

---

## IV. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

---

### OBRÓT GRUNTAMI ROLNYMI W ŚWIELE OBRAD XXX EUROPEJSKIEGO KONGRESU I KOLOKWIUM PRAWA ROLNEGO, POZNAŃ 2019

#### I. Wprowadzenie

W dniach 18–21 września 2019 r. odbywał się w Poznaniu XXX Europejski Kongres i Kolokwium Prawa Rolnego (XXX European Congress and Colloquium of Agricultural Law)<sup>1</sup>. Przedmiotem obrad Komisji II, którym przewodniczył prof. A. Lichorowicz (UJ), była problematyka planowania przestrzennego, ochrony gruntów rolnych i obrotu nieruchomościami rolnymi. W trakcie obrad Komisji zaprezentowanych zostało 15 raportów krajowych<sup>2</sup>. Na ich podstawie został opracowany raport generalny, którego pełna wersja w trzech językach (francuskim, angielskim i niemieckim) zostanie opublikowana przez Europejski Komitet Prawa Rolnego w formie książki.

Ze względu na doniosłość problematyki dyskutowanej w trakcie obrad Komisji warto przybliżyć polskiemu czytelnikowi fragment raportu generalnego odnoszącego się do wybranych zagadnień z zakresu obrotu nieruchomościami rolnymi.

---

<sup>1</sup> M.A. Król, A. Suchoń, P. Wojciechowski, *Sprawozdanie z XXX Europejskiego Kongresu i Kolokwium Prawa Rolnego, Poznań 18–21 września 2019 r.*, „Przeгляд Prawa Rolnego” 2019, nr 2, s. 233–238.

<sup>2</sup> Autorami poszczególnych raportów krajowych byli: 1. Franz van Mallegheem (Belgia), 2. Minko Georgiev (Bułgaria), 3. Milan Damohorský, Alena Chaloupková (Czechy), 4. Erkki J. Hollo (Finlandia), 5. Michaël Rivier (Francja), 6. Christiane Graß (Niemcy), 7. Csilla Csák, Zsófia Hornyák, Flóra Orosz (Węgry), 8. Irene Canfora – (Włochy), 9. Fabienne Rosen, François Jacques (Luksemburg), 10. Jerzy Bieluk, Katarzyna Czerwińska-Koral, Paweł Gała, Teresa Kurowska, Katarzyna Leśkiewicz, Dorota Łobos-Kotowska, Radosław Pastuszko, Aneta Suchoń, Małgorzata Szymańska (Polska), 11. Franci Avsec (Słowenia), 12. Pablo Amat Llombart, Juan Manuel López Torres (Hiszpania), 13. Meinrad Huser (Szwajcaria), 14. Hazel Nash (Zjednoczone Królestwo) 15. Margaret Rosso Grossman (Stany Zjednoczone).

## II. Obrót *inter vivos* gruntami rolnymi

### 1. Ustawodawstwa nieprzewidujące szczególnych instrumentów reglamentacji obrotu *inter vivos* gruntami rolnymi

W większości ustawodawstw prezentowanych przez autorów raportów krajowych obowiązują szczególne instrumenty kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi *inter vivos*. W niektórych państwach takie regulacje nie występują. Tytułem przykładu można podać, że regulacji wprowadzających szczególny reżim obrotu nieruchomościami rolnymi nie przewiduje ustawodawstwo czeskie, gdzie obrót tymi przedmiotami odbywa się na zasadach ogólnych, tj. przewidzianych dla innych kategorii nieruchomości. Publicznoprawnym ograniczeniom nie podlega również nabywanie nieruchomości rolnych w USA, w których ani regulacje stanowe, ani federalne nie przewidują tego typu restrykcji, a wręcz przeciwnie – wprowadzają szereg udogodnień dla osób zamierzających nabyć nieruchomości rolne. Traktowanie gruntów rolnych tak jak innych przedmiotów obrotu jest również rozwiązaniem charakterystycznym dla regulacji obowiązujących w Zjednoczonym Królestwie. Potencjalny nabywca nieruchomości rolnych nie tylko nie podlega tam żadnym ograniczeniom publicznoprawnym, ale może korzystać z istotnych przywilejów o charakterze fiskalnym.

### 2. Zezwolenie organu administracji publicznej jako przesłanka nabycia nieruchomości rolnej w ramach obrotu *inter vivos*

W tych państwach, w których wprowadza się odrębny reżim obrotu nieruchomościami rolnymi *inter vivos*, szerokie zastosowanie mają instrumenty kontroli administracyjnoprawnej. Zakładają one konieczność uzyskania szczególnego administracyjnego zezwolenia na nabycie takich nieruchomości.

Przykładów takich rozwiązań dostarczają regulacje niemieckiej ustawy *Grundstückverkehrsgesetz*, która wprowadza system administracyjnych zezwoleń (*Genehmigung*) na nabycie nieruchomości rolnej lub leśnej. Przesłanki odmowy takiego zezwolenia określa § 9 powołanej ustawy; zalicza się do nich w szczególności okoliczność, że zbycie prowadziłoby do nieracjonalnego ukształtowania struktury gruntów rolnych (np. nieuzasadniony podział lub nadmierna koncentracja gruntów rolnych). W ramach postępowania o udzielenie zezwolenia kontroli podlegają również kwalifikacje potencjalnego nabywcy, zwłaszcza jego predyspozycje do dalszego prowadzenia działalności rolniczej na nabywanej nieruchomości. Zezwolenie powinno zostać udzielone, gdy potencjalny nabywca jest w stanie wykazać, że nabycie przez niego nieruchomości nie doprowadzi do trwałego zaniechania rolniczego wykorzystania nabywanego gruntu. Uzasadnieniem wprowadzenia tego systemu jest zapew-

nienie społeczeństwu bezpieczeństwa żywnościowego oraz ochrona funkcjonujących gospodarstw rolnych.

Administracyjnoprawny system kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi jest również typowy dla rozwiązań szwajcarskich. Podstawowe znaczenie ma w tym przypadku okoliczność zaliczenia danej nieruchomości do terenów budowlanych albo terenów rolniczych. W przypadku pierwszych z nich obowiązuje zasada względnej swobody rozporządzania, obrót drugimi podlega z kolei istotnym ograniczeniom. Ograniczenia te polegają głównie na konieczności uzyskania administracyjnego zezwolenia na nabycie nieruchomości rolnej (*Bewilligung*), na podstawie czynności prawnej *inter vivos*. Stosownie do szwajcarskiej ustawy związkowej *Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht* (BGBB) zezwolenie takie wydawane jest wyłącznie w przypadku, gdy nie istnieją przesłanki jego odmowy (art. 61 BGBB). Przesłankę taką stanowi natomiast okoliczność, że nabywca nie posiada specjalnego statusu – tzw. *Selbsbewirtschafter* (art. 63 BGBB), czyli nie legitymuje się odpowiednim wykształceniem, doświadczeniem zawodowym, a nawet określonymi cechami osobowymi. Od zasady tej zachodzą nieliczne wyjątki (np. nie obowiązuje ona w przypadku nabycia w drodze egzekucji sądowej lub gdy – pomimo publicznego ogłoszenia – na ofertę nabycia nieruchomości nie odpowiedziała żadna osoba posiadająca status *Selbstbewirtschafter*). Zatem w Szwajcarii kwalifikacje personalne potencjalnego nabywcy nieruchomości rolnej są jednym z elementów administracyjnego modelu kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi.

Zgoda organu administracji publicznej stanowi również zasadnicze narzędzie publicznoprawnej kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce, choć po dokonanej w 2019 r. nowelizacji ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego znajduje zastosowanie wyłącznie do nabywania nieruchomości rolnych o powierzchni co najmniej 1 ha. Zgodę tę wydaje Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (KOWR), a z obowiązku jej uzyskania zwolnione są m.in. osoby o statusie rolnika indywidualnego oraz osoby bliskie zbywcy. Interesujące jest jednak to, że polskie regulacje nie wskazują jednoznacznie przesłanek uzyskania zgody, pozostawiając szerokie pole do dyskrecyjnych rozstrzygnięć organu administracji publicznej. Uzasadnieniem wprowadzenia tej regulacji jest dążenie do zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego obywateli i wspierania zrównoważonego rolnictwa prowadzonego zgodnie z wymogami ochrony środowiska i sprzyjającego rozwojowi obszarów wiejskich.

Najbardziej rozbudowany system administracyjnej kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi *inter vivos* wprowadza ustawodawca węgierski. Regulacje węgierskie przewidują kilka odrębnych reżimów prawnych, w zależności od tego, czy nieruchomość rolna ma być zbyta tytułem sprzedaży, czy też innej czynności prawnej. W przypadku najsurowiej reglamentowanej umowy sprzedaży organ administracji rolnej przed wydaniem zgody na nabycie zobowiązany jest do poczynienia szczegółowych ustaleń faktycznych, jak również uzyskania odpowiednich opinii i dokonania uzgodnień, zwłaszcza z lokalnymi komisjami rolniczymi. Uzyskanie zezwolenia zależy natomiast od posiadania statusu rolnika; wymóg ten nie dotyczy wyłącznie bliskich krewnych zbywcy.

Na marginesie tych ogólnych obserwacji warto rozważyć także szczegółowe rozwiązania przyjęte w Słowenii, gdzie ustawodawca wprowadził generalny zakaz dokonywania pewnych czynności prawnych w przypadku, gdy ich przedmiotem jest nieruchomości rolna. Zakaz ten dotyczy umów darowizny, a spod jego obowiązywania wyłączone są jedynie ściśle określone kategorie nabywców (np. osoby bliskie lub podmioty prawa publicznego). Uzasadnieniem wprowadzenia tego zakazu była zaś konieczność zapewnienia skuteczności krajowym regulacjom dotyczącym prawa pierwokupu.

### **3. Prawo pierwokupu/pierwonabycia jako instrument publicznoprawnej kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi**

Najczęściej stosowanym instrumentem publicznoprawnej kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi w analizowanych w raportach krajowych porządkach prawnych jest prawo pierwokupu/pierwonabycia. Mówiąc ogólnie, prawo to zapewnia określonym podmiotom pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości rolnej w przypadku rozporządzenia nią przez dotychczasowego właściciela. Należy jednak podkreślić, że nie jest to instytucja jednolita pod względem konstrukcji prawnej i procedury wykonywania. Różnice w poszczególnych jurysdykcjach dotyczą takich okoliczności, jak:

– zakres czynności prawnych ograniczonych prawem pierwokupu – np. w Polsce prawem tym ograniczone jest wyłącznie zawarcie umowy sprzedaży. W celu zapewnienia spójności systemu kontroli konieczne było więc wypracowanie komplementarnego instrumentu w postaci prawa nabycia, które obejmowałoby swoim zakresem również inne czynności prawne niż umowa sprzedaży. W innych porządkach prawnych, np. w Hiszpanii (*derecho de retracto*) lub we Włoszech (*diritto di prelazione*), zakres prawa pierwokupu jest znacznie szerszy. W Belgii prawo pierwokupu obejmuje wszelkie rozporządzenia o charakterze odpłatnym, co oznacza, że jest ono wyłączone w przypadku darowizn, jak również czynności dochodzących do skutku pomiędzy krewnymi. Podobne ograniczenie zakresu prawa pierwokupu do rozporządzeń o charakterze odpłatnym obowiązuje we Francji;

– charakter kontroli wykonywanej za pośrednictwem tej instytucji – prewencyjny (tj. taki, który aktualizuje się przed dokonaniem czynności prawnej zmierzającej do rozporządzenia nieruchomością rolną) bądź represyjny (tj. taki, który następuje już po dokonaniu tej czynności). Pierwszą postacią prawa pierwokupu przybiera np. na Węgrzech, gdzie zamiar zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości rolnej podlega publicznemu ogłoszeniu przez notariusza, a wykonanie prawa pierwokupu przez uprawniony podmiot następuje jeszcze przed udzieleniem administracyjnego zezwolenia na sprzedaż. Zbliżone zasady obowiązują w Polsce, gdzie wykonanie prawa pierwokupu następuje przed definitywnym przeniesieniem własności nieruchomości rolnej. Także w Luksemburgu notariusz redagujący umowę sprzedaży nieruchomości rolnej jest zobowiązany do zawiadomienia uprawnionych z tytułu prawa pierwokupu o możliwości jego wykonania, przesyłając im projekt stosownego aktu notarialnego. Drugą postać

prawo pierwokupu przyjmuje natomiast w Hiszpanii, gdzie realizowane jest już po dojściu do skutku rozporządzenia mającego za przedmiot nieruchomość rolną;

– określenie podmiotu uprawnionego z tytułu prawa pierwokupu – w omawianych regulacjach występują dwa rozwiązania. Pierwsze jest takie, że prawo to przysługuje instytucjom o charakterze publicznym, a dopiero w dalszej kolejności (i komplementarnie) – innym podmiotom. Prawo pierwokupu jest więc w rzeczywistości instrumentem publicznoprawnej kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi. Tego typu rozwiązania są charakterystyczne dla Węgier (prawo pierwokupu przysługuje w pierwszej kolejności państwu), Polski (prawo pierwokupu zastrzeżone dla państwowej osoby prawnej działającej na rzecz Skarbu Państwa, tj. KOWR), Słowenii (prawo pierwokupu zastrzeżone dla Funduszu Ziemi Rolnej i Leśnej Republiki Słowenii – choć w tym przypadku Fundusz korzysta z prawa pierwokupu w ostatniej kolejności, tj. po innych uprawnionych) oraz Luksemburga (prawo pierwokupu przysługuje aż trzem kategoriom instytucji publicznych) i Belgii (prawo pierwokupu zastrzeżone na rzecz regionów oraz kilku innych kategorii podmiotów prawa publicznego). Drugie rozwiązanie jest takie, że prawo pierwokupu zastrzeżone jest wyłącznie dla określonych podmiotów prawa prywatnego, niebędących nosicielami jakiegokolwiek władzy publicznej. Takie rozwiązanie zostało przyjęte we Włoszech i w Hiszpanii (prawo pierwokupu może przysługiwać np. dzierżawcom lub właścicielom nieruchomości graniczących ze zbywaną nieruchomością). Szczególny charakter mają rozwiązania francuskie, w świetle których prawo pierwokupu przysługuje zasadniczo spółkom prawa handlowego (spółkom akcyjnym), które jednocześnie wykonują swoje funkcje w interesie publicznym (SAFER).

Powyższe spostrzeżenia pozwalają na sformułowanie wniosku o dwojakim celu wprowadzenia do wewnętrznego porządku prawnego prawa pierwokupu. Z jednej strony instytucja ta służy publicznoprawnej reglamentacji obrotu ziemią rolną. W tym kontekście może również stanowić uzupełnienie typowo administracyjnej formy kontroli, jaką jest obowiązek uzyskania zezwolenia właściwego organu władzy na nabycie nieruchomości rolnej. Takie rozwiązanie przyjęto głównie na Węgrzech. Podobne regulacje obowiązują też w Polsce, gdzie na podkreślenie zasługuje komplementarny charakter prawa pierwokupu KOWR – aktualizuje się ono bowiem co do zasady w przypadkach, gdy uzyskanie administracyjnej zgody na nabycie nieruchomości rolnej nie jest konieczne. Z drugiej strony prawo pierwokupu może pełnić inną istotną funkcję oprócz czysto reglamentacyjnej, tj. służyć kształtowaniu prawidłowej struktury gospodarstw rolnych. W tym właśnie celu zastrzegane jest na rzecz prywatnych podmiotów i instytucji. Katalogi podmiotów uprawnionych są natomiast formułowane w analizowanych ustawodawstwach w zróżnicowany sposób. Rozbudowany katalog uprawnionych został przewidziany np. w Słowenii, gdzie obejmuje współwłaścicieli nieruchomości rolnych, właścicieli nieruchomości przyległych (tzw. sąsiedzkie prawo pierwokupu), dzierżawców, organizacje rolnicze lub poszczególnych rolników, zamierzających wykorzystywać zbywaną nieruchomość na cele prowadzenia działalności rolniczej. Również na Węgrzech ustawodawca tworzy długą listę podmiotów, którym przysługuje ustawowe prawo pierwokupu nieruchomości rolnych, przyznając je poza

Skarbem Państwa np. właścicielom nieruchomości sąsiedniej lub rolnikom zamieszkałym w miejscu położenia zbywanej nieruchomości. W Polsce prawo pierwokupu nieruchomości rolnej zastrzeżone zostało, oprócz KOWR, także na rzecz dzierżawcy nieruchomości rolnej oraz jej współwłaściciela, przy czym kwestia pierwszeństwa w wykonywaniu tych praw nie jest do końca jasna. Z kolei we Włoszech lista podmiotów, którym przysługuje prawo pierwokupu, obejmuje dzierżawców zbywanych nieruchomości oraz właścicieli nieruchomości przyległych. W Szwajcarii natomiast ograniczono ją do dzierżawców nieruchomości rolnej.

Charakterystyczną cechą drugiej z wymienionych grup regulacji dotyczących prawa pierwokupu jest to, że rezerwują one to prawo dla określonych kategorii podmiotów, tj. podmiotów posiadających szczególny status, wskazujący na ich predyspozycje do prowadzenia efektywnej działalności rolniczej. Taka sytuacja ma miejsce na Węgrzech (możliwość skorzystania z prawa pierwokupu ograniczona do jest rolników zawodowych), Szwajcarii (prawo pierwokupu przysługuje dzierżawcy, o ile posiada on status *Selbstbewirtschafter*) oraz w Polsce (tylko rolnik indywidualny może skorzystać z prawa pierwokupu dzierżawcy). We Włoszech prawo pierwokupu przysługuje natomiast dzierżawcy nieruchomości rolnej lub właścicielowi nieruchomości sąsiedniej, o ile posiadają oni profesjonalny status *coltivatore diretto* lub *imprenditore agricolo a titolo principale*.

Prawa pierwokupu w wyżej opisanej postaci, tj. uprawnienia zapewniającego określonym kategoriom podmiotów pierwszeństwo nabycia nieruchomości rolnej na wypadek jej zbywania przez aktualnego właściciela, nie należy mylić z różnymi postaciami prawa wykupu lub zwrotnego odkupu, których liczne formy przewiduje np. ustawodawca szwajcarski (*Kaufrechte, Rückkaufrechte*). Inny jest bowiem cel tych praw; aktualizują się one w przypadku, gdy preferowany nabywca nieruchomości rolnej w ramach określonego czasu po nabyciu (10 lat) rezygnuje z prowadzenia na niej działalności rolniczej. Przysługują natomiast poprzedniemu właścicielowi (współwłaścicielom) zbytej nieruchomości.

#### **4. Systemy maksymalnych norm obszarowych jako instrument przeciwdziałania nadmiernej koncentracji gruntów rolnych**

W niektórych z analizowanych porządków prawnych podejmowane są próby ustawowego określenia maksymalnego areału ziemi rolnej, którą może nabyć jedna osoba. Osiągnięciu tego celu służy wprowadzenie maksymalnych norm obszarowych.

Najbardziej charakterystyczne, a zarazem surowe regulacje tego typu obowiązują na Węgrzech. Górny limit ziemi rolnej, którą może nabyć profesjonalny rolnik, wynosi w tym kraju 300 ha. Osoby nieposiadające takiego statusu mogą nabywać nieruchomości rolne do maksymalnej powierzchni 1 ha. Również w Polsce obowiązuje norma obszarowa 300 ha, określająca górną granicę użytków rolnych, którą może nabyć osoba posiadająca status rolnika indywidualnego. Brakuje natomiast takiej normy w odniesieniu do

osób nieposiadających takiego statusu, a nabywających nieruchomości rolne na podstawie zgody KOWR. Wprowadzenie systemu maksymalnych norm obszarowych projektowane jest obecnie również w Słowenii. Zakładany limit 100 ha dotyczy jednak państwowych nieruchomości rolnych wydzierżawianych osobom prawnym lub fizycznym.

### **5. Obowiązek prowadzenia działalności rolniczej na nabytej nieruchomości rolnej**

Charakterystycznym rozwiązaniem przyjmowanym w niektórych porządkach prawnych jest obowiązek prowadzenia działalności rolniczej na nabytym gruncie. Za przykład w tym zakresie mogą służyć regulacje węgierskie, według których z nabyciem nieruchomości rolnej łączy się 5-letni obowiązek osobistego rolniczego wykorzystywania nabytej nieruchomości oraz zakaz oddawania jej do gospodarowania osobom trzecim. Rolnicze wykorzystanie gruntu polega głównie na utrzymaniu jego wartości produkcyjnych; w szczególnych strefach, takich jak winnice lub sady, może również oznaczać wykorzystanie gruntu zgodnie z przeznaczeniem określonym w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Także w Polsce w 2016 r. nałożony został na nabywcę nieruchomości rolnej obowiązek 10-letniego (obecnie skrócony do 5 lat) osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna. Towarzyszy mu zakaz zbywania (również przez 5 lat) oraz oddawania w posiadanie osobom trzecim nabytej nieruchomości. Wymienione obowiązki nie znajdują zastosowania jedynie w nielicznych przypadkach (np. nabycie przez członków rodziny zbywcy lub nabycie nieruchomości rolnej o powierzchni poniżej 1 ha, położonej w granicach administracyjnych miast).

W nieco innym kontekście obowiązek prowadzenia działalności rolniczej na gruntach rolnych realizowany jest w Bułgarii, gdzie urzeczywistnia się w toku specjalnej procedury konsolidacyjnej. Strony tzw. porozumień konsolidacyjnych mają ograniczone możliwości rozporządzania należącymi do nich nieruchomościami, zachowując jednak prawo do prowadzenia na nich działalności rolniczej.

### **6. Wsparcie finansowe dla nabywców nieruchomości rolnych**

Nie wszystkie z analizowanych w raportach krajowych systemów prawnych nakładają na nabywców nieruchomości rolnych określone, niejednokrotnie surowe, ograniczenia i restrykcje. Przeciwnie, w ramach niektórych systemów tworzone są prawne instrumenty mające ułatwiać osobom zainteresowanym nabywanie nieruchomości rolnych. Ułatwienia te mają z reguły charakter finansowy, co jest konsekwencją przyjęcia, że barierą dla potencjalnych rolników stanowią właśnie wysokie ceny nieruchomości rolnych, uniemożliwiając im rozpoczęcie lub rozwinięcie działalności rolniczej. Jest to

charakterystyczne dla systemu amerykańskiego, w którym regulacje prawne przewidują zachęty i bodźce dla początkujących rolników oraz dla innych kategorii podmiotów (np. weteranów wojskowych, kobiet oraz przedstawicieli grup społecznie upośledzonych) w zakresie nabywania nieruchomości rolnych.

Osoby te mogą korzystać z pierwszeństwa w dostępie do różnych form federalnego wsparcia bezpośredniego udzielanego przez US Departament of Agriculture (USDA), jak również z dostępu do kredytów i pożyczek w ramach programów administrowanych przez Farm Service Agency (FSA). USDA przyznaje również finansowe granty jednostkom i instytucjom prowadzącym szkolenia i treningi oraz świadczącym inne usługi na rzecz wymienionych kategorii nabywców nieruchomości rolnych. Mogą oni korzystać także ze specyficznej formy wsparcia w ramach federalnych programów odlogowania (*set-aside*) gruntów szczególnie narażonych na erozję oraz pastwisk i łąk o znaczeniu ekologicznym (*Conservation Reserve Programs*). Wsparcie to polega na przyznaniu finansowej subwencji właścicielom nieruchomości objętych takim programem, decydującym się na ich sprzedaż lub wydzierżawienie na co najmniej 5 lat początkującym rolnikom, weteranom wojennym lub przedstawicielom grup społecznie upośledzonych.

Powyższe rozwiązania, przewidujące wiele ulg i przywilejów dla nabywców nieruchomości rolnych, a unikające nakładania na nich ograniczeń lub obowiązków, nie są jednak typowe tylko dla regulacji amerykańskich. Spotyka się je także, choć w mniejszym zakresie, w porządkach prawnych państw europejskich. Tytułem przykładu można podać istotne ulgi podatkowe (inwestycyjne), z których korzystają nabywcy nieruchomości rolnych w Zjednoczonym Królestwie (obejmują one również nabycie inwentarza służącego do prowadzenia działalności rolniczej). W Hiszpanii niektóre kategorie nabywców nieruchomości rolnych, tj. rolnicy prowadzący tzw. gospodarstwa priorytetowe (*explotaciones prioritarias*), nabywając nieruchomości rolne, mogą korzystać z istotnych ulg fiskalnych, polegających na zredukowaniu podstawy opodatkowania o 100%, niezależnie od tego, czy do nabycia dochodzi pod tytułem darmym czy odpłatnym. Ustawodawca hiszpański oferuje również wsparcie finansowe podmiotom wydzierżawiającym nieruchomości rolne, o ile oddają oni swoje grunty w dzierżawę na okres co najmniej 8 lat.

## **7. Wsparcie dla młodych rolników nabywających nieruchomości rolne**

Autorzy niektórych raportów krajowych szczególną uwagę zwracają na instrumenty wsparcia kierowane do młodych rolników przy nabywaniu przez nich nieruchomości rolnych. W niektórych przypadkach są one powiązane ze wsparciem udzielanym w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich, przewidzianych w ustawodawstwie rolnym Unii Europejskiej. Tego typu rozwiązania przyjęto np. w Finlandii, gdzie młodzi rolnicy, rozpoczynający prowadzenie działalności rolniczej, korzystają ze specjalnych premii finansowych w przypadku realizacji strukturalnie opłacalnych projektów.



W innych porządkach prawnych instrumenty wsparcia młodych rolników są jednak niezależne od form pomocy dla tej kategorii rolników przewidzianych w ustawodawstwie rolnym Unii Europejskiej. Przykładów dostarczają tu rozwiązania przyjęte we Włoszech, gdzie w 2018 r. powołano do życia instytucję umowy coachingowej (*contratto di affiancamento*), której celem jest wspieranie młodych rolników w nabywaniu nieruchomości rolnych i przejmowaniu rolniczych warsztatów produkcyjnych.

W kontekście wsparcia młodych rolników w nabywaniu ziemi rolnej warto ponadto zwrócić uwagę na szereg instrumentów przewidzianych w legislacji amerykańskiej, zarówno federalnej, jak i stanowej. Programy administrowane przez USDA gwarantują wsparcie finansowe w postaci pożyczek przysługujących osobom decydującym się na zbycie ziemi rolnej początkującym młodym rolnikom. Programy stanowe przewidują także gwarancje bankowe, dopłaty do oprocentowania kredytów i pożyczek, jak również ułatwiają dzierżawę ziemi rolnej przez młodych rolników. W niektórych stanach wdrażane są tzw. *farm link programs*, ułatwiające nawiązywanie kontaktów między rolnikami zamierzającymi zbyć swoje gospodarstwo a młodymi rolnikami poszukującymi ziemi rolnej w celu rozpoczęcia lub poszerzenia swojej działalności produkcyjnej (np. realizowany w stanie Nowy Jork program *Farmland for a New Generation*).

### **III. Dziedziczenie gospodarstw rolnych (obrót *mortis causa* nieruchomościami rolnymi)**

#### **1. Ustawodawstwa nieprzewidujące szczególnych instrumentów reglamentacji obrotu *mortis causa* gruntami rolnymi**

Większość prezentowanych w raportach krajowych porządków prawnych przewiduje specjalne rozwiązania prawne, gdy w skład spadku wchodzi rolnicza jednostka produkcyjna. Jednak takie regulacje prawne dotyczące dziedziczenia gospodarstw rolnych nie występują np. w USA ani w Zjednoczonym Królestwie. W Europie kontynentalnej podobne stanowisko przyjmuje ustawodawca czeski.

W pozostałych porządkach prawnych można wyróżnić kilka metod prawnej regulacji sytuacji, gdy w skład spadku wchodzi rolnicza jednostka produkcyjna. Są to następujące rozwiązania: 1) pierwszeństwo do objęcia gospodarstwa w postępowaniu o dział spadku, 2) ograniczenie kręgu spadkobierców dziedziczących gospodarstwo rolne, 3) ograniczenia publicznoprawne w przypadku, gdy gospodarstwo rolne jest przedmiotem dziedziczenia testamentowego.

Celem tych rozwiązań jest ochrona integralności rolniczej jednostki produkcyjnej w tak krytycznym momencie, jakim jest śmierć zarządzającego nią rolnika i wstąpienie spadkobierców w jego prawa i obowiązki. Istotne znaczenie w przyjmowaniu tego typu regulacji ma ponadto dążenie do zapewnienia, by działalność rolnicza w spadkowym gospodarstwie rolnym była prowadzona przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach,

wystarczająco predysponowane do efektywnego kontynuowania dotychczasowej działalności. W pewnych przypadkach ważna staje się też realizacja interesu publicznego, przejawiająca się w kontroli obrotu ziemią rolną.

## 2. Pierwszeństwo do przyznania spadkowego gospodarstwa rolnego w toku działu spadku

Najbardziej powszechnym rozwiązaniem w systemach prawnych prezentowanych w raportach krajowych jest wprowadzenie instrumentów służących ochronie integralności rolniczej jednostki produkcyjnej w toku działu spadku. Nie przewiduje się zatem szczególnego porządku dziedziczenia gospodarstw rolnych, ograniczającego krąg osób powołanych do dziedziczenia.

Tego typu rozwiązania zostały przyjęte np. w Bułgarii, gdzie spadkobiercy zamieszkujący na terenie spadkowego gospodarstwa lub w jego pobliżu i prowadzący działalność rolniczą mogą odkupić udziały spadkowe od spadkobierców, którzy zamieszkują poza gospodarstwem i nie prowadzą działalności rolniczej. Ponadto spadkobiercom, którzy mieszkali wraz ze spadkodawcą i opiekowali się nim, przypada wyposażenie jego gospodarstwa domowego, a jeśli prowadzą oni działalność rolniczą – także inwentarz jego gospodarstwa rolnego. Wreszcie spadkobiercy, którzy za życia spadkodawcy przyczynili się do wzrostu wartości gospodarstwa, mogą żądać, by zostali spadkobiercy rozliczyli się z nimi w toku działu spadku z tego tytułu – gotówką lub w drodze przeniesienia własności rzeczy.

Podobne rozwiązania zostały przyjęte w Finlandii, gdzie kodeks spadkowy zapewnia „odpowiedniemu spadkobiercy rolnemu” (*a suitable agricultural successor*) prawo do żądania przyznania mu w toku działu spadku „żywotnego gospodarstwa rolnego” (*viable farm*), tj. gospodarstwa zapewniającego utrzymanie rolnikowi i jego rodzinie. To, czy dany spadkobierca może być potraktowany jako „odpowiedni spadkobierca rolny”, zależy przede wszystkim od jego zawodowych kompetencji w zakresie prowadzenia działalności rolniczej. Reguły te mają jednak charakter fakultatywny, ich działanie może być bowiem wyłączone w drodze wyraźnej dyspozycji spadkodawcy w testamencie. „Odpowiedni spadkobierca rolny”, przejmując gospodarstwo, korzysta również z określonych przywilejów podatkowych.

Institucja zwana *attribution préférentielle* stosowana jest w regulacjach prawa spadkowego obowiązującego w Luksemburgu. Spadkobierca posiadający profesjonalny status (*agriculteur à titre principal*) oraz współdziałający ze spadkodawcą w prowadzeniu spadkowego gospodarstwa rolnego może żądać przyznania mu go przez sąd w całości, pod warunkiem że stanowi ono jednostkę ekonomicznie żywotną (tzn. posiadającą odpowiedni obszar). W przypadku, gdy wymienione przesłanki spełnia więcej niż jeden spadkobierca, powstały spór rozstrzyga sąd. Również w Szwajcarii każdy spadkobierca, zdolny do osobistego prowadzenia działalności rolniczej, może żądać przyznania mu spadkowego gospodarstwa, o ile jednoznaczna wola spadkodawcy co do

osoby spadkobiercy mającego kontynuować działalność w gospodarstwie nie wynika z testamentu lub z umowy o spadek. W przypadku przyznania gospodarstwa jednemu ze spadkobierców zbycie przez niego tej jednostki produkcyjnej wymaga zgody pozostałych spadkobierców, chyba że nabywcą jest zstępny zbywcy, zdolny do prowadzenia w gospodarstwie działalności rolniczej. Gdyby spadkobierca, któremu przyznano gospodarstwo, lub jego zstępny, w ciągu 10 lat zaniechał prowadzenia w nim działalności rolniczej, pozostałym spadkobiercom przysługuje prawo wykupu (*Kaufrecht*).

### **3. Ograniczenie kręgu spadkobierców powołanych do dziedziczenia gospodarstwa rolnego**

Wprowadzenie ograniczeń co do kręgu osób powołanych do dziedziczenia spadkowego gospodarstwa rolnego jest typowe np. dla regulacji obowiązujących w niektórych krajach związkowych (landach) Niemiec. Interesujące rozwiązania w tym zakresie zostały przyjęte również w Słowenii w odniesieniu do dziedziczenia „gospodarstw chronionych” (*protected farms*). W przypadku dziedziczenia ustawowego gospodarstwo takie dziedziczone jest przez spadkobiercę, który zamierza prowadzić spadkowe gospodarstwo rolne i został w tym względzie wytypowany przez pozostałych spadkobierców ustawowych w drodze umowy. W przypadku braku takiego porozumienia gospodarstwo dziedziczy spadkobierca posiadający odpowiednie kwalifikacje zawodowe do prowadzenia działalności rolniczej, a w razie braku takiego spadkobiercy lub gdy przesłanki te spełnia kilku z nich – spadkobierca, który mieszka w gospodarstwie i współdziałał w jego prowadzeniu. W przypadku dziedziczenia testamentowego testator może wskazać jako spadkobiercę gospodarstwa chronionego wyłącznie jedną osobę fizyczną (w wyjątkowych wypadkach dwie osoby – małżonków lub rodzica i dziecko).

### **4. Szczególne reguły dziedziczenia testamentowego**

Przytoczone regulacje słoweńskie przewidują pewne ograniczenia w zakresie możliwości ustanowienia spadkobiercy gospodarstwa rolnego w testamencie. Szczególne reguły dziedziczenia testamentowego gospodarstw rolnych są z kolei charakterystyczne dla ustawodawstwa węgierskiego. Przewidują pewne preferencje dla rolników posiadających kwalifikacje zawodowe do prowadzenia działalności rolniczej jako spadkobierców testamentowych. Z kolei w Polsce, gdy do dziedziczenia gospodarstwa rolnego na mocy testamentu dochodzą osoby spoza najbliższej rodziny spadkodawcy i nieposiadające statusu rolnika indywidualnego, aktualizuje się prawo nabycia przysługujące instytucji publicznej – KOWR. Oznacza to, że instytucja ta może wykupić spadkowe gospodarstwo rolne. Uzasadnieniem tego typu regulacji, które nie obejmują jednocześnie zasad dziedziczenia ustawowego, są nie tyle względy *stricte* strukturalne, ile dążenie do zapobiegania spekulacji ziemią rolną.

#### **IV. Prawne wyodrębnianie szczególnego statusu rolnika (*farmer*) jako beneficjenta regulacji z zakresu obrotu nieruchomościami rolnymi**

Jak wynika z prezentowanych raportów krajowych, rozwiązaniem przyjmowanym w wielu ustawodawstwach jest prawne wyodrębnianie szczególnego statusu rolnika jako podstawowego beneficjenta regulacji z zakresu obrotu nieruchomościami rolnymi, zarówno *inter vivos*, jak i *mortis causa*. Jest ono charakterystyczne dla Polski (rolnik indywidualny), Słowenii, Węgier, Włoch (*coltivatore diretto, imprenditore agricolo a titolo principale*), Hiszpanii (*agricultor profesional*), Niemiec, Szwajcarii (*Selbstbewirtschafteter*) oraz Luksemburga (*agriculteur à titre principal*).

Kryteria wyodrębnienia tych instytucji o charakterze podmiotowym są zróżnicowane. Z reguły odnoszą się do kwalifikacji zawodowych danej osoby, jej osobistych predyspozycji do prowadzenia działalności rolniczej, poziomu dochodów uzyskiwanych z tej działalności oraz poświęcanego jej czasu pracy, jak również miejsca zamieszkania. Status ten zarezerwowany jest dla osób fizycznych, niekiedy jednak na potrzeby konkretnych regulacji z osobami fizycznymi zrównywane są też inne podmioty prawa.

Status tej instytucji o charakterze podmiotowym również jest zróżnicowany, w zależności od zasad przyjmowanych w konkretnym ustawodawstwie. Tytułem przykładu można wskazać regulacje węgierskie, które przyznają wyłącznie „rolnikowi” prawo nabywania nieruchomości rolnych w drodze czynności *inter vivos*. Daleko w uprzywilejowaniu szczególnych kategorii rolników w ramach postępowań administracyjnych w przedmiocie wyrażenia zgody na nabycie nieruchomości rolnych idą również regulacje szwajcarskie i polskie. W innych porządkach prawnych te przywileje są nieco mniejsze. Specjalny status „rolnika” stanowi z reguły przesłankę aktualizacji prawa pierwokupu gruntów rolnych oraz pociąga za sobą preferencje w ramach postępowań działowych dotyczących spadkowych gospodarstw rolnych.

#### **V. Instrumenty prawne służące przeciwdziałaniu zjawisku *land grabbing***

Największe różnice w poglądach autorów raportów krajowych wywołała kwestia prawnego uwarunkowania zjawiska *land grabbing*. W części raportów problem ten został w ogóle pominięty.

Analizując treść raportów, których autorzy odnieśli się do tego problemu, należy podkreślić brak kompromisu w zakresie rozumienia tego pojęcia. Większość raportów krajowych określa tym terminem nabywanie (w tym na podstawie umowy dzierżawy) ziemi rolnej na wielką skalę przez pojedyncze podmioty, najczęściej silne kapi-

tałowo jednostki organizacyjne (np. spółki handlowe). W tym ujęciu *land grabbing* oznacza koncentrację ziemi rolnej w rękach nielicznych podmiotów. Takie rozumienie tego pojęcia zostało przyjęte w raportach: hiszpańskim, czeskim, słoweńskim, bułgarskim, luksemburskim, włoskim, brytyjskim, a także do pewnego stopnia amerykańskim. W raportach węgierskim i polskim podkreślony został dodatkowo transgraniczny aspekt zjawiska *land grabbing*, mocno wiążący ten problem z kwestią nabywania nieruchomości przez cudzoziemców. W tym ujęciu chodzi przede wszystkim o sytuację, gdy cudzoziemiec jest zagraniczną, silną kapitałowo korporacją, która nabywa ziemię rolną w celach spekulacyjnych, tj. bez zamiaru prowadzenia na niej działalności rolniczej, a jedynie dla lokaty kapitału. Ten aspekt zjawiska *land grabbing* został uwzględniony także w raporcie amerykańskim.

Niezależnie od przyjętego sposobu rozumienia pojęcia *land grabbing* prawne instrumentarium służące regulacji tego zjawiska w poszczególnych ustawodawstwach jest stosunkowo ubogie. W pewnym zakresie wynika to z tego, że sama koncentracja gruntów rolnych nie zawsze jest oceniana negatywnie. Zostało to podkreślone w raporcie bułgarskim, w którym wskazano ponadto szereg przyjętych w tym kraju instrumentów zmierzających do konsolidacji rozdrobnionych gospodarstw rolnych. W kontekście ekonomicznym i społecznym negatywnie oceniana jest „nadmierna” koncentracja ziemi rolnej w rękach nielicznych podmiotów, które gromadzą ją w celach zasadniczo spekulacyjnych.

Przeciwdziałaniu temu zjawisku służą narzędzia prawne ograniczające nabywanie nieruchomości rolnych przez podmioty inne niż osoby fizyczne. Tego typu regulacje są charakterystyczne dla ustawodawstwa węgierskiego, w którym jednostki organizacyjne zostały pozbawione możliwości nabywania ziemi rolnej. Autorzy raportu węgierskiego zwracają ponadto uwagę, że zjawisku *land grabbing* przeciwdziała cały wprowadzony w tym kraju system publicznoprawnej kontroli obrotu ziemią rolną, tj. takie narzędzia, jak: wprowadzenie maksymalnych norm obszarowych, konieczność uzyskania zezwolenia administracyjnego na nabycie nieruchomości rolnej czy rozbudowany katalog podmiotów uprawnionych z tytułu prawa pierwokupu.

Regulacje prawne ograniczające jednostki organizacyjne (korporacje) w możliwości nabywania ziemi rolnej i prowadzenia działalności rolniczej przyjmowane są również w niektórych stanach USA. Przewidują jednak z reguły wyjątki dla określonych kategorii jednostek organizacyjnych (zwłaszcza gospodarstw rodzinnych) oraz pewnych rodzajów działalności. Pomimo łagodzenia w ten sposób przewidzianych dla jednostek organizacyjnych obostrzeń powyższe regulacje stanowe często są kwestionowane przez judykaturę pod względem ich konstytucyjności, z uwagi na dyskryminujący charakter. Powoduje to, że w większości stanów USA tego typu unormowania nie zostały wprowadzone.

Nieco mniejsze ograniczenia w nabywaniu nieruchomości rolnych przez jednostki organizacyjne zostały przewidziane w ustawodawstwie polskim. Polegają one na konieczności uzyskania przez nabywców zaliczonych do tej kategorii zgody administracyjnej na nabycie nieruchomości rolnej o powierzchni co najmniej 1 ha oraz uwzględ-

nienia prawa pierwokupu/nabycia KOWR w przypadku nabywania nieruchomości o powierzchni poniżej 1 ha. Specyfiką polskich regulacji jest wprowadzenie odrębnego reżimu publicznoprawnej kontroli zmian podmiotowych w spółkach prawa handlowego będących właścicielami nieruchomości rolnych o powierzchni co najmniej 5 ha. Kontrola ta wykonywana jest za pośrednictwem prawa pierwokupu i nabycia akcji i udziałów w przypadku zmian podmiotowych w spółkach kapitałowych oraz prawa nabycia nieruchomości rolnych w przypadku zmian podmiotowych w spółkach osobowych. Zmiany podmiotowe w spółkach będących właścicielami ziemi rolnej stara się również kontrolować od 2014 r. ustawodawca francuski – za pośrednictwem prawa pierwokupu przysługującego SAFER. Przyjęte tam rozwiązania, zgodnie z którymi prawo pierwokupu SAFER aktualizuje się w jedynie przypadku zbycia wszystkich udziałów w takiej spółce, uznawane są jednak za nieskuteczne.

Należy również zaznaczyć, że w państwach Europy Zachodniej (np. we Włoszech) jako zasadnicze narzędzie przeciwdziałania zjawisku *land grabbing* wymienia się stosunkowo wysokie ceny ziemi rolnej.

## VI. Podsumowanie

Podsumowując tezy zawarte w raportach krajowych, należy zauważyć, że w toku prac członkowie Komisji II szczególnie wiele uwagi poświęcili problematyce obrotu nieruchomościami rolnymi w kontekście dostępności ziemi rolnej na cele rolnicze.

W odniesieniu do obrotu *inter vivos* nieruchomościami rolnymi członkowie Komisji wyodrębnili trzy modele regulacji:

- model wyłączający jakiegokolwiek formy publicznoprawnej reglamentacji,
- model przewidujący publicznoprawną reglamentację obrotu, ale sprawowaną zasadniczo za pośrednictwem instrumentów o naturze prywatnoprawnej (zwłaszcza prawa pierwokupu/pierwonabycia),
- model zakładający *stricte* administracyjnoprawną reglamentację obrotu (w szczególności za pośrednictwem zezwoleń wydawanych przez właściwe organy administracji publicznej), uzależniający możliwość nabycia ziemi rolnej od spełnienia przez nabywcę szeregu kryteriów podmiotowych, w tym dysponowania rolniczymi kwalifikacjami zawodowymi; w ramach tego modelu nabycie nieruchomości rolnej niekiedy związane jest z obowiązkiem jej dalszego rolniczego wykorzystania.

W przypadku zagadnień związanych z dziedziczeniem gospodarstw rolnych (obrotu *mortis causa*) wiele dyskusji wywołały rozwiązania przewidujące administracyjnoprawne ograniczenia w nabywaniu ziemi rolnej na tej podstawie.

Dokonując oceny przedstawionych rozwiązań krajowych, członkowie Komisji wskazywali, że niektóre regulacje przewidujące administracyjnoprawne obostrzenia w nabywaniu nieruchomości rolnych mogą prowadzić do pogwałcenia podstawowych zasad prawa Unii Europejskiej, w tym zasady swobodnego przepływu kapita-

łu. Regulacje te mogą bowiem powodować dyskryminację obywateli innych państw członkowskich Unii Europejskiej – nie bezpośrednio, ale poprzez faktyczne efekty ich zastosowania. Restrykcje wdrażane za ich pośrednictwem mogą też pozostawać w sprzeczności z zasadą proporcjonalności, negatywnie wpływając na proces inwestowania w nieruchomości. W konsekwencji niektórzy członkowie Komisji, powołując się na najnowsze orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości, podważali proporcjonalność takich regulacji. Jednak inni członkowie Komisji wskazali, że administracyjnoprawna kontrola obrotu nieruchomościami rolnymi pozostaje w zgodzie z prawem Unii Europejskiej, służąc interesowi publicznemu, poprzez zapobieganie spekulacji ziemią rolną oraz zapewnienie, że ziemia ta jest uprawiana zasadniczo przez jej właścicieli. W konsekwencji regulacje tego typu stanowią istotne narzędzie walki ze zjawiskiem *land grabbing*.

Należy zatem stwierdzić, że w przedmiocie optymalnego modelu kontroli obrotu ziemią rolną członkowie Komisji nie osiągnęli konsensusu. Zabrakło również porozumienia w kwestii zjawiska *land grabbing*. Pojęcie to jest rozumiane w różny sposób w poszczególnych porządkach prawnych, a niektórym jest całkowicie obce.

PAWEŁ A. BLAJER

## **ROZSTRZYGNIECIE IV OGÓLNOPOLSKIEGO KONKURSU IM. PROFESORA ANDRZEJA STELMACHOWSKIEGO NA NAJLEPSZĄ PRACĘ NAUKOWĄ Z ZAKRESU PRAWA ROLNEGO**

Do udziału w IV ogólnopolskim Konkursie im. Profesora Andrzeja Stelmachowskiego na najlepsze prace habilitacyjne, doktorskie i magisterskie z zakresu prawa rolnego dopuszczono dwie prace habilitacyjne, trzy prace doktorskie oraz jedną pracę magisterską.

Na podstawie § 3 ust. 1 Regulaminu Zarząd Polskiego Stowarzyszenia Prawników Agrarystów powołał Sąd Konkursowy w składzie: dr hab. Radosław Pastuszko (przewodniczący), dr hab. Katarzyna Leśkiewicz, prof. UAM (członek), dr hab. Izabela Lipińska (sekretarz).

Sąd Konkursowy obradujący za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej w dniach 3 i 7 listopada 2020 r. postanowił przyznać:

1) za rozprawę habilitacyjną dwie nagrody I stopnia:

– dr. hab. Przemysławowi Litwiniukowi (SGGW) za pracę pt. *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich jako dokument programowy i źródło prawa rolnego*;

– dr. hab. Konradowi Marciniukowi (UW) za pracę pt. *Prawne instrumenty ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomościami rolnymi jako środki kształtowania ustroju rolnego*;

2) za rozprawy doktorskie:

a) nagrodę I stopnia:

– dr. Pawłowi Popardowskiemu (INP PAN) za pracę pt. *Reguły konkurencji w rolnictwie w prawodawstwie Unii Europejskiej*;

b) dwie nagrody II stopnia:

– dr. Anecie Makowiec (UJ) za pracę pt. *Zapis windykacyjny gospodarstwa rolnego*;

– dr. Agacie Niewiadomskiej (UW) za pracę pt. *Instrumenty prawne Wspólnej Polityki Rolnej wpływające na konkurencyjność polskiego rolnictwa*;

3) za pracę magisterską:

– nagrodę II stopnia mgr. Tomaszowi Marcowi (UAM) za pracę pt. *Prawne aspekty wytwarzania energii elektrycznej z biogazu rolniczego*.

Osobom nagrodzonym serdecznie gratulujemy.

(RED.)