



Instytut Analiz  
Monitor Rynku  
Nieruchomości  
mrn.pl

# USTAWA O KSZTAŁTOWANIU USTROJU ROLNEGO OGRANICZENIA WPŁYWAJĄCE NA SEKTOR INWESTYCYJNY

MARCIN SMAGACZ

*Instytut Analiz Monitor Rynku Nieruchomości MRN.pl jest zespołem analityków i doradców z uprawnieniami rzeczoznawców majątkowych, prowadzących od kilku już lat systematyczne badania rynkowe i wykonujących usługi konsultingowe dotyczące rynku nieruchomości głównie na terenie Małopolski, Dolnego i Górnego Śląska oraz Warszawy, ale też w innych regionach kraju.*

Kraków, październik 2016

[www.mrn.pl](http://www.mrn.pl)

Instytut Analiz  
Monitor Rynku Nieruchomości mrn.pl  
31-261 Kraków, ul. Wybickiego 7c  
tel. +48 12 378 31 30  
fax +48 12 378 31 29  
e-mail: zarzad@mrn.pl

Oddział we Wrocławiu:  
54-210 Wrocław, ul. Kwiska 5-7/9  
tel. +48 71 72 34 852  
+48 501 351 271  
e-mail: wroclaw@mrn.pl

Oddział w Warszawie:  
02-123 Warszawa, ul. Korotyńskiego 23/8  
tel. +48 22 378 12 67  
+48 501 192 142  
e-mail: warszawa@mrn.pl

Nowelizacja **ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego** (Dz. U. Nr 64, poz. 592 z późn. zm.), która weszła w życie z dniem 30 kwietnia 2016 r. (zwana dalej również „Ustawą”) w sposób znaczący ograniczyła obrót nieruchomościami rolnymi<sup>1</sup>, co zwłaszcza jest odczuwalne w sektorze inwestycyjnym. Okazuje się bowiem, iż wiele atrakcyjnych nieruchomości (zwłaszcza zlokalizowanych w obrębie administracyjnym miast) spełnia kryteria „nieruchomości rolnej” podlegającej reżimowi Ustawy ze wszystkimi tego konsekwencjami.

Niniejsze opracowanie stanowi próbę usystematyzowania ograniczeń obrotu nieruchomościami rolnymi związanych z nowelizacją oraz ich interpretacji **celem wskazania potencjalnych rozwiązań dla podmiotów zainteresowanych inwestowaniem na terenach objętych Ustawą**. Zadanie jest o tyle trudne, że wykładania aktualnie obowiązujących przepisów dopiero się gruntuje, brak jest literatury przedmiotu czy orzeczeń sądu, pozwalających na jednoznaczne określenie zakresu obowiązywania Ustawy.

## Czym jest nieruchomość rolna według Ustawy

Tak, jak w poprzednim stanie prawnym, za nieruchomość rolną w rozumieniu Ustawy należy rozumieć **nieruchomość rolną w rozumieniu Kodeksu cywilnego**, z wyłączeniem nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne (art. 2 pkt 1 Ustawy). Zatem należałoby przyjąć, iż nieruchomościami rolnymi (gruntami rolnymi) w rozumieniu Ustawy 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** (art. 46<sup>1</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks Cywilny<sup>2</sup>), chyba że takie nieruchomości położone są na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne.

Ustawodawca przyjął bowiem, iż nie są nieruchomościami rolnymi w rozumieniu Ustawy (**a więc nie podlegają ograniczeniom wynikającym z Ustawy**) nieruchomości, które są wprawdzie nieruchomościami rolnymi w rozumieniu Kodeksu Cywilnego lecz w planach zagospodarowania przestrzennego są przeznaczone na inne cele niż rolne.

**W prostym przełożeniu - kiedy w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dana nieruchomość rolna znajdzie się w obszarze przeznaczonym na cele np. usługowe, to nie będzie podlegała Ustawie. Nawet jeżeli potencjalnie mogłaby być wykorzystywana na cele rolne, a w ewidencji gruntów nadal figurowała jako użytek rolny.**

Stąd przy ustaleniu charakteru nieruchomości niewątpliwie niezbędne będą w pierwszej kolejności plany zagospodarowania przestrzennego, a w razie ich braku - także wpisy dokonane w ewidencji gruntów<sup>3</sup>. **Zgodnie ze wspólnym stanowiskiem Krajowej Rady Notarialnej oraz Agencji Nieruchomości Rolnej<sup>4</sup>**, w przypadku braku planu zagospodarowania przestrzennego o charakterze nieruchomości jako rolnej winna decydować definicja zawarta w art. 46<sup>1</sup> ustawy - Kodeks Cywilny, gdyż Ustawa nie wprowadza domniemania, iż brak planu zagospodarowania przestrzennego lub jego nieaktualność przesadzają o tym, że nieruchomość jest rolna. Dlatego w literaturze przedmiotu został wyrażony pogląd, iż w razie braku planu zagospodarowania przestrzennego **przez ziemię rolną należałoby uważać grunty, wpisane w ewidencji gruntów jako użytki rolne<sup>5</sup>**.

Sama Ustawa jako „użytki rolne” rozumie grunty orne, sady, łąki trwałe, pastwiska trwałe, grunty rolne zabudowane, grunty pod stawami i grunty pod rowami (art. 2 pkt 5 Ustawy).

<sup>1</sup> zmiany wprowadzone ustawą o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw z dnia 14 kwietnia 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 585) – zwana również „Ustawą Nowelizującą”

<sup>2</sup> Dz.U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.

<sup>3</sup> E. Gniewek [w:] E. Gniewek (red.) *Kodeks Cywilny. Komentarz*; Komentarz do art. 46 (1) KC, wyd. 7, 2016, SIP Legalis 2016

<sup>4</sup> <https://www.anr.gov.pl/web/guest/stanowisko-krajowej-rady-notarialnej-i-agencji-nieruchomosci-rolnych-ukur>

<sup>5</sup> J. Kondratowska, *Reforma ustroju rolnego – analiza zmian* [w:] NIERUCHOMOŚCI 2016, Nr 4;

Warto przy tym zaznaczyć, iż zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego **o rolniczym charakterze gruntu przesądza jego rolnicze przeznaczenie, a nie sposób aktualnego wykorzystywania**<sup>6</sup>. Co więcej, nieruchomością rolną w rozumieniu Ustawy będzie również taka nieruchomość, **która jedynie częściowo przeznaczona jest w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne**<sup>7</sup>. Jeżeli zatem dana nieruchomość ma stać się przedmiotem swobodnego obrotu, w mojej ocenie w całości musi leżeć w obszarze przeznaczonym na cele inne niż rolne bądź w całości przejść procedurę odrolnienia i wyłączenia z produkcji rolnej zakończoną aktualizacją ewidencji gruntów i budynków. Stanowisko to wydaje się spójne ze stanowiskiem Krajowej Rady Notarialnej<sup>8</sup>. Ma to istotne znaczenie, ponieważ to ostatecznie notariusze będą podejmować decyzję o możliwości sporządzenia aktu notarialnego obejmującego przeniesienie własności nieruchomości rolnej i będą ponosić konsekwencje ewentualnych nieprawidłowości w tym zakresie.

Nabycie nieruchomości rolnej, udziału bądź części udziału we współwłasności nieruchomości rolnej, nabycie akcji i udziałów w spółce prawa handlowego będącej właścicielem nieruchomości rolnej dokonane niezgodnie z przepisami Ustawy jest bowiem **obarczone sankcją nieważności** (art. 9 ust. 1 Ustawy). Przy czym w ocenie autora opracowania, sankcja nieważności może również dotyczyć niezgodnego z Ustawą nabycia: użytkownika wieczystego nieruchomości rolnej; udziału lub części udziału w prawie użytkownika wieczystego nieruchomości rolnej; gospodarstwa rolnego; ogółu praw i obowiązków współnika spółki osobowej.

Pozostając już przy wspomnianym stanowisku, warto nadmienić, iż Krajowa Rada Notarialna oraz Agencja Nieruchomości Rolnych<sup>9</sup> przyjęła również, iż:

- 1) Ustawa dotyczy nieruchomości rolnych **przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego pod budownictwo zagrodowe, ale nie dotyczy tych nieruchomości, które przeznaczone są w całości pod budownictwo zagrodowe lub (i) budownictwo jednorodzinne (inne mieszkalne, usługowe, przemysłowe itp.)** – Ustawa nie znajdzie zatem zastosowania w razie wariantowego przeznaczenia nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (tj. na cele rolne i (lub) nierolne);
- 2) zakresem Ustawy nie są objęte nieruchomości, **które za względu na ich charakter nie są lub nie mogą być wykorzystywane na cele rolne** jak: nieruchomości lokalowe, a także nieruchomości zabudowane budynkami mieszkalnymi, innymi budynkami, budowlami i urządzeniami niewykorzystywanymi do produkcji rolniczej - wraz z gruntami do nich przyległymi umożliwiającymi ich właściwe wykorzystanie, drogi wewnętrzne, nieruchomości znajdujące się pod parkami i ogrodami wpisanymi do rejestru zabytków.

## Nie tylko sprzedaż nieruchomości rolnej objęta Ustawą

Ustawie podlega „nabywanie” nieruchomości rolnej rozumianej jako **przeniesienie własności nieruchomości rolnej lub nabycie własności nieruchomości rolnej w wyniku dokonania czynności prawnej lub orzeczenia sądu albo organu administracji publicznej, a także innego zdarzenia prawnego** (art. 2 pkt 7 Ustawy). Jest to istotna zmiana w stosunku do Ustawy w brzmieniu sprzed nowelizacji. Dotychczas reżimowi Ustawy podlegała jedynie sprzedaż nieruchomości bądź nabycie nieruchomości rolnej o powierzchni nie mniejszej niż 5 ha w wyniku zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży (art. 3 i 4 Ustawy w brzmieniu sprzed nowelizacji). Aktualnie ustawodawca opowiedział się za szerokim rozumieniem pojęcia nabycia powodując, że **Ustawa dotyczy co do zasady każdego przypadku nabycia nieruchomości rolnej,**

<sup>6</sup> postanowienie Sądu Najwyższego - Izba Cywilna z dnia 28 stycznia 1999 r., III CKN 140/98, SIP Legalis 2016, nr 46271

<sup>7</sup> postanowienie Sądu Najwyższego - Izba Cywilna z dnia 5 września 2012 r., IV CSK 93/12, SIP Legalis 2016, nr 537348

<sup>8</sup> <https://www.anr.gov.pl/web/guest/stanowisko-krajowej-rady-notarialnej-i-agencji-nieruchomosci-rolnych-ukur>

<sup>9</sup> *ibidem*

**niezależnie od charakteru zdarzenia prawnego skutkującego takim nabyciem.**<sup>10</sup> Tylko przykładowo można wymienić (art. 4 Ustawy):

- 1) zawarcie umowy innej niż umowa sprzedaży (np. umowa zamiany nieruchomości, umowa darowizny);
- 2) jednostronną czynność prawną;
- 3) orzeczenia sądu, organu administracji publicznej albo orzeczenia sądu lub organu egzekucyjnego wydanego na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym, lub
- 4) inne czynności prawne lub inne zdarzenia prawne, w szczególności:
  - a. zasiedzenie nieruchomości rolnej, dziedziczenie oraz zapis windykacyjny, którego przedmiotem jest nieruchomość rolna lub gospodarstwo rolne
  - b. podział, przekształcenie bądź łączenie spółek handlowych.

**Wyjątkiem będzie** zbycie spadku, części spadku lub udziału w spadku obejmującym gospodarstwo rolne lub nieruchomość rolną (w rozumieniu zbycia wtórnego, tj. zbycia przez spadkobiercę) – tu reżimowi Ustawy podlegać będzie jedynie zbycie w drodze czynności prawnej (art. 1070<sup>1</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks Cywilny). Jarosław Grykiel postawił nawet tezę, że ograniczenia wynikające z Ustawy nie będą miały już zastosowania, gdy w skład spadku wchodzić będzie jedynie udział w nieruchomości rolnej czy w gospodarstwie rolnym, prawo użytkowania wieczystego nieruchomości rolnej lub udział w tym prawie, czy udziały lub akcje w spółce prawa handlowego będącej właścicielem nieruchomości rolnej.<sup>11</sup>

Pamiętać przy tym należy, że przepisy Ustawy dotyczące nabycia nieruchomości rolnej stosuje się odpowiednio do nabycia (art. 2c i art. 4a Ustawy):

- 1) użytkowania wieczystego nieruchomości rolnej albo udziału lub części udziału w użytkowaniu wieczystym nieruchomości rolnej;
- 2) udziału lub części udziału we współwłasności nieruchomości rolnej;
- 3) nabycia gospodarstwa rolnego.

## Kiedy Ustawa nie ma zastosowania

Oprócz wyłączeń stosowania Ustawy wspomnianych powyżej, **przepisów Ustawy nie stosuje się** również do:

- 1) nieruchomości rolnych (art. 1a Ustawy):
  - a. wchodzących w skład **Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa**, o którym mowa w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa,
  - b. o powierzchni **mniejszej niż 0,3 ha**,
  - c. będących **drogami wewnętrznymi**;
- 2) nabycia udziałów lub ich części we współwłasności nieruchomości rolnej o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha lub będącej drogą wewnętrzną (art. 1a Ustawy);
- 3) **gruntów rolnych zabudowanych o powierzchni nieprzekraczającej 0,5 ha**, które w dniu wejścia w życie Ustawy Nowelizującej zajęte są pod budynki mieszkalne oraz budynki, budowle i urządzenia **niewykorzystywane obecnie do produkcji rolniczej, wraz z gruntami do nich przyległymi umożliwiającymi ich właściwe wykorzystanie** oraz zajętymi na urządzenie ogródka przydomowego - jeżeli grunty te tworzą zorganizowaną całość gospodarczą oraz nie zostały wyłączone z produkcji rolnej w rozumieniu ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (art. 11 ustawy

<sup>10</sup> szczegółowo na ten temat: dr Jarosław Grykiel, *Ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi oraz prawami udziałowymi w spółkach po nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, MOP 2016, Nr 12

<sup>11</sup> dr Jarosław Grykiel, *Ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi oraz prawami udziałowymi w spółkach po nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, MOP 2016, Nr 12

o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw z dnia 14 kwietnia 2016 r.<sup>12</sup> – zwanej w niniejszym opracowaniu również „Ustawą Nowelizującą”);

- 4) nieruchomości rolnych, **które w dniu wejścia w życie Ustawy Nowelizującej w ostatecznych decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu przeznaczone są na cele inne niż rolne** (art. 11 Ustawy Nowelizującej) – tym samym nie będą wyłączone spod stosowania Ustawy nieruchomości rolne, w stosunku do których wydano decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu na cele inne niż rolne, które stały się ostateczne dopiero po wejściu w życie Ustawy Nowelizującej.

Jednocześnie z przepisów przejściowych Ustawy Nowelizującej wynika, że do postępowań dotyczących nabycia nieruchomości rolnych oraz wpisu do księgi wieczystej wszczętych na podstawie Ustawy i niezakończonych do dnia wejścia w życie Ustawy Nowelizującej stosuje się przepisy dotychczasowe (art. 12 Ustawy Nowelizującej). Podobnie, do czynności prawnych związanych z realizacją prawa pierwokupu nieruchomości rolnych, o którym mowa w art. 3 Ustawy albo realizacją uprawnienia Agencji Nieruchomości Rolnych do nabycia nieruchomości rolnych, o którym mowa w art. 4 Ustawy, w stosunku do umów zawartych przed dniem wejścia w życie Ustawy Nowelizującej, stosuje się przepisy dotychczasowe (art. 12 Ustawy Nowelizującej).

## Kto może nabyć nieruchomość rolną na gruncie Ustawy

Co do zasady nabywcą nieruchomości rolnej może być **wyłącznie rolnik indywidualny** (art. 2a ust. 1 Ustawy), przy czym powierzchnia nabywanej nieruchomości rolnej wraz z powierzchnią nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rodzinnego nabywcy **nie może przekraczać powierzchni 300 ha użytków rolnych**. Jeżeli nabywana nieruchomość rolna albo jej część ma wejść w skład wspólności majątkowej małżeńskiej **wystarczające jest, gdy rolnikiem indywidualnym jest jeden z małżonków**. Definicję rolnika indywidualnego zawiera art. 6 Ustawy.

Nieruchomość **rolna nie musi być nabyta przez rolnika indywidualnego** jeżeli (art. 2a ust. 3 Ustawy):

- 1) nabycie następuje przez:
  - a. **osobę bliską zbywcy** (zstępnego, wstępnego, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa, małżonka oraz osobę przysposabiającą i przysposobioną – art. 2 pkt 6 Ustawy),
  - b. **jednostkę samorządu terytorialnego**,
  - c. **Skarb Państwa** lub działającą na jego rzecz Agencję,
  - d. 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,
  - e. **parki narodowe**, w przypadku zakupu nieruchomości rolnych na cele związane z ochroną przyrody;
- 2) w wyniku **dziedziczenia oraz zapisu windykacyjnego**;
- 3) na podstawie art. 151 (dotyczy przekroczenia granic cudzej działki przy budowie) lub art. 231 (wzniesienia na cudzym gruncie budynku lub urządzenia o wartości przenoszącej znacznie wartość zajętej na ten cel działki) ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny;
- 4) w toku postępowania restrukturyzacyjnego w ramach postępowania sanacyjnego.

Wiele wątpliwości interpretacyjnych przysparza również **kwestia nabywania udziałów i akcji w spółce prawa handlowego**<sup>13</sup>, **która jest właścicielem nieruchomości rolnej** czy zmiana współnika lub przystąpienie

<sup>12</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 585

nowego wspólnika do spółki osobowej<sup>14</sup> w rozumieniu ustawy z dnia 15 września 2000 r. - Kodeks spółek handlowych<sup>15</sup>, która jest właścicielem lub współwłaścicielem nieruchomości rolnej (art. 3a ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 8 Ustawy).

Wypada podzielić pogląd Jarosława Grykiela<sup>16</sup>, iż **nie ma przeciwwskazań do przeniesienia własności takich udziałów bądź akcji na rzecz dowolnego podmiotu czy dowolnej zmiany wspólnika lub przystąpienia nowego wspólnika do spółki osobowej, pod warunkiem uwzględnienia prawa pierwokupu i prawa nabycia Agencji Nieruchomości Rolnej**, o których mowa w art. 3 a oraz w art. 4 ust. 6 Ustawy, co szczegółowo zostanie wyjaśnione w dalszej części opracowania.

Z literalnego brzmienia przepisów Ustawy można również wywieść, iż powołane ograniczenie nie będzie miało zastosowania, jeżeli przedmiotem obrotu będą udziały bądź akcje albo nastąpi zmiana wspólnika bądź przystąpienie nowego wspólnika w spółce osobowej, która nie jest właścicielem (współwłaścicielem) nieruchomości rolnej (czy gospodarstwa rolnego, w skład którego wchodzi nieruchomość rolna), **a jedynie jej użytkownikiem bądź współużytkownikiem wieczystym**. Zgodnie z definicją „właściciela nieruchomości rolnej” należy przez to rozumieć również współwłaściciela nieruchomości rolnej (art. 2 pkt 8 Ustawy), a nie użytkownika bądź współużytkownika wieczystego nieruchomości. Niemniej nie można wykluczyć, że w praktyce stosowania Ustawy ugruntuje się wykładnia ostrożnościowa (zwłaszcza ze względu na ryzyko sankcji nieważności transakcji obejmującej nieruchomość rolną z naruszeniem Ustawy). Polegałaby na stosowaniu także i w tym przypadku art. 2 c Ustawy, a więc objęciu ograniczeniem również nieruchomości rolnych, których spółka będzie jedynie użytkownikiem wieczystym albo posiadała udział lub część udziału w użytkowaniu wieczystym nieruchomości rolnej.

## Nabycie za zgodą Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnej

Wydaje się również, że inwestor zamierzający nabyć nieruchomość rolną na cele inne niż rolne nie będzie mógł skorzystać z procedury wyrażenia zgody na jej nabycie za zgodą Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych, wyrażoną w drodze decyzji administracyjnej. Przedstawiona procedura jest swoistego rodzaju ostatnią szansą dla podmiotów, które zamierzają nabyć nieruchomość rolną, a nie są podmiotami określonymi w art. 2a ust. 1 i 3 Ustawy (nie są rolnikiem indywidualnym, osobą bliską zbywcy, itp.). Z wnioskiem może wystąpić zbywca bądź osoba fizyczna zamierzająca utworzyć gospodarstwo rodzinne. Natomiast jednym z warunków pozytywnego rozpoznania wniosku, jest wykazanie, że **nabywca daje rękojmię należytego prowadzenia działalności rolniczej**, a jednym z dokumentów wymaganych przez Agencję Nieruchomości Rolnych przy składaniu wniosku są: **założenia do prowadzenia działalności rolniczej wraz z opinią ODR, informacja o kwalifikacjach rolniczych czy w przypadku osoby prawnej- statut tej osoby oraz informacja o kwalifikacjach osób przez nią zatrudnionych, które prowadzić będą działalność rolniczą, itp.** (informacja ze strony internetowej Agencji Nieruchomości Rolnej<sup>17</sup>).

## Co z prawem pierwokupu i prawem nabycia nieruchomości

W Ustawie w nowym brzmieniu możemy wyróżnić następujące ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi wynikającymi z prawa pierwokupu oraz prawa nabycia nieruchomości:

<sup>13</sup> spółką prawa handlowego jest: spółka jawna, partnerska, komandytowa, komandytowo-akcyjna, z ograniczoną odpowiedzialnością oraz spółka akcyjna

<sup>14</sup> spółką osobową jest: spółka jawna, partnerska, komandytowa, komandytowo-akcyjna

<sup>15</sup> Dz.U. z 2013 r. poz. 1030, z późn. zm.

<sup>16</sup> dr Jarosław Grykiel, **Ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi oraz prawami udziałowymi w spółkach po nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego**, MOP 2016, Nr 12

<sup>17</sup> <https://www.anr.gov.pl/web/guest/wzory-dokumentow-do-pobrania>

- 1) **prawo pierwokupu nieruchomości rolnej przez dzierżawcę (art. 3 Ustawy)** – dotyczy wyłącznie sytuacji, w której nieruchomość rolna ma być przedmiotem sprzedaży (nie obejmuje zatem innych form przeniesienia własności nieruchomości rolnej); warunkiem skorzystania z prawa pierwokupu przez dzierżawcę jest łączne spełnienie następujących przesłanek: umowa dzierżawy została zawarta w formie pisemnej i ma datę pewną oraz była wykonywana co najmniej przez 3 lata, licząc od tej daty oraz nabywana nieruchomość rolna wchodzi w skład gospodarstwa rodzinnego dzierżawcy. Okazuje się zatem, iż z prawa pierwokupu nie będzie mógł skorzystać dzierżawca niebędący osobą fizyczną. Zgodnie z definicją gospodarstwa rodzinnego (art. 5 Ustawy) za gospodarstwo rodzinne uważa się gospodarstwo rolne prowadzone przez rolnika indywidualnego (a więc osobę fizyczną) oraz w którym łączna powierzchnia użytków rolnych jest nie większa niż 300 ha użytków rolnych.
- 2) **prawo pierwokupu gospodarstwa rolnego przez dzierżawcę (art. 4a Ustawy)** – dotyczy wyłącznie sytuacji, w której gospodarstwo rolne stanowiące przedmiot sprzedaży (nie obejmuje zatem innych form przeniesienia własności nieruchomości rolnej) w całości było dzierżawione przez dzierżawcę. Dzierżawca powinien spełnić wymogi odpowiadające prawu pierwokupu przy sprzedaży nieruchomości rolnej.
- 3) **prawo pierwokupu nieruchomości rolnej/ gospodarstwa rolnego przez Agencję Nieruchomości Rolnej na rzecz Skarbu Państwa (art. 3 Ustawy)** - w przypadku braku dzierżawcy uprawnionego do pierwokupu albo niewykonania przez niego tego prawa.

W przypadkach opisanych w pkt 1-3 prawo pierwokupu będzie jednakże wyłączone, jeżeli nabywcą nieruchomości rolnej jest: jednostka samorządu terytorialnego, Skarb Państwa, osoba bliska zbywcy; nabycie nieruchomości rolnej następuje za zgodą Agencji Nieruchomości Rolnej na warunkach przewidzianych w Ustawie oraz ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, sprzedaż następuje między osobami prawnymi tego samego kościoła lub związku wyznaniowego (art. 3 ust. 5 Ustawy). Dodatkowo Agencja Nieruchomości Rolnych nie może skorzystać z prawa pierwokupu, jeżeli w wyniku nabycia nieruchomości rolnej następuje powiększenie gospodarstwa rodzinnego, jednak do powierzchni nie większej niż 300 ha, a nabywana nieruchomość rolna jest położona w gminie, w której ma miejsce zamieszkania nabywca, lub w gminie graniczącej z tą gminą (art. 3 ust. 7 Ustawy).

- 4) **prawo pierwokupu udziałów i akcji w spółce prawa handlowego, która jest właścicielem nieruchomości rolnej przez Agencję Nieruchomości Rolnej na rzecz Skarbu Państwa (art. 3a Ustawy)** – prawa pierwokupu nie stosuje się w przypadku zbywania akcji dopuszczonych do obrotu na rynku giełdowym oraz udziałów i akcji na rzecz osoby bliskiej.
- 5) **prawo nabycia udziałów i akcji w spółce prawa handlowego, która jest właścicielem nieruchomości rolnej przez Agencję Nieruchomości Rolnej na rzecz Skarbu Państwa (art. 4 ust. 6 Ustawy)** – dotyczy nabycia na innej podstawie niż sprzedaż<sup>18</sup>. Agencji Nieruchomości Rolnej nie przysługuje prawo nabycia, jeżeli nabycie nieruchomości rolnej następuje:
  - a. przez osobę bliską zbywcy,
  - b. w wyniku dziedziczenia ustawowego (pojawia się problem z dziedziczeniem testamentowym, którego Ustawa nie uwzględnia) albo dziedziczenia przez rolnika indywidualnego,
  - c. przez rolnika indywidualnego w wyniku zapisu windykacyjnego.
- 6) **prawo nabycia nieruchomości rolnej przez Agencję Nieruchomości Rolnej na rzecz Skarbu Państwa w przypadku zmiany wspólnika lub przystąpienia nowego wspólnika do spółki osobowej, która jest właścicielem nieruchomości rolnej (art. 3b Ustawy)** – w rzeczywistości

<sup>18</sup> szczegółowo na temat nabycia udziałów i akcji w spółkach, będących właścicielem nieruchomości rolnej oraz na temat nabycia nieruchomości rolnej w razie zmiany wspólnika lub przystąpienia nowego wspólnika do spółki osobowej, a także niekonsekwencji i niespójności Ustawy w powyższym zakresie z uwzględnieniem specyfiki spółki komandytowo-akcyjnej; dr Jarosław Grykiel, *Ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi oraz prawami udziałowymi w spółkach po nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, MOP 2016, Nr 12

dotyczy zmiany wspólnika lub przystąpienia nowego wspólnika do spółki jawnej, partnerskiej, komandytowej oraz komandytowo-akcyjnej; może mieć zwłaszcza zastosowanie w przypadku tzw. zbycia ogółu praw i obowiązków wspólnika spółki osobowej (art. 10 ustawy - Kodeks Spółek Handlowych). Różnica w stosunku do prawa pierwokupu bądź nabycia udziałów lub akcji polega na tym, że Agencja Nieruchomości Rolnej nie nabywa praw udziałowych w spółkach osobowych, ale może bezpośrednio nabyć nieruchomość rolną stanowiącą własność spółki. Prawo nabycia nie przysługuje jeżeli zamiast dotychczasowego wspólnika wspólnikiem staje się osoba jemu bliska albo nowym wspólnikiem staje się osoba bliska któregokolwiek ze wspólników.

**7) prawo nabycia nieruchomości rolnej / gospodarstwa rolnego przez Agencję Nieruchomości Rolnej na rzecz Skarbu Państwa jeżeli nabycie następuje w wyniku:**

- a. **zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży lub**
- b. **jednostronnej czynności prawnej, lub**
- c. **orzeczenia sądu, organu administracji publicznej albo orzeczenia sądu lub organu egzekucyjnego wydanego na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym, lub**
- d. **innej czynności prawnej lub innego zdarzenia prawnego, w szczególności: zasiedzenia nieruchomości rolnej, dziedziczenia oraz zapisu windykacyjnego, którego przedmiotem jest nieruchomość rolna lub gospodarstwo rolne, podziału, przekształcenia bądź łączenia spółek handlowych (art. 4 Ustawy) – uprawnienie jednakże nie przysługuje:**
  - i. jeżeli w wyniku przeniesienia własności nieruchomości rolnej następuje powiększenie gospodarstwa rodzinnego, jednak do powierzchni nie większej niż 300 ha;
  - ii. jeżeli nabycie nieruchomości rolnej następuje: za zgodą Agencji Nieruchomości Rolnej na warunkach przewidzianych w Ustawie oraz ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa lub przez osobę bliską zbywcy; w wyniku dziedziczenia ustawowego albo dziedziczenia przez rolnika indywidualnego,
  - iii. przez rolnika indywidualnego w wyniku zapisu windykacyjnego;
  - iv. jeżeli przeniesienie własności nieruchomości rolnej następuje w wyniku umowy z następcą, o której mowa w art. 84 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników;
  - v. jeżeli przeniesienie własności nieruchomości rolnej następuje między osobami prawnymi działającymi 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, tego samego kościoła lub związku wyznaniowego.

Oczywiście zarówno w przypadku prawa pierwokupu jak i prawa nabycia nieruchomości rolnej, uprawniony nie musi skorzystać z należnego mu prawa. Niemniej dla prawidłowego przebiegu procesu przeniesienia własności nieruchomości należy zadbać o przestrzeganie przepisów Ustawy oraz ustawy - Kodeks Cywilny o prawie pierwokupu (przepisy znajdą również odpowiednie zastosowanie do nabycia nieruchomości przez Agencję Nieruchomości Rolnej), w tym o powiadomieniu uprawnionego o okolicznościach aktualizujących jego prawo.

## **Nieruchomość rolna w granicach administracyjnych miasta w procesie inwestycyjnym przy braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**

Jak już wspomniano, ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jeżeli obszar, w obrębie którego znajduje się nieruchomość rolna, został



przeznaczony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne, potencjalny inwestor nie powinien mieć problemu z nabyciem takiej nieruchomości (art. 2 pkt 1 Ustawy). Niestety nie każde miasto dysponuje takim planem, a jeżeli go posiada – często nie obejmuje całego obszaru administracyjnego miasta. Co prawda, w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następować będzie w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Niemniej uzyskanie takiej decyzji określającej przeznaczenie działki rolnej na cele inne niż rolne po wejściu w życie Ustawy Nowelizującej, **nie spowoduje automatycznego wyłączenia tej działki spod reżimu Ustawy (a contrario art. 11 Ustawy Nowelizującej). Nie oznacza to jednakże, że takiej nieruchomości nie będzie można wykorzystać na cele inne niż rolne i ostatecznie uczynić jej przedmiotem swobodnego obrotu, np. na potrzeby deweloperskich inwestycji budownictwa wielorodzinnego.** Wymaga to jednak przeprowadzenia dłuższej i kosztownej procedury składającej się z trzech elementów

- 1) zmiany przeznaczenia nieruchomości rolnej (tzw. odrolnienie nieruchomości);
- 2) wyłączenia takiego gruntu z produkcji rolnej;
- 3) dokonania aktualizacji danych dotyczących oznaczenia nieruchomości w ewidencji gruntów i budynków.

Jakkolwiek zasadą jest dokonywanie zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, to nie wyłącza to możliwości dokonania takiej zmiany poprzez uzgodnienie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu konkretnej inwestycji (art. art. 53 ust. 4 pkt 6 w zw. z art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. - o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>19</sup>). **Wyjątkiem będą grunty rolne stanowiące użytki rolne klas I-III.** W takich przypadkach wyłączony jest możliwość orzekania w drodze decyzji o warunkach zabudowy, a zmiana przeznaczenia gruntu może być dokonywana poprzez zmianę bądź uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania terenu za zgodą ministra właściwego do spraw rozwoju (art. 7 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>20</sup>).<sup>21</sup>

Wspomniane wyżej ograniczenie nie obejmuje:

- 1) gruntów rolnych spełniających łącznie następujące warunki: co najmniej połowa powierzchni każdej zwartej części gruntu zawiera się w obszarze zwartej zabudowy; położone są w odległości nie większej niż 50 m od granicy najbliższej działki budowlanej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami; położone są w odległości nie większej niż 50 metrów od drogi publicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, a ich powierzchnia nie przekracza 0,5 ha, bez względu na to, czy stanowią jedną całość, czy stanowią kilka odrębnych części (art. 7 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych);
- 2) **gruntów rolnych położonych w granicach administracyjnych miast (art. 10a ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. Nr 16, poz. 78 z późn. zm.).**

W przypadku, gdy dla danego obszaru nie został sporządzony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego a z żadnego przepisu prawa nie będzie wynikać konieczność sporządzenie takiego planu, wystarczy (po uzyskaniu ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla planowanego zamierzenia inwestycyjnego) **złożenie wniosku o wyłączenie gruntu rolnego z produkcji rolnej.** Taki wniosek można również złożyć wraz z wnioskiem o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę oraz zatwierdzeniu projektu budowlanego. Wtedy w pierwszej kolejności zostanie rozpoznany wniosek o wyłączenie

<sup>19</sup> Dz.U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.

<sup>20</sup> Dz.U. Nr 16, poz. 78 z późn.zm.

<sup>21</sup> Zgodnie z wyrokiem WSA Bydgoszcz z dnia 11-02-2015, II SA/Bd 1072/14: „**Jedynie zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogą rozstrzygać o zabudowie o charakterze nierolniczym (tj. zabudowie powodującej wykorzystanie gruntu na cele nierolnicze) na gruntach rolniczych klasy III. W tym przedmiocie wyłączony jest możliwość orzekania w drodze decyzji o warunkach zabudowy**”.

gruntu z produkcji rolnej, a następnie w razie jego pozytywnego rozpoznania, zostanie wydane pozwolenie na budowę (art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych). Co istotne, uzyskania decyzji zezwalającej na wyłączenie z produkcji rolnej wymagają jedynie użytki rolne wytworzone z gleb pochodzenia mineralnego i organicznego, zaliczonych do klas I, II, III, IIIa, IIIb, oraz użytki rolne klas IV, IVa, IVb, V i VI wytworzone z gleb pochodzenia organicznego, a także gruntów, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2-10 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (chodzi tu chociażby o grunty pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu oraz o grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych) przeznaczonych na cele nierolnicze i nieleśne. **Z obowiązku uzyskania zezwolenia na wyłączenie z produkcji rolnej zwolnione są natomiast grunty wytworzone z gleb pochodzenia mineralnego zaliczone do klas IV, IVa, IVb, V i VI.**

Osoba, która uzyskała zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji, jest obowiązana uiścić jednorazową należność i opłaty roczne. Obowiązek taki powstaje od dnia faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji. Właściciel, który w okresie 2 lat zrezygnuje w całości lub w części z uzyskanego prawa do wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej lub leśnej, otrzymuje zwrot należności, jaką uiścił, odpowiednio do powierzchni gruntów niewyłączonych z produkcji. Zwrot uiszczonej należności następuje w terminie do trzech miesięcy od dnia zgłoszenia rezygnacji. W razie zbycia gruntów wyłączonych z produkcji, obowiązek uiszczania opłat rocznych przechodzi na nabywcę. Zbywający jest obowiązany uprzedzić o tym nabywcę. Obowiązek uiszczenia należności i opłat rocznych nie dotyczy wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej lub leśnej na cele budownictwa mieszkaniowego (art. 12 a ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych):

- 1) do 0,05 ha w przypadku budynku jednorodzinnego;
- 2) do 0,02 ha, na każdy lokal mieszkalny, w przypadku budynku wielorodzinnego.

Przy wyłączeniu nieruchomości z produkcji rolnej należy zadbać, by wyłączeniu **podlegała cała nieruchomość**, na której ma zostać zrealizowane zamierzenie inwestycyjne, a nie jedynie jej część. Gdyby bowiem, tylko część nieruchomości została wyłączona z produkcji rolnej, tylko ta część mogłaby zostać objęta zmianą w ewidencji gruntów użytków gruntowych na inne niż rolne. Zgodnie z powołanym we wstępie opracowania orzeczeniem taka nieruchomość nadal jako całość podlegałaby reżimowi Ustawy<sup>22</sup>.

Podkreślenia wymaga, że zyskanie ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy oraz zezwolenia na wyłączenie z produkcji rolnej czy też uzyskanie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę jeszcze nie powoduje zmiany użytków gruntowych w operacie ewidencji gruntów, a co za tym idzie nie wyłącza nieruchomości spod reżimu Ustawy. W ocenie autora opracowania pożądanym przez inwestorów skutek nastąpi dopiero po wprowadzeniu zmiany oznaczenia nieruchomości w ewidencji gruntów i budynków.

Zgodnie z art. 4 pkt 11 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, przez wyłączenie gruntów z produkcji rozumie się (**faktyczne**) rozpoczęcie innego niż rolnicze lub leśne użytkowania gruntów. Ustawa jednakże nie precyzuje jakie zdarzenie należałoby uznać, za moment rozpoczęcia innego niż rolnicze lub leśne użytkowanie gruntu. Wydaje się, że przy inwestycjach budowlanych rozpoczęcie innego niż rolnicze użytkowanie gruntu będzie **związane z rozpoczęciem budowy, a w zasadzie z chwilą przystąpienia do prac przygotowawczych** (art. 41 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - prawo budowlane<sup>23</sup>). Pracami przygotowawczymi są wytyczenie geodezyjne obiektów w terenie; wykonanie niwelacji terenu; zagospodarowanie terenu budowy wraz z budową tymczasowych obiektów oraz wykonanie przyłączy do sieci infrastruktury technicznej na potrzeby budowy. Stąd można by przyjąć, że **tyczenie geodezyjne obiektu zakończone wpisem do dziennika budowy będzie zdarzeniem określającym moment rozpoczęcia budowy, a tym samym ustalającym datę faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji rolnej**<sup>24</sup>. Należy pamiętać, że inwestor jest obowiązany

<sup>22</sup> postanowienie Sądu Najwyższego - Izba Cywilna z dnia 5 września 2012 r., IV CSK 93/12, SIP Legalis 2016, nr 537348

<sup>23</sup> Dz.U. Nr 89, poz. 414 z późn. zm.

<sup>24</sup> w tym zakresie nadal aktualne stanowisko Dariusza Felcenloben [w:] **Wyłączenie gruntów z produkcji rolnej w kontekście aktualizacji ewidencji gruntów i budynków**, ST 2009/4/61-68, SIP Lex.pl

zawiadomić o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej (art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - prawo budowlane), a geodeta działający na zlecenie inwestora przed przystąpieniem do tyczenia geodezyjnego obiektów w terenie, zobowiązany jest zgłosić te prace właściwemu miejscowo staroście oraz poinformować go o wynikach tych prac wraz z przedstawieniem stosownej dokumentacji geodezyjnej (art. 12 ust. 1 pkt 3 lit d w zw. z art. 12a i 12b ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – prawo geodezyjne i kartograficzne<sup>25</sup>). Dokumentacja powstała w wyniku prac geodety (po jej pozytywnej weryfikacji) następnie zostaje przyjęta do zbiorów danych lub innych materiałów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Dopiero taka dokumentacja geodezyjna będzie **podstawą do aktualizacji danych w ewidencji gruntów i budynków**, tj. w miejsce oznaczenia nieruchomości jako grunty rolne zostanie wpisany użytek gruntowy stanowiący zurbanizowane tereny niezabudowane lub w trakcie zabudowy, oznaczone symbolem - "Bp"<sup>26</sup>.

Wydaje się, że z datą dokonania zmiany w ewidencji oznaczenia nieruchomości dotychczas oznaczonej jako rolne na nieruchomość oznaczoną symbolem „Bp”, można przyjąć, że **nieruchomość ta przestała podlegać Ustawie, a inwestor będzie mógł swobodnie dokonywać jej zbycia**. Oczywiście w tej kwestii ostateczne zdanie będą mieli notariusze, zwłaszcza, że każdy przypadek należy poddać osobnej analizie. Niemniej wydaje się, iż zaproponowane powyżej rozwiązanie może zostać zaakceptowane.



### Marcin Smagacz

Jest absolwentem Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie oraz Wydziału Zarządzania Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie (Nieruchomości). W 2004 r. za pracę pt. "Społeczne koszty regulacji systemu czynszowego zasobów prywatnych", otrzymał nagrodę Ministra Infrastruktury. W latach 1999-2004 stypendysta naukowy; Prezesa Rady Ministrów, Ministra Edukacji Narodowej i Sportu, Rektora Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, Rektora PWSZ w Tarnowie, Rektora MWSE w Tarnowie. W 2004 r. za szczególne osiągnięcia w nauce został odznaczony medalem Collegium Tarnoviense "Per aspera ad astra".

Od 2007 do 2011 r. zawodowo związany z Grupą Kapitałową Doctor Q Bud, gdzie przez kilka lat pełnił funkcję Dyrektora Generalnego, odpowiadając m.in. za przygotowanie, wdrożenie i nadzór nad realizacją licznych projektów deweloperskich. Od października 2011 r. zatrudniony na stanowisku Dyrektora ds. Inwestycji i Rozwoju w jednej z największych spółek budownictwa przemysłowego działających na terenie południowej Polski. Od 2010 r. niezależny analityk, project manager, doradca oraz pośrednik rynku nieruchomości.

Zawodowo od 2010 r. specjalizuje się w strategicznym doradztwie dla uczestników rynku nieruchomości, a jako pośrednik w sprzedaży nieruchomości o charakterze inwestycyjnym. Prowadzi szczegółowe analizy w zakresie cen transakcyjnych, doradza inwestorom zewnętrznym w zakresie transakcji nabywania/zbywania nieruchomości, lokowania środków finansowych na rynku nieruchomości, a także właściwej organizacji procesów inwestycyjnych o charakterze deweloperskim, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień związanych z promowaniem i sprzedażą inwestycji na rynku pierwotnym.

e-mail: [m.smagacz@mrn.pl](mailto:m.smagacz@mrn.pl)

<sup>25</sup> Dz.U. Nr 30, poz. 163 z późn. zm.

<sup>26</sup> §68 ust. 3 pkt 4 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa w sprawie ewidencji gruntów i budynków z dnia 29 marca 2001 r. (Dz.U. Nr 38, poz. 454 z późn. zm.)