

*Romuald Szytk*

## **Nowe zasady obrotu nieruchomościami rolnymi**

### **I. Wprowadzenie**

Wszelkie ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi nie powinny naruszać zasad swobodnego przepływu kapitału określonych w art. 63 TFUE, celów Wspólnej Polityki Rolnej zdefiniowanej w art. 39 TFUE, postanowień ustaw państw członkowskich Unii Europejskiej i ich zasad konstytucyjnych. Sprzeczne z tymi regulami rozwiązania prawne krytycznie są oceniane przez społeczeństwo<sup>1</sup>, doktrynę<sup>2</sup>,

---

<sup>1</sup> Bliżej R. Szytk, *Nowe propozycje dotyczące obrotu nieruchomościami rolnymi*, Rejent 2002, nr 6, s. 39-71; M. Koźmian, B. Drewniowska, A. Sielanko, *Rolnictwo na skraju bankructwa*, Rzeczpospolita z 22 września 2009 r., nr 222; J. Bielecki, *Rolnik, zawód ginący w Europie*, Dziennik Gazeta Prawna z 22 lipca 2010 r., nr 141; B. Wiktorska, *Rolnicy, naród wybrany*, Dziennik Gazeta Prawna z 7 lipca 2010 r., nr 130.

<sup>2</sup> R. Budzinowski, *Zmiany prawa rolnego. Tendencje rozwoju*, [w:] *Prawo rolne. Problemy teorii i praktyki*, red. R. Budzinowski i A. Zieliński, Kluczbork 2000, s. 9-22; B. Jeżyńska, A. Oleszko, *Przemiany strukturalne własności rolniczej*, [w:] *Prawo rolne. Problemy teorii i praktyki*, red. R. Budzinowski i A. Zieliński, Kluczbork 2000, s. 123-142; M. Stańko, *Ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi i leśnymi*, [w:] *Prawo rolne...*, s. 173-188; J. Nadler, *Wady regulacji prawnej gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*, [w:] *Prawo rolne...*, s. 143-160; S. Rudnicki, *Nieruchomości (grunty) rolne, Nieruchomości. Problematyka prawna*, s. 215-228, red. G. Bieniek, S. Rudnicki, wyd. 2, Warszawa 2005; R. Szytk, *Obrót nieruchomościami rolnymi de lege ferenda*, Rejent 2006, nr 10, s. 30-52; E. Klatt-Górska, *Ograniczenia w nabywaniu własności nieruchomości rolnych według ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, cz. I, Rejent 2004, nr 5, s. 58-72.

judykatu<sup>3</sup> i rzecznika praw obywatelskich<sup>4</sup>. O zgodności ustaw z Konstytucją orzeka Trybunał Konstytucyjny, a w razie niezgodności z nią stwierdza o utracie mocy prawnej sprzecznego przepisu<sup>5</sup>. Znaczną rolę spełniają także wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej przewidziane w art. 260 TFUE i wydawane wówczas, gdy państwo członkowskie uchybiło jednemu ze zobowiązań ciążących na nim na podstawie traktatów<sup>6</sup>.

Okoliczności te w sposób ewolucyjny przyczyniają się do liberalizacji przepisów w wyniku znowelizowania dotychczasowych, względnie opracowania nowych rozwiązań prawnych, uwzględniających także strategię rozwoju i polityki rolnictwa w sensie globalnym<sup>7</sup>. Przedstawiła

---

<sup>3</sup> Sąd Najwyższy w wyroku z 8 stycznia 2009 r., I CNP 82/08, stwierdził, że tereny i nieruchomości objęte planami zagospodarowania przestrzennego, które utraciły moc na zasadach art. 87 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zmieniły automatycznie z tą datą swego dotychczasowego przeznaczenia. Zobacz także Sąd Najwyższy RP, *Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2009*, Warszawa, kwiecień 2010, s. 31.

<sup>4</sup> W abstrakcie do wniosku do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę na wyjątkowo nieprecyzyjny przepis art. 4 ust. 1 ustawy niepozwalający na ustalenie przedmiotowego zakresu zastosowania ani podmiotowego zakresu obowiązków w stosunkach prawnych, w zależności od przyjętej metody przeniesienia własności (umowa, orzeczenie sadowe lub administracyjne). Prawo przejęcia zwane też wykupem jest nową instytucją odwołującą się do przepisów o prawie pierwokupu. Konstytucyjnie chronione prawo własności wynika z postanowień art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3. Poprawność procesu legislacyjnego należy wywieść z zasady państwa prawnego. Patrz wniosek z 13 lutego 2008 r., do TK o stwierdzenie niezgodności z konstytucją art. 4 ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego i art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa w sprawie prawa odkupu.

<sup>5</sup> E. Ł ę t o w s k a, *Promieniowanie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na poszczególne gałęzie prawa, Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. nauk. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 353-378; A. M ą c z y Ń s k i, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 79-134.

<sup>6</sup> Zob. wersja skonsolidowana regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości z 19 czerwca 1991 r., Dz.Urz. UE C 177/1 z 2 lipca 2010 r.

<sup>7</sup> V. Z a h r u t, *Globalne wyzwanie dla reformy polityki rolnej w Unii Europejskiej po 2013 roku*, blok dyplomatyczny – P. Wołęjko. Wspólna polityka rolna w aktualnym kształcie kosztuje rocznie 54 mld euro, co stanowi 40% ogólnego budżetu. Międzynarodowa Organizacja Handlu (WTO) wobec nadmiaru produkcji rolnej również w krajach

je Rada Europejska 17 czerwca 2010 r. w konkluzjach EUCO 13/10, stwierdzając, że wspólna polityka rolna poprzez zrównoważony w sensie globalnym, wydajny i konkurencyjny sektor rolny wniesie istotny wkład w nową europejską strategię na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego.

Podstawowymi założeniami polskiego obrotu nieruchomościami rolnymi jest zapobieganie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnej, jej rozdrobnienia oraz nadmiernym splątom i wprowadzenia kwalifikacji rolniczych. Ograniczenia obszaru przewiduje art. 5 ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 2 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (dalej: u.k.u.r.) określający powierzchnię gospodarstwa rolnego na 300 ha użytków rolnych nie mniej jak 1 ha użytków rolnych oraz w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (dalej: u.g.n.r.SP) przez Agencję Nieruchomości Rolnych jednej osobie obszar nieruchomości rolnej, jeżeli nabywca stałby się właścicielem 500 i więcej hektarów użytków rolnych. Strategia rozwoju kraju na lata 2007-2015<sup>8</sup> przewiduje, że rozwój obszarów wiejskich musi uwzględniać zarówno rolnictwo, jak i pozarolniczy rozwój wsi. Niski stopień specjalizacji gospodarstw rolnych, niedoinwestowanie w zakresie infrastruktury i rozdrobnienie struktury obszarowej spowalniają dostosowanie gospodarstw rolnych do rosnących wymagań wspólnotowych oraz poprawy ich konkurencyjności. Korzystnym zjawiskiem jest wzrost ceny ziemi rolnej sprzedawanej z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Średnia cena gruntów w 2009 r. wyniosła 14932 zł za 1 ha i wzrosła do poprzedniego roku o 19%. Nadal są one zdecydowanie niższe niż w państwach członkowskich UE, np. we Francji i w Niemczech były wyższe o 68% niż w Polsce. Proces koncentracji

---

członkowskich Unii Europejskiej proponuje reformę Wspólnej Polityki Rolnej. Patrz rozporządzenie Komisji WE Nr 781/2009 z 27 sierpnia 2009 r. zmieniającej rozporządzenie WE Nr 868/2008 w sprawie formatu sprawozdania dla określenia dochodów z gospodarstw rolnych oraz analizy ich działalności gospodarczej Dz.Urz. UE L 226/8 z 28 sierpnia 2009 r. Zob. także, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 641/2010 z 7 lipca 2010 zmieniające rozporządzenie Rady WE Nr 247/2006 w sprawie szczególnych działań w dziedzinie rolnictwa na rzecz regionów peryferyjnych Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE L 194/23 z 24 lipca 2010 r.

<sup>8</sup> W opracowaniu *Rozwój regionalny: Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2006, s. 47-52.

w rolnictwie jest uzależniony od ożywienia rynkowego obrotu ziemią. Ograniczeniem jest brak odpowiedniej podaży gruntu do sprzedaży. Wprawdzie w 2007 r. sporządzono 95,6 tys. umów sprzedaży nieruchomości rolnych, co stanowi wzrost w stosunku do poprzedniego roku, w którym był on znacznie niższy. Ta sytuacja nie wpływa na poprawę struktury agrarnej i radykalnego ograniczenia liczby gospodarstw rolnych<sup>9</sup>.

## II. Charakterystyka ograniczeń

### 1. Zniesienie współwłasności

Ograniczenia z art. 213 i 214 k.c. odnoszą się do sądowego zniesienia współwłasności gospodarstwa rolnego i postanawiają, że jeżeli zniesienie współwłasności między współwłaścicielami byłoby sprzeczne z zasadami prawidłowej gospodarki rolnej, sąd przyzna gospodarstwo rolne temu współwłaścicielowi, na którego wyrażą zgodę wszyscy współwłaściciele. W razie braku zgody przyzna temu z nich, który je prowadzi lub na stałe w nim pracuje, chyba że interes społeczno-gospodarczy przemawia za wyborem innego współwłaściciela. Nie podlega tym ograniczeniom umowa znosząca współwłasność gospodarstwa rolnego zawarta w formie aktu notarialnego. Stosują się do niej natomiast ograniczenia przewidziane w ogólnych zasadach, z tym że o spłatach decyduje wyłącznie wola stron i mogą oni z nich zrezygnować. Umowa obejmująca zniesienie współwłasności nieruchomości w wyniku nieodpłatnego przeniesienia przez jednego ze współwłaścicieli udziałów na drugiego współwłaściciel może być kwalifikowana jako umowa darowizny. Wówczas mają do niej zastosowanie przepisy o odwołaniu darowizny (art. 898 § 1 k.c.)<sup>10</sup>. Zakaz podziału nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego do nieruchomości wykorzystywanych

---

<sup>9</sup> Zob. *Ekspertyza Instytutu Ekonomiki Rolnictwa na kształtowanie struktury obszarowej w Polsce*, Warszawa 2009, praca zbiorowa pod kier. A. Sikorskiej, s. 19-23 i 33-34.

<sup>10</sup> Wyrok SN z 19 marca 2009 r., III CSK 307/08 (OSNC, Zbiór dodatkowy B/2010, poz. 40).

na cele rolne i leśne wynika z art. 92 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (dalej: u.g.n.)<sup>11</sup>. Nie obowiązuje on wtedy, gdy dokonywanie podziału jest konieczne dla wydzielenia nowych dróg albo wydzielenie działki gruntu o powierzchni nie mniejszej niż 0,30 ha. Jednocześnie ustawodawca uznaje za nieruchomości wykorzystywane na cele rolne i leśne, które zostały wykazane w katastrze jako użytki rolne albo grunty leśne zadrzewione lub zakrzewione, jak również wchodzące w skład nieruchomości rolnych, użytki kopalne, nieużytki i drogi, jeżeli nie ustalono dla nich warunków zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 92 ust. 2).

## **2. Kwalifikacje rolnicze**

Ograniczeniem w nabywaniu nieruchomości rolnych jest wymóg posiadania kwalifikacji rolniczych zdefiniowanych w art. 6 ust. 3 u.k.u.r. Posiada je osoba fizyczna, jeżeli uzyskała wykształcenie rolnicze co najmniej zasadnicze (lub wykształcenie średnie, lub wyższe) albo osobiście prowadziła gospodarstwo rolne lub pracowała w gospodarstwie rolnym przez okres co najmniej 5 lat. Zdobycie dowodów potwierdzających posiadanie kwalifikacji rolniczych następuje przez uzyskanie wykształcenia i jest nim wówczas świadectwo lub dyplom ukończenia szkoły z uzyskanym tytułem zawodowym lub dyplom uzyskania tytułu zawodowego albo dyplom potwierdzający kwalifikacje zawodowe, a w przypadku gdy prowadziła gospodarstwo rolne lub pracowała w gospodarstwie rolnym przez okres co najmniej 5 lat – oświadczenie poświadczane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub świadectwo pracy. Odmienne kryteria posiadania przez osoby fizyczne kwalifikacji zawodowych przydatnych do prowadzenia działalności rolniczej obowiązują przy zawarciu umowy o przekazanie gospodarstwa rolnego przy rencie strukturalnej. Inne z kolei przy umowie z następcą zawartą na zasadzie art. 84 ustawy o ubezpieczeniu społecznym<sup>12</sup>. Przy umowie o rentę strukturalną obowiązują prze-

---

<sup>11</sup> Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651.

<sup>12</sup> Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25 ze zm.).

pisy art. 5 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 29 ust. 1 ustawy z 7 marca 2007 r.<sup>13</sup>, natomiast kwalifikacje zawodowe do prowadzenia działalności rolniczej zostały przewidziane w § 7 ust. 2 rozporządzenia z 19 czerwca 2007 r.<sup>14</sup> W myśl § 8 tegoż rozporządzenia (obowiązującego od 5 sierpnia 2010 r.) umowa o przekazanie gospodarstwa rolnego powinna zawierać również oświadczenie stron o posiadaniu kwalifikacji zawodowych oraz o przekazaniu wszystkich użytków rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego przez rolnika i jego żonę.

Dowodami tymi są również odpowiednie dokumenty wydane przez właściwe organy lub instytucje państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego (art. 7 ust. 3). Dyrektywa 99/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7 czerwca 1999 r.<sup>15</sup> odnosi się do działalności wymienionych w załączniku A, które obywatele państw członkowskich zamierzają wykonywać na terenie przejmującego ich państwa członkowskiego na własny rachunek lub jako pracownicy najemni. Rolnictwo zostało wymienione w nomenklaturze ISIC w dziale 01 w szczególności jako produkcja roślinna, w tym: uprawa zbóż, winogron, produkcja nasion, orzechów, sadownictwo, warzywnictwo, kwiaciarstwo szklarniowe i na otwartej przestrzeni; produkcja zwierzęca, w tym: hodowla bydła, drobiu, królików, zwierząt futerkowych i innych, pszczoł, produkcja mięsa, mleka, wełny, skór i futer, jajek, miodu; usługi związane z produkcją roślinną i zwierzęcą oraz ogrodnictwem – za opłatą lub na podstawie umowy. Stosownie do art. 4 dyrektywy, jeżeli podjęcie albo dalsze wykonywanie działalności w rolnictwie w danym państwie jest uwarunkowane posiadaniem ogólnej lub zawodowej wiedzy i umiejętności, państwo to uważa za dowód posiadania tych walorów fakt jej wykonywania w innym państwie członkowskim. Państwo członkowskie nie może odmówić podjęcia

---

<sup>13</sup> Ustawa z 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. 98 ze zm.).

<sup>14</sup> Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „renty strukturalne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz.U. Nr 109, poz. 750 ze zm.). Zob. także załącznik – Dokumenty potwierdzające posiadanie kwalifikacji zawodowych przydatnych do prowadzenia działalności rolniczej.

<sup>15</sup> Dz.Urz. UE L 201/77 z 31 lipca 1999 r.

działalności gospodarczej bez porównania posiadanych kwalifikacji potwierdzonych dyplomami, świadectwami i innymi dokumentami (art. 3). Jeśli państwo członkowskie wymaga od swoich obywateli zamierzających podjąć działalność gospodarczą poświadczenia dobrej reputacji i że nie są bankrutami, dowodem wystarczającym jest przedłożenie wyciągu z rejestru sądowego lub równorzędnego dokumentu potwierdzającego te wymagania wystawione przez upoważniony organ sądowy lub administracyjny państwa członkowskiego, z którego pochodzi beneficjent. W przypadku zaś, gdy państwo członkowskie nie wystawia tych dokumentów, mogą być one zastąpione uroczystym oświadczeniem złożonym przez beneficjenta lub pod przysięgą również w obecności notariusza w tym państwie członkowskim. Notariusz wystawi świadectwo potwierdzające autentyczność złożonego pod przysięgą uroczystego oświadczenia.

Decyzją Wspólnego Komitetu EOG Nr 88/2000 z 27 października 2000 r. niniejszą dyrektywę w odniesieniu do przedsiębiorczości stosuje się do obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej UE i państw EFTA<sup>16</sup>. Dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (tekst mający znaczenie dla EOG)<sup>17</sup> implementowana przez ustawę z 18 marca 2008 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej<sup>18</sup> nie narusza art. 45 ust. 4 TFUE mówiącego o tym, że nie ma on zastosowania do zatrudnienia w administracji publicznej, oraz art. 51 TFUE twierdzącego, że przepisy o przedsiębiorczości nie mają zastosowania do działalności, która w jednym z państw członkowskich jest związana choćby przejściowo z wykonywaniem władzy publicznej, a w tym także w odniesieniu do notariusza. Ustawa dotyczy zawodów regulowanych i innych tam wymienionych.

Przy zawieraniu umowy przeniesienia własności nieruchomości rolnych nabywca jest zobowiązany do przedłożenia dowodów wymienionych w art. 7 ust. 1-5 u.k.u.r., do których należą:

– potwierdzające osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego, którym jest oświadczenie prowadzącego to gospodarstwo, poświadczone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta),

---

<sup>16</sup> Dz.Urz. UE L 7/5 z 11 stycznia 2001 r.

<sup>17</sup> Dz.Urz. UE L 255/22 z 30 września 2005 r.

<sup>18</sup> Dz.U. Nr 63, poz. 394.

- dowody potwierdzające posiadanie kwalifikacji rolniczych,
- dowód potwierdzający zamieszkanie – dokument określający zameldowanie na pobyt stały w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych; art. 63 TFUE sprzeciwia się, by przepisy uzależniały nabycie nieruchomości rolnej od spełnienia warunku polegającego na ustanowieniu przez nabywcę stałego zamieszkania na tej nieruchomości jako przekraczający ochronę interesów publicznych państwa<sup>19</sup>,
- dowód potwierdzający spełnienie warunku w zakresie powierzchni użytków rolnych – oświadczenie nabywcy lub uprawnionego do pierwokupu, którym w przypadku art. 5 ust. 1 pkt 2 jest oświadczenie poświadczane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta),
- odpowiednie dokumenty wydane przez właściwe organy lub instytucje państw członkowskich EOG.

Czynność prawna dokonana niezgodnie z przepisami ustawy lub bez zawiadomienia uprawnionego do prawa pierwokupu lub bez zawiadomienia Agencji Nieruchomości Rolnych w przypadku art. 4 ust. 1 jest nieważna *ex lege* (art. 9 ust. 1).

### III. Wspólna polityka rolna

Polityka rolna na szczeblu krajowym lub unijnym jest zaliczana do polityki sektorowej, której celem jest rozwiązywanie problemów, nierozstrzygniętych mechanizmem swobody rynkowej. Została zapoczątkowana Traktatem Rzymskim z 1957 r., ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą. Jej podstawą jest kształtowanie kwestii rolnej w państwach europejskich jako specyficznego działu gospodarki narodowej. Do najważniejszych jej reform zaliczyć należy program Mac Sharry'ego z 1992 r., Agendę 2000 oraz reformę z Luksemburga z 2003 r. przewidującą zadania wspólnej polityki rolnej do 2013 r.

Na spotkaniu 3 lutego 2010 r. niektórych przedstawicieli ministrów rolnictwa w Warszawie przyjęto deklarację w sprawie przyszłości wspólnej polityki rolnej po 2013 r. Uzgodniono, że będzie miała ona kluczową rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego i silnej pozycji konkurencyjnej UE na globalnym rynku rolnym oraz równoważnego

---

<sup>19</sup> Teza wyroku Trybunału (Trzecia Izba) z 25 stycznia 2007 r. w sprawie C-370/5.



rozwoju obszarów wiejskich w Unii Europejskiej. Dla realizacji tych założeń konieczne jest opracowanie norm prawnych umożliwiających reagowanie na sytuacje kryzysowe i skrajną niestabilność rynku. Płatności bezpośrednie powinny pozostać ważnym instrumentem wspólnej polityki rolnej w celu wsparcia i stabilności dochodów rolniczych. Odrębnym dokumentem jest stanowisko Rządu RP w sprawie przyszłości wspólnej polityki rolnej UE po 2013 r., w którym podkreśla się, że będzie ona odgrywać zasadniczą rolę w zabezpieczeniu bezpieczeństwa żywnościowego, zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, równych warunków konkurencji na jednolitym rynku rolnym w kontekście silnej pozycji konkurencyjnej Unii w globalnym rynku rolnym. W opinii Komitetów Regionów „Uproszczenie wspólnej polityki rolnej naszym wspólnym sukcesem”<sup>20</sup> z 7 października 2009 r. ponownie wyrażono poparcie dla utrzymania wspólnej polityki rolnej oraz sprzeciw wobec wszelkich form jej włączenia do kompetencji krajowej. Powinna ona odpowiadać celom wspólności terytorialnej i być dostosowana do niezbędnej równowagi i stabilności w warunkach globalnych<sup>21</sup>. Należy podkreślić, że wydatki na politykę rolną są przydzielane głównie dla najbogatszych krajów i największych farmerów UE. Kształt wspólnej polityki rolnej spotkał się z krytyczną oceną, szczególnie w zakresie wspierania rolnictwa wspólnotowego obecnymi instrumentami i podziałem korzyści. Istnieje potrzeba ustalenia interesów krajów członkowskich, w tym polskiego rolnictwa. Zakres stosowania instrumentów krajowej polityki rolnej wykazuje tendencję wzrostową i obejmuje wiele problemów. Dostrzega je Komisja Europejska i podejmuje bardzo dużo decyzji związanych ze wsparciem krajowej polityki rolnej<sup>22</sup>. Przykładem jest decyzja Rady Nr 2009/983/UE z 16 grudnia 2009 r. w sprawie przyznania przez władze Republiki Litewskiej pomocy państwa na zakup państwowych gruntów rolnych od

---

<sup>20</sup> Dz.Urz. UE C 79/34 z 27 marca 2010 r.

<sup>21</sup> Dz.Urz. UE L 30/1 z 31 stycznia 2009 r. Patrz także rozporządzenie Komisji WE Nr 316/2009 z 17 kwietnia 2009 r. zmieniające wykorzystanie odlogowanych gruntów do produkcji surowców (Dz.Urz. UE L 100/3 z 18 kwietnia 2009 r.).

<sup>22</sup> Bliżej J. Wilkin, *Ekonomia polityczna systemu wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji w nowych państwach członkowskich UE*, oprac. niepubl., s. 20-24.

1 stycznia 2010 r. do 31 grudnia 2013 r.<sup>23</sup> podjęta na zasadzie art. 108 ust. 2 akapit 3 TFUE z wniosku państwa Litwy, w celu poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Jest to nadzwyczajna pomoc państwa przeznaczona na kredyty na zakup państwowych gruntów rolnych. Sprzedaż na raty może odbywać się w okresie nie dłuższym niż 15 lat. Nabywca musi spełnić wymogi ochrony środowiska, higieny i dobrostanu zwierząt. Nie może on zmieniać głównego celu użytkowania tych gruntów wcześniej niż 5 lat od ich nabycia. Nie może także w tym okresie przekazać tej nieruchomości rolnej, jeżeli do ceny zastosowano ulgowe zasady. Rada zaś odmówiła rządowi włoskiemu zgody na przyznanie pomocy państwa na zakup gruntów rolnych w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 31 grudnia 2013 r., uzasadniając, że nie nastąpiły wyjątkowe okoliczności regulujące funkcjonowanie rynku wewnętrznego<sup>24</sup>.

Rozporządzenie Rady WE Nr 73/2009 z 19 stycznia 2009 r. ustanawia wspólne zasady dla systemu wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i określa systemy dla rolników, zmieniając dotychczasowe oraz uchylając rozporządzenie WE Nr 1782/2003 – kontynuuje przepisy przeciwdziałające przeznaczeniu gruntów rolnych na inne cele i obowiązek utrzymania ich zgodnie z zasadami dobrej kultury rolnej. Utrzymuje zaś zasady ich odłogowania w celu ochrony dla krajobrazu, utworzenia lub utrzymania siedlisk, a także jako uzasadnienie kontroli podaży. Ustanawia ono wspólne zasady dotyczące płatności bezpośrednich, systemów wsparcia dochodów rolników zwanych systemem płatności jednolitej oraz przejściowy uproszczony system wsparcia tych dochodów. Jednocześnie na użytek rozporządzenia wprowadza definicję rolnika jako osoby fizycznej lub prawnej lub grupę osób fizycznych lub prawnych bez względu na status prawny tej grupy i jej członków w rozumieniu prawa krajowego, którego gospodarstwo znajduje się na terenie Wspólnoty w myśl art. 349 i 355 TFUE i który prowadzi działalność rolniczą.

---

<sup>23</sup> Dz.Urz. UE L 338/93 z 19 grudnia 2009 r. Zgodnie z postanowieniem Sądu Najwyższego z 28 kwietnia 2010 r., III CZP 3/10 w sprawie o rozstrzygnięcie kolizji ustawy z prawem unijnym wymagającym wykładni tego prawa, wyłącznie właściwy jest Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Biuletyn nr 7/10 z 5 sierpnia 2010 r.

<sup>24</sup> Komunikat prasowy z 2995. posiedzenia Rady. Rolnictwo i Rybołówstwo, Bruksela, 22 lutego 2010 r., s. 11.

Uprawnienia do płatności mogą być przekazane wyłącznie rolnikowi prowadzącemu działalność w tym samym państwie członkowskim z wyjątkiem przekazania w drodze faktycznego lub przewidywanego dziedziczenia, w drodze sprzedaży lub innego przekazania o charakterze ostatecznym z gruntami lub bez gruntu. Dzierżawa lub podobne transakcje są dozwolone wyłącznie, jeżeli przekazywane uprawnienia do płatności są powiązane z przekazaniem równoważnej liczby kwalifikujących się hektarów.

Unia Europejska przy ustalaniu bieżących zasad wspólnej polityki rolnej uwzględnia także problemy dotyczące obrotu nieruchomościami rolnymi na podstawie własnych analiz, jak również opracowań innych podmiotów lub decyzji zajmujących się tą działalnością w sensie globalnym. Należą do nich raporty Organizacji Narodów Zjednoczonych i Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Z ostatniego raportu wynika, że w roku 2019 kraje rozwijające się, zwłaszcza Brazylia, Rosja, Indie i Chiny (tzw. państwa BRiC) trzykrotnie zwiększą swoją produkcję rolną. Do tego czasu państwa zrzeszone w OECD, do której należą państwa członkowskie UE oraz m.in. USA i Australia, osiągną wzrost produkcji zaledwie o 10% a w państwach członkowskich w mniejszym zakresie. Uzdrowienie tej sytuacji może nastąpić w wyniku zasadniczej reformy wspólnej polityki rolnej (CAP), na którą przeznaczona jest w budżecie unijnym na lata 2007-2013 około 34% (300 mld euro), z czego około 60 mld euro, czyli 1/5 część dotacji, otrzymali farmerzy francuscy. Aktualny system dotacji i przywilejów powoduje, że produkty rolne są droższe i nie konkurują z innymi państwami, np. USA, które dotują swój eksport<sup>25</sup>.

#### **IV. Nabywanie nieruchomości w Unii Europejskiej**

Prawo nabycia nieruchomości w państwach członkowskich UE należy wywieść z zasady swobodnego przepływu kapitału wynikającego z art. 63 ust. 1 TFUE<sup>26</sup>, w myśl którego zakazane są wszelkie ograniczenia w prze-

---

<sup>25</sup> P. C z a r n o w s k i, *Rolnicy z UE przegrywają z Azją*, Dziennik Gazeta Prawna z 17 czerwca 2010 r., nr 116.

<sup>26</sup> Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE przepływ kapitału obejmuje również czynności, w wyniku których nierezydenci dokonują inwestycji w zakresie nieruchomości na terytorium państwa członkowskiego, np. wyrok Trybunału

plywie kapitału między państwami członkowskimi oraz między nimi a państwami trzecimi. Przepis ten nie narusza ograniczeń istniejących 31 grudnia 1993 r. w stosunku do państw trzecich na mocy prawa krajowego lub prawa Unii w odniesieniu do przepływu kapitału do lub państw trzecich, gdy dotyczą inwestycji bezpośrednich, w tym inwestycji w nieruchomości, związanych z przedsiębiorczością, świadczeniem usług finansowych lub dopuszczeniem papierów wartościowych na rynki kapitałowe (art. 64 ust. 1 TFUE)<sup>27</sup>.

Parlament Europejski i Rada podejmować mogą środki do urzeczywistnienia w możliwie najwyższym zakresie celu swobodnego przepływu kapitału. W razie odstępstwa od tej zasady jedynie Rada jednomyślnie, zgodnie ze specjalną procedurą prawodawczą i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, może przyjąć środki, które w prawie Unii stanowią krok wstecz w odniesieniu do liberalizacji przepływu kapitału do lub z państw trzecich. Zakazana jest także wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową (art. 18 TFUE)<sup>28</sup>. Ograniczenia swobód mogą być uzasadnione interesem ogólnym, uznanym przez Trybunał, obejmującym planowanie na szczeblu miejskim i krajowym.

Przepisy traktatu nie zawierają definicji legalnej przepływu kapitału. W uchylonej dyrektywie Rady Nr 88/361/EWG z 24 czerwca 1988 r.<sup>29</sup> w sprawie wykonania art. 87 traktatu i w dołączonej do niej nomenklaturze pozycji 2A inwestycje w nieruchomości na terytorium danego państwa dokonywane przez nierezydentów i w pozycji B inwestycje w nierucho-

---

z 1 października 2009 r., w sprawie C-567; również E. S k i b i Ń s k a, *Ograniczenia w transgranicznych inwestycjach w nieruchomości*, *Nieruchomości* 2010, nr 3; także Komunikat Komisji: *Wewnątrzunijne inwestycje w sektorze usług finansowych transgranicznych w instytucje finansowe oraz na ochronę wymogów interesu publicznego*.

<sup>27</sup> W myśl art. 25 załącznika I do umowy między wspólnotą europejską i jej państwami członkowskimi z jednej strony a konfederacją szwajcarską z drugiej strony, podpisanej w Luksemburgu 21 czerwca 1999 r. w dziedzinie nabywania nieruchomości traktowanie w taki sam sposób jak obywateli krajowych ma zastosowanie jedynie w odniesieniu do osób fizycznych. Zob. wyrok Trybunału (Trzecia Izba) z 11 lutego 2010 r. w sprawie C-541 (Dz.Urz. UE C 80/4 z 27 marca 2010 r.).

<sup>28</sup> J. F o k s, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców Polska – Unia Europejska*, *Polski Instytut Spraw Międzynarodowych*, Biuletyn 2001, seria Z, nr 20, s. 215 i nast.

<sup>29</sup> Dz.Urz. UE L 5/18 z 8 lipca 1988 r., według stanu prawnego na 13 lutego 2010 r. Zob. wyroki ETS C-367/98, Komisja przeciwko Portugalii C-222/97; C-513/03 w sprawie Hillten der Heijden z 23 lutego 2006 r. (Monitor Podatkowy 2006, nr 7).

mości dokonywane za granicą przez rezydentów zaliczono do przepływów kapitału. Inwestycjami w nieruchomości w rozumieniu powołanych przepisów są: zakup budynków i gruntów oraz wznoszenie budowli przez osoby prywatne w celu osiągnięcia zysku albo na użytek własny. Do tej kategorii należy również prawo użytkowania służebności gruntowe oraz prawo budowlane.

W przedmiocie obrotu nieruchomościami istotne znaczenie ma postanowienie art. 345 TFUE, że traktaty nie przesądzają w niczym zasad prawa własności w państwach członkowskich. Każde z nich posiada własne prawo cywilne dotyczące nabywania nieruchomości przez cudzoziemców. Dopiero na etapie prac studyjnych znajduje się projekt ujednolicenia tych zasad. Również odmienne są przepisy o księgach wieczystych i hipotece lub ich odpowiedników. Nadal aktualne jest orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości UE z wniosku Komisji Europejskiej przeciwko Grecji C-305/08 (ECR 1989, poz. 1491) wniesionego na zasadzie art. 258 TFUE. Przewiduje on, że w razie uznania przez Komisję, że państwo członkowskie uchybiło jednemu z zobowiązań, które na nim ciąży na mocy traktatów, wydaje ona uzasadnioną opinię w tym przedmiocie po uprzednim umożliwieniu temu państwu przedstawienia swoich uwag. W razie niezastosowania się do opinii w określonym terminie przez Komisję, może ona wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości UE. Komisja zarzuciła Grecji, że mimo wyroku Trybunału nie uchyliła wyjątkowo restrykcyjnych przepisów zawartych w dekreście z 22 czerwca 1927 r. o nabywaniu nieruchomości położonej w obszarze nadgranicznym przez osobę zagraniczną. Przewidywał on nieważność umowy z mocy prawa, grzywnę, a notariusz, który sporządził umowę miał być usunięty z urzędu<sup>30</sup>.

Dyrektywa implementowała w praktyce przepisy art. 67-73 traktatu o zasadach przepływu kapitału, następnie 73b-73g, po czym art. 56-60, którymi są obecnie przepisy art. 63-66 i 75 TFUE zawarte w rozdziale 4, kapitał i płatności. Mimo uchylenia z dyrektywy treści załącznika służy nadal jak odniesienie dla kwalifikacji poszczególnych przepływów kapitałów, chociaż lista ich rodzajów nie jest zamknięta. Zasady te stosowane są również w postępowaniu podatkowym przy ustalaniu podatku od

---

<sup>30</sup> M. Werbiński, *Nabywanie nieruchomości w prawie wspólnotowym*, „Opoka” Integracja Europejska.

darowizny lub dziedziczenia nieruchomości. Powołane przepisy art. 63 w zw. z art. 65 TFUE zakazują wszelkich ograniczeń w przepływie kapitału między państwami członkowskimi oraz między państwem członkowskim a państwami trzecimi z zachowaniem przepisów ich prawa podatkowego, traktujących odmiennie podatników ze względu na różne miejsce zamieszkania lub inwestowania kapitału. Należy bowiem interpretować je w ten sposób, że sprzeciwiają się one uregulowaniu państwa członkowskiego, takiemu jak sporne w postępowaniu przed sądem krajowym, które przewiduje, że przy obliczaniu podatku od darowizn kwota wolna od podatku podlegająca odliczeniu od podstawy opodatkowania nieruchomości położonej w tym państwie jest niższa, jeżeli darczyńca i obdarowany zamieszkują w chwili dokonania darowizny w innym państwie członkowskim, niż kwota która miałaby zastosowanie, jeżeli przynajmniej jeden z nich zamieszkiwał w chwili darowizny w pierwszym państwie członkowskim<sup>31</sup>.

## **V. Ograniczenia w nabywaniu nieruchomości położonych w Polsce przez cudzoziemców**

Zostały przewidziane w ustawie z 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców i zliberalizowane z dniem 1 maja 2009 r. przez zwolnienie z konieczności uzyskiwania zezwolenia na nabycie drugiego domu przez cudzoziemców, będących obywatelami lub przedsiębiorcami państw-stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym (w tym państw członkowskich UE) albo Konfederacji Szwajcarskiej (art. 8 ust. 2 pkt 2)<sup>32</sup>. Jeszcze tylko do 1 maja 2016 r., czyli przez

---

<sup>31</sup> Teza wyroku Trybunału (Druga Izba) z 22 kwietnia 2010 r. w sprawie C-510/08, dotycząca aktu notarialnego z 23 maja 2007 r. V. Mattner, w którym obywatelka niemiecka mieszkająca w Niderlandach od ponad 35 lat nabyła w drodze darowizny dokonanej na jej rzecz przez matkę, również obywatelkę Niemiec, zamieszkałą w Niderlandach od ponad 50 lat, zabudowany teren w Düsseldorfie o wartości 250 tys. euro.

<sup>32</sup> R. Krupa-Dąbrowska, *Domy dla obywateli UE już bez zezwolenia*, Rzeczpospolita z 27 kwietnia 2009 r., nr 98; G. Bieniek, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców*, [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, red. L. Ogiegło, W. Popiołek, M. Szpunar, Kraków 2005, s. 805-818 i powołana tam literatura; M. Pazdana, *O nabywaniu nieruchomości położonych w Polsce przez cudzoziemców*, *Księga pamiątkowa. I Kongres Notariuszy RP*, Kluczbork 1993, s. 188.

okres 12 lat od dnia przystąpienia Polski do Unii Europejskiej (art. 8 ust. 2 pkt 1) wymienieni cudzoziemcy będą musieli uzyskiwać zezwolenia na nabycie **nieruchomości rolnych i leśnych**, a po upływie tego okresu nie będzie wymagane zezwolenie. Ograniczenie to jest przejściowe i obowiązuje do podanego okresu tylko obywateli i przedsiębiorców wyżej wymienionych. Natomiast w stosunku do pozostałych będzie obowiązywać nadal<sup>33</sup>. Nie jest wymagane uzyskanie zezwolenia przez tych cudzoziemców w przypadku nabycia nieruchomości rolnych położonych w województwach: dolnośląskim, kujawsko-pomorskim, lubuskim, opolskim, pomorskim, warmińsko-mazurskim, wielopolskim i zachodniopomorskim, po upływie 7 lat, oraz w województwach: lubelskim, łódzkim małopolskim, mazowieckim, podkarpackim, podlaskim, śląskim i świętokrzyskim – po upływie 3 lat od dnia zawarcia umowy dzierżawy **z datą pewną**<sup>34</sup>, jeżeli przez ten okres osobiście prowadzili na tej nieruchomości działalność rolniczą oraz legalnie zamieszkiwali na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Dalsza liberalizacja o znaczeniu generalnym nastąpiła 8 lipca 2010 r. ustawą z 6 maja 2010 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>35</sup>, ograniczając prawo pierwokupu, a także wykupu nieruchomości rolnej o powierzchni nie mniejszej niż 5 ha, ale tylko przez Agencję Nieruchomości Rolnych działającą na rzecz Skarbu Państwa. Należy podkreślić, że ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego nie różnicuje zasad nabywania nieruchomości rolnych dla cudzoziemców i dla obywateli polskich. Oznacza to, że przepisy jej nie przewidują szczególnych warunków nabywania tych nieruchomości od ANR<sup>36</sup>. Jednakże nabycie nieruchomości rolnych przez cudzoziemców następuje dodatkowo z zachowaniem przepisów ustawy

---

<sup>33</sup> Teza wyroku WSA w Warszawie z 5 marca 2008 r., V SA/Wa 2715/07.

<sup>34</sup> Czynności prawnej można dokonać w zwykłej formie pisemnej, formie z datą pewną, formie z podpisem poświadczonym oraz w formie aktu notarialnego. Forma z datą pewną stwierdza, że czynność prawna została dokonana w określonym czasie i wiąże również osoby, które nie brały w niej udziału. W myśl art. 81 § 1 k.c. czynność prawna ma datę pewną w przypadku urzędowego poświadczenia daty, np. przez notariusza przez umieszczenie na dokumencie obejmującym czynność wzmianki o tym fakcie. Zob. W. O l e k, *Forma pisemna z datą pewną (cz. II)*, Rejent 2008, nr 7-8, s. 99-119.

<sup>35</sup> Dz.U. Nr 110, poz. 725.

<sup>36</sup> Wyrok NSA z 14 grudnia 2005 r., II OSK 175/05.

o kształtowaniu ustroju rolnego (art. 1a ust. 6 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców)<sup>37</sup>. Brak definicji nieruchomości rolnej i leśnej w obu ustawach stwarza istotne trudności przy kwalifikowaniu nieruchomości będącej przedmiotem czynności prawnej<sup>38</sup>. Art. 2 pkt 1 u.k.u.r. odsyła do pojęcia nieruchomości rolnej w rozumieniu kodeksu cywilnego, z wyłączeniem nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. W ustawie o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców postanowiono, że nabycie nieruchomości następuje dodatkowo z zachowaniem ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, zaś stosownie do art. 8 ust. 3 **zwolnień** do nabycia nieruchomości nie stosuje się do gruntów rolnych o powierzchni przekraczającej 1 ha. W konkluzji nieruchomościami rolnymi (gruntami rolnymi) wedle art. 46<sup>1</sup> k.c. 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. Powołanie tej definicji jest konieczne, skoro o rolniczym charakterze gruntu przesądza rolnicze przeznaczenie, a nie sposób jego aktualnego wykorzystywania<sup>39</sup>.

Gruntami rolnymi w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych są grunty określane w ewidencji gruntów jako użytki rolne<sup>40</sup>. Podobnie je zdefiniowano w art. 2 pkt 5 u.k.u.r., z tą różnicą, że jako grunty orne. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, zgodnie z art. 6

---

<sup>37</sup> Bliżej M. Orlewski, *Nabywanie nieruchomości rolnych w Polsce przez cudzoziemców*, Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, t. X, z. 1, s. 312-316; zob. wyrok WSA w Warszawie z 1 października 2009 r., V SA/WA 1097/09, który stwierdza, że w sformułowaniu ustawy, iż dodatkowo stosuje się ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego, oznacza, że zasady te dotyczą prawa pierwokupu lub nabycia przez Agencję, które stosuje się wprost do nabywania nieruchomości przez cudzoziemców.

<sup>38</sup> J. Kamińska, R.L. Kwaśnicki, *Brak definicji nieruchomości rolnej i leśnej w ustawie o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców – wniosek de lege ferenda*, Monitor Prawniczy 2008, nr 12.

<sup>39</sup> Postanowienie SN z 28 stycznia 1999 r., III CKN 140/98 (LEX 50652); bliżej W.J. Kater, *Przedmioty stosunku cywilnoprawnego*, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. I, *Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Saffjan, Warszawa 2007, s. 1180-1182.

<sup>40</sup> Dz.U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm.



ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>41</sup> kształtuje wraz z innymi przepisami sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. W przypadku gdy dla danego terenu nie obowiązuje plan zagospodarowania przestrzennego, można posłużyć się decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu lub inną istniejącą dokumentacją sporządzoną na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a przede wszystkim studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, które nie są aktem prawa miejscowego (art. 9 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym)<sup>42</sup>. Podstawowym przepisem zawierającym definicję kodeksową nieruchomości rolnej jest art. 46<sup>1</sup> k.c., który ma zastosowanie do wszystkich innych ustaw dotyczących nieruchomości rolnych (gruntów rolnych), chyba że zawierają one odmienne postanowienia<sup>43</sup>. Dalsze ograniczenia w stosunku do cudzoziemców wynikają z art. 1 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców w zakresie wydania zezwolenia o wyrażeniu zgody na jej nabycie w drodze decyzji administracyjnej przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, jeżeli sprzeciwu w formie postanowienia nie wniesie minister obrony narodowej, a w przypadku nieruchomości rolnych również minister właściwy do spraw rozwoju wsi, w wyniku współdziałania organów na zasadzie art. 106 k.p.a. Minister kieruje się ogólną zasadą z art. 7 k.p.a. i uwzględnia interes ogólny oraz słuszny interes obywatela. Za zgłoszeniem sprzeciwu przez ministra do spraw rozwoju wsi przemawiają interesy rolnictwa oraz to, że nieruchomość ma charakter rolny, a w razie nabycia nie będzie wykorzystywana na cele rolne<sup>44</sup>. Fakt, że nabywca zamierza w przyszłości odsprzedać nieruchomość nie może być podstawą do zgłoszenia sprzeciwu bez wyjaśnienia, w jakiej perspektywie czasowej zrealizuje to zamierzenie<sup>45</sup>. W orzecznictwie przyjmuje się, że powinien on w każdym konkretnym stanie faktycznym rozważyć, czy

---

<sup>41</sup> Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.

<sup>42</sup> Zob. Interpretacja Dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu z 3 lutego 2010 r., nr ILPP2/443-1599/09-4/ISN.

<sup>43</sup> Wyrok NSA z 23 listopada 2006 r., I OSK 132/06.

<sup>44</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 22 września 2009 r., V SA/Wa 162/09.

<sup>45</sup> Z uzasadnienia wyroku WSA w Warszawie z 11 lutego 2010 r., V SA/Wa 1425/09.

przeniesienie własności nieruchomości rolnej nie jest sprzeczne z powierzoną mu ochroną gruntów rolnych na cele rolne albo z kształtowaniem ustroju rolnego państwa. Nie powinien natomiast stwierdzić tylko, że działka ma charakter rolny i może być wykorzystywana rolniczo<sup>46</sup>. Minister powinien także rozważyć stanowisko władz lokalnych, najlepiej zorientowanych w potrzebie regionu i rzeczywistej działalności stron<sup>47</sup>, natomiast w przedmiocie wyrażenia zgody na nabycie nieruchomości przez cudzoziemca kieruje się przede wszystkim preferencjami prowadzonej przez siebie polityki rolnej<sup>48</sup>. W judykaturze dominuje pogląd, że umowa kupna nieruchomości, która ma wejść do majątku wspólnego obywatela polskiego i cudzoziemca, jest w odniesieniu do obojga małżonków nieważna od początku, jeżeli małżonek cudzoziemiec nie uzyskał wymaganego zezwolenia (art. 6 ust. 1 w zw. z art. 8 ust. 3)<sup>49</sup>.

Ze sprawozdania ministra spraw wewnętrznych i administracji z realizacji w 2009 r. ustawy z 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców<sup>50</sup> wynika, że w 2009 r. cudzoziemcy uzyskali łącznie 313 zezwoleń na nabycie nieruchomości gruntowych o powierzchni 1757,6938 ha, w tym 195 zezwoleń dotyczy nieruchomości rolnych i leśnych (niektóre nieruchomości mają jednocześnie charakter rolny i leśny) o łącznej powierzchni 1612,63 ha, co stanowi około 92% powierzchni wszystkich nieruchomości gruntowych objętych zezwoleniami<sup>51</sup>. Osoby fizyczne otrzymały 89 zezwoleń dotyczących nieruchomości rolnych i leśnych o powierzchni 81,859 ha, zaś osoby prawne 106 zezwoleń na te nieruchomości o powierzchni 1530,771 ha. Osoby fizyczne będące obywatelami EOG uzyskały 61 zezwoleń na nabycie tego rodzaju nieruchomości o powierzchni 52,742 ha, z czego 6 zezwoleń dotyczyło nieruchomości leśnych o powierzchni 3,792 ha, nadto cudzoziemcy uzyskali 20 zezwoleń

---

<sup>46</sup> Z uzasadnienia wyroku WSA w Warszawie z 2 września 2008 r., V SA/Wa 1526/08.

<sup>47</sup> Wyrok NSA z 14 grudnia 2005 r., II OSK 175/05.

<sup>48</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 4 czerwca 2004 r., V SA/Wa 5153/03.

<sup>49</sup> Uchwała SN z 25 czerwca 2008 r., III CZP 53/08.

<sup>50</sup> Sprawozdanie (druk sejmowy nr 2936 z 24 marca 2010 r.) zostało przyjęte na posiedzeniu Sejmu RP 23 czerwca 2010 r.

<sup>51</sup> Zob. K. Żaczkiewicz, *Obcokrajowcy nie wykupują ziemi*, Dziennik Gazeta Prawna z 22-24 stycznia 2010 r., nr 15.

na nabycie udziałów i akcji w spółkach będących właścicielami bądź użytkownikami wieczystymi nieruchomości o powierzchni łącznej 122,83 ha. W tym samym okresie w 2009 r. zarejestrowano 257 transakcji nabycia przez cudzoziemców akcji i udziałów w spółkach będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości o powierzchni 4739,9102 ha, w tym nieruchomości rolnych i leśnych o powierzchni 4279,4929 ha. W analizowanym okresie stwierdzono 69 transakcji zawartych z naruszeniem przepisów ustawy. W 44 sprawach w wyniku działań podjętych przez ministra spraw wewnętrznych i administracji strony podjęły czynności, co spowodowało, że uzyskano stan zgodny z przepisami ustawy. W 25 sprawach wystąpiono do sądu z powództwem o orzeczenie nieważności z mocy prawa nabycia nieruchomości. Do rejestrów prowadzonych przez ministra spraw wewnętrznych i administracji wpłynęło 8097 dokumentów, przede wszystkim wypisów aktów notarialnych dotyczących transakcji zawartych z cudzoziemcami. Dokonano 8263 wpisów dotyczących nabycia nieruchomości oraz 257 wpisów nabycia udziałów lub objęcia w spółkach będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi. W wielu sprawach, w tym także z lat ubiegłych, prowadzone są postępowania wyjaśniające legalność nabycia. Nadal w nadesłanych dokumentach występują braki uniemożliwiające dokonanie wpisów do rejestrów. Należą do nich brak obywatelstwa nabywcy kraju, pochodzenia kapitału zagranicznego cudzoziemca nabywającego nieruchomość lub brak informacji w przypadkach nabycia akcji i udziału w nieruchomościach stanowiących własność spółek lub będących w użytkowaniu wieczystym, w których nastąpiły zmiany kapitałowe. Niektórzy notariusze nie wywiązują się z ustawowego 7-dniowego terminu na przesłanie wypisu aktu notarialnego od dnia jego sporządzenia. W dalszym ciągu w przypadku naruszenia przepisów ustawy minister spraw wewnętrznych i administracji zwraca się do nabywcy nieruchomości, jednocześnie przesyłając pismo do wiadomości notariusza sporządzającego akt notarialny, o podjęciu działań mających na celu doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem. Dopiero w razie, gdy strony nie chcą uznać umowy za nieważną, podejmuje działania wynikające z art. 6 ust. 2 ustawy, czyli występuje z pozwem o stwierdzenie nieważności nabycia, które ma charakter deklaratoryjny, ponieważ nabycie wbrew przepisom ustawy jest nieważne *ex lege* (art. 6 ust. 1).

## VI. Realizacja ustawy o praniu pieniędzy

Ograniczenia wynikają bezpośrednio z art. 2 pkt 1 lit. n ustawy z 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu<sup>52</sup> z powodu zaliczenia notariuszy także przez dyrektywę Rady Nr 91/308/EWG<sup>53</sup> do instytucji obowiązanej w rozumieniu ustawy w zakresie czynności notarialnych dotyczących obrotu wartościami majątkowymi, którymi są także nieruchomości, bez określenia ich rodzaju. Notariusz jako instytucja przeprowadzająca transakcję (także przeniesienia własności lub wartości majątkowych), której równowartość przekracza 15.000 euro, ma obowiązek zarejestrować ją również w przypadku, gdy jest ona prowadzona za pomocą więcej niż jednej operacji, jeżeli okoliczności wskazują, że są one powiązane ze sobą, a podział na operacje o mniejszej wartości został dokonany celem uniknięcia obowiązku rejestracji. Jeżeli okoliczności wskazują, że transakcja ma związek z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu, należy ją zarejestrować bez względu na wartość i charakter. Notariusz na mocy art. 8a ustawy prowadzi bieżącą analizę przeprowadzonej transakcji, która powinna być udokumentowana w formie papierowej lub elektronicznej. Wyniki analiz przechowywane są przez okres 5 lat po roku, w którym zostały przeprowadzone. W przypadku likwidacji, połączenia, podziału oraz przekształcenia instytucji obowiązanej do przechowywania dokumentacji stosuje się przepisy art. 76 ustawy o rachunkowości. Ponadto instytucja obowiązana stosuje wobec swoich klientów środki bezpieczeństwa finansowego. Zakres ich stosowania jest określony na podstawie oceny ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu dokonanego w wyniku analizy (art. 8b). Na podstawie analizy ryzyka instytucje obowiązane stosują wzmoczone środki wobec klienta, które mogą wiązać się z wyższym ryzykiem prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu szczególnie w przypadku, gdy klient nie jest obecny, dla celów identyfikacji, dodatkową weryfikację autentyczności dokumentów lub poświadczenia ich zgodności z oryginałem przez notariusza lub

---

<sup>52</sup> Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1505 ze zm.

<sup>53</sup> Powołana dyrektywa Rady z 10 czerwca 1991 r. w sprawie uniemożliwienia korzystania z systemu finansowego prania brudnych pieniędzy objęła także notariuszy.

inny organ, lub podmiot świadczący usługi finansowe (art. 9e ust. 2 pkt 2). Przy dokonywaniu analizy w celu określenia wysokości ryzyka instytucja obowiązana powinna uwzględnić kryteria ekonomiczne – oceny transakcji klienta pod kątem celu prowadzonej przez niego działalności gospodarczej. Instytucja obowiązana mająca przeprowadzić transakcję, co do której zachodzi uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa z art. 165a lub art. 299 k.k., zawiadamia na piśmie Generalnego Inspektora, przekazując wszystkie posiadane dane wraz ze wskazaniem przesłanek za wstrzymaniem transakcji. Generalny Inspektor w tej sytuacji z własnej inicjatywy dokonuje wstrzymania transakcji lub blokadę rachunku na 72 godziny. Prokurator zaś na podstawie jego zawiadomienia może postanowieniem wstrzymać jej dokonanie lub blokadę rachunku na czas oznaczony, nie dłuższy niż 3 miesiące. Postanowienie upada, jeżeli przed upływem tego terminu nie zostanie wydane postanowienie o zabezpieczeniu majątkowym. Na podstawie wstrzymania transakcji lub dokonania blokady rachunku przysługuje zażalenie do sądu właściwego do rozpoznania sprawy. Instytucja obowiązana dokonuje zamrożenia wartości majątkowych z zachowaniem należytych staranności, z wyłączeniem rzeczy ruchomych i nieruchomości. Szczególny charakter tej instytucji spowodował, że na mocy art. 18 § 4 pr. o not. obowiązek zachowania tajemnicy nie dotyczy informacji udostępnianych na podstawie przepisów omawianej ustawy<sup>54</sup>.

W prawie unijnym problem ten jest uważany za wyjątkowo ważny w przedmiocie korzystania z systemu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. W art. 1 ust. 1 dyrektywy 2005/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 października 2005 r. w sprawie przeciwdziałania korzystania z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu stwierdzono, że państwa członkowskie zapewniają, iż jest ono zabronione. Niniejszą dyrektywę zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 3 lit. b stosuje się do notariuszy, gdy uczestniczą, działając w imieniu i na rzecz swojego klienta w transakcjach finansowych dotyczących nieru-

---

<sup>54</sup> Wyrok TK z 2 lipca 2007 r., K 41/05, Dz.U. Nr 124, poz. 871, stwierdził zgodność przepisów ustawy o zniesieniu obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej przez radców prawnych przepisami konstytucji. Zob. orzeczenie francuskiej Rady Stanu z 10 kwietnia 2008 r. w sprawie adwokatów <http://radcaprawny.org> (2 lipca 2010 r.).

chomości, nie dokonując podziału na nieruchomości rolne i inne, podobnie jak przepisy analizowanej ustawy lub gdy świadczą klientowi pomoc w planowaniu lub realizowaniu dotyczących kupna i sprzedaży nieruchomości lub podmiotów gospodarczych. Zgodnie z art. 38 państwa członkowskie udzielają wsparcia w celu ułatwienia współpracy oraz dokonują wymiany informacji między jednostkami analityki finansowej w obrębie wspólnoty.

## VII. Ograniczenia w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego

Ograniczenia<sup>55</sup> w wymienionej ustawie polegają na przysługiwaniu z mocy prawa, w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnej przez osobę fizyczną lub osobę prawną inną niż Agencja Nieruchomości Rolnych, prawa pierwokupu dzierżawcy, jeżeli spełnią się łącznie poniższe warunki.

Umowa dzierżawy została zawarta w formie pisemnej i ma datę pewną oraz była wykonywana co najmniej 3 lata, licząc od tej daty oraz gdy nabywana nieruchomość wchodzi w skład gospodarstwa rodzinnego dzierżawcy lub jest dzierżawiona przez spółdzielnię produkcji rolnej. Wówczas o treści umowy sprzedaży zawiadamia się dzierżawcę tej nieruchomości, co wywołuje skutki określone w kodeksie cywilnym dotyczące prawa pierwokupu.

Dopiero w przypadku braku uprawnionego do pierwokupu albo niewykonania przez niego tego **prawa prawo pierwokupu przysługuje** z mocy ustawy ANR działającej na rzecz Skarbu Państwa, gdy przedmiotem sprzedaży jest **nieruchomość rolna o powierzchni nie mniejszej niż 5 ha** (art. 3 ust. 4). Zasada, że prawo pierwokupu przysługuje Agencji, gdy przedmiotem sprzedaży jest nieruchomość rolna o powierzchni nie mniejszej niż 5 ha, obowiązuje od 8 lipca 2010 r. Została ona wprowadzona ustawą z 6 maja 2010 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>56</sup>. Przepisów o prawie pierwokupu nie stosuje się, jeżeli

---

<sup>55</sup> D. S t o j a k, *Agencja nie wykupi działek rolnych poniżej 1 ha*, Dziennik Gazeta Prawna z 12 kwietnia 2010 r., nr 70; R. K r u p a - D ą b r o w s k a, *Małe działki bez prawa pierwokupu*, Rzeczpospolita z 3-5 kwietnia 2010 r., nr 79; R. S z t y k, *Podstawowe zasady kształtowania ustroju rolnego*, Rejent 2003, nr 5.

<sup>56</sup> Dz.U. Nr 110, poz. 725; bliżej A. J a r a s z e k, *Zakup działek poniżej 5 ha bez prawa pierwokupu Agencji*, Dziennik Gazeta Prawna z 10 maja 2010 r., nr 89.

nabywcą nieruchomości jest spółdzielnia produkcji rolnej w razie sprzedaży przez jej członka nieruchomości rolnej stanowiącej wkład gruntowy w tej spółdzielni lub osoba bliska zbywcy nieruchomości w rozumieniu art. 4 pkt 13 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>57</sup>, czyli zstępni, wstępni, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa, małżonek, osoby przysposabiające i przysposobione oraz osoby, które pozostają ze zbywcą faktycznie we wspólnym pożyciu. Ponadto, jeżeli przeniesienie własności nieruchomości rolnej ma na celu uzyskanie prawa do renty strukturalnej, prawo pierwokupu przysługuje, gdy w wyniku wykonania tego prawa powierzchnia powiększonego gospodarstwa nie jest mniejsza niż 15 ha, o ile rozporządzenie Rady Ministrów nie postanowi inaczej (art. 6 ust. 2 i 3 ustawy z 26 kwietnia 2001 r. o rentach strukturalnych w rolnictwie)<sup>58</sup>. Prawo pierwokupu nie przysługuje, jeżeli w wyniku nabycia nieruchomości rolnej następuje powiększenie gospodarstwa rodzinnego do powierzchni nie większej niż 300 ha użytków rolnych, a nabywana nieruchomość położona jest w gminie, w której ma miejsce zamieszkania nabywca, lub w gminie sąsiedniej. Prawodawca opisaną ustawą z 6 maja 2010 r. nadał również nową treść art. 4 ust. 1 u.k.u.r., postanawiając, że jeżeli **przeniesienie własności nieruchomości rolnej o powierzchni nie mniejszej niż 5 ha** następuje w wyniku zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży, ANR działająca na rzecz Skarbu Państwa **może złożyć oświadczenie o nabyciu** tej nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej. Jest to instytucja nowa i w doktrynie niesłusznie nazywana prawem wykupu, które występuje w innych sytuacjach prawnych i podlega odrębnym ustawom. Do wykonania tego uprawnienia stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu cywilnego dotyczące prawa pierwokupu (art. 4 ust. 5). Dla przeciwstawienia ewentualnym operacjom spekulacyjnym postanowiono, że jeżeli cena sprzedawanej nieruchomości

---

<sup>57</sup> Dz.U. z 2004 Nr 261, poz. 2603 ze zm.

<sup>58</sup> Dz.U. Nr 52, poz. 539 ze zm. Zob. § 6 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 czerwca 2007 r. (Dz.U. Nr 109, poz. 750 ze zm.) w brzmieniu nadanym rozporządzeniem tegoż ministra z 16 lipca 2010 r. (Dz.U. Nr 131, poz. 888, obowiązującym od 5 sierpnia 2010 r.). W myśl zaś § 6 rozporządzenia warunek przekazania gospodarstwa rolnego uważa się za spełniony, jeżeli Agencja skorzystała z prawa pierwokupu lub nabycia nieruchomości z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w zakresie użytków rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego.

lub jej równowartość w przypadku skorzystania z nabycia, wynikające z treści umów, rażąco odbiegają od wartości rynkowej, strona nabywająca może w terminie 14 dni od wykonania tego prawa wystąpić do sądu o ustalenie ceny wartości rynkowej. Jeżeli równowartość nie wynika z umowy, Agencja określa ją przy zastosowaniu przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Uprawnienie w przedmiocie nabycia nie przysługuje, jeżeli w wyniku przeniesienia własności nieruchomości rolnej następuje powiększenie gospodarstwa rodzinnego do 300 ha lub jeżeli przeniesienie własności następuje na rzecz rolniczej spółdzielni produkcyjnej stanowiących wkład gruntowy członka tej spółdzielni, jak również osoby bliskiej zbywcy oraz jeżeli przeniesienie własności nieruchomości rolnej następuje z następcą na zasadzie art. 84 ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników<sup>59</sup>. W sprawach wszczętych, dotyczących prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości stosuje się przepisy dotychczasowe, bez ograniczenia powierzchni nieruchomości (art. 2).

W doktrynie pozytywnie oceniono nowelą ustawy z 6 maja 2010 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w zakresie ustalenia wysokiego progu powierzchni (5 ha) nieruchomości rolnej, od której przysługuje ANR prawo pierwokupu i prawo nabycia, tym bardziej że uznanie przedmiotu umowy jako podlegającego tej ustawie było wielce utrudnione. Dlatego notariusze przesyłali do Agencji wypisy aktów notarialnych bez wstępnej oceny, czy podlegają one tym prawom.

Z danych ANR od chwili wejścia w życie ustawy, czyli od 16 lipca 2003 r. do 31 grudnia 2009 r., wynika, że wpłynęło do niej 592 tys. wypisów aktów notarialnych, dotyczących 96% nieruchomości o powierzchni poniżej 5 ha. W 2009 r. 18 transakcji dotyczyło 683 ha na kwotę 6,9 mln zł. Agencja wycofała się ze złożenia oświadczenia do 45 transakcji o łącznej powierzchni 2500 ha. W tym czasie ANR wykonała prawo pierwokupu i skorzystała z jej nabycia w 572 przypadkach, nabywając nieruchomości o powierzchni 13,8 tys. ha i wartości 126,7 mln zł. Z analizy przekazanych Agencji wypisów aktów notarialnych wynika, że 80% stanowiły umowy sprzedaży nieruchomości o powierzchni do 1 ha a ponad 18% w przedziale od 1 do 5 ha.

---

<sup>59</sup> Dz.U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25 ze zm.



Konkludując, 98% to umowy sprzedaży nieruchomości do 5 ha. Umowy powyżej 5 ha stanowiły zaledwie 2% wszystkich umów. Umowy dotyczące nieruchomości o małych powierzchniach do 5 ha nie mają znaczenia dla realizacji celów ustawy określonych w art. 1 jako poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych, przeciwdziałaniu nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych i zapewnieniu prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach.

Interpretacja nowej instytucji prawa cywilnego, jakim jest „nabycie nieruchomości” przez Agencję na zasadzie art. 4 ust. 1 ustawy, napotykała na trudności szczególnie w trakcie realizacji ustawy przez notariusza z powodu nieprecyzyjnego określenia jej zakresu przedmiotowego i definicji samej czynności nabycia. Wielce pomocne w jej wykonaniu były stanowiska prezentowane w literaturze i orzecznictwie, przede wszystkim Sądu Najwyższego, oraz wyjaśnienia kontrowersji i zasad postępowania przez Krajową Radę Notarialną i Agencję Nieruchomości Rolnych<sup>60</sup>. Z powodu braku definicji legalnej nabycia nieruchomości uznawano je jako uprawnienie podobne w zakresie wykonania do prawa pierwokupu. Stwarzała ona Agencji możliwości nabycia nieruchomości w razie umów przenoszących własność w formie innych umów niż umowa sprzedaży, czyli o skutkach rozporządzających lub też obligacyjno-roporządzających, jak darowizna, wniesienie nieruchomości rolnych aportem do spółki prawa handlowego, wszelkie umowy działowe i zamiana nieruchomości. Katalog ten był uzupełniany o zniesienie współwłasności i dział spadku. Przyjęto, że przy nabyciu nieruchomości przez małżonków na zasadach wspólności ustawowej wystarczy, by warunki wyłączające prawo pierwokupu czy możliwość nabycia spełniał tylko jeden małżonek. Na podkreślenie zasługuje teza i uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego<sup>61</sup>, w którym dokonano obszernej wykładni nabycia nieruchomości w trybie art. 4 ust. 1 ustawy przez ANR. Postanowiono wówczas, że prawo nabycia służy

---

<sup>60</sup> Zob. stanowisko KRN i ANR z 11 lipca 2003 r. i z 28 września 2003 r.

<sup>61</sup> Postanowienie z 27 października 2004 r., IV CK 121/04, OSNC 2005, nr 11, poz. 191; zob. E. D r o z d, *Umowa zobowiązująca jako podstawa prawna dla umów z zakresu prawa rzeczowego*, [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga Profesora Maksymiliana Pazdana*, red. L. Ogiegło, W. Popiołek, M. Szpunar, Kraków 2005, s. 863-876.

w przypadku zawarcia innej niż sprzedaż umowy zobowiązująco-rozporządzającej oraz umowy o skutku tylko rozporządzającym wywołującym skutki rzeczowe. Nie przysługuje ono w razie zawarcia innej niż sprzedaż umowy zobowiązującej tylko do przeniesienia własności. Podstawą do wykonania przez Agencję prawa nabycia nieruchomości rolnej jest bezwarunkowa umowa powodująca przeniesienie własności, inna niż umowa sprzedaży (art. 157 § 1 k.c.). Umowa nabycia nieruchomości przenosi bezwarunkowo własność nieruchomości na nabywcę, który staje się jej właścicielem. Ciąży na nim obowiązek (art. 598 § 1 k.c.) niezwłocznego zawiadomienia o zawarciu umowy i jej treści oraz doręczenia odpisu aktu notarialnego. Agencja może w ciągu miesiąca od otrzymania zawiadomienia wykonać prawo nabycia, składając w formie aktu notarialnego jednostronne oświadczenie powodujące przejście własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa. Ustawa nie określa podmiotu, do którego jest kierowane zawiadomienie – czy do nabywcy, czy też poprzedniego właściciela, i komu ANR ma przekazać zapłatę równowartości pieniężnej. W przypadku nieskorzystania przez Agencję z tego prawa podstawą wpisu nabywcy do księgi wieczystej oprócz umowy przeniesienia własności nieruchomości jest również dowód doręczenia Agencji zawiadomienia o umowie oraz jej oświadczenie o niekorzystaniu z tego prawa względnie upływ miesięcznego terminu do złożenia oświadczenia.

Nowa i dołączna oraz trafna interpretacja art. 4 u.k.u.r. jest zawarta w merytorycznym i szczegółowym uzasadnieniu wyroku TK z 18 marca 2010 r., K8/08 po rozpoznaniu wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, który obowiązuje od dnia ogłoszenia czyli 29 marca 2010 r.<sup>62</sup> W uzasadnieniu stwierdzono, że art. 4 ust. 1 u.k.u.r. ma bardzo szerokie zastosowanie i obejmuje wszystkie umowy przenoszące własność, bez względu na ich typ i szczególny charakter prawny. Chodzi tutaj o umowy zobowiązująco-rozporządzające przenoszące własność nieruchomości rolnych, jak umowy darowizny, zamiany, dożywocia, umowy spółki regulujące problematykę wniesienia nieruchomości rolnej oraz umowy o skutku wyłącznie rzeczowym, w wykonaniu istniejącego już zobowiązania, tj. przeniesienia własności nieruchomości, z długu, z umowy pożyczki, umowy związanej z wykonaniem zobowiązania ustawowego z art.

---

<sup>62</sup> Dz.U. Nr 48, poz. 287.

231 k.c. lub roszczenia z art. 151 k.c. Do katalogu powołanych umów zaliczyć można umowę przeniesienia własności nieruchomości rolnej jako wypłatę na rzecz konkretnego wspólnika spółki kapitałowej dywidendy rzeczowej. Podstawą sporządzenia umowy jest uchwała wspólników (akcjonariuszy) określająca dane wspólnika, liczbę udziałów lub akcji, które posiada, wysokość dywidendy pieniężnej za dany rok obrotowy oraz identyfikacja nieruchomości będącej surogatem dywidendy pieniężnej, księgę wieczystą, rynkową wartość nieruchomości na określony dzień dywidendy. Wartość nieruchomości powinna być taka sama jak wysokość dywidendy. Jeżeli dywidenda jest wyższa, wspólnik powinien wpłacić różnicę na rzecz spółki. Zarząd spółki upoważniony w uchwale wspólników powinien przenieść na wspólnika własność nieruchomości w formie aktu notarialnego. Nie ma obowiązku ustalenia wartości nieruchomości przez rzeczoznawcę. Spółka jest obowiązana do poboru podatku od dywidendy wypłaconej na rzecz wspólnika<sup>63</sup>. Natomiast zgodnie z art. 1070<sup>1</sup> k.c. w razie zbycia udziału w spadku obejmującym gospodarstwo rolne stosuje się odpowiednio art. 166 k.c. oraz art. 3 i 4 u.k.u.r. Poza działaniem art. 4 cytowanej ustawy znajduje się przeniesienie własności nieruchomości rolnych w wyniku dziedziczenia ustawowego i testamentowego, zasiedzenia, nabytych w wyniku orzeczenia sądowego, aktem administracyjnym i w postępowaniu egzekucyjnym. Trybunał przyznał, że charakter odesłania do przepisów o wykonywaniu umownego prawa pierwokupu jest niejasny i wprowadza adresatów w błąd w przedmiocie ustalenia, które przepisy kodeksu cywilnego znajdują do nich zastosowanie. Ani art. 4 ustawy, ani inne przepisy ustawy nie określają trybu wykonywania prawa nabycia przez ANR. W związku z tym należy odwołać się do art. 600 k.c., mówiącego o sposobie wykonania prawa pierwokupu. Zakres stosowania tego przepisu jest ograniczony do obowiązku zawiadomienia przez zbywcę nieruchomości Agencji o możliwości wykonania swojego uprawnienia w ciągu miesiąca od chwili otrzymania

---

<sup>63</sup> S. K o w a l c z y k, *Dywidendę można wypłacić w formie rzeczowej*, *Gazeta Prawna* z 10 listopada 2008 r., nr 220; A. P ę c z y k - T o f e l, M.S. T o f e l, *Konsekwencje podatkowe wypłaty dywidendy w formie niepieniężnej*, *Monitor Podatkowy* 2010, nr 5; Interpretacja Dyrektora Izby Skarbowej w Katowicach z 28 października 2009 r., nr IBPBJ/2/423-897/09/AP.

zawiadomienia o zawartej umowie (inaczej przy warunkowej umowie kiedy zawiadania zobowiązany z tytułu prawa pierwokupu w myśl art. 598 § 1 k.c.

Istnieją nadal kontrowersje w przedmiocie zaliczania innych umów, np. umowy zniesienia współwłasności ze względu na wątpliwości w doktrynie, czy można ją zaliczyć do czynności rozporządzającej oraz nabycia przez Agencję nieruchomości rolnej nabytej umową o dożywocie, mimo to, że tę kwestię reguluje art. 914 k.c. o zamianie praw dożywocia na dożywotnią rentę odpowiadającą wartości tego prawa. Rozwiązanie zaś umowy dożywocia nie jest dopuszczalne po zbyciu nieruchomości obciążonej dożywociem (art. 914 w zw. z art. 913 § 2 k.c.)<sup>64</sup>. Trybunał Konstytucyjny uznał, że wątpliwości te nie pozwalają jednak za uznanie art. 4 u.k.u.r. jako sprzecznego z Konstytucją. Problem ten występuje również w zakresie oceny pod tym względem umowy przekazania nieruchomości na zasadzie art. 902<sup>1</sup>-902<sup>2</sup> k.c., która obowiązuje od 11 października 2008 r. i została wprowadzona ustawą z 23 lipca 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz ustawy – Prawo o notariacie<sup>65</sup>. Z definicji legalnej umowy przekazania nieruchomości (art. 902<sup>1</sup> § 1 k.c.) wynika, że przez nową nazwaną umowę przekazania nieruchomości jej właściciel zobowiązuje się nieodpłatnie przenieść na gminę albo na Skarb Państwa własność nieruchomości, w tym nieruchomości rolnej i leśnej. Skarb Państwa może jednak zawrzeć umowę dopiero wtedy, gdy gmina miejsca położenia całej lub części nieruchomości nie skorzystała z zaproszenia do jej zawarcia w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia zaproszenia przez właściciela nieruchomości. Jeżeli strony nie postanowiły inaczej, właściciel przekazujący nieruchomość nie ponosi odpowiedzialności za jej wady. Jednocześnie uchylono § 5 art. 92 pr. o not. o obowiązku przesyłania z urzędu przez notariusza wypisu aktu notarialnego o zrzeczeniu się własności nieruchomości, która stała się własnością w wyniku zrzeczenia. Jest to konsekwencją utracenia mocy art. 179 k.c. od 15 lipca 2006 r.<sup>66</sup> Umową przekazania można przenieść na gminę lub Skarb Państwa prawo własności całej nieruchomości lub udział w niej bez zgody pozostaw-

---

<sup>64</sup> Wyrok SN z 17 marca 2004 r., II CK 91/03.

<sup>65</sup> Dz.U. Nr 163, poz. 1012.

<sup>66</sup> Wyrok TK z 15 marca 2005 r., K 9/04 (Dz.U. Nr 48, poz. 462).

stałych właścicieli (art. 198 k.c.). Przeniesienie użytkowania wieczystego jest możliwe tylko wtedy, gdy beneficjentem będzie podmiot inny niż właściciel. Użytkowanie wieczyste istnieje wówczas nadal, a zmienia się jedynie uprawniony podmiot. W razie zaś, gdy beneficjentem przekazania jest właściciel, użytkowanie wieczyste wygasa<sup>67</sup>.

Nadal istnieją możliwości zrzeczenia się własności lub użytkowania wieczystego na podstawie ustaw poza regulacją kodeksu cywilnego, mianowicie:

– art. 16 ust. 1 u.g.n. państwowa lub samorządowa osoba prawna może zrzec się własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości odpowiednio na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego,

– art. 17b ust. 3 u.g.n.r.SP użytkownik wieczysty może zrzec się swego prawa przez złożenie Agencji Nieruchomości Rolnej oświadczenia w formie aktu notarialnego. Prawo użytkowania wieczystego wtedy wygasa, a oświadczenie stanowi podstawę do wykreślenia tego prawa w księdze wieczystej.

Reasumując, umowę przekazania nieruchomości na zasadzie art. 902<sup>1</sup> k.c. wyłącznie gminie można zaliczyć do katalogu innych umów w rozumieniu art. 4 ust. 1 u.k.u.r. Przekazanie jej Skarbowi Państwa nie spełnia tych przesłanek ze względu na to, że nabywa ten sam podmiot (konfuzja praw).

## **VIII. Prawo pierwokupu przysługujące gminie**

Gminie przysługuje prawo pierwokupu zgodnie z art. 109 ust. 1 u.g.n. w przypadku sprzedaży w zakresie objętym niniejszymi rozważaniami:

- 1) niezabudowanej nieruchomości nabytej uprzednio przez sprzedawcę od Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego,
- 2) prawa użytkowania wieczystego, niezabudowanej nieruchomości gruntowej, niezależnie od formy nabycia tego prawa przez zbywcę.

---

<sup>67</sup> Odpowiedź Sekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości na zapytanie nr 5074 z 26 listopada 2009 r. Zob. G. B i e n i e k, *Jeszcze w sprawie zrzeczenia się własności i prawa użytkowania wieczystego*, Rejent 2008, nr 11, s. 12.

Opisanego prawa pierwokupu nie stosuje się do nieruchomości przeznaczonych w planie miejscowym na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego do nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne. Przepis art. 92 ust. 2 definiujący nieruchomości wykorzystywane na te cele stosuje się odpowiednio. Prawo pierwokupu przysługuje gminie w stosunku do nieruchomości przeznaczonej w chwili jej sprzedaży pod budownictwo mieszkalno-usługowe także wówczas, gdy w chwili nabycia tej nieruchomości od Skarbu Państwa stanowiła ona nieruchomość rolną bądź leśną<sup>68</sup>. Prawo to przysługuje także w stosunku do pewnej kategorii nieruchomości, a nie działki. Przesłanki wymienione w tym przepisie muszą być spełnione w odniesieniu do całej nieruchomości, a nie do jej części, np. stanowiącej drogę, choćby była ona wyodrębnioną działką<sup>69</sup>. Prawo to przysługuje także w razie sprzedaży prawa użytkowania wieczystego niezabudowanej nieruchomości gruntowej a nie działki gruntu, i pojęć tych nie można utożsamiać<sup>70</sup>. Nie przysługuje ono tylko wówczas, gdy cała nieruchomość będąca przedmiotem sprzedaży jest przeznaczona w planie zagospodarowania przestrzennego na cele rolne lub leśne lub braku takiego planu jest w całości wykorzystywana na te cele. Przyjęte stanowisko w postanowieniu SN w tym zakresie odbiega od kierunku wykładni tego przepisu w innych orzeczeniach<sup>71</sup>. Prawo pierwokupu będzie obowiązywało także w razie sprzedaży prawa użytkowania wieczystego niezabudowanej nieruchomości gruntowej oraz działki gruntu. W związku z tym gmina może skorzystać z prawa pierwokupu w stosunku do prawa użytkowania wieczystego gruntu, na którym stoi już słup energetyczny, ale pozostała powierzchnia jest na tyle duża, że można ją zabudować. Zabudowa gruntu może polegać nie tylko na wybudowaniu budynku, ale także innych budowli niebędących budyn-

---

<sup>68</sup> Uchwała SN z 18 marca 2004 r., III CZP 5/04; postanowienie Sądu Okręgowego w Białymstoku z 12 stycznia 2010 r., II Ca 989/09; K. W ó j c i k - A d a m s k a, *Przy odsprzedaży nieruchomości decyduje jej przeznaczenie*, Dziennik Gazeta Prawna z 30 lipca-1 sierpnia 2010 r., nr 147.

<sup>69</sup> Postanowienie SN z 2 lipca 2004 r., II CK 265/04.

<sup>70</sup> Postanowienie SN z 20 grudnia 2006 r., IV CSK 283/06; wyrok SA w Warszawie VI ACa 240/06.

<sup>71</sup> Postanowienie SN z 7 października 2008 r., III CSK 122/08.

kami<sup>72</sup>. Nieruchomość może spełniać wymagania zabudowy także wówczas, gdy wzniesiono na niej obiekt budowlany inny niż budynek zgodnie z planem miejscowym lub decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu<sup>73</sup>. Wyłączone jest prawo pierwokupu gminie, jeżeli nieruchomość będąca przedmiotem sprzedaży została zabudowana budynkiem w stanie surowym zamkniętym<sup>74</sup>.

## **IX. Prawo pierwokupu w specjalnej strefie ekonomicznej**

Zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy z 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych<sup>75</sup> **zarządzającemu**, tj. spółce akcyjnej lub spółce z ograniczoną odpowiedzialnością, w której Skarb Państwa lub samorząd województwa posiada większość głosów na zgromadzenie wspólników lub na walnym zgromadzeniu, **służy prawo pierwokupu** w zakresie prawa własności i użytkowania wieczystego nieruchomości położonych na obszarze strefy. Do wykonania prawa pierwokupu stosuje się przepisy kodeksu cywilnego, skoro ustawa nie określiła tych zasad. Zarządzający może także zbywać przysługujące mu prawo własności nieruchomości i użytkowania wieczystego gruntów położonych na terenie strefy, jeżeli jest to zgodne z jej planem rozwoju. Ustawodawca zdefiniował specjalną strefę ekonomiczną jako wyodrębnioną zgodnie z przepisami ustawy niezamieszkałą część terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, na której terenie może być prowadzona działalność gospodarcza na zasadach określonych ustawą. Strefa może być ustanowiona wyłącznie na gruntach stanowiących własność zarządzającego, Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego, związku komunalnego lub będących w użytkowaniu wieczystym zarządzającego. Część strefy może jednak obejmować grunty stanowiące własność lub użytkowanie wieczyste innych podmiotów. Ponadto strefa może być ustanowiona także, jeżeli nabycie przez zarządzającego lub jednostkę samorządu terytorialnego prawa do

---

<sup>72</sup> Wyrok SN z 20 grudnia 2006 r., III CSK 229/06; postanowienie SN z 4 listopada 2005 r., IV CK 121/05.

<sup>73</sup> Wyrok SN z 9 września 2004 r., II CK 497/03.

<sup>74</sup> Wyrok SN z 10 października 2000 r., V CKS 96/00.

<sup>75</sup> Dz.U. z 2007 r. Nr 42, poz. 274 ze zm.; patrz także A. Woźniak, *Nowa ustawa o strefach nie może hamować inwestycji*, Rzeczpospolita z 18 lutego 2010 r., nr 41.

gruntów wynika z umowy zobowiązującej, która przewiduje ustanowienie strefy, jako jedyny warunek nabycia. Zarządzający może zlecać osobom trzecim wykonanie niektórych zadań, przede wszystkim w drodze przetargu.

Łączna powierzchnia strefy wzrosła w 2009 r. do 12632,87 ha, z czego ponad 67% stanowiły grunty niezabudowane<sup>76</sup>. O rozmiarze działania tej instytucji świadczyć może fakt, że na 31 grudnia 2009 r. specjalne strefy ekonomiczne obejmowały tereny w 129 miastach i w 174 gminach. Grunty nią objęte stanowią 24,4% ogólnej powierzchni i w chwili włączenia były gruntami prywatnymi. Zasady udzielania pomocy w strefach określa rozporządzenie Rady Ministrów z 10 grudnia 2008 r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom działającym na podstawie zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenach specjalnych strefach ekonomicznych<sup>77</sup>. Natomiast rozporządzenie Komisji (WE) Nr 800/2008 z 6 sierpnia 2008 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem stosownie do art. 87 i 88 traktatu, tekst mający znaczenie dla EOG<sup>78</sup>, ma w zasadzie zastosowanie do wszystkich sektorów, w tym do sektora rolnictwa w odniesieniu do produkcji podstawowej produktów rolnych oraz do ich przetwarzania i wprowadzenia do obrotu.

Według art. 37 ust. 2 pkt 8 u.g.n. nieruchomości jest zbywana w drodze bezprzetargowej, jeżeli to następuje na rzecz zarządzającego specjalną strefą ekonomiczną, na której jest położona. Z kolei prezes Agencji na wniosek ministra właściwego do spraw rozwoju wsi w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki może nieodpłatnie, na zasadzie art. 24 ust. 7a u.g.n.r.SP, **w drodze umowy przekazać** na własność zarządzającemu specjalną strefą ekonomiczną nieruchomości wchodzące w skład Zasobu Własności Rolnych Skarbu Państwa, przeznaczone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele inwe-

---

<sup>76</sup> Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych. Stan na 31 grudnia 2009 r., druk sejmowy nr 3096 z 28 maja 2010 r. została rozpatrzona na 70. posiedzeniu Sejmu 7 lipca 2010 r.

<sup>77</sup> Dz.U. Nr 232, poz. 1548. Również: K. Przybyła, *Firmy pączkują w strefach*, Dziennik Gazeta Prawna z 13-15 sierpnia 2010 r., nr 157.

<sup>78</sup> Dz.Urz. UE L 214/3 z 9 sierpnia 2008 r.



stycyjne<sup>79</sup>. Nadto zarządzającemu specjalną strefą ekonomiczną w odniesieniu do nieruchomości położonych w jej granicach przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości z Zasobu po cenie ustalonej w ustawie (art. 29 ust. 1 pkt 4 ustawy).

## X. Ograniczenia w ustawie o portach i przystaniach morskich

Obrót nieruchomościami, w tym rolnymi, w portach i przystaniach morskich podlega ograniczeniom administracyjnym ze strony ministra Skarbu Państwa oraz w zakresie prawa pierwokupu. Port oraz przystań morską<sup>80</sup> zdefiniował art. 2 pkt 2 ustawy z 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich<sup>81</sup> jako akweny i grunty oraz związaną z nimi infrastrukturę portową znajdującą się w granicach portu lub przystani morskiej. Gospodarka nieruchomościami w tych obiektach wymaga zgody<sup>82</sup> ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa udzielanej w drodze decyzji administracyjnej, wydanej w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki morskiej w przypadkach:

- przeniesienia własności, użytkowania wieczystego albo oddania w użytkowanie wieczyste,
- oddania w użytkowanie wieczyste, dzierżawę, najem lub na podstawie innej umowy uprawniającej do korzystania lub pobierania pożytków przez okres powyżej 10 lat nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego albo podmiotu zarządzającego portem lub przystanią morską, położonej w granicach portów i przystani morskich.

Granice każdego portu morskiego są określane odrębnymi rozporządzeniami. Wszczęcie postępowania o wyrażenie zgody następuje na wniosek

---

<sup>79</sup> W projekcie ustawy Ministerstwa Gospodarki w wersji z 17 maja 2010 r., o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw dodano, że koszty związane z przygotowaniem geodezyjnym i prawnym nieruchomości ponosi zarządzający.

<sup>80</sup> A. S t e f a ń s k a, *Koniunktura wraca do polskich portów*, Rzeczpospolita z 20 lipca 2010 r., nr 167; H. K l i m e k, *Strategia rozwoju polskich portów morskich*, Studia Gdańskie, t. V, s. 225-244; także wyrok TK z 29 października 2003 r., K 53/02 (Monitor Polski, Nr 51, poz. 797).

<sup>81</sup> Dz.U. z 2010 r. Nr 33, poz. 179.

<sup>82</sup> A. D e p t u ł a, *Pierwokup nieruchomości na obszarach portowych*, Polish Construction 2008, nr 3, s. 17.

podmiotu, który zamierza rozporządzać nieruchomością w zakresie posiadanego prawa. Do wniosku dołącza się również oprócz innych dokumentów umowę przedwstępną. Odmowa udzielenia zgody może nastąpić ze względu na zagrożenie obronności lub bezpieczeństwa państwa lub inny ważny interes publiczny. Umowy zawarte z naruszeniem obowiązku uzyskania zgody są nieważne *ex lege*. W postępowaniu tym stosuje się tryb określony ustawą i kodeksem postępowania administracyjnego. **Podmiot zarządzający portem lub przystanią morską ma prawo:**

- **pierwokupu przy sprzedaży,**
- **pierwszeństwa** przy oddaniu w użytkowanie wieczyste i przeniesienia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości położonych w granicach portów lub przystani morskich.

Do prawa pierwokupu stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu cywilnego o tym prawie. Dopiero **w razie nieskorzystania z tych praw przez wymieniony podmiot prawo to przysługuje Skarbowi Państwa**. W przypadku **niepowołania podmiotu zarządzającego portem lub przystanią morską prawo pierwokupu przysługuje gminie** ze względu na położenie nieruchomości. **Gmina wykonuje prawo** pierwokupu przez złożenie oświadczenia w formie aktu notarialnego **w terminie 6 miesięcy** od dnia otrzymania od notariusza wypisu aktu notarialnego. Sprzedaż, przeniesienie użytkowania wieczystego lub oddania w użytkowanie wieczyste niezgodne z tymi zasadami są z mocy prawa nieważne.

Podmiot zarządzający portem lub przystanią morską, a także Skarb Państwa w razie nieskorzystania przez pierwszy podmiot z przysługujących mu praw z umowy pierwokupu i pierwszeństwa – wykonuje te prawa przez złożenie oświadczenia w formie aktu notarialnego w terminie 6 miesięcy od dnia otrzymania od notariusza wypisu aktu notarialnego. Termin 6 miesięcy dotyczy łącznie obu uprawnionych podmiotów. Skutki prawne tej czynności następują z dniem doręczenia oświadczenia stronom umowy rozporządzającej nieruchomością. Do przedstawionych w tym akapicie czynności prawnych w zakresie nieuregulowanym w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami. Należy przy tym podkreślić, że zgodnie z art. 6<sup>1</sup> ustawy utworzone na jej podstawie spółki akcyjne zarządzające portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej działają na podstawie przepisów

kodeksu spółek handlowych, chyba że ustawa stanowi inaczej<sup>83</sup>. Natomiast o formie prawno-organizacyjnej zarządzania portami niemającymi podstawowego znaczenia dla gospodarki narodowej oraz przystaniami morskimi decyduje gmina, jeżeli nieruchomości gruntowe, na których położony jest port lub przystań morska, stanowią mienie komunalne. Unia Europejska w Zielonej Księdze na temat przyszłej polityki morskiej Unii<sup>84</sup> stwierdza, że jest ona czołową potęgą morską w zakresie żeglugi, technologii budowy statków, turystyki przybrzeżnej, górnictwa morskiego oraz energii odnawialnej (wiatraki) i usług powierzonych.

## **XI. Ograniczenia z ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych**

Ustawa z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>85</sup> wprawdzie reguluje zasady ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywację i poprawianie wartości użytkowej gruntów, jednakże przewiduje także ograniczenia przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze i nieleśne. Przeznaczenie ich na te cele dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania sporządzonym w trybie art. 29 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W razie zbycia gruntów, co do których wydano decyzję o wyłączeniu z produkcji użytków rolnych oraz gruntów leśnych przeznaczonych na cele nierolnicze i nieleśne, a niewyłączonych jeszcze z produkcji, obowiązek uiszczenia należności i opłat rocznych ciąży na nabywcy, który wyłączył grunt z produkcji. Na zbywcy ciąży obowiązek uprzedzenia o tym nabywcy w akcie notarialnym przenoszącym własność nieruchomości, a na notariuszu zwrócenie na to uwagi. Natomiast zbycie gruntów wyłączonych z produkcji powoduje, iż obowiązek uiszczenia opłat rocznych przechodzi na nabywcę, o czym obowiązany jest uprzedzić zbywcę. Zgodnie z art. 24h ust. 1 ustawy z 7 września 2007 r. o przygotowaniach finałowego turnieju Mistrzostw Europy w piłce nożnej UEFA EURO 2012<sup>86</sup> do gruntów rolnych i leśnych objętych decyzjami o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia

---

<sup>83</sup> R. S z t y k, *Zasady nabywania i zbywania nieruchomości przez spółki prawa handlowego*, Rejent 2003, nr 6.

<sup>84</sup> Raport o stanie światowego rynku morskiego i okrętowego z 2006, s. 58 i nast.

<sup>85</sup> Dz.U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm.

<sup>86</sup> Dz.U. z 2010 r. Nr 26, poz. 133.

EURO 2012 nie stosuje się przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych, z tym że należności oraz jednorazowe odszkodowanie w razie wyrębu lasu przeznacza się na Fundusz Leśny.

## **XII. Ograniczenia z przepisów kodeksu cywilnego**

Przepisy kodeksu cywilnego przewidują nieliczne ograniczenia<sup>87</sup> w sporządzaniu czynności cywilnych dotyczących nieruchomości rolnych. Występują one w następujących przypadkach:

1) W razie sprzedaży przez współwłaściciela nieruchomości rolnej, udziału we współwłasności lub części tego udziału, pozostałym współwłaścicielom zgodnie z art. 166 § 1 k.c. przysługuje prawo pierwokupu, jeżeli prowadzą gospodarstwo rolne na gruncie wspólnym. Nie dotyczy to dwóch przypadków – gdy współwłaściciel prowadzący jednocześnie gospodarstwo rolne sprzedaje swój udział we współwłasności wraz z tym gospodarstwem albo gdy nabywcą jest inny współwłaściciel lub osoba, która dziedziczyłaby gospodarstwo po sprzedawcy.

2) W razie zbycia udziału w spadku obejmującym gospodarstwo rolne stosuje się odpowiednio art. 166 k.c. oraz art. 3 i 4 u.k.u.r. stosownie do aktualnego brzmienia art. 1070<sup>1</sup> k.c., o czym wspomniano już wyżej.

## **XIII. Ograniczenia w obrocie państwowych nieruchomości rolnych**

Przewidziane są w ustawie z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa<sup>88</sup> i polegają na:

1) przysługiwaniu Agencji Nieruchomości Rolnych prawa pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa przy odsprzedaży nieruchomości rolnych przez nabywcę w okresie 5 lat od jej nabycia od Agencji (art. 29 ust. 4)<sup>89</sup>;

---

<sup>87</sup> Ustawowe prawo pierwokupu dzierżawcy nieruchomości rolnej z art. 695 § 2 k.c. zostało uchylone od 1 sierpnia 2003 r. przez art. 10 pkt 1 u.k.u.r. i zastąpione ustawowym prawem pierwokupu z art. 3 ust. 1 ustawy. Zob. A. Lichorowicz, *Dzierżawca*, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. VIII, *Prawo zobowiązań, część szczegółowa*, red. J. Pano-wicz-Lipska, Warszawa 2004, s. 209 i nast.

<sup>88</sup> Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700 ze zm.

<sup>89</sup> M. Kozłowska-Burdziak, *Rola Agencji Nieruchomości Rolnych w obrocie ziemią rolniczą*, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego, Prace Naukowe nr 38, s. 233-241.

2) ograniczeniach wynikających z nieodpłatnego przekazania przez Agencję nieruchomości wchodzących w skład Zasobu podmiotom wymienionym w art. 24 ust. 5 ustawy, a mianowicie:

a) jednostkom samorządu terytorialnego na cele związane z inwestycjami infrastrukturalnymi służącymi wykonywaniu zadań własnych,

b) Polskiej Akademii Nauk, izbie rolniczej, Krajowej Radzie Izb Rolniczych, państwowej szkole wyższej lub państwowej jednostce badawczo-rozwojowej na cele służące wykonywaniu ich zadań statutowych,

c) osobom bezrobotnym bez prawa do zasiłku, które przez okres co najmniej 5 lat były pracownikami państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej nieruchomości rolnych o powierzchni do 2 ha na cele związane z zalesieniem określonym w ustawie z 28 listopada 2003 r. o Wspieraniu Rozwoju Obszarów Wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej<sup>90</sup>.

W przypadku zbycia lub przeznaczenia przez nabywcę nieruchomości na inne cele niż określone w umowie przed upływem 10 lat, licząc od dnia nabycia, Agencja może żądać od podmiotów wymienionych pod lit. a i b zwrotu aktualnej wartości pieniężnej tej nieruchomości ustalonej według zasad art. 30 ust. 1 ustawy, natomiast od osób wymienionych pod lit. c zwrot taki przysługuje Agencji, o ile Lasy Państwowe nie skorzystały z prawa pierwokupu. **W razie zamiaru zbycia gruntu przez te ostatnie osoby Lasom Państwowym przysługuje prawo pierwokupu** tej nieruchomości, według zasad przepisów o gospodarce nieruchomościami.

Dalsze ograniczenie, tzw. obszarowe, wynika z art. 28a ustawy postanawiającego, że sprzedaż nieruchomości rolnej przez Agencję może nastąpić, jeżeli w wyniku tej sprzedaży łączna powierzchnia użytków rolnych będących własnością nabywcy nie przekroczy 500 ha. Powierzchnię użytków rolnych ustala się na podstawie oświadczenia złożonego przez nabywcę. Przy ustalaniu powierzchni użytków rolnych, będących przedmiotem współwłasności, uwzględnia się powierzchnię nieruchomości rolnych odpowiadających udziałowi we współwłasności, a w przypadku współwłasności łącznej uwzględnia się łączną powierzchnię nieruchomości rolnych stanowiących przedmiot współwłasności. Liberalizacja ograniczeń nastąpiła z dniem 29 marca 2010 r., kiedy wyrokiem TK z 18

---

<sup>90</sup> Dz.U. Nr 229, poz. 2273 ze zm.

marca 2010 r., K 8/08 z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z 13 lutego 2008 r.<sup>91</sup> o stwierdzenie niezgodności art. 4 ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego oraz art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z Konstytucją orzekł, że art. 4 tej pierwszej ustawy jest z nią zgodny zaś art. 29 ust. 5 drugiej ustawy jest niezgodny z art. 2, art. 21 ust. 1 oraz art. 64 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten przewidywał, że **Agencji przysługiwało prawo odkupu** nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa w okresie 5 lat, licząc od dnia jej nabycia od Agencji, z wyjątkiem nieruchomości położonych w granicach specjalnych stref ekonomicznych. Prawo odkupu powinno być ujawnione w księdze wieczystej prowadzonej dla danej nieruchomości.

Konkludując w obszernym i merytorycznym zasługującym na pełną aprobatę uzasadnieniu wyroku TK uznał, że sposób ukształtowania niektórych przesłanek art. 29 ust. 5 ustawy stanowi nieproporcjonalną ingerencję w konstytucyjną zasadę ochrony własności. Wprowadzone w tym przepisie ograniczenie prawa własności nie może być uznane za konieczne dla realizacji konstytucyjnie określonych celów. Wkraczają one w sposób nieproporcjonalny w konstytucyjną zasadę ochrony własności. Trybunał stwierdził także niezgodność tego przepisu ze wzorcem ochrony własności, określone w Konstytucji oraz naruszającego zasadę zaufania do państwa i stanowionej przez nie prawa z art. 2 Konstytucji. Problem ten spotkał się z dużym zainteresowaniem opinii społecznej, doktryny, w których podkreślano zbytnią ingerencję w sferę obrotu cywilnego. Podkreślić należy, że ANR skorzystała w ogóle z tego prawa w 108 przypadkach, zaś w 2009 r. wykonała prawo odkupu w 39 sprawach<sup>92</sup>. Rządowy projekt ustawy z 26 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o go-

---

<sup>91</sup> Dz.U. Nr 48, poz. 287.

<sup>92</sup> Świadczą o tym fakcie interpelacje składane przez posłów i odpowiedzi na nie Sekretarza Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi na interpelację nr 446 z 27 marca 2008 r. i na nr 2066 z 17 kwietnia 2008 r., w których wyjaśniono, że zostało wydane zarządzenie prezesa Agencji, by korzystano przy nabyciu nieruchomości od Agencji w trybie bezprzetargowym lub w trybie przetargu ograniczonego, a nabycie następowało na rzecz innej osoby niż rolnik. Należało nadto ustalać, czy w danym terenie występuje znaczny i potwierdzony popyt na nabycie gruntów przez rolników zamierzających powiększyć obszar gospodarstwa rodzinnego.

spodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 2849) wpłynął do Sejmu 1 marca 2010 r., a został skierowany do Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi 5 marca 2010 r., a zatem przed terminem wydania wyroku TK w przedmiocie prawa odkupu. Ta okoliczność musi być uwzględniona podczas procedowania nad nowym brzmieniem art. 29 ust. 5 cytowanej ustawy o prawie odkupu. Przewiduje on, iż Agencji przysługuje prawo odkupu nieruchomości w okresie 5 lat od dnia jej nabycia od Agencji z wyłączeniem nieruchomości położonej w granicach specjalnych stref ekonomicznych oraz nieruchomości, które w dniu sprzedaży przez Agencję były przeznaczone na cele inne niż rolne w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku planu w ustaleniach i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin. A ponadto prawo odkupu przysługuje, gdy zbycie nieruchomości lub jej części przez nabywcę nastąpiło lub ma nastąpić na rzecz innej osoby niż rolnik indywidualny w rozumieniu przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego. Utrzymano zasadę ujawnienia tego prawa w księdze wieczystej prowadzonej dla danej nieruchomości. Projektodawca w uzasadnieniu projektu stwierdził, że prawo odkupu ma charakter instrumentu antyspekulacyjnego, przeciwdziałającego między innymi zbywaniu nieruchomości rolnych sprzedawanych w przetargach ograniczonych na powiększenie gospodarstw rodzinnych. Argumentuje przy tym, że zasada zmodyfikowanego prawa odkupu wywodzi się z jego genezy, jako instytucji prawa cywilnego, mającego swe źródło w prawie rzymskim, kodeksu zobowiązań, a obecnie uregulowanego w art. 593-595 k.c. Istnieje ona współcześnie w niektórych państwach europejskich<sup>93</sup>.

#### **XIV. Konkluzje**

Z analizy ustaw przedstawionych w opracowaniu wynika, że ograniczenia w swobodnym przepływie kapitału przewidziane w art. 63 TFUE oraz ustawowe zasady ochrony własności rodzinnych gospodarstw rolnych

---

<sup>93</sup> T. Zagórski, P. Iwaszkiewicz, W. Humiencki, *Prawo odkupu nieruchomości*, *Nieruchomości* 2008, nr 5; R. Krupa-Dąbrowska, *Urzędnik nie zmusi do odsprzedawania działki*, *Rzeczpospolita* z 19 marca 2010 r., nr 96, A. Jaraśzek, *Właściciele mogą już odzyskać swoje działki*, *Dziennik Gazeta Prawna* z 19 kwietnia 2010 r., nr 75.

są nadmierne i nie sprzyjają swobodnemu prowadzeniu działalności gospodarczej w rolnictwie. Projektodawcy mylnie zakładali, i czynią to nadal, że daleko idące reglamentacje czy też nieuzasadniona kontrola nad cywilnym obrotem prawnym poprzez stosowanie instytucji prawnych ograniczających prawo własności, którymi są prawo pierwokupu lub nowo tworzone instytucje zbliżone do tego prawa, sanować będą wszelkie negatywne skutki niedoskonałej ustawy<sup>94</sup>. Pozytywnym zjawiskiem jest liberalizowanie ograniczeń w wyniku orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz wyjaśnień przez doktrynę<sup>95</sup> i orzecznictwo kontrowersyjnych problemów. Na podstawie tej wiedzy przyjąć można że:

1) Występujący zbieg prawa pierwokupu, o ile kolejność podmiotów z niego korzystających nie została ściśle sprecyzowana w ustawie powoduje, iż należy przyjąć zasadę równorzędnego traktowania podmiotów uprawnionych i honorowania w myśl tezy „kto pierwszy, ten lepszy”. Problem ten ilustrują rozwiązania ustawowe. I tak wedle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego przewidziano, że prawo pierwokupu dzierżawcy nieruchomości rolnych wyprzedza pierwokup przysługujący Agencji. Przy zbyciu udziałów we współwłasności nieruchomości rolnej, jak również zbycia udziału w spadku obejmującym gospodarstwo rolne może nastąpić zbieg prawa pierwokupu z prawem tym dzierżawcy i współwłaściciela lub spadkobiercy. W tym przypadku prawo to przysługuje Agencji w ostatniej kolejności. Podobne zasady kolizyjne występują w innych regulacjach ustawowych, z tym że prawo pierwokupu Agencji z art. 29 ust. 4 ustawy

---

<sup>94</sup> Blżej R. Szytk, *Zakres kompetencji notariusza w XXI wieku*, Łódzki Biuletyn Notarialny 2010, nr 14, s. 7-40.

<sup>95</sup> A. Suchoń, Ł. Bobel, *Ustawowe prawo pierwokupu nieruchomości rolnych*, Journal of Agribusiness and Rural Development 2008, nr 3; Z. Truszkiewicz, *Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, Rejent 2003, nr 11; E. Gniewek, *Kodeks cywilny*. Księga druga: *Własność i inne prawa rzeczowe. Komentarz*, Warszawa 2001, s. 192; S. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego*. Księga druga: *Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 2006, wyd. 7, s. 164 i nast.; M. Bielecki, *Prawo pierwokupu. Odrolnienie nieruchomości rolnej*, *Nieruchomości* 2007, nr 2; zob. wyrok SN z 19 września 2002 r., II CKN 391/01 (OSNC 2003, nr 12, poz. 165), który stwierdza, że nie jest dopuszczalne wydanie wyroku ustalającego częściową nieważność oświadczenia o wykonanie prawa pierwokupu.



o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi ma pierwszeństwo przed pierwokupem z art. 3 u.k.u.r.

2) Zgodnie z aprobowanym w praktyce stanowiskiem Sądu Najwyższego<sup>96</sup>, jeżeli uprawniony z ustawy do pierwokupu złoży oświadczenie o skorzystaniu z tego prawa, nie może tego oświadczenia odwołać po jego dojściu do zobowiązanego. Sprzedający i kupujący mogą natomiast wycofać się ze sprzedaży nieruchomości do momentu skorzystania przez uprawnionego z prawa pierwokupu<sup>97</sup>. Zgodnie z zasadą swobody umów z art. 353<sup>1</sup> k.c. strony warunkowej umowy sprzedaży mogą do czasu złożenia oświadczenia o skorzystaniu z pierwokupu rozwiązać warunkową umowę sprzedaży i przywrócić stan sprzed jej zawarcia<sup>98</sup>.

---

<sup>96</sup> Wyrok SN z 14 grudnia 2007 r., III CSK 181/07.

<sup>97</sup> Postanowienie SN z 14 stycznia 2009 r., IV CSK 344/08.

<sup>98</sup> Postanowienie SN z 17 lipca 2008 r., II CSK 113/08; A. J a c h, *Warunkowe nabycie nieruchomości rolnej*, Polish Construction Review, nr 8, s. 16-17.