

Adam Niewiadomski  
Uniwersytet Warszawski

## OBRÓT NIERUCHOMOŚCIAMI ROLNYMI A PLANOWANIE PRZESTRZENNE<sup>1</sup>

Obrót nieruchomościami rolnymi w Polsce uzależniony jest od licznych regulacji związanych z ochroną rolnego charakteru tych nieruchomości zarówno w prawie krajowym, jak i europejskim. Kolejne nowelizacje ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>2</sup>, wprowadzające ograniczenia w obrocie nieruchomościami, jednocześnie coraz silniej uzależniają różne przesłanki umożliwiające taki obrót od regulacji związanych z aktami planistycznymi<sup>3</sup> oraz nowymi formami zagospodarowania przestrzeni. Ustawodawca wiąże przeznaczenie nieruchomości z władztwem planistycznym gminy<sup>4</sup>. Jednocześnie we wprowadzanych regulacjach dość znacznie to władztwo ogranicza, oddając inicjatywę w ręce inwestorów. Wynika to chociażby z samej definicji nieruchomości rolnej zawartej w art. 2 pkt 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>5</sup>.

W tym zakresie główne wyjątki od reżimu rolnego charakteru obrotu odsyłają do aktów planistycznych określonych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>6</sup>. Jednocześnie nowelizacja ustawy o kształtowaniu

---

<sup>1</sup> Dofinansowano z dotacji na prowadzenie badań naukowych przez młodych naukowców na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1405, z późn. zm.

<sup>3</sup> B. Wierzbowski, *Aspekty przestrzenne kształtowania ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2016, t. XIV, s. 29–46; A. Niewiadomski, *Rola aktów planistycznych w obrocie nieruchomościami rolnymi*, (w:) D. Łobos-Kotowska (red.), *Księga Jubileuszowa ku czci profesor Teresy Kurowskiej „Współczesne problemy prawa rolnego i cywilnego”*, Katowice 2018, s. 419–429.

<sup>4</sup> Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny a planowanie przestrzenne. Nowe instytucje prawne*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 6.

<sup>5</sup> K. Marciniuk, *Pojęcie nieruchomości rolnej jako przedmiotu reglamentacji obrotu własnościowego*, „Studia Iuridica Lubliniensia” 2017, t. XXVI, s. 94–114; A. Lichorowicz, *Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. IV, s. 7–30; P. Książak, J. Mikołajczyk (red.), *Nieruchomości rolne w praktyce notarialnej*, Warszawa 2017.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1945, z późn. zm.; B. Wierzbowski, *Aspekty przestrzenne...*, s. 29–46;

ustroju rolnego z dnia 5 lipca 2018 r. połączyła obrót nieruchomościami rolnymi z regulacjami określonymi w ustawie o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących<sup>7</sup>. Ta nowa regulacja ma być pewnym wyłomem w zachowaniu rolnego charakteru gruntu. Ustawodawca uznaje w tym zakresie za cel ważniejszy zapewnienie bezpieczeństwa mieszkaniowego w granicach administracyjnych miast niż zachowanie rolnego charakteru tych nieruchomości. Powstaje tutaj pytanie, czy tego typu regulacje i kolejne wyjątki w obrocie nieruchomościami rolnymi będą sprzyjać właściwemu wykorzystywaniu gruntów rolnych. Ponadto powstaje dość istotna obawa o pewność obrotu nieruchomościami rolnymi, którego zasady podlegają ciągłym modyfikacjom.

Celem artykułu jest prezentacja głównych problemów wynikających z relacji między rozwiązaniami prawnymi przyjętymi w obrocie nieruchomościami rolnymi a aktami planistycznymi, w tym nowymi formami gospodarki przestrzeni, jak chociażby uchwałą o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. Poza tym typowym analitycznym podejściem badawczym zaprezentowany zostanie szerszy problem istniejący w obrocie nieruchomościami rolnymi polegający na wybrze pomiędzy zupełnie swobodnym obrotem nieruchomościami rolnymi, poprzez wszelkie fazy przejściowe, a zupełną kontrolą tego obrotu. Powstaje też pytanie, jak pogodzić rolny charakter nieruchomości z zapotrzebowaniem na nowe inwestycje mieszkaniowe i infrastrukturalne. Problem ten dotyczy przede wszystkim nieruchomości rolnych położonych w granicach miast i na ich obrzeżach, gdzie grunty rolne pod zabudowę mieszkaniową stanowią atrakcyjną lokatę kapitału dla branży deweloperskiej, a jednocześnie mogą być słabszej klasy bonitacyjnej.

Kluczowe wyłączenie w zakresie stosowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w świetle nowelizacji z 2018 r. zawiera art. 1b, który wskazuje, że specjalnego reżimu obrotu nieruchomościami rolnymi nie stosuje się do nieruchomości rolnych położonych w granicach administracyjnych miast, jeżeli w stosunku do tych nieruchomości została podjęta 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<sup>8</sup> lub 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. Ponadto zgodnie z art. 1b pkt 2 ustawy nie stosuje się także, gdy zbycie następuje w celu realizacji inwe-

J. Goździewicz-Biechońska, *Planowanie przestrzenne wobec współczesnych tendencji rozwoju obszarów wiejskich*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 2; A. Suchoń, *Wpływ miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na prawne formy dysponowania nieruchomościami rolnymi*, „Studia Iuridica Agraria” 2016, t. XIV, s. 131–146.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, Dz.U. z 2018 r., poz. 1496.

<sup>8</sup> Dz.U. z 2018 r., poz. 1496, dalej: ustawa o inwestycjach mieszkaniowych.

stycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej w rozumieniu ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących.

Wprowadzona regulacja ma charakter czasowy, tak jak cała ustawa z 5 lipca 2018 r., działa do 2028 r. Oznacza to, że ustawodawca, wprowadzając odrębny sposób zagospodarowania nieruchomości w granicach administracyjnych miast, wprowadza ułatwienia tylko na dziesięcioletni okres. Pozwala to stosować w odniesieniu do nieruchomości rolnych w granicach administracyjnych miast nowy system wyłączeń spod dotychczasowego reżimu obrotu<sup>9</sup>. Niewątpliwie ten kolejny wyjątek powoduje danie prymatu regulacjom związanym z potrzebami mieszkaniowymi, a nie zachowanie rolnego charakteru nieruchomości rolnych.

Niewątpliwie także wprowadzony nowy sposób zagospodarowania nieruchomości w granicach administracyjnych miast budzi duże wątpliwości prawne oraz pytania o status miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jako aktów prawa miejscowego. W art. 5 ust. 3 ustawy o inwestycjach mieszkaniowych wskazano, że „inwestycję mieszkaniową lub inwestycję towarzyszącą realizuje się niezależnie od istnienia lub ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, pod warunkiem że nie jest sprzeczna ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz uchwałą o utworzeniu parku kulturowego”. Ten przepis oznacza wyraźną degradację statusu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego<sup>10</sup> jako głównego aktu prawnego<sup>11</sup> kształtującego przestrzeń w gminie<sup>12</sup>. Takie rozwiązanie jest wbrew panującym w państwach rozwiniętych tendencjom, gdzie przemyślane oraz długookresowe planowanie przestrzenne staje się głównym mechanizmem oddziałującym na przestrzeń geograficzną, geodezyjną i gospodarczą. Przyjęty wyłom w dotychczasowych zasadach planowania przestrzennego należy ocenić negatywnie z uwagi na dość niejasną i uznaniową procedurę przenoszącą główne zadania planistyczne na inwestora, a nie na organ gminy. Takie doraźne planowanie poprzez uchwały o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej może okazać się w dłuższej perspektywie rozwiązaniem powodującym nie tylko możliwe

---

<sup>9</sup> P. Litwiniuk, *O wybranych problemach dotyczących zakresu wyłączeń spod nowego reżimu prawnego obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce*, „Studia Iuridica Lubliniensia” 2017, t. XXVI, s. 256–269.

<sup>10</sup> Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2003; Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: komentarz*, Warszawa 2011.

<sup>11</sup> R. Hauser, E. Mzyk, Z. Niewiadomski, M. Rzążewska, *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z komentarzem i przepisami wykonawczymi*, Warszawa 1995; por. T. Bąkowski, *Samodzielność planistyczna gminy w zagospodarowaniu przestrzennym. Wybrane zagadnienia*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2002, t. VIII; T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: komentarz*, Kraków 2004.

<sup>12</sup> Z. Truszkiewicz, *Wpływ planowania przestrzennego na pojęcie nieruchomości rolnej w rozumieniu Kodeksu cywilnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2007, t. VI.

efekty korupcjogenne, ale przede wszystkim wprowadzającym rozwiązania niekorzystne z punktu widzenia gospodarki przestrzenią.

Może się również zdarzyć dość konfliktowa sytuacja, gdzie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego oraz uchwała o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej będą rozstrzygać w odmienny sposób o przeznaczeniu nieruchomości. Przykładowo, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego będzie wskazywał na jej rolny charakter, a uchwała będzie dopuszczała inwestycję mieszkaniową. W świetle przeprowadzonej w 2018 r. nowelizacji nieruchomości rolne w obszarze administracyjnym miasta przeznaczona w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele rolne nie mogłaby być przedmiotem swobodnego obrotu. Natomiast w przypadku gdy rada gminy podejmie w stosunku do jej obszaru uchwałę o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej<sup>13</sup>, zostaje ona wyłączona z zakresu stosowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, a co za tym idzie, może być przedmiotem obrotu, jak każda inna nieruchomość.

Takie rozwiązanie jest niezgodne z zachowaniem rolnego charakteru nieruchomości rolnych. Co prawda dotyczy ono tylko nieruchomości położonych w miastach, z natury rzeczy o niższej przydatności rolniczej, ale powoduje możliwość degradacji tych nieruchomości, a co za tym idzie – zanikanie terenów zielonych na obszarach miast. Z biegiem czasu może powodować to zwiększenie zanieczyszczenia środowiska naturalnego i pogorszenie warunków życia. Wyważenie pomiędzy rozwiązaniami sprzyjającymi inwestycjom mieszkaniowym a racjonalnym gospodarowaniem nieruchomościami rolnymi staje się dziś ważnym wyzwaniem cywilizacyjnym.

Skutek związany z degradacją środowiskową nieruchomości rolnych na obszarach miast wydaje się dostrzegać sam ustawodawca, wskazując w art. 7 ust. 3 ustawy o inwestycjach w mieszkaniowych, iż „ustalenie lokalizacji, o której mowa w ust. 1, nie może obejmować terenów wymagających uzyskania zgody na przeznaczenie gruntów rolnych poza granicami administracyjnymi miast na cele nierolnicze, wynikającej z przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych”. Oznacza to, że spod działania uchwały o lokalizacji inwestycji mieszkaniowych wyjęto grunty rolne klasy I–III. Na zmianę ich przeznaczenia wymagana jest w świetle ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych zgoda ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. W tym zakresie ustawa o inwestycjach mieszkaniowych wprowadza wyjątek w obrocie nieruchomościami rolnymi. Oznacza to, że do nieruchomości rolnych klas I–III będących w granicach administracyjnych miast stosujemy ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego, chyba że nieruchomości te są przeznaczone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na

<sup>13</sup> H. Gawroński, *Jak poprawić dostępność mieszkań na wynajem?*, „Przegląd Komunalny” 2018, nr 10, s. 80–83; H. Gawroński, *Nowy instrument planowania przestrzennego*, „Przegląd Komunalny” 2018, nr 9, s. 88–91; M. Wilandt, *Potencjalne konsekwencje dla górnictwa wynikające z ustawy ułatwiającej przygotowanie i realizację inwestycji mieszkaniowych*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN” 2018, nr 106, s. 225–237.

cele inne niż rolnicze. Trzeba zauważyć, że uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, organ gminy musi uzyskać w zakresie gruntów klas I–III zgodę ministra na zmianę ich przeznaczenia.

Przepis ten jednakże jest na tyle niefortunnie sformułowany, że można by go tłumaczyć także w ten oto sposób, iż ustalenie lokalizacji obejmujące zarówno nieruchomości będące w granicach miasta, jak i poza nim nie może być przeprowadzone z uwagi na konieczność uzyskania zgody ministra. Natomiast ustalenie lokalizacji, które obejmowałyby tylko granice administracyjne miasta, mogłoby nastąpić. Rozumowanie takie wydaje się jednakże sprzeczne z *ratio legis* ustawy, która co do zasady dotyczy nieruchomości położonych w granicach administracyjnych miast. Wydaje się, że ustawodawca chce, aby do nieruchomości rolnych położonych w granicach administracyjnych miast stosować regulacje wynikające z ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Nie ulega jednakże wątpliwości, że przepis ten należałoby *de lege ferenda* zmienić, tak aby była możliwa tylko jedna z interpretacji.

Powyższe obserwacje wskazują, że ustawodawca objął wyłączeniem określonym w art. 1b ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego tylko nieruchomości rolne położone w granicach administracyjnych miast o klasie bonitacyjnej IV–VI. Pozwala to na zachowanie rolnego charakteru nieruchomości gruntów najlepszej jakości. Jednocześnie takie rozwiązanie ogranicza stosowanie ustawy o inwestycjach mieszkaniowych tylko do tych nieruchomości rolnych, co do których z katastru nieruchomości wynika dość nikła przydatność rolnicza. Trzeba w tym kontekście jednakże pamiętać o wątpliwościach interpretacyjnych wynikających z art. 7 ust. 3 ustawy o inwestycjach mieszkaniowych. Niewątpliwie także wszystkie te regulacje muszą respektować szeroko rozumianą zasadę zrównoważonego rozwoju<sup>14</sup>. W mojej ocenie regulacje wprowadzone do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w 2018 r. nie są zgodne z zasadą zrównoważonego rozwoju, nie respektują całościowego, holistycznego podejścia do gospodarowania nieruchomościami rolnymi. Nie uwzględniają nie tylko skutków ekonomicznych proponowanych regulacji, ale przede wszystkim skutków środowiskowych, przestrzennych i społecznych. Zakładają możliwość lokowania dużych inwestycji na terenach rolnych, w otulinie, czy obszarach zalewowych. Krótkotrwały efekt ekonomiczny i szybkość uzyskania doraźnego politycznego sukcesu w postaci oddawanych mieszkań nie może przysłaniać wiążących się z takimi rozwiązaniami problemów w perspektywie długoterminowej.

---

<sup>14</sup> S. Kozłowski, *Strategia zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej i jej implikacje dla Polski*, „Biuletyn Polskiego Klubu Ekologicznego” 2004; D. De Knecht, *Zrównoważony rozwój*, „Innowacje” 2005, nr 25; W. Wołpiuk, *Zasada zrównoważonego rozwoju. Zasada konstytucyjna czy zasada polityki społeczno-ekonomicznej w zakresie ochrony środowiska*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie” 2003, nr 1, s. 7–18; W. Pęski, *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast*, Warszawa 1999.

Bezdiskusyjny pozostaje fakt, że ustawodawca poprzez system uchwały o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej stworzył nowy sposób ingerencji w prawo własności rolniczej<sup>15</sup>. Uchwała ta, podobnie jak miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, wraz z innymi przepisami, kształtuje prawo własności nieruchomości rolnych<sup>16</sup>. Wprowadza różne rodzaje możliwych inwestycji na nieruchomościach, określając nie tylko możliwość zabudowy, ale też wszelkie urbanistyczno-architektoniczne wymogi z tym związane.

Powstaje także problem lokowania inwestycji mieszkaniowych na obszarach zupełnie do tego nieprzystosowanych, bez niezbędnej infrastruktury technicznej, społecznej czy gospodarczej. Oznacza to konieczność angażowania kolejnych nieruchomości rolnych w proces inwestycji mieszkaniowych, aby wybudować drogi, sklepy, ośrodki zdrowia. Będzie to powodować rozlewanie się miast na dotychczasowe tereny zielone. Jest to także wbrew panującym trendom planistycznym zakładającym procesy reurbanizacji miast, czyli ograniczania zabudowy terenów zielonych i poszukiwania możliwości przywrócenia terenów zurbanizowanych do środowiska naturalnego<sup>17</sup>.

W końcu znowelizowana w 2018 r. ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego działa wbrew celom regulacji wprowadzonych w 2016 r. Specjalny reżim obrotu nieruchomościami rolnymi wprowadzony w kwietniu 2016 r. miał zapobiec spekulacji gruntami i możliwemu wzrostowi cen, a przede wszystkim zachowania rolnego charakteru tych gruntów. W przypadku możliwości przeznaczania gruntów rolnych w miastach na cele mieszkaniowe, do tego w zakresie budownictwa wielorodzinnego, skutecznie cel spekulacji gruntami stawia na jednym z pierwszych miejsc możliwych nadużyć. Daje to realne mechanizmy spekulacji nie tylko rolnikom, ale przede wszystkim deweloperom, których wpływ na lokalne władze jest znacznie większy niż pojedynczych rolników. Ustawodawca w tym zakresie doprowadza do możliwości niekontrolowanego wzrostu cen nieruchomości rolnych w granicach administracyjnych miast.

Należy również zwrócić uwagę, że ustawodawca w 2018 r. dodał do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego art. 9a. Określa on rolę Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (KOWR) w procesie obrotu nieruchomościami wskazanymi w art. 1b, czyli m.in. tych, co do których ustanowiono uchwałę o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. W art. 9a ust. 1 wskazano, że „notariusz sporządzający umowę przeniesienia własności nieruchomości, o której mowa w art. 1b, jest obowiązany

<sup>15</sup> A. Stelmachowski, *Modele własności i ich uwarunkowania społeczno-ustrojowe*, (w:) T. Dybowski (red.), *System prawa prywatnego. Prawo rzeczowe*, t. 3, Warszawa 2007, s. 173–174; T. Kurowska, *Renesans własności rolniczej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2(15), s. 33; M. Korzycka-Iwanow, *Ochrona własności rolniczej w nawiązaniu do koncepcji własności rolniczej Profesora Andrzeja Stelmachowskiego*, „Studia Iuridica Agraria” 2011, t. IX, s. 123–127.

<sup>16</sup> M. Budzikowski, *Ograniczenia praw podmiotowych właściciela nieruchomości rolnej w prawie administracyjnym*, „Studia Iuridica” 2014, t. LVIII, s. 31–43.

<sup>17</sup> Z. Bukowski, *Konstytucyjne podstawy obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2002, nr 4, s. 63–73.



do przekazania wypisu aktu notarialnego obejmującego umowę przenoszącą własność nieruchomości rolnej do właściwego ze względu na położenie nieruchomości dyrektora oddziału terenowego Krajowego Ośrodka w terminie 14 dni od dnia zawarcia umowy”. W umowie tej notariusz powinien zawrzeć pouczenie o możliwości nabycia przez KOWR nieruchomości rolnej będącej przedmiotem obrotu w określonych przypadkach. Samo rozwiązanie zawarcia umowy przenoszącej własności nieruchomości rolnej z quasi-warunkiem musi budzić już wątpliwości. Gdy wczytamy się w warunki, które mogą powodować nabycie przez KOWR nieruchomości, upewnimy się tylko o wprowadzonej zasadzie niepewności obrotu.

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa będzie mógł nabyć nieruchomość zgodnie z art. 9a ust. 2 w zw. z art. 9a ust. 3, jeżeli nabywca nieruchomości, o której mowa w art. 1b, w terminie 2 lat od dnia zawarcia umowy przeniesienia własności nieruchomości, o której mowa w art. 1b: w przypadku, o którym mowa w pkt 1 – nie uzyskał pozwolenia na budowę zgodnie z uchwałą o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub uchwałą o ustaleniu lokalizacji inwestycji towarzyszącej, w przypadku, o którym mowa w pkt 2 – nie uzyskał uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji towarzyszącej oraz nie uzyskał pozwolenia na budowę zgodnie z tą uchwałą. Oznacza to wprowadzenie niepewności w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi uzależnionymi w dużej mierze od sprawności funkcjonowania organów władzy publicznej. Wystarczy bowiem, że procedury wydawania pozwolenia na budowę lub wydawania uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej ulegną przedłużeniu i KOWR może dokonać nabycia nieruchomości rolnych przeznaczonych pod inwestycje deweloperskie. Ustawa w żadnym zakresie nie reguluje kwestii zwrotu poniesionych nakładów przez nabywcę związanych z uzyskiwaniem pozwolenia, czy uczestniczenia w procedurze podejmowania uchwały o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej.

W art. 9a ust. 3 pkt 2 uregulowano jeszcze bardziej kontrowersyjne uprawnienia KOWR związane z nabyciem nieruchomości. KOWR może je zrealizować w terminie 5 lat od dnia uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, jeśli nie zrealizował i nie oddał do użytkowania: w przypadku inwestycji składającej się z więcej niż jednego budynku mieszkalnego – co najmniej 50% budynków mieszkalnych wchodzących w skład inwestycji lub infrastruktury towarzyszącej w rozumieniu ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. Oznacza to dalszą niepewność przedsięwzięcia mieszkaniowego, które powinno zostać sfinalizowane w okresie 5 lat. Wymusza ono również lokowanie inwestycji na takich terenach, które potencjalnie będą mogły znaleźć nabywców mieszkań w ponad 50%. Rozwiązania te powodują dużą niepewność w zakresie działalności deweloperskiej. Ryzyko w tym zakresie wiąże się nie tylko z nietrafioną inwestycją, której nie uda się sprzedać, lecz także z utratą już zainwestowanych środków w nabycie nieruchomości oraz jej zabudowanie. Ponadto w przyjętej

regulacji nie jest jasny jej cel. O ile w art. 9a ust. 3 pkt 1 można dopatrzeć się troski o zachowanie rolnego charakteru nieruchomości, o tyle nabywanie przez KOWR nieruchomości zabudowanej lokalami mieszkalnymi, których nikt nie chce nabyć na wolnym rynku, moim zdaniem niewiele ma wspólnego z ochroną rolnego charakteru nieruchomości.

Na tak nabywanych przez KOWR nieruchomościach z dużą dozą pewności nie będzie prowadzona żadna działalność rolnicza. Co prawda KOWR może nabywać i zbywać lokale mieszkaniowe w świetle ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, ale wydaje się, że ta nowa działalność deweloperska nie jest potrzebna Krajowemu Ośrodkowi, który ma zajmować się poprawą i wsparciem rolnictwa. Zupełnie poza głównym zakresem rozważań pozostawiam kwestię rozwiązań przyjętych w art. 9a ust. 3 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z konstytucyjną zasadą ochrony własności. Obecne regulacje czynią z nabywanej nieruchomości przez okres co najmniej 5 lat kadłubowe prawo własności. Jest ono obciążone ryzykiem jego utraty. O tym, że KOWR wykona uprawnienie nabycia tej nieruchomości, nabywca może dowiedzieć się z Biuletynu Informacji Publicznej KOWR (zgodnie z art. 9a ust. 7 „uważa się, że nabywca nieruchomości, o której mowa w art. 1b, zapoznał się z treścią oświadczenia Krajowego Ośrodka, o którym mowa w ust. 3, z chwilą jego publikacji na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej Krajowego Ośrodka”).

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego nie wprowadza żadnego trybu, który umożliwiłby odwołanie się od oświadczenia KOWR, od przeprowadzenia ponownej oceny stanu zaawansowania inwestycji. Jedynie inwestor może zgodnie z art. 9a ust. 4 złożyć wniosek o przedłużanie przez Krajowy Ośrodek terminów z art. 9a ust. 3 nie dłużej jednak niż o rok, licząc od dnia upływu tych terminów, jeżeli nie mogły zostać dotrzymane z przyczyn niezależnych od inwestora. Powstaje zasadnicze pytanie o cel takiej regulacji. Czy jest nim ochrona przez KOWR ziemi rolnej przed nieporadnymi i nieuczciwymi inwestorami, którzy w ciągu 5 lat nie potrafią zakończyć inwestycji budowlanej? Czy jest nim chęć wprowadzenia groźby niedotrzymania terminów i swoistego wymuszenia szybkiej budowy budynków wielorodzinnych? Jeżeli w obu przypadkach odpowiedzi są pozytywne, to racjonalność takich rozwiązań jest znikoma.

Nabywanie przez KOWR nieruchomości rolnych po cenie ustalonej na podstawie wartości rynkowej nieruchomości, o której mowa w przepisach o gospodarce nieruchomościami, określonej na dzień złożenia oświadczenia o nabyciu nieruchomości, o którym mowa w ust. 3, jest sprzeczne z celem inwestycyjnym w zakresie zwiększenia liczby mieszkań w Polsce. Takie rozwiązania nie sprzyjają prowadzeniu inwestycji mieszkaniowych na terenach rolnych, które z punktu widzenia zamierzonych wielkości inwestycji są najatrakcyjniejsze. Wprowadzona regulacja nie tylko narusza prawo własności, swobodę prowadzenia działalności gospodarczej, ale też stanowi istotne zagrożenie dla zaniku prowadzenia działalności rolniczej w granicach administracyjnych miast.



Problemem też jest wycena nieruchomości, która jest nieruchomością budowlaną z niedokończoną inwestycją mieszkaniową. Niewątpliwie zastosowanie tutaj któregoś ze sposobów wyceny określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami może okazać się ryzykowne z uwagi chociażby na brak podobnych nieruchomości, które mogły być przedmiotem obrotu rynkowego.

Poza tym ustawodawca dość niekonsekwentnie wprowadził nowelizację ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w 2018 r., wskazując, że ustawy nie stosuje się do nieruchomości określonych w art. 1b, ale jednocześnie przyznając w tej samej ustawie uprawnienia do nabywania tych nieruchomości przez KOWR. Co prawda dodał zastrzeżenie na rzecz art. 9a, ale czy taki zabieg legislacyjny jest wystarczający, aby wyraźnie ograniczać własności nieruchomości rolnych, wydaje się wątpliwe.

Wprowadzone regulacje z możliwością ponownego odkupu nieruchomości w żaden sposób nie służą poprawie struktury agrarnej w Polsce, nie sprzyjają zachowaniu rolniczego charakteru nieruchomości. Regulacje te nie mogą także zachęcać do inwestowania w nieruchomości rolne poprzez budowę na nich inwestycji mieszkaniowych lub inwestycji towarzyszących. Wizja ustawodawcy, że w szczerym polu na obrzeżach miast w krótkim okresie wybuduje duże osiedla mieszkaniowe z infrastrukturą, wydaje się iluzją, zważywszy na aktualną sytuację na rynku budownictwa i nieruchomości. Dla inwestora dużo pewniejszym rozwiązaniem jest inwestowanie i budowa na nieruchomościach przeznaczonych na ten cel w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, niż wyścig z czasem w zakresie szybkiego budownictwa na podstawie uchwały o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej.

Dlatego też należy postulować wzmocnienie roli miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Trzeba usprawnić procedurę ich uchwalania, udziału społeczeństwa i upowszechniania. Tworzenie chwilowych regulacji na potrzeby realizacji bieżących celów politycznych wydaje się błędem, który nie zachęca do aktywności ani inwestorów, ani rolników, ani organy gmin.

Powyższe analizy przeprowadzone w artykule wskazują, że ustawodawca szuka rozwiązań prawnych, które realizowałyby dwa wykluczające się cele: ochronę rolnego charakteru nieruchomości i zwiększenia inwestycji mieszkaniowych. Zaproponowane w 2018 r. rozwiązania nie tylko naruszają dotychczasową pewność prawa zagospodarowania przestrzennego określoną przez akty prawa miejscowego – miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, ale przede wszystkim wprowadzają chaos prawny. Określenie relacji pomiędzy ustawą o inwestycjach mieszkaniowych, ustawą o kształtowaniu ustroju rolnego, ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych, a także innymi regulacjami jest rzeczą trudną, by nie powiedzieć niewykonalną. Może powodować to błędy przy podejmowaniu uchwał o lokalizacji inwestycji mieszkaniowych. Takie decyzje wydane z naruszeniem prawa mogą stać się przedmiotem postępowań sądowych, a co za tym

idzie, zamiast przyspieszyć inwestycje, mogą je radykalnie spowolnić. Obecny stan prawny powoduje zbyt wiele niepewności, aby racjonalni inwestorzy mogli z niego skorzystać.

Jeżeli ustawodawca ma zamiar ułatwić inwestycje mieszkaniowe w miastach, w tym wykorzystując do tego tereny rolne, powinien znacząco zmienić ustawę o inwestycjach mieszkaniowych, tak aby ingerując w prawo właściciela nieruchomości i wprowadzając uchwałą rady gminy ograniczenia dla niego, zachować równowagę między potrzebą zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa a rolnym charakterem nieruchomości. Nowe regulacje, choć w znacznej mierze mające charakter epizodyczny, wpływają na współczesny obrót nieruchomościami rolnymi. Ustawodawca poprzez kolejne nowelizacje ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego otwiera kolejne możliwości pozbawiania rolnego charakteru nieruchomości poprzez związanie obrotu tymi nieruchomościami z regulacjami planowania przestrzennego. Tego typu sytuacja nie ułatwia ani prowadzenia działalności rolniczej, ani – w perspektywie długoterminowej – prowadzenia działalności deweloperskiej. Jest również sprzeczna z polityką europejską w zakresie rolnego charakteru gruntów.

Przyjęte rozwiązania prawne należy ocenić co najmniej sceptycznie, jeśli nie negatywnie<sup>18</sup>. Po pierwsze, nie wprowadzają one w żaden sposób ochrony gospodarstwa rodzinnego, które jest podstawą ustroju rolnego w RP<sup>19</sup>. Po drugie, tworzą dość istotny chaos prawny spowodowany przez kolizję licznych przepisów, których nawet najbardziej rozbudowana wykładnia może prowadzić do odmiennych wniosków. Po trzecie, ingerują w prawa właściciela poprzez akty organów władzy publicznej. Po czwarte, ograniczają władztwo planistyczne gminy, w zupełności dezawuuując rolę miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Po piąte, w całej procedurze podejmowania uchwały o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej w znikomym stopniu uwzględniają głos społeczeństwa, którego rola konsultacyjna została ograniczona do minimum. W szczególności właściciele sąsiednich gruntów niewiele mają w tym zakresie do powiedzenia. Po szóste, pozwalają planować urbanizację miast na dotychczas zielonych terenach. Sprzyja to także rozlewaniu się miast.

Oceniając rolę aktów planistycznych w obrocie nieruchomościami rolnymi, nie sposób też się zgodzić z sytuacją, kiedy reżim obrotu nieruchomościami rolnymi zmieniany jest co roku. Prowadzi to do niepewności prawa, niemożliwości planowania procesów inwestycyjnych i w znacznym stopniu uniemożliwia prowadzenie racjonalnej działalności rolniczej. Taka sytuacja jest pokłosiem braku polityki państwa w sferze rolnictwa i gospodarki nieruchomościami rolnymi. W ostatnich latach polega ona na doraźnym reagowaniu na bieżące poli-

<sup>18</sup> T. Markowski, D. Drzazga, D. Sikora-Fernandez, L. Groeger, J. Danielewicz, *Raport w sprawie polityki mieszkaniowej Państwa*, PAN, „Studia”, Warszawa 2018, t. CLXXXV, s. 50–59.

<sup>19</sup> P. Litwiniuk, *Umocowanie zasad prawa rolnego w Konstytucji RP*, „Studia Iuridica Agraria” 2013, t. XI, s. 119–130.

tyczne pomysły. Nie ma w tym zakresie żadnej długoterminowej wizji rozwoju rolnictwa, a tym bardziej zagospodarowania nieruchomości rolnych. Jeśli taka koncepcja się nie pojawi, jeszcze długo kolejne zmiany w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi będą niezrozumiałe i trudne w zakresie stosowania prawa.

## BIBLIOGRAFIA

- Bąkowski T., *Samodzielność planistyczna gminy w zagospodarowaniu przestrzennym. Wybrane zagadnienia*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2002, t. VIII
- Bąkowski T., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: komentarz*, Kraków 2004
- Budzikowski M., *Ograniczenia praw podmiotowych właściciela nieruchomości rolnej w prawie administracyjnym*, „Studia Iuridica” 2014, t. LVIII
- Bukowski Z., *Konstytucyjne podstawy obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2002, nr 4
- Gawroński H., *Jak poprawić dostępność mieszkań na wynajem?*, „Przegląd Komunalny” 2018, nr 10
- Gawroński H., *Nowy instrument planowania przestrzennego*, „Przegląd Komunalny” 2018, nr 9
- Goździewicz-Biechońska J., *Planowanie przestrzenne wobec współczesnych tendencji rozwoju obszarów wiejskich*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 2
- Hauser R., Mzyk E., Niewiadomski Z., Rzążewska M., *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z komentarzem i przepisami wykonawczymi*, Warszawa 1995
- Knecht D. De, *Zrównoważony rozwój*, „Innowacje” 2005, nr 25
- Korzycka-Iwanow M., *Ochrona własności rolniczej w nawiązaniu do koncepcji własności rolniczej Profesora Andrzeja Stelmachowskiego*, „Studia Iuridica Agraria” 2011, t. IX
- Kozłowski S., *Strategia zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej i jej implikacje dla Polski*, „Biuletyn Polskiego Klubu Ekologicznego” 2004
- Księżak P., Mikołajczyk J. (red.), *Nieruchomości rolne w praktyce notarialnej*, Warszawa 2017
- Kurowska T., *Renesans własności rolniczej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2(15)
- Lichorowicz A., *Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. IV
- Litwiniuk P., *O wybranych problemach dotyczących zakresu wyłączeń spod nowego reżimu prawnego obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce*, „Studia Iuridica Lublieniensia” 2017, t. XXVI
- Litwiniuk P., *Umocowanie zasad prawa rolnego w Konstytucji RP*, „Studia Iuridica Agraria” 2013, t. XI
- Marciniuk K., *Pojęcie nieruchomości rolnej jako przedmiotu reglamentacji obrotu własnościowego*, „Studia Iuridica Lublieniensia” 2017, t. XXVI

- Markowski T., Drzazga D., Sikora-Fernandez D., Groeger L., Danielewicz J., *Raport w sprawie polityki mieszkaniowej Państwa*, PAN, „Studia”, Warszawa 2018, t. CLXXXV
- Niewiadomski A., *Rola aktów planistycznych w obrocie nieruchomościami rolnymi*, (w:) D. Łobos-Kotowska (red.), *Księga Jubileuszowa ku czci profesor Teresy Kurowskiej „Współczesne problemy prawa rolnego i cywilnego”*, Katowice 2018
- Niewiadomski Z., *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2003
- Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny a planowanie przestrzenne. Nowe instytucje prawne*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 6
- Niewiadomski Z. (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: komentarz*, Warszawa 2011
- Pęski W., *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast*, Warszawa 1999
- Stelmachowski A., *Modele własności i ich uwarunkowania społeczno-ustrojowe*, (w:) T. Dybowski (red.), *System prawa prywatnego. Prawo rzeczowe*, t. 3, Warszawa 2007
- Suchoń A., *Wpływ miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na prawne formy dysponowania nieruchomościami rolnymi*, „Studia Iuridica Agraria” 2016, t. XIV
- Truskiewicz Z., *Wpływ planowania przestrzennego na pojęcie nieruchomości rolnej w rozumieniu Kodeksu cywilnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2007, t. VI
- Wierzbowski B., *Aspekty przestrzenne kształtowania ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2016, t. XIV
- Wilandt M., *Potencjalne konsekwencje dla górnictwa wynikające z ustawy ułatwiającej przygotowanie i realizację inwestycji mieszkaniowych*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN” 2018, nr 106
- Wołpiuk W., *Zasada zrównoważonego rozwoju. Zasada konstytucyjna czy zasada polityki społeczno-ekonomicznej w zakresie ochrony środowiska*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie” 2003, nr 1

## TRADE IN AGRICULTURAL REAL ESTATE AND SPATIAL PLANNING

### Summary

The article presents the latest regulations related to spatial planning and its impact on the sale of agricultural real estate in the light of the Act on shaping the agricultural system.

Relations between spatial planning and agricultural real estate indicate the tendency of essential planning authority of the municipality and thus to that they influence the sale of agricultural real estate, excluding the application of the law on shaping agricultural system.

The article also presents a model of shaping the state policy in the field of preserving the agricultural character of real estate.

**KEYWORDS**

spatial planning, agricultural property of the Treasury, agricultural law, agricultural system, agricultural real estate, agricultural property trade

**SŁOWA KLUCZOWE**

planowanie przestrzenne, nieruchomości rolne Skarbu Państwa, prawo rolne, ustrój rolny, nieruchomość rolna, obrót nieruchomościami rolnymi