

Aleksandra Kudrzycka-Szypillo

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0002-5141-6976

aleksandra.kudrzycka@uwm.edu.pl

Glosa aprobująca do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 24 sierpnia 2023 r. sygn. akt II SA/Ol 409/23

Stan faktyczny

Decyzją z 29 kwietnia 2022 r. starosta giżycki zatwierdził projekt budowlany i udzielił pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego w zabudowie zagrodowej. Spółka A sp. z o.o. 17 sierpnia 2022 r. złożyła wniosek o przeniesienie na nią powyższego pozwolenia. Załączyła umowę dzierżawy z 10 sierpnia 2022 r., w której strony ustaliły, że spółka będzie użytkowała nieruchomości zgodnie z przeznaczeniem i przedmiotem prowadzonej działalności gospodarczej oraz będzie miała prawo do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane w zakresie objętym pozwoleniem na budowę.

Organ odmówił przeniesienia pozwolenia na budowę. Wskazał, że spółka nie wykazała możliwości prowadzenia działalności rolniczej i nie spełniła warunków w zakresie zgodności z definicją zabudowy zagrodowej¹. W wyniku przeniesienia uzyskałaby pozwolenie, którego w normalnym trybie nie mogłaby uzyskać. Wydanie decyzji prowadziłoby do obejścia prawa, a także do naruszenia konstytucyjnych zasad praworządności i legalizmu. Organ podniósł, że zgodnie z art. 2a ust. 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego² nabywcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny, a zgodnie z art. 2b ust. 1 nabywca jest obowiązany prowadzić gospodarstwo rolne, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna, przez okres co najmniej 5 lat od dnia nabycia, a w przypadku osoby fizycznej prowadzić to gospodarstwo osobiście. Pierwotny inwestor nabył nieruchomość w 2021 r., co uniemożliwia mu przekazanie nieruchomości wnioskującej spółce.

¹ § 3 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2002 r., Nr 75, poz. 690).

² Dz.U. z 2022 r. poz. 2569 ze zm., dalej jako u.k.u.r.

Spółka złożyła odwołanie i zarzuciła naruszenie: art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³, art. 2a ust. 1 i art. 2b ust. 1 i 2 u.k.u.r. oraz art. 7, art. 77 § 1, art. 80 Kodeksu postępowania administracyjnego⁴, podnosząc, że decyzja przenosząca decyzję o pozwoleniu na budowę jest „decyzją związaną”, a warunki formalne przeniesienia zostały spełnione. Wskazała, że żaden przepis prawa materialnego nie zabrania uzyskania pozwolenia na budowę obiektów stanowiących zabudowę zagrodową tylko z tego powodu, że inwestor nie prowadzi gospodarstwa rolnego⁵. W celu umożliwienia rozpatrzenia wniosku zgodnie z żądaniem 22 września 2022 r. podjęta została uchwała o zmianie umowy spółki, na mocy której spółka rozszerzyła przedmiot działalności m.in. o uprawy rolne, chów i hodowlę zwierząt i ryb, łowiectwo⁶.

Organ odwoławczy utrzymał decyzję w mocy. Potwierdził, że decyzja, której wydania domagała się skarżąca, ma charakter związany. Wniosek inwestora nie może być nieuwzględniony z powodów innych niż wskazane w przepisach. Uznał, że decyzja w przedmiocie pozwolenia na budowę, którego przeniesienia domaga się spółka, obejmuje jedynie budynek mieszkalny jednorodzinny w planowanej w przyszłości zabudowie zagrodowej. Wydając decyzję na podstawie art. 40 u.p.b., organ jest uprawniony i zobowiązany do zweryfikowania, czy złożone przez skarżącą oświadczenie o przejściu warunków zawartych w decyzji o pozwoleniu na budowę jest dopuszczalne, a konkretnie, czy w sensie prawnym jest możliwe, aby skarżąca te warunki przejęła. Z treści decyzji wynika, że budynek mieszkalny jednorodzinny ma zostać zrealizowany w planowanej zabudowie zagrodowej. W konsekwencji, aby można było przyjąć, że spółka – w sensie prawnym – przyjmuje warunki z decyzji, konieczne jest zapewnienie że planowane przedsięwzięcie stanowić będzie zabudowę zagrodową i przede wszystkim kształtować ustrój rolniczy. Wobec tego, że skarżąca jako właściciel przedmiotowej nieruchomości jest spółką z ograniczoną odpowiedzialnością, nie można przyjąć, iż będzie ona mogła zrealizować pozwolenie na budowę. Potwierdzeniem tego są zapisy u.k.u.r. Zaistniały stan sugeruje obejście prawa, a także naruszenie konstytucyjnych zasad praworządności i legalizmu. Przeniesienie pozwolenia na budowę sprawia, że wnioskodawca – spółka z o.o. uzyskałaby pozwolenie na budowę w zabudowie zagrodowej, którego w normalnym trybie nie mogłaby uzyskać.

Spółka wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej jako WSA) w Olsztynie, w której powtórzyła stawiane zarzuty. Podniosła też zarzut błędu w ustaleniach faktycznych dotyczący uznania, że właścicielem

³ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2023 r., poz. 682 ze zm.), dalej jako u.p.b.

⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r., poz. 775 ze zm.).

⁵ Wyrok WSA w Rzeszowie z 16 lutego 2021 r. sygn. akt II SA/Rz 1322/20, Legalis nr 2557445.

⁶ Na dzień złożenia odwołania zmiana nie była jeszcze ujawniona w Krajowym Rejestrze Sądowym.

działek objętych pozwoleniem na budowę jest spółka, co skutkowało błędnym uznaniem, że zmierza do obejścia prawa. Wniosła o uchylenie obu decyzji, zobowiązanie organu do wydania decyzji przenoszącej na jej rzecz pozwolenie na budowę, rozpatrzenie sprawy w trybie uproszczonym oraz zwrot kosztów postępowania. Organ odwoławczy wniósł o oddalenie skargi i rozpatrzenie sprawy w trybie uproszczonym. Podtrzymał stanowisko wyrażone w zaskarżonej decyzji.

Rozstrzygnięcie i argumentacja WSA w Olsztynie

WSA w Olsztynie, po rozpoznaniu sprawy, oddalił skargę. Stwierdził, że organy wyjaśniły sprawę w stopniu pozwalającym na jej rozstrzygnięcie, a swoje stanowisko przekonująco uzasadniły. Odnosił się do przepisów u.k.u.r., zgodnie z którymi nabywcą nieruchomości rolnej może być tylko rolnik indywidualny. Inny podmiot może nabyć nieruchomość rolną po uzyskaniu zgody Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (dalej jako Dyrektor Generalny KOWR). Skarżąca spółka takiej zgody nie uzyskała, lecz do uzyskania pozwolenia na budowę nie jest konieczne legitymowanie się tytułem własności. Zgodnie z art. 34 ust. 4 pkt 2 u.p.b. pozwolenie na budowę może być wydane wyłącznie temu, kto złożył oświadczenie, pod rygorem odpowiedzialności karnej, o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Prawem takim musi się bezwzględnie legitymować także podmiot wnoszący o przeniesienie pozwolenia na budowę. Organ, który wydał decyzję o pozwoleniu na budowę, jest obowiązany przenieść to pozwolenie na wniosek nowego inwestora, jeżeli do wniosku inwestor dołączy oświadczenie. Skarżąca takie oświadczenie złożyła i poparła je zawartą umową dzierżawy. Powyższe nie wyklucza możliwości badania zgodności z prawem takiego oświadczenia. Zawartą przez spółkę umowę dzierżawy należy uznać zdaniem sądu za nieważną, bowiem została zawarta sprzecznie z obowiązującymi przepisami u.k.u.r., które stanowią, że nabywca nieruchomości rolnej przez okres co najmniej 5 lat od dnia nabycia nie może nieruchomości zbyć ani oddać jej w posiadanie innym podmiotom.

Organy prawidłowo oceniały również, czy realizacja wnioskowanego pozwolenia na budowę przez skarżącą doprowadziłaby do powstania zabudowy zagrodowej. W rozpoznawanej sprawie działki, dla których wydano pozwolenie na budowę, objęte są ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który przeznaczają je wyłącznie pod zabudowę zagrodową i tylko ściśle taki charakter może mieć zabudowa tego terenu. Dlatego organy musiały mieć na uwadze, czy przeniesienie pozwolenia na budowę nie spowoduje zmiany przeznaczenia terenu. Zabudowa zagrodowa ma zapewnić zamieszkiwanie rolnika w pobliżu prowadzonego gospodarstwa rolnego. Zamieszkiwać

może tylko osoba fizyczna, a nie osoba prawna, dlatego co do zasady nie można uznać uprawnienia spółki kapitałowej do wnioskowania o zabudowę zagrodową. Osobie prawnej nie przysługuje status rolnika, gdyż może nim być tylko osoba fizyczna. Ponadto nie budzi wątpliwości, że spółka nie prowadzi działalności rolniczej. Uchwała nadzwyczajnego zgromadzenia wspólników z 22 września 2022 r. podyktowana była wyłącznie chęcią uzyskania korzystnego dla rozstrzygnięcia. Dlatego słusznie organy wywiodły, że skarżąca nie mogłaby uzyskać pozwolenia na budowę zabudowy zagrodowej, więc nie może zostać na nią przeniesione pozwolenie na budowę, gdyż stanowiłoby to obejście prawa.

Ocena stanowiska WSA w Olsztynie

Wyrok WSA w Olsztynie jest prawidłowy. Sąd właściwie ustalił, że skarżąca nie jest właścicielką nieruchomości. Zgodnie z zasadą z art. 2a ust. 1 u.k.u.r. nabywcą nieruchomości rolnej może być tylko rolnik indywidualny⁷. Rolnikiem indywidualnym może być tylko osoba fizyczna i tylko ona może co do zasady nabyć nieruchomość rolną⁸. Ustawodawca uznał osoby fizyczne za predysponowane do nabywania nieruchomości rolnych i prowadzenia gospodarstw indywidualnych. Ma to związek z zasadą z art. 23 Konstytucji RP⁹, według której podstawą ustroju rolnego jest rodzinne gospodarstwo rolne¹⁰. Przywołany przepis pełni istotną funkcję gwarancyjną. „Wynika stąd obowiązek państwa stanowienia prawa, które będzie wspierać te gospodarstwa rodzinne w dziedzinie gospodarczej, społecznej i finansowej, jak również wprowadzania uregulowań prawnych chroniących interesy właścicieli takich gospodarstw”¹¹. Wprowadzona w przepisach u.k.u.r. zasada ma zapewnić prowadzenie gospodarstw rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach, a następnie realizację dalszych celów, jak dostęp do zdrowej, ekologicznej żywności i bezpieczeństwo żywnościowe kraju. Ustawa wprowadziła też instru-

⁷ Za rolnika indywidualnego uważa się osobę fizyczną będącą właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, których łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha, posiadającą kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej od 5 lat zamieszkałą w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i prowadzącą przez ten okres osobiście to gospodarstwo (art. 6 ust. 1 u.k.u.r.). W art. 6 ust. 2 u.k.u.r. ustawodawca wyjaśnił też, poprzez wyliczenie, kiedy osoba fizyczna prowadzi osobiście gospodarstwo rolne oraz kiedy należy uznać, że posiada kwalifikacje rolnicze.

⁸ Nabycie należy utożsamiać z uzyskaniem prawa własności, odpowiednio również prawa użytkowania wieczystego, udziału w tym prawie i nabycia współwłasności nieruchomości rolnej. Powyższa zasada ma zastosowanie także do nabycia gospodarstwa rolnego.

⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

¹⁰ B. Rakoczy, A. Bień-Kacała, *Gospodarstwo rodzinne jako podstawa ustroju rolnego w świetle Konstytucji RP z 1997 r.*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 3, s. 13.

¹¹ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 2013, Lex.

menty, które mają zapobiegać nabywaniu nieruchomości rolnych przez podmioty niedające gwarancji ich prawidłowego wykorzystania. Dlatego nabycie nieruchomości rolnej przez inne podmioty i w innych przypadkach niż wymienione w art. 2a ust. 1 i 3 u.k.u.r. może nastąpić za zgodą Dyrektora Generalnego KOWR, wyrażoną w drodze decyzji administracyjnej. Oznacza to, że spółka kapitałowa nie może w normalnym trybie nabyć nieruchomości rolnej.

Nabywca nieruchomości rolnej jest zobowiązany prowadzić gospodarstwo rolne, w skład którego weszła nabyta nieruchomość przez okres 5 lat. W tym samym czasie nieruchomość ta nie może być zbyta ani oddana w posiadanie innym podmiotom. W rzeczonyj sprawie pierwotny inwestor nabył nieruchomość 8 października 2021 r., więc w chwili zawarcia umowy dzierżawy dnia 10 sierpnia 2022 r. nie upłynął jeszcze 5-letni zakaz¹².

WSA w Olsztynie przyjął, że spółka nie legitymuje się prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, ponieważ umowa dzierżawy jest nieważna jako zawarta sprzecznie z obowiązującymi przepisami prawa. Zgodnie z art. 9 ust. 1 u.k.u.r. nabycie własności nieruchomości rolnej, udziału we współwłasności nieruchomości rolnej, użytkowania wieczystego, udziału we współużytkowaniu wieczystym takiej nieruchomości oraz nabycie akcji i udziałów w spółce handlowej, o której mowa w art. 3a ust. 1 u.k.u.r., dokonane na podstawie czynności prawnej niezgodnie z przepisami ustawy, jest nieważne. W szczególności nieważne jest zbycie albo oddanie nieruchomości bez zgody Dyrektora Generalnego KOWR, o której mowa w art. 2b ust. 3 (art. 9 ust. 1 pkt 2). Zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem doktryny pod kątem nieważności lub ważności może być rozpatrywana jedynie czynność prawna, na mocy której następuje oddanie w posiadanie¹³, dlatego w art. 9 ust. 1 pkt 2 u.k.u.r. ustawodawca chciał zapewne przewidzieć nieważność czynności prawnej, na podstawie której doszło do oddania nieruchomości rolnej w posiadanie. Nieważna może być ewentualnie umowa najmu bądź umowa dzierżawy. Samo oddanie w posiadanie nie może stać się nieważne, ponieważ jest zdarzeniem, które może – ale nie musi – wynikać z czynności prawnej¹⁴.

¹² Zakaz zbycia i oddania w posiadanie nie jest związany z obowiązkiem prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość. Oznacza to, że zakaz obowiązuje niezależnie od tego, czy nabywana nieruchomość weszła w skład gospodarstwa rolnego nabywcy i czy powstał obowiązek prowadzenia tego gospodarstwa przez okres 5 lat od dnia nabycia. W konsekwencji zakaz obowiązuje również wtedy, gdy nabyta nieruchomość jest pierwszą i jedyłą nieruchomością rolną w majątku nabywcy, nie weszła w skład gospodarstwa rolnego i nie powstał obowiązek jego prowadzenia. Zbycie i oddanie w posiadanie stanowią dwa odrębne zakazy. Zakazem oddania w posiadanie ustawodawca objął oddanie nieruchomości w posiadanie zależne, nie precyzując przy tym tytułu prawnego oddania w posiadanie. Nie jest też istotne, czy oddanie w posiadanie ma charakter odpłatny, czy też nie. Zakaz może dotyczyć również części nieruchomości.

¹³ P. Wojciechowski, [w:] P. Popardowski (red.), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, seria: Komentarze Prawa Prywatnego, 2023, Legalis, nb 47; J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, 2019, Legalis, nb 18.

¹⁴ J. Bieluk, op. cit., nb 18.

Zbadać należy, czy sąd mógł uznać nieważność umowy dzierżawy. Zależy to od tego, jaki charakter prawny nadamy nieważności z u.k.u.r. W doktrynie nie jest on rozumiany jednolicie. Czynności prawne nieważne dzielimy na czynności prawne bezwzględnie nieważne i względnie nieważne. Bezwzględna nieważność została przewidziana w art. 58 Kodeksu cywilnego¹⁵. Czynność prawna bezwzględnie nieważna jest nieważna od samego początku *ab initio* oraz z mocy prawa *ex lege*. Nieważność ma charakter pierwotny, czyli następuje od chwili dokonania czynności¹⁶. Czynności prawne względnie nieważne wywołują skutki prawne, ale mogą zostać unieważnione. Część przedstawicieli doktryny opowiada się za tym, aby nieważności z u.k.u.r. przyznać charakter nieważności bezwzględnej¹⁷, gdyż jej konstrukcja przypomina tę z art. 58 Kodeksu cywilnego¹⁸. Tak też przyjął sąd. Sam ustawodawca o tym nie przesądza, dlatego można znaleźć też argumenty przeciwne. W art. 9 ust. 2 u.k.u.r. ustawodawca przewidział możliwość wytoczenia powództwa o stwierdzenie nieważności. Za tym, aby rzeczony nieważności nie przyznawać charakteru bezwzględnego, a w konsekwencji wyrokowi stwierdzającemu taką nieważność charakteru deklaratywnego, przemawia konieczność respektowania zasady pewności obrotu. Nabiera to szczególnego znaczenia, gdy nieważność dotyczy czynności prawnej prowadzącej do nabycia nieruchomości rolnej. Przyznanie charakteru bezwzględnego nie chroni osób trzecich nabywających nieruchomości rolne¹⁹.

Jeżeli uznamy, że nieważność z art. 9 ust. 1 u.k.u.r. ma charakter względny, to umowa dzierżawy była nieważna z mocy prawa i od samego początku, a powołać się na tę nieważność może każdy. Jednak legitymacja czynna w postępowaniu o stwierdzenie nieważności czynności prawnej ograniczona jest do podmiotów, które w ustaleniu nieważności mają interes prawny²⁰. W konsekwencji organ administracji czy sąd mógł powołać się na nieważność bezwzględną bez potrzeby uzyskania osobnego rozstrzygnięcia. Gdyby jednak skłonić się ku pogładowi, że nieważność ta ma charakter względny, potrzebne byłoby uzyskanie dodatkowego rozstrzygnięcia sądu cywilnego. W doktrynie pojawiają się propozycje stopniowania sankcji w zależności czy

¹⁵ Zgodnie z art. 58 k.c. czynność prawna sprzeczna z ustawą albo mająca na celu obejście ustawy jest nieważna, chyba że właściwy przepis przewiduje inny skutek, w szczególności ten, iż na miejsce nieważnych postanowień czynności prawnej wchodzi odpowiednie przepisy ustawy (§ 1). Nieważna jest czynność prawna sprzeczna z zasadami współżycia społecznego (§ 2). Art. 58 k.c. odnosi się do tych czynności prawnych, których elementem jest oświadczenie woli.

¹⁶ M. Świerczyński, [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 153–154.

¹⁷ P. Wojciechowski, [w:] P. Popardowski (red.), op. cit., nb 23.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Uchwała składu 7 sędziów SN – Izba Cywilna z 18 września 2013 r., sygn. akt III CZP 13/13, Legalis nr 731228.

²⁰ P. Sobolewski, [w:] W. Borysiak (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, seria: Komentarze Prawa Prywatnego, 2024, Legalis, nb 12.

doszło do naruszenia przepisów o prawie pierwokupu, czy też do innych naruszeń²¹. Zawarcie umowy bezwarunkowej mieści się w kategorii najcięższego naruszenia przepisów ustawy i prowadzi do nabycia własności nieruchomości rolnej przez podmiot trzeci. Uznanie, że taka bezwarunkowa umowa jest bezwzględnie nieważna, może godzić w pewność obrotu. Oddanie nieruchomości w posiadanie zależne przed upływem ustawowego terminu powodować będzie mniejsze szkody dla pewności obrotu, nawet przy uznaniu takiej umowy za nieważną od samego początku i z mocy prawa.

Ponadto WSA w Olsztynie ocenił, że organy prawidłowo podważyły możliwość powstania zabudowy zagrodowej. Organy administracji publicznej nie są uprawnione do ponownej oceny bądź wzruszenia pozwolenia na budowę. Przeniesienie decyzji o pozwoleniu na budowę stanowi w zasadzie zmianę adresata decyzji. Postępowanie wyjaśniające jest ograniczone wyłącznie do ustalenia istnienia przesłanek z art. 40 u.p.b. Ich spełnienie obliguje organ do wydania decyzji pozytywnej. Wątpliwość sądu sprowadza się do tego, czy inwestor – spółka kapitałowa zrealizuje zamierzenie budowlane, jakim jest zabudowa zagrodowa. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej jako NSA) zabudowa zagrodowa jest rozumiana jako zespół budynków obejmujący wiejski dom mieszkalny i zabudowania gospodarskie, położony w obrębie jednego podwórza²². NSA wypowiedział się, że „nie do przyjęcia w demokratycznym państwie prawnym gdzie wszyscy są wobec prawa równi (art. 2 i 32 Konstytucji RP), byłaby definicja »zabudowy zagrodowej«, ograniczająca zakres tego pojęcia wyłącznie do budynków w rodzinnych gospodarstwach rolnych”²³. Przepisy u.p.b. oraz przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁴ nie nakładają na adresata decyzji wydawanej na podstawie art. 40 u.p.b., aby spełniał przesłanki do uznania go za osobę prowadzącą gospodarstwo rolne²⁵. Sytuację komplikuje fakt, że brak jest legalnej definicji zabudowy zagrodowej, a liczne interpretacje sądów wiążą taką zabudowę z gospodarstwem rolnym prowadzonym przez rolnika. Wobec istotnych zmian w u.k.u.r. nabycie własności nieruchomości rolnej przez spółkę kapitałową może nastąpić jedynie w drodze wyjątku – po uzyskaniu pozytywnej decyzji Dyrektora Generalnego KOWR i w razie nieskorzystania przez

²¹ Z. Truszkiewicz, *O kilku podstawowych zagadnieniach na tle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (część II)*, „Rejent” 2017, nr 11, s. 35 i nast.

²² Wyrok NSA z 4 grudnia 2008 r., sygn. akt II OSK 1536/07, Legalis nr 212721.

²³ Wyrok NSA z 23 sierpnia 2007 r., sygn. akt II OSK 1118/06, Legalis nr 726742. Wyrok został wydany jeszcze przed wejściem w życie ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2022 r., poz. 507 ze zm.), która w sposób znaczący zmieniła ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego, wprowadzając m.in. naczelną zasadę, że nabywcą nieruchomości rolnej może być tylko rolnik indywidualny.

²⁴ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 r., poz. 977 ze zm.).

²⁵ Wyrok NSA z dnia 29 października 2020 r., sygn. akt II OSK 1713/20, Legalis nr 2619671.

uprawnionego z prawa pierwokupu. W piśmie skierowanym do Prezesa Krajowej Rady Izb Rolniczych Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wskazał, że „przed wykonaniem w danym przypadku prawa pierwokupu czy prawa nabycia określonej nieruchomości rolnej KOWR dokonuje analizy celowości oraz zasadności skorzystania z przysługującego uprawnienia. (...) Ponadto brane są także pod uwagę inne szczególne okoliczności występujące w konkretnym przypadku. Podejmowane przez KOWR »decyzje« w zakresie ewentualnego wykonania prawa pierwokupu czy prawa nabycia określonej nieruchomości rolnej, nie są zatem i nie mogą być podejmowane bez uwzględnienia wszelkich uwarunkowań związanych z konkretnym przypadkiem”²⁶. Te inne szczególne okoliczności danego przypadku mogą dotyczyć również możliwości nabycia nieruchomości rolnej przez podmiot niedający gwarancji rolniczego wykorzystania nieruchomości. Powyższe może przesądzać, zdaniem autorki, o skorzystaniu z prawa pierwokupu.

Chociaż decyzja wydawana na podstawie art. 40 u.p.b. jest decyzją związaną, a orzecznictwo sądów administracyjnych jest w tej kwestii jednolite²⁷, słusznie wskazuje się w doktrynie, że „rozstrzygnięcie o odmowie przeniesienia pozwolenia na budowę będzie również konieczne, jeżeli organ ustali, że w wyniku cesji pozwolenia osoba, na którą zostałaaby ona dokonana, takiego pozwolenia w normalnym trybie nie mogłaby uzyskać (np. przeniesienie pozwolenia na budowę rolniczą – zagrodową – miałyby nastąpić na rzecz osoby niebędącej rolnikiem). Wydanie decyzji przez organ w tego rodzaju przypadkach prowadziłoby do obejścia prawa, a także do naruszenia konstytucyjnych zasad praworządności i legalizmu”²⁸. „Skoro pozwolenie na budowę dotyczy wymienionych w nim budynków w zabudowie zagrodowej, to rzeczą organu w postępowaniu o przeniesienie takiej decyzji w oparciu o art. 40 u.p.b. jest ocena, czy wnioskodawca przyjmuje wszystkie warunki zawarte w tej decyzji, w tym między innymi to, że budynek ten będzie realizowany w ramach zabudowy zagrodowej”²⁹. Można mieć wątpliwości, czy skarżąca przyjęła wszystkie warunki zawarte w decyzji o pozwoleniu na budowę, skoro zakres swojej działalności rozszerzyła już w toku postępowania, po otrzymaniu negatywnej decyzji organu.

²⁶ Pismo Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 10 listopada 2021 r. skierowane do Prezesa Krajowej Rady Izb Rolniczych.

²⁷ „Organ administracji architektoniczno-budowlanej w postępowaniu o przeniesienie pozwolenia na budowę inwestycji w zabudowie zagrodowej nie jest uprawniony do badania, czy osoba – na którą przenoszone jest pozwolenie na budowę – jest rolnikiem i prowadzi gospodarstwo rolne. Nie jest również uprawniany do badania kwalifikacji rolniczych inwestora” – wyrok WSA w Rzeszowie z 22 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Rz 1259/19, Legalis nr 2279610.

²⁸ A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, 2023, Lex, nb 15.

²⁹ Wyrok NSA z 29 października 2020 r., sygn. akt II OSK 1713/20, Legalis nr 2619671.

Podsumowanie

Zagadnienia, które wyniknęły na gruncie rozpatrywanej sprawy, mogą budzić liczne wątpliwości, poczynając od oceny charakteru nieważności umowy dzierżawy i skutków z tym związanych, poprzez możliwość badania konsekwencji przeniesienia decyzji o pozwoleniu na budowę na podmiot niedający gwarancji rolniczego wykorzystania nieruchomości. Głosowane rozstrzygnięcie powodowane było oceną braku dysponowania przez inwestora nieruchomością na cele budowlane, co wiązało się z uznaniem umowy dzierżawy za bezwzględnie nieważną. Kwestie związane z możliwością realizacji zabudowy zagrodowej przez skarżącą w tym stanie sprawy pozostały drugoplanowe. Słusznie jednak WSA w Olsztynie uznał, że wydanie pozytywnej decyzji mogłoby pozostawać w sprzeczności z zasadą praworządności i zasadą prawny obiektywnej. Organy powinny mieć przede wszystkim na względzie interes społeczny i słuszny interes strony.

Wykaz literatury

- Bieluk J., *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, 2019, Legalis.
- Borysiak W. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, seria: Komentarze Prawa Prywatnego, 2024, Legalis.
- Gniewek E., Machnikowski P. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2023.
- Plucińska-Filipowicz A., Wierzbowski M. (red.), *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, 2023, Lex.
- Popardowski P. (red.), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, seria: Komentarze Prawa Prywatnego, 2023, Legalis.
- Rakoczy B., Bień-Kacała A., *Gospodarstwo rodzinne jako podstawa ustroju rolnego w świetle Konstytucji RP z 1997 r.*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 3.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 2013, Lex.
- Truskiewicz Z., *O kilku podstawowych zagadnieniach na tle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (część II)*, „Rejent” 2017, nr 11.

Summary

Glossa of approval to the Judgment of the Provincial Administrative Court in Olsztyn of August 24, 2023, ref. No. II SA/OI 409/23

Keywords: building law, building permit, administrative decision, agricultural property, homestead development.

This commentary contains arguments supporting the position of the Provincial Administrative Court in Olsztyn regarding the refusal to transfer the decision on the building permit to a new investor. The aim of the study is to show the ambiguity of the legal provisions and the discrepancies in the interpretation of the legal nature of invalidity regulated in the Act on the Development of the Agricultural System. The study concludes that there are arguments in favour of recognising this invalidity as absolute and relative invalidity. Furthermore, the study shows that a permit for the construction of agricultural buildings can only be issued to an entity that guarantees the agricultural use of the property. The study concludes that there are arguments in favour of recognising this invalidity as both absolute and relative. Furthermore, the study shows that a building permit for an agricultural building can only be granted to an entity that guarantees the agricultural use of the property.