

DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA*

ORCID: 0000-0003-4060-4071

Zgoda dyrektora generalnego KOWR na nabycie nieruchomości rolnej – wybrane problemy prawne

1. Ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego¹ wprowadziła do obrotu nieruchomościami rolnymi wiele ograniczeń, które stanowią istotną ingerencję w szeroko pojmowaną własność rolniczą. Wejście w życie tego aktu prawnego było w znacznej mierze związane z akcesją Polski do Unii Europejskiej. Ograniczenia zostały wprowadzone w celu ochrony nieruchomości rolnych przed ich niekontrolowanym nabywaniem przez cudzoziemców.

Ze względu na upływ w dniu 1 maja 2016 r. okresu ochronnego na nabycie nieruchomości rolnych przez cudzoziemców z Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Konfederacji Szwajcarskiej² ustawa została znowelizowana ustawą z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw³,

* Uniwersytet Śląski w Katowicach.

¹ Ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 461 ze zm., dalej: u.k.u.r.).

² Tzw. okres przejściowy wynegocjowany został w traktacie akcesyjnym i stanowi wyjątek od zasady „narodowego traktowania cudzoziemców”, gdyż z dniem nabycia przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej, tj. 1 maja 2004 r., niedopuszczalne jest jakiegokolwiek różnicowanie statusu osób fizycznych i prawnych państw członkowskich w stosunku do pozycji tożsamy podmiotów polskich w dziedzinie życia społeczno-gospodarczego. Por. m.in. R. Paździk, A. Dudzic, *Nabywanie nieruchomości w Polsce przez osoby fizyczne i prawne z Unii Europejskiej (uwagi na tle stanowiska negocjacyjnego)*, „Rejent” 2002, nr 12, s. 114 i n.

³ Dz.U. poz. 585. Ustawa weszła w życie z dniem 1 maja 2016 r.

a przewidziane w niej rozwiązania przenoszą ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi na zupełnie inny poziom. Nowelizacja ta wprowadziła bowiem zasadę, że nabywcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny, chyba że ustawa stanowi inaczej, a powierzchnia nabywanej nieruchomości rolnej wraz z powierzchnią nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rodzinnego nabywcy nie może przekroczyć 300 ha użytków rolnych, zgodnie z art. 5 ust. 2 i 3. Aby nieco złagodzić tę bardzo rygorystyczną zasadę, ustawodawca dopuścił szereg wyjątków, m.in. nabycie nieruchomości rolnej przez podmiot, który nie spełnia ustawowych wymogów, za zgodą dyrektora generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (KOWR) udzielaną w formie decyzji administracyjnej.

Tematyka badawcza podjęta w artykule dotyczy zgody dyrektora generalnego KOWR na nabycie nieruchomości rolnej, gdy nie są spełnione ustawowe przesłanki. Jest ona wyrażona w formie decyzji administracyjnej i poprzedza zawarcie umów przenoszących własność nieruchomości rolnych, takich jak sprzedaż, darowizna czy zamiana. Istotne jest zatem ustalenie relacji między decyzją w sprawie wyrażenia zgody na nabycie nieruchomości rolnych a umową oraz określenie skutków uchylenia takiej decyzji dla ważności zawartej umowy. Dla prowadzonych rozważań nie bez znaczenia pozostają także przesłanki wyrażenia zgody na nabycie nieruchomości rolnej przez podmiot, który nie spełnia ustawowych wymogów.

Celem artykułu jest ocena ewolucji ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi, z uwzględnieniem specyficznego charakteru umów prowadzących do przeniesienia własności nieruchomości rolnych dla realizacji polityki rolnej państwa oraz publicznoprawnego charakteru ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomościami rolnymi. Konieczność uzyskania zgody dyrektora generalnego KOWR na nabycie nieruchomości rolnej przez podmiot, który nie spełnia przesłanek uznania za rolnika indywidualnego, stanowi nie tylko rozszerzenie instrumentów prawnych kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi, ale podkreśla także publicznoprawny charakter ingerencji władzy publicznej w cywilnoprawne czynności obrotu nieruchomościami. Taka ingerencja państwowej osoby prawnej, kontrolowanej instytucjonalnie przez władzę wykonawczą, ma czysto administracyjnoprawny charakter i sytuje instytucję przeniesienia własności nieruchomości rolnej na styku sfer prywatnoprawnej i publicznoprawnej.

2. Pojęcie nabycia nieruchomości rolnej zostało zdefiniowane w art. 2 pkt 7 u.k.u.r. bardzo szeroko, jako przeniesienie własności nieruchomości rolnej lub nabycie własności nieruchomości rolnej w wyniku dokonania

czynności prawnej lub orzeczenia sądu albo organu administracji publicznej, a także innego zdarzenia prawnego. Przeniesienie własności nie wyczerpuje zatem w pełni pojęcia nabycia, oznacza bowiem następcze nabycie własności rzeczy na mocy umowy. W niniejszym artykule uwaga zostanie więc skupiona wyłącznie na umowach, które przenoszą własność nieruchomości rolnych, takich jak: sprzedaż, zamiana, darowizna, dożywocie, przeniesienie własności w wykonaniu zapisu zwykłego, *datio in solutum*, ugoda, umowa przewłaszczenia na zabezpieczenie, umowa zbycia przedsiębiorstwa, w skład którego wchodzi nieruchomość rolna.

Ze względu na szczególnie charakter prawny umów, w wyniku których następuje przeniesienie własności nieruchomości rolnych, należy wziąć pod uwagę ich specyficzny rolny charakter i cele, które ustawodawca chce osiągnąć. Znajduje to odzwierciedlenie w metodach regulacji zastosowanych w takich umowach.

Odnosząc się do pierwszego z tych aspektów, należy zauważyć, że specyfika umów w obrocie nieruchomościami rolnymi służyć ma realizacji polityki rolnej państwa. Sprowadza się ona do kształtowania pożądanej struktury agrarnej i ochrony gospodarstwa rodzinnego, które podlega ochronie konstytucyjnej. Należy zgodzić się ze Stanisławem Prutisem, że przeniesienie własności nieruchomości rolnej należy do sfery prawa cywilnego, gdyż umowa jest zawierana między równorzędnymi podmiotami, ale z uwagi na funkcję zapewnienia realizacji celów publicznych w dziedzinie rolnictwa niejako wkracza w sferę publiczną. Dla realizacji tak określonego celu publicznego konieczne było dopuszczenie ingerencji władzy publicznej w obrót⁴. Po okresie braku ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi, który rozpoczął się w 1990 r.⁵ i trwał ponad 10 lat, ponownie wprowadzono kontrolę obrotu nieruchomościami rolnymi, a specyficzne rozwiązania przyjęte w u.k.u.r. mają zapewnić realizację celów określonych w preambule i art. 1 tejże ustawy⁶. Na marginesie warto zauważyć, że regulacja

⁴ Na specyfikę umów rolnych w obrocie nieruchomościami zwrócił uwagę S. Prutis, *O umowach prawnorolnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2021, nr 2, s. 370.

⁵ Ustawa z 28 lipca 1990 r. o zmianie kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 55, poz. 321).

⁶ W preambule u.k.u.r. cele te zostały określone jako: wzmocnienie ochrony i rozwój gospodarstw rodzinnych, stanowiących – w myśl Konstytucji RP – podstawę ustroju rolnego Rzeczypospolitej Polskiej; zapewnienie właściwego zagospodarowania ziemi rolnej w Rzeczypospolitej Polskiej; zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego obywateli; wspieranie zrównoważonego rozwoju rolnictwa zgodnie z wymogami ochrony środowiska. Natomiast w art. 1 u.k.u.r. cele zostały określone jako: poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych; przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych; zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich

u.k.u.r. nie obejmuje całokształtu stosunków własnościowych w rolnictwie, a ustawa odnosi się tylko do wybranych, i to trochę przypadkowo, kwestii własnościowych⁷.

Poruszając drugi ze wskazanych aspektów, już na wstępie należy zauważyć, że umowy takie w polskim systemie prawa mają oczywiście cywilnoprawny charakter, choć są istotnie powiązane ze sferą administracyjną podmiotowo i przedmiotowo. Zjawisko publicyzacji prawa rolnego, rozumiane jako proces narastania regulacji publicznoprawnych w sprawach rolnictwa, zostało dostrzeżone w doktrynie prawa rolnego⁸. W obszarze problematyki obrotu nieruchomościami rolnymi i ograniczeń wprowadzonych u.k.u.r. to właśnie zgoda dyrektora generalnego KOWR na nabycie nieruchomości rolnej stanowi jaskrawy przejaw publicznoprawnej ingerencji w umowę cywilnoprawną. W doktrynie wyrażono nawet pogląd, że jest to rozwiązanie nawiązujące do poprzedniego ustroju, w którym czynność o charakterze cywilnoprawnym, mocą której dochodzi do przeniesienia własności nieruchomości rolnej, poprzedzona jest zgodą wyrażoną w formie decyzji administracyjnej⁹. Odniesienia wymaga jednak charakter prawny rozstrzygnięcia, a przede wszystkim wzajemna relacja decyzji w sprawie zgody na nabycie nieruchomości rolnej oraz umowy przenoszącej własność.

Zgodę na nabycie nieruchomości należy traktować jako przesłankę konieczną do zawarcia umowy i jej skuteczności. Wydanie decyzji poprzedzone jest czynnościami zmierzającymi do ustalenia, czy spełnione zostały przesłanki określone w art. 2a ust. 4 u.k.u.r. Postulat zapewnienia pożądanej struktury agrarnej wymaga szczegółowej reglamentacji stadium przygotowawczego za pomocą przepisów o administracyjnoprawnym charakterze, tym bardziej że zgoda na nabycie powinna być wydawana jako wyjątek od zasady, iż nabywcą nieruchomości rolnej może być rolnik indywidualny.

kwalifikacjach; wspieranie rozwoju obszarów wiejskich; wdrażanie i stosowanie instrumentów wsparcia rolnictwa; aktywna polityka rolna państwa.

⁷ A. Lichorowicz podnosił tę kwestię już po wejściu w życie u.k.u.r. Pomimo prawie dwudziestoletniego obowiązywania przepisów ustawy nadal reguluje ona tylko pojedyncze instrumenty prawne służące pozytywnemu oddziaływaniu na ustrój rolny. A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2004, nr 2, s. 387 i n.

⁸ R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 138 i n.

⁹ K. Marciniuk, *Zgoda administracyjna jako przesłanka nabycia nieruchomości rolnej*, w: P. Księżak, J. Mikołajczyk (red.), *Nieruchomości rolne w praktyce notarialnej*, Warszawa 2017, s. 121; E. Kremer, *Zgoda Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych jako przesłanka nabycia nieruchomości rolnych*, „Studia Iuridica Lubliniensia” 2017, t. XXVI, s. 35.

Akt administracyjny nie jest jednak źródłem zobowiązania. Właściwym źródłem praw i obowiązków jest umowa cywilnoprawna. Podobne stanowisko wyraził Stefan Breyer, który określił akt administracyjny poprzedzający zawarcie umowy cywilnoprawnej jako akt wewnętrzny, którego uchylenie nie wpływa na nieważność zawartej na jego podstawie umowy¹⁰. Jednak okoliczności, z powodu których nastąpiło uchylenie, mogą mieć znaczenie dla oceny – w świetle prawa cywilnego – ważności umowy lub dopuszczalności uchylenia się od skutków zawartego w niej oświadczenia woli¹¹. Przyjęcie odmiennego stanowiska spowodowałoby konieczność uznania umowy dotyczącej nabycia nieruchomości rolnej za swoiste połączenie czynności prawnej cywilnej i aktu administracyjnego, z oczywistą przewagą tego ostatniego. Naruszałoby to podstawową cechę stosunku cywilnoprawnego i nie zapewniało stronom umowy dostatecznej ochrony, przysługującej na podstawie przepisów prawa cywilnego. Pozbawiałoby nadto sądy powszechne prawa do samoistnego badania ważności czynności cywilnoprawnej. Spory wynikające z takich umów, dotyczące ważności takiej umowy i jej wykonania, są bowiem sporami wynikającymi ze stosunków cywilnoprawnych i należą do właściwości sądów powszechnych. Dla oceny powiązań aktu administracyjnego i cywilnoprawnej umowy przeniesienia własności nieruchomości rolnej znaczenie ma także rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych. Prawna ochrona nabywcy ujawnionego w księdze wieczystej rodzi bowiem wątpliwości co do usunięcia decyzji z obrotu w drodze stwierdzenia nieważności decyzji, która wywołała nieodwracalne skutki prawne¹².

Poruszone zagadnienie powinno być jednak analizowane także w kontekście art. 9 u.k.u.r., który przewiduje sankcję nieważności w przypadku nabycia własności nieruchomości rolnej niezgodnie z przepisami ustawy. Stanowi zatem niezależną podstawę prawną cofnięcia skutku decyzji dyrektora generalnego KOWR w postaci dokonanego na jej podstawie rozporządzenia prawem własności nieruchomości rolnej. Nieważność następuje z mocy samego prawa na podstawie dyspozycji art. 9 ust. 1 u.k.u.r. Zgodnie ze wskazanym przepisem nabycie nieruchomości rolnej, udziału we współwłasności nieruchomości rolnej, użytkowania wieczystego oraz nabycie akcji

¹⁰ S. Breyer, *Przeniesienie własności nieruchomości*, Warszawa 1976, s. 308 i n. Należy także odnotować odmienne stanowisko, zgodnie z którym akt administracyjny jest aktem zewnętrznym, o charakterze konstytutywnym, tworzącym nowy stan prawny. Por. P.J. Sobal, *Rola decyzji administracyjnej w kształtowaniu stosunków cywilnoprawnych. Na przykładzie gospodarki terenami urbanistycznymi*, Rzeszów 1974, s. 115 i n.

¹¹ Orzeczenie całej Izby Sądu Najwyższego z 25 kwietnia 1964 r., III CO 12/64, OSNC 1964/12, poz. 244.

¹² Uchwała SN z 28 maja 1992 r., III AZP 4/92, OSNC 1992/12, poz. 211.

i udziałów w spółce prawa handlowego będącej właścicielem nieruchomości rolnej o powierzchni co najmniej 5 ha albo nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni co najmniej 5 ha dokonane niezgodnie z przepisami ustawy jest nieważne. Stan nieważności czynności prawnej dokonanej niezgodnie z ustawą powstaje z mocy samego prawa, a orzeczenie stwierdzające nieważność umowy ma charakter deklaratoryjny.

3. Do oceny poziomu ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomościami rolnymi, którego przejawem jest zgoda dyrektora generalnego KOWR na nabycie nieruchomości rolnej, konieczna jest również analiza przesłanek wydania takiej decyzji. Znaczenie ma bowiem nie tylko forma ingerencji w obrót nieruchomościami rolnymi, poprzez konieczność uprzedniego wydania decyzji przez dyrektora generalnego KOWR, w przypadkach wskazanych w art. 2a ust. 4 u.k.u.r., ale także mocno ocenny charakter takiej decyzji¹³. Nowelizacja u.k.u.r. z 26 kwietnia 2019 r. co prawda nieco zobiektywowała tę procedurę, usunęła elementy dysfunkcyjne i ograniczyła elementy ocenne, jednak nie uchyliła ich zupełnie. Jest to tym bardziej istotne, że zgoda dyrektora generalnego KOWR wkracza władczo w atrybuty prawa własności, których gwarancję stanowi art. 64 w zw. z art. 23 Konstytucji RP. O naruszeniu istoty prawa można mówić bowiem wówczas, gdy wprowadzane ograniczenia dotyczą podstawowych uprawnień składających się na treść danego prawa i uniemożliwiają realizowanie przez to prawo funkcji, jaką ma ono spełniać w porządku prawnym¹⁴. A zatem właściciel powinien mieć możliwość nie tylko rozporządzania swoim prawem, ale także decydowania na czyją rzecz i za jaką cenę. Nie łagodzi tego bynajmniej obowiązek KOWR nabycia takiej nieruchomości za cenę ustaloną przy zastosowaniu sposobów określenia wartości nieruchomości przewidzianych w przepisach ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁵. Ponadto

¹³ D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 111 i n.; P. Blajer, W. Gonet, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 118 i n.; J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 137 i n.

¹⁴ Wyrok TK z 19 grudnia 2002 r., K 33/02, OTK-A 2002/7.

¹⁵ W uzasadnieniu projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw podnoszono natomiast niesłusznie, że ochronie praw właścicieli do rozporządzania przedmiotem prawa własności służyć ma rozwiązanie, zgodnie z którym w razie gdy prezes ANR (obecnie dyrektor generalny KOWR) nie wyrazi zgody na nabycie takiej nieruchomości, Agencja (KOWR) będzie zobowiązana do jej nabycia po cenie wynikającej z oszacowania. Zob. Rządowy projekt ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, druk 293.

trzeba mieć na względzie, że władczy tryb kontroli obrotu nieruchomościami poprzez konieczność uzyskania zgody dyrektora generalnego KOWR na nabycie nieruchomości rolnej jest w zasadzie jedynym sposobem nabycia nieruchomości przez osoby prawne oraz jednostki organizacyjne posiadające zdolność prawną.

Szczegółowa analiza przesłanek uzyskania zgody dyrektora generalnego KOWR była już przedmiotem wielu analiz komentarzowych przedstawicieli doktryny prawa rolnego, toteż uwaga zostanie tu zwrócona wyłącznie na wybrane aspekty ocenne, które wpływają na uznaniowy charakter decyzji administracyjnej. Choć decyzje podlegają kontroli zarówno w trybie administracyjnym, jak i sądownoadministracyjnym, to ograniczony charakter tej kontroli czyni z nich raczej instrument zarządczy dyrektora generalnego KOWR i działających z jego upoważnienia dyrektorów terenowych jednostek organizacyjnych.

Zgodnie z obecnie obowiązującym brzmieniem art. 2a ust. 4 u.k.u.r. decyzja w sprawie wyrażenia zgody na nabycie może zostać wydana na wniosek zbywcy, który wykaże, że nie było możliwości sprzedaży nieruchomości rolnej na rzecz rolnika indywidualnego, chyba że nabycie ma nastąpić na podstawie innej niż sprzedaż czynności prawnej. Zrezygnowano zatem z konieczności wykazania braku możliwości sprzedaży na rzecz szerokiego katalogu podmiotów, o których mowa w art. 2a ust. 1 i 2, co było właściwie niemożliwe do wykazania. Poza tym jednoznacznie określono, że należy wykazać wyłącznie brak możliwości sprzedaży nieruchomości rolnej, a nie – jak to było poprzednio – także przeniesienia własności nieruchomości rolnej w drodze innych czynności, np. zamiany czy darowizny. Zobiektyzowaniu tej przesłanki służy z pewnością wdrożenie systemu teleinformatycznego, w którym zamieszczenie ogłoszenia powoduje określone ustawowo skutki prawne. Wyczerpanie przewidzianego dla ogłoszeń trybu pozwala wykazać, iż nie było możliwości nabycia konkretnej nieruchomości rolnej przez rolnika indywidualnego. W nowelizacji zastąpiono także wymóg dawania przez nabywcę rękojmi należytego prowadzenia działalności rolniczej zobowiązaniem nabywcy do prowadzenia działalności rolniczej na nabywanej nieruchomości. Niezmieniona pozostała natomiast przesłanka polegająca na tym, że w wyniku nabycia nie może dojść do nadmiernej koncentracji gruntów rolnych. Wobec braku definicji tego zwrotu w u.k.u.r. pozostaje on nadal klauzulą generalną, a ocena spełniania tej przesłanki odbywa się w ramach swobody decyzyjnej dyrektora generalnego KOWR. Formułując kryterium nadmiernej koncentracji gruntów, ustawodawca nie odwołał się bowiem do określonej w art. 2a ust. 2 i art. 6 ust. 1 u.k.u.r. normy obszarowej 300 ha.

Kolejna przesłanka uzyskania zgody KOWR dodana nowelizacją z 2019 r. dotyczy nabycia nieruchomości rolnej z zamiarem utworzenia gospodarstwa rodzinnego. W tym przypadku ustawodawcy przyświecała zapewne myśl o realizacji postulatu zapewnienia prowadzenia gospodarstw rolnych przez osoby posiadające do tego odpowiednie kwalifikacje. Nabywcą może być bowiem wyłącznie podmiot, który spełnia przesłanki określone w art. 6 u.k.u.r., tj. posiada kwalifikacje rolnicze, zobowiąże się do prowadzenia działalności rolniczej na nabytej nieruchomości rolnej, zobowiąże się do zamieszkiwania w okresie 5 lat od dnia nabycia nieruchomości rolnej na terenie gminy, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych, która wejdzie w skład utworzonego gospodarstwa rolnego. Powstałe w ten sposób gospodarstwo powinno natomiast spełniać przesłanki obszarowe, tj. aby powierzchnia użytków rolnych była nie mniejsza niż 1 ha i nie większa niż 300 ha¹⁶.

Zgoda na nabycie nieruchomości rolnej może zostać także wydana na wniosek osoby fizycznej zamierzającej powiększyć gospodarstwo rolne. Nabywca nie musi wówczas spełniać przesłanek podmiotowych i przedmiotowych rolnika indywidualnego i gospodarstwa rodzinnego, a przesłanki zostały określone odmiennie. Powiązane one zostały bowiem z pomocą uzyskiwaną w ramach PROW na lata 2014–2022, działanie „Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej”, poddziałanie „Pomoc w rozpoczęciu działalności gospodarczej na rzecz młodych rolników”¹⁷. Ponadto nabycie nieruchomości rolnej musi być zgodne z warunkami uzyskania tej pomocy, nabywca zobowiąże się do prowadzenia działalności rolniczej na nabytej nieruchomości rolnej oraz do zamieszkiwania w okresie 5 lat od dnia nabycia nieruchomości rolnej na terenie gminy na obszarze, której położona

¹⁶ Wnioskodawca w dniu złożenia wniosku nie spełnia jeszcze przesłanek z art. 6 u.k.u.r., nie jest zatem rolnikiem indywidualnym, a gospodarstwo rolne stanie się gospodarstwem rodzinnym po upływie 5 lat. J. Bieluk nazywa takie gospodarstwa „gospodarstwami rodzinnymi w trakcie tworzenia”. Por. J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu...*, s. 162 i n.

¹⁷ Obowiązki PROW zostało przedłużone w nieco tylko zmodyfikowanej formie mocą rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/2220 z 23 grudnia 2020 r. ustanawiającego niektóre przepisy przejściowe dotyczące wsparcia z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich i z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji w latach 2021 i 2022 oraz zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1305/2013, (UE) nr 1306/2013 i (UE) nr 1307/2013 w odniesieniu do zasobów i stosowania w latach 2021 i 2022 oraz rozporządzenia (UE) nr 1308/2013 w odniesieniu do zasobów i rozdziału takiego wsparcia na lata 2021 i 2022 (Dz.Uz. UE z 23.12.2020 r., L 437/1) i ustawy z 17 grudnia 2021 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z przedłużeniem realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz.U. z 2022 r., poz. 88).

jest jedna z nieruchomości rolnych, która wejdzie w skład gospodarstwa rodzinnego, a w wyniku nabycia nie dojdzie do nadmiernej koncentracji gruntów rolnych. Także w tym przypadku nie doszło do powiązania pojęcia „nadmierna koncentracja gruntów” z normą obszarową 300 ha, wyrażoną w art. 5 ust. 1 pkt 2 i art. 6 ust. 1 u.k.u.r., a decyzja dyrektora generalnego KOWR będzie miała ocenny, uznaniowy charakter¹⁸.

Nowelizacją z 26 kwietnia 2019 r. rozszerzono katalog podmiotów, które mogą nabyć nieruchomość rolną za zgodą dyrektora generalnego KOWR o publiczną lub niepubliczną uczelnię, jeżeli nabywana nieruchomość rolna jest niezbędna do realizacji celów dydaktycznych lub prowadzenia badań naukowych albo prac rozwojowych oraz będzie przez tę uczelnię wykorzystywana na cele rolnicze. Przesłanka ta nie budzi wątpliwości ani w zakresie celowości jej wprowadzenia, ani formalnych aspektów jej sformułowania w u.k.u.r.

Ostatnią przesłanką udzielenia zgody przez dyrektora generalnego KOWR jest przeznaczenie nieruchomości rolnej położonej w obszarze rozmieszczenia inwestycji celu publicznego w rozumieniu art. 6 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami lub w granicach linii rozgraniczających teren lokalizacji takiej inwestycji. Nabywca nieruchomości rolnej jest zostawiony zobowiązany do rozpoczęcia inwestycji w terminie 12 miesięcy od dnia nabycia nieruchomości oraz zakończenia jej realizacji w terminie wskazanym we wniosku.

Tak sformułowane przesłanki wyrażenia zgody przez dyrektora generalnego KOWR na nabycie nieruchomości rolnej powodują, że rozstrzygnięcia – przynajmniej częściowo – objęte są władzą dyskrecyjną. Przejawia się to w posiadaniu przez jednostkę pełniącą funkcję organu administracji publicznej pewnych luzów decyzyjnych¹⁹. Doktryna prawa administracyjnego zalicza do nich w szczególności luz interpretacyjny (odnoszący się do

¹⁸ Por. R. Michałowski, *Przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych przy sprzedaży gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. 10, s. 503 i n.

¹⁹ Według J. Zimmermanna dyskrejonalność jest pojęciem szerszym aniżeli uznanie administracyjne. Dyskrejonalność oznacza wszelki luz w zewnętrznych zachowaniach organu administracji publicznej, niezależnie od formy, w jakiej działa administracja. Może ona występować na wszystkich etapach stosowania prawa w rozumieniu wąskim, tj. rozstrzygnięcia indywidualnych spraw: na etapie wykładni prawa i ustalania stanu faktycznego sprawy, a także poza obszarami jurysdykcji administracyjnej, a więc np. w relacjach o charakterze prywatnoprawnym. Zob. J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 204.

etapu ustalania stanu prawnego – wykładni przepisów), zwłaszcza w zakresie wykładni pojęć nieostrych.

W odniesieniu do ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi, które wkraczają w sferę chronionej konstytucyjnie sfery własności, władza dyskrecjonalna KOWR, polegająca na swobodnej interpretacji pojęć niedookreślonych, może się wiązać z ryzykiem nadużywania przyznanej mu swobody. Realizacja założeń polityki rolnej państwa, polegająca na kształtowaniu pożądanej struktury agrarnej, przy braku jednoznacznych przesłanek legalnych wydaje się dalece niewystarczająca.

4. Reasumując, należy zauważyć wzrost ingerencji państwa w obrót nieruchomościami rolnymi po 2016 r. Proces ten realizowany jest przy zastosowaniu zarówno metod prywatnoprawnych, jak i publicznoprawnych. Konieczność uzyskania zgody dyrektora generalnego KOWR stanowi przykład władczego ingerowania w sferę prawa własności. Daje to asumpt do wyrażenia obawy o ograniczenie prawa własności, które uszczupla konstytucyjne granice ochrony tego prawa i narusza jego treść. Ten dość ogólny wniosek pozwala na sformułowanie uwag szczegółowych.

Po pierwsze, poprzedzenie umowy cywilnoprawnej, która prowadzi do przeniesienia własności nieruchomości rolnej, koniecznością uzyskania decyzji administracyjnej dyrektora generalnego KOWR stanowi rozwiązanie, które zmusza do dostrzeżenia specyfiki takich umów rolnych, w których element publicznoprawny wydaje się mieć pierwszorzędne znaczenie. O przynależności takiej umowy do sfery cywilnoprawnej decyduje jednak źródło praw i obowiązków stron, którym jest umowa.

Istotne znaczenie ma także ustalenie, że usunięcie z obrotu prawnego decyzji administracyjnej nie przesądza o ważności umowy. Stanowi natomiast przesłankę nieważności czynności prawnej na podstawie art. 9 u.k.u.r.

Ocena poziomu ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomościami rolnymi, którą niepodważalnie jest decyzja dyrektora generalnego KOWR, powinna być dokonana z uwzględnieniem ocennego, uznaniowego charakteru takiej decyzji. Nieprecyzyjny charakter tych przesłanek powoduje bowiem stan niepewności u strony postępowania, która składając wniosek, nie może być pewna rozstrzygnięcia.

Stanu niepewności prawnej nie usuwa także przewidziany ustawowo tryb zaskarżania, gdzie organem wyższego stopnia jest minister rolnictwa i rozwoju wsi, ani możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Należy bowiem pamiętać, że jest to decyzja wydana na podstawie przesłanek, w których użyte zostały pojęcia niedookreślone, a KOWR – pomimo ram

prawnych wytyczonych przepisami u.k.u.r. – dysponuje pewnym luzem decyzyjnym, który zawiera się w zakresie władzy dyskrecjonalnej, dotyczącej kształtowania pożądanej struktury agrarnej. Sąd administracyjny nie jest wówczas pozbawiony możliwości kontroli rozstrzygnięcia. Zakres kontroli decyzji wydanej w ramach władzy dyskrecjonalnej organu administracji publicznej sprowadza się jednak, co do zasady, do ustalenia, czy na podstawie przepisów prawa dopuszczalne było wydanie decyzji, czy przy jej wydaniu organ nie przekroczył granic swobody decyzyjnej i czy uzasadnił rozstrzygnięcie dostatecznie zindywidualizowanymi przesłankami²⁰.

BIBLIOGRAFIA

- Bieluk J. (2019), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa.
- Blajer P., Gonet W. (2020), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa.
- Breyer S. (1976), *Przeniesienie własności nieruchomości*, Warszawa.
- Budzinowski R. (2008), *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań.
- Kremer E. (2017), *Zgoda Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych jako przesłanka nabycia nieruchomości rolnych*, „*Studia Iuridica Lubliniensia*” t. XXIV.
- Lichorowicz A. (2004), *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „*Kwartalnik Prawa Prywatnego*” nr 2.
- Łobos-Kotowska D., Stańko M. (2020), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa.
- Marciniuk K. (2017), *Zgoda administracyjna jako przesłanka nabycia nieruchomości rolnej*, w: P. Księżak, J. Mikołajczyk (red.), *Nieruchomości rolne w praktyce notarialnej*, Warszawa.
- Michałowski R. (2012), *Przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych przy sprzedaży gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*, „*Studia Iuridica Agraria*” t. 10.
- Paździk R., Dudzic A. (2002), *Nabywanie nieruchomości w Polsce przez osoby fizyczne i prawne z Unii Europejskiej (uwagi na tle stanowiska negocjacyjnego)*, „*Rejent*” nr 12.
- Prutis S. (2021), *O umowach prawnorolnych*, „*Przegląd Prawa Rolnego*” nr 2.
- Sobal P. J. (1974), *Rola decyzji administracyjnej w kształtowaniu stosunków cywilnoprawnych. Na przykładzie gospodarki terenami urbanistycznymi*, Rzeszów.
- Zimmermann J. (2013), *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa.

²⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 13 października 2005 r., I SA/Wa 1319/05, CBOSA.

**CONSENT OF THE GENERAL DIRECTOR
OF THE STATE CENTRE FOR THE SUPPORT OF AGRICULTURE
FOR THE ACQUISITION OF AGRICULTURAL PROPERTY.
SELECTED LEGAL ISSUES**

Summary

The aim of this study was to assess the evolution of restrictions on the trading in agricultural real estate, taking into account the specific nature of contracts that lead to the transfer of agricultural real estate, and the public law nature of interference exercised by a public authority in the trading in agricultural real estate. A particular manifestation of such interference is the requirement of a consent of the General Director of the State Centre for the Support of Agriculture prior to the acquisition of agricultural real estate by an entity that does not meet the statutory prerequisites. The consent takes the form of an administrative decision and precedes the conclusion of agreements resulting in the transfer of ownership of agricultural real estate. The study has determined that there is an ongoing increase of the state interference in the trading in agricultural real estate being implemented with the use of public law means. The mandatory consent of the General Director of the State Centre for the Support of Agriculture constitutes a sovereign interference in the sphere of property rights.

Keywords: National Centre for the Support of Agriculture, decision of the General Director, limitation of the ownership of agricultural real estate

**L'AUTORIZZAZIONE DEL DIRETTORE GENERALE
DEL CENTRO NAZIONALE PER IL SOSTEGNO AGRICOLO
ALL'ACQUISTO DELL'IMMOBILE AGRICOLO.
ALCUNI PROBLEMI GIURIDICI SCELTI**

Riassunto

L'articolo si propone di valutare l'evoluzione dei vincoli alla compravendita degli immobili agricoli, tenendo conto sia della specificità dei contratti di trasferimento di proprietà degli immobili agricoli sia di un carattere pubblico che caratterizza l'ingerenza della pubblica amministrazione nella compravendita in esame. Un caso particolare di tale ingerenza è l'autorizzazione del Direttore generale del Centro nazionale per il sostegno agricolo all'acquisto di un immobile agricolo da parte di un ente che non soddisfa i requisiti di legge. Tale autorizzazione è espressa sotto forma di decisione amministrativa e viene rilasciata prima della stipulazione dei contratti di trasferimento di proprietà degli immobili agricoli. Nella parte conclusiva l'autrice fa notare che la suddetta ingerenza è aumentata. Questo processo si realizza attraverso modalità di carattere pubblico in quanto il fatto di dover ottenere l'autorizzazione del Direttore generale del Centro è un'ingerenza imperiosa nella sfera dei diritti di proprietà.

Parole chiave: Centro nazionale per il sostegno agricolo, decisione del Direttore generale, vincoli alla proprietà degli immobili agricoli