

## ZAGADNIENIE PRAWNE

W sprawie o zażalenie na odmowę dokonania czynności notarialnej w postaci umowy sprzedaży nieruchomości

***Czy do zbycia nieruchomości rolnej, nabytej na podstawie kodeksu postępowania cywilnego o egzekucji z nieruchomości, wszczętej przez 30 kwietnia 2016 r., ale zakończonej przysądzeniem własności po tej dacie, stosuje się ograniczenie wynikające z art. 2b ust 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z dnia 11 kwietnia 2003 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 803 z poz. zm.)?***

### Uzasadnienie

W dniu 14 lutego 2017 r. Notariusz B. C. sporządziła protokół z odmowy dokonania czynności notarialnej, której przedmiotem miała być umowa sprzedaży niezabudowanej nieruchomości położonej w obrębie [...] K. Gmina S. oznaczonej numerem działki [...]/1 o powierzchni 1069 m.kw. objętej wspólnością ustawową małżeńską A. B. i M. B. objętej księgą wieczystą [...], powstałej w wyniku podziału działki [...] oraz umowy sprzedaży udziału 1/6 części działki [...]/4 o powierzchni 836 m.kw. również powstałej z działki [...] wydzielonej pod drogę prywatną na rzecz B. P. za łączną cenę 40000 zł. Notariusz odmówiła dokonania wyżej opisanej czynności prawnej z powodu jej sprzeczności z prawem.

W protokole odmowy dokonania czynności notarialnej, notariusz zwróciła uwagę, że A. B. nabył nieruchomość o powierzchni 7856 m.kw., oznaczoną numerem działki [...] na mocy prawomocnego postanowienia Sądu Rejonowego w S. z dnia 16 sierpnia 2016 r. sygn. akt [...] w sprawie o egzekucję z nieruchomości. Zgodnie z art. 2 ustawy z 11 kwietnia 2003 o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz.U. z 2016 poz. 2052 z poz.zm. nabywca nieruchomości ma obowiązek osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabywana nieruchomość przez okres co najmniej 10 lat, od daty nabycia. Nadto w tym czasie

nie może być zbyta ani oddalana w posiadanie osobom trzecim, chyba , że na wcześniejsze zbycie zezwoli Sąd w związku z wystąpieniem przyczyn losowych. Zdaniem notariusz, skoro od daty nabycia nieruchomości przez A. B. nie upłynęło 10 lat i nie zostało przedstawione zezwolenie sądu, zbycie części nieruchomości nabytej po dniu 29 kwietnia 2016 r. byłoby sprzeczne z wyżej przytoczonym przepisem.

W uzasadnieniu odmowy dokonania czynności notarialnej przekazanym do Sądu Okręgowego na skutek złożenia przez A. B. zażalenia, notariusz dodatkowo podniosła, że mimo iż przedmiotem czynności miała być nieruchomość o powierzchni mniejszej niż 0.3 ha oraz, że jeszcze przed przysądzeniem własności dla działki [...] została wydana decyzja o warunkach zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie sześciu budynków mieszkalnych jednorodzinnych, to nie świadczy o utracie w dacie jej nabycia charakteru rolnego, ponieważ art. 2 pkt 1 ustawa o ukształtowaniu ustroju rolnego zawiera autonomiczną definicję nieruchomości rolnej, a wyłączenie spod działania tej ustawy dotyczy jedynie nieruchomości położonej na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne, oraz jeżeli przed datą wejścia w życie ustawy z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa została wydana prawomocna decyzja o warunkach zabudowy (art. 11 pkt 2 ustawy). Działka nabyta przez A. B. [...] miała powierzchnię przekraczającą 0,3 ha, a fakt, że obecnie może przeznaczona na cele nierolne nie powoduje uchylecia zakazu dziesięcioletniego jej zbycia. Ustawodawca nie przewidział takiego przepisu, który by ten obowiązek uchylał.

Zażalenie na odmowę dokonania czynności notarialnej złożył A. B., który wniósł o uchylenie odmowy dokonania czynności notarialnej, której przedmiotem miała być umowa sprzedaży niezbudowanej nieruchomości oznaczonej numerem działki [...] /1 oraz zasądzenie zwrotu kosztów postępowania.

W uzasadnieniu zażalenia skarżący podniósł, że wprawdzie działkę [...] nabył na podstawie przesądzenia własności wydanego w dniu 16 sierpnia 2016 r. z skutkiem prawomocnym na 1 września 2016 r., ale sama sprzedaż została zainicjowana licytacją komorniczą nieruchomości , która odbyła się 16 stycznia 2016 r. , czyli dużo wcześniej niż obowiązywała nowelizacja ustawy o ukształtowaniu ustroju rolnego. Nadto postanowienie o przysądzeniu własności zostało wydane po spełnieniu przez niego wszystkich obowiązków licytacyjnych, w tym wpłata rękojmi i

uiszczanie rety ceny nabycia, które to czynności miały miejsce przed uchwaleniem ustawy.

W jego ocenie do tak nabytej nieruchomości nie mogą mieć zastosowania przepisy uchwalone ustawą z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu, która zmieniła ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego, tym bardziej, że przedmiotem sprzedaży ma być nieruchomość o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha. Ponadto powyższe przepisy niezawierające przepisów przejściowych są niezgodne z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikająca z art. 2 i 67 Konstytucji. Zdaniem skarżącego zmienione przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego są sprzeczne z logiką oraz nie dadzą się pogodzić z doświadczeniem życiowym i winny być interpretowane na korzyść obywatela.

**Przy rozpoznawaniu zażalenia Sąd Okręgowy powziął poważne wątpliwości prawne**, co do tego, czy do zbycia nieruchomości rolnej, nabytej na podstawie kodeksu postępowania cywilnego o egzekucji z nieruchomości, wszczętej przez 30 kwietnia 2016 r., ale zakończonej przysądzeniem własności po tej dacie, stosuje się ograniczenie wynikające z art. 2b ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z dnia 11 kwietnia 2003 r. (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 2050 z poz. zm.).

Kierując się wykładnią językową i gramatyczną treści art. 2 pkt 1 oraz art. 2b ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz art. 11 ustawy wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu (t.j. Dz. U. z 2016 poz. 2050 oraz Dz. U z 2016 poz.585) nie można podzielić poglądu skarżącego, że nabyta przez niego nieruchomość nie miała charakteru rolnego lub utraciła rolny charakter w rozumieniu ustawy u.ku.r. Według art. 2 pkt 1 tej ustawy, nieruchomością rolną, jest nieruchomość rolna w rozumieniu kodeksu cywilnego, z wyłączeniem nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. W kodeksie cywilnym nieruchomością rolną definiuje art. 46<sup>1</sup> KC, stanowiąc, że nieruchomościami rolnymi (gruntami rolnymi) są nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej. Definicja ta nie zawiera jednak żadnych norm obszarowych nieruchomości rolnej. W konsekwencji takiego unormowania jedynym kryterium wyróżniającym nieruchomości rolne, jest ich przeznaczenie (są

lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie). Zatem należy przyjąć, że w rozumieniu art. 2 pkt 1 powołanej ustawy o ustroju rolnym nie są nieruchomościami rolnymi takie, które są wprowadzone takimi w znaczeniu przyjętym w art. 46<sup>1</sup> KC, lecz w planach zagospodarowania przestrzennego są przeznaczone na inne cele niż rolne (patrz Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 maja 2009 r. II CSK 9/09). Przy czym ustawy tej nie stosuje się do nieruchomości rolnych o powierzchni mniejszej niż 0,3ha ( art. 1a pkt 2 ukur). W rozpoznawanej sprawie skarżący nabył niewątpliwie nieruchomość rolną, o czym świadczy nie tylko jej powierzchnia, ale także przeznaczenie i faktyczne wykorzystanie z w dacie nabywania - grunty rolne (, obsiane zbożem, w dacie dokowania szacunku nieruchomości). Charakteru nieruchomości rolnej nie zmieniła także niestety decyzja o warunkach zabudowy wydana w dniu 18 sierpnia 2016 r. zezwalająca na zagospodarowanie nabywanej przez A. B. działki w postaci realizacji inwestycji – budowy sześciu budynków jednorodzinnych. Jak trafnie zwrócił uwagę notariusz decyzja o warunkach zabudowy wyłączała stosowanie zmienionej ustawy tylko w stosunku do nieruchomości rolnych , które w dniu wejścia w życie ustawy , czyli 30 kwietnia 2016 r. w ostatecznych decyzjach o warunkach i zabudowy i zagospodarowania terenu przeznaczone były na inne cele niż rolne ( art. 11 pkt 2 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży..). Nie ma także znaczenia co do zasady sposób nabycia nieruchomości, ponieważ zgodnie z art. 2 pkt 2 ukur przez nabycie nieruchomości rolnej należy rozumieć między innymi nabycie własności w drodze orzeczenia sądu.

W rozpoznawanej sprawie w ustalonych okolicznościach faktycznych budzi jednak wątpliwości wykładnia art. 12 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości rolnych..., zgodnie z którym „ *do postępowań dotyczących nabycia nieruchomości rolnych oraz wpisu do księgi wieczystej wszczętych na podstawie ustaw zmienianych w art. 3, art. 4, art. 6 i art. 7, i niezakończonych do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe*”.

Znowu wykładnia gramatyczna zdaje się nie pozostawiać wątpliwości, że przepis ten dotyczy tylko nabywania nieruchomości, czyli w rozpoznanej sprawie wszczęte postępowanie egzekucyjne, kiedy w dacie rozpoczęcia obowiązywania ustawy zostały spełnione wszystkie przesłanki do przysądzenia własności, powoduje, że zakończenie postępowania jakim jest przysądzenie własności, następuje bez

uwzględnienia zmian wprowadzonych tą ustawą. Zachodzi jednak wątpliwość, czy wobec takiego nabywcy, należy stosować ograniczenia w zbywaniu nieruchomości wprowadzone tą ustawą, w szczególności art. 2b ust. 1 i 2 ukur. Zgodnie z tym przepisem nabyta nieruchomość nie może być zbyta ani nawet oddana w posiadanie innym podmiotom. Jak trafnie podnosi skarżący w dacie licytacji to jest 15 stycznia 2016 r. ani on sam ani nikt z uczestników licytacji, w tym sędzia ją nadzorujący, nie miał wiedzy o mających nastąpić zmianach w przepisach ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Skarżący nie nabywał nieruchomości w celu powiększenia gospodarstwa rolnego, nie był nawet rolnikiem. Zresztą wartość nieruchomości stanowiąca przedmiot licytacji została ustalona nie jak rolna, ale jako teren przeznaczony pod siedliska mieszkaniowe z powodu obowiązującego studium zagospodarowania przestrzennego. Nadto, co jest istotne przepisy art. 2 ust1 ukur i art. 14 ust 4 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym i planowaniu z dnia 27 marca 2003 r. ( t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 778) stanowią, że zmiana przeznaczenia nieruchomości rolnej może nastąpić tylko w drodze objęcia jej planem zagospodarowania przestrzennego, który jest aktem prawa miejscowego. Jednocześnie art.59 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu dopuszcza możliwość zmiany zagospodarowania terenu w przypadku braku planu zagospodarowania w oparciu o studium zagospodarowania przestrzennego, poprzez wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Z kolei na podstawie tej decyzji możliwy był podział nabytej przez skarżącego nieruchomości na 6 działek budowlanych i drogi wewnętrznej na podstawie art. 94 ust 1 pkt 2 i art. 96 ust 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami ( dz. U z 2015 r. poz 1774 ze zm.). Powyższe czynności prawne nie zmieniły jednak charakteru nieruchomości nabytej przez skarżącego w rozumieniu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w brzmieniu ustalonym ustawą z 14 kwietnia 2016 r.

Wskazana wyżej niekompatybilność przepisów oraz data i okoliczności nabycia nieruchomości przez skarżącego, skłania Sąd Okręgowy do poglądu, że w rozpoznawanej sprawie należy zastosować wykładnię funkcjonalną art. 12 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości, także z powodu braku innych przepisów przejściowych, które regulowałyby rozważaną sytuację faktyczną, polegającą na uznaniu, że do nabycia nieruchomości w drodze licytacji wszczętej przed datą obowiązywania ustawy z 14 kwietnia 2016 r. nie stosuje art. 2b ust. 1 ukur. Skarżący nie może uzyskać zgody Sądu na zbycie nieruchomości o czym mowa w ust. 3 tegoż

przepisu, ponieważ zgoda Sądu dotyczy tylko przypadków losowych niezależnych od woli zbywcy nieruchomości, a nie zmiany przepisów.

Dodatkowo za wykładnią art. 12 przepisu przejściowego zaproponowaną przez Sąd Okręgowy przemawiają konstytucyjne zasady równości wobec prawa, zaufania obywateli do prawa i przyzwoitej legislacji ( art. 2 i 32 Konstytucji). Przyjęcie wykładni gramatycznej tego przepisu prowadziłyby do niczym nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji prawnej właścicieli nieruchomości rolnych. Ci którzy nabyli nieruchomości przez 30 kwietnia 2016 r. mogą ją zbyć bez ograniczenia czasowego, natomiast Ci którzy rozpoczęli procedurę nabycia przed tą datą, ale z przyczyn od nich niezależnych nie uzyskali prawa własności, zostali ograniczeni w swoim prawie własności i pozbawieni prawa zbywania nabytej nieruchomości przez okres 10 lat.

Na marginesie należy zauważyć, że przepis ten wywołuje szereg wątpliwości co do jego konstytucyjności. Przytoczyć należy w tym miejscu zastrzeżenia Rady Legislacyjnej w tym zakresie. Z Opinii RL (pkt II ppkt 5) wynika, że "zastrzeżenie natury konstytucyjnej można zgłosić względem art. 2b ust. 2 u.k.u.r.2003. Zgodnie z tym przepisem nabywca nieruchomości rolnej nie może – przez 10 lat – zbyć tej nieruchomości ani oddać jej w posiadanie innemu podmiotowi (a więc np. wdzierżawić). Taki zakaz jest ograniczeniem prawa własności, tj. prawa do rozporządzania rzeczą (art. 64 Konstytucji), a także wolności działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji). W ocenie Rady Legislacyjnej zakaz, o którym mowa, nie budziłby – jako reguła – zasadniczych wątpliwości konstytucyjnych, gdyby projektodawca przewidział szerszą możliwość odstąpienia od niego po uwzględnieniu specyfiki konkretnej sprawy. W obecnej postaci projektu, zgodnie z art. 2b ust. 3, z powyższego zakazu może zwolnić sąd, ale tylko wtedy, gdy konieczność zbycia nieruchomości lub oddania jej w posiadanie innemu podmiotowi "wynika z przyczyn losowych, niezależnych od nabywcy". Rada Legislacyjna jest zdania, że w pewnych okolicznościach zbycie, czy wdzierżawienie nieruchomości, przed upływem 10 lat – osobie, która daje rękojmię należytego prowadzenia działalności rolniczej – nie prowadziłyby do zagrożenia realizacji wartości, których ochrona jest intencją projektodawcy. Z tych przyczyn Rada Legislacyjna stoi na stanowisku, że zakaz wyrażony w art. 2b ust. 2 u.k.u.r.2003 jest zbyt kategoriyczny, gdyż istnieją sytuacje, w których jego zastosowanie nie jest konieczne dla ochrony wartości konstytucyjnych związanych z ustrojem rolnym RP. W tym zakresie projekt narusza art. 64 i art. 22

Konstytucji". Może też budzić ta regulacja zgodność z prawem Unii Europejskiej , gdzie Warto przytoczyć obszerny fragment Opinii RL (pkt III ppkt 3) w zakresie zgodności obowiązków związanych z nabyciem nieruchomości rolnej z prawem UE: "Wymóg osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego w przypadku osób fizycznych określony w proponowanym art. 2b ust. 1 u.k.u.r.2003 nie jest co do zasady niezgodny z prawem UE (w świetle cytowanych wyżej orzeczeń w sprawach *Fearon* oraz *Ospelt* i *Schlössle Weissenberg*). Wymóg ten nie powinien być jednak bezwzględny i powinna istnieć możliwość odstąpienia od niego (np. na podstawie zgody Agencji lub sądu). W pewnych bowiem specyficznych okolicznościach brak możliwości zbycia nieruchomości rolnej na rzecz nabywcy, który nie będzie osobiście prowadził gospodarstwa, może okazać się niezgodny z prawem UE (zob. wyrok TSUE z dnia 23 września 2003 r. w sprawie C-452/01 *Ospelt*). Nadto samo sformułowania zawarte w art. 2b. ukur, który zdaje się utożsamiać pojęcie nieruchomości rolnej z prowadzeniem gospodarstwa rolnego (pojęciami o odrębnej definicji w art. 2 ustawy) prowadzi do uzasadnionych wątpliwości, czy ustawodawca zamierzał objąć zakazem zbycia nieruchomości , które wprawdzie spełniają definicję nieruchomości rolnej, ale nigdy nie zostaną włączone do gospodarstwa rolnego, bo nie w takim celu zostały zakupione. Jednak wobec kategoryczności przepisu nie sposób dokonać wykładni negatywnej. Tym bardziej, że skutkiem zbycia nieruchomości rolnej wbrew zakazowi z art. 2b. ust. 1 jest nieważność czynności prawnej( art. 9 ukur).

Dodatkowo należy zauważyć, że ustawodawca wprowadził niczym nieuzasadnione rozróżnienie w zakresie możliwości utraty charakteru nieruchomości rolnej. W ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, która dotyczy czynności prawnych nieruchomości stanowiących własność prywatną wprowadził tylko możliwości zmiany przez przeznaczenia w trybie planu zagospodarowania przestrzennego, natomiast w ustawie o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw

z dnia 14 kwietnia 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 585) wprowadzono 5 letni zakaz sprzedaży nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, a także wyłączono stosowanie tego zakazu do nieruchomości przeznaczonych w:

- a) miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub
- b) studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy,

lub

**c)** ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu - na cele inne niż rolne, w szczególności na parki technologiczne, parki przemysłowe, centra biznesowo-logistyczne, składy magazynowe, inwestycje transportowe, budownictwo mieszkaniowe, obiekty sportowo-rekreacyjne ( art. 1 i 2 ustawy).

Takie rozróżnienie wydaje się niczym nieuzasadnione.

Sąd Okręgowy zdaje sobie sprawę , że jest władny dokonywać samodzielnie oceny zgodności prawa z Konstytucją, ale mając na uwadze bezpieczeństwo obrotu prawnego oraz wielość tego rodzaju spraw, konieczne jest zajęcie stanowiska przez Sąd Najwyższy jako organu powołanego do ustalania wykładni prawa i ujednolicania orzecznictwa.

Mając na uwadze powyższe wątpliwości, w celu prawidłowego rozstrzygnięcia zażalenia, niezbędne było przedstawienie zagadnienia prawnego w trybie art. 390 k.p.c.

---