

*Paweł Czechowski*

Uniwersytet Warszawski

*Adam Niewiadomski*

Uniwersytet Warszawski

**MECHANIZMY PRAWNE OCHRONY ROLNEGO  
CHARAKTERU NIERUCHOMOŚCI W ŚWIETLE  
REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO Z DNIA  
27 KWIETNIA 2017 R. W SPRAWIE AKTUALNEGO  
STANU KONCENTRACJI GRUNTÓW ROLNYCH W UE:  
JAK UŁATWIĆ ROLNIKOM DOSTĘP DO GRUNTÓW?<sup>1</sup>**

W Europie trwa debata nad przyszłością kształtu Unii Europejskiej oraz realizacji jej polityk. Jednym z trudnych punktów dyskusyjnych jest kształt europejskiego rolnictwa. Najważniejszym czynnikiem w rozwoju polityki rolnej, oprócz środków finansowych, jest kwestia dostępności gruntów dla rolników. Nie istnieją żadne regulacje ogólnoeuropejskie prawa pierwotnego lub wtórnego, które jednoznacznie rozstrzygałyby o modelu obrotu nieruchomościami. Kwestię tę pozostawiono do rozstrzygnięć państw członkowskich. Przyjmowane rozwiązania nie mogą jednak naruszać podstawowych zasad, takich jak chociażby swobody przepływu kapitału.

Kwestią rozmów jest ukierunkowanie pomocy finansowej dla rolnictwa ze środków europejskich. Przyszła Wspólna Polityka Rolna po 2020 r. wydaje się być ukierunkowana na wsparcie gospodarstw małych i średnich, które będą prowadzić działalność w zgodzie z regułami ochrony środowiska i klimatu. Niewątpliwie ochrona rolnego charakteru gruntów i zatrzymanie rolników na wsi będzie dużym wyzwaniem, biorąc pod uwagę spadającą dochodowość rolnictwa i kosztochłonną technicyzację produkcji rolnej. Dostępność dobrej jakości gruntów rolnych staje się jednym z ważniejszych czynników rozwoju europejskiego rolnictwa.

W 2017 r. można było odnotować na poziomie instytucji europejskich aktywność związaną z wydaniem rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia

---

<sup>1</sup> Dofinansowano z dotacji na utrzymanie potencjału badawczego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

27 kwietnia 2017 r. w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w UE: jak ułatwić rolnikom dostęp do gruntów?<sup>2</sup>. Dokument ten jest przykładem prawa, które nie ma charakteru wtórnego, i który można zakwalifikować do tzw. prawa miękkiego – *soft law*<sup>3</sup>. Oznacza to, że jest on jedynie określeniem pożądaných efektów regulacyjnych, zaleceniem dla państw członkowskich i nie przewiduje sankcji za jego nieprzestrzeganie. Dokument ten jest próbą znalezienia odpowiednich wspólnych mechanizmów prawnych, które zapobiegłyby spekulacji gruntami i zachowałyby ich rolny charakter. Jest również stanowiskiem w dyskusji nie tylko nad Wspólną Polityką Rolną, ale także nad przyszłością rolnictwa, środowiska i klimatu. Wskazane metody ingerencji w obrót nieruchomościami w założeniu mają przeciwdziałać koncentracji gruntów rolnych dla celów inwestycyjnych i doprowadzić do większej dostępności nieruchomości rolnych dla rolników. Zakładane przez rezolucję cele mają pomóc w realizacji Wspólnej Polityki Rolnej poprzez wspieranie małych i średnich gospodarstw rolnych.

Rezolucja Parlamentu nie jest jedynym dokumentem tego rodzaju wskazującym na współczesne problemy obrotu nieruchomościami rolnymi. Dnia 18 października 2017 r. opublikowano „Komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie nabywania gruntów rolnych i prawa Unii Europejskiej”<sup>4</sup>. W komunikacie tym Komisja w niektórych aspektach polemizuje z Parlamentem Europejskim co do przyszłości rolnego charakteru nieruchomości. Komunikat ten wyjaśnia relacje podstawowych zasad europejskich i proponowanych w rezolucji ograniczeń obrotu nieruchomościami rolnymi. Komisja wskazuje przy tym, odwołując się do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, na sprzeczność niektórych postulatów rezolucji Parlamentu z dotychczasowym stosowaniem prawa europejskiego.

Proponowane w rezolucji Parlamentu mechanizmy są już wdrażane w niektórych państwach członkowskich, takich jak chociażby Polska, już od dłuższego czasu. Powstaje pytanie, czy w polityce Unii Europejskiej można dostrzec zamiar całościowej regulacji obrotu nieruchomościami rolnymi? Czy może to być w niedługim czasie zapowiedź wprowadzenia kolejnego uwspólnotowionego rynku? Naszym zdaniem nie jest to możliwe z uwagi chociażby na odrębne regulacje cywilistyczne w każdym z państw członkowskich oraz wyłączność kompetencji

---

<sup>2</sup> Dalej: rezolucja Parlamentu; zob. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0197+0+DOC+XML+V0//PL&language=PL>.

<sup>3</sup> A. Jurcewicz, *Soft law w prawie Wspólnot Europejskich*, „Przegląd Legislacyjny” 1997, nr 4, s. 31–44; A. Jurcewicz, *Rola „miękkiego prawa” w praktyce i instytucjach Wspólnoty Europejskiej*, (w:) C. Mik (red.), *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, Toruń 1998, s. 111 i n.; M. Zirk-Sadowski, *Wykładnia i rozumienie prawa w Polsce po akcesji do Unii Europejskiej*, (w:) S. Wronkowska (red.), *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, Kraków 2005.

<sup>4</sup> Dalej: komunikat Komisji; zob. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52017XC1018%2801%29>.

państw członkowskich sprecyzowanych w art. 345 TFUE<sup>5</sup>. Wspomniana rezolucja Parlamentu, jak też komunikat Komisji dążą do wypracowania pewnych wspólnych mechanizmów, które mają wpłynąć na obrót nieruchomościami rolnymi.

Problemem jest to, że uważna lektura obu tych dokumentów, wydanych w dość nieodległym czasie, może prowadzić do dwóch różnych wizji rynku nieruchomości rolnych w Europie. Jednego dość ściśle regulowanego przez normy publicznoprawne, drugiego zaś uznającego zasadę swobodnego przepływu kapitału i znikomej ingerencji organów władzy publicznej w przeprowadzane transakcje zbywania nieruchomości rolnych. Dokumenty te na razie mają charakter ogólnych zaleceń i wytycznych<sup>6</sup>. Rodzi się jednak pytanie, czy w dostateczny sposób chronią one nie tylko swobody przepływ kapitału, lecz przede wszystkim prawa właściciela do gruntu<sup>7</sup>. Rekomendując wprowadzenie kolejnych ograniczeń<sup>8</sup>, w istocie ingerują w podmiotowe prawo własności nieruchomości rolnych.

Przewidziane mechanizmy w rezolucji Parlamentu sprowadzają obrót nieruchomościami rolnymi do modelu, który jest naznaczony regularną kontrolą organów władzy publicznej każdej umowy przenoszącej własność nieruchomości rolnych<sup>9</sup>. Podyktowane jest to zmniejszaniem się powierzchni upraw rolnych w Europie i nabywaniem nieruchomości jako lokaty kapitału, najczęściej w celach spekulacyjnych, a nie prowadzenia działalności rolniczej<sup>10</sup>. Zapotrzebowanie na grunty rolne zgłaszają przede wszystkim drobni rolnicy, prowadzący

<sup>5</sup> Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C 202 z 7.6.2016 r., s. 47 (wersja skonsolidowana) (dalej: TFUE).

<sup>6</sup> 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–Kluczbork 1999, s. 157–172.

<sup>7</sup> A. Jurcewicz, *Traktatowe podstawy unijnego prawa rolnego w świetle orzecznictwa. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2012, s. 150–161.

<sup>8</sup> 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, Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych, luty 2002 r., nr 886, s. 4–7; E. Ura, K. Heliniak, *Ograniczenia własności nieruchomości w administracyjnym prawie materialnym*, (w:) E. Ura (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, Rzeszów 2001; M. Szewczyk, *Ingerencja publicznoprawna w prawo własności jednostki w demokratycznym państwie prawnym*, (w:) J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Bielsko-Biała 2003.

<sup>9</sup> A. Jurcewicz, *Przemiany własności w rolnictwie – kontekst systemowy z perspektywy prawa krajowego i unijnego*, „Studia Prawnicze” 2014, nr 1.

<sup>10</sup> W rezolucji wskazano „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; mając na uwadze, że tendencja ta jest sprzeczna z europejskim modelem zrównoważonego, wielofunkcyjnego rolnictwa, którego ważny element stanowią gospodarstwa rodzinne; [...] że pod względem nierówności w użytkowaniu gruntów stawia to UE, w której współczynnik Giniego wynosi 0,82, na jednym poziomie z krajami takimi jak Brazylia, Kolumbia i Filipiny; [...] że temu nierównemu podziałowi gruntów rolnych towarzyszy nierówny podział dotacji przyznawanych w ramach WPR, ponieważ płatności bezpośrednie stanowiące największą część wydatków w ramach WPR są zasadniczo wypłacane od hektara”.

małe gospodarstwa rolne czy też gospodarstwa rodzinne<sup>11</sup>. W tym zakresie rezolucja Parlamentu wskazuje na mechanizmy, które mają usprawnić i ułatwić nabywanie nieruchomości rolnych przez zawodowych rolników.

Jako jeden z pierwszych podstawowych mechanizmów oddziałujących na obrót nieruchomościami rolnymi rezolucja wymienia zarządzanie gruntami rolnymi poprzez mechanizmy planistyczne. W tym zakresie zachęca państwa członkowskie do takiego kształtowania zagospodarowania przestrzennego, aby zachować jak największą część gruntów o charakterze rolnym. Mechanizmy te są znane w Polsce. Uważna lektura ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>12</sup> pozwala wskazać już w samej definicji nieruchomości rolnej na realizację tego zalecenia. W Polsce specjalnym reżimem obrotu nieruchomościami rolnymi nie są objęte tylko te nieruchomości (z pewnymi wyjątkami), które są przeznaczone w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. Co prawda polski ustawodawca nowelizacją ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z dnia 7 września 2018 r. zrobił w tym zakresie wyłom dla uchwał o lokalizacji inwestycji mieszkaniowych wynikających z ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących<sup>13</sup>, ale główny status aktów planowania przestrzennego został zachowany. Mechanizm ten pozwala władzy publicznej w dość arbitralny sposób decydować o przeznaczeniu nieruchomości rolnych, a co za tym idzie, oddziaływać na obrót nieruchomościami rolnymi.

Wpisuje się to także w wyrażony w rezolucji postulat większego uczestniczenia władz lokalnych w kształtowaniu zrównoważonego rolnictwa. Władztwo planistyczne gminy w tym zakresie powinno być realizowane przede wszystkim poprzez zachowanie dostępu do jak największych zasobów nieruchomości rolnych. Projektowane inwestycje zarówno publiczne, jak i prywatne powinny odzwierciedlać zasady ochrony środowiska i klimatu.

Zalecenie dotyczące rozstrzygnięcia o rolnym charakterze nieruchomości na poziomie zagospodarowania przestrzennego nie jest nowe w polskiej nauce<sup>14</sup>. Powstaje tylko problem upowszechnienia planowania przestrzennego i doprowadzenia do realizowania racjonalnej gospodarki przestrzennej. Bez tego wysiłku

---

<sup>11</sup> T. Kurowska, *Gospodarstwo rodzinne czy gospodarstwo rozwojowe. Dylematy wyboru*, (w:) S. Prutis (red.), *Prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, Białystok 1998, s. 109–118; A. Lichorowicz, *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Białystok 2000.

<sup>12</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2196, z późn. zm.

<sup>13</sup> Dz.U. z 2018 r., poz. 1496.

<sup>14</sup> 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; H. Izdebski, *Prawo własności w planowaniu zagospodarowania przestrzeni*, (w:) I. Zachariasz (red.), *Kierunki reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2012.

zalecenie z rezolucji Parlamentu będzie tylko pustosłowiem. Obserwacja chociażby wielości aktów planistycznych i procedur, np. w Polsce, które wynikają z ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>15</sup>, musi napawać wątpliwościami. Czy gminy odstąpią od indywidualnych decyzji administracyjnych o warunkach zabudowy, na rzecz kosztownego i transparentnego procesu planowania przestrzennego? Obawy w tym zakresie są większe, biorąc pod uwagę fakt, że planowanie może dotyczyć terenów wiejskich, które z natury rzeczy przedstawiają mniejszą wartość i są mniej atrakcyjne z punktu widzenia inwestycyjnego.

Kolejnym mechanizmem, który zdaniem Parlamentu Europejskiego ma oddziaływać na obrót nieruchomościami rolnymi, jest wprowadzenie systemu monitorowania transakcji zbywania nieruchomości rolnych na poziomie europejskim, w szczególności w celu przeciwdziałania koncentracji gruntów. Zadanie postawione przed Komisją Europejską w rezolucji Parlamentu wydaje się trudne w realizacji. Wymagałoby stworzenia centralnego europejskiego rejestru dotyczącego nieruchomości rolnych, gdzie odnotowywano by każdą możliwą transakcją na rynku tych nieruchomości. Pomijając koszty takiego przedsięwzięcia, trzeba by zadać sobie pytanie, jakim celom, poza sprawozdaniem i studiom, miałyby służyć takie rozwiązanie. Naszym zdaniem, obecny system krajowych rejestrów gruntów w zupełności spełnia zadanie możliwej kontroli koncentracji gruntów rolnych.

Podobnie przedstawia się problem informowania innych państw członkowskich o regulacjach dotyczących nieruchomości rolnych, czy też przypadkach spekulacyjnego nabywania gruntów. Samo pozyskanie informacji niestety nie wpłynie na zmianę sposobu obrotu nieruchomościami. Poza tym, nabywanie nieruchomości w celach spekulacyjnych bardzo często rozłożone jest w czasie i udowodnienie, że zmiana ceny jest wynikiem spekulacji, a nie normalnej gry rynkowej, wydaje się zadaniem trudnym do wykonania.

Jedną z ważnych cech ustroju rolnego Europy mają stać się gospodarstwa rodzinne. Jak wskazuje się w pkt 5 rezolucji: „apeluje do państw członkowskich o takie pokierowanie polityką użytkowania gruntów, by w pełni wykorzystane zostały istniejące możliwości, takie jak podatki, programy pomocowe i środki WPR, aby w całej UE zachować model rolnictwa oparty na gospodarstwach rodzinnych”. Związane to musiałyby być z przeorientowaniem wsparcia dla rolników ze środków europejskich oraz próbą wypracowania definicji gospodarstwa rodzinnego w przestrzeni regulacji europejskich.

Biorąc pod uwagę tylko polskie doświadczenia w zakresie kilkukrotnych od 2003 r. zmian definicji gospodarstwa rodzinnego i uprawnień w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi związanymi z prowadzeniem takiego gospodarstwa, nierealne jest wypracowanie jednolitej definicji w skali europejskiej. Wspieranie

<sup>15</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1073.

krajowych gospodarstw rodzinnych odbywa się w prawie wszystkich państwach europejskich. Problemem pozostaje tylko ich rozumienie i poziom ingerencji administracji publicznej w określanie przywilejów takiego gospodarstwa. Dotyczą one nie tylko doraźnego wsparcia finansowego na poszczególne przedsięwzięcia inwestycyjne, lecz przede wszystkim uprawnień związanych z obrotem nieruchomościami rolnymi. Poza tym, pozostaje kwestia niedyskryminowania innych podmiotów prowadzących działalność rolniczą, które nie spełniają wymogów gospodarstwa rodzinnego<sup>16</sup>. Naruszenie zasady równego traktowania wszystkich uczestników rynku może spotkać się z zarzutem łamania podstawowych zasad europejskich. Wątpliwości w tym zakresie zostały wskazane w części wstępnej komunikatu Komisji Europejskiej.

Ograniczenia takie mogą jednak spotkać się także z zarzutem naruszenia swobody przepływu kapitału. System wprowadzanych ograniczeń w obrocie nieruchomościami nie jest rzeczą nową ani w prawie, ani w nauce prawa<sup>17</sup>. Faworyzowanie tylko jednej grupy nabywców, nawet jeżeli będzie to czynione według wszystkich obywateli UE, może okazać się niezgodne z podstawowymi zasadami funkcjonowania wspólnego rynku. Obawy te znajdują wyraz w komunikacie Komisji, w którym wskazano, że „prawo do zakupu, użytkowania lub zbycia gruntów rolnych wchodzi w zakres stosowania zasad swobodnego przepływu kapitału określonych w art. 63 i n. Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) [...] Co do zasady zakazane są wszelkie ograniczenia w przepływie kapitału między państwami członkowskimi, ale również między państwami członkowskimi a państwami trzecimi. Zgodnie z wykładnią przyjętą przez Trybunał termin »ograniczenie« oznacza wszelkie środki, które ograniczają inwestycje lub które mogą je utrudniać, zniechęcać do nich lub czynić je mniej atrakcyjnymi”. Komisja dalej wskazuje możliwe odstępstwa od zasady swobody przepływu kapitału. Dość sceptycznie podchodzi jednak do faktu takiego ograniczania możliwości nabywania nieruchomości rolnych, które godziłyby w prawa podstawowe, w tym zasadę ochrony własności<sup>18</sup> i swobodnego prowadzenia działalności gospodarczej.

---

<sup>16</sup> S. Prutis, *Zróżnicowanie własnościowe gospodarstw rolnych – synchronizacja pojęć*, „Studia Iuridica Agraria” 2014, t. XII; A. Niewiadomski, *Rodzinne gospodarstwo rolne wobec ochrony środowiska w prawie polskim i europejskim*, (w:) P. Liwtiniuk (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015; B. Jeżyńska, *Wspólnotowa typologia gospodarstw rolnych. Zagadnienia wybrane*, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. VII.

<sup>17</sup> F. Longchamps, *Ograniczenia własności nieruchomości w polskim prawie administracyjnym*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1939, nr 1–2; A. Jurcewicz, *Własność w ujęciu prawa wspólnotowego – zarys*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. V.

<sup>18</sup> C. Mik, *Ochrona prawa własności w prawie europejskim*, (w:) T. Jasudowicz, C. Mik (red.), *O prawach człowieka w podwójną rocznicę paktów. Księga pamiątkowa w hołdzie profesor Annie Michałowskiej*, Toruń 1996.

Dwugłos, który można zaobserwować zarówno w rezolucji Parlamentu, jak i komunikacie Komisji, znajduje swoje odzwierciedlenie w licznych wyrokach Trybunału Sprawiedliwości<sup>19</sup>. Obawa o ograniczenie uprawnień właściciela nieruchomości wydaje się dość silna<sup>20</sup>. Ewentualne procesy przed Trybunałem Sprawiedliwości mogą przynieść zwiększenie respektowania zasad europejskich, a ukarać państwa członkowskie za wprowadzanie nadmiernych ograniczeń<sup>21</sup>. Taka sytuacja stwarza dość dużą niepewność obrotu. Nie sprzyja ona inwestycjom zarówno w rolnictwo, jak i w inne sektory gospodarki, gdzie przedmiotem inwestycji mogą być nieruchomości rolne.

W rezolucji Parlamentu podkreśla się także rolę postępowań scaleniowych<sup>22</sup>. O ile mechanizmy te znane są w Polsce od dawna, a w ostatnich latach dofinansowywane są ze środków europejskich, o tyle nie są one wykorzystywane nawet w stopniu zadowalającym. Biorąc pod uwagę stopień ingerencji w prawo własności nieruchomości w procedurze scaleniowej oraz niepewny jego wynik w zakresie własności nieruchomości, rolnicy wyrażają znaczące obawy do uczestniczenia w takim procesie. Sama idea scalania gruntów w celu poprawy warunków gospodarowania i doprowadzenia do lepszego rozlokowania gruntów jest warta poparcia. Jej wykonanie w takiej skali, aby mogło wpłynąć na obrót nieruchomościami rolnymi, i zachowanie rolnego charakteru gruntu nie wydaje

<sup>19</sup> Wyroki Trybunału w sprawach: z dnia 18 grudnia 2007 r., C-101/05, *Skatteverket*, ECLI:EU:C:2007:804; z dnia 12 grudnia 2006 r., C-446/04, *Test Claimants in the FII Group Litigation*, ECLI:EU:C:2006:774; z dnia 12 grudnia 2006 r., C-446/04, *Test Claimants in the FII Group Litigation* ECLI:EU:C:2006:774; z dnia 7 czerwca 2005 r., C-17/03, *VEMW*, ECLI:EU:C:2005:362; z dnia 22 czerwca 2006 r., C-182/03 oraz C-217/03, *Forum 187*, ECLI:EU:C:2006:416; z dnia 6 listopada 1984 r., C-182/83, *Fearon*, ECLI:EU:C:1984:335; z dnia 23 września 2003 r., C-452/01, *Ospelt*, ECLI:EU:C:2003:493; z dnia 25 stycznia 2007 r., C-370/05, *Festersen*, ECLI:EU:C:2007:59; z dnia 1 czerwca 1999 r., C-302/97, *Konle*, ECLI:EU:C:1999:271; sprawy połączone z dnia 5 marca 2002 r., C-515/99–C-524/99 oraz C-526/99–C-540/99, *Reisch*, ECLI:EU:C:2002:135; z dnia 13 lipca 2000 r., C-423/98, *Albore*, ECLI:EU:C:2000:401; z dnia 6 listopada 2003 r., C-243/01, *Gambelli*, ECLI:EU:C:2003:597; z dnia 10 marca 2009 r., C-169/07, *Hartlauer*, ECLI:EU:C:2009:141; z dnia 23 grudnia 2015 r., C-333/14, *Scotch Whiskey*, ECLI:EU:C:2015:845.

<sup>20</sup> A. Jurcewicz, *Traktatowe podstawy unijnego prawa rolnego...*, s. 150–161; E. Kremer, *Wybrane zagadnienia z zakresu prawa rolnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5–6.

<sup>21</sup> P. Liwtiniuk, *O wybranych problemach dotyczących zakresu wyłączeń spod nowego reżimu prawnego obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce*, „Studia Iuridica Lubliniensia” 2017, t. XXVI, s. 256–269.

<sup>22</sup> W pkt 9 rezolucji wskazano, iż „zauważa, że programy scalania podzielonych działek gruntu za pomocą różnych procedur w ramach zintegrowanego zarządzania użytkami rolnymi, z poszanowaniem warunków lokalnych i regionalnych, są niezbędnym instrumentem służącym do poprawy struktury rolniczej i rozstrzygnięcia sporów dotyczących użytkowania gruntów; zaleca w tym kontekście, by w przypadku, gdy do scalania gruntów dochodzi poprzez dzierżawę gruntów, cena dzierżawy była powiązana ze zdolnościami produkcyjnymi i dochodowością, gdyż będzie to najwłaściwsze z punktu widzenia gospodarki rolnej, a także apeluje do państw członkowskich, aby dzieliły się doświadczeniami w zakresie zarządzania gruntami”.

się być realne. Oprócz zwiększenia nakładów finansowych na scalanie gruntów wymagane jest edukowanie rolników z zalet postępowania scaleniowego. Przekonanie ich do tej procedury oraz zapewnienie, że nie stracą dotychczasowego areалу swoich upraw, może przesądzić o zwiększeniu znaczenia scalania jako mechanizmu, który będzie zmieniał strukturę agrarną.

Uprzywilejowanie grupy rolników w zakresie nabywania nieruchomości rolnych wyraźnie podkreśla się w pkt 12 rezolucji. Parlament „wzywa państwa członkowskie, aby w celu osiągnięcia założeń WPR przy nabywaniu i dzierżawie gruntów rolnych przyznawały 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”. Oznacza to konieczność wypracowania kryteriów pozwalających nabyć nieruchomości rolne w danym państwie członkowskim. W Polsce taką rolę spełnia rolnik indywidualny<sup>23</sup>. W Europie taką definicją może być określenie rolnika czynnego zawodowo<sup>24</sup>.

Proponowane ograniczenie spotyka się również z dość ostrożną krytyką wyrażoną w komunikacie Komisji. Wskazuje ona, że „w związku z tym, jeżeli celem jest promowanie zakupu gruntów przez rolników, prawa pierwszeństwa przysługujące rolnikom dzierżawiącym grunty rolne lub rolnikom w ujęciu bardziej ogólnym można uznać za proporcjonalne ograniczenie swobodnego przepływu kapitału w takim zakresie, w jakim jest ono w mniejszym stopniu ograniczające niż zakaz zakupu gruntów przez podmioty niebędące rolnikami”. Wprowadzane ograniczenia nie mogą naruszać zasady swobodnego przepływu kapitału i powinny stosować zasadę proporcjonalności. Znalezienie rozwiązania,

<sup>23</sup> P. Blajer, *Koncepcja prawna rolnika indywidualnego w prawie polskim na tle porównawczym*, Kraków 2009.

<sup>24</sup> Zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. a rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz.Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r., s. 608, z późn. zm.) „rolnik oznacza osobę fizyczną lub prawną bądź grupę osób fizycznych lub prawnych, bez względu na status prawny takiej grupy i jej członków w świetle prawa krajowego, których gospodarstwo rolne jest położone na obszarze objętym zakresem terytorialnym Traktatów, określonym w art. 52 TUE w związku z art. 349 i 355 TFUE, oraz które prowadzą działalność rolniczą”. Art. 9. ust. 1 tego rozporządzenia wskazuje, że: „Nie przyznaje się płatności bezpośrednich osobom fizycznym lub prawnym ani grupom osób fizycznych lub prawnych, których użytki rolne obejmują głównie obszary utrzymujące się naturalnie w stanie nadającym się do wypasu lub uprawy i które nie prowadzą na tych obszarach działań minimalnych określonych przez państwa członkowskie zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. b)”.

które będzie respektować oba te wymogi w praktyce, może być trudne w realizacji. Trzeba zwrócić uwagę, że już obecne wymogi niektórych państw wykluczają np. z grona podmiotów uprawnionych osoby prawne, które zgodnie ze statutem prowadzą działalność rolniczą.

Poza tym, jednym z bardzo ważnych elementów związanych z posiadaniem kwalifikacji rolniczych<sup>25</sup> jest wymóg osobistego prowadzenia gospodarstwa. Mechanizm ten w świetle przywołanego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości oraz komunikatu Komisji<sup>26</sup> można uznać za naruszenie zasady proporcjonalności<sup>27</sup>. Zasada ta znajduje także ugruntowanie w polskim orzecznictwie sądowym<sup>28</sup>. Rozważania dotyczące uprzywilejowania rolników w zakresie nabywania nieruchomości rolnych muszą obecnie uwzględniać wszelkie wymogi stawiane tym rolnikom w państwach członkowskich. Niektóre z nich, jak np. przywołane kwalifikacje rolnicze, czy wymóg osobistego prowadzenia działalności rolniczej, ale także kwestia zamieszkiwania na obszarze gminy, gdzie nabywana jest nieruchomość, mogą się wiązać z naruszeniem zasad wspólnego rynku Unii Europejskiej.

W końcu w rezolucji Parlamentu proponuje się wprowadzenie mechanizmów administracyjnoprawnych, które wprost będą oddziaływały na obrót nieruchomości rolnymi. Punkt 22 „zachęca wszystkie państwa członkowskie, aby korzystały z takich instrumentów regulacji rynku gruntów, które są już z powo-

---

<sup>25</sup> W komunikacie Komisji w zakresie kwalifikacji rolniczych wskazano, że: „W związku z tym nie można stwierdzić, że dla skutecznego funkcjonowania sektora rolnego obowiązkowo wymaga się posiadania kwalifikacji zawodowych. W tym kontekście wymóg posiadania określonych kwalifikacji w celu zakupu gruntów wymaga szczególnego uzasadnienia w przepisach krajowych; w przypadku braku takiego uzasadnienia wydawałoby się, że wymóg jest nieuzasadnionym i nieproporcjonalnym ograniczeniem swobodnego przepływu kapitału. Aby wysnuć inny wniosek, państwa członkowskie musiałyby wykazać, dlaczego wymaga się określonych kwalifikacji do zakupu gruntów, podczas gdy zasadniczo dopuszcza się prowadzenie działalności rolniczej bez jakiegokolwiek formalnego potwierdzenia kompetencji. Wnioski te nie podważają faktu, że pomyślnie i zrównoważone rolnictwo wymaga odpowiedniego szkolenia zawodowego”.

<sup>26</sup> Wskazuje się w nim, że „oprócz możliwych zastrzeżeń natury prawnej w odniesieniu do swobodnego przepływu kapitału wydaje się, że obowiązek osobistego prowadzenia gospodarstwa naruszałby również prawa podstawowe. Jeżeli nabywca gruntów rolnych musi wyrazić zgodę na osobistą uprawę gruntów, będzie to miało wpływ na jego zdolność do prowadzenia innych działań zawodowych, naruszając tym samym jego wolność prowadzenia działalności gospodarczej (art. 16 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej). Może to mieć wpływ również na jego prawo do wykonywania swobodnie wybranego lub zaakceptowanego zawodu (art. 15 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej)”.

<sup>27</sup> P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Tendencje rozwoju polskiego prawa rolnego w związku z nabyciem członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. VII.

<sup>28</sup> Wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 12 stycznia 1999 r., P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2; z dnia 11 maja 1999 r., K 13/98, OTK 1999, nr 4, poz. 74; z dnia 25 maja 1999 r., SK 9/98, OTK 1999, nr 4, poz. 78; por. także J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 18 i n.; A. Krasuski, M. Kloepfer, *Die Entfaltung des Verhältnismäßigkeitsprinzips*, (w:) E. Schmidt-Aßmann (Hrsg.), *Festgabe 50 Jahre Bundesverwaltungsgericht*, Kolonia–Berlin–Bonn–Monachium 2003, s. 329–346; W. Krebs, *Zur verfassungsrechtlichen Verortung und Anwendung des Übermaßverbotes*, „Jura” 2001, s. 228–234.

dzeniem stosowane w niektórych 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.”. Ponadto wskazuje się konieczność stworzenia odpowiednich organów, które będą zarządzały nieruchomościami rolnymi i będą kontrolowały ich obrót.

Proponowane mechanizmy wprost ingerują w wolny rynek o liberalnym charakterze. Zakładają wprowadzenie administracyjnoprawnych pozwoleń na zawarcie cywilnoprawnych umów pomiędzy dwoma podmiotami prawa cywilnego. Jest to nie tylko ograniczenie prawa własności w zakresie jego rozporządzania, lecz także naruszenie wszelkich zasad związanych z poszanowaniem praw nabytych, czy zasadą swobody umów<sup>29</sup>.

Postulat utworzenia podmiotów, które nadzorowałyby rynek ziemi w poszczególnych państwach, jest też w dużym stopniu zdezaktualizowany, z uwagi na fakt, że podmioty takie istnieją już od wielu lat. Jako przykład można tutaj podać polski Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (wcześniej Agencję Nieruchomości Rolnych), hiszpańską IRYDA, francuski SAFER, czy niemiecki BVVG. Podmioty te nie tylko zarządzają nieruchomościami rolnymi państwowymi, lecz także w istotny sposób oddziałują na obrót nieruchomościami prywatnoprawnymi. Robią to albo poprzez system przetargów, albo w drodze wspomnianych i kontrowersyjnych zezwoleń. Należy jednak zwrócić uwagę, że ich działalność w istotny sposób ogranicza prawa właściciela.

Wiele miejsca poświęca się w rezolucji Parlamentu oraz w komunikacie Komisji zjawisku koncentracji gruntów w celach spekulacyjnych. Nabywanie takie właściwie czyni te grunty nieużytecznymi z punktu widzenia rolniczego. Są one albo przedmiotem ciągłego obrotu, albo też są pozostawiane odłogiem i traktowane jako lokata kapitału. Zjawisko nadmiernej koncentracji gruntów związane jest z działalnością funduszy inwestycyjnych, które traktują inwestycję w nieruchomości jako możliwość osiągnięcia zysków wynikającą ze wzrostu wartości tych nieruchomości. Fundusze te nie są zainteresowane w prowadzeniu nisko dochodowej działalności rolniczej. Przewidziane jednakże w rezolucji mechanizmy nie są w stanie zapobiec nadmiernej koncentracji z uwagi na swoją zbyt dużą ogólnikowość i rozproszenie.

Zjawisko nadmiernej koncentracji gruntów może w dłuższej perspektywie okazać się szkodliwe dla rolnego charakteru gruntu i spowodować brak na rynku nieruchomości rolnych, które mogłyby nabyć rolnicy w celu prowadzenia swojej

---

<sup>29</sup> W komunikacie w odniesieniu do tego problemu wskazano, że „z orzecznictwa można wywnioskować, że uzależnienie przeniesienia prawa własności gruntów rolnych od uzyskania uprzedniego zezwolenia administracyjnego ogranicza swobodny przepływ kapitału, choć w pewnych okolicznościach taka zasada może być jednak uzasadniona na mocy prawa Unii”.

działalności. Dlatego też należy *de lege ferenda* postulować rozważenie możliwości wprowadzenia mechanizmów, które ograniczyłyby koncentrację gruntów, a jednocześnie byłyby zgodne z regulami europejskiego prawa.

Przeanalizowane najważniejsze mechanizmy prawne ochrony rolnego charakteru nieruchomości w świetle rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w UE: jak ułatwić rolnikom dostęp do gruntów? przedstawiają niejednorodny i nieskoordynowany projekt oddziaływania na rolnictwo europejskie. Zbiór w 43 punktach różnych możliwości ingerowania w obrót nieruchomościami rolnymi nie znajduje uzasadnienia ani w dotychczasowej praktyce, ani w orzecznictwie europejskim, ani w uznanej doktrynie prawniczej. Opisane mechanizmy doznają krytyki nie tylko z punktu widzenia nauki prawa, lecz także w świetle analizowanego komunikatu Komisji Europejskiej. Niektóre z prezentowanych mechanizmów z pewnością zasługują na uwagę, ale wdrożenie ich wszystkich w tym samym czasie może tylko zniszczyć rynek nieruchomości rolnych w Europie.

Nie sposób obecnie uznać, że akty prawne o charakterze rezolucji czy komunikatu w istotny sposób zmieniają obrót nieruchomościami rolnymi w Europie. Tym bardziej że w wielu miejscach wykluczają się wzajemnie. Poszukiwanie instrumentów prawnych, które pogodziłyby ingerencję w prawo własności ze swobodnym przepływem kapitału, nie przynosi żadnych racjonalnych konkluzji. Podawane argumenty o zagrożeniu spekulacji gruntami również się wykluczają.

Niewątpliwie należy się zastanowić, jak pomóc rolnikom w zakresie dostępu do gruntów rolnych. Analizowana rezolucja Parlamentu nie odpowiada jednak na tytułowe pytanie, jak ułatwić rolnikom dostęp do gruntów. Nie ma obecnie na poziomie europejskim skryształowanej polityki w zakresie takich ułatwień. Nie idą za tymi pomysłami żadne środki finansowe, a wręcz w debacie o kolejnym budżecie Unii Europejskiej sygnalizuje się zmniejszenie środków na rolnictwo. Czy taka niepewność prawa zachęci rolników do nabywania nieruchomości rolnych? Naszym zdaniem należy zaproponować rolnikom dwa, trzy skuteczne mechanizmy, które zachowałyby rolny charakter nieruchomości. Nadmiar regulacji w tym zakresie jest przeszkodą w rozwoju rolnictwa, a nie pomocą dla niego.

Proponowane rozwiązania w rezolucji Parlamentu są także wątpliwe z punktu widzenia respektowania zasad prawa europejskiego i wartości europejskich. Godzą w zasadę swobodnego przepływu kapitału, naruszają zasadę praw nabytych, ingerują w zasadę proporcjonalności. Ryzyko prawne i gospodarcze wdrożenia wszystkich proponowanych mechanizmów mających zachować rolny charakter nieruchomości jest zbyt duże. Eksperymentalne rozwiązania przyjmowane w niektórych państwach, takich jak Polska, w dłuższej perspektywie mogą spowodować wyludnienie się wsi i odejście od tradycyjnego modelu rolnictwa.

Potrzebę określenia odpowiednich mechanizmów oraz ich skatalogowania dostrzega sam Parlament w pkt 39 rezolucji, wzywając „Komisję, aby wspólnie z państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami opublikowała jasny

i kompleksowy katalog kryteriów, obejmujący transakcje dotyczące gruntów rolnych dokonywane na rynkach kapitałowych, który zapewni równe warunki działania i wyjaśni państwu członkowskiemu ponad wszelką wątpliwość, jakie środki regulacji rynku gruntów są dopuszczalne, biorąc pod uwagę interes publiczny i cztery podstawowe wolności Unii Europejskiej w celu ułatwienia rolnikom nabywania gruntów wykorzystywanych w rolnictwie i leśnictwie; wzywa Komisję do rozważenia wstrzymania toczących się postępowań, których przedmiotem jest sprawdzenie zgodności z prawem UE ustawowych regulacji państw członkowskich w zakresie obrotu ziemią rolną do czasu opublikowania powyższych kryteriów”. Obecnie w świetle analizowanych dokumentów nie jest jasna granica stosowania opisanych mechanizmów prawnych oddziałujących na obrót nieruchomościami rolnymi.

Toczące się przed Trybunałem Sprawiedliwości postępowania przeciwko niektórym państwom, które wprowadziły część opisanych mechanizmów, może nie zachęcać do ich harmonizacji. Orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości z pewnością będą musiały wyznaczyć granicę ingerencji organów władzy publicznej w prawo własności nieruchomości, aby zachować jej rolny charakter.

## BIBLIOGRAFIA

- Blajer P., *Koncepcja prawna rolnika indywidualnego w prawie polskim na tle porównawczym*, Kraków 2009
- Czechowski P., Niewiadomski A., *Tendencje rozwoju polskiego prawa rolnego w związku z nabyciem członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. VII
- Goździewicz-Biechońska J., *Planowanie przestrzenne wobec współczesnych tendencji rozwoju obszarów wiejskich*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 2
- Izdebski H., *Prawo własności w planowaniu zagospodarowania przestrzeni*, (w:) I. Zachariasz (red.), *Kierunki reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2012
- Jeżyńska B., *Wspólnotowa typologia gospodarstw rolnych. Zagadnienia wybrane*, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. VII
- Jurcewicz A., *Przemiany własności w rolnictwie – kontekst systemowy z perspektywy prawa krajowego i unijnego*, „Studia Prawnicze” 2014, nr 1
- Jurcewicz A., *Rola „miękkiego prawa” w praktyce i instytucjach Wspólnoty Europejskiej*, (w:) C. Mik (red.), *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, Toruń 1998
- Jurcewicz A., *Soft law w prawie Wspólnot Europejskich*, „Przegląd Legislacyjny” 1997, nr 4
- Jurcewicz A., *Traktatowe podstawy unijnego prawa rolnego w świetle orzecznictwa. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2012

- Jurcewicz A., *Własność w ujęciu prawa wspólnotowego – zarys*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2005, t. V
- Krasuski A., Kloepfer M., *Die Entfaltung des Verhältnismäßigkeitsprinzips*, (w:) E. Schmidt-Aßmann (Hrsg.), *Festgabe 50 Jahre Bundesverwaltungsgericht*, Kolonia–Berlin–Bonn–Monachium 2003
- Krebs W., *Zur verfassungsrechtlichen Verortung und Anwendung des Übermaßverbotes*, „*Jura*” 2001
- Kremer E., *Wybrane zagadnienia z zakresu prawa rolnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „*Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*” 2010, nr 5–6
- Kurowska T., *Gospodarstwo rodzinne czy gospodarstwo rozwojowe. Dylematy wyboru*, (w:) S. Prutis (red.), *Prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, Białystok 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., *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Białystok 2000
- Liwiniuk P., *O wybranych problemach dotyczących zakresu wyłączeń spod nowego reżimu prawnego obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce*, „*Studia Iuridica Lublinska*” 2017, t. XXVI
- Longchamps F., *Ograniczenia własności nieruchomości w polskim prawie administracyjnym*, „*Przegląd Prawa i Administracji*” 1939, nr 1–2
- Mik C., *Ochrona prawa własności w prawie europejskim*, (w:) T. Jasudowicz, C. Mik (red.), *O prawach człowieka w podwójną rocznicę paktów. Księga pamiątkowa w holdzie profesor Annie Michałowskiej*, Toruń 1996
- Niewiadomski A., *Rodzinne gospodarstwo rolne wobec ochrony środowiska w prawie polskim i europejskim*, (w:) P. Liwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015
- Prutis S., *Zróżnicowanie własnościowe gospodarstw rolnych – synchronizacja pojęć*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2014, t. XII
- 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, Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych*, luty 2002 r., nr 886
- Suchoń A., *Wpływ miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na prawne formy dysponowania nieruchomościami rolnymi*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2016, t. XIV
- Szewczyk M., *Ingerencja publicznoprawna w prawo własności jednostki w demokratycznym państwie prawnym*, (w:) J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Bielsko-Biała 2003
- Ura E., Heliniak K., *Ograniczenia własności nieruchomości w administracyjnym prawie materialnym*, (w:) E. Ura (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, Rzeszów 2001
- Zakolska J., *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008

Zirk-Sadowski M., *Wykładnia i rozumienie prawa w Polsce po akcesji do Unii Europejskiej*, (w:) S. Wronkowska (red.), *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, Kraków 2005

**LEGAL MECHANISMS TO PROTECT THE AGRICULTURAL  
NATURE OF REAL ESTATE IN THE LIGHT EUROPEAN  
PARLIAMENT RESOLUTION OF 27 APRIL 2017 ON THE STATE  
OF PLAY OF FARMLAND CONCENTRATION IN THE EU: HOW  
TO FACILITATE THE ACCESS TO LAND FOR FARMERS?**

**Summary**

The article presents current development trends related to European regulations concerning agricultural property trade. The legal instruments proposed by the European Parliament and the European Commission, which are supposed to preserve the agricultural character of the property, has been presented. These regulations should help farmers to keep their jobs. They also recommend creating strict supervision over the turnover of agricultural real estate.

**KEYWORDS**

trade in agricultural property, agricultural property of the Treasury, agricultural law, agricultural system, agricultural real estate, European law

**SŁOWA KLUCZOWE**

obróć nieruchomościami rolnymi, nieruchomości rolne Skarbu Państwa, prawo rolne, ustrój rolny, nieruchomości rolne, prawo europejskie