

Piotr Więcek¹

Pierwokup wobec nieruchomości rolnych i gruntów leśnych – praktyka pierwszych miesięcy obowiązywania przepisów

Streszczenie:

Wprowadzone w 2016 roku nowe prawa pierwokupu nieruchomości rolnych oraz gruntów leśnych spowodowały istotne zmiany w strukturze obrotu nieruchomościami w Polsce. Niniejszy artykuł będzie okazją do analizy przesłanek stosowania nowych przepisów, oceny charakteru nieruchomości podlegającym ograniczeniom oraz problemów pojawiającym się w praktyce obrotu gospodarczego. Odpowiedź na wątpliwości będzie dokonywać się na gruncie praktycznym zgodnie z dyrektywami wykładni celowościowej, co jest konieczne ze względu na niejednoznaczność obowiązujących przepisów.

Słowa kluczowe: prawo cywilne, prawo pierwokupu, obrót nieruchomościami, nieruchomości rolne, nieruchomości leśne

1. Wstęp

W roku 2016 r. weszły w życie ustawy zawierające różnego rodzaju ograniczenia w obrocie nieruchomościami. Do najbardziej znaczących ograniczeń należy ustanowienie nowego rodzaju praw pierwokupów wobec nieruchomości rolnych oraz gruntów leśnych. Wprowadzone przepisy powodują istotne różnice interpretacyjne, przede wszystkim w zakresie kwalifikowania gruntów podlegających przepisom ustaw, stosowania wyłączeń oraz samej procedury zawierania umów warunkowych i następujących po tym czynnościach. Powstałe problemy wymagają szczegółowej analizy, która na obecnym etapie stosowania przepisów opierać się będzie na rozwiązaniach kształtującej się

¹ Autor jest studentem V roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie.

dopiero praktyki oraz pierwszych głosach doktryny. Nie ulega wątpliwości, że praktyczno-teoretyczna recepcja nowych przepisów będzie ewoluować w obliczu niejednoznaczności przepisów poddawanych ciągle kolejnym nowelizacjom. Niniejsze opracowanie jest próbą zbadania powstałych wątpliwości interpretacyjnych oraz wytyczenia kierunku zmian prawnych uwzględniających kontekst specyfiki prawa pierwokupu, które jako najbardziej bezpośrednia ingerencja w prawo własności powinno cechować się jasnością regulacji, co jest gwarantem pewności obrotu prawnego.

2. Pierwokup wobec gruntów leśnych

Pierwszym z analizowanych pierwokupów będzie pierwokup z ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach² wprowadzony ustawą z dnia 13 kwietnia 2016 r. o zmianie ustawy o lasach³. Jest omawiany już na samym początku, gdyż zgodnie z art. 37a ust. 5 ustawy przysługuje mu pierwszeństwo przed pozostałymi pierwokupami za wyjątkiem pierwokupu z uchwały z dnia 21 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody⁴. Pozostałe prawa pierwokupu mogą zostać wykonane po odmowie skorzystania lub bezskutecznym upływie terminu bez dalszej hierarchii pierwokupów, przy czym umowa powinna zostać zawarta pod warunkiem nieskorzystania ze wszystkich pierwokupów. Przedmiotowy pierwokup, zgodnie z art. 37a u.o.l., przysługuje Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Lasy Państwowe w przypadku sprzedaży gruntu oznaczonego jako las w ewidencji gruntów i budynków lub przeznaczonego do zalesienia określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu lub gruntu „o którym mowa w art. 3, objętego uproszczonym planem urządzenia lasu lub decyzją, o której mowa w art. 19 ust. 3”.

Na pierwszy rzut oka wydaje się, że opisane powyżej przesłanki są klarowne i nie powinny budzić większych kontrowersji. Konstrukcja opiera się na zasadzie alternatywy zwykłej, tj. do zaistnienia prawa pierwokupu wystarczy wystąpienie jednej z nich, nie jest konieczne badanie kolejnych. W przypadkach wykluczających się różnic, np. między rejestrem gruntów a planem zagospodarowania przestrzennego, należy uznać, że pierwokup pozostaje w mocy. W zakresie podmiotowym ustawa obejmuje czynności dokonywane przez wszystkie możliwe podmioty posiadające zdolność zbywania nieruchomości. Wyłączeni zostali następujący nabywcy: osoby bliskie wobec zbywcy, tj. małżonek, krewni lub powinowaci w linii prostej bez ograniczenia stopnia, krewni lub powinowaci w linii bocznej do trzeciego stopnia włącznie (trzeci stopień to odpowiednio dla pokrewieństwa i powinowactwa: dzieci rodzeństwa oraz dzieci rodzeństwa małżonka), ponadto osoba związana ze zbywcą z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli oraz jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku, gdy zbycie bądź nabycie następuje z majątku objętego ustrojem wspólności ustawowej majątkowej małżeńskiej albo do takiego majątku, do wyłączenia prawa pierwokupu wystarczy, aby

² Tekst jedn. Dz.U. 2015 nr 0 poz. 2100, ze zm., dalej: u.o.l.

³ Dz.U. 2016 poz. 586.

⁴ Tekst jedn. Dz.U. 2016 nr 0 poz. 2134, dalej: o.o.p.

pokrewieństwo, bądź powinowactwo, występowało co najmniej z jednym z małżonków, choć brak przepisu który stwierdzały to w sposób jednoznaczny.

Pewne wątpliwości budzi katalog praw będących przedmiotem pierwokupu, gdzie – jak się wydaje – obok prawa własności znajduje się prawo użytkowania wieczystego⁵ oraz udziały w tych prawach. Rodzące się niejasności spowodowane są brakiem odpowiednika art. 2c ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego⁶, który jednoznacznie przesądziłby o zakresie praw objętych pierwokupem. Istniejące rozwiązania wskazują jednoznacznie, że ustawodawca chciał objąć nowymi regulacjami możliwie najszerszy zakres czynności prawnych, zatem również udziały i użytkowanie wieczyste, choć nie znalazło to odzwierciedlenia w tekście ustawy, zapewne jako wynik niedopatrzenia. Ponadto, skutkiem przyjęcia, że brak przepisów rozciągających prawo pierwokupu na udziały we współwłasności powoduje, że nie są nimi objęte, jest otwarcie możliwości obejścia przepisów poprzez dokonanie kilkukrotnej sprzedaży udziałów w tej samej nieruchomości. Z drugiej strony zgodnie z zasadą *exceptiones non sunt extendendae* nie można w drodze interpretacji przenosić wyjątku, jakim jest prawo pierwokupu na przedmioty nim nie objęte bezpośrednio w tekście ustawy, w tym wypadku na prawo użytkowania wieczystego. Biorąc pod uwagę powyższe wątpliwości, należy stwierdzić, że obecnie w celu zachowania pewności obrotu zarówno potencjalni zbywcy, jak i sami notariusze, zapewne nie zdecydują się na ignorowanie przepisów o pierwokupie, również w przypadku nieruchomości znajdujących się w użytkowaniu wieczystym, zdając sobie sprawę z grożącej sankcji nieważności, zgodnie z art. 37h u.o.l. W tym miejscu, jako postulat *de lege ferenda*, można zaproponować, aby ustawodawca, jeżeli uzna to za stosowne, wprost w tekście ustawy zamieścił postanowienie o objęciu prawem pierwokupu również nieruchomości w użytkowaniu wieczystym. Brak regulacji w powyższym zakresie może budzić wątpliwości interpretacyjne i powodować próby uzupełniania treści ustawy o elementy celowościowe, co należy ocenić negatywnie.

Opisując przedmiot umowy sprzedaży objętej prawem pierwokupu ustawodawca używa pojęcia „grunt”, odchodząc od kryteriów powierzchniowych, jak i od ustawowego terminu „nieruchomość”. Powyższy zabieg oznacza, że prawem pierwokupu został objęty najbardziej podstawowy fragment powierzchni kuli ziemskiej, który często może nawet nie spełniać charakteru zdolności do bycia samodzielnym przedmiotem obrotu, w szczególności nie może być wydzielony jako odrębna działka. Uznaje się bowiem, że na kryterium wyodrębnienia nieruchomości, obok statusu właścicielskiego, składa się również oznaczenie położenia i granic gruntu⁷. Określanie granic i położenia nieruchomości odbywa się na podstawie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne⁸, natomiast zasady podziału nieruchomości określa ustawa

⁵ G. Mikołajczuk, P. Biernacki, *Prawo pierwokupu oraz prawo nabycia w ustawie o lasach*, Rejent 2016, nr 8, s. 12; przeciwnie: K. Maj, *Prawo pierwokupu i prawo nabycia za zapłatą równowartości pieniężnej w ustawie o lasach*, Krakowski Przegląd Notarialny 2016, nr 3, s. 64-65.

⁶ Tekst jedn. Dz.U. 2016 poz. 2052, ze zm., dalej: u.k.u.r.

⁷ E. Gniewek [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2014, s. 115.

⁸ Tekst jedn. Dz.U. 2016 poz. 1629.

o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997 r.⁹ Zgodnie z art. 93 ust 2a i 3a. u.g.n. podział nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne lub, w braku planu, wykorzystywanych na te cele, powodujący wydzielenie działki o pow. mniejszej niż 0,3000 ha jest możliwe w celu przeznaczenia na powiększenie sąsiedniej nieruchomości, w celu regulacji granic między sąsiadującymi nieruchomościami lub wydzielonych pod drogi wewnętrzne. Przywołane przepisy powodują, że problematyczne a czasem wręcz niemożliwe, jest wydzielenie powierzchni całkowicie podlegającej przepisom o pierwokupie. W takiej sytuacji należy uznać, że zakwalifikowanie choćby części działki ewidencyjnej jako podlegającej pierwokupowi powoduje rozciągnięcie tego prawa na całą działkę¹⁰, pozostaje jednak bez wpływu na pozostałe działki znajdujące się w tej samej księdze wieczystej, pod warunkiem wyraźnego rozdzielenia w oświadczeniach woli stron sprzedaży działek objętych pierwokupem od reszty. W uznaniu gruntu za objęty regulacjami pierwokupu ustawodawca posłużył się wyłącznie kryteriami formalnymi, co prowadzić może do sytuacji, w której grunt, na którym nie znajdują się żadne drzewa, jest przeznaczony „do zalesienia” i w związku z tym przysługuje wobec niego pierwokup.

Pierwszym z kryteriów uznania gruntu za objęty prawem pierwokupu jest oznaczenie jako las w ewidencji gruntów i budynków. Należy uznać, że pierwszą przesłankę realizuje wyłącznie oznaczenie gruntu (działki) symbolem „Ls” – las, zgodnie z § 68 ust. 2 pkt. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków¹¹. Poza zakresem prawa pierwokupu znajdują się grunty zadrzewione i zakrzewione o symbolu Lz oraz grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych o symbolu Lzr.

Kolejną przesłanką jest przeznaczenie gruntu do zalesienia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym przez gminy na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹². W przypadku braku planu, zgodnie z art. 4 ust 2 u.p.z.p., określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, tj. w przypadku inwestycji celu publicznego w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego a w przypadku innych inwestycji, w drodze decyzji o warunkach zabudowy. Na marginesie trzeba dodać, że za spełniające warunek przeznaczenia do zalesiania należy uznać również ustanowienie na gruncie tzw. leśnego korytarza ekologicznego ustanawianego w trybie art. 23 ust 2 u.p.z.p. w drodze uchwały właściwego sejmiku województwa.

Najwięcej wątpliwości budzi ostatnia z przesłanek, zgodnie z którą prawem pierwokupu objęty jest grunt „o którym mowa w art. 3, objętego uproszczonym planem

⁹ Tekst jedn. Dz.U. 2016 poz. 2147, dalej: u.g.n.

¹⁰ Zob. M.A. Zalewski, *Przeniesienie własności lasu* [w:] *Prawo rolne. Problemy teorii i praktyki*, red. R. Budzinowski, A. Zieliński, Kluczbork 2002, s. 190.

¹¹ Dz.U. 2015 poz. 542 ze zm.

¹² Tekst jedn. Dz.U. 2016 poz. 778, ze zm., dalej: u.p.z.p.

urządzenia lasu lub decyzją, o której mowa w art. 19 ust. 3”. Budowa przepisu wskazuje na zastosowanie przez ustawodawcę koniunkcji poprzez rozdzielenie przepisu przecinkiem. Użyty zabieg legislacyjny powoduje, że grunt powinien spełniać przesłanki z art. 3 u.o.l. oraz dodatkowo być objęty uproszczonym planem urządzenia lasu lub decyzją z art. 19 ust. 3 u.o.l. Po raz pierwszy zatem na gruncie analizowanej ustawy sięgnięto po kryterium powierzchniowe oraz faktyczne. Zgodnie z art. 3 u.o.l. lasem jest grunt o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym, a w przypadku, gdy jest przejściowo jej pozbawiony, grunt zachowuje swoją klasyfikację jako las, jeżeli jest przeznaczony do produkcji leśnej lub stanowi rezerwat przyrody lub wchodzi w skład parku narodowego albo jest wpisany do rejestru zabytków. W przypadku, gdy grunt o powierzchni co najmniej 10 arów jest pokryty roślinnością leśną, nie jest konieczne spełnienie pozostałych przesłanek z art. 3 pkt. 1 lit a, b i c u.o.l.¹³ Podstawowym wnioskiem płynącym z zaprezentowanej wyżej definicji jest wyłączenie spod rygoru u.o.l. gruntów o pow. mniejszej niż 0,10 ha. W takiej sytuacji grunt o mniejszej powierzchni, który nie jest oznaczony jako las w ewidencji gruntów ani w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego bądź alternatywnych wobec niego decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, nie podlegałyby przepisom o pierwokupie, w związku z czym dalsze badanie drugiej części przepisu byłoby zbędne. W analizie przesłanek można pójść również krok dalej, jak czyni doktryna¹⁴ i uznać, że prawo pierwokupu nie przysługuje w przypadku, gdy nie zostaną spełnione pierwsze dwie przesłanki, gdyż zgodnie z art. 20 u.o.l. miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uwzględniają plany urządzenia lasu, a ewidencja gruntów obejmuje też plany urządzenia lasu oraz uproszczone plany urządzenia lasu. Należy również zauważyć, że decyzja, o której mowa w art. 19 ust. 3 u.o.l., może być wydana wyłącznie dla lasów rozdrobionych o powierzchni do 10 ha, niestanowiących własności Skarbu Państwa, a zatem dla gruntów oznaczonych w ewidencji jako „lasy”. W tej sytuacji okazuje się, że art. 37a. ust. 1 pkt 3 u.o.l. jest w istocie przepisem pustym. W odpowiedzi na powyższe Krajowa Rada Notarialna wyraziła opinię, zgodnie z którą zbędne jest żądanie przedłożenia zaświadczeń o braku wydania przedmiotowego planu i decyzji¹⁵, jednak w praktyce zawierania umów notariusze mimo wszystko żądają przedstawienia zaświadczenia, co spotyka się nieraz z odmową przez właściwe organy powiatu.

Przepisów o prawie pierwokupu nie stosuje się do umów zbycia gospodarstwa rolnego, o którym mowa w art. 2 pkt. 2 u.k.u.r., tj. gospodarstwa rolnego w rozumieniu Kodeksu cywilnego, w którym powierzchnia nieruchomości rolnej jest nie mniejsza niż 1 ha. Kwestia spełnienia tej przesłanki zostanie szerzej omówiona w dalszej części opracowania, w tym miejscu należy jednak dodać, że przedmiotem umowy nie musi być całe gospodarstwo rolne, którego właścicielem jest zbywca, wystarczy aby zbywana

¹³ Tak Sąd Najwyższy (dalej: SN) w wyroku z 28.01.2009 r., IV CSK 353/08, LEX nr 565990.

¹⁴ Tak G. Mikołajczuk, P. Biernacki, *Prawo pierwokupu...*, s. 20; podobnie: K. Maj, *Prawo pierwokupu i prawo nabycia...*, s. 69.

¹⁵ Pismo: L.dz. 10/204/16 z 17.06.2016 r.

nieruchomość gruntowa realizowała przesłanki z art. 55³ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny¹⁶.

W przypadku uznania, iż w świetle analizowanych przesłanek zachodzi konieczność stosowania przepisów o prawie pierwokupu, należy sporządzić umowę warunkową, o której treści notariusz niezwłocznie informuje nadleśniczego właściwego ze względu na miejsce położenia gruntu, zgodnie z art. art. 37b ust. 1 u.o.l. Od otrzymania zawiadomienia biegnie miesięczny termin na wykonanie prawa pierwokupu, co następuje przez oświadczenie w formie aktu notarialnego złożone przed notariuszem przed którym została zawarta umowa warunkowa. W przypadku gdyby złożenie oświadczenia u tego notariusza było niemożliwe lub napotykało poważne trudności, może być ono złożone u innego notariusza, zgodnie z art. 37d u.o.l. Zgodę na skorzystanie z prawa pierwokupu wydaje Dyrektor Generalny Lasów Państwowych w formie pisemnej, zgoda powinna być przedłożona do przedmiotowego oświadczenia jako jego podstawa. Zgodnie z art. 37g u.o.l. nadleśniczemu przysługuje ponadto uprawnienie do wystąpienia do sądu o ustalenie ceny gruntu, gdy uzna, że rażąco odbiega od wartości rynkowej. Po stronie zbywcy brak jest możliwości odstąpienia od umowy sprzedaży w sytuacji określenia przez sąd ceny na poziomie niesatysfakcjonującym.

3. Pierwokup wobec nieruchomości rolnych

Wprowadzone od 30 kwietnia zmiany w u.k.u.r. były przedmiotem dużego zainteresowania opinii publicznej ze względu na znaczny udział nieruchomości rolnych w obrocie nieruchomościami oraz kontrowersje związane z ingerencją w prawo własności. Przyczynkiem do wprowadzenia zmian stał się ubiegający z dniem 1 maja 2016 r. dwunastoletni termin obowiązywania ograniczeń w nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców¹⁷. W ramach nowelizacji wprowadzono doniosłe zmiany, do których należą w szczególności: nowe zasady stosowania prawa pierwokupu na rzecz ANR, możliwość nabycia nieruchomości rolnej (odpowiednio gospodarstwa rolnego oraz udziału w nich) wyłącznie przez rolnika indywidualnego, ustalenie maksymalnej wielkości gospodarstwa rodzinnego na 300 ha, nakaz prowadzenia gospodarstwa rolnego przez nabywcę przez 10 lat oraz zakaz zbywania nabytej nieruchomości przez ten czas. W ustawie ponadto zmieniono bądź dodano liczne definicje: rolnika indywidualnego, nieruchomości rolnej, gospodarstwa rolnego, czy osobistego prowadzenia gospodarstwa. Powyższe zagadnienia zostaną poddane analizie w niniejszym opracowaniu w celu ustalenia zakresu stosowania przepisów o prawie pierwokupu.

Zgodnie z art. 1a u.k.u.r., ustawy nie stosuje się do nieruchomości rolnych wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, o którym mowa w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹⁸, nieruchomości o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha, będących drogami wewnętrznymi oraz udziałów we współwłasności tych nieruchomości. Ograniczeń

¹⁶ Tekst jedn. Dz.U. 2016 nr 0 poz. 380, dalej: k.c.

¹⁷ Zgodnie z ust. 4.2 załącznikiem nr XII, Traktatu Akcesyjnego (Dz.U. 2004 nr 90 poz. 864).

¹⁸ Dz.U. 2015 poz. 1014, 1433 i 1830 oraz Dz.U. 2016 poz. 50 i 585.

o nabywaniu nieruchomości wyłącznie przez rolników indywidualnych oraz maksymalnej powierzchni gospodarstwa nie stosuje się, gdy nabywcami są: osoba bliska zbywcy, jednostka samorządu terytorialnego, Skarb Państwa lub działająca na jego rzecz Agencja, osoby prawne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz parki narodowe, w przypadku zakupu nieruchomości rolnych na cele związane z ochroną przyrody (art. 2a ust. 3 pkt 1 u.k.u.r.). Wyłączenia obowiązują tylko w przypadku, gdy wymienione wyżej podmioty są nabywcami, w przypadku, gdy występują po stronie zbywców, przypisy są stosowane. Natomiast, zgodnie z art. 2a ust 1 zd. 2 u.k.r., w przypadku, gdy nieruchomość ma wejść w skład majątku wspólnego małżonków, wystarczy aby jedno z nich było rolnikiem indywidualnym. Przepisów ustawy nie stosuje się m.in. w przypadku, gdy nabywcą będzie osoba bliska, której autonomiczną definicję zawiera art. 2 pkt 6 u.k.u.r. W odróżnieniu od zmienionej ustawy, zrezygnowano z odesłania do art. 4 ust. 13 u.g.n., wskutek czego przymiot osoby bliskiej straciły osoby znajdujące się faktycznie ze zbywcą we wspólnym pożyciu. Obecna definicja opiera się wyłącznie na więziach krwi (zstępni, wstępni, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa¹⁹) bądź prawnych (małżonkowie, przysposobieni, przysposabiający). Wyrażono także pogląd²⁰, zgodnie z którym w przypadku, gdy nabywana nieruchomość jest zbywana z majątku wspólnego, ma wejść do takiego majątku bądź zbycie nieruchomości następuje na rzecz współników spółki cywilnej, a minimum między dwojgiem osób (jedna po stronie sprzedającej i jedna po stronie kupującej) zachodzi stosunek pozwalający na zakwalifikowanie nabywcy jako osoby bliskiej, przepisów ustawy nie stosuje się, co zasługuje na aprobatę.

Na samym początku stosowania przepisów należy ustalić charakter nieruchomości. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że w ostatnim czasie pojawiły się skrajnie niekorzystne interpretacje sądów wieczystoksięgowych, zgodnie z którymi przepisy ustawy należy stosować również do działek wchodzących w skład nieruchomości wieczystoksięgowej i to niezależnie od przeznaczenia i powierzchni działki mającej być przedmiotem umowy. O objęciu ograniczeniami decydowałoby znajdowanie się działki w księdze wieczystej obejmującej działki o łącznej powierzchni przekraczającej 30 a, w ten sposób rolne przeznaczenie choćby 0,010 ha jednej z działek powodowałoby, że pozostałe działki o pow. kilkunasto- lub kilkudziesięciokrotnie większej stawałyby się nieruchomościami rolnymi ze wszystkimi ograniczeniami. Poddając tego rodzaju interpretacje zdecydowanej krytyce należy stwierdzić, że u ich podstaw stoi błędne rozumienie pojęcia nieruchomości gruntowej, poprzez brak rozróżnienia na nieruchomości w znaczeniu prawnorzeczowym oraz w znaczeniu wieczystoksięgowym. Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece²¹

¹⁹ Przy czym w sytuacji gdy nieruchomość jest zbywana w drugą stronę, np. przez siostrzeńca na rzecz brata matki, ograniczenia dalej obowiązują.

²⁰ K. Maj, *Zmiany w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego obowiązujące od dnia 30 kwietnia 2016 r.*, *Krakowski Przegląd Notarialny* 2016, nr 2, s. 76.

²¹ Tekst jedn. Dz.U. 2016 poz. 790, dalej: u.k.w.h.

obowiązuje zasada „jedna nieruchomości-jedna księga”²², wydaje się jednak, że w u.k.u.r. ustawodawca zdecydował się na pierwsze z powyższych znaczeń, o czym świadczy odwołanie się w tej materii bezpośrednio do kodeksu cywilnego. Jedyne kryteria badania, czy grunt mający być przedmiotem umowy podlega nowym przepisom jako nieruchomości rolnej, zawiera definicja z art. 2 pkt. 1 u.k.u.r., a zatem odpowiednio: realizacja przesłanek z art. 46¹ k.c. oraz brak przeznaczenia w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. Przywołana definicja w żaden sposób nie odnosi się do ustawy o księgach wieczystych, należy zatem uznać, że powierzchnia ani przeznaczenie znajdujących się w niej pozostałych działek nie ma znaczenia dla kwalifikacji działki przeznaczonej do sprzedaży. Tworzenie nowych kryteriów jest nieuzasadnione i skutkuje jedynie multiplikowaniem czynności wydłużających proces sprzedaży bez jakiegokolwiek wpływu na ostateczny efekt. W odpowiedzi na powyższą wykładnię sądów, w praktyce notarialnej wykształcił się mechanizm uprzedniego odłączania do nowej księgi wieczystej działek mających być przedmiotem umowy na podstawie art. 92 § 4 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie²³ oraz regulaminu wewnętrznego urzędowania kancelarii notarialnych. Dopiero wyodrębniona w ten sposób działka była wyłączana spod reżimu przepisów pierwokupu. Droga do zbycia działki wydłuży się jeszcze po wyroku SN z dnia 1 grudnia 2016 r.²⁴, w którym przepisy regulaminu wewnętrznego kancelarii notarialnych pozwalające na składanie takich wniosków²⁵ zostały uznane za sprzeczne z ustawą, w związku z czym sprzedający będą zobligowani do osobistego składania wniosków o założenie nowych ksiąg wieczystych dla sprzedawanych działek.

Badanie realizacji przesłanek przywołanej wyżej definicji z art. 2 pkt. 1 u.k.u.r. stanowi podstawowy problem w stosowaniu nowej ustawy. Pierwszym z elementów definicji jest odwołanie do art. 46¹ k.c., zgodnie z którym nieruchomościami rolnymi są nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej. Przyjmuje się powszechnie, że o zakwalifikowaniu nieruchomości jako rolnej, obok rzeczywistego rolniczego wykorzystania, decydują jej fizyczno-agronomiczne właściwości²⁶ i potencjalna możliwość rolniczego wykorzystania²⁷. Wskazuje się jednocześnie, że w ustalaniu

²² Por. m.in. wyrok SN z 22 lutego 2012 r., I CSK 278/11, LEX nr 1281385; uchwała SN z dnia 26 kwietnia 2007 r., III CZP 27/07, OSNC 2008, nr 6, poz. 62; postanowienie SN z dnia 30 października 2003 r., IV CK 114/02, OSNC 2004, nr 12, poz. 201.

²³ Tekst jedn. Dz.U. 2016 poz. 1796 ze zm., dalej: p.o.n.

²⁴ Wyrok SN z 1 grudnia 2016 r., III ZS 3/16, LEX nr 2183506.

²⁵ Uprawnienie do składania wniosków znalazło się w regulaminie wewnętrznego urzędowania kancelarii na mocy uchwały zmieniającej uchwałę Krajowej Rady Notarialnej, Nr IX/52/2016 z dnia 17 czerwca 2016 r.

²⁶ Tak: A. Oleszko [w:] *Prawo rolne*, red. A. Stelmachowski, Warszawa 2009, s. 126–127; Z. Truszkiewicz [w:] *Nieruchomość rolna i gospodarstwo rolne w rozumieniu U.K.U.R.*, Krakowski Przegląd Notarialny 2016, s. 144; wyrok SN z 14 listopada 2001 r., II CKN 440/01, OSNC 2002/7–8/99.

²⁷ E. Gniewek [w:] *Kodeks cywilny...*, s. 117; postanowienie SN z 6 lutego 2008 r., II CSK 467/07, LEX nr 523605.

charakteru nieruchomości należy zwrócić uwagę na jej powierzchnię, ukształtowanie terenu, położenie oraz inne elementy warunkujące możliwość prowadzenia przywołanych wyżej produkcji rolniczych²⁸. Na tej zasadzie za nieruchomości rolne uznaje się grunty pod budynkami mieszkalnymi i grunty niezbędne do korzystania z tych budynków o ile wchodzą w skład gospodarstwa rolnego²⁹, nieużytki i zieleni nieurządzoną, a odmawia się takiego charakteru nieruchomościom tworzącym parki i ogrody wpisane do rejestru zabytków³⁰.

W przypadku ustalenia, że nieruchomość spełnia warunki z kodeksu cywilnego do uznania za rolną, należy sprawdzić jej przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego i ewidencji gruntów. Z treści definicji nieruchomości należy wysnuć wniosek, że w momencie opublikowania w dzienniku urzędowym województwa uchwały rady gminy w przedmiocie zatwierdzenia projektu planu, nieruchomość przeznaczona na cele nierolne traci charakter rolniczy, mimo iż jest wykorzystywana w dotychczasowy sposób i odwrotnie – utrata mocy obowiązującej skutkuje tym, że nieruchomość staje się powrotnie rolna³¹. Należy też podkreślić, że tylko nieruchomość przeznaczona w całości na cele nierolne jest wyłączona ze stosowania przepisów u.k.u.r.³² Zagospodarowanie częściowo na cele rolne i częściowo np. jako las powoduje, że do danej nieruchomości będą miały zastosowanie zarówno przepisy pierwokupu z u.k.u.r., jak i z u.o.l.

Brak jest odpowiednika art. 37a. 1. pkt. 2 u.o.l., zgodnie z którym przeznaczenie na cele leśne może nastąpić w planie zagospodarowania terenu lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Uznaje się jednak, że przeznaczenie na cele nierolne w decyzji o warunkach zabudowy, bądź w decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, a nawet objęcie nieruchomości ważnym pozwoleniem na budowę wystarcza do uznania nieruchomości za nierolną³³. Wątpliwości budzi przeznaczenie nieruchomości jako terenu zieleni nieurządzonej lub pod budownictwo zagrodowe. Zgodnie ze stanowiskiem Krajowej Rady Notarialnej, dostępnym na stronie internetowej Agencji Nieruchomości Rolnych, u.k.u.r. stosuje się do „nieruchomości przeznaczonych w całości pod budownictwo zagrodowe, zaś nie dotyczy tych nieruchomości, które przeznaczone są w całości pod budownictwo zagrodowe lub (i) budownictwo jednorodzinne (inne mieszkalne, usługowe, przemysłowe itp.)”³⁴. Tereny zieleni nieurządzonej należy

²⁸ Z. Truszkiewicz [w:] *Nieruchomość rolna i gospodarstwo rolne...*, s. 147-148.

²⁹ Por. uchwała SN z 30 maja 1996r., III CZP 47/99, OSN 1996/11/142.

³⁰ E. Klat-Górska, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2001, s. 38.

³¹ Zgodnie z art. 29 oraz art. 35 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. 2016, nr 0, poz. 778), dalej: u.p.z.p.

³² Podobnie: K. Maj, *Zmiany w ustawie...*, s. 64; wyrok SN z 5 września 2012 r., IV CSK 93/12, LEX nr 1229816. Za kryterium dominującego przeznaczenia opowiada się natomiast Z. Truszkiewicz wskazując na względy celowościowe oraz pewność obrotu: zob. Z. Truszkiewicz [w:] *Nieruchomość rolna i gospodarstwo rolne...*, s. 150.

³³ G. Bieniek, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2009, s. 169; Z. Truszkiewicz [w:] *Nieruchomość rolna i gospodarstwo rolne...*, s. 153; K. Maj, *Zmiany w ustawie...*, s. 66.

³⁴ <https://www.anr.gov.pl/web/guest/stanowisko-krajowej-rady-notarialnej-i-agencji-nieruchomosci-rolnych-ukur>, 06.02.2017.

uznać za tereny, które nie zostały przeznaczone na cele nierolne, zatem również do nich stosuje się przepisy uk.u.r.

Prawo pierwokupu przysługuje z mocy ustawy dzierżawcy nieruchomości rolnej pod warunkiem, że umowa dzierżawy była zawarta w formie pisemnej i posiada datę pewną oraz była wykonywana co najmniej przez 3 lata od tej daty, a także wchodzi w skład gospodarstwa rodzinnego dzierżawcy. Należy przyjąć, że zarówno pierwokup na rzecz dzierżawcy, jak i na rzecz drugiej w kolejności ANR, obejmuje nieruchomości rolne powyżej 0,3 ha, gdyż poniżej tej powierzchni nie stosuje się w ogóle u.k.u.r. Wyłączeni są nabywcy: jednostka samorządu terytorialnego, Skarb Państwa lub osoba bliska zbywcy, gdy na nabycie nieruchomości wyrażono odpowiednią zgodę, bądź też sprzedaż następuje między osobami prawnymi kościołów lub związków wyznaniowych działających na podstawie przepisów wymienionych w art. 2a ust. 3 pkt. 1 lit. d u.k.u.r. W przypadku braku uprawnionych dzierżawców lub niewykonaniu przez nich prawa pierwokupu przysługuje ono ANR, zgodnie z art. 3 ust 4 u.k.u.r. Wyłączenia obejmują przypadki opisane wyżej jak przy pierwokupie dzierżawcy, a ponadto sytuację, w której w wyniku nabycia nieruchomości następuje powiększenie gospodarstwa rodzinnego do powierzchni 300 ha włącznie, a nabywana nieruchomość jest położona w gminie w której miejsce zamieszkania ma nabywca lub w gminie graniczącej. Przepis ten koresponduje z definicjami zawartymi w art. 5 i 6 u.k.u.r., zgodnie z którymi gospodarstwem rodzinnym jest gospodarstwo rolne prowadzone przez rolnika indywidualnego. Za rolnika indywidualnego uważa się osobę fizyczną prowadzącą gospodarstwo rolne o pow. do 300 ha włącznie, przez okres pięciu lat i mieszkającą przez ten czas w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład jego gospodarstwa rolnego, prowadzącą przez ten czas osobiście to gospodarstwo oraz posiadającą kwalifikacje rolnicze.

Tak skonstruowane definicje prowadzą do następujących wniosków:

1. Gospodarstwo rolne w rozumieniu u.k.u.r. to gospodarstwo z art. 55³ k.c. z minimalną powierzchnią 1 ha nieruchomości rolnej. Definicja z u.k.u.r. ani k.c. nie odnosi się do sposobu i wielkości produkcji rolnej co sprawia, że do uznania za gospodarstwo rolne wystarcza samo istnienie nieruchomości rolnej o określonej powierzchni³⁵. Pojawiają się również poglądy, zgodnie z którymi pod pojęciem gospodarstwa rolnego rozumie się jednostkę gospodarczą składającą się z nieruchomości rolnych i zorganizowaną na obszarze umożliwiającym prowadzenie produkcji przeznaczonej na zbyt lub formułujące postulaty *de lege ferenda* w celu uwzględnienia w ustawie kryterium wielkości produkcji³⁶. W obecnym stanie prawnym należy przyjąć, że nieruchomość rolna (wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem) o pow. 1 ha stanowi gospodarstwo rolne, także w przypadku, gdy aktualnie nie jest wykorzystywana rolniczo. O rolniczym charakterze gruntu przesądza bowiem jego rolnicze przeznaczenie, a nie sposób jego aktualnego wykorzystywania³⁷.

³⁵ Por. postanowienie SN z 8 grudnia 2000 r., I CKN 1036/99, LEX 51799.

³⁶ Por. wyrok SN z 2 czerwca 2000r. II CKN 1067/98, OSP 2001/2/27 z glosą krytyczną A. Lichorowicza, K. Maj, *Zmiany w ustawie...*, s. 70.

³⁷ Zob. postanowienie SN z 28 stycznia 1999 r., III CKN 140/98, LEX nr 50652.

2. Gospodarstwo rodzinne powinno zawierać się w powierzchni 1 ha – 300 ha użytków rolnych, zatem względem gospodarstwa rolnego jego pojęcie jest zawężone powierzchniowo oraz co do charakteru nieruchomości – obejmuje bowiem tylko użytki rolne³⁸. W celu udowodnienia prowadzenia gospodarstwa rodzinnego, nabywca może wykazywać nieruchomości, wobec których jego prawa wywodzą się zarówno ze stosunków rzeczowych, obligacyjnych jak i stanu faktycznego (jako właściciel, samoistny posiadacz, dzierżawca itp.) co sprawia, że jedna nieruchomość może wchodzić w skład kilku gospodarstw rodzinnych.
3. Kiedy jeden z małżonków mieszka w gminie, w której położona jest nabywana nieruchomość, a drugi spełnia przesłanki uznania za rolnika indywidualnego, lecz mieszka w całkowicie innej gminie niż gmina, w której znajduje się nabywana nieruchomość, pierwokup znajdzie zastosowanie, bowiem wyjątek z art. 2a ust. 1 u.k.u.r. dotyczy wyłącznie kwalifikowania nabywcy jako rolnika indywidualnego i nie może być wykładany rozszerzająco. Powyższe uwagi należy zastosować do wszystkich przypadków, gdy każdy z małżonków spełnia wyłącznie część ustawowych warunków, a wspólnie realizują je wszystkie.
4. Pod pojęciem osobistego prowadzenia działalności rolniczej rozumie się pracę w gospodarstwie i podejmowanie wszelkich decyzji, zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt. 1 u.k.u.r.³⁹, dokumentem potwierdzającym powyższą okoliczność jest oświadczenie nabywcy poświadczane przez wójta (prezydenta, burmistrza). W praktyce zdarza się, że urzędy gmin, obok oświadczenia nabywcy, żądają potwierdzających oświadczeń świadków, co wykracza poza ustawowe uregulowania i nie powinno być praktykowane.

W przypadku, gdy nabywca nie spełnia definicji uznania za rolnika indywidualnego, ze strony zbywcy konieczne jest wystąpienie Prezesa ANR z wnioskiem o zgodę na sprzedaż nieruchomości danemu podmiotowi. W sytuacji, gdy nabywcą jest osoba fizyczna zamierzająca utworzyć gospodarstwo rolne, wnioskodawcą może być zarówno ta osoba, jak i zbywca nieruchomości. We wniosku zbywcy należy wykazać następujące okoliczności: brak możliwości nabycia nieruchomości rolnej przez podmioty, o których mowa w art. 2a ust. 1 i 3 u.k.u.r., nabywca daje rękojmię należytego prowadzenia działalności rolniczej oraz że w wyniku nabycia nie dojdzie do nadmiernej koncentracji gruntów rolnych. Nabywca zamierzający utworzyć gospodarstwo rolne powinien wykazać swoje kwalifikacje rolnicze albo fakt otrzymania pomocy z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich pod warunkiem uzyskania kwalifikacji rolniczych a czas na ich uzupełnienie jeszcze nie minął, ponadto udowodnić, że daje rękojmię należytego prowadzenia działalności rolniczej⁴⁰ oraz zobowiązać się do zamieszkiwania w okresie 5 lat od dnia nabycia nieruchomości na terenie gminy, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych, która wejdzie w skład tworzonego gospodarstwa rodzinnego.

³⁸ Zgodnie z art. 2 pkt. 5 u.k.u.r. pod pojęciem użytków rolnych rozumie się grunty orne – R, sady-S, łąki trwałe – Ł, pastwiska trwałe – Ps, grunty rolne zabudowane – Br, grunty pod stawami – Wsr i grunty pod rowami – W.

³⁹ Por. wyrok SN z 13 listopada 2014 r., V CSK 52/14, LEX nr 1622340.

⁴⁰ W badaniu należy zwrócić uwagę m.in. na wiedzę i doświadczenie w zakresie rolnictwa nabywcy; por. postanowienie SN z dnia 17 października 2000 r., I CKN 832/98, OSNC 2003/7-8/105.

Opisane wyżej elementy wniosku rażą swoją nieostrością oraz szerokim polem uznaniowości Agencji Nieruchomości Rolnych. Największe wątpliwości budzi jednak uzależnienie wydania zgody od braku możliwości zbycia nieruchomości na rzecz osób uprawnionych do nabycia z mocy ustawy. Jest oczywistym, że obecnie w Polsce są dziesiątki milionów podmiotów, które nie potrzebowałyby zgody Agencji do nabycia nieruchomości rolnej (rolnicy indywidualni, jednostki samorządu, kościelne osoby prawne itp.). W celu spełnienia ustawowych wymagań należałoby każdemu z nich przedstawić ofertę sprzedaży, co jest niewykonalne. Wydawanie decyzji odbywa się zatem w sposób w zasadzie dowolny, choć jak wynika z praktyki, decyzje odmowne są rzadkością.

W przypadku decyzji odmownej, zbywca w terminie miesiąca może złożyć pisemne żądanie nabycia nieruchomości przez Agencję za zapłatą równowartości pieniężnej. Agencja Nieruchomości Rolnych jest z mocy prawa zobowiązana do złożenia oświadczenia o nabyciu, jednak – podobnie jak w przypadku prawa pierwokupu – jest uprawniona do żądania ustalenia przez sąd wartości rynkowej nieruchomości.

W przypadku, gdy nie znajdą zastosowania przepisy wyłączające i nie zostanie udzielona stosowna zgoda, strony zobowiązane są do zawarcia umowy warunkowej, o której nabywca informuje Agencję. Prawo pierwokupu wykonuje się poprzez przesłanie zobowiązanemu z prawa pierwokupu przesyłką poleconą oświadczenia Agencji w formie aktu notarialnego oraz publikację jego treści na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej Agencji. Zostało ustanowione domniemanie prawne zapoznania się zobowiązanego z treścią publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej (art. 3 ust. 11 u.k.u.r.). W przypadku rezygnacji z pierwokupu lub upływu terminu do jego wykonania, strony mogą zawrzeć umowę przeniesienia własności nieruchomości w wykonaniu umowy warunkowej, zgodnie z art. 157 § 2 k.c.

4. Podsumowanie

Na gruncie poczynionych analiz można stwierdzić, że wprowadzone regulacje powodują istotne utrudnienia w sprzedaży nieruchomości. Wątpliwości budzi nie tylko szeroka ingerencja w prawo własności i powstanie kolejnych biurokratycznych obowiązków, lecz również niejednoznaczność i fragmentaryczność przepisów, które sprawiają, że wola ustawodawcy musi być rekonstruowana w drodze wykładni celowościowej i systemowej. Taką sytuację należy ocenić negatywnie. Wprowadzone zmiany mają wręcz rewolucyjny charakter, znacząco ograniczając obrót nieruchomościami pod względem podmiotowym, jak i przedmiotowym, co m.in. sprawia, że ceny nieruchomości rolnych spadają. Największą trudnością okazuje się jednak ustalanie, czy dana nieruchomość jest objęta nowymi regulacjami, co jest kwestią podstawową i nie powinno budzić wątpliwości. Pozostaje zatem mieć nadzieję, że w najbliższym czasie przynajmniej część zastrzeżeń zostanie usuniętych poprzez nowelizacje uwzględniające tym razem nie tylko subiektywnie pojmowany interes państwa, lecz także praktyczne skutki wprowadzanych ograniczeń.

* * *

Preemption of Agricultural Real Estate and Forest Land – the Practice of the First Months of the Legislation

Introduced in 2016 new laws emption of agricultural and forest land caused significant changes in the structure of real estate in Poland. This article will provide an opportunity to analyze the conditions for the application of new regulations, assess the nature of the property subject to restrictions and problems arising in the practice of economic activity. The answer to the questions will be made on the basis of practical accordance with the directives teleological interpretation, which is necessary due to the ambiguity of laws.

Key words: civil law, preemption, real estate turnover, agricultural real estate, forest real estate