

Diana Ilków

Rola miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w kwalifikacji danej nieruchomości jako nieruchomości rolnej

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie zagadnienia, w jaki sposób ustalenia zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wpływają na kwalifikację określonej nieruchomości jako nieruchomości rolnej w rozumieniu przepisów regulujących obrót gruntami rolnymi. W pierwszej kolejności publikacja przedstawia miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako szczególny akt planistyczny. Dla porównania, przedstawione są również inne akty typowe dla planowania przestrzennego. Następnie, w opracowaniu omówiona została definicja nieruchomości rolnej, oraz wyjaśnione zostało, dlaczego to miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego stał się czynnikiem współdecydującym o tym, czy dana nieruchomość stanowi nieruchomość rolną, czy też nie. Niemniej, definicja nie wyjaśnia wszystkich często skomplikowanych stanów faktycznych, jakie mogą wystąpić w obrocie, gdy nieruchomość spełniająca warunki określone w Kodeksie cywilnym ma charakter niejednorodny w świetle przepisów miejscowego planu. W publikacji odniesiono się także do stanowisk nauki oraz praktyki w powyższym zakresie.

1. Wprowadzenie

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego¹ ma szczególne znaczenie dla obrotu gruntami rolnymi w Polsce. Jak wyjaśniono w początkowym przepisie ustawy, jej zadaniem jest przede wszystkim poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych oraz przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych (art. 1 pkt 1 oraz pkt 2 u.k.u.r.). W tym celu ustawa przewiduje mechanizmy, które zadania te mają realizować, i które koncentrują się na wprowadzeniu ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi. Sankcja za niezastosowanie się do tych ograniczeń jest bardzo surowa. Jak stanowi ustawa, „Nabywanie nieruchomości rolnej, udziału bądź części udziału we współwłasności nieruchomości

¹ Ustawa z 11.4.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2196 ze zm.; dalej: „u.k.u.r.”).

rolnej, nabycie akcji i udziałów w spółce prawa handlowego będącej właścicielem nieruchomości rolnej dokonane niezgodnie z przepisami ustawy jest nieważne” (art. 9 ust. 1 u.k.u.r.).

Dla zadań ustawy szczególne, w istocie fundamentalne, znaczenie ma więc określenie przez prawodawcę jaka nieruchomość jest nieruchomością rolną, a w konsekwencji, względem jakich nieruchomości znajdą zastosowanie rozwiązania przewidziane przez ustawę. Nieruchomość rolna jest pojęciem normatywnym i zależy od obecnie obowiązujących przepisów prawa²; to ustawodawca decyduje, jakie przesłanki pozwalają zakwalifikować daną nieruchomość jako nieruchomość rolną. Zgodnie z decyzją ustawodawcy, nieruchomość rolna to nieruchomość rolna w rozumieniu Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne (art. 2 pkt 1 u.k.u.r.).

Jak stanowi ustawa, jednym z czynników decydujących o tym, czy nieruchomość jest nieruchomością rolną w znaczeniu normatywnym, są zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z powyższych względów, w niniejszej publikacji w pierwszej kolejności przedstawione zostaną węzłowe zagadnienia dotyczące miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przede wszystkim, problematyka ta obejmuje szczególnie, budzący spory w nauce, charakter prawny miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Następnie, omówiona zostanie definicja nieruchomości rolnej w świetle u.k.u.r. i usytuowanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w siatce pojęciowej u.k.u.r.

Wprowadzenie definicji nieruchomości rolnej w u.k.u.r. nie porządkuje jednak wszystkich możliwych stanów faktycznych. Często pozostaje bowiem otwarte pytanie, czy konkretna nieruchomość jest nieruchomością rolną, czy też nie; w niniejszej publikacji zostanie również przybliżona ta problematyka, a w szczególności stanowisko sądów oraz praktyków w odniesieniu do stanów ‘granicznych’, w których trudno odpowiedzieć na pytanie, czy dana nieruchomość stanowi nieruchomość rolną, a tym samym, czy konieczne jest zastosowanie się do przepisów ustawy, czy przeciwnie, może być ona przedmiotem swobodnego obrotu. Decyzja taka w konkretnym stanie faktycznym jest bardzo istotna; niezastosowanie się do przepisów ustawy równoznaczne jest przecież z sankcją nieważności³. Powyższa kwestia zostanie omówiona w końcowej części niniejszej publikacji.

² E. Klat-Górska, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 39.

³ Artykuł 9 u.k.u.r.

2. Charakter prawny miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz innych aktów planistycznych

2.1. Plan miejscowy w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Podstawy prawne dla planu miejscowego zawarte są w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴. Jest to akt prawny o znaczeniu podstawowym dla planowania i zagospodarowania przestrzennego w Polsce, stanowi bowiem o głównych narzędziach planistycznych, tj. o studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego⁵, miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz o decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Ponadto, u.p.z.p. określa główne zasady i wartości rządzące planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym, spośród których szczególne znaczenie przyznano ładowi przestrzennemu oraz zrównoważonemu rozwojowi⁶.

Ustawodawca postanowił, że „ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego” (art. 4 ust. 1 u.p.z.p.). Sprawy ładu przestrzennego, w tym przyjęcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, należą do zadań własnych gminy (art. 3 ust. 1 u.p.z.p. i art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym⁷). Rola miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest szczególna, ponieważ zgodnie z konstrukcją przyjętą przez ustawodawcę, dopiero wyjątkowo – gdy dla danego obszaru nie przyjęto planu – wydaje się decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Jak wskazuje wprost art. 4 ust. 2 u.p.z.p., „W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (...)”.

Niemniej, przyjęcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie jest co do zasady obowiązkowe; plan miejscowy sporządza się obligatoryjnie jedynie wtedy, gdy przewidują to przepisy szczególne⁸.

⁴ Ustawa z 27.3.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1073 ze zm.; dalej: „u.p.z.p.”).

⁵ Dalej jako „studium”.

⁶ Tak stanowi w szczególności art. 1 ust. 1 u.p.z.p.

⁷ Ustawa z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1875 ze zm.; dalej: „u.s.g.”).

⁸ Tak stanowi art. 14 ust. 7 u.p.z.p.

Co bardzo istotne, plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, o czym stanowi treść art. 14 ust. 8 u.p.z.p. Plan miejscowy, pomimo swej specyfiki, o której niżej mowa, jest włączony do źródeł powszechnie obowiązującego prawa, na terenie działania organów, które go ustanowiły, a planem miejscowym są związane wszystkie organy administracji publicznej⁹. Jednocześnie, u.p.z.p. precyzuje, jakie są relacje pomiędzy miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego a prawem własności nieruchomości, które znajdują się na obszarze objętym danym planem. Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości” (art. 6 ust. 1 u.p.z.p.). Powyższe oznacza, że ustalenia zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego są znaczące nie tylko dla organów administracji publicznej, ale także dla właścicieli nieruchomości objętych miejscowym planem, ponieważ plan miejscowy ma istotny wpływ na treść przysługującego im prawa własności, ze szczególnym uwzględnieniem prawa do zabudowy¹⁰.

Nie można pominąć wspomianej powyżej specyfiki miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego; jest to akt jednoznacznie zakwalifikowany przez ustawodawcę jako akt normatywny – akt prawa miejscowego. Równocześnie, wskazuje się, że „ustalenia planu miejscowego, mimo że odnoszą się do abstrakcyjnego adresata, regulują status prawny konkretnych nieruchomości położonych na obszarze planu”¹¹. Jednoznaczna kwalifikacja miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako aktu normatywnego jedynie w sensie formalnym¹² czy też również w sensie materialnym¹³ wywołała istotne spory w doktrynie. Z jednej strony, Z. Niewiadomski wskazuje, że „plan miejscowy jest jakby zbiorem aktów indywidualnych, ustalających warunki zabudowy konkretnych nieruchomości, podjętym w drodze uchwały rady gminy”¹⁴. Dalej, Autor ten sformułował pogląd, że nietypowość planów miejscowych polega na tym, że „Nie zawierają norm powszechnie obowiązujących w klasycznej postaci”¹⁵,

⁹ Uchwała składu pięciu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 3.10.2000 r., sygn. akt OPK 13/00, Legalis: „(...) organy administracji publicznej, są związane w działalności orzeczniczej przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Takim przepisem prawa powszechnie obowiązującego jest (...) uchwała rady gminy w przedmiocie uchwalenia lub zniesienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”.

¹⁰ Z. Niewiadomski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, pod red. Z. Niewiadomskiego, wyd. 9, Warszawa 2016, s. 62-65.

¹¹ Ibidem, s. 109.

¹² To znaczy z uwagi na taką decyzję ustawodawcy w art. 14 ust. 8 u.p.z.p.

¹³ To znaczy z uwagi na zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego normy – generalne i abstrakcyjne.

¹⁴ Z. Niewiadomski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, op.cit., s. 109.

¹⁵ Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, wyd. 2, Warszawa 2003, s. 108.

ale nie są też „aktami indywidualnymi (decyzjami administracyjnymi)”¹⁶; winny one być traktowane jako akty stosowania prawa, tj. jako akty indywidualne wielokrotnego stosowania¹⁷. Stwierdzenie, czy danemu planowi miejscowemu bliżej do aktu normatywnego, czy też decyzji administracyjnej, zależne jest od analizy ustaleń w nim zawartych. W konsekwencji w ocenie Z. Niewiadomskiego należy skonstruować swoistą skalę pomiędzy aktem normatywnym a decyzją administracyjną, na której można dopiero usytuować dany, konkretny plan miejscowy¹⁸.

Z drugiej strony, należy odnotować pogląd M. Szewczyka, w ocenie którego „W planie miejscowym najczęściej zamieszczone są te fragmenty norm prawnych, które tradycyjnie określane są mianem hipotez. Skorelowane z nimi dyspozycje często można znaleźć w ustawach, w szczególności w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzeni”¹⁹. Z tego względu, rekonstrukcja norm prawnych zawartych w planie miejscowym jest możliwa, jeżeli zestawia się je z określonym przepisem ustawy. Dzięki takiemu zrekonstruowaniu normy zawartej w planie miejscowym, tj. normy generalnej i abstrakcyjnej, może ona stanowić podstawę do wydania aktów stosowania prawa²⁰. Zgodnie z poglądem przywołanego Autora, powyższy argument przemawia na rzecz normatywnego charakteru planu miejscowego, przynajmniej w części²¹.

Istotne konkluzje odnośnie do charakteru prawnego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zaprezentował Trybunał Konstytucyjny, który w postanowieniu z 6.10.2004 r.²² zwrócił uwagę na dwie kluczowe cechy miejscowego planu, tj. wielokrotność i wielostronność. Wnioski te mają takie znaczenie, że niezależnie od sporów doktryny, trafnie ujmują one zastosowanie norm zawartych w miejscowym planie w konkretnych stanach faktycznych. I tak, w odniesieniu do wielokrotności, Trybunał wskazał, że „Plan nie jest (...) tylko zbiorem postanowień dotyczących przeznaczenia konkretnych działek, ale i kolejnych działek, które (...) mogą powstać”²³. Dalej, analizując wielostronność

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Ibidem, s. 109.

¹⁹ M. Szewczyk, w: Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, wyd. 1, Warszawa 2012, s. 120.

²⁰ Ibidem.

²¹ Ibidem.

²² Orzeczenie pod sygn. akt SK 42/02, Legalis.

²³ Ibidem.

miejscowego planu, Trybunał podał, że „Plan odnosi się też do wszystkich kolejnych osób uzyskujących prawo do dysponowania daną przestrzenią”²⁴.

Taki szczególny charakter prawny miejscowego planu, będącego aktem normatywnym – aktem prawa miejscowego, oraz wynikające z niego cechy mają kluczowe znaczenie dla skonstruowanej przez ustawodawcę definicji nieruchomości rolne, o czym będzie mowa dalej.

2.2. Studium oraz decyzja o warunkach zabudowy

Aby w pełni dostrzec szczególną rolę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w kontekście omawianej problematyki, nie sposób chociaż pokrótce nie omówić dwóch pozostałych aktów planistycznych, tj. studium oraz decyzji o warunkach zabudowy, w kontekście różnic pomiędzy tymi aktami a miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

Rozpoczynając od studium, należy zauważyć, że przede wszystkim studium nie jest aktem prawa miejscowego²⁵. Ma to takie znaczenie, że ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych²⁶, ale nie wiąże w szczególności właścicieli nieruchomości położonych na obszarze danej gminy. Uchwalenie studium jest obowiązkowe dla całego obszaru gminy²⁷. Generalnie, studium pełni trzy funkcje. Przede wszystkim, określa założenia polityki rozwoju przestrzennego w gminie; dalej, koordynuje ustalenia w planach miejscowych uchwalanych dla poszczególnych obszarów w gminie - ustalenia w planach miejscowych muszą być bowiem zgodne z postanowieniami studium. Następnie, studium pełni funkcję promocyjną w zakresie zamierzeń planistycznych gminy²⁸.

Co najistotniejsze w kontekście rozważań, studium nie wpływa na prawo własności względem nieruchomości znajdujących się na obszarze objętym studium, inaczej niż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Z uwagi na to, że studium nie jest aktem prawa miejscowego, jego ustalenia są adresowane jedynie „do wewnątrz”, tj. do organów gminy.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Jak stanowi art. 9 ust. 5 u.p.z.p.

²⁶ Jak stanowi art. 9 ust. 4 u.p.z.p.

²⁷ Artykuł 9 ust. 3 u.p.z.p.

²⁸ Z. Niewiadomski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, op.cit., s. 87 i n.

Z perspektywy dalszej części opracowania, nie można pominąć również decyzji o warunkach zabudowy. Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jest, ze względu na taką wolę ustawodawcy, subsydiarnym narzędziem planistycznym względem planu miejscowego. Przesłanki jej wydania aktualizują się bowiem tylko w przypadku braku planu miejscowego dla danego obszaru (art. 4 ust. 2 u.p.z.p.). Co więcej, decyzja o warunkach zabudowy ma zupełnie inną naturę, stanowi bowiem kwalifikowany indywidualny akt administracyjny, rozstrzygający o sytuacji prawnej indywidualnego, oznaczonego adresata. Ponadto, szeroki krąg podmiotów jest uprawniony do wystąpienia, a następnie uzyskania decyzji o warunkach zabudowy. W świetle u.p.z.p., o wydanie tej decyzji może bowiem wystąpić dowolny podmiot; nie muszą mu przysługiwać żadne prawa do władania nieruchomością. Co więcej, w odniesieniu do tego samego terenu możliwe jest wydanie więcej niż jednej decyzji o warunkach zabudowy, a każda z nich może być adresowana do innego wnioskodawcy (art. 63 ust. 1 u.p.z.p.). Decyzja o warunkach zabudowy nie ma żadnego znaczenia dla praw do terenu oraz prawa własności i uprawnień osób trzecich²⁹.

Z analizy powyższych przepisów wynika, że rolą decyzji o warunkach zabudowy jest ukształtowanie w określony sposób sytuacji indywidualnego adresata, planującego inwestycję na danym terenie, który nie musi być właścicielem tegoż terenu (nieruchomości). Oczywiście, dysponowanie odpowiednimi uprawnieniami jest w pewnym zakresie weryfikowane przez organ, ale dopiero na późniejszym etapie działania inwestycyjnego, tj. w toku postępowania o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę, gdy konieczne jest złożenie przez wnioskodawcę oświadczenia o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (art. 32 ust. 4 pkt 2 ustawy – Prawo budowlane³⁰). W tym sensie, decyzja o warunkach zabudowy – w przeciwieństwie do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – nie określa przeznaczenia danego terenu, ale w sposób wiążący kształtuje uprawnienia konkretnego adresata w zakresie sposobu zagospodarowania terenu i warunków zabudowy. Jak zostanie wskazane poniżej – ma to kolosalne znaczenie dla decyzji ustawodawcy w zakresie definicji nieruchomości rolnej.

²⁹ Zgodnie z art. 63 ust. 2 u.p.z.p.

³⁰ Ustawa z 31.7.1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1332 ze zm.).

3. Nieruchomość rolna w świetle u.k.u.r.

Ustawodawca definiuje nieruchomość rolną w świetle u.k.u.r. jako „nieruchomość rolną w rozumieniu Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne”³¹. Nieruchomość rolna jest w konsekwencji konstrukcją *stricte* normatywną, i to, czy dana nieruchomość stanowi nieruchomość rolną w znaczeniu u.k.u.r. czy też nie, zależy wyłącznie od przepisów prawa³², t.j. Kodeksu cywilnego³³ oraz ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który tę nieruchomość obejmuje.

O tym, czy dana nieruchomość jest nieruchomością rolną decydują zatem dwa warunki, które powinny zostać spełnione łącznie: (i) dana nieruchomość jest nieruchomością rolną w rozumieniu k.c.³⁴; (ii) dla obszaru, na którym znajduje się ta nieruchomość, nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, albo jeżeli miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obowiązuje, to plan przewiduje przeznaczenie na cele związane bezpośrednio z produkcją rolną³⁵.

Taka konstrukcja oznacza, że jeżeli w danym stanie faktycznym mamy do czynienia z nieruchomością rolną w rozumieniu k.c., a nawet jest ona wykorzystywana dla celów produkcji rolnej, ale dla tej nieruchomości obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w którego świetle obszar ten nie jest przeznaczony dla celów produkcji rolnej, to w konsekwencji w świetle u.k.u.r. nie jest to nieruchomość rolna i nie znajdą do niej zastosowania ograniczenia w obrocie.

Ponadto, taki kształt definicji wskazuje, że decydujące dla kwalifikacji nieruchomości jako nieruchomości rolnej ma jej przeznaczenie określone na podstawie przepisów prawa, a nie bieżący sposób jej zagospodarowania³⁶.

Należy spróbować odpowiedzieć na pytanie, dlaczego to miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego ma takie znaczenie, a nie również studium czy decyzja o warunkach zabudowy.

³¹ Zgodnie z art. 2 pkt 1 u.k.u.r.

³² E. Klat-Górska, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, op.cit., s. 39.

³³ Ustawa z 23.4.1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 459 ze zm.), dalej: „k.c.”.

³⁴ Jest to zatem nieruchomość, która jest lub może być wykorzystywana do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej (zgodnie z art. 46¹ k.c.).

³⁵ E. Klat-Górska, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, op.cit., s. 39.

³⁶ Ibidem; zob. również postanowienie Sądu Najwyższego z 28.1.1999 r., sygn. akt III CKN 140/98.

W odniesieniu do studium, hipotetycznie można byłoby przecież założyć, że definicja nieruchomości rolnej w u.k.u.r. odwoływałaby się nie do miejscowego planu, ale do studium, zważywszy, że jest ono obligatoryjnie uchwalane dla całego obszaru gminy. Powstaje nawet pytanie – czy takie rozwiązanie nie byłoby odpowiedniejsze i bardziej doniosłe dla praktyki obrotu. Poszukując odpowiedzi, należy zauważyć, że takie rozwiązanie nie byłoby jednak spójne z decyzją ustawodawcy co do roli i charakteru prawnego studium. Jak wskazano już wyżej, nie jest to akt prawa miejscowego, a ustalenia studium są adresowane nie „na zewnątrz”, a wyłącznie do organów administracji publicznej. Koresponduje to również z koncepcją studium jako takiego aktu, który daje wyraz polityki przestrzennej gminy, ale jednocześnie nie ma wpływu na prawo własności nieruchomości na obszarze, który dane studium obejmuje. W odniesieniu do studium nie ma bowiem odpowiednika art. 6 ust. 1 u.p.z.p. Brak powyższego pierwiastka normatywnego powoduje, że ustalenia studium nie mogą działać „na zewnątrz”, również w zakresie wiążącego określenia charakteru prawnego danej nieruchomości dla celów związanych z obrotem nieruchomościami rolnymi.

Idąc dalej, można zastanowić się, czy zasadne byłoby ukształtowanie definicji nieruchomości rolnej w taki sposób, że w braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należałoby odwołać się do ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy, obejmującej badany obszar (jeżeli taka decyzja została wydana i oczywiście jeżeli możliwe byłoby wydanie takiej decyzji w odniesieniu do danej nieruchomości z uwagi na przepisy odrębne). Sięgając do istoty decyzji o warunkach zabudowy jako indywidualnego aktu administracyjnego oraz do jej usytuowania w przepisach prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, takie rozwiązanie mogłoby nie tylko okazać się wątpliwe, ale również sprawiać wiele problemów w kontekście określonych stanów faktycznych. Po pierwsze, jak wskazano już wyżej, decyzja o warunkach zabudowy jako decyzja administracyjna w sposób wiążący określa prawa i obowiązki określonego adresata, a zatem ma zupełnie inny charakter aniżeli miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Decyzja nie zawiera norm, które w sposób generalny określają przeznaczenie danego obszaru; przeciwnie – wskazuje ona w sposób wiążący, ale jedynie w odniesieniu do konkretnego adresata, warunki zagospodarowania oraz zabudowy terenu. Co więcej, zgodnie z u.p.z.p., decyzja może być wydana na rzecz różnych wnioskodawców, a ponadto pozostaje ona bez wpływu na tytuł prawny do nieruchomości oraz na prawo własności³⁷.

³⁷ Jak stanowią art. 63 ust. 1 oraz ust. 2 u.p.z.p.

W konsekwencji, hipotetycznie możliwe są sytuacje, w których wobec tej samej nieruchomości, ale w różnych decyzjach o warunkach zabudowy, zostaną określone odmienne warunki zagospodarowania i zabudowy terenu. Tym samym nie byłoby jasne, w jaki sposób określać te warunki, które miałyby zadecydować o kwalifikacji danej nieruchomości jako nieruchomości rolnej³⁸.

Oczywiście, obydwa opisane powyżej narzędzia planistyczne mogą, w większym czy mniejszym stopniu, służyć określeniu przeznaczenia nieruchomości w sytuacji, gdy nie jest ona objęta miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a pojawiają się trudności w jej kwalifikacji na podstawie art. 46¹ k.c. Pozostaje to jednak bez wpływu na to, że powyższe środki planistyczne z założenia nie mogą i nie mogłyby zastąpić opisanej w art. 2 pkt 1 u.k.u.r. roli miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla kwalifikacji danej nieruchomości jako nieruchomości rolnej – przy aktualnej koncepcji definicji pojęcia nieruchomości rolnej jako konstrukcji normatywnej.

4. Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego a status nieruchomości w przypadkach problemowych

Nie jest jednak tak, że definicja nieruchomości rolnej rozstrzyga jednoznacznie wszelkie wątpliwości w zakresie kwalifikacji nieruchomości jako nieruchomości rolnej na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Praktyka obrotu pokazuje, że istnieją przypadki, w których trudno w sposób klarowny określić przeznaczenie nieruchomości (spełniającej warunki określone w art. 46¹ k.c.) na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w konsekwencji uznać ją za nieruchomość rolną według u.k.u.r. i stosować ograniczenia wynikające z tej ustawy. Jest to kwestia bardzo doniosła z uwagi na sankcję za niezastosowanie się do ograniczeń w obrocie, a polegającą na bezwzględnej nieważności czynności prawnej³⁹.

Praktyka obrotu spotyka się relatywnie często z dwoma przypadkami, w których kwalifikacja danej nieruchomości jako nieruchomości rolnej – w przypadku obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – napotyka istotne problemy.

³⁸ E. Klat-Górska, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, op.cit., s. 39.

³⁹ Tak jak stanowi art. 9 ust. 1 u.k.u.r.

Pierwszy przypadek to nieruchomości, które co prawda są objęte miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, ale ustalenia miejscowego planu są odmienne dla różnych części obszaru nieruchomości, przy czym dla części nieruchomości miejscowy plan przewiduje przeznaczenie na produkcję rolną. Powstaje wówczas pytanie, czy przeznaczenie chociaż części nieruchomości przez miejscowy plan na cele związane z produkcją rolną powoduje, że cała nieruchomość jest nieruchomością rolną w rozumieniu u.k.u.r.?

Jeżeli przyjąć odpowiedź twierdzącą, to czy nawet w przypadku, gdy bardzo niewielka część nieruchomości jest przeznaczona w miejscowym planie na produkcję rolną, cała nieruchomość pozostaje nieruchomością rolną?

Podążając w drugim kierunku, można uznać, że objęcie jakiegokolwiek części nieruchomości z przeznaczeniem na cele produkcji rolnej automatycznie nie oznacza, że cała nieruchomość jest nieruchomością rolną. W takim przypadku powstaje jednak pytanie jaka część nieruchomości nie powinna być przeznaczona na cele związane z produkcją rolną, aby ta nieruchomość nie stanowiła nieruchomości rolnej w świetle u.k.u.r.? Czy wystarczy, że na cele związane z produkcją rolną zostanie przeznaczonych mniej niż 50% obszaru nieruchomości?

Dyskusja nie ogranicza się wyłącznie do tego przypadku. Podobne pytania powstają, gdy część nieruchomości jest objęta miejscowym planem, a pozostała część już nie. Spotkać można specyficzne sytuacje, w których po prostu granice obszaru objętego miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego nie przylegają ściśle do granic nieruchomości, pozostawiając bardzo małe fragmenty, wręcz skrawki, bez miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Źródłem trudności jest to, że granice miejscowego planu, tak jak i określone nim obszary o danym przeznaczeniu, nie muszą pokrywać się z obszarem nieruchomości. W istocie, granice nieruchomości jako odrębnego przedmiotu własności są kwestią obojętną dla miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w odniesieniu do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego posługuje się pojęciem „terenu”⁴⁰. Kwestia prawa własności względem nieruchomości ma znaczenie w kontekście wpływu ustaleń planu na treść prawa własności, zgodnie z art. 6 ust. 1 u.p.z.p. Przepis ten, jak i żaden inny przepis u.p.z.p., nie nakłada obowiązku uwzględniania granic nieruchomości w trakcie podejmowania decyzji

⁴⁰ Zob. np. art. 4 ust. 1 u.p.z.p.

co do obszaru objętego planem, jak i terenów objętych zapisami co do określonego przeznaczenia.

Częściej jest tak, że ustalenia miejscowego planu, jak i jego granice w terenie, pokrywają się z granicami działek ewidencyjnych. To oczywiście ułatwia ocenę w przypadku, gdy nieruchomość składa się wyłącznie z jednej działki ewidencyjnej. Sytuacja jest trudniejsza, gdy nieruchomość składa się z kilku, a czasami wielu działek, spośród których część nie jest objęta zapisami miejscowego planu lub część ma diametralnie inne przeznaczenie, aniżeli część pozostała.

Należy zaznaczyć, że w świetle u.k.u.r. nie można utożsamiać pojęć działki ewidencyjnej oraz nieruchomości. Z perspektywy tej ustawy doniosłe prawnie dla definicji nieruchomości rolnej jest pojęcie nieruchomości z art. 46 § 1 k.c. Zasada jest taka, że dwie lub więcej działek, które graniczą ze sobą, a nadto należą do tego samego właściciela, oraz objęte są jedną księgą wieczystą, tworzą jedną nieruchomość gruntową⁴¹. Tym samym, niezależnie od tego, z ilu działek się składa, badaniu, czy jest nieruchomością rolną w rozumieniu u.k.u.r., czy też nie, nieruchomość podlega w całości.

Z opisanymi sytuacjami boryka się orzecznictwo, doktryna, a przede wszystkim, praktyka. Omawiany problem został poruszony przez Sąd Najwyższy, który w jednym z orzeczeń zaproponował w pierwszej kolejności uporządkowanie zagadnienia i zaprezentowanie możliwych podejść w świetle u.k.u.r. do problematyki nieruchomości o niejednorodnym charakterze⁴². Sąd Najwyższy wskazał, że pierwsze stanowisko jest takie, że nieruchomość o niejednorodnym charakterze nie jest objęta regulacją u.k.u.r. „niezależnie od zakresu przeznaczenia jej na inne cele”⁴³; innymi słowy, jeżeli jakakolwiek część nieruchomości jest przeznaczona na cele inne niż rolne, to cała nieruchomość jako taka nie jest objęta regulacjami u.k.u.r. W świetle drugiego podejścia, które w ocenie Sądu Najwyższego mogłoby zostać zaproponowane, dana nieruchomość stanowi nieruchomość rolną w rozumieniu u.k.u.r., „(...) jeśli nie jest w całości wykorzystywana i przeznaczona na inne cele niż rolne”⁴⁴.

⁴¹ Zob. w szczególności wyrok Sądu Najwyższego z 26.2.2003 r., sygn. akt II CKN 1306/00, Legalis.

⁴² Wyrok Sądu Najwyższego z 5.9.2012 r., sygn. akt IV CSK 93/12, Legalis.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Ibidem.

Z kolei trzecie możliwe według Sądu Najwyższego podejście jest takie, że „(...) wskazane wymagania ustawowe spełnia nieruchomość, której wiodącym przeznaczeniem jest prowadzenie działalności wytwórczej w rolnictwie”⁴⁵.

Sąd Najwyższy rozważył powyższe podejścia uwzględniając cel u.k.u.r. W uzasadnieniu przywołanego orzeczenia zaakcentował konieczność zadania pytania „(...) czy i jaki wpływ na realizację tych zamierzeń może mieć konkretna nieruchomość, która w pewnym zakresie obszarowym przeznaczona została na inne cele niż rolne”⁴⁶. Kierując się tym kluczem, odrzucił zastosowanie pierwszego z przedstawionych w badanym orzeczeniu podejść. W tym przypadku Sąd przyjął, że wykluczenie spośród nieruchomości rolnych w rozumieniu u.k.u.r. tych, które w niewielkim zakresie przeznaczone są na inne cele niż rolne, rozminęłoby się z założeniami leżącymi u podstaw ustawy⁴⁷. Odnosząc się do drugiego stanowiska, Sąd wskazał, że eliminuje ono uznaniowość i brak możliwości jednoznacznej oceny, czy nieruchomość jest, czy nie jest nieruchomością rolną, przy jednoczesnym zapewnieniu realizacji u.k.u.r. oraz pewności obrotu⁴⁸. Oceniając trzecie podejście, w którym badaniu podlega wiodące przeznaczenie nieruchomości, Sąd Najwyższy uznał, że stanowisko to „oparte zostało na ocenie charakteru nieruchomości w odniesieniu do wiodącego, czy też zasadniczego sposobu wykorzystywania jej oraz przeznaczenia objętego planem zagospodarowania przestrzennego, uwzględniającego również cel ustawy. Za wiodące, czy też zasadnicze, uznać należałoby przeznaczenie nieruchomości, gdy jej powierzchnia w przeważającym zakresie stanowi nieruchomość rolną, a część związana z innego rodzaju działalnością nie jest znaczna”⁴⁹. Jednocześnie Sąd Najwyższy zastrzegł, że takie stanowisko ma charakter ocenny i może spowodować trudności w stosowaniu u.k.u.r.⁵⁰

W ten sposób, Sąd Najwyższy podzielił drugi pogląd, w świetle którego nieruchomością rolną w świetle u.k.u.r. nie jest taka nieruchomość, która w całości jest przeznaczona na cele inne niż rolne. Sąd wskazał również, że za przyjęciem tego stanowiska przemawia zasada pewności obrotu⁵¹.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ Zob. ibidem.

⁴⁸ Tutaj Sąd Najwyższy odwołał się do prawa pierwokupu przysługującego gminie na podstawie art. 109 ustawy z 21.8.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 121 ze zm.) oraz postanowienia Sądu Najwyższego z 7.10.2008 r., sygn. akt III CSK 122/08, Legalis, wskazując, że „pierwokup gminy podlega wyłączeniu, gdy cała nieruchomość przeznaczona została na cele eliminujące ją od ingerencji gminy (rolne i leśne), a zatem dopuszcza nabycie przez nią nieruchomości składającej się z działek o różnym przeznaczeniu”.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ Ibidem.

Warto zwrócić także uwagę na stanowisko opublikowane przez Krajową Radę Notarialną, wraz z Agencją Nieruchomości Rolnych, w świetle którego „Nieruchomościami rolnymi są nieruchomości w rozumieniu Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem nieruchomości przeznaczonych w planie zagospodarowania przestrzennego (w całości) na cele inne niż rolne”⁵². Krajowa Rada Notarialna oraz Agencja Nieruchomości Rolnych przyjmują zatem, jak Sąd Najwyższy, rygorystyczne stanowisko, w świetle którego jeżeli chociażby minimalna część nieruchomości jest przeznaczona na cele rolne, to nieruchomość jako taka stanowi nieruchomość rolną w rozumieniu u.k.u.r. Wyjaśniają, że „Ustawa dotyczy nieruchomości rolnych przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego pod budownictwo zagrodowe, zaś nie dotyczy tych nieruchomości, które przeznaczone są w całości pod budownictwo zagrodowe lub (i) budownictwo jednorodzinne (inne mieszkalne, usługowe, przemysłowe itp.)”⁵³.

Otwarte pozostaje pytanie, czy takie stanowisko, podzielane przez Sąd Najwyższy, Krajową Radę Notarialną oraz Agencję Nieruchomości Rolnych, nie jest zbyt restrykcyjne. Z jednej strony eliminuje ono ewentualne wątpliwości co do tego, czy dana nieruchomość o niejednorodnym charakterze w istocie stanowi nieruchomość rolną w rozumieniu u.k.u.r., a w konsekwencji, znosi niepewność co do zastosowania w danym stanie faktycznym narzędzi przewidzianych przez u.k.u.r. Zrozumiałe jest także powołanie się na zasadę pewności obrotu, zważywszy na sankcje przewidywane przez u.k.u.r. w przypadku niezastosowania się do jej przepisów. Z drugiej jednak strony zachodzi wątpliwość, czy takie stanowisko jest zasadne, gdy tylko bardzo niewielkie fragmenty nieruchomości są w świetle planu przeznaczone na cele rolne, zważywszy że zdarzają się sytuacje, w których granica planu nie pokrywa się po prostu z granicą nieruchomości, pozostawiając bardzo niewielkie obszary poza ustaleniami.

5. Zakończenie

Tematyka obrotu nieruchomościami rolnymi ma dla ustawodawcy bardzo istotne znaczenie. Aby wprowadzić stosowne zasady obrotu, ustawodawca musiał normatywnie

⁵² „Stanowisko Krajowej Rady Notarialnej oraz Agencji Nieruchomości Rolnych w sprawie stosowania w praktyce notarialnej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego”, <http://www.kowr.gov.pl/en/ukur/ukur-w-pytaniach> (dostęp: 15.2.2018 r.).

⁵³ Ibidem.

określić, jakie nieruchomości są nieruchomościami rolnymi, do których stosuje się ustawowe ograniczenia w obrocie. W tym zakresie, ustawodawca mógł kierować się co najmniej kilkoma przesłankami, np. wyłącznie definicją nieruchomości rolnej określoną w k.c., albo też poza odwołaniem do miejscowego planu, sięgać do ustaleń studium. Oczywiście, z różnych względów, jak wskazano wyżej, takie działanie mogłoby powodować istotne wątpliwości.

Decyzja co do sięgnięcia zarówno do definicji nieruchomości rolnej w świetle art. 46¹ k.c., jak i do ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest na pewno uzasadniona. Niemniej, z uwagi na różne okoliczności, w tym faktyczne, polegające na tym, że relatywnie niewielki obszar kraju objęty jest miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego⁵⁴, jak i prawne, koncentrujące się na tym, że prawo cywilne, u.k.u.r. oraz u.p.z.p. posługują się różną siatką pojęciową, granice nieruchomości jako odrębnego przedmiotu własności nie pokrywają się z granicami ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Organy planistyczne, ustalając przeznaczenie określonego terenu, nie są zobowiązane uwzględniać granic nieruchomości położonych na tym obszarze.

Powyższe generuje dalsze komplikacje, polegające na trudnościach w określeniu, czy nieruchomością rolną jest nieruchomość (spełniająca warunki określone w art. 46¹ k.c.), która jest tylko częściowo objęta miejscowym planem, i w tej części przeznaczona jest na inne cele niż rolne. Podobne problemy pojawiają się w sytuacji, gdy jedna nieruchomość objęta jest w całości miejscowym planem (a nieruchomość ta jest nieruchomością rolną w rozumieniu k.c.), ale jej przeznaczenie nie jest określone w sposób jednorodny, tzn. częściowo przeznaczona jest na cele rolne, a częściowo, na inne cele.

Stanowisko orzecznictwa, jak i praktyki, jest precyzyjne, ale i rygorystyczne: nieruchomością rolną nie jest tylko taka nieruchomość, która w całości jest przeznaczona w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne.

Można jednak i należy pytać, czy nie byłoby potrzebne badanie wiodącego przeznaczenia nieruchomości. Wydaje się, że wskazane są mechanizmy zabezpieczające przed sytuacjami, w których reglamentacją obrotu są objęte nieruchomości, które w istocie zupełnie nie są przeznaczone na cele rolne, tak, aby wyeliminować wątpliwości dotyczące omawianych powyżej przypadków.

⁵⁴ Wskazuje na to między innymi Najwyższa Izba Kontroli, podając, że miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego objęte jest ok. 30% powierzchni Polski: <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-systemie-gospodarowania-przestrzeni-gmin.html> (dostęp: 17.2.2018 r.).

Summary

Role of a local spatial development plan in the qualification of a given land property as an agricultural property

The aim of the publication is to present the issue of the provisions of a local spatial development plan influencing the qualification of a given property as an agricultural property under the law covering the agricultural lands' transactions. First of all, the article presents a local spatial development plan as a planning act. In comparison, there are described also other acts typical for that area of law. Then, the publication clarifies a definition of an agricultural property, as well as the issue why under the definition a local plan became one of the factors qualifying a given property as an agricultural property. However, this definition does not eliminate complicated factual situations when different parts of a property meeting the requirements of an agricultural property under the Civil Code are intended for other purposes under a local spatial development plan. The publication also refers to the positions of science and practice in the above field.

Diana Ilków

Magister prawa i administracji. IV rok studiów doktoranckich, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk.