

Marcin Borkowski

Pojęcia „nieruchomości rolnej” oraz „nieruchomości leśnej” w rozumieniu przepisów ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców

Uwagi ogólne

Ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (dalej: u.n.n.c.)¹ została istotnie znowelizowana w związku z akcesją Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej². Nowelizacja polegała w szczególności na znaczącym ograniczeniu zakresu obowiązku uzyskania zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: MSWiA) na nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców będących obywatelami lub przedsiębiorcami państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego (dalej: EOG)³.

Przejawia się to tym, że obywatele i przedsiębiorcy państw członkowskich EOG są generalnie zwolnieni z obowiązku uzyskania zezwolenia MSWiA na nabycie nieruchomości, z zastrzeżeniem enumeratywnie

¹ Dz. U. z 2004 r. Nr 167, poz. 1758 z późn. zm.

² Powyższa nowelizacja została dokonana ustawą z dnia 20 lutego 2004 r. o zmianie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców oraz ustawy o opłacie skarbowej (Dz.U. Nr 49, poz. 466).

³ Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym zostało zawarte w dniu 2 maja 1992 r. w Oporto. Stronami porozumienia są obecnie: Wspólnota Europejska, Państwa Członkowskie Wspólnoty Europejskiej oraz Norwegia, Islandia i Lichtenstein.

wymienionych wyjątków od tej zasady, określających przypadki, kiedy zezwolenie mimo wszystko jest konieczne⁴. Obowiązek uzyskania zezwolenia na nabycie nieruchomości w przypadku podmiotów pochodzących z państw członkowskich EOG stanowi więc wyjątek od generalnego zwolnienia.

Cudzoziemiec będący obywatelem lub przedsiębiorcą państwa członkowskiego EOG jest zwolniony z obowiązku uzyskania zezwolenia na nabycie nieruchomości położonej w Polsce, z wyjątkiem:

- 1) nieruchomości rolnych i leśnych, przez okres 12 lat od dnia przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej;
- 2) drugiego domu, przez okres 5 lat od dnia przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej (art. 8 ust. 2 u.n.n.c.)⁵.

Obowiązek uzyskania zezwolenia MSWiA zachodzi w szczególności w przypadku nabycia przez cudzoziemca prawa własności nieruchomości

⁴ Postanowienia ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, w tym w szczególności art. 8 ust. 2 tej ustawy, mają zastosowanie również do obywateli Szwajcarii i podmiotów prawnych utworzonych na mocy prawa szwajcarskiego, zgodnie z Protokołem do Umowy między Wspólnotą Europejską i jej Państwami Członkowskimi z jednej strony a Konfederacją Szwajcarską z drugiej strony, w sprawie swobodnego przepływu osób, w związku z udziałem w charakterze Umawiających się Stron Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii oraz Republiki Słowackiej, w następstwie przystąpienia tych państw do Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE L 89/30 z dnia 28 marca 2006 r.).

⁵ Okres dwunastu lat, o którym mowa w art. 8 ust. 2 u.n.n.c. może ulec skróceniu, jeżeli cudzoziemiec będący obywatelem państwa członkowskiego EOG dzierżawił daną nieruchomość i prowadził na niej działalność rolniczą oraz legalnie zamieszkiwał na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres wskazany w art. 8 ust. 2a u.n.n.c. Poza tym warto wskazać, że cudzoziemiec będący obywatelem lub przedsiębiorcą państwa członkowskiego EOG jest zwolniony z obowiązku uzyskania zezwolenia na nabycie lub objęcie udziałów bądź akcji w spółce handlowej z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, będącej właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości. Powyższe zwolnienie obejmuje także nabycie lub objęcie udziałów bądź akcji w spółce handlowej, będącej właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości rolnej lub leśnej (*a contrario* art. 8 ust. 2 u.n.n.c. w zw. z art. 3e tej ustawy). Por. F. H a r t w i c h, *Nowelizacja ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców*, Monitor Prawniczy 2004, nr 11, s. 499.

lub prawa użytkowania wieczystego, na podstawie każdego zdarzenia prawnego (art. 1 ust. 4 u.n.n.c.) Należy również pamiętać, że do cudzoziemca, będącego obywatelem lub przedsiębiorcą państwa członkowskiego EOG, mają również zastosowanie zwolnienia od obowiązku uzyskania zezwolenia na nabycie nieruchomości położonej w Polsce, wynikające z art. 8 ust. 1 u.n.n.c., z zastrzeżeniem, że wskazany przepis odnosi się do wszystkich cudzoziemców w rozumieniu tej ustawy, w szczególności obywateli lub przedsiębiorców państwa członkowskiego EOG.

Przedmiotem poniższej analizy jest zakres przedmiotowy obowiązku uzyskania przez cudzoziemca zezwolenia na nabycie nieruchomości rolnych i leśnych, wynikający z art. 8 ust. 2 pkt 1 u.n.n.c. Ustalenie tego zakresu uzależnione jest od rozstrzygnięcia, co należy rozumieć pod pojęciami: „nieruchomość rolna” oraz „nieruchomość leśna”.

Przepisy ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, mimo że posługują się pojęciami: „nieruchomość rolna” oraz „nieruchomość leśna”, nie definiują tych pojęć na potrzeby stosowania ustawy. Niezależnie od powyższego, inne akty prawne definiują analizowane pojęcia, jednakże poszczególne definicje nie są ze sobą zbieżne⁶.

Brak definicji pojęć „nieruchomość rolna” oraz „nieruchomość leśna” w ustawie o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, jak również rozbieżne definicje legalne tych pojęć w innych aktach prawnych, mogą wywoływać wątpliwości odnośnie do zakwalifikowania określonej nieruchomości jako nieruchomości rolnej albo nieruchomości leśnej. Z uwagi na powyższe, uzasadnione jest przeprowadzenie analizy prowadzącej do rozstrzygnięcia, w jaki sposób należy interpretować oba pojęcia na gruncie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Powyższa kwestia jest o tyle istotna, że od zakwalifikowania określonej nieruchomości jako nieruchomości rolnej albo nieruchomości leśnej uzależnione jest ustalenie, czy w przypadku zamiaru nabycia tej nieruchomości przez

⁶ Na powyższą okoliczność wskazuje Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z dnia 30 maja 1996 r., III CZP 47/96 (OSNC 1996, nr 11, poz. 142). Por. także uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 1989 r., III AZP 15/88, (OSNC 1989, nr 5, poz. 68). Por. także J.J. S k o c z y ł a s, *Cywilnoprawny obrót nieruchomościami przez cudzoziemców (po wejściu Polski do Unii Europejskiej)*, Warszawa 2004, s. 41.

cudzoziemca niezbędne jest złożenie wniosku w sprawie uzyskania stosownego zezwolenia MSWiA. Nieprawidłowa kwalifikacja nieruchomości, prowadząca do nieuzasadnionego odstąpienia od powyższego obowiązku, skutkować będzie stwierdzeniem nieważności czynności prawnej, która miała doprowadzić do nabycia nieruchomości przez cudzoziemca (por. art. 6 u.n.n.c.).

Do takiej nieprawidłowej kwalifikacji nieruchomości mogą się przyczynić wszelkie wątpliwości związane z interpretacją pojęć „nieruchomość rolna” lub „nieruchomość leśna”, biorąc pod uwagę, że mają one podstawowe znaczenie w zakresie stosowania przepisów ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców.

Pojęcie „nieruchomości rolnej” w rozumieniu przepisów ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców

Ustawodawca posługuje się kilkoma definicjami legalnymi pojęcia „nieruchomość rolna”, które wskazują, jakie znaczenie ma analizowane pojęcie w rozumieniu przepisów poszczególnych aktów prawnych, w których zawarte są te definicje. Skoro przepisy ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, mimo że posługują się pojęciem „nieruchomość rolna”, nie definiują tego pojęcia na potrzeby stosowania ustawy, w pierwszej kolejności należałoby rozstrzygnąć, czy na gruncie wskazanej ustawy można odwołać się do którejkolwiek z definicji legalnych, zawartych w innych aktach prawnych regulujących zagadnienia związane z nieruchomościami. W przypadku przyjęcia, że brak jest przesłanek dla stosowania którejkolwiek z definicji legalnych, zawartych w innych aktach prawnych albo w razie stwierdzenia, że odwołanie się do takiej definicji wywołuje jakiegokolwiek wątpliwości w zakresie stosowania ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, uzasadnione jest wystąpienie z wnioskiem *de lege ferenda*, zmierzającym do zmiany tej ustawy poprzez jednoznaczne określenie, w jaki sposób rozumieć należy rozważane pojęcie na gruncie jej przepisów.

Przy braku definicji pojęcia „nieruchomość rolna” w ustawie o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, rozważenia wymaga, czy kwalifikacja nieruchomości jako „nieruchomości rolnej” nie powinna następować poprzez odwołanie się do definicji legalnej tego pojęcia za-

wartej w art. 46¹ kodeksu cywilnego (dalej: k.c.)⁷. Zgodnie z tą definicją: „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”.

Kwalifikacja nieruchomości jako „nieruchomości rolnej” na gruncie kodeksu cywilnego uzależniona jest więc od stwierdzenia, czy nieruchomości jest lub może być wykorzystywana do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie. Kodeks cywilny nie wskazuje jednak, w oparciu o jakie kryteria należy ustalić powyższą okoliczność, w szczególności, czy rolnicze przeznaczenie gruntu powinno wynikać z dokumentów urzędowych, np. z ewidencji gruntów i budynków lub miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁸.

W orzecznictwie sądowym wyrażony został pogląd, że o rolniczym charakterze gruntu przesądza jego rolnicze przeznaczenie, a nie sposób jego aktualnego wykorzystywania⁹. Przy ocenie charakteru nieruchomości w rozumieniu art. 46¹ k.c. należy więc uwzględniać nie tylko aktualny stan w zakresie korzystania z nieruchomości, ale również możliwość wykorzystywania gruntów dla celów rolniczych w przyszłości. Istotne jest, czy grunt ma takie cechy, że może być on potencjalnie wykorzystywany do prowadzenia szeroko rozumianej działalności wytwórczej w rolnictwie. W obecnie obowiązującym stanie prawnym dla stwierdzenia, czy określona nieruchomość stanowi nieruchomość rolną, nie jest istotne kryterium wielkości jej powierzchni¹⁰. Powyższa kwalifikacja nie

⁷ Tak F. Hartwich, *Nowelizacja ustawy...*, s. 506.

⁸ Na pomocnicze znaczenie zapisów w ewidencji gruntów oraz w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dla ustalenia rolniczego przeznaczenia nieruchomości wskazuje E. Skorońska-Bocian, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz do artykułów 1-449¹¹*, t. I, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2005, s. 194.

⁹ Por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 14 grudnia 1984 r., III CZP 78/84 (OSN 1985, Nr 10, poz. 149); postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 stycznia 1999 r., III CKN 140/98 (LEX nr 50652); wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 listopada 2001 r., II CKN 440/01 (OSNC 2002, nr 7-8, poz. 99). Por. także A. Lichorowicz, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 2 czerwca 2000 r., II CKN 1067/98* (OSP 2001, nr 2, poz. 27).

¹⁰ Por. § 1 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 listopada 1964 r. w sprawie przenoszenia własności nieruchomości rolnych, znoszenia współwłasności takich nieruchomości oraz dziedziczenia gospodarstw rolnych (Dz.U. z 1983 r. Nr 19, poz. 86 z późn.

jest również uzależniona od ustalenia, czy nieruchomości jest zabudowana, czy niezabudowana¹¹.

Argumentem przemawiającym za dopuszczalnością powołania się na definicję zawartą w art. 46¹ k.c., celem ustalenia, czy nieruchomości stanowi nieruchomością rolną na gruncie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, jest stwierdzenie, że regulacje w niej zawarte mają charakter nie tylko administracyjnoprawny, ale również cywilnoprawny. Z uwagi na powyższe, przy braku definicji pojęcia „nieruchomość rolna” w przywoływanej ustawie, należy odwołać się do definicji wynikającej z art. 46¹ k.c. jako aktu o charakterze ogólnym, regulującego stosunki cywilnoprawne w zakresie, w jakim nie są one uregulowane przez ustawy szczególne (por. art. 1 k.c.)¹².

Warto jednak zauważyć, że jednoznaczne rozstrzygnięcie, czy określona nieruchomością stanowi nieruchomością rolną w ujęciu art. 46¹ k.c., wyłącznie na podstawie przesłanki rolniczego przeznaczenia gruntu może okazać się utrudnione. Analizowane wątpliwości wynikają z tego, że w przypadku wielu nieruchomości, jeżeli nawet aktualnie nie są one wy-

zm.), zgodnie z którym nie traktowano jako nieruchomości rolnej nieruchomości należących do tej samej osoby lub osób, jeżeli ich łączny obszar nie przekraczał 1 ha użytków rolnych. Powyższe rozporządzenie obowiązywało do dnia 1 października 1990 r. i zostało uchylone rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 1990 r. w sprawie warunków dziedziczenia gospodarstw rolnych (Dz.U. Nr 89, poz. 519). Por. także wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 czerwca 2000 r., II CKN 1067/98 (OSP 2001, nr 2, poz. 27), w którym Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że powierzchnia nieruchomości może okazać się istotna przy kwalifikacji nieruchomości jako nieruchomości rolnej w rozumieniu art. 46¹ k.c. w przypadku, gdyby była ona niewystarczająca z punktu widzenia racjonalności działalności wytwórczej, prowadzonej na tej nieruchomości.

¹¹ Tak G. B i e n i e k, *Kształtowanie ustroju rolnego*, [w:] G. B i e n i e k, S. R u d n i c k i, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2005, s. 131. Por. także uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 20 lipca 1995 r., III CZP 88/95 (OSN 1995, nr 11, poz. 163).

¹² Na ogólny charakter definicji zawartej w art. 46¹ k.c. zwrócił uwagę S. R u d n i c k i, *Nieruchomości (grunty) rolne*, [w:] G. B i e n i e k, S. R u d n i c k i, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2005, s. 216. Autor podkreślił, że art. 46¹ k.c. jest podstawowym przepisem zawierającym definicję kodeksową pojęcia „nieruchomość rolna”, która odnosi się nie tylko do przepisów kodeksu cywilnego dotyczących nieruchomości rolnych, ale ma zastosowanie również do wszystkich innych ustaw dotyczących nieruchomości rolnych, o ile ustawy te nie definiują analizowanego pojęcia na potrzeby stosowania danej ustawy, wyłączając w ten sposób zastosowanie definicji kodeksowej jako przepisy szczególne wobec art. 46¹ k.c.

korzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie, nie można wykluczyć możliwości wykorzystania ich w takim zakresie w przyszłości¹³.

Na gruncie stosowania ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, zagadnienie, czy nieruchomość podlega obowiązkowi uzyskania zezwolenia MSWiA na jej nabycie przez cudzoziemca, nie powinno wywoływać wątpliwości, biorąc pod uwagę wskazaną wyżej sankcję nieważności czynności prawnych, prowadzących do nabycia nieruchomości z naruszeniem przepisów tej ustawy. Niezależnie od powyższego, uwzględnienia wymaga, że przepisy ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, jako aktu o charakterze reglamentacyjnym, powinny być interpretowane w sposób jednoznaczny. W szczególności regulacje dotyczące obowiązku uzyskania zezwolenia MSWiA na nabycie nieruchomości ustanawiające wyjątek od zasady, że nabycie nieruchomości w Polsce nie podlega ograniczeniom, zgodnie z zasadą *exceptiones non sunt extendendae*, nie powinny być interpretowane rozszerzająco.

Z uwagi na powyższe, odwołanie się do definicji pojęcia „nieruchomość rolna”, zawartej w art. 46¹ k.c., w zakresie stosowania przepisów ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, w tym art. 8 ust. 2 pkt 1 tej ustawy, może wywoływać istotne wątpliwości. Rozstrzygnięcie, czy nabycie danej nieruchomości przez cudzoziemca wymaga uprzedniego uzyskania zezwolenia MSWiA, powinno bowiem opierać się jednoznacznych przesłankach wykluczających, a przynajmniej istotnie minimalizujących zagrożenie niewłaściwej kwalifikacji nieruchomości i wystąpienie sankcji nieważności. Przesłanka rolniczego przeznaczenia gruntu, o której mowa w art. 46¹ k.c., tak jednoznaczna nie jest, co przemawia na niekorzyść stanowiska, że kwalifikacja nieruchomości jako nieruchomości rolnej w rozumieniu ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców powinna opierać się na definicji wynikającej z art. 46¹ k.c.

Powyższy argument natury funkcjonalnej przemawiałby więc przeciwko możliwości powołania się na definicję zawartą w art. 46¹ k.c.,

¹³ Na powyższe wątpliwości wskazuje również J.J. S k o c z y l a s, *Cywilnoprawny obrót nieruchomościami...*, s. 42.

celem ustalenia zakresu pojęcia „nieruchomość rolna” na gruncie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Biorąc jednak pod uwagę, że definicja legalna pojęcia „nieruchomość rolna” zawarta w art. 46¹ k.c. ma charakter definicji ogólnej, wskazany argument nie może wystarczyć do odrzucenia stanowiska, że analizowane pojęcie w rozumieniu omawianej ustawy powinno być definiowane zgodnie z art. 46¹ k.c.

Zanim rozstrzygnie się, czy określając znaczenie pojęcia „nieruchomość rolna” na gruncie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, należy mimo wszystko powołać się na art. 46¹ k.c., rozważenia wymaga, czy w powyższym zakresie zachodzi możliwość odwołania się do którejkolwiek z definicji legalnych, zawartych w innych aktach prawnych.

Szczególną uwagę zwrócić należy na definicję wynikającą z art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (dalej zwanej: u.k.u.r.), zgodnie z którą nieruchomością rolną w rozumieniu przepisów powyższej ustawy jest „nieruchomość rolna w rozumieniu Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne”¹⁴. Powyższa definicja konkretyzuje definicję zawartą w art. 46¹ k.c., ponieważ wyłącza z zakresu nieruchomości rolnych takie nieruchomości, które co prawda można zakwalifikować jako nieruchomości rolne w rozumieniu kodeksu cywilnego, ale które położone są na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. Dla ustalenia, czy określona nieruchomość stanowi nieruchomość rolną w rozumieniu przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, rozstrzygające jest więc przeznaczenie nieruchomości

¹⁴ Dz.U. Nr 64, poz. 592. Do przeznaczenia nieruchomości wynikającego z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego odwołuje się także definicja pojęcia „nieruchomości rolne” zawarta w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2004 r. Nr 208, poz. 2128 z późn. zm.). Na gruncie tej ustawy nieruchomości rolne obejmują nieruchomości w rozumieniu kodeksu cywilnego położone na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele gospodarki rolnej, z wyłączeniem gruntów znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych i parków narodowych (art. 1 pkt 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa).

wynikające z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Analizowaną definicję pojęcia „nieruchomość rolna” należy ocenić jako bardziej precyzyjną niż definicja zawarta w kodeksie cywilnym, ponieważ posługuje się ona jednoznacznym kryterium przeznaczenia nieruchomości zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. W oparciu o powyższe kryterium można więc w sposób niewątpliwy ustalić, czy dana nieruchomość stanowi nieruchomość rolną zgodnie z przepisami ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego¹⁵.

Rozważenia wymaga jednak, na jakiej podstawie prawnej byłoby można stosować definicję pojęcia „nieruchomość rolna” zawartą w art. 2 pkt 1 u.k.u.r. w zakresie stosunków prawnych wynikających z ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Wskazanie takiej podstawy prawnej jest istotne, biorąc pod uwagę, że obie ustawy mają odmienny przedmiot regulacji, co przemawiałoby przeciwko stosowaniu wprost przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w omawianym zakresie¹⁶. Jako taką podstawę prawną wskazać można art. 1a ust. 6 u.n.n.c., zgodnie z którym: „Nabycie nieruchomości rolnych przez cudzoziemców następuje dodatkowo, z zachowaniem przepisów ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (...)”. Powyższy przepis można interpretować w ten sposób, że w kwestiach nieuregulowanych w ustawie o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców dopuszczalne jest odwołanie się do przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. W szczególności pojęcie nieruchomości rolnej, do którego odwołuje się

¹⁵ Warto również zwrócić uwagę na zasady, na jakich ustawodawca wskazał podstawy do wyróżnienia nieruchomości o charakterze rolnym lub leśnym na gruncie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.). Zgodnie z art. 92 ust. 1 tej ustawy, przepisów rozdziału dotyczącego podziałów nieruchomości nie stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego, do nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne. Za nieruchomości wykorzystywane na cele rolne i leśne uznaje się przy tym nieruchomości wykazane w katastrze nieruchomości jako użytki rolne albo grunty leśne, grunty zadrzewione i zakrzewione oraz wchodzące w skład nieruchomości rolnych użytki kopalne i drogi, jeżeli nie ustalono dla nich warunków zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 92 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Por. także art. 109 ust. 2 oraz art. 143 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

¹⁶ Por. J.J. Skoczylas, *Cywilnoprawny obrót nieruchomościami...*, s. 43.

ustawodawca w ustawie o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, rozumieć należy tak, jak w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego.

Wątpliwości budzić może, czy art. 1a ust. 6 u.n.n.c. można interpretować w ten sposób, że dopuszcza on odpowiednie stosowanie przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego albo przynajmniej uzasadnia analogiczne stosowanie przepisów tej ustawy w zakresie nabywania nieruchomości rolnych przez cudzoziemców. W pełni dopuszczalna wydaje się być interpretacja, zgodnie z którą art. 1a ust. 6 u.n.n.c. ma na celu wskazanie, że nabycie nieruchomości rolnej przez cudzoziemca, niezależnie od obowiązku uzyskania zezwolenia MSWiA, musi nastąpić zgodnie z postanowieniami ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, biorąc pod uwagę, że obie ustawy mają odmienny przedmiot regulacji¹⁷.

Powyższa interpretacja prowadzi jednak do wniosku, że art. 1a ust. 6 u.n.n.c. stanowi *superfluum* ustawowe. Konieczność realizacji obowiązków wynikających z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego wynika bowiem bezpośrednio z bezwzględnie wiążących przepisów tej ustawy i spoczywa on na każdym potencjalnym nabywcy nieruchomości rolnej, niezależnie od tego, czy jest on cudzoziemcem, w związku z czym zbędne jest podkreślanie tego obowiązku w innych aktach prawnych. W powyższym zakresie zasady wynikające z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, w tym w szczególności dotyczące prawa pierwokupu przysługującego Agencji Nieruchomości Rolnych, należy stosować wprost w przypadku nabywania nieruchomości rolnych przez cudzoziemców.

Zgodzić się należy ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażonym w wyroku z dnia 14 grudnia 2005 r., zgodnie z którym można odwołać się do postanowień ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, w tym zasad kształtowania ustroju rolnego państwa, wyrażonych w art. 1 tej ustawy, przy ustalaniu, czy zachodzą przesłanki do wydania zezwolenia na nabycie nieruchomości przez cudzoziemca¹⁸. W szczególności Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, działając jako organ współdziałający na podstawie art. 1 ust. 1 i ust. 1a u.n.n.c. i oceniając wniosek o udzielenie zezwolenia na nabycie przez cudzoziemca nieruchomości rolnej, jest

¹⁷ Tak R. Szttyk, *Aktualne zasady nabywania nieruchomości położonych w Polsce przez cudzoziemców*, Rejent 2004, nr 3-4, s. 62.

¹⁸ II OSK 175/05 (LEX nr 190987).

uprawniony do uwzględnienia interesu społecznego poprzez odwołanie się do postanowień ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

Rozważania Naczelnego Sądu Administracyjnego zawarte we wspomnianym orzeczeniu można podsumować w ten sposób, że ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego zawiera istotne wskazówki dla definiowania interesu społecznego przez określenie zasad kształtowania ustroju rolnego państwa. Przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego mają więc wpływ na określenie granic uznania administracyjnego, w zakresie których działają organy administracyjne, współdziałające przy wydawaniu decyzji w sprawie udzielenia zezwolenia na nabycie nieruchomości przez cudzoziemca. Powyższy wniosek nie jest jednak jednoznaczny z uznaniem, że w kwestiach nieuregulowanych w ustawie o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców stosować należy przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

Brak jest również podstawy prawnej, uzasadniającej stosowanie definicji legalnych, zawartych w innych ustawach szczególnych celem ustalenia znaczenia pojęcia „nieruchomość rolna” w zakresie stosowania przepisów ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Powyższe stwierdzenie prowadzi więc do wniosku, że kwalifikacja nieruchomości jako „nieruchomości rolnej” mimo wszystko powinna następować poprzez odwołanie się do definicji legalnej tego pojęcia, zawartej w art. 46¹ k.c., jako definicji o charakterze ogólnym. Uwzględniając wskazane powyżej zarzuty natury funkcjonalnej, należałoby jednak zastanowić się, w jaki sposób zminimalizować wątpliwości związane z kwalifikacją nieruchomości jako nieruchomości rolnej na podstawie art. 46¹ k.c., a w szczególności, jakie przesłanki przemawiałyby za przyjęciem, że określona nieruchomość jest lub może być wykorzystywana do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: u.z.p.) o przeznaczeniu terenu decyduje treść miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹⁹. Za przyjęciem, że przesłankę decydującą o kwalifikacji nieruchomości jako nieruchomości rolnej na gruncie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców stanowi przeznaczenie tej nieruchomości zgodnie

¹⁹ Dz.U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.

z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, opowiada się MSWiA. Zgodnie z informacjami zamieszczonymi na stronie internetowej MSWiA, dla ustalenia, czy nieruchomość jest nieruchomością rolną, decydujące znaczenie ma plan zagospodarowania przestrzennego²⁰. Gruntem rolnym jest bowiem grunt przeznaczony w planie zagospodarowania przestrzennego na cele rolne²¹. Jeżeli więc zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego nieruchomość przeznaczona jest na inne cele niż rolne, wówczas nieruchomość taka nie ma charakteru rolnego.

Przeznaczenie nieruchomości zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego ma charakter formalny, ale warunkuje zasady korzystania z danej nieruchomości. Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują bowiem sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Zaznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, że określona nieruchomość jest przeznaczona na cele rolne, można traktować jako potwierdzenie, że wskazana nieruchomość może być wykorzystywana do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie, a zarazem skutkuje ono wyłączeniem możliwości odmiennego zagospodarowania terenu.

Podkreślić jednak należy, że w przypadku uznania, iż przy interpretowaniu pojęcia „nieruchomość rolna” na gruncie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców odwołać się trzeba do definicji tego pojęcia zawartej w art. 46¹ k.c., ustalenie przeznaczenia nieruchomości zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego może okazać się niewystarczające do jednoznacznego zakwalifikowania danej nieruchomości jako nieruchomości rolnej. Należy bowiem uwzględnić, że art. 46¹ k.c. uzależnia uznanie nieruchomości za nieruchomość rolną od stwierdzenia możliwości faktycznego wykorzystania nieruchomości do prowadzenia szeroko rozumianej działalności wytwórczej w rolnictwie. Wątpliwości wiążą się z takimi nieruchomościami, które według miejsco-

²⁰ Odwołanie się do strony internetowej MSWiA w niniejszym artykule odnosi się do strony www.mswia.gov.pl.

²¹ Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w Sprawozdaniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z realizacji w 2005 r. ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, przedłożonym Sejmowi w marcu 2006 r., opublikowanym również na stronie www.mswia.gov.pl (s. 24-27).

wego planu zagospodarowania przestrzennego są przeznaczone na cele inne niż rolne, ale wobec których nie można wykluczyć ewentualnego zakwalifikowania ich jako nieruchomości rolnych w rozumieniu art. 46¹ k.c., z powołaniem się na okoliczność, że mogłyby one potencjalnie być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie.

Można jednak bronić stanowiska, że wskazanie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia innego niż na cele rolne, biorąc pod uwagę wynikający w szczególności z art. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymóg zagospodarowania terenu zgodnie z warunkami ustalonymi w planie zagospodarowania przestrzennego, przemawiać powinno za wykluczeniem możliwości zakwalifikowania określonego gruntu jako nieruchomości rolnej.

Dalsze wątpliwości mogą dotyczyć nieruchomości, które położone są na terenie, dla którego nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 4 ust. 2 u.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, przy czym sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla inwestycji innych niż inwestycje celu publicznego ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy.

W przypadku, gdy dla danego terenu brak jest obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego, natomiast wydana została decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu określająca przeznaczenie nieruchomości na inne cele niż rolne, nieruchomości takiej nie powinno się kwalifikować jako nieruchomości rolnej, przynajmniej dopóki analizowana decyzja pozostaje w mocy.

Kontynuując powyższe wywody, w przypadku gdy dla danego terenu brak jest obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, natomiast odnośnie do gruntów położonych na tym terenie, stanowiących użytki rolne, została wydana decyzja w sprawie wyłączenia tych gruntów z produkcji rolniczej, o której mowa w art. 11 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych²², wówczas gruntów

²² Dz.U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 z późn. zm.

takich również nie należałoby klasyfikować jako nieruchomości rolnych. Powyższa argumentacja znajduje potwierdzenie w stanowisku MSWiA²³.

Niezależnie od powyższego, zgodnie z zapatrywaniem MSWiA, w przypadku, gdy nieruchomość położona jest na terenie, dla którego nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, przy czym dana nieruchomość nie jest objęta decyzją o warunkach zabudowy, jak również odnośnie do gruntów położonych na tym terenie nie została wydana decyzja w sprawie ich wyłączenia z produkcji rolniczej, dla ustalenia przeznaczenia nieruchomości rozstrzygające są dane wynikające z ewidencji gruntów i budynków. W powyższej sytuacji nieruchomością rolną jest nieruchomość oznaczona w ewidencji gruntów jako użytki rolne²⁴.

Odwołanie się do danych wynikających z ewidencji gruntów i budynków w celu ustalenia, czy nieruchomość należy zakwalifikować jako grunt rolny, stanowi przesłankę przemawiającą za kwalifikacją nieruchomości jako nieruchomości rolnej – także w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych²⁵. Należy jednak ponownie podkreślić, że brak jest podstaw, aby definicja pojęcia „grunt rolny” wynikająca z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych mogła być wykorzystana w zakresie ustalenia

²³ Zgodnie z informacjami zawartymi na stronie internetowej MSWiA www.mswia.gov.pl (s. 24-27). Tak również w szczególności G. B i e n i e k, *Kształtowanie ustroju...*, s. 132.

²⁴ Zgodnie z § 68 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. Nr 38, poz. 454), użytki rolne dzielą się na: 1) grunty orne, oznaczone symbolem – R, 2) sady, oznaczone symbolem złożonym z litery „S” oraz symbolu odpowiedniego użytku gruntowego, stanowiącego część składową oznaczenia klasy gleboznawczej gruntu, na którym założony został sad, np. S-R, S-L, S-Ps, 3) łąki trwałe, oznaczone symbolem – Ł, 4) pastwiska trwałe, oznaczone symbolem – Ps, 5) grunty rolne zabudowane, oznaczone symbolem złożonym z litery „B” oraz symbolu odpowiedniego użytku gruntowego, stanowiącego część składową oznaczenia klasy gleboznawczej gruntu, na którym wzniesione zostały budynki, np. B-R, B-L, B-Ps, 6) grunty pod stawami, oznaczone symbolem – Wsr, 7) rowy, oznaczone symbolem – W.

²⁵ Por. także art. 92 ust. 2 u.g.n., zgodnie z którym za nieruchomości wykorzystywane na cele rolne i leśne uznaje się nieruchomości wykazane w katastrze nieruchomości jako użytki rolne albo grunty leśne, grunty zadrzewione i zakrzewione oraz wchodzące w skład nieruchomości rolnych użytki kopalne i drogi, jeżeli nie ustalono dla nich warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Por. również art. 109 ust. 2 oraz art. 143 ust. 1 u.g.n.

znaczenia pojęcia „nieruchomość rolna” w rozumieniu ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców.

Istotne jest, że ustawodawca w załączniku nr 6 do rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków wskazał zasady zaliczania gruntów do poszczególnych rodzajów użytków rolnych w oparciu o ich cechy nawiązujące również do rolniczego przeznaczenia tych użytków. Z uwagi na powyższe, odwołanie się ewidencji gruntów i budynków w celu ustalenia przeznaczenia gruntu, w tym rozstrzygnięcia, czy dany grunt stanowi nieruchomość rolną, ze względów funkcjonalnych wydaje się być w pełni uzasadnione. Niezależnie jednak od powyższych względów funkcjonalnych, wątpliwości budzić może podstawa prawna, w oparciu o którą dopuścić można kwalifikację nieruchomości jako nieruchomości rolnej w rozumieniu ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, z powołaniem się na dane wynikające z ewidencji gruntów i budynków. Argument, że taką podstawę stanowi art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne²⁶, zgodnie z którym podstawę planowania przestrzennego stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków, wydaje się być niewystarczający²⁷.

Podsumowując powyższe rozważania, skoro ustawodawca nie zdefiniował pojęcia „nieruchomość rolna” na potrzeby stosowania ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, przyjęć należy, że uznał za wystarczające odwołanie się do definicji ogólnej tego pojęcia zawartej w art. 46¹ k.c. Ustawodawca definiuje bowiem określone pojęcie w ustawie szczególnej wtedy, gdy jego zamiarem jest modyfikacja albo odstępianie od definicji zawartej w przepisach o charakterze ogólnym. Rezygnację ustawodawcy z definiowania pojęcia „nieruchomość rolna” wyłącznie na użytek ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców można potraktować jako akceptację dla stosowania definicji wynikającej z art. 46¹

²⁶ Dz.U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027 z późn. zm.

²⁷ Por. sprawozdanie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z realizacji w 2005 r. ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, przedłożone Sejmowi w marcu 2006 r., opublikowane również na stronie www.mswia.gov.pl (s. 24-27).

k.c. w zakresie stosunków prawnych wynikających z ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców.

Jak zostało to jednak wcześniej wskazane, jednoznaczne rozstrzygnięcie, czy określona nieruchomość stanowi nieruchomość rolną w ujęciu art. 46¹ k.c., wyłącznie na podstawie przesłanki rolniczego przeznaczenia gruntu może okazać się utrudnione. Dlatego ze względów funkcjonalnych uzasadnione jest odwołanie się do przesłanek dodatkowych, charakteryzujących daną nieruchomość, w szczególności przeznaczenia nieruchomości wynikającego z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub danych wynikających z ewidencji gruntów i budynków, w celu rozstrzygnięcia, czy dana nieruchomość ma rzeczywiście rolne przeznaczenie.

Niezależnie od względów funkcjonalnych, wątpliwości budzić może jednak podstawa prawna, w oparciu o którą dopuszcza się kwalifikację nieruchomości jako nieruchomości rolnych na gruncie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, w oparciu o wspomniane przesłanki dodatkowe, w sytuacji gdy nie wynikają one jednoznacznie z tej ustawy.

Zauważyć trzeba, że definicje legalne pojęcia „nieruchomość rolna”, zawarte w ustawach szczególnych, np. definicja wynikająca z art. 2 pkt 1 u.k.u.r., często odwołują się do definicji, o której mowa w art. 46¹ k.c., odpowiednio modyfikując tę definicję na gruncie stosowania danej ustawy szczególnej. Co więcej, wspomniane modyfikacje zawężają zakres pojęcia „nieruchomość rolna”, który ustalić można w oparciu o art. 46¹ k.c., wskazując dodatkowe przesłanki, od realizacji których uzależniona jest kwalifikacja nieruchomości jako nieruchomości rolnej, w szczególności przeznaczenie nieruchomości wynikające z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub dane wynikające z ewidencji gruntów lub budynków. Takie konkretyzacje pojęcia „nieruchomość rolna” prowadzą do zminimalizowania lub wyłączenia wskazanych wyżej wątpliwości interpretacyjnych, związanych ze stosowaniem art. 46¹ k.c.

Pamiętać jednak trzeba, że analizowane dodatkowe przesłanki, uściślające zakres pojęcia „nieruchomość rolna” na gruncie stosowania przepisów ustaw szczególnych, innych niż ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, wynikają wprost z definicji legalnych tego pojęcia, zawartych w tych ustawach szczególnych. Natomiast możliwość

powołania się na przeznaczenie nieruchomości zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub dane zawarte w ewidencji gruntów lub budynków w zakresie kwalifikacji nieruchomości jako nieruchomości rolnej nie wynika z przepisów ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, pomijając już okoliczność, że wspomniana ustawa nie zawiera w ogóle definicji pojęcia „nieruchomość rolna”.

Z uwagi na powyższe uzasadniony jest wniosek *de lege ferenda*, zmierzający do zmiany ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców poprzez wprowadzenie do niej definicji pojęcia „nieruchomość rolna” na potrzeby stosowania tej ustawy²⁸. Analizowana definicja, podobnie jak definicja zawarta w art. 2 pkt 1 u.k.u.r., powinna nawiązywać do ujęcia nieruchomości rolnej w rozumieniu art. 46¹ k.c. Niezbędne jest jednak jednoznaczne wskazanie, że z zakresu nieruchomości rolnych na gruncie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców wyłączone są nieruchomości położone na obszarach przeznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne.

Zgodzić się należy ze stanowiskiem, że do stwierdzenia, iż nieruchomość powinna zostać uznana za nieruchomość rolną, wystarczające będzie ustalenie, że analizowana nieruchomość tylko w części jest przeznaczona na cele rolne zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego²⁹. Takiej nieruchomości nie powinno się jednak kwalifikować jako nieruchomości rolnej w przypadku, gdy po jej podziale ta część, która zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego jest przeznaczona na cele rolne, zostanie z niej wyodrębniona jako samodzielna działka ewidencyjna.

W przypadku, gdy dla określonego obszaru nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, o przeznaczeniu nieruchomości decydować powinny dane wynikające z ewidencji gruntów i budynków, tzn. jako nieruchomość rolną traktować się powinno nieruchomość oznaczoną w ewidencji gruntów jako użytki rolne. Z zakresu nieruchomości rolnych na gruncie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców wyłączone powinny być także:

²⁸ Por. J.J. Skoczylas, *Cywilnoprawny obrót nieruchomościami...*, s. 41.

²⁹ Por. R. Sztuk, *Podstawowe zasady kształtowania ustroju rolnego*, Rejent 2003, nr 5, s. 21 i nast.

a) nieruchomości, co do których wydana została decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu określająca przeznaczenie nieruchomości na inne cele niż rolne;

b) nieruchomości, co do których wydana została decyzja w sprawie wyłączenia określonych gruntów z produkcji rolniczej.

Zdefiniowanie analizowanego pojęcia w ustawie o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców przyczyni się do istotnego zminimalizowania wątpliwości, które pojawiają się aktualnie w zakresie kwalifikacji nieruchomości jako nieruchomości rolnych, na gruncie stosowania tej ustawy. Wprowadzenie do niej takiej definicji będzie więc uzasadnione z uwagi na bezpieczeństwo i pewność obrotu gospodarczego, biorąc pod uwagę, że nieprawidłowa kwalifikacja nieruchomości prowadzić może do stwierdzenia nieważności czynności prawnej, stanowiącej podstawę nabycia nieruchomości przez cudzoziemca (por. art. 6 u.n.n.c.).

Pojęcie „nieruchomości leśnej” w rozumieniu przepisów ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców

Przepisy ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, analogicznie jak w przypadku nieruchomości rolnych, nie definiują pojęcia „nieruchomość leśna” na potrzeby stosowania ustawy, mimo że posługują się tym pojęciem. Definicji analizowanego pojęcia nie zawiera również kodeks cywilny.

Definicja legalna pojęcia „las” zawarta jest w art. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (dalej: u.l.)³⁰. Zgodnie ze wskazanym powyżej przepisem, lasem w rozumieniu ustawy o lasach jest grunt:

1) o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym – lub przejściowo jej pozbawiony:

- a) przeznaczony do produkcji leśnej lub
- b) stanowiący rezerwat przyrody bądź wchodzący w skład parku narodowego albo
- c) wpisany do rejestru zabytków;

³⁰ Dz.U. z 2005 r. Nr 45, poz. 435 z późn. zm.

2) związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.

Powyższa definicja wprowadza istotne kryterium minimalnej powierzchni, jaką musi spełniać nieruchomość, aby można było zakwalifikować ją jako grunt pokryty lasem. Powierzchnia takiej nieruchomości nie może być mniejsza niż 0,10 ha. Zauważyć przy tym trzeba, iż okoliczność, że określona działka gruntu ma powierzchnię mniejszą niż 0,10 ha, nie pozbawia jej statusu gruntu leśnego, jeżeli taka działka graniczy z innymi gruntami leśnymi, tworzącymi łącznie zwartą powierzchnię ponad 0,10 ha³¹.

Przeciwko stosowaniu wprost definicji legalnej pojęcia „las” zawartej w art. 3 u.l. w zakresie stosunków prawnych wynikających z ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców przemawiać może argument, że wskazana definicja określa znaczenie pojęcia „las” na potrzeby ustawy o lasach, o czym świadczy brzmienie jej art. 3: „lasem **w rozumieniu ustawy** jest (...)”. Z drugiej strony można bronić stanowiska, że definicję legalną pojęcia „las” wynikającą z art. 3 u.l. winno się traktować jako definicję o charakterze ogólnym, którą należy stosować również do innych ustaw regulujących kwestie związane z lasami, o ile ustawy te nie zawierają autonomicznej definicji tego pojęcia (analogicznie jak w przypadku definicji pojęcia „nieruchomość rolna” zawartej w art. 46¹ k.c.). Kontynuując, w ustawie o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców brak jest przepisu umożliwiającego odpowiednie stosowanie art. 3 u.l. Można ewentualnie argumentować, że definicja w nim zawarta mogłaby być stosowana na gruncie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców przynajmniej *per analogiam*.

Nawet w przypadku akceptacji dla stosowania definicji pojęcia „las”, o której mowa w art. 3 u.l., w zakresie stosunków prawnych wynikających z ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, istotne konsekwencje wynikają z okoliczności, że definicja lasu zawarta w art. 3 u.l. odwołuje się do dwóch kryteriów o charakterze funkcjonalnym.

³¹ Por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 7 czerwca 2005 r., II SA/Bk 130/05 (LEX nr 173757).

Grunt, który mógłby zostać zakwalifikowany jako las, powinien być przeznaczony do produkcji leśnej (chyba że stanowi rezerwat przyrody lub wchodzi w skład parku narodowego albo jest wpisany do rejestru zabytków – art. 3 ust. 1 u.l.), a poza tym powinien spełniać którąkolwiek z przesłanek wskazanych w art. 3 ust. 2 u.l., w szczególności powinien być związany z gospodarką leśną³².

Stwierdzenie zaistnienia powyższych przesłanek kwalifikacji gruntu jako nieruchomości leśnej, podobnie jak w przypadku przesłanki możliwości wykorzystywania gruntu dla celów rolniczych, warunkującej uznanie nieruchomości za nieruchomość rolną (art. 46¹ k.c.), w praktyce może wywoływać wątpliwości. Tymczasem – na gruncie stosowania ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców – zagadnienie, czy na nabycie danej nieruchomości przez cudzoziemca konieczne jest uzyskanie zezwolenia MSWiA, nie powinno wywoływać żadnych wątpliwości, w szczególności biorąc pod uwagę sankcję nieważności czynności prawnych, prowadzących do nabycia nieruchomości z naruszeniem przepisów tej ustawy.

Z uwagi na powyższe MSWiA stoi na stanowisku, że w celu rozstrzygnięcia, czy nieruchomość jest nieruchomością leśną, należy ustalić przeznaczenie danej nieruchomości zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Gruntem leśnym jest grunt przeznaczony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele leśne. Jeżeli zgodnie z planem dana nieruchomość przeznaczona jest na inne cele niż leśne, wówczas nieruchomość taka nie ma charakteru leśnego.

Jeżeli dla obszaru, na którym znajduje się nieruchomość, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wygaś, w celu ustalenia przeznaczenia nieruchomości należy zapoznać się ze sposobem oznaczenia danej nieruchomości w ewidencji gruntów i budynków³³. W powyższej sytuacji

³² Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 u.l. gospodarka leśna to działalność leśna w zakresie urządzania, ochrony i zagospodarowania lasu, utrzymania i powiększania zasobów i upraw leśnych, gospodarowania zwierzyną, pozyskiwania – z wyjątkiem skupu – drewna, żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia, zwierzyny oraz płodów runa leśnego, a także sprzedaż tych produktów oraz realizację pozaprodukcyjnych funkcji lasu.

³³ Za rozstrzygającym znaczeniem danych zawartych w ewidencji gruntów w zakresie kwalifikacji nieruchomości jako nieruchomości leśnej opowiada się orzecznictwo – por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 7 czerwca 2005 r., II SA/Bk 130/05 (LEX nr 173757); wyrok NSA w Warszawie z dnia 22 października 1998 r., II SA 1013/98 (LEX nr 41795).

nieruchomością leśną jest grunt oznaczony w ewidencji gruntów jako „lasy” (oznaczony symbolem – Ls)³⁴.

Wskazać można na zgodność między definicją pojęcia „las”, o której mowa w art. 3 u.l., oraz zasadami zaliczania gruntów do lasów w ewidencji gruntów i budynków. Zgodnie z załącznikiem nr 6 do rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, do lasów zalicza się grunty określone jako „las” w ustawie lasach. Uwzględniając powyższą zgodność, odwołanie się do danych wynikających z ewidencji gruntów i budynków w celu potwierdzenia, czy określoną nieruchomość można potraktować jako nieruchomość leśną, ocenić należy jako uzasadnione. Kwalifikacja określonego gruntu jako „lasy” w ewidencji gruntów i budynków będzie bowiem uzależniona od ustalenia, czy ten grunt stanowi również „las” w rozumieniu art. 3 u.l.

Wątpliwość wywołuje kwestia, czy jako nieruchomości leśne kwalifikować należy również grunty zadrzewione i zakrzewione, oznaczone w ewidencji gruntów i budynków symbolem Lz, lub – w przypadku zadrzewień śródpolnych, zaistniałych na gruntach objętych klasyfikacją gleboznawczą – symbolem złożonym z liter Lz oraz symbolu odpowiedniego użytku gruntowego, stanowiącego część składową oznaczenia klasy gleboznawczej gruntu (np. Lz-R, Lz-Ł itp.). Grunty zadrzewione i zakrzewione należą bowiem do jednej grupy obok lasów (Ls), która zgodnie z § 68 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa w sprawie ewidencji gruntów i budynków określana jest mianem „gruntów leśnych oraz zadrzewionych i zakrzewionych”.

Powyższą wątpliwość należałoby rozstrzygnąć w ten sposób, że grunty zadrzewionych i zakrzewionych nie powinno się kwalifikować ani jako „lasy” w zakresie ewidencji gruntów i budynków, ani jako „las” w rozumieniu ustawy o lasach³⁵. Przemawia za tym argument, że zgodnie z załącznikiem nr 6 do rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa w sprawie ewidencji gruntów i budynków do lasów (Ls) zalicza się wyłącznie grunty określone jako „las” w rozumieniu ustawy

³⁴ Por. § 68 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

³⁵ Por. W. R a d e c k i, *Ustawa o lasach*, Warszawa 2004, s. 18.

o lasach. Natomiast nieruchomości, które nie spełniają przesłanek do zakwalifikowania ich jako „las” w rozumieniu ustawy o lasach, w szczególności w związku z tym, że ich powierzchnia jest mniejsza niż 0,10 ha, nawet jeżeli są one porośnięte roślinnością leśną, zgodnie z powyższym rozporządzeniem stanowią grunty zadrzewione i zakrzewione, a więc odrębny rodzaj gruntów niż lasy³⁶. Dla powyższej oceny nie jest przy tym istotna okoliczność, że grunty zadrzewione i zakrzewione należą do jednej grupy użytków gruntowych, tzn. „gruntów leśnych oraz zadrzewionych i zakrzewionych” obok lasów (§ 68 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa w sprawie ewidencji gruntów i budynków). Z uwagi na to należałoby przyjąć, że grunty zadrzewionych i zakrzewionych nie powinno się kwalifikować jako nieruchomości leśnych także na gruncie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców.

Zgodnie ze stanowiskiem MSWiA, z zakresu nieruchomości leśnych na gruncie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców wyłączone powinny być także:

a) nieruchomości, co do których wydana została decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, określająca przeznaczenie nieruchomości na inne cele niż leśne;

b) nieruchomości, co do których wydana została decyzja w sprawie wyłączenia określonych gruntów z produkcji leśnej.

Opisane powyżej stanowisko MSWiA ocenić należy pozytywnie, ponieważ prowadzi do zminimalizowania wątpliwości odnośnie do tego,

³⁶ Zgodnie z Załącznikiem nr 6 do rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa w sprawie ewidencji gruntów i budynków, gruntami zadrzewionymi i zakrzewionymi są grunty porośnięte roślinnością leśną, których pole powierzchni jest mniejsze od 0,1000 ha, a także: a) śródpolne skupiska drzew i krzewów niezaliczone do lasów, b) tereny torfowisk, pokrytych częściowo kępami krzewów i drzew karłowatych, c) grunty porośnięte wikliną w stanie naturalnym oraz krzewiastymi formami wierzb w dolinach rzek i obniżeniach terenu, d) przylegające do wód powierzchniowych grunty porośnięte drzewami lub krzewami, stanowiące biologiczną strefę ochronną cieków i zbiorników wodnych, e) jary i wąwozy pokryte drzewami i krzewami w sposób naturalny lub sztuczny w celu zabezpieczenia przed erozją, niezaliczone do lasów, f) wysypiska kamieni i gruzowiska porośnięte drzewami i krzewami, g) zadrzewione i zakrzewione tereny nieczynnych cmentarzy, poza zwartymi kompleksami lasów, h) skupiska drzew i krzewów mające charakter parku, ale niewyposażone w urządzenia i budowle służące rekreacji i wypoczynkowi.

czy w przypadku nabycia określonej nieruchomości przez cudzoziemca zachodzi konieczność złożenia wniosku o uzyskanie zezwolenia MSWiA, w związku z tym, że nieruchomość stanowi nieruchomość leśną.

Podobnie jednak jak w przypadku nieruchomości rolnych, niezależnie od powyższych względów funkcjonalnych, wątpliwości budzić może podstawa prawna, w oparciu o którą dopuszcza się kwalifikację nieruchomości jako nieruchomości leśnych na gruncie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, w oparciu o wspomniane przesłanki dodatkowe, w sytuacji gdy nie wynikają one jednoznacznie z tej ustawy.

Z uwagi na powyższe, nawet w przypadku zaakceptowania możliwości stosowania definicji pojęcia „las” wynikającej z art. 3 u.l. w zakresie stosunków prawnych wynikających z ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców uzasadniony jest wniosek *de lege ferenda* zmierzający do zmiany tej ustawy poprzez wprowadzenie do niej definicji pojęcia „nieruchomość leśna” wyłącznie na potrzeby jej stosowania.

Powołać można przykład definicji pojęcia „grunty leśne” zawartej w art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, która to definicja wprost odwołuje się do definicji zawartej w ustawie o lasach. Gruntami leśnymi w rozumieniu ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych są bowiem grunty:

- 1) określone jako lasy w przepisach o lasach,
- 2) zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej oraz
- 3) pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych.

Analizowania definicja pojęcia „nieruchomość leśna” w rozumieniu ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców również powinna nawiązywać do definicji pojęcia „las”, zawartej w art. 3 u.l., z zaznaczeniem, że z zakresu nieruchomości leśnych na gruncie omawianej ustawy wyłączone powinny być nieruchomości położone na obszarach przeznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż leśne. Powyższe wyłączenie przyczyniłoby się do rozwiania wątpliwości pojawiających się w sytuacji, gdy dane zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w ewidencji gruntów nie są zbieżne. W orzecznictwie pojawiła się w szczególności wątpliwość, czy należy uznać za nieruchomość leśną taką nieruchomość, która jest położona na obszarze przeznaczonym w miejsco-

wym planie zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż leśne, ale która w ewidencji gruntów zakwalifikowana została jako „lasy”³⁷.

W przypadku, gdy dla określonego obszaru nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, o przeznaczeniu nieruchomości decydować powinny dane wynikające z ewidencji gruntów i budynków, tzn. jako nieruchomość leśną traktować się powinno nieruchomość oznaczoną w ewidencji gruntów jako „lasy” (Ls). Z zakresu nieruchomości leśnych na gruncie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców wyłączone powinny być także:

a) nieruchomości, co do których wydana została decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, określająca przeznaczenie nieruchomości na inne cele niż leśne;

b) nieruchomości, co do których wydana została decyzja w sprawie wyłączenia określonych gruntów z produkcji leśnej (przy założeniu, że powyższe decyzje nadal pozostają w mocy w chwili dokonywania kwalifikacji określonej nieruchomości jako nieruchomości leśnej).

Uzasadnieniem przemawiającym za wprowadzeniem definicji pojęcia „nieruchomość leśna” do ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców jest w szczególności wzmocnienie bezpieczeństwa i pewności obrotu gospodarczego w zakresie rozporządzania nieruchomościami na rzecz cudzoziemców. Taka definicja zapewni, że znikome stanie się zagrożenie nieprawidłowej kwalifikacji nieruchomości i wystąpienia niekorzystnych konsekwencji wynikających z ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, które to konsekwencje dotyczą wszystkich stron czynności prawnej, dokonanej z naruszeniem przepisów tej ustawy.

³⁷ Por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 7 czerwca 2005 r., II SA/Bk 130/05 (LEX nr 173757).