



Mgr Aneta Walz-Dalecka
Uniwersytet Szczeciński
a_walz@wp.pl

Rynek nieruchomości rolnych na gruncie prawodawstwa Polski i Niemiec na tle postanowień ustawy z 2016 r.¹

Agricultural real estate market on the basis
of Polish and German law under the provisions
of the Act of 2016

Abstrakt

Uchwalona kilka lat temu ustawa o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw² zrewolucjonizowała rynek obrotu nieruchomościami rolnymi. Nieruchomości rolne ze względu na swój charakter powinny być obiektem szczególnej ochrony prawnej. W badaniach podjęto próbę dokonania analizy skuteczności środków ochrony prawnej gruntów rolnych, wprowadzonych powołaną wyżej ustawą. Celem udzielenia odpowiedzi na pytanie dotyczące zasadności przyjętych przez polskiego ustawodawcę rozwiązań, rozważania poprowadzone zostały w drodze analizy prawnoporównawczej. Zbadano odnośne regulacje obowiązujące w tym zakresie na gruncie niemieckiego porządku prawnego, jako charakteryzującego się dojrzałością i skutecznością.

¹ Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. 2016 poz. 585 z późn. zm.

² Ibidem.

Abstract

The act on suspending of the sale of the property of the Agricultural Property Stock of the Treasury, adopted a few years ago, revolutionized the agricultural real estate market. Due to its special nature and socio-economic importance, agrarian real estate should be the subject of special protection. The research attempts to analyse the effectiveness of the legal remedies introduced by the aforementioned Act. To answer the question of the legitimacy and purposefulness of the solutions adopted by the Polish legislator, a comparative legal analysis was carried out. As a reference provisions in force in this respect under German law, were adopted as being characterized by maturity and efficiency.

1. Uwagi wstępne

Nieruchomości rolne pełnią doniosłą rolę zarówno na gruncie stosunków społeczno-gospodarczych, jak i politycznych. Stanowią fundament bytu społeczeństwa. Będąc podstawowym środkiem produkcji rolnej, realizują istotną funkcję zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego kraju. Zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego należy zaś zaliczyć do podstawowych, elementarnych zobowiązań państwa wobec swoich obywateli. W zakresie stosunków zewnętrznych, zdolności produkcyjne sektora rolnego determinują niezależność żywnościową kraju.³ Ich kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa żywnościowego podkreślił również Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny w opinii w sprawie masowego wykupu gruntów rolnych⁴.

Rynek nieruchomości rolnych ma fundamentalne znaczenie dla rozwoju polskiego rolnictwa. Grunty rolne stanowią zasób ograniczony, nie mogą i nie powinny zatem podlegać zwykłym regułom rynkowym i być przedmiotem nieograniczonego obrotu. Postęp cywilizacji, urbanizacja, wzrastająca dewastacja środowiska, zmiana przeznaczenia oraz degradacja powodują, że zasoby gruntów rolnych maleją. Grunty rolne traktować należy zatem jako dobro nadrzędne i uczynić zeń przedmiot szczególnej ochrony. Prawna ochrona gruntów rolnych powinna zaś mieć charakter wielowymiarowy. Przede wszystkim powinna zapewniać utrzymanie istniejącego areału oraz jego właściwe wykorzystanie.

³ M. Haugen, *Food Sovereignty – An Appropriate Approach to Ensure the Right to Food?* „Nordic Journal of International Law” 2009, nr 78, s. 264, 273; A. Jurcewicz, P. Popardowski *Kształtowanie struktury agrarnej w Polsce – kilka refleksji na tle ustawy z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości zasobu własności rolnej skarbu państwa oraz o zmianie niektórych ustaw*, „Studia Prawnicze” 2016, nr 4, s. 71.

⁴ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Masowy wykup gruntów rolnych – dzwonek alarmowy dla Europy i zagrożenie dla rolnictwa rodzinnego” (opinia z inicjatywy własnej), Dz.Urz. UE 2015 C 242.

Konieczna jest również ochrona możliwości produkcyjnych i przywracanie utraconych właściwości gruntom rolnym. Ochronny charakter należy zaś przyznać przede wszystkim przepisom ustalającym zasady i tryb obrotu nieruchomościami rolnymi oraz warunkującym właściwą dystrybucję tych nieruchomości.

Celem podjętych analiz jest próba określenia skuteczności norm prawnych w zakresie ochrony rynku nieruchomości rolnych w Polsce na tle podobnych regulacji obowiązujących na gruncie niemieckiego porządku prawnego. Po wejściu w życie ustawy z 2016 r. pojawiła się bowiem potrzeba ponownego spojrzenia na funkcjonowanie rynku nieruchomości rolnych. Kwestia ta jest szczególnie istotna ze względu na fakt, że nieruchomości rolne (i obrót nimi) wyznaczają granice funkcjonowania sektora producentów rolnych. Kształtowanie rynku nieruchomości rolnych powinno odbywać się zatem z zastosowaniem zarówno instrumentów administracyjno-, jak i cywilnoprawnych. Szczególnie doniosłe i trudne kwestie zaistniały na tle zmian ustrojowych, które miały miejsce w Polsce i innych krajach Europy Wschodniej po upadku komunizmu.

Na gruncie prawodawstwa polskiego rynek nieruchomości rolnych ma charakter swoisty⁵. Szczególne regulacje w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi są również efektem niedawnego wejścia w życie omawianej ustawy, nowelizującej dotychczas obowiązujące w tym zakresie akty prawne⁶. Zgodnie z jej uzasadnieniem głównym celem ochrony prawnej gruntów rolnych winno być zapobieganie pogorszeniu właściwości produkcyjnych gleb oraz przywracanie gruntom rolnym utraconych właściwości. W związku z upływem 12-letniego memorandum na zakup polskiej ziemi rolnej przez cudzoziemców⁷, ustawodawca uznał również za konieczne wprowadzenie przepisów prawnych umożliwiających właściwą dystrybucję nieruchomości rolnych. Istotne było również wzmocnienie ochrony ziemi rolniczej w Polsce przed jej spekulacyjnym wykupem przez podmioty, które nie gwarantują zgodnego z interesem społecznym wykorzystania nabytej ziemi na cele rolnicze. Zdaniem ustawodawcy, dotychczas obowiązujące w tej materii przepisy prawne nie zapobiegały opisanym wyżej praktykom.⁸

⁵ W przeciwieństwie do rynku nieruchomości nierolnych.

⁶ Nowelizacja wprowadzona ustawą z 2016 r., dotyczyła m.in: ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego.

⁷ Określonego w ust. 4.2 załącznika XII do aktu o przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej – Traktatu podpisanego w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r., Dz.U. 2004 Nr 90 poz. 864.

⁸ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy z 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, Druk sejmowy nr 293.

Analiza przepisów zmienionych ustawą z 2016 r. prowadzić ma do ustalenia, cel, którym kierował się ustawodawca, został osiągnięty. Zasadne wydaje się również zbadanie wpływu ustawy nie tylko na strukturę własnościową nieruchomości rolnych, ale również na potencjał produkcyjny sektora rolnego w ogólności. Celem ustalenia zasadności wprowadzonych ograniczeń pożądane wydaje się również zbadanie analogicznych przepisów prawnych dotyczących niemieckiego rynku nieruchomości rolnych, ze szczególnym uwzględnieniem zastosowanych przez ustawodawcę niemieckiego mechanizmów ochronnych, oraz dokonanie analizy porównawczej w zakresie rozwiązań przyjętych w obydwu porządkach prawnych w zakresie rynku nieruchomości rolnych. Należy przyjąć bez wątpliwości, że ochrona potencjału rolnego kraju jest konieczna. Pożądane jest jednak rozważenie kilku kwestii, takich jak: czy cel ustawy mógłby zostać równie zapewniony przy użyciu innych środków, niż przyjęte w ustawie z 2016 r.? Czy ustawodawca polski wzorował się na rozwiązaniach niemieckich? W przypadku odpowiedzi przeczącej – czy zasadne byłoby skorzystanie z tych rozwiązań?

2. Polski rynek nieruchomości rolnych

2.1. Rys historyczny

Obrót nieruchomościami rolnymi na przestrzeni lat kształtowany był w oparciu o różne czynniki. Postulat poprawy struktury agrarnej kraju stanowił jednak od początku *spiritus movens* inicjatyw ustawodawczych podejmowanych w omawianym zakresie.

W okresie ustroju komunistycznego, do 1956 r., nie wykazywano szczególnego zainteresowania ustawodawczego kwestią struktury agrarnej gospodarstw chłopskich, które miały zostać wchłonięte przez wielkie areale skolektywizowanych jednostek produkcji rolnej⁹. Dopiero po roku 1956, z uwagi na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego, obrót nieruchomościami rolnymi stał się przedmiotem szczególnego zainteresowania ustawodawcy. Zaowocowało to inicjatywą ustawodawczą w 1957 r.¹⁰ i 1963 r.¹¹ Kompleksowe rozwiązania wprowadzone zostały również przepisami k.c. z 1964 r.¹² Wdrożone wówczas

⁹ Za A. Lichorowicz, *o nowy kształt zasad obrotu nieruchomościami rolnymi w kodeksie cywilnym*, „Rejent” 1997, nr 6, s. 36.

¹⁰ Ustawa z dnia 13 lipca 1957 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi, Dz.U. 1957 Nr 39 poz. 172.

¹¹ Ustawa z dnia 29 czerwca 1963 r. o ograniczeniu podziału gospodarstw rolnych, Dz.U. 1963 Nr 28 poz. 168.

¹² Ustawa z dnia 26 października 1971 r. o zmianie niektórych przepisów Kodeksu cywilnego, Dz.U. 1971 Nr 27 poz. 252.

regulacje dotyczące obrotu nieruchomościami rolnymi stanowiły system rygorystyczny, który przy okazji racjonalizacji obrotu nieruchomościami rolnymi skierowany był dodatkowo na powiększenie sektora państwowego w rolnictwie. W miarę odchodzenia przez władze PRL od idei kolektywizacji rolnictwa i kierowania się w coraz większym stopniu na jego urynkowanie, system ten ulegał stopniowej liberalizacji, aby po 1982 r. stracić znaczną część swego rygoryzmu. Pozostałości wielkoobszarowych gospodarstw rolnych (które nie zostały dotychczas rozdysponowane na rzecz prywatnych właścicieli) tworzą obecnie zasób nieruchomości rolnych skarbu państwa, zarządzany powierniczo przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (KOWR)¹³.

Nowelizacją k.c. z 1990 r. wprowadzono niemalże swobodny obrót nieruchomościami rolnymi *inter vivos*, rezygnując z określenia dopuszczalnego arealu nabywanego gruntu, wymogu posiadania kwalifikacji rolniczych przez nabywców, a nadzór nad racjonalnością podziału gospodarstw został ograniczony jedynie do postępowania sądowego (art. 213 k.c.). Umożliwiło to prowadzenie wszelkich możliwych spekulacyjnych operacji zmierzających do koncentracji gruntów rolnych w rękach podmiotów nie dających gwarancji właściwego, rolniczego ich użytkowania, reprezentujących często kapitał obcy etc.¹⁴. Nastąpił wzrost znaczenia nieruchomości rolnych, pogłębiony przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej i włączeniem rolnictwa do zasad wspólnej polityki rolnej. System dopłat bezpośrednich do gruntów rolnych oraz możliwość uczestnictwa rolników w programach unijnych systemów wsparcia bezpośredniego spowodowały intensyfikację zainteresowania gruntami rolnymi, co bezpośrednio przełożyło się na wzrost ich cen. Niebagatelny wpływ na rynek nieruchomości rolnych miały również podmioty, które zakup nieruchomości rolnych traktowały jako lokatę kapitału.

2.2. Nieruchomości rolne – definicja

Szczególony charakter nieruchomości rolnych i ich znaczenie związany jest z ich wyróżnieniem przez ustawodawcę poprzez objęcie definicją ustawową, precyzującą kryteria, przy wypełnieniu których nieruchomość nabywa charakter rolny. Art. 46¹ k.c. określa nieruchomości rolne jako te, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej. Definicja obejmuje nieruchomości rolne według kryterium funkcjonalności, zatem wyłączyć z jej zakresu należy te grunty, które nie mają i nie mogłyby

¹³ Od 1 września 2017 r., na mocy ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa, Dz.U. 2017 poz. 623 Krajowy Ośrodek przejął funkcje m.in. Agencji Nieruchomości Rolnych.

¹⁴ A. Lichorowicz, *O nowy kształt...* s. 36–37.

mieć w przyszłości, nawet dzięki zastosowaniu odpowiednich zabiegów agroturystycznych, charakteru nieruchomości rolnej¹⁵. Na gruncie judykatury, dla uznania nieruchomości za rolną, nie jest konieczne rzeczywiste prowadzenie działalności wytwórczej w rolnictwie¹⁶. Z drugiej zaś strony – nie są nieruchomościami rolnymi te, które wypełniają kryteria z art. 46¹ k.c., lecz przeznaczone są w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne, niż rolne¹⁷. Uznać zatem należy, że nieruchomościami rolnymi są grunty, na których prowadzona jest produkcja rolna, szczegółowo opisana art. 46¹ kodeksu cywilnego, nieprzeznaczone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne, niż rolnicze. Nie ma przy tym znaczenia sposób aktualnego wykorzystywania tych nieruchomości.

Ze względu na złożoność problematyki obrotu nieruchomościami rolnymi w praktyce, warto przyjrzeć się dokładniej określeniom cech gruntów klasyfikowanych jako rolne. Na gruncie doktryny pojawiają się bowiem opinie dotyczące niedoskonałości definicji z art. 46¹ k.c.¹⁸ Wątpliwości dotyczą nie samej definicji, lecz raczej okoliczności jej stosowania. Jak wskazano wyżej, o zaklasyfikowaniu nieruchomości jako rolnej decydują postanowienia planu zagospodarowania przestrzennego. W praktyce jednak nie wszystkie tereny objęte są takimi planami. Ponadto, część planów zagospodarowania przestrzennego utraciło swoją aktualność. W dalszej kolejności zatem, o klasyfikacji nieruchomości decydują zapisy ewidencji gruntów i budynków, które również często są nieaktualne i nie korespondują z ich faktycznym wykorzystaniem. Często zdarzała się więc budowa domów na podstawie takich wygasłych planów zagospodarowania przestrzennego, gdzie nie zadbano o uaktualnienie danych w ewidencji. Zaniedbania te mogą rodzić skutki w postaci trudności w zakresie obrotu takimi nieruchomościami zabudowanymi, zwłaszcza, gdy budynki posadowione zostały na działkach o powierzchni przekraczającej 0,3 ha¹⁹.

Na gruncie poprzednio obowiązującego stanu prawnego (tj. przed uchwaleniem ustawy z 2016 r.), rygiorem ustawy objęte były jedynie te nieruchomości, których powierzchnia przekraczała 5 ha. Obecnie przepisy ustawy stosuje się wobec nieruchomości przekraczających obszar 0,3 ha. Ustawodawca słusznie przyjął, że regulacjami należy objąć także nieruchomości rolne o mniejszym, niż 5 ha areale. Należy jednak zastanowić się, czy ingerencja w dotycząca tak

¹⁵ Jak: W.J. Katner [w:] M. Safjan (red.), *Prawo cywilne – część ogólna*, System Prawa Prywatnego, t. 1, C.H. Beck, INP PAN, Warszawa 2012, s. 1181.

¹⁶ Jak uznał NSA w wyroku z 23 listopada 2006 r., I OSK 132/06, LEX 291425.

¹⁷ Wyrok SN z 5 września 2012 r., IV CSK 93/12, LEX 1229816.

¹⁸ P. Puch, *Nowe zasady obrotu gruntami (nie tylko rolnymi). Co się zmieni?*, 16.04.2016, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Nowe-zasady-obrotu-gruntami-nie-tylko-rolnymi-Co-sie-zmieni-7359291.html> [dostęp: 17.07.2020].

¹⁹ Zgodnie z treścią art. 1a ust. 3 u.k.u.r., przepisy tej ustawy mają zastosowanie m.in. do nieruchomości, których powierzchnia przekracza 0,3 ha.

„mikroskopijnych” gospodarstw rolnych była słuszna? Wydaje się, że rozwiązaniem optymalnym byłoby pozostawienie poza regulacją ustawową (dla „celów własnych”) nieruchomości nie większych niż 0,5 ha.

3. Rynek nieruchomości rolnych: charakterystyka, zasady

Zasady obrotu nieruchomościami rolnymi regulowane są przepisami ustaw, z których priorytetowe znaczenie ma kodeks cywilny,²⁰ stanowiący podwaliny rynku nieruchomości rolnych. Przepisy k.c. nie tylko określają przedmiot tego obrotu (ustanawiając legalną definicję nieruchomości rolnej), ale również kształtują politykę agrarną państwa poprzez regulacje dotyczące m.in. prawa pierwokupu. Obrót nieruchomościami rolnymi odbywa się w aspekcie wielopłaszczyznowym. W jego ramach umownie wyróżnić można obrót prywatny – pomiędzy właścicielami nieruchomości stanowiących indywidualny przedmiot własności oraz obrót publiczny, którego przedmiotem są nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. W tym zakresie rolę kluczową odgrywa Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa pośredniczący w obrocie nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu.

Nie sposób pominąć strategicznych dla omawianej materii aktów prawnych – ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z 1991 r.²¹ z oraz ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z 2003 r. Pierwszy z powołanych aktów prawnych dotyczy sprzedaży nieruchomości rolnych wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, w ramach tzw. obrotu publicznego. Drugi reguluje obrót nieruchomościami rolnymi stanowiącymi własność indywidualnych podmiotów prawa prywatnego, jednostek samorządu terytorialnego oraz Skarbu Państwa, z wyjątkiem nieruchomości wchodzących w skład Zasobu²². Zauważyć zatem należy brak regulacji prawnych swoistych jedynie dla obrotu nieruchomościami rolnymi dokonywanymi pomiędzy podmiotami prawa prywatnego. W dalszej części, celem odróżnienia, posługiwać się jednak będą terminem „obrotu prywatny” dla określenia przedmiotu regulacji ustawy z 2003 r. oraz „obrotu publiczny” – dla przedmiotu regulacji ustawy z 1991 r.

Wyodrębnienie regulacji prawnych, dotyczących obrotu ziemią wchodzącą w skład zasobu oraz stanowiącą pozostałe formy własności należy uznać za słuszne, chociażby z uwagi na odmienną funkcję oraz znaczenie, jakie

²⁰ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. 2020 poz. 1740.

²¹ Ustawa z 19 października 1991 r., o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi skarbu państwa, t.j. Dz.U. 2016 poz. 1491, dalej zwana ustawą z 1991 r.

²² Wymienione akty prawne zostały znowelizowane na mocy ustawy z 2016 r.

mają poszczególne nieruchomości dla gospodarki państwa. Nieruchomości rolne wchodzące w skład zasobu stanowią dobro o charakterze publicznym, przy pomocy którego realizowane są zasady polityki rolnej. Korzystanie natomiast z własności prywatnej, należącej z reguły do rolników indywidualnych polega, z jednej strony, na czerpaniu pożytków i rozporządzania nimi w interesie właściciela, z drugiej strony – na wykonywaniu prawem określonych obowiązków, dotyczących m.in. kwestii związanych z daninami publicznymi, czy też obowiązkiem kształtowania równowagi hydrologicznej (utrzymywania melioracji).

Obrót nieruchomościami rolnymi na gruncie polskiego porządku prawnego charakteryzuje się istnieniem właściwych sobie zasad. Zasady te mają na celu realizację polityki rolnej państwa, zmierzając głównie do ochrony interesów polskich właścicieli gospodarstw rolnych. Istnienie tych zasad związane jest również z koniecznością ochrony dobra wspólnego, jakim jest Rzeczpospolita. Ochrona ta uwzględnia nie tylko prawa właścicielskie, ale również kapitał i pracę rolnika oraz organizację gospodarstwa rolnego.²³

Postanowieniami art. 1 ustawy z 2016 r. wstrzymano sprzedaż nieruchomości rolnych wchodzących w skład Zasobu, z wyjątkami przewidzianymi w art. 2 tej ustawy. Na gruncie niniejszych rozważań, ustawa z 1991 r. mogłaby zatem zostać pominięta. Jednakże z uwagi na fakt, że ustawa z 1991 r. została objęta nowelizacją z 2016 r. oraz, że jest aktem regulującym publiczny obrót nieruchomościami, analiza jej postanowień wydaje się potrzebna, równolegle z analizą znowelizowanych przepisów ustawy regulującej tzw. obrót prywatny.

Nowelą z 2016 r., o wstrzymaniu sprzedaży ustawodawca przyjął dwa zasadnicze założenia. Pierwszym z nich jest umożliwienie nabywania nieruchomości rolnych, co do zasady jedynie rolnikom indywidualnym, co zagwarantować ma prowadzenie gospodarstw rolnych przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje. Drugim zaś jest zapobieganie spekulacyjnemu nabywaniu nieruchomości rolnych. Dla realizacji tych założeń, ustawodawca przyjął szereg rozwiązań: nałożył na nabywcę obowiązek osobistego prowadzenia działalności rolnej w zakresie nabytej nieruchomości rolnej przez okres co najmniej 10 lat od dnia nabycia.²⁴ Umocnił również rolę KOWR jako podmiotu kontrolującego obrót nieruchomościami. Obostrzeniu uległy także przepisy dotyczące: zapobiegania nadmiernej koncentracji gruntów rolnych, prawa pierwokupu, uczestników rynku nieruchomości rolnych.

²³ M. Korzycka, *Analiza prawna przepisów ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw zwana dalej ustawą*, Druk senacki nr 124.

²⁴ Z wykluczeniem możliwości zbycia bądź oddania w posiadanie innym podmiotom w tym okresie.

3.1. Zapobieganie nadmiernej koncentracji gruntów rolnych

Przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji gruntów rolnych jest wyrazem polityki państwa, określonej w art. 23 Konstytucji RP, zgodnie z którym podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne.

Należy zauważyć, że na gruncie przepisów ustawy z 1991 r. obowiązujących przed nowelizacją, limit obszarowy zawarty w art. 28a ust. 1²⁵ określony w tej ustawie miał charakter pozorny i był skuteczny głównie wobec nabywców będących osobami fizycznymi. Natomiast dopuszczalność nabywania nieruchomości rolnych przez spółki kapitałowe, nabywające te nieruchomości w ramach grupy kapitałowej, umożliwiło zgodne z prawem obejście przepisu, który w założeniu zapobiegać miał nadmiernej koncentracji gruntów rolnych. Ograniczenie kręgu nabywców nieruchomości rolnych (głównie) do rolników indywidualnych, wprowadzone nowelą, skutecznie położyło kres iluzoryczności powołanego przepisu.

Przepisy ustawy z 1991 r. w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi Zasobu nie posługują się wprost pojęciem nadmiernej koncentracji gruntów rolnych. Wydaje się, że przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie jest związane ze szczególną rolą KOWR kontrolującego obrót nieruchomościami Zasobu. Do celów działania KOWR należy bowiem m.in.: tworzenie oraz poprawa struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych, tworzenie warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, restrukturyzacja oraz prywatyzacja mienia Skarbu Państwa użytkowanego na cele rolnicze, czy też obrót nieruchomościami i innymi składnikami majątku Skarbu Państwa użytkowanymi na cele rolne²⁶. Zapobieganie nadmiernej koncentracji gruntów na gruncie obrotu publicznego wpisuje się zatem w rolę KOWR. Przyjęta konstrukcja może być również związana ze wstrzymaniem sprzedaży nieruchomości wchodzących w skład Zasobu, na mocy ustawy z 2016 r.²⁷

Zapobieganie nadmiernej koncentracji gruntów rolnych jest jedną z podstaw ustroju rolnego państwa na mocy art. 1 ust. 2 u.k.u.r. Ograniczenie areálu nabywanych nieruchomości rolnych (jak w art. 28a ust. 1 ustawy z 1991 r.) nie zostało jednak wyrażone wprost. Zgodnie z przepisem art. 2a ustawy z 2003 r., nabywcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny.

²⁵ Zgodnie z treścią tego przepisu, sprzedaż nieruchomości rolnej przez Agencję może nastąpić, jeżeli w wyniku tej sprzedaży łączna powierzchnia użytków rolnych będących własnością nabywcy oraz nabytych kiedykolwiek z Zasobu przez nabywcę nie przekroczy 300 ha.

²⁶ Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa, Dz.U. 2017 poz. 623.

²⁷ Przez 5 lat od wejścia w życie ustawy z 2016 r. (art. 1 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa).

Dalej – zgodnie z definicją art. 6 tej ustawy, 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. W przypadku przekroczenia podanego limitu obszarowego, podmiot ów traci walor rolnika indywidualnego, *ergo* – zostaje wykluczony z kręgu nabywców nieruchomości rolnych. Zauważyć należy w tym miejscu, że kryteria z art. 2a ust. 2 ustawy z 2003 r., dotyczące ustalenia limitu powierzchni nabywanej są nieściśle. Zgodnie treścią tego przepisu, powierzchnia nabywanej nieruchomości rolnej wraz z powierzchnią nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rodzinnego nabywcy nie może przekraczać powierzchni 300 ha użytków rolnych. Powstaje w tym miejscu wątpliwość: czy istotna jest powierzchnia użytków, czy też nieruchomości rolnych? Na gruncie omawianego przepisu ustawodawca dokonał zatem różniczenia nieruchomości rolnych oraz użytków rolnych. Wszak nieruchomości rolne składają się nie tylko z użytków rolnych. W aspekcie właściwych regulacji ustawy z 1991 r. (odwołujących się jedynie do użytków rolnych), przyjęte przez ustawę z 2003 r. rozwiązanie uzasadnia wnioski, że kryteria dotyczące powierzchni nieruchomości rolnych w każdej z omawianych ustaw określone zostały odmiennie. Przesłanki dokonania czynności prawnej (tu: nabycia drogą kupna nieruchomości rolnej) powinny być określone jasno i precyzyjnie, aby uczestnicy rynku nieruchomości rolnych mogli bez wątpliwości brać w nim udział na równych prawach. Zastanawiająca jest zatem intencja ustawodawcy, który odmiennie kształtuje te przesłanki w zakresie każdego z omawianych aktów prawnych. Pytanie, o celowość zastosowanego rozwiązania pozostaje otwarte. Trudno bowiem uznać, że wprowadzając takie zróżnicowanie statusu nieruchomości rolnej w każdej z omawianych regulacji, ustawodawca miał na celu zapobieganie nadmiernej koncentracji własności nieruchomości rolnych. Wydaje się, że dla osiągnięcia tego celu wystarczyłaby jednolita regulacja dotycząca nie tylko powierzchni nieruchomości rolnych, ale i zasad jej określania.

Ustawowe prawo pierwokupu oraz prawo nabycia przysługujące Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa jest kolejnym instrumentem kształtowania polityki rolnej. Konstrukcję i zasady wykonywania prawa pierwokupu w polskim porządku prawnym regulują przede wszystkim przepisy k.c. oraz szereg ustaw szczególnych. W odniesieniu do nieruchomości rolnych będą to powołane wcześniej ustawy z 1991 oraz 2003 r.

Znowelizowany art. 166 §3 k.c. reguluje pierwokup przysługujący współwłaścicielowi nieruchomości rolnej, prowadzącemu na wspólnym gruncie gospodarstwo rolne, z wyłączeniami wskazanymi w przepisie. Również w tym zakresie, nowela wprowadziła ograniczenia dotyczące zarówno podmiotu nabywającego, jak i powierzchni nabywanej nieruchomości. W zakresie kryterium określenia powierzchni nieruchomości rolnych będących przedmiotem nabycia,

ustawodawca, podobnie jak w ustawie z 2003 r. dokonał rozróżnienia w zakresie nieruchomości rolnych oraz użytków rolnych.

Art. 3 ust. 1 i 2 u.k.u.r. przyznaje prawo pierwokupu dzierżawcy.²⁸ W przypadku nie skorzystania z tego prawa, ustawowe prawo pierwokupu przysługuje Krajowemu Ośrodkowi, który może wykonać to prawo w przypadku zaistnienia okoliczności opisanych w ust. 5 tego przepisu.

Prawo pierwokupu przysługujące KOWR statuuje również ustawa z 1991 r. Na gruncie art. 29 ust. 4 tej ustawy ma zastosowanie w przypadku odsprzedaży nieruchomości w okresie 5 lat od jej nabycia od KOWR. Dotyczy zatem nieruchomości nabytych w ramach tzw. „obrotu publicznego”.

Istotnym novum na gruncie ustawy z 2003 r.²⁹ jest przyznanie Krajowemu Ośrodkowi Wspierania Rolnictwa prawa pierwokupu udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego, będących właścicielami nieruchomości rolnych (art. 3a ust. 1)³⁰. Zastanowić się należy w tym miejscu, czy przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie nie stanowi zbyt daleko idącej ingerencji w rynek praw korporacyjnych? Wydaje się, że na to pytanie odpowiedzieć należy twierdząco. Kolejne pytanie dotyczy skutków przyjętego przez ustawodawcę rozwiązania. Obok następstw dotyczących rynku nieruchomości rolnych może bowiem rodzić również skutki na rynku udziałów. Po pierwsze – niesie ze sobą ryzyko nacjonalizacji prywatnych podmiotów gospodarczych. Przedmiotem transakcji będą wszak nie tylko udziały spółek będących właścicielami wielkopowierzchniowych gospodarstw rolnych, ale również takich spółek, którym przysługuje prawo własności nieruchomości rolnych o powierzchni nieco przekraczającej 0,30 ha. W takim przypadku KOWR może wykonać prawo pierwokupu udziałów, bez względu na charakter, zakres, czy przedmiot działalności takiej spółki.

Ponadto, wejście w życie przepisu ustanawiającego prawo pierwokupu udziałów i akcji spółek będących właścicielami nieruchomości rolnych może pociągnąć za sobą trudności dotyczące egzekwowania tych przepisów. Problemem może być nie tylko sposób przebiegu transakcji (konieczne będzie wszakże w takim przypadku zawarcie dwóch umów sprzedaży udziałów: warunkowej i przenoszącej własność). Po stronie spółki, której udziały są przedmiotem obrotu, powstanie również obowiązek posiadania dokładnej wiedzy dotyczącej struktury majątku obejmującego nieruchomości rolne. Naruszenie omawianego przepisu spowoduje skutki w postaci nieważności umowy sprzedaży udziałów. W sytuacji, gdy spółka zaniecha dbałości o inwentaryzację stanu własności

²⁸ Jeżeli umowa zawarta została w formie pisemnej z datą pewną i wykonywana była co najmniej przez 3 lata od dnia zawarcia a nabywana nieruchomość wchodzi w skład gospodarstwa rolnego nabywcy.

²⁹ Wprowadzonym art. 7 pkt 6 ustawy z 2016 r.

³⁰ Nie dotyczy to akcji dopuszczonych do obrotu na rynku giełdowym bądź przypadków zbycia udziałów i akcji na rzecz osoby bliskiej.

w omawianym zakresie, skutkować to może chaosem korporacyjnym. Okazać się może bowiem, że prawa z udziałów i akcji wykonywać będzie podmiot, który nie był współnikiem wskutek nieważnie zawartej umowy.

Ponieważ zawarcie umowy sprzedaży udziałów w spółkach prowadzących działalność przemysłową wiązać się będzie z dodatkowym ryzykiem pierwokupu udziałów na rzecz Skarbu Państwa, z uwagi na nieruchomości rolną będącą ich własnością, wzrośnie znaczenie prawidłowej analizy prawnej w zakresie aktywów nieruchomościowych spółek, których udziały są przedmiotem transakcji. To z kolei skutkować może wzrostem kosztów tych transakcji.

Ustawa ma zastosowanie nie tylko wobec nabycia udziałów lub akcji w drodze umowy kupna – sprzedaży, ale również innej czynności prawnej, dziedziczenia albo łączenia spółek, jak również nabywania udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym bądź nabywania udziałów przez spółkę w celu ich umorzenia.

Trudno sobie wyobrazić wykonywanie tego przepisu przez KOWR w praktyce. Wiązać się bowiem będzie z koniecznością jego ingerencji w każdą czynność prawną dotyczącą udziałów lub akcji w spółkach, którym przysługuje prawo własności nieruchomości rolnych. W zakresie sprzedaży udziałów w kapitale zakładowym spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, stosowne informacje przekazać może notariusz. Natomiast w odniesieniu do sprzedaży akcji spółek akcyjnych, strony będą musiały same dokonywać czynności informacyjnych dotyczących tych transakcji. Konieczne do tego wydaje się zaangażowanie dodatkowych zasobów po stronie ośrodka, co może wpłynąć na jego sytuację finansową. Kwestią otwartą jest również sposób wykonywania przez KOWR praw z udziałów czy akcji nabytych w ramach prawa pierwokupu.

Pojawia się pytanie, czy omawiany przepis ma na celu uniemożliwienie nabywania przez cudzoziemców prawa własności gruntów rolnych? Według NIK³¹, głównym mechanizmem przejęcia przez cudzoziemców z Europejskiego Obszaru Gospodarczego praw do gruntów rolnych w Polsce było nabywanie udziałów w spółkach, którym przysługiwało prawo własności nieruchomości rolnych. Dla dokonania tej czynności cudzoziemcy nie byli związani obowiązkiem uzyskania zezwolenia MSW. Wszystkie transakcje odbywały się zgodnie z literą prawa, na prywatnoprawnym rynku obrotu gruntami. Wydaje się zatem, że po wprowadzeniu omawianej regulacji, KOWR będzie miał możliwość interwencji w przypadku uznania naruszenia celu ustawy z 2016 r. przez transakcje na udziałach/akcjach spółek będących właścicielami nieruchomości rolnych.

Godny uwagi jest fakt, że omawiane prawo pierwokupu wyłączone jest wobec nabycia udziałów i akcji w spółkach kapitałowych będących współnikami

³¹ Wg. NIK o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych, 28.02.2014 r., <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/rolnictwo/nik-o-sprzedazy-panstwowych-nieruchomosci-rolnych.html>; dane aktualne do wejścia w życie ustawy z 2016 r. [dostęp: 17.07.2020].

spółek, którym przysługuje prawo własności nieruchomości rolnych. Obrót takimi udziałami będzie się odbywał na dotychczasowych zasadach, bez konieczności stosowania przepisów ustawy dotyczących prawapierwokupu KOWR. Zasadne wydaje się w tym miejscu pytanie, czy przyjęte rozwiązanie stanowi zabieg celowy. W świetle lakonicznego odniesienia się przez ustawodawcę w uzasadnieniu projektu ustawy³² do zagadnienia prawa pierwokupu wobec praw z udziałów/akcji spółek, będących właścicielami nieruchomości rolnych, pytanie to musi pozostać otwarte. *De lege ferenda*, prawo pierwokupu udziałów i akcji przysługiwać powinno KOWR w każdym przypadku sprzedaży udziałów czy akcji takich spółek i spółek powiązanych z nimi kapitałowo. Przyjęte w ustawie rozwiązanie ustanawia bowiem możliwość obejścia przepisów ustawy.

Wspomnieć należy również o przysługującym KOWR na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy z 2003 r.³³ prawie nabycia nieruchomości rolnej w sytuacji przejścia własności w wyniku innej czynności prawnej, bądź innego zdarzenia prawnego, aniżeli umowa sprzedaży. Realizacja uprawnienia następuje po złożeniu oświadczenia o nabyciu tej nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej jej wartości rynkowej. Należy podkreślić, że uprawnienie to powstaje zarówno w sytuacji nabycia nieruchomości rolnej w drodze zasiedzenia, dziedziczenia oraz zapisu windykacyjnego, którego przedmiotem jest nieruchomość rolna lub gospodarstwo rolne, ale również podziału, przekształcenia bądź łączenia spółek handlowych.

Prawo nabycia nieruchomości rolnej przysługuje ośrodkowi, zgodnie z art. 3b ustawy z 2003 r.³⁴ również w odniesieniu do nieruchomości rolnych będących własnością spółek osobowych, w przypadku zmiany lub przystąpienia wspólnika. KOWR może złożyć oświadczenie o nabyciu tej nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej jej wartości rynkowej.

3.2. Ograniczenia podmiotowe dotyczące nabywcy nieruchomości

Celem zagwarantowania prowadzenia gospodarstw rolnych przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje, ustawodawca dokonał zawężenia kręgu podmiotów uprawnionych do nabycia nieruchomości rolnych. Rozwiązanie to miało również zapobiec wykupowi nieruchomości rolnych na cele niezwiązane z prowadzeniem gospodarki rolnej. Zgodnie zatem z art. 2a ust. 1 ustawy

³² Uzasadnienie do projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw z projektami aktów wykonawczych, Druk sejmowy nr 293.

³³ W brzmieniu ustalonym przez art. 7 noweli z 2016 r.

³⁴ W brzmieniu ustalonym przez art. 7 noweli z 2016 r.

z 2003 r.³⁵, nabywcą nieruchomości rolnych może być wyłącznie rolnik indywidualny. Art. 6 tej ustawy definiuje rolnika indywidualnego jako 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 osobiście prowadzącą to gospodarstwo przez ten okres. Zastosowane przez ustawodawcę rozwiązanie dotyczy nieruchomości nabywanych zarówno w wyniku czynności prawnej, jak i orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej oraz w wyniku jakiegokolwiek innego zdarzenia prawnego (art. 2 pkt 7 ustawy z 2003 r.).

Tak sformułowane przepisy znacznie ograniczyły dostęp do rynku nieruchomości rolnych pozostałym podmiotom (w tym spółkom prawa handlowego). Podmioty te mogą nabyć nieruchomości rolne wyłącznie za zgodą dyrektora generalnego KOWR w formie decyzji administracyjnej. Decyzja ma charakter uznaniowy (art. 2 ust. 4 ustawy) i wydawana jest w przypadkach określonych ustawą np. braku zainteresowania rolników indywidualnych daną nieruchomością.

Intencja ustawodawcy ograniczającego dostęp do rynku nieruchomości rolnych spółkom prawa handlowego, których przedmiotem działalności jest działalność rolnicza, na gruncie prawideł gospodarki rynkowej wydaje się niezrozumiała. Biorąc pod uwagę cele ustawy, określone jako „właściwe zagospodarowanie nieruchomości rolnych, rolnictwo zrównoważone oraz rozwój obszarów wiejskich” uznać należałoby, że spółki te, dysponując środkami (rozumianymi nie tylko jako środki pieniężne, ale również dostęp do wysoko wykwalifikowanych pracowników, wysokiej jakości sprzętu oraz środków ochrony roślin) realizowałyby je w pełni. Trudno bowiem w takiej sytuacji odmówić spółce posiadania „kwalifikacji rolniczych”. W istocie – spółka, której przedmiotem działalności jest działalność rolnicza może i powinna być uznana za podmiot legitymowany do nabywania nieruchomości rolnych na równi z rolnikiem indywidualnym. Problemem w tym zakresie mogą jednak okazać się mniejsze możliwości finansowe rolników indywidualnych w zakresie nabywania nieruchomości rolnych. Trudno konkurować ze spółkami gospodarującymi na wielkopowierzchniowych gospodarstwach rolnych. Rozwiązaniem problemu zdolności nabywczych mogłoby zatem być ograniczenie publicznego rynku nieruchomości rolnych jedynie do rolników indywidualnych, z zachowaniem możliwości uczestnictwa takich spółek jedynie w transakcjach rynku prywatnego.

³⁵ W brzmieniu ustalonym przez art. 7 noweli z 2016 r.

Wydaje się, że głównym celem przyjętej przez ustawodawcę konstrukcji jest ustanowienie bariery dla nabywania tych nieruchomości przez spółki z udziałem cudzoziemców. Celowe w tym miejscu jest pytanie, czy w przypadku nabywania nieruchomości przez spółkę, której współnikiem³⁶ jest cudzoziemiec, można mówić o nabywaniu nieruchomości rolnych przez cudzoziemców? Na to pytanie odpowiedzieć należy przecząco. Właścicielem nieruchomości zawsze pozostaje spółka. Zawarcie umowy kupna nieruchomości rolnej przez spółkę nie powoduje zatem, iż nawet „pośrednio” cudzoziemiec staje się właścicielem tej nieruchomości. *Nota bene*, pojęcie „pośredniego nabycia prawa własności nieruchomości” nie jest znane na gruncie polskiego porządku prawnego.

Zasadna wydaje się również analiza kwestii, w jaki sposób ustawowe określenie kręgu nabywców danej nieruchomości wpłynąć może na zasadę swobody umów i – czy ingerencja ustawodawcy wywierająca bezpośredni wpływ na zasady kontraktowania jest wskazana? Wydaje się, że ustanowienie jakichkolwiek (poza koniecznymi) ograniczeń rynku prowadzić może do jego wynaturzeń i nieprawidłowości, a rynek tak istotny dla gospodarki państwa, jak rynek nieruchomości rolnych nie powinien być sterowany centralnie. Wpływ ustawodawcy powinien mieć charakter bardziej korekty, aniżeli ostrej ingerencji w jego mechanizmy. Warunkami prawidłowego działania jakiegokolwiek rynku, nie tylko rynku nieruchomości, są przede wszystkim: wolność i bezpieczeństwo obrotu oraz swoboda udziału w transakcjach. Ograniczanie dostępu do rynku ze względu na niespełnianie ostrych kryteriów, dotyczących chociażby formy prawnej podmiotu uczestniczącego, może tę równowagę zaburzyć. Wydaje się zatem, że *ratio legis* osiągnięte zostałyby również wtedy, gdy krąg nabywców ograniczony zostałby do podmiotów prowadzących działalność rolniczą, bez względu na ich formę prawną, z zachowaniem obostrzeń dotyczących nabywania nieruchomości rolnych przez cudzoziemców.

Ustawa z 1991 r. nie zawiera ograniczeń podmiotowych po stronie nabywcy, nie utrudniając dostępu do rynku nieruchomości rolnych innym, aniżeli rolnik indywidualny, podmiotom. Zgodnie z treścią art. 27 tej ustawy, KOWR jest podmiotem dokonującym sprzedaży i nabywania nieruchomości w ramach Zasobu. Natomiast art. 29 ust. 3b uprawnia KOWR do zawężenia kręgu uczestników przetargu na zakup nieruchomości rolnej jedynie do rolników indywidualnych. Zgodnie z art. 28 a, warunkiem nabycia nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa jest co do zasady nieprzekroczenie, po dokonaniu zakupu nieruchomości, areálu 300 ha³⁷ własności nieruchomości rolnych. Ograniczenie

³⁶ Prawo własności przysługującej cudzoziemcom wobec udziałów w kapitale zakładowym takiej spółki wynosi poniżej 50% głosów na zgromadzeniu współników lub walnym zgromadzeniu akcjonariuszy. Zazwyczaj jest to 49% głosów.

³⁷ Ograniczenie wprowadzone art. 6 ustawy z 2016 r.

to dotyczy zarówno nieruchomości stanowiących własność nabywcy w momencie kupna, jaki i kiedykolwiek nabytych z Zasobu, a następnie zbytych, chyba że zbycie nastąpiło na cele publiczne³⁸.

Ustawa z 2016 r. już w art. 1 zawiera jednak postanowienie dotyczące wstrzymania przez KOWR sprzedaży nieruchomości wchodzących w skład Zasobu na okres 5 lat od dnia wejścia w życie³⁹. Warto zastanowić się nad *ratio legis* tego przepisu. W sytuacji rewolucji na prywatnym rynku nieruchomości rolnymi, zredefiniować należałoby również rynek publiczny. Wprowadzenie takiej regulacji jest zatem uzasadnione wobec zamiaru wykorzystania tego okresu na wprowadzenie nowych reguł dotyczących obrotu ziemią z ZWRSP. Zauważyć należy, że protesty rolników dotyczące wykupu polskiej ziemi przez cudzoziemców dotyczyły nieruchomości ZWRSP, nabywanych na przetargach. Czy zatem wprowadzenie ograniczeń dotyczących obrotu zarówno prywatnego, jak i publicznego, będące próbą odpowiedzi na wyrazy niezadowolenia ze strony rolników nie stanowi formy „wylania dziecka z kąpielą”? Odpowiedź na to pytanie nie jest prosta z uwagi na złożoność i wielowymiarowość problemu.

W konfrontacji z systemem niemieckim, będącym przedmiotem analizy prawonoporównawczej na gruncie niniejszego opracowania, przyjęte przez polskiego ustawodawcę rozwiązanie nie nosi znamion ostrej reglamentacji. Wydaje się jednak mniej przemyślane. Uzasadnione jest jednak twierdzenie, że dotychczasowe regulacje dotyczące rynku nieruchomości rolnych były bardziej przychylne i łatwiejsze do wykonania dla uczestników tego rynku. Dotyczy to zwłaszcza kryteriów dotyczących nabywania nieruchomości, czy też możliwości nabywania nieruchomości rolnych przez podmioty inne, aniżeli rolnik indywidualny, wręcz niezwiązane z rolnictwem, dla celów lokowania kapitału.

Zgodnie z ustawą z 1991 r. (art. 2 ust. 1 pkt 1)⁴⁰ nieruchomości rolne wchodzące w skład Zasobu Rolnego Własności Skarbu Państwa zostaną rozdysponowane w pierwszej kolejności w drodze wydzierżawienia albo sprzedaży na powiększenie lub utworzenie gospodarstw rodzinnych, co wydaje się rozwiązaniem zasadnym, mając na uwadze *ratio legis* noweli z 2016 r., zwłaszcza wobec wstrzymania transakcji mających na celu zbycie nieruchomości ZWRSP.

Odnotować należy, że interwencja ustawodawcy na rynku nieruchomości rolnych zatrzymała postępujący wzrost cen tych nieruchomości. Domniemanym jego podłożem miał być „spekulacyjny wykup” tych nieruchomości. Pomimo tego, że ustawa położyła kres spekulacyjnemu wykupowi, przyjęte rozwiązanie

³⁸ Określonych w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. 2015 poz. 1774.

³⁹ Ustawa weszła w życie w dniu 30 kwietnia 2016 r., na podstawie postanowienia jej art. 16.

⁴⁰ W brzmieniu ustalonym art. 6 pkt 6 noweli z 2016 r.

ma również aspekt negatywny w postaci np. strat finansowych poniesionych przez podmioty, które nabyły nieruchomości rolne niedługo przed spadkiem ich cen. W kwestii powstawania lub powiększania gospodarstw rodzinnych uznać należy, że cel ustawy został osiągnięty. W tej kwestii uzasadnione jest jednak twierdzenie o jego połowicznym osiągnięciu. Wskutek wprowadzenia przez ustawodawcę ograniczenia dotyczącego arealu nieruchomości rolnych do 300 ha, gospodarstwa rolne prowadzone na takim areale mają ograniczone możliwości rozwoju ekonomicznego oraz konkurencyjności, zwłaszcza w starciu z gospodarstwami wielkopowierzchniowymi.

Ingerencja państwa w rynek nieruchomości rolnych jest pożądana, jednak nie powinna mieć charakteru kontroli absolutnej i skutkować zachwianiem regulowanej materii. Ograniczanie, czy też nadzór organu nad transakcjami rynku nieruchomości rolnych uznać należy jednak za konieczny ze względu na miejsce usytuowania nieruchomości będącej przedmiotem obrotu, np. w obliczu zagrożenia dla struktury rolnictwa.

Dla porównania zakresu ingerencji polskiego ustawodawcy na rynku nieruchomości rolnych, jej zasadności i „dolegliwości”, zasadne wydaje się omówienie zasad obowiązujących na rynku niemieckim. Analiza prawnoporównawcza przyjętych w obu porządkach rozwiązań może okazać się pomocna dla uzyskania pełnego obrazu „nowego” polskiego rynku.

4. Obrót nieruchomościami rolnymi w prawodawstwie niemieckim

4.1. Regulacje obrotu nieruchomościami rolnymi na gruncie prawodawstwa niemieckiego

Regulacje obrotu nieruchomościami rolnymi na gruncie prawodawstwa niemieckiego zawarte są przede wszystkim w przepisach ustawy o obrocie ziemią.⁴¹ Głównym celem tej ustawy jest ochrona ciągłości istnienia gospodarstw rolnych (i leśnych) przed rozprzedażą, z uwzględnieniem ochrony przyrody i środowiska oraz utrzymania i poprawy struktury rolnej. Istotne jest również zapewnienie legalnej ochrony bezpieczeństwa żywnościowego narodu.

Ustawa pozostawia poszczególnym landom swobodę w zakresie określenia limitu powierzchni nieruchomości będącej przedmiotem obrotu oraz ustalenia

⁴¹ Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und zur Sicherung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe (Grundstückverkehrsgesetz – GrdstVG), [Ustawa o środkach służących poprawie struktury rolnej i ochrony obrotu ziemią rolną i leśną z dnia 28 czerwca 1961 r.] BGBl. I S. 1091 ber. S. 1652 u. 2000 ze zm.

okoliczności braku konieczności uzyskania zezwolenia na dokonanie transakcji (art. 2 ust. 3). Zakres tej swobody uzależniony jest od miejsca położenia nieruchomości będącej przedmiotem transakcji.

Przedmiotem jej regulacji są nieruchomości rolne i leśne oraz bagna i nieużytki, mogące być wykorzystane w gospodarce rolnej lub leśnej (§1 ustawy). Ustawa nie precyzuje znaczenia terminu nieruchomości rolnej, lecz w §2 stwierdza, że gospodarstwo rolne to grunty zagospodarowane rolniczo celem osiągnięcia korzyści, w szczególności w zakresie rolnictwa, hodowli, ogrodnictwa, uprawy winorośli oraz rybactwa. Nie definiuje zatem wprost pojęcia nieruchomości rolnej, odwołując się do terminu gospodarstwa rolnego. Przyjąć zatem można, że określony w §1 zakres zastosowania omawianej ustawy jest podobny do pojęcia nieruchomości rolnych przyjętego na gruncie prawa polskiego. W obydwu omawianych porządkach prawnych wyodrębnienie nieruchomości rolnych następuje w oparciu o kryterium funkcjonalne.

Niemieckie prawo nie zawiera również ogólnej definicji rolnika precyzującej ściśle kryteria tej instytucji. Pojęcie to ukształtowane zostało na gruncie poglądów judykatury i doktryny, w zakresie których wyodrębniono: rolnika, dla którego rolnictwo stanowi zawód główny rolnika (*Hauptberuflicher Landwirt*), dla którego rolnictwo stanowi zawód uboczny (*Nebenberuflicher Landwirt*) oraz nierolnika. Przyjętym kryterium jest czas poświęcony pracy w rolnictwie, dochód uzyskiwany z działalności rolniczej, a także „zdatność” prowadzenia działalności rolniczej w swoim gospodarstwie rolnym. Przez zdatność rozumieć należy głównie posiadanie odpowiednich kwalifikacji zawodowych, z uwzględnieniem dochodowości i czasu pracy poświęconego rolnictwu. Ocenę zdatności przeprowadza organ wydający zezwolenie na nabycie nieruchomości rolnej.

Rolnikowi, dla którego rolnictwo stanowi zawód główny przysługuje pierwszeństwo przy nabyciu nieruchomości rolnej w sytuacji, gdy zamiar nabycia zgłoszony zostanie również przez rolnika, którego rolnictwo stanowi zawód uboczny. W ostatniej kolejności nabyć nieruchomość rolną może osoba niebędąca rolnikiem. Według niemieckiej doktryny, celem ustawy jest również upowszechnienie statusu rolnika, którego rolnictwo stanowi zawód główny pośród podmiotów, które jeszcze tym statusem nie dysponują. Osoba, która w momencie dokonywania czynności prawnej spełnia przesłanki do uzyskania tego statusu podlega zatem rygorowi takiemu, jakby ten status posiadała⁴².

Zaznaczyć należy, że niemiecka koncepcja umowy kupna – sprzedaży nieruchomości różni się od modelu swojego polskiego odpowiednika – „dwuwarstwowej” czynności prawnej o charakterze zobowiązująco-rozporządzającym.

⁴² H.-J. Hötzel [w:] H.J. Faßbender, H.-J. Hötzel, J. Lukanow, *Landpachtneuordnungsgesetz und Landpachtverkehrsgesetz. Kommentar*, Aschendorff, Münster 1993, s. 737.

Na gruncie niemieckiego systemu prawnego, celem przeniesienia własności nieruchomości, konieczne jest sporządzenie przez strony dwóch umów: umowy o skutkach obligacyjnych – zobowiązującą oraz umowy o skutkach rzeczowych – przenoszącą własność. Istotnym jest zatem, że sam fakt nabycia nieruchomości ma miejsce dopiero w momencie dokonania stosownego wpisu w księdze wieczystej. Informacja ta jest istotna dla późniejszych uwag dotyczących administracyjnej kontroli systemu zezwoleń na nabycie nieruchomości rolnych. Dla zapewnienia bezpieczeństwa na niemieckim rynku nieruchomości oraz ochrony praw nabytych, zasady prowadzenia ksiąg wieczystych w aspekcie obrotu nieruchomościami zostały określone bardzo rygorystycznie. Wpis do księgi wieczystej ma charakter konstytutywny, co oznacza, iż służy on realizacji zasady prawdziwości oraz powszechności ksiąg wieczystych a także stosowania rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych.

4.2. Kontrola obrotu nieruchomościami rolnymi na gruncie prawa niemieckiego

Niemieckie ustawodawstwo statuuje zasadę administracyjnej kontroli obrotu gruntami rolnymi. Zgodnie z §2 omawianej ustawy, „wszelkie czynności prawne dotyczące przeniesienia własności nieruchomości rolnych dla swojej skuteczności wymagają uzyskania urzędowego zezwolenia (*Genehmigung*) właściwego organu administracji publicznej⁴³. Za „przeniesienie własności nieruchomości rolnej” ustawa nakazuje rozumieć każdą czynność prawną, która w sensie gospodarczym skutkuje przeniesieniem prawa własności. Wymóg uzyskania pozwolenia dotyczy zatem również czynności, których przedmiotem są nieruchomości rolne (zamiana, darowizna, przekazanie, ugoda itp.). W przypadku sądowych działów współwłasności lub spadku, w przedmiocie pozwolenia orzeka sąd. Brak zezwolenia pociąga za sobą sankcję bezwzględnej nieważności czynności prawnej. Doniosłość zezwolenia przejawia się również w tym, że jest ono warunkiem *sine qua non* ujawnienia nowego właściciela w księdze wieczystej prowadzonej dla nieruchomości (§7 ustawy), co według niemieckiego prawa jest wymogiem skutecznego przejścia własności tej nieruchomości.⁴⁴ Wpis dokonany w księdze wieczystej bez zezwolenia podlega konwalidacji po upływie roku, chyba, że przed upływem tego okresu złożony zostanie wniosek o sprostowanie bądź – sprzeciw od wpisu w księdze wieczystej (zgodnie z §7 ust. 3 ustawy o obrocie ziemią).

Ustawa przewiduje odstępstwa od obowiązku uzyskania zezwolenia na obrót nieruchomościami rolnymi. Według § 4, nie jest ono konieczne w sytuacji,

⁴³ Zezwolenie może być udzielone zarówno przed, jak i po dokonaniu czynności.

⁴⁴ Zgodnie z §873 BGB.

gdy: 1) jej stroną są władze federalne lub związkowe, 2) nabywcą jest kościelna osoba prawna, chyba, że sprzedawcą jest przedsiębiorstwo zajmujące się działalnością rolniczą lub leśną 3) sprzedaż następuje w wykonaniu prawa pierwokupu m.in. celem realizacji procesu konsolidacji gruntów oraz procedury przesiedleńczej, bądź gdy 4) przedmiotem transakcji są działki przeznaczone w planie zagospodarowania przestrzennego na cele inne, niż rolnicze⁴⁵. Jeżeli sprzedaż następuje w wykonaniu prawa pierwokupu przysługującego na podstawie przepisów niemieckiego prawa osiedleńczego, organ dokonujący autoryzacji transakcji może przed jej udzieleniem żądać przedłożenia przez stronę uprawnioną wyjaśnień dotyczących przysługującego jej prawa (§12 ustawy).

Zgodnie z treścią §8 ustawy, organ wydaje zezwolenie, gdy: 1) stroną transakcji jest gmina lub związek gmin, nabywana nieruchomość położona jest na ich terytorium a nieruchomości przeznaczone są w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele inne, niż rolne, 2) stroną transakcji są zstępni zbywcy lub gdy gospodarowanie na nieruchomości będącej przedmiotem sprzedaży nie może stanowić podstawy samodzielnej egzystencji, 3) sprzedaż służy poprawie granic nieruchomości, poprawie struktury rolnej, bądź też następuje celem uniknięcia wywłaszczenia. Powołanym przez ustawę kryterium wydania zezwolenia na nabycie nieruchomości rolnej jest również istnienie pilnej potrzeby powiększenia bądź stworzenia gospodarstwa rolnego. Rozstrzygnięcie w zakresie istnienia pilnej potrzeby jest uzależnione od statusu osoby ubiegającej się o nabycie nieruchomości i uwzględniane w sposób elastyczny, przy rozważeniu wszystkich okoliczności sprawy. Tak przyjęte rozwiązanie ma na celu zapobieganie nieracjonalnej konfiguracji gruntów.

Odmowa wydania zezwolenia na zawarcie umowy powodującej przejście własności nieruchomości rolnej ma miejsce w przypadku wystąpienia przesłanek ustawowych. Są one wyliczone enumeratywnie i pierwszą z nich jest zagrożenie nieracjonalną konfiguracją gruntów rolnych wskutek zawarcia umowy. Chodzi głównie o nadmierną koncentrację gruntów rolnych w rękach jednego właściciela, zwłaszcza, gdy grunty rolne będące już w posiadaniu zainteresowanego są wystarczające dla jego egzystencji wraz z rodziną. Po drugie, o to, czy osoba nabywająca grunt nie jest rolnikiem, nie prowadzi osobiście gospodarstwa rolnego, a nabywana nieruchomość rolna nie jest potrzebna dla stworzenia bądź wzmocnienia podstawy egzystencji rodziny. Po trzecie zaś – spekulacyjny charakter nabycia nieruchomości i brak zamiaru po stronie nabywcy włączenia gruntów do swego gospodarstwa i jego trwałego rolniczego użytkowania. Mianem „nieracjonalnej konfiguracji gruntów rolnych” w świetle poglądów niemieckiego orzecznictwa i doktryny określa się również sytuację, gdy nieruchomość rolna zbywana jest na rzecz osoby niebędącej rolnikiem (*Nichtlandwirt*), a o nabycie

⁴⁵ Dla porównania – podobne zwolnienia wprowadza art. 2a ust. 2 ustawy z 2003 r.

tej nieruchomości ubiega się również podmiot, której rolnictwo stanowi główny lub uboczny zawód, który oferuje takie same warunki, jak nabywca niebędący rolnikiem, a nieruchomość służyłaby powiększeniu istniejącego gospodarstwa rolnego.⁴⁶ Analiza powyższych informacji prowadzi do wniosku, że na gruncie prawa niemieckiego nabywca nieruchomości rolnej nie musi być rolnikiem, dla którego rolnictwo stanowi zawód główny bądź uboczny. Nie zawsze zatem w przypadku nabycia nieruchomości rolnej przez nierolnika, organ odmówi zatwierdzenia takiej transakcji. Nie można bowiem, na gruncie prawa niemieckiego, mówić o nieracjonalnej konfiguracji gruntów rolnych w sytuacji, gdy kupnem nieruchomości nie jest zainteresowany podmiot będący rolnikiem⁴⁷.

Odmowa udzielenia zezwolenia nastąpić może również w sytuacji, gdy w wyniku transakcji nastąpi nieuzasadniony gospodarczo podział lub zmniejszenie gospodarstwa, w wyniku którego gospodarstwo utraci zdolność do samodzielnej egzystencji bądź też, gdy jego powierzchnia ulegnie zmniejszeniu poniżej 1 ha.

Organ może odmówić wydania zezwolenia również w sytuacji, gdy wysokość świadczenia będzie nieadekwatna do wartości nieruchomości, np. cena ustalona zostanie na rażąco wysokim poziomie. W tym zakresie, niemieckie orzecznictwo za podstawę określenia wartości gruntu przyjmuje wartość dochodową, a nie rynkową gruntu.

Zgodnie z treścią §10 ustawy, nabywca nieruchomości może zostać zobowiązany do przekazania nabywanej nieruchomości jako przedmiotu umowy dzierżawy, której drugą stroną jest rolnik indywidualny bądź do zbycia tej nieruchomości na rzecz rolnika lub na rzecz właściwego organu na cele związane z osadnictwem. Wydaje się, że nastąpić to może w sytuacji niewykorzystania nabytej nieruchomości na cele związane z gospodarką rolną. Przekazanie nabywanej nieruchomości rolnikowi na podstawie umowy dzierżawy zawartej na czas nieokreślony jest podstawą udzielenia warunkowego zezwolenia na nabycie nieruchomości rolnej. Zezwolenie warunkowe wydawane jest również gdy nabywca przekaze nieruchomość rolną, położoną w innym miejscu kraju związkowego, o powierzchni nieprzekraczającej powierzchni nabywanej nieruchomości (§11 ustawy).

Zgodnie z treścią §18, właściwość organu określana jest według miejsca położenia nieruchomości będącej przedmiotem transakcji.

⁴⁶ H.-J. Hötzel [w:] H.J. Faßbender, H.-J. Hötzel, J. Lukanow, *Landpachtneuordnungsge-setz...*, s. 728 i nast.

⁴⁷ Chodzi tu zarówno o rolnika, dla którego rolnictwo stanowi zawód główny, jak i uboczny.

4.3. Rola spółek ziemskich (*Landgesellschaften*) w obrocie nieruchomościami rolnymi

Politykę agrarną w Niemczech (w tym kontrolę transakcji na rynku nieruchomości rolnych) realizują głównie spółki ziemskie (*Landgesellschaften*), działające w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Są to należące do poszczególnych landów spółki użyteczności publicznej, których zadaniem ustawowym jest wspomaganie rozwoju obszarów wiejskich. Ich działalność zaś ukierunkowana jest szczególnie w kierunku zwalczania spekulacji nieruchomościami rolnymi. Instrumentem przysługującym im dla realizacji tego celu jest prawo pierwokupu. Grunty nabywane przez *Landgesellschaften* w ramach wykonania prawa pierwokupu są następnie zbywane, a w dalszej kolejności przeznaczone na tworzenie bądź powiększanie istniejących gospodarstw rolnych. *Landgesellschaften* skupują również grunty na wolnym rynku oraz pośredniczą w transakcjach sprzedaży gospodarstw rolnych lub ich części. W przypadku nabycia od *Landgesellschaften* nieruchomości rolnej, nabywca zobowiązany jest do osobistej pracy oraz zamieszkiwania na terenie nabytego gospodarstwa. Nabyty grunt może być odsprzedany w części lub całości jedynie członkom rodziny nabywcy wskazanym w przepisach, w przeciwnym przypadku *Landgesellschaften* skorzysta z prawa odkupu nieruchomości. Zasadne wydaje się w tym miejscu porównanie niemieckich *Landgesellschaften* oraz Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w zakresie realizacji przez nich polityki rolnej państwa. Pomijając różnice w zakresie konstrukcji i statusu prawnego tych podmiotów, zarówno *Landgesellschaften*, jak i KOWR służą realizacji polityki agrarnej państwa. Dla wypełnienia swoich zadań zostały wyposażone w ustawowe prawo pierwokupu. Instrumenty te określone zostały tożsamo. Na gruncie polskiego porządku, prawo pierwokupu nieruchomości rolnej przysługuje KOWR w przypadku braku uprawnionego bądź nieskorzystania przez niego z prawa pierwokupu⁴⁸ oraz przy odsprzedaży przez nabywcę nieruchomości w okresie 5 lat od nabycia tej nieruchomości od KOWR⁴⁹. *Landgesellschaften* wyposażone zaś zostały w kompetencje korzystania z prawa pierwokupu w sytuacji, gdy planowana umowa kupna – sprzedaży nieruchomości rolnych, zdaniem organu administracji, spełnia kryteria uzasadniające odmowę wydania decyzji zezwalającej na dokonanie tej czynności.

Nieruchomości nabyte w ramach pierwokupu przeznaczone są do dalszej odsprzedaży, zarówno przez KOWR, jak i *Landgesellschaften*. Te ostatnie skupują nieruchomości rolne również na wolnym rynku.

⁴⁸ Art. 3 ust. 4 ustawy z 2003 r.

⁴⁹ Art. 29 ust. 4 ustawy z 1991 r.

Uwagi porównawcze. Wnioski

Obecne w prawie polskim ograniczenia podmiotowe dotyczące nabywcy nieruchomości rolnej istnieją również na gruncie prawa niemieckiego. Niemieckie prawo stoi na straży generalnej zasady, że grunty rolne muszą być udostępnione rolnikom tzn. powinny stanowić ich miejsce pracy. Nie zawierają jednakże postanowień uniemożliwiających nabywanie ziemi przez podmioty nie będące rolnikami. Zauważyć jednak należy, że nabywanie gruntów przez nie – rolników, w celu innym niż prowadzenie gospodarstwa rolnego, jest przesłanką odmowy wydania zezwolenia na przeprowadzenie transakcji zakupu nieruchomości rolnej. Można stwierdzić, że w systemie istnieje formuła swoistej konkurencji. W przypadku zamiaru nabycia nieruchomości rolnej przez podmiot posiadający i nie posiadający statusu rolnika, pierwszeństwo zawsze przysługuje rolnikowi, dla którego rolnictwo stanowi główny przedmiot działalności, następnie rolnikowi, dla którego rolnictwo jest zajęciem ubocznym i według ostatniej preferencji – osobie nie będącej rolnikiem.

Prawo polskie, przy przyjęciu generalnej zasady, że nieruchomości rolne nabywać mogą jedynie rolnicy, również dopuszcza nabycie tych nieruchomości przez podmiot nie posiadający statusu rolnika indywidualnego w przypadku braku zainteresowania nieruchomością przez uprawnionych z ustawy⁵⁰. Nabywca powinien spełnić restrykcyjnie określone warunki i uzyskać zgodę w formie decyzji, wydanej przez Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka na wniosek zbywcy. Zbywca dodatkowo powinien wykazać brak możliwości sprzedaży nieruchomości rolnej na rzecz podmiotów uprawnionych, nabywca zaś – dać rękojmię prawidłowego prowadzenia działalności rolniczej na nabywanej nieruchomości. Zauważyć należy, że zarówno udowodnienie braku kontrahentów zainteresowanych zakupem, jak i gwarancja należytego prowadzenia działalności rolnej na nabytej nieruchomości obarczone są dużym ryzykiem dowodowym.

Decyzja organu niemieckiej administracji zezwalająca na zawarcie umowy zakupu nieruchomości rolnej wydawana jest w razie spełnienia warunków określonych ustawą i dopreczowanych poglądami orzecznictwa w każdym przypadku spełnienia tych warunków. To rozwiązanie, jako nie pozostawiające miejsca na decyzje o charakterze uznaniowym powinno zostać wykorzystane w zakresie polskiej ustawy przez dopreczowanie odpowiednich postanowień.

Zasadne jest również dokonanie analizy porównawczej kryterium „nadmiernej koncentracji” gruntów rolnych. Prawo polskie określa górną granicę powierzchni tych nieruchomości. Przypomnieć należy, że na gruncie analizowanych ustaw zasady określania tej powierzchni nie zostały określone jednolicie. Na gruncie prawa niemieckiego, nadmierna koncentracja gruntów rolnych w rękach

⁵⁰ Tzn. wymienionych w art. 2a ustawy z 2003 r.

jednego właściciela postrzegana jest jako nieracjonalna konfiguracja zasobów. Przy czym określenie, czy doszło do owej nadmiernej koncentracji należy do organu wydającego decyzję o zezwoleniu na zawarcie umowy kupna nieruchomości rolnych. Kryteria ocenne nie noszą tu jednak dużej dozy uznaniowości, gdyż podstawą ich określenia jest fakt zdolności do gospodarczej egzystencji właściciela nieruchomości przy wykorzystaniu areálu będącego w jego posiadaniu.

Mając na uwadze przedstawione powyżej rozwiązania, regulacje niemieckie uznać należy za bardziej elastyczne i dostosowane do reguł gospodarczych tamtejszego rynku rolnego. Niemiecki organ rozpatrując stan faktyczny, każdorazowo bierze pod uwagę wszystkie okoliczności sprawy. Istotne są również kryteria rynkowe, zwłaszcza w sytuacji, gdy o nabycie nieruchomości rolnej ubiegają się podmioty o różnym statusie. Osoba będąca rolnikiem ma pierwszeństwo nabycia nieruchomości rolnej tylko w sytuacji, gdy zaoferuje takie same warunki transakcyjne, jakie zaoferował podmiot niebędący rolnikiem. Prawo niemieckie, wspierając rolnictwo, ustanawia warunki rozwoju gospodarstw rolnych. Nie odbywa się to jednak w oderwaniu od reguł gospodarki rynkowej.

Analizując obydwie systemy prawne, pomimo wskazanych ułomności w przyjętych przez polskiego ustawodawcę rozwiązaniach, dojść można jednak do zaskakującego wniosku, że zakres ingerencji organów na rynku nieruchomości rolnych w Polsce nie odbiega od tego na rynku niemieckim. Na płaszczyźnie dostępu do rynku, na podstawie przepisów prawa niemieckiego, każda transakcja prowadząca do przeniesienia własności nieruchomości rolnych podlega kontroli. Natomiast na gruncie prawa polskiego podlegają nadzorowi jedynie transakcje prowadzące do nabycia nieruchomości przez podmioty nie posiadające statusu rolnika. W tym zakresie na rynku niemieckim zaobserwować można nawet większy rygorizm. Organy kontrolujące rynek nieruchomości rolnych omawianych porządków prawnych działają na podobnych zasadach i wyposażone zostały w tożsame narzędzia. Poważne wątpliwości może budzić jednakże szeroki zakres uznaniowości decyzji organu kontrolującego rynek polski. *De lege ferenda* pożądanym byłoby skorzystanie z niemieckich rozwiązań dotyczących np. określania kryteriów dopuszczających do nabycia nieruchomości rolnych. Lepszym rozwiązaniem byłoby również pozostawienie kwestii nadmiernej koncentracji gruntów ocenie organu (przy ustaleniu kryteriów tej oceny, jak w porządku niemieckim), anizeli sztywne określenie górnej granicy posiadanego areálu. Pożądane byłoby również dopuszczenia do rynku nieruchomości rolnych nabywców – spółek prawa handlowego, których wiodącym przedmiotem działalności jest działalność wytwórcza w rolnictwie i sadownictwie.

Bibliografia

Literatura

- Faßbender H.J., Hötzel H.-J., Lukanow J., *Landpachtneuordnungsgesetz und Landpachtverkehrsgesetz. Kommentar*, Aschendorff, Münster 1993.
- Haugen M., *Food Sovereignty – An Appropriate Approach to Ensure the Right to Food?*, „Nordic Journal of International Law” 2009, nr 78.
- Jurcewicz A., Popardowski P., *Kształtowanie struktury agrarnej w Polsce – kilka refleksji na tle ustawy z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości zasobu własności rolnej skarbu państwa oraz o zmianie niektórych ustaw*, „Studia Prawnicze” 2016, nr 4.
- Lichorowicz A., *O nowy kształt zasad obrotu nieruchomościami rolnymi w kodeksie cywilnym*, „Rejent” 1997, nr 6.
- Safjan M. (red), *Prawo cywilne – część ogólna*, System Prawa Prywatnego, t. 1, C.H. Beck, INP PAN, Warszawa 2012.

Netografia

- NIK o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych, 28.02.2014 r., <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/rolnictwo/nik-o-sprzedazy-panstwowych-nieruchomosci-rolnych.html> [dostęp: 17.07.2020].
- Puch P., *Nowe zasady obrotu gruntami (nie tylko rolnymi). Co się zmieni?*, 16.04.2016, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Nowe-zasady-obrotu-gruntami-nie-tylko-rolnymi-Co-sie-zmieni-7359291.html> [dostęp: 17.07.2020].

Ustawodawstwo

- Ustawa z dnia 13 lipca 1957 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi, Dz.U. 1957 Nr 39 poz. 172.
- Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und zur Sicherung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe (Grundstückverkehrsgesetz – GrdstVG), [Ustawa o środkach służących poprawie struktury rolnej i ochrony obrotu ziemią rolną i leśną z dnia 28 czerwca 1961 r.], BGBl. I S. 1091 ber. 1652 u. 2000 ze zm.
- Ustawa z dnia 29 czerwca 1963 r. o ograniczeniu podziału gospodarstw rolnych, Dz.U. 1963 Nr 28 poz. 168.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. 2020 poz. 1740.
- Ustawa z dnia 26 października 1971 r. o zmianie niektórych przepisów Kodeksu cywilnego, Dz.U. 1971 Nr 27 poz. 252.

- Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi skarbu państwa, Dz.U. 2016 poz. 1491.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. z 2015 poz. 1774.
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz.U. 2012 poz. 803.
- Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. 2016 poz. 585 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa, Dz.U. 2017 poz. 623.

Orzecznictwo

- Wyrok NSA z 23 listopada 2006 r., I OSK 132/06, LEX 291425.
- Wyrok SN z 5 września 2012 r., IV CSK 93/12, LEX 1229816.

Dokumenty urzędowe

- Korzycka M., *Analiza prawna przepisów ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw zwana dalej ustawą*, Druk senacki nr 124.
- Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Masowy wykup gruntów rolnych – dzwonek alarmowy dla Europy i zagrożenie dla rolnictwa rodzinnego” (opinia z inicjatywy własnej), Dz.Urz. UE 2015 C 242.
- Uzasadnienie rządowego projektu ustawy z 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, Druk sejmowy nr 293.

STRESZCZENIE

Artykuł nie tylko omawia zmiany wprowadzone ustawą o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw. Jego celem jest szersze ujęcie problematyki obrotu nieruchomościami rolnymi oraz określenie możliwych dla rynku nieruchomości rolnych konsekwencji wejścia w życie tej ustawy. W dniu 1 maja 2016 r., tuż przed datą zakończenia obowiązywania przepisów ograniczających nabywanie nieruchomości rolnych przez cudzoziemców, polski parlament wprowadził regulacje nie tylko zmieniające koncepcję gospodarowania zasobem gruntów rolnych, ale również tworzące nową sytuację prawną na rynku nieruchomości rolnych. Powodem ich wprowadzenia nie był jedynie strach przed wykupem gruntów rolnych przez cudzoziemców. *Ratio legis* stanowiła dodatkowo chęć wzmocnienia i ochrony rozwoju gospodarstw rodzinnych, jako konstytucyjnej podstawy systemu rolnego Polski. Niniejsze opracowanie charakteryzuje rynek rolny w aspekcie historycznym, w oparciu o szereg aktów prawnych obowiązujących w tym przedmiocie na przestrzeni lat. Omówiono również kryteria zakwalifikowania nieruchomości jako rolnej, założenia ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. oraz środki, które przyjął ustawodawca dla ich realizacji. Opisano również inne kwestie dotyczące ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce przyjęte ustawą. Rozwiązania te zostały poddane porównawczej analizie prawnej. Wybór niemieckiego porządku prawnego, którego przepisy regulujące rynek nieruchomości rolnych były przedmiotem analizy wynikał w szczególności z chęci przybliżenia bogactwa niemieckiej tradycji prawnej, również w sektorze szeroko pojętego prawa rolnego. Ponadto – poznanie prawa obcego umożliwia głębsze spojrzenie na system prawa rodzimego i dokonanie jego analizy z zupełnie innej perspektywy. Pozwoliło to nie tylko wskazać zasady funkcjonowania narzędzi ochrony prawnej gruntów rolnych w Polsce na tle tożsamyh rozwiązań przyjętych w tym przedmiocie w modelowym systemie europejskim, ale i stwierdzenie, czy przyjęte przez polskiego prawodawcę rozwiązania uznać można za zasadne, pożądane i skuteczne dla osiągnięcia celu ustawy z 2016 r. oraz, czy nie są nadmierne wobec tego celu.

Słowa kluczowe: rynek nieruchomości rolnych, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, kontrola obrotu nieruchomościami rolnymi, prawo pierwokupu i prawo nabycia nieruchomości rolnych, obrót nieruchomościami rolnymi na gruncie prawa niemieckiego, nabywca nieruchomości rolnych, spółki ziemskie

SUMMARY

The purpose of this study is not only discussion over the changes introduced by the Act on suspension of sale of the property of the Agricultural Property Stock of the Treasury. It is also trying to broaden of the subject of agricultural real estate market and determine the possible consequences of the entry into force of this Act for this market. The importance of the agrar real estate cannot be overestimated. Agricultural land, due to its properties, should not be treated as an object of unlimited trade. Its resources are not renewable and thus should be considered as an unique good, fraught with danger of loss due to urbanization processes, climate change or environmental degradation. In this matter also the European Economic and Social Committee issued an opinion over the mass purchase of land, highlighting the key importance of agricultural land for the food security of countries. Due to the fact, that land is a limited resource, it cannot be object of regular market rules. On May 1, 2016, just before the expiration of the law restricting the purchase of agricultural real estates by foreigners, the Polish Parliament adopted the Act introducing changes in this field. Introduced regulations not only changed the concept of agricultural land resource management, but also created a new legal and factual situation within of this market. New regulations were introduced mainly for fear of buying out of agricultural real estate by foreigners. The reason of the amendment, however, was also to strengthen the protection and development of family farms, the constitutional basis of the agricultural system in Poland. The purpose of this publication is not only to discuss the changes introduced by the Act and its possible consequences but also a broader approach to the issue of agricultural real estate trading. The research was conducted on the basis of the historical aspect of agricultural land trade in Poland, taking onto account number of legal acts in force in this field over the years. Into consideration were taken also criteria of classification of agrar real estates along with the characteristics of the agricultural real estate market was characterized and the principles of the Act of 14 April 2016 with the legal means adopted by the legislator to implement these principles. Solutions concerning agricultural property trade adopted by the Polish legislator were subject of comparative legal analysis. Selection of the German law order, whose provisions regulating the agricultural property market were subject to analysis was a result in particular of the fact that the German rich legal tradition concerns also the broadly understood agricultural law. Not to avoid was also intention of comparison of the protective function of legal solutions applicable in the field of agricultural real estate on the basis of German law with its polish counterpart. This allowed not only to indicate the principles of functioning of the legal protection of agricultural land in Poland against the background of identical solutions adopted in this regard in the model European system. Enabled also to

state whether the solutions adopted by the Polish legislator can be considered as legitimate, desirable and effective to achieve of the goal set out in the 2016 Act.

Key words: agricultural property market, National Agricultural Support Centre, control over agricultural real estate transactions, Act of 14 April 2016 on suspending the sale of real estate in the Agricultural Property Stock of the Treasury and amendment of certain acts, pre-emption and purchase right toward agricultural real estate, agricultural real estate market under German law, purchaser of the agricultural property