



KANCELARIA SENATU  
BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI

Ramy prawne  
obrotu nieruchomościami rolnymi  
po 2016 roku

OPINIE  
EKSPERTYZY

OE-197

GRUDZIEŃ 2012

BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI  
Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych

**Ramy prawne  
obrotu nieruchomościami rolnymi  
po 2016 roku**

---

**OPINIE**  
*i*  
**EKSPERTYZY**

OE-197

---

Kancelaria Senatu  
Grudzień 2012

Materiał przygotowany przez Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych  
Biura Analiz i Dokumentacji.

Biuro Analiz i Dokumentacji zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone  
przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia.

Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.

Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu  
dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy  
z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych  
(Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 ze zm.)  
i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych.

W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego  
zezwolenia Kancelarii Senatu.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2012

Biuro Analiz i Dokumentacji

Dyrektor – Agata Karwowska-Sokołowska – tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,  
e-mail: [sokolows@nw.senat.gov.pl](mailto:sokolows@nw.senat.gov.pl)

Wicedyrektor – Ewa Nawrocka – tel. 22 694 90 53,

e-mail: [nawrocka@nw.senat.gov.pl](mailto:nawrocka@nw.senat.gov.pl)

Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych tel. 22 694 92 04, fax 22 694 94 28

Redaktor prowadzący – Robert Stawicki

Opracowanie graficzno-techniczne, druk i oprawa  
Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Dr hab. Beata Jeżyńska, prof. nadzw.  
Dr Radosław Pastuszko  
Katedra Prawa Rolnego i Gospodarki Gruntami  
Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

## **Ramy prawne obrotu nieruchomościami rolnymi po 2016 roku**

### **1. Społeczno-gospodarcze znaczenie nieruchomości rolnych jako przedmiotu obrotu**

Prawna problematyka obrotu nieruchomościami rolnymi należy do jednego z najważniejszych i jednocześnie najbardziej złożonych zagadnień prawa rolnego. Istnieje powszechna zgoda, co do tego, że zakres i intensywność regulacji prawnej w zasadniczym stopniu zależy od społecznej doniosłości korzystania z danej kategorii dóbr. Nieruchomości rolne (grunty rolne) stanowią podstawę bytu człowieka, są najważniejszym środkiem produkcji żywności i realizacji fundamentalnego prawa do wyżywienia całego społeczeństwa. Właściwości umożliwiające rolnicze wykorzystanie gruntów nie mają charakteru powszechnego, trwałego i niezmiennego. Postęp cywilizacyjny, procesy urbanizacyjne oraz zmiany klimatyczne powodują, że zasoby gruntów rolnych dość szybko maleją wskutek zmiany ich przeznaczenia, degradacji właściwości produkcyjnych, bądź całkowitej dewastacji środowiska. Z tych względów grunty rolne traktowane są jako niepomnażalne dobro publiczne i jako takie, poddane są szczególnym regulacjom prawnym o charakterze ochronnym. Prawna ochrona z reguły realizowana jest jako ochrona ilościowa, mająca na celu utrzymanie istniejącego areалу gruntów rolnych i zapewnienie ich właściwego wykorzystania, oraz jako ochrona jakościowa, której celem jest nie pogarszanie właściwości produkcyjnych gleby oraz przywracania właściwości utraconych<sup>1</sup>.

Charakter ochronny mają także przepisy ustalające zasady i tryb obrotu nieruchomościami rolnymi. Instrumenty prawne obrotu nieruchomościami kształtują struktury gruntowe, system własności nieruchomości oraz model gospodarki rolnej kraju. Tym samym przesądzają o kwestiach gospodarczych związanych z wielkością gospodarstw rolnych, dominującym typem własności rolniczych jednostek produkcyjnych, poziomem i dynamiką procesów przekształceniowych struktury agrarnej, a także tworzących się relacji i powiązań uczestników rynku rolnego. Z uwagi na kształtowanie zasad i trybu czynności między żyjącymi, jak i dokonywanych na wypadek śmierci, przepisy obrotu nieruchomościami determinują także procesy społeczne, a zwłaszcza stosunki sąsiedzkie, rodzinne oraz procesy wymiany pokoleniowej, określając dopuszczalny zakres swobody oraz poziom sformalizowania czynności prawnych obrotu nieruchomościami. Zmiany związane z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej spowodowały, że reguły obrotu nieruchomościami kształtują też majątkowe stosunki międzynarodowe.

---

<sup>1</sup> Na szczególny charakter oraz znaczenie gruntów rolnych zwracała uwagę M. Bednarek: *Przemiany własności w Polsce. Podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne*, Warszawa 1994, s. 246–308.

Sfery oddziaływania prawnej regulacji obrotu nieruchomościami jednoznacznie wskazują na ich szczególne znacznie społeczno – gospodarcze. Powinny przeto tworzyć spójny, niesprzeczny i stabilny reżim prawny. Rola prawa, jako instrumentu kształtowania struktury gruntowej spotyka się z pełną akceptacją w krajach Europy Zachodniej, które już w XIX w. zaczęły rozwijać prawne instrumenty oddziaływania na racjonalną ewolucję własnych struktur gruntowych. W konsekwencji niemal we wszystkich krajach członkowskich Unii Europejskiej istnieje mniej lub bardziej rygorystycznie ujęta kontrola obrotu nieruchomościami rolnymi<sup>2</sup>.

W Polsce prawne ramy obrotu nieruchomościami podlegały licznym zmianom, w konsekwencji których nastąpiła dekompozycja uregulowań obrotu własnościowego gruntami rolnymi, a funkcja ochronna realizowana jest w sposób niespójny i niekonsekwentny. Problemy stąd wynikające były wielokrotnie sygnalizowane przez piśmiennictwo<sup>3</sup> oraz orzecznictwo sądów powszechnych<sup>4</sup>.

## 2. Pojęcie obrotu nieruchomościami

Obrót nieruchomościami jako pojęcie prawne ujmowany jest dwojako. W szerokim znaczeniu (*sensu largo*) pod pojęciem obrotu nieruchomościami rozumie się wszelkie formy przeniesienia praw do korzystania z nieruchomości a zatem odnosi się do zmian podmiotowych prowadzących od zmiany władztwa nad rzeczą – zarówno skutkujące zmianą właściciela, jak i przeniesieniem posiadania bez zmiany właściciela, jak np. na podstawie umowy najmu lub dzierżawy. Szerokie ujęcie obrotu nieruchomościami rolnymi obejmuje zmiany dokonywane w drodze czynności prawnych, a także zmiany będące wynikiem dziedziczenia, orzeczeń sądowych, aktów administracyjnych oraz wynikające z mocy samego prawa.

W węższym znaczeniu (*sensu stricte*) obrót nieruchomościami obejmuje tylko zmiany własnościowe dokonywane w drodze czynności cywilnoprawnych. Przeniesienie własności nieruchomości może nastąpić w ramach obrotu powszechnego, czyli na podstawie przepisów

---

<sup>2</sup> Zob. A. Lichorowicz: *Prawna regulacja obrotu gruntami rolnymi – ocena stanu aktualnego, postulaty de lege ferenda*, Przegląd Legislacyjny, 2009, Nr 1–2, s. 11 i nast.; Z. Tuszkievicz: *Kształtowanie stosunków własnościowych w rolnictwie* [w:] *Prawo rolne*, pod red. P. Czechowskiego, Warszawa 2011, s. 145–160.

<sup>3</sup> Szczególnie ożywiona dyskusja toczyła się w latach dziewięćdziesiątych, w ramach dokonywanych w Polsce przekształceń stosunków społeczno-gospodarczych. Zob. m.in.: A. Lichorowicz: *Podstawowe rozwiązania w zakresie obrotu gruntami rolnymi w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, *Studia Prawnicze* 1991, Nr 3; tenże: *Problematyka prawna harmonizacji polskiej regulacji obrotu gruntami rolnymi z ustawodawstwem Unii Europejskiej w przedmiocie struktur agrarnych* [w:] *II Kongres Notariuszy Rzeczypospolitej Polskiej, Referaty i opracowania*, Poznań - Kluczbork 1999; tenże: *O nowy kształt zasad obrotu nieruchomościami rolnymi w Kodeksie cywilnym*, *Rejent* 1997, Nr 6, M. Ptaszyk: *Nowe zasady obrotu nieruchomościami rolnymi „inter vivos”*, *Państwo i Prawo* 1991, Nr 7, K. Stefańska: *Model indywidualnego gospodarstwa rolnego w świetle znowelizowanego stanu prawnego*, *Państwo i Prawo* 1992, Nr 3; S. Wójcik: *Obrót nieruchomościami i gospodarstwami rolnymi między osobami fizycznymi – próba oceny i wnioski de lege ferenda* [w:] *Księga pamiątkowa I Kongresu Notariuszy Rzeczypospolitej Polskiej*, Poznań 1993, B. Jeżyńska, A. Oleszko: *Przemiany strukturalne własności rolniczej w prawie polskim* [w:] *Prawo rolne. Problemy teorii i praktyki*, pod red. R. Budzinowskiego, A. Zielińskiego, Kluczbork 2001.

<sup>4</sup> Zob. m.in.: Uchwałę SN z 20 lipca 1995 r., III CZP 88/95, OSNIC 1995, Nr 11, poz. 163; Uchwałę SN z 30 maja 1996 r., III CZP 47/96, OSNIC 1996, Nr 11, poz. 142; Wyrok SN z 2 czerwca 2000 r., II CKN 1067/98, OSP 2001, nr 2 poz. 27 z glosą A. Lichorowicza, Wyrok NSA z 20 listopada 1991 r., II S.A. 669/91, ONSA 1992, Nr 2, poz. 26; wyrok NSA z 25 maja 1995 r., S.A./Wr 2099/94, ONSA 1996, Nr 3, poz. 117.

Kodeksu cywilnego (zwłaszcza na mocy umów sprzedaży, darowizny, zamiany, zniesienia współwłasności, działu spadku oraz dożywocia) oraz na mocy przepisów ustaw szczególnych, przede wszystkim - ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>5</sup>, ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa<sup>6</sup> oraz ustaw emerytalno – rentowych<sup>7</sup>. Regulacją szczególną, mieszczącą się w węższym znaczeniu obrotu nieruchomościami, jest także ustawa kształtująca zasady nabywania nieruchomości przez cudzoziemców.

W niniejszym opracowaniu została omówiona problematyka obrotu skutkującego zmianą właściciela, na podstawie umów przenoszących własność (*inter vivos*) dokonywanych w ramach obrotu powszechnego, jak i ustaw szczególnych oraz rozporządzeń dokonywanych na wypadek śmierci (*mortis causa*). Rozważania zostały ograniczone do wskazania zasadniczych instrumentów kształtujących reguły obrotu, charakterystycznych dla kolejnych ustrojów gospodarczych Polski.

### 3. Ewolucja stosunków własnościowych kształtowanych przepisami regulującymi obrót nieruchomościami rolnymi

#### 3.1. Obrót nieruchomościami rolnymi w okresie międzywojennym

Stosunki własnościowe są odzwierciedleniem uwarunkowań politycznych, społecznych i gospodarczych. Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1918 r. stosunki własnościowe w rolnictwie na ziemiach polskich charakteryzowały się wyraźnymi odrębnościami odzwierciedlającymi odmienne założenia regulacji prawnych państw zaborczych<sup>8</sup>. Uporządkowanie istniejącej sytuacji było jedną z pierwszych spraw poddanych regulacji prawnej w ustawie zasadniczej oraz ustawach zwykłych.

Konstytucja marcowa<sup>9</sup> w art. 99 stanowiła, że ustrój rolny Rzeczypospolitej ma się opierać na gospodarstwach rolnych, zdolnych do prawidłowej wytwórczości i stanowiących osobistą własność. Konstytucja kwietniowa<sup>10</sup> nie wprowadziła w tym względzie zmian, utrzymując przepis art. 99 w niezmienionym brzmieniu<sup>11</sup>. Tym samym, postanowienia obu ustaw zasadniczych traktowały ustrój rolny jako segment szeroko rozumianego ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej, opartego na własności osobistej (*prywatnej*)<sup>12</sup> obywateli RP. Własność taka

<sup>5</sup> Zob. regulacje ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., poz. 803).

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., poz. 1187).

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 z późn. zm.); rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007 – 2013 (Dz. U. Nr 109, poz. 750 z późn. zm.).

<sup>8</sup> Szerzej zob. Z. Truskiewicz: *Kształtowanie stosunków własnościowych w rolnictwie...*, s. 145–147.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. RP Nr 44, poz. 267).

<sup>10</sup> Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. RP Nr 30, poz. 227).

<sup>11</sup> Zob. art. 81 ust. 2 Konstytucji kwietniowej, w myśl którego uchylona została Konstytucja marcowa z wyjątkiem art. 99, art. 109-118 oraz art. 120.

<sup>12</sup> Por. A. Lichorowicz: *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego Rzeczypospolitej w świetle artykułu 23 Konstytucji* [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, pod red. M. Wyrzykowskiego, Warszawa 2001, s. 108–109; R. Budzinowski: *Przymusowe przejmowanie nieruchomości rolnych*, Warszawa – Poznań 1985, s. 42–43.

została przez państwo poręczona oraz uzyskała konstytucyjne gwarancje ochrony z uwzględnieniem dopuszczalności ograniczenia lub odjęcia prawa, w sytuacjach wyjątkowych, uzasadnionych względami wyższej użyteczności, w granicach ustalonych przepisami ustaw szczególnych i za odszkodowaniem<sup>13</sup>. Konstytucyjne gwarancje własności przesądzały, że każdy prowadzący gospodarstwo rolne korzystał, w granicach określonych przepisami zwykłymi, z takiej samej ochrony własności i był uprawniony do prowadzenia rolniczej działalności wytwórczej<sup>14</sup>. Jednocześnie powołany przepis Konstytucji uznał nieruchomości ziemskie za jeden z najważniejszych czynników bytu narodu i istnienia Państwa, uzasadniający poddanie owego szczególnego dobra odrębnym regułom obrotu gospodarczego<sup>15</sup>.

Tak ukształtowane założenia ustrojowe realizować miały przepisy ustaw zwykłych, przede wszystkim statuujących reformę rolną oraz regulujących obrót gospodarczy. Pierwsze założenia międzywojennej reformy rolnej określała ustawa z 15 lipca 1920 r. o wykonaniu reformy rolnej<sup>16</sup>, zmieniona następnie ustawą o tej samej nazwie z 28 grudnia 1925 r.<sup>17</sup> Reforma dokonać miała przekształcenia struktury agrarnej wskutek parcelacji określonych nieruchomości należących do wielkiej własności ziemskiej, za odszkodowaniem. Skomplikowana procedura parcelacyjna, zbyt wolne tempo przejmowania nieruchomości oraz ograniczenia ekonomiczne kraju spowodowały, że reforma do wybuchu wojny nie została zakończona<sup>18</sup>. Mimo podejmowanych prób nie udało się również przyjąć ustawodawstwa, które ograniczałoby postępujące rozdrobnienie gospodarstw rolnych<sup>19</sup>.

Doświadczenia rozbiorów spowodowały, że bardzo szybko podjęto prace legislacyjne zmierzające do stworzenia systemu kontroli nabywania krajowych nieruchomości przez cudzoziemców. Obawa przed przejmowaniem ziemi przez obcokrajowców uzasadniała przyjęcie rozwiązań restrykcyjnych. W dniu 24 marca 1920 r. została uchwalona ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców<sup>20</sup>, w myśl której nabycie nieruchomości zostało, co do zasady uzależnione od uzyskania zezwolenia Rady Ministrów wydawanego na wniosek Ministra Skarbu.

---

<sup>13</sup> Bliższej analizie art. 99 Konstytucji marcowej dokonał W. Krzetuski: *Własność i praca w konstytucji z 17 marca 1921 r.* [w:] *Ankieta o konstytucji z 17 marca 1921 r.*, pod red. W. L. Jaworskiego, Kraków 1924, s. 348 i nast.

<sup>14</sup> Zob. uwagi A. Ajnenkiela [w:] *Historia Polski, Tom IV (1918–1939)*, część I, pod red. T. Jędruszcza, Warszawa 1984, s. 487 oraz Z. Landaua, J. Tomaszewskiego: *Zarys historii gospodarczej Polski*, Warszawa 1962, s. 71–77, s. 135–140 i s. 146–160.

<sup>15</sup> Szerzej zob. Z. Ludkiewicz: *Podręcznik polityki agrarnej*, Warszawa 1932, s. 254 oraz M. Zimmermann: *Polskie prawo wywłaszczeniowe*, Lwów 1939, s. 26 i nast.

<sup>16</sup> Dz. U. Nr 70, poz. 462. Wysokość odszkodowania za przejmowane w celu parcelacji grunty ustalona została na poziomie połowy ich wartości, co stało się podstawą do postawienia zarzutu niezgodności ustawy z Konstytucją z 1921 r.

<sup>17</sup> Dz. U. z 1926 r. Nr 1, poz. 1 z późn. zm.

<sup>18</sup> Zgodnie z danymi zawartymi w Roczniku Statystycznym (tab. 31), w latach 1919–1938 reformą objęto 2 654 800 ha gruntów, z których dokonano 734 100 nadań, *Rocznik Statystyczny 1960*, Warszawa 1960, s. 206.

<sup>19</sup> Pierwszą próbę uregulowania tej problematyki podjęto w rozporządzeniu Rady Ministrów z 1 września 1919 r., które normowało przenoszenie własności nieruchomości ziemskich (Dz. U. Nr 73, poz. 428.). W późniejszych latach pojawiały się kolejne projekty regulacji prawnych, m.in. projekt z 1936 r. w sprawie niepodzielności gospodarstw chłopskich. Żaden z nich nie wszedł w życie. Szerzej zob. A. Stelmachowski [w:] *Prawo rolne*, Warszawa 1970, s. 46 i nast.

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, (tekst pierwotny – Dz. U. z 1920 r. Nr 31, poz. 178.; (tekst jednolity – Dz. U. z 2004 r. Nr 167, poz. 1758 z późn. zm.).

Podsumowując tę część rozważań należy wskazać, że zasadniczym trybem kształtowania stosunków własnościowych w ramach obrotu nieruchomościami były czynności cywilnoprawne. W stosunku do wszystkich kategorii producentów, z wyjątkiem właścicieli gospodarstw wielkoobszarowych, przyjęte zostały kryteria kwalifikacji zawodowych oraz obowiązku osobistej pracy w gospodarstwie. Bez żadnych wyłączeń stosowany był wymóg polskiego obywatelstwa, co w konsekwencji powodowało ścisłą reglamentację i poddanie administracyjnej kontroli obrotu nieruchomościami z udziałem cudzoziemców. Dodatkową przesłankę restrykcyjną stanowił termin do zagospodarowania nabytych nieruchomości ziemskich, którego naruszenie skutkowało wszczęciem, przez Ministra Reform Rolnych, sądowego postępowania o unieważnienie nabycia prawa własności. Ograniczeniu podlegała też swoboda dysponowania nabytymi w drodze reformy rolnej gospodarstwami. Bez zgody właściwego urzędu ziemskiego obowiązywał ustawowy zakaz dzielenia, sprzedawania, wdzierżawiania oraz zastawiania gospodarstwa. Ograniczenie powyższe miało jednak charakter czasowy i obowiązywało tylko do momentu całkowitej spłaty zaciągniętej w funduszach państwowych lub w Banku Rolnym, pożyczki na nabycie gospodarstwa<sup>21</sup>.

### **3.2. Obrót nieruchomościami rolnymi w okresie powojennej reformy rolnej 1944–1958**

W lipcu 1944 r. Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego (PKWN) już w pierwszej swojej odezwie politycznej (tzw. Manifest Lipcowym), zapowiedział radykalną reformę rolną, której zasadniczym celem miała być całkowita likwidacja wielkiej własności rolnej. Zasady i tryb przeprowadzenia reformy określił dekret z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej<sup>22</sup>. Reforma zmierzała do przekształcenia stosunków własnościowych przez nacjonalizację wielkiej własności ziemskiej dokonywaną w trybie administracyjnym. Przejęcie nieruchomości dokonywane było przymusowo, bezzwłocznie, bez odszkodowań oraz w całości na rzecz państwa. Tak utworzony zasób ziemi (Państwowy Fundusz Ziemi - PFZ) podlegał następnie parcelacji między uprawnione osoby fizyczne, którymi byli chłopci małorolni, bezrolni i średniorolni obciążeni liczną rodziną, a także drobni dzierżawcy oraz pracownicy rolni. Na Ziemiach Zachodnich przeprowadzenie reformy rolnej połączono z akcją osadniczą. Podstawą prawną prowadzonych przekształceń stał się dekret z dnia 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na Obszarze Ziemi Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska<sup>23</sup>.

Nabycie nieruchomości (gospodarstw rolnych) w ściśle określonych obszarowo wielkościach dokonywane było na mocy konstytutywnej decyzji administracyjnej, tj. aktu nadania ziemi, która określała warunki nabycia prawa własności. Nowoutworzone gospodarstwa rolne zostały wyłączone z obrotu powszechnego. Oznaczało to, że nie mogły być w całości lub w części dzielone, sprzedawane a nawet wdzierżawiane bez zezwolenia gminnej rady narodowej, zatwierdzonego przez prezydium rady narodowej wyższego stopnia. Czynności prawne dokonane bez stosownego zezwolenia były bezwzględnie nieważne<sup>24</sup>. Przekształcenia własnościowe dokonywane w ramach reformy rolnej zostały też wyłączone spod ochrony sądowej. Sąd Najwyższy w składzie 7 sędziów przyjął w uchwale z dnia 13 października 1951 r., że władze powołane do wykonywania dekretu o przeprowadzaniu reformy rolnej nie mogłyby należycie sprostać swemu zadaniu, jeżeli sądy swoimi orzeczeniami mogłyby obalać lub zmieniać ich zarządzenia<sup>25</sup>.

<sup>21</sup> Tak: art. 54 i 55 ustawy o wykonaniu reformy rolnej.

<sup>22</sup> Dz. U. Nr 4, poz. 17, tekst jednolity – Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13 z późn. zm.

<sup>23</sup> Dz. U. Nr 49, poz. 279 z późn. zm.

<sup>24</sup> Zakaz wynikał z art. 13 dekretu PKWN z 1944 r.

<sup>25</sup> C 427/51, OSN 1953, Nr 1, poz. 1.



Próba kolektywizacji rolnictwa, podjęta w latach 1948 – 1956 spowodowała dalszą ingerencję państwa w stosunki własnościowe, polegającą na różnorodnych formach przymusowego odebrania prawa własności oraz tworzenia zespołowych form gospodarki. W takich warunkach problem regulacji i kontroli obrotu powszechnego uznany został za schyłkowy, a zakończenie procesu kolektywizacji miało uczynić zagadnienia stąd wynikające bezprzedmiotowymi. Przyjmuje się, że okres powojennych reform zamyka ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z reformą rolną i osadnictwem<sup>26</sup>. Ustawa zezwoliła na zbywanie nieruchomości należących do państwa w drodze umów cywilnoprawnych, choć nabywcę i warunki nabycia własności ustalano w trybie administracyjnym.

Z powyższych rozważań wynika, że obrót nieruchomościami rolnymi w okresie powojennej reformy rolnej<sup>27</sup> poddany był regułom administracyjnym, realizowanym przez odpowiednie organy państwowe. Cechą charakterystyczną było niemal całkowite wyłączenie czynności cywilnoprawnych z obrotu, a ich dopuszczenie w sytuacjach wyjątkowych, objęte zostało szczególnie restrykcyjnymi wymaganiami. Ograniczenia te dotyczyły zarówno czynności prawnych między żyjącymi, jak i dokonywanych na wypadek śmierci<sup>28</sup>. Wyłączona została też typowa dla czynności cywilnoprawnych sądowa kontrola i ochrona prawa własności. Przepisy obowiązujących ustaw tworzyły warunki sprzyjające ograniczaniu, a nawet eliminacji własności chłopskiej, zaś preferowaną i jednocześnie docelową formą organizacji produkcji rolnej miały być gospodarstwa uspołecznione, stanowiące własność państwową. Założenia ustrojowe potwierdziły postanowienia Konstytucji PRL z dnia 22 lipca 1952 r.<sup>29</sup>, które objęły szczególną troską i opieką tylko mienie ogólnonarodowe, w tym państwowe gospodarstwa rolne. Szczególną opiekę Konstytucja gwarantowała także rolniczym spółdzielniom produkcyjnym. Natomiast indywidualną własność, prawo do dziedziczenia nieruchomości oraz innych środków produkcji należących do chłopów (a także rzemieślników i chałupników) Konstytucja jedynie uznawała, zaś ochronę powierzała ustawom zwykłym.

### 3.3. Obrót nieruchomościami rolnymi w latach 1958–1989

Odstąpienie od kolektywizacji spowodowało podjęcie przez ustawodawcę działań zmierzających do uregulowania zasad obrotu nieruchomościami rolnymi. Ustawą z dnia 13 lipca 1957 r.

---

<sup>26</sup> Tekst pierwotny ustawy – Dz. U. Nr 17, poz. 71; tekst jednolity – Dz. U. z 1989 r. Nr 58, poz. 348 z późn. zm.

<sup>27</sup> Podkreślić należy, że poza powołanymi w tekście dekretami, reformę rolną realizowały także dalsze akty prawne m.in.: dekret z dnia 12 grudnia 1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 15 poz. 82 z późn. zm.); dekret z dnia 28 listopada 1945 r. o przejęciu niektórych nieruchomości ziemskich na cele reformy rolnej (Dz. U. Nr 57, poz. 321); dekret z dnia 6 września 1951 r. o majątkach opuszczonych i ponemieckich (Dz. U. Nr 13, poz. 87 z późn. zm.); ustawa z dnia 12 marca 1950 r. o przejęciu przez państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu funduszu kościelnego (Dz. U. Nr. 9, poz. 87 z późn. zm.);

<sup>28</sup> Dokonana w roku 1946 unifikacja prawa spadkowego (dekret z dnia 8 października 1946 r. Dz. U. Nr 60, poz. 328) i prawa rzeczowego (dekret z dnia 11 października 1946 r. Dz. U. Nr 57, poz. 319) wprowadzały ingerencję państwa przy działach gospodarstw rolnych dokonywanych przy zniesieniu współwłasności z działem spadku. Przepisy proceduralne o postępowaniu niespornym w zakresie prawa rzeczowego i spadkowego (art. 35 i 39 postępowania rzeczowego oraz art. 152 §3 i art. 162 §1 postępowania spadkowego) wprowadzały wymóg opinii właściwego organu administracji rolnej, w przedmiocie oceny żywotności mających powstać wskutek podziału gospodarstw. Na podstawie opinii organ mógł też przyznać gospodarstwo w całości jednemu ze współwłaścicieli, jeżeli podział takiego gospodarstwa był niedopuszczalny ze względów społeczno – gospodarczych.

<sup>29</sup> Dz. U. Nr 33, poz. 232; tekst jednolity – Dz. U. z 1976 r., Nr 7, poz. 36 z późn. zm.

o obrocie nieruchomościami rolnymi<sup>30</sup> dopuszczono nieruchomości rolne do obrotu powszechnego konstruując jednocześnie dwie zasadnicze przesłanki dopuszczalności dokonywania czynności prawnych przenoszących prawo własności. Przesłanki te, choć z pewnymi zmianami łagodzącymi ich pierwotny rygorizm, obowiązywały aż do roku 1989. Pierwszy wymóg sprowadzał się do surowo zdefiniowanych kwalifikacji rolniczych, jakie musiał spełniać nabywca nieruchomości. Wymóg kwalifikacji początkowo dotyczył tylko czynności dokonywanych między żyjącymi (*inter vivos*), a następnie został rozszerzony także na czynności dokonywane na wypadek śmierci (*mortis causa*). Druga przesłanka obrotu dotyczyła dopuszczalnych wielkości gospodarstw rolnych. Maksymalna norma ustalona została w granicach 15–20 ha dla czynności *inter vivos*, lub 50–100 ha przy czynnościach *mortis causa*. Przekroczenie tak ustalonej normy maksymalnej mogło prowadzić do przymusowego przejęcia nadwyżki na własność Skarbu Państwa. Powołana ustawa nie zawierała regulacji kontrolującej lub przeciwdziałającej nadmiernemu rozdrobnieniu nieruchomości rolnych. Wobec szybko narastających rozdrobnień powierzchni rolnych, reguły podziałów wprowadzone zostały ustawą z dnia 29 czerwca 1963 r. o ograniczeniu podziału gospodarstw rolnych<sup>31</sup>, włączonej z dniem 8 maja 1964 r. do przepisów zunifikowanego Kodeksu cywilnego. Ustawa - Kodeks cywilny z dnia 23 kwietnia 1964 r.<sup>32</sup> zawierała pierwszą w prawie polskim kompletną regulację zasad obrotu nieruchomościami rolnymi, normującymi zarówno czynności *inter vivos*, jak i *mortis causa*. Cechowała się ona znacznym rygoryzmem, który wyrażał się w czterech podstawowych zasadach:

- Nabycie nieruchomości rolnych uzależnione zostało od posiadania przez nabywcę ustawowo określonych kwalifikacji rolniczych. W sferze prawa spadkowego obowiązek odpowiedniego przygotowania zawodowego ustalił dopuszczalność oraz kolejność dziedziczenia gospodarstwa rolnego wchodzącego w skład masy spadkowej. Reżim dziedziczenia gospodarstw rolnych został odrębnie określony w Księdze IV, tytule X Kodeksu cywilnego Przepisy szczególne o dziedziczeniu gospodarstw rolnych (art. 1058 k.c.–1088 k.c.).
- Podział nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego został ograniczony przez wprowadzenie norm obszarowych. Norma podstawowa wynosiła 8 ha, a normy minimalne od 2 do 5 ha.
- Utrzymana została ustalona w 1957 r. maksymalna norma obszarowa, która stanowiła instrument przeciwdziałania nadmiernej koncentracji gruntów rolnych.
- Ograniczeniom poddano spłaty z gospodarstw rolnych, ustalając ograniczenia a niekiedy wyłączenia obowiązku rozliczeń z osobami uprawnionymi z tytułu zniesienia współwłasności bądź działu spadku, niebędącymi rolnikami.

Reasumując, zasady obrotu nieruchomościami rolnymi ukształtowane postanowieniami Kodeksu cywilnego, uzupełnione przepisami szczególnymi umożliwiającymi szybkie przejmowanie nieruchomości rolnych na rzecz państwa czy dokonywanie wywłaszczeń<sup>33</sup>, jak też ustalające reguły budowlane na obszarach wiejskich<sup>34</sup> oraz warunki ochrony gruntów rolnych

<sup>30</sup> Dz. U. Nr 39, poz. 172.

<sup>31</sup> Dz. U. Nr 28 poz. 168.

<sup>32</sup> Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.

<sup>33</sup> Np. na mocy ustawy 13 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości – tekst jednolity Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 z późn. zm.; ustawy z dnia 13 lipca 1957 r. o zmianie dekretu z 18 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i o uregulowaniu innych spraw związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym (Dz. U. Nr 39, poz. 174); rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 sierpnia 1962 r. w sprawie opuszczonych gospodarstw rolnych (Dz. U. Nr 39, poz. 198).

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. o terenach budowlanych na obszarze wsi (Dz. U. z 1969 r., Nr 27, poz. 216.).

i leśnych<sup>35</sup>, ukształtowały jeden z najbardziej rygorystycznych i najsurowszych systemów obrotu nieruchomościami rolnymi<sup>36</sup>.

### 3.4. Obrót nieruchomościami rolnymi w aktualnym stanie prawnym

Na mocy art. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej<sup>37</sup> skreślone zostały art. 12, 17 i 18 statuujące stratyfikację własności<sup>38</sup>. Tym samym ustrojodawca zrezygnował z dotychczasowej dekompozycji własności i związanego z tym zróżnicowanego zakresu ochrony<sup>39</sup>. Odpowiednio do znowelizowanych przepisów Konstytucji przeprowadzono nowelizację Kodeksu cywilnego<sup>40</sup>, na mocy której skreślone zostały art. 126–135 będące recypacją dawnych konstytucyjnych uregulowań własności. Przepisy znowelizowanego kodeksu zmierzały do wyeliminowania wszelkich postanowień dotyczących jednostek gospodarki społecznej. Zachowały jednak wewnętrzną dyferencjację w zakresie prawnorolnym<sup>41</sup>. Rezygnacja z dotychczasowych zasad zróżnicowanej ochrony w ramach własności potwierdzona została w kolejnych aktach prawnych nowelizujących przepisy Konstytucji<sup>42</sup> oraz ustaw szczególnych.

W wyniku nowelizacji Kodeksu cywilnego<sup>43</sup> kontrola obrotu nieruchomościami rolnymi oraz szczególne przesłanki uległy wyraźnemu ograniczeniu i liberalizacji. Utworzony

---

<sup>35</sup> Art. 39 ust. 6 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 11, poz. 79 z późn. zm.) umożliwiał przymusowe przejęcie nieruchomości rolnych na rzecz Skarbu Państwa w przypadku zagospodarowania nieruchomości rolnych w sposób niezgodny z przepisami tj. na cele nierolnicze.

<sup>36</sup> Na marginesie prowadzonych rozważań należy zauważyć, że ograniczenia obrotu własnościowego gruntami rolnymi doprowadziły do nieformalnego obrotu na niespotykaną dotąd skalę. Rozbieżności między stanami prawnymi ujawnionymi w księgach wieczystych a stanami rzeczywistymi były tak znaczące, że sytuacja wymagała interwencji ustawodawcy. Regulację stanów prawnych przeprowadzono na podstawie ustawy z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz. U. Nr 27, poz. 250 z późn. zm.). Prawo własności nabyli z mocy ustawy posiadacze samoistni, zaś posiadacze zależni mogli takie prawo uzyskać w trybie postępowania administracyjnego.

<sup>37</sup> Dz. U. Nr 75, poz. 444 z późn. zm.; ustawa weszła w życie z dniem 31 grudnia 1989 r.

<sup>38</sup> Przeobrażenia konstrukcji normatywnych prawa własności obszernie omówione zostały przez M. Bednarek: *Przemiany własności ...*, s. 104–240.

<sup>39</sup> Problematyka stratyfikacji własności została omówiona w monograficznym opracowaniu: S. Jarosz-Żukowskiej: *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Zakamycze 2003; zob. zwłaszcza rozdział II, s. 97–160 oraz w powołanej tam literaturze i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego; zob. też M. Bednarek: *Przemiany własności ...*, s. 70–103.

<sup>40</sup> Ustawa z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz o zmianie innych ustaw (Dz. U. Nr 55, poz. 321).

<sup>41</sup> Por. art. 213–218 oraz 695 § 2 k.c. oraz tytuł X księgi IV k.c. w brzmieniu nadanym powołowaną już wyżej ustawą z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny. Zob. też A. Oleszko, B. Jeżyńska: *Przemiany strukturalne własności rolniczej w prawie polskim* [w:] *Prawo rolne ...*, s. 123 i nast.

<sup>42</sup> Ustawa z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426), zwana Małą Konstytucją. Na mocy art. 77 tej ustawy uchylono dotychczas obowiązującą Konstytucję, pozostawiając jednakże w mocy niektóre jej przepisy; ustawa z 15 października 1992 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1993 r. Nr 7, poz. 33).

<sup>43</sup> Liberalizacja obrotu nieruchomościami rolnymi w przepisach Kodeksu cywilnego rozpoczęta została już w latach siedemdziesiątych. Szczególne znaczenie miały nowelizacje dokonane ustawą z dnia 26 października 1971 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 27, poz. 252), (weszła w życie 4 listopada 1971 r.) oraz ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz o uchyleniu ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz. U. Nr 11, poz. 81), (weszła w życie 6 kwietnia 1982 r.).

w konsekwencji reżim, charakteryzował się fragmentarycznością i brakiem wewnętrznej spójności. Ujmując w pewnym uproszczeniu, dokonane zmiany polegały na:

- Zniesieniu administracyjnej kontroli transakcji prowadzących do nabycia własności nieruchomości rolnych. W nader ograniczonym zakresie oraz w złagodzonej formie zastąpiła ją kontrola sądowa;
- Wymóg kwalifikacji rolniczych został niemal w całości zlikwidowany. Konieczność wylegitymowania się odpowiednim przygotowaniem zawodowym pojawia się w nielicznych przepisach szczególnych. Tym samym w zasadniczym zakresie wyłączony został instrument służący profesjonalizacji obrotu nieruchomościami rolnymi.
- Co do zasady zniesione zostały normy obszarowe. Normy maksymalne ograniczające poziom koncentracji gruntów zostały uchylone<sup>44</sup>, a kontrolujące podział gospodarstwa, utrzymane jako elastyczna i nie do końca dająca się sprecyzować klauzula prawidłowej gospodarki rolnej. Obowiązuje ona przy zniesieniu współwłasności gospodarstwa rolnego w trybie sądowym oraz przy dziale spadku obejmującego gospodarstwo rolne.
- Utrzymane zostało prawo pierwokupu przysługujące współwłaścicielowi w razie sprzedaży przez drugiego współwłaściciela nieruchomości rolnej udziału w tej współwłasności lub części tego udziału, stosownie do art. 166 § 1 k.c.
- Formy dziedziczenia gospodarstw rolnych zostały początkowo zróżnicowane w ten sposób, że dziedziczenie ustawowe podlegało nadal regułom tytułu X Kodeksu cywilnego, natomiast dziedziczenie testamentowe poddane zostało ogólnym zasadom prawa spadkowego. Kolejne zmiany w tym zakresie były konsekwencją wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 r.<sup>45</sup>, w którym stwierdzona została niezgodność przepisów regulujących dziedziczenie ustawowe gospodarstw rolnych z Konstytucją. Z dniem 14 lutego 2001 r. powołanie do dziedziczenia gospodarstwa rolnego wchodzącego w skład spadku otwartego po tej dacie, określają ogólne zasady prawa spadkowego. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego zniosło jedno z ostatnich wyraźnych ograniczeń związanych z obrotem nieruchomościami rolnymi.
- Liberalizacja zasad obrotu widoczna jest także w przepisach szczególnych. Zrezygnowano całkowicie z aktywnego oddziaływania na strukturę agrarną w przepisach regulujących przechodzenie rolnika na emeryturę lub rentę<sup>46</sup>. Kontrola struktury agrarnej jest także w niewielkim stopniu realizowana na gruncie przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Przewidziane w powołanej ustawie instrumenty prawne w postaci prawa pierwokupu i prawa nabycia przysługujące Agencji Nieruchomości Rolnych, nie pozwalają na aktywne oddziaływanie na strukturę agrarną. Ograniczenia obrotu nieruchomościami dotyczące cudzoziemców, choć nadal utrzymane, mają charakter przejściowy i wiążący do roku 2016, zgodnie z postanowieniami Traktu Akcesyjnego podpisanego przez Polskę w dniu 16 kwietnia 2003 r. w Atenach<sup>47</sup>.

Dokonane zmiany charakteryzowały się konsekwentną liberalizacją przepisów regulujących obrót nieruchomościami rolnymi, będącą wyrazem koncepcji swobody działalności gospodarczej, ochrony własności i prawa do dziedziczenia. Poszerzenie granic swobody obro-

<sup>44</sup> Norma maksymalna pojawia się w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, ale dotyczy tylko rodzinnego gospodarstwa rolnego, co oznacza, że przekroczenie wielkości 300 ha użytków rolnych skutkuje tylko tym, że dana jednostka gospodarcza traci charakter gospodarstwa rodzinnego, a staje się gospodarstwem rolnym w rozumieniu Kodeksu cywilnego.

<sup>45</sup> Wyrok TK (sygn. akt P 4/99), sentencja orzeczenia została opublikowana w Dz. U. Nr 11, poz. 91.

<sup>46</sup> Zob. treść ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 1991 r. Nr 7, poz. 24 z późn. zm.), tekst jedn. (Dz. U. z 2008 r. Nr 50 poz. 291 z późn. zm.).

<sup>47</sup> Dz. U. Nr 90, poz. 864 ze zm.

tu nieruchomościami rolnymi nie do końca odpowiada jednak gospodarczym potrzebom, dla których prawidłowe kształtowanie struktur obszarowych oraz wielkości gospodarstw rolnych traktowanych jako jednostki gospodarcze, w których prowadzona ma być profesjonalna i towarowa produkcja żywności, ma znaczenie fundamentalne i jako takie powinno być odrębnie regulowane<sup>48</sup>. W literaturze wyrażone zostało trafne zapatrywanie, że w porównaniu z krajami Europy Zachodniej ustawodawstwo w Polsce w sferze oddziaływania na struktury agrarne w trakcie obrotu jest szczątkowe i nieadekwatne do współczesnych potrzeb i oczekiwań społecznych oraz gospodarczych. Regulacja stosunków własnościowych oraz reguł obrotu nieruchomościami rolnymi należy do kompetencji organów krajowych i powinna być przedmiotem ustawodawstwa wewnętrznego, uwzględniającego krajową politykę rolną oraz artykułowane potrzeby współczesnego rolnictwa<sup>49</sup>.

#### 4. Obrót nieruchomościami a prawo Unii Europejskiej

Normatywną podstawę rozważań na temat ograniczeń w obrocie nieruchomościami w zakresie prawa pierwotnego stanowi Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE)<sup>50</sup>.

Problematyka obrotu nieruchomościami w perspektywie uregulowań UE ma charakter złożony. Zgodnie z art. 345 TfUE, Traktaty nie przesądzają w niczym zasad prawa własności w Państwach Członkowskich<sup>51</sup>.

Jakkolwiek „ustrojowe” zasady prawa własności pozostają w sferze wyłącznych kompetencji Państw Członkowskich, ze względu na znaczenie stosunków własnościowych dla procesów integracji gospodarczej – rozwiązania prawa europejskiego w istotny sposób wyznaczają dopuszczalność ograniczeń swobody cywilnoprawnego obrotu nieruchomościami w przepisach prawa krajowego. Postanowienia Traktatu nie wpływają na istotę prawa własności, mogą jednak znacząco ingerować w sposób korzystania (wykonywania) z tego prawa<sup>52</sup>. Wskazana płaszczyzna stanowić będzie podstawowy punkt odniesienia dla dalszych rozważań.

Przyjęcie, że obrót nieruchomościami objęty jest działaniem Traktatu powoduje możliwość rozpatrywania przedmiotowego zagadnienia – w zależności od okoliczności konkretnego stanu faktycznego – zarówno w perspektywie prowadzenia działalności gospodarczej (swobody przedsiębiorczości), swobody przepływu pracowników, swobody świadczenia usług oraz

---

<sup>48</sup> Na negatywne skutki nadmiernej liberalizacji zwracał uwagę A. Stelmachowski: *Modele prawnych instrumentów polityki rolnej* [w:] *Prawo rolne*, pod red. A. Stelmachowskiego, Warszawa 2006, s. 40-41; oraz A. Lichorowicz: *Podstawowe rozwiązania w zakresie obrotu gruntami rolnymi w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, „Studia Prawnicze” 1991, nr 3, s. 87–110; tenże: *O nowy kształt zasad obrotu...*, s. 36–53.

<sup>49</sup> A. Jurcewicz: *Własność w ujęciu prawa wspólnotowego – zarys*, Studia Iuridica Agraria, Białystok 2005, s. 69–73.

<sup>50</sup> Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47 – 200, cyt. dalej jako TfUE lub Traktat.

<sup>51</sup> Zob. szerzej A. Jurcewicz, P. Popardowski: *Własność w ujęciu prawa polskiego i prawa UE*, Studia Iuridica Agraria 2009, tom IX, s. 141 i cyt. tam literatura. Wskazany przepis nie wywołuje bezpośredniego skutku w sensie samodzielnego źródła praw lub obowiązków osób fizycznych i prawnych. Trafnie wskazuje się w literaturze przedmiotu, że jest on swoistą metanormą wskazującą granice kompetencji norm prawa unijnego. M. Mataczyński [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*. Komentarz, red. nauk. A. Wróbel, tom III (art. 223-358), pod red. D. Kornobis – Romanowskiej, s. 1072, zob. cyt. tam orzecznictwo.

<sup>52</sup> Tak: A. Jurcewicz, P. Popardowski: op. cit., s. 142. Zob. wyrok z dnia 6 listopada 1984 r. w sprawie 182/83 *Fearon v. Irish Land Commission*, ECR 1984/10/03677 oraz wyrok z dnia 1 czerwca 1999 r. C-302/97 *Klaus Konle p. Republice Austrii*, ECR 1999/6/I-03099.

swobody przepływu kapitału<sup>53</sup>. Krajowe przepisy dotyczące nabywania gruntów muszą być zgodne z przepisami Traktatu dotyczącymi swobód podstawowych<sup>54</sup>.

Inną kwestią jest to, która ze swobód podstawowych jest w konkretnym przypadku właściwa<sup>55</sup>. Ze względu na przedmiot opracowania oraz szerokie rozumienie pojęcia obrotu należy odnieść się przede wszystkim do zasady swobodnego przepływu kapitału (art. 63 TfUE)<sup>56</sup>.

## 5. Swoboda przepływu kapitału

### 5.1. Pojęcie zasady swobody przepływu kapitału

Swoboda przepływu kapitału należy do fundamentalnych zasad prawa europejskiego. Zgodnie z art. 63 ust. 1 TfUE, zakazane są wszelkie ograniczenia w przepływie kapitału między Państwami Członkowskimi oraz między Państwami Członkowskimi a państwami trzecimi. Powyższa reguła w szczególności oznacza zakaz dyskryminacji ze względu na kraj pochodzenia<sup>57</sup>.

### 5.2. Wyjątki od zasady swobody przepływu kapitału

Analogicznie do innych swobód traktatowych, zasada swobodnego przepływu kapitału nie ma charakteru absolutnego<sup>58</sup>. Według art. 65 ust. 1 TfUE, zasada wyrażona w art. 63 nie narusza prawa Państw Członkowskich do:

- a) stosowania odpowiednich przepisów ich prawa podatkowego traktujących odmiennie podatników ze względu na różne miejsca zamieszkania lub inwestowania kapitału,
- b) podejmowania wszelkich środków niezbędnych do zapobiegania naruszeniom ich ustaw i aktów wykonawczych, zwłaszcza w sferze podatkowej i w dziedzinie nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami finansowymi lub ustanowienia procedur deklarowania przepływu kapitału

---

<sup>53</sup> Por. B. Pawłowski: *Opinia prawna dotycząca art. 3e ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców w wersji proponowanej w projekcie ustawy o zmianie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców oraz ustawy o opłacie skarbowej (druk sejmowy nr 1932)*, Zeszyty Prawnicze Kancelarii Sejmu 2004, nr 1, s. 23 i n.

<sup>54</sup> Por. opinię Rzecznika Generalnego TS przedstawioną w dniu 3 października 2006 r. w sprawie z dnia 25 stycznia 2007 r. w sprawie C-370/05 postępowanie karne przeciwko Uwe Kayowi Festerse-nowi, ZOTSiSPI 2007/1B/I-01129, pkt 27 oraz wyroki w cyt. wyżej sprawach *Fearon*, pkt 7; *Konle*, pkt 22; wyrok z dnia 5 marca 2002 r., w sprawach połączonych C-515/99, od C-519/99 do C-524/99 i od C-526/99 do C-540/99 *Hans Reisch i inni v. Bürgermeister der Landeshauptstadt Salzburg*, ECR 2002/3A/I-02157, pkt 28; wyrok z dnia 23 września 2003 r. w sprawie C-452/01 *Ospelt i Schlössle Weissenberg*, ECR 2003/8-/I-09743, pkt 24.

<sup>55</sup> Zobacz wyrok w cyt. sprawie *Konle*, pkt 39.

<sup>56</sup> Kontekst oraz cel określonej regulacji krajowej wyznacza perspektywę właściwości danej swobody przewidzianej przepisami Traktatu. Tradycyjne cele ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi (zapobieganie inwestycjom „pozarolniczym” i spekulacyjnym) pozwalają przyjąć, że ich przedmiotem jest ograniczenie swobodnego przepływu kapitału. Nie w każdym przypadku (w zależności od przesłanek podmiotowych) muszą być związane ze swobodą przedsiębiorczości bądź swobodą przepływu pracowników.

W pozostałym zakresie przedmiotowe rozważania mają zastosowanie również w odniesieniu do swobody przedsiębiorczości. Por. argumenty podniesione przez Rzecznika Generalnego TS w cyt. sprawie C-370/05 *U.K. Fenstersen*, pkt 30.

<sup>57</sup> Analogiczna regulacja była zawarta w art. 56 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

<sup>58</sup> M. Mataczyński: *Swoboda przepływu kapitału a złota akcja Skarbu Państwa*, Oficyna 2007, s. 102.

do celów informacji administracyjnej bądź statystycznej, lub podejmowania środków uzasadnionych powodami związanymi z porządkiem publicznym lub bezpieczeństwem publicznym<sup>59</sup>.

Wskazane wyżej „ograniczające” środki i procedury nie powinny stanowić arbitralnej dyskryminacji ani ukrytego ograniczenia w swobodnym przepływie kapitału i płatności (art. 65 ust. 3 TfUE).

Określony w art. 65 TfUE katalog przesłanek uzasadniających ograniczenia swobody nie ma charakteru zamkniętego. Trybunał Sprawiedliwości określił również inne dopuszczalne ograniczenia swobody przepływu kapitału, przez które należy rozumieć ograniczenia wynikające z „nadrzędnych wymogów interesu publicznego”, takich jak wymogi zagospodarowania przestrzennego, w szczególności utrzymania na danym obszarze stałej populacji i działalności gospodarczej niezależnej od sektora turystycznego; przewidywalność i przejrzystość systemu hipotecznego oraz zagwarantowanie przez Państwo Członkowskie usług leżących w interesie ogólnym<sup>60</sup>. Trybunał w szeregu orzeczeń, których przedmiotem była ocena „usprawiedliwienia interesem publicznym”, dokonywał rozszerzenia przesłanek określonych w art. 65 TfUE określając je mianem „interesu ogólnego” bądź „innych nadrzędnych wymogów interesu publicznego” czy też „wymogów koniecznych”<sup>61</sup>.

Środek taki może jednak być dopuszczony pod warunkiem, że dąży do celu służącego interesowi ogólnemu, jest stosowany w sposób niedyskryminujący oraz przestrzega zasady proporcjonalności, to znaczy, musi być odpowiedni do zapewnienia realizacji zamierzonego celu i nie wykroczać ponad to, co jest konieczne do jego osiągnięcia<sup>62</sup>.

### **5.3. Zasada swobody przepływu kapitału w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS)**

Traktat nie definiuje zakresu pojęcia „przepływ kapitału”. Podstawowe znaczenie dla właściwej wykładni ma orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości. Trybunał przyjął, że w celu dokonania wykładni pojęcia „przepływ kapitału”, sięgać będzie do nomenklatury stanowiącej Załącznik Nr 1 do Dyrektywy Rady nr 88/361 z dnia 24 czerwca 1988 r. w sprawie wykonania art. 67 Traktatu<sup>63</sup>. Zgodnie z jego treścią przepływ kapitału obejmuje m.in. inwestycje bezpośrednie oraz inwestycje w nieruchomości<sup>64</sup>.

W orzecznictwie bezdyskusyjnie przyjęto, że wykonywanie prawa do nabywania, użytkowania i zbywania dóbr nieruchomości na terytorium innego państwa członkowskiego powoduje przepływ kapitału, przez który osoby niemające miejsca zamieszkania w danym państwie

---

<sup>59</sup> Zgodnie z art. 65 ust. 2 TfUE, regulacja swobody przepływu kapitału nie przesądza o możliwości stosowania ograniczeń w dziedzinie prawa przedsiębiorczości zgodnych z Traktatami.

<sup>60</sup> M. Mataczyński: *Swoboda ...*, s. 125 i cyt. tam orzecznictwo.

<sup>61</sup> A. Frąckowiak-Adamska: *Zasada proporcjonalności jako gwarancja swobód rynku wewnętrznego*, Warszawa 2009, s. 126 i n., M. Mataczyński [w:] *Traktat...*, s. 1073, tenże: *Swoboda przepływu kapitału...*, s. 105, który to autor podkreśla, że w opinii Trybunału przesłanki dopuszczalności ograniczania swobód mogą być poszerzane o nadrzędne wymogi interesu publicznego, tzn. wartości, których ochrona pozwala Państwom Członkowskim uzasadnić ograniczenia.

<sup>62</sup> Zob. wyroki w cyt. sprawach: *Konle*, pkt 40; *Reisch i in.*, pkt 33; *Ospelt i Schlössle Weissenberg*, pkt 34; *Festensen*, pkt 26.

<sup>63</sup> Dz. Urz. WE L 178 z 8.7.1988 r. s. 5–18. Dyrektywa ta nie jest już aktem obowiązującym, jednak dokonane w niej przybliżenie omawianego pojęcia zachowuje w pełni swoją aktualność. Por. wyrok z dnia 16 marca 1999 r. w sprawie C-222/97 *Trummer i Mayer*, ECR 1999/I-1661, pkt 19–24. Zob. A. Cieśliński: *Wspólnotowe prawo gospodarcze. Tom I, Swobody rynku wewnętrznego*, C.H. Beck 2008, s. 913.

<sup>64</sup> M. Mataczyński: *Swoboda przepływu kapitału...*, s. 28–29.

członkowskim dokonują inwestycji w nieruchomości na terytorium tego państwa<sup>65</sup>. Przepływy kapitału obejmują czynności, przez które podmioty niebędące obywatelami danego państwa członkowskiego dokonują inwestycji w nieruchomości na terytorium tego państwa. Do środków stanowiących ograniczenia w przepływie kapitału zalicza się instrumenty, które mogą zniechęcić podmioty niebędące obywatelami do dokonania inwestycji w danym państwie członkowskim, lub które mogą zniechęcić podmioty tego państwa członkowskiego do dokonywania inwestycji w innych państwach<sup>66</sup>.

Stwierdzenie, że określony środek stanowi ograniczenie swobody traktatowej nie oznacza jeszcze jego niedopuszczalności. Naruszenie swobody może być usprawiedliwione, jeżeli przyjęte przez Państwo Członkowskie środki spełniają kumulatywnie następujące przesłanki:

1. użycie danego środka jest uzasadnione okolicznościami określonymi w art. 65 ust. 1 TfUE albo przez nadrzędne wymogi interesu publicznego (interes ogólny, wymogi konieczne);
2. środki są stosowane w sposób niedyskryminujący (wymóg równego traktowania);
3. środki są właściwe ze względu na cel, który mają osiągnąć (wymóg adekwatności);
4. środki nie wykraczają poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia celu (wymóg proporcjonalności)<sup>67</sup>.

Właściwa ocena krajowych ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi wymaga przedstawienia stosownego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości. Podstawowa perspektywa analizowanych orzeczeń sprowadza się do ustalenia, czy przepisy Traktatu dotyczące swobodnego przepływu kapitału (art. 63 TfUE)<sup>68</sup> sprzeciwiają się przepisom krajowym, które uzależniają nabycie własności nieruchomości (w szczególności – nieruchomości rolnych) od spełnienia szczególnych przesłanek podmiotowych oraz przedmiotowych<sup>69</sup>. Według utrwalonego orzecznictwa tego rodzaju ograniczenia mogą być dopuszczalne, jeżeli dane środki dążą w niedyskryminujący sposób do celu służącego interesowi ogólnemu i jeżeli są zgodne z zasadą proporcjonalności, to znaczy, są odpowiednie do zapewnienia realizacji zamierzonego celu i nie wykraczają ponad to, co jest konieczne do jego osiągnięcia<sup>70</sup>.

Regulacje państw członkowskich dotyczące nabywania nieruchomości różnią się znacznie pod względem konkretnego kształtu i celów, do których osiągnięcia dążą, a zgodność z prawem UE oceniana jest głównie w ramach badania proporcjonalności, a więc uzależniona jest od konkretnej relacji między założonym celem i przyjętymi środkami<sup>71</sup>.

### 5.3.1. Sprawa C-302/97 Klaus Konle vs. Austria<sup>72</sup>

W tej sprawie Trybunał odpowiadał na pytania prejudycjalne austriackiego Krajowego Sądu Cywilnego, które odnosiły się do zgodności z przepisami Traktatu ograniczeń w obrocie nieruchomościami.

<sup>65</sup> Zob. cyt. wyrok w sprawie Festersen, pkt 21; Reisch i in., pkt 29; por. opinię rzecznika w sprawie Festersen, pkt 28.

<sup>66</sup> Zob. wyrok z dnia 23 lutego 2006 r. w sprawie C-513/03 *Van Hilten-van der Heijden*, ZOTSiSPI 2006/2B/I-01957, pkt 44.

<sup>67</sup> A. Frąckowiak - Adamska: op. cit., s. 126 i n., M. Mataczyński: *Swoboda ...*, s. 103.

<sup>68</sup> W szerszej płaszczyźnie prawa przedsiębiorczości.

<sup>69</sup> Analizowane w dalszej części opracowania orzeczenia zapadły na gruncie analogicznej do art. 63 TfUE regulacji art. 56 TWE.

<sup>70</sup> Por. wyroki w sprawach *Konle*, pkt 40; *Reisch* i in., pkt 33; *Ospelt i Schlössle Weissenberg*, pkt 34.

<sup>71</sup> Por. opinię Rzecznika Generalnego TS w sprawie *Fensteren*, pkt 23.

<sup>72</sup> Wyrok z dnia 1 czerwca 1999 r. C-302/97 *Klaus Konle p. Republice Austrii*, ECR 1999/6/I-03099.



Trybunał stwierdził jednoznacznie, że przepisy danego państwa ustanawiające wymóg uzyskania zezwolenia na nabycie własności nieruchomości stanowią ze swojej natury ograniczenie swobody przepływu kapitału. Jednocześnie Trybunał uznał, że ograniczenie swobody może być uzasadnione odpowiednimi przesłankami traktatowymi albo wymogami interesu publicznego<sup>73</sup>.

W opinii Trybunału, państwo może uzasadniać wymóg uzyskania zezwolenia na nabycie własności nieruchomości wymogami zagospodarowania przestrzennego (w przedmiotowej sprawie - utrzymania populacji oraz działalności gospodarczej niezależnej od sektora turystycznego). Co więcej, wskazane cele mogą zostać uznane za nadrzędne wymogi interesu publicznego.

W tym konkretnym przypadku nie został zrealizowany jednak wymóg równego traktowania. Podmiot, który nabywa nieruchomość nie jest w stanie przedstawić niepodważalnego dowodu co do sposobu jej wykorzystywania w przyszłości. Powoduje to w konsekwencji dyskrecjonalność oraz zbyt daleko idącą swobodę oceny dokonywanej przez organy administracji. W przedmiotowej sprawie wykazano ponadto, że w praktyce różnicowana jest sytuacja obywateli austriackich oraz cudzoziemców.

Trybunał wskazał, że zakładane cele mogą być osiągnięte w drodze innych, mniej restrykcyjnych środków, np. przez monitorowanie sposobu korzystania z nieruchomości przez nabywcę, stosowanie grzywnien, przymusowej sprzedaży, uznanie umowy sprzedaży za nieważną. W konsekwencji Trybunał uznał regulację austriacką za niezgodną z przewidzianą w art. 56 TWE zasadą swobody przepływu kapitału<sup>74</sup>.

Dalej Trybunał uznał, że wymóg uzyskania uprzedniego zezwolenia na nabycie nieruchomości wprowadzony w celu ochrony interesu ogólnego może być zaakceptowany, lecz jedynie wtedy, kiedy jest stosowany w sposób niedyskryminujący i jeśli ten sam rezultat nie może być osiągnięty mniej ograniczającymi metodami<sup>75</sup>.

### **5.3.2. Sprawa *Hans Reisch i inni vs. Bürgermeister der Landeshauptstadt*<sup>76</sup>**

W tej sprawie Trybunał poddał analizie austriackie regulacje ograniczające swobodę obrotu nieruchomościami gruntowymi. Zgodnie z treścią ocenianych przepisów nabywca nieruchomości był obowiązany do złożenia deklaracji, że jest obywatelem austriackim albo innego państwa członkowskiego Wspólnoty Europejskiej (lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego), a nabywana nieruchomość będzie stanowić jego główną siedzibę lub będzie wykorzystywana do celów gospodarczych. Deklaracja stanowiła podstawę zatwierdzenia przez organ administracji nabycia własności nieruchomości.

Podstawę dla odmowy zatwierdzenia nabycia nieruchomości mogła stanowić jedynie wątpliwość co do prawdziwości złożonych w deklaracji oświadczeń. W opinii skarżących wskazane rozwiązanie naruszało w nieuzasadniony sposób swobodny przepływ kapitału. Także i w tej sprawie Trybunał stwierdził, że ustawodawstwo ograniczające swobodę obrotu nieruchomościami ze swojej istoty jest naruszeniem swobodnego przepływu kapitału. Powołanie się przez Państwo Członkowskie na uzasadnienie w postaci wymogów zagospodarowania przestrzennego może być uznane za kategorię mieszczącą się w ramach nadrzędnych wymogów interesu publicznego, która stanowić może podstawę do wprowadzenia ograniczeń, lecz przedmiotowa regulacja musi mieć charakter proporcjonalny.

---

<sup>73</sup> Por. M. Mataczyński: *Swoboda...*, s. 124.

<sup>74</sup> *Ibidem*.

<sup>75</sup> Por. A. Frąckowiak-Adamska: *op. cit.*, s. 138.

<sup>76</sup> Wyrok z dnia 5 marca 2002 r., w sprawach połączonych C-515/99, od C-519/99 do C-524/99 i od C-526/99 do C-540/99 *Hans Reisch i inni vs. Bürgermeister der Landeshauptstadt Salzburg*, ECR 2002/3A/I-02157.

### 5.3.3. Sprawa C-300/01 Doris Salzmann<sup>77</sup>

Przedmiot w tej sprawie także odnosił się do zgodności z przepisami Traktatu rozwiązań austriackich, zgodnie z którymi, przesłanką nabycia własności nieruchomości na obszarze Voralbergu było uzyskanie zezwolenia. Konieczną podstawę rozstrzygnięcia organu administracji stanowiło złożenie przez nabywcę oświadczenia, że jest obywatelem austriackim, a nabywana nieruchomość nie będzie wykorzystywana jedynie do celów rekreacyjnych.

Doris Salzmann (obywatelka austriacka) nie złożyła wniosku o wydanie zezwolenia, przedstawiła jednak stosowną deklarację. Brak zezwolenia uzasadniała twierdzeniem, że wymóg uzyskania zezwolenia stanowi nadmierne ograniczenie obrotu, a sama deklaracja realizuje zamierzone przez ustawodawcę cele. Przedmiotowa regulacja w ocenie Trybunału została uznana za ograniczenie swobody przepływu kapitału.

### 5.3.4. Sprawa C-423/98 Albore<sup>78</sup>

Przedmiotem w tej sprawie była ocena zgodności z Traktatem włoskiej regulacji, która przewidywała wymóg uzyskania zezwolenia na nabycie nieruchomości przez cudzoziemców w odniesieniu do terenów, które uznawano za mające znaczenie wojskowe. Powyższe ograniczenie uzasadniano wymogami bezpieczeństwa publicznego. Trybunał podkreślił jednak, że wskazane wymogi nie mogą stanowić właściwego uzasadnienia, jeżeli nie są zgodne z zasadą proporcjonalności. W szczególności podkreślił zakaz arbitralnej dyskryminacji ze względu na kraj pochodzenia. Trybunał zaznaczył, że jego stanowisko byłoby inne, gdyby w odniesieniu do każdego obszaru podlegającego ograniczeniom udowodniono, że zrównanie praw obywateli włoskich oraz cudzoziemców naraża obronność kraju na konkretne i poważne zagrożenie, któremu nie można zapobiec przez mniej restrykcyjne rozwiązania<sup>79</sup>.

### 5.3.5. Sprawa C-452/01 Ospelt i Schlössle Weissenberg<sup>80</sup>

W wyroku w tej sprawie Trybunał uznał cele polityki rolnej, takie jak utrzymanie populacji rolnej, zapewnienie podziału własności gruntów umożliwiającego rozwój samodzielnych gospodarstw oraz harmonijną pielęgnację środowiska i krajobrazu oraz wspieranie rozsądnego użytkowania dostępnych nieruchomości przy jednoczesnym zwalczaniu nacisku na rynek nieruchomości i przy zapobieganiu katastrofom naturalnym, za cele służące interesowi ogólnemu. Wskazał przy tym, że cele te są zgodne ze wspólną polityką rolną, która ma m. in. zapewnić odpowiedni poziom życia ludności wiejskiej i której ustalanie powinno uwzględniać szczególny charakter gospodarki rolnej<sup>81</sup>. Przepisy dotyczące swobodnego przepływu kapitału zakazywały odmowy udzielenia zezwolenia na nabycie gruntów rolnych „w każdym przypadku”, gdy nabywca sam nie uprawiał tych gruntów w ramach gospodarstwa rolnego i nie zamieszkiwał tego gospodarstwa. Gospodarstwo rolne, którego dotyczył wyrok, było uprawiane przez rolnika będącego dzierżawcą. Przeniesienie własności na rzecz innego podmiotu nie zmieniłoby niczego w tej sytuacji, gdyż zobowiązał się on do zachowania warunków uprawy gruntów przez tego samego dzierżawcę. Ponieważ Trybunał w tej sprawie uwzględnił cel rozpatrywanego środka, polegający na zapewnieniu rolniczego użytkowania i dalszej uprawy gruntów - przez rolników lub osoby prawne, takie jak zrzeszenia rolników - odmowa spornego zezwolenia z powodu

<sup>77</sup> Wyrok z dnia 15 maja 2003 r. w sprawie C-300/01 *Doris Salzmann*, ECR 2003/5B/I-04899.

<sup>78</sup> Wyrok z dnia 13 lipca 2000 r. w sprawie C-423/98 *Albore*, ECR 2000/7B/I-05965.

<sup>79</sup> M. Mataczyński: *Swoboda...*, s. 116.

<sup>80</sup> Wyrok z dnia 23 września 2003 r. w sprawie C-452/01 *Ospelt i Schlössle Weissenberg*, ECR 2003/8-I-09743.

<sup>81</sup> Zob. opinię Rzecznika Generalnego TS w sprawie C-370/05 U.K. Fenstersen, pkt 34.

niewypełnienia przez fundację obowiązku bezpośredniej uprawy i wymogu zamieszkiwania wykaczała poza to, co jest konieczne do osiągnięcia wymienionych celów<sup>82</sup>.

### **5.3.6. Sprawa C-370/05 Festersen<sup>83</sup>**

Bardziej szczegółowego przedstawienia wymaga orzeczenie Trybunału z dnia 25 stycznia 2007 r. w tej sprawie. We wskazanym orzeczeniu Trybunał odniósł się bowiem bezpośrednio do regulacji obrotu nieruchomościami rolnymi.

Przedmiotem pytań prejudycjalnych było ustalenie, czy zgodne jest z przepisami Traktatu uzależnienie przez państwo członkowskie nabycia nieruchomości rolnej od przesłanki polegającej na ustanowieniu przez nabywcę stałego miejsca zamieszkania na tej nieruchomości. Zgodnie z duńską ustawą rolną, każda osoba fizyczna może nabyć nieruchomość rolną położoną w strefie rolnej, o powierzchni przekraczającej 30 ha, pod warunkiem, że nabywca ustanowi stałe miejsce zamieszkania na nieruchomości<sup>84</sup> w ciągu sześciu miesięcy po nabyciu oraz że nabywca sam użytkuje nieruchomość. Nabycie własności nieruchomości rolnej o powierzchni nieprzekraczającej 30 ha może nastąpić, jeżeli nabywca spełnia wskazaną wyżej przesłankę stałego miejsca zamieszkania. Nabywca powinien spełniać obowiązek zamieszkania przez osiem lat od dnia nabycia nieruchomości.

Własność nieruchomości rolnej położonej w strefie rolnej można nabyć jedynie za zezwoleniem Ministra Żywności, Rolnictwa i Rybołówstwa. Minister może wydać zezwolenie na nabycie nieruchomości rolnej w następujących przypadkach:

- 1) nabycie ma miejsce w celu użytkowania rolniczego i można oczekiwać, że nieruchomość będzie wykorzystywana w tym celu w niedalekiej przyszłości;
- 2) nabycie ma miejsce w celach zarobkowych ze względu na użytkowanie pozarolnicze, które można uznać za pożądane z punktu widzenia interesu ogólnego;
- 3) nabycie ma miejsce ze względu na osiągnięcie szczególnych celów, takich m. in. jak użytkowanie nieruchomości w celach naukowych, edukacyjnych, społecznych, terapeutycznych lub rekreacyjnych;
- 4) nabycie ma miejsce w ramach czynności takiej jak utworzenie wilgotnych łąk lub rekultywacja gruntów w strefach przyrodniczych lub gdy przemawiają za tym inne szczególne okoliczności.

Jeżeli wniosek o wydanie zezwolenia na nabycie lub dzierżawę nieruchomości rolnej nie zostanie złożony w odpowiednim terminie, właściwy minister może nakazać właścicielowi przeniesienie własności nieruchomości w terminie od sześciu miesięcy do jednego roku bądź nakazać dzierżawcy nieruchomości lub najemcy zakończenie stosunku umownego w tym terminie. Zezwolenie dotyczące nabycia nieruchomości rolnej ze zwolnieniem na czas nieokreślony z obowiązku zamieszkania może być wydane jedynie w szczególnych okolicznościach. Dotyczy to na przykład przypadku, gdy z powodu położenia nieruchomości niemożliwe jest zachowanie warunku zamieszkiwania przez znaczną część roku. W toku postępowania rząd duński podkreślał, iż ograniczenia przewidziane w prawie krajowym miały na celu zachowanie uprawy gruntów rolnych poprzez zagospodarowanie bezpośrednio i służą temu, aby

---

<sup>82</sup> Zob. wyrok w sprawie Ospelt i Schlössle Weissenberg, pkt 51.

<sup>83</sup> Wyrok z dnia 25 stycznia 2007 r. w sprawie C-370/05 postępowanie karne przeciwko Uwe Kayowi Festersenowi, ZOTSiSPI 2007/1B/I-01129.

<sup>84</sup> Obowiązek zamieszkania należy rozumieć w ten sposób, że osoba zobowiązana musi w sposób nieprzerwany i na stałe mieszkać w danej nieruchomości, która stanowi jednocześnie jej główne miejsce zamieszkania z podatkowego punktu widzenia. Ponadto, osoba zobowiązana musi być wpisana do ewidencji ludności gminy jako jej mieszkaniec. Nabywca powinien spełniać obowiązek zamieszkania przez osiem lat od daty nabycia nieruchomości.

nieruchomości rolne były w przeważającym stopniu zamieszkiwane i uprawiane przez ich właścicieli. Kolejne cele regulacji dotyczyły utrzymania stałej populacji w środowisku rolnym oraz wspierania rozsądnego wykorzystywania dostępnych gruntów, przez zwalczanie presji rynku nieruchomości.

Trybunał jednoznacznie stwierdził, że wskazane cele „same w sobie” leżą w interesie ogólnym i mogą uzasadniać ograniczenia swobodnego przepływu kapitału<sup>85</sup>. Ponadto cele te są zgodne ze wspólną polityką rolną, która ma na celu zapewnienie [...] odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej i której ustalanie winno uwzględniać szczególny charakter gospodarki rolnej, wynikający ze struktury społecznej rolnictwa oraz z różnic strukturalnych i przyrodniczych między poszczególnymi regionami rolniczymi<sup>86</sup>.

Istotne jest, czy obowiązek ustanowienia przez nabywcę stałego miejsca zamieszkania na nabytej nieruchomości rolnej stanowi odpowiedni i konieczny warunek do realizacji przedmiotowych celów<sup>87</sup>. W przypadku nabywcy nieruchomości rolnej o powierzchni mniejszej niż 30 ha nie jest on połączony z obowiązkiem osobistego użytkowania.

Można przyjąć, że przepisy krajowe zawierające taki obowiązek, mający na celu zapobieganie nabywaniu gruntów rolnych w celach czysto spekulacyjnych, a który służy w ten sposób ułatwianiu nabywania tych gruntów przede wszystkim osobom zamierzającym je uprawiać, odpowiadają celowi służącemu interesowi ogólnemu w państwie członkowskim, w którym grunty rolne bezspornie stanowią ograniczony zasób naturalny<sup>88</sup>.

W opinii Trybunału, wymóg ten nie wydaje się zapewniać realizacji powołanego celu zachowania tradycyjnej formy użytkowania przez zagospodarowanie bezpośrednio<sup>89</sup>. Obowiązek zamieszkania może przyczyniać się do utrzymania ludności w środowisku rolnym i jest odpowiedni do tego, by być lepiej spełnianym przez rolników, którzy zgodnie z ogólnymi celami ustawy rolnej mającymi wspierać sposób użytkowania poprzez zagospodarowanie bezpośrednio, sami wykorzystują swoje narzędzia produkcji<sup>90</sup>. Z drugiej strony, cel polegający na zatrzymaniu ludności w środowisku rolnym nie może zostać osiągnięty, jeżeli czynność nabycia jest dokonywana przez rolnika, który mieszka już w innym gospodarstwie. W takiej sytuacji obowiązek zamieszkania nie zapewnia osiągnięcia celu<sup>91</sup>.

Trybunał uznał jednak, że obowiązek zamieszkania stanowi środek, który wykracza ponad to, co jest konieczne dla osiągnięcia tego celu<sup>92</sup>. Obowiązek ogranicza nie tylko swobodny przepływ kapitału, ale także prawo do swobodnego wyboru miejsca zamieszkania przez nabywcę, które zapewnia mu art. 2 ust. 1 Protokołu nr 4 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. Obowiązek zamieszkania naruszający w ten sposób prawo podstawowe zagwarantowane przez Europejską Konwencję Praw Człowieka okazuje się szczególnie uciążliwy. Należy zapytać, czy można było przyjąć inne, mniej restrykcyjne środki<sup>93</sup>. Trybunał stwierdził, że obowiązek ten zostałby uznany za środek konieczny do osiągnięcia zamierzonego celu, na tej podstawie, że sam w sobie stwarzałby korzystne skutki dla rynku nieruchomości. Zestawiając ten obowiązek z warunkiem,

<sup>85</sup> Por. cyt. wcześniej orzeczenia sprawach *Konle*, pkt 40, *Reisch i in.*, pkt 34, oraz *Ospelt i Schlössle Weissenberg*, pkt 38 i 39.

<sup>86</sup> Por. wyrok w sprawie *Ospelt i Schlössle Weissenberg*, pkt 40.

<sup>87</sup> Zob. pkt 29 analizowanego wyroku.

<sup>88</sup> Zob. pkt 33 wyroku.

<sup>89</sup> Zob. pkt 30 wyroku.

<sup>90</sup> Zob. pkt 31 wyroku.

<sup>91</sup> Zob. pkt 32 wyroku.

<sup>92</sup> Zob. pkt 34 wyroku.

<sup>93</sup> Zob. pkt 37 wyroku.

by miejsce zamieszkania zostało utrzymane przez przynajmniej osiem lat, taki warunek dodatkowy z pewnością wykracza ponad to, co można by uznać za konieczne, w szczególności dlatego, że prowadzi do trwałego zawieszenia wykonywania podstawowej swobody wyboru miejsca zamieszkania<sup>94</sup>.

Jak podnosił rząd duński, ustawa pozwalała ministrowi na wydanie zezwolenia na nabycie nieruchomości rolnej z wyłączeniem na czas nieokreślony obowiązku zamieszkania. Jednakże wykonywanie tego uprawnienia było ściśle ograniczone do „szczególnych okoliczności”.

Wymaga podkreślenia, że przepisy krajowe nie określały potencjalnym nabywcom szczególnych i obiektywnych okoliczności, w których przyznano by odstępstwo od obowiązku zamieszkania. Taka nieprecyzyjność nie pozwalała im na poznanie zakresu ich praw i obowiązków wynikających z art. 56 WE, tym samym system taki należy uważać za sprzeczny z zasadą bezpieczeństwa prawnego<sup>95</sup>.

Obowiązek zamieszkania przez okres ośmiu lat został uznany za środek nieproporcjonalny do zamierzonego celu, a zatem stanowił ograniczenie swobodnego przepływu kapitału niezgodne z Traktatem. Trybunał stwierdził ponadto, że nawet jeżeli duńskie przepisy nie tworzyły dyskryminacji pomiędzy obywatelami duńskimi a obywatelami innych państw członkowskich Unii Europejskiej (lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego), to ustanowiony w nich warunek zamieszkania, który może być zniesiony jedynie na podstawie zezwolenia ministra właściwego ds. rolnictwa, ograniczał swobodę przepływu kapitału<sup>96</sup>.

#### **5.4. Uwagi podsumowujące orzecznictwo Trybunału**

Cele odnoszące się do kształtowania struktury populacyjnej oraz przestrzennej w rolnictwie są zgodne ze wspólną polityką rolną i mogą być uznawane za „nadrzędne wymogi interesu publicznego”, które mogą uzasadniać ograniczenia swobodnego przepływu kapitału. Przepisy krajowe mające na celu zapobieganie nabywaniu gruntów rolnych w celach czysto spekulacyjnych służą ułatwianiu nabywania gruntów osobom zamierzającym je faktycznie uprawiać i w ten sposób odpowiadają celowi służącemu interesowi ogólnemu w państwie członkowskim, w którym grunty rolne stanowią ograniczony zasób naturalny.

Przyjęte środki nie mogą jednak wykraczać ponad to, co jest konieczne dla osiągnięcia założonego celu. Po pierwsze, nie mogą być szczególnie uciążliwe. Po wtóre, ustawodawca krajowy powinien stosować konstrukcje jak najmniej restrykcyjne. W odniesieniu do drugiego wymogu szczególnego znaczenia nabiera konieczność określenia racjonalnych i przejrzystych przesłanek stosowania środków ograniczających wobec uczestników obrotu prawnego. Niedopuszczalne są rozwiązania przyznające organom kontrolnym zbyt daleką swobodę oceny. Oznacza to również konieczność zapewnienia odpowiedniego systemu weryfikacji działań podmiotów kontrolujących obrót nieruchomościami.

## **6. Obrót nieruchomościami rolnymi w świetle Traktatu Akcesyjnego. Ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców.**

Niezależnie od wskazanych ograniczeń swobody przepływu kapitału (uzasadnionych przesłankami określonymi w art. 65 TfUE lub interesem ogólnym), istotne znaczenie dla

---

<sup>94</sup> Zob. pkt 41 wyroku.

<sup>95</sup> Zob. pkt 43 wyroku.

<sup>96</sup> Zob. pkt 25 wyroku.

przedmiotowych rozważań mają okresy przejściowe dotyczące państw przystępujących do Unii Europejskiej<sup>97</sup>.

W toku negocjacji dotyczących warunków przystąpienia do Unii Europejskiej wielokrotnie wskazywano na obawy przed wykupem nieruchomości rolnych położonych w Polsce przez podmioty z pozostałych Państw Członkowskich<sup>98</sup>. Wskazane okoliczności zostały uwzględnione przez negocjatorów ze strony UE i znalazły odzwierciedlenie w treści Traktatu Akcesyjnego (TA) podpisanego w dniu 16 kwietnia 2003 r.<sup>99</sup> (punkt 4 Załącznika XII do cyt. Traktatu).

Na podstawie przepisów Traktatu wprowadzono okresy przejściowe, które sprowadzają się do czasowego zawieszenia obowiązywania przepisów prawa wspólnotowego (obecnie – prawa UE) w ściśle oznaczonym zakresie przedmiotowym i podmiotowym. Stosownie do wcześniejszych rozważań, analizowana klauzula traktatowa dotyczyła ograniczenia stosowania *acquis communautaire* w płaszczyźnie swobody przepływu kapitału odnośnie nabywania określonych rodzajów nieruchomości przez podmioty z innych Państw Członkowskich. Niezależnie od bezpośredniej skuteczności Traktatu Akcesyjnego, w ustawie z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców<sup>100</sup> przyjęto rozwiązania wykonujące przedmiotowe postanowienia konwencyjne.

Zgodnie z treścią punktu 4 akapit drugi Załącznika XII do Traktatu Akcesyjnego, nie naruszając zobowiązań wynikających z Traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej, Polska może utrzymać w mocy przez okres dwunastu lat od dnia przystąpienia, zasady przewidziane w ustawie z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, w odniesieniu do nabywania nieruchomości rolnych i leśnych (zob. art. 8 ust. 2 pkt 1 u.n.p.c.).

Podstawową konsekwencją przyjętego rozwiązania jest stosowanie do dnia 30 kwietnia 2016 r. wobec podmiotów z innych Państw Członkowskich (względnie – Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Szwajcarii) rozwiązań przewidzianych w cyt. ustawie o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Zgodnie z art. 8 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 1 ust. 1 cyt. ustawy nabycie nieruchomości rolnej przez cudzoziemca wymaga zezwolenia wydawanego w drodze decyzji administracyjnej, przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, jeżeli sprzeciwu nie wniesie Minister Obrony Narodowej oraz minister właściwy do spraw rozwoju wsi. Przyjęte rozwiązanie stanowi daleko idące wyłączenie swobodnego przepływu kapitału i z natury rzeczy ma (jakkolwiek uzasadniony) charakter dyskryminacyjny.

W Traktacie wyraźnie podkreślono, że w żadnym przypadku, obywatele Państw Członkowskich lub osoby prawne utworzone zgodnie z przepisami innego Państwa Członkowskiego nie mogą być traktowane w sposób mniej korzystny, w zakresie nabywania nieruchomości rolnych i leśnych, niż w dniu podpisania Traktatu o Przystąpieniu<sup>101</sup>.

<sup>97</sup> Zob. M. Mataczyński: *Swoboda...*, s. 126–127.

<sup>98</sup> A. Szymaniak: *Uwarunkowania stanowiska negocjacyjnego i wprowadzenia okresu przejściowego dla nabywania nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce*, materiały konferencyjne, „Transformacja - Integracja - Globalizacja”, 15–16 maja 2003 r. Akademia Ekonomiczna w Krakowie.

<http://janek.ae.krakow.pl/~ekte/konf/szyna.doc>.

<sup>99</sup> Traktat podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r. (Dz. U. Nr 90, poz. 864 z zał.).

<sup>100</sup> Tekst jednolity – Dz. U. z 2004 r., Nr 167, poz. 1758 z późn. zm., cyt. dalej jako u.n.p.c. Zob. ustawę z dnia 20 lutego 2004 r. o zmianie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców oraz ustawy o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 49, poz. 466).

<sup>101</sup> Co stało się główną przyczyną niezwłocznego uchwalenia ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (zob. dalsze uwagi).

Nabycie nieruchomości rolnych przez cudzoziemców następuje więc z zachowaniem przepisów ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>102</sup> (zob. art. 1 ust. 6 u.n.p.c.). Wymóg uzyskania zezwolenia nie ma jednak charakteru bezwzględniego. W pełni znajdują zastosowanie generalne wyłączenia określone w art. 7 oraz 8 ust. 1 u.n.p.c. Ponadto w Traktacie przewidziano, że obywatele innego Państwa Członkowskiego lub państwa będącego stroną Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym, którzy chcą prowadzić działalność jako rolnicy indywidualni i którzy legalnie zamieszkiwali oraz dzierżawili grunty w Polsce jako osoby fizyczne lub prawne nieprzerwanie przez co najmniej trzy lata, nie podlegają od dnia przystąpienia wcześniej wskazanym ograniczeniom ani procedurom innym niż te, którym podlegają obywatele polscy (por. art. 8 ust. 2a pkt 1 lit. b u.n.p.c.). W województwach: Warmińsko-Mazurskim, Pomorskim, Kujawsko-Pomorskim, Zachodniopomorskim, Lubuskim, Dolnośląskim, Opolskim i Wielkopolskim okres zamieszkiwania i dzierżawy został przedłużony do siedmiu lat (por. art. 8 ust. 2a pkt 1 lit. a u.n.p.c.). Okres dzierżawy poprzedzający nabycie gruntu jest liczony indywidualnie dla każdego obywatela Państwa Członkowskiego, który dzierżawił grunty w Polsce od daty pewnej pierwotnej umowy dzierżawy. Rolnicy indywidualni, którzy dzierżawili grunty nie jako osoby fizyczne ale jako osoby prawne, mogą przenosić prawa przysługujące osobie prawnej na podstawie umowy dzierżawy na siebie jako osobę fizyczną. Do obliczenia okresu dzierżawy poprzedzającego prawo nabycia zalicza się okres dzierżawy na podstawie umów zawartych jako osoby prawne. Umowy dzierżawy zawarte przez osoby fizyczne mogą być opatrzone datą pewną retroaktywnie i zaliczeniu będzie podlegać cały okres dzierżawy na podstawie umów z datą pewną. Nie mogą być ustanowione żadne ograniczenia czasowe dla rolników indywidualnych do przekształcenia ich obecnie obowiązujących umów dzierżawy w umowy zawarte przez nich jako osoby fizyczne lub w pisemne umowy z datą pewną. Procedura przekształcenia umów dzierżawy jest przejrzysta i w żadnym przypadku nie stanowi nowej przeszkody.

Warto podkreślić, że w Traktacie Akcesyjnym zastrzeżono, iż w okresie przejściowym Polska stosuje procedurę zezwoleń, która zapewni, że wydawanie zezwoleń na nabywanie nieruchomości w Polsce jest oparte na przejrzystych, obiektywnych, trwałych i publicznie dostępnych kryteriach. Kryteria te są stosowane w sposób niedyskryminujący i nie różnicują obywateli Państw Członkowskich zamieszkałych w Polsce.

Upływ okresu przejściowego spowoduje, że w zakresie nabywania nieruchomości rolnych status podmiotów z innych Państw Członkowskich będzie analogiczny do sytuacji podmiotów krajowych. W szczególności oznacza to bezwzględny zakaz stosowania rozwiązań prawnych o charakterze dyskryminacyjnym ze względu na kraj pochodzenia.

## 7. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego

Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>103</sup> jest przedmiotem wielu analiz. W literaturze przedmiotu przedstawiono szereg krytycznych uwag, które w szczególności dotyczą nieprecyzyjnego określenia podstawowych pojęć (nieruchomości rolnej, gospodarstwa rolnego, „formalnego” charakteru gospodarstwa rodzinnego), niekonsekwencji w postaci objęcia ograniczeniami jedynie obrotu inter vivos oraz dyskusyjnej skuteczności rozwiązań. Przedmiotowe oceny odnoszą się głównie do cywilnoprawnych konstrukcji

---

<sup>102</sup> Tekst jednolity – Dz. U. z 2012 r., poz. 803, cyt. dalej jako u.k.u.r.

<sup>103</sup> Tekst jednolity – Dz. U. z 2012 r., poz. 803, cyt. dalej jako u.k.u.r.

przewidzianych przepisami powołanej ustawy<sup>104</sup>. Pomijana jest z reguły problematyka zgodności ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z prawem Unii Europejskiej<sup>105</sup>.

Zgodnie z postanowieniami Traktatu Akcesyjnego, w żadnym przypadku, obywatele Państw Członkowskich lub osoby prawne utworzone zgodnie z przepisami innego Państwa Członkowskiego nie mogą być traktowane w sposób mniej korzystny, w zakresie nabywania nieruchomości rolnych i leśnych, niż w dniu podpisania Traktatu o Przystąpieniu. Powyższe sformułowanie, ustalone w toku negocjacji akcesyjnych, stało się przyczyną wyjątkowo wzmożonych prac legislacyjnych nad opracowaniem reguł prawnych obrotu nieruchomościami rolnymi. Podstawowym celem podjętych działań stało się uchwalenie przedmiotowej regulacji wprowadzającej ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi przed dniem podpisania Traktatu<sup>106</sup>. Uznano, że podpisanie Traktatu uniemożliwi późniejsze wprowadzenie krajowych rozwiązań prawnych w zakresie obrotu własnościowego gruntami rolnymi. Jak słusznie wskazano w literaturze przedmiotu, ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego zostałaby bez wątpliwości uznana za prowadzącą do „mniej korzystnego traktowania obywateli Państw Członkowskich”, niż stan prawny obowiązujący przed jej uchwaleniem<sup>107</sup>.

Zasady kształtowaniu ustroju rolnego państwa zostały określone w art. 1 u.k.u.r., zgodnie z którym podstawowe cele regulacji dotyczą:

- poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych,
- przeciwdziałania nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych,
- zapewnienia prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach.

Zakres przedmiotowy ustawy jest ograniczony do przeniesienia własności nieruchomości rolnej, tj. zmiany właściciela w drodze umowy. Ustawa w żadnej mierze nie odnosi się do nabycia własności gruntu rolnego w drodze dziedziczenia, które następuje na zasadach ogólnych.

### **7.1. Prawo pierwokupu oraz prawo nabycia jako instrumenty kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi**

Szczegółowa analiza przepisów ustawy wykracza poza ramy niniejszego opracowania, należy jednak wskazać na podstawowe założenia konstrukcyjne aktualnego modelu obrotu nieruchomościami rolnymi. Podstawowymi instrumentami kontroli przenoszenia własności nieruchomości rolnych ze strony państwa jest wykonywane przez Agencję Nieruchomości Rolnych (ANR) prawo pierwokupu oraz tzw. prawo nabycia.

<sup>104</sup> Zob. w szczególności: J. Górecki: *Nowe ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi*, Państwo i Prawo 2003, nr 10, s. 5–17; L. Błądek: *Niektóre rozważania na temat ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, Rejent 2003, nr 9, s. 140–147; Z. Truskiewicz: *Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, Część I, Rejent 2003, nr 9, s. 48–68, Część II, Rejent 2003, nr 11, s. 113–139; A. Lichorowicz: *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, Kwartalnik Prawa Prywatnego 2004, z. 2, s. 387–434.

<sup>105</sup> Do nielicznych wypowiedzi w przedmiotowej kwestii należy interesująca analiza M. Mataczyńskiego: *W kwestii zgodności ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego z prawem europejskim w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, Rejent 2004, nr 5, s. 73–84.

<sup>106</sup> Publikacja w Dzienniku Ustaw nastąpiła dzień przed podpisaniem Traktatu Akcesyjnego. Warto jednocześnie zauważyć, że we wcześniejszym okresie - przez blisko trzynaście lat (od 1990 r. do 2003 r.) - kwestia regulacji obrotu nieruchomościami rolnymi była faktycznie pomijana w pracach parlamentarnych.

<sup>107</sup> Tak: M. Mataczyński: *W kwestii zgodności...*, s. 76.



Zgodnie z art. 3 ust. 1 i 7 u.k.u.r., w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnej o powierzchni nie mniejszej niż 5 ha przez osobę fizyczną lub osobę prawną inną niż Agencja Nieruchomości Rolnych oraz niewykonania uprawnienia przez dzierżawcę<sup>108</sup>, prawo pierwokupu przysługuje z mocy ustawy Agencji działającej na rzecz Skarbu Państwa.

Wyłączenia prawa pierwokupu zostały określone w art. 3 ust. 5 u.k.u.r. Do najistotniejszych należy nabycie nieruchomości rolnej przez osobę bliską zbywcy w rozumieniu art. 4 pkt 13 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>109</sup> oraz powiększenie gospodarstwa rodzinnego do powierzchni nie większej niż 300 ha, jeżeli nabywana nieruchomość rolna położona jest w gminie, w której mieszka nabywca lub w gminie graniczącej.

Zgodnie z treścią art. 5 ustawy za gospodarstwo rodzinne uważa się gospodarstwo rolne prowadzone przez rolnika indywidualnego, w którym łączna powierzchnia użytków rolnych jest nie większa niż 300 ha.

Zgodnie z treścią art. 6 u.k.u.r. 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, posiadającą kwalifikacje rolnicze<sup>110</sup> oraz co najmniej od 5 lat mieszkającą w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i prowadzącą przez ten okres osobiście to gospodarstwo.

W przypadku prawa pierwokupu umowa sprzedaży jest zawierana pod warunkiem, co oznacza że umowa ma charakter jedynie zobowiązujący. Przeniesienie własności na kupującego następuje dopiero w drodze „kolejnej” umowy - o charakterze rozporządzającym, o ile uprawniony nie wykona prawa pierwokupu.

Jeszcze dalej idącą formą ograniczenia swobody obrotu nieruchomościami jest wynikające z art. 4 ust. 1 u.k.u.r., prawo nabycia. Jeżeli przeniesienie własności nieruchomości rolnej o powierzchni nie mniejszej niż 5 ha następuje w wyniku zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży, Agencja działająca na rzecz Skarbu Państwa może złożyć oświadczenie o nabyciu tej nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej. Do wykonywania prawa nabycia stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące prawa pierwokupu (art. 4 ust. 5 u.k.u.r.). Konstrukcja prawa nabycia jest przedmiotem daleko idących wątpliwości, gdyż wykonanie tego uprawnienia przez Agencję oznacza w istocie pozbawienie własności w drodze jednostronnego oświadczenia woli<sup>111</sup>.

Wyłączenia prawa nabycia zostały określone w art. 4 ust. 4 cyt. ustawy i mają charakter zbliżony do przesłanek uchylających prawo pierwokupu przez Agencję. Restrykcyjność wskazanych rozwiązań jest wyrażana przez określoną w art. 9 u.k.u.r. sankcję nieważności czynności prawnej dokonanej niezgodnie z przepisami ustawy lub bez zawiadomienia Agencji.

Syntetyczne przedstawienie mechanizmu kształtowania ustroju rolnego sprowadza się do stwierdzenia, że ustawa przyznała Agencji możliwość ingerencji w zasadzie w każde nabycie nieruchomości rolnej o powierzchni co najmniej 5 ha na podstawie umowy. Agencja ma decydować o tym, czy dana umowa jest korzystna z perspektywy ustroju

---

<sup>108</sup> Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.k.u.r. prawo pierwokupu w pierwszej kolejności przysługuje dzierżawcy nieruchomości.

<sup>109</sup> Tekst jednolity – Dz. U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 z późn. zm. Zgodnie z cyt. przepisem przez osoby bliskie należy rozumieć zstępnych, wstępnych, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa, małżonka, osoby przysposabiające i przysposobione oraz osobę, która pozostaje ze zbywcą faktycznie we wspólnym pożyciu.

<sup>110</sup> Zob. rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 stycznia 2012 r. w sprawie kwalifikacji rolniczych posiadanych przez osoby wykonujące działalność rolniczą (Dz. U. poz. 109).

<sup>111</sup> Zob. L. Błądek: *Niektóre* ..., s. 141 – 142. Por. wyrok TK z dnia 18 marca 2010 r., (sygn. K 8/08), OTK-A 2010, nr 3, poz. 23.

rolnego, a w przypadku negatywnej oceny wykonać prawo pierwokupu lub prawo nabycia<sup>112</sup>. Zasadniczym problemem jest nieokreślenie w ustawie precyzyjnych przesłanek wykonywania wskazanych uprawnień, co faktycznie oznacza pełną uznaniowość działania Agencji. Można mieć poważne wątpliwości, czy przyjęte w ustawie rozwiązania są właściwe z uwagi na cel, który mają osiągnąć i nie wykraczają poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia tego celu.

## 8. Konkluzje i uwagi *de lege ferenda*

### 8.1. Konkluzje

Na dopuszczalność, a nawet konieczność odrębnego – szczególnego uregulowania zasad obrotu i korzystania z nieruchomości rolnych, zwracało uwagę orzecznictwo. I tak, Trybunał Konstytucyjny oceniając zgodność z Konstytucją przepisów normujących ustawowe dziedziczenie gospodarstw rolnych zwrócił uwagę, że gospodarstwo rolne może być przedmiotem odrębnej regulacji, nie tylko prawnospadkowej. Odrębność gospodarstwa, jako składnika majątku, potwierdza art. 23 obowiązującej Konstytucji, formułujący koncepcję gospodarstwa rodzinnego jako wytyczną dla organów władzy państwowej, w myśl której może ono stanowić przedmiot odrębnych regulacji, zmierzających do zapewnienia, że będzie efektywną formą gospodarowania, pozwalającego prowadzić produkcję rolną w celu nie tylko zapewnienia godziwego utrzymania rodzinom rolniczym, ale także najpełniejszego zaspokojenia potrzeb społecznych. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że gospodarstwa rodzinne nie są wyłączną (choć preferowaną) formą prowadzenia działalności rolniczej, ale jedną z wielu, a wszystkie powinny być traktowane jako szczególny rodzaj działalności gospodarczej<sup>113</sup>, zaś samo gospodarstwo jako rodzaj przedsiębiorstwa<sup>114</sup>. W takim ujęciu konieczne jest przyjęcie przepisów regulujących obrót nieruchomościami rolnymi, które gwarantować będą gospodarstwom rolnym efektywność gospodarczą. Ukształtowana po roku 1990 swoboda obrotu gospodarczego nieruchomościami rolnymi (gospodarstwami rolnymi) skutkuje tym, że czynność prawna dotycząca obrotu nieruchomościami rolnymi nie może być zakwalifikowana jako nieważna nawet wtedy, gdy prowadzi do niekorzystnego, ze względów gospodarczych, podziału gruntów<sup>115</sup>, a w konsekwencji uniemożliwia prowadzenie racjonalnej działalności wytwórczej. Orzeczenia Trybunału powinny stanowić punkt wyjścia do podjęcia prac legislacyjnych zmierzających do uporządkowania istniejącego stanu prawnego.

Także względy gospodarcze jednoznacznie wskazują, że należy pilnie podjąć wysiłek ustawodawczy ukierunkowany na sformułowanie spójnej koncepcji zasad obrotu nieruchomościami rolnymi. Nie bez znaczenia jest tu także praktyka państw członkowskich Unii Europejskiej. Ustawodawstwo wszystkich państw UE kształtuje warunki obrotu nieruchomościami rolnymi i kwalifikacji zawodowych osób prowadzących gospodarstwa rolne i leśne. Wykorzystanie w pracach legislacyjnych wieloletniego doświadczenia funkcjonowania rolnictwa krajów członkowskich UE w warunkach gospodarki wolnorynkowej, wydaje się konieczne już choćby

<sup>112</sup> Tak: Z. Truskiewicz: Przeniesienie..., Część I, s. 65.

<sup>113</sup> Zob. powoływany już wyrok TK z dnia 31 stycznia 2001 r., (sygn. P 4/99).

<sup>114</sup> Tak: Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 5 września 2007 r., (sygn. P 21/06), OTK 2007, nr 8A, poz. 96.

<sup>115</sup> Zob. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 20 lipca 1995 r., III CZP 88/95, OSN 1995, nr 11, poz. 163 z glosą R. Magnuszewskiego, „Palestra” 1996, nr 1–2, s. 192–196.

tylko ze względu na to, że może znacząco wpłynąć na oczekiwany i konieczny, z uwagi na zasadę bezpieczeństwa obrotu, poziom legislacji<sup>116</sup>.

## 8.2. Uwagi *de lege ferenda*

Uwagi *de lege ferenda* rozpocząć należy od konstatacji, że postulaty nie będą nowe. Konieczność interwencji ustawodawcy oraz kierunki zmian są od wielu lat wielokrotnie zgłaszane<sup>117</sup>. Mimo jednak upływu czasu oraz doświadczeń i praktyki jednoznacznie wskazującej na nieadekwatność, a nawet szkodliwość gospodarczą i społeczną istniejącego systemu obrotu gruntami rolnymi, żadne zasadnicze zmiany nie nasąpiły. Nie pozostaje zatem nic innego, jak ponownie sformułować zasadnicze postulaty.

### 8.2.1. Postulaty ustrojowe

Pierwsza grupa postulatów ma charakter ustrojowy.

- Regulacja obrotu nieruchomościami rolnymi powinna mieć charakter przepisów szczególnych, modyfikujących zasady obrotu powszechnego w taki sposób, by zapewnić możliwość realizacji podstawowej funkcji gruntów rolnych, jaką jest produkcja żywności oraz zaspokojenie elementarnych potrzeb społeczeństwa, tj. prawa do wyżywienia. Przepisy obrotu gruntami rolnymi powinny także zapewnić możliwość kształtowania, przez odpowiednie organy państwowe, nowoczesnych i zgodnych z założeniami gospodarczymi struktur agrarnych.
- Konstruując nowy porządek prawny obrotu gruntami rolnymi uwzględnić należy, wynikające z Konstytucji oraz dorobku orzecznictwa i piśmiennictwa, ograniczenia ingerencji ustawowej w treść prawa własności, zwłaszcza w kontekście wynikającej z art. 23 Konstytucji szczególnej pozycji gospodarstw rodzinnych, które uznane zostały za podstawę ustroju rolnego w Polsce. Powołany przepis statuuje ustrojową zasadę, w myśl której praca producenta i jego rodziny stanowi jedną z podstawowych form organizacji produkcji. Jego postanowienia tworzą normę programową – optymalizacyjną, wyznaczającą ramy ochronne jej realizacji. Normy programowe, jako skierowane do organów władzy publicznej, określają cele i granice ich działalności<sup>118</sup>. Stąd w zakresie konstytucyjnej ochrony zmieści się zakaz podejmowania wszelkich działań, w tym wprowadzania w regulacjach zwykłych postanowień zmierzających do ograniczenia lub osłabienia ustrojowego znaczenia gospodarstw rodzinnych, jako sprzecznych z Konstytucją<sup>119</sup>.

---

<sup>116</sup> W kwestii tej wielokrotnie wypowiedział się A. Lichorowicz. Zob. cytowane już opracowania. Na uwagę zasługują też rozważania D. Stankiewicza: *Ograniczenia w obrocie gruntami rolnymi w wybranych krajach Unii Europejskiej w aspekcie prac nad stosownymi zmianami w ustawodawstwie polskim*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Informacja nr 886, Warszawa 2002.

<sup>117</sup> Brak zmian szczególnie widoczne jest w świetle uwag podniesionych przez A. Lichorowicza: *Prawna regulacja obrotu gruntami rolnymi – ocena stanu aktualnego, postulaty de lege ferenda*, Przegląd Legislacyjny z 2009, Nr 1–2, s. 11–22. Wszystkie zgłoszone przez autora postulaty pozostały aktualne.

<sup>118</sup> Zob. J. Trzeciński: *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela* [w:] *Komentarz do Konstytucji RP*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2000, s. 9 i nast.; zdaniem Autora można wyróżnić trzy sytuacje, w których nastąpi naruszenie norm programowych: 1. gdy ustawodawca niewłaściwie zinterpretował przepis Konstytucji wyznaczający cel czy zadanie władzy publicznej, a w szczególności uchwalając ustawę zastosował takie środki, które nie mogły doprowadzić do realizacji tego celu i w ten sposób naruszył prawa i wolności; 2. gdy ustawodawca uchwalając ustawę ogranicza obywatela w taki sposób, że narusza istotę wolności lub prawa oraz 3. gdy ustawodawca regulując jakieś prawo lub wolność na poziomie poniżej minimum tego prawa wyznaczonym przez istotę tego prawa.

<sup>119</sup> Zob. T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski: *Normy programowe w Konstytucji* [w:] *Charakter i struktura norm Konstytucji*, pod red. J. Trzecińskiego, Warszawa 1997, s. 99 i nast. a także A. Oleszko [w:] A. Oleszko, B. Jeżyńska: *Prawo rolne i żywnościowe. Zarys wykładu*, Zakamycze 2003, s. 82.

- Nową regulację powinna cechować spójność rozwiązań prawnych w czynnościach obrotu *inter vivos* oraz *mortis causa*. Wydaje się też koniecznym, adekwatne do potrzeb, wyważenie poziomu rygoryzmu interwencji ustawowej w prawo własności. Doświadczenia poprzednich lat wskazują, że w polskich warunkach społecznych i gospodarczych nie sprawdza się ani nadmierny rygoryzm ani nadmierna liberalizacja warunków obrotu.

### 8.2.2. Postulaty szczegółowe

- Kształtowanie właściwych ze względów produkcyjnych struktur agrarnych wymaga stworzenia instrumentów prawnych pozwalających na kontrolę i ocenę racjonalności dokonywanych czynności prawnych w ramach obrotu nieruchomościami. Powinny one zapobiegać nadmiernemu rozdrobnieniu gruntów oraz nadmiernej koncentracji. Należy w związku z tym przywrócić kontrolę dokonywanych podziałów nieruchomości, określając kryteria dopuszczalności oraz minimalne wielkości, jakie gwarantują możliwość prowadzenia rolniczej działalności wytwórczej. Ograniczenia podziałów powinny także zostać poddane odrębnej kontroli administracyjnej na obszarach, na których przeprowadzone zostało postępowanie scaleniowe, tak by dokonane w tym trybie efekty nie zostały zniweczone. Zapobieganie nadmiernej koncentracji, choć w polskich warunkach nie stanowi zasadniczego problemu, powinno zostać określone ze względu na ustrojowe znaczenie rodzinnych gospodarstw rolnych. Rodzinny charakter gospodarstw nie stoi wprawdzie w zasadniczej sprzeczności z gospodarstwami wielkoobszarowymi, ale pewna kontrola, co do możliwości technicznych czy ekonomicznych rolniczego wykorzystania nieruchomości powinna zostać dookreślona. Instrumenty kontrolne powinny obowiązywać, tak w czynnościach *inter vivos*, jak i *mortis causa*.
- Działy spadku obejmującego gospodarstwo rolne, z uwagi na uprawnienia spadkobierców do partycypowania we wszystkich aktywach masy spadkowej, wymagają dodatkowej, szczególnej regulacji. Trzeba rozstrzygnąć zakres dopuszczalnego podziału gospodarstwa, zasady przyznawania gospodarstwa w całości jednemu ze spadkobierców oraz wynikające stąd rozliczenia między pozostałymi uprawnionymi. Kryteria podziału, wyboru spadkobiercy, kontroli prowadzenia gospodarstwa przejętego w całości oraz zasady ustalania, miarkowania czy zawieszania spłat, wymagają kompleksowej regulacji. Koniecznym wydaje się też ustalenie uprawnień spadkobierców oraz reguł ochrony całości i ekonomicznej żywotności gospodarstwa wchodzącego w skład schedy spadkowej.
- Postępująca globalizacja handlu, specjalizacja produkcji, złożone mechanizmy wspólnej polityki rolnej powodują, że produkcja rolna wymaga specjalistycznej wiedzy i musi być prowadzona przez profesjonalistów. Jednym z instrumentów profesjonalizacji działalności rolniczej jest wymóg kwalifikacji rolniczych. Uczestniczenie w mechanizmach wspólnej polityki rolnej, zwłaszcza połączone z korzystaniem ze środków pomocowych, z reguły powiązane jest z koniecznością posiadania odpowiednich kwalifikacji rolniczych. Kraje UE stawiają wymóg kwalifikacji także uczestnikom czynności obrotu nieruchomościami rolnymi. Nowoczesny reżim prawny obrotu nieruchomościami, mający zapewnić efektywne wykorzystanie gruntów rolnych, powinien zawierać instrument kwalifikacji rolniczych. Ostatnie zmiany ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego wskazują, że ustawodawca dostrzegł konieczność przywrócenia obowiązku profesjonalnego przygotowania zawodowego. Wymóg ten nie może zostać pominięty w odniesieniu do uczestników obrotu nieruchomościami, zarówno w przypadku *inter vivos*, jak i *mortis causa*.
- Nowe reguły obrotu nieruchomościami rolnymi będą się odnosić także do obrotu gospodarstwami rolnymi. Obowiązujące przepisy tworzą liczne, nie zawsze spójne definicje

gospodarstwa rolnego. Wątpliwości wokół pojęcia gospodarstwa rolnego – gospodarstwa rodzinnego, były i nadal są dość często sygnalizowane w piśmiennictwie. Wątpliwości koncentrują się wokół kryteriów wyodrębnienia, zakresu składników majątkowych i ich gospodarczego powiązania; obowiązku aktywności zawodowej w gospodarstwie rozumianej jako obowiązek rolniczego wykorzystania gruntów rolnych i składników majątkowych; znaczenia pracy członków rodziny i ich ochrony w czynnościach obrotu gospodarstwem rodzinnym; rozstrzygnięcia czy gospodarstwo może być przedmiotem jednej czynności prawnej, oraz ustalenia, kiedy jednostka produkcyjna traci charakter gospodarstwa. Pytań i wątpliwości jest wiele, ale nie znajdują one jednoznacznych odpowiedzi w istniejącym stanie prawnym. Wydaje się, że podjęcie prac legislacyjnych zmierzające do skonstruowania nowego porządku obrotu gruntami będzie stanowić doskonałą okazję do określenia pojęć podstawowych – gospodarstwa rolnego, gospodarstwa rodzinnego.

### 8.3. Cudzoziemcy w nowym porządku prawnym obrotu nieruchomościami

Kształtowanie reguł obrotu nieruchomościami z udziałem cudzoziemców, w świetle omówionego w niniejszej ekspertyzie dorobku orzecznictwa i piśmiennictwa, powinno być dwójakie.

Pierwszą grupę regulacji powinny stanowić przepisy odnoszące się do czynności obrotu nieruchomościami dokonywanych przez cudzoziemców – obywateli państw spoza obszaru gospodarczego UE. Tu przepisy mogą zostać ukształtowane stosownie do krajowych potrzeb i polityki rolnej, mogą mieć charakter szczególny, natury ochronnej, gwarantujący kontrolę nabywania, działów oraz wykorzystania nieruchomości rolnych i mogą być odmienne od wiążących obywateli RP.

Ustalenie zasad obrotu nieruchomościami rolnymi z udziałem obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej (Europejskiego Obszaru Gospodarczego) musi w pierwszej kolejności uwzględnić traktowanie tych obywateli jak obywateli polskich, co oznacza, że krajowe przepisy będą obowiązywać także w transakcjach z cudzoziemcami. Następnie należy uwzględnić ustalenia traktatowe oraz wynikające stąd konsekwencje. I tak:

- Należy mieć na względzie, że wykonywanie prawa do nabywania, użytkowania i zbywania dóbr nieruchomości na terytorium innego państwa członkowskiego jest przepływem kapitału. Do środków stanowiących ograniczenia w przepływie kapitału zalicza się wszystkie te instrumenty, które mogą zniechęcić osoby niebędące obywatelami do dokonania inwestycji w danym państwie członkowskim. Instrumenty takie traktowane są jako ograniczające swobodę przepływu kapitału, a zatem naruszające podstawowe swobody UE.
- Jednakże stwierdzenie, że określony środek stanowi ograniczenie swobody traktatowej nie oznacza bezwzględnej jego niedopuszczalności. Naruszenie swobody może być usprawiedliwione, jeżeli przyjęte przez Państwo Członkowskie środki spełniają kumulatywnie następujące przesłanki:
  - użycie danego środka jest uzasadnione okolicznościami określonymi w art. 65 ust. 1 TfUE albo przez nadrzędne wymogi interesu publicznego określane również jako interes ogólny lub wymogi konieczne;
  - środki są stosowane w sposób niedyskryminujący obywateli krajowych i obywateli państw członkowskich UE;
  - środki ograniczające są właściwe ze względu na cel, który mają osiągnąć (wymóg adekwatności);
  - środki nie wykraczają poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia celu (wymóg proporcjonalności).

- Dotychczasowe instrumenty kontroli obrotu w przepisach krajowych zawiera wspomniana już ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Przyjęcie w toku negocjacji akcesyjnych przepisu mówiącego, że „obywatele Państw Członkowskich lub osoby prawne utworzone zgodnie z przepisami innego Państwa Członkowskiego nie mogą być traktowane w sposób mniej korzystny, w zakresie nabywania nieruchomości rolnych i leśnych, niż w dniu podpisania Traktatu o Przystąpieniu” stało się przyczyną wyjątkowo wzmożonych prac legislacyjnych nad opracowaniem reguł prawnych obrotu nieruchomościami rolnymi. Uznano, że podpisanie Traktatu Akcesyjnego uniemożliwi późniejsze wprowadzenie krajowych rozwiązań prawnych w zakresie obrotu własnościowego gruntami rolnymi.
- W świetle postanowień Traktatu Akcesyjnego, ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego została bez wątpliwości uznana za prowadzącą do „mniej korzystnego traktowania obywateli Państw Członkowskich”, niż stan prawny obowiązujący przed jej uchwaleniem. Uchwalenie ustawy po dniu podpisania Traktatu oznaczałoby bezpośrednie naruszenie prawa pierwotnego UE. Powstaje jednak wątpliwość, czy założony cel został faktycznie osiągnięty.
- Zagadnienie zgodności ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z prawodawstwem Unii Europejskiej wymaga postawienia dwóch zasadniczych pytań. Po pierwsze, czy rozwiązania przyjęte w analizowanej ustawie, w szczególności art. 3 ust. 7 oraz 4 ust. 1 przyznające Agencji Nieruchomości Rolnych uprawnienia w postaci prawa pierwokupu oraz prawa nabycia są środkami ograniczającymi swobodny przepływ kapitału w świetle art. 63 TfUE? Po wtóre, czy naruszenie przedmiotowej swobody można uznać za odpowiednio uzasadnione na podstawie testu proporcjonalności.
- W orzecznictwie dotyczącym tzw. „złoty akcji” Trybunał Sprawiedliwości przyjął, że zakaz ograniczeń wykracza poza zlikwidowanie nierównego traktowania inwestorów według kryterium obywatelstwa. Dotyczy on wszelkich regulacji mogących zniechęcić potencjalnych inwestorów do inwestowania, naruszyć dostęp do rynku i uczynić swobodę przepływu kapitału jedynie iluzoryczną. Regulacje takie stanowią ograniczenie swobody przepływu kapitału i ich stosowanie musi zostać usprawiedliwione<sup>120</sup>. W świetle wskazanego stanowiska Trybunału, przyznanie Agencji Nieruchomości Rolnych prawa pierwokupu w odniesieniu do sprzedaży nieruchomości rolnej (art. 3 ust. 7 u.k.u.r.) oraz prawa nabycia w stosunku do innych niż sprzedaż umów przenoszących własność (art. 4 ust. 1 u.k.u.r.) bezdyskusyjnie stanowi ograniczenie swobody przepływu kapitału.
- Stosowanie przez Państwo Członkowskie środka ograniczającego swobodny przepływ kapitału może zostać usprawiedliwione przez wykazanie, że dane ograniczenie jest obiektywnie uzasadnione przesłankami wskazanymi w art. 65 ust. 1 TfUE albo generalną klauzulą „nadrzędnych wymogów interesu publicznego” (interesem ogólnym, wymogami koniecznymi). Zgodnie z treścią art. 65 ust. 1 TfUE, zakaz stosowania środków ograniczających przepływ kapitału nie narusza prawa Państw Członkowskich do stosowania odpowiednich postanowień ich prawa podatkowego, traktujących odmiennie podatników ze względu na różne miejsce zamieszkania lub inwestowania kapitału oraz do podejmowania wszelkich środków niezbędnych do zapobiegania naruszeniom ich ustaw i aktów wykonawczych, zwłaszcza w sferze podatkowej i w dziedzinie nadzoru ostrożnościowego nad przedsiębiorstwami finansowymi lub ustanowienia procedur deklarowania przepływu kapitału do celów informacji administracyjnej bądź statystycznej, lub podejmowania środków uzasadnionych powodami związanymi z porządkiem publicznym lub bezpieczeństwem publicznym. Nie budzi wątpliwości, że zakres regulacji

<sup>120</sup> M. Mataczyński, *Swoboda...*, s. 132.

ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nie należy do okoliczności wymienionych w treści art. 65 TfUE.

- Ochrona nieruchomości rolnych ukształtowana została przez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, który wielokrotnie stwierdzał, że przyjmowane przez Państwa Członkowskie regulacje mogą być usprawiedliwione przez nadrzędne wymogi interesu publicznego, np. wymogi zagospodarowania przestrzennego, w szczególności utrzymania na danym obszarze, charakteryzującym się szczególnymi właściwościami geograficznymi, stałej populacji i działalności gospodarczej niezależnej od sektora turystycznego. Trybunał uznał cele polityki rolnej, takie jak utrzymanie populacji rolnej, zapewnienie podziału własności gruntów umożliwiającego rozwój samodzielnych gospodarstw, harmonijną pielęgnację środowiska i krajobrazu oraz wspieranie rozsądnego użytkowania dostępnych nieruchomości przy jednoczesnym zwalczaniu nacisku na rynek nieruchomości i przy zapobieganiu katastrofom naturalnym za cele służące interesowi ogólnemu. Wskazał przy tym, że cele te są zgodne ze wspólną polityką rolną, która między innymi ma na celu zapewnienie odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej i której ustalenie powinno uwzględniać szczególny charakter gospodarki rolnej. Przepisy dotyczące swobodnego przepływu kapitału zakazywały odmowy udzielenia zezwolenia na nabycie gruntów rolnych „w każdym przypadku”, gdy nabywca sam nie uprawiał tych gruntów w ramach gospodarstwa rolnego i nie zamieszkiwał tego gospodarstwa. W takim kontekście wskazane w art. 1 ustawy cele w postaci: kształtowania ustroju rolnego przez poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, przeciwdziałania nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych i zapewnienia prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach wydają się należeć do nadrzędnych wymogów interesu publicznego.
- Otwarta pozostaje kwestia stosowania przedmiotowej regulacji w sposób niedyskryminujący (wymóg równego traktowania). Wydaje się, że wymóg ten nie został zrealizowany. Uprawnienie w postaci prawa pierwokupu oraz prawa nabycia bez określenia szczególnych przesłanek, którymi powinna kierować się Agencja oznacza w istocie uznaniowość działania Agencji. Nie można również wykluczyć niebezpieczeństwa, że Agencja – w szczególności po upływie okresu przejściowego – będzie różnicować sytuację obywateli Polski oraz podmiotów z innych państw członkowskich UE (Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Szwajcarii).
- Podobne wątpliwości można mieć w odniesieniu do wymogu adekwatności oraz proporcjonalności przyjętych środków. Wykonanie prawa pierwokupu (prawa nabycia) przez Agencję wywołuje bezpośredni skutek jedynie w postaci nabycia własności nieruchomości rolnych przez Skarb Państwa. Dopiero właściwe określenie zasad gospodarowania przedmiotowymi nieruchomościami przez Agencję pozwoli wykazać realizację wskazanych przesłanek. Aktualne brzmienie ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nie pozwala w tym zakresie na jednoznaczną odpowiedź.

Powołane przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w aktualnym brzmieniu będą wymagały zmiany. Zakres i kierunek zmian powinny wyznaczać określone przez krajową politykę rolną zasadnicze cele polskiego rolnictwa, które stanowić będą polski interes publiczny oraz ramy ochronne dla tak określonego interesu ogólnego. Główne założenia polityki rolnej powinny wynikać z dokumentów rządowych – Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju; Długofalowej Strategii Rozwoju Kraju, Strategii Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa, Strategii Sektorowych oraz umów partnerskich, programów operacyjnych, programów reform oraz programu konwergencji. Spójność założeń i zasadniczych kierunków rozwoju rolnictwa

i obszarów wiejskich pozwoli na ustalenie polskich wiodących celów społeczno – gospodarczych i funkcji nieruchomości rolnych w realizacji tych celów. W konsekwencji pozwoli także na obronę przyjętych instrumentów kontroli obrotu lub ograniczeń obrotu w przypadku kontroli ich przez właściwe organy i instytucje europejskie, co do zgodności ze swobodami traktatowymi oraz oceną niedyskryminacji czy proporcjonalności traktowania wszystkich obywateli UE.



## Spis treści:

1. Społeczno – gospodarcze znaczenie nieruchomości rolnych jako przedmiotu obrotu . . . . .	3
2. Pojęcie obrotu nieruchomościami. . . . .	4
3. Ewolucja stosunków własnościowych kształtowanych przepisami regulującymi obrót nieruchomościami rolnymi . . . . .	5
3.1. Obrót nieruchomościami rolnymi w okresie międzywojennym . . . . .	5
3.2. Obrót nieruchomościami rolnymi w okresie powojennej reformy rolnej 1944–1958 . . . . .	7
3.3. Obrót nieruchomościami rolnymi w latach 1958–1989 . . . . .	9
3.4. Obrót nieruchomościami rolnymi w aktualnym stanie prawnym . . . . .	10
4. Obrót nieruchomościami a prawo Unii Europejskiej . . . . .	12
5. Swoboda przepływu kapitału . . . . .	13
5.1. Pojęcie zasady swobody przepływu kapitału. . . . .	13
5.2. Wyjątki od zasady swobody przepływu kapitału. . . . .	13
5.3. Zasada swobody przepływu kapitału w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS) . . . . .	14
5.3.1. Sprawa C-302/97 <i>Klaus Konle vs. Austria</i> . . . . .	16
5.3.2. Sprawa <i>Hans Reisch i inni vs. Bürgermeister der Landeshauptstadt</i> . . . . .	16
5.3.3. Sprawa C-300/01 <i>Doris Salzmann</i> . . . . .	17
5.3.4. Sprawa C-423/98 <i>Albore</i> . . . . .	17
5.3.5. Sprawa C-452/01 <i>Ospelt i Schlössle Weissenberg</i> . . . . .	17
5.3.6. Sprawa C-370/05 <i>Festersen</i> . . . . .	18
5.4. Uwagi podsumowujące orzecznictwo Trybunału . . . . .	20
6. Obrót nieruchomościami rolnymi w świetle Traktatu Akcesyjnego. Ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. . . . .	21
7. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego . . . . .	22
7.1 Prawo pierwokupu oraz prawo nabycia jako instrumenty kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi . . . . .	23
8. Konkluzje i uwagi <i>de lege ferenda</i> . . . . .	25
8.1. Konkluzje. . . . .	25
8.2. Uwagi <i>de lege ferenda</i> . . . . .	26
8.2.1. Postulaty ustrojowe. . . . .	26
8.2.2. Postulaty szczegółowe . . . . .	27
8.3. Cudzoziemcy w nowym porządku prawnym obrotu nieruchomościami. . . . .	28

