

Mgr Marcin Paetz
Notariusz w Grodzisku Wielkopolskim

Wybrane zagadnienia ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w praktyce notarialnej

I. Wejście w życie w dniu 16 lipca 2003 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego¹ zaostriżyło warunki nabywania użytków rolnych w Polsce. Regulacja ta ma na celu poprawę agrarnej struktury polskiego rolnictwa poprzez przeciwdziałanie jego rozdrobnieniu bądź nadmiernej koncentracji i wspieraniu pozyskanym zasobem rozwijających się gospodarstw rodzinnych². Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania budziły kontrowersje również w środowisku notarialnym³. W celu zapewnienia jednolitej praktyki notarialnej ujawniające się w toku jej obowiązywania wątpliwości od początku były wyjaśniane przy współudziale Agencji Nieruchomości Rolnych.

Problematykę ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego podejmowali zarówno przedstawiciele nauki⁴, jak i reprezentanci środowiska notarial-

¹ Dz.U. z 2003 r. Nr 64, poz. 592 (dalej: ustawa z 2003 r.).

² Według art. 23 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej podstawę ustroju rolnego stanowi „gospodarstwo rodzinne”.

³ Z. Truszkiewicz, *Wszystko zależy od agencji i przypadku*, Rzeczpospolita z dnia 6 maja 2003 r., nr 104.

⁴ G. Bieniek, *Kształtowanie ustroju rolnego – zagadnienie prawne*, Łódzki Biuletyn Notarialny 2004, nr 1; A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, Kwartalnik Prawa Prywatnego 2004; B. Wierzbowski, *Obrót ziemią rolną po nowemu – Pytania i odpowiedzi*, Rzeczpospolita z 14 maja 2003 r., nr 111; B. Wierzbowski, *Wójt nie musi być detektywem, ale będzie geodetą*, Rzeczpospolita nr 207 z dnia 5

nego⁵. Dotychczasowy dorobek pozwolił na rozwiązanie wielu problemów, które pojawiły się po wejściu w życie omawianego aktu prawnego. Jednakże zaproponowane rozwiązania zostały sformułowane w początkowym okresie obowiązywania ustawy z 2003 r., gdy nie została ona poddana praktycznej weryfikacji. Niniejsze opracowanie ma na celu zaprezentowanie wybranych starych i nowych problemów spotykanych w praktyce notarialnej związanych z jej stosowaniem oraz wskazanie sposobów ich rozwiązania.

II. Ustawa z 2003 r. jest aktem prawnym przyjętym przez ustawodawcę jeszcze przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Brak jej nowelizacji od tego czasu stał się najczęstszą przyczyną pojawiających się rozbieżności interpretacyjnych.

W art. 3 ust. 6 u.k.u.r. wspomniano o ustawie z dnia 26 kwietnia 2001 r. o rentach strukturalnych w rolnictwie⁶. Na jej podstawie wypłacane są renty strukturalne⁷, jednak jej znaczenie praktyczne jest nieporównywalnie mniejsze w stosunku do rozporządzenia z 2004 r.⁸ oraz nowszego rozporządzenia z 2007 r.⁹ W ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego nie uwzględniono jak do tej pory nowych rozwiązań w zakresie rent strukturalnych.

września 2003 r.; E. Klat-Górska, *Ograniczenia w nabywaniu własności nieruchomości rolnych według ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, Rejent 2004, nr 5 oraz Rejent 2004, nr 6; J. Górecki, *Nowe ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi*, Państwo i Prawo 2003, nr 10.

⁵ Z. Truszkiewicz, *Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, Rejent 2003, nr 9 oraz Rejent 2003, nr 11; R. Szytko, *Podstawowe zasady kształtowania ustroju rolnego*, Rejent 2003, nr 5.

⁶ Dz.U. z 2001 r. Nr 52, poz. 539.

⁷ Od 1 stycznia 2003 r. świadczenia przyznano 460 osobom, które zaprzestały prowadzenia działalności rolniczej i przekazały gospodarstwa rolne – *Plan rozwoju obszarów wiejskich na lata 2004-2006*, Warszawa 2004, s. 56.

⁸ Dz.U. z 2004 r. Nr 114, poz. 1191 ze zm. Więcej o rentach strukturalnych w rolnictwie patrz M. Paetz, *Z problematyki notarialnego przekazywania gospodarstw rolnych za rentę strukturalną*, Przegląd prawa rolnego pod redakcją naukową R. Budzinowskiego, nr 1, Piła 2006 oraz M. Paetz, *Nowe przepisy o przekazywaniu gospodarstw rolnych za rentę strukturalną w praktyce notarialnej*, Rejent 2008, nr 12.

⁹ Dz.U. z 2007 r. Nr 109, poz. 570. Jest ono aktem wykonawczym do ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz.U. Nr 64, poz. 427).

Dla ustalenia, jakie ten brak rodzi konsekwencje dla praktyki notarialnej, konieczne staje się bliższe przyjrzenie redakcji art. 3 ust. 6 u.k.u.r.¹⁰ W swojej dyspozycji wymienia on ogólnie „prawo do renty strukturalnej”. Jednakże śledząc bliżej dalsze brzmienie analizowanego przepisu, prawo do renty strukturalnej związane jest z prawem wynikającym z ustawy z 2001 r. Warunek powiększania gospodarstwa o powierzchnię co najmniej 15 ha, o którym mowa w art. 6 ust. 2 ustawy z 2001 r. dotyczy tylko tej regulacji i nie należy wyprowadzać wniosku, jakoby dotyczyło to także rozporządzenia z 2004 r. i Rozporządzenia z 2007 r. Jeżeli zatem rolnik uzyskał rentę strukturalną na podstawie ustawy z 2001 r., to rozwiązania przyjęte w tym zakresie w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego odnoszą się tylko do niej. Należy przyjąć, że podobne wnioski należy wysunąć co do prawa dzierżawcy sprecyzowanego w art. 3 ust. 1 u.k.u.r., które również będzie w tym przypadku związane z ustawą z 2001 r.

Ustawa z 2003 r. stanowi część szerszego zbioru aktów prawnych dotyczących obrotu nieruchomościami rolnymi. Niekiedy regulacje te wzajemnie się uzupełniają. Przykładem takiej sytuacji może być ustawa z dnia 19 października 1991 o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹¹. Jest to związane z brzmieniem art. 29 ust. 4 cytowanej powyżej ustawy. Zgodnie z nim Agencji przysługuje prawo pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa przy odsprzedaży nieruchomości przez nabywcę w okresie pięciu lat od nabycia tej nieruchomości od Agencji. W tym przypadku zgodnie z trafnym stanowiskiem Krajowej Rady Notarialnej¹² należy wyżej wspomniany przepis traktować w jako *lex specialis* względem ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Po upływie 5-letniego terminu z ustawy o gospodarce nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa należy zatem w pełnym zakresie stosować ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego. W akcie notarialnym notariusz powinien jednak dokładnie określić, który akt prawny będzie podstawą do wykonania prawa pierwokupu. W prze-

¹⁰ Stanowi on, że jeżeli przeniesienie własności nieruchomości rolnej ma na celu uzyskanie prawa do renty strukturalnej, prawo pierwokupu przysługuje, gdy w wyniku wykonania tego prawa zostanie spełniony warunek, o którym mowa w art. 6 ust 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2001 r. o rentach strukturalnych w rolnictwie.

¹¹ Dz.U. z 2001 r. Nr 57, poz. 603 ze zm.

¹² Stanowisko Krajowej Rady Notarialnej z dnia 11 lipca 2003 r. w sprawie stosowania w praktyce notarialnej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

ciwnym wypadku Agencja mogłaby zażądać od niego dodatkowych informacji. Wówczas, zgodnie z art. 596-602 k.c., bieg terminu na wykonanie prawa pierwokupu liczy się od momentu przedstawienia informacji, o które wnosił organ uprawniony do jego wykonania.

II. Notariusz sporządzający akt notarialny skutkujący przeniesieniem własności nieruchomości rolnych zobligowany jest do oceny, czy w konkretnym przypadku należy sporządzić umowę bezwarunkową, czy też umowę z zachowaniem prawa pierwokupu na rzecz ANR. O ile w środowisku notarialnym wątpliwości nie budzi umowa sprzedaży¹³ ujęta wprost w art. 3 ust 4 ustawy z 2003 r., to prawo z art. 4 wspomnianej regulacji zwane też prawem „wykupu” może budzić zastrzeżenia. Nie dotyczą one takich umów jak darowizna, dożywocie czy zamiana, z całą pewnością objętych normą z art. 4, ale umów znoszących wszelkiego rodzaju współwłasności. Według poglądów doktryny również umowy działowe należą do czynności prawnych z zakresu obrotu nieruchomościami w znaczeniu węższym, czyli takich, które są następstwem dziedziczenia¹⁴. Jednakże, z drugiej strony, umowy takie nie przenoszą wprost prawa własności, ale znoszą współuprawnienie przedmiotu współwłasności¹⁵. Wydaje się zasadnym, jak postuluje część doktryny¹⁶, że w tej sytuacji, podobnie jak i w przypadku pozostałych umów zobowiązaniowych innych niż umowa sprzedaży, należy sporządzać umowy bezwarunkowe, ale zawierające pouczenie przez notariusza nabywcy nieruchomości o możliwości skorzystania przez Agencję Nieruchomości Rolnych z prawa wykupu.

Kolejnym źródłem wątpliwości w praktyce notarialnej w zakresie sporządzonych aktów notarialnych jest kategoria pojęcia „osoby bliskiej”, przyjęta na potrzeby ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Można przyjąć, że do czasu zmiany ustawy będą ścierały się tutaj dwa stanowiska.

¹³ Zgodnie z Wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 9 sierpnia 2000 r. (VCKN 1254/00) prawo pierwokupu zawarte w kodeksie cywilnym, a odnoszące się do art. 3 ustawy z 2003 r., nie dotyczy zbycia w drodze egzekucji zgodnie z art. 952 k.c., które nie może być pomimo podobieństw utożsamiane z umową sprzedaży zgodnie z art. 596 k.c.

¹⁴ A. S t e l m a c h o w s k i, [w:] *Prawo rolne*, Warszawa 1987, s. 205.

¹⁵ *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego – relacja z wykładu dr. Zygmunta Truskiewicza*, Biuletyn Izby Notarialnej w Katowicach 200, nr 4, s. 8.

¹⁶ R. S z t y k, *Podstawowe...*, s. 35.

Pierwsze z nich stawia na wykładnię literalną art. 3 ust. 5 pkt 2 ustawy z 2003 r. Stanowi on, że jako osobę bliską zbywcy należy traktować jej kategorię w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami. W słowniczku ustawy o gospodarce nieruchomościami¹⁷ jako osoby bliskie zbywcy wymienieni zostali wyłącznie jego zstępni, wstępni, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa, małżonek, osoby przysposabiające i przysposobione oraz osoba, która pozostaje ze zbywcą faktycznie we wspólnym pożyciu.

Drugie stanowisko stawia na aspekt celowościowy regulacji. Zakłada ono, że intencją ustawodawcy nie było ograniczenie kręgu osób bliskich wyłącznie do znaczenia przypisanego w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Przykładowo, gdy osobą nabywającą nieruchomość rolną jest zstępny rodzeństwa, wówczas prawo pierwokupu Agencji jest wyłączne, jeżeli jednak osobą nabywającą będzie osoba będąca rodzeństwem rodzica osoby zbywającej, wówczas stosowane jest prawo pierwokupu.

Ten stan rzeczy musi budzić uzasadnione wątpliwości, ponieważ dla udokumentowania czynności pomiędzy tymi samymi osobami stosowane jest różne rozwiązanie tylko z uwagi na osobę nabywcy. W tej sytuacji powstaje pytanie, czy notariusz może przyjąć interpretację rozszerzającą kategorię osoby bliskiej także wobec rodzeństwa rodziców. Jednym z argumentów przemawiających za takim rozwiązaniem jest fakt objęcia ich w ustawie o podatku od spadków i darowizn¹⁸ w ramach drugiej grupy podatkowej, a nie w ramach trzeciej grupy obejmującej tzw. „innych nabywców”. Rozważania powyższe prowadzą do wniosku, że dla bezpieczeństwa obrotu w tym przypadku należy czynić zadość brzmieniu analizowanej ustawy w jej obecnym kształcie do chwili przeprowadzenia koniecznych zmian legislacyjnych. Literalną wykładnię treści art. 3 ust. 5 pkt 2 ustawy z 2003 r. zaleciła Krajowa Rada Notarialna¹⁹.

W kategorii „osoby bliskiej” mogły powstać wątpliwości odnośnie do ustroju majątkowego małżonków. W tej sytuacji praktyka notarialna i nauka²⁰ słusznie przyjęły rozwiązanie polegające na traktowaniu małżonka pozostającego we wspólności ustawowej na równi z małżonkiem pozo-

¹⁷ Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603.

¹⁸ Dz.U. z 2004 r. Nr 142, poz. 1514 ze zm.

¹⁹ Stanowisko Krajowej Rady Notarialnej z dnia 31 lipca 2006 r. (L.dz. 05/98/06).

²⁰ J. S z a c h u ł o w i c z, [w:] *Gospodarka nieruchomościami*, Warszawa 1999, s. 21.

stającym w ustroju rozdzielności majątkowej małżeńskiej. Jednakże późniejsza zmiana treści art. 4 pkt 13 u.g.n. określająca jako osobę bliską małżonka bez określenia ustroju rozwiązała ten problem ostatecznie.

W przypadku darowizny dokonywanej na podstawie ustawy z 2003 r. obdarowany zstępny może pozostawać w związku małżeńskim. Gdy darowizna zostanie dokonana na rzecz jednego z małżonków, to wówczas stanie się ono częścią jego majątku osobistego, pomimo że między małżonkami istnieje ustrój wspólności majątkowej małżeńskiej. Wolą darczyńcy może jednak być, by nieruchomości stała się własnością obydwójga małżonków. Zachodzi tu pewna analogia z unormowaniem w zakresie rent strukturalnych.

Należy jednak skonstatować, że na potrzeby ustawy z 2003 r. na podstawie stanowiska KRN z dnia 11 lipca 2003 r. odnośnie do małżonka zstępnego, który nie został w ustawie o gospodarce nieruchomościami określony wprost jako osoba bliska, powinno się stosować przepisy ogólne z zakresu kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, a zgodnie z nimi nabywcami będą w tej sytuacji oboje małżonkowie na zasadzie wspólności ustawowej. Pomocą w wypracowaniu praktycznego stanowiska może się w tym przypadku okazać stanowisko przyjęte przez samorząd notarialny odnośnie do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich. Zgodnie ze stanowiskiem Krajowej Rady Notarialnej i Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa ustalenie, że następca bądź nabywca gospodarstwa rolnego (użytków rolnych) pozostający we wspólności majątkowej małżeńskiej jest wskazany jako przejmujący, nie stoi na przeszkodzie, aby nabywcami gospodarstwa rolnego (użytków rolnych) byli oboje małżonkowie na zasadach wspólności ustawowej. Wystarczającym będzie, gdy małżonek wskazany jako przejmujący posiadać będzie kwalifikacje określone w § 7 rozporządzenia z 2004 r.²¹

²¹ Takie stanowisko zostało uzgodnione podczas spotkania przedstawicieli Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) z przedstawicielami Krajowej Rady Notarialnej (KRN), które odbyło się w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z dnia 8 grudnia 2004 r. Projekt tego stanowiska został przesłany do ARiMR pismem prezesa KRN z dnia 21 grudnia 2004 r. (L.dz. 05/299/04) i zaakceptowane przez zastępcę prezesa ARiMR w piśmie z dnia 28 grudnia 2004 r. (DOŚT-SMRiS/0230/MM/04).

III. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego ma zastosowanie w obrocie nieruchomościami rolnymi. Tak ogólnie przyjęte kryterium jest również źródłem rozbieżności w praktyce notarialnej. Zgodnie z brzmieniem art. 46¹ k.c. nieruchomościami rolnymi (gruntami 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. Ustawę stosuje się niezależnie od tego, czy jest zabudowana, czy też niezabudowana, bez znaczenia jest też obszar nieruchomości rolnej będącej przedmiotem obrotu pomimo podejmowanych w polskim orzecznictwie wyłącznie dla konkretnych przypadków prób jego doprecyzowania bądź określenia minimalnej powierzchni²².

Zgodnie z brzmieniem art. 2 pkt 1 ustawy z 2003 r. jej przepisów nie stosuje się w przypadku nieruchomości przeznaczonych w planach miejscowych gminy na cele inne niż rolne. Problem polega na tym, że większość planów zagospodarowania przestrzennego powstałych pod rządami poprzedniej regulacji²³ straciło moc prawną 31 grudnia 2003 r. zgodnie z art. 87 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁴. W rezultacie wiele gmin nie posiada aktualnych planów zagospodarowania przestrzennego. Zamiast tego w wielu gminach źródłem informacji o przeznaczeniu gruntów na terenie gminy jest najczęściej studium uwarunkowań i zagospodarowania terenu²⁵. Jednakże dokument ten ma znaczenie jedynie informacyjne i nie jest aktem prawa miejscowego, zatem nie można na jego podstawie w sposób wiążący ustalać przeznaczenia terenu dla potrzeb obrotu nieruchomościami rolnymi w praktyce notarialnej. Należy jednak pamiętać, że przeznaczenie terenu przyjęte w planie miejscowym musi być zgodne z tym, które zostało przyjęte w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania

²² Por. wyrok SN z dnia 28 listopada 1999 r. (III CKN 140/98), wyrok SN z dnia 2 czerwca 2000 r. (II CKN 1957/98), wyrok z dnia 14 listopada 2001 r. (II CKN 440/01).

²³ Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 7 lipca 1994 r. (Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.).

²⁴ Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz 717 ze zm.

²⁵ Wymagany jego zakres określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz.U. z 2004 r. Nr 118, poz. 1233).

przestrzennego zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W przeciwnym wypadku uchwała rady gminy w tym zakresie dotknięta będzie sankcją nieważności zgodnie z art. 28 ust. 1 wspomnianej wyżej ustawy, co potwierdziły już przykłady z praktyki samorządowej²⁶. Rozwiązanie przyjęte w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego powoduje, że mogą pojawić się wątpliwości, jak należy postępować w przypadku braku planu miejscowego, bowiem w takiej sytuacji wójt, burmistrz lub prezydent miasta mogą na podstawie art. 219 k.p.a. odmówić wydania zaświadczenia o przeznaczeniu terenu²⁷.

Jak przyjęła praktyka notarialna, sam brak planu miejscowego nie przesądza o prawie pierwokupu dla ANR. W takiej sytuacji przeznaczenie gruntu należy ustalić na podstawie innych dokumentów. Będą nimi w szczególności dane z ewidencji gruntów i budynków oraz dane zawarte w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Dokumenty te należy jednak analizować odrębnie, bowiem ewentualność powołania ich w akcie notarialnym celem sporządzenia umowy bezwarunkowej w praktyce notarialnej była oceniana rozbieżnie.

Dane z ewidencji gruntów i budynków nie zostały wymienione w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego obok zaświadczeń o przeznaczeniu nieruchomości w planie miejscowym gminy. Posunięcie to należy uznać za legislacyjnie nietrafne. Pomiędzy omawianymi dokumentami zachodzi wiele podobieństw. Źródłem danych z ewidencji gruntów i budynków jest powiatowy ośrodek dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej, działający przy właściwym miejscowo starostwie powiatowym²⁸, natomiast zaświadczenie o przeznaczeniu gruntów w planie miejscowym jest wydawane przez upoważniony organ gminy, na terenie której znajduje się nieruchomość stanowiąca przedmiot obrotu. Po drugie, zarówno jeden, jak i drugi

²⁶ Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody podlaskiego z dnia 1 marca 2006 r. (PN. II. A.Ch. 0911-41/06).

²⁷ Na takie postanowienie służy zażalenie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia.

²⁸ Art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027).

dokument zaświadczają o braku charakteru rolnego nieruchomości w chwili ich wydania.

Z tego powodu praktyka notarialna dopuściła stosowanie danych z ewidencji gruntów i budynków. Jeśli zatem z danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków wynika, że nieruchomość stanowi teren inny niż opisany w art. 2 pkt 5 u.k.u.r., wówczas umowa może być zawarta bez zastrzeżenia prawa pierwokupu na rzecz Agencji Nieruchomości Rolnych. Rodzi się tu jednak pytanie, jak należy postępować w przypadku, gdy w ramach jednej działki mamy do czynienia z jednym z rodzajów terenu wymienionych w art. 2 pkt 5 u.k.u.r. oraz innym rodzajem terenu w ustawie niewymienionym (np. terenem niezabudowanym). Podobna sytuacja będzie zresztą dotyczyła nieruchomości w części przeznaczonej np. pod budownictwo mieszkaniowe, a w części pod gospodarkę rolną zgodnie z dostarczonym notariuszowi zaświadczeniem o planie miejscowym gminy.

W drugiej z omawianych sytuacji w praktyce notarialnej przyjęto wyłączenie stosowania art. 2 pkt 1 u.k.u.r. co do nieruchomości jedynie w całości przeznaczonych planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. Wydaje się, że takie samo stanowisko można również odnieść do danych z ewidencji gruntów i budynków, a zatem oświadczenia stron, z których wynika, że nieruchomość nie ma charakteru rolnego, nie powinny być w tej sytuacji brane przez notariusza pod uwagę.

Natomiast odmiennie przedstawia się kwestia decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Dokument ten również wydawany jest przez wójta, burmistrza i prezydenta. Jego przydatność w praktyce notarialnej nie była oceniana jednoznacznie. Wątpliwości co do jego użycia pojawiły się na tle ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. O ile środowisko notarialne²⁹ od początku zakładało traktowanie decyzji o warunkach zabudowy analogicznie z zaświadczeniem o przeznaczeniu nieruchomości w planie miejscowym, to stanowisko ANR nie było jednolite³⁰.

²⁹ Stanowisko Krajowej Rady Notarialnej w sprawie stosowania w praktyce notarialnej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z dnia 11 lipca 2003 r. zmienione uchwałą KRN nr VI/15/2008 z dnia 15 lutego 2008 r.

³⁰ Pismo Prezesa ANR z dnia 7 kwietnia 2005 r. nr ZGZ-*nn*-604/3-5/937/05/TZ.

Stanowisko Krajowej Rady Notarialnej³¹ zakłada, że zgodnie z art. 61 ust 1 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³² wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe w przypadku, gdy decyzja taka nie zawiera dodatkowego wymogu wyłączenia gruntów z użytkowania rolniczego. Wyjaśnienie kwestii zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne powinno poprzedzać decyzję o warunkach zabudowy. Decyzja, która takiego dodatkowego warunku wyłączenia gruntów z użytkowania rolniczego nie zawiera, byłaby podstawą do sporządzenia aktu notarialnego wyłączającego prawo pierwokupu ANR.

Z punktu widzenia Agencji Nieruchomości Rolnych, zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przeznaczenie gruntów dokonuje się w planie miejscowym. Jeżeli go brak, wówczas postępowanie administracyjne o wydanie decyzji o warunkach zabudowy powinno zostać zawieszono do chwili, gdy plan taki zostanie uchwalony przez radę gminy. Jednakże obecnie również ANR przychyliła się do stanowiska wypracowanego przez samorząd notarialny i dopuszcza przyjętą na potrzeby praktyki interpretację obowiązujących przepisów³³. Elementem przesądającym stały się w tym przypadku rozstrzygnięcia sądowe. Zgodnie z uzasadnieniem orzeczenia Sądu Wojewódzkiego w Warszawie³⁴ decyzja o warunkach zabudowy, wydana na gruncie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zastępuje dla tego konkretnego przedsięwzięcia plan zagospodarowania przestrzennego.

Powyższe rozważania nie dotyczą gruntów położonych w granicach administracyjnych miast zgodnie z art. 5b ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych³⁵. Nie podlegają one ochronie zgodnie z powyższą ustawą³⁶.

³¹ Pismo Prezesa Krajowej Rady Notarialnej z dnia 31 stycznia 2005 r. (L.dz. 05/12/05) oraz uchwała Krajowej Rady Notarialnej (VI/56/2006) z dnia 12 września 2006 r. w sprawie zmiany stanowiska Krajowej Rady Notarialnej w sprawie stosowania w praktyce notarialnej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

³² Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717.

³³ Pismo Prezesa ANR z dnia 29 sierpnia 2006 r. (ZGZ-nn-604/4-2/2627/09/TZ).

³⁴ IV SA/Wa 988/04.

³⁵ Dz.U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266.

³⁶ Podobnie należy odnieść się zgodnie z art. 12a wspomnianej ustawy co do decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w których powierzchnia zabudowy nie przekracza przyjętych unormowań.

IV. Kolejnym problemem, z jakim zetknęła się praktyka notarialna w odniesieniu do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, okazały się dokumenty służące notariuszowi pomocą przy sporządzaniu aktów notarialnych z zakresu omawianej regulacji. Ustawa z 2003 r. w sposób nieuzasadniony i, jak się wydaje, nietrafny faworyzuje wyższe wykształcenie (nawet nie rolnicze)³⁷ ponad specjalistyczne kursy rolnicze. Słuszne wydaje się założenie, że osoba mająca doświadczenie praktyczne w prowadzeniu gospodarstwa rolnego, uzupełnione nawet o bardzo skromną wiedzę teoretyczną, będzie dawała rękojmię o wiele lepszego jego prowadzenia niż osoba, która ukończyła nierolnicze studia wyższe. W tej sytuacji powinny one być zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt 1 traktowane na równi z innymi dokumentami świadczącymi o posiadaniu kwalifikacji do prowadzenia gospodarstwa rolnego, na co w literaturze zwracano już uwagę³⁸, choć i w tej kwestii nauka prezentuje także zdania odmienne³⁹.

Podobnie kontrowersyjnie oceniane są oświadczenia rolników o osobistym prowadzeniu gospodarstwa rolnego na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 2 analizowanej ustawy z 2003 r. poświadczane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Nie mają one charakteru zaświadczeń mających określoną treść na podstawie art. 218 § 1 i 219 k.p.a. Żądanie przez notariusza poświadczania takiego oświadczenia na podstawie wspomnianych wyżej przepisów byłoby zatem nieuzasadnione z uwagi to, że tylko co do zaświadczenia byłaby możliwość złożenia zażalenia do samorządowego kolegium odwoławczego.

Poświadczenia nie należy zatem utożsamiać z zaświadczeniem także z tego powodu, że w przypadku sporu mogącego wyniknąć na tle odmowy poświadczania oświadczenia między zainteresowanym rolnikiem a wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) jedyną możliwością będzie dla niego wystąpienie do sądu powszechnego o ustalenie istnienia bądź nie-

³⁷ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 8 maja 2004 r. w sprawie klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego (Dz.U. z 2004 r. Nr 114, poz. 1195). Podobne wymagania względem osób przejmujących gospodarstwa formuluje w formie załącznika rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich.

³⁸ E. Klat-Górska, *Ograniczenia...*, s. 73.

³⁹ Z. Truszkiewicz, *Przeniesienie...*, s. 119.

istnienia określonego stanu faktycznego. Aktualność zachowała bowiem przyjęta w orzecznictwie teza, że definicja danych użyta w art. 218 § 1 k.p.a. nie może być rozumiana dowolnie i rozszerzająco przez obejmowanie nim także danych dostarczonych właściwemu organowi przez osobę ubiegającą się o zaświadczenie w celu potwierdzenia faktów z tych danych wynikających⁴⁰.

Z drugiej strony błędem byłoby odmawianie poświadczonym oświadczeniom charakteru zaświadczeń w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego na podstawie innych przepisów. Na użytek ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego należałoby wybrać zaświadczenie w rozumieniu art. 217 § 2 pkt 1 k.p.a.⁴¹ Zgodnie z jego brzmieniem zaświadczenie wydaje się, jeśli urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego wymaga przepis prawa. Takim przepisem prawa, a zarazem swego rodzaju *causae* będzie w tym przypadku art. 7 ust. pkt 2 u.k.u.r. Oświadczenie rolnika będzie w tej sytuacji wnioskiem.

Poświadczenie dokonywane przez upoważniony organ samorządu terytorialnego nie jest jednak poświadczeniem podpisu. Kwestionowanie przez środowisko notarialne dokumentów zawierających jedynie dokonanie takiej czynności wydaje się z punktu widzenia praktyki notarialnej uzasadnione⁴². Z ustawy wynika wprost, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) powinien potwierdzić treść oświadczenia, a zatem dokonać jego weryfikacji. Weryfikacja ma objąć fakt osobistego prowadzenia gospodarstwa i podejmowania wszelkich decyzji jego dotyczących, a w przypadku braku odpowiedniego dokumentu potwierdzającego kwalifikacje rolnicze także co najmniej pięcioletnią praktykę jego prowadzenia.

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego nie zawiera katalogu dokumentów, na których podstawie organ samorządu terytorialnego miałby te okoliczności stwierdzić, nie każe też tworzyć specjalnej w tym celu ewidencji. W tej sytuacji wójt (burmistrz, prezydent miasta) powinien wykorzystać posiadane przez gminę dokumenty (np. dane dotyczące płatników podatku rolnego albo osób uprawnionych do paliwa rolniczego)

⁴⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 stycznia 1997 r., SA/Ld 3105/95 (OSP nr 6/98, poz. 106) z aprobowaną glosą E. Ochendowskiego.

⁴¹ G. Bierniek, *Kształtowanie ...* s. 12.

⁴² R. Majewska, *Wójt nie chce być detektywem*, Rzeczpospolita z dnia 7 sierpnia 2003 r., nr 183.

i na tej podstawie ustalić prawdziwość okoliczności zawartych w oświadczeniu rolnika. Podobna sytuacja będzie dotyczyła podejmowania wszelkich decyzji w gospodarstwie. Także w tym przypadku wójt (burmistrz, prezydent miasta) może przeprowadzić postępowanie wyjaśniające na podstawie art. 218 § 2 k.p.a., by ustalić stan faktyczny. Na marginesie powyższych rozważań warto zauważyć przyjętą praktyce notarialnej możliwość dokonywania powyższych poświadczeń przez osoby upoważnione przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do ich dokonywania. Ważne jednak jest, by z pieczęci urzędowej takiej osoby wynikało, że działa ona z ich upoważnienia. Wniosek taki wynika z treści art. 268a k.p.a.

V. Kolejną kwestią, jaka ujawniła się w praktyce notarialnej, jest ocena kryteriów, jakimi posługuje się Agencja Nieruchomości Rolnych, a służących określeniu nieruchomości, co do której skorzysta ona z przysługującego prawa pierwokupu⁴³. Jak pokazała praktyka notarialna, Agencja korzysta ze swojego prawa niezmiernie rzadko. Zasady korzystania przez ANR z prawa pierwokupu nie zostały określone w sposób precyzyjny. Można jednak pokusić się o próbę ich określenia na potrzeby praktyki notarialnej. Koniecznym stanie się to z uwagi na to, że bardzo często notariusze z konieczności udzielają informacji na temat warunków wykonania prawa pierwokupu przez ANR.

Pierwszym aspektem, który z całą pewnością będzie przez Agencję brany pod uwagę, jest obszar i kształt nabywanej nieruchomości. Można przypuszczać, że przykładowo działka gruntu o powierzchni 0,70 ha położona pośród innych zabudowań, stanowiąca przykładowo wąski pas gruntu, nie stanie się przedmiotem pierwokupu Agencji. Z praktycznego bowiem punktu widzenia zakup takiej nieruchomości dla Agencji nie byłby korzystny, choćby z uwagi na niewielkie znaczenie gospodarcze takiego obszaru w gospodarce rolnej. Wiąże się z tym wspomniany wyżej kształt geodezyjny działki, gdyż np. wąski pas gruntu nabywany dla korekty granic sąsiadujących działek gruntu również byłby pozbawiony przydatności rolniczej.

⁴³ Ustawa z 2003 r. nie zawiera delegacji odnośnie do wydawania aktów wykonawczych w tym zakresie. Na potrzeby oddziałów i filii ANR wydane zostało zarządzenie nr 33/08 Prezesa ANR z dnia 5 sierpnia 2008 r.

Z całą pewnością nie pozostanie bez wpływu na ocenę również klasa ziemi będącej przedmiotem obrotu. Im wyższa będzie jakość ziemi, tym większe będzie prawdopodobieństwo skorzystania przez Agencję z przysługującego jej prawa pierwokupu. Przedmiotem oceny stanie się również przeznaczenie gruntów w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego bądź studium uwarunkowań i zagospodarowania terenu. Jeśli zatem działka gruntu zostanie potencjalnie przeznaczona pod zabudowę, wówczas wątpliwe jest, by Agencja skorzystała ze swojego uprawnienia. Prawdopodobnie w szczególnych przypadkach pracownicy Agencji Nieruchomości Rolnych będą oceniać w terenie nieruchomości stanowiącą przedmiot umowy.

Kolejnym elementem oceny dokonywanej przez Agencję będzie możliwość zbycia nabytej nieruchomości zainteresowanemu rolnikowi. Uzalednione to będzie jednak od tego, czy na terenie takiej gminy rolnicy wykazują zainteresowanie gruntami rolnymi oraz czy w posiadaniu Agencji znajduje się wystarczający zasób gruntów. Jeśli zatem rolnicy w gminie wykazują swoisty „głód ziemi”, należy się spodziewać, że w takiej sytuacji Agencja będzie się starała powiększyć zasób posiadanej ziemi. Należy spodziewać się, że w tym przypadku ANR będzie konsultowała swoją decyzję z właściwą terenową Izbą Rolniczą bądź właściwą miejscowo gminą.

VI. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego – choć niedoskonała - jest stałym elementem czynności notarialnych dokumentujących obrót nieruchomościami rolnymi w Polsce⁴⁴.

W celu zapewnienia jednolitej praktyki samorząd notarialny we współpracy z Agencją Nieruchomości Rolnych zaproponował rozwiązania dla nowych problemów, które ujawniły się w związku z ustawą o kształtowaniu ustroju rolnego. W oparciu o przedstawione powyżej wywody można stwierdzić, że praktyka notarialna należycie uporała się z tym

⁴⁴ Według danych zawartych na stronie <http://www.anr.gov.pl> dnia 4 listopada 2008 r. Agencja Nieruchomości Rolnych skorzystała ze swoich uprawnień w odniesieniu do 541 aktów notarialnych na ogólną liczbę 487 tysięcy, które wpłynęły do Agencji od dnia wejścia w życie ustawy z 2003 r. do dnia 30 września 2008 r. Według tych danych w 78% dotyczyły one nieruchomości o powierzchni do 1ha, 18% dotyczyło powierzchni od 1-5 ha a 4% powierzchni powyżej 5 ha.

zadaniem, a przyjęte rozwiązania spełniają oczekiwania zarówno notariuszy, jak i uczestników obrotu.

Akt notarialny dokumentujący czynność z zakresu przedmiotowej regulacji powinien w jak najlepszy sposób realizować oczekiwania jego stron, co wiąże się dla notariusza z należyтым obowiązkiem informacyjnym dla stron umowy. Stąd konieczna jest interwencja ustawodawcy ukierunkowana na zmianę treści i modyfikację najbardziej kontrowersyjnych rozwiązań.

Jako wniosek *de lege ferenda* należy wskazać konieczność jasnego określenia kryteriów, jakimi posługuje się Agencja Nieruchomości Rolnych, korzystając z prawa pierwokupu tak, by pozostawało jak najmniej miejsca na jakąkolwiek dowolność decyzyjną, a tym samym niepewność stron co zawieranej umowy notarialnej.

W najbliższym czasie należy oczekiwać zmiany analizowanej ustawy, jednakże nie będą to zmiany głębokie. Uściśleniu ma ulec między innymi definicja rolnika indywidualnego. Z innych propozycji zmian warto odnotować propozycję ANR ograniczającą prawo pierwokupu bądź wykupu Agencji w stosunku do określonego obszaru. Analizowana jest propozycja, by mogła ona interweniować, gdy skutkiem transakcji jest nabycie obszaru przekraczającego średnią powierzchnię krajową gospodarstwa bądź gdy przedmiotem obrotu jest obszar przekraczający powierzchnię 1 ha.