

**BŁAŻEJ WIERZBOWSKI**

## **Planowanie przestrzenne i ewidencja gruntów i budynków a prawo własności nieruchomości**

Przedmiotem niniejszego artykułu jest zasygnalizowanie i próba teoretycznego oświetlenia praktycznych problemów, które pojawiają się przy wykonywaniu prawa własności nieruchomości gruntowych, a wynikają ze zróżnicowanego podejścia prawodawcy do podlegających regulacji prawnej części powierzchni ziemi. Regulacja ta może dotyczyć praw i obowiązków określonego podmiotu, ponieważ w odniesieniu do określonej części powierzchni ziemi znalazł się on w sytuacji powodującej trwałe, nieobojętne dla porządku prawnego następstwa. Sytuacja ta może powodować konsekwencje w sferze zarówno prawa prywatnego, jak i publicznego. Przy tradycyjnym (nawiązującym do kryterium interesu) podziale prawa na prywatne i publiczne<sup>1</sup> można oddzielnie rozpatrywać sytuację jednostki w prawie prywatnym i w prawie publicznym. Stąd też wywodzi się tendencja do pojmowania prawa własności jako zespołu przede wszystkim uprawnień, które winny być szanowane przez każdego, nie wyłączając podmiotów władzy publicznej. W Konstytucji RP własność traktowana jest jako podstawowa instytucja ustrojowa<sup>2</sup>. Dopuszcza się jednak jej ograniczenie w drodze ustawy w zakresie, w jakim ta ustawa nie narusza istoty prawa własności<sup>3</sup>.

W prawie prywatnym część powierzchni ziemi jest postrzegana przez prawodawcę jako rzecz – odrębny przedmiot własności. Ograniczenia w wykonywaniu prawa własności dotyczą właściciela.

---

<sup>1</sup> Podziału takiego dokonał rzymski prawnik Ulpian (*Digesta* 1,1,1,2 oraz *Institutiones* 1,1,4): „Publicum ius est quod ad statum rei Romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem: sunt enim quaedam publice utilia, quaedam privatim”.

<sup>2</sup> Art. 20 Konstytucji RP.

<sup>3</sup> Art. 64 ust. 3 Konstytucji RP.

W prawie publicznym postrzega się część powierzchni ziemi jako ten element, który wyodrębnia się z rzeczywistości nie dlatego, że jest przedmiotem czyichś uprawnień, lecz dlatego, że posiada takie cechy, które ze względu na interes publiczny wymagają odmiennego potraktowania w stosunkach publicznoprawnych. Chodzi tu przede wszystkim o ochronę porządku publicznego, dziedzictwa narodowego, ochronę środowiska, zasadę zrównoważonego rozwoju, ponoszenie ciężarów i świadczeń publicznych, by wymienić tylko te elementy interesu publicznego, którym ustrojodawca nadał doniosłość konstytucyjną. Konieczność ochrony interesu publicznego powoduje, że w prawie publicznym części powierzchni ziemi są wyodrębniane ze względu na ich właściwość, a nie własność. Ta właściwość nie jest jednak obojętna dla własności. Uprawnia bowiem ustawodawcę do ustanowienia koniecznych w demokratycznym państwie ograniczeń prawa własności, ale nienaruszających istoty tego prawa<sup>4</sup>. Z kolei to, że własność obejmuje tę część powierzchni ziemskiej, która ma nieobojętne dla interesu publicznego właściwości, ułatwia ustawodawcy nakładanie obowiązków skorelowanych z tymi właściwościami przede wszystkim na właściciela<sup>5</sup>. To powoduje, że granica między tym, co prywatne, a tym, co publiczne, w odniesieniu do części powierzchni ziemskiej, jako przedmiotu regulacji prawnej, nie jest łatwa do wytyczenia.

Trudności te potęgują się zwłaszcza w tej części regulacji prawnej, która wchodzi w skład prawa rolnego. Istnieje długa tradycja, aby te części powierzchni ziemskiej, które są lub mogą być wykorzystywane do produkcji rolnej, i istniejące lub potencjalne organizmy gospodarcze, dla których te części powierzchni ziemskiej stanowią lub mogą stanowić podstawowy i konieczny składnik, traktować odmiennie aniżeli inne części powierzchni ziemskiej i inne organizmy gospodarcze. Jako motyw takiego odmiennego traktowania wskazuje się ważne względy społeczne i gospodarcze, które niewątpliwie można zawrzeć w elastycznym i niedookreślonym pojęciu interesu publicznego. Ta tendencja znalazła swój wyraz w art. 23 Konstytucji RP, uznającym gospodarstwo rodzinne za podstawę ustroju rolnego państwa przy jednoczesnym poszanowaniu własności, prawa dziedziczenia i wolności działalności gospodarczej.

---

<sup>4</sup> Zob. art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

<sup>5</sup> Przykładem są obowiązki podatkowe w podatku od nieruchomości, podatku rolnym i podatku leśnym, które ciążyą przede wszystkim na właścicielu, a jedynie wyjątkowo na posiadaczu samoistnym niebędącym właścicielem lub posiadaczu zależnym określonych w ustawach podatkowych części powierzchni ziemskiej.

Wyodrębnienie w prawie prywatnym kategorii nieruchomości rolnej jako tej części powierzchni ziemskiej, która jest lub może być wykorzystywana do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie, a także kategorii gospodarstwa rolnego<sup>6</sup> znajduje mocne uzasadnienie w Konstytucji RP i jest silnie zakotwiczone w długiej tradycji polskiego prawa rolnego. Rzecz jednak w tym, że niewątpliwie eleganckie definicje pojęć „nieruchomość rolna” i „gospodarstwo rolne” zawarte w Kodeksie cywilnym w praktyce tylko wtedy nie sprawiają większej trudności z odnalezieniem w rzeczywistości desygnatów tych pojęć, gdy odnoszą się do tego, co jest. Sprawiają natomiast duże trudności wówczas, gdy odnoszą się do tego, co może być, a jeszcze lub już nie jest. Trudności te próbuje się przezwyciężyć przez uwzględnienie kwalifikacji określonych części powierzchni ziemskiej przyjętych na podstawie przepisów prawa publicznego, a w szczególności przepisów o ewidencji gruntów i budynków<sup>7</sup> i przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>8</sup>. Przepisy te stanowione są przede wszystkim z myślą o korzyściach fiskalnych i kształtowaniu ładu przestrzennego będącego niezbędnym warunkiem urzeczywistnienia zasady zrównoważonego rozwoju. Te cele publiczne, które te przepisy pozwalają osiągnąć, są więc zasadniczo odmienne od celu, którym ma być uczynienie z gospodarstwa rodzinnego podstawy ustroju rolnego państwa.

Najmniejszą jednostką powierzchniową podziału kraju dla celów ewidencji jest działka ewidencyjna<sup>9</sup>. Działkę ewidencyjną stanowi ciągly obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą linii granicznych<sup>10</sup>. Przepisy rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków nakazują jednak wykazywać w ewidencji jako odrębne działki ewidencyjne sąsiadujące ze sobą działki ewidencyjne, będące przedmiotem tych samych

<sup>6</sup> Art. 55<sup>3</sup> k.c. Podstawowym składnikiem gospodarstwa rolnego są grunty rolne. Nie muszą być one jednak własnością prowadzącego gospodarstwo rolne.

<sup>7</sup> Przede wszystkim w ustawie z 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. 2010, Nr 193, poz. 1287 ze zm.), wydanym na jej podstawie rozporządzeniu Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. Nr 38, poz. 454) i ciągle obowiązującym rozporządzeniu Rady Ministrów z 4 czerwca 1956 r. w sprawie klasyfikacji gruntów (Dz. U. Nr 19, poz. 97 ze zm.).

<sup>8</sup> Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2012, Nr 2, poz. 647), która uchyliła ustawę z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 1999, Nr 15, poz. 139 ze zm.).

<sup>9</sup> § 5 pkt 3 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

<sup>10</sup> § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Identyczną definicję zawarto w rozdziale 1 pkt 6 załącznika do ustawy z 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (Dz. U. Nr 76, poz. 489).

praw oraz władania tych samych osób lub jednostek organizacyjnych, jeżeli zachodzą szczegółowo określone w tych przepisach okoliczności<sup>11</sup>. Takie rozwiązanie sprawia, że w znakomitej większości przypadków granice działki ewidencyjnej pokrywają się z granicami nieruchomości w rozumieniu Kodeksu cywilnego lub przynajmniej z granicami nieruchomości w znaczeniu wieczystoksięgowym.

Pojęcie działki ewidencyjnej nie występuje w Prawie geodezyjnym i kartograficznym i pojawia się dopiero na poziomie podustawowym. Nie jest to z pewnością rozwiązanie optymalne w demokratycznym państwie prawnym. Mieści się jednak w granicach konstytucyjności. Dopóki granice działki ewidencyjnej nie będą obejmowały części powierzchni ziemskiej, które są przedmiotem praw rzeczowych różnych podmiotów (a tak jest w obecnym stanie prawnym), dopóty nie będzie zagrożenia dla konstytucyjnych praw i wolności jednostki, a normy regulujące „zasady” prowadzenia ewidencji gruntów i budynków w części nakazującej wyznaczyć i oznaczyć w rejestrze publicznym jakąś część powierzchni ziemskiej jako działkę ewidencyjną należy postrzegać i oceniać przede wszystkim w kategoriach technicznych, porządkowych i organizacyjnych. Mimo że nieruchomość gruntowa jako część powierzchni ziemskiej stanowiąca odrębny przedmiot własności istnieje obiektywnie jako rzecz jedyna (*species*), to jednak bez oznaczenia jej co do tożsamości, nie można byłoby w odniesieniu do niej nawiązać stosunków prawnych ze skutkiem w prawie rzeczowym w taki sposób, aby nie zagrażało to pewności obrotu. Jednolity dla całego państwa sposób oznaczania nieruchomości gruntowych przez wskazanie jednostki, obrębu i numeru działki ewidencyjnej przy jednoczesnym powiązaniu funkcjonalnym ewidencji gruntów i budynków z księgami wieczystymi<sup>12</sup> znacznie ułatwia rozporządzanie nieruchomością gruntową i wzmacnia pewność obrotu nieruchomościami<sup>13</sup>.

Ewidencja gruntów i budynków w odniesieniu do gruntów zawiera jednak informacje o dużej doniosłości prawnej, które pozwalają określić – bez możliwości zakwestionowania zgodności tych informacji ze stanem rzeczywistym w postępowaniu innym niż przed organem prowadzącym tę

<sup>11</sup> § 9 ust. 2 pkt 1-3 omawianego rozporządzenia. Między innymi chodzi o działki wyodrębnione w wyniku podziału nieruchomości lub wyszczególnione w istniejących dokumentach określających stan prawny nieruchomości.

<sup>12</sup> Por. art. 21 ust. 2 Prawa geodezyjnego i kartograficznego i art. 26 ust. 1 w związku z art. 27 ustawy z 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. 2001, Nr 124, poz. 1361 ze zm.).

<sup>13</sup> Zob. B. Wierzbowski, *Gospodarka nieruchomościami. Podstawy prawne*, Warszawa 2010, s. 107-108.

ewidencję<sup>14</sup> – sytuację prawną jednostki w prawie prywatnym i publicznym. Chodzi o informacje dotyczące rodzajów użytków gruntowych oraz ich klas gleboznawczych. Na poziomie ustawowym zostało jedynie przesądzone, że gleboznawczą klasyfikacją gruntów obejmuje się grunty rolne i leśne<sup>15</sup>. Podział użytków gruntowych na kategorie, kryteria zaliczania użytków gruntowych do poszczególnych kategorii, a nawet same kategorie oraz kryteria klasyfikacji i urzędowa tabela klas gruntów stanowią w obecnym stanie prawnym materię pozaustawową. Stan taki budzi uzasadnione wątpliwości, co do zgodności z Konstytucją<sup>16</sup>. Doszło bowiem do tego, że to rozporządzenia wykonawcze uzyskały przewagę nad ustawami bądź to dzięki zawartym w ustawach odesłaniom do ewidencji gruntów (czytaj: przepisów regulujących tę ewidencję)<sup>17</sup>, bądź to dzięki powszechnej, znajdującej częściowe uzasadnienie w art. 21 ust. 1 Prawa geodezyjnego i kartograficznego<sup>18</sup>, praktyce<sup>19</sup>. W rezultacie takiego stanu prawa granice uprawnień właściciela nieruchomości – zwłaszcza tej, która w świetle art. 46<sup>1</sup> k.c. może być uznana za rolną – nie są, jakby to wynikało z art. 140 k.c., określone przez ustawy, lecz przepisy wykonawcze<sup>20</sup>. Przy tym ograniczenia prawa własności, będące następstwem zakwalifi-

<sup>14</sup> Organem tym jest starosta. Co do formy, w której starosta zmienia informacje zawarte w ewidencji gruntów i budynków, wobec milczenia w tym przedmiocie ustawy w orzecznictwie i doktrynie istnieją wątpliwości. Ze względu na znaczenie tych informacji dla określenia sytuacji prawnej jednostki – o czym niżej – należy się opowiedzieć za formą decyzji.

<sup>15</sup> Art. 20 ust. 3 Prawa geodezyjnego i kartograficznego.

<sup>16</sup> Należy zauważyć, że w przedwojennej ustawie z 26 marca 1935 r. o klasyfikacji gruntów dla podatku gruntowego (Dz. U. Nr 27, poz. 203) podział gruntów na kategorie według kryterium rodzajów użytkowania był unormowany, a szczegółowe kryteria klasyfikacyjne zawarte były w załączniku do ustawy. W ustawie uregulowana też była procedura klasyfikacji.

<sup>17</sup> Z zakresu będącego przedmiotem zainteresowania prawa rolnego należy wskazać art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. 2004, Nr 121, poz. 1266 ze zm.), art. 1 ustawy z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. 2006, Nr 136, poz. 969 ze zm.), art. 92 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 2010, Nr 102, poz. 651 ze zm.), art. 1 ust. 2 ustawy z 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. Nr 200, poz. 1682 ze zm.) i art. 153 ust. 4 ustawy z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. 2012, poz. 145).

<sup>18</sup> Zob. również wątpliwości w tym zakresie zawarte w uzasadnieniu wyroku składu siedmiu sędziów NSA z 17 stycznia 2011 r. (I FPS 8/10, OSP 2012, nr 2, poz. 13) z glosą T. Bąkowskiego.

<sup>19</sup> Przykładowo: przyjmuje się powszechnie, że kategoria użytki rolne (art. 2 pkt 5 ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz. U. Nr 64, poz. 592 ze zm.) jest tożsama z kategorią użytków rolnych, którą określa się w załączniku nr 6 do rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

<sup>20</sup> Wobec uchylecia z dniem 1 października 1990 r. art. 4 k.c. nie każdy przepis prawa jest w rozumieniu Kodeksu cywilnego ustawą.

kowania danej części powierzchni ziemskiej do określonej w przepisach wykonawczych kategorii użytku gruntowego i dokonanej w odniesieniu do użytków rolnych klasyfikacji, są bardzo dotkliwie<sup>21</sup>. Sytuację właściciela nieruchomości gruntowej dodatkowo komplikuje to, że granice nieruchomości, a także działki ewidencyjnej, z przyczyn naturalnych nie pokrywają się często z konturami różnych użytków gruntowych i konturami użytków rolnych lub lasów zaliczanych do różnych klas gleboznawczych.

Podobne trudności napotyka właściciel nieruchomości, która częściowo znajduje się w granicach terenu, dla którego obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Trudności te wynikają z różnicy znaczeniowej pojęć: „nieruchomość gruntowa” i „teren”.

Obu pojęć używa się na oznaczenie części powierzchni ziemskiej. Różnica między nimi polega na tym, że różne są kryteria wyodrębniania tego, co jest później odmiennie traktowane w tekstach prawnych, a stanowi część powierzchni ziemskiej. W przypadku nieruchomości gruntowej owym kryterium pozwalającym wyodrębnić część powierzchni ziemskiej z całości powierzchni ziemskiej jest układ stosunków własnościowych (art. 46 § 1 k.c.) lub – jak coraz częściej przyjmuje Sąd Najwyższy – ponieważ nieruchomość jest rzeczą, a więc przedmiotem obrotu – układ wieczystoksięgowy<sup>22</sup>.

Nieruchomość gruntowa powstaje i istnieje nieraz w zupełnym oderwaniu od właściwości fizycznych, ukształtowania powierzchni czy walorów ekonomicznych tej części powierzchni ziemskiej, którą ona stanowi. W każdym razie powstanie nieruchomości gruntowej, zwłaszcza w odniesieniu do części powierzchni ziemskiej, których podział (zarówno prawny, jak i geodezyjny) nie jest reglamentowany, nie nawiązuje do racjonalnych – ze względu na właściwości fizyczne czy ekonomiczne – kryteriów. Używane w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pojęcie „teren” nie zostało w tekstach prawnych zdefiniowane<sup>23</sup>. Na podstawie tych tekstów można jedynie przyjąć, że teren oznacza tę część powierzchni ziemskiej, w stosunku do której ustawodawca – kierując się potrzebą kształtowania ładu przestrzennego i konstytucyjną dyrektywą zróżnicowanego rozwoju (art. 5 Konstytucji RP) – przyznaje organowi władzy

<sup>21</sup> Nie wchodząc w tym miejscu w problematykę obrotu nieruchomościami, należy wskazać, że już na etapie zamierzonej zmiany przeznaczenia gruntu sytuację właściciela wyznaczają kwalifikacja i ewentualna klasyfikacja użytku gruntowego (art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych).

<sup>22</sup> Szerzej B. Wierzbowski, op. cit., s. 16-19.

<sup>23</sup> Ibidem, s. 82-83.

publicznej uprawnienie do ingerencji w wykonywanie prawa własności. Jednym z przejawów tego uprawnienia jest uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla określonego terenu. W planach tych ustala się przeznaczenie terenów na określone cele. Według ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym<sup>24</sup> w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustalało się między innymi przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnych funkcjach lub różnych zasadach zagospodarowania (art. 10 ust. 1 pkt 1). Linie te nie musiały się pokrywać – i bardzo często nie pokrywały się – z granicami nieruchomości gruntowej. Tereny wewnątrz linii rozgraniczających tereny o różnych funkcjach lub różnych zasadach zagospodarowania nie powstawały w wyniku przypadkowego układu stosunków własnościowych, lecz w wyniku racjonalnego działania organu władzy publicznej, uwzględniającego ustawowe wymagania, walory i potrzeby, przyjmującego zrównoważony rozwój za podstawę tych działań. Działania te były podejmowane w określonej ustawowo procedurze, która określała również zasady i tryb rozwiązywania konfliktów między interesami obywateli, wspólnot samorządowych i państwa (art. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym). W wyniku tego racjonalnego działania władzy publicznej w granicach nieruchomości gruntowej, pojmowanej jako jednostka własnościowa, mogły znaleźć się tereny o różnych funkcjach lub różnych zasadach zagospodarowania. Dla zdecydowanej większości właścicieli – poza jednostkami samorządu terytorialnego – oznaczało to nie nakaz, lecz pozwolenie podjęcia na poszczególnych terenach, wchodzących w skład tych nieruchomości, działań inwestycyjnych zgodnych z ustalonym w planie przeznaczeniem terenu. Właściciele ci mogli jednak tereny o zmienionym przeznaczeniu wykorzystywać w dotychczasowy sposób.

Podobnie sytuacja przedstawia się, gdy chodzi o obowiązującą obecnie ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Teren jest tu pojęciem kluczowym. Wyznaczenie przez organy dysponujące władztwem planistycznym *in concreto* granic terenu następuje z uwzględnieniem przykładowych wymagań, walorów i potrzeb, a także prawa własności (art. 1 ust. 2 tej ustawy), lecz bez konieczności respektowania granic nieruchomości, granic działek ewidencyjnych oraz konturów różnych użytków gruntowych i konturów obszarów o różnej klasie użytków rolnych lub lasów. Postanowienia aktów planowania przestrzennego mają służyć kształtowaniu ładu przestrzennego i zrównoważeniu rozwoju.

---

<sup>24</sup> Dz. U. 1999, Nr 15, poz. 139.

Z natury rzeczy mają zmieniać, a nie utrwać stan zastany. Gdy układ stosunków własnościowych w przestrzeni nie pokrywa się z układem stworzonym przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, ustawodawca stara się złagodzić niedogodności, które wynikają stąd dla właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości gruntowych<sup>25</sup>. Niemniej zawsze może się zdarzyć sytuacja, w której w granicach jednej nieruchomości gruntowej (jednostka własnościowa) znajdują się części powierzchni ziemskich o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (tereny). Linie rozgraniczające tereny nie muszą pokrywać się ani z granicami nieruchomości gruntowej, ani z granicami działki ewidencyjnej, ani z konturami różnych użytków gruntowych, ani z konturami obszarów o różnej klasie użytków rolnych lub lasów.

Stwarza to praktyczny problem wówczas, gdy własność nieruchomości gruntowej ma być przeniesiona, a w grę mogą wchodzić ograniczenia obrotu odnoszące się do nieruchomości rolnych<sup>26</sup> lub leśnych<sup>27</sup>. Ciężar rozwiązania praktycznego problemu spada na notariuszy. To oni muszą zdecydować, czy żądać przedłożenia zgody ministra właściwego w sprawach wewnętrznych na nabycie nieruchomości przez cudzoziemca oraz czy sporządzić bezwarunkowo umowę przeniesienia prawa własności nieruchomości gruntowej, czy też umowę warunkową, pod warunkiem że Agencja Nieruchomości Rolnych (ANR) nie skorzysta z przewidzianego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego prawa pierwokupu. Decyzję tę muszą podjąć, dysponując informacjami zawartymi w wypisie z rejestru operatu ewidencyjnego i wyrysie z mapy ewidencyjnej<sup>28</sup> oraz w wypisie

---

<sup>25</sup> Służy temu wzorowana na scaleniu gruntów rolnych instytucja scalania i podziału nieruchomości (art. 101-108 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz instytucja połączenia i ponownego podziału na działki gruntu – art. 98 b przywołanej ustawy).

<sup>26</sup> Chodzi o ograniczenia przewidziane w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. Nr 64, poz. 592 ze zm.; dalej jako: u.k.u.r.) w postaci ustawowego prawa pierwokupu dzierżawcy lub Agencji Nieruchomości Rolnych działającej na rzecz Skarbu Państwa oraz o ograniczenia wynikające z ustawy z 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz. U. 2004, Nr 167, poz. 1758 ze zm.) w postaci konieczności uzyskania zgody ministra właściwego do spraw wewnętrznych na nabycie nieruchomości przez cudzoziemca.

<sup>27</sup> Mowa tu o ograniczeniach wynikających z wyżej powołanej ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Godne odnotowania jest to, że pojęcie nieruchomości leśnej nie zostało nigdzie zdefiniowane. W praktyce przyjmuje się powszechnie, że z nieruchomością leśną mamy do czynienia wówczas, gdy w granicach nieruchomości gruntowej znajduje się część powierzchni ziemskiej stanowiąca według ewidencji gruntów i budynków las.

<sup>28</sup> Art. 24 ust. 3 pkt 1 i 2 Prawa geodezyjnego i kartograficznego.



i w wyrysie z planu miejscowego<sup>29</sup>. Informacje te pozwolą jedynie stwierdzić, że w granicach danej nieruchomości gruntowej znajdują się różne użytki gruntowe i tereny o różnym przeznaczeniu i różnych zasadach zagospodarowania. Innych informacji pozwalających na ustalenie, czy na danej nieruchomości gruntowej jest lub może być zorganizowane gospodarstwo rolne w rozumieniu art. 55<sup>3</sup> k.c., notariusze nie są w stanie uzyskać i zweryfikować. Stąd też w znakomitej większości przypadków przyjmują, że zawsze, gdy w granicach nieruchomości gruntowej znajduje się część powierzchni ziemskiej zakwalifikowana w ewidencji gruntów i budynków jako użytek rolny, wtedy bez względu na to, jaki jest stosunek tego użytku do obszaru nieruchomości, i bez względu na to, jaką rzeczywiście funkcję gospodarczą dana nieruchomość pełni, należy uznać, iż ta nieruchomość jest rolna w rozumieniu art. 46<sup>1</sup> k.c., ponieważ jest lub może być (wprawdzie częściowo) wykorzystana do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie. To, że o kwalifikacji danej części powierzchni ziemskiej jako użytku rolnego zdecydowały w przeszłości względy doniosłe dla prawa publicznego (przede wszystkim fiskalne i ekologiczne), przestaje mieć w praktyce prywatnoprawnego obrotu nieruchomościami jakiegokolwiek znaczenie.

Podobnie jest wówczas, gdy granice obszaru objętego planem<sup>30</sup> lub chociażby linie rozgraniczające tereny o rolnym i innym niż rolne przeznaczeniu dzielą nieruchomość gruntową. Nieruchomość taka może być uznana za inną niż nieruchomość rolna w rozumieniu art. 2 pkt 1 u.k.u.r., gdyż jest położona (co prawda tylko w części) na obszarze przeznaczonym w planie miejscowym na cele inne niż rolne. Równie uprawniony jest, ale tylko w świetle wykładni słownej, wniosek przeciwny, gdyż nieruchomość (też, co prawda, tylko w części) nie jest położona na obszarze przeznaczonym w planie miejscowym na cele inne niż rolne.

Analiza dokumentów planistycznych i ewidencyjnych nie pozwala na przyjęcie jednoznacznego wniosku w przedmiocie prawnej kwalifikacji nieruchomości. Przy niekorzystnej dla prawa własności wykładni można bowiem twierdzić, że ze względu na to, iż w granicach tej nieruchomości znajdują się użytki rolne, cała nieruchomość, mimo że przeważają w niej inne użytki gruntowe, jest nieruchomością rolną. Wątpliwość taką rodzi

<sup>29</sup> Art. 30 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Te ostatnie informacje należy zweryfikować w oparciu o treść odpowiedniego dziennika urzędowego województwa.

<sup>30</sup> Zob. art. 14 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

użyte w art. 46<sup>1</sup> k.c. w nawiasie pojęcie „grunty rolne”. W tym zakresie literatura jednoznacznie opowiada się za poglądem, że ta „nawiasowa” wzmianka nie oznacza nic innego, jak tylko punkt odniesienia inny niż budynki i inne przedmioty własnościowe. Nieruchomość rolna jest zawsze jednostką własnościową – inaczej niż grunt rolny, który takiego charakteru nie ma i jest to pojęcie zawsze abstrahujące od problematyki własnościowej<sup>31</sup>.

Jednocześnie należy przypomnieć, że w wyroku z 2 czerwca 2000 r. Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że „gospodarstwem rolnym jest jednostka gospodarcza zorganizowana na nieruchomości rolnej o takim obszarze, że możliwe jest prowadzenie działalności wytwórczej przeznaczonej na zbyty”<sup>32</sup>. Nie można przy tym odrywać pojęcia nieruchomości rolnej od pojęcia gospodarstwa rolnego. Nieruchomość jest częścią rzeczywistości wyodrębnioną po to, aby mogła stanowić przedmiot obrotu. Wśród nieruchomości gruntowych ustawodawca po to wyodrębnia kategorię nieruchomości rolnych, aby kontrolować obrót takimi nieruchomościami ze względu na potrzeby ukształtowania właściwej struktury gospodarstw rolnych (zob. art. 213 k.c., w którym „po staremu” ustawodawca traktuje gospodarstwo rolne jako wręcz synonim nieruchomości rolnej, i art. 1 pkt 1 i 3 u.k.u.r.).

Przedmiotem analizy była też sytuacja, w której w granicach nieruchomości gruntowej znajdują się poza użytkami rolnymi także inne użytki gruntowe, a linie odgraniczające tereny o przeznaczeniu innym niż rolne utrwalone w załączniku graficznym do uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie pokrywają się z granicami nieruchomości gruntowej obejmującej użytki rolne. Tezy przywołanej publikacji, poparte wynikami wykładni historycznej, systemowej, celowościowej i doktrynalnej, można zwięźle ująć następująco:

1) rozstrzygnięcie o kwalifikacji danej nieruchomości powinno nastąpić w oparciu o „przyjazną” dla właściciela wykładnię art. 2 pkt 1 u.k.u.r. w związku z art. 46<sup>1</sup> k.c.;

2) należy ustalić, która z funkcji nieruchomości gruntowej jest w konkretnych okolicznościach dominująca,

---

<sup>31</sup> K. Stefańska, *Pojęcie nieruchomości rolnej (gruntu rolnego)*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2011, s. 162-163 i podana tam literatura, a zwłaszcza A. Stelmachowski, *Współczesne zróżnicowanie własności*, „*Studia Iuridica Agraria*” 3, 2002, s. 33.

<sup>32</sup> II CNK 1067/98, OSP 2001, nr 2, poz. 27 z glosą częściowo aprobującą A. Lichorowicza.

3) funkcja rolna może być uznana za dominującą jedynie wtedy, gdy dana nieruchomość mogłaby być włączona w skład gospodarstwa rolnego w rozumieniu art. 55<sup>3</sup> k.c.;

4) z gospodarstwem rolnym mamy do czynienia wtedy, gdy w konkretnym organizmie gospodarczym, w którego skład wchodzi dana nieruchomość gruntowa, produkcja rolna jest produkcją podstawową i przynajmniej w części przeznaczoną na zbycie<sup>33</sup>.

Trzeba jednak być świadomym trudności, na jakie natrafiają notariusze (zdani wyłącznie na informacje zawarte w operatach ewidencyjnych, udostępnianych w formie wypisu z rejestru tych operatów i wyrysów z map ewidencyjnych oraz z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego lub innych dokumentów planistycznych), którzy w swej praktyce chcieliby kierować się zreferowanymi wyżej tezami. Trudności te są jednak zdecydowanie mniejsze po wejściu w życie ustawy z 6 maja 2010 r.<sup>34</sup>, która nadała nowe brzmienie art. 3 ust. 4 u.k.u.r. Wykładni tego przepisu będzie poświęcona dalsza część artykułu.

Przepis ten stanowi, że w przypadku braku uprawnionego do pierwokupu, o którym mowa w ust. 1 (dzierżawca), albo niewykonania przez niego tego prawa, prawo pierwokupu przysługuje z mocy ustawy Agencji Nieruchomości Rolnych, działającej na rzecz Skarbu Państwa, gdy przedmiotem sprzedaży jest nieruchomość rolna o powierzchni nie mniejszej niż 5 ha.

Stosowanie tego przepisu nie nastręcza trudności, gdy chodzi o nieruchomości gruntowe obejmujące tylko użytki rolne. Nie ma również trudności, gdy nieruchomość gruntowa obejmuje użytki rolne i inne użytki gruntowe, lecz jej powierzchnia jest mniejsza niż 5 ha. To bowiem obszar, a nie zakwalifikowanie nieruchomości do jednej z kategorii: rolna lub nierolna, jest czynnikiem decydującym o tym, że ANR nie przysługuje prawo pierwokupu.

Wątpliwości interpretacyjne występują wtedy, gdy powierzchnia nieruchomości wynosi co najmniej 5 ha, lecz użytki rolne, które znajdują się w jej granicach i położone są na obszarach nieprzeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne, zajmują obszar mniejszy niż 5 ha. Możliwa jest również sytuacja, w której w odniesieniu do danej nieruchomości funkcja rolna będzie dominująca (np. nieruchomość obejmuje 3 ha sadu założonego na gruntach ornych, 1,8 ha parku

<sup>33</sup> B. Wierzbowski, *Pojęcie nieruchomości rolnej w prawie polskim*, „*Studia Iuridica Agraria*” 4, 2005, s. 107 i n.

<sup>34</sup> Dz. U. Nr 110, poz. 725.

i 0,21 ha ruin zamku), a więc będzie to nieruchomości rolna. Czy w wypadku takiej nieruchomości obszar użytków rolnych dla ograniczenie prawa własności w postaci ustawowego prawa pierwokupu ma, czy nie ma doniosłości prawnej?

Wykładnia słowna nakazuje zastosować w odniesieniu do tej nieruchomości prawo pierwokupu. Wyniki wykładni słownej winno się jednak zawsze weryfikować, poddając przepis wykładni stosującej również inne dyrektywy, zwłaszcza wtedy gdy chodzi o przepisy ograniczające konstytucyjne prawa i wolności.

Gdyby chodziło o umowne prawo pierwokupu, zastosowanie miałyby art. 65 § 2 k.c., kładący nacisk na cel umowy ustanawiającej to prawo, a nie na dosłowne brzmienie umowy. Dlaczego zatem takie samo ograniczenie prawa własności w postaci prawa pierwokupu miałyby być odnajdywane po badaniu dosłownego brzmienia ustawy bez badania zamiaru i celu ustawodawcy?

Swój zamiar nadania doniosłości prawnej powierzchni użytków rolnych wysłowił ustawodawca w art. 5 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 u.k.u.r. Przepis ten służy wyznaczaniu górnej granicy powierzchni użytków rolnych, wchodzących w skład nabywanej nieruchomości rolnej, na której prowadzone jest powiększane gospodarstwo rolne. Po przekroczeniu tej granicy, ANR, jeśli transakcja nie jest zawierana z osobą bliską zbywcy, przysługuje prawo pierwokupu (art. 3 ust. 7 w związku z ust. 5 pkt 1 u.k.u.r.). Powierzchnia innych niż rolne użytków gruntowych wchodzących w skład powiększanego gospodarstwa nie ma w tym wypadku znaczenia. Dlaczego zatem przy wyznaczaniu dolnej granicy powierzchni, po przekroczeniu której ANR ma uprawnienie do wykonania prawa pierwokupu (art. 3 ust. 4 u.k.u.r.) miałyby być inaczej? Oba przepisy służą bowiem osiągnięciu tego samego celu, którym jest kształtowanie ustroju rolnego (art. 1 *in principio* u.k.u.r.) w taki sposób, aby jego podstawę stanowiło gospodarstwo rodzinne (art. 23 zdanie pierwsze Konstytucji RP) bez naruszenia wolności działalności gospodarczej i istoty prawa własności (art. 23 zdanie drugie w związku z art. 22, art. 21 ust. 1 i 31 ust. 3 *in fine* Konstytucji RP) 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 (art. 1 pkt 1-3 u.k.u.r.).

Powierzony ANR Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa, do którego wchodzi nieruchomości nabyte w wyniku wykonania prawa pierwokupu, ma służyć realizacji zadań wynikających z celów polityki państwa,

wśród których na plan pierwszy zostało przez ustawodawcę wysunięte tworzenie oraz poprawa struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych<sup>35</sup>.

Dla osiągnięcia tych celów i realizacji tego zadania nie jest konieczne (a w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji RP nie jest dopuszczalne) nabywanie nieruchomości obejmujących użytki rolne o powierzchni mniejszej od ustawowego minimum (w których skład wchodzi inne, nieraz bardzo wartościowe), lecz do tworzenia lub powiększenia jakichkolwiek gospodarstw rolnych, a w szczególności rodzinnych, zupełnie nieprzydatne.

Wykładnia systemowa, w tym wykładnia w zgodzie z Konstytucją, a także wykładnia celowościowa podważają więc wyniki wykładni słownej art. 3 ust. 4 u.k.u.r. co do zastosowania tego przepisu do nieruchomości gruntowych o powierzchni co najmniej 5 ha, obejmujących użytki rolne nieprzeznaczone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne, o powierzchni mniejszej niż 5 ha. Podobny rezultat osiągniemy przy zastosowaniu wykładni historycznej. Ilekroć przepisy przewidywały ograniczenie obrotu nieruchomościami rolnymi lub dziedziczenia gospodarstw rolnych, a było ich w PRL dużo, tylekroć dla uznania jakiejś nieruchomości za rolną niezbędne było, aby obejmowała ona minimalny obszar użytków rolnych, a inne użytki gruntowe (nieużytków nie wyłączając) nie miały w odniesieniu do tych ograniczeń doniosłości prawnej<sup>36</sup>.

Przyjęcie, że dokonana w prawie publicznym – przede wszystkim dla potrzeb wymiaru podatków – kwalifikacja części powierzchni ziemskiej jako użytku rolnego przesądza o tym, iż część powierzchni ziemskiej stanowiąca nieruchomość (kategoria prawa prywatnego stworzona dla potrzeb obrotu) i obejmująca także inne, znacznie większe, części powierzchni ziemskiej o innej kwalifikacji publicznoprawnej jest dotknięta ustawowymi ograniczeniami wprowadzonymi w celu poprawy ustroju rolnego, byłoby odnalezieniem w art. 3 ust. 4 w związku z art. 2 pkt 1 u.k.u.r. treści, które nadawałyby normie prawnej wynikającej z przywołanych przepisów treść sprzeczną z Konstytucją RP, a zwłaszcza jej art. 31 ust. 3. Taka wykładnia wykreowałaby normę prawną przewidującą ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnie chronionego prawa własności (art. 21 ust. 1 Konstytucji RP). Taka norma jest potrzebna w demokratycznym państwie jedynie dla ochrony którejkolwiek z wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

<sup>35</sup> Art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, Dz. U. 2007, Nr 231, poz. 1700 ze zm.

<sup>36</sup> Szerzej: B. Wierzbowski, *Pojęcie nieruchomości rolnej...*, s. 95 i n.

W związku z tym, że na podstawie art. 87 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dniem 1 stycznia 2004 r. straciły moc miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone przed 1 stycznia 1995 r., może się zdarzyć, iż określony teren w starym planie miejscowym był przeznaczony na cele inne niż rolne, lecz wobec nieuchwalenia nowego planu, na podstawie informacji zawartych w ewidencji gruntów i budynków, nieruchomości obejmująca ten teren mogłaby zostać zakwalifikowana do kategorii nieruchomości rolnych. Powstaje pytanie, czy przerwanie ciągłości działań planistycznych gminy oznacza, że właściciele nieruchomości mają ponosić negatywne konsekwencje nieobowiązania planu miejscowego z powodu zaniechania władzy lokalnej. Na tak postawione pytanie Trybunał Konstytucyjny, w odniesieniu do obowiązku uiszczenia opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości (art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), udzielił odpowiedzi przeczącej<sup>37</sup>, a ustawodawca, uwzględniając skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego, wprowadził do ustawy z dniem 10 sierpnia 2011 r. nowy przepis nadający doniosłość prawną postanowieniom starych planów zagospodarowania przestrzennego w odniesieniu do przeznaczenia nieruchomości<sup>38</sup>. Dlaczego więc o kwalifikacji nieruchomości, w starych planach zagospodarowania przestrzennego przeznaczonej na cele inne niż rolne, jako rolnej miałyby przesądzać informacje zawarte w ewidencji gruntów i budynków, zwłaszcza wtedy gdy niezmiernie łatwo jest uzyskać do niczego niezobowiązującą decyzję o warunkach zabudowy?<sup>39</sup>

Szczególny przypadek stanowią nieruchomości obejmujące użytki rolne położone w granicach administracyjnych miast. Od 1 stycznia 2009 r. do gruntów rolnych stanowiących użytki rolne położone w granicach administracyjnych miast nie stosuje się przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>40</sup>, co oznacza, że gminy nie muszą ubiegać się o zgodę na zmianę przeznaczenia tych gruntów w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego<sup>41</sup>, a inwestor – ktokolwiek chciałby

<sup>37</sup> Uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 9 lutego 2010 r., P 58/08, OTK Zb. Urz. A 2010, poz. 9, s. 125-126.

<sup>38</sup> Art. 87 ust. 3a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dodany przez art. 1 ustawy z 26 maja 2011 r., Dz. U. Nr 153, poz. 901.

<sup>39</sup> Zob. art. 61 ust. 1 pkt 4 *in fine* ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

<sup>40</sup> Art. 5b ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Dz. U. 2004, Nr 121, poz. 1266 ze zm.

<sup>41</sup> Art. 5b w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

wystąpić w tej roli – z łatwością uzyska decyzję o warunkach zabudowy zezwalającą na zmianę zagospodarowania terenu polegającą na przeznaczeniu gruntów rolnych na cele nierolne<sup>42</sup>. Ustawodawca uznał zatem, że grunty położone w miastach nie zasługują na szczególną ochronę. Zmiana przeznaczenia gruntów zakwalifikowanych w ewidencji gruntów i budynków do kategorii „użytki rolne” zależy od decyzji właściciela nieruchomości obejmującej te grunty, chyba że rada gminy miejskiej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczy teren obejmujący te grunty na określone cele, w tym również rolne.

Natomiast jeżeli dla określonego terenu położonego w mieście i obejmującego użytki rolne nie obowiązuje plan miejscowy, to ze względu na wyraźny brak zainteresowania ustawodawcy i lokalnego prawodawcy funkcją rolną tego terenu można uznać, że nieruchomość gruntowa położona w mieście może być wprawdzie nieruchomością rolną w rozumieniu Kodeksu cywilnego, lecz ze względu na położenie winna być traktowana zgodnie z przepisami ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego o prawie pierwokupu ANR, tak samo jak nieruchomość położona na obszarze przeznaczonym w planie zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. Jej „nierolny” charakter jest w kontekście innych przepisów ustawy i ustawowych zadań ANR aż nadto oczywisty. Trudno zakładać, że nieruchomości nabyte przez Agencję w wyniku wykonania prawa pierwokupu, a położone w mieście, mogłyby być przeznaczone na tworzenie lub chociażby poprawę struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych<sup>43</sup> w rozumieniu art. 23 Konstytucji RP<sup>44</sup>, jeżeli ustawodawca wyraźnie preferuje w miastach przeznaczanie terenów na cele inne niż rolne, a rada miejska, burmistrz lub prezydent miasta mogą w każdej chwili skonkretyzować te preferencje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy zagospodarowania terenu. Tworzenie lub powiększanie gospodarstw rodzinnych w mieście jest przedsięwzięciem nader ryzykownym, a wykonywanie przez ANR prawa pierwokupu w odniesieniu do nieruchomości miejskich, które przy zastosowaniu wykładni jawnie nieprzyjaznej Konstytucji i chronionemu przez nią prawu własności mogą być uznane za rolne w rozumieniu ustawy o kształtowa-

<sup>42</sup> Art. 59 ust. 1-2 w związku z art. 61 ust. 1 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 5b ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

<sup>43</sup> Art. 6 pkt 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

<sup>44</sup> Pojęcia gospodarstwa rodzinnego, zdefiniowanego w art. 5 u.k.u.r., nie należy utożsamiać z konstytucyjnym pojęciem gospodarstwa rodzinnego, które jeszcze nie doczekało się udanej konkretyzacji na poziomie ustawowym.

niu ustroju rolnego, w znakomitej większości wypadków będzie służyło osiągnięciu celów spekulacyjnych, które na pewno nie są realizacją zadań wynikających z polityki państwa<sup>45</sup>.

Wyniki wykładni systemowej i celowościowej art. 3 ust. 4, a także art. 4 ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w zakresie, w jakim przepisy te mogłyby być – ze względu na art. 2 pkt 1 *in fine* tej ustawy – ewentualnie zastosowane w odniesieniu do nieruchomości miejskich położonych na terenie, dla którego nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, znajdują potwierdzenie również w wykładni historycznej. Pojęcie nieruchomości rolnej zostało wprowadzone do systemu prawa polskiego przez ustawę z 13 lipca 1957 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi<sup>46</sup> i zastąpiło wcześniej używane pojęcie nieruchomości ziemskiej<sup>47</sup>, nawiązujące przede wszystkim do położenia nieruchomości<sup>48</sup>, bynajmniej nie po to, aby wzmacniać prywatną gospodarkę rolną, lecz po to, aby ściśle reglamentować obrót nieruchomościami wykorzystywanymi w rolnictwie bez względu na to, gdzie były położone. W odniesieniu do gruntów państwowych, nazywanych również terenami państwowymi<sup>49</sup>, dawny podział gruntów państwowych na położone w miastach i osiedlach oraz inne grunty państwowe utrzymywał się do 1 sierpnia 1985 r.<sup>50</sup> Dopiero art. 91 i 92 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości za kryterium decydujące o przyporządkowaniu gruntów państwowych Państwowemu Funduszowi Ziemi lub zasobom gruntów tworzonych na podsta-

<sup>45</sup> Przypomnieć wypada, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym (art. 2 Konstytucji RP), w którym podstawę ustroju gospodarczego stanowi społeczna (a nie spekulacyjna) gospodarka rynkowa, oparta między innymi na wolności działalności gospodarczej i własności prywatnej (art. 20 Konstytucji RP). Wykorzystywanie przewagi nad innymi uczestnikami obrotu w postaci ustawowego prawa pierwokupu przez powołaną z mocy ustawy do wykonywania określonych ustawowo zadań państwową osobę prawną dla celów wyłącznie spekulacyjnych jest rażącym naruszeniem konstytucyjnej zasady społecznej gospodarki rynkowej.

<sup>46</sup> Dz. U. Nr 39, poz. 172.

<sup>47</sup> Pojęcie to wprowadziło rozporządzenie Rady Ministrów z 1 września 1919 r. normujące przenoszenie własności nieruchomości ziemskich, Dz. U. Nr 73, poz. 228.

<sup>48</sup> Szerzej: A. Lichorowicz, *Glosa do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2001 r. SK 5/01*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 2, s. 131-132.

<sup>49</sup> Zob. art. 232 § 1 k.c. i inne przepisy tytułu II księgi drugiej Kodeksu cywilnego w brzmieniu sprzed 1 sierpnia 1985 r.

<sup>50</sup> Data wejścia w życie ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, Dz. U. Nr 22, poz. 99, która między innymi uchyliła ustawę z 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, Dz. U. 1969, Nr 22, poz. 159 ze zm.



wie tej ustawy przyjęły przeznaczenie gruntów w planach zagospodarowania przestrzennego. Kryterium przeznaczenia w planach zagospodarowania przestrzennego na cele gospodarki rolnej było też zasadniczym kryterium włączenia od 1 stycznia 1992 r. nieruchomości państwowych do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa<sup>51</sup>.

Otwarcie zasobu na nieruchomości rolne przejmowane na własność Skarbu Państwa na podstawie decyzji administracyjnych lub z innych tytułów (art. 2 ust. 2 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa) odnieść trzeba do nieruchomości rolnych w rozumieniu Kodeksu cywilnego położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele gospodarki rolnej (art. 1 pkt 1 *in principio* przywołanej ustawy). Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego w definicji nieruchomości rolnej wyłącza z zakresu tego pojęcia nieruchomości położone na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne, podczas gdy ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa zwięża zakres jej zastosowania przede wszystkim do nieruchomości rolnych położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele gospodarki rolnej. Nie ma więc korelacji między tymi ustawami. Wspólne jest natomiast to, że przeznaczenie nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego nie jest elementem istotnym w definicji nieruchomości rolnej zawartej w Kodeksie cywilnym. Ustawodawca przyjmuje, że mogą istnieć nieruchomości rolne, które w planach zagospodarowania przestrzennego są przeznaczane na cele inne niż rolne. Tym samym ustawodawca skłania się do poglądu, że dopiero wyłączenie gruntów z produkcji rolnej powoduje, iż dana nieruchomość traci charakter nieruchomości rolnej<sup>52</sup>. Skoro jednak do użytków rolnych położonych w granicach administracyjnych miast nie stosuje się przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, to nie można stosować ani definicji, ani procedury przewidzianej w tej ustawie przy kwalifikacji jakiejś nieruchomości jako rolnej. W oparciu o przepisy rangi ustawowej – nawet te, które należą do prawa publicznego – nie można zakwalifikować nieruchomości gruntowej położonej w mieście do którejś z kategorii mającej

---

<sup>51</sup> Art. 1 pkt 1 w związku z art. 12 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

<sup>52</sup> Zgodnie z art. 4 pkt 11 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych przez wyłączenie gruntów z produkcji rozumie się, co do zasady, rozpoczęcie innego niż rolnicze lub leśne użytkowania gruntów.

doniosłość w prawie prywatnym (rolna – nierolna)<sup>53</sup>. Nie ma również ustawowego przymusu rolniczego wykorzystywania użytków rolnych położonych w miastach do działalności wytwórczej w rolnictwie. W tej sytuacji to strony umowy o przeniesienie własności nieruchomości gruntowej położonej w mieście określają, czy ma ona charakter rolny, czy nierolny<sup>54</sup>.

Historia zatoczyła więc koło i pojęcie nieruchomości rolnej bardzo zbliżyło się swoim zakresem do przedwojennego pojęcia nieruchomości ziemskiej. Szkoda tylko, że na etapie gospodarki nakazowo-rozdzielczej zatrzymał się rozwój przepisów określających rodzaje i istotne cechy użytków gruntowych oraz procedur kwalifikacji i klasyfikacji tych użytków.

Jak wskazano wyżej, zakwalifikowanie nieruchomości gruntowej, będącej przedmiotem zamierzonego przeniesienia własności do kategorii, którymi posługuje się prawo prywatne, stwarza notariuszom i stronom czynności poważne trudności w związku z tym, że *nolens volens* muszą korzystać z regulacji publicznoprawnych zawartych w aktach podstawowych i z instrumentarium prawa publicznego. Jedynym, choć nader wątpliwym, usprawiedliwieniem tej praktyki jest art. 21 ust. 1 Prawa geodezyjnego i kartograficznego. Nieprawidłowe zakwalifikowanie nieruchomości do kategorii nierolnych w przypadku, gdy nabywcą jest cudzoziemiec z Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz gdy w grę może wchodzić ustawowe prawo pierwokupu lub prawo nabycia Agencji Nieruchomości Rolnych działającej na rzecz Skarbu Państwa, rodzi niebezpieczeństwo ustalenia nieważności czynności prawnej. Winna istnieć klarowna procedura pozwalająca usunąć pojawiające się w praktyce wątpliwości wzorowane na procedurze przewidzianej w art. 37 ust. 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W przypadku zamiaru

---

<sup>53</sup> Byłoby to możliwe przy zastosowaniu załącznika nr 6 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków (zwl. ust. 3). Przepisy te budzą, jak wskazano wyżej w tekście, wątpliwości konstytucyjne, a nadto nie uwzględniają znaczenia decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 4 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) oraz art. 5b ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Należy też zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 92 ust. 2 *in fine* ustawy o gospodarce nieruchomościami, nieruchomości, dla których ustalono warunki zabudowy i zagospodarowania terenu, nie uznaje się za nieruchomości wykorzystywane na cele rolne i leśne.

<sup>54</sup> Ta swoboda stron doznaje jednak ograniczenia w prawie podatkowym, gdyż przepisy tego prawa posługują się pojęciem gospodarstwa rolnego z ustawy o podatku rolnym, które to pojęcie – wbrew art. 217 Konstytucji RP – wypełnione jest treścią zawartą w rozporządzeniu w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

przeniesienia własności nieruchomości na cudzoziemca z Europejskiego Obszaru Gospodarczego rolę tę pełni procedura ubiegania się o zgodę ministra właściwego w sprawach wewnętrznych. Organ ten umorzy postępowanie jako bezprzedmiotowe, jeśli ustali, że nieruchomość nie jest ani rolna, ani leśna.

Natomiast w przypadkach, w których w grę może wchodzić ustawowe prawo pierwokupu, jeżeli notariusz uzna, że oświadczenie woli właściciela nieruchomości gruntowej o bezwarunkowym przeniesieniu prawa własności byłoby sprzeczne z prawem, gdyż nieruchomość ta ze względu na jej charakter rolny, objęta jest ustawowym prawem pierwokupu Agencji Nieruchomości Rolnych, powinien odmówić sporządzenia aktu notarialnego<sup>55</sup>. Na odmowę sporządzenia bezwarunkowego aktu notarialnego osoba zainteresowana – a więc również potencjalny nabywca nieruchomości – będzie mogła wnieść zażalenie do sądu okręgowego. Do rozpoznania zażalenia stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego<sup>56</sup>. Nie wydaje się, aby była to procedura odpowiednia do rozstrzygnięcia, czy Agencji Nieruchomości Rolnych przysługuje prawo pierwokupu, gdyż co najmniej wątpliwe jest, czy ewentualne pozytywne dla żalącego się rozstrzygnięcie w postępowaniu zażaleniowym przesądza o oddaleniu powództwa Agencji o stwierdzenie nieważności umowy przenoszącej własność nieruchomości<sup>57</sup>. Przedstawionej tu procedury nie da się zastosować w odniesieniu do przysługującego Agencji prawa nabycia<sup>58</sup>, ponieważ zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Sądu Najwyższego<sup>59</sup> umowę przeniesienia własności nieruchomości w wypadku przewidzianym w art. 4 ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego sporządza się jako umowę bezwarunkową, a swe oświadczenie Agencja Nieruchomości Rolnych składa nabywcy nieruchomości, którą uznaje za rolną<sup>60</sup>.

<sup>55</sup> Art. 81 ustawy z 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie, Dz. U. 2008, Nr 189, poz. 1158 ze zm.

<sup>56</sup> Art. 83 § 1 Prawa o notariacie.

<sup>57</sup> Powództwo takie przewidziane jest w art. 9 ust. 2 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

<sup>58</sup> Art. 4 ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

<sup>59</sup> Zapoczątkowaną postanowieniem z 17 października 2004 r., IV CK 121/04, OSNC 2005, nr 11, poz. 191.

<sup>60</sup> Przy takiej wykładni instytucja przewidziana w art. 4 ust. 1 u.k.u.r. nabrała cech wywłaszczenia w znaczeniu konstytucyjnym. Otwarte zatem stają się pytania o cel publiczny (art. 21 ust 2. Konstytucji RP) i konieczność zastosowania tej instytucji (*argumentum a minori ad maius* z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

Ustawodawca w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego traktuje Agencję Nieruchomości Rolnych jak podmiot prawa prywatnego. Nie powinno to jednak przesłaniać faktu, że Agencja, a już na pewno jej jedyny organ – Prezes, jest podmiotem publicznoprawnym, realizującym (również w drodze aktów jednostronnych) zadania wynikające z polityki państwa<sup>61</sup>. Agencja i jej Prezes łączą, w sposób dający się rozdzielić jedynie w doktrynalnych rozważaniach, uprawnienia wynikające z państwowego *dominium* z uprawnieniami wynikającymi z państwowego *imperium*. Chociaż ustawodawca dla osiągnięcia konstytucyjnie legitymowanego celu w postaci gospodarstwa rodzinnego jako podstawy ustroju rolnego państwa wyposażył Prezesa Agencji w instrument, któremu nadał kształt cywilnoprawnego oświadczenia woli, a nie aktu administracyjnego, nie powinno to wiązać się z ryzykiem właściciela nieruchomości gruntowej, wybrany przez kontrahent nie stanie się właścicielem tej nieruchomości, gdyż w jego miejsce wstąpi Agencja, lub że zostanie w ciągu miesiąca wywłaszczony. Byłoby to nadmierne i niekonieczne ograniczenie prawa własności w demokratycznym państwie prawnym, w którym państwo nie powinno zastawiać pułapek na obywatela, a pewność obrotu nieruchomościami jest wartością ukształtowaną w drodze długiej tradycji i stanowi wręcz składnik kultury prawnej. Stąd też w wątpliwych wypadkach właściciel nieruchomości gruntowej winien mieć możliwość uzyskania, w formie decyzji, stanowiska Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych co do tego, czy w konkretnych uwarunkowaniach przedmiotowych<sup>62</sup> i podmiotowych<sup>63</sup> przedmiot zamierzonej czynności prawnej jest objęty uprawnieniami Agencji w postaci prawa pierwokupu lub prawa nabycia. Ze względu na to, że w sprawie występują w znacznym natężeniu aspekty prywatnoprawne, decyzja Prezesa powinna być ostateczna w postępowaniu administracyjnym, a stronom przysługiwałoby odwołanie do sądu powszechnego właściwego ze względu na położenie nieruchomości. Prawomocne orzeczenie ustalające, że przedmiot zamierzonej czynności objęty jest uprawnieniami Agencji Nieruchomości Rol-

<sup>61</sup> Zob. art. 6 ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

<sup>62</sup> Chodzi o analizowane wyżej w tekście sytuacje, w których nieruchomość gruntowa jest zróżnicowana pod względem ewidencyjnym i planistycznym, a także o sytuacje, w których przedmiotem zbycia jest udział w prawie własności nieruchomości gruntowej.

<sup>63</sup> W praktyce wątpliwości może budzić zbycie nieruchomości gruntowej na rzecz osoby, która swoją bliskość wywodzi z pozostawania ze zbywcą faktycznie we wspólnym pożyciu (art. 3 ust. 5 pkt 1 i art. 4 ust. 4 pkt 2 lit. b ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w związku z art. 4 pkt 13 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

nych, nie obligowałyby właściciela nieruchomości do przeniesienia jej własności. Nie obligowałyby też Agencji do wykonania jej uprawnień, a jedynie wyjaśniałyby sytuację prawną przedmiotu zamierzonej czynności prawnej<sup>64</sup>.

Właściciel nieruchomości położonej na obszarze przeznaczonym w planie miejscowym na cele rolne i leśne, a w razie braku planu miejscowego wykorzystywanej na cele rolne i leśne, który chciałby dokonać podziału tej nieruchomości, nie zawsze znajdzie się w jasnej sytuacji prawnej, dlatego że ustawodawca zdecydował się pewne podziały nieruchomości reglamentować, a w stosunku do innych podziałów nieruchomości pozostawił właścicielom pełną swobodę, jeśli nie uwzględnić tego, że operat podziału musi być wykonany przez uprawnionego geodetę. Niezbyt fortunna jest bowiem decyzja ustawodawcy, aby podział nieruchomości uregulować w ustawie o gospodarce nieruchomościami, mimo że podział nieruchomości wykazuje bardzo ściśle związki z problematyką kształtowania ładu przestrzennego, co uzasadniałoby umieszczenie stosownych przepisów w akcie normatywnym regulującym planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Podział nieruchomości wykazuje również ściśle związki z kształtowaniem ładu ewidencyjnego, co z kolei uzasadniałoby – również ze względu na aspekty czysto techniczne – umieszczenie przepisów o podziale nieruchomości w Prawie geodezyjnym i kartograficznym. Nieuwzględnienie tych postulatów znacząco potęguje wątpliwości właściciela nieruchomości co do tego, czy zamierzony przezeń podział nieruchomości wymaga decyzji organu wykonawczego gminy, czy może być dokonany bez takiej decyzji. W praktyce ciężar rozstrzygnięcia tej zasadniczej wątpliwości spada w pierwszej kolejności na uprawnionego geodetę, który w wykonaniu umowy z właścicielem nieruchomości sporządza operat podziału. Jeśli w sprawie niewymagającej decyzji właściciel nieruchomości ze względów oportunistycznych wystąpił o wydanie decyzji podziałowej, a właściwy organ wyda decyzję zatwierdzającą podział<sup>65</sup>, mimo że podział był w świetle art. 92 ustawy o gospodarce nieruchomościami niereglamentowany, to może okazać się – nieraz po latach – iż zostanie stwierdzona nieważność tej decyzji jako

---

<sup>64</sup> Byłoby to z pewnością lepsze rozwiązanie, aniżeli spotykane w praktyce próby uzyskania stanowiska Agencji co do tego, czy skorzysta ze swych uprawnień, podejmowane przed dokonaniem czynności prawnej (na wszelki wypadek jako umowy warunkowej) lub pospieszne „rozwiązanie” umowy warunkowej przed złożeniem przez Agencję oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu.

<sup>65</sup> Art. 96 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

wydanej bez podstawy prawnej. Jeśli natomiast podział nieruchomości był reglamentowany, a właściciel nieruchomości nie wystąpił o wydanie decyzji zatwierdzającej podział, to może okazać się, że starosta jako organ prowadzący ewidencję gruntów i budynków odmówi uwzględnienia w tej ewidencji działek, które miałyby powstać w wyniku tego podziału<sup>66</sup>. Poza tym kryteria, za pomocą których ustawodawca w art. 92 ustawy o gospodarce nieruchomościami wyłącza niektóre podziały nieruchomości z administracyjnoprawnej reglamentacji, są nader nieprecyzyjne<sup>67</sup>. Jeżeli właściciel nieruchomości gruntowej obejmującej różne użytki gruntowe chciałby – dla uniknięcia wątpliwości mogących powstać na tle wykładni art. 3 ust. 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego – podzielić nieruchomość w taki sposób, że linie rozgraniczające powstałe w wyniku podziału działki ewidencyjnej pokrywałyby się z liniami wyznaczającymi kontury poszczególnych użytków gruntowych, to musiałby uwzględnić również przepis art. 93 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami i zadbać o to, aby wydzielane działki gruntu nie były mniejsze aniżeli 0,3000 ha<sup>68</sup>, co nie zawsze odpowiada powierzchni „nierolnych” użytków gruntowych. Jeżeli natomiast w granicach powstałej w wyniku podziału co najmniej 30-arowej działki ewidencyjnej znajdują się również użytki rolne, to – dla uniknięcia zarzutu obejścia prawa – nie powinno się przenosić prawa własności tej działki na ten sam podmiot, na który przeniesiono własność innej działki o powierzchni, która razem z powierzchnią tej pierwszej działki przekracza 5 ha.

Jeżeli w odniesieniu do konkretnego obszaru nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, właściciel nieruchomości może wnioskować o wydanie decyzji o warunkach zabudowy. Decyzja ta

<sup>66</sup> Nie jest jasna procedura i formalna postać tej odmowy. Z art. 22 ust. 3 Prawa geodezyjnego i kartograficznego wynika jedynie, że starosta winien żądać od osoby zgłaszającej zmianę danych objętych ewidencją gruntów i budynków również „innych niezbędnych” do wprowadzenia zmian dokumentów. Może więc żądać decyzji zatwierdzającej podział. W jaki sposób powinien zareagować starosta, jeśli zgłaszający zmianę twierdzi, że podział nie wymaga decyzji? Przepisy ustaw nie dają na to pytanie odpowiedzi. Ponieważ chodzi o ograniczenie uprawnień właścicielskich, gdyż podział ma służyć identyfikacji określonych części powierzchni ziemskiej, a tym samym umożliwić ich wprowadzenie do obrotu, należy opowiedzieć się za tym, że odmowa wprowadzenia zmian do ewidencji gruntów i budynków powinna mieć formę decyzji.

<sup>67</sup> Szerzej na ten temat: B. Wierzbowski, *Podział nieruchomości przeznaczonych lub wykonywanych na cele rolne i leśne*, „Studia Iuridica Agraria” 6, 2007, s. 109-124.

<sup>68</sup> Na podstawie lektury anonsów prasowych można stwierdzić, że przepis ten wywołał niezamierzony przez ustawodawcę skutek, gdyż liczne są oferty sprzedaży 30-arowych działek budowlanych.

do niczego nie zobowiązuje. Stanowi natomiast wzorzec oceny, czy wymagający decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości jest dopuszczalny.<sup>69</sup> Warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu określone w decyzji o warunkach zabudowy<sup>70</sup> mogą nigdy nie zostać spełnione, gdyż decyzja nie zostanie „skonsumowana”. Natomiast zatwierdzony decyzją organu wykonawczego gminy podział nieruchomości wywoła skutki w postaci ujawnienia w ewidencji gruntów i budynków nowych działek ewidencyjnych, które będą mogły zostać wprowadzone do obrotu jako nieruchomości gruntowe. Dzięki temu można w praktyce ominąć rygorystyczny zakaz dzielenia nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne na działki o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha, co zapewne nie było zamiarem ustawodawcy.

Trudności praktyczne powstają natomiast wówczas, gdy inwestor (niekoniecznie właściciel nieruchomości) ubiega się o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, mając stanowczy zamiar zmiany zagospodarowania terenu. Decyzja o warunkach zabudowy jest decyzją związaną i winna być wydana w razie łącznego spełnienia przewidzianych w ustawie warunków<sup>71</sup>. Warunki te odnoszone są do „terenu”, który, jak wskazano wyżej, nie ma ustawowej definicji. W praktyce pojawiła się tendencja, aby na użytek postępowania, którego przedmiotem jest ewentualne wydanie decyzji o warunkach zabudowy, utożsamiać pojęcie terenu z pojęciem działki ewidencyjnej. Wątpliwym – ze względu na to, że pojęcie działki ewidencyjnej nie jest pojęciem ustawowym<sup>72</sup> – uzasadnieniem tej praktyki jest art. 21 ust. 1 Prawa geodezyjnego i kartograficznego.

W sytuacji, w której zamierzona zmiana zagospodarowania terenu odnosi się do części powierzchni ziemskiej stanowiącej jedynie fragment działki ewidencyjnej, a w odniesieniu do terenu pojmowanego jako całość działki ewidencyjnej nie byłoby możliwe wydanie decyzji o warunkach zabudowy<sup>73</sup>, inwestor zmuszony jest do dokonania nieregła-

<sup>69</sup> Art. 94 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

<sup>70</sup> Art. 64 ust. 1 w związku z art. 54 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

<sup>71</sup> Art. 61 ust. 1-5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

<sup>72</sup> Najbliższe temu pojęciu zdefiniowanemu w § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków jest pojęcie działki gruntu zdefiniowane w art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym przez działkę gruntu należy rozumieć niepodzieloną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą całość lub część nieruchomości gruntowej.

<sup>73</sup> Np. działka ewidencyjna ma obszar 1,5 ha, w całości stanowi użytki rolne klasy III i położona jest poza miastem, a inwestor zamierza wznieść obiekt budowlany na obszarze 10 arów.

mentowanego podziału nieruchomości, aby „teren” spełniał warunki ustawowe. Efekt takiego postępowania, będącego konsekwencją niezbyt fortunnego wyboru ustawodawcy aktu, w którym uregulował problematykę podziału nieruchomości, nie zawsze jest korzystny dla kształtowania ładu przestrzennego<sup>74</sup>.

Powyższa analiza pozwala na konkluzję, że bardzo często granice uprawnień właściciela nieruchomości gruntowej wyznaczają nie ustawy, lecz przepisy wykonawcze do Prawa geodezyjnego i kartograficznego, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, a nawet akty administracyjne w postaci decyzji o warunkach zabudowy. Stan ten jest tolerowany zarówno w obszarze stosowania prawa publicznego, jak i w obszarze stosowania prawa prywatnego bez żadnego konstytucyjnego uzasadnienia i bez głębszej refleksji prawniczej. Dopiero trudności praktyczne ze stosowaniem ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego spowodowały bliższe zainteresowanie stosunkiem ustawowego pojęcia „nieruchomość rolna” do zdefiniowanego w akcie podustawowym pojęcia „użytek rolny”. To ostatnie pojęcie zostało w praktyce notarialnej wyraźnie dowartościowane. Zanim w prawie geodezyjnym zasady podziału regulowanej materii na materię ustawową i podustawową zostaną dostosowane do wymagań konstytucyjnych, należałoby upowszechnić i umacniać taki kierunek wykładni ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, zgodnie z którym przy ocenie, czy Agencji Nieruchomości Rolnych przysługuje prawo pierwokupu lub prawo nabycia, należy doniosłość prawną przyznać nie powierzchni nieruchomości gruntowej, lecz powierzchni znajdujących się w jej granicach użytków rolnych, a gdy przedmiotem czynności prawnej jest udział w prawie własności nieruchomości gruntowej, należy ustalać odpowiadającą temu udziałowi powierzchnię użytków rolnych.

Należałoby też ponownie zastanowić się nad umiejscowieniem i treścią przepisów regulujących podział nieruchomości, tak aby lepiej służyły kształtowaniu zarówno ładu ewidencyjnego, jak i przestrzennego, nie ograniczając bardziej aniżeli to konieczne w demokratycznym państwie prawnym, praw właściciela nieruchomości gruntowej.

---

<sup>74</sup> Zgodnie zaś z art. 64 ust. 1 w związku z art. 56 zdanie drugie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przepis art. 1 ust. 2 tej ustawy, wymieniający wartości uwzględniane w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie może stanowić wyłącznej podstawy odmowy wydania decyzji o warunkach zabudowy.



## **SPATIAL PLANNING AND LAND AND BUILDINGS REGISTERS VIS-À-VIS REAL ESTATE OWNERSHIP LAW**

### **S u m m a r y**

The subject of the paper is the influence of spatial planning and the data entered in land and buildings registers on the application of real estate ownership law. The author points to some practical difficulties arising from the fact that certain parts of land are differently classified in private and public law. This concerns, in particular, the following notions: ‘nieruchomość gruntowa’ (‘a parcel of real estate’), ‘użytek rolny’ (‘arable land’) and ‘teren’ (‘area’). These differences in interpretation of those notions in private and public law create a specific uncertainty when the owner of a parcel of real estate wishes to transfer the title to that property to another person, and more specifically, there is a concern that the Agency for Agricultural Property may decide to rely on the rights available to it when purchasing land for and on behalf of the State Treasury.

The author proposes to define the term ‘arable land’ in a statute and create a procedure of explaining possible interpretational doubts before any property is conveyed and a deed finalised. *De lege lata* the author also postulates that in practice all doubts regarding the semantic interpretation of the above notions be removed in favour of the right to property (*in dubio pro proprietate*).

## **LA PIANIFICAZIONE URBANISTICA E IL CATASTO TERRENI E FABBRICATI VERSUS IL DIRITTO DI PROPRIETÀ SUGLI IMMOBILI**

### **R i a s s u n t o**

L’articolo ha per oggetto l’incidenza della pianificazione urbanistica e delle informazioni contenute nel catasto terreni e fabbricati sull’esercizio del diritto di proprietà sui fondi immobiliari. L’autore indica le difficoltà pratiche dovute al fatto che alcune parti della superficie del suolo sono classificate in modo diverso nel diritto privato e in quello pubblico. In particolare, si tratta delle complicazioni derivanti dal rapporto tra i concetti quali: “fondo immobiliare”, “coltivi” e “terreno”. Le difficoltà in questione danno origine all’incertezza circa la situazione del proprietario di un immobile agricolo intenzionato a trasferire il diritto di proprietà. L’ambiguità dei concetti provoca infatti l’incertezza riguardo al fatto se l’Agenzia degli Immobili Agricoli deciderà o meno di voler usufruire dei poteri previsti dalla legge sull’acquisto degli immobili al Tesoro.

L’autore suggerisce di definire il termine “coltivi” nell’ambito della legge e di creare una procedura volta a chiarire i dubbi prima di procedere alla stesura degli atti notarili. *De lege lata* l’autore propone di risolvere i dubbi interpretativi direttamente nella prassi a vantaggio del diritto di proprietà (*in dubio pro proprietate*).

