właśnie gospodarstw. W przeciwnym wypadku Agencji Nieruchomości Rolnych (obecnie Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa (KOWR)) przysługuje na mocy ustawy prawo pierwokupu (art. 3 ust. 4 u.k.u.r.), bądź nabycia (art. 4 u.k.u.r.) zbywanej nieruchomości. Trzeba się jednak zgodzić z poglądem, że w razie zaistnienia niepożądanych zjawisk w obrocie nieruchomościami rolnymi (np. masowego wykupu ziemi dla celów spekulacyjnych), skuteczność tego instrumentu byłaby wystarczająca, o ile Agencja Nieruchomości Rolnych (obecnie KOWR) dysponowałyby w tym czasie niezbędną ilością środków finansowych na realizację prawa pierwokupu lub nabycia. Na szczęście do takiej sytuacji do tej pory nie doszło. Nie można jednak wykluczyć takiego zjawiska w przyszłości.

Znowelizowana ustawa zwiększyła liczbę przypadków nowych ograniczeń w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi, usztywniając generalnie możliwości nabywania gruntów rolnych przez podmioty niezwiązane z rolnictwem. W literaturze prawniczej wyrażony już został pogląd, że podobnie jak przed, tak i po nowelizacji analizowanej ustawy, nie będzie ona miała istotnego wpływu na przeobrażenia strukturalne w rolnictwie, a co najwyżej na strukturę obszarową gospodarstw rolnych. Wyrażono także poważne zastrzeżenia pod kątem proporcjonalności zastosowanych narzędzi prawnych do zakładanych celów²⁴. Godzi się też zauważyć, że pośpiech legislacyjny, jaki miał miejsce w trakcie nowelizacji ustawy, nie mógł niestety zaowocować dobrym aktem normatywnym.

W takich warunkach powstał twór, który z jednej strony skutecznie zablokował prognozowany wykup ziemi przez obywateli innych krajów członkowskich UE, z drugiej natomiast usztywnił obrót nieruchomościami rolnymi w odniesieniu do obywateli i innych podmiotów polskich. Znowelizowana ustawa stała się w tej sytuacji przyczynkiem do sformułowania wielu już zarzutów, nie tylko co do poprawności legislacyjnej, ale również w odniesieniu do sprzeczności przyjętych rozwiązań z Konstytucją RP oraz przepisami traktatowymi prawa unijnego. Najważniejsze mankamenty ustawy z 2013 r. poprawiono już poprzez kolejne, częściowe nowelizacje. Obecnie trwają intensywne prace legislacyjne nad szerszą zmianą przepisów ustawy znowelizowanej w 2016 r.

²⁴Zob. K. Marciniak, op. cit., s. 201

6. Podsumowanie

Z powyższego, syntetycznego przeglądu szczególnych regulacji prawnych dotyczących obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce oraz w UE wynika, że w wielu krajach stosuje się mechanizmy ograniczające pełną swobodę obrotu ziemią rolniczą. Różne przesłanki legły u podstaw wprowadzanych w tym zakresie ograniczeń oraz wymogów. Wiele z tych wymogów powtarza się w różnych regulacjach prawnych. Dwa spośród nich powtarzają się najczęściej. Są to: 1) zachowanie niepodzielności gospodarstwa rolnego bądź zakaz nadmiernego zmniejszania powierzchni gospodarstwa oraz 2) wymóg posiadania przez osobę obejmującą gospodarstwo odpowiednich kwalifikacji rolniczych. W dalszej kolejności należy wymienić stosowane często państwowe lub sąsiedzkie prawo pierwokupu oraz pierwokup współwłaściciela i dzierżawcy. Wspieranie poprzez preferencje w obrocie nieruchomościami rolnymi rodzinnych gospodarstw w wielu krajach zachodnioeuropejskich napotyka jednak na pewne problemy z racji trudności w zdefiniowaniu pojęcia „gospodarstwo rodzinne”. Polska należy do tych krajów, nowo przyjętych do UE, w których w ustawodawstwie rolnym ‘przewinęły się’ w zasadzie prawie wszystkie formy ograniczeń stosowane w obrocie nieruchomościami rolnymi. W innych krajach przyjętych do UE w roku 2004 i 2007, ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi są zróżnicowane, z tym że łączy je wspólna cecha, jaką jest obawa przed spekulacyjnym wykupem ziemi rolniczej przez bogatsze podmioty z Europy Zachodniej. Przyjęte w związku z tym mechanizmy ochronne budzą jednak określone zastrzeżenia co do zgodności z normami prawa unijnego. Skutkowało to już wszczęciem postępowań przed Komisją Europejską, a ostatecznie wydaniem przez ten organ wytycznych w sprawie dopuszczalności ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi dla cudzoziemców. Warto zatem, aby polski ustawodawca wziął pod uwagę powyższe zalecenia w ramach prac legislacyjnych nad kolejną nowelizacją ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Współautorzy niniejszego specjalnego wydania „Młodego Jurysty” mają też nadzieję, że wnioski sformułowane w ich artykułach przyczynią się w jakimś stopniu do przyjęcia lepszych, niż obecne, rozwiązań normatywnych w projektowanej po raz kolejny nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

Summary

Socio-economic reasons for restrictions on trade in agricultural real estate.

The article contains a synthetic overview of specific legal regulations regarding trade in agricultural real estate in the EU and in Poland. The author's intention is to introduce the issue of limitations in the field of agricultural real estate, used in many EU countries. In Poland, these restrictions have been regulated since 2003 by the Act on shaping the agricultural system. However, this Act in the current legal situation raises many objections and interpretative doubts, also in terms of compliance with the provisions of EU treaty law. The latter accusations were also not upheld by other EU member states, including recently adopted countries. The multitude of premises that justified the introduction of restrictions on trade in agricultural land meant that the EC decided to issue guidelines on the conditions of admissibility of restrictions on the purchase of agricultural land by foreigners. This will undoubtedly make the trade of land in the EU more flexible on the one hand, and on the other, for better protection of agricultural land as the basic means of agricultural production.

Jan Stoksik

Doktor nauk prawnych, Wydział Prawa i Administracji UKSW