

ANETA SUCHOŃ*

ORCID: 0000-0002-5410-7853

Prawna problematyka sprzedaży, użytkowania wieczystego oraz dzierżawy nieruchomości rolnych z zasobu gminnego

1. Wprowadzenie

Nieruchomości rolne mogą wchodzić w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa albo stanowić własność prywatną lub samorządu terytorialnego (najczęściej gminy). Problematyka tych ostatnich jest rzadko poruszana w literaturze, mimo że w niektórych gminach wiejskich takie grunty zajmują znaczną powierzchnię¹. Ponadto kwestia odpowiedniego wykorzystania gruntów rolnych – niezależnie od tego, kto jest właścicielem – jest istotna w kontekście produkcji żywności oraz ochrony środowiska².

* Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

¹ Do gminnego zasobu nieruchomości należą grunty, które stanowią przedmiot własności gminy i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste oraz będące przedmiotem użytkowania wieczystego gminy. Warto wspomnieć, że na podstawie ustawy z 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.) gminy pozyskały własność nieruchomości, w tym o charakterze rolnym. Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 713, 1378 ze zm.; dalej: u.s.g.) stworzyła także możliwość nabycia mienia komunalnego. Przykładowo nieruchomości do zasobu można pozyskać na podstawie umowy sprzedaży albo użytkowania wieczystego, zamiany lub darowizny, w drodze wyłączenia na rzecz gminy czy na podstawie wykonania prawa pierwokupu. R. Doganowski, *Plan wykorzystania zasobu nieruchomości jako instrument gospodarki nieruchomościami gminy*, <https://pprn.pl/?p=19624> [dostęp: 18.12.2020].

² W strategii Komisji Europejskiej „Od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego (F2F) z 20 maja 2020 r. wskazano, że

Gmina, gospodarując gruntami rolnymi, powinna kierować się zasadami ustroju rolnego państwa, które ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego³ określa m.in. jako: poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych, wspieranie rozwoju obszarów wiejskich, wdrażanie i stosowanie instrumentów wsparcia rolnictwa. Walerian Pańko dostrzegł w ramach ustroju rolnego nie tylko stosunki własnościowe i formy organizacyjne gospodarstw rolnych, lecz także organizację wsi jako szczególnej jednostki osadniczej służącej przede wszystkim gospodarstwom rolnym i związanym z nimi gospodarstwom domowym rolników⁴.

Gmina, będąc właścicielem gruntów rolnych, nie prowadzi na nich bezpośrednio działalności rolniczej, chociaż ustawodawca nie wyłącza tego obowiązku w odniesieniu do gruntów jednostek samorządu terytorialnego. Omawiane podmioty zobowiązane są do stosowania m.in. ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵, ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego oraz ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Okazuje się, że konieczność stosowania różnych aktów prawnych powoduje problemy w praktyce. Dotyczą one wielu kwestii, np. przetargów na sprzedaż czy dzierżawę nieruchomości rolnych, obowiązków nabywców gruntów gminnych, prawa pierwokupu przysługującego KOWR czy gminie, przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości rolnych we własność.

należy pilnie „zmniejszyć zależność od pestycydów, ograniczyć nadmierne nawożenie, wzmocnić rolnictwo ekologiczne, poprawić dobrostan zwierząt oraz odwrócić proces utraty różnorodności biologicznej”. Działania te związane są przede wszystkim z gruntami rolnymi jako podstawowym czynnikiem produkcji, a jednocześnie grunty te stanowią miejsce życia ptaków i występowania roślin (np. łąki i pastwiska jako miejsca bioróżnorodności). Zob. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Strategia „Od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1590404602495&uri=CELEX:52020DC0381> [dostęp: 18.12.2020]; <https://www.kpodr.pl/laki-i-pastwiska-oazy-bioroznorodnosci/> [dostęp: 18.12.2020].

³ Ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1655 ze zm.; dalej: u.k.u.r.).

⁴ W. Pańko, *Prawo rolne*, Katowice 1980, s. 20 i n. Natomiast Unia Europejska ujmuje rozwój obszarów wiejskich szerzej, wskazuje trzy nadrzędne cele: poprawę konkurencyjności rolnictwa, zapewnienie zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi i ochrony klimatu oraz zrównoważony rozwój terytorialny obszarów wiejskich. Zob. Strategia „Od pola do stołu”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1590404602495&uri=CELEX:52020DC0381> [dostęp: 18.12.2020].

⁵ Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1990 ze zm.; dalej: u.g.n.).

Celem rozważań jest zatem próba rozstrzygnięcia wybranych problemów prawnych związanych ze sprzedażą, użytkowaniem wieczystym i dzierżawą nieruchomości rolnych z zasobu gminnego.

2. Sprzedaż nieruchomości rolnych

Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami określa, że sprzedaż nieruchomości następuje w drodze przetargu (ustnego nieograniczonego, ustnego ograniczonego, pisemnego nieograniczonego, pisemnego ograniczonego) lub w trybie bezprzetargowym⁶. Co do zasady o formie przetargu decyduje organizator⁷. Powstaje pytanie, czy gmina może zastosować każdą z nich, jeśli przedmiotem postępowania jest nieruchomość rolna. Odpowiedź na to pytanie wymaga ustalenia, czy dana nieruchomość ma charakter rolny w świetle u.k.u.r. Wtedy bowiem gmina, oprócz ustawy o gospodarce nieruchomościami, stosuje także ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego. Zgodnie z przyjętą w niej definicją pod pojęciem „nieruchomość rolna” należy bowiem rozumieć nieruchomość rolną w rozumieniu Kodeksu cywilnego z wyłączeniem nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. Jeżeli zatem dany grunt rolny w planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczony jest na cele inne niż rolne, to ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego nie ma zastosowania i gmina może dysponować swoją nieruchomością bez uwzględnienia tego aktu prawnego. Sąd Najwyższy w wyroku z 5 września 2012 r.⁸ orzekł, że „Nieruchomością rolną w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego jest także nieruchomość częściowo przeznaczona w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne”⁹.

⁶ Szerzej: A. Tułodziecki, *Komentarz do art. 40 GospNierU*, w: J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2020, Legalis/el.

⁷ Wojewódzki Sąd Administracyjny z siedzibą w Olsztynie w wyroku z 29 grudnia 2011 r. (II SA/OI 924/11) orzekł, że „[...] w ustawie nie zdefiniowano pojęcia »organizator przetargu«. Przyjąć należy, że organizatorem przetargu jest właściwy organ, tj. organ wykonawczy gminy, powiatu i województwa w odniesieniu do nieruchomości stanowiących odpowiednio własność gminy, powiatu i województwa. Za tym, że organizatorem takiego przetargu w przypadku gminy powinien być właściwy organ wykonawczy gminy, przemawia dodatkowo art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do zadań wójta gminy należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym”, Legalis/el. nr 416249.

⁸ Wyrok SN z 5 września 2012 r., IV CSK 93/12, Legalis/el. nr 537348.

⁹ Szerzej na temat nieruchomości rolnej w świetle u.k.u.r.: K. Marciniuk, *Prawne instrumenty ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomościami rolnymi jako środek kształtowania ustroju*

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego powinna być stosowana w przypadku, gdy nieruchomości rolne są przeznaczone w planach zagospodarowania przestrzennego na cele rolne¹⁰. Oznacza to, że plan miejscowy uchwalony przez gminę oddziałuje na sprzedaż, użytkowanie wieczyste czy dzierżawę nie tylko gruntów gminnych, lecz także gruntów rolnych prywatnych oraz z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. W postanowieniu z 18 kwietnia 2019 r. Sąd Najwyższy – Izba Cywilna¹¹ stwierdził, że „w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego nie są nieruchomościami rolnymi takie, które są wprawdzie takimi w znaczeniu przyjętym w art. 46¹ k.c., lecz w planach zagospodarowania przestrzennego są przeznaczone na inne cele niż rolne. Po zmianie przeznaczenia nieruchomości rolnej w planie miejscowym może być ona z reguły nadal wykorzystywana do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie. Może jednak zdarzyć się, że w planie ustalono inny niż rolniczy sposób tymczasowego zagospodarowania nieruchomości i właściciel nie może wtedy kontynuować prowadzenia działalności rolniczej na tych gruntach”.

Powstaje pytanie, czy w przypadku gminnych nieruchomości rolnych objętych u.k.u.r. można przeprowadzić przetarg nieograniczony. Nabywcami takich gruntów mogą być rolnicy indywidualni albo podmioty wskazane w u.k.u.r. Wydaje się, że bardziej zasadne byłoby organizowanie przetargów ograniczonych, w których biorą udział osoby mogące w świetle przepisów prawnych nabywać nieruchomości rolne. Przetarg ograniczony odbywa się wtedy, gdy warunki przetargowe mogą być spełnione tylko przez ograniczoną liczbę osób.

Umowa sprzedaży nieruchomości rolnych objętych u.k.u.r. może być zawarta tylko i wyłącznie z osobą, która spełnia wymagania określone w tym akcie prawnym. W przypadku gruntów gminnych umowa taka jest co do zasady zawierana dopiero po przeprowadzeniu przetargu, co wynika z ustawy z 21 sierpnia 1997 r. Z kolei art. 2a u.k.u.r. określa, że nabywcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny, chyba że ustawa stanowi

rolnego, Białystok 2019, s. 76 i n.; W. Fortuński, M. Kupis, *Pojęcie nieruchomości rolnej i gospodarstwa rolnego z uwzględnieniem wybranego orzecznictwa*, „Nowy Przegląd Notarialny” 2019, nr 2, s. 37–50; K. Czerwińska-Koral, *Pojęcie nieruchomości rolnej jako wyznacznik zasad obrotu nieruchomościami rolnymi*, „Rejent” 2016, nr 6, s. 52–73; B. Wierzbowski, *Pojęcie nieruchomości rolnej w prawie polskim*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. IV, s. 96 i n.; A. Suchoń, *Pojęcie nieruchomości rolnej, gospodarstwa rolnego i działalności rolniczej w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego – wybrane kwestie z praktyki notarialnej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2019, nr 2, s. 91–111.

¹⁰ J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2019; D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020.

¹¹ Postanowienie Sądu Najwyższego – Izby Cywilnej z 18 kwietnia 2019 r., IV CSK 464/18, Legalis Nr 1898276.

inaczej. Z reguły więc tylko tacy producenci rolni biorą udział w przetargach, choć niekiedy dopuszczane są także inne podmioty wskazane w ustawie. Warunkiem jest zgoda Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (KOWR) na nabycie nieruchomości rolnych. Osoba, która uzyska taką zgodę, również może nabyć nieruchomości rolne. Powstaje jednak wątpliwość, czy owa zgoda powinna być wydana przed przystąpieniem do przetargu, czy dopiero po jego wygraniu przez oferenta i na etapie podpisania umowy sprzedaży.

Należy podkreślić, że niektóre gminy organizują przetargi nieograniczone na sprzedaż gruntów rolnych, wskazując, że w sytuacji, w której oferent nie będzie spełniał warunków określonych w u.k.u.r., gmina – zbywca złoży wniosek do KOWR o wyrażenie zgody na sprzedaż oferentowi, który wygrał przetarg¹². Jednostki samorządu terytorialnego zaznaczają, że z uwagi na fakt, iż są to nieruchomości rolne, do nabywcy mają zastosowanie przepisy u.k.u.r. A zatem mimo że jest to przetarg nieograniczony, udział w nim mogą wziąć tylko podmioty spełniające określone w przepisach wymagania.

Po zakończeniu przetargu i podpisaniu umowy zobowiązującej do zawarcia kontraktu sprzedaży nieruchomości rolnych KOWR – według u.k.u.r. – co do zasady przysługuje prawo pierwokupu. Należy podkreślić, że nie jest ono wyłączone w przypadku sprzedaży gruntów gminnych. Nie przysługuje ono KOWR wtedy, gdy np. kupujący ustalony w wyniku przetargu lub rokowań nabywa nieruchomość na powiększenie gospodarstwa rodzinnego, jednak do powierzchni nie większej niż 300 ha, a nabywana nieruchomość rolna jest położona w gminie, w której mieszka nabywca, lub gminie graniczącej z tą gminą¹³. W takiej sytuacji od razu zawierana jest umowa ostateczna przeniesienia własności gruntu rolnego.

Ustawodawca określił odmienne obowiązki dla nabywcy nieruchomości o powierzchni do 1 ha i takich o większych areałach. Są one także zależne od lokalizacji działki. Zasadniczo nabywca nieruchomości rolnej z zasobu gminnego musi prowadzić gospodarstwo rolne, w skład którego weszła nabyta nieruchomość, przez 5 lat. Nie może także zbyć ani oddać gruntu w posiadanie bez zgody KOWR. Ta zasada odnosi się do nieruchomości rolnej o powierzchni przekraczającej 1 ha. Z kolei w przypadku powierzchni do 1 ha nabywca nie musi być rolnikiem indywidualnym. Nowy właściciel nie ma wtedy także obowiązku prowadzenia działalności rolniczej na tych gruntach, nie może jednak zbyć ani oddać ich w posiadanie bez zgody KOWR. Obowiązki te nie odnoszą się do nieruchomości o powierzchni do 1 ha zlokalizowanych w granicach administracyjnych miasta.

¹² <http://bip.gminawalcz.pl/dokumenty/3698> [dostęp: 15.12.2020].

¹³ <http://dzialdowo.ug.gov.pl/?a=3510> [dostęp: 17.12.2020].

Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa przysługuje prawo pierwokupu w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnych o powierzchni 0,3 ha i większych, także tych zlokalizowanych w granicach administracyjnych miasta. W takiej sytuacji jednak na kupującego nie zostały nałożone obowiązki wynikające z u.k.u.r. Nie musi on prowadzić działalności rolniczej na tej nieruchomości oraz może swobodnie zbywać lub oddawać grunty w posiadanie.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami przewiduje możliwość odwołania się od wyniku przetargu – jego uczestnik może w ciągu 7 dni od daty ogłoszenia wyniku przetargu ustnego lub doręczenia zawiadomienia o wyniku przetargu pisemnego zaskarżyć do organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego czynności związane z przeprowadzeniem przetargu, jeżeli postępowanie dotyczyło nieruchomości stanowiących własność tej jednostki (art. 40 ust. 5 u.g.n.¹⁴)¹⁵. Zdarzają się zaskarżenia związane z udziałem w przetargach osób, które nie są rolnikami indywidualnymi i oświadczają, że wystąpią o uzyskanie zgody po wygranej w przetargu. W związku z tym, że istnieje możliwość nieotrzymania takiej zgody od KOWR, uczestnicy będący rolnikami indywidualnymi czasem podważają takie rozwiązanie (wystąpienie o zgodę KOWR po wygraniu przetargu).

Organizator przetargu jest zobowiązany zawiadomić osobę ustaloną jako nabywca nieruchomości o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości najpóźniej w ciągu 21 dni od dnia rozstrzygnięcia przetargu. Jeżeli osoba ustalona jako nabywca nieruchomości nie przystąpi bez usprawiedliwienia do zawarcia umowy w miejscu i w terminie podanych w zawiadomieniu, to organizator przetargu może odstąpić od zawarcia umowy, a wpłacone wadium nie podlega zwrotowi. Powstaje więc pytanie, co w przypadku, gdy na dzień przetargu osoba spełnia przesłanki bycia rolnikiem indywidualnym, a przed zawarciem umowy sprzedaży powiększyła gospodarstwo i straciła ten status. Wydaje się, że w takiej sytuacji umowa nie może zostać zawarta. Oczywiście przyczyny utraty statusu rolnika indywidualnego mogą być różne, np. uzyskanie dodatkowych gruntów w drodze dziedziczenia, umowy darowizny, dożywocia lub sprzedaży.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami przewiduje, że nieruchomość może być zbywana w drodze bezprzetargowej¹⁶, jeżeli jest sprzedawana na

¹⁴ Szerzej: A. Tułodziecki, *Komentarz do art. 40 GospNierU*, Legalis/el.

¹⁵ Postanowienie NSA z 7 czerwca 2011 r., I OSK 891/11: „Organ jednostki samorządu terytorialnego, rozpatrując skargę na czynności związane z przeprowadzeniem przetargu, nie rozstrzyga o prawach i obowiązkach strony postępowania, lecz jedynie oświadcza o nieprawidłowościach w dokonaniu czynności związanych z przeprowadzeniem przetargu [...]”, LEX nr 821321.

¹⁶ A. Niewiadomski, *Komentarz do art. 37*, w: P. Czechowski (red.), *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami*, Warszawa 2018, Lex/el.

rzecz osoby, której przysługuje pierwszeństwo w jej nabyciu¹⁷, stosownie do art. 34 ustawy (np. należy się jej roszczenie o nabycie nieruchomości z mocy niniejszej ustawy lub odrębnych przepisów, jeżeli złoży wniosek o nabycie przed upływem terminu określonego w wykazie, o którym mowa w art. 35 ust. 1 u.g.n.). Prawo pierwszeństwa przysługuje także osobie, która jest poprzednim właścicielem zbywanej nieruchomości pozbawionym prawa własności tej nieruchomości przed 5 grudnia 1990 r. albo jego spadkobiercą, jak również najemcy lokalu mieszkalnego, o ile najem został nawiązany na czas nieoznaczony. Należy podkreślić, że brakuje dzierżawców gruntów rolnych jako podmiotów, którym przysługuje pierwszeństwo nabycia nieruchomości bez przetargu. Tym ostatnim przysługuje prawo pierwokupu zgodnie z u.k.u.r.

Regulacja zawarta w art. 37 u.g.n. dotycząca sprzedaży w drodze bezprzetargowej odnosi się do wszystkich nieruchomości, także rolnych. Do gminnych nieruchomości rolnych zbywanych bez procedury przetargowej odnosi się też ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego (o ile nieruchomości rolne spełniają wymagania wynikające z zawartej w niej definicji). Według niej nabywcami nieruchomości rolnych mogą być zatem tylko osoby tam wskazane, a przede wszystkim rolnicy indywidualni. Według ustawy o gospodarce nieruchomościami sprzedaż bez przetargu może mieć miejsce np. w sytuacji, gdy przedmiotem zbycia jest nieruchomość lub jej części, jeśli mogą poprawić warunki zagospodarowania nieruchomości przyległej, stanowiącej własność lub oddanej w użytkowanie wieczyste osobie, która zamierza tę nieruchomość lub jej części nabyć, jeśli nie mogą być zagospodarowane jako odrębne nieruchomości (art. 37 u.g.n.). Jeżeli działka rolna ma powierzchnię 0,2 ha, to może być zbyta na rzecz osoby, która nie jest rolnikiem indywidualnym. Według ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego przepisów ustawy nie stosuje się bowiem do gruntów o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha. Nabywcą nie musi być więc rolnik indywidualny. Jeżeli tylko jedna osoba jest zainteresowana nabyciem danej działki, to możliwe jest nabycie jej bez przetargu. Sytuacja wygląda inaczej, gdy zainteresowanie zakupem wyrazi kilka osób. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 14 września 2017 r. orzekł: „Gdy zamiar nabycia zgłasza więcej niż jeden z właścicieli przyległych nieruchomości, zastosowanie art. 37 ust. 2 pkt 6 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami zależy od tego, czy realizacja tego zamiaru może poprawić warunki zagospodarowania tych nieruchomości. Jeżeli poprawa ta jest

¹⁷ R. Padrak, *Pierwszeństwo nabycia nieruchomości w ustawie o gospodarce nieruchomościami*, „Finanse Komunalne” 2006, nr 4, s. 59 i n.

możliwa w odniesieniu do więcej niż jednej z nieruchomości przyległej, wówczas nie można w trybie bezprzetargowym dokonać zbycia na rzecz jednego z ubiegających się o to właścicieli tych nieruchomości¹⁸. W odniesieniu do działki o powierzchni do 1 ha osoba nabywająca nie musi być więc rolnikiem indywidualnym.

W ustawie o gospodarce nieruchomościami wyróżnia się rokowania w trybie bezprzetargowym, które co do zasady są prowadzone tylko z osobami uprawnionymi według przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami (art. 37 ust. 2), oraz rokowania prowadzone w przypadku braku wyboru nabywcy w przetargu. Jak podkreśla się w literaturze, nie są one tożsame. Ustawa wymienia podmioty uprawnione do uczestnictwa w rokowaniach w trybie bezprzetargowym¹⁹. Natomiast według art. 39 ust. 2 u.g.n., jeżeli drugi przetarg zakończył się wynikiem negatywnym, to właściwy organ w okresie krótszym niż 30 dni, ale nie dłuższym niż 6 miesięcy, licząc od dnia jego zamknięcia, może zbyć nieruchomość w drodze rokowań²⁰. W rokowaniach poprzetargowych, prowadzonych w związku z nieskutecznością przetargu, mogą uczestniczyć dowolne podmioty. Inicjatywa leży po stronie gminy²¹. Zasady prowadzenia rokowań poprzetargowych zostały określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości²².

Powstaje pytanie, czy umowę sprzedaży nieruchomości rolnej organ gminy może zawrzeć z osobą niebędącą rolnikiem indywidualnym, po uzyskaniu zgody KOWR. Moim zdaniem możliwe jest uzyskanie przez nabywcę takiej zgody, chyba że o zgodę wystąpi gmina. Według ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nabycie nieruchomości rolnej może nastąpić za zgodą dyrektora generalnego KOWR, wyrażoną w drodze decyzji administracyjnej, wydaną na wniosek zbywcy nieruchomości rolnej. W takiej sytuacji konieczne jest wykazanie, że nie było możliwości sprzedaży nieruchomości rolnej podmiotom wskazanym w u.k.u.r., oraz zobowiązanie się przez nabywcę nieruchomości rolnej do prowadzenia działalności rolniczej na nabywanej nieruchomości. Obecnie jednak uważa się, że warunek został spełniony, jeżeli żaden rolnik indywidualny nie odpowiedział na ogłoszenie o sprzedaży nieruchomości rolnej zamieszczone w systemie teleinforma-

¹⁸ Wyrok NSA z 14 września 2017 r., I OSK 407/17, Legalis/el. nr 1710182.

¹⁹ M. Bielecki, *Sprzedaż nieruchomości gminnej w rokowaniach po negatywnym wyniku dwóch przetargów*, „Nieruchomości” 2012, nr 4, Legalis/el.

²⁰ Ibidem.

²¹ Ibidem.

²² Rozporządzenie Rady Ministrów z 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz. U. Nr 207, poz. 2108 ze zm.).

tycznym. Podanie w systemie może bowiem spowodować, że chęć zakupu wyrazi rolnik indywidualny. W przypadku zawierania przez gminę umowy w trybie bezprzetargowym kandydat na nabywcę jest znany. To podmiot, który może nabyć grunt, gdyż spełnia wymagania ustawowe. Nie może nim być hipotetyczny rolnik indywidualny, który wyrazi zainteresowanie zawarciem umowy sprzedaży nieruchomości rolnych objętych wnioskiem gminy. Możliwe natomiast wydaje się uzyskanie zgody przez gminę w przypadku, gdy taka jednostka prowadzi rokowania po dwóch przetargach, w których nie dokonano wyboru oferenta.

Protokół z przeprowadzonego przetargu lub rokowań przy zbyciu w drodze bezprzetargowej stanowi podstawę do zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości rolnych. Powstaje jednak pytanie, czy w takiej sytuacji KOWR przysługuje prawo pierwokupu. Przepisy nie przewidują żadnego wyłączenia, toteż wydaje się, że ma ono zastosowanie. Ustawa stanowi jedynie, że KOWR nie przysługuje owo prawo w sytuacji, gdy np. rolnik indywidualny nabywa nieruchomość rolną położoną w gminie, w której mieszka, lub w gminie graniczącej z tą gminą albo gdy nabycie nieruchomości rolnej następuje za zgodą KOWR, o której mowa w art. 2a ust. 4 u.k.u.r.²³

Należy zwrócić uwagę, że do procedury zawarcia umowy nieruchomości rolnych z zasobu gminy zastosowanie ma również art. 9 u.k.u.r. Stanowi on, że nabycie własności nieruchomości rolnej, udziału we współwłasności nieruchomości rolnej, użytkowania wieczystego dokonane niezgodnie z przepisami ustawy jest nieważne. W szczególności nieważne jest: 1) dokonanie czynności prawnej bez zawiadomienia uprawnionego do prawa pierwokupu, 2) zbycie albo oddanie w posiadanie nieruchomości rolnej bez zgody dyrektora generalnego KOWR, 3) nabycie nieruchomości rolnej w oparciu o nieprawdziwe oświadczenia albo fałszywe lub potwierdzające nieprawdę dokumenty²⁴.

Co więcej, jeżeli nabywca nieruchomości rolnej w okresie, o którym mowa w art. 2b ust. 1 u.k.u.r. (5 lat od nabycia gruntów), nie podjął lub zaprzestał prowadzenia gospodarstwa rolnego bądź oddał w posiadanie nabytą nieruchomość rolną bez zgody KOWR, to KOWR może wystąpić do sądu o nabycie własności tej nieruchomości przez Ośrodek działający na rzecz Skarbu Państwa. Może zatem się zdarzyć, że grunt rolny wchodzący w skład zasobu gminnego zostanie przekazany po sprzedaży do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (ZWRSP).

²³ Szerzej: J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2019; D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020.

²⁴ Szerzej: P. Blajer, W. Gonet, *Komentarz do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, Warszawa 2020.

Czy w odniesieniu do nieruchomości rolnych ma zastosowanie art. 109 u.g.n., czyli prawo pierwokupu gminy? Według tego przepisu gminie przysługuje prawo pierwokupu np. w przypadku sprzedaży niezabudowanej nieruchomości nabytej uprzednio przez sprzedawcę od Skarbu Państwa albo jednostek samorządu terytorialnego; prawa użytkowania wieczystego niezabudowanej nieruchomości gruntowej, niezależnie od formy nabycia tego prawa przez zbywcę. Należy zaznaczyć, że prawa pierwokupu gminy nie stosuje się do nieruchomości przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planów miejscowych – do nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne.

Sąd Najwyższy w postanowieniu z 7 października 2008 r. orzekł, że „Prawo pierwokupu wynikające z art. 109 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami nie przysługuje gminie tylko wówczas, gdy cała nieruchomość stanowiąca przedmiot sprzedaży jest przeznaczona w planie zagospodarowania przestrzennego na cele rolne i leśne lub – w przypadku braku takiego planu – jest w całości wykorzystywana na te cele (art. 109 ust. 2 ustawy)”.

Zatem w przypadku, gdy tylko część nieruchomości, która została zakupiona od gminy, a potem sprzedawana, jest działką rolną, gminie przysługuje prawo pierwokupu na podstawie art. 109 u.g.n. do całości niezabudowanego gruntu. Jeśli natomiast działka ta jest nieruchomością rolną w świetle u.k.u.r., to powstaje pytanie, czy gmina, która nie jest rolnikiem indywidualnym, może nabyć grunt rolny i czy także KOWR będzie przysługiwało prawo pierwokupu w przypadku tej nieruchomości. Jeśli chodzi o pierwszą kwestię, to art. 2a u.k.u.r. stanowi, że zasada określająca, iż nabywcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny, nie dotyczy nabycia nieruchomości rolnej przez jednostkę samorządu terytorialnego. W przypadku drugiej kwestii należy odnieść się do posiadanego przez KOWR prawa pierwokupu. Mianowicie według art. 3 ust. 5 u.k.u.r. prawa pierwokupu KOWR nie stosuje się, jeżeli nabywcą nieruchomości rolnej jest np. jednostka samorządu terytorialnego. Gmina może zatem skorzystać z art. 109 u.g.n. w przypadku nieruchomości, która składa się z części rolnej w świetle u.k.u.r.

3. Użytkowanie wieczyste nieruchomości rolnych

Przedmiotem użytkowania wieczystego mogą być nieruchomości gruntowe, np. stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków (art. 232 § 1 k.c.). Co istotne, przedmiotem użytkowania wie-

czystego mogą być także grunty rolne²⁵. Obecnie użytkowanie wieczyste ma mniejsze zastosowanie z uwagi na fakt, że z dniem 1 stycznia 2019 r. weszła w życie ustawa z 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów²⁶. Ten akt prawny nie ma oczywiście zastosowania do gruntów rolnych.

Według art. 5 u.k.u.r. rolnikiem indywidualnym jest także użytkownik wieczysty (art. 5), a do przeniesienia prawa użytkowania wieczystego stosuje się też tę ustawę. Artykuł 2c u.k.u.r. stanowi, że przepisy dotyczące nabycia nieruchomości rolnej odnosi się odpowiednio do nabycia: użytkowania wieczystego albo udziału w użytkowaniu wieczystym nieruchomości rolnej. Użytkownik wieczysty, podobnie jak właściciel, ma prawo do używania nieruchomości, korzystania z niej i zbywania przysługującego mu prawa. O odmienności prawa użytkowania wieczystego od prawa własności decyduje przede wszystkim to, że jest ono ograniczone w czasie. Wygasa bowiem po upływie okresu, na jaki zostało ustanowione, chyba że uprzednio nastąpi jego przedłużenie.

Użytkownik wieczysty z reguły jest ograniczony co do dopuszczalnego sposobu korzystania z gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste i zobowiązany do zagospodarowania tego gruntu w określonym terminie. Z prawem użytkowania wieczystego wiąże się obowiązek uiszczenia pierwszej opłaty, a następnie opłat rocznych, których wysokość może podlegać waloryzacji. Warto wspomnieć, że obecnie za nieruchomości gruntowe oddane na cele rolne pobierana jest opłata roczna w wysokości 1% ceny. Artykuł 62 u.g.n. określa, że w umowie o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste ustala się sposób i termin jej zagospodarowania, w tym termin zabudowy, zgodnie z celem, na który nieruchomość gruntowa została oddana w użytkowanie wieczyste.

Należy podkreślić, że wciąż obowiązuje ustawa z 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości²⁷, która stanowi, że osoby fizyczne będące w dniu 13 października 2005 r. użytkownikami wieczystymi nieruchomości, m.in. zabudowanych garażami albo przeznaczonych pod zabudowę na cele mieszkaniowe lub pod zabudo-

²⁵ A. Suchoń, *Perpetual usufruct of agricultural lands: selected legal and financial issues*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 2014, nr 4, s. 159–171.

²⁶ Ustawa z 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 139, 568, 695).

²⁷ Ustawa z 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1314).

wę garażami oraz nieruchomości rolnych mogą wystąpić z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego tych nieruchomości w prawo własności. Z takim żądaniem mogą również wystąpić osoby fizyczne będące w dniu 13 października 2005 r. użytkownikami wieczystymi nieruchomości, jeżeli użytkowanie wieczyste uzyskały w zamian za wywłaszczenie lub przejęcie nieruchomości gruntowej na rzecz Skarbu Państwa na podstawie innych tytułów przed 5 grudnia 1990 r.

Artykuł 3 tej ustawy stanowi, że decyzję o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości wydaje: starosta wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej – w przypadku nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, wójt, burmistrz, prezydent miasta, zarząd powiatu albo zarząd województwa – w przypadku nieruchomości stanowiących własność odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego. Organem wyższego stopnia jest wojewoda. Ustawa mówi też, że prawo użytkowania wieczystego przekształca się w prawo własności z dniem, w którym decyzja stała się ostateczna i stanowi ona podstawę wpisu do księgi wieczystej. Artykuł 4 określa, że osoba, na rzecz której zostało przekształcone prawo użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, jest zobowiązana do uiszczenia dotychczasowemu właścicielowi opłaty z tytułu tego przekształcenia. W decyzji właściwy organ ustala opłatę z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Opłatę rozkłada się na wniosek użytkownika wieczystego na raty na czas nie krótszy niż 10 lat i nie dłuższy niż 20 lat, chyba że wnioskodawca wystąpi o okres krótszy niż 10 lat.

Czy zatem do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego we własność ma zastosowanie ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego? Ten akt prawny nie zawiera wyłączenia jego zastosowania w odniesieniu do ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Czy zatem w przypadku, gdy spełnione będą przesłanki wynikające z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, zastosowanie będzie miało prawo wykupu na podstawie art. 4 u.k.u.r.? Według tego przepisu, jeżeli nabycie nieruchomości rolnej następuje w wyniku np. orzeczenia sądu, organu administracji publicznej albo orzeczenia sądu lub organu egzekucyjnego wydanego na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym, lub innej czynności prawnej czy innego zdarzenia prawnego, to KOWR działający na rzecz Skarbu Państwa może złożyć oświadczenie o nabyciu tej nieruchomości za zapłatą ceny. Pod pojęciem „nabycie nieruchomości rolnej” należy rozumieć przeniesienie własności nieruchomości rolnej lub nabycie własności nieruchomości rolnej w wyniku dokonania czynności prawnej lub orzeczenia sądu albo organu administracji publicznej, a także innego zdarzenia prawnego.

Przekształcenie użytkowania wieczystego we własność następuje na podstawie decyzji administracyjnej, która jest zdarzeniem prawnym. Jak wskazano, u.k.u.r. nie zawiera wyłączenia prawa nabycia w przypadku przekształcenia prawa użytkowania wieczystego we własność. W przypadku przekształcenia nieruchomości rolnej o powierzchni 0,3 ha i większej oraz przyjęcia, że zastosowanie ma u.k.u.r., powstaje pytanie, kto powinien poinformować KOWR: nabywca, czyli dawny użytkownik wieczysty, czy organ wykonawczy gminy wydający decyzję w zakresie przekształcenia. Według u.k.u.r. zawiadomienia dokonuje: sąd, organ administracji publicznej lub organ egzekucyjny – w przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 3 (jeżeli nabycie nieruchomości rolnej następuje w wyniku: orzeczenia sądu, organu administracji publicznej albo orzeczenia sądu lub organu egzekucyjnego wydanego na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym), nabywca nieruchomości rolnej – w przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, 2 oraz 4 lit. a. Powstaje zatem problem ewentualnego zawiadomienia KOWR o prawie wykupu, gdyż we wspomnianym przepisie u.k.u.r. nie ma wymienionego organu wykonawczego gminy. Zawiadomienia dokonuje także nabywca nieruchomości rolnej – w przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 4 lit. a, czyli czynności prawnej lub innego zdarzenia prawnego. Biorąc pod uwagę to, że przekształcenie użytkowania wieczystego we własność następuje na podstawie decyzji administracyjnej, która jest zdarzeniem prawnym, zawiadomienia powinien dokonać właściciel, dawny użytkownik wieczysty.

5. Dzierżawa nieruchomości rolnych z zasobu gminnego

Dzierżawa jest popularną formą czasowego gospodarowania gruntami gminnymi. W jej przypadku zastosowanie mają przepisy Kodeksu cywilnego, ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Jeśli chodzi o tryb zawarcia umowy, to może się to odbywać w wyniku przetargu lub bezprzetargowego oddania gruntów w posiadanie zależne. Według art. 37 ust. 4 u.g.n. zawarcie umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony następuje w drodze przetargu. Wojewoda albo odpowiednia rada lub sejmik mogą jednak wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów.

Oznacza to, że umowy krótkoterminowe zawierane na okres do 3 lat nie wymagają przetargu. Są podpisywane w trybie bezprzetargowym. Natomiast umowy na okres dłuższy wymagają przeprowadzenia procedury przetargowej, tak jak umowy na czas nieoznaczony. Kłopoty interpretacyjne

stwarza druga część art. 37 ust. 4 u.g.n. Rada gminy może wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 22 lipca 2008 r.²⁸ orzekł, iż „nie można uznać za zasadny poglądu, że zdanie drugie art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest samodzielną podstawą do wyrażenia zgody na tryb bezprzetargowy, gdyż tryb ten może mieć miejsce tylko przy odpowiednim zastosowaniu ust. 2 i 3 przy wyrażaniu tej zgody”. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w orzeczeniu z 4 grudnia 2019 r.²⁹ wskazał, że „w sytuacji, gdy organ wykonawczy powiatu zdecyduje o celowości odstąpienia od obowiązku zachowania przetargowego trybu zawierania umów, co leży w jego wyłącznej kompetencji, wówczas zobowiązany jest uzyskać zgodę rady”.

Należy zauważyć, że analizowana regulacja prawna nie uzależnia owej zgody od spełnienia dodatkowych warunków. W takiej sytuacji niektórzy przedstawiciele doktryny przyjmują możliwość uznaniowego wydania tej zgody lub odmowy jej wydania. Siedmiu sędziów w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 lipca 2009 r.³⁰ wskazało, że: „Rada Gminy na podstawie art. 37 ust. 4 u.g.n. może wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony nieruchomości stanowiącej własność gminy tylko w przypadkach określonych w art. 37 ust. 3 u.g.n.”. W uzasadnieniu powyższej uchwały NSA zaakcentował stosowanie ust. 2 i 3 art. 37 u.g.n., lecz zaznaczył, że tylko w zakresie mającym zastosowanie do umów, o których mowa w ust. 4 art. 37 ustawy. NSA stwierdził, iż „odpowiednie stosowanie przepisu ust. 1 art. 37 z zastrzeżeniem ust. 2 oznacza, że w niektórych przypadkach, o których mowa w ust. 2 art. 37, nieruchomość może być wdzierżawiana w drodze bezprzetargowej”. NSA zaznaczył też, że „przyjęcie wykładni, iż rada gminy w każdym przypadku może wyrazić zgodę na odstąpienie od trybu przetargu, prowadziłoby w istocie rzeczy do pozbawienia tego obowiązku realnego znaczenia”³¹.

Joanna Majcher-Borkowska³², polemizując z uzasadnieniami sądów administracyjnych, przedstawia argumenty za przyjęciem tezy, że przepis art. 37 ust. 4 u.g.n. dał radom gminy prawo do uznaniowego wyrażenia zgody na bezprzetargowy tryb oddawania nieruchomości w dzierżawę wieloletnią

²⁸ Wyrok NSA z 22 lipca 2008 r., I OSK 145/08, LEX nr 490120.

²⁹ Orzeczenie WSA w Lublinie z 4 grudnia 2019 r., II SA/Lu 484/19, LEX nr 2768181.

³⁰ Wyrok NSA z 27 lipca 2009 r., sygn. I OPS 1/09, LEX nr 508695.

³¹ Ibidem.

³² J. Majcher-Borkowska, *Wieloletnia dzierżawa nieruchomości gminnej bez przetargu*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 10, s. 48–53.

bądź odmowy jej wyrażenia. Jej zdaniem „redakcja przepisu art. 37 ust. 4 u.g.n. pozwala na przyjęcie bezprzetargowego wydzierżawiania nieruchomości gminnych w każdej sytuacji, jeśli rada gminy wyrazi zgodę na taki tryb”. Przepis nie uzależnia więc owej zgody – zdaniem wskazanej autorki – od spełnienia dodatkowych warunków. Rada gminy ma więc możliwość uznaniowego wydania tej zgody lub odmowy. W przypadku umów dzierżawy na czas nieokreślony gmina jest zobowiązana zastosować tryb przetargowy, chyba że zachodzi jedna z poniższych okoliczności: 1) istnieje ustawowy obowiązek zastosowania trybu bezprzetargowego – przypadki wskazane w ust. 2, 2) zastosuje się fakultatywne zwolnienie określone w art. 37 ust. 3, do którego również odwołuje się art. 37 ust. 1 (wówczas wymagana jest uchwała rady, przy czym zastosowanie zwolnienia jest uzależnione od spełnienia warunków określonych w tym przepisie), 3) rada gminy po rozważeniu sprawy podjęła decyzję o wyrażeniu zgody na tryb bezprzetargowy zawarcia umowy, wówczas konieczna jest uchwała rady (ust. 4 zd. 2)³³. Podjęcie uchwały według Majcher-Borkowskiej nie jest uzależnione od zaistnienia przesłanek ustawowych, jest to suwerenna decyzja rady³⁴.

Moim zdaniem sformułowanie art. 37 ust. 4 u.g.n. pod względem legislacyjnym budzi wątpliwości prawne. Literalna wykładnia może prowadzić do wniosków przedstawionych przez Majcher-Borkowską, jednak w kontekście zasady, że podstawowym trybem zawarcia umowy jest przetarg, uznanie, iż jest to swobodna decyzja rady gminy, wydaje się wątpliwe. Sądy słusznie podkreślały, że przyjęcie wykładni, iż „rada gminy w każdym przypadku może wyrazić zgodę na odstąpienie od trybu przetargu, prowadziłoby w istocie rzeczy do pozbawienia tego obowiązku realnego znaczenia”³⁵.

Warto przy tym nawiązać do art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. Określa on, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej. Ustawa stanowi także, iż do zadań rady należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej. Uchwała rady gminy jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie

³³ Ibidem.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Wyrok NSA z 27 lipca 2009 r., sygn. I OPS 1/09, LEX nr 508695.

zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość; do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z 29 września 2011 r.³⁶ orzekł, że „przepisy ustawy o samorządzie gminnym, w zakresie, w jakim wprowadzają własne reguły dotyczące gospodarowania nieruchomościami, stanowią *lex specialis* w stosunku do zasad uregulowanych ustawą o gospodarce nieruchomościami. W zakresie, w jakim reguły takich nie precyzują, zastosowanie winny znaleźć ogólne zasady określone w u.g.n. Do zasad takich można w szczególności zaliczyć rygor, o jakim mowa w stosunku do umów zawieranych na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub czas nieoznaczony w art. 23 ust. 1 pkt 7a in fine u.g.n.”.

W uchwałach dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony można zauważyć brak jednolitości. Proponowane w nich rozwiązania są zróżnicowane. Niektóre z uchwał uwzględniają specyfikę nieruchomości rolnych, ale w niewielkim zakresie.

Przykładowo uchwała nr IX/43/2019 z 8 kwietnia 2019 r. w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony³⁷ wskazuje, że przy oddawaniu nieruchomości gruntowych lub ich części w dzierżawę na czas nieoznaczony lub na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub gdy po umowie dzierżawy na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość, wójt może odstąpić od przetargu w określonych przypadkach, po uzyskaniu zgody rady gminy. Jest to możliwe w przypadkach wskazanych w ustawie, np. w celu poprawy warunków zagospodarowania posiadanej nieruchomości – bez prawa zabudowy; jeżeli nieruchomość została zabudowana zgodnie z wymogami prawa i za zgodą gminy; na rzecz osoby, która jako ostatnia korzystała z nieruchomości na podstawie umowy przez okres co najmniej 3 lat, i następuje przedłużenie umowy; na cele rolniczo-ogrodnicze lub urządzenia zieleńców bądź ogródków przydomowych;

³⁶ Wyrok WSA w Lublinie z 29 września 2011 r., II SA/Lu 654/11, Legalis Nr 387794.

³⁷ Uchwała nr IX/43/2019 Rady Gminy Łabowa z 8 kwietnia 2019 r. w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości Gminy Łabowa oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony, <https://www.infor.pl/akt-prawny/U80.2019.078.0003320.metryka,uchwala-nr-ix432019-rady-gminy-labowa-w-sprawie-okreslenia-zasad-nabywania-zbywania-i-obciazania-nieruchomosci-gminy-labowa-oraz-ich-wydzierzawiania-lub-wynajmowania-na-czas-oznaczony-dluzszy-niz-trzy.html> [dostęp: 22.12.2020].

w przypadku, gdy oddawana w dzierżawę nieruchomość jest niezbędna do poprawienia warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej stanowiącej własność lub oddanej w użytkowanie wieczyste osobie starającej się o dzierżawę, zaś nieruchomość oddawana do używania nie może być samodzielnie zagospodarowana na cele budowlane.

Według innych uchwał np. wójt może bez zgody rady zawierać kolejne umowy dzierżawy lub najmu, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość, w przypadku gdy łączny okres tych umów nie przekracza 10 lat. Nieruchomości oddaje się w dzierżawę lub najem na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony w trybie przetargowym. Według projektu uchwał można odstąpić od trybu przetargowego zawarcia umowy dzierżawy lub najmu na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony w następujących przypadkach: 1) umowa dzierżawy lub najmu jest zawierana z dotychczasowym dzierżawcą lub najemcą nieruchomości, którego umowa wygasa, pod warunkiem że nie ma on żadnych zaległości pieniężnych z tytułu dzierżawy lub najmu przedmiotowej nieruchomości, 2) gdy nieruchomość jest oddawana na cele rolne lub na prowadzenie ogródka przydomowego³⁸.

6. Prawo pierwokupu dzierżawcy nieruchomości rolnych

Kolejny problem dotyczy prawa pierwokupu, które przysługuje dzierżawcy nieruchomości rolnej. Według art. 3 u.k.u.r. w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnej prawo pierwokupu przysługuje z mocy ustawy jej dzierżawcy, jeżeli: 1) umowa dzierżawy została zawarta w formie pisemnej i ma datę pewną oraz była wykonywana co najmniej przez 3 lata, licząc od tej daty, oraz 2) nabywana nieruchomość rolna wchodzi w skład gospodarstwa rodzinnego dzierżawcy. W zakresie prawa pierwokupu dzierżawcy nieruchomości rolnych gruntów gminnych powstaje pytanie o realizację tego prawa. Można wyróżnić dwie interpretacje.

Pierwsza wskazuje, że w przypadku, gdy prawo pierwokupu przysługuje dzierżawcy, jego realizacja może nastąpić dopiero po przeprowadzeniu procedury przetargowej przez gminę. W dalszej kolejności zawierana jest umowa zobowiązująca do przeniesienia własności z zastrzeżeniem prawa pierwokupu na rzecz dzierżawcy. Przesyłana jest informacja do dzierżawcy,

³⁸ Projekt uchwały Rady Gminy w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości stanowiących własność Gminy Mińsk Mazowiecki oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż 3 lata niewchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, <https://www.bip.minskmazowiecki.pl> [dostęp: 22.12.2020].

który ma miesiąc na podjęcie decyzji i skorzystanie z prawa pierwokupu. W przypadku skorzystania z możliwości nabycia dzierżawionych gruntów rolnych zawierana jest umowa dotycząca przeniesienia własności nieruchomości rolnej. Należy podkreślić, że w przetargu może wziąć udział dzierżawca. Jednocześnie powstaje pytanie, czy wobec obowiązku prowadzenia działalności przez nabywcę przez 5 lat możliwe jest zawarcie umowy sprzedaży z osobą inną niż dzierżawca. Dzierżawca, mając umowę na czas oznaczony, ma prawo do korzystania z gruntu do czasu zakończenia kontraktu. W takiej sytuacji nabywca nie może prowadzić gospodarstwa rolnego na tych nieruchomościach. W tym zakresie od wejścia w życie nowelizacji u.k.u.r. z 14 kwietnia 2016 r. prowadzona jest dyskusja w praktyce i doktrynie³⁹.

Według drugiej interpretacji niektóre rady gminy podjęły uchwały, że w przypadku spełnienia przesłanek zawartych w art. 3 ust. 1 u.k.u.r. (o których także jest mowa w § 2 ust. 2 przedmiotowej uchwały) sprzedaż dzierżawionej nieruchomości rolnej nastąpi w drodze bezprzetargowej na rzecz dzierżawcy⁴⁰.

7. Podsumowanie

Przeprowadzone rozważania pozwalają na przedstawienie kilku wniosków. Po pierwsze, ustawa o gospodarce nieruchomościami nie wprowadza odrębnych regulacji uwzględniających specyfikę gruntów rolnych. Mimo że takie nieruchomości są istotne dla produkcji żywności, nie ma specjalnych przepisów w tym akcie prawnym w zakresie przetargów na ich sprzedaż lub zawarcia umowy sprzedaży w trybie bezprzetargowym. Mają natomiast zastosowanie przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Samą zasadę, że obowiązują szczególne reguły w zakresie obrotu gminnymi nieruchomościami rolnymi, należy ocenić pozytywnie. Grunty rolne stanowią cenne dobro publiczne i słuszne jest objęcie gminnych gruntów dodatkowymi regulacjami. Ograniczenia w doborze nabywcy nieruchomości rolnych i nałożenie obowiązków w zakresie prowadzenia gospodarstwa rolnego na kupujących czy użytkowników wieczystych wydają się w pełni zasadne. Stwierdzono jednak, że stosowanie u.k.u.r. w niektórych rozwiązaniach wydaje się trudne w praktyce.

³⁹ A. Suchoń, *Pojęcie nieruchomości rolnej...*, s. 91–111; eadem, *Użytkowanie wieczyste i dzierżawa nieruchomości rolnych*, w: P. Książak, J. Mikołajczyk (red.), *Nieruchomości rolne w praktyce notarialnej*, Warszawa 2017.

⁴⁰ Uzasadnienie wyroku WSA we Wrocławiu z 4 marca 2009 r., II SA/Wr 421/08, LEX nr 536199.

Po drugie, gmina znacząco wpływa na obrót nieruchomościami rolnymi poprzez uchwalenie czy zmianę planów zagospodarowania przestrzennego. Chodzi nie tylko o grunty gminne, ale także wszystkie inne, zarówno prywatne, jak i z ZWRSP. To właśnie wójt (burmistrz, prezydent miasta) przygotowuje projekt planu zagospodarowania przestrzennego, który potem uchwała rada gminy. Zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i możliwości wykorzystywania na cele inne niż rolne wpływa na strukturę agrarną kraju. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego, wprowadzająca szczególnie zasady obrotu nieruchomościami rolnymi, ma zastosowanie tylko do nieruchomości rolnych przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele rolne. Planowanie przestrzenne w gminie w dużym stopniu wpływa na sprzedaż, użytkowanie wieczyste i dzierżawę nieruchomości rolnych. Często kwestia ta jest niewystarczająco uwzględniana w czasie tworzenia projektu planu i potem jego uchwalania. Skoro ustawodawca podejmuje działania mające na celu ochronę nieruchomości rolnych, zwłaszcza gospodarstw rodzinnych (art. 23 Konstytucji RP), to większą uwagę powinien poświęcić właśnie ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz obowiązkom gmin odnośnie do gospodarowania gruntami rolnymi. Położenie nacisku tylko na samą u.k.u.r. nie zapewni wystarczającej ochrony.

Po trzecie, uzasadniony jest postulat *de lege ferenda* rozważenia wprowadzenia do ustawy o gospodarce nieruchomościami bezpośrednio regulacji prawnych uwzględniających swoistość nieruchomości rolnych. W zakresie zasad przeprowadzania przetargów na zbycie gminnych nieruchomości rolnych oraz zawierania umów w trybie bezprzetargowym warto odwołać się do rozwiązań zawartych w ustawie z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁴¹. Zasadne wydaje się wprowadzenie przetargów ograniczonych adresowanych nie tylko do rolników indywidualnych, ale także tych posiadających kwalifikacje rolnicze określone w przepisach o kształtowaniu ustroju rolnego, zamierzających utworzyć gospodarstwo rodzinne w rozumieniu tych przepisów, oraz do osób, które nie spełniają jedynie wymogu 5-letniego okresu osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego, określonego w przepisach o kształtowaniu ustroju rolnego. W kontekście użytkowania wieczystego zasadne byłoby też rozważenie przez prawodawcę, czy i na jakich zasadach KOWR powinno przysługiwać prawo odkupu gruntów rolnych w przypadku przekształcenia użytkowania wieczystego nieruchomości rolnych we własność.

⁴¹ Ustawa z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 2243).

Po czwarte, konieczna jest zmiana i rozbudowa regulacji prawnych dotyczących dzierżawy gruntów rolnych z zasobu gminnego, gdyż zajmują niewiele miejsca w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Kontrakty często są zawierane na krótkie okresy, co nie sprzyja trwałości prowadzenia działalności rolniczej na dzierżawionych gruntach. Zmiany legislacyjne potrzebne są m.in. w zakresie sprecyzowania zasad wyrażenia zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów. Stwierdzono bowiem, że jest to ważne zagadnienie, a istnieją różne interpretacje sądów i doktryny. Zasadne wydaje się też wprowadzenie pierwszeństwa nabycia dzierżawionej nieruchomości bez przetargu dzierżawcy. Przykładowo w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa prawo pierwszeństwa nabycia nieruchomości bez przetargu przysługuje po 3 latach trwania dzierżawy. Obecnie według ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, mającej zastosowanie także do gruntów gminnych, dzierżawcy przysługuje prawo pierwokupu. Wobec konieczności prowadzenia przetargów lepszym rozwiązaniem byłoby prawo pierwszeństwa nabycia nieruchomości bez przetargu niż prawo pierwokupu. Uzasadnione jest wdrożenie do ustawy o gospodarce nieruchomościami (tak jak w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa i aktach wykonawczych) odrębnych regulacji w zakresie dzierżawy, np. przedłużania dzierżawy, ustalania wysokości czynszu i możliwości jego obniżenia czy cesji umowy.

BIBLIOGRAFIA

- Bielecki M. (2012), *Sprzedaż nieruchomości gminnej w rokowaniach po negatywnym wyniku dwóch przetargów*, „Nieruchomości” nr 4.
- Bieluk J. (2019), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa.
- Błajer P., Gonet W. (2020), *Komentarz do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, Warszawa.
- Czerwińska-Koral K. (2016), *Pojęcie nieruchomości rolnej jako wyznacznik zasad obrotu nieruchomościami rolnymi*, „Rejent” nr 6.
- Doganowski R., *Plan wykorzystania zasobu nieruchomości jako instrument gospodarki nieruchomościami gminy*, <https://pprn.pl/?p=19624> [dostęp: 18.12.2020].
- Fortuński W., Kupis M. (2019), *Pojęcie nieruchomości rolnej i gospodarstwa rolnego z uwzględnieniem wybranego orzecznictwa*, „Nowy Przegląd Notarialny” nr 2.
- Łobos-Kotowska D., Stańko M. (2020), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa.
- Marciniuk K. (2017), *Pojęcie nieruchomości rolnej jako przedmiotu reglamentacji obrotu własnościowego*, „Studia Iuridica Lublinensia” t. 26.
- Marciniuk K. (2019), *Prawne instrumenty ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomościami rolnymi jako środek kształtowania ustroju rolnego*, Białystok.

- Niewiadomski A. (2018), *Komentarz do art. 37*, w: P. Czechowski (red.), *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami*, Warszawa, Lex/el.
- Padrak R. (2006), *Pierwszeństwo nabycia nieruchomości w ustawie o gospodarce nieruchomościami*, „Finanse Komunalne” nr 4.
- Pańko W. (1980), *Prawo rolne*, Katowice.
- Suchoń A. (2019), *Pojęcie nieruchomości rolnej, gospodarstwa rolnego i działalności rolniczej w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego – wybrane kwestie z praktyki notarialnej*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Suchoń A. (2017), *Użytkowanie wieczyste i dzierżawa nieruchomości rolnych*, w: P. Księżak, J. Mikołajczyk (red.), *Nieruchomości rolne w praktyce notarialnej*, Warszawa.
- Suchoń A. (2014), *Perpetual usufruct of agricultural lands: selected legal and financial issues*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” nr 4.
- Tułodziecki A. (2020), *Komentarz do art. 40 GospNierU*, w: J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa, Legalis/el.
- Wierzbowski B. (2005), *Pojęcie nieruchomości rolnej w prawie polskim*, „Studia Iuridica Agraria” t. IV.
- Wojciechowski P. (2019), *Pojęcie nieruchomości rolnej*; w: M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa

LEGAL ISSUES OF THE SALE, PERPETUAL USUFRUCT AND LEASE OF AGRICULTURAL REAL ESTATE BELONGING TO MUNICIPAL RESOURCES

Summary

The aim of the study was to solve selected legal issues connected with the sale, perpetual usufruct and lease of agricultural real estate from municipal resources. The considerations involved in the first place tenders organised by municipalities for the sale and lease of agricultural real estate, the municipality's pre-emptive right, the transformation of the right of perpetual usufruct of agricultural real estate into ownership, and spatial development plans adopted by municipalities. The conclusion of the considerations is, *inter alia*, that the Act on the management of real estate does not provide for separate regulations that would take into account the specificity of agricultural land. As for *de lege ferenda* conclusions, it is proposed that reference be made to the solutions contained in the Act on the management of agricultural real estate of the State Treasury with regard to tenders organised for the sale of land and the tenants' pre-emptive right of purchase of agricultural real estate without a tender. Moreover, it is stressed that there should be a wider consideration of the agricultural aspect in the process of adopting and amending spatial development plans.

Keywords: municipal resources, sale of municipal agricultural real estate, transformation of the right of perpetual usufruct of agricultural real estate into ownership, lease of agricultural real estate

LA VENDITA, L'USUFRUTTO PERPETUO E L'AFFITTO DEI TERRENI AGRICOLI FACENTI PARTE DELLE RISORSE COMUNALI: QUESTIONI GIURIDICHE

Riassunto

L'articolo si propone di discutere di alcune questioni giuridiche scelte relative alla vendita, l'usufrutto perpetuo e l'affitto dei terreni agricoli facenti parte delle risorse comunali. Le considerazioni sono incentrate soprattutto sulle seguenti problematiche: le gare d'appalto indette dai comuni, concernenti la vendita e l'affitto dei terreni agricoli, il diritto di prelazione esercitato dal comune, il problema di convertire l'usufrutto in un diritto di proprietà, i piani regolatori approvati dai comuni. Nella parte conclusiva l'Autrice ha affermato, tra l'altro, che la legge sulla gestione immobiliare non prevede una normativa separata che tenga conto della specificità dei terreni agricoli. Se si tratta, invece, delle conclusioni *de lege ferenda*, ha postulato di riferirsi alle soluzioni contenute nella legge sulla gestione dei terreni agricoli Tesoro di Stato per quanto riguarda sia le gare d'appalto riguardanti la vendita dei fondi sia il diritto di prelazione nell'acquistare i terreni agricoli da parte degli affittuari senza organizzare gare. L'Autrice ha inoltre messo in evidenza che nel processo di approvare e modificare il piano regolatore bisogna tenere maggiormente conto dell'aspetto agrario.

Parole chiave: risorse comunali, vendita dei terreni agricoli comunali, usufrutto perpetuo dei terreni agricoli convertito nel diritto di proprietà, affitto dei terreni agricoli