



**Przemysław Szalkowski**

SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny, Polska

ORCID: 0000-0001-9214-3866

szalkowski.p@interia.pl

## **Zagadnienie kształtowania cen w obrocie *inter vivos* nieruchomościami rolnymi – studium prawnoporównawcze**

The question of price regulation in the *inter-vivos* disposal  
of agricultural properties: comparative legal study

**Abstract:** The article presents the principal rules of agricultural properties' price regulation as implemented in Poland, in the comparative legal aspect. The fair price formation is a very important issue, because agricultural properties are not only considered scarce resources, but also a primary source of the food supply. Considering the above facts, properties with an agricultural purpose should be acquired by subjects who hold proper qualifications for their effective, agricultural utilisation, i.e., primarily by farmers. Indeed, they should be the ones to acquire agricultural properties (that are for sale) in the first place. On the other hand, the acquisition of agricultural properties by non-farmers can lead to those properties being removed from agricultural production, which is highly disadvantageous (mainly from the point of view of maintaining proper agricultural systems). This type of acquisition is also considered unfavourable as it since could enable speculators operations. However, the maintenance and further development of farms, as well as new agricultural holdings established by young farmers, could only be made possible by adjusting the market value of agricultural properties, to the profitability, that can be achieved by food production and supply. This fact highlights the strong

need tolerate agricultural properties' prices to their profitability. Initiating such a process won't be possible without the interference of the state, implementing legal instruments to suppress speculation, limiting access to the market of agricultural properties to certain subjects and directly regulating the peak prices of agricultural properties. The study introduces three principal models used in Western European legal systems. Moreover, the legal regulations for price control implemented by states such as Switzerland, Germany, Austria, France and England have been subject to analysis. Polish regulations in the respective field.

**Keywords:** Poland, Switzerland, Germany, Austria, France, prices, market, agricultural properties, control, indirect interference, direct interference, administrative decision.

**Abstrakt:** W artykule przedstawione zostały podstawowe zasady regulacji cen nieruchomości rolnych stosowanych w Polsce na tle prawnoporównawczym. Właściwe ukształtowanie cen to zagadnienie niezmiernie istotne, gdyż nieruchomości rolne są dobrem deficytowym, a ponadto niezbędnym czynnikiem służącym do produkcji żywności. Z tego też powodu grunty o przeznaczeniu rolniczym powinny być nabywane przez podmioty posiadające odpowiednie kwalifikacje do ich rolniczego, efektywnego wykorzystania, a zatem przede wszystkim przez rolników lub gospodarzy rolnych. W pierwszej kolejności to właśnie oni powinni obejmować grunty rolne będące przedmiotem obrotu. Nabywanie nieruchomości rolnych przez nierolników może natomiast prowadzić do wyłączenia gruntów z produkcji rolnej, co jest zjawiskiem wyjątkowo niekorzystnym z punktu widzenia kształtowania właściwych ustrojów rolnych, a nadto umożliwia dokonywanie operacji o charakterze spekulacyjnym.

Utrzymanie gospodarstw rolnych, ich rozwój, a także zakładanie nowych przez młodych rolników będzie możliwe tylko wtedy, gdy wartość rynkowa nieruchomości rolnych zostanie dostosowana do ich rentowności osiąganey z produkcji żywności. Oznacza to konieczność powiązania cen gruntów rolnych z osiąganą dochodowością w obszarze rolnictwa. Nie będzie to możliwe bez ingerencji państwa, które przy wykorzystaniu instrumentów prawnych może tłumić działania spekulacyjne, ograniczając dostęp do obrotu tylko dla określonych podmiotów oraz bezpośrednio regulując maksymalne ceny gruntów.

W artykule przedstawione zostały podstawowe trzy modele stosowane w ustawodawstwach krajów zachodnioeuropejskich. Analizie poddano regulacje prawne w obszarze kontroli cen stosowane na terenie Szwajcarii, Niemiec, Austrii, Francji i Anglii. Na ich tle przedstawione zostały polskie uregulowania.

**Słowa kluczowe:** Polska, Szwajcaria, Niemcy, Austria, Francja, Anglia, ceny, obrót, nieruchomości rolne, kontrola, ingerencja pośrednia, ingerencja bezpośrednia, decyzja administracyjna.

## 1. Uwagi wstępne

Nie ulega wątpliwości, że nieruchomości rolne stanowią dobro deficytowe, bez którego nie jest możliwe prowadzenie efektywnej produkcji żywności, a w związku z tym ich znaczenie w zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego każdego ze społeczeństw jest nie do przecenienia. Z tego też względu obserwowane od dłuższego już czasu stopniowe wyłączenia gruntów rolnych w celu ich wykorzystania w inny sposób aniżeli rolniczy, na przykład z zamiarem zabudowy lub w celach inwestycyjnych, jest zjawiskiem wysoce niekorzystnym. Prowadzi ono z jednej strony do kurczenia się ograniczonych zasobów, z drugiej zaś strony związane jest z przejmowaniem gruntów w posiadanie przez podmioty nieposiadające odpowiednich kwalifikacji do działalności rolniczej, a co gorsza niezainteresowane kontynuacją produkcji rolnej w dłuższej perspektywie. Zarówno polska polityka rolna, jak i większości innych krajów europejskich, nie wyłączając polityki unijnej, oparta jest na założeniu, że podstawą ustroju rolnego powinny być gospodarstwa rodzinne, prowadzone przez kompetentnych gospodarzy, których duża liczba gwarantuje nieprzerwany łańcuch dostaw żywności, a zarazem dywersyfikację produkcji. Z tego też powodu dostrzegalne jest dążenie europejskich ustawodawców do takiego ukształtowania przepisów prawa regulujących w sposób autonomiczny obrót nieruchomościami rolnymi, aby umożliwić ich nabywanie, najlepiej w formie prawa własności, będącym najsilniejszym prawem rzeczowym, przede wszystkim przez aktywnych zawodowo rolników.

W celu realizacji opisanych wyżej zamierzeń w krajowych aktach prawnych przyjmuje się różne mechanizmy, zarówno o charakterze administracyjnoprawnym, jak i prywatnoprawnym. Wskazać tu można przykładowo na szeroko stosowany tryb autoryzacji administracyjnej przez kompetentne organy w formie decyzji, które są niezbędne do dokonania skutecznego prawnie zbycia, instrumentu prawa pierwokupu, nabycia, czy też ograniczenie dostępu do rynku obrotu nieruchomościami rolnymi jedynie dla podmiotów dających rękojmię utrzymania długotrwałej i efektywnej produkcji rolnej. Innym szeroko stosowanym mechanizmem prawnym jest kontrola lub, szerzej ujmując, regulacja

cen ziemi rolniczej w taki sposób, aby była ona osiągalna dla podmiotów profesjonalnych utrzymujących się z pracy w gospodarstwach rolnych. Temu celowi służy z jednej strony utrudnienie dostępu do nieruchomości rolnych określonym podmiotom niewskazanym z punktu widzenia prowadzonej przez państwo długofalowej polityki rolnej, w szczególności inwestorom kapitałowym poddającym rynek nieruchomości rolnych presji cenowej. Z drugiej strony przyjmowane są przepisy o charakterze administracyjnym, które w zakresie możliwej maksymalnej ceny transakcyjnej w sposób bezpośredni ingerują w dokonywane czynności rozporządzające. Środki te zmierzają do utrzymywania cen nieruchomości rolnych w ściśle określonych ramach, odrywając je od wartości rynkowych, dzięki czemu nabywanie gruntów rolnych staje się osiągalne z punktu widzenia ekonomicznego dla aktywnych zawodowo rolników. Należy bowiem wyjść z założenia, że działalność zarobkowa w obszarze rolnictwa nie należy do szczególnie rentownej, co potwierdzają stosowane na szeroką skalę różnego rodzaju programy pomocowe w sektorze rolnictwa, dopłaty, dotacje czy subwencje.

Z tego też powodu, w celu zapewnienia dostępności gruntów dla gospodarzy rolnych, przyjmowanie instrumentów prawnych kształtujących cenę nieruchomości rolnych na właściwym poziomie wydaje się być jak najbardziej zasadne. Pozostawienie bowiem tego obszaru swobodnej grze rynkowej popytu i podaży może spowodować nagły wzrost wartości gruntów, co dodatkowo w połączeniu z dopuszczeniem do obrotu podmiotów spoza rolnictwa, będzie prowadzić do systematycznego przechodzenia nieruchomości rolnych na własność podmiotów niezainteresowanych prowadzeniem produkcji rolnej, wspomnianego wyłączenia gruntów rolnych z produkcji oraz wypieranie rolników z obszarów wiejskich. W tych warunkach prowadzenie zrównoważonej, różnorodnej produkcji, stanowiącej podstawę europejskiego rolnictwa, stanie się niemożliwe.

Opisane wyżej mechanizmy kształtujące ceny nieruchomości rolnych realizowane są przez ustawodawców poszczególnych krajów europejskich w różnorodny sposób. Celem niniejszego artykułu, opracowanego z wykorzystaniem metody prawnoporównawczej, jest przybliżenie możliwych i stosowanych rozwiązań w tym obszarze oraz udzielenie odpowiedzi, czy model przyjęty przez polskiego ustawodawcę w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego (dalej również jako u.k.u.r.)<sup>1</sup> w przedmiotowym zakresie można uznać za słuszny i skuteczny. Analiza prawnoporównawcza zostanie przeprowadzona na podstawie regulacji stosowanych w Szwajcarii, Austrii, Niemczech, Francji oraz Anglii i Walii. Za wyborem właśnie tych krajów przemawia przede wszystkim fakt, że ich usta-

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, t.j. Dz.U. 2021, poz. 234.

wodawcy zagadnieniu kształtowania cen nieruchomości rolnych przypisują różną doniosłość, a zatem na tych przykładach będzie możliwe wyodrębnienie i bliższe przedstawienie odmiennych modeli systemowych w obszarze ceny.

## **2. Modele kształtowania cen nieruchomości rolnych w porządkach prawnych wybranych krajów zachodnioeuropejskich**

Analizę przepisów prawa w innych państwach europejskich należy poprzedzić spostrzeżeniem, że kwestii kształtowania cen nieruchomości rolnych ustawodawcy krajowi przypisują różną wagę, poczynawszy od ścisłej reglamentacji i bezpośredniej regulacji aparatu administracyjnego, poprzez rozwiązania umiarkowane, na pełnym otwarciu rynku i poddaniu obrotu zwykłym mechanizmom rynkowym ze wszelkimi tego konsekwencjami, skończywszy. W związku z tym dają się wyróżnić trzy zasadnicze modele, tj. model kontroli pośredniej i bezpośredniej, model kontroli pośredniej oraz model rynku otwartego.

Pierwszy z przywołanych modeli łączy w sobie dwa zasadnicze elementy, a mianowicie dopuszczenie do obrotu nieruchomościami po stronie kupującego wyłącznie określonych podmiotów prawa, którego cechy dają rękojmię trwałego i efektywnego wykorzystania nabywanych nieruchomości rolnych, a zatem gospodarzy rolnych, jak również ograniczenie za pomocą bezpośredniej ingerencji administracyjnej cen poprzez władcze rozstrzygnięcia co do możliwych maksymalnych cen nieruchomości rolnych. Otwarcie rynku obrotu tego typu nieruchomościami wyłącznie dla aktywnych zawodowo rolników ma bardzo istotne znaczenie, gdyż w rezultacie następuje znaczące ograniczenie strony popytowej, co powoduje, że rynek ten zostaje świadomie ukształtowany przez ustawodawcę jako rynek kupującego. Warto bowiem zauważyć, że sam fakt umożliwienia zbycia praw do ziemi rolnej wyłącznie na rzecz podmiotów aktywnych zawodowo w obszarze rolnictwa skutkuje powiązaniem ceny tych aktywów z ekonomicznymi możliwościami takich nabywców. Ponadto będą oni z zasady skłonni zapłacić za grunt kwotę racjonalnie uzasadnioną jego rolniczymi walorami produkcyjnymi, a zatem powierzchnią, klasą bonitacyjną, topografią, położeniem, dostępnością komunikacyjną, odległością od głównej siedziby gospodarstwa itp.

W tym kontekście istotne staje się zatem zdefiniowanie owych cech podmiotowych nabywcy, które powodują, że określony kupujący będzie preferowany przez ustawodawcę. Z zasady przesłanki te określone są w ustawach regulują-

cych obrót ziemią rolną i stanowią elementy konstrukcyjne gospodarzy rolnych. Taka reguła obowiązuje przykładowo w systemach prawa szwajcarskiego i austriackiego, gdzie ustawodawcy posługują się definicją legalną gospodarza lub rolnika zawodowego. Definicyjne elementy konstrukcyjne takich nabywców są jednak odmienne, na co wskazuje fakt, że w niektórych krajach definicją tą mogą być obejmowane co do zasady osoby fizyczne, w innych natomiast także osoby prawne, co prowadzi do poszerzenia kręgu potencjalnych nabywców. Należy również dodać, że ograniczenie podmiotowe kupujących może nastąpić także bez użycia definicji legalnej, zaś ukształtowanie uprzywilejowanej pozycji rolnika w obrocie następuje w drodze orzecznictwa. Taka sytuacja występuje przykładowo na gruncie prawa niemieckiego. Jak wskazano powyżej, obok stosowanego ograniczenia podmiotowego nabywców, co już samo w sobie prowadzi do zachwiania równowagi stron sprzedającego i kupującego, a zarazem ukształtowania ceny na korzyść tego ostatniego, w pierwszym z modeli stosowane są progi cenowe, których przekroczenie powoduje zablokowanie transakcji przy użyciu instrumentów administracyjnych państwa.

## 2.1. Regulacje w Szwajcarii

Wydaje się, że szczególnie silnej regulacji cen poddaje rynek nieruchomości rolnych ustawodawca szwajcarski. Z jednej strony wprowadza on bowiem na podstawie art. 63 ustawy o rolniczym prawie gruntowym (niem. *Bundesgesetz über das bauerliche Bodengesetz* – dalej również jako BGBB)<sup>2</sup> zasadę, że – z zastrzeżeniem nielicznych wyjątków – nabywcą nieruchomości rolnych może być wyłącznie samodzielny gospodarz (niem. *Selbstbewirtschafter*). Jest nim natomiast osoba, która pracuje osobiście na gruncie (art. 9 BGBB).

Jednakże obok ograniczenia podmiotowego nabywców, ustawodawca zastosował we wspomnianej ustawie bardzo rozbudowane, a zarazem oryginalne instrumenty prawne, wpływające na wartość czynności prawnych związanych z nieruchomościami rolnymi. Można je rozpatrywać w trzech podstawowych obszarach. Po pierwsze, BGBB ustanawia generalną zasadę administracyjnej kontroli cen przy nabyciu nieruchomości w drodze czynności prawnej *inter vivos*, sprawowanej przez kompetentny organ administracyjny. Po drugie, wprowadza z zasady teoretyczną, matematycznie ustaloną wartość *Ertragswert*, tj. skapitalizowaną wartość czystego dochodu, stosowaną przede wszystkim w obrocie rodzinnym i służącą do dokonywania wewnątrzrodzinnych roz-

<sup>2</sup> Bundesgesetz über das bauerliche Bodengesetz vom 4. Oktober 1991 [Ustawa z dnia 4 października 1991 r. o rolniczym prawie gruntowym], Amtliche Sammlung 1993 poz. 1410.



liczeń, np. w postępowaniu dotyczącym przyznania gospodarstwa rolnego, a także przy wykonaniu rodzinnego prawa pierwokupu lub prawa nabycia. Wartość ta używana jest również w obrocie pozarodzinnym, jak i przy zniesieniu współwłasności. Po trzecie, ustawodawca definiuje dopuszczalną wysokość maksymalnego obciążenia hipotecznego nieruchomości i w tym celu posługuje się także wartością *Ertragswert*<sup>3</sup>.

W kontekście omawianej problematyki na szczególną uwagę zasługuje pierwszy ze wskazanych instrumentów prawnych, polegający na władczej interwencji administracyjnej w uzgodnioną *inter vivos* wartość rozporządzenia. W tym miejscu należy zauważyć, że szwajcarska ustawa o rolniczym prawie gruntowym ustanawia w art. 61 ust. 1 BGGB zasadę, że przeniesienie własności nieruchomości rolnej lub gospodarstwa rolnego może nastąpić wyłącznie na podstawie zezwolenia *Bewilligung* właściwego organu administracyjnego na szczeblu kantonu. Uzyskanie zezwolenia będzie natomiast możliwe tylko wówczas, gdy spełnione zostaną przesłanki określone w art. 63 ust. 1 tej ustawy, a zatem obok przywołanego już wymogu posiadania po stronie nabywcy statusu samodzielnego gospodarza, nabywana nieruchomość będzie położona w zwykłym obszarze działania gospodarstwa nabywcy, a ponadto uzgodniona cena nabywanego prawa nie będzie zawyżona. Przyjęcie przez strony umowy zawyżonej ceny stanowi bezwzględną przesłankę zobowiązującą organ administracyjny do odmowy wydania zezwolenia, które jak wspomniano powyżej stanowi element niezbędny do dokonania skutecznego prawnie przeniesienia prawa. Należy podkreślić, że ustawa BGGB zasadniczo przewiduje tylko jeden wyjątek, gdy zastosowanie ceny wyższej ponad przyjęte pułapy jest dopuszczalne, a mianowicie gdy nabycie nieruchomości rolnych lub gospodarstw rolnych następuje w wyniku przeprowadzonej egzekucji<sup>4</sup>. Jak wielkie znaczenie dla szwajcarskiego ustawodawcy ma utrzymanie cen gruntów rolnych w określonych ramach świadczy fakt, że wskutek podjętych nowelizacji uchylony został inny z wyjątków dopuszczających nabycie nieruchomości rolnych po wyższych cenach. Zniesiono tego rodzaju uprawnienie przysługujące gminom szwajcarskim nabywającym nieruchomości w związku z realizacją zadań

<sup>3</sup> M. Wüsch, R. Streit, M. Goldenberger, *Ertragswert, ein zentrales Element im Bodenrecht* [Skapitalizowana wartość czystego dochodu, centralne zagadnienie w prawie gruntowym. Wartość dochodowa, kluczowy element prawa gruntowego], „Schweizer Bauer Dossier” 2018, s. 17–20.

<sup>4</sup> F. Wolf, *Der Erwerb von landwirtschaftlichen Grundstücken oder Gewerben durch das Gemeinwesen oder dessen Anstalten. Voraussetzungen im bürgerlichen Bodenrecht (BGG)* [Nabywanie gruntów rolnych lub gospodarstw rolnych przez gminy oraz ich jednostki organizacyjne. Uwarunkowania wynikające z ustawy o rolniczym prawie gruntowym], <https://www.studer-law.com/files/studer-law/publikationen/agrarrrecht/der-erwerb-von-landwirtschaftlichen-grundstuecken-oder-gewerben-durch-das-gemeinwesen-oder-dessen-anstalten.pdf> [dostęp: 07.11.2021], s. 5.

publicznych. Regulacje ograniczające maksymalną wysokość ceny znajdują w pełni zastosowanie również wówczas, gdy charakter dokonywanej czynności rozporządzającej nie wskazuje na zasadność ochrony interesu nabywcy, jak ma to miejsce w przypadku nabycia nieruchomości rolnych przez przedsiębiorstwo pozyskujące surowce naturalne, przez podmioty tworzące strefy ochronne czy też kupujących w przetargach publicznych w przypadkach braku zainteresowania ze strony samodzielnych gospodarzy.

Kluczowe dla omawianego pojęcia nadmiernej ceny pozostaje zatem ustalenie, kiedy może być mowa o jej zawyżeniu. Odpowiedzi na to pytanie udziela art. 66 BGBB, zgodnie z którym cena będzie uznana za zawyżoną, o ile przekroczy o więcej niż 5% wartość porównywalnych nieruchomości rolnych lub gospodarstw rolnych, ustaloną dla rynku lokalnego. Dodać należy, że z racji konfederacyjnego charakteru państwa, ustawodawcom poszczególnych kantonów przyznano kompetencję do podwyższenia wskazanego progu, nie więcej jednak niż do 15%. W celu właściwej wykładni wskazanego przepisu konieczne jest bliższe zdefiniowanie dwóch użytych w nim pojęć, a mianowicie porównywalnych nieruchomości oraz rynku lokalnego. Temu celowi służą różnego rodzaju statystyki zestawiające ceny transakcyjne oddzielnie dla nieruchomości rolnych oraz gospodarstw rolnych, które uwzględniają takie cechy indywidualne, jak rzeźba terenu, powierzchnia, zabudowania, położenie, klasa bonitacyjna gruntu, wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej itp.<sup>5</sup> Statystyki te opracowywane są przez organy administracyjne wydające zezwolenia, a zatem w sposób zdecentralizowany<sup>6</sup>.

Warto wspomnieć, że obowiązek kontroli cen nie spoczywa na notariuszu, gdyż nie jest on ani uprawniony, ani zobowiązany na podstawie ustawy do jej analizy. W kontekście jego roli w systemie prawa szwajcarskiego należy zauważyć, że do przeniesienia własności zachowanie formy aktu notarialnego jest warunkiem niezbędnym, jednakże niewystarczającym. Przeniesienie prawa następuje bowiem dopiero na podstawie konstytutywnego wpisu do księgi wieczystej po przeprowadzeniu właściwego postępowania, w którym sąd zobligowany jest do ustalenia, czy do wniosku o wpis załączono niezbędne zezwolenie administracyjne lub też zaświadczenie kompetentnego organu potwierdzające, że zezwolenie nie jest wymagane w związku z zaistnieniem

<sup>5</sup> F.R. Hotz, Ch. Bandli, J.-M. Henny, E. Hofer, H.R. Hotz, M. Müller, H. Späti, B. Stalder, B. Studer, *Das bäuerliche Bodengesetz. Kommentar zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991* [Rolnicze prawo gruntowe. Komentarz do ustawy federalnej o rolniczym prawie gruntowym z dnia 4 października 1991 r.], Herausgeber und Verlag, Brugg 1995, s. 619.

<sup>6</sup> Tamże, s. 620.



jednego z ustawowych wyjątków. W przypadku ustalenia, że do wniosku nie został załączony jeden z dwóch wymienionych dokumentów, sąd zawiesza postępowanie i zobowiązuje wnioskodawcę w zawitym terminie 30 dni do uzupełnienia wniosku. Brak uzupełnienia w tym terminie skutkuje oddaleniem wniosku. W tych warunkach przeniesienie własności nie następuje, zaś czynność prawna jest nieważna ze skutkiem *ex tunc*<sup>7</sup>.

Drugim ze wskazanych wyżej obszarów, w którym ujawnia się regulacyjna funkcja organów administracyjnych w zakresie cen, jest obrót rodzinny oparty na wspomnianej skapitalizowanej wartości czystego dochodu *Ertragswert*, z zasady będącej wartością znacznie niższą aniżeli wartość rynkowa osiągnięta za nieruchomości w obrocie *inter vivos*. Jej przyjęcie do szwajcarskiego systemu prawnego podyktowane zostało wolą ustawodawcy, by powiązać wartość nieruchomości rolnych z potencjalnym dochodem, jaki można z nich osiągnąć przy wykorzystaniu do produkcji rolniczej i z dodatkowym uwzględnieniem relacji rodzinnych. Definicję legalną tego pojęcia zawarł ustawodawca w art. 10 BGG, zgodnie z którą wartość *Ertragswert* określa zwykły dochód osiągnięty z gospodarstwa rolnego lub nieruchomości rolnej, skapitalizowany w określonym czasie wynoszącym od kilku do kilkunastu lat przy użyciu średniej stopy procentowej<sup>8</sup>. Określenie szczegółowych parametrów obliczeniowych, takich jak okres kapitalizacji czy wspomniana średnia stopa procentowa, pozostawiono w kompetencji Szwajcarskiej Rady Związkowej. Oznacza to zatem, że władcza ingerencja administracyjna państwa przejawia się tu na dwóch płaszczyznach: w ustawowym określeniu zdarzeń prawnych, dla których znajduje zastosowanie *Ertragswert* oraz ew. uszczegółowieniu poszczególnych parametrów istotnych dla obliczenia tej wartości.

Z punktu widzenia metodyki obliczeniowej bez znaczenia pozostaje, czy wartość ustalana jest dla nieruchomości rolnej czy też dla gospodarstwa rolnego, gdyż w każdym z tych przypadków szacuje się ją dla 1 ha powierzchni nieruchomości. Jednakże należy zauważyć, że nie jest bez znaczenia, czy przedmiotem określonej czynności prawnej lub zdarzenia prawnego pozostaje nieruchomość czy też gospodarstwo, albowiem ustawa BGG nakazuje zastosowanie pojedynczej lub podwójnej skapitalizowanej wartości czystego dochodu w zależności od tego, które z praw jest przedmiotem obrotu<sup>9</sup>. Przykła-

<sup>7</sup> Na temat postępowania wieczystoksięgowego zob. F.R. Hotz, Ch. Bandli, J.-M. Henny, E. Hofer, H.R. Hotz, M. Müller, H. Späti, B. Stalder, B. Studer, *Das bäuerliche Bodengesetz...*, s. 703–709.

<sup>8</sup> F.R. Hotz, Ch. Bandli, J.-M. Henny, E. Hofer, H.R. Hotz, M. Müller, H. Späti, B. Stalder, B. Studer, *Das bäuerliche Bodengesetz. Kommentar...*, s. 220–221.

<sup>9</sup> Tamże, s. 221.

dowo wykonanie rodzinnego prawa pierwokupu pojedynczej nieruchomości niestanowiącej zwartego gospodarstwa rolnego następuje za cenę wynoszącą podwójną wartość *Ertragswert*.

*Ratio legis* instrumentu wartości skapitalizowanej jest zachowanie rodzinnego charakteru gospodarstw rolnych poprzez ułatwienie ich obejmowania bądź to w obrocie *mortis causa*, bądź to *inter vivos*, między członkami najbliższej rodziny. Ponieważ wartość ta nie oddaje rzeczywistej wartości zbywczej nieruchomości lub gospodarstwa rolnego, rozliczenia wewnątrzrodzinne następujące w wyniku przykładowo spadkobrania nie prowadzą do nadmiernego obciążenia spłatami ich nabywcy, zaś spłaty zostają dostosowane do możliwości dochodowych gospodarstwa.

Inne praktyczne zastosowanie tego instrumentu można zobrazować na przykładzie rodzinnego prawa pierwokupu, o którym mowa w art. 42 BGBB. Zgodnie z tą regulacją, w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnych lub gospodarstw rolnych osobom spoza najbliższego kręgu rodziny, zstępnym sprzedającego, a jeśli pierwotne nabycie nastąpiło z majątku rodziców i sprzedaż dokonywana jest przed upływem 25 lat od dnia nabycia, również rodzeństwu i dzieciom rodzeństwa, przysługuje prawo pierwokupu, które każdy z uprawnionych może wykonać przy zastosowaniu wartości skapitalizowanego dochodu. W tych warunkach uzgodniona cena z pierwotnym kupującym nie jest wiążąca dla uprawnionych<sup>10</sup>. Podobny mechanizm znajduje zastosowanie w przypadku wykonania rodzinnego prawa nabycia. Zgodnie bowiem z regulacją art. 25 BGBB każdemu zstępnemu niebędącemu spadkobiercą oraz rodzeństwu i dzieciom rodzeństwa niebędącymi spadkobiercami, którzy jednak byłiby uprawnieni do wykonania pierwokupu na warunkach przedstawionych powyżej, przysługuje w ustawowo przewidzianych przypadkach prawo nabycia gospodarstwa rolnego za cenę wynoszącą równowartość skapitalizowanej wartości *Ertragswert*<sup>11</sup>.

Warto również nadmienić, że wartość tę określa organ administracyjny właściwy do wydawania zezwoleń na przeniesienie prawa. Obliczenia rachunkowe przeprowadzane są bądź to z urzędu, bądź na wniosek uprawnionego podmiotu przez rzeczoznawców, zaś oszacowane wartości nabierają mocy urzędowej z chwilą ich zatwierdzenia przez organ administracyjny<sup>12</sup>. Uprawnienie do

<sup>10</sup> M. Dieterle, T. Berndt, M. Moog, *Der landwirtschaftliche Ertragswert im bürgerlichen Bodenrecht: Entwicklung seit 1979 und Würdigung aus der Sicht der Unternehmensbewertung* [Skapitalizowana wartość czystego dochodu w rolniczym prawie gruntowym: rozwój pojęcia od 1979 roku i zasady jego stosowania przy określaniu wartości przedsiębiorstw], Difo-Druck GmbH, St. Gallen 2019, s. 31–61.

<sup>11</sup> Powyższe wynika z brzmienia art. 27 BGBB w zw. z art. 44 BGBB.

<sup>12</sup> F.R. Hotz, Ch. Bandli, J.-M. Henny, E. Hofer, H.R. Hotz, M. Müller, H. Späti, B. Stalder, B. Studer, *Das bürgerliche Bodengesetz. Kommentar...*, s. 742–743.

żądania ustalenia wartości skapitalizowanej przysługuje w pierwszym rzędzie właścicielom nieruchomości, ale także spadkobiercom od chwili otwarcia spadku, osobom uprawnionym do wykonania prawa nabycia bądź prawa pierwokupu, a nadto pożyczkodawcom lub wierzycielom hipotecznym.

Ostatnim z istotnych obszarów władczej ingerencji administracyjnej w wartości dokonywanych czynności prawnych mających za przedmiot nieruchomości rolne jest ustalanie granicznej wartości obciążenia. Temu zagadnieniu szwajcarski ustawodawca poświęcił cały tytuł 4. omawianej tu ustawy, w którym uregulowano środki służące zapobieganiu nadmiernemu zadłużaniu się gospodarstw. Bez wątplenia świadczy to o doniosłości omawianego zagadnienia dla kształtowania właściwego ustroju rolnego. Jest to swoisty szwajcarski instrument prawny, regulujący przy wykorzystaniu aparatu administracyjnego ustanawianie maksymalnych obciążeń rzeczowych na nieruchomościach rolnych. Właściwy organ administracyjny nie jest bowiem kompetentny wyłącznie w sprawach wydawania zezwoleń na zbycie nieruchomości, ale także udzielania zgody na ich obciążenie hipotekami, które podobnie jak w przypadku przeniesienia prawa powstają dopiero po konstytutywnym wpisie do księgi wieczystej. Wpis ten może natomiast nastąpić nie wcześniej aniżeli po przedłożeniu we właściwym sądzie wieczystoksięgowym decyzji administracyjnej stwierdzającej, że ustanowienie omawianego ograniczonego prawa rzeczowego zabezpieczającego pożyczkę lub kredyt nie spowoduje przekroczenia granicznej wartości obciążenia nieruchomości rolnej. Właściwą regulację omawianego mechanizmu zawarto w art. 73 BGG, zgodnie z którym graniczna wartość obciążenia zostaje odniesiona do skapitalizowanej wartości czystego dochodu i wynosi jej równowartość powiększoną o 35%<sup>13</sup>.

Na zakończenie należy dodać, że wpis hipoteki w kwocie przekraczającej graniczną wartość obciążenia jest wzruszalny, a jego skuteczne zaskarżenie powoduje jego nieważność ze skutkiem *ex tunc*.

## 2.2. Regulacje w Austrii

Na podobnych zasadach jak w Szwajcarii, z wyłączeniem instrumentu *Ertragswert*, oparte są mechanizmy regulacji cen nieruchomości w austriackich

<sup>13</sup> Janggen A., *Der Bankier als Landwirt. Liquidation von landwirtschaftlichen Gewerben: Das bäuerliche Bodenrecht spielt mit* [Bankier jako gospodarz rolny. Likwidacja gospodarstw rolnych w świetle rolniczego prawa gruntowego], „Insolvenz- und Wirtschaftsrecht” [Prawo upadłościowe i gospodarcze] 1998, nr 1, s. 18, <https://docplayer.org/11933837-Erwerb-landwirtschaftlicher-gewerbe-durch-juristische-personen.html> [dostęp: 26.05.2023].

krajach związkowych. Należy jednakże nadmienić, że z racji federacyjnego ustroju Austrii i rozdzielenia kompetencji ustawodawczych pomiędzy parlament krajowy i parlamenty lokalne, na terenie tego państwa stosuje się dziewięć odrębnych ustaw o obrocie nieruchomościami, po jednej dla każdego kraju związkowego. Niemniej regulacje zawarte w nich są z natury rzeczy zbliżone, albowiem zakres kompetencji przyznany parlamentom lokalnym do przyjmowania autonomicznych rozwiązań został ograniczony na podstawie odrębnego porozumienia zawartego między krajami związkowymi i władzami centralnymi<sup>14</sup>.

Z zasady austriackie ustawy o obrocie nieruchomościami, obejmujące swoim zakresem obrót nieruchomościami rolnymi i leśnymi, nieruchomościami o przeznaczeniu budowlanym oraz z udziałem cudzoziemców, wprowadzają definicję legalną pojęcia gospodarza rolnego (niem. *Landwirt*), do którego odwołują się przepisy określające między innymi przesłanki wydania zgody na nabycie gruntów rolnych. Oznacza to zatem, że również w systemie prawa austriackiego na poziomie ustawowym kształtowana jest uprzywilejowana pozycja czynnego zawodowo rolnika. Co do zasady za gospodarza rolnego uznaje się osobę, która gospodaruje osobiście, przy udziale członków swojej rodziny lub pracowników najemnych w gospodarstwie rolnym będącym samodzielną jednostką gospodarczą. Podobną pozycję mają również osoby jeszcze nie gospodarujące z racji braku gospodarstwa rolnego, ale które podjęły już starania zmierzające do jego utworzenia i posiadają ku temu odpowiednie przygotowanie zawodowe.

Wprawdzie ustawy austriackie nie wiążą z posiadaniem statusu rolnika zawodowego bezpośredniego uprawnienia do nabywania nieruchomości rolnych, niemniej możliwość wykazania wskazanych cech podmiotowych w znaczący sposób umożliwia uzyskanie niezbędnego zezwolenia kompetentnych władz administracyjnych. System austriacki przyjmuje również jako zasadę, że nabycie nieruchomości rolnych, także w obrocie profesjonalnym, wymaga uprzedniego uzyskania decyzji administracyjnej wyrażającej zgodę na przeniesienie prawa. Zezwolenie to wydawane jest po ustaleniu przez organ, że zostały spełnione ustawowe przesłanki pozytywne, wyrażone za pomocą klauzul generalnych, takich jak: utrzymanie, tworzenie i wzmacnianie gospodarstw rolnych, umacnianie społeczności wiejskiej czy też rozwijanie produkcji rolniczej, a ponadto nie zachodzą przesłanki negatywne, jak na przykład nabycie nieruchomości przez podmiot niebędący rolnikiem, jeśli nieruchomością jest zainteresowany

<sup>14</sup> Vereinbarung vom 20. April 1993 zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15 a B-VG über zivilrechtliche Bestimmungen betreffend den Verkehr mit Baugrundstücken [Uzgodnienie z dnia 20 kwietnia 1993 r. zasad obrotu nieruchomościami], BGBl. 1993, Nr 260.

rolnik zawodowy<sup>15</sup>. Powyższe oznacza, że również system prawa austriackiego posługuje się mechanizmem zawężania kręgu nabywców.

Inną przesłanką o bezwzględnym charakterze (oprócz nieposiadania przez kupującego statusu uprzywilejowanego), definiowaną od strony negatywnej, jest również zawyżona cena lub wartość świadczenia wzajemnego ustalona między stronami umowy. Powyższe rozróżnienie jest typowe dla ustaw austriackich zmierzających do objęcia swoimi mechanizmami regulacyjnymi nie tylko umów sprzedaży, lecz wszelkich umów wzajemnych, takich jak na przykład zamiany czy zwolnienie z długu. Występuje zatem zasada, że zezwolenie na przeniesienie prawa zostać wydane, o ile wykazano ekwiwalentność świadczenia wzajemnego. Przy tym maksymalna, akceptowalna wartość powiązana jest zazwyczaj z ceną zwykłą, ogólnie przyjętą na lokalnym rynku, z uwzględnieniem określonych granic tolerancji<sup>16</sup>.

Jak wspomniano wyżej, kraje związkowe posiadają własne akty prawne, które w pewnych dopuszczalnych ramach wykazują autonomię. Ujawnia się ona między innymi w zakresie regulacji określającej wartości świadczeń wzajemnych. Dla przykładu można wskazać na ustawy Górnej Austrii, Dolnej Austrii, Salzburga, Voralberg i Burgenland, zgodnie z którymi bezwzględną przesłanką negatywną wydania zezwolenia jest przekroczenie wartości nieruchomości rolnej w sposób znaczący. Podobne uregulowanie posiada również ustawa Styrii, z tą jednakże różnicą, że przekroczenie przez świadczenie wzajemne w sposób znaczący wartości ogólnie przyjętej jest wprawdzie dopuszczalne, ale tylko przy zaistnieniu określonych, racjonalnych podstaw. W tym miejscu należy zauważyć, że ustawodawcy lokalni powszechnie posługują się klauzulami otwartymi, niedookreślonymi, dającymi organom administracyjnym rozstrzygającym zawisłe sprawy dość duży luz decyzyjny, co jest działaniem dość typowym i zapewne zamierzonym. Nie oznacza to jednak, że luz decyzyjny pozostaje poza kontrolą. Zaistniałą lukę wypełnia orzecznictwo. Warto dla przykładu przywołać orzeczenie wydane przez Niezależny Senat Administracyjny w postępowaniu odwoławczym na obszarze kraju związkowego Voralberg, zgodnie z którym o przekroczeniu w sposób znaczący ceny na lokalnym rynku nie ma mowy, gdy jest ona wyższa o 10% od ogólnie przyjętej<sup>17</sup>. Równocześnie jednak

<sup>15</sup> G. Holzer, *Grundverkehrsrecht* [Prawo o ruchu drogowym], [w:] R. Norer (red.), *Handbuch des Agrarrechts*, Verlag Österreich, Wiedeń 2012, s. 686–687.

<sup>16</sup> Ch. F. Schneider, [w:] *Handbuch österreichisches Grundverkehrsrecht* [Prawo obrotu nieruchomości w Austrii. Podręcznik], Verlag Österreich, Wiedeń 1996, s. 181.

<sup>17</sup> Das Rechtsinformationssystem des Bundes (RIS) [Federalny system informacji prawnej], [https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Uvs/JUT\\_VO\\_19980717\\_03119\\_98\\_00/JUT\\_VO\\_19980717\\_03119\\_98\\_00.html](https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Uvs/JUT_VO_19980717_03119_98_00/JUT_VO_19980717_03119_98_00.html) [dostęp: 7.11.2021].

zawyżenie jej o 18% przemawia za zaistnieniem przesłanki negatywnej wydania zezwolenia na zbycie prawa<sup>18</sup>.

Niektóre jednak ustawy definiują graniczne wartości tolerancji w sposób bardziej precyzyjny. Czyni tak ustawa obowiązująca na obszarze Tyrolu, zgodnie z którą odmowa wydania zezwolenia spowoduje przekroczenie wartości świadczenia wzajemnego o 30%<sup>19</sup>. Niemniej sztywne określenie możliwych odchyleń cenowych jest rzadkością.

Okoliczności związane z przyjętą ceną, podobnie jak w przypadku Szwajcarii, badane są w ramach postępowania administracyjnego. Również i na terenie Austrii szerokie zastosowanie znajduje ustawa o szacowaniu nieruchomości, która w celu określenia właściwej wartości świadczenia wzajemnego umożliwia skorzystanie ze wszystkich ogólnie stosowanych metod szacowania, tj. zarówno metody porównawczej, jak i dochodowej czy też odtworzeniowej. Mając jednak na uwadze charakter przedmiotowych nieruchomości, należy założyć, że w przeważającym stopniu stosowana jest metoda porównawcza, w mniejszym zaś stopniu metoda dochodowa.

W systemie prawa austriackiego niewątpliwym elementem współkształtującym system regulujący ceny nieruchomości rolnych jest wspomniany powyżej instrument prawny określany mianem klauzuli podmiotu zainteresowanego (niem. *Interessentenregelung*). Rozwiązanie to polega na przyznaniu rolnikom zawodowym uprawnienia do złożenia oferty sprzedającemu nieruchomość rolną, o ile jej nabywcą miałby stać się nierolnik. W tym wypadku cena lub wartość świadczenia wzajemnego uzgodniona przez strony zamierzonej, pierwotnej czynności prawnej nie jest dla rolnika wiążąca, lecz ustalana zostaje w zwyczajowej wysokości przyjętej na lokalnym rynku, na podstawie ustawy o szacowaniu wartości nieruchomości<sup>20</sup>. W przypadku, gdy taka oferta zostanie złożona przez podmiot profesjonalny, urząd właściwy do wydawania zezwoleń administracyjnych zobligowany jest do wydania odmowy na rozporządzenie prawem na rzecz pierwotnego kupującego. Wprawdzie zbywający nie ma obowiązku przeniesienia prawa do nieruchomości na rzecz składającego ofertę rolnika, zaś oferta zainteresowanego nabyciem wiąże tylko przez określony czas, niemniej jednak pierwotna transakcja zostaje skutecznie zablokowana. Mecha-

<sup>18</sup> Zob. *Unabhängige Verwaltungssenate vom 18. Januar 2007* [Orzeczenie Niezależnego Senatu Administracyjnego], 301–024/04.

<sup>19</sup> Gesetz vom 3. Juli 1996 über den Verkehr mit Grundstücken in Tirol. Tiroler Grundverkehrsgesetz 1996 [Ustawa z dnia 3 lipca 1996 r. o obrocie nieruchomościami w Tyrolu], LGBL. 1996, Nr 61 – Landtagsmaterialien: 222/96 – dalej jako GVG-T, § 7 ust.1 lit. c.

<sup>20</sup> Zob. przykładowo 7a ust.1 GVG-T w zw. z § 7a ust. 6 GVG-T.



nizm ten niewątpliwie tłumi działania o charakterze spekulacyjnym, utrudnia przechodzenie gruntów w posiadanie podmiotów nieaktywnych zawodowo w obszarze rolnictwa, a zarazem wywiera skutek stabilizujący w obszarze cen gruntów rolnych.

Na zakończenie warto również wspomnieć, że niektóre ustawy austriackie przewidują przepisy o *stricte* antyspekulacyjnym charakterze, w myśl których organ administracyjny odmówi wydania zezwolenia, jeśli już z samych okoliczności sprawy wynika, że zamierzona czynność prawna nosi znamiona inwestycji kapitałowej. Regulacje takie zawarte są przykładowo w ustawach Salzburga, Burgenland oraz Karyntii.

### 2.3. Regulacje w Niemczech

Do omawianego tu modelu zbliżone pozostają również rozwiązania przyjęte w prawie niemieckim. Stosowana na obszarze Niemiec ustawa o obrocie nieruchomościami *Grundstücksverkehrsgesetz* (GrdstVG), przewiduje niezbędne przesłanki, od spełnienia których uzależnione jest uzyskanie obowiązkowego zezwolenia administracyjnego na nabycie prawa do nieruchomości rolnych. Istotna różnica polega na tym, że wspomniany akt prawny nie uzależnia w sposób bezpośredni wydania zezwolenia od posiadania przez nabywcę statusu rolnika czy też gospodarza rolnego. Co więcej, ustawa ta nie zawiera również definicji legalnej tego pojęcia, zaś tylko pomocniczo stosowana jest definicja zamieszczona w ustawie o ubezpieczeniu emerytalnym rolników *Gesetz über die Altershilfe für Landwirte*. Nie oznacza to jednak, że ustawa o obrocie nieruchomościami nie wprowadza mechanizmów ograniczających od strony podmiotowej nabywania nieruchomości rolnych. Właściwą regulację zawiera art. 9 GrdstVG. Przepis ten stanowi zamknięty katalog bezwzględnych przesłanek o charakterze negatywnym, zaistnienie których, podobnie jak w przypadku ustaw austriackich, nakłada na organ administracyjny obowiązek wydania odmowy na przeniesienie prawa.

Podstawową przesłanką negatywną jest tzw. niezdrowy podział gruntów *ungesunde Verteilung des Grund und Bodens*, do którego może doprowadzić określona czynność prawna<sup>21</sup>. O Pojęcie to stanowi klauzulę generalną, wykładni której wobec braku precyzyjnej definicji legalnej zawartej w aktach prawnych

<sup>21</sup> J. Martinez, *Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und Sicherung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe (Grundstücksverkehrsgesetz – GrdstVG) vom 28.07.1961* [Ustawa w sprawie ustanowienia środków służących poprawie struktur rolnych oraz zabezpieczających gospodarstwa rolne i leśne z dnia 28 lipca 1961 r.], [w:] Düsing M., Martinez J. (red.), *Agrarrecht* [Prawo rolne], C.H. Beck, München 2016, s. 500.

dokonało orzecznictwo, w szczególności Federalny Trybunał Sprawiedliwości. Nie wdając się tu w szeroką analizę zapadłych wyroków, można w dużym uproszczeniu stwierdzić, że o niezdrowym podziale gruntów może być mowa między innymi wówczas, gdy nieruchomości rolne nabywane są przez podmioty nieprofesjonalne, nieposiadające odpowiedniej wiedzy na temat sposobów rolniczego ich wykorzystania, ani też niewykazujące zamiaru podjęcia na nich produkcji rolnej, podczas gdy nieruchomości te są niezbędne rolnikom zawodowym do powiększenia gospodarstw rolnych.<sup>22</sup>

Powyższe oznacza, że niemiecka ustawa przyjmuje w pewnych okolicznościach ograniczenia podmiotowe w dostępie do nieruchomości rolnych o charakterze pośrednim, przy czym zakres przyjętych środków restrykcyjnych jest jednak znacznie zawężony w porównaniu do ustawy szwajcarskiej, czy też ustaw austriackich. Wydaje się, że wobec braku definicji legalnej rolnika zawodowego, a ponadto oparcia przesłanki negatywnej niezdrowego podziału gruntów na orzecznictwie sądów, doszło w praktyce codziennego obrotu do bardzo istotnego poszerzenia kręgu potencjalnych nabywców, a zatem strony popytowej, co znajduje swoje odzwierciedlenie w bardzo wysokich cenach gruntów rolnych na rynku niemieckim w odniesieniu do przeciętnych wartości w innych krajach europejskich.

Komentowany przepis art. 9 GrdstVG zawiera również inną przesłankę negatywną wydania zezwolenia administracyjnego, jaką jest uzgodnienie w umowie sprzedaży nieruchomości rolnej ceny w sposób rażąco odbiegający od jej wartości rynkowej. Należy zauważyć, że przez długi okres obowiązywania i stosowania ustawy, zarówno w orzecznictwie jak i judykaturze, ta przesłanka nie była traktowana jako samoistna, lecz jako uzupełniająca podstawową przyczynę odmowy wydania zezwolenia, a zatem przesłankę niezdrowego podziału gruntów. Ta przyjęta przez organy administracyjne praktyka została słusznie zakwestionowana w orzeczeniu Federalnego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 25 kwietnia 2014 roku<sup>23</sup>, w którym to Trybunał jednoznacznie orzekł, że rażąco wygórowana cena stanowi autonomiczną podstawę rozstrzygnięć organów, niezależną od innych przyczyn.

W myśl ukształtowanej obecnie linii orzeczniczej, o niewłaściwej dysproporcji ceny sprzedaży z ceną rynkową należy mówić wówczas, gdy wynosi ona więcej aniżeli 50%, przyjmując jako wartość referencyjną cenę sprzedaży nieruchomości

<sup>22</sup> Szerzej na temat definicji legalnej rolnika zawodowego oraz pojęcia niezdrowego podziału gruntów, zob. P. Szalkowski, *Pozycja prawna osób prawnych...*, s. 64–66.

<sup>23</sup> Zob. Beschluss Bundesgerichtshof (BGH) vom 25. April 2014 [Decyzja Federalnego Trybunału Sprawiedliwości z 25 kwietnia 2014 r.] – BLw 5/13, BeckRS 2014, 12775 Rn. 26 ff.

porównywalnej pod względem powierzchni i położenia<sup>24</sup>. Pomimo bogatego już orzecznictwa sądów niemieckich należy jednak zauważyć, że praktyczny wymiar omawianej tu przesłanki negatywnej wyrażonej w art. 9 GrdstVG jest niewielki. Wynika to z faktu, że wobec braku precyzyjnego określenia ceny maksymalnej organy administracyjne napotykały na trudność w ustaleniu aktualnej średniej wartości nieruchomości na lokalnym rynku. Jest to spowodowane również tym, że zawyżone ceny zostają zaakceptowane przez podmioty aktywne zawodowo w obszarze rolnictwa, nabywające grunty z zamiarem ich wykorzystania do prowadzenia produkcji rolnej. Z tego też powodu odmowy wydania zezwolenia na podstawie kryterium zawyżonej ceny należą w Niemczech do rzadkości.

## 2.4. Regulacje we Francji

Drugi wymieniony wyżej model, tj. kontroli pośredniej, wyodrębniony pod względem kryterium ceny występuje w systemach prawnych, w których co do zasady brak jest przepisów szczególnych uprawniających organy administracyjne do władczego określania wartości rozporządzeń w przypadku przeniesienia praw na rzecz określonych nabywców, którym dostęp do nieruchomości rolnych nie został ustawowo ograniczony. W modelu tym zasadą jest to, że ustawodawcy ograniczają stronę popytową na rzecz preferowanych nabywców, nie podlegających odrębnej autoryzacji administracyjnej w formie zezwolenia lub decyzji. Zwolnienie z autoryzacji obejmuje również ceny transakcyjne, co oznacza, że mogą być one określane zgodnie z zasadą swobody kontraktowania. Natomiast przeniesienie praw do nieruchomości rolnych na rzecz pozostałych kupujących, niekorzystających z uprzywilejowanej pozycji, wymaga zgody odpowiedniego organu. Taki właśnie model kontroli struktur przyjęty został na gruncie prawa francuskiego, ale także w pewnym sensie prawa polskiego, o którym będzie bliżej mowa w kolejnym rozdziale.

Z dużym uproszczeniem można stwierdzić, że ustawodawca francuski przyjął jako generalną zasadę nieingerencji administracyjnej w obrót prawami do nieruchomości rolnych oraz tzw. warsztatów produkcyjnych (fr. *ateliers de production*) mających przeznaczenie rolnicze i stanowiących część gospodarstwa rolnego, zaś odrębnej autoryzacji poddaje jedynie określone czynności prawne, które z punktu widzenia polityki struktur rolnych mogą zostać uznane za

<sup>24</sup> Zob. Beschluss Bundesgerichtshof vom 27. April 2001 [Decyzja Federalnego Trybunału Konstytucyjnego Niemiec z 27 kwietnia 2001 r.], BLw 14/00, NJW-RR 2001, 1021 (1022); Beschluss Bundesgerichtshof vom 25. April 2014 [Decyzja Federalnego Trybunału Konstytucyjnego Niemiec z 25 kwietnia 2014 r.], BLw 5/13, BeckRS 2014, 12775 Rn. 26 ff.

niewskazane. Kontrola administracyjna nie obejmuje zatem wszelkich rozporządzeń, co jest typowe dla systemów prawnych krajów niemieckojęzycznych, ale tylko niektóre z nich, wyodrębnione na podstawie kryterium podmiotowego lub przedmiotowego, w równym stopniu wpływające na redukcję popytu i presji cenowej na rynku.

Przede wszystkim należy wskazać, że uzyskanie zezwolenia administracyjnego wydawanego przez prefekta określonego departamentu wymaga założenia, powiększenia lub połączenia gospodarstw rolnych lub wspomnianych warsztatów produkcyjnych przez osobę nieposiadającą wykształcenia rolniczego na wymaganym poziomie określonym przez odrębne przepisy *Code rural* (Kodeksu rolnego)<sup>25</sup> lub doświadczenia zawodowego w obszarze rolnictwa. Obowiązek uzyskania zezwolenia powstanie także, gdy nabywcą miałby stać się rolnik podejmujący dodatkowe zatrudnienie w pozarolniczych sektorach gospodarki i osiągający z tego tytułu dochody w wysokości przekraczającej stawkę stanowiącą równowartość minimalnego wynagrodzenia za 3120 godzin pracy<sup>26</sup>. Ponadto od strony przedmiotowej, w myśl art. L 331-2 Kodeksu rolnego, zezwolenie administracyjne będzie wymagane, jeśli w wyniku utworzenia, powiększenia lub połączenia gospodarstw rolnych miałoby dojść do powstania gospodarstwa o obszarze przekraczającym próg powierzchniowy określony w tzw. regionalnym planie ogólnym (fr. S.D.R.E.A – *le schéma directeur régional des exploitations agricoles*), przyjmowanym odrębnie dla każdego z departamentów<sup>27</sup>. Przyjęcie takiego środka ograniczającego służyć ma przeciwdziałaniu nadmiernej koncentracji gospodarstw, przy czym warto odnotować, że francuski ustawodawca nie uniemożliwia w sposób automatyczny tworzenia dużych jednostek produkcyjnych, lecz proces ten uzależnia od uzyskania zezwolenia wydawanego w postępowaniu administracyjnym.

Z powyższych uwag wynika, że autoryzacji administracyjnej nie wymaga rozporządzenie prawem na rzecz podmiotów profesjonalnych, zarówno osób fizycznych jak i osób prawnych działających zawodowo w obszarze rolniczym, o ile powstające w wyniku nabycia gospodarstwo rolne lub warsztat produkcyjny nie przekroczą określonego progu obszarowego. Zapewne tego

<sup>25</sup> Code rural et de la pêche maritime. Modifié par LOI n°2021-1104 du 22 août 2021 – art. 265 (V) [Kodeks rybołówstwa wiejskiego i morskiego z dnia 22 sierpnia 2021r.].

<sup>26</sup> A. Lichorowicz, *Uwagi w kwestii usytuowania przepisów o obrocie gruntami rolnymi w systemie prawa polskiego (na tle prawnoporównawczym)*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2(4), s. 38.

<sup>27</sup> *Structures' Policy in France, Controlling the Right to Access Farmland* [Polityka strukturalna we Francji, zasady kontrolowania dostępu do gruntów rolnych], <https://www.accesstoland.eu/Structures-Policy-in-France> [dostęp: 7.11.2021].

rodzaju czynności prawne prowadzące do zbycia nieruchomości rolnych będą w praktyce przeważać.

Do przyjętej generalnej zasady otwartości rynku w obrocie profesjonalnym dodać należy fakt, że przepisy francuskiego prawa rolnego nie wprowadzają sztywnej kontroli cen, albowiem brak jest odpowiednich regulacji w tym obszarze. Ustawodawca nie ingeruje bezpośrednio przy użyciu instrumentarium administracyjnego w wartości transakcyjne zawieranych umów, a zatem cena lub świadczenie wzajemne poddawane są ogólnej zasadzie swobody kontraktowania. W szczególności prefekt nie ma kompetencji do wydania rozstrzygnięcia negatywnego w przypadkach stwierdzenia rażąco zawyżonej ceny, zaś odmowa wydania zezwolenia może nastąpić przy zaistnieniu okoliczności opisanych powyżej.

Jedyny wyjątek od ogólnej zasady nieingerencji w wartości czynności prawnych stanowi sprzedaż praw do nieruchomości rolnych, gospodarstw rolnych, zabudowań stanowiących ich część, a także zbywanych w całości udziałów lub akcji w osobach prawnych, których głównym przedmiotem działalności jest produkcja rolnicza, w przypadkach, gdy Spółkom Urzędzeń i Osadnictwa Rolnego SAFER przysługuje ustawowe prawo pierwokupu<sup>28</sup>. Należy zauważyć, że w myśl przepisów francuskich do aktualizacji tego uprawnienia dochodzi dość często, bowiem stosownie do art. L. 143-4 Kodeksu rolnego prawo pierwokupu nie powstanie jedynie przy zawarciu umowy sprzedaży nieruchomości rolnych przez krewnych, gdy stroną kupującą są pracownicy rolni i tzw. pomocny rodzinny, pełnoletni wspólnicy spółek rolniczych, a także rolnicy pozbawieni nieruchomości rolnych wskutek wywłaszczeń na cele publiczne lub rolnicy pozbawieni praw do nieruchomości w wyniku wykonania przez właściciela tzw. prawa odebrania. W przypadkach, gdy organy spółki SAFER, właściwej ze względu na położenie zbywanej nieruchomości stwierdzą, że cena sprzedaży nieruchomości, co do której chcą wykonać prawo pierwokupu, jest zawyżona, spółce przysługuje uprawnienie do zaproponowania zbywcy niższej ceny, ustalonej na podstawie opinii biegłego oraz danych statystycznych sporządzanych corocznie dla każdego z departamentów przez ministra rolnictwa. Złożenie oferty przez SAFER nie wiąże się z powstaniem po stronie sprzedającego obowiązku do przeniesienia prawa na rzecz spółki. Właściciel może wycofać nieruchomość z obrotu, w wyniku czego zaplanowana transakcja z pierwotnym nabywcą zostanie trwale zablokowana.

<sup>28</sup> F. Labelle-Pichevin, *Status rolnika francuskiego w odniesieniu do nieruchomości rolnych*, [w:] P. Książek, J. Mikołajczyk, (red.), *Nieruchomości rolne w praktyce notarialnej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 32.

Przysługuje mu również uprawnienie do poddania zaproponowanej ceny kontroli w postępowaniu sądowym, zaś rozstrzygnięcie sądu w przedmiocie ceny jest dla obu stron wiążące<sup>29</sup>.

Oceniając mechanizmy regulacyjne w zakresie wartości dokonywanych czynności prawnych w przedstawionym modelu francuskim, należy stwierdzić, że ingerencja aparatu państwowego ma co do zasady charakter pośredni. Ogranicza się ona głównie do zawężenia kręgu nabywców, co może nastąpić w przypadku odmowy wydania zezwolenia na zbycie, gdy taka autoryzacja administracyjna w ogóle okaże się niezbędna. Jako istotny instrument regulacji cen może być postrzegane również prawo pierwokupu spółek SAFER. Brak natomiast w przepisach francuskich regulacji umożliwiających bezpośrednio ograniczanie przez aparat administracyjny cen lub wartości świadczeń wzajemnych. Wydaje się, że przyjęte mechanizmy nie są wystarczające, mając w szczególności na uwadze, iż nabycie praw do nieruchomości bez zgody prefekta nie powoduje nieważności czynności prawnej, a jedynie możliwość wymierzenia grzywny administracyjnej<sup>30</sup>, natomiast prawo pierwokupu SAFER ograniczone jest wyłącznie do umów sprzedaży. Poza kontrolą pozostają zatem liczne inne rodzaje umów zawieranych *inter vivos*, co umożliwia łatwe obejście przepisów o pierwokupie.

## 2.5. Regulacje w Anglii i Walii

Ostatni z trzech wymienionych modeli, jaki warto w tym miejscu przywołać, to model angielski. Charakteryzuje się on co do zasady pełną otwartością rynku, która przejawia się zarówno na płaszczyźnie przedmiotowej jak i podmiotowej. W systemie prawa angielskiego, ale również walijskiego, brak bowiem jakichkolwiek ograniczeń w obrocie prawami do nieruchomości. Mogą być one nabywane przez wszelkiego rodzaju podmioty prawa bez względu na formę prawną, a także kraj pochodzenia nabywcy, co oznacza, że wskazany rynek nieruchomości pozostaje w pełni otwarty również dla obcokrajowców. Ponadto brak w angielskim systemie prawnym ograniczeń o charakterze przedmiotowym, czego efektem jest to, że interwencja administracyjna w przypadku rozporządzeń prawami do nieruchomości rolnych zostaje w tym samym stopniu wyłączona, jak ma to miejsce w odniesieniu do nieruchomości

<sup>29</sup> M. Sanglier, T. Martin, V. Rioufol, *The SAFER, French Land Agencies. Policies and Instruments of Land Market Regulations* [SAFER, francuskie spółki urządzeniowe. Polityki i instrumenty prawne w obrocie nieruchomościami], [https://www.accesstoland.eu/IMG/pdf/policy\\_instruments\\_safer\\_a2l\\_final\\_en.pdf](https://www.accesstoland.eu/IMG/pdf/policy_instruments_safer_a2l_final_en.pdf) [dostęp: 7.11.2021], s. 6.

<sup>30</sup> Zob. piąty akapit przepisu L 331-7 C.R.



o innym przeznaczeniu<sup>31</sup>. Jako konsekwencje takiego stanu prawnego wskazuje się niezwykle silny stopień koncentracji praw do nieruchomości na terenie Anglii, niespotykany w innych krajach europejskich, jak również aktualny poziom cen gruntów rolnych należący do jednych z najwyższych w Europie. Okoliczności te słusznie wywołują kontrowersje i stają się w ostatnich latach przedmiotem publicznej debaty.

### 3. Regulacja cen nieruchomości rolnych w polskim porządku prawnym

Zagadnienie kontroli administracyjnej cen nieruchomości rolnych w polskim systemie prawnym należy rozpatrywać przez pryzmat naczelnej zasady ograniczającej obrót, wprowadzonej nowelizacją ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w 2016 roku. Zgodnie z przyjętą regułą wyrażoną w art. 2 a ust. 1 u.k.u.r., nabywcą nieruchomości rolnej, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w tej ustawie, może być wyłącznie rolnik indywidualny. Natomiast w myśl art. 6 ust. 1 u.k.u.r. może nim być tylko osoba fizyczna, będąca właścicielem, użytkownikiem wieczystym, posiadaczem samoistnym lub dzierżawcą gruntów rolnych o powierzchni nieprzekraczającej 300 ha użytków rolnych, posiadająca wymagane zawodowe kwalifikacje rolnicze, prowadząca gospodarstwo rolne od przynajmniej pięciu lat i w takim samym minimalnym okresie zamieszkała na terenie gminy położenia jednej z nieruchomości wchodzącej w skład gospodarstwa rolnego. Definicja legalna zamieszczona w przywołanym przepisie wymienia zatem elementy konstrukcyjne rolnika, których posiadanie umożliwia uzyskanie uprzywilejowanego statusu nabywcy nieruchomości rolnych<sup>32</sup>. Z uzyskaniem tego statusu związane jest natomiast niezwykle istotne uprawnienie sprowadzające się między innymi do tego, że na osobę spełniającą kryteria ustawowe polski system prawny nie nakłada obowiązku uzyskania decyzji administracyjnej wyrażającej zgodę organu Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (KOWR) na nabycie nieruchomości rolnej.

<sup>31</sup> Ch.H. Kälin, *International Real Estate Handbook. Acquisition, Ownership and Sale of Real Estate Residence, Tax and Inheritance Law* [Międzynarodowy podręcznik prawa nieruchomości. Nabywanie, wykonywanie prawa własności oraz sprzedaż nieruchomości. Rezydencja, prawo podatkowe i spadkowe], John Wiley & Sons, West Sussex–Hoboken 2005, s. 631.

<sup>32</sup> Na temat elementów konstrukcyjnych definicji rolnika indywidualnego, zob. P.A. Blajer, [w:] *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 369–394.

Warto również wspomnieć, że podobna zasada znajduje zastosowanie do szeregu innych podmiotów uprzywilejowanych, kazuistycznie wymienionych w art. 2a ust. 3 u.k.u.r., spośród których można wskazać na osoby bliskie zbywcy, jednostki samorządu terytorialnego, Skarb Państwa, osoby prawne kościołów i związków wyznaniowych, parki narodowe, określone spółki i inne. Ponadto celem złagodzenia obecnie obowiązującego rygoryzmu, ustawodawca przewidział szereg wyłączeń o charakterze przedmiotowym lub uzależnionych od sposobu nabycia, w przypadku których nabywcami nieruchomości rolnych mogą być również osoby nieposiadające statusu rolnika indywidualnego. Wskazać tu można przykładowo na możliwość nabycia przez każdy podmiot prawa nieruchomości rolnych w postępowaniu upadłościowym lub egzekucyjnym, w toku postępowania restrukturyzacyjnego w ramach postępowania sanacyjnego, w wyniku zniesienia współwłasności, działu spadku lub podziału majątku wspólnego po ustaniu małżeństwa, a nadto w ramach procesu łączenia, podziału i przekształcenia się spółek. Mniejsze znaczenie praktyczne ma możliwość nabycia w trybie art. 17 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>33</sup>, w przypadku przeniesienia własności lub prawa użytkowania wieczystego nieruchomości rolnej w wyniku realizacji roszczenia wynikającego z ograniczenia możliwości korzystania z nieruchomości rolnej niezbędnej do poszukiwania, rozpoznawania lub wydobywania kopalin czy nabycie własności wkładu gruntowego przez spółdzielnię w wykonaniu przysługującego jej prawa pierwokupu<sup>34</sup>.

Niezmiernie istotne jest natomiast wyłącznie z obowiązującej zasady nabycia nieruchomości rolnych przez rolników indywidualnych gruntów rolnych o powierzchni poniżej 1 ha. Nabiera ono tym bardziej znaczenia, że wskazane zwolnienie nie ma charakteru jednorazowego, zaś dowolny podmiot prawa nieposiadający uprzywilejowanego statusu rolnika indywidualnego jest uprawniony do wielokrotnego nabycia tego typu nieruchomości rolnych na podstawie różnych czynności prawnych. W efekcie może stać się on sumarycznie właścicielem lub użytkownikiem wieczystym wielu hektarów gruntów rolnych. Należy jednak zauważyć, że w odniesieniu do tej kategorii nieruchomości, ustawodawca nie pozbawił KOWR prawa pierwokupu ani prawa nabycia, zachowując w ten sposób skuteczne narzędzie do przeciwdziałania nadużywaniu przyznanych

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw t.j. Dz.U. 2020, poz. 471.

<sup>34</sup> Zob. szczegółowe omówienie wszystkich wyłączeń przewidzianych w art. 2a u.k.u.r., [w:] D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 87–111.

uprawnień<sup>35</sup>. Co do zasady z powyższych uprawnień KOWR może skorzystać również w przypadku licznych innych wyłączeń przewidzianych w art. 2a u.k.u.r. W myśl obowiązujących przepisów u.k.u.r., w przypadku nabycia prawa własności, współwłasności, użytkowania wieczystego lub współużytkowania wieczystego nieruchomości rolnych, obowiązuje generalna zasada, że zgoda KOWR w formie decyzji administracyjnej na przeniesienie prawa nie jest wymagana, zaś obrót wskazanymi prawami rzeczowymi może następować swobodnie na zasadzie konsensusu stron, o ile nabywcami są podmioty uprzywilejowane w myśl ustawy. Wobec powyższego można przyjąć założenie, że obrót z udziałem po stronie nabywcy zwłaszcza rolników indywidualnych jest w pewnym sensie poddany zwykłym zasadom rynkowym, w szczególności swobodzie kontraktowania, znajdującej swój wyraz również na płaszczyźnie ceny. W tych warunkach nieruchomości będzie warta dla nabywcy tyle, ile będzie on skłonny za nią zapłacić, zaś władcza interwencja administracyjna poprzez bezpośrednią modyfikację uzgodnionej ceny lub wartości świadczenia wzajemnego zostanie wyłączona. Nie oznacza to jednak, że przyjęta i uzgodniona przez strony transakcji cena będzie w pełni odpowiadać wartości rynkowej. Pogląd ten wydaje się być uzasadniony przede wszystkim z tego powodu, że w obecnym kształcie rynek obrotu nieruchomościami rolnymi został celowo ukształtowany przez ustawodawcę jako rynek kupującego, którym co do zasady powinien być rolnik indywidualny. Rynek ten nie jest bowiem dostępny na równych zasadach dla wszelkich podmiotów prawa, gdyż od strony nabywcy został skutecznie zawężony do ściśle określonych, ustawowo zdefiniowanych podmiotów uprzywilejowanych. Skutkiem przyjętych w 2016 roku regulacji nastąpiło wyeliminowanie z udziału w obrocie jako kupujących znacznej ilości podmiotów, w szczególności osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym ustawy przyznają zdolność prawną<sup>36</sup>. Opisane działania legislacyjne były oczywiście zamierzone i miały służyć m.in. realizacji konstytucyjnej zasady, że podstawą ustroju rolnego państwa są gospodarstwa rodzinne. W efekcie przyjętej nowelizacji nastąpiło ograniczenie strony popytowej i – co się z tym wiąże – stłumienie presji cenowej na rynku.

Niewątpliwie zawężenie wolnego obrotu do uprzywilejowanych nabywców, okazało się dla nich korzystne, gdyż grunt rolny został w swoisty sposób zarezerwowany właśnie dla tych podmiotów, w szczególności dla rolników indywidualnych, prowadzących aktywną produkcję rolną. Wniosek taki moż-

<sup>35</sup> D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa o kształtowaniu...*, s. 99–100.

<sup>36</sup> J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, C.H. Beck., Warszawa 2019, s. 95.

na wysnuć na podstawie analizy danych statystycznych publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny (dalej powoływany również jako GUS), z której wynika, że w wyniku wprowadzenia do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego głębokich zmian legislacyjnych ilość zawieranych transakcji mających za przedmiot niezabudowane nieruchomości rolne spadła w latach 2016–2017 o blisko połowę w stosunku do 2015 roku. Dane udostępnione przez GUS wskazują bowiem, że liczba sprzedanych działek użytków rolnych w roku poprzedzającym wspomnianą nowelizację wyniosła blisko dwieście tysięcy, podczas gdy za cały rok 2017 liczba ta nieznacznie przekroczyła sto tysięcy. Mając na uwadze wyżej wspomnianą zasadę ustawową, że w obecnym stanie prawnym nabywcą nieruchomości rolnych może zostać co do zasady wyłącznie rolnik indywidualny, można uznać za uzasadniony pogląd, iż do 2016 roku wśród kupujących było niemal 50% innych nabywców aniżeli zawodowych rolników rozumianych jako osoby fizyczne<sup>37</sup>. W chwili obecnej rynek obrotu nieruchomościami został zatem zdominowany przez podmioty uprzywilejowane ustawowo w sposób szczególny, przede wszystkim jednak przez rolników indywidualnych.

Wskazani rolnicy zapłacą natomiast za nieruchomości rolne tylko taką cenę, która będzie uzasadniona racjonalnymi względami ekonomicznymi. Wydaje się bowiem, że górna wartość, za jaką rolnicy indywidualni będą gotowi nabywać ziemię rolną, zostanie ograniczona jej potencjałem produkcyjnym. Wartość ta będzie ponadto uzależniona od możliwości finansowych gospodarstwa rolnego, które zgodnie z uwagami poczynionymi powyżej z zasady nie będzie przekraczać 300 hektarów użytków rolnych. Jeśli bowiem dojdzie do przekroczenia tej powierzchni, rolnik indywidualny utraci swój uprzywilejowany status, a poprzez to będzie zobowiązany do uzyskania zgody na nabycie nieruchomości wydanej w formie decyzji administracyjnej przez Dyrektora Generalnego KOWR po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego i przy spełnieniu szeregu innych ustawowych przesłanek.

W tym miejscu należy zauważyć, że ukształtowany obecnie w Polsce system obrotu nieruchomościami rolnymi ma charakter mieszany, albowiem w przypadkach, gdy po stronie nabywcy nie występują podmioty uprzywilejowane, każde zbycie prawa do nieruchomości rolnych poddane jest kontroli administracyjnej polegającej bądź to na obowiązku uzyskania wspomnianej decyzji administracyjnej, bądź to aktualizacji po stronie KOWR prawa pierwokupu albo prawa nabycia. W obu wskazanych przypadkach, tj. w przypadkach wykonania

<sup>37</sup> Zob. GUS – „Obrót nieruchomościami w 2020 roku” oraz dane archiwalne, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/infrastruktura-komunalna-nieruchomosci/nieruchomosci-budynki-infrastruktura-komunalna/obrot-nieruchomosciami-w-2020-roku,4,18.html> [dostęp: 13.04.2022].

prawa pierwokupu albo prawa nabycia, przewidziany został mechanizm kontroli cen, sprowadzający się do możliwości ich wiążącego ustalenia w drodze postępowania sądowo-administracyjnego.

W pierwszej kolejności warto przyjrzeć się mechanizmom regulującym sytuację, gdy w celu nabycia nieruchomości rolnej konieczne jest uzyskanie uprzedniej zgody Dyrektora Generalnego KOWR. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego przewiduje w art. 2a ust. 4 pięć sytuacji prawnych, gdy możliwym pozostaje nabycie nieruchomości rolnych przez inne podmioty aniżeli rolnik indywidualny, w drodze uzyskania decyzji administracyjnej, różnicując je w zależności od tego, czy przedmiotowa zgoda wydawana jest na wniosek zbywcy czy też nabywcy. Z praktycznego punktu widzenia wydaje się, że o wiele bardziej istotny dla obrotu jest przypadek, gdy zgoda może zostać wydana na wniosek zbywcy, gdyż adresatem właściwej regulacji nie jest konkretny krąg nabywców wyodrębnionych pod względem cech podmiotowych, lecz ma charakter generalny, a zatem w tym trybie nabywcą może stać się każdy podmiot prawa. Omawiany przepis zawarty jest w art. 2a ust. 4 pkt. 1 u.k.u.r., który stanowi, że nabywcą nieruchomości rolnej może być również podmiot inny niż rolnik indywidualny, o ile zbywca wykaże w postępowaniu administracyjnym prowadzonym przed Dyrektorem Generalnym KOWR, że nie miał możliwości sprzedaży nieruchomości rolnej na rzecz takiego rolnika, nabywca zobowiąże się do prowadzenia na nabytych nieruchomościach produkcji rolnej, a nadto w wyniku rozporządzenia nie dojdzie do nadmiernej koncentracji gruntów rolnych.

Z punktu widzenia omawianej tu problematyki kontroli cen kluczowe znaczenie ma wykazanie przez zbywcę braku możliwości sprzedaży należących do niego gruntów rolnych na rzecz rolnika indywidualnego. Powyżej wspomniano, że w myśl obecnie obowiązujących przepisów rynek nieruchomości oparty jest na zasadzie swobody kontraktowania, o ile nabywcą jest właśnie rolnik indywidualny lub któryś z pozostałych podmiotów uprzywilejowanych. W tej sytuacji kontrola administracyjna KOWR jest wyłączona, natomiast treść stosunku prawnego między zbywcą i nabywcą może być kształtowana co do zasady w sposób swobodny. Wspomniano jednak również, że rolnik indywidualny, decydując się na nabycie nieruchomości rolnych, będzie kierował się przede wszystkim przydatnością gruntów do prowadzonej produkcji rolnej. Okoliczność ta, połączona z silnym ograniczeniem podmiotów kupujących, spowoduje, że częste staną się przypadki, gdy sprzedający nie będzie mógł znaleźć chętnego nabywcy wśród rolników indywidualnych, zwłaszcza takich, którzy byliby skłonni zaoferować oczekiwaną przez zbywcę cenę. W tej sytuacji, jeśli nie byłoby możliwości rozporządzenia gruntem rolnym na rzecz innych

nabywców, właściciel zostałby pozbawiony jednego z podstawowych uprawnień, jakim jest prawo do rozporządzenia rzeczą. Omawiana tu regulacja niejako wychodzi naprzeciw prawom właściciela, otwierając drogę do zbycia nieruchomości na rzecz innych nabywców aniżeli rolnicy indywidualni, przy czym może to nastąpić przy zachowaniu odpowiedniej procedury, z przyznaniem rolnikom indywidualnym zasady pierwszeństwa zakupu nieruchomości za określoną, maksymalną kwotę oraz pod ścisłą kontrolą administracyjną.

Zgodnie z przyjętym ustawowym rozwiązaniem, omawiana tu przesłanka wykazania braku możliwości zbycia nieruchomości zostanie spełniona, o ile żaden rolnik indywidualny nie złoży oferty nabycia tej nieruchomości w odpowiedzi na obligatoryjne ogłoszenie zbywcy zamieszczone w systemie teleinformatycznym prowadzonym przez KOWR. Ogłoszenie to musi jednak odpowiadać określonym kryteriom, w tym również w zakresie żądanej ceny. Co do zasady nie może być ona bowiem wyższa o więcej, aniżeli 50% średnich cen gruntów o określonej klasie bonitacyjnej ustalonej dla danego województwa za ostatni kwartał poprzedzający dzień podania przez Główny Urząd Statystyczny średniej ceny gruntów rolnych. Zwiększenie ceny powyżej wskazany próg jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy zbywca będzie mógł uzasadnić swoje wyższe oczekiwania cenowe za pomocą operatu szacunkowego sporządzonego przez biegłego rzeczoznawcę.

Ewentualnie udzielone odpowiedzi rolników indywidualnych na ogłoszenie należy traktować jako oferty zawarcia umowy wiążące do czasu wyboru jednego z oferentów. Warto zastanowić się w tym kontekście, jakie kryteria będą decydować o wyborze nabywcy przez zbywcę, a także czy kryterium tym powinna być najwyższa cena. Wydaje się, że kwestia ta pozostaje do dyskrecjonalnej decyzji właściciela. Należy bowiem zgodzić się z poglądem P. Wojciechowskiego, że w przypadku rozporządzenia rzeczą wybór kontrahenta jest jednym z elementów kształtujących treść prawa własności<sup>38</sup>. Z pewnością na decyzję racjonalnie działającego właściciela najwyższa zaoferowana cena nie pozostanie bez znaczenia, jednakże nie jest to wymóg ustawowy wynikający z treści regulacji u.k.u.r. Co więcej, wobec brzmienia art. 2a ust. 4f i 4g zarówno zbywcy, jak i wyłoniionemu w wyniku zamieszczonego ogłoszenia nabywcy, nie będzie przysługiwać roszczenie o zawarcie umowy sprzedaży, o którym mowa w art. 72<sup>2</sup> § 3 Kodeksu cywilnego, gdyż wymienione przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego należy rozumieć jako *lex specialis* w stosunku do regulacji kodeksowych<sup>39</sup>. Natomiast

<sup>38</sup> P. Wojciechowski, [w:] P. Popardowski (red.), *Prawo rolne. Obrót nieruchomościami rolnymi. Komentarz*, t. 9, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 319.

<sup>39</sup> P. Wojciechowski, [w:] P. Popardowski (red.), *Prawo rolne...*, s. 319–320.



podmiotowi, który liczył na zawarcie umowy, będzie przysługiwać jedynie roszczenie odszkodowawcze w wysokości szkody rzeczywistej (*damnum emergens*).

Tylko w przypadku, gdy zamieszczone ogłoszenie spełnia opisane wyżej wymagania, a nadto żaden z rolników indywidualnych nie udzielił na nie odpowiedzi w terminie w nim wskazanym, nie krótszym niż 30 dni, będzie możliwe uzyskanie zgody Dyrektora Generalnego KOWR na zbycie nieruchomości na rzecz innych podmiotów.

Należy zastanowić się, czy również w tym przypadku, gdy nieruchomość nie zostanie sprzedana rolnikowi indywidualnemu w wyniku obowiązkowej publikacji ogłoszenia, możliwe jest uzyskanie zgody Dyrektora Generalnego KOWR na nabycie nieruchomości rolnej za cenę wyższą niż wskazany próg cenowy, przyjęty dla obligatoryjnego ogłoszenia, to jest przekraczającą 50% średnich cen gruntów rolnych publikowanych przez GUS. Sytuacja ta wcale nie wydaje się wyłącznie zagadnieniem teoretycznym. Brak odpowiedzi na ogłoszenie przez rolników indywidualnych otwiera bowiem drogę do zbycia nieruchomości rolnych na rzecz wszelkich innych zainteresowanych podmiotów prawa, deklarujących gotowość prowadzenia działalności rolniczej na nabytym gruncie, których może być wiele. W tej sytuacji realne staje się podnoszenie ceny powyżej oferty złożonej przez konkurenta, co może przybierać formę swobodnego konkursu ofert. Ustawa wprost nie wyłącza takiej możliwości również w stosunku do podmiotów o nieuprzywilejowanym statusie. Ponieważ tego typu ograniczenia cenowe nie obowiązują w przypadku zbywania nieruchomości na rzecz rolnika indywidualnego, ta sama swoboda kontraktowania powinna być stosowana w stosunku do innych nabywców wybranych przez zbywcę po bezskutecznym upływie terminu wyznaczonego na odpowiedź na zamieszczone ogłoszenie. W ten sposób ustalona cena wyższa aniżeli maksymalny próg określony w ogłoszeniu nie powinna stać na przeszkodzie wydaniu zgody przez KOWR na nabycie nieruchomości.

Na marginesie powyższych wywodów, w celu zachowania jednak kompletności wyводу, warto wymienić pozostałe cztery przypadki zdefiniowane ustawowo, gdy staje się możliwe nabycie nieruchomości rolnych na podstawie decyzji administracyjnej przez podmioty inne aniżeli uprzywilejowane. Mają one jednak znacznie mniejsze znaczenie praktyczne, albowiem adresatami regulacji są konkretne podmioty prawa. Takimi nabywcami mogą zostać osoby fizyczne zamierzające utworzyć gospodarstwo rolne, osoby fizyczne planujące powiększenie takiego gospodarstwa, uczelnie wyższe nabywające nieruchomości rolne w związku z prowadzoną działalnością dydaktyczną, a także nabywcy takich nieruchomości położonych w strefach rozmieszczenia

inwestycji celu publicznego<sup>40</sup>. Co ciekawe, we wszystkich czterech przypadkach nie jest stosowany opisany wyżej system ogłoszeniowy wraz ze wskazaniem ceny maksymalnej, natomiast zgoda może zostać wydana wyłącznie na wniosek złożony przez nabywcę.

We wszystkich omówionych pięciu przypadkach Dyrektorowi Generalnemu KOWR przysługuje uprawnienie do odmowy wydania decyzji zezwalającej na nabycie nieruchomości rolnej, co uniemożliwi właścicielowi wykonanie jednego z najistotniejszych jego uprawnień, jakim jest możliwość sprzedaży rzeczy. Z tego też powodu ustawodawca przewidział dla zbywcy roszczenie do KOWR o zawarcie umowy sprzedaży. Należy jednak zauważyć, że po ostatniej nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z 2019 roku roszczenie to aktualizuje się wyłącznie w przypadku, gdy o zgodę ubiegał się zbywca i nie udzielono jej ze względu na niespełnienie przesłanki z art. 2a ust. ust. 4 pkt 1 lit. b u.k.u.r., tj. nabywca nie zobowiązał się do prowadzenia działalności rolniczej na nabywanej nieruchomości rolnej<sup>41</sup>, co może wywołać skutki prawne w postaci obowiązku nabycia nieruchomości rolnej przez agencję w przypadku zgłoszenia takiego żądania przez właściciela. Jednakże należy mieć na uwadze, że w przypadku zgłoszenia powyższego roszczenia ceną wiążącą KOWR będzie wartość rynkowa nieruchomości, oszacowana na podstawie właściwych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami (dalej powoływanej również jako u.g.n.)<sup>42</sup>. Jeśli z tak ustaloną i zaoferowaną ceną nie zgadza się właściciel, przysługują mu zasadniczo dwa uprawnienia. O ile będzie dalej podtrzymywał żądanie przeniesienia nieruchomości na rzecz KOWR, jednak za cenę wyższą niż zaoferowana, może wystąpić do sądu z wnioskiem o ustalenie ceny właściwej, przy czym należy pamiętać, że sąd również określi ją przy wykorzystaniu odpowiednich regulacji u.g.n. Zbywca może także cofnąć żądania nabycia nieruchomości, czego efektem będzie zablokowanie pierwotnie zaplanowanej czynności rozporządzającej z podmiotem niebędącym rolnikiem indywidualnym. Należy także dodać, że

<sup>40</sup> Zob. art. 2a ust. 4 pkt. 2–5 u.k.u.r.

<sup>41</sup> W doktrynie zwraca się uwagę, że tak sformułowany przepis może być łatwo wykorzystywany przez zbywcę działającego w porozumieniu z nabywcą do zmuszenia KOWR do nabycia szczególnie mało wartościowych nieruchomości rolnych, skoro spełnienie wskazanej przesłanki zależne jest wyłącznie od złożenia oświadczenia przez nabywcę, zob. J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego...*, C.H. Beck, Warszawa 2019, s. 172. Ponadto wskazuje się, że regulacja ta stała się całkowicie iluzoryczna i powinna zostać uchylona jako martwa litera prawa, zob. P.A. Blajer, *Umowa sprzedaży nieruchomości rolnej po wejściu w życie ustawy z dnia 26.04.2019 roku o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw*, „Rejent” 2019, nr 12, s. 110–111, <https://doi.org/10.14746/ppr.2021.28.1.2>.

<sup>42</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t.j. Dz.U. 2021, poz. 11, 234, 815.

wskutek ostatniej nowelizacji ustawy praktyczne sytuacje, gdy KOWR może zostać zmuszony do nabycia nieruchomości rolnej, zostały znacząco ograniczone i obecnie możliwość taka ma raczej wymiar iluzoryczny<sup>43</sup>.

Odrębnymi mechanizmami kształtującymi system kontroli cen są: ustawowe prawo pierwokupu nieruchomości rolnych przysługujące w pierwszej kolejności dzierżawcy, a następnie Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa KOWR, aktualizujące się w przypadkach określonych w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego przy zawarciu umów sprzedaży, jak również prawo nabycia przy innych formach przeniesienia prawa, przy czym skorzystać z drugiego z wymienionych uprawnień może wyłącznie KOWR agencja.

W kontekście omawianej tu tematyki istotne znaczenie ma art. 3a ust. 8 u.k.u.r., w myśl którego określenie w umowie ceny sprzedaży w sposób rażąco odbiegający od ceny rynkowej, wskazanym wyżej uprawnionym, o ile złożyli oświadczenie o wykonaniu pierwokupu, przysługuje prawo do wystąpienia do sądu z wnioskiem o ustalenie ceny właściwej. W doktrynie prawa cywilnego niejednoznacznie postrzegane pozostaje zagadnienie, czy zawyżona cena objęta jest dyspozycją przepisu art. 600 § 1 zd. 2 Kodeksu cywilnego. Przepis ten stanowi, że postanowienia umowy mające na celu udaremnienie prawa pierwokupu, są względem uprawnionego bezskuteczne, przy czym ciężar dowodu obciąża uprawnionego. Za słuszny należy uznać pogląd, że przyjęcie przez strony umowy sprzedaży ceny w sposób istotny przewyższającej ceny rynkowe nie jest postanowieniem umownym, które można by uznać za bezskuteczne dla uprawnionego, chyba że uprawniony będzie mógł udowodnić pozorność takiego postanowienia<sup>44</sup>. Na gruncie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego przeprowadzenie przez uprawnionego powyższego dowodu nie będzie jednak wymagane. Na podstawie art. 3 ust. 8 u.k.u.r. uprawniony, tj. dzierżawca lub Dyrektor Generalny KOWR, składając oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu, może w terminie 14 dni od złożenia tego oświadczenia wystąpić do sądu z wnioskiem o ustalenie ceny wiążącej zbywcę. W tym wypadku to na sądzie spocznie obowiązek oszacowania wartości rynkowej nieruchomości, co nastąpi z wykorzystaniem właściwych przepisów dotyczących sposobów określania wartości nieruchomości szacowania wartości rynkowych nieruchomości, zawartych w ustawie o gospodarce nieruchomościami, a zatem na podstawie dowodu z opinii biegłego rzeczoznawcy<sup>45</sup>. Dzięki tak ukształtowa-

<sup>43</sup> Na temat przypadków aktualizacji obowiązku nabycia nieruchomości przez KOWR zob. J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego...*, s. 171–172.

<sup>44</sup> K. Haładyj, [w:] K. Osajda (red.) *Kodeks cywilny. Komentarz. T. 2. Zobowiązania*, C.H. Beck, Warszawa 2017, s. 1145.

<sup>45</sup> T. Czech, *Kształtowanie ustroju rolnego. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 237–238.

nym regulacjom uniemożliwiono potencjalne obchodzenie przepisów o prawie pierwokupu i zawieranie umów pozornych, ale co ważniejsze uproszczono mechanizm weryfikacji ceny zawartej w warunkowej umowie sprzedaży, a nadto zablokowano transakcje o czysto spekulacyjnym charakterze, czemu służą z resztą również inne, liczne instrumenty prawne przewidziane w u.k.u.r.

W praktyce codziennego obrotu zastosowanie przywołanego przepisu art. 3 ust. 8 u.k.u.r. okazało się o tyle problematyczne, że ustawodawca nie sprecyzował bliżej, kiedy można mówić o cenie rażąco wygórowanej. W związku z zaistniałym problemem interpretacyjnym prezes Agencji Nieruchomości Rolnych (ANR), będącej poprzednikiem prawnym KOWR, wydał w dniu 13 maja 2016 roku zarządzenie nr 20/16 w sprawie realizacji przez oddziały terenowe ANR prawa pierwokupu i prawa nabycia<sup>46</sup>. W przywołanym dokumencie wewnętrznym ustalono, że przesłankę zawyżenia ceny przez strony umowy sprzedaży w sposób rażący należy uznać za spełnioną, gdy przekracza ona o ponad 20% średnie wartości transakcji mających za przedmiot nieruchomości podobne<sup>47</sup>.

O ile uprawniony podmiot, tj. dzierżawca lub Dyrektor Generalny KOWR, skorzystają z mechanizmu ustalenia ceny rynkowej w postępowaniu sądowym, zostanie ona określona z wykorzystaniem właściwych przepisów dotyczących szacowania wartości rynkowych nieruchomości, zawartych w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Dzięki tak ukształtowanym regulacjom uniemożliwiono potencjalne obchodzenie przepisów o prawie pierwokupu, ale – co ważniejsze – zablokowano transakcje o czysto spekulacyjnym charakterze, czemu służą z resztą również inne, liczne instrumenty prawne przewidziane w u.k.u.r.

Do opisanego wyżej mechanizmu kontroli cen bardzo zbliżone jest prawo nabycia, które jak wspomniano powyżej aktualizuje się przy innych niż zawarcie umowy sprzedaży zdarzeniach prawnych, skutkujących jednak przejściem prawa do nieruchomości rolnych na podmioty niewskazane z punktu widzenia realizacji celów u.k.u.r., niewymienione w art. 4 ust. 4 tej ustawy. W grę wchodzi wówczas rozliczne czynności rozporządzające *inter vivos*, jak umowy darowizny, zamiany, działy spadku czy zwolnienia z długu, ale także orzeczenia sądowe, decyzje organów administracyjnych lub egzekucyjnych. O ile spełnione zostaną przesłanki o charakterze podmiotowym lub przedmiotowym, od któ-

<sup>46</sup> Zarządzenie nr 20/16 Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych z dnia 13 maja 2016 roku w sprawie realizacji przez oddziały terenowe ANR prawa pierwokupu i prawa nabycia określonych w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego.

<sup>47</sup> Zarządzenie nr 20/16 Prezesa ANR..., pkt IV.

rych zależy aktualizacja wskazanego uprawnienia, zaś cena nie wynika z treści czynności prawnej, orzeczenia sądu, decyzji organu administracyjnego lub innego organu państwowego, KOWR, wykonując prawo nabycia, określa cenę rynkową, stosując w tym celu właściwe przepisy u.g.n. W porównaniu do prawa pierwokupu dostrzegalna jest tu jednak pewna różnica, polegająca na tym, że to Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa agencji, wykonującemu prawo nabycia, przysługuje uprawnienie do pierwszego określenia wartości rynkowej nieruchomości rolnej. Natomiast zbywcy, kwestionującemu sporządzone przez KOWR oszacowanie, przysługuje prawo do żądania ustalenia ceny odpowiadającej wartości rynkowej w postępowaniu sądowym, przy czym wniesienie wniosku do sądu ograniczone jest terminem zawitym jednego miesiąca od dnia otrzymania oświadczenia KOWR o nabyciu nieruchomości. O ile jednak wartość nieruchomości wynika z treści czynności prawnych, a w opinii KOWR jest ona zawyżona, znajdzie zastosowanie wyłącznie mechanizm sądowego określania cen przyjęty dla wykonania prawa pierwokupu. Warto również dodać, że przedstawiony system kontroli cen rynkowych w zakresie prawa nabycia znajduje zastosowania również w przypadku zmiany wspólnika w spółce osobowej lub przystąpienia do niej nowego wspólnika.

#### **4. Podsumowanie i wnioski**

Z przedstawionej analizy wynika jednoznacznie, że problematyka kontroli cen nieruchomości rolnych pozostaje istotnym zagadnieniem w polityce kształtowania struktur rolnych niemal we wszystkich wymienionych krajach zachodnioeuropejskich. Przyjmowane regulacje mają służyć takiemu kształtowaniu cen nieruchomości rolnych, aby nie były one oderwane od realiów rynkowych i odzwierciedlały ich wartość dochodową w rolnictwie. Ma to skutkować zwiększeniem dostępności takich gruntów dla rolników, utrzymujących siebie i swoje rodziny, z prowadzonej przez nich działalności produkcyjnej w rolnictwie, co z kolei umożliwia zakładanie i rozwój gospodarstw rolnych. Dostrzegalna jest świadomość ustawodawców, że pominięcie przepisów regulujących stwarza ryzyko poddania obrotu nieruchomościami rolnymi zwykłym mechanizmom popytu i podaży, co powoduje wzrost ich cen powyżej możliwości finansowych rolników, przechodzenie gruntów rolnych na własność podmiotów nieprowadzących produkcji rolnej i w dłuższej perspektywie może stwarzać zagrożenie bezpieczeństwa żywnościowego krajów.

Analizując bliżej rozwiązania przyjęte na gruncie prawa zachodnioeuropejskiego z punktu widzenia systemu kontroli cen, można wyróżnić trzy podstawowe modele obrotu, a mianowicie system kontroli bezpośredniej i pośredniej, system kontroli pośredniej oraz model wolnego obrotu.

Pośrednia kontrola cen polega na tym, że do rynku nieruchomości rolnych dopuszczone zostają wyłącznie określone podmioty gwarantujące zachowanie rolniczego przeznaczenia gruntów i prowadzenia na nich efektywnej produkcji żywności, przy czym kryteria wyodrębnienia takich podmiotów są różne, niemniej zawsze przy definiowaniu właściwych przesłanek podmiotowych nacisk kładzie się na zawodowe wykonywanie działalności rolniczej. Pozostałym zainteresowanym dostęp do nieruchomości rolnych ogranicza się za pomocą instrumentów prawno-administracyjnych. W wyniku tej kontroli pośredniej ustawodawcy ograniczają stronę popytową, czego efektem jest ukształtowanie rynku nieruchomości rolnych jako rynku nabywcy.

Kontrola cen o charakterze bezpośrednim polega natomiast na ingerencji odpowiednich organów państwowych w wartości dokonywanych rozporządzeń, przyjmującej zazwyczaj formę decyzji administracyjnych. Dostrzegalne jest, że niektórzy ustawodawcy nie stosują przy tym rozbudowanych regulacji prawnych, ograniczając się do jednego przepisu kształtującego w sposób generalny uprawnienie właściwych organów do interwencji mającej na celu uniemożliwienie zawyżania cen gruntów rolnych. Przykładem mogą być tu Niemcy, jak również większość austriackich krajów związkowych. Niekiedy jednak stosowane rozwiązania są znacznie bardziej rozbudowane, czego dowodem mogą być właściwe przepisy szwajcarskiego rolniczego prawa gruntowego BGGB, gdzie obok regulacji ograniczających w sposób bezpośredni wartości rozporządzeń, stworzone zostały m.in. ustawowe zasady wewnątrzrodzinnych rozliczeń finansowych w przypadku obrotu tzw. rodzinnego lub spadkobrania, które oparto o skapitalizowaną wartość czystego dochodu *Ertragswert*.

Wydaje się, że w zaprezentowanych systemach prawnych krajów zachodnioeuropejskich dominuje model pośredniej i bezpośredniej kontroli cen. Z zasady bowiem do obrotu nieruchomościami rolnymi dopuszczone zostają tylko określone podmioty prawa, a nadto każde rozporządzenie poddawane jest autoryzacji administracyjnej, wyrażającej się koniecznością uzyskania zezwolenia właściwego organu w formie decyzji niezbędnej do dokonania konstytutywnego wpisu w księdze wieczystej. Ta zaś może zostać wydana przy zaistnieniu określonych przesłanek o charakterze negatywnym lub pozytywnym, wśród których zazwyczaj uwzględniany zostaje zakaz stosowania zawyżonych cen. Przesłanka ta ma z reguły charakter bezwzględny, a zatem właściwy organ jest nie tyle uprawniony, co zobowiązany do odmowy autoryzacji rozporządze-



nia w przypadku jej niespełnienia. Dodać należy również, że często pojęcie zawyżenia ceny jest określone w sposób nieostry, co kształtuje dużą swobodę uznania organów administracyjnych, a zarazem ryzyko arbitralności orzeczeń. Z tego też względu zadanie dookreślenia maksymalnych wartości rozporządzeń spoczywa na orzecznictwie sądowym. Rzadkością jest sztywne określenie cen maksymalnych z określeniem pewnych granic tolerancji. Przedstawiony model, zakładający zarówno pośredni, jak i ścisły, i skoncentrowany państwowy nadzór w obszarze cen gruntów rolnych, jest charakterystyczny dla Szwajcarii, Niemiec i austriackich krajów związkowych.

Od powyższych rozwiązań różni się model kontroli pośredniej zakładający, że rozporządzanie prawami do nieruchomości rolnych jest dla podmiotów trudniących się zawodowo rolnictwem w pewnych granicach zwolnione z autoryzacji administracyjnej, a zatem treść stosunku prawnego, w tym również cena, są kształtowane z zachowaniem zasady swobody kontraktowania. Ingerencja państwowa objawia się natomiast w przypadku rozporządzeń niekorzystnych z punktu widzenia celów przyjętej polityki rolnej, gdy obok konieczności uzyskania autoryzacji administracyjnej uruchamiane pozostają inne instrumenty prawne zawierające elementy kontroli cen, jak na przykład prawo pierwokupu lub prawo nabycia. Opisany model stosowany jest we Francji i Polsce. Model wolnego obrotu, zakładający samoregulację rynku na podstawie wzajemnego oddziaływania popytu i podaży, przyjęty jest natomiast w Anglii.

Oceniając polskie przepisy na tle zachodnioeuropejskich, należy zauważyć, że regulacje w obszarze kontroli cen sprowadzają się przede wszystkim do bardzo istotnego ograniczenia strony popytowej i ukształtowania rynku nabywcy, którym co do zasady może być wyłącznie rolnik indywidualny spełniający niezbędne przesłanki podmiotowo-przedmiotowe, w tym przesłankę kwalifikacji rolniczych czy zamieszkania w okolicy miejsca położenia zbywanej nieruchomości. Zasadą polskiego modelu jest wolny obrót prawami do nieruchomości rolnych, o ile rolnik indywidualny staje się ich nabywcą. W tych warunkach rozporządzenia są z zasady wyłączone spod kontroli administracyjnej, która nie wkracza również w obszar ceny. Rolnicy ci są bowiem zwolnieni z obowiązku uzyskania zezwolenia administracyjnego, zaś treść stosunku prawnego jest kształtowana w sposób swobodny. Ma to zarówno dobre, jak i złe strony.

Bez wątpienia należy aprobować stworzenie, nawet dla ograniczonej grupy podmiotów, możliwości konsensualnego kształtowania treści umowy, czego wyrazem jest również swobodne określenie ceny należącej do *essentialia negotii* umowy sprzedaży. Niemniej przyjęte rozwiązanie tylko w pewnym sensie zachowuje zasadę swobodnego kształtowania treści stosunku prawnego, gdyż ogranicza obrót do wąskiego kręgu podmiotów. Takie skonstruowanie

podstawowych zasad obrotu prowadzi do tworzenia wewnętrznie zwartej, uprzywilejowanej grupy zawodowej, wyposażonej w nadzwyczajne uprawnienia z wykluczeniem pozostałych podmiotów, co kłóci się z konstytucyjną zasadą równości. Ponadto ukształtowanie rynku obrotu nieruchomościami rolnymi jako rynku nabywcy narusza interesy właścicieli, gdyż możliwa do osiągnięcia cena za należące do nich nieruchomości nie będzie odzwierciedlać rzeczywistej ich wartości.

Można się zastanawiać nad zasadnością takiego rozwiązania. Regulacje przyjęte w innych krajach europejskich wskazują, że ograniczenie dostępu do nieruchomości rolnych jest regułą, zaś wolny obrót wyjątkiem. Uzasadnione jest nawet stwierdzenie, że przepisy stosowane w niektórych innych krajach zachodnioeuropejskich w obszarze ceny są dalece bardziej restrykcyjne aniżeli w Polsce. Nierzadko wymagają one bowiem każdorazowej autoryzacji administracyjnej rozporządzeń mających za przedmiot nieruchomości rolne, bez względu na osobę nabywcy, obejmując swym zakresem również obrót profesjonalny, a także cenę lub wartość świadczenia wzajemnego. W tych systemach prawnych dopuszcza się wprowadzić pewne progi tolerancji, są one jednak nieznaczne, bo wynoszące z reguły kilka procent cen średnich. Z tego punktu widzenia polski model uznać można za dość liberalny, gdyż administracyjna kontrola ceny z zasady nie dotyczy zbycia na rzecz rolnika indywidualnego. Ponadto w przypadku zamiaru zbycia na rzecz nierolnika, konieczne jest zachowanie procedury ogłoszenia publicznego, kierowanego do rolników indywidualnych, w której wartość przedmiotu sprzedaży określona przez właściciela może przekraczać średnie wartości praw na rynku lokalnym nawet do 50%. Wydaje się, że w przypadku braku zainteresowania nabyciem przez podmiot uprzywilejowany, sprzedaż na rzecz nierolnika może nastąpić po cenie swobodnie ustalonej przez strony, nawet przekraczającej wskazaną wartość o 50%, albowiem Dyrektor Generalny KOWR, jako organ administracyjny działający na podstawie i w granicach prawa, nie będzie miał podstaw do odmowy wydania zezwolenia ze względu na przekroczenie tego progu. W ten sposób mogą zostać uwzględnione zarówno interesy publiczne, poprzez ukształtowanie zasady pierwszeństwa przysługującego rolnikom indywidualnym, którym stworzono możliwość nabywania gruntów rolnych po cenach dostosowanych do rolniczego potencjału produkcyjnego gruntów, jak również interesy właścicieli. Jeśli bowiem po stronie rolników indywidualnych nie ma zainteresowanego nabywcy, właściciel nie zostanie pozbawiony swojego podstawowego uprawnienia, jakim jest prawo do sprzedaży rozporządzania nieruchomości (rzeczą).

Podsumowując, można zatem stwierdzić, że polskie rozwiązania w obszarze ceny to dominujący model kontroli pośredniej, zawierający jednak pewne elementy kontroli bezpośredniej, co przejawia się przykładowo w prawie do sądowego określenia ceny przy wykonaniu pierwokupu przez dzierżawcę lub KOWR. Można skłonić się do stwierdzenia, że model ten jest racjonalny, gdyż służy stabilizacji cen rynku nieruchomości rolnych, co jest zjawiskiem jak najbardziej korzystnym. Na potwierdzenie powyższego stwierdzenia można ponownie przywołać dane statystyczne publikowane przez GUS. Wynika z nich jednoznacznie, że w latach 2010–2015, a zatem w okresie bezpośrednio poprzedzającym głęboką nowelizację ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, wzrost cen niezabudowanych użytków rolnych wyniósł 119%. W analogicznym sześcioletnim okresie obowiązywania znowelizowanych regulacji, tj. w latach 2016–2021, wzrost ten wyniósł zaledwie 18%, przy czym należy dodatkowo zauważyć, że wskazana korekta cenowa mogła zostać spowodowana pojawiającym się szczególnie w ostatnich latach zjawiskiem inflacji sięgającej w 2021 roku wartości 5,1%, a nadto ograniczeniem podaży poprzez wstrzymanie sprzedaży nieruchomości rolnych z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Dodać wypada, iż bardzo wysoki, wskazany wyżej, wzrost cen w okresie poprzedzającym nowelizację z 2016 roku nastąpił w warunkach stosunkowo niskiej inflacji, a nawet deflacji w 2015 roku wynoszącej 0,9%.

Z całą pewnością odrzucić należy bowiem model otwarty, umożliwiający nieograniczony wzrost wartości gruntów przeznaczonych do produkcji rolnej, co potwierdzają odnotowywane ceny gruntów należące do najwyższych w Europie (np. w Wielkiej Brytanii cena 1 ha użytków rolnych wynosi ok. 26.000 euro w porównaniu do ceny w Polsce wynoszącej w 2021 roku 10711 euro czy Francji wynoszącej 6080 euro). Ograniczenie obrotu do określonego kręgu nabywców eliminuje presję cenową, wykluczając działania spekulacyjne. W ramach grupy uprzywilejowanych rolników obrót wyłączony zostaje spod bezpośredniej kontroli administracyjnej, poprzez co możliwe jest swobodne kształtowanie treści stosunku prawnego, co nie stanowi reguły w systemach prawnych rozwiniętych krajów zachodnioeuropejskich opartych o model kontroli zarówno pośredniej, jak i bezpośredniej. W tych warunkach kształtują się ceny odpowiadające możliwościom dochodowym w rolnictwie. Ponadto przy braku zainteresowania ze strony rolników indywidualnych stworzony został mechanizm umożliwiający nabywanie nieruchomości rolnych przez inne podmioty niespełniające wymagań podmiotowych, przy czym taki obrót poddano ścisłej kontroli administracyjnej KOWR mającej na celu ograniczenie nadmiernej koncentracji gruntów rolnych oraz zachowanie na nich produkcji rolnej.

## Bibliografia

### Akty prawne

- Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und Sicherung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe (Grundstückverkehrsgesetz – GrdstVG) vom 28. Juli 1961, (Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 7810-1), [Ustawa w sprawie ustanowienia środków służących poprawie struktur rolnych oraz zabezpieczających gospodarstwa rolne i leśne z dnia 28 lipca 1961 r.].
- Gesetz über die Alterssicherung der Landwirte (ALG) vom 29. Juli 1994 [Ustawa z dnia 29 lipca 1994 r. o ubezpieczeniu emerytalnym rolników] BGBl. I S. 1890, 1891.
- Bundesgesetz über das bauerliche Bodengesetz vom 4. Oktober 1991 [Ustawa z dnia 4 października 1991 r. o rolniczym prawie gruntowym], Amtliche Sammlung 1993 poz. 1410.
- Vereinbarung vom 20. April 1993 zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15 a B-VG über zivilrechtliche Bestimmungen betreffend den Verkehr mit Baugrundstücken [Uzgodnienie z dnia 20 kwietnia 1993 r. dotyczące zasad obrotu nieruchomościami budowlanymi], BGBl. 1993, Nr 260.
- Gesetz über den Verkehr mit Grundstücken in Tirol vom 3. Juli 1996. Tiroler Grundverkehrsgesetz 1996 [Ustawa z dnia 3 lipca 1996 r. o obrocie nieruchomościami w Tyrolu], LGBL. 1996, Nr 61 – Landtagsmaterialien: 222/96.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t.j. Dz.U. 2021, poz. 11, 234, 815.
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, t.j. Dz.U. 2021, poz. 234.
- Ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw t.j. Dz.U. 2020, poz. 471.
- Code rural et de la pêche maritime. Modifié par LOI n°2021-1104 du 22 août 2021 – art. 265 (V), [Kodeks rolny, rybołówstwa i gospodarki morskiej z dnia 22 sierpnia 2021].

## Orzecznictwo

### Sądy międzynarodowe

- Auszug aus dem Urteil der I. Zivilabteilung vom 8. Mai 1989 *i.S. Stiftung gegen H.* (Berufung) [Wyrok szwajcarskiego Federalnego Sądu Najwyższego z 8 maja 1998 r.], BGE 115 II 181 (E. 2 c.), <https://relevancy.bger.ch/>.
- Urteil vom 7. Februar 2003 [Wyrok Federalnego Sądu Najwyższego z 7 lutego 2003 r.], BGE 5A.22/2002 (E.2.2), <https://www.bger.ch>.
- Beschluss vom Bundesgerichtshof vom 25. Aril 2014 [Orzeczenie Federalnego Trybunału Sprawiedliwości z 25 kwietnia 2014 r.], BLw 5/13, BeckRS 2014, 12775 Rn. 26 ff.
- Beschluss vom Bundesgerichtshof vom 27. April 2001 [Orzeczenie Federalnego Trybunału Sprawiedliwości z 27 kwietnia 2021 r.], BLw 14/00, NJW-RR 2001, 1021 (1022).
- Unabhängige Verwaltungssenate (UVS) [Niezależny Senat Administracyjny, Wyrok z 17 lipca 1998 r.], Urteil vom 17. Juli 1998, 3-1-19/98.
- Unabhängige Verwaltungssenate vom 18. Januar 2007 [Orzeczenie Niezależnego Senatu Administracyjnego z 18 stycznia 2007 r.], 301-024/04.

### Publikacje

- Bieluk J., *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2019.
- Blajer P., Gonet W., *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Blajer P., *Umowa sprzedaży nieruchomości rolnej po wejściu w życie ustawy z dnia 26.04.2019 roku o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw*, „Rejent” 2019, nr 12, s. 102–140.
- Czech T., *Kształtowanie ustroju rolnego. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 237–238.
- Dieterle M., Berndt T., Moog M., *Der landwirtschaftliche Ertragswert im bäuerlichen Bodenrecht: Entwicklung seit 1979 und Würdigung aus der Sicht der Unternehmensbewertung* [Skapitalizowana wartość czystego dochodu w rolniczym prawie gruntowym: rozwój pojęcia od 1979 roku i zasady jego stosowania przy określaniu wartości przedsiębiorstw], Difo-Druck GmbH, St. Gallen 2019.

- Hofer E., Studer B., *Erwerb landwirtschaftlicher Gewerbe durch juristische Personen* [Nabywanie gospodarstw rolnych przez osoby prawne], „Blätter für Agrarrecht (BLAR)” [Studia Prawa Rolnego] 2012, s. 35–68, <https://docplayer.org/11933837-Erwerb-landwirtschaftlicher-gewerbe-durch-juristische-personen.html> [dostęp: 26.05.2023].
- Holzer G., *Grundverkehrsrecht* [Ustawa o obrocie nieruchomościami], [w:] R. Norer (red.), *Handbuch des Agrarrechts*, Verlag Österreich, Wiedeń 2012, s. 493–515.
- Hotz F.R., Bandli Ch., Henny J.-M., Hofer E., Hotz H.R., Müller M., Späti H., Stalder B., Studer B., *Das bäuerliche Bodengesetz. Kommentar zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991* [Rolnicze prawo gruntowe. Komentarz do ustawy federalnej o rolniczym prawie gruntowym z dnia 4 października 1991 r.], Herausgeber und Verlag, Brugg 1995.
- Janggen A., *Der Bankier als Landwirt. Liquidation von landwirtschaftlichen Gewerben: Das bäuerliche Bodenrecht spielt mit* [Bankier jako gospodarz rolny. Likwidacja gospodarstw rolnych w świetle rolniczego prawa gruntowego], „Insolvenz- und Wirtschaftsrecht” [Prawo upadłościowe i gospodarcze] 1998, nr 1, s. 17–22, <https://docplayer.org/11933837-Erwerb-landwirtschaftlicher-gewerbe-durch-juristische-personen.html> [dostęp: 26.05.2023].
- Kälin Ch.H., *International Real Estate Handbook. Acquisition, Ownership and Sale of Real Estate Residence, Tax and Inheritance Law* [Międzynarodowy podręcznik prawa nieruchomości. Nabywanie, wykonywanie prawa własności oraz sprzedaż nieruchomości. Rezydencja, prawo podatkowe i spadkowe], John Wiley & Sons, West Sussex–Hoboken 2005.
- Książek P., Mikołajczyk J. (red.), *Nieruchomości rolne w praktyce notarialnej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Lichorowicz A., *Uwagi w kwestii usytuowania przepisów o obrocie gruntami rolnymi w systemie prawa polskiego (na tle prawnoporównawczym)*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2(4), s. 29–49.
- Łobos-Kotowska D., Stańko M., *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Martinez J., *Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und Sicherung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe (Grundstückverkehrsgesetz – GrdstVG) vom 28.07.1961*. [Ustawa w sprawie ustanowienia środków służących poprawie struktur rolnych oraz zabezpieczających gospodarstwa rolne i leśne z dnia 28 lipca 1961 r.], Österreichisches Grundverkehrsrecht, Wiedeń 1996.



- Osajda K. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. T. 2. Zobowiązania*, C.H. Beck Warszawa 2017, s. 1143–1145.
- Popardowski P. (red.), *Prawo rolne. Obrót nieruchomościami rolnymi. Komentarz*, t. 9, C.H. Beck, Warszawa 2021.
- Sanglier M., Martin T., Rioufol V., *The SAFER, French Land Agencies. Policies and Instruments of Land Market Regulations* [SAFER, francuskie spółki urzędzeniowe. Polityki i instrumenty prawne w obrocie nieruchomościami], [https://www.accesstoland.eu/IMG/pdf/policy\\_instruments\\_safer\\_a2l\\_final\\_en.pdf](https://www.accesstoland.eu/IMG/pdf/policy_instruments_safer_a2l_final_en.pdf) [dostęp: 7.11.2021].
- Schneider Ch.F., *Handbuch österreichisches Grundverkehrsrecht* [Prawo obrotu nieruchomościami w Austrii. Podręcznik], Verlag Österreich, Wiedeń 1996.
- Wolf F., *Der Erwerb von landwirtschaftlichen Grundstücken oder Gewerben durch das Gemeinwesen oder dessen Anstalten. Voraussetzungen im bürgerlichen Bodenrecht (BGBB)* [Nabywanie gruntów rolnych lub gospodarstw rolnych przez gminy oraz ich jednostki organizacyjne. Uwarunkowania wynikające z ustawy o rolniczym prawie gruntowym], <https://www.studer-law.com/files/studer-law/publikationen/agrarrecht/der-erwerb-von-landwirtschaftlichen-grundstuecken-oder-gewerben-durch-das-gemeinwesen-oder-dessen-anstalten.pdf> [dostęp: 7.11.2021].
- Würsch M., Streit R., Goldenberger M., *Ertragswert, ein zentrales Element im Bodenrecht* [Skapitalizowana wartość czystego dochodu, centralne zagadnienie w prawie gruntowym], „Schweizer Bauer Dossier” 2018, s. 17–20, [https://www.landfrauen.ch/app/uploads/2021/11/SchweizerBauer\\_Ertragswert\\_2018-2.pdf](https://www.landfrauen.ch/app/uploads/2021/11/SchweizerBauer_Ertragswert_2018-2.pdf) [dostęp: 26.05.2023 r.]

## Źródła internetowe

- GUS – „Obrót nieruchomościami w 2020 roku” oraz dane archiwalne, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/infrastruktura-komunalna-nieruchomosci/nieruchomosci-budynki-infrastruktura-komunalna/obrot-nieruchomosciami-w-2020-roku,4,18.html> [dostęp: 13.04.2022].
- Das Rechtsinformationssystem des Bundes (RIS) [Federalny system informacji prawnej], [https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Uvs/JUT\\_VO\\_19980717\\_03119\\_98\\_00/JUT\\_VO\\_19980717\\_03119\\_98\\_00.html](https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Uvs/JUT_VO_19980717_03119_98_00/JUT_VO_19980717_03119_98_00.html) [dostęp: 7.11.2021].
- Structures’ Policy in France, Controlling the Right to Access Farmland* [Polityka strukturalna we Francji, zasady kontrolowania dostępu do gruntów rolnych], <https://www.accesstoland.eu/Structures-Policy-in-France> [dostęp: 7.11.2021].

Zarządzenie nr 20/16 Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych z dnia 13 maja 2016 r. w sprawie realizacji przez oddziały terenowe ANR prawa pierwokupu i prawa nabycia określonych w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego.