

PAWEŁ WOJCIECHOWSKI

Uniwersytet Warszawski, Polska
e-mail: p.wojciechowski@wpia.uw.edu.pl
ORCID: 0000-0002-0520-9263

Nabywanie nieruchomości rolnych na potrzeby realizacji inwestycji celu publicznego

Acquisition of agricultural real estate
for public purpose investments

Acquisto di immobili agricoli
al fine di realizzare investimenti di pubblica

The aim of the article is to present the impact of the instruments restricting the trade in agricultural real estate introduced in the Act on shaping the agricultural system on the implementation of public purpose investments, and to evaluate, in particular in the context of the proportionality principle, the solutions adopted. To this end, the author has pointed out that the statutory regulations based on the casuistic method are not appropriate, inconsistent and raising many doubts; and has therefore proposed a solution which would uniformly, by virtue of the law itself, exclude restrictions on the acquisition of agricultural real estate for the purpose of realising public purpose investments, but would nevertheless preserve the instruments of supervision of this trade.

Keywords: agricultural real estate, acquisition of agricultural real estate, public purpose investments

L'articolo si propone di esaminare l'impatto che gli strumenti di limitazione delle transizioni immobiliari agricole, introdotti nella legge sull'ordinamento agricolo, hanno avuto sulla possibilità di realizzare investimenti di pubblica utilità, nonché di valutare le soluzioni adottate, in particolare nel contesto del principio di proporzionalità. Nella parte conclusiva, l'autore ha messo in evidenza che le regolazioni in vigore basate su un metodo casistico non sono adeguate, sono incoerenti e sollevano molti dubbi, e ha proposto una soluzione che escluderebbe, in maniera uniforme e in virtù della legge stessa, restrizioni all'acquisto degli immobili agricoli al fine di realizzare investimenti di pubblica utilità, mantenendo però gli strumenti di controllo di tali transizioni.

Parole chiave: immobili agricoli, acquisto di immobili agricoli, investimenti di pubblica utilità

Wstęp

Ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego¹ wprowadza szereg instrumentów, które w założeniu służą celowi ogólnemu, wyrażonemu wprost w art. 1 u.k.u.r., tj. kształtowaniu ustroju rolnego oraz wskazanym w tym przepisie celom szczegółowym: poprawie struktury obszarowej gospodarstw rolnych, przeciwdziałaniu nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych oraz zapewnieniu prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach. Jednak od chwili uchwalenia ustawa ta budziła wątpliwości i była przedmiotem ożywionej dyskusji i krytyki².

Stanowiła ona także przedmiot zainteresowania Profesora Aleksandra Lichorowicza, który zwracał uwagę na niespójność deklarowanych w niej celów z przyjętymi instrumentami³. Jak zauważał, *ratio legis* wydania u.k.u.r. było wprowadzenie kontroli nabywania gruntów rolnych przez obywateli polskich (która po 1990 r. praktycznie nie istniała), aby w związku z przystąpieniem Polski do UE móc ją stosować także wobec obywateli innych państw UE, którzy mogą nabywać grunty na takich samych zasadach jak obywatele

¹ Ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2569 ze zm.) (dalej: u.k.u.r.).

² J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2019; P.A. Blajer, W. Gonet, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020; D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020; P. Bender, *Nabywanie nieruchomości rolnych na zasadach wspólności majątkowej małżeńskiej przez osoby niebędące rolnikami indywidualnymi w rozumieniu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Rejent” 2019, nr 2; P. Blajer, *Definicja i status rolnika indywidualnego w świetle nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X; K. Maj, *O potrzebie zmian w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2017, nr 2; K. Marciniuk, *Pojęcie nieruchomości rolnej jako przedmiotu reglamentacji obrotu własnościowego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, t. 26, nr 1, s. 121; idem, *Prawne instrumenty ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomości rolnymi jako środki kształtowania ustroju rolnego*, Białystok 2019; Z. Truszkiewicz, *Zakres stosowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego po nowelizacji z 2016 r.*, „Rejent” 2017, nr 7; J. Pisuliński, *O niektórych osobliwościach obrotu nieruchomości rolnymi*, „Rejent” 2016, nr 5.

³ A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2004, nr 2; idem, *Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. IV.

polscy. Rzeczywistym celem tej ustawy jest zatem ochrona gruntów rolnych przed nabywaniem przez cudzoziemców⁴.

Niezależnie od tego, czemu służy ta ustawa, w brzmieniu sprzed nowelizacji z 2016 r. jako główne instrumenty realizacji jej celów przewidziano prawo pierwokupu nieruchomości rolnych oraz prawo nabycia nieruchomości rolnych. Rozwiązania przyjęte w jej pierwotnym brzmieniu, mimo że były kilkakrotnie korygowane⁵, nie odegrały istotnej roli w stymulowaniu przemian struktury obszarowej gospodarstw rolnych⁶. Fundamentalne zmiany w u.k.u.r. nastąpiły wraz z ustawą z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw⁷. Zostały wtedy wprowadzone restrykcyjne zasady obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce. Jako podstawowe zasady przyjęto, że nabywcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny (art. 2a u.k.u.r.) oraz że nabywca nieruchomości rolnej jest obowiązany prowadzić gospodarstwo rolne, w skład którego weszła nabyta nieruchomość, przez okres co najmniej 10 lat (następnie w 2019 r. okres ten skrócono do 5 lat) i w tym okresie nabyta nieruchomość nie może zostać zbyta ani oddana w posiadanie innym podmiotom (art. 2b u.k.u.r.). Od obu tych zasad przewidziano szereg wyjątków. Jednak zakres wprowadzonych ograniczeń i niejasność przepisów ustawy, w szczególności formułujących wyjątki od tych zasad, spowodowały, iż u.k.u.r. musiała być po 2016 r. wielokrotnie nowelizowana⁸. Nowelizacją z 2016 r. rozszerzono też zakres

⁴ A. Lichorowicz, *Regulacja obrotu gruntami rolnymi...*, s. 28. Na obawę przed zakupem nieruchomości rolnych przez cudzoziemców zwracali następnie uwagę inni autorzy. Zob. S. Prutis, *Kształtowanie ustroju rolnego: potrzeba nowej regulacji ustawowej*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. V, s. 170 i 182; K. Stefańska, *Pojęcie gospodarstwa rodzinnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2007, t. VI, s. 189; J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego...*, s. 225; P. Wojciechowski, *Pojęcie rolnika*, w: M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2019, s. 284.

⁵ W okresie od 2003 do 2016 r. u.k.u.r. była nowelizowana sześć razy.

⁶ K. Marciniuk, *Prawne instrumenty...*, s. 341; idem, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2017, s. 220–221.

⁷ Ustawa z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 507 ze zm.; dalej: nowelizacja z 2016 r.).

⁸ Od chwili wejścia w życie nowelizacji z 2016 r. do końca 2023 r. (a więc w ciągu 7 lat) ustawa była nowelizowana aż 20 razy. Z nowelizacji tych kluczowe znaczenie miały zmiany dokonane ustawą z 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1080) oraz ustawą z 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1933).

stosowania przysługującego KOWR prawa nabycia do wszelkich zdarzeń prawnych skutkujących przeniesieniem własności nieruchomości rolnej, a nie jak poprzednio wyłącznie umów innych niż umowa sprzedaży (prawo to przysługuje zatem także np. w przypadku nabycia własności nieruchomości w wyniku orzeczenia sądu lub organu administracji, co ma szczególne znaczenie w przypadku nabywania nieruchomości rolnych na potrzeby realizacji inwestycji celu publicznego).

Ustanowione w u.k.u.r. instrumenty prowadzące do istotnego ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce (zarówno obydwie zasady, jak i prawo pierwokupu oraz prawo nabycia) nie pozostały bez wpływu na możliwość wykorzystywania nieruchomości rolnych na potrzeby realizacji inwestycji celu publicznego. Ustalenie zakresu przypadków, gdy możliwe jest nabywanie nieruchomości rolnych na realizację inwestycji celu publicznego, wymaga ważenia różnych dóbr i wartości. Z jednej strony należy brać pod uwagę dobro w postaci ochrony realizacji celów u.k.u.r. w związku z obrotem nieruchomościami rolnymi, a z drugiej – sprawność realizacji różnych celów publicznych, co może wymagać nabycia nieruchomości rolnych.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie wpływu wprowadzonych w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego instrumentów ograniczających obrót nieruchomościami rolnymi na realizowanie inwestycji celu publicznego i ocena przyjętych rozwiązań, zwłaszcza w kontekście zasady proporcjonalności. Ocenie poddany zostanie też sposób wprowadzania poszczególnych rozwiązań mających znaczenie dla realizacji inwestycji celu publicznego, skutkujący koniecznością dokonywania wielokrotnych zmian. Ocena przyjętych rozwiązań powinna doprowadzić do przedstawienia wniosków *de lege ferenda* i propozycji zmian w u.k.u.r. w zakresie, w jakim ustawa ta oddziałuje na realizację inwestycji celu publicznego.

1. Nieruchomość rolna jako przedmiot nabycia na potrzeby realizacji celu publicznego

Inwestycje celu publicznego mogą być realizowane na nieruchomościach przeznaczonych na cele publiczne, tj. położone na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele publiczne albo dla których wydana została decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 4 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁹). Warto

⁹ Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.; dalej: u.p.z.p.).

więc na początek rozważyć, czy przedmiotem nabycia na realizację celu publicznego może być nieruchomość rolna. Konieczne jest też wyjaśnienie pojęcia nieruchomości rolnej, a zwłaszcza skupienie się na jednym z aspektów kwalifikowania nieruchomości do kategorii nieruchomości rolnych, tj. przeznaczeniu nieruchomości¹⁰. Zgodnie z definicją nieruchomości rolnej zawartej w u.k.u.r. za nieruchomość rolną uznaje się nieruchomość rolną w rozumieniu Kodeksu cywilnego (tj. 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), z wyłączeniem jednak nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne (art. 2 pkt 1 u.k.u.r.). Warto zaznaczyć, że zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (m.p.z.p.), natomiast w przypadku braku m.p.z.p. określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 4 ust. 1 i 2 pkt 1) u.p.z.p.).

W świetle przytoczonej definicji nie ma wątpliwości, że przeznaczenie nieruchomości rolnej na cele publiczne w m.p.z.p. powoduje, że nawet w sytuacji, gdy jest ona lub może być wykorzystywana do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie, przestaje mieć charakter nieruchomości rolnej w rozumieniu u.k.u.r., w związku z czym nie mają do niej zastosowania ograniczenia przewidziane w tej ustawie. Należy zaznaczyć, że nie ma

¹⁰ Chodzi tu o przeznaczenie nieruchomości wynikające z przeznaczenia obszarów, na których są one położone, w m.p.z.p. Samo pojęcie „przeznaczenie nieruchomości” nie jest jednoznaczne. Z jednej strony jest ono związane z przeznaczeniem obszarów w rozumieniu przepisów o planowaniu przestrzennym, np. na potrzeby wyceny nieruchomości przyjmując się, iż przeznaczenie nieruchomości ustala się na podstawie m.p.z.p., a w przypadku jego braku – na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 154 ust. 2 u.g.n.). Podobnie w ustawie o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości (w art. 11 pkt 2) mowa jest o przeznaczeniu nieruchomości na cele inne niż rolne w ostatecznych decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Z drugiej strony przeznaczenie nieruchomości utożsamiane jest z właściwościami samego gruntu. W takim przypadku można mówić „naturalnym przeznaczeniu”. Tak np. Z. Truskiewicz, *O kilku podstawowych zagadnieniach na tle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (część I)*, „Rejent” 2017, nr 10, s. 46.

też ona zastosowania do nieruchomości rolnych, w których powierzchnia użytków rolnych jest mniejsza niż 0,3 ha (art. 1a pkt 1 lit. b u.k.u.r.), a zatem nabywanie na realizację celu publicznego takich nieruchomości rolnych także pozostaje poza zakresem ograniczeń wynikających z u.k.u.r.

Jednak w sytuacji, gdy dana nieruchomość jest lub może być wykorzystywana do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie, obejmuje ona ponad 0,3 ha użytków rolnych i jest położona na terenie nieobjętym m.p.z.p., ale w granicach linii rozgraniczających teren lokalizacji inwestycji celu publicznego ustalonych w ostatecznej decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego lub innej decyzji administracyjnej, a zatem została przeznaczona na cele publiczne w decyzji administracyjnej, jej nabywanie nawet na potrzeby realizacji inwestycji celu publicznego objęte jest rygorem wynikającym z u.k.u.r.

Wynika to, po pierwsze, z literalnego brzmienia przywołanej definicji nieruchomości rolnej zawartej w u.k.u.r., w której wprost zostało wskazane, iż nieruchomością rolną w rozumieniu u.k.u.r. jest nieruchomość rolna w rozumieniu Kodeksu cywilnego, ale z wyłączeniem nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne.

Przy tak sformułowanej definicji, przyjmując założenie racjonalności ustawodawcy, można dojść do przekonania, iż nieruchomością rolną, ale w rozumieniu Kodeksu cywilnego (a nie u.k.u.r.), może być także nieruchomość rolna położona na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. Gdyby było bowiem inaczej, tj. gdyby przeznaczenie w m.p.z.p. na cele inne niż rolne skutkowało zmianą charakteru nieruchomości w rozumieniu Kodeksu cywilnego, zawarte w definicji nieruchomości rolnej w u.k.u.r. wyłączenie byłoby bezprzedmiotowe. Tym bardziej zatem nieruchomością rolną w rozumieniu Kodeksu cywilnego jest nieruchomość przeznaczona na cele publiczne w decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Zamieszczenie natomiast w definicji nieruchomości rolnej w u.k.u.r. odniesienia wyłącznie do m.p.z.p. w sytuacji, gdy w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprost wskazuje się, iż w braku m.p.z.p. określenie sposobu zagospodarowania terenu i warunków zabudowy następuje w decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, może być interpretowane jako celowy zabieg ustawodawcy, zmierzający do zawężenia wyłączeń, tj. sytuacji, gdy nieruchomość spełniająca przesłanki do zaliczenia jej do nieruchomości rolnych w rozumieniu Kodeksu cywilnego nie jest jednak uznawana za nieruchomość rolną w rozumieniu u.k.u.r.

Kolejnym argumentem przemawiającym za tak wąskim ujęciem wyłączenia określonego w definicji nieruchomości rolnej zawartej w u.k.u.r. jest ukształtowanie ustawowych wyjątków od ustanowionej w art. 2a ust. 1 u.k.u.r. zasady, że do nabycia nieruchomości rolnych uprawniony jest rolnik indywidualny. Pośród wyjątków ustawowych (art. 2a ust. 3 u.k.u.r.) wymienia się nabycie nieruchomości rolnych m.in. przez Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego (a zatem podmioty, które nabywają nieruchomości głównie na realizowanie celów publicznych), a ponadto uwzględnia się nabycie nieruchomości rolnych przez spółki z sektora energetycznego (ale tylko wtedy, gdy nabywają nieruchomości na realizację celów publicznych objętych zakresem ich działalności), przez spółkę celową Centralny Port Komunikacyjny i jej spółki córki, przez inwestora w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej czy też nabycie nieruchomości na potrzeby budowy morskiej farmy wiatrowej. Wszystkie te przypadki dotyczą nabycia nieruchomości na cele związane z realizacją inwestycji celu publicznego.

Poza tym dopuszcza się możliwość nabycia nieruchomości rolnej za zgodą dyrektora generalnego KOWR wydaną na wniosek nabywcy (wyjątek indywidualny), jeżeli jest ona położona w obszarze rozmieszczenia inwestycji celu publicznego, stanowiącej realizację celów z art. 6 u.g.n., lub w granicach linii rozgraniczających teren lokalizacji takiej inwestycji ustalonych w ostatecznej decyzji administracyjnej. W przypadku gdy nieruchomość położona jest na obszarze przeznaczonym w m.p.z.p. na cele inne niż rolne nie jest nieruchomością rolną, do nieruchomości przeznaczonej w m.p.z.p. na realizację inwestycji celu publicznego nie ma zastosowania ograniczenie wynikające z art. 2a ust. 1 u.k.u.r., a tym bardziej nie ma potrzeby stosowania wyjątku od tej zasady.

Skoro zatem ustawodawca wprowadził szereg wyjątków odnoszących się właśnie do nieruchomości przeznaczonych na realizację inwestycji celu publicznego – a trzeba pamiętać, że rozmieszczenie inwestycji celu publicznego następuje w m.p.z.p., a w razie jego braku lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 4 u.p.z.p.) – to zastosowane w definicji nieruchomości rolnej wyłączenie dotyczy wyłącznie m.p.z.p., a nie rozciąga się na decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Gdyby bowiem już na podstawie samej definicji z zakresu pojęcia nieruchomości rolnej wyłączone były także nieruchomości, na których ma być zlokalizowana inwestycja celu publicznego na podstawie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, to zbędne byłyby przewidziane w u.k.u.r. wyjątki, zwłaszcza wyjątek indywidualny odnoszący się do granic linii rozgraniczających teren lokalizacji inwesty-

cji celu publicznego ustalonych w ostatecznej decyzji administracyjnej (natomiast zgodnie z art. 54 ust. 1 pkt 3 u.p.z.p. decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego określa m.in. linie rozgraniczające teren inwestycji).

Do takich samych wniosków prowadzi analiza wyjątków od ustanowionych w art. 2b ust. 1 i 2 u.k.u.r. (tj. obowiązku prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość, przez okres 5 lat i zakazu zbywania nieruchomości rolnej w tym okresie).

Oznacza to, że dla realizacji inwestycji celu publicznego konieczne może być nabycie nieruchomości rolnej w rozumieniu u.k.u.r., a zatem należy brać pod uwagę ograniczenia i obowiązki wynikające z u.k.u.r.

2. Wyjątek od zasady nabywania nieruchomości rolnej wyłącznie przez rolnika indywidualnego

W art. 2a ust. 1 u.k.u.r. została wprowadzona zasada, że nieruchomość rolną może nabywać wyłącznie rolnik indywidualny. Kilka spośród ustawowych wyjątków od tej zasady ma znaczenie dla nabywania nieruchomości rolnych na potrzeby realizacji inwestycji celu publicznego, tj. przy zastosowaniu tych wyjątków podmiot niebędący rolnikiem indywidualnym może nabyć nieruchomość rolną potrzebną dla realizacji inwestycji celu publicznego.

Po pierwsze, podmiotami wyłączonymi z zakresu ograniczeń w nabywaniu nieruchomości rolnych określonych w art. 2a ust. 1 i 2 u.k.u.r., a zatem uprawnionymi do nabywania nieruchomości rolnych o dowolnej powierzchni, są Skarb Państwa (SP) oraz jednostki samorządu terytorialnego (JST).

Należy podkreślić, że wyłączenie SP i JST z zakresu ograniczeń wynikających z art. 2a ust. 1 i 2 u.k.u.r. nie oznacza, że podmioty te mogą nabywać dowolne nieruchomości rolne. SP i JST mogą bowiem gospodarować nieruchomościami, co w szczególności obejmuje nabywanie nieruchomości, wyłącznie w taki sposób i w takim zakresie, jaki wynika z przepisów prawa¹¹. Zasady gospodarowania nieruchomościami przez SP i JST wynikają przede wszystkim z ustawy o gospodarce nieruchomościami. SP i JST zobowiązane zostały do gospodarowania nieruchomościami zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki (art. 12 u.g.n.). Zasoby nieruchomości SP i JST mają służyć realizacji celów publicznych określonych przede wszystkim w art. 6

¹¹ P. Wojciechowski, *Zasady gospodarowania nieruchomościami jednostek samorządu terytorialnego*, w: B. Jaworska-Dębska (red.), *Dobre prawo, sprawne rządzenie*, Łódź 2015, s. 365

u.g.n.¹² SP i JST nie są powołane do prowadzenia działalności rolniczej, a zatem podmioty te nabywają nieruchomości rolne w drodze czynności prawnej lub na podstawie decyzji (wyłączenie) wyłącznie na potrzeby realizacji inwestycji celu publicznego.

Należy zauważyć, że w początkowym okresie obowiązywania art. 2a u.k.u.r. tylko w oparciu o te dwa wyjątki od ukształtowanej tym przepisem zasady nabywania nieruchomości rolnych wyłącznie przez rolnika indywidualnego mogło dochodzić do nabywania nieruchomości rolnych na potrzeby realizacji inwestycji celu publicznego. Jednak zakres tych wyjątków był niewystarczający, zważywszy na to, że w wielu przypadkach konieczne jest nabywanie nieruchomości rolnych na potrzeby realizacji inwestycji celu publicznego nie tylko przez SP i JST, ale także przez inne podmioty, w szczególności spółki komunalne i państwowe osoby prawne oraz podmioty prywatne prowadzące działalność wymagającą realizowania inwestycji celu publicznego.

Charakterystyczne jest jednak, że ustawodawca nie przyjął rozwiązania polegającego na uwzględnieniu wśród wyjątków ustawowych ogólnej kategorii nabywania nieruchomości rolnych na potrzeby realizowania inwestycji celu publicznego, ale zastosował rozwiązanie kazuistyczne, wprowadzając kolejnymi nowelizacjami szereg wyjątków dotyczących nabywania nieruchomości rolnych na potrzeby realizacji celów publicznych regulowanych w różnych ustawach. Najpierw dodany został wyjątek dotyczący możliwości nabywania nieruchomości rolnych przez spółki handlowe, których wyłącznym udziałowcem lub akcjonariuszem jest Skarb Państwa, będące operatorem systemu przesyłowego albo posiadające koncesję na przesyłanie paliw ciekłych w rozumieniu prawa energetycznego, co ułatwiło spółkom przesyłowym prowadzenie inwestycji związanych z budową oraz prawidłowym funkcjonowaniem infrastruktury strategicznej służącej przesyłaniu energii elektrycznej, paliw ciekłych i gazu¹³ (co wchodzi w zakres celów

¹² J. Szachułowicz, w: J. Szachułowicz, *Gospodarka nieruchomościami*, Warszawa 2001, s. 18; M. Możdżeń-Marcinkowski, w: P. Czechowski (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 124.

¹³ Wyjątek dodany z dniem 5 grudnia 2017 r. ustawą z 9 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. poz. 2233). Jak wyjaśniono w uzasadnieniu do tej nowelizacji, wprowadzona zmiana umożliwia nabywanie nieruchomości rolnych jedynie trzem spółkom: Polskim Sieciom Elektroenergetycznym S.A. (operator systemu przesyłowego elektroenergetycznego), Operatorowi Gazociągów Przesyłowych GAZ-SYSTEM S.A. (operator systemu przesyłowego gazowego) oraz PERN S.A. (spółka Skarbu Państwa posiadająca koncesję na przesyłanie paliw ciekłych). Druk nr 1975, Sejm RP VIII kadencji.

publicznych z art. 6 pkt 2 u.g.n.). Następnie w związku z uchwaleniem ustawy o Centralnym Porcie Komunikacyjnym dodany został wyjątek dotyczący spółki celowej Centralny Port Komunikacyjny¹⁴, a kilka lat później dodatkowo zostały uwzględnione spółki córki tej spółki celowej¹⁵ (zgodnie z art. 3 ustawy o CPK realizacja inwestycji CPK i inwestycji jej towarzyszących stanowi cel publiczny w rozumieniu u.g.n.).

Kilka istotnych wyjątków związanych z realizowaniem inwestycji celu publicznego dodano dużą nowelizacją u.k.u.r. z 2019 r.¹⁶ Po pierwsze, uwzględniono pośród wyjątków spółki handlowe będące operatorem systemu dystrybucyjnego gazowego w przypadku nabycia nieruchomości rolnej na cele związane z budową, modernizacją lub rozbudową systemu dystrybucyjnego gazowego. Po drugie, uwzględniono spółki kapitałowe lub grupy kapitałowe prowadzące działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych, których mienie¹⁷ zostało ujawnione w jednolitym wykazie obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej w przypadku nabycia nieruchomości rolnej na cele związane z budową, modernizacją lub rozbudową tego mienia. Oznacza to, że zakres wyjątków w odniesieniu do spółek z sektora energetycznego został rozszerzony o spółki inne niż państwowe, z wyraźnym zastrzeżeniem, że wyjątek dotyczy nabywania nieruchomości rolnych na potrzeby związane z budową, modernizacją lub rozbudową urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji paliw ciekłych, gazów i energii elektrycznej, co jest ujęte jako cel publiczny w art. 6 pkt 2 u.g.n. Po trzecie, uwzględniono nieruchomości rolne położone na obszarze górniczym lub terenie górniczym w rozumieniu ustawy z 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, gdzie może być prowadzone poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie

¹⁴ Wyjątek dodany z dniem 21 czerwca 2018 r. ustawą z 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 545).

¹⁵ Wyjątek dodany z dniem 16 października 2023 r. ustawą z 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1890).

¹⁶ Ustawa z 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1080).

¹⁷ Mienie to obejmuje infrastrukturę służącą do wytwarzania albo przesyłania energii elektrycznej, infrastrukturę służącą do wydobywania, rafinacji, przetwarzania ropy naftowej oraz magazynowania i przesyłania rurociągami ropy naftowej oraz produktów ropopochodnych, jak również terminale portowe do przeładunku tych produktów i ropy naftowej oraz infrastrukturę służącą do produkcji, wydobywania, rafinacji, przetwarzania, magazynowania, przesyłania paliw gazowych gazociągami oraz terminale skroplonego gazu ziemnego (LNG).

złóż kopalin objętych własnością górnictw, co także stanowi cel publiczny (art. 6 pkt 8 u.g.n.).

Przede wszystkim jednak nowelizacją u.k.u.r. z 2019 r. dodano istotny dla realizacji inwestycji celu publicznego wyjątek indywidualny, mianowicie dopuszczono możliwość nabycia nieruchomości rolnej na potrzeby realizacji inwestycji celu publicznego na podstawie zgody dyrektora generalnego KOWR wydawanej na wniosek nabywcy. Dla uzyskania tej zgody konieczne jest spełnienie łącznie trzech przesłanek.

Po pierwsze, nieruchomość rolna musi być położona w obszarze rozmieszczenia inwestycji celu publicznego, stanowiącej realizację celów, o których mowa w art. 6 u.g.n., lub w granicach linii rozgraniczających teren lokalizacji takiej inwestycji ustalonych w ostatecznej decyzji administracyjnej. Rozmieszczenie inwestycji celu publicznego następuje przede wszystkim w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 4 u.p.z.p.), w którym m.in. określa się granice terenów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego (art. 15 ust. 3 pkt 4a i 4b u.p.z.p.). W przypadku uchwalenia m.p.z.p. nieruchomości rolne w rozumieniu Kodeksu cywilnego przeznaczone w tym planie na cele inne niż rolne nie są jednak nieruchomościami rolnymi, w związku z czym nie ma potrzeby uzyskiwania zgody. Dopiero w razie braku m.p.z.p. inwestycje celu publicznego są lokalizowane w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 50 ust. 1 u.p.z.p.). Zgodnie z art. 54 ust. 1 u.p.z.p. decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego określa m.in. linie rozgraniczające teren inwestycji.

Należy zaznaczyć, że w art. 2a ust. 4 pkt 5 u.k.u.r. jest mowa o granicach linii rozgraniczających teren lokalizacji inwestycji celu publicznego ustalonych w ostatecznej „decyzji administracyjnej”, a nie w ostatecznej decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Jest to zatem pojęcie szersze, obejmujące także decyzje administracyjne określające linie rozgraniczające teren na potrzeby realizacji różnego rodzaju inwestycji celu publicznego określonych w tzw. specustawach. Przy czym w tych przypadkach, gdy na podstawie przepisów tych specustaw następuje nabywanie nieruchomości na potrzeby realizacji celu publicznego na rzecz Skarbu Państwa, nie ma potrzeby uzyskiwania zgody, bowiem Skarb Państwa może nabywać nieruchomości rolne na mocy wyjątku ustawowego.

Po drugie, przesłanką udzielenia zgody na nabycie nieruchomości rolnej na wniosek nabywcy zamierzającego zrealizować inwestycję celu publicznego jest zobowiązanie do rozpoczęcia realizacji inwestycji przewidzianej w obszarze rozmieszczenia inwestycji celu publicznego lub w ostatecznej

decyzji administracyjnej w terminie 12 miesięcy od dnia nabycia nieruchomości rolnej.

Po trzecie, konieczne jest określenie we wniosku terminu zrealizowania inwestycji.

Spełnienie drugiej i trzeciej przesłanki polega zatem na zobowiązaniu się wnioskodawcy do spełnienia określonych zobowiązań w przyszłości, gdyż dopiero po upływie wynikających z nich terminów będzie można ocenić, czy wnioskodawca wywiązał się z tych zobowiązań. Jednak z niewypełnieniem tych obowiązków związana jest szczególna sankcja, polegająca na tym, że KOWR może wystąpić do sądu o nabycie własności tej nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa (art. 9 ust. 3 pkt 4 u.k.u.r.).

Kolejne wyjątki ustawowe od zasady, iż nabywcą nieruchomości rolnej może być rolnik indywidualny, związane z realizowaniem inwestycji celu publicznego, wprowadzono ustawą z 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych¹⁸, dopuszczając możliwość nabywania nieruchomości rolnej na potrzeby budowy morskiej farmy wiatrowej wraz z zespołem urządzeń służących do wyprowadzenia mocy, a także ustawą z 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących¹⁹, dopuszczając możliwość nabycia nieruchomości rolnej przez inwestora, o którym mowa w art. 3a ust. 2 tej ustawy.

Nabycie nieruchomości rolnej na potrzeby realizacji inwestycji celu publicznego jest zatem możliwe przede wszystkim przez SP i JST. Ustawodawca wprowadził jeszcze kilka wyjątków ustawowych, które nie wyczerpują jednak wszystkich sytuacji, w których może istnieć potrzeba nabycia nieruchomości rolnej przez podmiot realizujący inwestycję celu publicznego. Kluczowe było natomiast wprowadzenie w 2019 r. wyjątku indywidualnego, gdy nabywca może wystąpić o zgodę na nabycie nieruchomości rolnej do dyrektora generalnego KOWR, kiedy jest ona potrzebna dla realizacji inwestycji celu publicznego (jest położona w granicach linii rozgraniczających teren lokalizacji takiej inwestycji). Zakres wyjątków ustawowych ma charakter kazuistyczny, w kolejnych punktach wymienia się bowiem różne kategorie podmiotów, które mogą nabywać nieruchomości rolne na potrzeby realizacji zadań publicznych, w tym zadań o istotnym znaczeniu

¹⁸ Ustawa z 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 182).

¹⁹ Ustawa z 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 412).

dla bezpieczeństwa państwa. Nie jest jednak jasne, jakie przesłanki przesądziły o liście wyjątków ustawowych, tym bardziej że lista ta ulegała już kilka razy rozszerzeniu (np. nie przewiduje się ustawowego wyłączenia od zasady nabywania nieruchomości rolnych przez rolnika indywidualnego w odniesieniu do państwowych ani komunalnych osób prawnych, nawet jeśli zostały utworzone w celu realizowania zadań publicznych i nabywają nieruchomości rolne na potrzeby realizacji inwestycji celu publicznego).

Podmioty, które chcą realizować inwestycje celu publicznego, a nie zostały uwzględnione wśród wyjątków ustawowych, mogą wprawdzie wystąpić z wnioskiem o zgodę do dyrektora generalnego KOWR, jednak powstaje pytanie o zasadność angażowania KOWR w procesy inwestycyjne związane z realizowaniem celów publicznych, a ponadto konieczność uzyskania takiej zgody wydłuża proces inwestycyjny. Wydaje się, że bardziej właściwe byłoby przyjęcie wyjątku ustawowego od zasady, iż nabywcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny, polegającego na dopuszczeniu możliwości nabywania nieruchomości rolnych na potrzeby realizacji inwestycji celu publicznego (przesłanki mogłyby być określone analogicznie do tych, które obecnie są wymagane do uzyskania zgody). Natomiast dopiero następnie KOWR mógłby mieć szczególne uprawnienie do nabycia nieruchomości rolnej nabytej na potrzeby realizacji inwestycji celu publicznego, w sytuacji gdy w ustalonym w ustawie okresie (np. 12 miesięcy) inwestycja nie została rozpoczęta lub gdy nie została zrealizowana w przewidzianym terminie. Zważywszy na to, że KOWR przysługuje prawo pierwokupu albo prawo nabycia przewidziane w art. 4 u.k.u.r., które w przypadku nabywania nieruchomości rolnych na potrzeby realizacji inwestycji celu publicznego nie powinno mieć zastosowania (o czym niżej), możliwe wydaje się wprowadzenie mechanizmu dopuszczającego skorzystanie właśnie z tych uprawnień, ale dopiero z upływem ww. terminów lub w sytuacji, gdy nieruchomość rolna nabyta na potrzeby realizacji określonego w zawiadomieniu celu publicznego została wykorzystana do innych celów.

Przyjmując takie rozwiązanie, na nabywcę powinien zostać nałożony obowiązek poinformowania KOWR o nabyciu nieruchomości rolnej na potrzeby realizacji określonej w zawiadomieniu inwestycji celu publicznego i z podaniem planowanego terminu zrealizowania tej inwestycji. Informacja ta stanowiłaby podstawę do podejmowania przez KOWR działań kontrolnych i nadzorczych. Proponowany mechanizm wydaje się zgodny z zasadą proporcjonalności, gdyż nie wpływałby na spowolnienie realizacji inwestycji celu publicznego, a jednocześnie gwarantował wystarczającą ochronę realizacji celów u.k.u.r.

3. Wyjątek od zasady prowadzenia gospodarstwa rolnego przez 5 lat od dnia nabycia i ograniczenia w zbywaniu nieruchomości w tym okresie

W art. 2b ust. 1 i ust 2 u.k.u.r. wprowadzona została zasada, że nabywca nieruchomości rolnej jest obowiązany prowadzić gospodarstwo rolne, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna, przez co najmniej 5 lat od dnia nabycia przez niego tej nieruchomości, oraz zasada, że nabywca w tym czasie nie może zbyć nabytej nieruchomości ani oddać jej w posiadanie innym podmiotom.

Należy zauważyć, że zasady te, gdyby nie zostały przewidziane odpowiednie wyjątki, uniemożliwiałyby realizację inwestycji celu publicznego na nieruchomościach rolnych, które w ciągu ostatnich 5 lat stanowiły przedmiot obrotu, gdyż właściciele tych nieruchomości rolnych nie mogliby ich zbyć ani zaprzestać prowadzenia na nich gospodarstwa rolnego w tym okresie. Pomimo tego, że podmioty realizujące inwestycje celu publicznego, na mocy wyjątków przewidzianych w art. 2a u.k.u.r., byłyby uprawnione do nabycia nieruchomości rolnych, część nieruchomości rolnych przydatnych do realizacji inwestycji celu publicznego nie mogłaby zostać zbyta przez ich obecnych właścicieli ze względu na ograniczenie wynikające z art. 2b ust. 1 i 2 u.k.u.r.

Ustawodawca wprowadził jednak kilka wyjątków od tych zasad, które pozwalają na zbywanie takich nieruchomości na potrzeby realizacji inwestycji celu publicznego, podobnie jak w przypadku art. 2a u.k.u.r., rozszerzając zakres wyjątków kolejnymi nowelizacjami.

Obowiązki i ograniczenia wynikające z art. 2b ust. 1 i 2 u.k.u.r. nie mają zastosowania przede wszystkim do nieruchomości rolnej zbywanej Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego. Do nowelizacji z 2019 r. w art. 2b u.k.u.r. przewidziane były tylko te dwa wyjątki ustawowe²⁰. Nowelizacją z 2019 r. rozszerzono katalog wyjątków, przyjmując, że ograniczeń wynikających z art. 2b ust 1 i 2 u.k.u.r. nie stosuje się także do nieruchomości zbywanej państwowym lub samorządowym osobom prawnym, jeżeli nieruchomość rolna jest przeznaczona na cele publiczne określone w ostatecznej decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz zbywanej spółkom handlowym z sektora energetycznego (o których mowa w art. 2a ust. 3 pkt 1

²⁰ W pierwotnym brzmieniu przepisu mowa była o tym, że przepisów ust. 1 i 2 nie stosuje się do podmiotów, o których mowa w art. 2a ust. 3 pkt 1 u.k.u.r., co prowadziło do wątpliwości interpretacyjnych.

lit. ca i cb u.k.u.r.). Ponadto przewidziano, że ograniczenia z art. 2b ust 1 i 2 u.k.u.r. nie mają zastosowania do nieruchomości położonej na obszarze górniczym lub terenie górniczym. Następnie w związku z uchwaleniem ustawy o Centralnym Porcie Komunikacyjnym dodano wyjątek dotyczący zbywania nieruchomości rolnej spółce celowej Centralny Port Komunikacyjny, a kilka lat później dodatkowo uwzględniono spółki córki spółki celowej²¹. Jako kolejny dodano wyjątek dotyczący zbywania nieruchomości rolnej inwestorowi, o którym mowa w art. 3a ust. 2 ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących.

Inaczej niż w art. 2a u.k.u.r. z jednej strony nie uwzględniono pośród ustawowych wyjątków zbywania nieruchomości rolnych podmiotom realizującym inwestycje w zakresie budowy morskiej farmy wiatrowej, a z drugiej – uwzględniono państwowe i samorządowe osoby prawne, jeżeli zbywana nieruchomość jest przeznaczona na cele publiczne określone w ostatecznej decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Jednak w przypadkach, gdy nieruchomość rolna nabyta w ciągu ostatnich 5 lat jest niezbędna dla realizacji inwestycji celu publicznego, a nie jest objęta żadnym z wyjątków ustawowych, można wystąpić do dyrektora generalnego KOWR o wyrażenie zgody, uzasadniając to ważnym interesem publicznym.

Pewne wątpliwości związane były z sytuacją, gdy w trakcie pięcioletniego okresu nastąpiło uchwalenie lub zmiana m.p.z.p. w taki sposób, że nabyta nieruchomość rolna straciła status nieruchomości rolnej w rozumieniu art. 2 pkt 1 u.k.u.r. Z jednej strony za oczywiste można uznać, że w związku z utratą w takiej sytuacji przez daną nieruchomość statusu nieruchomości rolnej w zasadzie nie powinna do niej mieć zastosowania u.k.u.r.²², z drugiej – trzeba zauważyć, że w treści art. 2b ust. 2 u.k.u.r., inaczej niż w ust. 1, mowa jest o „nabytej nieruchomości”, a nie o „nabytej nieruchomości rolnej”, co mogło wskazywać na to, że intencją ustawodawcy było stosowanie ust. 2 do „nabytej nieruchomości” niezależnie od tego, czy w ciągu 5 lat zmieni się jej status. Wątpliwości dotyczące zakresu stosowania ograniczeń z art. 2b

²¹ Wyjątek dodany z dniem 16 października 2023 r. ustawą z 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1890).

²² W doktrynie wskazywano, że skoro racją wprowadzenia ograniczenia jest ochrona nieruchomości rolnych w rozumieniu ustawy, traci ona swój byt w chwili, gdy nieruchomość przestaje podlegać działaniu ustawy, przy czym zasadnie zwracano uwagę, że ten dość oczywisty skutek powinien mieć solidne umocowanie ustawowe. Zob. K. Maj, *O potrzebie zmian w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2017, nr 2, s. 35.

ust. 2 u.k.u.r. do nieruchomości, co do której po jej nabyciu został uchwalony m.p.z.p., w którym nabyta nieruchomość jest przeznaczona na cele inne niż rolne, zostały usunięte dopiero ustawą nowelizującą z 2023 r. Na mocy tej nowelizacji dodano do art. 2b ust. 4 u.k.u.r., w którym przewidziane są wyjątki od zasad wynikających z art. 2b ust. 1 i 2 u.k.u.r., nowy pkt 9, w którym jako wyjątek ustawowy przewidziano właśnie zmianę m.p.z.p. w odniesieniu do uprzednio nabytej nieruchomości. Wprowadzenie tej zmiany, w połączeniu ze zmianą dokonaną w części wprowadzającej art. 2b ust. 4 u.k.u.r., polegającą na zamianie sformułowania o tym, że przepisów ust. 1 i 2 „nie stosuje się do nieruchomości rolnej” na „nie stosuje się do nieruchomości”, prowadzi do wniosku, że jeśli nabyta w ciągu ostatnich 5 lat nieruchomość rolna z innych powodów niż uchwalenie lub zmiana m.p.z.p. przestała być nieruchomością rolną, to ograniczenia z art. 2b ust. 1 i 2 znajdują zastosowanie do takiej nieruchomości.

O ile kwestia zbycia na potrzeby realizacji inwestycji celu publicznego nieruchomości rolnej nabytej w ciągu ostatnich 5 lat jest objęta szeregiem wyjątków określonych w art. 2b ust. 4 u.k.u.r., o tyle należy pamiętać, że także podmiot realizujący inwestycję celu publicznego (np. SP, JST, spółka komunalna, spółka celowa CPK) nabywający nieruchomość rolną jest co do zasady związany ograniczeniami wynikającymi z art. 2b ust. 1 i 2 u.k.u.r., a sposób sformułowania większości wyjątków nie pozwala w jednoznaczny sposób przyjąć, iż odnoszą się one także do tego podmiotu. Wątpliwości dotyczą przede wszystkim obowiązku prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość.

Z pewnością podmioty realizujące inwestycje celu publicznego nie nabywają nieruchomości rolnych po to, aby prowadzić gospodarstwo rolne, ale aby zrealizować inwestycję celu publicznego. Jednak uwzględniając definicję gospodarstwa rolnego z art. 53¹ k.c., do której odsyła u.k.u.r., w świetle której nawet możliwość zorganizowania działalności rolniczej prowadzi do powstania gospodarstwa rolnego, jak również mając na uwadze, że koniecznym i niezbędnym składnikiem gospodarstwa rolnego jest nieruchomość rolna²³, można dojść do wniosku, że nabycie nieruchomości rolnej stwarza możliwość zorganizowania gospodarstwa rolnego. Jeśli zatem podmiot realizujący inwestycję publiczną nabył nieruchomość rolną

²³ R. Budzinowski, *Gospodarstwo rolne i przedsiębiorstwo rolne*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2017, s. 115; P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Gospodarstwo rolne jako masa majątkowa*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2010, t. VIII, s. 51; P. Wojciechowski, *Współczesne definicje gospodarstwa rolnego w prawie polskim i prawie UE*, w: M. Korzycka (red.), *Instytucje...*, s. 200.

o powierzchni powyżej 1 ha lub gdy nabyta nieruchomość wraz z nieruchomościami rolnymi, które nabył wcześniej, przekracza 1 ha, można mówić o istnieniu gospodarstwa rolnego w rozumieniu u.k.u.r. Taki kierunek interpretacji znalazł potwierdzenie w nowelizacji u.k.u.r. z 2023 r., w wyniku której do art. 2b u.k.u.r. dodany został ust. 5, zgodnie z którym obowiązku prowadzenia gospodarstwa rolnego nie stosuje się do nieruchomości rolnej nabytej przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego. Wprowadzenie tego wyjątku zakłada, że Skarb Państwa oraz jednostki samorządu terytorialnego teoretycznie mogą prowadzić gospodarstwa rolne, w skład którego wchodzi nabywana nieruchomość rolna (gdyby było inaczej, racjonalny ustawodawca nie wprowadzałby tego wyjątku). Tym bardziej zatem gospodarstwa rolne w rozumieniu u.k.u.r. mogą prowadzić państwowe osoby prawne, spółki komunalne lub podmioty prywatne realizujące inwestycje celu publicznego.

Przed wprowadzeniem nowelizacji z 2023 r. możliwe było wywodzenie w oparciu o interpretację funkcjonalną, celowościową i systemową z brzmienia art. 2b ust 4 pkt 1 u.k.u.r., że w przypadku zbywania nieruchomości rolnej podmiotom realizującym inwestycje celu publicznego ustanowiony w tym przepisie wyjątek od stosowania art. 2b ust 1 i ust. 2 u.k.u.r. dotyczy zarówno osoby, która przed upływem 5 lat od dnia nabycia nieruchomości rolnej zbyła ją dla realizacji celów publicznych, jak i SP, JST oraz państwowych lub samorządowych osób prawnych, a także pozostałych przewidzianych w tym przepisie podmiotów nabywających tę nieruchomość rolną dla realizacji celu publicznego (bowiem nieruchomość nabywana jest przez nabywcę dla realizacji celu publicznego, co jest objęte szczególną regulacją na mocy odrębnych przepisów, a nie na potrzeby prowadzenia działalności rolniczej).

Dodanie ust. 5 do art. 2b u.k.u.r., w którym przyjęto, że obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego przez okres 5 lat nie ma zastosowania do nieruchomości rolnej nabytej przez SP lub JST, spowodowało, że nie ma już potrzeby odwoływać się do interpretacji funkcjonalnej, celowościowej i systemowej art. 2b ust. 4 u.k.u.r. dla uznania, iż SP ani JST nie są zobowiązane prowadzić gospodarstwa rolnego, gdyż wynika to wprost z art. 2b ust. 5 pkt 1 u.k.u.r. W art. 2b ust. 5, w przeciwieństwie do przypadków objętych art. 2b ust. 4 pkt 1, mowa jest o niestosowaniu obowiązku prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość, do nieruchomości rolnej „nabytej” (a nie „zbywanej”, jak ma to miejsce w ust. 4), nie ma zatem wątpliwości, że wyjątek ten dotyczy „nabywcy nieruchomości rolnej”. Jeśli zatem SP lub JST nabyły nieruchomość rolną, to na podmiotach

tych nie ciąży obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego. Bez znaczenia dla tego wyjątku jest natomiast to, czy nieruchomości rolne zostały nabyte od osoby, która była jej właścicielem przez ponad 5 lat i nie była ograniczona w możliwości zbycia, czy od osoby, która była właścicielem przez okres krótszy niż 5 lat i dla jej zbycia konieczne było skorzystanie z wyjątku, o którym mowa w art. 2b ust. 4 pkt 1 lit c u.k.u.r.

Wprowadzenie omawianego wyjątku w odniesieniu do SP i JST spowodowało jednak, że *a contrario*, skoro nowelizacja objęła wyłącznie SP i JST, należy uznać, iż we wszystkich tych przypadkach, gdy nieruchomości rolne nabywane są w celu realizacji celu publicznego, ale przez podmiot inny niż SP lub JST (np. państwową osobę prawną lub spółkę komunalną czy spółkę celową CPK lub jej spółki córki), na podmiotach nabywających ciąży obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego, choć oczywiście jest, że podmioty te nabywają nieruchomości rolne dla realizowania celów publicznych, i w żadnej mierze nie powinien na nich ciążyć ten obowiązek. W konsekwencji KOWR, w związku z naruszeniem obowiązku wynikającego z art. 2b ust. 1 u.k.u.r., ma formalne podstawy, aby wystąpić do sądu o nabycie takiej własności nabytej na potrzeby realizacji inwestycji celu publicznego nieruchomości (art. 9 ust. 3 u.k.u.r.), chociaż takie działanie KOWR trudno byłoby uznać za racjonalne. Co więcej, nie ma możliwości, aby w drodze decyzji KOWR wyraził zgodę na odstąpienie od wykonywania obowiązku prowadzenia gospodarstwa, gdyż na mocy art. 2b ust. 3 u.k.u.r. dyrektor generalny KOWR może jedynie wyrazić zgodę na zbycie lub oddanie w posiadanie nabytej nieruchomości przed upływem 5 lat od dnia nabycia.

Zarówno katalog wprowadzonych wyjątków, jak i okoliczność, że kolejne wyjątki były dodawane w związku z pojawianiem się dalszych wątpliwości, pozwala uznać, że podobnie jak w przypadku art. 2a u.k.u.r. przyjęty model oparty na wprowadzaniu kazuistycznych wyjątków nie jest optymalny, a co więcej, wprowadzane zmiany, usuwając jedne wątpliwości, prowadzą do pojawienia się nowych (np. dodanie ust. 5 do art. 2b u.k.u.r.). Rozwiązaniem pozwalającym uniknąć problemów interpretacyjnych byłoby wprowadzenie także w przypadku art. 2b u.k.u.r. wyjątku ogólnego dotyczącego nabywania nieruchomości na potrzeby realizacji inwestycji celu publicznego, polegającego na tym, aby wynikający z art. 2b ust. 1 u.k.u.r. obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego na nabytej nieruchomości, jak również wynikające z art. 2b ust. 2 ograniczenie możliwości zbywania nieruchomości w tym czasie nie miało zastosowania w odniesieniu do osoby, która zbywa nieruchomości na potrzeby realizacji inwestycji celu publicznego, ani do podmiotu

realizującego inwestycję celu publicznego, który tę nieruchomość nabył na potrzeby realizacji tej inwestycji.

Niezależnie od tego należy zauważyć, że katalogi wyjątków ustawowych z art. 2a ust. 3 oraz art. 2b ust. 4 u.k.u.r. nie są tożsame. W drugim z przywołanych artykułów nie zostało uwzględnione zbywanie nieruchomości na potrzeby budowy morskiej farmy wiatrowej wraz z zespołem urządzeń służących do wyprowadzenia mocy. Oznacza to, że w przypadku, gdy na potrzeby realizacji tego rodzaju inwestycji miałyby zostać nabyta nieruchomość rolna, która stanowiła przedmiot obrotu w ciągu ostatnich 5 lat, konieczne byłoby uzyskanie zgody, o jakiej mowa w art. 2b ust. 3 u.k.u.r. Zakres wyjątków dotyczących nabywania nieruchomości rolnych na potrzeby realizacji inwestycji celu publicznego w obu przepisach powinien być taki sam.

4. Wyjątek od prawa pierwokupu i prawa nabycia

W kontekście nabywania nieruchomości rolnych na potrzeby realizacji inwestycji celu publicznego nie bez znaczenia pozostaje także ustawowe prawo pierwokupu przysługujące na mocy art. 3 u.k.u.r. dzierżawcy i KOWR oraz prawo nabycia przysługujące KOWR na mocy art. 4 u.k.u.r. w przypadku nabycia nieruchomości rolnej w wyniku zdarzenia prawnego innego niż zawarcie umowy sprzedaży. Sposób sformułowania zarówno prawa pierwokupu, jak i prawa nabycia powoduje, że także w przypadku nabywania nieruchomości rolnych przez podmioty realizujące inwestycje celu publicznego podmiotom uprawnionym z prawa pierwokupu lub prawa nabycia przysługuje ustawowe prawo pierwokupu lub prawo nabycia. Oznacza to, że proces inwestycyjny może ulec znacznemu wydłużeniu ze względu na związane z tymi prawami terminy, w jakich podmioty uprawnione mogą skorzystać z ich prawa, a tym bardziej w przypadku skorzystania z prawa pierwokupu lub prawa nabycia. Należy natomiast zauważyć, że możliwość realizacji celu publicznego niejednokrotnie uzależniona jest od lokalizacji inwestycji na konkretnym terenie, a nawet konkretnych nieruchomościach (np. umiejscowienie infrastruktury telekomunikacyjnej). Podobnie jednak jak w przypadku ww. zasad związanych z nabywaniem nieruchomości, także w przypadku prawa pierwokupu i prawa nabycia przewidziane zostały wyjątki istotne dla realizacji inwestycji celu publicznego. Ustawowe prawo pierwokupu oraz prawo nabycia nie przysługują zatem w przypadku, gdy nabywcą nieruchomości jest SP, JST, spółki handlowe z sektora energetycznego, spółka celowa CPK i jej spółki córki, inwestor, o którym mowa w art. 3a ust. 2 ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie

obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących. Dla realizacji inwestycji celu publicznego ważne jest też wyłączenie prawa pierwokupu i prawa nabycia w sytuacji, gdy nabycie nieruchomości rolnej następuje za zgodą, o której mowa w art. 2a ust. 4 u.k.u.r., co w szczególności obejmuje zgodę na nabycie nieruchomości położonej w obszarze rozmieszczenia inwestycji celu publicznego lub w granicach linii rozgraniczających teren lokalizacji takiej inwestycji.

Katalog tych wyjątków od prawa pierwokupu i prawa nabycia jest nieco węższy niż w przypadku ww. zasad ukształtowanych w art. 2a ust. 1 i 2 oraz art. 2b ust. 1 i 2 u.k.u.r., nie obejmuje bowiem nieruchomości położonych na obszarach górniczych lub terenach górniczych oraz nie uwzględnia nabywania nieruchomości na potrzeby budowy morskiej farmy wiatrowej wraz z zespołem urządzeń służących do wyprowadzenia mocy ani nabycia nieruchomości przez państwowe i komunalne osoby prawne na potrzeby realizacji inwestycji celu publicznego. Należy jednak zaznaczyć, że prawo pierwokupu ani prawo nabycia nie przysługują w przypadku nabycia nieruchomości rolnej za zgodą dyrektora generalnego KOWR. Państwowe osoby prawne i spółki komunalne nie są objęte zakresem wyjątków ustawowych w art. 2a u.k.u.r. (uwzględnione są one jedynie w art. 2b ust. 4 pkt 1) lit d u.k.u.r.), a zatem w przypadku potrzeby nabycia nieruchomości rolnej dla realizacji inwestycji celu publicznego podmioty te muszą wystąpić o zgodę na podstawie art. 2a ust. 4 pkt 5) u.k.u.r., co wyłącza prawo pierwokupu i prawo nabycia. Z kolei ze względu na to, że nabywanie nieruchomości na budowę morskiej farmy wiatrowej wraz z zespołem urządzeń służących do wyprowadzenia mocy oraz nabywanie nieruchomości rolnych położonych na obszarze górniczym lub terenie górniczym zostało na mocy ustawy wyłączone ze stosowania art. 2a ust. 1 u.k.u.r., a zatem nie wymaga uzyskania zgody, o której mowa w art. 2a ust. 4 u.k.u.r., w tych dwóch przypadkach nabywania nieruchomości rolnych na cele publiczne ma zastosowanie prawo pierwokupu lub prawo nabycia ze wszystkimi tego konsekwencjami (zwłaszcza oczekiwania na ewentualne skorzystanie z uprawnienia przez podmioty uprawnione).

Podobnie jak w przypadku zasad wynikających z art. 2a i 2b u.k.u.r., także w przypadku prawa pierwokupu i prawa nabycia ustawodawca oparł się na metodzie kazuistycznego określania wyjątków, a zatem prawo pierwokupu i nabycia nie są wyłączone w każdej sytuacji, w której nabycie nieruchomości następuje na potrzeby realizacji inwestycji celu publicznego. W przypadku wprowadzenia proponowanego w niniejszym artykule wyjątku ustawowego od zasady, iż nabywcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny, polegającego na generalnym dopuszczeniu możliwości nabywania

nieruchomości rolnych na potrzeby realizacji inwestycji celu publicznego, należałoby w analogiczny sposób zmodyfikować wyjątki od prawa pierwokupu i prawa nabycia, tj. wyłączając te prawa w przypadku nabywania nieruchomości rolnych na potrzeby realizacji inwestycji celu publicznego, z zastrzeżeniem, że prawa te powstawałyby w przypadku niewywiązania się przez nabywcę z obowiązku rozpoczęcia inwestycji celu publicznego lub jej niezrealizowania w określonych terminach bądź w przypadku wykorzystania nabytej nieruchomości rolnej dla celów innych niż realizacja inwestycji publicznej, na potrzeby której została nabyta.

Podsumowanie

Przyjęta w u.k.u.r. definicja nieruchomości rolnej nie jest precyzyjna i budzi wątpliwości, jednak odesłanie w tej definicji do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz zakres przyjętych w ustawie wyjątków od poszczególnych instrumentów ograniczania obrotu nieruchomościami rolnymi, jak również przepisy przejściowe prowadzą do wniosku, że definicja ta obejmuje także nieruchomości, które zostały objęte zakresem decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli są one lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie. W efekcie należy przyjąć, że przedmiotem nabycia na potrzeby realizacji inwestycji celu publicznego może być także nieruchomość rolna, co oznacza, że do tego nabycia zastosowanie znajdują przepisy u.k.u.r.

Przewidziane w u.k.u.r. instrumenty ograniczające swobodę obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce oddziałują zatem na realizację inwestycji celu publicznego. Zważywszy na to, że tylko nieco ponad 30% powierzchni Polski jest pokryte miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego²⁴, obowiązująca definicja nieruchomości rolnej z u.k.u.r., która odwołuje się wyłącznie do m.p.z.p., powoduje, że dość często to właśnie nieruchomości rolne są nabywane na potrzeby realizacji inwestycji celu publicznego. Ustawodawca, dostrzegając negatywne skutki przyjętej regulacji, zwłaszcza instrumentów wprowadzonych nowelizacją z 2016 r., w kolejnych latach dodał do u.k.u.r. szereg wyjątków, które m.in. wyłączają zastosowanie poszczególnych instrumentów przewidzianych w u.k.u.r. w przypadku nabywania nieruchomości rolnych na potrzeby realizacji różnego rodzaju

²⁴ P. Swianiewicz, J. Łakomska, *Ranking: Pokrycie gmin miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego*, „Wspólnota”, https://wspolnota.org.pl/fileadmin/news/MPZP_Ranking_14-2022.pdf [dostęp: 30.04.2024].

inwestycji celu publicznego. Przyjęte rozwiązanie oparte zostało jednak na metodzie kazuistycznej, co powoduje, że zakres wyjątków ulegał wielokrotnym zmianom, a wprowadzanie kolejnych wyłączeń lub doprecyzowań określonego wyłączenia powoduje powstanie wątpliwości dotyczących innych wyjątków (przykładem jest wprowadzenie nowego ustępu, tj. ust. 5, do art. 2b, który usunął wątpliwości co do zakresu wyjątku w przypadku nieruchomości rolnych nabywanych przez SP i JST, a jednocześnie wpłynął na sposób interpretacji wyjątku z ust. 4 tego artykułu w odniesieniu do innych wyjątków w nim przewidzianych). Jest to zatem dowód, że przyjęta metoda regulacji nie jest optymalna i nie sprzyja stabilizacji realizacji inwestycji celu publicznego.

Zamiast dodawania kolejnych wyjątków od poszczególnych instrumentów (tj. zasady nabywania nieruchomości rolnych przez rolników indywidualnych, zasady prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość, przez 5 lat od nabycia i ograniczenia w tym okresie możliwości zbywania nabytej nieruchomości, prawa pierwokupu i prawa nabycia) pozwalających na nabywanie nieruchomości rolnych na potrzeby realizacji różnego rodzaju inwestycji celu publicznego oraz doprecyzowywanie poszczególnych kazuistycznych wyjątków, zdecydowanie bardziej przejrzystym i niewymagającym ciągłych zmian rozwiązaniem byłoby wprowadzenie pośród wyjątków ustawowych przewidzianych w poszczególnych przepisach u.k.u.r. (tj. art. 2a, 2b, 3 i 4) ustawowego wyjątku, polegającego na wyłączeniu zastosowania poszczególnych przepisów wprowadzających instrumenty ograniczające obrót nieruchomościami w odniesieniu do nieruchomości rolnych nabywanych na potrzeby realizacji inwestycji celu publicznego.

Dla minimalizowania ryzyka nadużywania tego rodzaju wyjątków można byłoby też rozważyć wprowadzenie instrumentu ochronnego, swoistej sankcji polegającej na możliwości skorzystania z prawa nabycia lub pierwokupu przez KOWR w sytuacji, gdy nabywca nie rozpocznie inwestycji celu publicznego w określonym ustawowo terminie (np. 12 miesięcy) lub gdy nie zrealizuje jej w zakładanym terminie, lub gdy na nabytej nieruchomości rozpocznie realizację innej inwestycji niż ta, na potrzeby realizacji której nieruchomość została nabyta. Wprowadzenie tego rozwiązania wymagałoby nałożenia na nabywcę obowiązku informowania KOWR o nabywaniu nieruchomości rolnej na potrzeby realizacji inwestycji celu publicznego, ze wskazaniem wszelkich danych dotyczących nabywanej nieruchomości, podmiotu nabywającego, celu publicznego, na realizację którego nieruchomość jest nabywana, i podaniem terminu realizacji tej inwestycji.

Rozwiązanie to z jednej strony pozwalałoby wszystkim podmiotom, które realizują inwestycje celu publicznego, na nabywanie nieruchomości rolnych bez potrzeby oczekiwania na decyzję wyrażającą zgodę na nabycie, z drugiej – na sprawowanie nadzoru nad prawidłowością korzystania z wyjątku ustawowego przez KOWR.

Przeprowadzona w artykule analiza została zawężona do tych przepisów u.k.u.r., które oddziałują na realizowanie inwestycji celu publicznego, jednak w tym zakresie może być ona wykorzystana w przyszłych pracach legislacyjnych. Zważywszy na nieczytelność i niejasność przyjętych w u.k.u.r. rozwiązań, i to pomimo, a nierzadko z powodu wprowadzanych kolejno nowelizacji, nie powinno bowiem ulegać wątpliwości, że u.k.u.r. wymaga gruntownej, całościowej, dobrze przygotowanej i przemyślanej zmiany, tak aby przyjęte instrumenty przyczyniały się do realizacji założonych celów, przede wszystkim poprawy struktury agrarnej aktywnych gospodarstw rolnych, nie utrudniając jednocześnie w nieproporcjonalny sposób realizowania celów innych regulacji prawnych.

BIBLIOGRAFIA

- Bender P. (2019), *Nabywanie nieruchomości rolnych na zasadach wspólności majątkowej małżeńskiej przez osoby niebędące rolnikami indywidualnymi w rozumieniu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Rejent” nr 2.
- Bieluk J. (2019), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa.
- Blajer P. (2012), *Definicja i status rolnika indywidualnego w świetle nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” t. X.
- Blajer P.A., Gonet W. (2020), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa.
- Budzinowski R. (2017), *Gospodarstwo rolne i przedsiębiorstwo rolne*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa.
- Czechowski P. (red.) (2015), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa.
- Czechowski P. (red.) (2017), *Prawo rolne*, Warszawa.
- Czechowski P., Niewiadomski A. (2010), *Gospodarstwo rolne jako masa majątkowa*, „Studia Iuridica Agraria” t. VIII.
- Lichorowicz A. (2004), *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” nr 2.
- Lichorowicz A. (2005), *Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej*, „Studia Iuridica Agraria” t. IV.
- Łobos-Kotowska D., Stańko M. (2020), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa.
- Maj K. (2017), *O potrzebie zmian w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Krakowski Przegląd Notarialny” nr 2.

- Marciniuk K. (2017), *Pojęcie nieruchomości rolnej jako przedmiotu reglamentacji obrotu własnościowego*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” t. 26, nr 1.
- Marciniuk K. (2019), *Prawne instrumenty ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomościami rolnymi jako środki kształtowania ustroju rolnego*, Białystok.
- Pisuliński J. (2016), *O niektórych osobliwościach obrotu nieruchomościami rolnymi*, „*Rejent*” nr 5.
- Prutis S. (2005), *Kształtowanie ustroju rolnego: potrzeba nowej regulacji ustawowej*, „*Studia Iuridica Agraria*” t. V.
- Stefańska K. (2007), *Pojęcie gospodarstwa rodzinnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, „*Studia Iuridica Agraria*” t. VI.
- Swianiewicz P., Łakomska J. (2022), *Ranking: Pokrycie gmin miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego*, „*Wspólnota*”, https://wspolnota.org.pl/fileadmin/news/MPZP_Ranking_14-2022.pdf.
- Szachułowicz J. (2001), *Gospodarka nieruchomościami*, Warszawa.
- Truskiewicz Z. (2017), *O kilku podstawowych zagadnieniach na tle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (część I)*, „*Rejent*” nr 10.
- Truskiewicz Z. (2017), *Zakres stosowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego po nowelizacji z 2016 r.*, „*Rejent*” nr 7.
- Wojciechowski P. (2015), *Zasady gospodarowania nieruchomościami jednostek samorządu terytorialnego*, w: B. Jaworska-Dębska (red.), *Dobre prawo, sprawne rządzenie*, Łódź.
- Wojciechowski P. (2017), *Współczesne definicje gospodarstwa rolnego w prawie polskim i prawie UE*, w: M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa.
- Wojciechowski P. (2019), *Pojęcie rolnika*, w: M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa.