

**Model kontroli obrotu gruntami rolnymi w Polsce
w świetle doświadczeń rolnictwa państw Unii Europejskiej**

Opracowanie:

Dr inż. Andrzej Zadura

**Ekspertyza
dla Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi Senatu RP**

Warszawa 2014

Spis treści

Wprowadzenie.....	3
1.Podstawowe zmiany w przepisach o obrocie gruntami rolnymi w nowych państwach UE po zakończeniu okresów przejściowych.....	4
1.1.Bułgaria.....	4
1.2. Litwa.....	5
1.3. Łotwa.....	6
1.4. Rumunia.....	7
1.5. Słowacja.....	8
1.6. Węgry.....	9
2.System administracyjnej kontroli obrotu gruntami rolnymi we Francji.....	9
3.Kontrola obrotu gruntami rolnymi w Niemczech.....	12
4. Projekt modelu kontroli obrotu gruntami rolnymi w Polsce.....	14
Podsumowanie.....	16

Wprowadzenie

W bieżącym roku w Bułgarii, na Litwie, Łotwie, w Rumunii, Słowacji i na Węgrzech upłynął termin okresu przejściowego, w którym obowiązywały częściowe ograniczenia w nabywaniu nieruchomości rolnych przez niektóre kategorie obywateli i osób prawnych z państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) i Konfederacji Szwajcarskiej¹. Bezpośrednio przed zakończeniem lub wkrótce po zakończeniu okresów przejściowych parlamenty tych krajów uchwaliły nowe ustawy, bądź wprowadziły zmiany w dotychczasowych przepisach prawnych regulujących obrót gruntami rolnymi. Wprowadzenie nowych przepisów wynikało z obaw, że z uwagi na duże różnice cen gruntów rolnych między starymi krajami Unii Europejskiej (UE) a krajami nowymi, które przystąpiły do UE począwszy od 2004 roku, grunty rolne w nowych krajach staną się przedmiotem masowego wykupu przez nabywców z niektórych starych krajów Unii. Nowe przepisy mają również na celu przeciwdziałanie przejmowaniu gruntów rolnych przez nabywców spoza rolnictwa oraz tworzenie warunków dla rolniczego wykorzystania zasobu gruntów tych krajów. Zgodnie z zasadami swobodnego przepływu kapitału i narodowego traktowania, przyjętymi w porządku prawnym UE, wraz z zakończeniem okresu przejściowego nabywcy nieruchomości rolnych z państw EOG i Konfederacji Szwajcarskiej oraz innych państw – stron stosownych umów zawartych z UE oraz rządami danego kraju winni być traktowani w taki sam sposób jak podmioty z kraju pochodzenia nieruchomości. Natomiast osoby fizyczne i prawne z krajów trzecich podlegają nadal ograniczeniom w nabywaniu tych nieruchomości.

W Polsce okres przejściowy kończy się z dniem 1 maja 2016 roku. Możliwość wzrostu popytu na grunty rolne po jego zakończeniu powoduje, że mogą stać się one przedmiotem wzmożonych zakupów przez nabywców zagranicznych. W roku 2013 średnia cena polskiego gruntu rolnego sprzedawanego na rynku z udziałem Agencji Nieruchomości Rolnych wyniosła 5197 euro/ha, a na rynku prywatnym 6275 euro/ha. W starych państwach UE, z których mogą najczęściej pochodzić nabywcy gruntów rolnych w Polsce średnia cena gruntu rolnego wyniosła w tym samym czasie: w Niemczech 16381 euro/ha (w tym w landach zachodnich 25189 euro/ha, a landach wschodnich 10510 euro/ha), w Danii 22240 euro/ha, natomiast w Holandii aż 51200

¹ W skład EOG wchodzi obecnie 27 państw UE oraz Norwegia, Islandia i Liechtenstein. Chorwacja, która stała się członkiem UE w roku 2013 przystąpi do EOG w styczniu 2015 roku.

euro/ha. Niektórzy z krajowych nabywców mogą również kupować bądź już kupili grunty rolne w celach spekulacyjnych, licząc na dalszą zwyżkę ich cen bez zamiaru rolniczego użytkowania nabytych gruntów. Uchwalenie nowych przepisów o obrocie gruntami rolnymi staje się zatem niezbędną koniecznością i stwarza również okazję do wypracowania rozwiązań organizacyjno-prawnych, prowadzących do stopniowej eliminacji szczególnie dotkliwych słabości naszego rolnictwa, w tym zwłaszcza rozdrobnienia gospodarstw rolnych oraz odstępowania od produkcyjnego użytkowania gruntów rolnych.

Niniejsza ekspertyza przedstawia postulowany model funkcjonowania systemu kontroli obrotu gruntami rolnymi w Polsce po zakończeniu okresu przejściowego. Prezentując koncepcję systemu korzystano z dorobku prawnego zarówno starych, jak i nowych państw UE. Z uwagi na zbliżoną powierzchnię użytków rolnych, podobną strukturę asortymentową produkcji rolnej oraz skuteczność w kształtowaniu pozytywnych zmian struktury gospodarstw rolnych, szczególnej analizie poddano systemy kontroli obrotu gruntami rolnymi Niemiec i Francji.

1.Podstawowe zmiany w przepisach o obrocie gruntami rolnymi w nowych państwach UE po zakończeniu okresów przejściowych

1.1.Bułgaria

Rolnictwo Bułgarii charakteryzuje ekstremalny dualizm strukturalny, gdyż według danych ostatniego spisu rolnego przeprowadzonego w UE w 2010 roku gospodarstwa o powierzchni do 5 ha użytków rolnych (UR), stanowiące 91,4% zbiorowości bułgarskich gospodarstw rolnych, użytkowały tylko 5,3 % gruntów. Z kolei gospodarstwa o powierzchni powyżej 50 ha UR, stanowiące tylko 2,3% ogólnej liczby gospodarstw, użytkowały 86,9 % ogólnej powierzchni użytków rolnych. Zdecydowana większość bułgarskich gospodarstw wielkoobszarowych zarządzana jest przez spółki rolne, stąd nowe przepisy prawne, regulujące obrót gruntami rolnymi w Bułgarii mają głównie na celu kontrolę przejmowania znacznych areałów gruntów rolnych przez spółki. Zgodnie z przepisami ustawy o własności i użytkowaniu gruntów rolnych, które weszły w życie z dniem 10 kwietnia 2014 r., grunty rolne mogą nabywać i posiadać wyłącznie osoby fizyczne, które mają miejsce zamieszkania, a osoby prawne siedzibę na terytorium Bułgarii przez okres co najmniej pięciu lat. Dopuszcza się również prawo nabycia i posiadania gruntów rolnych przez osobę prawną zarejestrowaną w Bułgarii przez okres krótszy niż 5 lat, jeśli jej partnerzy,

członkowie stowarzyszeni, członkowie zarządu lub założyciele przez okres co najmniej 5 lat mieszkali w Bułgarii. Osoba prawna obowiązana jest do przedłożenia dokumentów o pochodzeniu środków na zakup nieruchomości. Z prawa nabywania i posiadania gruntów rolnych wykluczone są osoby prawne, których partnerami lub udziałowcami są bezpośrednio lub pośrednio spółki zarejestrowane w krajach o preferencyjnych systemach opodatkowania (rajach podatkowych).

1.2.Litwa

Według przepisów ustawy uchwalonej przez litewski Sejm w dniu 24 kwietnia br. nabywcy gruntu rolnego będący osobami fizycznymi muszą wykazać się co najmniej trzyletnim doświadczeniem w prowadzeniu działalności rolniczej w ciągu ostatnich 10 lat lub mieć odpowiednie kwalifikacje rolnicze (wymagania te nie dotyczą młodych rolników poniżej 40 roku życia). Jeśli nabywca jest osobą prawną to jej przedsiębiorstwo musi osiągać nie mniej niż 50% przychodów ze sprzedaży produkcji rolnej oraz dowieść swojej „żywołności ekonomicznej”. Osoba fizyczna lub osoba prawna może nabyć do 500 ha gruntów rolnych, w tym do 300 ha gruntów państwowych. Więcej gruntów mogą nabyć jedynie rolnicy prowadzący chów bydła, ale wielkość takiego zakupu uzależniona jest od stanu pogłowia zwierząt. Do wymienionych 500 ha wliczana jest powierzchnia gruntów posiadanych przez tzw. osoby powiązane z nabywcą, za które uznani są współmałżonkowie, dzieci, rodzice oraz inni bliscy krewni nabywcy gruntu. Z kolei powiązane osoby prawne to spółki, w których dana osoba fizyczna lub prawna posiada pośrednio lub bezpośrednio więcej niż 25 proc. głosów w zgromadzeniu wspólników lub ponad 25 proc. udziałów spółki. Nabywca nieruchomości może zostać zobowiązany do jego rolniczego użytkowania i ujawnienia pochodzenia środków finansowych, za które zakupił grunty. Nabyty grunt można odsprzedać po upływie co najmniej 5 lat. Nabycie gruntów o powierzchni do 10 ha nie podlega przepisom ustawy, natomiast grunt o większej powierzchni może zostać zakupiony po uzyskaniu stosownego certyfikatu, wydawanego przez regionalne oddziały Narodowej Służby Ziemskiej (NSZ). Przepisy ustawy wprowadziły prawo pierwszeństwa zakupu nieruchomości rolnej, gdzie obowiązuje zachowanie następującej kolejności: współwłaściciel nieruchomości, użytkownik nieruchomości (jeśli jej rolnicze użytkowanie trwało co najmniej rok a umowa użytkowania została zarejestrowana w rejestrze nieruchomości), właściciel nieruchomości, której grunty przylegają do działki zbywającego grunt oraz skarb

państwa. Obowiązek powiadomienia o ofercie sprzedaży wszystkich nabywców nieruchomości, którym przysługuje prawo pierwszeństwa zakupu spoczywa na właściwym lokalnie biurze notarialnym lub oddziale NSZ. Uchybienie wymogom sprzedaży nieruchomości na mocy prawa pierwszeństwa zakupu powoduje, że jego posiadacz może je wyegzekwować w drodze postępowania sądowego. Nabyty grunt można odsprzedać po upływie co najmniej 5 lat. W razie nabycia gruntu o powierzchni przekraczającej ustawowe limity nadwyżka powierzchni może zostać przejęta do zasobu państwowych gruntów rolnych na mocy wyroku sądowego. Sprzedawany grunt może być również zakupiony w trybie pierwokupu do zasobu gruntów państwowych, jeśli zgodnie z lokalnym planem zagospodarowania przestrzennego jest to niezbędne dla prawidłowego kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej lub ograniczenia areалу gruntów odłogowanych.

1.3. Łotwa

Zgodnie z nowymi przepisami ustawy z dnia 3 lipca 2014 roku warunkiem zakupu gruntów rolnych przez osobę fizyczną jest jej wpis do rejestru podmiotów gospodarczych, a osoby prawnej do rejestru płatników podatku w Republice Łotwy. Kolejny warunek to posiadanie przez nabywcę gruntu wykształcenia rolniczego lub doświadczenia pracy zawodowej w rolnictwie. Przepisy ustawy określają następującą kolejność w wykorzystaniu prawa pierwszeństwa zakupu nabywanej nieruchomości rolnej: współwłaściciel nieruchomości, dzierżawca (jeśli zapis o pierwszeństwie zakupu wprowadzony został do umowy dzierżawy), właściciel nieruchomości sąsiadującej z działką sprzedawanego gruntu oraz skarb państwa. Aby dzierżawca skorzystał z prawa pierwszeństwa nabycia umowa dzierżawy musi być zawarta na piśmie na okres co najmniej 5 lat i zarejestrowana w urzędzie gminy. Ubiegający się o nabycie gruntu obowiązani są do złożenia wniosku o wyrażenie zgody na przeprowadzenie transakcji zakupu do urzędu gminy właściwego dla miejsca położenia nieruchomości. Do wniosku należy załączyć dokumenty stwierdzające, że w ciągu co najmniej jednego roku, w okresie ostatnich trzech lat przed wystąpieniem o zgodę, wnioskodawca nabył uprawnienia do płatności bezpośrednich i w tym okresie czasu jego dochody z produkcji rolnej stanowiły przynajmniej jedną trzecią całości dochodów. Nabywca nieruchomości musi zobowiązać się do podjęcia produkcji rolnej na zakupionym gruncie przez okres co najmniej 3 lat. Uchybienie temu obowiązkowi grozi karą grzywny. Nabywca gruntu będący osobą fizyczną nie

może zalegać z płatnościami podatkowymi na Łotwie, a uprawniona do nabycia gruntu zagraniczna osoba prawna również w kraju pochodzenia firmy. Wnioski o nabycie nieruchomości rolnej oceniane są przez komisję powołaną przez urząd gminy. Komisja może ustalić areał gruntu do nabycia, z tym że nie może on przekroczyć powierzchni 2000 ha. Przepisy nowej ustawy nie mają zastosowania do osób fizycznych, które po dokonaniu transakcji zakupu będą posiadały nie więcej niż 10 ha gruntów rolnych. Nie dotyczą również osób prawnych, w tym stowarzyszeń i fundacji, o ile dokonają one zakupu gruntu o powierzchni nie większej niż 5 ha pod warunkiem, że przed realizacją takiej transakcji, co najmniej od trzech lat użytkowały już grunty na cele rolne, ochrony środowiska lub gospodarki łowieckiej. Nie dotyczą również zbycia gruntu w drodze dziedziczenia, transakcji zawieranych między małżonkami, osobami do trzeciego stopnia pokrewieństwa oraz nabywania gruntu przez państwowe i samorządowe osoby prawne celem wypełniania przez nie funkcji delegowanych przez państwo i samorządy.

1.4.Rumunia

Według nowych przepisów ustawy o obrocie gruntami rolnymi, które weszły w życie z dniem 11 kwietnia 2014 r. zbywcy nieruchomości rolnej obowiązani są do przedkładania oferty sprzedaży do organu administracji właściwego dla miejsca położenia nieruchomości. Oferty podawane są do publicznej wiadomości w siedzibie organu oraz publikowane na jego stronie internetowej. Nowe przepisy wprowadziły zasadę prawa pierwszeństwa w nabyciu gruntów przy zachowaniu następującej kolejności: współwłaściciel nieruchomości, dzierżawca posiadający zarejestrowaną umowę dzierżawy ważną na dzień publikacji oferty sprzedaży, właściciel gruntu przylegającego do działki zbywanego gruntu, Rumuńska Agencja Własności Publicznej. Jeśli powierzchnia nieruchomości nie przekracza 30 ha to dokumentacja oferty sprzedaży podlega weryfikacji przez wydział rolnictwa lokalnego organu administracji, natomiast gdy przekracza 30 ha to weryfikacja przeprowadzana jest w ministerstwie rolnictwa. W czasie 30 dni posiadacze prawa pierwszeństwa nabycia składają oferty nabycia nieruchomości. Jeśli uprawnieni nabywcy złożą oferty nabycia nieróżniące się ceną i innymi warunkami zakupu, to sprzedający nieruchomość dokonuje wyboru nabywcy zgodnie z kolejnością określoną w ustawie. Gdy któryś z posiadaczy prawa pierwokupu zaoferuje cenę wyższą niż cena podana przez zbywcę nieruchomości, to okres gromadzenia ofert nabycia przedłużany jest o

kolejne 10 dni. Po upływie tego terminu zbywca nieruchomości wybiera nabywcę kierując się kryterium ceny i miejscem zajmowanym przez nabywcę na liście beneficjentów prawa pierwokupu. Organy administracji mają prawo zatwierdzania nabywcy nieruchomości. Gdy żadna z osób uprawnionych do pierwokupu nie wyrazi woli nabycia nieruchomości, to wybór nabywcy należy do sprzedającego i nie podlega zatwierdzeniu, ale sprzedający może wówczas sprzedać nieruchomość po cenie równej lub wyższej niż wymieniona w ofercie sprzedaży. Jeśli zbywca nieruchomości dokona zmiany warunków sprzedaży nieruchomości w trakcie publikacji oferty to musi rozpocząć nową procedurę zgłoszenia oferty sprzedaży na zmienionych warunkach. Przepisy nowej ustawy nie dotyczą transakcji sprzedaży gruntów między osobami do trzeciego stopnia pokrewieństwa.

1.5.Słowacja

Zgodnie z nowymi przepisami, które weszły w życie z dniem 1 czerwca 2014 roku do nabywania gruntów rolnych na Słowacji uprawnione są osoby fizyczne, które przed zakupem nieruchomości rolnej prowadziły rolniczą działalność gospodarczą lub pracowały co najmniej trzy lata w rolnictwie lub działalności pokrewnej. Osoby prawne obowiązane są do wykazania co najmniej trzyletniego okresu działalności gospodarczej w rolnictwie. Nabywca gruntu rolnego będący osobą fizyczną winien legitymować się co najmniej dziesięcioletnim okresem stałego pobytu na Słowacji, natomiast osoby prawne zarejestrowaną siedzibą w tym kraju w okresie co najmniej 10 lat. Z obowiązku trzyletniej pracy w rolnictwie zwolnieni są młodzi rolnicy pod warunkiem, że w okresie 3 lat nie sprzedadzą, wydzierżawią lub przekażą w formie darowizny nabytej nieruchomości. Osobom fizycznym i prawnym z gminy położenia zbywanego gruntu przysługuje prawo pierwszeństwa zakupu nieruchomości. W razie nie skorzystania z tego prawa przechodzi ono na nabywców z gminy sąsiedniej. Przy dalszym braku nabywców sprzedawca musi zgłosić ofertę sprzedaży do internetowego rejestru ministerstwa rolnictwa, gdzie nieruchomość jest przedmiotem wolnej sprzedaży po cenie nie niższej niż podana w pierwszej ofercie sprzedaży. Z regulacji ustawy wyłączono zbycie i darowizny gruntów rolnych w ramach współwłasności, w kręgu osób blisko spokrewnionych ze zbywcą nieruchomości, gruntów w strefie miejskiej i gruntów rolnych poza obszarami miast o powierzchni do 2 tys. metrów kw.

1.6. Węgry

Zgodnie z nowymi przepisami, które na Węgrzech wchodziły w życie w czterech fazach począwszy od 15 grudnia 2013 roku do 1 maja 2014 roku, podmiotami uprawnionymi do nabycia gruntów rolnych są osoby fizyczne, kościoły, instytucje finansowe podlegające przepisom ustawy o listach zastawnych i bankach hipotecznych, samorządy lokalne oraz państwo (Narodowy Fundusz Ziemi). Pozostałe osoby prawne mogą użytkować grunty rolne w drodze dzierżawy bez prawa nabywania gruntów. Warunkiem nabycia gruntów rolnych przez osoby fizyczne jest posiadanie kwalifikacji rolniczych lub prowadzenie co najmniej od 3 lat działalności rolniczej na terenie Węgier, bądź członkostwo w rolnej spółdzielni produkcyjnej zarejestrowanej na Węgrzech. Osoby niespełniające wyżej wymienionych warunków będą mogły nabyć maksymalnie do 1 ha gruntów rolnych. Maksymalny obszar gruntów rolnych i leśnych posiadanych na własność przez osobę fizyczną wynosi 300 ha, natomiast maksymalny obszar gruntów użytkowanych (posiadanych i dzierżawionych) przez jeden podmiot wynosi do 1200 ha, a w przypadku hodowli zwierząt i producentów materiału siewnego do 1800 ha. Dla ważności aktu sprzedaży konieczne jest zezwolenie wydziału rolnego urzędu wojewódzkiego gdzie w postępowaniu o udzielenie zezwolenia urząd zasięga opinii lokalnego komitetu ziemskiego.

2. System administracyjnej kontroli obrotu gruntami rolnymi we Francji

Prowadzenie działalności rolniczej na gruntach rolnych, które są przedmiotem kupna lub dzierżawy we Francji wymaga zezwolenia (autoryzacji). Decyzje autoryzacyjne podejmuje prefekci departamentów w zgodności z priorytetami określonymi w departamentalnych planach strukturalnych². Do kontroli obrotu gruntami stosowana jest okresowo weryfikowana tzw. jednostka odniesienia (JO). Wystąpienie o autoryzację prefekta wymagane jest w następujących przypadkach:

1. Gdy wynikiem utworzenia nowego, powiększenia istniejącego, bądź utworzenia gospodarstwa zespołowego będzie przekroczenie progu jego powierzchni określonej w departamentalnym planie strukturalnym w przedziale od 0,5 JO do 1,5 JO.

² Francja ma 96 departamentów metropolitalnych i 5 departamentów zamorskich.

2. Gdy wyżej wymienione działania doprowadzą do likwidacji lub podziału istniejącego gospodarstwa o przedziale wielkości od 1/3 JO do 1 JO, bądź pozbawią go budynków niezbędnych do prowadzenia działalności rolniczej.

3. Gdy wniosek o pozyskanie gruntu rolnego złożyła osoba nieposiadająca wymaganych kwalifikacji zawodowych.

4. Gdy przedmiotem zakupu lub dzierżawy jest grunt odległy powyżej 5 km od gospodarstwa wnioskującego o pozyskanie dodatkowego gruntu (ten dystans może się różnić w zależności od departamentu).

Posiadanie kwalifikacji zawodowych dokumentuje dyplom lub równoważne świadectwo ukończenia studiów rolniczych lub średniej szkoły rolniczej. Wymóg posiadania kwalifikacji spełnia również, co najmniej pięć lat pracy, jako rolnik, robotnik rolny, pomocnik lub wspólnik rolnika w gospodarstwie rolnym o powierzchni równej lub większej niż 1 JO. Okres ten ulega skróceniu do trzech lat, gdy dana osoba legitymuje się świadectwem odbycia specjalnego stażu rolniczego. Doświadczenie zawodowe powinno zostać nabyte w okresie ostatnich piętnastu lat poprzedzających objęcie gruntów.

Departamenty mogą wprowadzać również inne warunki, konieczne do spełnienia przez wnioskujących o pozyskanie nieruchomości, takie jak np. określoną granicę wieku wnioskodawcy. Z obowiązku autoryzacji zwolnieni są posiadający odpowiednie kwalifikacje zawodowe krewni i powinowaci władającego gruntem, wówczas, gdy jego przejęcie następuje na podstawie umowy darowizny, sprzedaży, dziedziczenia lub dzierżawy. Zwolnienie to dotyczy jednak wyłącznie nieruchomości, która była we władaniu poprzedniego posiadacza przez okres co najmniej 9 lat a jej nowy posiadacz nie wydzierżawi jej osobie trzeciej.

Organem doradczym prefekta jest departamentalna komisja ds. ukierunkowania rolnictwa. W skład komisji wchodzi przedstawiciele instytucji i organizacji związanych z rolnictwem (izby rolniczej, rolniczego towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, rolniczych organizacji branżowych, banków obsługujących sektor rolny itp.) oraz eksperci oceniający projekty zagospodarowania nieruchomości pod względem ekonomicznym, socjalnym i ochrony środowiska. Uchybienie obowiązkowi uzyskania autoryzacji pociąga za sobą sankcje finansowe. Ponadto osoby pomijające procedury autoryzacji nie mogą korzystać z pomocy dla rolnictwa świadczonej ze środków publicznych i ubiegać się o przynależność do rolniczego

towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych. W przypadku braku autoryzacji na dzierżawę gruntu prefekt może wystąpić do sądu rozjemczego o uznanie umowy dzierżawnej za nieważną.

Proces administracyjnej kontroli obrotu gruntami rolnymi we Francji wspiera 27 lokalnych Spółek Urządzeń i Osadnictwa Rolnego (Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural - SAFER). SAFER są spółkami akcyjnymi typu non-profit prowadzącymi działalność pod kontrolą dwóch komisarzy (z Ministerstwa Rolnictwa oraz Ministerstwa Gospodarki i Finansów). Działalność spółek finansowana jest z marży z pośrednictwa w sprzedaży i wydzierżawianiu gruntów, środków pozyskanych z wykonywania zleconych studiów oraz udostępniania danych o rynku gruntów rolnych (przy niewielkim wpływie środków z subsydiowania niektórych rodzajów prac SAFER przez budżet państwa). SAFER obowiązane są do uzyskania autoryzacji prefekta w przypadku, gdy efektem ich działalności będzie zmniejszenie lub likwidacja gospodarstwa mieszczącego się w przedziale 1/3JO-1JO lub jeśli w rezultacie zastosowania prawa pierwokupu powstanie gospodarstwo o wielkości ponad 2JO. Notariusze mają obowiązek informowania SAFER o zgłoszonych do ich kancelarii zamierzonych transakcjach zbycia nieruchomości. Spółki skupują nieruchomości rolne oferowane na wolnym rynku w drodze polubownych negocjacji cen wykorzystując również, w przypadkach określonych przepisami ustawy, przysługujące im prawo pierwokupu nieruchomości rolnych. Nabywcy gruntów od SAFER muszą posiadać kwalifikacje zawodowe. SAFER może również nałożyć na nabywcę gruntu obowiązek jego rolniczego wykorzystania przez okres co najmniej 10 lat, zakaz dalszego zbycia nieruchomości, w tym oddania w dzierżawę lub użytkowanie oraz zobowiązać nabywcę do osobistej pracy na nabytym gruncie. Niedochowanie wymienionych zobowiązań skutkuje rozwiązaniem umowy o przeniesieniu własności i powrotem nieruchomości do spółek. Kandydaci na nabywców gruntów od SAFER obowiązani są przedstawić projekty zagospodarowania zakupionej nieruchomości, oceniane przez komitety techniczne SAFER. O wyborze nabywcy nieruchomości decyduje Rada SAFER składająca się z przedstawicieli udziałowców spółek.

Prawo pierwokupu znajduje zastosowanie wówczas, gdy grunty nabyte za pośrednictwem SAFER służą osiedleniu rolników na nabytej nieruchomości, utrzymaniu „ekonomicznej żywotności” gospodarstw, zachowaniu tradycyjnego

krajobrazu wsi i środowiska naturalnego, lub gdy grunty nabyte w trybie pierwokupu przeznaczone będą na cele komasacji i wymiany gruntów. Zastosowanie prawa pierwokupu wymaga zgody powyżej wymienionych komisarzy rządowych. Pierwokup SAFER nie może być stosowany, gdy odpłatne przeniesienie własności nieruchomości rolnej następuje na rzecz pełnoletnich pracowników rolnych, wspólników w prowadzeniu gospodarstwa, dzierżawców (jeśli dzierżawa trwała co najmniej 3 lata), osób którym odebrano prawo dzierżawy, rolników wyłączonej na skutek działań administracji publicznej oraz współspadkobierców, krewnych i powinowatych zbywcy. Prawo odebrania dzierżawy może być zastosowane wówczas, gdy wydzierżawiający nieruchomość nie wyraża zgody na odnowienie umowy dzierżawy, ponieważ chce sam (albo jego małżonek lub zstępni) prowadzić działalność rolniczą na dotychczas wydzierżawianym gruncie (minimalny czas trwania umowy dzierżawy gruntu rolnego we Francji wynosi 9 lat przy jej automatycznym odnawianiu na taki sam okres czasu). Odbierający prawo dzierżawy musi posiadać wymagane kwalifikacje zawodowe, środki wystarczające na prowadzenie działalności rolniczej i osobiście pracować na odebranej nieruchomości.

Jeśli przedmiotem nabycia za pośrednictwem SAFER jest całe gospodarstwo rolne spółki mogą je sprzedać wyłącznie młodym rolnikom, pracownikom rolnym, rolnikom wyłączonej, dzierżawcom, którym odebrano dzierżawę oraz rolnikom, którzy wyzbyli się swoich nieruchomości w celu dokonania ich restrukturyzacji przez SAFER. Nabywcy takich gospodarstw nie mogą bez zgody SAFER przenosić własności pozyskanych nieruchomości bądź dokonywać zmiany ich przeznaczenia lub podziału przez okres 10 lat.

Skupując nieruchomości SAFER preferują negocjacje z właścicielami gruntów, gdyż tylko około 10 proc. transakcji zawierane jest przy zastosowaniu ich prawa pierwokupu. Zakupione grunty mogą być utrzymywane w zasobie SAFER najdłużej do 5 lat i w tym czasie poddawane są najczęściej zabiegom urządzeniowo-rolnym (głównie scaleniom i pracom melioracyjnym). Większość gruntów SAFER zbywana jest młodym rolnikom, którzy podejmują się prowadzenia gospodarstw rolnych

3.Kontrola obrotu gruntami rolnymi w Niemczech

Zbycie własności nieruchomości rolnej w Niemczech wymaga również pozwolenia, które udzielane jest w zależności od landu przez organ administracji ogólnej lub rolnej szczebla powiatowego. Pozwolenia mają również zastosowanie

przy wymianach, darowiznach, przekazaniach, ugodach i sporach spadkowych związanych z nieruchomościami rolnymi, z tym że w razie sądowych działów współwłasności lub spadku o wydaniu pozwolenia orzeka sąd. Następujące przypadki uzasadniają odmowę udzielenia pozwolenia przez organ administracji:

1. Jeśli zbycie własności doprowadzi do nieracjonalnego podziału nieruchomości.
2. Jeśli zbycie części lub większości gruntów tworzących produkcyjnie i przestrzennie gospodarstwo rolne doprowadzi do ich niegospodarnego pomniejszenia lub podzielenia gospodarstwa w stopniu zagrażającym jego zdolności do ekonomicznego przetrwania.
3. Jeśli podział gruntów spowoduje, że areał gospodarstwa spadnie poniżej 1 ha.
4. Jeśli cena gruntu odbiega rażąco od cen oferowanych na lokalnym rynku.

Nie wymaga pozwolenia zbycie gruntów dla osoby wyłączonej, jeśli zapewni jej to podstawy egzystencji i utrzymania w dotychczasowym stanie prowadzonego przez nią osobiście gospodarstwa rolnego. Notariusze mają ustawowy obowiązek przesłania do organu administracji umowy warunkowego zbycia nieruchomości, której powierzchnia przekracza obszar zwolniony z obowiązku uzyskiwania pozwolenia (np. wymieniony obszar w landzie Meklemburgia-Pomorze Przednie wynosi 2 ha). Bez uzyskania pozwolenia nie można skutecznie nabyć nieruchomości, ponieważ urząd ksiąg wieczystych nie przystąpi do wpisu własności do ewidencji nieruchomości. Stosowanie przepisów w obrocie gruntami rolnymi w Niemczech opiera się w znacznej mierze na dorobku niemieckiego orzecznictwa sądowego, stąd dochody z rolnictwa i czas pracy w rolnictwie mają istotne znaczenie przy wyborze nabywcy gruntu. Największe szanse zakupu gruntów mają rolnicy, których głównym źródłem utrzymania jest rolnictwo a zakupiony grunt jest im niezbędnie potrzebny do ekonomicznego przetrwania ich gospodarstwa. Organy administracyjne prowadzą statystykę cen sprzedawanych gruntów. Za cenę odbiegającą rażąco od wartości gruntów rolnych uznawana jest cena wyższa o 50% od średniej lokalnej ceny gruntów (w landzie Badenia-Wirtembergia o 20%).

Odpowiednikiem francuskich SAFER są niemieckie spółki ziemskie działające w formie prawnej spółek z ograniczoną odpowiedzialnością. W razie odmowy wydania pozwolenia organ administracji przekazuje do lokalnej spółki warunkową umowę sprzedaży nieruchomości celem zbadania możliwości jej zakupu przez spółkę w ramach posiadanego ustawowego prawa pierwokupu. Prawo pierwokupu

spółek nie obejmuje transakcji z udziałem zstępnych zbywcy gruntu i określonych kategorii krewnych z linii bocznej. Spółki skupują grunty celem ich dalszej odsprzedaży na tworzenie nowych bądź powiększanie istniejących gospodarstw rolnych oraz realizowanych projektów urządzania rolniczej przestrzeni produkcyjnej. Skupują również grunty na wolnym rynku oraz pośredniczą w transakcjach kupna/sprzedaży gospodarstw rolnych lub ich części. Głównymi udziałowcami spółek jest administracja rządowa landów, banki, spółki utworzone przez organy samorządu krajowego i lokalnego oraz stowarzyszenia rolników. Nabywca gruntu od spółek musi osobiście go uprawiać i mieszkać na terenie nabytego gospodarstwa. Nabyty grunt może być odsprzedany w części lub całości jedynie członkom rodziny nabywcy wskazanym w przepisach, w przeciwnym przypadku spółki korzystają z prawa odkupu nieruchomości. Zawarcie lub zmiana umowy dzierżawy gruntów rolnych w Niemczech podlega również obowiązkowi zgłoszenia do organu administracji. Wspomniany organ może wnieść sprzeciw w stosunku do umowy, gdy jej zawarcie doprowadzi do nadmiernej koncentracji gruntów w rękach jednego użytkownika, nieracjonalnego podziału nieruchomości lub nadmiernej wysokości czynszu dzierżawnego odbiegającej rażąco od jego stawek rynkowych. Organ administracji może wówczas nakazać rozwiązanie lub zmianę umowy zgodnie z jego wskazaniami.

4. Projekt modelu kontroli obrotu gruntami rolnymi w Polsce

Oceniając rozwiązania prawne stosowane w obrocie gruntami rolnymi w analizowanych państwach UE zasadnym jest sformułowanie postulatu, aby po zakończeniu okresu przejściowego decyzje o wyrażeniu zgody na prowadzenie (autoryzację) działalności rolniczej na nieruchomościach rolnych stanowiących przedmiot przeniesienia prawa własności lub użytkowania (np. dzierżawy) gruntów rolnych w naszym rolnictwie podejmowane były przez starostów powiatów. Organem doradczym starosty byłaby powołana na mocy ustawy komisja ds. struktur rolnych. Skład komisji stanowiliby przedstawiciele związków zawodowych rolników, izby rolniczej, KRUS, agencji rolnych, banków obsługujących sektor rolny, stowarzyszeń konsumentów i ochrony środowiska oraz wydziału rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego starostwa powiatowego. Podmioty, wnoszące o autoryzację działalności rolniczej na nabytym gruncie oraz innych gruntach rolnych oddanych do ich korzystania, obowiązane byłyby do przedkładania wobec starosty programów

produkcyjnego zagospodarowania przejmowanych gruntów wraz ze zobowiązaniem do realizacji tych programów. Wprowadzenie tego obowiązku ma na celu powstrzymanie wieloletnich niekorzystnych tendencji w krajowym rolnictwie. Należą do nich między innymi: ponad 1 mln ha niewykorzystywanych produkcyjnie użytków rolnych, gwałtowny spadek pogłowia krów i trzody chlewnej oraz niekorzystne zmiany w organizacji i technologii produkcji rolnej, prowadzące do degradacji rolniczej wartości gleb. Programy zagospodarowania gruntów podlegałyby ocenie specjalistów Wojewódzkich Ośrodków Doradztwa Rolniczego. Wzorem podobnych rozwiązań przyjętych w wielu państwach UE, postuluje się również wprowadzenie powszechnego obowiązku posiadania przez osoby przejmujące grunty rolne kwalifikacji rolniczych lub doświadczenia pracy zawodowej w rolnictwie. Podstawę odniesienia dla decyzji starosty stanowiłaby podstawowa powierzchnia gospodarstwa rolnego określana indywidualnie dla każdego powiatu w ramach wojewódzkiego programu poprawy struktur gospodarstw rolnych. Celem przeciwdziałania rozdrabnianiu gospodarstw rolnych, przeniesienie własności lub użytkowania części nieruchomości rolnej na podstawie każdego zdarzenia prawnego, którego efektem byłoby nie osiągnięcie minimalnego progu powierzchni podstawowej przez gospodarstwo uczestniczące w tym przeniesieniu, wymagałaby autoryzacji starosty. Z kolei dla przeciwdziałania nadmiernej koncentracji gruntów, takiej samej autoryzacji wymagałoby przeniesienie własności lub użytkowania nieruchomości, którego efektem byłoby przekroczenie, przez gospodarstwo uczestniczące w tym przeniesieniu, maksymalnego progu powierzchni podstawowej. Wielkość i progi powierzchni podstawowej oraz arealy gruntu wyłączzonego spod kontroli strukturalnej byłyby okresowo weryfikowane i obowiązywały po ich zatwierdzeniu rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Niedopełnienie obowiązku autoryzacji skutkowałoby odmową ujawnienia nabycia własności nieruchomości w księdze wieczystej bądź nieważnością umowy o przeniesieniu prawa użytkowania nieruchomości. W przypadku trudności ze znalezieniem nabywcy na oferowany grunt warunkowa umowa przeniesienia własności lub użytkowania nieruchomości przekazywana byłaby do wojewódzkiej jednostki kształtowania struktur rolnych. Funkcje takiej jednostki mogłaby pełnić Agencja Nieruchomości Rolnych lub spółka typu non profit utworzona przez samorząd województwa. Przedmiotem działalności spółki byłby skup i pośrednictwo w obrocie prywatnymi nieruchomościami rolnymi na

terenie wszystkich powiatów danego województwa z zastosowaniem, w razie potrzeby, udzielonego spółce ustawowego prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych. Pozyskane grunty tworzyłyby zasób podlegający dalszemu rozdysponowaniu zgodnie z celami określonymi w wojewódzkim programie poprawy struktur gospodarstw. W spółkach obowiązywałby katalog zobowiązań, które musieliby spełniać beneficjenci pozyskania nieruchomości z zasobu spółek. Do katalogu należałoby między innymi wprowadzić obowiązek wieloletniego zakazu zbycia przejętej nieruchomości, oddania jej w dzierżawę lub inne użytkowanie osobie trzeciej czy też wprowadzenie warunku osobistej pracy na przejętej nieruchomości. Niedochowanie zobowiązań skutkowałoby rozwiązaniem umowy o przeniesienie własności lub użytkowania i powrotem nieruchomości do zasobu spółki. Działalność spółek pokrywana byłaby wpływami za ich usługi, takie jak marża z pośrednictwa w transakcjach kupna/sprzedaży i wydzierżawiania gruntów, wpływy za odpłatne ekspertyzy prawne z zakresu obrotu nieruchomościami rolnymi czy prowadzenie odpłatnej informacji ofertowej o sprzedaży i dzierżawie nieruchomości rolnych. Spółki podobnie jak SAFER nie powinny utrzymywać nieruchomości w swoim zasobie dłużej niż 5 lat i w tym czasie, w razie potrzeby, prowadzić na tych gruntach konieczne prace urządzeniowo-rolne (np. komasację i wymianę gruntów

Podsumowanie

Dotychczas w Sejmie RP złożone zostały dwa projekty ustaw o obrocie gruntami rolnymi po zakończeniu okresu przejściowego. Jeden z projektów zgłoszony został w dniu 1 lutego 2013 r. przez grupę posłów reprezentujących Parlamentarny Klub Prawa i Sprawiedliwości, a autorami drugiego projektu zgłoszonego w dniu 1 lipca 2014 r. są posłowie Polskiego Stronnictwa Ludowego. Jednocześnie w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi trwają nadal prace nad propozycjami zmian legislacyjnych w obrocie gruntami rolnymi, gdzie według zapowiedzi ministra rolnictwa i rozwoju wsi spożytkowany zostanie dorobek prawny autorów obu poselskich projektów ustaw. Propozycje ministerstwa mają zwłaszcza uzupełnić rozwiązania prawne zawarte w przedłożonym projekcie posłów PSL. Odnosząc się zatem do regulacji zawartych w projekcie posłów PSL pragnę wskazać, co następuje:

1. Odmienne niż ma to miejsce w rolnictwie Niemiec i Francji oraz zdecydowanej większości analizowanych nowych państw UE projekt ustawy posłów PSL (dalej

ustawa) przypisuje funkcje kontrolne, jak również funkcje interwencyjne na prywatnym rynku gruntów rolnych wyłącznie państwowej osobie prawnej, jaką jest Agencja Nieruchomości Rolnych. Regulacja ta oznaczałaby powstanie „administracji ziemskiej” równoległej do administracji samorządowej.

2. Zasadnicze wątpliwości budzi projekt nadania izbom rolniczym statusu jedyne go reprezentanta środowiska wiejskiego przedkładającego wykaz rolników zainteresowanych nabyciem nieruchomości rolnych. W procedurze kwalifikacji kandydatów na nabycie gruntów rolnych winna uczestniczyć szeroko pojęta zbiorowość organizacji i instytucji związanych z rolnictwem. Przedstawiciele tej zbiorowości powinni pełnić jedynie funkcje doradcze wobec organu podejmującego decyzje w sprawie przekazania praw do użytkowania i własności nieruchomości rolnych. Odpowiedzialność prawna za skutki tych decyzji spoczywa, bowiem wyłącznie na organie kontroli.

3. Do ustawy winny być wprowadzone przepisy pozwalające skutecznie chronić zasób i potencjał biologiczny krajowych gruntów rolnych oraz aktywnie kształtować sposób gospodarowania gruntami, celem zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego kraju. Dlatego przejmujący grunty rolne na podstawie każdego zdarzenia prawnego winni być zobowiązani do przedkładania programów produkcyjnego zagospodarowania gruntów. Ocena programu stanowiłaby jeden z istotnych warunków kwalifikacji do nabycia lub przejęcia w użytkowanie (np. w drodze dzierżawy) oferowanych gruntów rolnych. Odstąpienie od realizacji programu bez ważnych powodów stanowiłoby podstawę do obciążenia władającego nieruchomością podatkiem od nieużytkowanych produkcyjnie gruntów rolnych.

4. Decentralizacja władzy publicznej przez powołanie powiatów i samorządu województwa uzasadnia wniosek o usytuowanie kontroli obrotu gruntami rolnymi w administracji samorządowej. Zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r. powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, geodezji, kartografii i katastru, gospodarki nieruchomościami oraz gospodarki wodnej i ochrony środowiska. Projekt ustaw posłów PSL zakłada, że decyzje w zakresie podziału gospodarstwa rolnego i przeniesienia własności nieruchomości mają być podejmowane na szczeblu wojewódzkim przez dyrektora oddziału terenowego ANR. Usytuowanie kontroli w strukturach organizacyjnych

starostwa powiatowego w zdecydowanym stopniu poprawiłoby możliwości komunikowania się właścicieli nieruchomości rolnych z organami kontroli. Dopiero wówczas administracyjna kontrola obrotu gruntami rolnymi realizowana na szczeblu powiatu, uzupełniona byłaby działalnością interwencyjną na rynku gruntów rolnych, sprawowaną przez wyposażoną w ustawowe prawo pierwokupu gruntów rolnych ANR lub spółkę typu non profit utworzoną przez samorząd województwa. Za celowością powołania spółek przez samorząd przemawia fakt, że zgodnie z ustawą o samorządzie wojewódzkim z dnia 5 czerwca 1998 r. do jego zadań należy realizacja przedsięwzięć z zakresu modernizacji terenów wiejskich, zagospodarowania przestrzennego i ochrony środowiska. Celowi temu służy działalność wojewódzkich jednostek obsługi rolnictwa, takich jak: ośrodki doradztwa rolniczego, zarządy melioracji i urzędzeń wodnych oraz biura geodezji i terenów rolnych.