

PAWEŁ BLAJER

Wymóg kwalifikacji rolniczych w obrocie nieruchomościami rolnymi (studium prawnoporównawcze)

1. Uwagi wstępne

W polskiej literaturze agrarystycznej ostatnich lat stosunkowo często wysuwa się postulaty szerszego niż dotychczas uwzględnienia przez ustawodawcę problemu właściwego kształtowania i ochrony struktur rolnych. Wśród zasadniczych sposobów mających doprowadzić do realizacji wspomnianego celu wymienia się przywrócenie (zarzuconej po 1990 r.) kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi *inter vivos* z punktu widzenia kwalifikacji nabywców takich nieruchomości¹. Zgodnie z tym stanowiskiem, zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej przez osoby szczególnie do tego predysponowane i przygotowane przyczyni się do polepszenia wciąż jeszcze niezadowolających struktur polskiego rolnictwa.

Dla oceny zasadności przywołanych postulatów, oprócz analiz o charakterze ekonomicznym i socjologicznym, użyteczne wydają się również przeprowadzenie pogłębionych badań prawnoporównawczych². Podkreślić bo-

¹ Por. liczne prace A. Lichorowicza, m.in.: *W kwestii modelu prawnego instytucji kształtujących struktury gruntowe w rolnictwie*, „Studia Iuridica Agraria” t. IV, 2005, s. 124 i n.; idem, *Uwagi co do założeń i zasad przyszłej regulacji nabywania nieruchomości rolnych i uwzględniającej klauzulę narodowego traktowania obywateli Unii Europejskiej*, „Rejent” 2002, nr 5, s. 50 i n.; idem, *Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11 IV 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej*, „Studia Iuridica Agraria” t. V, 2005, s. 76; idem, *O nowy kształt zasad obrotu nieruchomościami rolnymi w kodeksie cywilnym*, „Rejent” 1997, nr 6, s. 46. Podobnie K. Stefańska, *Pojęcie gospodarstwa rodzimego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” t. V, 2005, s. 185 i n.

² Na potrzebę uwzględnienia w szerszym zakresie badań prawnoporównawczych w omawianym zakresie zwraca uwagę A. Lichorowicz, *Podstawowe rozwiązania w zakresie obrotu*

wiem należy, że ustawodawstwa państw Europy Zachodniej, a więc krajów o strukturze rolnictwa zwykle znacznie lepiej ukształtowanej niż w Polsce, wprowadzają – niekiedy daleko posuniętą – reglamentację obrotu *inter vivos* nieruchomościami rolnymi, dokonywaną przede wszystkim pod kątem kwalifikacji osoby nabywcy. Względy o charakterze teoretycznym przemawiają więc za podjęciem próby konfrontacji aktualnego stanu polskiego ustawodawstwa w przedmiotowym zakresie z rozwiązaniami obowiązującymi w Europie Zachodniej.

Jeśli chodzi o względy praktyczne, już sama słabość struktur rolnych w Polsce zmusza do poszukiwania środków będących w stanie skutecznie polepszyć warunki gospodarowania na wsi, przyczyniając się do wzrostu konkurencyjności polskiego rolnictwa, zwłaszcza w kontekście członkostwa Polski we Wspólnotach Europejskich. Istotne znaczenie ma zatem wykorzystanie przez krajowego ustawodawcę tych instrumentów oddziaływania na struktury rolne, które od lat z powodzeniem kształtują ustrój rolny państw Europy Zachodniej. Wśród nich warunek posiadania kwalifikacji rolniczych, formułowany wobec uczestników obrotu nieruchomościami rolnymi, odgrywa z reguły pierwszoplanową rolę.

Z powyższych względów zagadnienie wpływu kryterium kwalifikacji rolniczych na obrót nieruchomościami rolnymi należy do ważnych kwestii polityki rolnej, a porównawcze badania nad rozwiązaniami funkcjonującymi w tym zakresie w różnych ustawodawstwach krajowych – do istotnych zadań stojących przed doktryną prawa rolnego. Jest to również problematyka szeroko analizowana w literaturze zagranicznej, w tym przede wszystkim szwajcarskiej, francuskiej i włoskiej³. Podejmując dalsze rozważania, należy już w tym miejscu sformułować niektóre założenia o charakterze wyjściowym, które wywierają zasadniczy wpływ na sposób ujęcia tematu niniejszego opracowania.

Po pierwsze – przedmiotem dalszej analizy będą wyłącznie regulacje reglamentujące obrót nieruchomościami rolnymi *inter vivos*. Problematyka dziedziczenia gospodarstw rolnych oraz doboru spadkobiercy tych jednostek produkcyjnych, jak również zagadnienia związane z postępowaniem o dział spadku obejmującego gospodarstwo rolne, są w krajach Europy Zachodniej uregulowane tak drobiazgowo i kazuistycznie, że rozmiary niniejszego opra-

gruntami rolnymi w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej, „Studia Prawnicze” 2001, z. 3, s. 95 i n.

³ Por. np. E. Hofer, w: *Das bäuerliche Bodenrecht – Kommentar*, Brugg 1995, s. 214; Ch. Dupeyron, J.-P. Theron, J.-J. Barbieri, *Droit Agraire 2^e volume. Droit foncier*, Paris 1992, s. 102 i n. (i powołana tam literatura); L. Costato, *Le qualifiche soggettive in agricoltura: opportunita di una riforma della riforma*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria e dell’Ambiente” 2005, s. 413 i n.

cowania *a priori* wykluczają szersze odniesienie się do tych interesujących problemów. Niemniej wspomniane regulacje ze względu na swą rolę w utrzymaniu prawidłowej struktury gospodarstw rolnych niewątpliwie zasługują na uwzględnienie, również w pracach o charakterze monograficznym.

Po drugie – podejmując się badań prawnoporównawczych w zakresie prawa rolnego, nie wolno zapominać o różnicach, jakie występują w tradycji prawnej państw europejskich. Już samo pojęcie „obrotu” może oznaczać – w zależności od danego porządku prawnego – wyłącznie obrót własnościowy, prowadzący do zmiany podmiotu prawa własności, lub też obrót w szerszym rozumieniu, w wyniku którego zmienia się podmiot władający nieruchomościami rolnymi. W obu przypadkach kryterium kwalifikacji rolniczych może jednak wywierać istotny wpływ na prawa i obowiązki uczestników tego „obrotu”. Podobnie niektóre ustawodawstwa (np. hiszpańskie czy francuskie) posługują się terminem „obrotu gospodarstwami rolnymi”, podczas gdy polska tradycja agrarystyczna pod pojęciem przedmiotu obrotu rozumie przede wszystkim grunty rolne. Na te istotne, choć nie zawsze łatwo dostrzegalne, różnice pojęciowe będzie zwracana uwaga w dalszej części rozważań, niemniej już w tym miejscu należy zasygnalizować ich istnienie.

Po trzecie – przeprowadzone dalej badania ograniczone zostaną wyłącznie do analizy aktualnie obowiązującego stanu prawnego. Na ujęcie wpływu kwalifikacji rolniczych na obrót nieruchomościami rolnymi w perspektywie historycznej, w kontekście mnogości wciąż obowiązujących w systemach prawa rolnego państw europejskich regulacji, nie pozwalają ograniczone ramy niniejszego artykułu. Konsekwencją takiego podejścia jest eliminacja z zakresu rozważań również polskich unormowań o charakterze historycznym, w szczególności systemu kontroli kwalifikacji rolniczych istniejącego w prawie polskim przed 1990 r.

Celem niniejszego opracowania jest zatem podjęcie próby charakterystyki – na tle różnych europejskich porządków prawnych – skutków, jakie pociąga za sobą dla uczestników obrotu nieruchomościami rolnymi fakt posiadania przez nich kwalifikacji rolniczych (bądź ich brak). Innymi słowy, rozważania niniejsze zmierzają do wskazania zastosowania przedmiotowego kryterium w praktyce. Punktem wyjścia dla dalszych badań będzie jednak próba dokonania syntezy teoretycznych rozwiązań i koncepcji w zakresie prawnej redakcji kryterium kwalifikacji rolniczych, poprzez przedstawienie sposobu ujmowania tego wymogu w europejskich ustawodawstwach krajowych. Tak zarysowane problemy badawcze wyznaczają ramy niniejszej pracy, pozwalając jednocześnie na skonfrontowanie rozwiązań europejskich z analogicznymi unormowaniami polskimi i wysunięcie określonych wniosków *de lege ferenda*, które też poczynione zostaną w ramach uwag końcowych.

2. Sposoby prawnego konstruowania kryterium kwalifikacji rolniczych – próba klasyfikacji

Liczne i zróżnicowane w szczegółach sposoby redagowania kryterium kwalifikacji rolniczych w ustawodawstwach krajów zachodnioeuropejskich dadzą się sprowadzić do dwóch przeciwstawnych modeli o zasadniczym znaczeniu.

Pierwszy z modeli redagowania kryterium kwalifikacji rolniczych w najpełniejszym stopniu realizowany jest przez ustawodawcę szwajcarskiego i właśnie normy tego systemu prawnego posłużą za ilustrację jego zasadniczych założeń. W szerokim zakresie nawiązuje do niego również niemiecki porządek prawny.

Charakterystyczny dla analizowanego modelu sposób ujęcia kwalifikacji rolniczych został w Szwajcarii wprowadzony aktem prawnym o podstawowym znaczeniu dla całego obrotu nieruchomościami rolnymi – Rolniczym prawem gruntowym (*das bäuerliche Bodenrecht* – BGBB)⁴. Wśród wielu interesujących unormowań wymieniony akt normatywny przynosi również definicję tzw. samodzielnego gospodarza (*Selbstbewirtschafter*), określającą tę kategorię rolników, na rzecz której zastrzeżone zostały w ustawie najdalej idące preferencje. Zgodnie z art. 7 ust. 1 BGBB, „samodzielnemu gospodarzowi” powinien samodzielnie prowadzić gospodarstwo rolne oraz osobiście w nim pracować. Powinien być również „zdatny” (*geeignet*) do dokonywania obu wyżej wymienionych czynności. „Zdatny” jest zaś wtedy, gdy „dysponuje kwalifikacjami, które według zwyczajów krajowych są niezbędne, by samodzielnie prowadzić gospodarstwo rolne oraz osobiście w nim pracować” (art. 7 ust. 2 BGBB).

Pojęcie „zdatności do samodzielnego gospodarzenia” (*Geeignetheit zur Selbstbewirtschaftung*) stało się przedmiotem twórczej wykładni przeprowadzanej zarówno przez szwajcarską judykaturę, jak i przedstawicieli doktryny. Dokonywana przez lata obowiązywania BGBB interpretacja powołanego zwrotu doprowadziła ostatecznie do wykrystalizowania się szwajcarskiej koncepcji kwalifikacji rolniczych, w której kwalifikacje te rozumiane są właśnie jako szczególna „zdatność” do samodzielnego prowadzenia działalności rolniczej. Cechą charakterystyczną tej koncepcji jest okoliczność, że pojęcie kwalifikacji rolniczych ujmuje ona stosunkowo szeroko, nie ograniczając ich rozumienia wyłącznie do tzw. kwalifikacji „zawodowych”, t.z.n. przygoto-

⁴ Ustawa uchwalona przez parlament szwajcarski 4 października 1991 r., weszła w życie 1 stycznia 1994 r. (publikowana: SR:211.412.11).

wania teoretycznego lub praktycznego do prowadzenia działalności rolniczej, ale obejmuje swoim zakresem również inne czynniki istotne z punktu widzenia potrzeb prawidłowej gospodarki rolnej. Do takich czynników, przywoływanych w literaturze i orzecznictwie, należą przykładowo: stan zdrowia, wiek, cechy osobowościowe i moralne, stosunki majątkowe, czy wreszcie rzeczywista wola potencjalnego samodzielnego gospodarza⁵.

Reasumując, w myśl koncepcji przyjętej w Szwajcarii, by uznać daną osobę za posiadającą kwalifikacje rolnicze, należy pozytywnie ocenić jej przygotowanie teoretyczne lub praktyczne (kwalifikacje zawodowe) do prowadzenia działalności rolniczej, i wreszcie ustalić, że jej stan zdrowia oraz wiek nie będą stały na przeszkodzie prowadzeniu tej działalności oraz sprawdzić, czy jej cechy charakterologiczne oraz stosunki majątkowe umożliwiają poświęcenie się temu zajęciu. W grę mogą wszelako wchodzić również inne czynniki, zależne od konkretnej sytuacji. Analizowana koncepcja zakłada bowiem kontrolę kwalifikacji rolniczych dokonywaną zawsze *in concreto*, a więc relatywizowaną do gospodarstwa, które potencjalny samodzielny gospodarz ma prowadzić. Ta przesłanka ma zresztą szczególne znaczenie przy ocenie kwalifikacji zawodowych danej osoby. Chodzi o to, aby posiadane przez nią kwalifikacje były odpowiednie dla profilu produkcji prowadzonej w danym gospodarstwie. Z tego względu szwajcarski sposób ujmowania kwalifikacji rolniczych określić można jako „konkretny”, co oznacza, że przy ich ocenie należy brać pod uwagę zarówno czynniki związane z konkretną osobą potencjalnego *Selbstbewirtschaftera*, jak i konkretne gospodarstwo, w którym ma on prowadzić działalność rolniczą.

Założenia drugiego z zasadniczych europejskich modeli ujmowania kwalifikacji rolniczych na płaszczyźnie regulacji dotyczących obrotu gruntami rolnymi najlepiej realizuje francuski system prawa rolnego. Jego cechą charakterystyczną jest ściśle zdefiniowanie tego kryterium, wyczerpujące wskazanie wszystkich przesłanek, których spełnienie umożliwia powołanie się na posiadanie kwalifikacji do prowadzenia działalności rolniczej. Zgodnie bowiem z przepisem art. L.331-2 francuskiego Kodeksu rolnego, za posiadającą kwalifikacje rolnicze uznaje się osobę dysponującą odpowiednim wykształceniem rolniczym (*capacité professionnelle*) lub doświadczeniem zawodowym (*expérience professionnelle*). Z kolei przepis art. R.331-1 tego Kodeksu nakazuje przyjąć, że dana osoba spełnia wymóg legitymowania się wykształceniem rolniczym lub doświadczeniem zawodowym, jeżeli:

⁵ Por. W. Neukomm, A. Czettler, *Das bäuerliche Erbrecht*, Brugg 1982, s. 81; E. Hofer, w: *Das bäuerliche Bodenrecht...*, s. 214; R. Hotz, *Bäuerliche Bodenrecht: Probleme und Lösungsansätze*, „Blätter für Agrarrecht” 1992, s. 56.

– posiada dyplom lub certyfikat uznany za równoważny świadectwu ukończenia studiów rolniczych (*brevet d'études professionnelles agricoles* – BEPA) lub zawodowemu świadectwu rolniczemu (*brevet professionnel agricole* – BBA)⁶.

– posiada co najmniej pięcioletnie doświadczenie zawodowe nabyte w czasie pracy w gospodarstwie rolnym⁷.

Analiza przytoczonych unormowań prowadzi do dwojakiego rodzaju wniosków co do istotnych cech przyjętego na we Francji sposobu formułowania kryterium kwalifikacji rolniczych:

– kwalifikacje rolnicze *de facto* utożsamione zostały z tzw. kwalifikacjami „zawodowymi” (*competences professionnelles*). Tym samym obejmują one wyłącznie wykształcenie rolnicze oraz doświadczenie zawodowe, a więc cechy, które w polskiej doktrynie prawa rolnego zwykło się nazywać „kwalifikacjami teoretycznymi” oraz „praktycznymi”. Przy określaniu kwalifikacji do prowadzenia działalności rolniczej nie są brane pod uwagę takie czynniki, jak np. cechy charakterologiczne, moralne, osobowościowe danego rolnika czy też jego stosunki majątkowe, na które zwraca uwagę orzecznictwo i doktryna szwajcarska lub niemiecka;

– zarówno kwalifikacje „teoretyczne”, jak i „praktyczne” zostały przez ustawodawcę francuskiego ściśle określone i zdefiniowane poprzez wskazanie konkretnych dokumentów, którymi można udowodnić swoje wykształcenie rolnicze, oraz czasu pracy w gospodarstwie rolnym umożliwiającym powołanie się na swoje doświadczenie zawodowe. Rola organów sprawujących kontrolę nad obrotem nieruchomości rolnymi we Francji została zatem sprowadzona do formalnego sprawdzenia, czy dana osoba powołująca się na swe kwalifikacje zawodowe w rzeczywistości posiada odpowiedni dyplom lub czy wystarczająco długo pracowała w gospodarstwie rolnym. Brak tu elastyczności charakterystycznej dla rozwiązań szwajcarskich, gdzie organy stosujące prawo zobowiązane są do uwzględnienia również kwalifikacji zawodowych (np. „samodzielnego gospodarza”), niemniej nie są one skrępowane ścisłymi parametrami wyznaczonymi przez ustawodawcę.

Zbliżoną do francuskiej koncepcję w zakresie prawnego formułowania kryterium kwalifikacji rolniczych przyjmują również ustawodawcy włoski i hiszpań-

⁶ Innymi słowy, osoba taka powinna posiadać co najmniej średnie wykształcenie rolnicze.

⁷ Powołany pięcioletni okres ulega skróceniu do lat trzech w przypadku, gdy dana osoba może się wylegitymować świadectwem odbycia stażu rolniczego (*brevet d'apprentissage agricole* – BAA) lub równoważnym dyplomem. Ponadto ustawa wprowadza jeszcze jedno istotne zastrzeżenie, stanowiąc, że owo doświadczenie zawodowe powinno zostać nabyte w okresie ostatnich piętnastu lat poprzedzających objęcie gruntów rolnych we władanie przez osobę zainteresowaną.

ski⁸. W wymienionych krajach kryterium to także ujmuje się w sposób ścisły, poprzez wyczerpujące wskazanie wszystkich przesłanek, których spełnienie umożliwi powołanie się na fakt posiadania kwalifikacji rolniczych, rozumianych jako kwalifikacje „zawodowe”, a więc odpowiednie wykształcenie teoretyczne lub doświadczenie praktyczne.

Tytułem podsumowania przeprowadzonych powyżej rozważań należy podkreślić, że oba, zarysowane tylko, modele formułowania kryterium kwalifikacji rolniczych przyjęte w ustawodawstwach zachodnioeuropejskich mają zarówno swoje wady, jak i zalety. Z pewnością zasługuje na uwagę pojęcie „zdatości do gospodarowania” przyjęte na płaszczyźnie prawa szwajcarskiego, jest to bowiem termin bardzo elastyczny i pojemny. Taka konstrukcja pozostawia organom stosującym prawo – czy to sądom, czy też organom administracyjnym – szeroki „luz decyzyjny” w kwestii uznania danej osoby za posiadającą kwalifikacje rolnicze. Z drugiej strony – „niedookreśloność” tego pojęcia stwarza możliwość ewentualnych nadużyć. Takich obaw nie wywołuje z pewnością ścisłe określenie i zdefiniowanie kwalifikacji „zawodowych” przez ustawodawcę francuskiego. Pomijając jednak kwestię plusów i minusów każdego z wyżej opisanych modeli regulacji, należy podkreślić szerokie zastosowanie kryterium kwalifikacji rolniczych w ustawodawstwach krajowych państw europejskich, w szczególności w zakresie reglamentacji obrotu nieruchomościami rolnymi. Praktyczne konsekwencje dla nabywców nieruchomości rolnych, jakie pociąga za sobą dysponowanie kwalifikacjami rolniczymi, będą przedmiotem dalszych rozważań.

3. Znaczenie kryterium kwalifikacji rolniczych dla uczestników obrotu nieruchomościami rolnymi *inter vivos*

Większość ustawodawstw państw Europy Zachodniej wprowadza daleko posuniętą kontrolę obrotu *inter vivos* nieruchomościami rolnymi. Kontrola ta przejawia się najczęściej – choć nie zawsze – w administracyjnej ingerencji

⁸ We Włoszech posiadanie kwalifikacji rolniczych stanowi przesłankę uzyskania statusu tzw. zawodowego przedsiębiorcy rolnego (*imprenditore agricolo professionale* – i.a.p.), instytucji o charakterze podmiotowym, na rzecz której dekret rządowy nr 99 z 29 marca 2004 r. (publikowany w „Gazzetta Ufficiale Serie Generale” 2004, nr 94), zastrzega daleko idące preferencje. Natomiast w Hiszpanii kryterium kwalifikacji rolniczych konstruuje definicję analogicznego pojęcia – tzw. rolnika zawodowego (*agricultor profesional*), zgodnie z ustawą nr 19/1995 z 4 lipca 1995 r. o modernizacji gospodarstw rolnych (publikowana w „Boletín Oficial del Estado” 1995, nr 159) W obu przypadkach kryterium to służy zatem uwypukleniu zawodowego charakteru działalności prowadzonej przez rolnika posiadającego status *imprenditore agricolo professionale* lub *agricultor profesional*.

w te zdarzenia prawne, które prowadzą do zmiany osoby władającej tymi dobrami. Jej celem jest ochrona prawidłowo funkcjonujących struktur rolniczych, zapewnienie wydolności i efektywności prowadzenia działalności rolniczej w tak wrażliwej jednostce produkcyjnej, jaką jest gospodarstwo rolne. Jednym zaś z podstawowych założeń funkcjonującej w państwach europejskich kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi *inter vivos* jest szczególne uprzywilejowanie tych spośród potencjalnych nabywców, którzy dysponują odpowiednimi kwalifikacjami rolniczymi. Konkretnie rozwiązania funkcjonujące w poszczególnych państwach europejskich istotnie różnią się jednak w szczególności, mimo że respektują to zasadnicze założenie.

Szwajcarskie ustawodawstwo rolne statuuje surową zasadę administracyjnej kontroli obrotu gruntami rolnymi w drodze czynności prawnych *inter vivos* (art. 61-72 BGG). Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 61 ust. 1 BGG, „kto chce nabyć grunt rolny, potrzebuje w tym celu uprzedniego zezwolenia organu administracji publicznej”⁹. Brak tego zezwolenia pociąga za sobą sankcję bezwzględnej nieważności czynności prawnej, prowadzącej do nabycia nieruchomości rolnej, przez które ustawa nakazuje rozumieć nie tylko przeniesienie własności, lecz także każdą inną czynność prawną, która w sensie gospodarczym odpowiada przeniesieniu prawa własności¹⁰.

Żeby organ administracyjny mógł wydać zainteresowanej osobie zezwolenie na nabycie własności nieruchomości rolnej, nie może po jej stronie zachodzić jakikolwiek „powód odmowy” (*Verweigerungsgrund*). Rolnicze prawo gruntowe do „powodów odmowy” zalicza na pierwszym miejscu tę okoliczność, że nabywca nie posiada statusu „samodzielnego gospodarza”, czyli – innymi słowy – nie posiada kwalifikacji rolniczych (nie jest „zdatny do prowadzenia działalności rolniczej”). Wnioskując zatem *a contrario* z tej negatywnie sformułowanej przesłanki, nieruchomość rolną może w Szwajcarii – co do zasady – nabyć w drodze czynności prawnej wyłącznie posiadający kwalifikacje rolnicze „samodzielnego gospodarza”, gdyż tylko jemu zostanie wydane przez organ administracyjny stosowne zaświadczenie warunkujące ważność umowy, na podstawie której dochodzi do przeniesienia własności nieruchomości.

Z drugiej strony surowość tego systemu łagodzona jest jednak mnogością różnego rodzaju wyjątków umożliwiających nabycie nieruchomości rolnej niezależnie od faktu dysponowania rolniczymi kwalifikacjami. Wyjątki te

⁹ Zgodnie z art. 83 BGG, w zakresie wydawania przedmiotowych zezwoleń właściwe są kantonalne organy administracyjne.

¹⁰ Zob. B. Stalder, w: *Das bäuerliche Bodenrecht – Kommentar...*, s. 561 i n.

można zasadniczo podzielić na dwie grupy. Do pierwszej należy zaliczyć wypadki, w których dla skuteczności nabycia nieruchomości rolnej w ogóle nie będzie wymagane zezwolenie organu administracji publicznej, a zatem organ ten nie będzie w ogóle kontrolował spełniania przez nabywcę jakichkolwiek warunków podmiotowych. Przypadki te określone są enumeratywnie w art. 62 BGG, zgodnie z którym nie wymaga zezwolenia nabycie nieruchomości rolnej m.in. przez zstępnego zbywcy, jego małżonka, rodziców, rodzeństwo i dzieci rodzeństwa. Innymi słowy – gdy nabywcą nieruchomości rolnej jest osoba należąca do najbliższych krewnych zbywcy, fakt dysponowania przez nią jakimikolwiek kwalifikacjami staje się nieistotny. Osoba taka nie potrzebuje urzędowego zezwolenia na nabycie gospodarstwa lub nieruchomości rolnej, a tym samym organ nie ma możliwości skontrolowania, czy posiada ona takie kwalifikacje. Wagę tego wyjątku unoczniają dane statystyczne, w świetle których ponad 80% transakcji mających za przedmiot gospodarstwo rolne ma w Szwajcarii charakter rodzinny¹¹. Tym samym zasada, w myśl której nieruchomość rolna może być nabyta wyłącznie przez wykwalifikowanego rolnika, traci w istotny sposób na swym znaczeniu.

Druga grupa wyjątków od wspomnianej zasady określona jest przepisem art. 64 BGG, który wymienia sytuacje, gdy organ administracyjny może udzielić zezwolenia na nabycie nieruchomości bez względu na okoliczność, czy nabywca posiada odpowiednie kwalifikacje, czy też nie. W związku z tym, rozpatrując konkretną sprawę, organ bada, czy nie zachodzi inna negatywna przesłanka udzielenia zezwolenia¹², natomiast irrelevantna pozostaje kwestia kwalifikacji podmiotowych po stronie nabywcy. Są to więc tzw. „właściwe” wyjątki od zasady, zgodnie z którą tylko wykwalifikowany „samodzielny gospodarz” może w Szwajcarii nabyć nieruchomość rolną. Wyjątki te są stosunkowo liczne, a do ważniejszych należy m.in. sytuacja, gdy nabycie służy polepszeniu struktury gospodarstwa prowadzonego dotychczas przez nabywcę.

Szeroki wachlarz różnego rodzaju wyjątków od wymogu posiadania kwalifikacji rolniczych przez osobę nabywającą nieruchomość na podstawie czynności prawnej *inter vivos* czyni ten wymóg *de facto* iluzorycznym. Uprawnione wydaje się zatem twierdzenie, że mnożąc powyższe wyjątki, ustawodawca szwajcarski z zasady uczynił wyjątek, z wyjątków zaś regułę. Tym samym deklarowana w systemie szwajcarskim zasada, w myśl której

¹¹ U. Zimmerli, *Das neue bäuerliche Bodenrecht – die Grundzüge der Gesetzesrevision*, ZBGR 1993, s. 143.

¹² Np. czy strony nie ustaliły wygórowanej (spekulacyjnej) ceny za nabywaną nieruchomość.

tylko wykwalifikowany samodzielny gospodarz może nabyć nieruchomość lub gospodarstwo rolne, traci na praktycznym znaczeniu.

We Francji administracyjna kontrola struktur rolnych charakteryzuje się również stosunkowo szerokim zakresem zastosowania. Rozciąga się na wszelkie grunty rolne (*terres agricoles*), jak również warsztaty produkcyjne (*atelier de production*) niewykorzystujące na potrzeby prowadzonej produkcji gruntów rolnych, o ile wchodzi one w skład gospodarstw rolnych. W prawie francuskim kontrola ta obejmuje wszelkie czynności prowadzące do powstania (*installation*), powiększenia (*agrandissement*) lub połączenia (*réunion*) gospodarstw rolnych¹³.

Administracyjny charakter opisanej powyżej kontroli przejawia się zasadniczo w obowiązku uzyskania uprzedniego zezwolenia (*autorisation préalable*) kompetentnego organu administracyjnego na dokonanie czynności prowadzącej do powstania, powiększenia lub połączenia gospodarstwa rolnego. Jedynie w wyjątkowych sytuacjach zamiast wspomnianego zezwolenia wystarczy zwykle zgłoszenie (*déclaration préalable*) organowi zamiaru dokonania powyższych czynności. Ze względu na to w nauce francuskiej w ramach postępowania kontrolnego wyróżniane są tradycyjnie dwa tryby – tzw. tryb „autoryzacyjny” oraz „deklaracyjny”¹⁴. W przeciwieństwie jednak do systemu szwajcarskiego, brak uzyskania stosownego zezwolenia lub niedopełnienie obowiązku zgłoszenia nie pociąga za sobą bezwzględnej nieważności czynności prawnej. Uchybienie powyższym obowiązkom pociąga za sobą natomiast sankcje o charakterze ekonomicznym, a nawet karnym.

Podkreślenia jednak wymaga, że nie każde zdarzenie powodujące zmianę osoby władającego gruntami rolnymi pociąga za sobą obowiązek uzyskania zezwolenia organu administracji. Przeciwnie – zdarzenia takie są enumeratywnie wyliczone w art. L.331-2 Kodeksu rolnego. Wśród nich znajduje się również dyspozycja, która zobowiązuje do uzyskania autoryzacji ze strony administracji publicznej takich nabywców nieruchomości rolnych, którzy nie posiadają wykształcenia teoretycznego ani doświadczenia zawodowego¹⁵.

¹³ Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że powyższe określenia abstrahują od jakichkolwiek tradycyjnych pojęć prawnych, takich jak „sprzedaż”, „zbycie” lub „przeniesienie własności”. Obejmują zatem swoim zakresem ogół zdarzeń, zarówno o charakterze prawnym (np. przeniesienie własności pod tytułem darmym lub odpłatnym, albo też ustanowienie prawa użytkowania lub wypuszczenie w dzierżawę), jak i faktycznym (przejście władztwa bez jakiegokolwiek tytułu prawnego), których skutkiem jest powstanie, powiększenie lub połączenie gospodarstw rolnych.

¹⁴ Zob. Ch. Dupeyron, J.-P. Theron, J.-J. Barbieri, *Droit Agricole, 1^{er} volume Droit de l'exploitation*, Paris 1990, s. 650 i n.

¹⁵ Ten kierunek kontroli struktur rolnych określany jest jako kontrola kwalifikacji zawodowych osób, które mają prowadzić działalność rolniczą na gruntach rolnych (tzw. kontrola osobista – *le contrôle personnel* – ust. 3 art. L.331-2 Kodeksu rolnego).

Bliższa analiza przytoczonej regulacji prowadzi do wniosku, że zasadą francuskiego prawa rolnego jest, że osoba posiadająca odpowiednie kwalifikacje zawodowe może obejmować we władanie grunty rolne bez konieczności uprzedniego uzyskania zezwolenia organu administracji publicznej. Przykładowo – nabycie przez taką osobę nieruchomości rolnej w drodze umowy sprzedaży będzie zasadniczo wolne od kontroli administracyjnej.

Istotne znaczenie ma okoliczność, że – w przeciwieństwie do rozwiązań szwajcarskich – wymogiem posiadania odpowiednich kwalifikacji zawodowych objęty jest również szeroko pojęty obrót nieruchomościami rolnymi o charakterze rodzinnym. Ustawa nie zwalnia bowiem od obowiązku uzyskania uprzedniego zezwolenia administracyjnego niewykwalifikowanych członków rodziny zbywcy. Od wspomnianej zasady istnieją jednak wyjątki, w których do głosu dochodzą względy rodzinne. Zgodnie bowiem z przepisem art. L. 331-2 Kodeksu rolnego, z obowiązku uzyskania uprzedniego zezwolenia na objęcie we władanie nieruchomości rolnych zwolnieni są krewni i powinowaci poprzedniego władającego, jeśli przejęcie tych gruntów we władanie następuje na podstawie umowy darowizny, sprzedaży, dziedziczenia lub dzierżawy, a ponadto przejmujący posiada odpowiednie kwalifikacje zawodowe. W opisanej sytuacji na członkach rodziny poprzedniego posiadacza ciąży jednak określone obowiązki natury administracyjno-prawnej, muszą one bowiem dokonać uprzedniego zgłoszenia (*déclaration préalable*) właściwemu organowi administracji swojego zamiaru przejęcia we władanie nieruchomości rolnych. Innymi słowy – w analizowanym przypadku „autoryzacyjny” tryb kontroli zostaje zastąpiony trybem „zgłoszeniowym”, co jednak nie zmienia faktu, że organ administracji może także w tej sytuacji podjąć określoną interwencję¹⁶.

Z problematyką szczególnej pozycji wykwalifikowanych rolników w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi we Francji związana jest również dzia-

¹⁶ Głębsza refleksja nad powyższymi regulacjami prowadzi do wniosku, że we Francji, w świetle aktualnie obowiązujących przepisów, to właśnie obrót rodzinny nieruchomościami rolnymi podlega szczególnie uważnej kontroli. Otóż nawet wykwalifikowani rolnicy mają obowiązek zgłaszać organom administracji czynności, na podstawie których wchodzi w posiadanie nieruchomości rolnych, w przypadku gdy czynności te zachodzą w ramach szeroko pojętego obrotu rodzinnego. Osoby obce w stosunku do poprzedniego właściciela, o ile tylko posiadają odpowiednie kwalifikacje i mieszczą się w granicach wyznaczonych przez dodatkowe kryterium osiągniętych dochodów, wolne są od jakiegokolwiek kontroli, podejmowanej zarówno w trybie autoryzacyjnym, jak i zgłoszeniowym. Zatem uprawniony wydaje się wniosek, że rozwiązania francuskie idą w przeciwnym kierunku niż regulacje przyjęte w wielu innych państwach europejskich, generalnie zwalniające obrót rodzinny nieruchomościami lub gospodarstwami rolnymi spod kontroli organów administracyjnych w aspekcie ich strukturalnej celowości.

łałość tzw. spółek urządzenia i osadnictwa rolnego¹⁷ (*sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural* – SAFER), stanowiących podstawowy instrument realizacji fundamentalnych celów polityki strukturalnej państwa w rolnictwie. Spółki te, działające na rzecz poprawy struktur gruntowych m.in. poprzez wspieranie osiedlania się rolników oraz ich utrzymanie w prowadzonych dotąd gospodarstwach, wyposażone zostały w specyficzne środki i metody, mające umożliwić im realizację tego celu. Tradycyjnie w doktrynie francuskiej środki te ujmuje się w swoistą triadę: SAFER mogą mianowicie nabywać na własność nieruchomości rolne (*verba legis*: dobra rolnicze oraz gospodarstwa rolne i leśne), następnie przeprowadzać na tych nieruchomościach zabiegi bonifikacyjne i modernizacyjne i wreszcie dokonywać ich obowiązkowej redystrybucji pomiędzy rolników (tzw. retrocesji)¹⁸.

Wśród prawnych środków umożliwiających SAFER nabywanie nieruchomości rolnych niewątpliwie największe znaczenie posiada przyznane im ustawowe prawo pierwokupu nieruchomości rolnych (*droit de préemption*), szczególnie analizowane we francuskiej literaturze¹⁹. Zgodnie z przepisem art. L. 143-1 Kodeksu rolnego, w przypadku zbywania pod tytułem odpłatnym nieruchomości wykorzystywanych rolniczo, a także rzeczy ruchomych będących ich przynależnościami oraz terenów przeznaczonych na cele rolne SAFER przysługuje prawo pierwokupu. SAFER nie mają jednak pełnej swobody, jeśli chodzi o korzystanie z tego prawa. Przepis art. L. 143-4 Kodeksu rolnego wymienia sytuacje, w których – mimo ziszczenia się ustawowych przesłanek – pierwokup SAFER nie będzie mógł być zrealizowany. Taka sytuacja na przykład istnieje, gdy przeniesienie własności nieruchomości rolnej pod tytułem odpłatnym następuje na rzecz m.in. pełnoletnich pracowników rolnych, pomocników rodzinnych, współników w prowadzeniu gospodarstwa rolnego czy też rolników wywłaszczonych na skutek legalnych działań administracji publicznej, pod warunkiem wszelako, że wymienione osoby są w stanie wykazać swoje kwalifikacje zawodowe.

Przytoczone wyżej przypadki, w których przeniesienie własności nieruchomości rolnej nie daje SAFER możliwości skorzystania z prawa jej pierwokupu, określa się w doktrynie francuskiej zbiorczą nazwą: „czynności

¹⁷ Więcej na temat SAFER: A. Lichorowicz, *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy zachodniej*, Białystok 2000, s. 70.

¹⁸ Por. Ch. Dupeyron, J.-P. Theron, J.-J. Barbieri, *Droit Agraire 2^e volume, Droit foncier...*, s. 105.

¹⁹ Przede wszystkim następujących: A. Vallery-Radot, *Le droit de préemption des SAFER*, Paris 1978; D. Lachaud, *Le droit de préemption des SAFER, loi du 29 décembre 1977*, Nantes 1978; M. Herail, *L'évolution récente du droit de préemption*, Paris 1978.

dokonywane na korzyść profesjonalnych rolników” (*opérations réalisées au profit de professionnels de l'agriculture*)²⁰. Ich znaczenie jest nie do przecenienia. Wystarczy powiedzieć, że francuski ustawodawca postawił je w jednym szeregu z sytuacjami, w których zbycie nieruchomości rolnej pod tytułem odpłatnym następuje na rzecz współspadkobierców lub krewnych i powinowatych zbywcy. W obu tych przypadkach nie powstaje prawo pierwokupu SAFER. Można zatem postawić tezę, że spod ingerencji tych spółek – realizowanej w drodze ustawowego prawa pierwokupu – wyłączony jest we Francji tylko tzw. obrót „rodzinny” oraz obrót „profesjonalny”, którego uczestnikami są wykwalifikowani rolnicy. Instytucja o charakterze cywilnoprawnym, jaką stanowi ustawowy pierwokup przysługujący SAFER, w interesujący sposób uszczelnia zatem omówiony wyżej system kontroli administracyjnej obrotu nieruchomościami rolnymi we Francji.

W Niemczech, podobnie jak we Francji, obrót nieruchomościami rolnymi *sensu largo*, a więc zarówno własnościowy, jak i dzierżawny, podlega istotnym ograniczeniom wynikającym z dwóch fundamentalnych aktów prawnych – ustawy z 28 lipca 1961 r. o obrocie nieruchomościami – *Grundstückverkehrsgesetz – GrdstVG*)²¹ oraz ustawy z 8 listopada 1985 r. o obrocie dzierżawnymi nieruchomościami rolnymi – *Landpachtverkehrsgesetz – LpachtVG*)²². Obie te ustawy poddają obrót nieruchomościami rolnymi *inter vivos* daleko idącej reglamentacji, polegającej na administracyjnej kontroli umów prowadzących do przeniesienia własności, jak również wydzierżawienia nieruchomości rolnych. Kontrola ta ma jednakże nieco odmienny charakter w przypadku każdego z powołanych aktów prawnych.

Ustawa o obrocie nieruchomościami rolnymi dla ważności czynności prawnej prowadzącej do zbycia nieruchomości rolnej wymaga urzędowego zatwierdzenia (*Genehmigung*) właściwego organu administracji publicznej. Znaczenie tego aktu administracyjnego wyraża się przede wszystkim w okoliczności, że jest on warunkiem *sine qua non* ujawnienia nowego właściciela w księdze gruntowej (*Grundbuch*) prowadzonej dla zbywanej nieruchomości rolnej, co z kolei jest w prawie niemieckim przesłanką skutecznego przejścia własności (§ 873 Kodeksu cywilnego – BGB). Innymi słowy, bez uzyskania urzędowego zatwierdzenia umowy zbycia nieruchomości rolnej, nie można skutecznie nabyć własności tej nieruchomości.

²⁰ J.-M. Aubert, *Régime du droit de préemption des SAFER et de leurs rétrocessions*, Toulouse 1979, s. 596.

²¹ Publikowana w *Bundesgesetzblatt*, Teil III, Gliederungsnummer 7810-1.

²² Publikowana w *Bundesgesetzblatt*, Teil I, Gliederungsnummer 2075.

Nieco inny tryb kontroli wprowadza ustawa o obrocie dzierżawnym. W przypadku umów dzierżawy rolniczej, zawieranych w trybie przepisów § 585-598 BGB, LpachtVG nie uzależnia ich skuteczności od urzędowego zatwierdzenia. Tym samym zawarta zgodnie ze stosownymi przepisami BGB umowa dzierżawy rolniczej jest w pełni ważna i skuteczna. Mocą jednak przepisu § 2 LpachtVG na wydzierżawiającym spoczywa obowiązek zawiadomienia właściwego urzędu o zawartej umowie dzierżawy. Konsekwencją tego zawiadomienia jest wszczęcie postępowania administracyjnego, w efekcie którego organ administracyjny może wnieść w stosunku do umowy sprzeciw w formie decyzji administracyjnej (*Bescheid*), nakazując stronom rozwiązanie zawartej już umowy²³.

Surowy reżim administracyjnej kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi powołany do życia obiema wyżej omówionymi ustawami, doznaje jednak istotnych ograniczeń. Odmowa zatwierdzenia umowy zbycia nieruchomości rolnej lub też zgłoszenie sprzeciwu wobec umowy dzierżawy takiej nieruchomości uzależniona jest bowiem od wystąpienia enumeratywnie określonych w ustawie przesłanek. Jedną z tych przesłanek, wymienioną zarówno w GrdstVG jak i LpachtVG, jest sytuacja, gdy zbycie lub dzierżawa prowadzi do powstania „nieracjonalnej konfiguracji gruntów rolnych”. Zgodnie z jednolitym stanowiskiem orzecznictwa i doktryny niemieckiej za „zbycie (wydzierżawienie), prowadzące do nieracjonalnej konfiguracji gruntów należy uznać sytuację, gdy nieruchomość rolna jest zbywana (wydzierżawiana) na rzecz osoby niebędącej rolnikiem (*Nichtlandwirt*), jednocześnie zaś o tę samą nieruchomość ubiega się osoba, dla której rolnictwo stanowi zawód główny lub uboczny (*hauptberuflicher* lub *nebenberuflicher Landwirt*), zdalna do prowadzenia działalności rolniczej, która pilnie potrzebuje tej nieruchomości i która jest w stanie zawrzeć ze zbywcą (wydzierżawiającym) umowę zbycia (dzierżawy) na porównywalnych warunkach, jakie obowiązują w umowie między zbywcą (wydzierżawiającym) a nabywcą (dzierżawcą) niebędącym rolnikiem”²⁴. Z przytoczonej wypowiedzi, która uzyskała rangę zasady, wynika, że niemieckie orzecznictwo i doktryna wykreowały trzy pojęcia o charakterze podmiotowym – pojęcie „rolnika dla którego rolnictwo stanowi zawód główny lub uboczny” (*hauptberuflicher* lub *nebenberuflicher Landwirt*), zdanego do prowadzenia działalności rolniczej, a więc posiadającego kwalifikacje rolnicze oraz „osoby niebędącej rolnikiem” (*Nichtlandwirt*).

²³ Jeżeli strony umowy nie zastosują się do powyższego nakazu, to z upływem wskazanego w decyzji terminu, umowa dzierżawy uznawana jest za rozwiązana.

²⁴ H. J. Hötzel, w: *Landpachtrecht*, wyd. 2, 1993 s. 728 i n.; Ch. Grimm, *Agrarrecht*, München 2004, s. 48.

Przytoczona zasada nie stawia jednak przed nabywcą lub dzierżawcą nieruchomości rolnej bezwzględnego wymogu posiadania kwalifikacji rolniczych. Nie jest zatem tak, że w każdym przypadku, gdy nieruchomość rolną nabywa lub dzierżawi „nierolnik” (*Nichtlandwirt*), organ administracyjny powinien odmówić zatwierdzenia umowy przenoszącej własność takiej nieruchomości lub zgłosić sprzeciw wobec umowy dzierżawy rolniczej. System niemiecki tworzy bowiem szczególny stosunek konkurencji (*Konkurrenzverhältnis*) i precedencji pomiędzy kilkoma osobami zainteresowanymi w nabyciu lub dzierżawie nieruchomości rolnej. Praktyczne znaczenie tej zasady uwidacznia się w sytuacji, gdy o zbywaną lub wydzierżawianą nieruchomość rolną ubiega się kilka osób, wśród których znajdują się również i takie, które posiadają status *hauptberuflicher Landwirt* lub *nebenberuflicher Landwirt*. W takim wypadku swoiste „pierwszeństwo” w nabyciu lub dzierżawie przysługuje wykwalifikowanym: „rolnikowi, dla którego rolnictwo stanowi główny zawód”, lub „rolnikowi, dla którego rolnictwo stanowi zawód uboczny” i dopiero w ostatniej kolejności „osobie niebędącej rolnikiem”²⁵.

Z poczynionych wyżej uwag wynika jednoznacznie, że niemiecki system prawa rolnego przywiązuje dużą wagę do kwalifikacji osoby nabywającej oraz wydzierżawiającej nieruchomości rolne w drodze czynności prawnych *inter vivos*. Czyni to zresztą w sposób bardzo elastyczny, nie uzależniając, jak ma to miejsce chociażby w Szwajcarii, samej ważności nabycia nieruchomości rolnej od posiadanych kwalifikacji nabywcy, a tylko powołując do życia opisany tzw. „stosunek konkurencji”. Z drugiej jednak strony takie „miękkie” uprzywilejowanie wykwalifikowanych rolników doprowadziło do zakwestionowania omówionych rozwiązań. Dane statystyczne dowodzą, iż aktualnie tylko w około 1% wszystkich umów zbycia lub dzierżawy nieruchomości rolnych dochodzi ze strony organu administracyjnego do podważenia tych czynności prawnych ze względu na to, że grunty te trafiają w ręce osób bez wystarczających kwalifikacji²⁶. To z kolei dowodzi małej efektywności przyjętych regulacji.

We włoskim systemie prawnym nie istnieje aktualnie administracyjna kontrola struktur rolnych w takim znaczeniu, jak to ma miejsce we Francji,

²⁵ To nietypowe „pierwszeństwo” przejawia się w okoliczności, że jeśli w konkretnym przypadku nieruchomość rolną nabywa (dzierżawi) *nebenberuflicher Landwirt* lub *Nichtlandwirt*, a o tę samą nieruchomość zabiega wykwalifikowany *hauptberuflicher Landwirt*, to organ administracyjny może stwierdzić, iż umowa zbycia (dzierżawy) prowadzi do nieracjonalnej konfiguracji gruntów, i na tej podstawie odmówić jej zatwierdzenia (ewentualnie zgłosić sprzeciw wobec umowy dzierżawy).

²⁶ Ch. Grimm, *Agrarrecht...*, s. 48.

Szwajcarii lub Niemczech. Nie oznacza to jednak, że ustawodawca włoski całkowicie rezygnuje z jakichkolwiek form oddziaływania na obrót nieruchomościami rolnymi, w szczególności w aspekcie kwalifikacji posiadanych przez nabywców takich nieruchomości. Formy te nie mają jednak natury ingerencji administracyjnej, a raczej charakter „wspomagający”. Typowa w tym względzie wydaje się niedawno wprowadzona do włoskiego porządku prawnego instytucja tzw. kompendium (*compendio unico*).

Aktualna regulacja tej instytucji, objęta dekretem nr 99 z 29 marca 2004 r.²⁷, określa jako kompendium „obszar terenu niezbędny dla osiągnięcia minimalnego poziomu dochodu, określonego w regionalnych Planach Rozwoju Obszarów Wiejskich dla wypłaty pomocy inwestycyjnej przewidzianej w rozporządzeniach Rady nr 1257/99 oraz nr 1260/99”. Definicja kompendium nie jest jednak tworzona wyłącznie za pomocą elementów przedmiotowych, takich jak jego obszar. Wręcz przeciwnie, zasadniczą rolę odgrywają kryteria podmiotowe, jakie musi spełniać osoba zamierzająca utworzyć *compendio*, wśród których istotne znaczenie ma okoliczność, by osoba taka posiadała status zawodowego przedsiębiorcy rolnego (i.a.p.) – czyli zgodnie z definicją tej instytucji zawartą w tym samym dekrete, dysponowała odpowiednimi rolniczymi kwalifikacjami zawodowymi. W sytuacji gdy wymieniony warunek zostanie spełniony i.a.p., wyrażający wolę utworzenia kompendium i prowadzenia z jego wykorzystaniem działalności rolniczej przez określony ustawowo dziesięcioletni okres, na etapie nabywania gruntów rolnych mających wejść w skład tego kompendium, korzysta z szeregu przywilejów i udogodnień o charakterze finansowym. Wszelkie bowiem czynności prawne, na podstawie których dochodzi do przejścia własności nieruchomości rolnych, a które prowadzą do utworzenia kompendium, zwolnione są z podatków i opłat sądowych²⁸.

Włoska instytucja *compendio unico* stanowi zatem interesujące połączenie czynników o charakterze podmiotowym i przedmiotowym, wspólnie kształtujących prawidłową strukturę agrarną. Z jednej strony bierze pod uwagę względy przedmiotowe – tj. obszar i konfigurację gospodarstwa rolnego. Z drugiej zapewnia prowadzenie działalności w takim gospodarstwie przez osoby o od-

²⁷ A. Szymecka, *Instrumenty prawne kształtowania rolniczej struktury obszarowej we włoskim systemie prawnym*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, s. 3 i n.

²⁸ Z instytucją *compendio unico* związane jest jednak jedno istotne ograniczenie. Chodzi tu o dziesięcioletni zakaz podziału kompendium, zarówno na drodze czynności *inter vivos*, jak i *mortis causa*. Zakaz ten nie dotyczy tylko samych gruntów rolnych, lecz także kompendium jako całości, a więc również części składowych gruntu i przynależności, jego naruszenie zaś skutkuje bezwzględnie nieważnością czynności prawnych do tego podziału prowadzących.

powiednich kwalifikacjach. W połączeniu obu tych czynników tkwi najpoważniejszy walor teje instytucji, przesadzający o jej nowoczesności.

Powyższy przegląd europejskich regulacji w zakresie kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi *inter vivos*, z punktu widzenia kwalifikacji rolniczych posiadanych przez uczestników tego obrotu, pozwala sformułować tezę o bogactwie form i środków tej kontroli, pozostających w dyspozycji ustawodawcy wprowadzającego system prawnej reglamentacji obrotu nieruchomościami rolnymi. W porządkach prawnych państw europejskich zdecydowanie przeważa administracyjny model tej kontroli, nakładający na organy administracyjne obowiązek czuwania nad spełnianiem przez nabywców nieruchomości rolnych ustawowo określonych kryteriów podmiotowych. Nie jest jednak to model jedyny i wyłączny. Na szczególną uwagę zasługują również stosunkowo niedawno przyjęte regulacje włoskie w zakresie tzw. *compendio unico*, które nie tyle pełnią funkcję prewencyjną, uniemożliwiającą nabywanie nieruchomości rolnych przez osoby niewykwalifikowane, ile raczej wprowadzają cały system ułatwień i przywilejów dla rolników posiadających odpowiednie kwalifikacje.

Jednak nie może ulegać wątpliwości, że aktualnie wciąż jeszcze dominuje w ustawodawstwach europejskich model administracyjnej kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi, zakładający, iż dysponowanie kwalifikacjami rolniczymi stanowi warunek *sine qua non* uzyskania administracyjnego zezwolenia na objęcie we władanie gospodarstw lub nieruchomości rolnych. Omówione ustawodawstwa różnicują jednak skutki niespełnienia zakreślonych przez nie wymogów podmiotowych względem osoby obejmującej we władanie nieruchomości rolne. O ile system szwajcarski oraz francuski przesadzają, że brak kwalifikacji rolniczych uniemożliwia uzyskanie zezwolenia administracyjnego na nabycie nieruchomości rolnych, o tyle rozwiązania niemieckie są bardziej elastyczne, wprowadzając w miejsce bezwzględnego zakazu wydawania powołanego zezwolenia, szczególnie „stosunek konkurencji” kreujący pierwszeństwo wykwalifikowanych rolników przed nierolnikami w przypadku, gdy starają się oni o tę samą nieruchomość rolną. Odmienne kształtowane są również skutki samego braku zezwolenia. W systemie niemieckim i szwajcarskim nieuzyskanie zezwolenia na dokonanie czynności prawnej, mocą której dochodzi do przeniesienia własności rolnej skutkuje bezwzględną nieważnością tej czynności, natomiast ustawodawstwo francuskie wprowadza w to miejsce sankcje innego rodzaju, przede wszystkim finansowe.

Zauważyć jednak należy, że przyjęty model kontroli administracyjnej kwalifikacji rolniczych nie zawsze jest do końca szczelny. Często sami ustawodawcy wprowadzają zresztą tak liczne wyjątki od wspomnianych zasad, że

przekształcają się one niemal w regułę, czego najlepszym przykładem są unormowania szwajcarskie. Najbardziej konsekwentny w kontroli kwalifikacji rolniczych uczestników obrotu *inter vivos* nieruchomościami rolnymi wydaje się być natomiast ustawodawca francuski, który uszczelnia system kontroli administracyjnej poprzez prawo pierwokupu przysługujące SAFER.

4. Uwagi końcowe i wnioski *de lege ferenda*

Na tle powyższych unormowań obowiązujących w krajach Europy Zachodniej, znaczenie kryterium kwalifikacji rolniczych dla polskiej regulacji obrotu nieruchomościami *inter vivos*, mimo bogatych tradycji, *de lege lata* prezentuje się stosunkowo skromnie. Kryterium tym posługuje się aktualnie ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, czyniąc to zresztą w sposób wysoce niedoskonały, na co wielokrotnie zwracano uwagę w literaturze²⁹, oraz dwa rozporządzenia, które, co prawda, bezpośrednio dotyczą rent strukturalnych, pośrednio jednak wpływają również na problematykę obrotu gruntami rolnymi³⁰. Analiza wymienionych regulacji skłania

²⁹ Zgodnie z ust. 1 art. 6 powołanej ustawy (Dz. U. Nr 64, poz. 592), jedną z przesłanek uzyskania statusu rolnika indywidualnego jest posiadanie przez osobę fizyczną kwalifikacji rolniczych – rozumianych jako wykształcenie rolnicze co najmniej zasadnicze lub wykształcenie średnie lub wyższe (tzw. kwalifikacje teoretyczne) albo też osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego lub praca w gospodarstwie rolnym przez okres co najmniej 5 lat (tzw. kwalifikacje praktyczne). Co do wad tej definicji, zob. A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z 11 kwietnia 2003r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2004, z. 2, s. 396 i n.; A. Majewski, *Problematyka kwalifikacji do prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, s. 185 i n.; E. Klat-Górska, *Ograniczenia w nabywaniu własności nieruchomości rolnych według ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego* (cz. II), „Rejent” 2004, nr 6, s. 73 i n.

³⁰ Pierwsze z nich to wciąż obowiązujące rozporządzenie Rady Ministrów z 30 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. nr 114, poz. 1191), zgodnie z treścią którego za „kwalifikacje zawodowe przydatne do prowadzenia działalności rolniczej” rozumieć należy: 1) wykształcenie rolnicze średnie lub wyższe, 2) wykształcenie rolnicze zasadnicze zawodowe lub tytuł kwalifikacyjny w zawodzie przydatnym do prowadzenia działalności rolniczej i co najmniej trzyletni okres pracy w gospodarstwie rolnym, 3) wykształcenie średnie lub wyższe na kierunku innym niż rolniczy i co najmniej trzyletni okres pracy w gospodarstwie rolnym, 4) wykształcenie wyższe na kierunku innym niż rolniczy i ukończone studia podyplomowe w zakresie związanym z rolnictwem, 5) wykształcenie podstawowe lub zasadnicze zawodowe inne niż rolnicze i co najmniej pięcioletni okres pracy w gospodarstwie rolnym.

do przyjęcia wniosku, że polskie ustawodawstwo tradycyjnie przyjmuje wąskie rozumienie pojęcia kwalifikacji rolniczych, ujmując je jako tzw. kwalifikacje zawodowe, a więc jako odpowiednie wykształcenie teoretyczne lub doświadczenie w pracy w rolnictwie. W tym względzie polskie rozwiązania przypominają unormowania obowiązujące we Francji. Stanowią również nawiązanie do rodzimej tradycji legislacyjnej, która w przeszłości konsekwentnie odwoływała się do wąskiego, „abstrakcyjnego” sposobu ujmowania tego kryterium, pozwalającego na precyzyjne określenie, kiedy dana osoba posiada odpowiednie kwalifikacje³¹. Kontynuacja takiego sposobu ujmowania kwalifikacji rolniczych, pomimo wszelkich zalet, jakie posiada szeroki, „konkretny” model definiowania tego kryterium, wydaje się zatem uzasadniona również *de lege ferenda*. Należałoby się jednak zastanowić się nad korektą pewnych szczegółów w zakresie konstruowania definicji tego kryterium, w szczególności na płaszczyźnie obowiązującej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego³².

Niemniej nawet perfekcyjnie opracowane od strony konstrukcyjnej kryterium kwalifikacji rolniczych, pozostanie wyłącznie martwą literą prawa, jeżeli nie znajdzie szerszego zastosowania w praktyce. *De lege lata* praktyczne zastosowanie tego kryterium na płaszczyźnie regulacji dotyczących obrotu nieruchomościami rolnym *inter vivos* jest więcej niż znikome. Pomijając unormowania z zakresu rent strukturalnych, służące zasadniczo innym celom niż reglamentacja tego obrotu, należy wskazać, że do kwalifikacji rolniczych,

Podobnie kwalifikacje rolnicze ujmuje najnowsze rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne”, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 109, poz. 750), określając je jako wykształcenie rolnicze zasadnicze zawodowe średnie lub wyższe, lub 2) tytuł kwalifikacyjny lub tytuł zawodowy, lub tytuł zawodowy mistrza w zawodzie przydatnym do prowadzenia działalności rolniczej i co najmniej trzyletni staż pracy w rolnictwie, 3) wykształcenie wyższe inne niż rolnicze i co najmniej trzyletni staż pracy w rolnictwie albo wykształcenie wyższe inne niż rolnicze i ukończone studia podyplomowe w zakresie związanym z rolnictwem, albo wykształcenie średnie inne niż rolnicze i co najmniej trzyletni staż pracy w rolnictwie, lub 4) wykształcenie podstawowe, gimnazjalne lub zasadnicze zawodowe i co najmniej trzyletni staż pracy w rolnictwie.

³¹ Do tego sposobu rozumienia kwalifikacji rolniczych odwoływało się w przeszłości np. rozporządzenie Rady Ministrów z 28 listopada 1964 r. w sprawie przenoszenia własności nieruchomości rolnych, znoszenia współwłasności takich nieruchomości oraz dziedziczenia gospodarstw rolnych (Dz. U. Nr 45, poz. 304), które do 1990 r. definiowało to kryterium na potrzeby obrotu nieruchomościami rolnymi.

³² Konkretnie propozycje w tym względzie zostały przedstawione między innymi w następujących pracach: P. Błajer, *Definicja i status rolnika indywidualnego jako przedsiębiorcy w prawie włoskim i polskim*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2007, z. 3; idem, *Pojęcie rolnika indywidualnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” t. VI, 2007.

jako czynnika wpływającego na obrót nieruchomościami rolnymi odwołuje się aktualnie wyłącznie cytowana ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego, czyniąc to kryterium jednym z elementów konstrukcyjnych definicji rolnika indywidualnego. Z kolei ta instytucja o charakterze podmiotowym³³, wpływa na ostateczny kształt podstawowego dla prawa rolnego w Polsce pojęcia o charakterze przedmiotowym, jakim jest „gospodarstwo rodzinne”. Jednak praktyczne zastosowanie instytucji gospodarstwa rodzinnego oraz rolnika indywidualnego, z punktu widzenia kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi, ogranicza się wyłącznie do faktu, że gdy nieruchomość rolną na podstawie umowy przeniesienia własności nabywa osoba o takim statusie i czyni to na powiększenie gospodarstwa rodzinnego, to taka transakcja nie jest ograniczona prawem pierwokupu lub nabycia Agencji Nieruchomości Rolnych³⁴.

Przyjęte przez ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego rozwiązanie w wysokim stopniu przypomina wyżej opisane francuskie regulacje w zakresie prawa pierwokupu SAFER. W obu bowiem przypadkach szczególne uprawnienia przysługujące we Francji SAFER, natomiast w Polsce Agencji Nieruchomości Rolnych, polegające na możliwości ingerencji w obrót nieruchomościami rolnymi poprzez skorzystanie z pierwokupu (nabycia) zbywanej nieruchomości, nie aktualizują się, gdy nabywcą jest wykwalifikowany „rolnik zawodowy” (*professionnel de l'agriculture*) we Francji lub posiadający kwalifikacje rolnicze rolnik indywidualny w Polsce. Niemniej opisana wyżej forma kontroli nabywców nieruchomości rolnych ma we Francji charakter komplementarny, uzupełniający względem środków o charakterze administracyjnym, które mają w tym systemie podstawowe znaczenie dla prawnej reglamentacji obrotu nieruchomościami rolnymi. W Polsce natomiast prawo pierwokupu i nabycia ANR stanowi obecnie jedyną prawną formę ingerencji publiczno-prawnej, uwzględniającą kwalifikacje rolnicze nabywców nieruchomości rolnych. Z tego względu wypada podzielić pogląd A. Lichorowicza, że powyższe ograniczenia z pewnością nie są wystarczające³⁵.

Przeprowadzone wyżej rozważania zdają się zatem dostarczać argumentów za zgłaszanym wielokrotnie przez powołanego Autora postulatem³⁶, by rozważyć przywrócenie, zarzuconej po 1990 r., kontroli obrotu nieruchomości

³³ Zgodnie z art. 6 ustawy rolnik indywidualny oprócz spełnienia innych kryteriów, powinien posiadać kwalifikacje rolnicze. Z kolei, jak wynika z art. 5 ustawy, gospodarstwo rodzinne może być prowadzone wyłącznie przez rolnika indywidualnego.

³⁴ Art. 3 ust. 7 oraz art. 4 ust. 4 pkt 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

³⁵ A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski...*, s. 395.

³⁶ Por. A. Lichorowicz, *Uwagi co do założeń i zasad przyszłej regulacji nabywania nieruchomości rolnych i leśnych...* s. 50 i n.; idem, *Regulacja obrotu gruntami rolnymi...*, s. 76.

ściami rolnymi *inter vivos*, przede wszystkim z punktu widzenia kwalifikacji zawodowych nabywców takich nieruchomości, przy czym nie należy *a priori* wykluczać administracyjnego charakteru takiej kontroli. Krok taki byłby uzasadniony z punktu widzenia nowocześnie rozumianej polityki strukturalnej, zapewniając uprzywilejowaną pozycję na płaszczyźnie przepisów regulujących taką kontrolę osobom posiadającym odpowiednie kwalifikacje rolnicze. Postulowany system preferencji mógłby przybrać jedną z kilku możliwych form, w zależności od intensywności i surowości wprowadzonego systemu kontroli. Teoretycznie rozważać można następujące sytuacje:

a) W świetle pierwszej możliwości tylko osoba posiadająca kwalifikacje rolnicze mogłaby legalnie nabyć własność nieruchomości rolnej, na podstawie czynności prawnej *inter vivos*. Gdyby zaś nabywcą nieruchomości rolnej była osoba pozbawiona takich kwalifikacji, czynność prawna byłaby bezwzględnie nieważna. To najsurowsze rozwiązanie odpowiada co do zasady regulacjom obowiązującym w Polsce przed 1990 r.

b) Zgodnie z drugą ewentualnością, opierająca się na rozwiązaniach szwajcarskich, należałoby wprowadzić system administracyjnych zezwoleń na nabycie własności nieruchomości, a możliwość udokumentowania posiadania kwalifikacji rolniczych stanowiłaby warunek *sine qua non* uzyskania takiego zezwolenia. Brak zezwolenia skutkowałby bezwzględną nieważnością czynności prawnej.

c) W ramach systemu administracyjnych zezwoleń na nabycie nieruchomości rolnych uprzywilejowanie wykwalifikowanych rolników mogłoby również polegać na generalnym zwolnieniu tej grupy społeczno-zawodowej od obowiązku uzyskania takiego zezwolenia. Podobne rozwiązania obowiązują już od wielu lat we francuskim systemie prawa rolnego. Co za tym idzie, osoby nieposiadające kwalifikacji rolniczych mogłyby legalnie nabyć własność nieruchomości rolnych, tyle że zostałyby poddane obowiązkowi uzyskania wcześniejszego zezwolenia właściwego organu administracji publicznej. Konieczna stałaby się również kwestia rozważenia sankcji za naruszenie tego obowiązku.

d) Możliwe byłoby wreszcie wprowadzenie na wzór niemiecki represyjnego systemu kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi, polegającego na udzieleniu organom administracyjnym kompetencji do zatwierdzania zawartych już umów przeniesienia własności nieruchomości. W tym przypadku szczególne uprzywilejowanie wykwalifikowanych rolników mogłoby na przykład polegać na braku możliwości zakwestionowania przez organ takiej umowy, której stroną byłaby osoba posiadająca kwalifikacje rolnicze.

Zatem jak wynika z powyższych rozważań, możliwości uprzywilejowania wykwalifikowanych rolników w zakresie kontroli obrotu nieruchomo-

ściami rolnymi jest stosunkowo wiele. Wartościowanie zaś poszczególnych rozwiązań jest sprawą subiektywną, gdyż wszystkie one z mniejszym lub większym powodzeniem sprawdzały się lub sprawdzają nadal w praktyce. Jak się jednak wydaje, na szczególną uwagę zasługuje model kontroli opisany w punkcie trzecim, a więc nawiązujący do aktualnych rozwiązań francuskich. Odpowiadałby on postulowanemu w literaturze polskiej przewencyjnemu typowi kontroli administracyjnej, który postrzega się w warunkach polskich jako najbardziej efektywny³⁷. Z drugiej strony poprzez umożliwienie nabywania własności nieruchomości również osobom nieposiadającym kwalifikacji rolniczych, po uprzednim uzyskaniu zezwolenia administracyjnego, zapewniałby elastyczność systemu kontroli. Oczywiście, model taki miałby również swoje wady, do których zaliczyć można dyskrecjonalność organów administracji w zakresie wydawania zezwoleń na nabywanie nieruchomości rolnych. Jednakże jego wprowadzenie zapewniałoby wykwalifikowanym rolnikom istotne preferencje, polegające przede wszystkim na zwolnieniach od ograniczeń w nabywaniu nieruchomości rolnych, a tym samym pośrednio na ułatwianiu im dojścia do takich nieruchomości.

Kolejny problem, jaki należałoby rozważyć, dotyczy kwestii, czy zakresem ewentualnej kontroli powinien zostać objęty również obrót rodzinny. Jak wskazywano, ustawodawcy europejscy zajmują w tym względzie niejednolite stanowisko. O ile ustawodawca francuski i niemiecki przyznają pierwszeństwo czynnikom strukturalnym, obejmując systemem kontroli podmiotowej również członków rodziny zbywcy, o tyle w Szwajcarii, obrót rodzinny jest wolny od jakichkolwiek ograniczeń podmiotowych. Być może w tym względzie należałoby się jednak odwołać do polskiej tradycji legislacyjnej, która formułując wymóg posiadania rolniczych kwalifikacji zawodowych przez nabywców nieruchomości rolnych, nie przewidywała żadnych przywilejów na rzecz członków rodziny zbywcy. Ten postulat zdaje się również zgodny z oczekiwaniami polskiej doktryny, która *de lege lata* krytycznie odnosi się do wyłączenia obrotu rodzinnego *en bloc* spod ograniczeń wynikających z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego³⁸.

Postulat powrotu do administracyjnej kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi *inter vivos* z punktu widzenia kwalifikacji posiadanych przez nabywców takich nieruchomości, mimo szerokiego zastosowania tej kontroli w państwach zachodnioeuropejskich, może jednak, ze względu doświadczenia mi-

³⁷ Por. A. Lichorowicz, *Uwagi co do założeń i zasad przyszłej regulacji nabywania nieruchomości rolnych i leśnych...*, s. 72.

³⁸ A. Lichorowicz, *Instrumenty prawne oddziaływania na strukturę gruntową Polski...*, s. 397 i n.

nionego ustroju, budzić kontrowersje. Powyżej przeprowadzone rozważania prawnoporównawcze wskazują, że nie jest to również jedyny możliwy instrument oddziaływania na poziom kwalifikacji rolniczych uczestników tego obrotu. Do wykorzystania pozostają znacznie mniej „inwazyjne” i restrykcyjne wzory włoskie, których zastosowanie w Polsce mogłoby doprowadzić do powstania instytucji zbliżonej do włoskiego *compendio unico*, a więc jednostki produkcyjnej, indywidualizowanej również na podstawie poziomu kwalifikacji rolniczych osoby ją prowadzącej. W ten sposób, poprzez system zachęt i przywilejów podatkowych, jak również rozbudowanego systemu subwencji, można zachęcać wykwalifikowanych rolników do nabywania nieruchomości rolnych i tworzenia tą drogą efektywnych i wydajnych gospodarstw, o obszarze optymalnym z punktu widzenia lokalnych potrzeb. W ten sposób podkreślono by również znaczenie kwalifikacji rolniczych dla prawidłowego prowadzenia efektywnej działalności w ramach gospodarstwa rolnego, a więc doszłoby do waloryzacji czynnika, który zdaje się być aktualnie zaniedbywany przez polskiego ustawodawcę.

AGRICULTURAL QUALIFICATIONS REQUIRED FROM PURCHASERS OF AGRICULTURAL PROPERTY (A COMPARATIVE STUDY)

Summary

In the legal systems of Western European states, the agricultural qualification requirement belongs to the most commonly requirements asked from potential purchasers of agricultural property. In Poland, despite its long agricultural tradition, this criterion is *de lege lata* rather sparsely used.

It is postulated, therefore, to restore, or re-introduce, control over the sale of agricultural property *inter vivos*, regarding the requirement of agricultural qualifications of prospective purchasers of agricultural plots. This postulate is regarded to as a condition necessary to improve the structure of Polish agriculture.

LE QUALIFICHE SOGGETTIVE NELLA CIRCOLAZIONE DEI FONDI RUSTICI (STUDIO GIURIDICO-COMPARATIVO)

Riassunto

Nei sistemi giuridici dei paesi dell'Ovest europeo il criterio delle particolari qualifiche agricole che deve possedere l'acquirente dei fondi rustici appartiene ai più diffusi requisiti soggettivi posti nei confronti dei soggetti coinvolti nella circolazione di questi fondi *inter*

vivos. In Polonia l'importanza delle qualifiche agricole, nonostante lunga tradizione, *de lege lata* si presenta in maniera piuttosto modesta.

In conclusione l'Autore auspica la restituzione nel diritto polacco del requisito di possesso delle qualifiche agricole per l'acquisizione dei fondi agricoli che è il requisito importante dal punto di vista del controllo della circolazione dei fondi rustici. L'Autore tratta tale requisito come la condizione necessaria per il miglioramento della struttura dell'agricoltura polacca.