

PRZEMYSŁAW LITWINIUK\*

ORCID: 0000-0003-2099-157X

# Z problematyki wykonywania prawa pierwokupu nieruchomości rolnej przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa

## 1. Wprowadzenie

Cywilnoprawna istota instytucji prawa pierwokupu została wyrażona w treści art. 596–602 Kodeksu cywilnego<sup>1</sup>. Zgodnie z tymi przepisami prawo pierwokupu aktywuje się, gdy właściciel rzeczy, co do której w drodze ustawy lub czynności prawnej zastrzeżono to prawo na rzecz uprawnionego, zawarze z osobą trzecią umowę jej sprzedaży. Wówczas podmiot uprawniony może względem zobowiązanego (sprzedawcy) złożyć w oznaczonym ustawowo terminie oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu, z zachowaniem ewentualnie przepisanej formy czynności prawnej, w wyniku czego między zobowiązanym a uprawnionym dochodzi do skutku umowa sprzedaży tej samej treści, co umowa zawarta uprzednio przez zobowiązanego z osobą trzecią. Należy przy tym podkreślić, że naruszenie przez sprzedawcę uprawnienia wynikającego z prawa pierwokupu aktualizuje jego odpowiedzialność odszkodowawczą wobec uprawnionego, zaś w przypadkach wskazanych w art. 599 § 2 k.c. i przepisach szczególnych skutkuje bezwzględną nieważnością czynności prawnej.

Z przywołanych regulacji Kodeksu cywilnego wynika, że sprzedaż rzeczy, której dotyczy prawo pierwokupu, powinna odbywać się dwuetapowo.

---

\* Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie.

<sup>1</sup> Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1740 ze zm.; dalej: k.c.).

Najpierw sprzedawca (zobowiązany) zawiera z osobą trzecią (kupującym) umowę zobowiązującą do przeniesienia własności rzeczy pod warunkiem zawieszającym niewykonania prawa pierwokupu przez uprawnionego (umowa warunkowa sprzedaży), a następnie – w przypadku nieskorzystania przez uprawnionego z przysługującego mu prawa pierwokupu (poprzez złożenie stosownego oświadczenia albo wskutek upływu ustawowego terminu) – umowę przeniesienia własności rzeczy w wykonaniu umowy zobowiązującej sprzedaży<sup>2</sup>. W razie wykonania przez uprawnionego prawa pierwokupu w przepisanej dla danej umowy formie czynności prawnej i w określonym przepisami prawa terminie jego oświadczenie zastępuje umowę przeniesienia własności rzeczy i wywołuje skutek rozporządzający.

Praktyka zastrzeżenia w drodze ustawy prawa pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz innych podmiotów, które należy uważać za emanację państwa, podlegała w ostatnich latach intensywnemu rozwojowi. Krzysztof Grabicki wyróżnił w literaturze aż kilkadziesiąt powszechnie stosowanych w praktyce notarialnej szczegółowych podstaw prawnych uprawnień z prawa pierwokupu, wskazując jednocześnie liczne ustawowe wyjątki oraz problemy interpretacyjne w procesie stosowania tych regulacji<sup>3</sup>.

Do kategorii o szczególnym znaczeniu prawnym i praktycznym należy zaliczyć ustawowe prawo pierwokupu własności nieruchomości rolnych, zastrzeżone na rzecz Skarbu Państwa w przepisach ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>4</sup>. Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie charakterystyki prawnej tego uprawnienia Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (KOWR), w tym rozważenie, czy korzystanie z niego w imieniu własnym na rzecz Skarbu Państwa ma charakter dowolny (uznaniowy), czy też może być realizowane jedynie po ziszczeniu się konstytucyjnych i ustawowych przesłanek państwowej ingerencji w prawo własności. Rozważania zostaną zwieńczone wnioskami *de lege lata* oraz *de lege ferenda*, ukierunkowanymi na zapewnienie rzeczywistej ochrony konstytucyjnego prawa własności, obejmującego również własność rolniczą.

<sup>2</sup> W. Gonet, *Prawo pierwokupu nieruchomości*, Warszawa 2017, s. 20; R. Strzelczyk, *Prawo nieruchomości*, Warszawa 2019, s. 427–441.

<sup>3</sup> K. Grabicki, *Wykaz pozostałych praw pierwokupu*, w: A.J. Szereda (red.), *Praxis. Notariat. Czynności notarialne*, Warszawa 2021, s. 851–872.

<sup>4</sup> Ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1655 ze zm.; dalej: u.k.u.r.).

## 2. KOWR jako uprawniony z prawa pierwokupu nieruchomości rolnej

Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.k.u.r. w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnej, w rozumieniu art. 2 pkt 1 u.k.u.r.<sup>5</sup>, prawo pierwokupu przysługuje z mocy ustawy jej dzierżawcy, jeżeli umowa dzierżawy została zawarta w formie pisemnej i ma datę pewną oraz była wykonywana co najmniej przez 3 lata, licząc od tej daty, a także jeżeli nabywana nieruchomość rolna wchodzi w skład gospodarstwa rodzinnego dzierżawcy.

Natomiast zgodnie z treścią art. 3 ust. 4 u.k.u.r. w przypadku braku uprawnionego do wykonania prawa pierwokupu dzierżawcy albo niewykonania przez niego tego prawa przysługuje ono z mocy ustawy KOWR działającemu na rzecz Skarbu Państwa<sup>6</sup>.

Ustawodawca w dalszych przepisach u.k.u.r. zawarł katalog przedmiotowych i podmiotowych wyłączeń spod prawa pierwokupu, zastrzeżonego na rzecz dzierżawcy oraz KOWR<sup>7</sup>. Warto podkreślić, że zgodnie z art. 3 ust. 7

<sup>5</sup> Z zakresu przedmiotowego, którego dotyczy ustanowione w u.k.u.r. prawo pierwokupu, ustawodawca wyłączył nieruchomości wymienione w art. 1a–1c u.k.u.r. oraz w art. 11 pkt 1 i 2 ustawy z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 869). Natomiast w art. 2c u.k.u.r. przesądzone, że przepisy ustawy dotyczące nabycia nieruchomości rolnej stosuje się odpowiednio do nabycia użytkowania wieczystego nieruchomości rolnej albo udziału w użytkowaniu wieczystym nieruchomości rolnej oraz do nabycia udziału we współwłasności nieruchomości rolnej.

<sup>6</sup> P.A. Blajer, *Komentarz do art. 3 u.k.u.r.*, w: P.A. Blajer, W. Gonet, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 157–232; D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 137–151.

<sup>7</sup> Zgodnie z art. 3 ust. 5 u.k.u.r. przepisów art. 3 ust. 1–4 nie stosuje się, jeżeli nabywcą nieruchomości rolnej jest: jednostka samorządu terytorialnego; Skarb Państwa; spółka prawa handlowego, której wyłącznym udziałowcem albo akcjonariuszem jest Skarb Państwa, będąca operatorem systemu przesyłowego albo posiadająca koncesję na przesyłanie paliw ciekłych, w rozumieniu ustawy z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, względnie spółka prawa handlowego, która jest operatorem systemu dystrybucyjnego gazowego w rozumieniu ustawy z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, w przypadku nabycia nieruchomości rolnej na cele związane z budową, modernizacją lub rozbudową systemu dystrybucyjnego gazowego; spółka kapitałowa lub grupa kapitałowa, o których mowa w art. 1 ust. 1 ustawy z 18 marca 2010 r. o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego do spraw aktywów państwowych oraz ich wykonywaniu w niektórych spółkach kapitałowych lub grupach kapitałowych prowadzących działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych, w przypadku nabycia nieruchomości rolnej na cele związane z budową, modernizacją lub rozbudową mienia określonego w art. 1 ust. 2 tej ustawy; osoba bliska zbywcy; spółka celowa, o której mowa w ustawie z 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym; spółdzielnia produkcji rolnej, wykonująca prawo pierwokupu, o którym mowa w art. 147 § 2 ustawy z 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze lub nabywająca wkład gruntowy od członka tej spółdzielni; członek spółdzielni produkcji rolnej, mający wkład gruntowy w tej spółdzielni, w przypadku zbycia

u.k.u.r. prawo pierwokupu nie przysługuje KOWR, jeżeli w wyniku nabycia nieruchomości rolnej przez rolnika indywidualnego następuje powiększenie gospodarstwa rodzinnego, jednak do powierzchni nie większej niż 300 ha użytków rolnych, a nabywana nieruchomość rolna jest położona w gminie, w której ma miejsce zamieszkania nabywca, lub w gminie graniczącej z tą gminą.

Ponadto w przepisach u.k.u.r. ustanowiono rozwiązania prawne modyfikujące cywilistyczny model normatywny prawa pierwokupu. W szczególności przewidziano odstępstwa od zasady wyrażonej w art. 600 k.c., określającej skutki wykonania omawianego prawa. Zgodnie z przepisami Kodeksu cywilnego w rezultacie wykonania prawa pierwokupu dochodzi do skutku umowa sprzedaży między uprawnionym a zobowiązanym o tej samej treści, co umowa zawarta przez zobowiązanego z osobą trzecią. Nowy stosunek prawny powstały pomiędzy takimi stronami powinien mieć taką samą treść, co umowa zawarta uprzednio przez zobowiązanego z osobą trzecią<sup>8</sup>. Natomiast zgodnie z art. 3 ust. 8 u.k.u.r. jeżeli cena sprzedawanej nieruchomości rażąco odbiega od jej wartości rynkowej, wykonujący prawo pierwokupu może w terminie 14 dni od dnia złożenia oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu wystąpić do sądu o ustalenie ceny tej nieruchomości. W przypadku skorzystania przez KOWR z tego uprawnienia sąd ustala cenę odpowiadającą wartości rynkowej nieruchomości rolnej przy zastosowaniu sposobów określenia wartości nieruchomości przewidzianych w przepisach o gospodarce nieruchomościami<sup>9</sup>.

Zgodnie z art. 3 ust. 8a u.k.u.r. KOWR może dokonać zapłaty na rzecz sprzedawcy niespornej części ceny nieruchomości rolnej przed wystąpie-

---

na jego rzecz wkładu gruntowego przez innego członka tej samej spółdzielni; a także w przypadku, gdy nabycie nieruchomości rolnej następuje za zgodą, o której mowa w art. 2a ust. 4 u.k.u.r., albo za zgodą, o której mowa w art. 29a ust. 3 pkt 1 lit. b ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Spod ww. prawa pierwokupu wyłączono również sprzedaż nieruchomości rolnych, która następuje między osobami prawnymi tego samego kościoła lub związku wyznaniowego, działającymi na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania.

<sup>8</sup> J. Jezioro, *Komentarz do art. 600 k.c.*, w: E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 1264; postanowienie SN z 9 września 2009 r., sygn. akt V CSK 43/09, LEX nr 523688.

<sup>9</sup> Zob. art. 149–159 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1990 ze zm.); J. Dydenko, T. Telega, *Wycena nieruchomości. Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego*, Warszawa 2018, s. 121–154; J. Schilbach, *Wycena nieruchomości rolnych*, w: J. Dydenko (red.), *Szacowanie nieruchomości*, Warszawa 2020, s. 724–742.

niem do sądu o ustalenie ceny tej nieruchomości. Oznacza to, że zbywca nieruchomości rolnej w przypadku jej sprzedaży na rzecz osoby trzeciej po cenie wyższej niż wartość rynkowa musi w przypadku skorzystania przez KOWR z prawa pierwokupu liczyć się ze zmianą treści ukształtowanego w umowie sprzedaży stosunku prawnego w zakresie obniżenia ceny oraz z poniesieniem kosztów procesu cywilnego w przedmiocie ustalenia ceny odpowiadającej wartości rynkowej zbywanej nieruchomości rolnej. Rozwiązanie to zasługuje na krytykę. Po pierwsze dlatego, że ustalenie ceny między sprzedawcą a kupującym mieści się w granicach swobody kontraktowej, a na jej wysokość mogą mieć wpływ czynniki inne niż określone w przepisach o gospodarce nieruchomościami, takie jak: walor sąsiedztwa, względy sentymentalne lub plany wykorzystania nieruchomości na cele inne niż rolne. Po drugie, skoro dla sądowego postępowania o ustalenie ceny odpowiadającej wartości rynkowej nieruchomości nie zastrzeżono stosowania przepisów o postępowaniu nieprocesowym, to zbywcy przypada w nim rola pozwanego ze wszystkimi konsekwencjami przegrania procesu, w tym koniecznością poniesienia jego kosztów.

W wyniku analizy omawianej regulacji nasuwa się wniosek, że zawarte w u.k.u.r. przepisy o wykonywaniu prawa pierwokupu przez KOWR kształtują pośrednio dyrektywę prowadzenia obrotu nieruchomościami rolnymi po cenach odpowiadających ich wartości rynkowej pod rygorem poniesienia przez zbywcę negatywnych konsekwencji procesowych. Postulować przy tym należy, aby sądy powszechne w przypadku ustalenia na podstawie art. 3 ust. 8 u.k.u.r. niższej wartości rynkowej nieruchomości rolnej będącej przedmiotem wykonanego przez KOWR prawa pierwokupu od ceny ustalonej w umowie sprzedaży zawartej z osobą trzecią na podstawie art. 102 Kodeksu postępowania cywilnego<sup>10</sup> nie obciążały zbywcy kosztami procesu.

Inne specyficzne odstępstwo od kodeksowych reguł (art. 597 § 2 k.c.) wykonywania prawa pierwokupu wynika z art. 3 ust. 10 i 11 u.k.u.r. Zgodnie z tymi przepisami KOWR wysłała zobowiązanemu z prawa pierwokupu oświadczenie w formie aktu notarialnego o wykonaniu prawa pierwokupu przesyłką poleconą nadaną za potwierdzeniem odbioru w placówce pocztowej operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe<sup>11</sup>, a następnie publikuje na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej KOWR. Uważa się, że zobowiązany z prawa pierwokupu zapoznał się z treścią oświadczenia KOWR o wykonaniu prawa

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1575 ze zm.).

<sup>11</sup> Ustawa z 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1041).

pierwokupu z chwilą jego publikacji na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP).

Z omawianej regulacji wynika, że po złożeniu przez uprawniony KOWR w przepisanej formie (aktu notarialnego) oświadczenia woli o wykonaniu prawa pierwokupu nieruchomości rolnej nie zachodzi konieczność doręczenia go zobowiązanemu (sprzedawcy) w taki sposób, aby mógł się z nim zapoznać w ustawowo określonym miesięcznym terminie, lecz przyjęto, że zobowiązany zapoznał się z treścią oświadczenia KOWR z chwilą jego publikacji na stronie podmiotowej BIP. Należy jednak podkreślić, że skuteczne skorzystanie przez KOWR z dobrodziejstwa tej regulacji, stanowiącej wyjątek od wymagań stawianych w prawie cywilnym w ramach teorii doręczenia (art. 61 § 1 k.c.)<sup>12</sup>, wymaga ścisłego zachowania przepisanej w art. 3 ust. 10 i 11 u.k.u.r. procedury, tj. poprzedzenia publikacji oświadczenia KOWR w BIP nadaniem dokumentu je obejmującego przesyłką poleconą za potwierdzeniem odbioru w placówce pocztowej właściwego operatora pocztowego.

Wydaje się oczywiste, że opublikowanie oświadczenia KOWR w BIP bez nadania go listem poleconym, jak również nadanie go listem poleconym już po opublikowaniu na stronie podmiotowej BIP (co w praktyce stosowania prawa przez oddziały terenowe KOWR występuje) nie prowadzi do uzyskania rezultatu zastąpienia ogólnych kodeksowych reguł składania oświadczeń woli i – w razie uchybienia miesięcznemu terminowi na doręczenie oświadczenia zobowiązanemu – powinno skutkować uznaniem oświadczenia o skorzystaniu z prawa pierwokupu za bezskuteczne. Wszelkie bowiem wyjątki, a fikcja prawna ustanowiona na korzyść KOWR w art. 3 ust. 10 i 11 u.k.u.r. ma niewątpliwie charakter *lex specialis*, należy interpretować ściśle. Gdyby ustawodawca nie pragnął nadać doniosłego znaczenia kolejności wykonania poszczególnych czynności (nadanie przesyłki listem poleconym, opublikowanie oświadczenia na stronie podmiotowej w BIP) obejmujących procedurę złożenia przez KOWR oświadczenia zobowiązanemu, w treści art. 3 ust. 10 u.k.u.r. posłużyłby się spójnikiem „i”, nie zaś jednoznacznym wyrażeniem szeregującym „a następnie”.

Prawo pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa, którego wykonawcą jest KOWR, zastrzeżono również w art. 29 ust. 4 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa<sup>13</sup> przy odsprzedaży nieruchomości przez nabywcę w okresie 5 lat od nabycia

<sup>12</sup> M. Safjan, *Komentarz do art. 61 k.c.*, w: K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny*, t. I: *Komentarz do art. 1–449<sup>(10)</sup>*, Warszawa 2020, s. 333.

<sup>13</sup> Ustawa z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 2243; dalej: u.g.n.r.S.P.).

tej nieruchomości od KOWR. Prawo to dotyczy oczywiście nieruchomości sprywatyzowanych z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa<sup>14</sup>. Mowa tu o prawie pierwokupu w jego czysto cywilistycznej postaci i nie ma podstaw do stosowania przy jego wykonywaniu przepisów u.k.u.r. statuujących szczególne uprawnienia KOWR oraz specjalną procedurę postępowania.

### 3. Ustawowe prawo pierwokupu państwowego w świetle konstytucyjnej ochrony własności

Prawu pierwokupu przypisuje się w piśmiennictwie funkcje społeczno-gospodarcze w zakresie realizacji polityki gospodarczej państwa poprzez wpływanie na obrót przedmiotami własności<sup>15</sup>. Uważa się je również za instrument porządkowania stosunków własnościowych<sup>16</sup>. Stanowi ono jednak formę ograniczenia prawa własności, gdyż ogranicza zakres uprawnień właściciela do rozporządzania rzeczą (*ius disponendi*). Zgodnie bowiem z art. 140 k.c. w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, rozporządzać rzeczą zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa. Rozporządzanie rzeczą, należące do triady podstawowych uprawnień własnościowych składających się na istotę własności<sup>17</sup>, sprowadza się zasadniczo do dokonywania przez właściciela dotyczących rzeczy czynności prawnych umożliwiających realizację jej wartości w sensie ekonomicznym<sup>18</sup>, nie wyłączając swobody w wyborze kontrahenta (nabywcy) oraz uzgodnienia ceny sprzedaży. Jak wyżej wskazano, ustanowione w przepisach u.k.u.r. na rzecz Skarbu Państwa prawo pierwokupu nieruchomości rolnych oddziałuje nie tylko w zakresie określenia podmiotu nabywającego sprzedawany przedmiot własności, ale także może prowadzić do istotnej zmiany treści stosunku prawnego poprzez znaczące obniżenie ceny umownej.

Z powyższych względów warto rozważyć, czy tak ukształtowane ustawowe prawo pierwokupu państwowego nieruchomości rolnych odpowiada

<sup>14</sup> P. Iwaszkiewicz, *Komentarz do art. 29 ust. 4*, w: P. Czechowski (red.), *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 212–214.

<sup>15</sup> J. Jezioro, *Komentarz do art. 600 k.c.*, s. 1257.

<sup>16</sup> C. Żuławska, w: G. Bieniek (red.), *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania*, t. II, Warszawa 2011, s. 144–145.

<sup>17</sup> T. Dybowski, *Ochrona prawa własności na tle konstytucyjnej koncepcji źródeł prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: T. Dybowski, *Dziela zebrane*, oprac. B. Chanowska-Dymlang, Warszawa 2013, s. 1502.

<sup>18</sup> T. Dybowski, *Ochrona własności w polskim prawie cywilnym (rei vindicatio – actio negatoria)*, Warszawa 1969, s. 82.

konstytucyjnemu standardowi, określającemu formalne i materialne przesłanki dopuszczalności ingerencji (ograniczenia) w prawo własności.

W pierwszej kolejności należy zastrzec, że – jak słusznie zauważył Sąd Najwyższy w postanowieniu z 11 października 1974 r. – prawo pierwokupu może być realizowane tylko wtedy, gdy zmianę stanu prawnego zainicjuje osoba zobowiązana z tego prawa, nigdy zaś do realizacji prawa pierwokupu nie może doprowadzić sam uprawniony. Z tych względów instytucja prawa pierwokupu nie wpisuje się koncepcyjnie w zbiór instrumentów wyłączeniowych i nie stosuje się do niej standardów konstytucyjnych odnoszących się do przymusowej nacjonalizacji lub komunalizacji przedmiotu własności prywatnej.

Jak podkreśla się w literaturze, pojęcie „własność” w prawie konstytucyjnym występuje w różnych kontekstach i zakresach znaczeniowych. Ustrojodawca posługuje się nim w ujęciu wąskim, nawiązującym do koncepcji własności wyrażonej w art. 140 k.c. (w art. 64 i 165 Konstytucji RP), jak również w ujęciu szerokim – obejmując nim mienie jako ogół praw majątkowych (art. 20 i 21 Konstytucji RP)<sup>19</sup>.

Artykuł 21 Konstytucji RP stanowi, że Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. Zabezpiecza zatem wolność własności (wolność majątkową) rozumianą jako sfera chroniona w zakresie dysponowania przedmiotami majątkowymi<sup>20</sup>. Natomiast zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP własność może być ograniczona „tylko w drodze ustawy” oraz „tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”. Należy dodać, że ingerencja ustawodawcy w prawo własności jest możliwa z jednoczesnym poszanowaniem warunków określonych w klauzuli limitacyjnej zawartej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, czyli wyłącznie wtedy, gdy jest konieczna w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw nie mogą naruszać ich istoty<sup>21</sup>. Według stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonego w wyroku z 21 czerwca 2005 r.<sup>22</sup>, w kwestii dopuszczalności ingerencji w prawo własności, czyli odnośnie do „granic ograniczeń” wolności majątkowej, zastosowanie ma ogólna

<sup>19</sup> W. Szydło, *Komentarz do art. 600 k.c.*, w: E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny...*, s. 323.

<sup>20</sup> K. Zaradkiewicz, *Komentarz do art. 21 Konstytucji RP*, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016, s. 573.

<sup>21</sup> Por. L. Garlicki, *Komentarz do art. 64 Konstytucji RP*, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003, s. 20–21.

<sup>22</sup> Wyrok TK z 21 czerwca 2005 r., sygn. akt P 25/02, Dz. U. Nr 124, poz. 1043.



zasada proporcjonalności, a oprócz niej takie standardy konstytucyjne, jak: zasada równości, zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wymóg wyraźnych podstaw ustawowych, legalność i rzetelność procedur ingerencji, prawo zainteresowanego do sądu itd.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 30 października 2001 r.<sup>23</sup>, sam nakaz zbycia określonej rzeczy nie przekracza jeszcze granicy istoty prawa własności i może być w szczególnych okolicznościach konstytucyjnie dopuszczalny. W literaturze jednak w kontekście tego orzeczenia wyrażono pogląd, że jeżeli legalnie nabytą własność można byłoby odebrać właścicielowi, pozbawiając go wpływu na warunki, na jakich następuje utrata własności, to prawo własności nie mogłoby spełniać swej konstytucyjnej roli<sup>24</sup>. Spostrzeżenie to, choć tylko pośrednio odnosi się do dysponowania rzeczami z zastosowaniem prawa pierwokupu państwowego, powinno być uwzględniane w sytuacji ustawowej ingerencji w cenowe warunki zbywania nieruchomości rolnych.

Mając na uwadze wspomniany wymóg poszanowania przez ustawodawcę zasady proporcjonalności w ograniczaniu prawa własności, która ma zastosowanie także w przypadku zastrzegania w ustawie na rzecz Skarbu Państwa prawa pierwokupu nieruchomości po cenach nieumownych, należy zaznaczyć, że – jak podkreśla się w literaturze – zasada ta jest rozwinięciem ogólnego zakazu nadmiernej ingerencji, który wiązany był z nakazem stosowania przez państwo tylko środków koniecznych i przydatnych do osiągnięcia zakładanych celów. Regulacja limitująca prawo własności dla zgodności z przedstawionym standardem powinna być przydatna (adekwatna), niezbędna (zasadna) i proporcjonalna *sensu stricto* (zbilansowana)<sup>25</sup>.

W tak określonych ramach konstytucyjnych można sformułować tezę, że legalnie ustanowione w ustawie na rzecz Skarbu Państwa prawo pierwokupu nieruchomości rolnej powinno spełniać wymóg weryfikowania się jego przydatności w kontekście co najmniej jednej konieczności wskazanej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (zapewnienia bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób) oraz zapewniać korzystanie z niego w praktyce wyłącznie w zasadnych przypadkach (w oparciu o prawne przesłanki niezbędności ingerencji) z uwzględnieniem kryterium wyważenia interesu publicznego z interesem prywatnym.

<sup>23</sup> Wyrok TK z 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00, Dz. U. Nr 129, poz. 1448.

<sup>24</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, art. 64, Nb. 12, Warszawa 2012, s. 392.

<sup>25</sup> M. Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Nb. 156, Warszawa 2020, s. 121.

Bezsporne jest przy tym, że statuując prawo pierwokupu państwowego nieruchomości rolnych w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego i ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, uwzględniono konstytucyjny wymóg formalny ustanowienia tego rodzaju regulacji odpowiednio w „drodze ustawy” i „w ustawie” (art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Wątpliwości może jednak budzić kwestia konstytucyjności tych przepisów w świetle wzorca z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, tj. wskazanych w nim przesłanek dopuszczalności ingerencji w prawa i wolności jednostki. Po dodaniu do treści u.k.u.r. w 2016 r. preambuły<sup>26</sup>, odwołującej się m.in. do celów „wzmocnienia ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych” i „wspierania zrównoważonego rolnictwa prowadzonego w zgodzie z wymogami ochrony środowiska” oraz do troski o „zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego obywateli”, Małgorzata Korzycka wyraziła pogląd, że treść preambuły wskazuje na wartości, które powinny być uwzględniane przy wykładni poszczególnych przepisów tej ustawy o charakterze normatywnym, zaś zakres uwzględnienia jej treści w procesie wykładni powinien być ustalany każdorazowo przez organ stosujący prawo<sup>27</sup>.

Jak trafnie zauważył Marcin Wiącek, w odniesieniu do sfery obrotu prywatnymi nieruchomościami rolnymi dopuszczalne są tylko takie ograniczenia, które są konieczne – a nie wyłącznie pożyteczne, pożądane czy celowe – dla ochrony wartości konstytucyjnych enumeratywnie wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Za najważniejsze spośród rozpatrywanych w tym kontekście wartości konstytucyjnych uznał bezpieczeństwo publiczne – obejmujące m.in. bezpieczeństwo żywnościowe państwa – i porządek publiczny, odczytywany w związku z art. 23 zd. 1 Konstytucji, zgodnie z którym ustrój rolny w RP jest oparty na gospodarstwie rodzinnym<sup>28</sup>. Do tak zakreślonego kręgu przesłanek dopuszczalności ingerencji w prawo własności można jeszcze dodać cel ochrony środowiska, z którym ściśle wiąże się współczesny charakter działalności rolniczej, ukierunkowanej na dostarczanie środowiskowych i krajobrazowych dóbr publicznych.

W moim przekonaniu KOWR – jako podmiot, któremu powierzono wykonywanie określonych, wynikających z polityki państwa zadań, stanowiących prawnoadministracyjną lub cywilnoprawną ingerencję w obrót prywatnymi nieruchomościami rolnymi – powinien korzystać ze swoich

<sup>26</sup> Art. 7 ustawy z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. poz. 585).

<sup>27</sup> M. Korzycka, *Ustrój rolny państwa polskiego*, w: M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2019, s. 43.

<sup>28</sup> M. Wiącek, *Konstytucyjne aspekty ograniczeń obrotu nieruchomościami rolnymi*, w: P. Litwiniuk (red.), *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, Warszawa 2016, s. 105.

uprawnień wyłącznie w przypadku zaistnienia konstytucyjnych przesłanek wkroczenia w sferę praw i wolności jednostki, z uwzględnieniem standardów wyznaczających dopuszczalny zakres ujemnego oddziaływania na interes prywatny. Natomiast legalność przejawów tego rodzaju aktywności podmiotu, stanowiącego emanację państwa, powinna podlegać kontroli sądowej.

#### 4. Przesłanki stosowania prawa pierwokupu

Mając na uwadze to, że przesłanki wykonania przez KOWR prawa pierwokupu nie zostały *expressis verbis* wyrażone w przepisach ustawy, ich rekonstrukcji należałoby dokonywać z uwzględnieniem statusu prawnego tego podmiotu oraz celu i charakteru powierzonych mu zadań.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że KOWR jest utworzoną w drodze ustawy państwową osobą prawną<sup>29</sup>, posiadającą status agencji wykonawczej<sup>30</sup>. Jak trafnie stwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z 29 listopada 2017 r., „KOWR wykonuje prawo własności i inne prawa rzeczowe na rzecz Skarbu Państwa w stosunku do mienia nieruchomości wchodzącego w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, który nadal jest właścicielem nieruchomości tworzących ten Zasób (art. 5 ust. 1 i art. 12 ust. 1 u.g.n.r.S.P.). KOWR dysponuje tym Zasobem na zasadach określonych w ustawie (art. 12 ust. 3) oraz nimi gospodaruje (art. 24). Jest więc jedynie instytucją powierniczą Skarbu Państwa, gdyż na zewnątrz występuje jako wyłączny dysponent określonego prawa, działając w imieniu własnym i ponosząc własną odpowiedzialność za te działania”<sup>31</sup>. W ramach tak ujętej instytucji powiernictwa<sup>32</sup> KOWR w stosunku do mienia tworzącego lub mającego tworzyć Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa (ZWRSP) działa w imieniu własnym, ale na rzecz Skarbu Państwa. Dyrektor generalny KOWR dysponuje również określonym w przepisach ustaw władztwem administracyjnym, rozstrzygając w drodze decyzji administracyjnych o sytuacji prawnej jednostek, także w zakresie reglamentowania obrotu prywatnymi nieruchomościami rolnymi (art. 2a ust. 4 u.k.u.r.).

<sup>29</sup> Art. 2 ust. 1 ustawy z 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz. U. poz. 623 ze zm.).

<sup>30</sup> Art. 18–22 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 305).

<sup>31</sup> Wyrok SN z 29 listopada 2017 r., sygn. akt II CSK 145/17, LEX nr 2416280.

<sup>32</sup> Szerzej o KOWR jako powierniku: P. Litwiniuk, *The National Support Centre for Agriculture as the Trustee of Agricultural Property Stock of the State Treasury in Poland*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie – Problemy Rolnictwa Światowego” 2018, t. 18(33), nr 3, s. 208–215.

Z uwagi na tak ustalony status prawny i funkcje KOWR można uznać, że przypisane mu, jako powiernikowi Skarbu Państwa, prawo pierwokupu nieruchomości rolnych nie jest instrumentem o charakterze *stricte* cywilnoprawnym, ale przede wszystkim uprawnieniem publicznoprawnym. Z uwagi na wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP zasadę legalizmu oraz wzmocniony treścią art. 64 ust. 3 ustawy zasadniczej konstytucyjny (art. 31 ust. 3) wymóg wyłączności ustawy organ KOWR, rozstrzygając o skorzystaniu na rzecz Skarbu Państwa z prawa pierwokupu nieruchomości rolnej, nie może działać dowolnie. W każdym przypadku ma obowiązek oprzeć swe rozstrzygnięcie na wywodzonych z ustawy przesłankach, wynikających z celów tej regulacji (objętych w szczególności treścią normatywną art. 1 u.k.u.r.<sup>33</sup>), skonfrontowanych z rozważonymi *ad casum* skutkami przyszłego wykonania warunkowej umowy sprzedaży nieruchomości rolnej, jak również rezultatami ewentualnej państwowej ingerencji, niweczącej zamierzony przez strony umowy jej skutek rzeczowy. Analiza poprzedzająca skorzystanie z ustawowego uprawnienia KOWR powinna obejmować także kwestię możliwych kierunków i sposobów zagospodarowania nabytej do ZWRSP nieruchomości rolnej w świetle jego funkcji oraz założeń aktualnej polityki państwa.

Zaprezentowany postulat oparcia rozstrzygnięcia w przedmiocie skorzystania przez KOWR z prawa pierwokupu na zidentyfikowaniu ustawowych przesłanek ingerencji i powiązaniu ich z warunkami dopuszczalności naruszenia praw i wolności, wynikającymi z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, może być jednak uznany za niewystarczający w kontekście charakteru prawnego zastrzeżenia wyłączności ustawy z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. Przesłanki te bowiem nie zostały w przepisach u.k.u.r. określone w sposób wyraźny, zaś ich wyodrębnienie może następować w drodze skomplikowanej wykładni. Natomiast zawarty w art. 64 ust. 3 Konstytucji RP wymóg wyłączności ustawy, który tylko *prima facie* wydaje się jedynie powtórzeniem wymogu z art. 31 ust. 3, powinien być rozumiany także jako wyznacznik standardu odpowiedniej szczegółowości przepisów określających przyczyny i zakres odjęcia jednostce prawa własności<sup>34</sup>.

Taki stan rzeczy spotyka się ze słuszną krytyką w literaturze. Zdaniem Konrada Marciniuka decyzje podejmowane przez KOWR w materii korzystania z prawa pierwokupu mają charakter dyskrecjonalny i w zasadzie nie

<sup>33</sup> Ustawa określa zasady kształtowania ustroju rolnego państwa przez: 1) poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych; 2) przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych; 3) zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach; 4) wspieranie rozwoju obszarów wiejskich; 5) wdrażanie i stosowanie instrumentów wsparcia rolnictwa; 6) aktywną politykę rolną państwa.

<sup>34</sup> Uchwała NSA z 13 listopada 2012 r., sygn. akt II OPS 2/12.

podlegają żadnej kontroli<sup>35</sup>. Natomiast Marcin Wiącek podkreśla, że poza regulacjami kompetencyjnymi i proceduralnymi ustawodawca powinien określić katalog przesłanek, jakie mają być uwzględniane przez administrację przy podejmowaniu indywidualnych rozstrzygnięć ograniczających uprawnienia właścicielskie. Jego zdaniem przyznanie organom administracji kompetencji o charakterze całkowicie uznaniowym prowadzi do wyłączenia realnej sądowej weryfikowalności tego typu rozstrzygnięć, co należy uznać za niedopuszczalne z uwagi na potrzebę zapewnienia adekwatnego poziomu ochrony prawa własności<sup>36</sup>. Zastrzeżone na rzecz Skarbu Państwa prawo pierwokupu nieruchomości rolnej w jego aktualnej ustawowej postaci może zatem budzić wątpliwości co do zgodności z wymienionymi wzorcami konstytucyjnymi.

W tym kontekście warto przywołać wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 marca 2010 r. w sprawie K 8/08 dotyczący przysługującego Skarbowi Państwa ustawowego prawa odkupu nieruchomości rolnych<sup>37</sup>. W uzasadnieniu tego orzeczenia Trybunał Konstytucyjny podzielił zarzuty Rzecznika Praw Obywatelskich jako wnioskodawcy, że nieproporcjonalne naruszenie istoty prawa własności jest skutkiem takiego ukształtowania ustawowego prawa odkupu na rzecz Agencji Nieruchomości Rolnych (ANR, poprzedniczki prawnej KOWR), które narusza zasady państwa prawnego, w szczególności poprawnej legislacji oraz zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji RP) z uwagi na blankietowość uprawnień ANR i brak uregulowania w ustawie przesłanek wykonywania prawa odkupu. Trybunał uznał również kwestionowaną regulację, z uwagi na jej konstytucyjne mankamenty, za wkraczającą w nieproporcjonalny sposób w konstytucyjną zasadę ochrony własności (art. 21 ust. 1 i art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Wydaje się, że ze względu na podobieństwo konstrukcyjne zastrzeżonych na rzecz Skarbu Państwa ustawowych praw odkupu i pierwokupu dotyczących nieruchomości rolnych, a w szczególności z uwagi na blankietowość uprawnień KOWR, przejawiającą się w niewyrażeniu w ustawie przesłanek korzystania z prawa pierwokupu, można sądzić, że obowiązujące rozwiązania prawne w tym zakresie nie odpowiadają wymogom konstytucyjnym.

<sup>35</sup> K. Marciniuk, *Prawne instrumenty ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomościami rolnymi jako środki kształtowania ustroju rolnego*, Białystok 2019, s. 382.

<sup>36</sup> M. Wiącek, *Konstytucyjne aspekty...*, s. 106.

<sup>37</sup> Trybunał Konstytucyjny orzekł w pkt 2 wyroku, że art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700, z 2008 r. Nr 227, poz. 1505 oraz z 2009 r. Nr 19, poz. 100, Nr 42, poz. 340 i Nr 98, poz. 817) jest niezgodny z art. 2, art. 21 ust. 1 oraz art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

## 5. Prawna kwalifikacja wykonania przez KOWR prawa pierwokupu

Warto również rozważyć charakter prawny rozstrzygnięcia dyrektora generalnego KOWR w przedmiocie skorzystania z prawa pierwokupu nieruchomości rolnej, w szczególności czy zasadne byłoby uznanie takiego rozstrzygnięcia za akt administracyjny, czyli decyzję administracyjną albo inny akt lub czynność z zakresu administracji publicznej dotyczący uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa<sup>38</sup>. Jak wykazał Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu uchwały 7 sędziów NSA z 24 maja 2012 r.<sup>39</sup>, „[z] zasady demokratycznego państwa prawnego należy więc wywieść normę, która stanowi, że gdy ustawodawca nie wypowiada się na temat formy działania organu administracji publicznej, skutek zaś takiego działania ma znaczenie dla realizacji praw jednostki, należy przyjmować, iż załatwienie sprawy następuje w formie decyzji administracyjnej, wydawanej w procedurze opartej na przepisach k.p.a.”. Warto zauważyć, że mechanizm prawny zakładający, iż rozstrzygnięcie organu administracji stanowi przesłankę ukształtowania stosunku cywilnoprawnego, jest znany w polskim prawie i odnosi się m.in. do procedury przyznawania pomocy beneficjentom Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Według Doroty Łobos-Kotowskiej rozstrzygające znaczenie ma to, czy przepisy ustawowe przyznają danemu organowi władcze kompetencje w fazie rozpatrywania wniosku, poprzedzającej zawarcie umowy<sup>40</sup>. Koncepcja ta była aprobowana w orzecznictwie NSA<sup>41</sup> jeszcze przed jej ustawowym usankcjonowaniem w przepisach ustawy z 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013<sup>42</sup>.

W świetle przytoczonych argumentów zasadny wydaje się pogląd, że stosowana przez KOWR procedura ustalenia konieczności (w rozumieniu konstytucyjnym) skorzystania w konkretnym przypadku z prawa pierwo-

<sup>38</sup> Por. art. 3 § 2 pkt 1 i pkt 4 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.; dalej: p.p.s.a.).

<sup>39</sup> Uzasadnienie uchwały 7 sędziów NSA z 24 maja 2012 r., sygn. akt II GPS 1/12.

<sup>40</sup> D. Łobos-Kotowska, *Umowa przyznawania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich*, Warszawa 2013, s. 86.

<sup>41</sup> Uchwała NSA z 22 lutego 2007 r., sygn. akt II GPS 3/06.

<sup>42</sup> Ustawa z 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1371 ze zm.).

kupu nieruchomości rolnej ma charakter postępowania administracyjnego, kończącego się wydaniem przez dyrektora generalnego aktu z zakresu administracji publicznej, stanowiącego podstawę dokonania czynności cywilnoprawnej. Skutkiem takiego zapatrywania jest przyznanie stronom warunkowej umowy sprzedaży nieruchomości rolnej legitymacji w rozumieniu art. 50 § 1 p.p.s.a. do wniesienia skargi do sądu administracyjnego oraz praw strony w rozumieniu art. 32 p.p.s.a. lub uczestnika w rozumieniu art. 33 § 1 p.p.s.a.

Odrębnym zagadnieniem są skutki prawne prawomocnego zakwestionowania legalności wydanego przez dyrektora generalnego KOWR aktu z zakresu administracji publicznej, stanowiącego podstawę wykonanego już uprawnienia w przedmiocie pierwokupu nieruchomości rolnej. Być może wskazówką w tym zakresie jest teza wyroku Sądu Najwyższego z 25 kwietnia 1989 r.<sup>43</sup>, która brzmi: „Sąd nie jest władny do oceny celowości skorzystania przez Skarb Państwa z przysługującego mu prawa pierwokupu. Nie oznacza to jednak, że sąd nie może badać, czy oświadczenie terenowego organu administracji państwowej o wykonaniu prawa pierwokupu, jako czynność prawna z zakresu prawa cywilnego, nie pozostaje w sprzeczności z zasadami współżycia społecznego, m.in. ze względu na cel, dla którego wykonano prawo pierwokupu. Stwierdzenie takiej sprzeczności uzasadnia ustalenie nieważności oświadczenia o wykonaniu czynności prawa pierwokupu (art. 58 § 2 k.c.)”. Wydaje się zatem, że skuteczność wykonania prawa pierwokupu może być przed sądem negowana przez zainteresowanego z powołaniem się na zarzut nadużycia prawa przez KOWR. Można również bronić poglądu, że istnienie ważnej podstawy o charakterze aktu administracyjnego stanowi istotny element (kauzę) podejmowanej przez KOWR czynności cywilnoprawnej, zaś jej usunięcie w rezultacie orzeczenia sądu administracyjnego skutkuje nieważnością czynności prawnej na podstawie art. 58 § 1 k.c.

Warto w tym kontekście zauważyć, że w zachodnioeuropejskich rozwiązaniach prawnych, kształtujących zasady i tryb państwowej ingerencji w obrót prywatnymi nieruchomościami rolnymi, przestrzega się zasady jej celowości<sup>44</sup>. Na przykład zgodnie z prawodawstwem niemieckim<sup>45</sup> w przy-

<sup>43</sup> Wyrok SN z 25 kwietnia 1989 r., I CR 137/89, LEX nr 8957.

<sup>44</sup> A. Lichorowicz, *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Białystok 2000, s.184; idem, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2004, nr 2, s. 413 i n.

<sup>45</sup> Por. § 9 ustawy z 11 sierpnia 1919 r. o osadnictwie w Rzeszy (Reichssiedlungsgesetz vom 11. August 1919, RGBI s. 1429). Szerzej: R. Giesen, *Przeniesienie własności nieruchomości*

padku niewykorzystania w ciągu 6 lat przez niemieckie przedsiębiorstwo osadnicze nabytej wskutek wykonania prawa pierwokupu nieruchomości rolnej na cele osadnicze m.in. osobie, z którą umowa sprzedaży miała być zawarta, przysługuje roszczenie o przewłaszczenie nieruchomości za wynagrodzeniem określonym we wcześniejszej umowie. Roszczenie to jest zbywalne i dziedziczne<sup>46</sup>. Należy zatem stwierdzić, że tak ukształtowane prawo pierwokupu państwowego nieruchomości rolnych ma charakter powierniczy i celowy<sup>47</sup>. Podobne rozwiązania występują w prawie francuskim<sup>48</sup>. W regulacjach polskich nie zostały jednoznacznie ustalone przesłanki wykonania tego prawa ani instrumenty stymulujące KOWR jako powiernika do zrealizowania celu podjętej interwencji. Taki stan rzeczy godzi nie tylko w interes prywatny uczestników obrotu, ale także w interes publiczny, definiowany zarówno z perspektywy teleologicznej (kształtowanie ustroju rolnego), jak i budżetowej (zaangażowanie środków publicznych uiszczonych tytułem ceny za nabytą nieruchomość).

## 6. Wnioski i postulaty

W rezultacie przedstawionych rozważań można sformułować ogólne wnioski i postulaty do ustawodawcy. Przede wszystkim należy stwierdzić, że prawo pierwokupu nieruchomości rolnych w jego aktualnej ustawowej postaci oraz praktyka jego wykonywania przez KOWR budzą poważne wątpliwości natury konstytucyjnej. Wynikają one z braku wyraźnego ustawowego wyodrębnienia przesłanek stosowania tego uprawnienia Skarbu Państwa do prywatnych nieruchomości rolnych, które pozostawałyby w merytorycznym związku z konstytucyjnymi wartościami, uzasadniającymi ograniczenie prawa własności.

Jeśli chodzi o postulaty, to oprócz określenia ustawowego katalogu takich przesłanek konieczne jest ustanowienie rzetelnej procedury administracyjnej w zakresie weryfikacji konieczności ingerencji państwa w stosunki prywatnoprawne, tak by rozstrzygnięcia podejmowane przez KOWR nie były arbitralne. Kolejny postulat *de lege ferenda* dotyczy potrzeby ustanowienia

---

*rolnych w prawie niemieckim*, w: P. Książak, J. Mikołajczyk (red.), *Nieruchomości rolne w praktyce notarialnej*, Warszawa 2017, s. 39–55.

<sup>46</sup> J. Martinez, w: M. Düsing, J. Martinez (red.), *Agrarrecht (Beck'sche Kurz-Kommentare)*, München 2016, Nb 5, s. 542.

<sup>47</sup> Por. K. Marciniuk, *Prawne instrumenty...*, s. 137.

<sup>48</sup> J. Lachaud, *SAFER: Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural. Définition, missions, moyens d'action*, Paris 2006, s. 86–99.



procedury sądowej kontroli legalności (formalnej i materialnej), w tym zasadności korzystania przez KOWR z prawa pierwokupu oraz określającej skutki prawnorzeczowe zanegowania przez sąd zgodności z prawem oświadczenia woli powiernika Skarbu Państwa w tym przedmiocie.

Ustawodawca, mając na uwadze rozwiązanie i doświadczenia zachodnio-europejskie, powinien również zapewnić celowe i terminowe wykorzystanie nabytych do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w trybie wykonania prawa pierwokupu nieruchomości rolnych, m.in. poprzez ustanowienie możliwości przewłaszczenia niewykorzystanej nieruchomości rolnej na rzecz jednej ze stron warunkowej umowy sprzedaży.

Za wadę aktualnego stanu prawnego można również uznać nadmierne obciążenie fiskalne stron warunkowej umowy sprzedaży, aktywującej wykonanie przez KOWR uprawnienia z zakresu pierwokupu. Wydaje się, że nie ma podstaw, by niedoszły nabywca ponosił koszty notarialne sporządzenia warunkowej umowy sprzedaży, a sprzedawca koszty procesu w postępowaniu ukierunkowanym na ustalenie wartości rynkowej zbywanej na rzecz KOWR nieruchomości. Zasadne byłoby rozważenie prowadzenia tego rodzaju weryfikacji w postępowaniu nieprocesowym z wniosku KOWR przy udziale zainteresowanego sprzedawcy.

W odniesieniu do obowiązujących i postulowanych regulacji państwowego pierwokupu nieruchomości rolnych warto nadmienić, że współczesny standard konstytucyjny wymaga poszanowania zasady określoności ustawowej ingerencji w sferę praw i wolności jednostek, wyrażającej się w obowiązku nie tylko klarownego formułowania przedmiotowo istotnych norm, ale także precyzyjnego zdefiniowania ram działania organów państwa stosujących prawo.

## BIBLIOGRAFIA

- Banaszak B. (2012), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa.
- Błajer P.A. (2020), *Komentarz do art. 3 u.k.u.r.*, w: P.A. Błajer, W. Gonet, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa.
- Dybowski T. (1969), *Ochrona własności w polskim prawie cywilnym (rei vindicatio – actio negatoria)*, Warszawa.
- Dybowski T. (2013), *Ochrona prawa własności na tle konstytucyjnej koncepcji źródeł prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: T. Dybowski, *Dziela zebrane*, oprac. B. Chanowska-Dymłang, Warszawa.
- Dydenko J., Telega T. (2018), *Wycena nieruchomości. Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego*, Warszawa.

- Garlicki L. (2003), *Komentarz do art. 64 Konstytucji RP*, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa.
- Giesen R. (2017), *Przeniesienie własności nieruchomości rolnych w prawie niemieckim*, w: P. Księżak, J. Mikołajczyk (red.), *Nieruchomości rolne w praktyce notarialnej*, Warszawa.
- Gonet W. (2017), *Prawo pierwokupu nieruchomości*, Warszawa.
- Grabicki K. (2021), *Wykaz pozostałych praw pierwokupu*, w: A.J. Szereda (red.), *Praxis. Notariat. Czynności notarialne*, Warszawa.
- Iwazskiewicz P. (2018), *Komentarz do art. 29 ust. 4*, w: P. Czechowski (red.), *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz*, Warszawa.
- Jezioro J. (2017), *Komentarz do art. 600 k.c.*, w: E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa.
- Korzycka M. (2019), *Ustrój rolny państwa polskiego*, w: M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa.
- Lachaud J. (2006), *SAFER: Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural. Définition, missions, moyens d'action*, Paris.
- Lichorowicz A. (2000), *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Białystok.
- 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.
- Litwiniuk P. (2018), *The National Support Centre for Agriculture as the Trustee of Agricultural Property Stock of the State Treasury in Poland*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie – Problemy Rolnictwa Światowego” t. 18(33), nr 3.
- Lobos-Kotowska D. (2013), *Umowa przyznawania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich*, Warszawa.
- Lobos-Kotowska D., Stańko M. (2020), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa.
- Marciniuk K. (2019), *Prawne instrumenty ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomościami rolnymi jako środki kształtowania ustroju rolnego*, Białystok.
- Martinez J. (2016), w: M. Düsing, J. Martinez (red.) *Agrarrecht (Beck'sche Kurz-Kommentare)*, München.
- Safjan M. (2020), *Komentarz do art. 61 k.c.*, w: K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny*, t. I: *Komentarz do art. 1–449<sup>(10)</sup>*, Warszawa.
- Schilbach J. (2020), *Wycena nieruchomości rolnych*, w: J. Dydenko (red.), *Szacowanie nieruchomości*, Warszawa.
- Strzelczyk R. (2019), *Prawo nieruchomości*, Warszawa.
- Szydło W. (2017), *Komentarz do art. 600 k.c.*, w: E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa.
- Wiącek M. (2016), *Konstytucyjne aspekty ograniczeń obrotu nieruchomościami rolnymi*, w: P. Litwiniuk (red.), *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, Warszawa.
- Zaradkiewicz K. (2016), *Komentarz do art. 21 Konstytucji RP*, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja. Komentarz*, t. I, Warszawa.
- Zubik M. (2020), *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa.
- Żuławska C. (2011), w: G. Bieniek (red.), *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania*, t. II, Warszawa.

## SOME ISSUES RELATED TO THE EXERCISE OF THE PRE-EMPTIVE RIGHT TO PURCHASE AGRICULTURAL REAL ESTATE BY THE NATIONAL SUPPORT CENTRE FOR AGRICULTURE

### Summary

The practice of reserving the right of pre-emption for the State Treasury, local government units and other entities by way of a statute should be regarded as an emanation of the State. The frequency with which this practice is exercised in Poland has been increasing at a very high rate in recent years. The statutory right of pre-emption concerning agricultural real estate, reserved for the State Treasury in the provisions of the Act of 11 April 2003 on shaping the agricultural system is of particular legal and practical significance. The subject of this article is the legal characteristics of this entitlement granted to the National Support Centre for Agriculture, and examination whether exercising this right in the State Treasury's name is arbitrary (discretionary) or whether it ought to be exercised with a view of fulfilling constitutional and statutory prerequisites of State's interference in the ownership right. The author presents an opinion that the current statutory form and the practice of the execution of the pre-emptive right to purchase agricultural real estate by the National Support Centre for Agriculture raise serious doubts of constitutional nature. These doubts result from the lack of a clear statutory separation of the prerequisites for the application of this right granted to the State Treasury in relation to private agricultural real estate. He also proposes to determine a statutory catalogue of such premises and to establish a reliable administrative procedure where necessary, regarding State's interference in private-legal relationships, so that decisions made by public administration are not arbitrary.

**Keywords:** real estate, pre-emptive right, State Treasury, National Support Centre for Agriculture, trusteeship, ownership

## L'ESERCIZIO DEL DIRITTO DI PRELAZIONE DA PARTE DEL CENTRO NAZIONALE PER IL SOSTEGNO ALL'AGRICOLTURA

### Riassunto

La prassi di riservare, per mezzo della legge, il diritto di prelazione a beneficio del Tesoro di Stato, degli enti locali ma anche di altri soggetti, percepiti come emanazione dello Stato, ha subito un intenso sviluppo negli ultimi anni in Polonia. Di particolare rilevanza giuridica e pratica risulta il diritto di prelazione circa i terreni agricoli, che, ai sensi delle disposizioni della legge dell'11 aprile 2003 sul regime agrario, spetta al Tesoro di Stato. L'articolo si propone di fornire una descrizione giuridica del diritto, di cui gode il Centro, nonché di valutare se beneficiarne per proprio conto a favore del Tesoro di Stato abbia un carattere arbitrario (discrezionale) oppure dovrebbe dipendere dai requisiti costituzionali e da quelli previsti dalla legge in materia di ingerenza dello Stato nel diritto di proprietà. L'autore è dell'opinione che, nell'attuale aspetto normativo, il diritto in oggetto nonché il suo esercizio da parte del Centro sollevano seri dubbi di natura costituzionale. Essi scaturiscono dal fatto che manchino chiari requisiti normativi riguardanti il suo esercizio nei confronti dei terreni agricoli privati da parte

del Tesoro di Stato. Inoltre, si postula di definire i requisiti sopramenzionati, come anche di determinare una procedura amministrativa attendibile, che permetta di verificare se l'ingerenza da parte dello Stato nel diritto privato sia necessaria, affinché le decisioni prese dalla pubblica amministrazione non risultino arbitrarie.

**Parole chiave:** terreno agricolo, diritto di prelazione, Tesoro di Stato, Centro Nazionale per il Sostegno all'Agricoltura, fiduciarietà, proprietà