

KSZTAŁTOWANIE USTROJU ROLNEGO

Komentarz

Tomasz Czech

KOMENTARZE

WYDANIE **3**

KSZTAŁTOWANIE USTROJU ROLNEGO

Komentarz

Tomasz Czech

KOMENTARZE

WYDANIE **3**

Stan prawny na 15 stycznia 2024 r.

Wydawca
Małgorzata Stańczak

Redaktor prowadzący
Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne
Anna Popławska

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujmy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2024

ISBN 978-83-8358-329-7
3. wydanie

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. +48 728 313 462
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	7
Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego	
(tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 2569; zm.: Dz.U. z 2023 r. poz. 326, poz. 412, poz. 595, poz. 1688, poz. 1890, poz. 1933)	13
Art. 1. [Formy kształtowania ustroju rolnego państwa]	13
Art. 1a. [Nieruchomości rolne wyłączone z zakresu stosowania ustawy] ...	28
Art. 1b. [Nieruchomości rolne położone w granicach administracyjnych miast]	58
Art. 1c. [Wyłączenie dotyczące Krajowego Zasobu Nieruchomości]	67
Art. 2. [Definicje]	72
Art. 2a. [Warunki nabycia nieruchomości rolnej]	159
Art. 2b. [Obowiązki nabywcy nieruchomości rolnej]	235
Art. 2ba. [Termin ważności zgody Dyrektora Generalnego KOWR]	309
Art. 2c. [Nabycie użytkowania wieczystego lub udziału we współwłasności]	312
Art. 3. [Prawo pierwokupu nieruchomości rolnej]	314
Art. 3a. [Prawo pierwokupu udziałów i akcji w spółce kapitałowej]	343
Art. 3b. [Prawo nabycia nieruchomości rolnej od spółki osobowej]	370
Art. 3c. [Wprowadzenie akcji do obrotu na rynku regulowanym]	379
Art. 4. [Prawo nabycia nieruchomości rolnej]	385
Art. 4a. [Nabycie gospodarstwa rolnego]	415
Art. 4b. [Kompetencje KOWR]	425
Art. 4c. [Stosowanie art. 600 k.c.]	433
Art. 5. [Gospodarstwo rodzinne]	437
Art. 6. [Rolnik indywidualny]	450
Art. 7. [Dowody przesłanek statusu rolnika indywidualnego]	474
Art. 8. [Nabycie do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa]	487
Art. 8a. [Nadzór nad wykonaniem obowiązków przez nabywcę nieruchomości rolnej]	494
Art. 9. [Sankcje]	501
Art. 9a. [Uprawnienia KOWR odnośnie do nieruchomości rolnych położonych w granicach administracyjnych miasta]	526

Art. 9b.	[Zwolnienie KOWR od opłat sądowych]	538
Art. 10–15.	(pominięto)	540
Art. 16.	[Postępowanie scaleniowe]	540
Art. 17.	[Postępowanie przekształceniowe]	540
Art. 18.	[Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa]	541
Art. 19.	[Wejście ustawy w życie]	541

Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2022 r. poz. 507 ze zm.) (wyciąg) 543

Art. 1.	[Wstrzymanie sprzedaży nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa]	543
Art. 2.	[Wyłączenia]	547
Art. 11.	[Wyłączenia dotyczące stosowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego]	551
Art. 12.	[Postępowania w toku]	565
Art. 13.	[Prawo pierwokupu oraz nabycia odnośnie do umów dotychczasowych]	568
Art. 14.	[Zasady przejściowe dotyczące zasiedzenia]	569
Art. 15.	[Uchylenie ustawy]	570
Art. 16.	[Termin wejścia w życie]	570

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 1080) (wyciąg) 571

Art. 5.	[Postępowania dotyczące zgody Dyrektora Generalnego KOWR lub sądu]	571
Art. 6.	[Umorzenie postępowań bezprzedmiotowych]	573
Art. 7.	[Okres wykonywania obowiązków]	573
Art. 8.	[Wykonanie prawa pierwokupu i nabycia]	574

Ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1933) (wyciąg) 577

Art. 10.	[Termin zasiedzenia]	577
Art. 11.	[Postępowania w sprawie zgody na nabycie nieruchomości rolnej]	580
Art. 12.	[Ogłoszenia o zamiarze sprzedaży]	581
Art. 13.	[Postępowania w sprawie zgody na zbycie nieruchomości rolnej lub oddanie jej w posiadanie]	581

Literatura 583

Wykaz skrótów

1. Akty prawne

k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.)
k.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2024 r. poz. 17)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.)
k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 ze zm.)
k.r.o.	– ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2023 r. poz. 2809)
k.s.h.	– ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 18)
nowelizacja u.k.u.r. z 26.04.2019 r.	– ustawa z 26.04.2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1080)
nowelizacja u.k.u.r. z 13.07.2023 r.	– ustawa z 13.07.2023 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1933)
p.g.k.	– ustawa z 17.05.1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2023 r. poz. 1752 ze zm.)
p.p.m.	– ustawa z 4.02.2011 r. – Prawo prywatne międzynarodowe (Dz.U. z 2023 r. poz. 503)
pr. geol.	– ustawa z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2023 r. poz. 633 ze zm.)
pr. not.	– ustawa z 14.02.1991 r. – Prawo o notariacie (Dz.U. z 2022 r. poz. 1799 ze zm.)

pr. poczt.	– ustawa z 23.11.2012 r. – Prawo pocztowe (Dz.U. z 2023 r. poz. 1640)
pr. przed.	– ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2023 r. poz. 221 ze zm.)
pr. restr.	– ustawa z 15.05.2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne (Dz.U. z 2022 r. poz. 2309 ze zm.)
pr. sp.	– ustawa z 16.09.1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 2021 r. poz. 648 ze zm.)
pr. up.	– ustawa z 28.02.2003 r. – Prawo upadłościowe (Dz.U. z 2022 r. poz. 1520 ze zm.)
r.e.g.b.	– rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 27.07.2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. poz. 1390 ze zm.)
r.k.r.	– rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 17.01.2012 r. w sprawie kwalifikacji rolniczych posiadanych przez osoby wykonujące działalność rolniczą (Dz.U. poz. 109 ze zm.)
rozp. 2017/1129	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1129 z 14.06.2017 r. w sprawie prospektu, który ma być publikowany w związku z ofertą publiczną papierów wartościowych lub dopuszczeniem ich do obrotu na rynku regulowanym oraz uchylenia dyrektywy 2003/71/WE (Dz.Urz. UE L 168, s. 12, ze zm.)
r.u.s.p.	– rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 18.06.2019 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2514 ze zm.)
u.e.j.	– ustawa z 29.06.2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2021 r. poz. 1484 ze zm.)
u.g.n.	– ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.)
u.g.n.r.SP	– ustawa z 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2329 ze zm.)
u.i.i.p.	– ustawa z 4.03.2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (Dz.U. z 2021 r. poz. 214)
u.i.m.	– ustawa z 5.07.2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2021 r. poz. 1538 ze zm.)
u.KOWR	– ustawa z 10.02.2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz.U. z 2023 r. poz. 1308 ze zm.)

u.k.u.r.	– ustawa z 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2569 ze zm.)
u.k.w.h.	– ustawa z 6.07.1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. z 2023 r. poz. 1984)
u.KZN	– ustawa z 20.07.2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (Dz.U. z 2023 r. poz. 1054 ze zm.)
u.l.	– ustawa z 28.09.1991 r. o lasach (Dz.U. z 2023 r. poz. 1356 ze zm.)
u.o.g.r.l.	– ustawa z 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2409 ze zm.)
u.o.i.f.	– ustawa z 29.07.2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 646 ze zm.)
u.o.p.	– ustawa z 29.07.2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2554 ze zm.)
u.p.e.a.	– ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2023 r. poz. 2505)
u.p.r.	– ustawa z 15.11.1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 333 ze zm.)
u.p.w.e.	– ustawa z 17.12.2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1385 ze zm.)
u.p.z.p.	– ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)
u.s.w.g.	– ustawa z 26.03.1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz.U. z 2023 r. poz. 1197)
u.u.s.r.	– ustawa z 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 2023 r. poz. 208 ze zm.)
u.w.l.	– ustawa z 24.06.1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2021 r. poz. 1048 ze zm.)
u.w.s.n.	– ustawa z 14.04.2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2022 r. poz. 507 ze zm.)
u.z.r.	– ustawa z 6.12.1996 r. o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów (Dz.U. z 2018 r. poz. 2017)

zarządzenie nr 20/16 – zarządzenie nr 20/16 Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych z 13.05.2016 r. w sprawie realizacji przez oddziały terenowe ANR prawa pierwokupu i prawa nabycia określonych w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, www.kowr.gov.pl.

2. Oficjalne wydawnictwa z orzecnictwem

ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNCP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna i Pracy
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

3. Czasopisma

GSP	– „Gdańskie Studia Prawnicze”
KPN	– „Krakowski Przegląd Notarialny”
KPP	– „Kwartalnik Prawa Prywatnego”
MoP	– „Monitor Prawniczy”
MPB	– „Monitor Prawa Bankowego”
NPN	– „Nowy Przegląd Notarialny”
OSP	– „Orzecznictwo Sądów Polskich”
Pal.	– „Palestra”
PiP	– „Państwo i Prawo”
PPE	– „Przegląd Prawa Egzekucyjnego”
PPH	– „Przegląd Prawa Handlowego”
PPK	– „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”
PPOŚ	– „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska”
PPP	– „Przegląd Prawa Publicznego”
PPR	– „Przegląd Prawa Rolnego”
PS	– „Przegląd Sądowy”
Rej.	– „Rejent”
RPEiS	– „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”
SI	– „Studia Iuridica”
SIA	– „Studia Iuridica Agraria”
SIL	– „Studia Iuridica Lublinensia”
SP	– „Studia Prawnicze”
SPE	– „Studia Prawno-Ekonomiczne”

4. Nazwy organów

ANR	– Agencja Nieruchomości Rolnych (zlikwidowana 1.09.2017 r.)
KOWR	– Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa
KZN	– Krajowy Zasób Nieruchomości
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
SA	– Sąd Apelacyjny
SN	– Sąd Najwyższy
SO	– Sąd Okręgowy
SR	– Sąd Rejonowy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny

5. Inne

art.	– artykuł
cyt.	– cytowany
ha	– hektar
LEX	– system informacji prawnej Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
n.	– następny
nr	– numer
pkt	– punkt
por.	– porównaj
poz.	– pozycja
scil.	– to znaczy, to jest, mianowicie
zm.	– zmiana
zob.	– zobacz

USTAWA

z dnia 11 kwietnia 2003 r.

o kształtowaniu ustroju rolnego

(tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 2569; zm.: Dz.U. z 2023 r. poz. 326, poz. 412, poz. 595, poz. 1688, poz. 1890, poz. 1933)

W celu wzmocnienia ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych, które w myśl Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowią podstawę ustroju rolnego Rzeczypospolitej Polskiej, dla zapewnienia właściwego zagospodarowania ziemi rolnej w Rzeczypospolitej Polskiej, w trosce o zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego obywateli i dla wspierania zrównoważonego rolnictwa prowadzonego w zgodzie z wymogami ochrony środowiska i sprzyjającego rozwojowi obszarów wiejskich, uchwala się niniejszą ustawę.

Art. 1. [Formy kształtowania ustroju rolnego państwa]

Ustawa określa zasady kształtowania ustroju rolnego państwa przez:

- 1) poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych;
- 2) przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych;
- 3) zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach;
- 4) wspieranie rozwoju obszarów wiejskich;
- 5) wdrażanie i stosowanie instrumentów wsparcia rolnictwa;
- 6) aktywną politykę rolną państwa.

Spis treści

I.	Wprowadzenie	14
II.	Rys historyczny	15
III.	Cele ustawy	19

IV.	Ogólna ocena ustawy	23
V.	Perspektywa konstytucyjna	24
VI.	Perspektywa europejska	25
VII.	Wskazówki interpretacyjne	26

I. Wprowadzenie

1. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego wprowadza daleko posuniętą reglamentację prawną w odniesieniu do nieruchomości rolnych. Obrót tymi nieruchomościami – na podstawie różnego rodzaju zdarzeń prawnych – podlega istotnym restrykcjom. Odnoszą się one nie tylko do nabywania, lecz także do korzystania z nieruchomości rolnych.
2. W art. 2a ust. 1 u.k.u.r. wprowadzono zasadę, zgodnie z którą nabywcą nieruchomości rolnej może być – z zastrzeżeniem wyjątków ustawowych – wyłącznie rolnik indywidualny (określony w art. 6 ust. 1 u.k.u.r.).
3. Zgodnie z art. 2a ust. 2 u.k.u.r. obowiązują ograniczenia obszarowe dotyczące nabywanych nieruchomości rolnych. Powierzchnia takich nieruchomości, z uwzględnieniem dotychczasowych gruntów wchodzących w skład gospodarstwa rodzinnego nabywcy (zdefiniowanego w art. 5 ust. 1 u.k.u.r.), nie może zasadniczo przekraczać 300 ha użytków rolnych (górna norma obszarowa).
4. W myśl art. 2b ust. 1 u.k.u.r. nabywca nieruchomości rolnej jest zobowiązany prowadzić gospodarstwo rolne, w skład którego weszła ta nieruchomość, przez okres co najmniej 5 lat od dnia jej nabycia. Gdy nabywca jest osobą fizyczną, musi prowadzić to gospodarstwo osobiście. Co więcej, w powyższym okresie nieruchomość nie może być zbyta ani oddana w posiadanie innym podmiotom (art. 2b ust. 2 u.k.u.r.).
5. Kontroli oraz ingerencji państwowej podlegają także – w pewnym zakresie – zmiany podmiotowe w spółkach handlowych, które są właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości rolnych o powierzchni co najmniej 5 ha (zob. art. 3a, 3b, 3c, a także art. 4 ust. 6 u.k.u.r.).
6. W ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego przyznano liczne instrumenty prawne agencji państwowej – Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa. Może ona w szerokim zakresie wpływać na obrót nieruchomościami rolnymi, m.in. wydając zgody na ich nabywanie oraz zbywanie (art. 2a ust. 4, art. 2b ust. 3 u.k.u.r.), wykonując prawo pierwokupu (art. 3 ust. 4, art. 3a ust. 1 u.k.u.r.) oraz prawo nabycia (art. 3b ust. 1, art. 4 u.k.u.r.), żądając przymusowego wykupu nieruchomości rolnych (art. 9 ust. 3 u.k.u.r.).

7. Przepisy komentowanej ustawy stanowią wyrazisty przejaw ogólnej polityki prowadzonej od wielu lat w Polsce, która cechuje się głęboką i wieloaspektową ingerencją państwa w dziedzinę rolnictwa, w szczególności obrót nieruchomościami rolnymi w naszym kraju.

Z literatury por. np. J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 8 i n.; P. Blajer, *Rozważania o rozszerzaniu się zakresu regulacji prawno-rolnej z uwzględnieniem perspektywy notariusza*, PPR 2021/2, s. 113 i n.; P. Czechowski, K. Marciniuk, *Współczesne uwarunkowania prawne rynku nieruchomości rolnych – główne płaszczyzny regulacyjne*, PPR 2021/1, s. 13 i n.; P. Gała, M. Łata, *Obrót nieruchomościami rolnymi w projekcie Kodeksu rolnego a ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego* [w:] *Lubelsko-warszawska debata o projekcie Kodeksu rolnego*, red. B. Jeżyńska, A. Niewiadomski, Warszawa 2023, s. 138 i n.; E. Gniewek [w:] *System Prawa Prywatnego*, red. Z. Radwański, t. 3, *Prawo rzeczowe*, red. E. Gniewek, Warszawa 2020, s. 342 i n.; P. Litwiniuk, *Ochrona własności rolniczej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, PPR 2019/2, s. 47 i n.; D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 17 i n.; K. Marciniuk, *Prawne instrumenty ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomościami rolnymi jako środki kształtowania ustroju rolnego*, Białystok 2019, s. 30 i n.; P. Popardowski [w:] *Prawo rolne. Obrót nieruchomościami rolnymi. Komentarz*, red. P. Popardowski, Warszawa 2021, s. 10 i n.; P. Rusak-Romanowska, *Nabywanie nieruchomości rolnych w Polsce*, „Inter-cathedra” 2020/4, s. 207 i n. oraz powołane tam piśmiennictwo.

II. Rys historyczny

8. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego weszła w życie 16.07.2003 r. Podstawowym impulsem do jej uchwalenia były zbliżająca się data wejścia Polski do Unii Europejskiej oraz obawy przed otwarciem naszego rynku obrotu nieruchomościami rolnymi na nabywców pochodzących z państw członkowskich Unii Europejskiej. W obliczu stwierdzonych ułomności strukturalnych polskiego rolnictwa ustawa ta miała zapobiegać m.in. nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych oraz rozdrabnianiu gospodarstw rolnych.

„Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego państwa wprowadza do systemu prawa nowe regulacje w sferze gospodarowania nieruchomościami rolnymi, które mają na celu poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych oraz zapewnienie prowadzenia gospodarstw rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach. W obrocie tymi nieruchomościami, jak również w ich wydzierżawianiu nie ma żadnych ograniczeń zarówno podmiotowych, jak i przedmiotowych, co powoduje negatywne skutki gospodarcze, wyrażające się w pogłębianiu stopnia rozdrabniania gospodarstw rolnych” (*Uzasadnienie projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie niektórych ustaw*, Sejm IV kadencji, druk sejmowy nr 1128 z 28.11.2002 r., www.sejm.gov.pl, s. 1).

Ustawa ta od początku spotkała się z żywym zainteresowaniem w piśmiennictwie prawniczym. Por. np. L. Błądek, *Niektóre rozważania na temat ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, Rej. 2003/9, s. 140 i n.; T. Ciodyk, T. Zagórski, P. Iwaszkiewicz, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego w praktyce*, SIA 2005/4, s. 146 i n.; P. Czechowski, P. Wieczorkiewicz, *Problemy ingerencji prawnej w swobodę obrotu nieruchomościami rolnymi w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego i jej wpływ na interpretację ustawodawstwa krajowego*, SIA 2005/5, s. 25 i n.; J. Górecki, *Nowe ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi*, PiP 2003/10, s. 5 i n.; E. Klat-Górska, *Ograniczenia w nabywaniu własności nieruchomości rolnych według ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, Rej. 2004/5 (cz. I), s. 58 i n.; 2004/6 (cz. II), s. 72 i n.; E. Klat-Górska, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 15 i n.; A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, KPP 2004/2, s. 387 i n.; A. Lichorowicz, *Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11 IV 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej*, SIA 2005/4, s. 9 i n.; D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Zakres zastosowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego do regulacji prawnorolnych w Kodeksie cywilnym*, PPR 2020/1, s. 11 i n.; J. Mikołajczyk, *Uwagi na tle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, SPE 2004/69, s. 111 i n.; R. Szytk, *Podstawowe zasady kształtowania ustroju rolnego*, Rej. 2003/5, s. 21 i n.; Z. Truskiewicz, *Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, Rej. 2003/9 (cz. I), s. 48 i n., 2003/11 (cz. II), s. 113 i n.

9. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego – na przestrzeni lat – podlegała istotnym zmianom. Jej aktualny kształt dalece odbiega od pierwotnej postaci.
10. Największe znaczenie miały liczne, głębokie zmiany wprowadzone ustawą o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Zmiany te weszły w życie 30.04.2016 r. Wprowadzono je przede wszystkim ze względu na kończący się okres przejściowy dotyczący nabywania nieruchomości przez cudzoziemców po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Zaostryły one w poważnym stopniu reżim normatywny obrotu nieruchomościami rolnymi, wprowadzając ścisłą reglamentację ich nabywania na rozmaitych podstawach prawnych.

„Podkreślenia wymaga, że w dniu 1 maja 2016 r. mija 12 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej. W tym dniu zakończy się określony w ust. 4.2 załącznika XII do Aktu o przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej 12-letni okres ochronny na zakup polskiej ziemi rolnej przez cudzoziemców. Istnieje zagrożenie, że po tej dacie ziemia rolna w Polsce będzie przedmiotem wzmożonego zainteresowania nabywców z innych krajów Unii Europejskiej, zwłaszcza tych, w których ceny ziemi rolnej są znacznie wyższe niż w Polsce, oraz gdzie istnieją silne bariery prawne uniemożliwiające nabycie ziemi rolnej przez cudzoziemców, a także przez własnych obywateli,

niebędących rolnikami. Takie ograniczenia prawne istnieją m.in. we Francji, Niemczech czy Danii. Poza tym, z uwagi na prognozowane w przyszłości coraz większe problemy z zapewnieniem bezpieczeństwa żywnościowego związane z kurczeniem się zasobów ziemi uprawnej na świecie, spodziewane jest wzmożone zainteresowanie ziemią rolniczą z tego powodu, że jej zakup oznaczał będzie korzystną lokatę kapitału. Powyższe obawy wzmacnia okoliczność, że polscy rolnicy są dyskryminowani zaniżoną, znacznie odbiegającą od średniej w Unii Europejskiej, wielkością dopłat bezpośrednich dla rolników, co sprawia, że słabiej dotowani polscy rolnicy nie będą na równi konkurować w ubieganiu się o nabycie ziemi z silniej dotowanymi rolnikami z wielu innych krajów Unii Europejskiej. Projektowana ustawa zmierza do wzmocnienia ochrony ziemi rolniczej w Polsce przed jej spekulacyjnym wykupywaniem przez osoby krajowe i zagraniczne, które nie gwarantują zgodnego z interesem społecznym wykorzystania nabytej ziemi na cele rolnicze. Obowiązujące w tej materii przepisy prawne w żaden sposób nie przeciwdziałają spekulacyjnemu wykupywaniu nieruchomości rolnych i nie gwarantują wykorzystania nabytych nieruchomości na cele rolnicze” (*Uzasadnienie projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw*, Sejm VIII kadencji, druk sejmowy nr 293 z 4.03.2016 r., www.sejm.gov.pl, s. 2).

Stan prawny po wejściu w życie zmian, które wprowadziła ustawa o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, doczekał się licznych omówień w piśmiennictwie. Zmiany te na ogół poddawano zasadniczej krytyce. Por. np. A.K. Biernacka, *Administracyjnoprawne ograniczenia w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi*, MoP 2018/7, s. 353 i n.; H. Ciepla, *Aspekty prawne obrotu gruntami rolnymi od 30.04.2016 r. na nowych zasadach ustalonych w ustawie z dnia 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego oraz w ustawie z dnia 14.04.2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*, Rej. 2016/9, s. 33 i n.; W. Fortuński, M. Kupis, *Uwagi do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego po nowelizacji*, NPN 2016/2, s. 27 i n.; J. Grykiel, *Ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi oraz prawami udziałowymi w spółkach po nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, MoP 2016/12, s. 627 i n.; A. Jurcewicz, *Wpływ ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa na kształtowanie ustroju rolnego – zagadnienia wybrane*, SIA 2017/15, s. 217 i n.; K. Maj, *Zmiany w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego obowiązujące od dnia 30 kwietnia 2016 r.*, KPN 2016/2, s. 49 i n.; J. Mikołajczyk, *Obrót nieruchomościami rolnymi w świetle ostatnich zmian wprowadzonych ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 roku – wybrane zagadnienia*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica” 2016/77, s. 123 i n.; J. Pisuliński, *O niektórych osobliwościach obrotu nieruchomościami rolnymi*, Rej. 2016/5, s. 23 i n.; P. Popardowski [w:] *Prawo...*, s. 47 i n.; A.J. Szereda, *Problematyka orzeczenia sądu w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, KPN 2016/4, s. 107 i n.; Z. Truszkiewicz, *O kilku podstawowych zagadnieniach na tle*

ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, Rej. 2017/10 (cz. I), s. 41 i n., 2017/11 (cz. II), s. 9 i n.; Z. Truskiewicz, *Zakres stosowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego po nowelizacji z 2016 r.*, Rej. 2017/7, s. 95 i n.

11. Obecna struktura ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego wynika przede wszystkim ze zmian wprowadzonych na podstawie przepisów nowelizacji u.k.u.r. z 26.04.2019 r. Wspomniane zmiany weszły w życie 26.06.2019 r. Ustawodawca dostrzegł, że dotychczasowy reżim prawny obrotu nieruchomościami rolnymi ma charakter nadmiernie restrykcyjny, dysfunkcyjny oraz systemowo niespójny. Dlatego wprowadził wyłączenia liberalizujące w pewnym stopniu ten obrót, a także regulacje precyzujące niektóre zagadnienia związane z tym obrotem (zwłaszcza proceduralne) oraz poszerzające kompetencje Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa.

„[...] nie zmieniając wprowadzonego ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw wymogu, zgodnie z którym nabywcą nieruchomości rolnej może być, co do zasady, rolnik indywidualny, zdecydowano o wprowadzeniu rozwiązań, które będą miały na celu złagodzenie dotychczas obowiązujących ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi” (*Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, Sejm VIII kadencji, druk sejmowy nr 3298 z 13.03.2019 r., www.sejm.gov.pl, s. 3).

Z piśmiennictwa por. np. P. Bender, *Podstawowe problemy stosowania znowelizowanej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, Rej. 2019/11 (cz. I), s. 9 i n., 2019/12 (cz. II), s. 9 i n., 2020/2 (cz. III), s. 9 i n.; P. Blajer, *Umowa sprzedaży nieruchomości rolnej po wejściu w życie ustawy z dnia 26.04.2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw*, Rej. 2019/12, s. 102 i n.; W. Fortuński, M. Kupis, *Nowelizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego – zarys wykładu*, NPN 2019/2 (cz. I), s. 25 i n., 2019/3 (cz. II), s. 23 i n.; K. Maj, *Nowelizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego obowiązująca od dnia 26 czerwca 2019 r.*, KPN 2019/2, s. 63 i n.

12. Dalsze, obszerne zmiany w komentowanej ustawie wprowadzono na podstawie przepisów nowelizacji u.k.u.r. z 13.07.2023 r. Dotyczą one wielu szczegółowych zagadnień związanych z obrotem nieruchomościami rolnymi oraz kompetencjami Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa.

„Zmiany w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2569, z późn. zm.), zwanej dalej «ukur», mają natomiast na celu doprecyzowanie i usprawnienie realizacji przepisów związanych z obrotem nieruchomościami rolnymi na rynku prywatnym” (*Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz niektórych innych ustaw*, Sejm IX kadencji, druk sejmowy nr 3429 z 3.07.2023 r., www.sejm.gov.pl, s. 1).

Z piśmiennictwa por. J. Bieluk, *Kilka uwag o nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z 23 lipca 2023 r.*, PPR 2023/2, s. 25 i n.; K. Maj, *Dwudziesta pierwsza nowelizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w ciągu ostatnich ośmiu lat – wybrane zagadnienia*, KPN 2023/3, s. 83 i n.

13. Ze względu na zmieniający się – w istotnym zakresie – stan prawny należy z dużą ostrożnością korzystać z dotychczasowego orzecznictwa oraz piśmiennictwa na potrzeby interpretacji aktualnie obowiązujących przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

III. Cele ustawy

14. U podstaw regulacji prawnych, które wprowadzono w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, leży założenie o szczególnym znaczeniu nieruchomości rolnych w życiu gospodarczym oraz społecznym w Polsce (por. np. P. Popardowski [w:] *Prawo...*, s. 23 i n.).

„Nieruchomości rolne (grunty rolne) są najważniejszym środkiem produkcji żywności i realizacji fundamentalnego obowiązku wyżywienia całego społeczeństwa. Właściwości umożliwiające rolnicze wykorzystanie gruntów nie mają charakteru powszechnego, trwałego i niezmiennego. Postęp cywilizacyjny, procesy urbanizacyjne oraz zmiany klimatyczne powodują, że zasoby gruntów rolnych dość szybko maleją wskutek zmian ich przeznaczenia, degradacji właściwości produkcyjnych bądź całkowitej dewastacji środowiska. Z tych względów grunty rolne traktować należy jako niepomnażalne dobro publiczne i jako takie powinny być poddane szczególnym regulacjom prawnym. Prawna ochrona z reguły powinna być realizowana jako ochrona ilościowa, mająca na celu utrzymanie istniejącego areálu gruntów rolnych i zapewnienie ich właściwego wykorzystania, oraz jako ochrona jakościowa, której celem jest niepogarszanie właściwości produkcyjnych gleb oraz przywracanie utraconych właściwości gruntom rolnym. Niewątpliwie zatem ochronny charakter mają także przepisy ustalające zasady i tryb obrotu nieruchomościami rolnymi. W związku z powyższym, konieczne jest wprowadzenie odpowiednich przepisów prawnych, które pozwolą na właściwą dystrybucję nieruchomości rolnych jako niepomnażalnego dobra publicznego” (*Uzasadnienie...*, Sejm VIII kadencji, druk sejmowy nr 293 z 4.03.2016 r., s. 1–2).

15. Komentowana ustawa rozwija zasadę wyrażoną w art. 23 zdanie pierwsze Konstytucji RP, zgodnie z którą podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Powołany przepis zobowiązuje naszego ustawodawcę do wprowadzenia ładu prawnego, w którym kluczową rolę w strukturze polskiego rolnictwa mają odgrywać gospodarstwa rodzinne.

Zob. *Uzasadnienie...*, Sejm VIII kadencji, druk sejmowy nr 293 z 4.03.2016 r., s. 13: „Celem projektowanych zmian ustawowych nie jest wyłącznie reakcja na opisane wyżej

praktyki godzące w bezpieczeństwo żywnościowe państwa i stan jego posiadania, ale również ustanowienie ładu prawnego stanowiącego rzeczywiste odzwierciedlenie zasady wyrażonej w art. 23 Konstytucji RP, zgodnie z którym podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Norma wyrażona w art. 23 Konstytucji RP znalazła się w jej rozdziale I, co oznacza, że ustrojodawca nadał jej fundamentalne znaczenie dla organizacji życia społecznego i gospodarczego państwa. W celu realizacji tak określonej wizji ustroju rolnego niezbędna jest również nowelizacja ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2012 r. poz. 803) oraz ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2015 r. poz. 1014, 1433 i 1830 oraz z 2016 r. poz. 50). Proponowane zmiany w tych ustawach zmierzają w trzech zasadniczych kierunkach, pozwalających uczynić z gospodarstwa rodzinnego podstawę ustroju rolnego państwa (a zatem doprowadzić do urzeczywistnienia zasady wskazanej w art. 23 Konstytucji RP)."

16. Jak wskazuje się w art. 1 u.k.u.r., omawiana ustawa określa zasady kształtowania ustroju rolnego. W nauce prawa ustrój rolny ogólnie opisuje się jako układ stosunków własnościowych i form organizacji produkcji w rolnictwie, jak również form organizacyjnych rynku rolnego (tak np. A. Stelmachowski [w:] P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1997, s. 11; szerzej por. np. K. Marciniuk, *Prawne...*, s. 30 i n.; P. Popardowski [w:] *Prawo...*, s. 38 i n.).

W rzeczywistości przepisy komentowanej ustawy regulują jedynie wycinek tej problematyki, odnosząc się przede wszystkim do obrotu nieruchomościami rolnymi. Tytuł ustawy oraz brzmienie art. 1 u.k.u.r. dalece odbiegają od faktycznego – wąskiego i fragmentarycznego – zakresu normowania ujętego w przepisach tej ustawy (por. np. J. Bieluk, *Ustawa...*, s. 8; E. Klat-Górska, *Ustawa...*, s. 22; A. Lichorowicz, *Instrumenty...*, s. 387 i n.; D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa...*, s. 21; K. Marciniuk, *Prawne...*, s. 385 i n.; P. Popardowski [w:] *Prawo...*, s. 52–56, 92–94; Z. Truszkiewicz, *Zakres...*, s. 95–96, 99).

17. Cele ustawodawcy można zrekonstruować przede wszystkim na podstawie preambuły zamieszczonej w komentowanej ustawie (dodanej w art. 7 pkt 1 u.w.s.n.). Należy zastrzec, że preambuła nie stanowi *per se* źródła praw podmiotowych ani obowiązków. Powinna być jednak wykorzystywana – w ramach wykładni celowościowej oraz systemowej – do odczytywania norm prawnych, które wynikają z poszczególnych przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (por. np. W. Gonet [w:] P. Blajer, W. Gonet, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 19; J. Mikołajczyk, *Funkcje preambuły w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, *SIL* vol. XXVI, 2017/1, s. 131 i n.; P. Popardowski [w:] *Prawo...*, s. 94–97).

Znaczenie normatywne preambuły w polskim systemie prawnym było przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego – zob. np. wyrok TK z 11.05.2007 r., K 2/07,

OTK-A 2007/5, poz. 48; postanowienie TK z 25.10.2011 r., K 36/09, OTK-A 2011/8, poz. 93.

18. Pierwzoplanowym celem, jaki zadeklarowano w preambule, jest wzmocnienie ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych. Mają one – zgodnie z art. 23 zdanie pierwsze Konstytucji RP – stanowić podstawę ustroju rolnego Rzeczypospolitej Polskiej (zob. komentarz do art. 5 u.k.u.r., tezy 4 i n.).
19. Komentowana ustawa – według preambuły – zmierza do zapewnienia właściwego zagospodarowania ziemi rolnej w Polsce. Grunty takie mają być wykorzystywane przede wszystkim do prowadzenia działalności rolniczej.
20. W preambule ustawodawca deklaruje również troskę o zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego obywateli. Bezpieczeństwu takiemu służy odpowiednia gospodarka ziemią rolną, w wyniku której m.in. powstają produkty spożywcze w ilościach zapewniających wyżywienie ludności zamieszkałej w naszym kraju (por. np. P. Popardowski [w:] *Prawo...*, s. 30–31; P. Wojciechowski, *Bezpieczeństwo żywnościowe a ograniczenia w nabywaniu nieruchomości rolnych w kontekście strategii „Od pola do stołu”*, PPR 2021/1, s. 147 i n.; P. Wojciechowski, *Ograniczenie obrotu nieruchomościami rolnymi a bezpieczeństwo żywnościowe* [w:] *Z zagadnień systemu prawa. Księga jubileuszowa Profesora Pawła Czechowskiego*, red. A. Niewiadomski, K. Marciniuk, P. Litwiniuk, Warszawa 2021).
21. Ponadto – stosownie do końcowej części preambuły – przepisy komentowanej ustawy mają wspierać zrównoważone rolnictwo prowadzone w zgodzie z wymogami ochrony środowiska i sprzyjające rozwojowi obszarów wiejskich. Deklaracja ta nie znajduje jednak szerszego odzwierciedlenia w rzeczywistości. W ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego można co najwyżej wskazać przepisy, które zapobiegają nadmiernej koncentracji użytków rolnych (zob. art. 2a ust. 2 u.k.u.r.).

W konsekwencji występuje rozdzźwięk między szeroko ujętym brzmieniem preambuły a rzeczywistym zakresem normowania w przepisach komentowanej ustawy (podobnie P. Popardowski [w:] *Prawo...*, s. 96–97).

22. Cele ustawodawcy należy także rekonstruować w drodze analizy art. 1 u.k.u.r. (por. np. P. Popardowski [w:] *Prawo...*, s. 97 i n.). Przepis ten – w kilku punktach – opisuje formy kształtowania ustroju rolnego państwa. W świetle art. 1 u.k.u.r., odwołując się do wykładni historycznej, należy przyjąć, że komentowana ustawa zmierza do:
 - 1) poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych w Polsce (utworzenia silnych, stabilnych ekonomicznie gospodarstw i zapobiegania ich rozdrabnianiu);
 - 2) przeciwdziałania nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych (zapobiegania kumulacji własnościowej ziemi w takim stopniu, że gospodarstwa rolne tracą charakter gospodarstwa rodzinnego);

- 3) zapewnienia prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach (dąży się do odpowiedniego wykorzystywania nieruchomości na potrzeby produkcji rolnej m.in. dla zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego obywateli).

„Wprowadzenie w życie ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego było podyktowane zamiarem ustawodawcy uregulowania obrotu rolnego za pomocą mechanizmów prowadzących do poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych, przeciwdziałania nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych oraz zapewnienia prowadzenia gospodarstw rodzinnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach. Przyjęte rozwiązania mają zapewnić rodzinom rolniczym źródło utrzymania i przyczynić się do podniesienia poziomu życia na wsi przez powiększanie gospodarstw rodzinnych” (wyrok SN z 20.09.2018 r., IV CSK 455/17, LEX nr 2577319).

23. W art. 1 pkt 4 u.k.u.r. zadeklarowano także wspieranie rozwoju obszarów wiejskich. Analiza poszczególnych przepisów komentowanej ustawy wskazuje, że kwestia ta w rzeczywistości nie jest objęta jej zakresem.
24. W art. 1 pkt 6 u.k.u.r. jest mowa o aktywnej polityce rolnej państwa. Przepis ten jest o tyle niewłaściwie skonstruowany, że prowadzenie aktywnej polityki nie może być celem samym w sobie, a powinno zmierzać do pewnego rezultatu (tak też J. Bieluk, *Ustawa...*, s. 13). Podobną uwagę można sformułować odnośnie do art. 1 pkt 5 u.k.u.r., który odwołuje się do wdrażania i stosowania instrumentów wsparcia rolnictwa. Wykorzystywanie takich instrumentów nie może być samodzielnym celem, lecz jedynie środkiem do osiągnięcia jakiegoś celu (por. jednak P. Popardowski [w:] *Prawo...*, s. 100).
25. Ani w preambule, ani w art. 1 u.k.u.r. nie wyrażono wprost jednego z podstawowych, rzeczywistych celów naszego ustawodawcy. Przepisy komentowanej ustawy zmierzają bowiem do zapobiegania wykupywaniu nieruchomości rolnych w celach niezwiązanych z prowadzeniem działalności rolniczej (inwestycyjnych, spekulacyjnych itp.), co ograniczałoby zasoby ziemi wykorzystywanej w Polsce do produkcji rolnej na potrzeby naszego społeczeństwa (zwłaszcza w postaci tzw. *land grabbing*). Wspomniany cel można jednak wyprowadzić z preambuły, w której jest mowa o właściwym zagospodarowaniu ziemi rolnej, uwzględniając również wykładnię historyczną (zob. *Uzasadnienie...*, Sejm VIII kadencji, druk sejm. nr 293 z 4.03.2016 r., s. 2). Znajduje on odzwierciedlenie w licznych przepisach komentowanej ustawy (zob. zwłaszcza art. 2a ust. 1 i art. 9 ust. 3 u.k.u.r.). Zmierając do realizacji tego celu, ustawodawca w art. 2b ust. 1 u.k.u.r. nałożył na nabywcę nieruchomości rolnej obowiązek prowadzenia przez 5 lat gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła ta nieruchomość.

Przedstawiony cel skłania ustawodawcę do tworzenia – w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego – zamkniętego, pełnego systemu normatywnego reglamentacji obrotu

nieruchomościami rolnymi, którego nie można obejść za pomocą rozmaitych konstrukcji prawnych. Trzeba zauważyć, że jednocześnie powoduje to wiele dysfunkcji w stosowaniu omawianej ustawy (zwłaszcza w konfrontacji z zasadą autonomii woli w obrocie cywilnoprawnym oraz potrzebą realizacji innych celów publicznych).

26. W preambule oraz art. 1 u.k.u.r. pominięto milczeniem zasadniczy cel polityczny, który zdecydował o uchwaleniu komentowanej ustawy oraz wprowadzeniu zmian na podstawie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (por. D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa...*, s. 18–20). Analiza społeczno-polityczna wskazuje, że przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego mają utrudniać cudzoziemcom nabywanie nieruchomości rolnych w Polsce, tworząc system preferencji dla osób, które dotychczas utworzyły i prowadzą gospodarstwa rodzinne w naszym kraju. Służy temu m.in. kryterium domicylu określone w art. 6 ust. 1 u.k.u.r.
27. Należy zaznaczyć, że art. 1 u.k.u.r. nie jest bezpośrednio źródłem praw ani obowiązków. Może być jednak wykorzystywany do wykładni innych przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w ramach interpretacji systemowej oraz celowościowej (por. np. Z. Truskiewicz, *Zakres...*, s. 97).

IV. Ogólna ocena ustawy

28. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego stoi na bardzo niskim poziomie legislacyjnym. Zawiera wiele błędów konstrukcyjnych. W wielu przypadkach przepisy tej ustawy sformułowano niejasno, wadliwie pod względem językowym, za pomocą nieostrych wyrażeń, z wykorzystaniem nieprawidłowej terminologii prawnej. Są one słabo skorelowane z pozostałymi częściami polskiego systemu prawnego (zwłaszcza z Kodeksem cywilnym). Poza zakresem regulacji pozostawiono wiele istotnych zagadnień.
29. Ogólnie rzecz ujmując, rozwiązania prawne, które wprowadzono w komentowanej ustawie oraz kolejnych nowelizacjach, należy – pod względem merytorycznym – ocenić krytycznie (por. np. P. Popardowski [w:] *Prawo...*, s. 48–51). Skutkują one nadmiernymi restrykcjami w obrocie nieruchomościami rolnymi w Polsce. Powodują powstawanie licznych problemów praktycznych oraz dysfunkcji systemowych. Można wątpić, czy wprowadzone instrumenty normatywne są efektywne i rzeczywiście przyczyniają się do osiągnięcia celów zadeklarowanych przez ustawodawcę odnośnie do kształtowania ustroju rolnego w naszym kraju (por. np. Z. Truskiewicz, *Adekwatność instrumentów prawnych kształtowania ustroju rolnego*, PPR 2019/2, s. 69 i n.).
30. *De lege ferenda* należy zgłosić postulat kompleksowej zmiany reżimu prawnego obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce.

V. Perspektywa konstytucyjna

31. Polskiemu ustawodawcy przysługuje ogólna kompetencja do kształtowania ram prawnych ustroju rolnego w naszym państwie (zob. art. 23 Konstytucji RP). W tym zakresie może m.in. wprowadzać ustawowe ograniczenia dotyczące obrotu nieruchomościami rolnymi.
32. Wiele przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego budzi poważne zastrzeżenia w świetle Konstytucji RP (np. art. 2a ust. 1, art. 2b ust. 1, 2 i 5, art. 3 ust. 4, art. 4 ust. 1 u.k.u.r.). W istotny sposób ograniczają one m.in. wolność człowieka (art. 31 ust. 1 Konstytucji RP) w jej rozmaitych aspektach obejmujących np. swobodny wybór aktywności zawodowej czy miejsca zamieszkania (art. 52 ust. 1 Konstytucji RP), a także wolność działalności gospodarczej (art. 20 i 22 Konstytucji RP) oraz prawo własności (art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji RP). Część z wprowadzonych rozwiązań prawnych zdaje się naruszać wymaganie proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), biorąc pod uwagę daleko idące niedopasowanie wykorzystywanych instrumentów normatywnych do założonych celów. Ponadto niektórym przepisom zamieszczonym w komentowanej ustawie można postawić zarzut niezgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), uwzględniając m.in. jej aspekt dotyczący poprawności formalnej legislacji, wymaganie określoności norm oraz ochrony zaufania obywateli do prawa. Kwestie te zostaną omówione w komentarzu dotyczącym poszczególnych przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

Z piśmiennictwa szerzej por. M. Bednarek, *Nowe przepisy o ustroju rolnym – motywy i koncepcja legislacyjna w aspekcie konstytucyjnym*, KPN 2017/4, s. 9 i n.; M. Bednarek, *Zgodność z konstytucją ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi*, IX Koloquium Jagiellońskie „Ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi”, KPN 2017/3, s. 127 i n.; M. Bidziński, M. Chmaj, B. Uliasz, *Ustawa o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa – aspekt konstytucyjnoprawny*, Toruń 2017, s. 43 i n.; P. Blajer, *The constitutional aspect of regulations limiting agricultural land transactions in Poland*, „Journal of Agricultural and Environmental Law” 2022/32, s. 7 i n.; E. Klat-Górska, *Ustawa...*, s. 18–21; D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa...*, s. 20; K. Marciniuk, *Prawne...*, s. 44 i n.; J. Pisuliński, *O niektórych...*, s. 28–30; P. Popardowski [w:] *Prawo...*, s. 51; M. Pyziak-Szafnicka, *Zasadnicze problemy prawne związane z nowym unormowaniem obrotu nieruchomościami rolnymi* [w:] *Nieruchomości rolne w praktyce notarialnej*, red. P. Księżak, J. Mikołajczyk, Warszawa 2017, s. 15 i n. Zob. także *Uzasadnienie...*, Sejm VIII kadencji, druk sejmowy nr 293 z 4.03.2016 r., s. 26–39.

33. Po wejściu w życie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, która wprowadziła istotne zmiany do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, złożono kilka wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o dokonanie kontroli zgodności przepisów omawianej ustawy z Konstytucją RP. Najbardziej

pogłębioną analizę aspektów konstytucyjnych zawiera wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z 11.07.2016 r. Wnioski te połączono do wspólnego rozpoznania (sygn. K 36/16). Dotychczas nie wydano wyroku TK w tej sprawie.

VI. Perspektywa europejska

34. Prawodawca krajowy – co do zasady – dysponuje dużym zakresem swobody w kształtowaniu zasad normatywnych obrotu nieruchomościami rolnymi. Wprowadzone ograniczenia muszą jednak uwzględniać ogólne zasady prawa europejskiego (w szczególności wynikające z Traktatu ustanawiającego Unię Europejską odnośnie do swobody przepływu kapitału i swobody przedsiębiorczości na rynku wewnętrznym oraz wprowadzone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej np. co do ochrony prawa własności i wolności prowadzenia działalności gospodarczej).

Z piśmiennictwa por. np. P. Popardowski [w:] *Prawo...*, s. 65 i n.; B. Włodarczyk, *Obrót nieruchomościami rolnymi w świetle traktatowej swobody przepływu kapitału*, Warszawa 2021, s. 30 i n.; B. Włodarczyk, *Obrót nieruchomościami rolnymi w świetle traktatowej swobody przepływu kapitału – rozważania na gruncie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, PPR 2019/2, s. 37 i n.; P. Wojciechowski, *Wybrane aspekty ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi w prawie polskim w kontekście unijnej zasady swobody przepływu kapitału*, PPR 2020/2, s. 25 i n.

35. W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości wskazuje się, że reglamentację obrotu nieruchomościami w prawie krajowym musi uzasadniać interes publiczny (np. ochrona ludności wiejskiej, harmonijne zarządzanie przestrzenią, zachowanie rolnego charakteru gruntów czy przeciwdziałanie ich nabywaniu w celach spekulacyjnych). Ograniczenia takie – realizowane za pomocą rozmaitych instrumentów prawnych – nie mogą mieć charakteru dyskryminującego i muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności.

Z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości zob. np. wyrok z 1.06.1999 r., C-302/97, Konle, EU:C:1999:271; wyrok z 5.03.2002 r., sprawy połączone C-515/99, C-519/99 do C-524/99 oraz C-526/99 do C-540/99, Reisch i in., EU:C:2002:135; wyrok z 23.09.2003 r., C-452/01, Margarethe Ospelt i Schlössle Weissenberg Familienstiftung, EU:C:2003:493; wyrok z 25.01.2007 r., C-370/05, Postępowanie karne przeciwko Uwe Kay Festersen, EU:C:2007:59; wyrok z 6.03.2018 r., sprawy połączone C-52/16 i C-113/16, SEGRO i Horváth, EU:C:2018:157; wyrok z 21.05.2019 r., C-235/17, Komisja Europejska przeciwko Węgrom, EU:C:2019:432; wyrok z 11.06.2020 r., C-206/19, KOB, EU:C:2020:463.

Zob. także rezolucję Parlamentu Europejskiego z 27.04.2017 r. w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w UE: jak ułatwić rolnikom dostęp do gruntów? (2016/2141(INI)) (Dz.Urz. UE C 298 z 2018 r., s. 112); *Komunikat wyjaśniający*

Komisji w sprawie nabywania gruntów rolnych i prawa Unii Europejskiej (2017/C 350/05) (Dz.Urz. UE C 350 z 2017 r., s. 5); Uzasadnienie..., Sejm VIII kadencji, druk sejmowy nr 293 z 4.03.2016 r., s. 39–42.

36. Przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego – w obecnej formule – mogą budzić pod tym względem istotne zastrzeżenia. Wprowadzają one wiele instrumentów prawnych, które zdają się nieproporcjonalnie ingerować w obrót nieruchomościami rolnymi. Jakkolwiek nie dyskryminują wprost obywateli czy osób prawnych pochodzących z innych państw członkowskich Unii Europejskiej, występują poważne podstawy do twierdzenia, że skutkują one dyskryminacją pośrednią (np. przez stosowanie kryterium domicylu w połączeniu z innymi ograniczeniami czy wprowadzenie skomplikowanej procedury uzyskania zgody Dyrektora Generalnego KOWR na nabycie nieruchomości rolnej przy zakładaniu gospodarstwa rolnego w Polsce).
37. Warto nadmienić, że w prawie krajowym wielu państw członkowskich Unii Europejskiej wprowadzono ograniczenia dotyczące obrotu nieruchomościami rolnymi. Ograniczenia te niejednokrotnie są daleko posunięte i przybierają rozmaite formy, np. wymaganie uprzedniego zezwolenia organu publicznego, prawo pierwszeństwa nabycia nieruchomości rolnej, administracyjna kontrola cen, obowiązek osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego, wymaganie odpowiednich kwalifikacji rolniczych czy miejsca zamieszkania, limity koncentracji (szerzej por. P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Instrumenty prawne reglamentacji obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce na tle regulacji wybranych państw europejskich*, SI 2017/72, s. 87 i n.; K. Marciniuk, *Prawne...*, s. 52 i n.; P. Popardowski [w:] *Prawo...*, s. 76 i n.; zob. także *Komunikat wyjaśniający Komisji...*, s. 5 i n.; *Uzasadnienie...*, Sejm VIII kadencji, druk sejmowy nr 293 z 4.03.2016 r., s. 2–10).

VII. Wskazówki interpretacyjne

38. W praktyce stosowania przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego – zwłaszcza w obrocie notarialnym – istotne znaczenie mają wskazówki interpretacyjne, które wspólnie sformułowały organy administracji publicznej oraz samorządu notariuszy: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa oraz Krajowa Rada Notarialna (zob. *Wspólne Stanowisko Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa oraz Krajowej Rady Notarialnej z dnia 27 lutego 2020 roku w sprawie stosowania w praktyce ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, <http://www.kowr.gov.pl/pobierz-plik/388633>, dostęp: 26.10.2023 r.).

Podobne wskazówki zostały przedstawione we wcześniejszych dokumentach (odnośnych się do poprzedniego stanu prawnego, lecz nadal częściowo aktualnych):

- 1) *Stanowisko Krajowej Rady Notarialnej i Agencji Nieruchomości Rolnych (UKUR) z dnia 11 lipca 2003 r.*, LEX;

2) *Stanowisko Krajowej Rady Notarialnej w sprawie stosowania w praktyce notarialnej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, Warszawa 2016 [w:] J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2019.

39. Powołane dokumenty nie mają szczególnej podstawy prawnej. Wydano je w oparciu o ogólne przepisy o zadaniach wskazanych wyżej organów administracji oraz samorządu notarialnego.
40. Dokumenty, o których mowa, nie są aktami normatywnymi ani władczymi formami działania administracji. Nie wyrażają norm prawnych i nie są prawnie wiążące w stosunku do sądów, organów administracji publicznej ani uczestników obrotu. Nie stanowią aktów wykładni legalnej bądź autentycznej. Należy je zakwalifikować do kategorii czynności społeczno-organizatorskich.
41. Dokumenty te mają jedynie znaczenie informacyjne odnośnie do obowiązującego stanu prawnego. Wyrażają poglądy dotyczące właściwej – w ocenie autorów – interpretacji przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Nie powinny być traktowane jako dogmaty. Poglądy te mogą, stosownie do okoliczności, zostać zakwestionowane za pomocą odpowiedniej argumentacji prawnej w postępowaniu sądowym, administracyjnym lub sądownoadministracyjnym.
42. W odniesieniu do pierwszego z wymienionych dokumentów pewne konsekwencje prawne należy wyprowadzić w postępowaniu administracyjnym przed Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Dyrektorem Generalnym KOWR. Zgodnie z art. 8 § 1 k.p.a. organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym (art. 8 § 2 k.p.a.).

W konsekwencji – zgodnie z powołanymi przepisami – Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Dyrektor Generalny KOWR nie powinni, bez uzasadnionej przyczyny, wydawać rozstrzygnięć administracyjnych w sposób odbiegający od wskazówek interpretacyjnych, które zawiera *Wspólne Stanowisko...* w odniesieniu do przedmiotu rozstrzygnięcia. Odstępstwo od tych wskazówek w postępowaniu administracyjnym (tj. dokonanie odmiennej wykładni obowiązujących przepisów) wymagałoby szczególnie mocnego uzasadnienia prawnego.

43. Notariuszowi, który dokonując czynności notarialnej, kierował się wskazówkami interpretacyjnymi wyrażonymi w powołanych dokumentach, zasadniczo nie można postawić zarzutu winy lub braku należytej staranności odnośnie do ustalenia oraz zastosowania normy prawa. Dotyczy to odpowiedzialności cywilnej, karnej oraz dyscyplinarnej.

Art. 1a. [Nieruchomości rolne wyłączone z zakresu stosowania ustawy]

Przepisów ustawy nie stosuje się do:

- 1) nieruchomości rolnych:
 - a) wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, o którym mowa w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2329),
 - b) w których powierzchnia użytków rolnych jest mniejsza niż 0,3 ha,
 - c) będących drogami wewnętrznymi,
 - d) sprzedanych na podstawie art. 42 ust. 1 lub 6 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa,
 - e) w których grunty, oznaczone w ewidencji gruntów i budynków jako grunty pod stawami, stanowią co najmniej 70% powierzchni nieruchomości,
 - f) nabytych na podstawie art. 6 ustawy z dnia 24 lutego 1989 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin oraz o zmianie ustawy o podatku rolnym (Dz.U. poz. 53);
- 2) udziałów we współwłasności nieruchomości, o których mowa w pkt 1.

Spis treści

I.	Wprowadzenie	28
II.	Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa	33
III.	Nieruchomości o powierzchni użytków rolnych mniejszej niż 0,3 ha	35
IV.	Drogi wewnętrzne	47
V.	Sprzedaż na rzecz najemcy z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa	50
VI.	Stawy	52
VII.	Nieruchomości nabyte w związku z przekazaniem gospodarstwa rolnego	56

I. Wprowadzenie

1. W art. 1a u.k.u.r. unormowano kilka przypadków, w których do nabycia nieruchomości rolnych nie stosuje się – w pełnym zakresie – przepisów komentowanej ustawy. W szczególności nie jest wtedy wymagane, aby nabywcą nieruchomości był rolnik indywidualny (zob. art. 2a ust. 1 u.k.u.r.). Na nabywcę nie ciąży wówczas obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego ani zakaz zbywania nieruchomości lub oddawania jej w posiadanie (art. 2b ust. 1 i 2 u.k.u.r.). W takich przypadkach KOWR nie może wykonać prawa pierwokupu lub nabycia (zob. art. 3 ust. 4 oraz art. 4 ust. 1 u.k.u.r.).

Z piśmiennictwa por. np. J. Bieluk, *Ustawa...*, s. 17 i n.; W. Gonet [w:] P. Blajer, W. Gonet, *Ustawa...*, s. 22 i n.; J. Mikołajczyk [w:] *Notariat. Czynności notarialne*, red. A.J. Szereda, Warszawa 2021, s. 731 i n.; P. Litwiniuk, *O wybranych problemach dotyczących zakresu wyłączeń spod nowego reżimu prawnego obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce*, SIL vol. XXVI, 2017/1, s. 255 i n.; D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa...*, s. 30 i n.; P. Popardowski [w:] *Prawo...*, s. 103 i n.

2. Wyłączenia, które odnoszą się do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, zamieszczono – naruszając zasady prawidłowej techniki legislacyjnej – także w kilku innych przepisach wprowadzonych w różnych aktach prawnych [zob. art. 1b i 1c u.k.u.r., art. 2 pkt 1 *in fine* u.k.u.r., art. 11 u.w.s.n., art. 8e ust. 2 i 3 ustawy z 7.09.2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1309)]. Nie tworzą one czytelnego i koherentnego systemu prawnego (por. J. Mikołajczyk [w:] *Notariat...*, s. 731; P. Popardowski [w:] *Prawo...*, s. 105–108, 126). Przepisy te mają charakter wyjątkowy, więc nie powinny podlegać wykładni rozszerzającej (arg. *exceptiones non sunt extendendae*).

„Ustawa nie ma zastosowania do nieruchomości, o których mowa w art. 1a, art. 1b oraz art. 1c ustawy, a także w art. 11 ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw. Względem obrotu takimi nieruchomościami żadne instrumenty ustawy nie znajdują zastosowania” (*Wspólne Stanowisko...*, pkt I.4).

3. U podstaw przepisów wprowadzających tego rodzaju wyłączenia legły rozmaite cele natury publicznoprawnej (np. usprawnienie realizacji polityki mieszkaniowej, spójność polityki przestrzennej) oraz – rzadziej – prywatnoprawnej (np. dopuszczenie w pewnym zakresie swobodnego obrotu siedliskami rolniczymi, uproszczenie sprzedaży nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa na rzecz najemców).
4. Ogólnie rzecz ujmując, wyłączenia te pozostają w relacji alternatywy łącznej (tak też J. Mikołajczyk [w:] *Notariat...*, s. 739; P. Popardowski [w:] *Prawo...*, s. 104). Wystarczy spełnienie warunków choćby jednego z nich, aby uznać, że do nabycia nieruchomości nie znajduje zastosowania ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego.

Przykład: Jeżeli powierzchnia użytków rolnych w zbywanej nieruchomości jest mniejsza niż 0,3 ha (zob. art. 1a pkt 1 lit. b u.k.u.r.), nie ma potrzeby badania, czy przesłanki innych zwolnień są spełnione. Nabycie takiej nieruchomości nigdy nie podlega restrykcjom określonym w przepisach komentowanej ustawy.

W niektórych przypadkach wyjątki te można stosować kumulatywnie, gdy poszczególne działki gruntu będące przedmiotem nabycia – na podstawie jednego zdarzenia prawnego – mają odrębny status prawny, a wykładnia systemowa oraz celowościowa wskazuje, że obrót nimi w całości wyłączono spod reżimu komentowanej ustawy (tak

też J. Mikołajczyk [w:] *Notariat...*, s. 739–740). Skoro cel ustawy uzasadnia – z rozmaitych przyczyn – wyłączenie każdej z nich osobno, to konsekwentnie należy przyjąć, że zwolnienie obejmuje je również łącznie (arg. *a fortiori*).

Przykład: Nieruchomość rolna składa się z dwóch działek gruntu. Na jednej działce o powierzchni 0,1 ha znajduje się droga wewnętrzna. Druga działka o powierzchni 0,25 ha to użytek rolny. Właściciel sprzedaje całą nieruchomość. Wykładnia systemowa oraz celowościowa prowadzi do wniosku, że umowa sprzedaży nie podlega przepisom ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego: w odniesieniu do pierwszej działki – ze względu na art. 1a pkt 1 lit. c u.k.u.r., a odnośnie do drugiej działki – z uwagi na art. 1a pkt 1 lit. b u.k.u.r.

Powyższe uwagi pozostają aktualne w przypadku, gdy wyodrębnione części jednej działki gruntu spełniają osobno przesłanki poszczególnych zwolnień.

Przykład: Nieruchomość rolną tworzy działka gruntu o powierzchni 0,4 ha. W ewidencji została sklasyfikowana jako użytek rolny. Część tej działki zajmuje droga wewnętrzna na powierzchni 0,12 ha. Powierzchnia pozostałej części działki wynosi 0,28 ha. Nabycie takiej nieruchomości – w świetle wykładni systemowej oraz celowościowej – nie podlega przepisom komentowanej ustawy (art. 1a pkt 1 lit. b i c u.k.u.r.).

Należy podkreślić, że wyłączenia, które stosuje się kumulatywnie, mogą wynikać z podstaw zamieszczonych w różnych aktach prawnych (arg. *lege non distinguente*).

Przykład: Nieruchomość składa się z dwóch działek gruntu zakwalifikowanych jako użytki rolne. Działka nr 1 ma powierzchnię 0,7 ha i została objęta ostateczną decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu na cele mieszkaniowe. Decyzję wydano przed 30.04.2016 r. Powierzchnia działki nr 2 wynosi 0,25 ha. Obrót całą nieruchomością wyłączono spod przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (art. 11 pkt 2 u.w.s.n. w zw. z art. 1a pkt 1 lit. b u.k.u.r.).

5. Pojęcie nieruchomości rolnej zdefiniowano w art. 2 pkt 1 u.k.u.r. (zob. komentarz do art. 2 u.k.u.r., tezy 5 i n.). Przełamując wynik wykładni językowej art. 1a u.k.u.r., należy uznać, że definicja ta znajduje zastosowanie do wykładni komentowanego przepisu (por. P. Bender, *Podstawowe...* (cz. I), s. 18; P. Popardowski [w:] *Prawo...*, s. 109). Pozwala ustalić jego zakres przedmiotowy.

Przykład: Nieruchomość tworzą dwie działki gruntu. Działka nr 1 o powierzchni 1,2 ha znajduje się na obszarze przeznaczonym na cele mieszkalne w planie zagospodarowania przestrzennego. Działka ta nie spełnia przesłanek nierucho-

mości rolnej (art. 2 pkt 1 *in fine* u.k.u.r.). Powierzchnia działki nr 2 wynosi 0,27 ha. Działka ta stanowi użytek rolny, lecz podlega wyłączeniu określone w art. 1a pkt 1 lit. b u.k.u.r. W rezultacie do nabycia całej nieruchomości nie stosuje się ograniczeń przewidzianych w komentowanej ustawie.

W konsekwencji najpierw trzeba ustalić, czy nieruchomość ma charakter rolny (w rozumieniu art. 2 pkt 1 u.k.u.r.), a następnie, czy stosuje się wyłączenie na podstawie przepisu szczególnego. Jeżeli nieruchomość nie ma charakteru rolnego, jej nabycie w ogóle nie jest objęte reżimem ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

6. Komentowany przepis znajduje zastosowanie do ogółu zdarzeń prawnych prowadzących do nabycia własności nieruchomości rolnej albo udziału we współwłasności takiej nieruchomości (art. 1a pkt 2 u.k.u.r.). W drodze wykładni systemowej oraz celowościowej należy uznać, że zasadniczo dotyczy to także przypadków, w których przedmiotem nabycia jest prawo użytkowania wieczystego lub udział we współużytkowaniu wieczystym nieruchomości rolnej (zob. art. 2c u.k.u.r.). Nieracjonalne, merytorycznie nieuzasadnione (biorąc pod uwagę cel poszczególnych wyłączeń) i niezgodne z Konstytucją RP byłoby dyskryminowanie użytkowników wieczystych w stosunku do właścicieli przez ograniczenie zakresu wyjątków, z których mogliby skorzystać.

Przykład: W przypadku gdy nieruchomość ma powierzchnię użytków rolnych mniejszą niż 0,3 ha, nie stosuje się przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, niezależnie od nabywanego tytułu prawnego do tej nieruchomości: własność, współwłasność, użytkowanie wieczyste, współużytkowanie wieczyste.

Jednakże wykładnia celowościowa dowodzi, że wyłączenie określone w art. 1a pkt 1 lit. a u.k.u.r. odnośnie do nieruchomości rolnych wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa nie obejmuje nabycia użytkowania wieczystego lub udziału we współużytkowaniu wieczystym w obrocie wtórnym (zob. też 16).

7. Omawiany przepis powinien być stosowany również do nabycia masy majątkowej, w skład której wchodzi prawo własności, udział we współwłasności, prawo użytkowania wieczystego lub udział we współużytkowaniu wieczystym nieruchomości rolnej (zob. także art. 4a u.k.u.r.). Odnosi się to do nabycia m.in. spadku, gospodarstwa rolnego, przedsiębiorstwa.

Przykład: Przedsiębiorstwo obejmuje prawo własności użytku rolnego o powierzchni 0,25 ha. Nabycie tego przedsiębiorstwa nie podlega przepisom ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (art. 1a pkt 1 lit. b u.k.u.r.).

8. Na potrzeby wykładni art. 1a u.k.u.r. zasadniczo nie ma znaczenia rodzaj zdarzenia prawnego, w wyniku którego doszło do nabycia nieruchomości rolnej (arg. *lege non*

distinguente; zob. art. 2 pkt 7 u.k.u.r.). Należy jednak zastrzec, że wyjątek określony w art. 1a pkt 1 lit. d u.k.u.r. dotyczy tylko umowy sprzedaży, zaś wyjątek opisany w art. 1a pkt 1 lit. f u.k.u.r. – konstytucyjnej decyzji administracyjnej.

9. W nowelizacji u.k.u.r. z 26.04.2019 r. poszerzono zakres wyłączeń unormowanych w komentowanym przepisie. Dodano wyjątki określone w art. 1a pkt 1 lit. d i e u.k.u.r. Zmiany te weszły w życie 26.06.2019 r.

„Umożliwione zostanie swobodne zbywanie nieruchomości rolnych nabytych z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przez najemców domów, lokali mieszkalnych i budynków gospodarczych, stanowiących tzw. «grunty niezbędne», ogródki przydomowe, a także gruntów położonych w granicach administracyjnych miast oraz nieruchomości rolnych stanowiących stawy rybne. Obecnie, jeżeli nieruchomości te mają powierzchnię co najmniej 0,3 ha, to do ich zbycia stosuje się przepisy u.k.u.r., co często uniemożliwia np. nabycie mieszkania wraz z ogródkiem przydomowym przez osoby niezwiązane z rolnictwem” (*Uzasadnienie...*, Sejm VIII kadencji, druk sejmowy nr 3298 z 13.03.2019 r., s. 4).

W nowelizacji u.k.u.r. z 26.04.2019 r. poprawiono także dotychczasowy błąd konstrukcyjny w art. 1 pkt 2 u.k.u.r., usuwając odwołanie do „części udziału” w tym przepisie (por. jednak D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa...*, s. 37–38). Zob. *Uzasadnienie...*, Sejm VIII kadencji, druk sejmowy nr 3298 z 13.03.2019 r., s. 4: „Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1025, ze zm.), zwana dalej «Kodeksem cywilnym», regulująca współwłasność rzeczy nie posługuje się pojęciem «części udziałów», a jedynie pojęciem «udziałów», które określa się ułamkiem. Nawet jeżeliby pozostawić określenie «część udziałów», to i tak byłby to udział, który należałoby określić ułamkiem. Uzasadnienie to znajduje zastosowanie także w przypadku zmiany art. 1a pkt 2”. Warto jednak zauważyć, że podobny błąd konstrukcyjny pozostawiono w art. 166 § 3 k.c. oraz art. 9a ust. 9 u.k.u.r.

10. W nowelizacji u.k.u.r. z 13.07.2023 r. wprowadzono kolejne zmiany (por. J. Bieluk, *Kilka...*, s. 28–29; K. Maj, *Dwudziesta...*, s. 84–87). Począwszy od 5.10.2023 r., rozszerzono zakres wyjątku, o którym mowa w art. 1a pkt 1 lit. b u.k.u.r., oraz dodano następne wyłączenie (zob. art. 1a pkt 1 lit. f u.k.u.r.).
11. *De lege lata* wyłączenia, które odnoszą się do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, unormowano zbyt wąsko. Pominięto istotne przypadki, w których merytorycznie niezasadne jest stosowanie reżimu komentowanej ustawy.

Przykład: Nabycie nieruchomości rolnych (zakwalifikowanych jako użytki rolne) położonych na terenach miejskich, na których znajdują się rowy odwadniające sąsiednie osiedla mieszkaniowe, podlega przepisom ustawy o kształtowaniu

ustroju rolnego. Biorąc pod uwagę cel komentowanej ustawy, rozwiązanie to jest zupełnie nieracjonalne.

De lege ferenda należy postulować rozszerzenie zakresu wyłączeń, zwłaszcza w odniesieniu do nieruchomości rolnych położonych na terenach miejskich oraz transakcji o charakterze bagatelnym.

II. Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa

12. Przepisów komentowanej ustawy nie stosuje się do nieruchomości rolnych wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (art. 1a pkt 1 lit. a u.k.u.r.). Zasób ten unormowano w przepisach ustawy z 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2329 ze zm.). Stanowi on wyodrębnioną organizacyjnie część mienia państwowego. W jego skład wchodzi m.in. nieruchomości rolne w zarządzie państwowych jednostek organizacyjnych oraz w Państwowym Funduszu Ziemi (zob. art. 1 i 2 u.g.n.r.SP).

Przykład: X kupić nieruchomość rolną z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Do zawartej umowy sprzedaży nie stosuje się przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. W konsekwencji m.in. X nie staje się zobowiązany do prowadzenia gospodarstwa rolnego z wykorzystaniem nabytej nieruchomości (art. 2b ust. 1 u.k.u.r.) ani nie obejmuje go zakaz zbycia nieruchomości lub oddania jej w posiadanie innym podmiotom (art. 2b ust. 2 u.k.u.r.).

13. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa – na zasadzie powiernictwa – wykonuje prawo własności i inne prawa rzeczowe na rzecz Skarbu Państwa odnośnie do nieruchomości, które należą do majątku państwowego i wchodzi w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (art. 5 u.g.n.r.SP).
14. Ponieważ nieruchomości, o których mowa w art. 1a pkt 1 lit. a u.k.u.r., wchodzi w skład majątku Skarbu Państwa (ewentualnie majątku KOWR), niezasadne byłoby ograniczanie obrotu nimi w sposób przewidziany w przepisach ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Można założyć, że Skarb Państwa i jego powiernik (KOWR) będą dysponowali nieruchomościami w sposób uwzględniający cele komentowanej ustawy. Dlatego omawiany wyjątek należy uznać za uzasadniony (por. P. Popardowski [w:] *Prawo...*, s. 110).
15. Zgodnie z art. 1 u.w.s.n. zbywanie nieruchomości, które wchodzi w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, lub ich części zostało zasadniczo wstrzymane w okresie do 30.04.2026 r. Wyjątkowo dopuszczalna jest sprzedaż takich nieruchomości, gdy spełniono przesłanki określone w art. 2 ust. 1 lub 2 u.w.s.n. (zob. komentarz do art. 2 u.w.s.n., tezy 5 i n.).

16. Należy podkreślić, że wyłączenie, o którym mowa w art. 1a pkt 1 lit. a u.k.u.r., nie ma zastosowania w sytuacji, w której nieruchomość rolną należącą do Skarbu Państwa (właściciela) oddano w użytkowanie wieczyste, a następnie – w obrocie wtórnym – dochodzi do nabycia prawa użytkowania wieczystego lub udziału we współużytkowaniu wieczystym tej nieruchomości (podobnie P. Popardowski [w:] *Prawo...*, s. 112). Wykładnia celowościowa wskazuje, że do takiego nabycia znajdują zastosowanie przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, ponieważ obrót wskazanymi prawami powinien być dokonywany z uwzględnieniem zadań stawianych przez legislatora w komentowanej ustawie (zob. art. 2c u.k.u.r.).

Przykład: Użytkownikiem wieczystym nieruchomości rolnej jest uniwersytet. Własność tej nieruchomości przysługuje Skarbowi Państwa. Uniwersytet może zbyć prawo użytkowania wieczystego zasadniczo jedynie rolnikowi indywidualnemu, chyba że zachodzi wyjątek określony w ustawie (zob. art. 2a ust. 1 i 3 u.k.u.r.).

Odmienne należy ocenić przypadek, w którym nabywa się prawo użytkowania wieczystego wchodzące do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Przykład: Właścicielem nieruchomości rolnej jest gmina. Nieruchomość tę obciążono użytkowaniem wieczystym. Aktualnie prawo użytkowania wieczystego wchodzi w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (zob. art. 2a ust. 1 i 3 u.k.u.r.). Zbycie użytkowania wieczystego nie podlega przepisom ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (art. 1a pkt 1 lit. a u.k.u.r.).

Notariusz jest zobowiązany do przekazania wypisu aktu notarialnego przenoszącego prawo użytkowania wieczystego nieruchomości do właściwego ze względu na jej położenie dyrektora oddziału terenowego KOWR w terminie 14 dni od dnia zawarcia umowy (art. 17b ust. 5a u.g.n.r.SP).

17. Wyłączenie określone w art. 1a pkt 1 lit. a u.k.u.r. obejmuje natomiast sprzedaż nieruchomości, która wchodzi w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, na rzecz użytkownika wieczystego tej nieruchomości (zob. także art. 17b ust. 4 u.g.n.r.SP). Nabycie nieruchomości rolnej w takim trybie (tj. prawa własności tej nieruchomości lub udziału we współwłasności) nie podlega przepisom ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (tak też P. Popardowski [w:] *Prawo...*, s. 112).
18. Należy zwrócić uwagę, że omawiane wyłączenie nie obejmuje nieruchomości rolnych, które – w wyniku danego zdarzenia prawnego (np. umowy sprzedaży) – mają zostać nabyte do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (tak też P. Popardowski [w:] *Prawo...*, s. 111). Przed tym zdarzeniem nie wchodzi one jeszcze w jego skład. W takim przypadku znajdują zastosowanie przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego

(z zastrzeżeniem art. 2a ust. 3 pkt 1 lit. c u.k.u.r., który wyłącza wymaganie, aby nabywcą był rolnik indywidualny).

Zob. także art. 4b ust. 1 oraz art. 8 u.k.u.r. odnośnie do kompetencji Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa do nabywania nieruchomości rolnych na rzecz Skarbu Państwa.

19. Obrót państwowymi nieruchomościami rolnymi, które nie wchodzą w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, zasadniczo podlega reżimowi ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (arg. *a contrario*). Dotyczy to także nieruchomości rolnych, które stanowią składniki mienia jednostek samorządu terytorialnego. Rozwiązanie takie ocenia się krytycznie w piśmiennictwie (por. J. Bieluk, *Ustawa...*, s. 18; D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa...*, s. 33–34; K. Maj, *Zmiany...*, s. 55; P. Popardowski [w:] *Prawo...*, s. 110–111).

Przykład: Gmina jest właścicielem nieruchomości rolnej. Zamierza ją sprzedać właścicielowi nieruchomości sąsiedniej, aby poprawić warunki jej zagospodarowania (zob. art. 37 ust. 2 pkt 6 u.g.n.). Do umowy sprzedaży stosuje się ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego, w tym wymaganie, aby nabywcą był – z zastrzeżeniem przepisów szczególnych – rolnik indywidualny (art. 2a ust. 1 u.k.u.r.).

III. Nieruchomości o powierzchni użytków rolnych mniejszej niż 0,3 ha

20. W art. 1a pkt 1 lit. b u.k.u.r. wprowadzono wyłączenie dotyczące nieruchomości o powierzchni użytków rolnych mniejszej niż 0,3 ha. Nabycie takich nieruchomości nie podlega przepisom ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.
21. Pierwotnie komentowany przepis ogólnie odwoływał się do powierzchni nieruchomości rolnej. W aktualnym stanie prawnym (obowiązującym od 5.10.2023 r.) wprowadzono ograniczenie dotyczące powierzchni użytków rolnych, które wchodzą w skład nieruchomości. W konsekwencji rozszerzono zakres przedmiotowy omawianego wyłączenia. Usunięto również częściowo dotychczasowe wątpliwości odnośnie do obrotu nieruchomościami o przeznaczeniu mieszanym (rolnym oraz pozarolnym).

„Proponuje się zmianę brzmienia lit. b w art. 1a pkt 1 ukur określając, że przepisów ustawy nie stosuje się do nieruchomości rolnych, w których powierzchnia użytków rolnych jest mniejsza niż 0,3 ha. Obecnie, jeżeli nieruchomość rolna będąca przedmiotem obrotu ma powierzchnię całkowitą co najmniej 0,3 ha, to do jej nabycia stosuje się już przepisy ukur. Oznacza to, że przepisy ukur mają także zastosowanie do nieruchomości tzw. «mieszanych», gdzie tylko część (często nieprzekraczająca 0,3 ha) stanowi

użytki rolne – mimo, że takie nieruchomości nie mają praktycznego znaczenia dla poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych, a niejednokrotnie położone są np. wśród zabudowy mieszkaniowej i są nabywane w celu realizacji takiej zabudowy” (*Uzasadnienie...*, Sejm IX kadencji, druk sejmowy nr 3429 z 3.07.2023 r., s. 17–18).

22. W omawianym przepisie wyłączono transakcje bagatelne, które – ze względu na powierzchnię nabywanej nieruchomości oraz jej przeznaczenie – nie mają znaczenia z perspektywy realizacji celów komentowanej ustawy. W piśmiennictwie uznaje się, że wprowadzony limit powierzchni jest zbyt niski, biorąc pod uwagę potrzeby i uwarunkowania obrotu nieruchomościami rolnymi (por. np. J. Bieluk, *Ustawa...*, s. 19, 22–23; K. Maj, *O potrzebie...*, s. 24; P. Popardowski [w:] *Prawo...*, s. 115–116).
23. Limit powierzchni, który wyznaczono w art. 1a pkt 1 lit. b u.k.u.r., został skorelowany z art. 93 ust. 2a u.g.n. Zgodnie z powołanym przepisem podział nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego wykorzystywanych na cele rolne i leśne, powodujący wydzielenie działki gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha, jest dopuszczalny, pod warunkiem że działka ta zostanie przeznaczona na powiększenie sąsiedniej nieruchomości lub dokonana zostanie regulacja granic między sąsiadującymi nieruchomościami. Warunku tego nie stosuje się do działek gruntu projektowanych do wydzielenia pod drogi wewnętrzne (art. 93 ust. 3a u.g.n.), a także w sytuacjach opisanych w art. 95 u.g.n. Wymagane jest wtedy uzyskanie decyzji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) zatwierdzającej podział nieruchomości (art. 96 ust. 1 u.g.n.). W aktualnym stanie prawnym zasadniczo – z zastrzeżeniem powyższych wyjątków – nie wydziela się zatem działek gruntu rolnego lub leśnego mniejszych niż 0,3 ha, aby przeciwdziałać nadmiernemu rozdrabnianiu takich gruntów w obrocie prawnym.

Przykład: Właściciel użytku rolnego złożył wniosek o wydzielenie działki o powierzchni 0,2 ha w celu sprzedaży właścicielowi nieruchomości sąsiedniej. Wydzielenie takie jest dopuszczalne według art. 93 ust. 2a u.g.n. Następuje na podstawie decyzji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) zatwierdzającej podział nieruchomości. Po wydzieleniu zawarto umowę sprzedaży wspomnianej działki. Do umowy sprzedaży – zgodnie z art. 1a pkt 1 lit. b u.k.u.r. – nie znajdują zastosowania przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

Warto nadmienić, że w praktyce dość często występują działki gruntu rolnego o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha, które wydzielono przed wprowadzeniem powyższych ograniczeń administracyjnych.

24. Na potrzeby stosowania art. 1a pkt 1 lit. b u.k.u.r. nie ma znaczenia, czy i w jaki sposób nieruchomość jest użytkowana rolniczo (arg. *lege non distinguente*). Nie jest istotne rzeczywiste wykorzystanie nieruchomości.

Przykład: Odłogowane albo ugorowane grunty orne powinny być uznawane za użytki rolne. Należy uwzględnić powierzchnię takich gruntów, oceniając przesłanki zastosowania wyjątku unormowanego w art. 1a pkt 1 lit. b u.k.u.r.

Ponadto tracą wtedy na znaczeniu postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jeżeli spełniono przesłanki określone w art. 1a pkt 1 lit. b u.k.u.r. (ustalone na podstawie ewidencji gruntów i budynków lub działu I-O księgi wieczystej), nie stosuje się przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, niezależnie od tego, czy plan uchwalono i jakie przeznaczenie nieruchomości w nim przewidziano.

25. W przypadku gdy przedmiotem nabycia jest udział we współwłasności lub współużytkowaniu wieczystym, nie uwzględnia się reguł wynikających z art. 5 ust. 2 i 3 u.k.u.r. W takim przypadku bierze się pod uwagę całą powierzchnię użytków rolnych w danej nieruchomości. Nie stosuje się iloczynu tej powierzchni oraz ułamka określającego udział (podobnie m.in. J. Mikołajczyk [w:] *Notariat...*, s. 733; P. Popardowski [w:] *Prawo...*, s. 124).

Przykład: X sprzedaje na rzecz Y udział w wysokości $\frac{1}{2}$ we współwłasności nieruchomości obejmującej użytki rolne o powierzchni 0,5 ha. Umowa sprzedaży podlega przepisom ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (z zastrzeżeniem art. 2a ust. 3 pkt 1a u.k.u.r.). Nie można wtedy zastosować wyłączenia określonego w art. 1a pkt 1 lit. b u.k.u.r.

„Zgodnie z art. 2c ustawy, jej przepisy stosuje się do nabycia zarówno prawa własności, jak też użytkowania wieczystego nieruchomości rolnej, a także udziału we współwłasności, czy udziału we współużytkowaniu wieczystym takiej nieruchomości. W przypadku obrotu udziałami w prawach do nieruchomości, istotna przy ocenie zastosowania ustawy lub jej instrumentów jest powierzchnia nieruchomości, prawem do której następuje obrót, nie zaś iloczyn tej powierzchni i nabywanego udziału (w konsekwencji art. 5 ust. 2 i 3 ustawy nie stosuje się przy ustalaniu powierzchni nieruchomości rolnej będącej przedmiotem czynności lub zdarzenia prawnego, przepis ten ma zastosowanie jedynie w zakresie konstrukcji normatywnej gospodarstwa rodzinnego)” (*Wspólne Stanowisko...*, pkt I.2).

26. W art. 1a pkt 1 lit. b u.k.u.r. wyznaczono próg w wysokości 0,3 ha, odnosząc go bezpośrednio do powierzchni użytków rolnych wchodzących w skład nieruchomości rolnej. W świetle wykładni językowej, systemowej oraz historycznej komentowanego przepisu nie powinno budzić wątpliwości, że użytków rolnych nie można w pełni utożsamiać z nieruchomością rolną. Zakres przedmiotowy użytków rolnych jest węższy od zakresu przedmiotowego nieruchomości rolnej (określonej w art. 46¹ k.c.).

Przykład: Na gruncie przemysłowym prowadzona jest hodowla trzody chlewnej. Grunt ten stanowi nieruchomość rolną (w rozumieniu art. 2 pkt 1 u.k.u.r.

w zw. z art. 46¹ k.c.), ponieważ służy do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji zwierzęcej. Nie można go jednak uznać za użytek rolny (w znaczeniu określonym w art. 2 pkt 5 u.k.u.r.).

Relacje między tymi pojęciami stają się bardziej skomplikowane, gdy nieruchomości objęto planem zagospodarowania przestrzennego. Kwalifikacja gruntu zależy od przeznaczenia terenu określonego w takim planie (zob. komentarz do art. 2 u.k.u.r., tezy 38 i n.).

Przykład: Grunt, który sklasyfikowano jako użytek rolny, znajduje się na obszarze objętym planem zagospodarowania przestrzennego. Gdy w planie przeznaczono ten teren na cele rolne, grunt stanowi nieruchomość rolną (w rozumieniu art. 2 pkt 1 u.k.u.r. w zw. z art. 46¹ k.c.). Jeżeli jednak w planie ustalono przeznaczenie inne (np. na zabudowę mieszkaniową), nie można uznać go za nieruchomość rolną (w znaczeniu określonym w art. 2 pkt 1 u.k.u.r. w zw. z art. 46¹ k.c.). W tym drugim przypadku użytek rolny nie stanowi nieruchomości rolnej na potrzeby stosowania przepisów komentowanej ustawy, chociaż spełnia przesłanki nieruchomości rolnej wyznaczone w art. 46¹ k.c.

27. Wykładnia systemowa dowodzi, że art. 1a pkt 1 lit. b u.k.u.r. odwołuje się do pojęcia użytków rolnych, które zdefiniowano w art. 2 pkt 5 u.k.u.r. (tak też J. Bieluk, *Kilka...*, s. 28–29). Użytki rolne obejmują: grunty orne, sady, łąki trwałe, pastwiska trwałe, grunty rolne zabudowane, grunty pod stawami i grunty pod rowami (zob. komentarz do art. 2 u.k.u.r., tezy 166 i n.).
28. Definicję użytków rolnych w art. 2 pkt 5 u.k.u.r. sformułowano w nawiązaniu do klasyfikacji gruntów rolnych przyjętej w przepisach o ewidencji gruntów i budynków (zob. § 9 ust. 1 r.e.g.b. oraz załącznik nr 1 do r.e.g.b.). Nawiązanie nie jest pełne. Trzeba podkreślić, że w art. 2 pkt 5 u.k.u.r. – wymieniając poszczególne użytki rolne – pominięto grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych (symbol „Lzr”) oraz nieużytki (symbol „N”).

Przykład: Księga wieczysta obejmuje działkę gruntu, którą w ewidencji gruntów i budynków oznaczono jako grunt zadrzewiony i zakrzewiony na użytkach rolnych (symbol „Lzr”). W planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczono go na cele rolne. Grunt ten stanowi nieruchomość rolną (w rozumieniu art. 2 pkt 1 u.k.u.r.), lecz nie jest użytkiem rolnym (w znaczeniu przyjętym w art. 2 pkt 5 u.k.u.r.).

Spostrzeżenie to ma istotne konsekwencje dla ustalenia zakresu wyłączenia unormowanego w art. 1a pkt 1 lit. b u.k.u.r. (zob. tezy 32–34).

29. Komentowany przepis stosuje się w przypadku, gdy nabycie dotyczy nieruchomości rolnej, którą tworzą użytki rolne o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha. Chodzi o nieruchomość rolną zdefiniowaną w art. 2 pkt 1 u.k.u.r. (zob. komentarz do art. 2 u.k.u.r., tezy 5 i n.).

Przykład: W księdze wieczystej ujęto jedną działkę gruntu o powierzchni 0,23 ha i oznaczono ją jako grunt orny (symbol „R” w ewidencji). Stanowi ona użytk rolny (zob. art. 2 pkt 5 u.k.u.r.). Działka ta tworzy nieruchomość rolną (w rozumieniu art. 2 pkt 1 u.k.u.r.). Jej nabycie – ze względu na powierzchnię – wyłączono spod reżimu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

Omawiany wyjątek znajduje także zastosowanie w sytuacjach, w których przedmiotem nabycia jest część nieruchomości rolnej (jedna lub kilka działek gruntu), o ile łączna powierzchnia użytków rolnych podlegająca nabyciu wynosi mniej niż 0,3 ha (podobnie np. K. Maj, *Dwudziesta...*, s. 85–86; J. Mikołajczyk [w:] *Notariat...*, s. 734; P. Popardowski [w:] *Prawo...*, s. 117; Z. Truszkiewicz, *O kilku...* (cz. I), s. 49–53; Z. Truszkiewicz, *Zakres...*, s. 104–105). Nie ma natomiast znaczenia powierzchnia całej nieruchomości, z której wydzielą się działki stanowiące przedmiot nabycia.

Przykład: Nieruchomość rolną tworzą trzy działki gruntu ornego o powierzchni: 1) 0,1 ha, 2) 0,15 ha oraz 3) 0,4 ha. Właściciel sprzedaje dwie pierwsze działki. Ich łączna powierzchnia wynosi 0,25 ha, więc umowa sprzedaży nie podlega przepisom ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (art. 1a pkt 1 lit. b u.k.u.r.). Nie jest istotna okoliczność, że pierwotna powierzchnia całej nieruchomości przekracza próg 0,3 ha.

Przedstawioną wykładnię potwierdzono w uchwale SN z 17.10.2023 r., III CZP 113/22, LEX nr 3615167: „Do będącej przedmiotem zbycia po podziale geodezyjnym części nieruchomości rolnej, podlegającej reglamentacji na podstawie art. 2b ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, stanowiącej działkę o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha stosuje się wyłączenie przedmiotowe zawarte w art. 1a pkt 1b tej ustawy”.

30. Ogólnie rzecz ujmując, wykładnia celowościowa art. 1a pkt 1 lit. b u.k.u.r. wskazuje, że – na potrzeby stosowania omawianego wyłączenia – powinno się oceniać łączną powierzchnię nabywanych użytków rolnych, nie przywiązując decydującego znaczenia do objęcia poszczególnych działek jedną księgą wieczystą (podobnie P. Popardowski [w:] *Prawo...*, s. 117).

Przykład: X jest właścicielem dwóch sąsiednich nieruchomości rolnych. Obie spełniają przesłanki użytków rolnych. X sprzedaje na rzecz Y dwie działki gruntu: 1) działkę o powierzchni 0,2 ha wydzieloną z pierwszej nieruchomości oraz

2) działkę o powierzchni 0,25 ha wyodrębnioną z drugiej nieruchomości. Suma powierzchni nabywanych działek (użytków rolnych) wynosi 0,45 ha, więc – w drodze wykładni celowościowej – należy uznać, że umowa sprzedaży podlega przepisom ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. W takiej sytuacji KOWR przysługuje ustawowe prawo pierwokupu (art. 3 ust. 4 u.k.u.r.). Jednakże Y nie musi być wtedy rolnikiem indywidualnym (zob. art. 2a ust. 3 pkt 1a u.k.u.r.).

Powyższa uwaga odnosi się także do nabywania nieruchomości rolnych w drodze kilku powiązanych funkcjonalnie czynności prawnych między tymi samymi stronami, choćby dokonywano ich w odstępach czasu.

Przykład: W odstępie tygodnia A sprzedaje na rzecz B dwie sąsiednie działki gruntu ornego: 1) działkę o powierzchni 0,27 ha oraz 2) działkę o powierzchni 0,18 ha. Obie umowy sprzedaży są powiązane funkcjonalnie i – z punktu widzenia ekonomicznego – stanowią jedną transakcję. Należy uznać, że obie umowy, ujęte łącznie, podlegają przepisom ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, ponieważ suma powierzchni przedmiotu nabycia (użytków rolnych) wynosi 0,45 ha. Nie spełniono zatem przesłanek wyjątku określonego w art. 1a pkt 1 lit. b u.k.u.r.

31. Problematyczny może być status nieruchomości o przeznaczeniu mieszanym (rolnym oraz nierolnym). Biorąc pod uwagę wykładnię językową, celowościową oraz historyczną (zob. też 21), należy stwierdzić, że art. 1a pkt 1 lit. b u.k.u.r. znajduje zastosowanie wtedy, gdy powierzchnia części nieruchomości, która spełnia przesłanki użytku rolnego (w rozumieniu art. 2 pkt 5 u.k.u.r.), jest mniejsza niż 0,3 ha, choćby powierzchnia całej nieruchomości przekraczała ten limit (podobnie P. Popardowski [w:] *Prawo...*, s. 118; por. jednak Z. Truszkiewicz, *O kilku...* (cz. I), s. 56). Nabycie takiej nieruchomości ma charakter bagatelny z perspektywy celów komentowanej ustawy, co uzasadnia objęcie jej omawianym wyjątkiem.

Przykład 1: Nieruchomość stanowią dwie działki gruntu: 1) grunt orny o powierzchni 0,2 ha oraz 2) grunt zadrzewiony o powierzchni 0,5 ha (symbol „Lz” w ewidencji). Powierzchnia całej nieruchomości wynosi wprawdzie 0,7 ha, ale – ustalając przesłanki wyjątku określonego w art. 1a pkt 1 lit. b u.k.u.r. – powinno się uwzględnić jedynie powierzchnię pierwszej działki. Druga działka nie spełnia bowiem przesłanek użytku rolnego (zob. art. 2 pkt 5 u.k.u.r.), a nawet nieruchomości rolnej (zob. art. 2 pkt 1 u.k.u.r.). W konsekwencji należy uznać, że nabycie tej nieruchomości w całości wyłączono spod režimu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

Przykład 2: Na zabudowanej nieruchomości przemysłowej jest prowadzona działalność produkcyjna w branży motoryzacyjnej. Powierzchnia całej nierucho-

mości wynosi 3,5 ha. Obejmuje ona – pozostawioną obok budynków fabrycznych – działkę gruntu ornego wynoszącą 0,25 ha. Komentowanej ustawy nie stosuje się do nabycia tej nieruchomości, ponieważ powierzchnia użytków rolnych, które wchodzi w jej skład, jest mniejsza niż 0,3 ha (art. 1a pkt 1 lit. b u.k.u.r.).

Podobnie trzeba oceniać przypadki, w których nieruchomość rolna składa się z użytków rolnych (zdefiniowanych w art. 2 pkt 5 u.k.u.r.) oraz innego rodzaju gruntów rolnych [zob. stanowisko KOWR, <https://www.gov.pl/web/kowr/czesto-zadawane-pytania>, pkt 7 i 13 (dostęp: 8.01.2024 r.)]. Na potrzeby stosowania komentowanego przepisu uwzględnia się jedynie powierzchnię użytków rolnych. Powierzchnia pozostałych gruntów nie ma wtedy znaczenia.

Przykład: Nieruchomość rolną tworzą dwie działki gruntu: 1) grunt orny o powierzchni 0,25 ha oraz 2) grunt zadrzewiony na użytkach rolnych o powierzchni 0,2 ha (symbol „Lzr” w ewidencji). Pierwsza działka stanowi użytek rolny. Druga działka nie spełnia natomiast przesłanek użytku rolnego (w znaczeniu określonym w art. 2 pkt 5 u.k.u.r.). W takiej sytuacji uwzględnia się tylko powierzchnię pierwszej działki. Ponieważ powierzchnia ta nie przekracza 0,3 ha, nabycie całej nieruchomości pozostaje poza reżimem ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

Powyższe uwagi pozostają aktualne w przypadku, gdy jedna działka ewidencyjna gruntu ma mieszane przeznaczenie (użytku rolnego oraz inne). Problematyczne może być jednak wtedy wykazanie, że część tej działki stanowiąca użytek rolny (tj. spełniająca przesłanki wyznaczone w art. 2 pkt 5 u.k.u.r.) ma powierzchnię mniejszą niż 0,3 ha. Kwestię tę – stosownie do okoliczności – można wykazywać za pomocą m.in. dokumentów geodezyjnych.

Przykład 1: Nieruchomość tworzy działka gruntu o powierzchni 0,6 ha. Sporządzono dokument geodezyjny, z którego wynika, że na części działki o powierzchni 0,35 ha rośnie las, zaś pozostała część stanowi użytek rolny. Obrót tą nieruchomością w całości nie podlega przepisom ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Powierzchnia użytku rolnego w tej nieruchomości wynosi 0,25 ha, a więc spełniono przesłanki wyłączenia określonego w art. 1a pkt 1 lit. b u.k.u.r.

Przykład 2: Nieruchomość składa się z działki gruntu o powierzchni 0,35 ha. Właściciel nieruchomości uzyskał dokument geodezyjny, który potwierdza, że działkę tworzy użytek rolny o powierzchni 0,27 ha oraz grunt zadrzewiony na użytkach rolnych o powierzchni 0,08 ha. Ponieważ powierzchnia użytku rolnego jest mniejsza niż 0,3 ha, obrót tą nieruchomością nie podlega ograniczeniom określonym w komentowanej ustawie (art. 1a pkt 1 lit. b u.k.u.r.).

32. Ograniczenie zakresu omawianego wyjątku do powierzchni użytków rolnych (zdefiniowanych w art. 2 pkt 5 u.k.u.r.) – począwszy od 5.10.2023 r. – rodzi dalsze poważne konsekwencje. Logicznie prowadzi do wniosku, że komentowanej ustawy w ogóle nie stosuje się do nabycia nieruchomości rolnej, która – nawet w części – nie stanowi użytku rolnego (arg. *a minori ad maius*). W takim przypadku powierzchnia użytków rolnych w nieruchomości wynosi zero. Spełniona jest zatem przesłanka wyłączenia unormowanego w art. 1a pkt 1 lit. b u.k.u.r. – powierzchnia użytków rolnych jest mniejsza niż 0,3 ha (podobnie K. Maj, *Dwudziesta...*, s. 85).
33. Z powyższych względów należy uznać, że *de lege lata* przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nie stosuje się do nabycia nieruchomości rolnych, które tworzą grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych (symbol „Lzr” w ewidencji), bez względu na ich powierzchnię.

Przykład: Nieruchomość rolna obejmuje działkę gruntu o powierzchni 0,4 ha. W ewidencji gruntów i budynków oznaczono ją jako grunt zadrzewiony i zakrzewiony na użytkach rolnych (symbol „Lzr”). Nie jest to użytek rolny (w rozumieniu art. 2 pkt 5 u.k.u.). Nabycie tej nieruchomości całkowicie wyłączono spod reżimu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, ponieważ nie obejmuje ona żadnych użytków rolnych (art. 1a pkt 1 lit. b u.k.u.r.).

Do gruntów zadrzewionych i zakrzewionych na użytkach rolnych zalicza się grunty, będące enklawami lub półenklawami użytków rolnych, na których znajdują się śródpolne skupiska drzew i krzewów lub tylko drzew, w wieku powyżej 10 lat, niezaliczone do lasów lub sadów (zob. pkt 6 tabeli w załączniku nr 1 do r.e.g.b.).

34. Podobnie należy ocenić obrót nieużytkami (zob. komentarz do art. 2 u.k.u.r., teza 33). Mimo że w ewidencji gruntów i budynków widnieją jako grunty rolne (oznaczone symbolem „N”), nie spełniają one przesłanek użytku rolnego (zdefiniowanego w art. 2 pkt 5 u.k.u.r.). W konsekwencji na podstawie art. 1a pkt 1 lit. b u.k.u.r. – bez względu na powierzchnię – nie podlegają przepisom ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

Przykład: Nieruchomość o powierzchni 1,2 ha oznaczono w ewidencji gruntów i budynków jako nieużytek (symbol „N”). Nabycie tej nieruchomości nie jest objęte ograniczeniami unormowanymi w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, ponieważ w jej skład nie wchodzi żadne użytki rolne.

Bez znaczenia jest kwestia, czy nieużytki można przysposobić do prowadzenia działalności rolniczej i jakim kosztem. Jeżeli nawet wykazują cechy nieruchomości rolnej (zob. art. 2 pkt 1 u.k.u.r.), w omawianym przypadku decyduje kryterium formalne. Nie są one użytkami rolnymi w rozumieniu art. 2 pkt 5 u.k.u.r., więc zawsze zostają objęte wyłączeniem wyznaczonym w art. 1a pkt 1 lit. b u.k.u.r.

35. Komentowany przepis odnosi się również do wszelkiego rodzaju nieruchomości rolnych, których nie zaklasyfikowano jako grunty rolne w ewidencji gruntów i budynków. Nigdy nie spełniają one przesłanek użytku rolnego (określonego w art. 2 pkt 5 u.k.u.r.). Nabycie takich nieruchomości – bez względu na ich powierzchnię – nie jest ograniczone na podstawie komentowanej ustawy, choćby były wykorzystywane do prowadzenia działalności rolniczej.

Przykład: Na gruncie przemysłowym (symbol „Ba” w ewidencji) posadowiono budynek z fermą drobiu. Teren nie został objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Grunt ten tworzy nieruchomość rolną (w rozumieniu art. 2 pkt 1 u.k.u.r.), lecz nie stanowi użytku rolnego (w rozumieniu art. 2 pkt 5 u.k.u.r.). Nabycie tego gruntu – niezależnie od jego powierzchni – nie podlega przepisom ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (art. 1a pkt 1 lit. b u.k.u.r.).

36. Na potrzeby obrotu notarialnego oraz wieczystoksięgowego decydujące znaczenie ma klasyfikacja zamieszczona w ewidencji gruntów i budynków oraz odzwierciedlona w dziale I-O księgi wieczystej. Służy ona do ustalenia, czy spełniono przesłanki wyłączenia unormowanego w art. 1a pkt 1 lit. b u.k.u.r. W szczególności na tej podstawie należy oceniać, czy nabywany grunt (bądź jego część) obejmuje użytki rolne.

Przykład: Właściciel zamierza sprzedać nieruchomość rolną o powierzchni 1,2 ha na rzecz osoby niebędącej rolnikiem indywidualnym. W ewidencji gruntów i budynków oraz dziale I-O księgi wieczystej nieruchomość widnieje jako grunt orny (symbol „R”). Właściciel twierdzi, że są to nieużytki. Notariusz powinien przyjąć – jako wiążącą – klasyfikację zamieszczoną w ewidencji oraz księdze wieczystej. Nie może poprzestać na oświadczeniu właściciela o rzeczywistym charakterze gruntu. W takim przypadku właściciel najpierw powinien dokonać zmiany klasyfikacji nieruchomości w ewidencji gruntów i budynków, aby następnie – odwołując się do wyłączenia określonego w art. 1a pkt 1 lit. b u.k.u.r. – możliwe było poprawne sporządzenie aktu notarialnego obejmującego umowę sprzedaży.

Oceny, czy spełniono przesłanki określone w art. 1a pkt 1 lit. b u.k.u.r., nie dokonuje się na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ani innych dokumentów planistycznych. Dokumenty takie nie są zdatne do precyzyjnego ustalenia tych przesłanek. Nie zawierają potrzebnych informacji.

Przykład: W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oznaczono tereny działalności rolniczej. Z ewidencji gruntów i budynków wynika, że nieruchomość położona na tych terenach składa się z dwóch działek: 1) gruntu ornego (symbol „R”) oraz 2) gruntu zadrzewionego i zakrzewionego na użytkach

rolnych (symbol „Lzr”). Jeżeli powierzchnia pierwszej działki jest mniejsza niż 0,3 ha, obrót całą nieruchomością nie podlega przepisom ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (niezależnie od powierzchni drugiej działki). Dane zamieszczone w ewidencji gruntów i budynków mają decydujące znaczenie, aby ustalić te przesłanki.

W postępowaniach administracyjnych oraz sądowych (innych niż wieczystoksięgowe) można dopuścić ustalenie statusu nieruchomości za pomocą wszelkich dostępnych środków dowodowych (przesłuchanie stron, zeznania świadków, opinie biegłych, oględziny itd.). Ani organ administracji, ani sąd nie są bezwzględnie związani informacjami, które ujawniono w ewidencji gruntów i budynków lub dziale I-O księgi wieczystej.

Przykład: Sąd cywilny prowadzi postępowanie działowe dotyczące nieruchomości rolnej o powierzchni 1,3 ha. W ewidencji gruntów i budynków oznaczono ją jako grunt orny (symbol „R”). W toku postępowania – za pomocą opinii biegłego – sąd ustalił, że wpis w ewidencji jest nieaktualny, a nieruchomość obecnie powinna zostać zaklasyfikowana jako nieużytek oraz grunt zadrzewiony i zakrzewiony na użytkach rolnych. W konsekwencji możliwe jest zastosowanie wyłączenia unormowanego w art. 1a pkt 1 lit. b u.k.u.r. w odniesieniu do tej nieruchomości. Nie obejmuje ona żadnych użytków rolnych (w rozumieniu art. 2 pkt 5 u.k.u.r.).

37. Analizując kwestię, czy *in concreto* znajduje zastosowanie wyjątek określony w art. 1a pkt 1 lit. b u.k.u.r., powierzchnię użytków rolnych powinno ustalać się na podstawie danych zamieszczonych w ewidencji gruntów i budynków, a także w dziale I-O księgi wieczystej. Powierzchnia ta powinna być mniejsza niż 0,3 ha.

Przykład: Właściciel sprzedaje grunt orny, którego powierzchnię w ewidencji gruntów i budynków ustalono na 0,29 ha. Do sprzedaży nie stosuje się ograniczeń przewidzianych w przepisach ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (art. 1a pkt 1 lit. b u.k.u.r.).

Omawiane wyłączenie nie obejmuje nabycia nieruchomości, w skład której wchodziły użytki rolne o powierzchni równej lub większej niż 0,3 ha (sformułowanie: „o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha”).

Przykład: Zgodnie z informacjami, które zamieszczono w ewidencji gruntów i budynków, nieruchomość składa się z dwóch działek gruntu zaklasyfikowanych jako sady (symbol „S”): 1) działki o powierzchni 0,1 ha oraz 2) działki o powierzchni 0,2 ha. Nabycie tej nieruchomości podlega przepisom ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Nie stosuje się wyjątku określonego w art. 1a

pkt 1 lit. b u.k.u.r., ponieważ powierzchnia użytków rolnych w tej nieruchomości wynosi łącznie 0,3 ha.

38. Jeżeli informacje o klasyfikacji gruntów albo ich powierzchni są niepoprawne (np. podano zawyżoną wartość), zalecane jest dokonanie odpowiedniej korekty w ewidencji przed zawarciem umowy dotyczącej takiej nieruchomości, a także – w razie potrzeby – złożenie wniosku o zmianę wpisu w dziale I-O księgi wieczystej (przed lub równocześnie z wnioskiem o zmianę wpisu w dziale II księgi wieczystej).

Przykład: W ewidencji oraz księdze wieczystej podano, że powierzchnia nieruchomości tworzącej trwale pastwisko wynosi 0,31 ha. W wyniku ponownego badania powierzchni nieruchomości przez geodetę okazało się, że obejmuje ona 0,295 ha. Dokonano stosownej korekty wpisu w ewidencji. Właściciel nieruchomości sprzedał ją w formie aktu notarialnego. Notariuszowi przedstawiono aktualny wypis z ewidencji. Sporządziwszy akt notarialny, notariusz złożył wniosek o zmianę wpisu w dziale I-O księgi wieczystej odnośnie do powierzchni nieruchomości oraz zmianę wpisu w dziale II księgi wieczystej przez ujawnienie nabywcy. Pozwoli to sądowi wieczystoksięgowemu na ustalenie, że zastosowanie znajduje wyjątek unormowany w art. 1a pkt 1 lit. b u.k.u.r.

39. Sposób skonstruowania wyjątku, który unormowano w art. 1a pkt 1 lit. b u.k.u.r., może skłaniać uczestników obrotu do zachowań zmierzających do obejścia ustawy (por. H. Ciepla, *Aspekty...*, s. 40; J. Mikołajczyk [w:] *Notariat...*, s. 734–735; Z. Truskiewicz, *O kilku...* (cz. I), s. 53–55). W tym celu – przykładowo – sztucznie dzieli się czynność prawną prowadzącą do nabycia nieruchomości rolnej na kilka czynności, które osobno obejmują działki gruntu (użytku rolnego) o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha. Jeżeli okoliczności wskazują, że zamiarem stron jest obejście ustawy, czynności te są nieważne (art. 9 ust. 1 u.k.u.r.). Do takich okoliczności należą m.in. bliski związek czasowy między czynnościami, identyczność stron czynności, brak statusu rolnika indywidualnego po stronie nabywcy, docelowy efekt gospodarczy. Obejście ustawy może dotyczyć np. przepisów o prawie pierwokupu KOWR (art. 3 ust. 4 u.k.u.r.), zakazie rozporządzania (art. 2b ust. 2 u.k.u.r.) lub nabyciu nieruchomości rolnej przez rolnika indywidualnego (art. 2a ust. 1 u.k.u.r.).

Przykład: Nieruchomość rolna składa się z trzech działek gruntu ornego o powierzchni: 1) 0,1 ha, 2) 0,2 ha, 3) 0,25 ha. Łącznie powierzchnia tej nieruchomości wynosi 0,55 ha. Właściciel – w odstępach godzinnych – zawiera trzy bezwarunkowe umowy sprzedaży ze spółką z o.o. Każda umowa sprzedaży obejmuje jedną działkę gruntu. Gdyby oceniać umowy sprzedaży osobno, można by uznać, że są one ważne, ponieważ każdorazowo spełniono przesłanki wyłączenia określone w art. 1a pkt 1 lit. b u.k.u.r. Jeżeli jednak analizować je łącznie, występują poważne podstawy do twierdzenia, że zawarto je w celu

obejścia ustawy (tj. art. 3 ust. 4 u.k.u.r., przewidującego prawo pierwokupu na rzecz KOWR), a więc wszystkie są obciążone sankcją nieważności (art. 9 ust. 1 u.k.u.r.).

Warto zaznaczyć, że w wielu sytuacjach ustalenie, czy dochodzi do obejścia ustawy, może być bardzo kłopotliwe (zwłaszcza gdy czynności dokonano w złożonym trybie prawnym albo za pośrednictwem osób trzecich).

Przykład 1: W księdze wieczystej ujęto nieruchomość rolną składającą się z trzech działek gruntu ornego o powierzchni: 1) 0,1 ha, 2) 0,2 ha, 3) 0,25 ha. Właściciel złożył wnioski o wyodrębnienie dwóch pierwszych działek do dwóch osobnych ksiąg wieczystych. Sąd założył księgi wieczyste dla tych działek. W rezultacie – z punktu widzenia cywilnoprawnego – właściciel ma obecnie w swoim majątku trzy nieruchomości, z których każda obejmuje jedną działkę. Następnie właściciel sprzedaje na rzecz określonego nabywcy te nieruchomości, zawierając z nim – w odstępach czasu – trzy osobne umowy sprzedaży z udziałem różnych notariuszy. Niełatwo byłoby wykazać, że w tej sytuacji nastąpiło obejście ustawy sankcjonowane nieważnością dokonanych czynności prawnych.

Przykład 2: Nieruchomość rolna składa się z dwóch działek gruntu ornego o powierzchni: 1) 0,2 ha, 2) 0,25 ha. Właściciel bezwarunkowo sprzedał pierwszą działkę na rzecz X, zaś drugą działkę – na rzecz Y. Po miesiącu X oraz Y bezwarunkowo sprzedali obie działki na rzecz Z. Okoliczności mogą przemawiać za tym, że wszystkie strony działały w porozumieniu, wykonując z góry powzięty zamiar, aby całą nieruchomość nabył Z. Doszło do obejścia przepisu o ustawowym prawie pierwokupu KOWR (art. 3 ust. 4 u.k.u.r.) i – w rezultacie – nieważności wszystkich zawartych umów sprzedaży (art. 9 ust. 1 u.k.u.r.), chociaż wykazanie powyższego zamiaru jest utrudnione.

W przypadku gdy notariusz z całkowitą pewnością ustali, że zamierzone czynności zmierzają do obejścia ustawy, powinien odmówić sporządzenia aktu notarialnego (art. 81 pr. not.).

40. Kognicja sądu wieczystoksięgowego zasadniczo nie obejmuje badania, czy czynność prawną dokonano w celu obejścia ustawy (art. 626⁸ § 2 k.p.c.). Ustalenie tej okoliczności na ogół wymagałoby przeprowadzenia postępowania dowodowego wykraczającego poza kompetencje sądu w postępowaniu wieczystoksięgowym. Sąd nie może odmówić zatem wpisu w księdze wieczystej, powołując się na swoje podejrzenia co do intencji stron rozporządzających nieruchomością rolną. Okoliczność, że czynność prawna jest nieważna ze względu na obejście ustawy, zazwyczaj powinna zostać ustalona w odrębnym postępowaniu sądowym, zwłaszcza w postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 10 ust. 1 u.k.w.h. (zob. także art. 9 ust. 2 u.k.u.r.).

IV. Drogi wewnętrzne

41. Przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nie stosuje się do nieruchomości rolnych będących drogami wewnętrznymi (art. 1a pkt 1 lit. c u.k.u.r.).
42. Nieruchomości takie nie są bezpośrednio wykorzystywane do działalności wytwórczej w rolnictwie, co uzasadnia wyłączenie ich nabywania spod režimu ustawy o kształtowaniu obrotu rolnego. Obrót nimi nie powoduje zagrożenia dla realizacji celów komentowanej ustawy.
43. W omawianym przypadku – w drodze wykładni systemowej zewnętrznej – znajduje zastosowanie definicja zamieszczona w art. 8 ust. 1 ustawy z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 645 ze zm.). W myśl powołanego przepisu drogami wewnętrznymi są drogi, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg. W pewnym uproszczeniu chodzi zatem o drogi do użytku prywatnego, niezależnie od tego, kto jest właścicielem nieruchomości, na których się znajdują i do których prowadzą (podobnie J. Bieluk, *Ustawa...*, s. 23; D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa...*, s. 36; P. Popardowski [w:] *Prawo...*, s. 118–119; por. także np. W. Gonet [w:] P. Blajer, W. Gonet, *Ustawa...*, s. 27; J. Mikołajczyk [w:] *Notariat...*, s. 735; Z. Truskiewicz, *Zakres...*, s. 103–104).

W świetle powołanego przepisu nie ulega wątpliwości, że droga wewnętrzna może być położona na nieruchomości rolnej albo prowadzić do takiej nieruchomości (zob. wyrok WSA w Poznaniu z 19.07.2017 r., II SA/Po 866/16, LEX nr 2336402; por. jednak wyrok NSA z 10.08.2021 r., I OSK 498/21, LEX nr 3224047). Nie można wykluczyć przypadków, gdy droga wewnętrzna na nieruchomości rolnej wiedzie do nieruchomości nierolnej (por. Z. Truskiewicz, *Zakres...*, s. 101).

Przykład: Właściciel sprzedaje dwie nieruchomości: 1) nieruchomość gruntową zabudowaną domem jednorodinnym oraz 2) nieruchomość rolną, na której wybudowano drogę wewnętrzną (dojazdową) do domu. Umowa sprzedaży nie podlega przepisom ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (art. 2 pkt 1 w zw. z art. 1a pkt 1 lit. c u.k.u.r.).

„[...] stwierdzić należy, iż dana budowla może być uznana za drogę wewnętrzną jedynie wówczas, gdy przeznaczona ona jest do ruchu drogowego (rozumianego jako możliwość korzystania z drogi przez nieoznaczoną ilość osób), a nie służy tylko do wewnętrznej komunikacji w obrębie danej nieruchomości” (wyrok NSA z 14.09.2012 r., II FSK 298/11, LEX nr 1244294).

44. Wyjątek, który określono w komentowanym przepisie, można stosować jedynie wtedy, gdy cała nieruchomość rolna, która jest przedmiotem nabycia, tworzy drogę

wewnętrzną (podobnie J. Mikołajczyk [w:] *Notariat...*, s. 735; P. Popardowski [w:] *Prawo...*, s. 119). Nie ma wtedy znaczenia powierzchnia tej nieruchomości (arg. *lege non distinguente*). W pozostałych przypadkach omawiany wyjątek nie może być stosowany.

Przykład: Nieruchomość o powierzchni 1,2 ha składa się z dwóch działek: 1) gruntu ornego o powierzchni 1 ha oraz 2) gruntu pod drogą wewnętrzną o powierzchni 0,2 ha. Nabycie całej nieruchomości podlega przepisom ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Gdyby jednak przedmiotem nabycia była jedynie druga działka gruntu (z drogą wewnętrzną), omawiany wyjątek miałby wtedy zastosowanie.

Stosownie do okoliczności może wystąpić sytuacja, w której równocześnie spełniono przesłanki kilku wyłączeń ustawowych (teza 4). Wyłączenia te mogą osobno dotyczyć poszczególnych działek będących przedmiotem nabycia.

Przykład: Nieruchomość rolną tworzą dwie działki gruntu: 1) grunt pod drogą wewnętrzną o powierzchni 0,1 ha oraz 2) grunt rolny zabudowany o powierzchni 0,2 ha. Nabycie tej nieruchomości nie podlega przepisom ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. W odniesieniu do pierwszej działki zastosowanie znajduje wyjątek określony w art. 1a pkt 1 lit. c u.k.u.r., a odnośnie do drugiej działki – wyjątek przewidziany w art. 1a pkt 1 lit. b u.k.u.r.

45. Powyższe uwagi (teza 44) pozostają aktualne, gdy droga wewnętrzna nie obejmuje całej działki gruntu, lecz pozostała część tej działki może być wykorzystywana na inne cele rolnicze.

Przykład: Nieruchomość rolną stanowi działka gruntu o powierzchni 0,5 ha. Na powierzchni 0,1 ha znajduje się droga wewnętrzna, a pozostałą część działki tworzą grunty orne. Nabycie tej nieruchomości podlega przepisom ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Nie znajdują wtedy zastosowania wyjątki unormowane w art. 1a pkt 1 lit. b i c u.k.u.r.

W omawianej sytuacji mogą być jednak spełnione przesłanki wyłączeń określonych w innych przepisach ustawy. Ustalenie tych wyłączeń niekiedy jest kłopotliwe.

Przykład: Rolnik jest właścicielem działki gruntu o powierzchni 0,6 ha. Sporządzono dokument geodezyjny, z którego wynika, że: 1) część działki o powierzchni 0,28 ha stanowi użytek rolny, 2) na części działki o powierzchni 0,12 ha znajduje się droga wewnętrzna, 3) na części działki o powierzchni 0,2 ha rośnie las (w tym zakresie nieruchomość nie ma więc charakteru rolnego). Nabycie całej działki nie podlega przepisom ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (art. 1a pkt 1 lit. b i c w zw. z art. 2 pkt 1 u.k.u.r.).

46. O stosowaniu art. 1a pkt 1 lit. c u.k.u.r. decyduje stan faktyczny ustalony na chwilę nabycia nieruchomości rolnej. W tej chwili na nieruchomości rzeczywiście powinna znajdować się droga wewnętrzna (podobnie P. Popardowski [w:] *Prawo...*, s. 119).

Omawiane wyłączenie nie obejmuje sytuacji, w których na nieruchomości rolnej w przyszłości ma zostać wybudowana droga wewnętrzna albo droga ta wcześniej przestała istnieć (np. została zaorana).

47. W praktyce istotne trudności są związane z ustaleniem, kiedy nieruchomość stanowi drogę wewnętrzną. W tej mierze użyteczne są przede wszystkim informacje podane w ewidencji gruntów i budynków (por. J. Mikołajczyk [w:] *Notariat...*, s. 736; P. Popardowski [w:] *Prawo...*, s. 120). W przypadku gdy w ewidencji nieruchomości oznaczono jako drogę (symbol: „dr”), można przyjąć domniemanie faktyczne, zgodnie z którym rzeczywiście wybudowano na niej drogę. Jeżeli właścicielem (użytkownikiem wieczystym) nieruchomości nie jest Skarb Państwa ani jednostka samorządu terytorialnego, można także zastosować domniemanie faktyczne, że ma ona charakter wewnętrzny (*scil.* nie jest drogą publiczną). Należy jednak podkreślić, że na nieruchomościach państwowych oraz samorządowych również mogą znajdować się drogi wewnętrzne (tak trafnie D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa...*, s. 36).

W sytuacji, w której nie zamieszczono stosownego oznaczenia w ewidencji gruntów i budynków (zob. załącznik nr 1 do r.e.g.b.), dopuszczalne jest pomocnicze skorzystanie z dokumentów administracyjnych, które obrazują przeznaczenie nieruchomości (por. J. Mikołajczyk [w:] *Notariat...*, s. 736; P. Popardowski [w:] *Prawo...*, s. 120). Przydatne może być zwłaszcza uzasadnienie decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości (zob. m.in. art. 96 ust. 1 u.g.n., art. 27 ust. 3 i 4 u.s.w.g.). Jeżeli stwierdzono tam, że określona działka została wydzielona ze względu na to, iż znajduje się na niej droga wewnętrzna, można uznać tę okoliczność za wykazaną. Istnienie drogi wewnętrznej może być także – stosownie do okoliczności – dowodzone za pomocą dokumentów geodezyjnych (np. wyrysu z mapy ewidencyjnej).

W pozostałych przypadkach zalecane jest, aby zbywca lub wszystkie osoby stawiające do aktu notarialnego złożyły oświadczenie o tym, że nieruchomość stanowi drogę wewnętrzną (podobnie, lecz z dodatkowymi warunkami P. Popardowski [w:] *Prawo...*, s. 120).

„W przypadku nieruchomości będących drogami wewnętrznymi (art. 1a pkt 1 lit. c ustawy) nie ma znaczenia oznaczenie użytku w ewidencji gruntów i budynków, lecz rzeczywiste wyodrębnienie przedmiotu obrotu w charakterze drogi wewnętrznej, potwierdzane np. decyzją podziałową, jej kształtem, lub sposobem korzystania” (*Wspólne Stanowisko...*, pkt I.7).

48. Sądzę, że w omawianych sytuacjach dość liberalnie trzeba podchodzić do badania statusu nabywanych nieruchomości w ramach kognicji sądu wieczystoksięgowego (art. 626⁸ § 2 k.p.c.). Ze względów pragmatycznych dopuścić można pośrednie wykazanie, że nieruchomość jest drogą wewnętrzną (np. za pomocą oświadczeń złożonych w akcie notarialnym). W przeciwnym razie wyjątek przewidziany w art. 1a pkt 1 lit. c u.k.u.r. okazałby się – w znacznej liczbie przypadków – niemożliwy do rzeczywistego zastosowania w obrocie nieruchomościami rolnymi.

V. Sprzedaż na rzecz najemcy z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa

49. Zgodnie z art. 42 ust. 1 u.g.n.r.SP KOWR może przeznaczyć do sprzedaży najemcom wchodzące w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa domy, lokale mieszkalne i budynki gospodarcze wraz z niezbędnymi gruntami. Umowy sprzedaży dotyczące nieruchomości rolnych, które zawiera się w tym trybie, nie podlegają przepisom ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (art. 1a pkt 1 lit. d u.k.u.r.).

Przykład: W skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa wchodzi nieruchomość rolna o powierzchni 0,4 ha zabudowana domem jednorodzinny. Wynajęto ją na rzecz byłego pracownika Państwowego Gospodarstwa Rolnego. KOWR sprzedaje nieruchomość najemcy w trybie art. 42 ust. 1 u.g.n.r.SP. Do sprzedaży tej nie stosuje się ograniczeń wynikających z przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, w tym ustawowego prawa pierwokupu przez KOWR (art. 3 ust. 4 u.k.u.r.).

50. Przepisów komentowanej ustawy nie stosuje się również do sprzedaży ogródków przydomowych położonych na obszarach przeznaczonych na cele rolne i garaży osobom, które z nich korzystają (art. 42 ust. 6 u.g.n.r.SP w zw. z art. 1a pkt 1 lit. d u.k.u.r.).
51. W myśl art. 42 ust. 2 u.g.n.r.SP sprzedaż następuje przy zastosowaniu – z pewnymi, drobnymi wyjątkami – przepisów ustawy z 15.12.2000 r. o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych, niektórych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych oraz niektórych mieszkań będących własnością Skarbu Państwa (Dz.U. z 2016 r. poz. 52).
52. Celem wprowadzonego wyjątku jest usprawnienie – w interesie najemców – sprzedaży nieruchomości, na których zamieszkują na podstawie umowy najmu (korzystając dodatkowo z ogródków przydomowych oraz garaży), z uwzględnieniem polityki mieszkaniowej państwa.
53. W kontekście stosowania art. 1a pkt 1 lit. d u.k.u.r. nie ma znaczenia powierzchnia sprzedawanej nieruchomości rolnej (arg. *lege non distinguente*). W tym trybie nie sprzedaje

się jednak nieruchomości o dużej powierzchni, więc obrót nimi nie jest istotny z perspektywy realizacji celów komentowanej ustawy. Można zatem uznać, że omawiane wyłączenie wprowadzono również ze względu na bagatelny charakter transakcji.

54. Omawiane wyłączenie dotyczy jedynie sprzedaży w trybie art. 42 ust. 1 i 6 u.g.n.r.SP. Nie ma ono zastosowania do dalszego obrotu nieruchomościami rolnymi, o których mowa w tych przepisach (arg. *a contrario*). Obrót taki podlega reglamentacji zgodnie z ogólnymi przepisami ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, chyba że spełniono przesłanki innego wyłączenia (np. określonego w art. 1a pkt 1 lit. b u.k.u.r.). Po pierwsze, wykładnia językowa art. 1a pkt 1 lit. d u.k.u.r. przekonuje, że przepis ten znajduje zastosowanie do czynności, które polegają na sprzedaży nieruchomości rolnej na podstawie art. 42 ust. 1 i 6 u.g.n.r.SP. Po drugie, komentowany przepis ma charakter wyjątkowy. Nie powinien podlegać wykładni rozszerzającej (arg. *exceptiones non sunt extendendae*). Po trzecie, przedstawiony wniosek wspiera wykładnia celowościowa. Celem art. 1a pkt 1 lit. d u.k.u.r. jest uproszczenie sprzedaży, której dokonuje się w trybie art. 42 ust. 1 i 6 u.g.n.r.SP, w interesie osób określonych w tych przepisach (tj. najemców). Brakuje uzasadnienia merytorycznego, aby wyłączenie rozciągać na dalszy obrót nieruchomością rolną z korzyścią dla innych osób. Po czwarte, gdyby właściwości zbywanej nieruchomości (np. niska przydatność do produkcji rolnej) decydowały o wprowadzeniu takiego wyłączenia, to powinno ono mieć charakter ogólny, a nie ograniczać się do nieruchomości pierwotnie sprzedanych w trybie art. 42 ust. 1 i 6 u.g.n.r.SP. W przeciwnym razie powstałaby istotna niespójność systemowa. Po piąte, historyczny tryb nabycia własności nieruchomości rolnej nie powinien kształtować jej reżimu prawnego w obrocie późniejszym. Naruszałoby to bezpieczeństwo obrotu nieruchomościami (zwłaszcza po wielu latach od pierwotnego nabycia, gdy doszło do wielokrotnej zmiany właściciela albo podziałów nieruchomości).

Przykład: Najemcy sprzedano zabudowaną nieruchomość rolną o powierzchni 0,32 ha w trybie art. 42 ust. 1 u.g.n.r.SP. Sprzedaż nie podlega przepisom ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. W szczególności na nabywcy nie ciążyą obowiązki, o których mowa w art. 2b ust. 1 i 2 u.k.u.r. Dalszy obrót nieruchomością następuje jednak z zastosowaniem rygorów wynikających z przepisów komentowanej ustawy. Obowiązuje wtedy – co do zasady – ustawowe prawo pierwokupu i nabycia przez KOWR (zob. art. 3 ust. 4 oraz art. 4 ust. 1 u.k.u.r.).

Należy zaznaczyć, że w piśmiennictwie przeważa stanowisko odmienne. Przyjmuje się, że omawiane wyłączenie znajduje zastosowanie również do dalszego obrotu nieruchomościami rolnymi, o których mowa w art. 42 ust. 1 i 6 u.g.n.r.SP (tak P. Bender, *Podstawowe...* (cz. I), s. 24–25; P. Blajer, *Umowa...*, s. 106, przypis 12; W. Gonet [w:] P. Blajer, W. Gonet, *Ustawa...*, s. 25–26; W. Fortuński, M. Kupis, *Nowelizacja...* (cz. I), s. 29; K. Maj, *Nowelizacja...*, s. 63–64; J. Mikołajczyk [w:] *Notariat...*, s. 736–737; P. Popardowski [w:] *Prawo...*, s. 121–122).

Odmienne również *Wspólne Stanowisko...*, pkt I.8: „W przypadku nieruchomości sprzedanych na podstawie art. 42 ust. 1 lub 6 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, pozostają one poza zakresem stosowania ustawy, nawet jeśli po sprzedaży ich z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa podlegały dalszemu obrotowi. W konsekwencji zwolnienie ma zastosowanie także dla dalszego obrotu takimi nieruchomościami, choćby obecnie właścicielem była już inna osoba niż ta, która nabyła nieruchomość na powołanej podstawie. Zwolnienie powyższe odnosi się również do nieruchomości stanowiących «ogródki przydomowe» lub nieruchomości zabudowanych budynkami gospodarczymi, które podlegały sprzedaży na podstawie art. 42 ust. 1 lub 6, nawet jeśli w umowie sprzedaży nie wskazano podstawy prawnej zbycia”.

- 55. Wyłączenie, o którym mowa w art. 1a pkt 1 lit. d u.k.u.r., przynajmniej w części pokrywa się z tym, które unormowano w art. 1a pkt 1 lit. a u.k.u.r.
- 56. W postępowaniu wieczystoksięgowym sąd ustala przesłanki wyznaczone w komentowanym przepisie zasadniczo na podstawie oświadczeń stron zamieszczonych w akcie notarialnym.

VI. Stawy

- 57. Przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nie stosuje się do nieruchomości rolnych, w których grunty – oznaczone w ewidencji gruntów i budynków jako grunty pod stawami – stanowią co najmniej 70% powierzchni nieruchomości (art. 1a pkt 1 lit. e u.k.u.r.).
- 58. Omawiane wyłączenie wprowadzono ze względu na nikłe znaczenie, jakie ma produkcja rybna w stawach dla realizacji celów komentowanej ustawy (np. kształtowania struktury obszarowej gospodarstw rolnych).

„Uwzględniając postulaty środowiska rybackiego oraz Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, ze względu na specyfikę działalności, wyłączono spod przepisów u.k.u.r. grunty pod stawami rybnymi” (*Uzasadnienie...*, Sejm VIII kadencji, druk sejmowy nr 3298 z 13.03.2019 r., s. 4).

- 59. Grunty znajdujące się pod stawami stanowią nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji rybnej. Spełniają zatem przesłanki definicji nieruchomości rolnej (zob. art. 2 pkt 1 u.k.u.r. w zw. z art. 46¹ k.c.).
- 60. Wyłączenie, o którym mowa w art. 1a pkt 1 lit. e u.k.u.r., odnosi się do nabycia nieruchomości rolnych, które stanowią grunty pod stawami:

- 1) w całości albo
- 2) w przeważającej części (ustalonej arbitralnie przez ustawodawcę na poziomie min. 70% powierzchni).

61. Pierwszy przypadek występuje wtedy, gdy przedmiotem nabycia jest działka gruntu lub kilka działek, które w ewidencji gruntów i budynków oznaczono jako grunty pod stawami (symbol „Wsr”). W tym przypadku nie ma znaczenia, jaka jest ogólna powierzchnia tych działek (arg. *lege non distinguente*).

Przykład: Nieruchomość rolna składa się z trzech działek gruntu, które mają łączną powierzchnię 1,5 ha. W ewidencji oznaczono je jako grunty pod stawami (Wsr). Nabycie tej nieruchomości lub jej części nie podlega przepisom komentowanej ustawy.

Dotyczy to również nabycia części nieruchomości rolnej, gdy przedmiotem rozporządzenia są jedynie grunty pod stawami.

Przykład: Nieruchomość rolna składa się z dwóch działek gruntu: 1) gruntu ornego oraz 2) gruntu pod stawem. Właściciel sprzedaje jedynie działkę, na której znajduje się staw. Do umowy sprzedaży nie stosuje się przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Nieistotna jest w tym kontekście powierzchnia powyższych działek.

Pierwszy przypadek obejmuje także sytuację, gdy przedmiotem nabycia są równocześnie grunty pod stawami oraz działki gruntu, które nie spełniają przesłanek nieruchomości rolnej (w rozumieniu art. 2 pkt 1 u.k.u.r.) albo podlegają odrębnym wyłączeniom.

Przykład 1: W skład nieruchomości wchodzi dwie działki: 1) grunt pod stawem (Wsr) oraz 2) las (Ls). Właściciel sprzedaje całą nieruchomość. Nie znajdują wtedy zastosowania przepisy komentowanej ustawy, niezależnie od powierzchni tych działek (art. 1a pkt 1 lit. e w zw. z art. 2 pkt 1 u.k.u.r.).

Przykład 2: Nieruchomość tworzą dwie działki: 1) grunt pod stawem (Wsr) oraz 2) droga wewnętrzna (dr). Nabycie tej nieruchomości nie podlega przepisom ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (art. 1a pkt 1 lit. c i e u.k.u.r.).

62. W drugim przypadku nabycie obejmuje kilka działek gruntu, z których część stanowią grunty pod stawami, a część – innego rodzaju grunty spełniające przesłanki nieruchomości rolnej (w rozumieniu art. 2 pkt 1 u.k.u.r.). W takim przypadku należy porównać powierzchnię tych działek w relacji do całości powierzchni przedmiotu nabycia (podobnie W. Gonet [w:] P. Blajer, W. Gonet, *Ustawa...*, s. 29; J. Mikołajczyk

[w:] *Notariat...*, s. 738–739; P. Popardowski [w:] *Prawo...*, s. 122). Jeżeli powierzchnia działek, które stanowią grunty pod stawami, wynosi 70% lub więcej, nabycie nieruchomości nie podlega przepisom ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Nie analizuje się w tym kontekście powierzchni samego stawu (lustra wody).

Przykład: Nieruchomość rolna składa się z dwóch działek: 1) gruntu pod stawem o powierzchni 1,6 ha oraz 2) gruntu ornego o powierzchni 0,4 ha. Część, którą tworzy grunt pod stawem, wynosi 80% całości. Nabycie tej nieruchomości zostało wyłączone spod režimu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

Należy podkreślić, że – na potrzeby stosowania art. 1a pkt 1 lit. e u.k.u.r. – punktem odniesienia jest powierzchnia przedmiotu nabycia, gdy czynność prawna obejmuje część nieruchomości (podobnie K. Maj, *Nowelizacja...*, s. 65). Przemawia za tym wykładnia celowościowa komentowanego przepisu – wprowadza on wyłączenia w odniesieniu do obrotu nieruchomościami, które w przeważającej części są lub mogą być wykorzystywane do produkcji rybnej.

Przykład: Nieruchomość rolną tworzą trzy działki: 1) grunt pod stawem o powierzchni 1,5 ha, 2) grunt orny o powierzchni 0,5 ha oraz 3) sad o powierzchni 0,4 ha. Właściciel sprzedaje dwie pierwsze działki gruntu. Powierzchnia gruntu pod stawem stanowi 75% powierzchni przedmiotu nabycia. Do umowy sprzedaży nie stosuje się zatem przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Gdyby jednak właściciel chciał sprzedać całą nieruchomość (wszystkie trzy działki), należałoby zastosować przepisy komentowanej ustawy.

Warto zauważyć, że w omawianym przypadku pozostałe grunty rolne, które są przedmiotem nabycia (niebędące gruntami pod stawami), mogą przekraczać 0,3 ha. Nie stosuje się wtedy ograniczenia przewidzianego w art. 1a pkt 1 lit. b u.k.u.r. odnośnie do powierzchni użytków rolnych.

63. Jeżeli strony sztucznie podzieliły nabycie nieruchomości na kilka czynności prawnych, aby ominąć ograniczenia wynikające z komentowanego przepisu, możliwe jest zastosowanie konstrukcji obejścia ustawy (zob. tezę 39), co prowadziłoby do sankcji nieważności (art. 9 ust. 1 u.k.u.r.).
64. O stosowaniu art. 1a pkt 1 lit. e u.k.u.r. decyduje oznaczenie działki gruntu w ewidencji gruntów i budynków (podobnie P. Bender, *Podstawowe...* (cz. I), s. 25; W. Fortuński, M. Kupis, *Nowelizacja...* (cz. I), s. 29; W. Gonet [w:] P. Blajer, W. Gonet, *Ustawa...*, s. 28; J. Mikołajczyk [w:] *Notariat...*, s. 738; P. Popardowski [w:] *Prawo...*, s. 122). Zgodnie z załącznikiem nr 1 do r.e.g.b. działka powinna być określona jako „grunty pod stawami” (symbol „Wsr”). Kryterium to ma charakter formalny (sformułowanie: „grunty, oznaczone w ewidencji gruntów i budynków jako grunty pod stawami”).

Nie jest istotne, czy aktualnie grunty rzeczywiście są lub mogą być wykorzystywane do produkcji rybnej.

Przykład: W ewidencji gruntów i budynków oznaczono pewną działkę jako grunt pod stawami. W rzeczywistości na działce nie ma już stawu, ponieważ wcześniej spuszczone z niego wodę. Umowa sprzedaży tego gruntu nie podlega przepisom ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (odmiennie W. Gonet [w:] P. Blajer, W. Gonet, *Ustawa...*, s. 28). Działka ta – stosownie do okoliczności – może w przyszłości posłużyć do produkcji rybnej, kiedy staw zostanie odtworzony.

Do gruntów pod stawami – w myśl przepisów o ewidencji – zalicza się grunty pod zbiornikami wodnymi (z wyjątkiem jezior i zbiorników zaporowych z urządzeniami do regulacji poziomu wód), wyposażonymi w urządzenia hydrotechniczne nadające się do chowu, hodowli i przetrzymywania ryb, obejmujące powierzchnię ogroblowaną wraz z systemem rowów oraz tereny przyległe do stawów i z nimi związane, a należące do obiektu stawowego (pkt 7 tabeli w załączniku nr 1 do r.e.g.b.).

65. W przypadku gdy – wbrew stanowi faktycznemu – brakuje właściwego oznaczenia działek jako „gruntów pod stawami” w ewidencji gruntów i budynków, konieczne jest najpierw uzupełnienie tego oznaczenia (podobnie J. Mikołajczyk [w:] *Notariat...*, s. 738; P. Popardowski [w:] *Prawo...*, s. 123). Musi zostać spełnione kryterium formalne w postaci odpowiedniego zapisu w ewidencji. W przeciwnym razie nie można skutecznie skorzystać z wyłączenia unormowanego w art. 1a pkt 1 lit. e u.k.u.r., zwłaszcza dokonując czynności prawnych obejmujących zbycie wspomnianych działek.
66. Jeżeli w dziale I-O księgi wieczystej nie odzwierciedlono oznaczenia działek jako „gruntów pod stawami” w ewidencji gruntów i budynków, na potrzeby dokonania czynności prawnej dotyczącej takiej nieruchomości zalecane jest uzyskanie odpowiednich dokumentów geodezyjnych (wypis z rejestru gruntów itp.) oraz przedstawienie ich notariuszowi, który – oprócz wniosku o zmianę wpisu w dziale II księgi wieczystej – złoży także wniosek o zmianę wpisu w dziale I-O (podobnie P. Popardowski [w:] *Prawo...*, s. 123).
67. W omawianym przypadku nie wystarczy oświadczenie osób stawających do aktu notarialnego, że określony grunt znajduje się pod stawem (podobnie J. Mikołajczyk [w:] *Notariat...*, s. 738; P. Popardowski [w:] *Prawo...*, s. 123). Jeżeli taki charakter gruntu nie wynika z wpisów w dziale I-O księgi wieczystej lub dokumentów geodezyjnych załączonych do wniosku, sąd wieczystoksięgowy powinien oddalić wniosek o zmianę wpisu w dziale II księgi wieczystej (art. 626⁹ k.p.c.), chyba że spełniono inne przesłanki skutecznego nabycia nieruchomości rolnej określone w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego.

68. Na potrzeby stosowania art. 1a pkt 1 lit. e u.k.u.r. powierzchnię gruntów ustala się na podstawie danych z ewidencji gruntów i budynków, które powinny być odzwierciedlone w dziale I-O księgi wieczystej. Jeżeli w ewidencji podano nieprawidłowe informacje (np. co do powierzchni), zalecane jest – przed dokonaniem czynności prawnej – poprawienie tej omyłki, a także złożenie wniosku o odpowiednią zmianę wpisu w dziale I-O księgi wieczystej.
69. Stosowanie komentowanego przepisu nie zależy od tego, czy w odniesieniu do danej nieruchomości uchwalono plan zagospodarowania przestrzennego i czy w tym planie przeznaczono ją na stawy (tak też P. Bender, *Podstawowe...* (cz. I), s. 25; W. Gonet [w:] P. Blajer, W. Gonet, *Ustawa...*, s. 28).

Przykład: Według planu zagospodarowania przestrzennego nieruchomość znajduje się na terenie upraw rolnych. W ewidencji gruntów i budynków oznaczono ją jako grunt pod stawami. Decydujące znaczenie ma zapis w ewidencji. Obrót tą nieruchomością nie podlega ograniczeniom na podstawie przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (art. 1a pkt 1 lit. e u.k.u.r.).

VII. Nieruchomości nabyte w związku z przekazaniem gospodarstwa rolnego

70. W art. 1a pkt 1 lit. f u.k.u.r. wyłączono stosowanie komentowanej ustawy w odniesieniu do nieruchomości rolnych nabytych na podstawie art. 6 ustawy z 24.02.1989 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin oraz o zmianie ustawy o podatku rolnym (Dz.U. poz. 53). W myśl powołanego przepisu właścicielom budynków znajdujących się na działce gruntu, która wchodziła w skład gospodarstwa rolnego przekazanego Państwu na podstawie przepisów obowiązujących przed 1.01.1983 r., przysługuje nieodpłatnie na własność działka gruntu, na której te budynki zostały wzniesione. Z własnością wyłączonej nieruchomości jest związana służebność gruntowa w zakresie niezbędnym do korzystania z niej. O przeniesieniu własności działki, jej wielkości oraz o ustanowieniu służebności orzeka starosta (dawniej: terenowy organ administracji państwowej o właściwości szczególnej stopnia podstawowego).
71. Omawiane wyłączenie dotyczy dawnych siedlisk rolniczych. Chodzi o zabudowane grunty, które zostały odłączone od gospodarstwa rolnego i pierwotnie były zamieszkane przez rolników oddających swoje gospodarstwo Skarbowi Państwa w zamian za emeryturę (rentę) na podstawie niegdyś obowiązujących przepisów. Pozostawali oni właścicielami budynków, lecz własność gruntów, na których zostały posadowione, przechodziła na Skarb Państwa. W art. 6 powołanej ustawy umożliwiono im nieodpłatne nabycie własności tych gruntów pod budynkami. Nabycie następuje od Skarbu Państwa.

Nieruchomości, o których mowa, nie mają znaczenia dla działalności rolniczej, a obecnie najczęściej nie wykazują żadnego związku z taką działalnością. Obrót tymi nieruchomościami polegający na przyznaniu własności gruntów na rzecz właścicieli budynków, które na nich posadowiono, jest zupełnie nieistotny z perspektywy celów komentowanej ustawy. Dlatego wprowadzone wyłączenie należy uznać za uzasadnione (por. jednak K. Maj, *Dwudziesta...*, s. 87).

„Ponadto proponuje się dodanie lit. f w art. 1a pkt 1 ukur w celu rozszerzenia katalogu przypadków nabyć nieruchomości rolnych, które nie będą podlegały pod przepisy ukur. Zdecydowano, aby przepisów ukur nie stosować do nieruchomości rolnych nabytych na podstawie art. 6 ustawy z dnia 24 lutego 1989 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin oraz o zmianie ustawy o podatku rolnym (Dz.U. poz. 53). Są to szczególne przypadki nabycia wynikające z potrzeby regulacji stanów przeszłych” (*Uzasadnienie...*, Sejm IX kadencji, druk sejmowy nr 3429 z 3.07.2023 r., www.sejm.gov.pl, s. 18).

72. Nabycie własności gruntu na podstawie art. 6 powołanej ustawy następuje w drodze konstytutywnej decyzji administracyjnej. Nie jest to nabycie z mocy prawa. Przemawia za tym sformułowanie: „O przeniesieniu własności działki (...) orzeka...”.

„[...] art. 6 ustawy daje rolnikowi prawo do własności działki pod budynkami, których własność zachował, przekazując gospodarstwo rolne Państwu. Nabycie własności działki nie następuje *ex lege*, bowiem do jego realizacji wymagana jest konstytutywna decyzja organu administracyjnego o przeniesieniu własności, realizacja zatem uprawnienia określonego w wymienionym przepisie następuje w trybie postępowania administracyjnego” (uzasadnienie uchwały SN z 26.06.2002 r., III CZP 37/02, OSNC 2003/7–8, poz. 96).

73. W konsekwencji należy stwierdzić, że – zgodnie z art. 1a pkt 1 lit. f u.k.u.r. – komentowanej ustawy nie stosuje się do nabycia nieruchomości rolnej w trybie art. 6 powołanej ustawy, tzn. nabycia w drodze decyzji administracyjnej starosty. Decyzje takie wydawane są również współcześnie. Wywołują skutki prawne polegające na przeniesieniu własności gruntu, gdy staną się ostateczne.
74. Wyłączenie, o którym mowa w art. 1a pkt 1 lit. f u.k.u.r., znajduje zastosowanie bez względu na powierzchnię nabywanej nieruchomości rolnej (arg. *lege non distinguente*). Na ogół powierzchnia jest niewielka.
75. W tym przypadku nie mają znaczenia cechy osobowe nabywcy. Chodzi o każdą osobę, której przysługuje roszczenie określone w art. 6 powołanej ustawy (rolnik, który oddał swoje gospodarstwo rolne na rzecz Skarbu Państwa, albo jego następcą prawny). Nie musi ona spełniać przesłanek rolnika indywidualnego.

76. Omawiany wyjątek nie ma zastosowania do dalszego obrotu nabytą nieruchomością rolną w innym trybie, np. na podstawie umowy sprzedaży albo darowizny (arg. *a contrario*). Przemawia za tym – oprócz wykładni językowej – argument wynikający z wykładni historycznej (zob. *Uzasadnienie...*, Sejm IX kadencji, druk sejmowy nr 3429 z 3.07.2023 r., www.sejm.gov.pl, s. 18, gdzie odwołano się do potrzeby regulacji stanów przeszłych). Dalszy obrót taką nieruchomością powinien następować zgodnie z przepisami komentowanej ustawy (z uwzględnieniem odrębnych wyłączeń).

Przykład: Spadkobierca rolnika uzyskał ostateczną decyzję administracyjną starosty o przeniesieniu własności gruntu, na którym posadowiono budynek będący jego własnością. Budynek pozostał po gospodarstwie rolnym przekazanym Skarbowi Państwa przez rolnika w zamian za emeryturę w latach 70. XX w. Powierzchnia gruntu wynosi 0,35 ha. Do nabycia nieruchomości przez spadkobiercę rolnika w tym trybie nie stosuje się przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (art. 1a pkt 1 lit. f u.k.u.r.). Późniejsze zbycie tej nieruchomości natomiast zasadniczo podlega przepisom komentowanej ustawy, z tym że – ze względu na jej powierzchnię (nieprzekraczającą 1 ha) – nabywcą nie musi być rolnik indywidualny (zob. art. 2a ust. 3 pkt 1a u.k.u.r.).

Przedstawiona kwestia – biorąc pod uwagę aspekty funkcjonalne wykładni – może być jednak uznana za dyskusyjną (zob. odpowiednio tezę 54).

77. Komentowanej ustawy nie stosuje się do obrotu własnością samych budynków, gdy własności gruntu, na którym je posadowiono, dotychczas nie przyznano na podstawie art. 6 powołanej ustawy. Budynki takie nie spełniają przesłanek nieruchomości rolnej (zob. art. 2 pkt 1 u.k.u.r.).

Art. 1b. [Nieruchomości rolne położone w granicach administracyjnych miast]

Przepisów ustawy, z zastrzeżeniem art. 9a, nie stosuje się do nieruchomości rolnych położonych w granicach administracyjnych miast, jeżeli:

- 1) w stosunku do tych nieruchomości została podjęta:
 - a) uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej w rozumieniu ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2021 r. poz. 1538) lub
 - b) uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji towarzyszącej w rozumieniu ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących;

- 2) **zbycie następuje w celu realizacji inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej w rozumieniu ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących.**

Spis treści	
I.	Wprowadzenie 59
II.	Nieruchomość rolna w granicach administracyjnych miasta 59
III.	Wyłączenie przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego 60
IV.	Uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej 62
V.	Zbycie nieruchomości w celu realizacji inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej 65
VI.	Dodatkowa procedura 66
VII.	Uchylenie przepisu 67

I. Wprowadzenie

1. Celem art. 1b u.k.u.r. jest usprawnienie realizacji inwestycji mieszkaniowych na nieruchomościach rolnych, które są położone w granicach administracyjnych miast. Jeżeli zostały spełnione warunki określone w omawianym przepisie, obrót takimi nieruchomościami zasadniczo nie podlega reglamentacji prawnej na podstawie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Przepis ten dowodzi, że ustawodawca przyznaje prymat wykonaniu państwowej polityki mieszkaniowej w miastach (zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych ludności – zob. art. 75 Konstytucji RP) nad celami przyświecającymi komentowanej ustawie.

Z piśmiennictwa por. np. J. Mikołajczyk, *Zagospodarowanie nieruchomości rolnych położonych w granicach administracyjnych miast na cele mieszkaniowe* [w:] *Z zagadnień systemu prawa. Księga jubileuszowa Profesora Pawła Czechowskiego*, red. A. Niewiadomski, K. Marciniuk, P. Litwiniuk, Warszawa 2021; P. Popardowski [w:] *Prawo...*, s. 128–132.

2. Omawiany przepis wszedł w życie 7.09.2018 r.

II. Nieruchomość rolna w granicach administracyjnych miasta

3. Pojęcie nieruchomości rolnej zdefiniowano w art. 2 pkt 1 u.k.u.r. (zob. komentarz do art. 2 u.k.u.r., tezy 5 i n.).

4. Na potrzeby stosowania art. 1b u.k.u.r. miasto oznacza gminę lub miejscowość, której we właściwych przepisach nadano status miasta. Kryterium to ma charakter formalny. Nie ma znaczenia, czy na takim obszarze rzeczywiście występuje zabudowa miejska.
5. Okoliczność, czy określona gmina lub miejscowość ma charakter miejski i jakie są jej granice, ustala się przede wszystkim na podstawie przepisów rozporządzeń Rady Ministrów wydanych w trybie art. 4 ust. 1 u.s.g. (por. P. Popardowski [w:] *Prawo...*, s. 133–134). Okoliczność ta może także wynikać z odrębnych przepisów ustawy [np. w odniesieniu do Warszawy – zob. art. 1 ust. 1 ustawy z 15.03.2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. z 2018 r. poz. 1817)].

Zob. również rozporządzenie Rady Ministrów z 16.07.2021 r. w sprawie państwowego rejestru granic i powierzchni jednostek podziałów terytorialnych kraju (Dz.U. poz. 1373).

6. Zbycie nieruchomości rolnych, które są położone w granicach administracyjnych miast, zasadniczo podlega ograniczeniom określonym w przepisach komentowanej ustawy. Jeżeli powierzchnia takiej nieruchomości jest mniejsza niż 1 ha, wykluczono jednak stosowanie reguł wyrażonych w art. 2b ust. 1 i 2 u.k.u.r. (zob. art. 2b ust. 4 pkt 3 u.k.u.r., z uwzględnieniem ogólnego wyłączenia przewidzianego w art. 2a ust. 3 pkt 1a u.k.u.r.). Zwolniono nabywcę nieruchomości rolnej z obowiązku prowadzenia gospodarstwa rolnego przez okres co najmniej 5 lat, a w przypadku osoby fizycznej – z obowiązku osobistego prowadzenia tego gospodarstwa. W takim przypadku nie obowiązuje również zakaz zbywania nieruchomości ani oddawania jej innym podmiotom w posiadanie. Położenie nieruchomości w granicach administracyjnych miasta ocenia się według stanu na dzień jej nabycia (zob. art. 2b ust. 4 pkt 3 *in fine* u.k.u.r.).

III. Wyłączenie przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego

7. W drodze wyjątku od zasady ogólnej (teza 6) w przypadku obrotu nieruchomościami, o których mowa w art. 1b u.k.u.r. (bez względu na ich powierzchnię), wyłączono stosowanie wszystkich – poza art. 9a u.k.u.r. – przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. W szczególności nabywcą nieruchomości nie musi być wtedy rolnik indywidualny (zob. art. 2a ust. 1 u.k.u.r.).

Przykład: Nieruchomość rolna leży w granicach administracyjnych miasta. Zostaje wniesiona aportem do spółki z o.o., która ma na niej zrealizować inwestycję mieszkaniową. Do czynności tej nie stosuje się przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (z wyłączeniem art. 9a u.k.u.r.).

Przepisom komentowanej ustawy nie podlega także zbycie udziałów i akcji w spółce kapitałowej (zob. art. 3a ust. 1 pkt 1 u.k.u.r.) oraz zmiana kręgu wspólników w spółce osobowej