Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa Gospodarczego i Prawa Handlowego

mgr Aleksandra Kudrzycka-Szypiłło

Konstrukcja prawna ograniczeń w zbywaniu nieruchomości rolnych

Rozprawa doktorska
wykonana pod kierunkiem
dra hab. Jakuba Jana Ziętego, prof. UWM

Olsztyn 2023

Rozprawa obejmuje stan prawny na dzień 19.06.2023 r.

Spis treści

Skróty ……5

Wstęp ……..……...7

1. Konstrukcja stosunku prawnego własności……..17
1.1. Własność jako prawo podmiotowe……..…….……..…..… 17
1.2. Własność a stosunek prawny....…….…….……...…… 21
1.3. Elementy konstrukcji stosunku prawa własności ……...…… 28

2. Pojęcie nieruchomości rolnej i gospodarstwa rolnego w u.k.u.r………..……..40
2.1. Pojęcie nieruchomości rolnej……...……...40
2.2. Nieruchomość rolna w u.k.u.r.……...……..……..……46
2.3. Pojęcie gospodarstwa rolnego……...……..49
2.4. Gospodarstwo rodzinne……..52
2.5. Pojęcie rolnika indywidualnego……..54

3. Aksjologia wprowadzania instrumentów prawnych wykorzystywanych do kształtowania polityki rolnej w zakresie obszaru…….....……...…..58
3.1. Aksjologiczne podstawy wprowadzenia rozwiązań prawnych……..…….58
3.2. Podstawy aksjologiczne wprowadzania ograniczeń obrotu gruntami wobec cudzoziemców……..59
3.3. Przepisy regulujące obrót ziemią rolną do czasu wprowadzenia u.k.u.r. ……..62
3.4. Aksjologiczne podstawy wprowadzania ograniczeń w dziedziczeniu gospodarstw rolnych……..65
3.5. „Zapis rolny" w Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej z 1997 r. ……..…...…..…… 68
3.6. Przyczyny uchwalenia u.k.u.r……...……...……. 70
3.7. Uzasadnienie dużej nowelizacji u.k.u.r. z 2016 r. ……..……...…… 72
3.8. Aksjologia wprowadzanych ograniczeń w obrocie gruntami na tle wartości i zasad konstytucyjnych……..75

4. Instrumenty reglamentujące obrót gruntami rolnymi w świetle u.k.u.r.……..……77
4.1. Zakres ograniczeń w zbywaniu nieruchomości w u.k.u.r.……..……77

4.2. Instrumenty o charakterze uprzednim……..……..78
4.3. Instrumenty o charakterze następczym……..……..82
4.4. Instrumenty realizujące politykę rolną w świetle zasad UE………..……. 89
4.5. Relacja przepisów o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców i u.k.u.r. …..94

5. Prawo pierwokupu ……....……...99
5.1 Konstrukcja i charakter prawny prawa pierwokupu ……..……99
5.2. Zbywalność i podzielność prawa pierwokupu, możliwość zrzeczenia się …...…….107
5.3. Źródła prawa pierwokupu ……...……109
5.4. Prawo pierwokupu uregulowane w u.k.u.r. ……..…… 113
5.5. Wykonanie prawa pierwokupu ……..…… 115
5.6. Prawo pierwokupu udziałów i akcji w spółkach kapitałowych prawa handlowego ……...……. 126

6. Prawo nabycia …...……..……...……. 132
6.1. Konstrukcja i charakter prawny prawa nabycia..……..132
6.2. Źródła prawa nabycia……141
6.3. Prawo nabycia w u.k.u.r.…… 142
6.3.1. Prawo nabycia z art. 4 u.k.u.r.……...……142
6.3.2. Prawo nabycia z art. 3b u.k.u.r.……...……..150
6.3.3. Prawo nabycia z art. 3c u.k.u.r.……..……...……151
6.4. Wykonanie prawa nabycia ……...……... 152
6.4.1. Wykonanie prawa nabycia z art. 4 u.k.u.r.……..……152
6.4.2. Wykonanie prawa nabycia z art. 3b u.k.u.r.……159
6.4.3. Wykonanie prawa nabycia z art. 3c u.k.u.r………..160

7. Skutki naruszenia ograniczeń w zbywaniu ……..…… 161
7.1. Pojęcie sankcji i rodzaje sankcji w ogólności ……..……...161
7.2. Charakter prawny sankcji za naruszenie przepisów o prawie pierwokupu …..… 164
7.3. Pozostałe sytuacje objęte sankcją nieważności ……...…171

Zakończenie …… 181

Bibliografia……197

Skróty

k.c. – Ustawa z dnia 23.04.1964 r. Kodeks cywilny (tekst jednolity Dz.U. z 2022 r. poz.1360 ze zm.)

k.s.h. – Ustawa z dnia 15.09.2000 r. - Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2022 r. 1467 ze zm.)

u.g.n. – Ustawa z dnia 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2023 poz. 344)

u.k.u.r. – Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2569 ze zm.)

NierCudzU - Ustawa z dnia 24.03.1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz.U. z 2017 r. poz. 2278)

WstrzSprzNierRolU - Ustawa z dnia 10.02.2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz.U z 2023 r. poz. 430, ze zm.)

ANR - Agencja Nieruchomości Rolnych

EOG - Europejski Obszar Gospodarczy

KOWR - Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa

KRS - Krajowy Rejestr Sądowy

NSA - Naczelny Sąd Administracyjny

PSA – Prosta Spółka Akcyjna

RPO - Rzecznik Praw Obywatelskich

SN - Sąd Najwyższy

SP Skarb Państwa

TK - Trybunał Konstytucyjny

TSUE - Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

UE - Unia Europejska

art. – artykuł

m.p.z.p. -miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

nr – numer

oprac. red. – opracowanie redakcyjne

pkt – punkt

por. – porównaj

poz. – pozycja

red. – redakcja

s. – strona

sygn. akt – sygnatura akt

t. – tom

ust. – ustęp

z. – zeszyt

z o.o. - z ograniczoną odpowiedzialnością

zob. – zobacz

MoP – Monitor Prawniczy

NP - Nowe Prawo

PiP – Państwo i Prawo

PPiA- Przegląd Prawa i Administracji

PPH - Przegląd Prawa Handlowego

RPEiS – Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny

Wstęp

1. Wyjaśnienie i uzasadnienie wyboru tematu

Prawo własności jest to najszersze prawo rzeczowe. „Instytucja własności towarzyszy nam od wieków i jest jednoznacznie definiowana w naszych systemach prawnych – być może dlatego wydaje nam się czymś tak oczywistym, że w ogóle nie wyobrażamy sobie, by mogła nie istnieć. Właśnie dlatego rzadko uświadamiamy sobie, że fundamentem instytucji własności i prawa do niej jest niezwykle skomplikowana konstrukcja społeczna"[1]. Od wieków też własność zajmowała umysły największych filozofów. Według najsłynniejszego przedstawiciela niemieckiego Oświecenia, Immanuela Kanta, jedynym wrodzonym i pierwotnym prawem każdego człowieka, przysługującym z racji samego człowieczeństwa jest wolność, z którą w sposób konieczny łączy się własność. Podobnie inny myśliciel, John Lock pojęciem własności obejmował nie tylko własność rzeczy, ale także życie i wolność.

Obecnie własność nie straciła na znaczeniu, bowiem stanowi jedno z podstawowych praw człowieka i obywatela. Jest prawem uniwersalnym. Zgodnie z Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności każdy ma zapewnione spokojne korzystanie z własności, co zostało potwierdzone również przez europejskie judykaty[2]. O ważkości omawianego prawa świadczy również fakt, że jego definicja została ukształtowana w wielu dziedzinach prawa. W konsekwencji możemy mówić o własności w ujęciu cywilnoprawnym, konstytucyjnym, karnym, ekonomicznym czy socjologicznym. W ujęciu cywilnoprawnym własność jest najpełniejszym prawem rzeczowym, przyznającym właścicielowi największy katalog uprawnień względem rzeczy. W granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, z rzeczy korzystać, zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa, pobierać pożytki z rzeczy. W tych samych granicach może rzeczą rozporządzać. W ramach rozporządzania właściciel może m.in. rzecz obciążyć lub zbyć. Zbycie będzie stanowiło czynność prawną rozporządzającą wywołującą najdalej idące skutki[3]. Wprowadzenie ograniczeń w zbywaniu nieruchomości rolnych godzi zatem w podstawowe uprawnienie właścicielskie jakim jest prawo do rozporządzania przedmiotem własności. Prawo własności traktowane jest również jako stosunek prawny pomiędzy właścicielem rzeczy a wszystkimi pozostałymi podmiotami, nie właścicielami. Ponadto coraz częściej w literaturze można spotkać poglądy mówiące o

[1] M. Friedman, *Kapitalizm i wolność*, 2018, s. 70-71 [w:] red. M. Gutowski, *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz art. 1-352*, Warszawa 2021, s. 1203.
[2] Zob. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 17 grudnia 2015 r. 16255/08, Legalis 2554557.
[3] Red. E. Gniewek, P. Machnikowski, *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2021, Legalis.

tym, że właściciel posiada nie tylko najszerszy katalog uprawnień względem rzeczy, lecz również określone obowiązki. Zagadnienie konstrukcji stosunku prawa własności jest dla tematu pracy istotne z tego względu, że wśród elementów konstrukcyjnych stałych, takich jak podmioty, przedmiot oraz treść, należy rozważyć również istnienie takich elementów jak: ochrona własności, stan faktyczny, czy właśnie ograniczenia. Własność nie jest prawem absolutnym, a ograniczenia wynikają z ustaw, zasad współżycia społecznego oraz społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa. W kontekście tematu pracy najbardziej istotne są oczywiście ograniczenia ustawowe.

Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego[4] jest traktowana jako akt prawny o charakterze reglamentacyjnym. Od samego początku jej obowiązywania zawierała regulacje prawne ograniczające obrót nieruchomościami rolnymi. Zawarte w tytule dysertacji sformułowanie „konstrukcja prawna ograniczeń" odnosi się przede wszystkim do tego, w jaki sposób ograniczenia te są zbudowane i w którym momencie oddziałują na uprawnienia właściciela. Samo pojęcie ograniczeń na gruncie u.k.u.r. należy natomiast odnosić do tych przepisów prawa, które krępują swobodę działania, ale także szerzej do tych instytucji, które oddziałują na prawo własności już po dokonaniu skutecznego przeniesienia.

Rozważania zawarte w niniejszej dysertacji prowadzone są z perspektywy u.k.u.r. jako aktu prawnego, który reguluje kwestie o zasadniczym znaczeniu i w zamierzeniu realizuje wartości wynikające z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności te dotyczące rodzinnych gospodarstw rolnych i ich rozwoju. Jest wynikiem obowiązku nałożonego na ustawodawcę urzeczywistnienia konstytucyjnej zasady mówiącej o tym, że podstawą ustroju rolnego Rzeczypospolitej Polskiej jest rodzinne gospodarstwo rolne. Ustawa z założenia kompleksowo traktuje kwestie rolnictwa dotyczące kształtowania obrotu nieruchomościami rolnymi w odniesieniu do powierzchni obszarowych i wsparcia rozwoju gospodarstw rolnych o określonej powierzchni. Rolnictwo pełni obecnie wiele funkcji, lecz najistotniejszą z nich jest dostarczanie płodów rolnych. Z tego względu zwiększa się akceptacja społeczeństwa dla odmienności legislacyjnych dotyczących tego sektora gospodarki[5]. Nie bez znaczenia dla kształtu obecnych regulacji są również uwarunkowania historyczne, społeczne oraz gospodarcze. Konkretny przebieg historii naszego kraju sprawił, że chęć ochrony polskiej ziemi rolnej jest bardzo silna i nie zmienia się na przestrzeni lat. Z uwagi na powyższe okoliczności wystarczające jest ograniczenie badań do polskiego porządku prawnego, z

[4] Dz.U z 2022 r. poz.2569 ze zm.
[5] Zob. R. Budzinowski, *Prawo rolne, jego przedmiot i definicja* [w:] *Prawo rolne* oprac. red. P. Czechowski, Warszawa 2022, s. 37.

porównaniem historii zmian legislacyjnych na przestrzeni wieku oraz z porównaniem polskiego ustawodawstwa do ustawodawstwa Unii Europejskiej, z którym prawo krajowe powinno być zgodne. Potrzeba podjęcia badań ma uzasadnienie praktyczne związane z procesem tworzenia i stosowania prawa. Wprowadzenie instrumentów prawnych reglamentujących zbywanie nieruchomości rolnych uzasadnia zagadnienie ich normatywnej konstrukcji. Istnieje potrzeba nie tylko szczegółowego omówienia ograniczeń, umiejscowienia ich w treści prawa własności, ale również ich ocena pod względem przydatności dla postulowanych przez ustawodawcę celów.

W związku z powyższym koniecznym jest także omówienie kluczowych dla pracy pojęć: nieruchomości rolnej, gospodarstwa rolnego, rodzinnego gospodarstwa rolnego oraz rolnika indywidualnego. O ile dwa pierwsze wymienione pojęcia funkcjonują w polskim porządku prawnym już bardzo długo, rodzinne gospodarstwo rolne nie posiadało do wprowadzenia u.k.u.r. swojej normatywnej definicji. Powyższe może dziwić z uwagi na fakt, że to właśnie rodzinnym gospodarstwom rolnym zagwarantowano ochronę konstytucyjną i uznano je za podstawę ustroju rolnego kraju. Umieszczenie gospodarstwa rodzinnego w ustawie zasadniczej sprawa, że gospodarstwa rodzinne oraz gospodarstwa rolne, a wraz z nimi nieruchomości rolne stają się pojęciami kluczowymi oraz szczególnym przedmiotem obrotu i ochrony. Ocenie zatem należy poddać rozwiązania funkcjonujące w prawie polskim, mające na celu wspieranie gospodarstw rodzinnych i ich ochronę. Nowość w prezentowanej pracy należy poczytywać w sposobie podziału środków ograniczających zbywanie, identyfikacje wartości i przez ich pryzmat wprowadzonych rozwiązań w u.k.u.r. W pracy dokonano też analizy konstrukcji ograniczeń na tle podobnych instytucji wskazanych w innych niż u.k.u.r. przepisach prawnych.

2. Ocena stanu badań

W rozważaniach dotyczących ograniczeń w zbywaniu nieruchomości rolnych dokonano przeglądu aktów prawnych dotyczących nieruchomości rolnych i gospodarstw rolnych od czasów dwudziestolecia międzywojennego. Był to czas szczególny, bowiem po trwających ponad wiek zaborach należało nie tylko odbudować, ale także scalić i ujednolicić różniące się od siebie w wielu aspektach części odrodzonego państwa. Dlatego po odzyskaniu przez Polskę niepodległości silny nacisk położono przede wszystkim na zabezpieczenie odzyskanych ziem. Pierwszym aktem prawnym zawierającym przepisy reglamentujące nabywanie nieruchomości, w tym nieruchomości rolnych, była ustawa z dnia 24 marca 1920

r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców[6]. Akt ten obowiązuje do dnia dzisiejszego. W okresie międzywojennym podejmowano próby dokonania reformy rolnej, które jednak nie skończyły się powodzeniem. Po drugiej wojnie światowej kontynuowano te zamierzenia. Zaczęto także wprowadzać regulacje dotyczące dziedziczenia gospodarstw rolnych oraz ich podziału, które początkowo miały bardzo restrykcyjny charakter, a następnie ulegały stopniowemu łagodzeniu. Do porządku prawnego przyjęto także akty prawne wprowadzające normy obszarowe oraz ograniczające podział gospodarstw rolnych[7]. Rozwiązania te miały na celu zwiększenie produktywności gospodarstw rolnych i tym samym zapewnienie dostępu do żywności wszystkim obywatelom. Dążono też do tego, aby praca w gospodarstwie rolnym stanowiła utrzymanie dla rolnika i jego rodziny. Z drugiej strony przepisy w tamtym kształcie stworzyły wiele możliwości przechodzenia nieruchomości rolnych na własność Skarbu Państwa. W latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku oraz w pierwszych latach obecnego wieku obowiązywał czas rozluźnienia jeśli chodzi o zbywanie i nabywanie nieruchomości rolnych. Stan ten trwał do czasu wejścia w życie u.k.u.r. Jej uchwalenie zbiegło się z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej co nie jest przypadkiem. Już w roku 1991 został podpisany w Brukseli Układ Europejski, który ustanowił Stowarzyszenie między Rzecząpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi[8]. Na mocy tej umowy miało następować dostosowanie systemu prawnego Polski do ustawodawstwa wspólnotowego, które miało obejmować także rolnictwo. Był to pierwszy etap integracji. Drugi rozpoczął się z dniem przystąpienia do Unii Europejskiej[9]. Dlatego w przeddzień wejścia Polski do UE wszedł w życie u.k.u.r. W związku z akcesją Polski do UE zaczęły Polskę obowiązywać zasady obowiązujące w całej Wspólnocie, takie jak zasada narodowego traktowania podmiotów z krajów unijnych. Jest ona powiązana z zasadą niedyskryminacji i polega na tym, że organy danego państwa zobowiązane są traktować podmioty innych państw członkowskich – zarówno osoby fizyczne jak i prawne - tak jak podmioty tego państwa. Wypada wspomnieć, że akcesja wymusiła również zmianę ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców poprzez wyłączenie jej stosowania do obywateli państw - stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym albo Konfederacji Szwajcarskiej. Wprawdzie przez pierwszych dwanaście lat obowiązywał okres ochronny na nabywanie nieruchomości rolnych przez tych cudzoziemców, który upływał z

[6] Dz.U Nr 31, poz. 178 ze zm.
[7] Ustawa z dnia 13 lipca 1957 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi oraz ustawa z dnia 29 czerwca 1963 r. o ograniczeniu podziału gospodarstw rolnych.
[8] Dz.U z 1994 r. Nr 11, poz. 38 ze zm.
[9] Zob. Z. Truszkiewicz, *Kształtowanie stosunków własnościowych w rolnictwie* [w:] *Prawo rolne*, oprac. red. P. Czechowski, Warszawa 2022, s. 216.

dniem 1 maja 2016 r. Początkowo restrykcje nałożone na te podmioty miały zatem podwójny wymiar. W konsekwencji obawiano się, że wraz z wejściem Polski do UE, a następnie wraz z upływem okresu ochronnego, obywatele polscy, mający możliwość zbycia nieruchomości na rzecz obywateli innych państw członkowskich będą pozbywać się swoich nieruchomości. Obawiano się zatem nadmiernego wykupu nieruchomości przez podmioty zagraniczne. W kwietniu 2016 r., dosłownie w przeddzień upływu dwunastoletniego okresu ochronnego weszła w życie ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i zmianie niektórych ustaw[10], która w znaczący sposób znowelizowała przepisy u.k.u.r. Wprowadziła zasadę, zgodnie z którą nabywcą nieruchomości rolnej może być tylko rolnik indywidualny. Poszerzyła dotychczasowe uprawnienia Skarbu Państwa wynikające z prawa pierwokupu i prawa nabycia na udziały i akcje w spółkach kapitałowych prawa handlowego. Nałożyła także na nabywców nieruchomości rolnych obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomości rolna przez okres pięciu lat oraz zakaz zbycia i oddania w posiadanie nabytej nieruchomości rolnej przez taki sam okres. Zarówno projekt pierwotny ustawy z 2003 r. jak i projekt nowelizacji z kwietnia 2016 r. zawierał obszerne uzasadnienie dokonywanych zmian z powołaniem się przede wszystkim na ochronę polskiej ziemi rolnej, ochronę i budowanie gospodarstw rodzinnych, ochronę gruntów produkcyjnych i zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego kraju poprzez prowadzenie gospodarstw rolnych przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje. Nowelizacja z 2016 r. wprowadziła do ustawy preambułę wyjaśniającą cele, które mają być osiągnięte w drodze następujących po niej przepisów. Dodanie do ustawy wstępu, który zwykle towarzyszy aktom prawnym najwyższej rangi, ale też unijnym dyrektywom miało na celu jeszcze bardziej przekonywające uzasadnienie przyjętych rozwiązań legislacyjnych.

3. Cel pracy i tezy badawcze

Zasadniczym celem dysertacji jest zbadanie konstrukcji prawnej ograniczeń w zbywaniu nieruchomości rolnych. Następnie ocena, czy przyjęte w u.k.u.r. rozwiązania są adekwatne do postulatów, dla których zostały uchwalone oraz w jakim stopniu realizują cele wskazane w uzasadnieniach do kolejnych projektów nowelizacji, w preambule, jak i w samej ustawie. Podjęta zostanie obrona tezy, że przepisy u.k.u.r. nie realizują wartości będących podstawą jej wprowadzenia w postaci rozwoju obszarowego rodzinnych gospodarstw

[10] Dz.U z 2022 r. poz. 507.

rolnych. Wprowadzone ograniczenia są zbyt restrykcyjne w stosunku do osób fizycznych, zarówno właścicieli nieruchomości rolnych, którzy chcą dokonać zbycia jak i ich nabywców. Ustawa ogranicza te podmioty z powołaniem się na cel nadrzędny – ochronę gruntów rolnych, a z drugiej strony w stosunku do podmiotów publicznych stosuje wyłączenia i pozwala im na wykorzystanie nieruchomości rolnych na cele niezwiązane z rolnictwem. W konsekwencji rodzinne gospodarstwa rolne nie zwiększają swojego obszaru i nie są realizowane wartości konstytucyjne dotyczące nie tylko gospodarstw rolnych ale także szerzej gruntów rolnych.

Ponadto w pracy sformułowano następujące pośrednie tezy badawcze:

1. Ograniczenia prawa własności są elementem konstrukcji stosunku prawa własności.
2. Pomimo różnych ustrojów politycznych, uwarunkowań gospodarczych i społecznych przyczyny ochrony ziemi rolnej pozostają niezmienne.
3. Spośród instrumentów ograniczających zbywanie nieruchomości rolnych prawo pierwokupu jest instrumentem najprostszym i takim, które nie ingeruje w skutki długofalowe.
4. Prawo nabycia może być uznane za ukrytą formę wywłaszczenia i jako środek następczy rodzi największą niepewność obrotu.

4. Struktura pracy i metody badawcze

Podstawową metodą badawczą wykorzystaną w pracy jest metoda dogmatycznoprawna. W zasadniczej mierze podjęte rozważania opierają się bowiem na analizie norm obowiązującego prawa oraz wyrażanych na ich podstawie poglądów doktryny i judykatury. W dysertacji doktorskiej wykorzystano także metodę historycznoprawną oraz metodę prawno-porównawczą. Przedstawiona zostanie bowiem geneza regulacji dotyczących rozporządzania nieruchomościami rolnymi, w tym możliwości ich zbywania i w konsekwencji nabywania. Omówione zostały przepisy dotyczące dziedziczenia gospodarstw rolnych pod względem podobieństw jak i różnic do przepisów u.k.u.r. Ocenie poddane zostały przyczyny poszczególnych rozwiązań prawnych. Przeanalizowano również ustawodawstwo UE dotyczące kwestii rolnictwa, własności i nieruchomości co pozwoliło na ocenę regulacji krajowych pod kątem ich zgodności z prawem unijnym.

Praca składa się ze wstępu, siedmiu rozdziałów oraz zakończenia. W pierwszym rozdziale omówiona została konstrukcja stosunku prawa własności. Przeanalizowane zostało prawo własności jako konstrukcja stosunku prawnorzeczowego z podziałem na stosunek abstrakcyjny i konkretny. Istotną część tego rozdziału stanowią rozważania dotyczące takich

elementów konstrukcji jak obowiązki właściciela oraz ograniczenia prawa własności. W rozdziale drugim zostały omówione kluczowe z punktu widzenia tematu pracy pojęcia takie jak pojęcie nieruchomości rolnej, gospodarstwa rolnego, rodzinnego gospodarstwa rolnego oraz rolnika indywidualnego.

Rozdział trzeci dotyczy aksjologii wprowadzanych do polskiego prawa przepisów kształtujących politykę rolną w zakresie obszaru. Rozważania koncentrują się wokół ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców i przyczynach jej uchwalenia. Przytoczony został rys historyczny uregulowań dotyczących nieruchomości rolnych i gospodarstw rolnych poczynając od lat dwudziestych ubiegłego wieku, z uwzględnieniem w szczególności przyczyn przyjęcia obowiązujących wówczas regulacji. Dalsze rozważania skupiają się na regulacji konstytucyjnej. Następnie analizie poddano przyczyny wprowadzenia aktualnych rozwiązań prawnych. Niniejszy rozdział ma na celu przedstawienie przyczyn wprowadzenia w pierwszej kolejności ograniczeń w stosunku do cudzoziemców oraz w u.k.u.r. Ponadto koniecznym wydaje się przedstawienie również przepisów dotyczących dziedziczenia gospodarstw rolnych, bowiem motywy, które przyświecały ich wprowadzeniu będą podobne do tych, towarzyszących współczesnemu ustawodawcy.

W rozdziale czwartym dokonano podziału ograniczeń w zbywaniu nieruchomości rolnych na dwie kategorie: mające charakter uprzedni i następczy. Wyjaśniono przy tym szerokie rozumienie ograniczeń jakie przyjęto na potrzeby przygotowywanej rozprawy. W tym rozdziale omówiona została część instrumentów reglamentujących zbywanie nieruchomości rolnych, a mianowicie obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość przez okres pięciu lat od dnia nabycia, zakaz zbycia i oddania nabytej nieruchomości w posiadanie przez okres pięciu lat od dnia nabycia, zgoda Dyrektora Generalnego KOWR na nabycie nieruchomości rolnej przez inny podmiot niż rolnik indywidualny. Zgoda Dyrektora Generalnego KOWR nie jest wprawdzie uznawana za ograniczenie *sensu stricto*, jednak w szerokim rozumieniu również może działać jak środek ograniczający swobodę właściciela. W tym rozdziale dokonano również oceny wprowadzonych ograniczeń pod kątem ich zgodności z prawem UE.

Prawo pierwokupu zostało umówione w rozdziale piątym jako jeden z najważniejszych instrumentów kształtujących politykę rolną w zakresie obszaru. Wskazać należy za J. Góreckim, że prawo pierwokupu jest instytucją, która była znana już od starożytności. Natomiast w prawie polskim pojawiła się po odzyskaniu przez Polskę niepodległości. Wówczas unormowania dotyczące pierwokupu znalazły się w kodeksie

zobowiązań[11] i opierały się na rozwiązaniach obowiązujących w niemieckim i austriackim kodeksie cywilnym. Następnie prawo pierwokupu pojawiało się praktycznie w każdym projekcie kodeksu cywilnego. Ostatecznie zostało uregulowane w art. 596-602 k.c.[12]. Prawo pierwokupu bezsprzecznie odgrywa znaczącą rolę w obrocie gospodarczym. W myśl przepisów u.k.u.r prawo pierwokupu nieruchomości rolnej przysługuje dzierżawcy oraz Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa działającemu na rzecz Skarbu Państwa. Do czasu wejścia w życie badanej ustawy, prawo pierwokupu dzierżawcy nieruchomości rolnej było uregulowane w Kodeksie cywilnym, a konkretnie w art. 695 § 2 k.c., który to przepis został uchylony z dniem 16 lipca 2003 r. właśnie przez u.k.u.r. Zgodnie z nieobowiązującym już art. 695 § 2 k.c., jeżeli dzierżawa nieruchomości rolnej była zawarta na okres dłuższy niż trzy lata lub trwała faktycznie przez okres co najmniej dziesięciu lat, dzierżawcy przysługiwało z mocy ustawy prawo pierwokupu w razie sprzedaży tej nieruchomości.

W aktualnie obowiązującym stanie prawnym w Kodeksie cywilnym ustawodawca poświęcił kilka artykułów na uregulowanie instytucji jaką jest pierwokup. Zgodnie z art. 596 k.c. przepisy o prawie pierwokupu zawarte w k.c. znajdują zastosowanie tylko w takim zakresie, w jakim prawo to nie jest unormowane w przepisach szczególnych. Przepisy szczególe regulujące prawo pierwokupu odmiennie niż k.c. dotyczą jedynie ustawowego prawa pierwokupu, które jako pierwsze pojawiło się w polskim porządku prawnym. Prawo pierwokupu wynikające z czynności prawnej – umowne prawo pierwokupu – wykształciło się później[13]. W konsekwencji podkreślić należy, że przepisy u.k.u.r. w zakresie uregulowanego tam prawa pierwokupu traktować należy jako przepisy szczególne. Jak wskazał Sąd Najwyższy w swoim postanowieniu z dnia 9 września 2009 r. „Powszechnie przyjmuje się, że regulacje zawarte w art. 596-602 KC mają zastosowanie do wszelkich przypadków prawa pierwokupu, bez względu na ich normatywne usytuowanie, chyba że prawo to zostało inaczej ukształtowane w przepisach szczególnych”[14]. Z powyższego wynika, że rozwiązania kodeksowe dotyczące pierwokupu będą takie same niezależnie od źródła tego prawa, jednak

[11] Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. Kodeks zobowiązań Dz.U 1933 Nr 82 poz. 598.

[12] Por. J. Górecki, *Prawo pierwokupu. Komentarz do art. 596-602 k.c. i innych przepisów regulujących prawo pierwokupu*, Zakamycze 2002, s. 11-20 i powołana tam literatura; „Przepisy regulujące prawo pierwokupu tradycyjnie zamieszcza się wśród przepisów o sprzedaży. Takie ich umiejscowienie jest czasem mylące, gdyż uważa się w związku z tym, że prawo pierwokupu zastrzega się przede wszystkim w umowach sprzedaży. Przepisy o prawie pierwokupu umieszcza się pośród przepisów o szczególnych rodzajach sprzedaży nie dlatego, iż prawo to jest zastrzegane w umowach sprzedaży, ale z tego względu, że umowa sprzedaży zawarta w efekcie wykonania prawa pierwokupu jest szczególnym rodzajem umowy sprzedaży” (J. Górecki, *Prawo pierwokupu*…, s. 34).

[13] Zob. J. Górecki, *Prawo pierwokupu*…, s. 11.

[14] Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 września 2009 r. sygn. akt V CSK 43/09, Legalis 178949.

ustawy szczególne mogą w sposób odmienny regulować kwestie dotyczące prawa pierwokupu mającego swoje źródło w ustawie. W rozdziale piątym przeanalizowano konstrukcję prawną prawa pierwokupu, jego charakter prawny oraz charakter prawny przepisów dotyczących omawianego prawa. Został również zaakcentowany podział prawa pierwokupu ze względu na źródło jego powstania. Z uwagi na zakres tematyczny dysertacji ograniczono rozważania dotyczące wykonania prawa pierwokupu do pierwokupu mającego swoje źródło w ustawie. Jest to istotna część pracy bowiem wykonanie prawa pierwokupu wynikającego z badanej ustawy odbywa się w szczególnym trybie. Rozdział zawiera także analizę przepisów dotyczących prawa pierwokupu udziałów i akcji spółek kapitałowych prawa handlowego, które są właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości rolnych o określonej powierzchni.

Ostatni z instrumentów uregulowany w u.k.u.r. – prawo nabycia – zostało omówione w rozdziale szóstym. Prawo nabycia uregulowane w art. 4 u.k.u.r. aktualizuje się wówczas, gdy do nabycia nieruchomości rolnej dochodzi na innej podstawie, niż umowa sprzedaży lub na podstawie jednostronnej czynności prawnej, orzeczenia sądu, organu administracji publicznej albo orzeczenia sądu lub organu egzekucyjnego wydanego na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym lub innej czynności prawnej lub zdarzenia prawnego, a w szczególności zasiedzenia, dziedziczenia, zapisu windykacyjnego, którego przedmiotem jest nieruchomość rolna lub gospodarstwo rolne, a także podziału, przekształcenia, łączenia spółek handlowych. KOWR działający na rzecz Skarbu Państwa może wówczas złożyć oświadczenie o nabyciu nieruchomości rolnej za zapłatą równowartości pieniężnej. W doktrynie prawo nabycia określane jest również zamiennie prawem wykupu. A. Lichorowicz zwraca uwagę, że takie określenie powoduje automatycznie skojarzenie, iż mamy do czynienia z pewną formą kupna, co według tego autora nie jest prawdą. Używa on sformułowania "prawo nabycia z art. 4 ustawy"[15]. Z. Truszkiewicz, posługuje się natomiast sformułowaniem „prawo nabycia nieruchomości w drodze jednostronnego oświadczenia woli przez Agencję”[16]. Wielu autorów używa sformułowania prawo wykupu zamiennie do prawa nabycia[17]. W niniejszej pracy posługiwano się zwrotem ustawowym. Rozdział zawiera rozważania dotyczące konstrukcji tej szczególnej instytucji oraz możliwości realizacji prawa

[15] Por. A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, Kwartalnik Prawa Prywatnego 2004, z. 2, s. 415.
[16] Por. M. Stańko, *Prawo nabycia w świetle nowej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, Przegląd Prawa Rolnego 2015, nr 2, s. 89.
[17] Tak np. P. Blajer *Z rozważań nad tzw. prawem nabycia w świetle znowelizowanych ustaw o kształtowaniu ustroju rolnego i o lasach* w: red. P. Księżak, J. Mikołajczyk, *Nieruchomości rolne w praktyce notarialnej,* Warszawa 2017, s. 59

nabycia w związku z nabyciem nieruchomości rolnej na podstawie zasiedzenia. Analizie zostaje poddany sposób wykonania tego prawa, jego charakter prawny oraz moment, w którym skorzystanie z prawa nabycia wpływa na sytuację prawną podmiotów, co odróżnia tę instytucję od prawa pierwokupu analizowanego w rozdziale poprzedzającym. Prawo nabycia zostaje również ocenione pod względem podobieństwa tej instytucji do wywłaszczenia. Rozdział szósty zawiera także analizę przepisów dotyczących prawa nabycia udziałów i akcji spółek kapitałowych prawa handlowego, które są właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości rolnych o określonej powierzchni, a także prawa nabycia, które przysługuje Skarbowi Państwa w stosunku do spółek osobowych prawa handlowego.

Rozdział siódmy zawiera analizę skutków prawnych naruszenia przepisów dotyczących zbywania nieruchomości rolnych. Rozdział ten rozpoczynają rozważania dotyczące samego pojęcia sankcji i jej rodzajów. W art. 9 u.k.u.r. ustawodawca uregulował sankcje związane z niezastosowaniem się do przepisów dotyczących ograniczeń w zbywaniu nieruchomości rolnych oraz w zbywaniu akcji i udziałów w spółkach kapitałowych, które są właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości rolnych o określonej powierzchni. W rzeczonym artykule zostały również opisane skutki niezastosowania się przez nabywcę nieruchomości rolnej do pozostałych obowiązków wynikających z przepisów ustawy. Sposób uregulowania sankcji za naruszenie przepisów ustawy nakazuje przyjąć tezę, że jest to regulacja wyłączna, w stosunku do regulacji z Kodeksu cywilnego. Ustawodawca w żaden sposób nie odniósł się do już funkcjonujących w polskim systemie prawnym przepisów i wnioskować należy, że starał się w sposób jak najbardziej kompleksowy uregulować kwestię naruszenia przepisów ustawy.

Istotną część rozdziału zajmują rozważania dotyczące charakteru prawnego nieważności z art. 9 u.k.u.r. Podjęto próbę oceny, czy nieważność ta jest nieważnością bezwzględną, o której mowa w art. 58 k.c., czy należy przyznać jej inny charakter. Ważny punkt stanowi analiza nieważności oddania w posiadanie. Ta część pracy została wzbogacona o analizę możliwości dochodzenia ochrony na podstawie art. 59 k.c. Rozważania dotyczą także powództwa o nabycie, które zostało przyznane Skarbowi Państwa w razie naruszenia przez nabywcę zakazu zbycia lub oddania w posiadanie.

Praca zawiera analizę konstrukcji stosunku prawa własności oraz konstrukcji ograniczeń dotyczących zbywania nieruchomości rolnych wynikających z u.k.u.r. a także ocenę skuteczności tych ograniczeń w zakresie realizacji ustawowych postulatów.

1. Konstrukcja stosunku prawnego własności

1.1. Własność jako prawo podmiotowe

Własność została uregulowana w art. 140 Kodeksu cywilnego[18], zgodnie z którym w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rzeczą rozporządzać. Tylko w ramach prawa własności właściciel korzysta z pełni uprawnień względem rzeczy. Zdaniem A. Stelmachowskiego, własność to filar, na którym wspiera się cała konstrukcja prawa cywilnego[19].

Przytoczony na wstępie tego podrozdziału artykuł zawiera wybrane atrybuty najpełniejszego prawa rzeczowego jakim jest prawo własności. Mając na względzie temat niniejszej pracy, rozważania dotyczące własności ograniczyć należy do poglądów traktujących własność jako stosunek prawno-rzeczowy. Pomimo tego, że przez pewien czas sporne w literaturze było wyróżnianie istnienia stosunków prawnych prawa rzeczowego, obecnie ugruntowane zostało stanowisko, zgodnie z którym własność to stosunek prawny pomiędzy właścicielem a wszystkimi pozostałymi podmiotami – nie właścicielami.

W doktrynie prawa cywilnego tzw. tradycyjną koncepcją dotyczącą prawa własności, jest ta traktująca je jako prawo podmiotowe[20]. Jeśli chodzi o wyjaśnienie, czym jest prawo podmiotowe, to zważyć należy, że jest ono postrzegane jako pewna korzystna sytuacja jednostki. Jest to pewna „sfera możności postępowania". Prawo podmiotowe służy do opisania sytuacji prawnej jednego podmiotu względem innego lub innych podmiotów. „Dla prawa cywilnego prawo podmiotowe to kategoria centralna, stanowiąca fundament poszczególnych instytucji cywilnoprawnych"[21]. Według cytowanego wyżej A. Woltera, prawo podmiotowe to „jedno lub więcej uprawnień, związanych ze sobą funkcjonalnie i stanowiących element danego typu stosunku prawnego"[22]. S. Grzybowski traktuje prawo podmiotowe jako kategorię nadrzędną względem uprawnień i obowiązków, które stanowią

[18] Dz.U. z 2022 r. poz.1360 ze zm.
[19] Zob. A. Stelmachowski, *Treść i wykonywanie prawa własności* [w:] *System Prawa Prywatnego. Prawo rzeczowe*. T. 3. Oprac. Red. T. Dybowski, Warszawa 2003, s. 203-204 [w:] S. Prutis, *Instytucje podstawowe prawa prywatnego (w opozycji do regulacji prawa publicznego),* Białystok 2018, s. 319 a także A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego,* Warszawa 1984, s. 260.
[20] Por. W. Pańko, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice 2016, s. 71.
[21] A. Wolter, *Prawo cywilne*, 1972, s. 109 [w:] red. M. Safjan, *System Prawa Prywatnego. Prawo cywilne - część ogólna.* Tom I, Warszawa 2012, s. 791.
[22] A. Wolter, *Prawo cywilne*, 1972, s. 109 [w:] Red. M. Safjan, *System*…, s. 792.

elementy stosunku prawnego[23]. Co istotne, prawo podmiotowe jest zawsze elementem treści stosunku prawnego i są z nim skorelowane pewne obowiązki innych podmiotów. Obowiązki te mogą polegać na zaniechaniu, powstrzymywaniu się od ingerowania w określone czynności uprawnionego, bądź odwrotnie, na dokonywaniu na jego rzecz określonych czynności[24]. Definicja prawa podmiotowego określa je jako „sferę możności postępowania w określony sposób, wynikającą ze stosunku prawnego, która przyznana i zabezpieczona została uprawnionemu przez normę prawną, czyli zgodnie z treścią prawa podmiotowego w celu ochrony jego interesów"[25]. „Najogólniej rzecz ujmując, gdy mówi się o „prawie podmiotowym", ma się na myśli jakąś pozytywnie ocenianą (korzystną) sytuację jednostki w społeczeństwie. Natomiast relacje „prawa podmiotowego" do norm prawnych lub ich systemu (nazywanych dla odróżnienia prawem w znaczeniu obiektywnym) mogą być różnie ujmowane"[26]. Cytowani autorzy wskazują, że definicja prawa podmiotowego budzi pewne kontrowersje, ponieważ kwestionuje się jego użyteczność dla analizy stosunków cywilnoprawnych, dlatego proponują, aby w pierwszej kolejności ustalić, jakie cechy składają się na treść tego pojęcia. Przede wszystkim prawo podmiotowe jest zawsze elementem treści stosunku cywilnoprawnego. Ponadto jest wyznaczane przez normy prawne. Oznacza to, że normy prawne określają zdarzenia prawne, które jeśli zaistnieją wywołają konsekwencje polegające na powstaniu praw podmiotowych. Po trzecie, jak już było wyżej wskazane, sytuację prawną określaną mianem prawa podmiotowego można opisać jako pewną sferę możności postępowania. Po czwarte, prawo podmiotowe służy „ochronie interesów podmiotów prawa cywilnego uznanych przez prawo oraz przez określoną moralność". Po piąte, dominuje pogląd, że z prawem podmiotowym wiąże się wolność zachowań podmiotu uprawnionego. Nadto uprawniony posiada kompetencje do żądania od właściwego organu państwowego – w szczególności sądu – do przymuszenia podmiotu zobowiązanego, aby ten zachował się w sposób do, którego jest zobowiązany[27].

Mając powyższe na uwadze, Z. Radwański i A. Olejniczak proponują następującą definicję prawa podmiotowego: „Jest to pewna sytuacja prawna wyznaczona podmiotom przez obowiązujące normy i chroniąca prawnie uznane interesy tych podmiotów. Na sytuację tę składają się wolne – w aspekcie normatywnym – zachowanie psychofizyczne lub konwencjonalne podmiotu uprawnionego, z którymi sprzężone są zawsze obowiązki innego

[23] Por. S. Grzybowski, *System Prawa Prywatnego. Prawo cywilne – część ogólna*. T. 1. oprac. red. M. Safjan, 2012, s. 792, Legalis.
[24] Por. Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 1996, s. 73-78.
[25] W. Szydło, *Kodeks cywilny. Komentarz*, oprac. red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2017, s. 325.
[26] Z. Radwański, A. Olejniczak, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2021, s. 87.
[27] Zob. Z. Radwański, A. Olejniczak, *Prawo cywilne*…, s. 89-92.

podmiotu lub innych podmiotów, przy czym z reguły (tzn. gdy norma prawna tego nie wyłącza) uprawnionemu przysługuje również kompetencja do żądania, by organ państwa dysponujący przymusem doprowadził do zrealizowania sprzężonych z prawem podmiotowym obowiązków"[28].

Podobną definicje formułują A. Kawałko i H. Witczak. Obie autorki wskazują, że prawo podmiotowe jest wynikającą ze stosunku cywilnoprawnego sferą możności postępowania w określony sposób wyznaczoną przez normę prawną i przez nią zabezpieczoną. Prawo podmiotowe obejmuje wiązkę uprawnień, z której może korzystać uprawniony, lecz nie musi. Powinien jednak liczyć się z tym, że jeśli nie będzie wykonywał swojego prawa podmiotowego może je utracić na rzecz innego podmiotu. Prawo podmiotowe może też wygasnąć. Prawo podmiotowe wynika ze stosunku cywilnoprawnego, a zatem uprawnieniom jednego podmiotu odpowiadają obowiązki innego. Źródłem prawa podmiotowego jest zawsze norma prawna. Wyznacza ona treść prawa podmiotowego oraz jego zakres, a także gwarantuje ochronę prawną[29].

Warto jeszcze wspomnieć o definicji S. Wronkowskiej, która kwestionuje samoistne posługiwanie się omawianym pojęciem, a sens posługiwania się nim upatruje w tym, że pozwala ono w sposób skrótowy opisać sytuację prawną podmiotu[30]. W niniejszych rozważaniach nie można też pominąć definicji sformułowanej przez A. Szpunara, zgodnie z którą traktował on szeroko rozumiany interes, nie tylko materialny, jako substrat prawa podmiotowego. Stał on na stanowisku, że „prawo podmiotowe nie sięga dalej, niż interes chroniony przez ustawodawcę"[31]. Podobnie wskazuje W. Katner, według którego prawo podmiotowe własności jest niedefiniowane. Według tego autora „Wskazuje się zatem uprawnienia, składające się na treść własności, a sam zakres wykonywania prawa jest ujęty zakreśleniem granic tego prawa. Współcześnie jest to spowodowane przyjęciem teorii interesu, jako właściwej zdaniem większości w objaśnieniu istoty prawa podmiotowego własności. Własność kończy się więc tam, gdzie sięgają granice prawa, ale już nie poza nimi. Zatem ważne jest z normatywnego punktu widzenia nie to, w jak dalekim zakresie swoje uprawnienia wykonywać, lecz jakie są granice ustawowe, poza które wykonywanie prawa nie

[28] Z. Radwański, A. Olejniczak, *Prawo cywilne*…, s. 92.
[29] Zob. A. Kawałko, H. Witczak, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2021, s. 68.
[30] Zob. S. Wronkowska, *Analiza Pojęcia Prawa podmiotowego*, 1978, s. 13, i 64 [w:] red. M. Safjan, *System*…, s. 792.
[31] A. Szpunar, *Nadużycie prawa podmiotowego*, 1947, s. 22 [w:] red. M. Safjan, *System*…, s. 794.

jest już za takie uważane. Przy czym nie z punktu widzenia nadużycia prawa, ale jego treści, sięgając do granic wykonywania prawa podmiotowego"[32].

Mimo, iż jak widać definicja prawa podmiotowego nie jest jednolita i również może wzbudzać pewne kontrowersje, na potrzeby niniejszej pracy przychylić się jednak wypada do definicji sformułowanej przez A. Woltera. Zaaprobować należy także stanowisko A. Kwałko i H. Witczak, które w sposób wyraźny uprawnieniom jednego podmiotu przeciwstawiają obowiązku drugiego, a także z jednej strony podkreślają możliwość pozbawienia uprawnionego jego prawa, a z drugiej przyznają mu ochronę[33].

Podsumowując, w tradycyjnym ujęciu prawo własności prawem podmiotowy, które pozwala właścicielowi w sposób najpełniejszy i najszerszy korzystać z rzeczy. Jest to prawo rzeczowe, podmiotowe, bezwzględne, co oznacza, że jest ono skuteczne *erga omnes*. Na wszystkich spoczywa obowiązek nieingerowania w sferę praw wynikających z prawa własności[34]. Z prawem własności łączy się największy katalog uprawnień względem rzeczy, które jednak są obwarowane również pewnymi ograniczeniami. Jest to prawo przenoszalne. Koncepcja tradycyjna prawa własności spotkała się z szeroką krytyką doktryny, która związana była z traktowaniem prawa własności jako monopolu właściciela posiadającego bezwzględne prawo do rzeczy. Mimo, iż *de facto* krytyka nie była skierowana wprost na prawo podmiotowe, lecz na indywidualistyczny model własności, ofiarą tego trendu stała się właśnie omawiana koncepcja[35].

Niejako odpowiedzią na powyższe stała się koncepcja stosunku prawnego, która jednak również spotkała się z krytyką. Koncepcji stosunku prawnego zarzucono przede wszystkim, że osłabia ona „znamię bezwzględności prawa własności, a w każdym razie, że zbliża go do innych praw rzeczowych[36]". Prawo własności jest przecież prawem rzeczowym szczególnym, bowiem najpełniejszym i najszerszym, a właściciel może potencjalnie

[32] Red. W. Katner, *System Prawa Prywatnego. Prawo zobowiązań – umowy nienazwane*. T. 9. 2018, s. 5, Legalis.
[33] Warto jedynie celem uporządkowania siatki pojęć używanej w niniejszej pracy, przywołać rożne podziały prawa podmiotowego. Prawa te można podzielić na prawa podmiotowe bezwzględne – skuteczne *erga omnes* oraz prawa podmiotowe względne, które są skuteczne wobec oznaczonej osoby. Ze względu na charakter interesu, który realizuje prawo podmiotowe wyróżnić można prawa majątkowe (wszelkie prawa rzeczowe oraz wierzytelności) i prawa niemajątkowe np. prawa osobiste. Prawa podmiotowe mogą być przenoszalne – zbywalne oraz nieprzenoszalne. Wyróżnić można także prawa akcesoryjne i prawa związane. Prawa podmiotowe akcesoryjne służą umocnieniu innych praw podmiotowych. Będą to np. hipoteka czy poręczenie. Natomiast prawa związane będą występować w powiązaniu z innym prawem przysługującym jednej osobie jak np. służebność gruntowa (Z. Świderski. *Prawo cywilne i handlowe w zarysie*, oprac. red. W. J. Katner, Warszawa 2017, s. 2012-2014).
[34] Zob. Z. Radwański, A. Olejniczak, *Prawo cywilne*…, s. 97.
[35] Zob. W. Pańko, *O prawie*…, s. 72.
[36] Zob. W. Pańko, *O prawie*…, s. 74.

wykonywać wobec rzeczy wszystko, na co pozwalają mu ustawy, zasady współżycia społecznego i społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa.

Wobec powyższego wykształciła się także koncepcja kompromisowa. „Koncepcja domniemania generalnej kompetencji wydaje się być poglądem kompromisowym wobec dylematu: monopol jednostkowy albo „rozpisanie" kompetencyjnej struktury władzy ekonomicznej pomiędzy wszystkie podmioty w niej uczestniczące"[37]. „Konstrukcja ta nie stwarza właścicielowi złudy monopolu podmiotowego i nieograniczoności uprawnień, ale stwarza mu poczucie pewności, że to po stronie wszystkich innych leży ciężar dowodu, co do ewentualnych ich uprawnień do wkraczania w sferę właścicielskich kompetencji"[38].

„Już na pierwszy rzut oka widać, że ustawodawca stroni w swej regulacji prawnej od pełnego opisywania stosunku prawnego własności. Skoncentrował się zaś na przedstawieniu własności jako podmiotowego prawa rzeczowego przez ukazanie uprawnień właściciela. Z tej zatem przyczyny również doktryna prawa cywilnego koncentruje się raczej na opisywaniu własności jako bezwzględnego, podmiotowego prawa rzeczowego wskazując jego cechy i odmienności w stosunku do praw względnych"[39]. Zacytowany fragment potwierdza słuszność kompromisowej koncepcji. Nie można moim zdaniem pominąć faktu istnienia stosunku prawnego własności, z jego wszystkimi elementami. Jak wskazuje cytowany komentator, nie ulega wątpliwości, że podmiotowe prawo własności mieści się w strukturze stosunku prawnego własności[40].

Mimo wszystko należy bardziej przychylić się do koncepcji prawa własności jako stosunku prawnego. Powyższe nie neguje tego, że z owego stosunku wynika prawo podmiotowe, które przyznaje właścicielowi rzeczy najszersze uprawnienia względem niej. Mając na uwadze mnogość stosunków społecznych, koncepcja stosunku prawnego własności wydaje się wręcz czymś naturalnym, a własność jako prawo podmiotowe nie może istnieć w oderwaniu od stosunku prawnego.

1.2.Własność a stosunek prawny

Niniejsze rozważania zacząć należy od wyjaśnienia czym jest stosunek prawny. Pojęcie stosunku prawnego pojawia się już w pierwszym artykule Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym Kodeks cywilny reguluje stosunki prawne pomiędzy osobami fizycznymi i osobami prawnymi. Stosunek prawny jest to stosunek społeczny. Stosunki społeczne

[37] Zob. W. Pańko, *O prawie*…, s. 75-76.
[38] W. Pańko, *O prawie*…, s. 75.
[39] Red. E. Gniewek, *Prawo rzeczowe. System prawa prywatnego.* Tom 3, Warszawa 2013., s. 341-342.
[40] Zob. E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2020, s. 61.

natomiast zachodzą pomiędzy przynajmniej dwiema osobami, z których przynajmniej jedna oddziałuje na drugą, bądź których postępowanie wobec siebie, czy innych osób jest uregulowane. Można wyróżnić dwa rodzaje stosunków tj. stosunki faktyczne oraz stosunki stanowione (tetyczne). Stosunki faktyczne są to stosunki, do których nie odnoszą się żadne normy prawne – reguły postępowania. Odwrotnością będą stosunki tetyczne, gdyż do nich odnoszą się jakieś normy postępowania, niekoniecznie normy prawne[41]. Stosunek prawny należy zatem zakwalifikować jako stosunek społeczny stanowiony – tetyczny, ponieważ opiera się na wyznaczonym przez normę prawną obowiązku określonego zachowania względem innych podmiotów[42]. Podkreślić wypada, że stosunki faktyczne mogą towarzyszyć stosunkom prawnym[43]. Źródłem powstania, zmiany i ustania stosunku prawnego jest zdarzenie prawne, z którymi prawo wiąże określone skutki prawne. Mogą one być zależne od woli człowieka jak np. czyny lub niezależne od tej woli jak np. zdarzenia związane z działalnością sił przyrody[44].

Stosunki mogą mieć różny charakter, majątkowy lub niemajątkowy. „Celowość wyróżnienia i badania pojęcia stosunku prawnego (a także stosunku cywilnoprawnego) wyraża się w tym, iż omawiane pojęcie służy do określenia sytuacji prawnej podmiotu, wyznaczonego treścią normy prawnej. Ze względu na obowiązywanie generalnej i abstrakcyjnej normy prawnej, stosunek prawny opisuje więc wynikające z tej normy prawnej powinne zachowanie się podmiotu. Pojęcie to wyjaśnia zatem, czy i która z norm prawnych może znaleźć zastosowanie w danej sytuacji, i w odniesieniu do jakiego podmiotu”[45]. W powyższym cytacie pojawiło się pojęcie stosunku cywilnoprawnego. Ze względu na metodę regulacji prawnej stosunki prawne dzielą się na stosunki cywilnoprawne, stosunki administracyjnoprawne[46] oraz stosunki karnoprawne[47]. Stosunkiem cywilnoprawnym należy określić pewną więź, jaka istnieje pomiędzy podmiotami prawa cywilnego, która polega na tym, że podmioty te mają względem siebie pewne uprawnienia i obowiązki. Zawiązanie

[41] Zob. Z. Muras, *Podstawy prawa*, Warszawa 2011, s. 22-23.
[42] Zob. J. Lande, *Nauka o normie prawnej*, Lublin 1956, s. 16 i n. [w:] Red. E. Gniewek, *System*…, s. 9.
[43] P. Machnikowski, *System*…, s. 9.
[44] Zob. K. J. Kaleta, A. Kotowski, *Podstawy prawoznawstwa*. Wydanie II, Warszawa 2019, s. 293-294.
[45] Z. Ziembiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, 1980, s. 334-336 [w:] Red. M. Safjan, *Prawo cywilne – część ogólna, System Prawa Prywatnego,* t. 1, 2007, s. 830.
[46] Stosunki administracyjnoprawne cechuje nie równorzędność podmiotów, brak dowolności w nawiązaniu oraz brak swobody w kształtowaniu treści takiego stosunku oraz poddanie normom o charakterze kogencyjnym.
[47] Stosunki karnoprawne zostają nawiązane w wyniku popełnienia czynu zabronionego, charakteryzują się bakiem równouprawnienia stron, występowaniem sankcji karnej oraz poddaniem normom o charakterze kogencyjnym

stosunku prawnego następuje poprzez wystąpienie zdarzenia prawnego[48]. Wśród elementów stosunku prawnego wyróżnić należy przede wszystkim podmioty, przedmiot oraz treść tego stosunku[49]. Cechą charakterystyczną stosunku cywilnoprawnego jest równorzędność podmiotów, czego wyrazem jest przyznanie każdemu człowiekowi zdolności prawnej oraz umożliwienie korzystania z dóbr osobistych[50]. E. Skowrońska-Bocian zauważa, że chodzi o formalną równorzędność podmiotów, a więc o stworzenie podmiotom takich samych warunków w jednakowych okolicznościach[51]. Kolejną cechą charakterystyczną stosunków cywilnoprawnych jest autonomiczność woli podmiotów stosunku prawnego, która według A. Stelmachowskiego wyraża się brakiem przymusu ze strony państwa[52], ale także przyznaniem podmiotom możliwości kształtowania w sposób swobodny treści stosunków cywilnoprawnych[53]. Należy podkreślić, że każdy podmiot prawa może być podmiotem stosunku cywilnoprawnego[54]. Natomiast „Przedmiotem stosunku cywilnoprawnego jest zawsze zachowanie się człowieka, a niekiedy również pewien obiekt materialny lub niematerialny, którego to zachowanie się dotyczy"[55]. „Obiekty materialne, czyli głównie rzeczy, a także dobra niematerialne, o bardzo różnym charakterze towarzyszą zachowaniom podmiotu prawa, nie one jednak ważą na ocenie tego zachowania. Z kolei, bez tych obiektów i dóbr wiele zachowań „wisiałoby w powietrzu", nie mając żadnego rzeczywistego przedmiotu odniesienia. Tak się dzieje, np. w stosunkach właściwych dla prawa pracy, w których poza zachowaniami stron innego przedmiotu stosunku prawnego nie ma"[56]. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na istnienie dwóch teorii dotyczących przedmiotu stosunku cywilnoprawnego, teorii monistycznej oraz teorii pluralistycznej. Pierwsza z nich zakłada wyróżnienie jako przedmiotu stosunku tylko dozwolone, nakazane lub zakazane zachowanie podmiotu stosownie do uprawnień lub obowiązków wynikających z treści stosunku. Teoria pluralistyczna zakłada natomiast, że przedmiotem nie jest tylko zachowanie, lecz również obiekty występujące poza nim. Jak wskazuje W. Katner, polskie prawo ukierunkowuje się jednak na teorię pluralistyczną.

[48] Por. Z. Banaszczyk, w: *Prawo cywilne – część ogólna. System Prawa Prywatnego*. T. 1 oprac. red. M. Safjan, 2012, s. 937, Legalis.
[49] Zob. A. Kawałko, H. Witczak, *Prawo cywilne…,* s. 39-40.
[50] Zob. Z. Banaszczyk, *Prawo cywilne*…., s. 944.
[51] Zob. E. Skowrońska-Bocian, *Prawo cywilne. Część ogólna, Zarys wykładu*, Warszawa 2005, s. 34 [w:] red. M. Safjan, *Prawo cywilne*…., s. 837.
[52] Zob. A. Stelmachowski, *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998, s. 35 [w:] red. M. Safjan, *Prawo cywilne*…., s. 944, Legalis.
[53] Zob. Z. Banaszczyk, *Prawo cywilne*…., s. 945.
[54] Zob. Red. M. Rzewuski, *Prawo cywilne*, Warszawa 2021, s. 7.
[55] Tamże, s. 8; zob. także A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2020, s. 285.
[56] W. J. Katner, *System*…., s. 1293.

Treść stosunku cywilnoprawnego tworzą obowiązki i uprawnienia stron tego stosunku[57]. Według Z. Banaszczyka, w ramach stosunków cywilnoprawnych możemy wyróżnić stosunki zobowiązaniowe, prawnorzeczowe, stosunki prawne prawa rodzinnego oraz stosunki korporacyjne. Z punktu widzenia tematu rozprawy doktorskiej stosunek prawnorzeczowy jest tym, któremu należy poświęcić uwagę. Chociaż jak wskazuje P. Machnikowski kwestia istnienia i charakteru stosunku prawnego prawa rzeczowego, a także wyróżniania podmiotowych praw rzeczowych i istnienia ich zamkniętego katalogu przez długi czas były sporne[58]. Stosunek prawny prawa rzeczowego nie jest bynajmniej stosunkiem pomiędzy podmiotem prawa rzeczowego, a rzeczą[59] – przedmiotem prawa, ponieważ samo pojęcie stosunku można odnosić jedynie do podmiotów prawa i relacji między nimi[60]. Rzecz nie może być natomiast stroną stosunku prawnego, a więc podmiotem praw i obowiązków[61]. Jak podkreśla W. Katner „przyznanie wskazanych uprawnień właścicielowi, a tak czyni art. 140 KC stanowi o stosunku prawnym właściciela do rzeczy, będącej przedmiotem prawa własności, a więc przedmiotem uznanych prawnie zachowań podmiotów względem tego przedmiotu (uprawnień właściciela oraz obowiązków wszystkich innych do nienaruszania tych uprawnień, co wynika z bezwzględnego charakteru prawa podmiotowego własności)”[62]. Rzecz jest zatem przedmiotem uprawnień i obowiązków, z których wynikają określone zachowania podmiotów stosunków cywilnoprawnych, w tym stosunku prawa rzeczowego. Zwolennicy istnienia i wyróżniania stosunków prawnych prawa rzeczowego opisują je na dwa sposoby. Pierwszy sposób opiera się na koncepcji obligacji generalnej, która polega na przyjęciu, że istnieje jeden dwustronny stosunek prawny pomiędzy uprawnionym tj. podmiotem, któremu przysługuje podmiotowe prawo rzeczowe oraz wszystkimi innymi podmiotami, które są zobowiązane do tego, aby nie ingerować w prawo uprawnionego[63]. Druga koncepcja to koncepcja stosunku wielostronnego. Polega ona na założeniu istnienia wielu stron stosunku prawnego. Każda ze stron tworzy jeden z podmiotów obciążony obowiązkiem, któremu odpowiadają uprawnienia wynikające z prawa rzeczowego[64].

---

[57] Zob. M. Rzewuski, *Prawo*…, s. 8; zob. także J. Ignatowicz, *Prawo*…, s. 64-66.
[58] Zob. P. Machnikowski, *System*…., s. 4.
[59] Tak np. F. Zoll, *Prawo cywilne w zarysie. Prawo rzeczowe*. T. II. Nr 1, Kraków 1947, s. 19 [w:] red. M. Safjan, *Prawo cywilne*…, s. 860.
[60] Zob. P. Machnikowsk, *System*…, s. 6.
[61] Zob. A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne*, 2001, s. 109 [w:] red. M. Safjan, *System*…, s. 860, a także J. Waslikowski, *Zarys*…., s. 8.
[62] W. J. Katner, System…, s. 1295.
[63] Zob. A. Wolter, J. Ingatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne: zarys części ogólnej*, Warszawa 2001, s. 108.
[64] Zob.. E. Klein, *Elementy stosunku prawnego prawa rzeczowego*, Wrocław 1976, s. 15-16.

W doktrynie prawa cywilnego funkcjonuje teoria traktująca prawo własności jako stosunek prawny pomiędzy właścicielem, a nie właścicielami rzeczy. Stronami takiego stosunku prawnego, o jakim mowa w przypadku własności, jest z jednej strony właściciel rzeczy, z drugiej zaś każdy podmiot – nie właściciel - który może wkroczyć w sferę uprawnień właściciela. Właścicielowi przysługuje roszczenie względem nie właścicieli o nieingerowanie w sferę jego właścicielskich uprawnień. „Mając na uwadze skuteczność *erga omnes* praw rzeczowych prezentowano pogląd przyjmujący konstrukcję tzw. obligacji generalnej, zgodnie z którym stosunek prawnorzeczowy (w przeciwieństwie do stosunku zobowiązaniowego) łączy wszystkie podmioty występujące w obrocie cywilnoprawnym. Stanowiska aprobujące taką koncepcję można spotkać nie tylko w literaturze, ale również w orzecznictwie[65]. Jak wskazuje T. Dybowski „Podstawowa teza stanowiąca fundament dalszych konstrukcji sprowadza się do stwierdzenia, że prawo własności przysługuje uprawnionemu nie bezpośrednio i treści tego prawa nie wyznacza się w oderwaniu od odpowiadających temu prawu obowiązków innych osób, lecz wręcz przeciwnie, ustalenie to następuje w ramach szczególnego rodzaju wielostronnego stosunku prawnego, w którym tylko jedna strona jest uprawniona (chociaż po stronie uprawnionego może występować kilka podmiotów np. w przypadku współwłasności), wszystkie zaś pozostałe podmioty obciążone są obowiązkiem nienaruszania dozwolonej sfery zachowania się strony uprawnionej są stronami obowiązanymi”[66]. Natomiast W. Pańko podnosi, że „Nie można bowiem pomijać faktu, iż obok właściciela rośnie ów anonimowy niegdyś tłum nie właścicieli dysponujących dzisiaj zróżnicowanymi uprawnieniami wobec właściciela, że rośnie ilość ingerencji w sferę właścicielskich uprawnień”[67]. Ponadto autor ten zauważa, że przedmiotem prawa własności nie jest rzecz, ale także zachowanie podmiotów względem rzeczy. Od tradycyjnego ujęcia własności odciął się również A. Klein przedstawiając prawo własności jako element szczególnego rodzaju stosunku prawnego. Autor ten zaproponował wyróżnienie w odniesieniu do stosunku prawnorzeczowego, ale również zobowiązaniowego, stosunku potencjalnego oraz stosunku konkretnego. „Przez konkretny stosunek prawny prawa rzeczowego należy zatem rozumieć indywidualne adresowany i jednoznacznie określony wzorzec powinnego i dozwolonego zachowania się, który z uwagi na ziszczenie się przesłanek zastosowania odpowiednich przepisów (czy hipotez odpowiednich norm prawnych) musi być uznany za obowiązujący podmioty danego stosunku prawnego – czy to

[65] Zob. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 25 czerwca 2015 r. I ACa 218/15, Legalis 1360721.
[66] T. Dybowski, *Rzecz o stosunku prawnym prawa rzeczowego*, Państwo i Prawo 1978, z. 5, s. 70.
[67] W. Pańko, *O prawie*…., s. 73.

aktualnie, czy w przeszłości. Wtedy natomiast, gdy rozważać – w oparciu o brzmienie obowiązujących przepisów – pewne typy stosunków prawnych prawa rzeczowego, w oderwaniu od tego czy ktoś stał się ich konkretnym adresatem, czy kogoś ten wzorzec aktualnie obowiązuje, można mówić o potencjalnych (abstrakcyjnych) stosunkach prawnych prawa rzeczowego"[68].

Koncepcję A. Kleina podważył T. Dybowski wskazując, że „Konstruowanie stosunku prawnorzeczowego jest przydatne zatem wtedy, gdy prawo rzeczowe (np. prawo własności) zostanie naruszone albo gdy między właścicielem a oznaczonymi osobami powstają prawa i obowiązki tego typu, że dotyczą każdoczesnego właściciela rzeczy (stosunki między podmiotami prawa służebności)"[69]. Stwierdzić wypada, że wyróżnianie stosunków prawnych abstrakcyjnych i konkretnych następuje nie tylko na gruncie stosunków prawnorzeczowych. „Konkretne powstają wskutek zastosowania (w razie ziszczenia się odpowiednich przesłanek) normy prawnej do konkretnej, zindywidualizowanej, realnie istniejącej sytuacji społecznej, odpowiadającej hipotezie normy prawnej. Natomiast abstrakcyjny stosunek prawny określa w sposób uogólniony możliwe, przyszłe sytuacje. Innymi słowy, stosunek prawny abstrakcyjny wiąże się z wyznaczeniem dyspozycji, konkretny zaś z zastosowaniem wyznaczonej dyspozycji"[70].

Należy zaaprobować stanowisko, zgodnie z którym stosunek prawny prawa własności jest stosunkiem prawnorzeczowym, który łączy konkretnie oznaczonego uprawnionego – właściciela rzeczy oraz pozostałe podmioty występujące w systemie prawnym, które są zobowiązane do nie ingerowania w przysługujące właścicielowi prawo własności. Przychyla się także, do koncepcji stosunku wielostronnego, zgodnie z którą po jednej stronie występuje właściciel, a po drugiej wiele różnych podmiotów. Podmioty te nie pozostają ze sobą w żadnym związku, poza tym, że każdy z nich jest obowiązany do nieingerowania. Nie ma zatem powodu łączenia ich w jedną stronę stosunku prawnorzeczowego, a każdy z tych podmiotów jest odrębną stroną stosunku[71]. Wprawdzie wyodrębnianie stosunku prawnorzeczowego pozostaje w doktrynie sporne. Z pewnością nie jest to stosunek pomiędzy podmiotem a rzeczą. T. Dybowski uważa, że istnienie stosunku prawnego prawa rzeczowego należy uznać wówczas, gdy norma prawna nakłada na jedną lub obie strony obowiązek określonego zachowania się, a także zachowania względem siebie szczególnej staranności

[68] A. Klein, *Elementy*…, s. 9.
[69] T. Dybowski, *Rzecz*…, s. 77.
[70] Z. Banaszczyk, *System*…, s. 939.
[71] Zob. J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe*…, s 29.

wykraczającej poza wymogi stawiane powszechnie przez normy prawne[72]. Takie stanowisko przemawia za koncepcją zaprezentowaną przez A. Kleina polegającą na wyodrębnieniu stosunku abstrakcyjnego oraz konkretnego. Nie można bowiem całkowicie pominąć, że właściciel może wykonywać swoje uprawnienia z wyłączeniem innych osób oraz wymagać od pozostałych podmiotów prawa cywilnego takiego zachowania, które nie będzie zakłócało wykonywania przez niego prawa własności. Stwierdzić wypada, że stosunkiem prawnorzeczowym o charakterze abstrakcyjnym będzie stosunek wielostronny pomiędzy właścicielem z jednej strony, a pozostałymi podmiotami prawa cywilnego z drugiej strony. Zachowanie pozostałych podmiotów prawa jest określone jako zobowiązanie do nie czynienia – nie ingerowania w sferę uprawnień właściciela - ten stan można potraktować jako stosunek abstrakcyjny. Skonkretyzowane są bowiem tylko uprawnienia jednej strony, drugie określone są w sposób ogólny jako nieingerowanie. Stosunek abstrakcyjny ulegnie konkretyzacji w przypadku zdarzenia stanowiącego czyn niedozwolony lub w przypadku powstania stosunku zobowiązaniowego. Ponadto, jeżeli dojdzie do naruszenia sfery dozwolonego zachowania się uprawnionego, powinne zachowanie się podmiotu, który dokonał naruszenia zostanie określone konkretniej przez przepisy prawa[73]. Nastąpi więc konkretyzacja stosunku prawnorzeczowego i konkretyzacja uprawnień stron tego stosunku. W przypadku konkretyzacji w związku z powstaniem stosunku obligacyjnego nastąpi doprecyzowanie uprawnień i obowiązków stron tego stosunku na podstawie przepisów regulujących konkretny stosunek zobowiązaniowy. Zgodnie z art. 353 k.c. stosunek zobowiązaniowy polega na tym, że wierzyciel może żądać od dłużnika świadczenia, a dłużnik powinien to świadczenie spełnić. Jest to stosunek prawny o względnym charakterze, który łączy indywidualnie oznaczone podmioty, co do zasady znane w chwili powstania. Wyjaśnić zatem należy, że abstrakcyjny stosunek prawnorzeczowy pomiędzy właścicielem a pozostałymi podmiotami – nie właścicielami – może ulec przekształceniu w stosunek obligacyjny i z chwilą jego powstania strony tego stosunku będą zasadniczo znane. Znane będą też uprawnienia i obowiązki każdej ze stron. Stosunek obligacyjny „Jest to stosunek prawny – polegający na tym, że norma prawna wyznacza (nakazuje) podmiotowi określone zachowanie odniesione w pewien sposób do osoby czy spraw innego podmiotu”[74]. W przypadku braku powinnego zachowania któregokolwiek z podmiotów będących stroną stosunku zobowiązaniowego, druga strona tego stosunku może dochodzić ochrony prawnej. Natomiast odpowiedzialność

[72] Zob. T. Dybowski, *Rzecz*….s. 77.
[73] Zob. Z. Banaszczyk, *System*…, s. 968.
[74] P. Machnikowski, *Prawo*…, s. 639.

deliktowa została uregulowana w art. 415 k.c., zgodnie z którym, kto z winy wyrządził drugiemu szkodę zobowiązany jest do jej naprawienia. W przypadku konkretyzacji stosunku prawnorzeczowego w związku z zaistnieniem czynu niedozwolonego, uprawnionemu przysługiwać będzie w szczególności roszczenie odszkodowawcze, z którym skorelowany będzie obowiązek drugiej strony - naprawienia szkody. Druga strona stosunku – nie właściciel zostanie sprecyzowana z chwilą zaistnienia czynu niedozwolonego. W razie natomiast naruszenia sfery uprawnień, przeciwko podmiotowi dokonującemu naruszenia, przysługiwać będą uprawnionemu roszczenia o ochronę prawa. Aby móc wystąpić z powództwem windykacyjnym, czy też powództwem negatoryjnym, które służą przede wszystkim do ochrony własności, podmiot, który dokonał naruszenia musi być znany uprawnionemu. W konsekwencji musi dojść do konkretyzacji stosunku prawnorzeczowego poprzez określenie stron tego stosunku. Powyższe nie oznacza bynajmniej, że dwa wymienione powyżej roszczenia, stanowiące główny sposób ochrony prawa własności, nie mogą zostać przez niego użyte po spełnieniu przesłanek, przy okazji powstania stosunku obligacyjnego. Co więcej, uprawnienia takie mogą też przysługiwać najemcy lokalu, czy uprawnionemu z ograniczonego prawa rzeczowego.

Koncepcję abstrakcyjnego i konkretnego stosunku prawnego należy uznać za zasadną. Konkretyzacja stosunku prawnorzeczowego może *de facto* nastąpić na różne sposoby, wskazane w akapicie poprzedzającym. Każdy sposób będzie determinował inny rodzaj stosunku prawnego, lecz w każdym z nich, jeśli przyjmiemy że stosunkiem abstrakcyjnym jest stosunek prawnorzeczowy własności, przedmiotem będą uprawnienia dotyczące rzeczy.

1.3. Elementy konstrukcji stosunku prawa własności

Na konstrukcję prawną stosunku prawnego własności składają się przede wszystkim takie elementy jak: podmioty tego stosunku, przedmiot stosunku własności, treść tego stosunku. Kwestią wymagającą rozważenia jest umiejscowienie w ramach konstrukcji stosunku prawa własności również innych elementów, takich jak ochrona własności, ograniczenia, stan faktyczny. Można również postawić pytanie, czy poza uprawnieniami jakie wynikają dla właściciela z przysługującego mu prawa posiada on również jakieś obowiązki.

Odnosząc się do podmiotów prawa własności wskazać należy, że jest to prawo uniwersalne, więc co do zasady może przysługiwać każdemu. Każda osoba może być właścicielem rzeczy. Z drugiej strony jest to prawo skuteczne wobec wszystkich pozostałych podmiotów, które nie są właścicielami rzeczy. Konkludując, z jednej strony w stosunku prawnym prawa własności będziemy mieć do czynienia z właścicielem rzeczy, a z drugiej z

każdym innym podmiotem, który zobowiązany jest do nieingerowania w uprawnienia właścicielskie właściciela rzeczy. Może jednak zdarzyć się tak, że uprawnienia bezwzględne pojawią się w stosunkach zobowiązaniowych takich, jak stosunek najmu. Chodzi o sytuację, w której uprawnienie do używania rzeczy będzie objęte ochroną windykacyjną i negatoryjną, tj. ochroną, która zgodnie z przepisami o prawie własności jest skierowana przeciwko każdemu[75]. Podobnie przy ograniczonych prawach rzeczowych, do ich ochrony stosujemy przepisy ochronie własności, w tym w szczególności powództwo windykacyjne i powództwo negatoryjne. W konsekwencji w pewnych sytuacjach uprawnienia przyznane uprawnionemu ze stosunku prawno-rzeczowego mogą przysługiwać także innym podmiotom – stronom stosunków względnych.

W przypadku przedmiotu prawa własności pojawia się dualizm polegający na tym, że z jednej strony należy mówić o przedmiocie stosunku prawnego własności, który będzie szerszy, niż przedmiot wynikającego z tego stosunku prawa podmiotowego własności. Za przedmiot każdego stosunku cywilnoprawnego powinno zostać uznane zarówno zachowanie ludzi, jak i obiekty, których to zachowanie dotyczy[76]. Jak wskazuje W. J. Katner: art. 140 k.c. „stanowi o stosunku prawnym właściciela do rzeczy, będącej przedmiotem prawa własności, a więc przedmiotem uznanych prawnie zachowań podmiotów względem tego przedmiotu (uprawnień właściciela oraz obowiązków wszystkich innych do nienaruszania tych uprawnień, co wynika z bezwzględnego charakteru prawa podmiotowego własności)”[77]. W ścisłym rozumieniu pojęcia własności, w rozumieniu wynikającym z kodeksu cywilnego, gdzie własność została uregulowana jako prawo podmiotowe, jej przedmiotem może być tylko rzecz w rozumieniu kodeksu cywilnego. Natomiast przedmiotem innych praw rzeczowych mogą być również prawa.

Treścią stosunku prawnego prawa własności będą uprawnienia i obowiązki stron tego stosunku. Na treść stosunku prawnego własności składają się uprawnienia właściciela, który może w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego, z wyłączeniem innych osób z rzeczy korzystać, zgodnie z jej społeczno-gospodarczym przeznaczeniem. W szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach właściciel może też rzeczą rozporządzać. Powyższe uprawnienia tworzą tzw. triadę uprawnień właściciela, lecz nie jest to katalog zamknięty. Właścicielowi

[75] Zob. P. Machnikowski, *System*…, s. 57-58 za: Z. Radwański, *Najem lokali w świetle przepisów Kodeksu cywilnego a prawo lokalowe*, PiP 1966, nr 2, s. 233.
[76] Zob. A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo*…, s 135.
[77] W. J. Katner, *System*…, s. 1295; zob. także J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Kraków 2000, s. 254-262.

przysługuje także prawo do posiadania rzeczy (*ius possidendi*), uprawnienie do przetworzenia rzeczy, zużycia jej bądź zniszczenia (*ius abutendi*). Posiadanie samoistne stwarza domniemanie prawa własności, gdyż taki posiadacz włada rzeczą jak właściciel. Właścicielowi rzeczy przysługuje najszerszy katalog uprawnień względem rzeczy i co należy podkreślić nie jest to katalog wyczerpujący. Pozostałe prawa podmiotowe nie dają tak szerokich praw, a jedynie ich cząstkę. W stosunku własności wyróżnić możemy stronę pozytywną treści prawa własności, na którą składają się uprawnienia przysługujące właścicielowi oraz stronę negatywną tj. wyłączenie w stosunku do przedmiotu prawa własności uprawnień innych osób. Każdy inny podmiot zobowiązany jest do nienaruszania prawa własności. J. Ignatowicz wskazuje, że stroną negatywną własności jest "możność wyłączenia przez właściciela ingerencji innych osób w sferę jego prawa"[78]. Zarówno pozytywna jak i negatywna strona własności znajdują swój wyraz w art. 140 k.c. Negatywna strona własności znajduje swój wyraz w tym stwierdzeniu, zgodnie z którym, właściciel może korzystać z rzeczy oraz rzeczą rozporządzać z wyłączeniem innych osób[79]. Jak wskazuje A. Klein, „przedmiotem obowiązków każdej ze stron obowiązanych z osobna w ramach stosunku prawnego własności jest jej powinne zachowanie się”[80]. Treścią tego powinnego zachowania będzie znoszenie, powstrzymywanie się od wszystkiego co mogłoby naruszać dozwolone zachowanie właściciela, w tym powstrzymywanie się od twierdzenia, że to zobowiązany a nie właściciel jest uprawnionym z prawa własności[81] oraz nieczynienie[82] Zarówno uprawnienia właściciela i obowiązki nie właścicieli wynikają z obowiązującego porządku prawnego. Jedne i drugie nie mają charakteru absolutnego. Pozostając przy obowiązkach innych osób polegających na powstrzymywaniu się od ingerowania w przysługujące właścicielowi prawo własności podnieść należy, że nie każde oddziaływanie na własność będzie równoznaczne z ingerowaniem w to prawo[83]. Przyznanie określonym podmiotom pewnych uprawnień względem rzeczy spowoduje zmniejszenie obowiązku nieczynienia. Należy jednak podkreślić, że będą to zawsze obowiązki dotyczące rzeczy cudzej.

Przechodząc natomiast do analizy uprawnień właścicielskich wskazać należy, że uprawnienie do posiadania rzeczy jest naturalną przesłanką do korzystania z niej. Ponadto

[78] J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe…*, s. 72.
[79] Zob. Tamże, s. 73.
[80] A. Klein, *Elementy….,* s. 37.
[81] A. Klein, *Elementy….,* s. 37.
[82] Tak J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe…,* s. 66.
[83] S. Jarosz-Żukowska, *Przesłanki dopuszczalności ograniczeń prawa własności w praktyce orzeczniczej polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, w: K. Skotnicki (red.), *Własność – zagadnienia ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Łódź 2006, s. 213.

właścicielowi przysługuje uprawnienie do posiadania rzeczy, nawet jeśli z niej nie korzysta. W ramach prawa do korzystania z rzeczy można wyróżnić uprawnienie do używania rzeczy (*ius utendi*), do pobierania pożytków z rzeczy (*ius fruendi*), do pobierania innych dochodów z rzeczy, do zużycia rzeczy (*ius abutendi*) oraz do przetworzenia rzeczy. Używanie rzeczy stanowi postać korzystania z niej, lecz chodzi o takie korzystanie, które nie polega na czerpaniu pożytków, ani innych dochodów z rzeczy. Jeśli chodzi o pobieranie pożytków z rzeczy to wyróżnić należy pożytki naturalne, takie jak płody oraz inne odłączone od rzeczy części składowe oraz pożytki cywilne, czyli dochody, które rzecz przynosi na podstawie stosunku cywilnoprawnego. Właściciel rzeczy może ją zużyć, przetworzyć czy też zniszczyć, lecz to ostatnie stoi w sprzeczności z uprawnieniem do korzystania z rzeczy[84]. Triada uprawnień właściciela nie wyczerpuje treści prawa własności. Mogą zdarzyć się sytuacje, że właściciel będzie pozbawiony możliwości władania rzeczą, pobierania z niej pożytków i możliwością rozporządzania nią. Prawo własności jednak nie wygaśnie. Jak wskazuje J. Wasilkowski, taka sytuacja nastąpi w przypadku obciążenia nieruchomości użytkowaniem i uzyskaniem przez wierzyciela właściciela zabezpieczenia w postaci zakazu rozporządzania nieruchomością[85]

Z punktu widzenia zakresu dysertacji najbardziej istotnym z katalogu uprawnień właścicielskich jest uprawnienie do rozporządzania przedmiotem własności. Uprawnienie do rozporządzania rzeczą oznacza "możliwość dokonywania czynności prawnych (niekiedy, co jest jednak w literaturze sporne, także i faktycznych) dotyczących rzeczy, umożliwiających właścicielowi realizację w sensie ekonomicznym jej wartości wymiennej"[86]. Rozporządzenie przedmiotem własności może polegać przede wszystkim na przeniesieniu własności rzeczy na inną osobę, obciążeniu przedmiotu własności lub na zniesieniu (unicestwieniu) prawa. Dla przykładu właściciel rzeczy ruchomej może ją porzucić wyzbywając się tym samym prawa własności[87]. Najbardziej popularną formą przeniesienia prawa własności jest jego przeniesienie w drodze umowy na inny podmiot. „Mamy tu do czynienia z pochodnym, translatywny nabyciem prawa własności, przy jego jednoczesnej utracie – właśnie na skutek dokonanego rozporządzenia – przez dotychczasowego właściciela. Dodajmy, że tutaj w wyniku sukcesji singularnej przechodzi na nabywcę prawo własności w kształcie

[84] Zob. E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*…, s. 65-66.
[85] J. Wasilkowski, *Zarys prawa rzeczowego*, Warszawa 1963, s. 75.
[86] T. Dybowski, *Ochrona własności w polskim prawie cywilnym (rei vindicatio -actio negatoria*), Warszawa 1969 s. 82 [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski, *Kodeks…,* s. 305.
[87] W doktrynie pojawił się problem zaliczania do kategorii czynności rozporządzających właściciela zawierania obligacyjnych umów najmu, dzierżawy, użyczenia.

przysługującym poprzednikowi”[88]. Formą obciążenia własności rzeczy będzie natomiast ustanowienie ograniczonych praw rzeczowych. Jeśli chodzi o zniesienie prawa własności problematyczną kwestią jest, czy takie samo uprawnienie - wyzbycia się własności - przysługuje właścicielowi ruchomości i nieruchomości. Zgodnie bowiem z art. 180 k.c. właściciel może wyzbyć się własności rzeczy ruchomej przez to, że w tym zamiarze rzecz porzuci. Porzucona rzecz ruchoma staje się rzeczą niczyją i może zostać objęta w posiadanie na podstawie art. 181 k.c. W doktrynie możemy spotkać pogląd, że nie jest natomiast możliwe porzucenie nieruchomości. Naturalną konsekwencją powyższego jest to, że nie istnieją nieruchomości niczyje[89]. Odmienny pogląd wyraził M.J. Kondek twierdząc, że zrzeczenie się własności nieruchomości jest możliwe i wynika wprost z art. 140 k.c., który reguluje uprawnienia właściciela. Nieruchomość taka staje się niczyja. Okoliczność, że właściciel nieruchomości byłby pozbawiony takiego prawa stanowi zdaniem autora naruszenie istoty prawa własności i standardu konstytucyjnego. Zdaniem tego autora, taki stan jakkolwiek niepożądany, jest dopuszczalny w świetle polskiego prawa[90]. Wprawdzie art. 180 k.c. traktuje tylko o rzeczach ruchomych, jednakże zrzeczenie się własności może przybrać inną formę aniżeli jej porzucenie. Właściciel nieruchomości może przecież w formie pisemnego oświadczenia zrzec się przysługującego mu prawa własności. Porzucenie rzeczy jest bowiem jedynie czynnością techniczną, polegającą na zamanifestowaniu swej woli. Niezależnie od tego, brak wskazania w powyższym przepisie wprost możliwości zrzeczenia się własności nieruchomości rodzi poważne wątpliwości co do takiego rozwiązania. Do dnia 24 września 2003 r. zrzeczenie się własności nieruchomości było uregulowane w art. 179 k.c. a także art. 16 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[91]. Nowelizacja Kodeksu cywilnego, która weszła w życie 25 września 2003 r. zniosła ograniczenia właściciela nieruchomości w prawie do zrzeczenia się własności tej nieruchomości, które przed nowelizacją uzależnione było od zgody starosty. Trybunał Konstytucyjny zakwestionował jednak tę zmianę w wyroku z dnia 15 marca 2005 r. sygn. akt K 9/04. Omawiany artykuł utracił jednak moc 15 lipca 2006r. Dnia 13 lipca 2006 r. dokonano kolejnej nowelizacji, zgodnie z którą właściciel nieruchomości powinien najpierw wystąpić do gminy o zawarcie umowy przekazania nieruchomości i dopiero w razie nie zawarcia takiej umowy lub wcześniejszej odmowy gminy właściciel mógłby zrzec się własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa. Prezydent Rzeczpospolitej Polskiej odmówił jednak

[88] E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*…, s. 67.
[89] Zob. red. M. Araszkiewicz, D. Mróz, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2010, s. 20; Podobnie J. Ciszewski.
[90] M. J. Kondek, *Czy jest możliwe zrzeczenie się własności nieruchomości*?, Studia Iuridica, 2010/52, s. 85-94.
[91] Dz.U.2018.121 t.j. z dnia 2018.01.15.

podpisania tej nowelizacji, a zatem po 15 lipca 2006 r. artykuł 179 k.c. nie obowiązuje. Powyższe oznacza, że osoba fizyczna i prawna, która nie jest państwową lub samorządową osobą prawną nie może zrzec się własności nieruchomości. W dalszym ciągu obowiązuje jednak art. 16 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[92], zgodnie z którym państwowa lub samorządowa osoba prawna może zrzec się własności nieruchomości na rzecz odpowiednio Skarbu Państwa lub gminy. Zdaniem G. Bieńka powyższy stan prawny nie jest akceptowalny, gdyż powoduje nierówność w traktowaniu poszczególnych podmiotów prawa cywilnego będących właścicielami nieruchomości[93].

Z jednej strony zgodzić należy się z poglądem tego autora. Żaden przepis prawa nie zabrania także wyzbycia się swojej własności przez właścicieli nieruchomości. Sięgając jednak do motywów takiego wyzbycia wskazać należy przede wszystkim na takie okoliczności, jak brak możliwości ponoszenia wysokich kosztów jej utrzymania (podatki, opłaty, czy koszty kredytu). Możliwość wyzbycia się własności nieruchomości rodziłaby chaos i dawała prostą możliwość uniknięcia spłaty ciążących na właścicielu nieruchomości zobowiązań. Jak wskazuje A. Brzozowski, W. J. Kocot, W. Opalski nieruchomość zawsze można sprzedać za cenę odpowiadającą jej aktualnej wartości, która z ekonomicznego punktu widzenia jest stała. Rzecz ruchoma staje się bezwartościowa, ulega zepsuciu, zużyciu, czy zniszczeniu co przemawia za jej porzuceniem[94]. Zgodzić należy się zatem z tą częścią doktryny, która stoi na stanowisku, iż wyzbycie się prawa własności nieruchomości, w obecnym stanie prawnym nie jest dopuszczalne[95].

W tym miejscu należy odnieść się do kwestii istnienia po stronie właściciela, poza uprawnieniami wynikającymi z prawa własności, również obowiązków. Ustawodawca w artykule 140 k.c. określił granice uprawnień właścicielskich, lecz nie zdecydował się na zamieszczenie w nim jakichkolwiek obowiązków po stronie właściciela. Można się ich jednak doszukać w innych przepisach kodeksu oraz w innych aktach prawnych. A. Klein wskazuje na przepisy zawarte w k.c., które nakładają na właściciela obowiązek „wykonywania prawa własności, a dokładniej realizowania w pewnym – zresztą wąskim – zakresie dozwolonego zachowania się właściciela ze względu na daną rzecz, przyznając innej osobie roszczenie cywilnoprawne”[96]. Jako przykład autor podaje art. 152 k.c. oraz art. 154 k.c.. Pierwszy z nich

[92] Dz.U.2018.121 t.j. z dnia 2018.01.15.
[93] Zob. G. Bieniek, *W sprawie podmiotowych praw rzeczowych w nowym kodeksie cywilnym*, Rejent 2008, nr 2, s. 39-40.
[94] A. Brzozowski, W. J. Kocot, W. Opalski, *Prawo rzeczowe*…, s. 127.
[95] Istnieje natomiast możliwość zawarcia umowy przekazania własności nieruchomości przez którą właściciel zobowiązuje się przenieść nieodpłatnie na gminę lub Skarb Państwa własność nieruchomości.
[96] A. Klein, *Elementy…*, s. 61.

reguluje obowiązek współdziałania właścicieli gruntów sąsiednich przy rozgraniczaniu gruntów. Drugi natomiast dotyczy obowiązku znoszenia korzystania przez właścicieli gruntów sąsiednich z urządzeń na granicy, które służą do wspólnego użytku sąsiadów. Jeśli chodzi o obowiązki uregulowane poza kodeksem, należy przede wszystkim zwrócić uwagę na ustawę z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach[97]. W rozdziale trzecim tej ustawy ustawodawca przewidział obowiązki właścicieli nieruchomości dotyczące utrzymania czystości i porządku. Właściciel nieruchomości jest m.in. zobowiązany do wyposażenia nieruchomości w worki i pojemniki potrzebne do zbierania odpadów komunalnych, utrzymania tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Na właścicielu ciąży także obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu, oraz innych zanieczyszczeń z dróg dla pieszych, które są położone wzdłuż nieruchomości. Art. 5 ustawy przewiduje także konieczność realizacji innych obowiązków, które mogą wynikać z regulaminu. Na temat obowiązku uprzątnięcia z chodnika błota, śniegu, lodu wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 5 listopada 1997 r. K 22/96 oceniając, że nakładanie takiego obowiązku na właścicieli nieruchomości jest zgodne z Konstytucją[98]. Już na samym początku uzasadnienia wyroku Trybunał Konstytucyjny wskazał, że badany przepis – art. 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – jest wyrazem przyjętego od dawna poglądu, zgodnie z którym z prawa własności wynikają pewne określone obowiązku społeczne. Z powyższym należy się zgodzić. Ustawodawca może nałożyć pewne obowiązki, które mają wymiar społeczny, są związane z dobrem ogółu – jak w przypadku komentowanej ustawy. Z jednej strony segregacja odpadów komunalnych, która jest wynikiem dbania o środowisko naturalne jako dobro wspólne, a z drugiej bezpieczeństwo użytkowników chodników przylegających do nieruchomości. Ponadto Trybunał Konstytucyjny w przywołanym wyżej wyroku wskazuje, że „Czystość i estetyka miejsca zamieszkania obywateli oraz jego otoczenia są elementem kultury społeczeństwa i jako takie zasługują na prawną ochronę. Wprowadzenie w drodze ustawy obowiązku utrzymywania czystości chodników przylegających do nieruchomości przez właścicieli tychże nieruchomości jest niezbędne dla zapewnienia właściwej ochrony interesu publicznego, który miał na względzie ustawodawca. Nie istnieje bowiem równie efektywny sposób zapewnienia porządku, jak nałożenie obowiązku na właścicieli nieruchomości. Dowodzi tego także praktyka innych państw, nawet tych, w których samorządowe jednostki organizacyjne posiadają o wiele sprawniejsze, aniżeli polskie jednostki samorządowe, służby

[97] Dz.U. z 2022 r. poz. 2519 ze zm.
[98] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 listopada 1997 r. K 22/97, Legalis 10386.

utrzymujące w czystości miejsca publiczne"[99]. Wobec powyższego stwierdzić należy, że z prawa własności mogą wynikać dla właściciela również pewne obowiązki, jeżeli jest to niezbędne z uwagi na interes publiczny, który zasługuje na szczególną ochronę. Prawo własności często jest postrzegane przez obywateli jaki źródło samych tylko uprawnień względem rzeczy, lecz w rzeczywistości jest też źródłem pewnych obowiązków[100].

Ponadto, jak zostało już wskazywane we wcześniejszych akapitach prawo własności nie jest prawem absolutnym, a przyznane właścicielowi uprawnienia podlegają ograniczeniom. Obowiązki, tak samo jak ograniczenia umiejscowić należy w konstrukcji stosunku prawnego własności. Wymienione obowiązki z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach są ściśle związane z przymiotem właścicielskim – dotyczą tylko właścicieli nieruchomości, nie są obowiązkami powszechnymi. W konsekwencji powinny znaleźć swoje miejsce w stosunku prawnym jakim jest prawo własności. Obowiązki te są bowiem wykonywane w stosunku do każdego innego podmiotu, nie właściciela rzeczy i mają na względzie dobro ogółu.

Właściciel może wykonywać swoje uprawnienia w granicach określonych przez ustawy, zasady współżycia społecznego oraz w granicach określonych przez społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa. Najdalej idące ograniczenia prawa własności wynikają z ustaw szczególnych i mają wówczas charakter publicznoprawny, ponieważ ich celem jest interes publiczny[101]. Ograniczenia te mogą polegać na zakazie określonego sposobu wykonywania prawa własności albo wyłączać nabywanie własności przez określone podmioty bez odpowiedniego zezwolenia. Wśród aktów prawnych ograniczających wykonywanie prawa własności szczególne miejsce zajmuje u.k.u.r. Jest to ustawa, która zawiera ograniczenia zarówno w stosunku do korzystania z przedmiotu własności jaki i w stosunku do rozporządzania nim[102]. Przepisy ograniczające wykonywanie prawa własności mogą także mieć charakter cywilnoprawny i wynikać z Kodeksu cywilnego. Będzie to przepis dotyczący stanu wyższej konieczności (art. 142 k.c.), przepisy dotyczące prawa sąsiedzkiego, czy też art. 166 k.c. przyznający ustawowe prawo pierwokupu współwłaścicielom nieruchomości rolnej. Poza ograniczeniami ustawowymi ograniczenia wynikają również z zasad współżycia społecznego co część doktryny uznaje za zbędne. Zgodzić się jednak wypada z poglądem, że zamieszczenie tej klauzuli w art. 140 k.c. ma sens bowiem akcentuje

[99] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 listopada 1997 r. K 22/97, Legalis 10386.
[100] G. S. Alexander, Ownership and obligations: the human flourishing theory of property, 2013, Cornell Law Faculty Publications, Paper 653.
[101] Red. M. Rzewuski, *Prawo…,* s. 121.
[102] Red. E Gniewek, *System…* s. 177.

to, że działanie właściciela, które formalnie jest zgodne z przepisami prawa, lecz sprzeczne z zasadami współżycia społecznego jest działaniem bezprawnym. Podobnie krytycznie przez część doktryny jest traktowana klauzula społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa. W literaturze także zasadnie podkreśla się, że nie występuje ona samodzielnie, ale zawsze łącznie z klauzulą zasad współżycia społecznego. „Z założenia jednak odmienna jest funkcja obu tych klauzul generalnych. Mianowicie zasady współżycia społecznego stanowią instrument nasycenia stosunków prawnych (tutaj prawa własności) czynnikiem moralnym. Natomiast klauzula społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa odwołuje się do funkcji ekonomicznej poszczególnych praw podmiotowych (tutaj prawa własności). Tą drogą dąży ustawodawca do kojarzenia, we wzajemnej synchronizacji, interesu społecznego oraz interesu indywidualnego”[103].

Ze względu na tematykę rozprawy doktorskiej rozważania dotyczące ograniczeń prawa własności skoncentrować należy w szczególności na zagadnieniu ich miejsca w konstrukcji prawnej prawa własności, ale także samej konstrukcji ograniczeń. Analizując poszczególne przepisy zawierające ustawowe ograniczenia dotyczące rozporządzania przedmiotem własności wyszczególnić można następujące elementy konstrukcyjne. Pierwszym z nich będzie podmiot zobowiązany, czyli właściciel rzeczy, a w szczególności właściciel nieruchomości. Ograniczenia w zakresie rozporządzania odnoszą się do tego rodzaju rzeczy. Obowiązek właściciela zawsze będzie skorelowany z uprawnieniem drugiej strony, którą może być Skarb Państwa, jak w przypadku u.k.u.r., czy współwłaściciel nieruchomości rolnej jak w przypadku prawa pierwokupu z art. 166 k.c. Co istotne z uprawnieniem drugiej strony nie wiąże się żadne roszczenie co oznacza, że uprawniony nie ma możliwości dochodzenia realizacji obowiązku właściciela. W konstrukcji ograniczeń wyróżnić można także nabywcę nieruchomości rolnej. W Przypadku prawa pierwokupu jest to potencjalny nabywca nie obarczony żadnym obowiązkiem ani nie wyposażony w żadne uprawnienie. Treścią tej konstrukcji będzie zatem uprawnienie, które może być zrealizowane lub nie, obowiązek (np. polegający na zawiadomieniu uprawnionego jak w przypadku prawa pierwokupu), które musi być zrealizowany. Elementy konstrukcyjne ograniczeń dotyczących korzystania z przedmiotu własności będą nieco odmienne i właściwie będą zawsze związane z pewnymi obowiązkami. Obowiązki te różnią się od obowiązków właściciela związanych z ograniczeniami w rozporządzaniu w ten sposób, że te ostatnie aktualizują się w momencie zamiaru sprzedaży rzeczy. Jako przykład wskazać można na obowiązek wynikający z u.k.u.r.

[103] E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2022, s. 75.

prowadzenia gospodarstwa, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna przez okres 5 lat od dnia nabycia. Obowiązek ten zaktualizuje się już w momencie nabycia i wejścia nabytej nieruchomości w skład gospodarstwa rolnego nabywcy. Z jednej strony mamy zatem właściciela, który będzie obarczony obowiązkiem, a obowiązek ten będzie działał ograniczająco na jego uprawnienia. Z drugiej strony brak będzie konkretnego podmiotu, którego uprawnienie byłoby związane z obowiązkiem właściciela jak w przypadku ograniczeń w rozporządzaniu. Ograniczenie i zarazem obowiązek o jakim mowa ma na celu dobro ogółu. Konkretnie zapewnienie dostępu do zdrowej i ekologicznej żywności poprzez prawidłowe wykorzystanie nieruchomości rolnej. Z uwagi na to, że właściciel może wykonywać swoje uprawnienia w pewnych granicach, sama istota ograniczeń należy do konstrukcji stosunku prawnego własności. Poszczególne ograniczenia mogą mieć jednak trojakie źródło. Mogą bowiem wynikać z ustaw, zasad współżycia społecznego oraz społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa. Jednak są one wpisane w konstrukcję prawa własności i wynikają z jego charakteru. Nie będzie istniał stosunek prawa własności niezależny od ograniczeń. Podobnie obowiązki po stronie właściciela są ściśle związane z przedmiotem własności i w zależności od tego jaka rzecz będzie objęta prawem własności, właściciel musi liczyć się z istnieniem po jego stronie określonych obowiązków. Jeżeli nabywa własności nieruchomości rolnej, która jest przedmiotem o szczególnym przeznaczeniu z tym prawem własności oprócz uprawnień będą wiązały się także określone obowiązki. Prawo własności nie jest bowiem prawem absolutnym – doznaje ograniczeń. Ograniczenia mogą przybrać formę ograniczeń w rozporządzaniu przedmiotem własności lub postać obowiązków w korzystaniu, o których była mowa powyżej. Jedne i drugie obowiązki przewiduje u.k.u.r. Dodatkowo obowiązki te działają ograniczająco na właściciela, ponieważ nie może on korzystać z rzeczy w sposób dowolny, lecz w sposób przewidziany przez ustawodawcę.

Odnośnie stanu faktycznego, a konkretnie posiadania, niejako pośrednio kwestię tę rozstrzygną P. Machnikowski w swoich rozważaniach dotyczących posiadania: charakteru prawnego posiadania i jego stosunku do praw podmiotowych, w tym zwłaszcza do praw rzeczowych[104]. Autor ten podkreślił, że posiadanie jest oczywiście stanem faktycznym i tak je określa ustawodawca. Ze stanem tym, połączonym z dodatkowymi przesłankami, ustawodawca połączył też wiele skutków prawnych, jak choćby możliwość nabycia rzeczy

[104] Zob. P. Machnikowski, *System*…, s. 61-63.

przez zasiedzenie[105]. Treść posiadania wyczerpuje się we władaniu faktycznym nad rzeczą, co w pewnym zakresie może odpowiadać treści określonego prawa podmiotowego. P. Machnikowski stwierdza, że można postawić znak równości pomiędzy posiadaniem a uprawnieniem i w konsekwencji należy odpowiedzieć na pytanie, czy istnieją jakieś normy prawne „nakładające na kogoś obowiązek określonego zachowania względem posiadacza, a więc wyznaczające stosunek prawny pomiędzy adresatem normy a posiadaczem i przyznające posiadaczowi odpowiadające temu obowiązkowi uprawnienie"[106]. Przepisem, który formułuje zakaz naruszania posiadania adresowany do wszystkich podmiotów jest art. 342 k.c. Przepis ten „tworzy określoną pochodną sytuację prawną posiadacza, polegającą na możności władania rzeczą (…). W konsekwencji, podobnie jak w przypadku praw podmiotowych bezwzględnych, naruszenie przez jakiś podmiot powszechnego obowiązku zaniechania powoduje powstanie roszczeń posiadacza przeciwko temu podmiotowi (art. 344 § 1 k.c.)"[107]. Oczywiście sytuacji tej nie można porównać z sytuacją uprawnionego z prawa rzeczowego. Pozwala ona jedynie chronić posiadacza przed samowolnym naruszaniem posiadania. Dla określenia relacji stanu faktycznego posiadania do praw podmiotowych trafne jest spostrzeżenie, zgodnie z którym stosunek prawny posiadania powstaje zawsze równocześnie z powstaniem stosunku faktycznego posiadania. „Do powstania stosunku prawnego i prawa podmiotowego rzeczowego nie jest niezbędne, by dozwolone tym prawem postępowanie zostało kiedykolwiek podjęte przez uprawnionego i nie musi powstać żaden faktyczny stosunek społeczny pomiędzy uprawnionym a innymi podmiotami, którego elementem byłoby to dozwolone zachowanie"[108]. Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, że nie jest konieczne zaistnienie stanu faktycznego, aby stosunek prawny prawa rzeczowego istniał. Tak na przykład do przeniesienia własności nieruchomości nie jest niezbędne przeniesienie posiadania. Umowa przeniesienia własności nieruchomości, np. umowa sprzedaży dochodzi do skutku z chwilą złożenia zgodnych oświadczeń woli przez strony, a do jej skuteczności nie jest wymagane wydanie rzeczy nieruchomej. W konsekwencji uprawniony z prawa własności może w ogóle z przysługujących mu uprawnień nie korzystać, a i tak będzie związany wielostronnym stosunkiem prawno-rzeczowym jakim jest prawo własności. Stan faktyczny jest elementem treści stosunku

[105] Poza zasiedzeniem autor ten wymienia także: możliwość uzyskania roszczenia o przeniesienie własności gruntu z art. 231 k.c., możliwość powstania roszczeń pomiędzy posiadaczem a właścicielem z art. 224 i n. k.c., możliwość żądania ustanowienia służebności drogi koniecznej, domniemania i instytucje składające się na ochronę posiadania z art. 324 i n. k.c.
[106] P. Machnikowski, *System*…, s. 62.
[107] Tamże, s. 62.
[108] Tamże, s. 62.

prawno-rzeczowego, lecz nie musi zaistnieć koniecznie. Z drugiej strony posiadanie jako element stosunku prawnego własności jest niezbędne do wykonywania niektórych uprawnień. Dla przykładu wskazać można sytuację, w której właściciel oddający rzecz najemcy zobowiązany jest wydać rzecz, tzn. przekazać w posiadanie zależne.

Posiadanie o jakim mowa w przypadku prawa własności jest posiadaniem samoistnym z art. 336 k.c. Oprócz władztwa faktycznego nad rzeczą musi wystąpić przesłanka elementu woli posiadacza. Posiadacz samoistny nie traci posiadania przez to, że oddaje rzecz posiadanie zależne. „Powstają wówczas dwa posiadania w stosunku do tej samej rzeczy, choć z logicznego punktu widzenia rzeczą może faktycznie władać tylko jedna osoba”[109]. W konsekwencji uznać należy, że stan faktyczny jakim jest posiadanie jest elementem stosunku prawnorzeczowego własności. Posiadanie samoistne jest niezależne od istnienia stosunku prawnego oraz od woli innej osoby. Z definicji posiadania samoistnego wynika bowiem, że osoba włada rzeczą jak właściciel. Jednym z podstawowych uprawnień właścicielskich jest natomiast uprawnienie do rozporządzania rzeczą. Właściciel może rzeczy oddać w najem lub w dzierżawę co nie zmieni jego woli posiadania, czyli drugiej głównej przesłanki, która oprócz władztwa faktycznego nad rzeczą składa się na posiadanie samoistne.

[109] J. Gołaczyński, *System Prawa Prywatnego. T. 3. Prawo rzeczowe*. 3. wyd., oprac. red. E. Gniewek, Warszawa 2013, s. 77.

2. Pojęcie nieruchomości rolnej i gospodarstwa rolnego w u.k.u.r.

2.1. Pojęcie nieruchomości rolnej

Nieruchomości rolne są szczególną kategorią nieruchomości, których definicję legalną zawiera art. 46[1] k.c. Nieruchomościami rolnymi, czy też gruntami rolnymi, są nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej[110]. Z powyższego wynika, że pojęcia nieruchomość rolna oraz grunt rolny są używane zamiennie i traktowane jak synonimy[111]. Nieruchomością rolną jest zatem część powierzchni ziemskiej, stanowiąca odrębny przedmiot własności, która dodatkowo jest lub może być wykorzystywana do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie. Nieruchomość rolna jest w konsekwencji szczególnym rodzajem nieruchomości gruntowej. Ma to istotne znaczenie, ponieważ to właśnie w stosunku do tego szczególnego przedmiotu własności ustawodawca zastosował wobec właściciela dodatkowe obowiązki i ograniczenia. Takie dodatkowe obowiązki, wpisane w konstrukcję prawa własności, która za przedmiot ma nieruchomość rolną istniały od dawna. Warto chociażby wspomnieć o obowiązku prawidłowej gospodarki, który ciążył na właścicielu nieruchomości rolnej, a wynikał z już nieobowiązującej ustawy z dnia 24 stycznia 1968 r. o przymusowym wykupie nieruchomości

[110] Odpowiednio przepisy u.k.u.r. dotyczące nabycia nieruchomości rolnej stosuje się również do nabycia użytkowania wieczystego nieruchomości rolnej. Prawo użytkowania wieczystego powstaje zazwyczaj na podstawie umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Jest to prawo rzeczowe, którego podstawą jest stosunek pomiędzy właścicielem a użytkownikiem wieczystym. Jak słusznie zauważa J. J. Zięty, od powstania stosunku użytkowania wieczystego należy odróżnić powstanie prawa użytkowania wieczystego, do którego potrzebny jest konstytutywny wpis do ksiąg wieczystych[110]. Ponadto pomimo, iż do przeniesienia prawa użytkowania wieczystego stosujemy przepisy o przeniesieniu własności, poza umową przenoszącą to prawo, dla jego skutecznego przeniesienia na innych podmiot potrzebny będzie także wpis do ksiąg wieczystych. Prawo użytkowania jest bowiem prawem zbywalnym. Użytkownik wieczysty może swym prawem rozporządzać. Granice wykonywania uprawnień wyznaczają poza umową, podobnie jak przy własności, ustawy i zasady współżycia społecznego. Wśród uprawnień, poza wymienionym już uprawnieniem do rozporządzania prawem, wymienić należy uprawnienie do korzystania z nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste z wyłączeniem innych osób. Katalog uprawnień jest katalogiem otwartym. Uprawnienia i obowiązki stron stosunku prawnego użytkowania wieczystego składają się na jego treść.

Prawo użytkowania wieczystego może zostać ustanowione na gruntach Skarbu Państwa położonych w granicach administracyjnych miast lub gruntach położonych poza tymi granicami, lecz włączonych do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i przekazane do realizacji zadań jego gospodarki oraz na gruntach jednostek samorządu terytorialnego i ich związków (art. 232 § 1 k.c.). Tak sformułowany przepis ściśle reguluje jedną ze stron stosunku. Po drugiej stronie może być każdy podmiot uprawniony: osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, której przepisy szczególne przyznają zdolność prawną. Ustawodawca nie określa kategorii gruntów, które mogą zostać oddane w użytkowanie wieczyste, a zatem może być to każda nieruchomość, zarówno przeznaczona na cele budowlane oraz nieruchomość rolna.

[111] Zob. M. Bednarek, *Mienie. Komentarz do art. 44-55³ Kodeksu cywilnego, Zakamycze 1997,* s. 134.

wchodzących w skład gospodarstw rolnych[112]. Niewykonywanie obowiązku polegającego na prawidłowej gospodarce i wykorzystaniu nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych groziło sankcją w postaci przymusowego wykupu takich nieruchomości. Jeżeli zatem w konstrukcji stosunku prawa własności znajdzie się szczególny przedmiot – nieruchomość rolna, w konstrukcji tej obok uprawnień właściciela wystąpią także szczególne obowiązki i ograniczenia związane z tym przedmiotem.

Przechodząc ściśle do wyjaśnienia czym jest nieruchomość rolna wskazać należy, że „Do czasu nowelizacji Kodeksu cywilnego przez ustawę z dnia 28 lipca 1990 r. funkcjonowały dwa pojęcia: nieruchomości rolnej i gruntu rolnego. Pierwsze pojęcie regulowane było przez Kodeks cywilny w przedstawionym znaczeniu i oznaczało swoistą kategorię prawa cywilnego o określonych właściwościach i powierzchni. Drugie pojęcie występowało (i występuje nadal) przede wszystkim w regulacjach administracyjnoprawnych i odrywa się od kategorii własnościowych. Oznacza pewien wycinek powierzchni ziemi o określonych właściwościach przyrodniczych"[113]. Obecnie pojęcia te, przynajmniej na gruncie prawa cywilnego, stanowią synonimy. Jak wskazuje K. Stefańska ten zabieg legislacyjny należy tłumaczyć chęcią mocniejszego podkreślenia funkcjonalnego wydźwięku pojęcia nieruchomości rolnej[114]. Gdy używa się określenia grunt rolny to w zamiarze podkreślenia jego zdolności produkcyjnych, w oderwaniu natomiast od kryterium własnościowego[115]. Omawiając pojęcie nieruchomości rolnej należy także wspomnieć o użytkach rolnych tj. gruntach użytkowanych rolniczo. Do użytków rolnych należy zaliczyć grunty orne w uprawie i odłogi, sady, pastwiska, łąki trwałe, pastwiska trwałe[116]. Pojęcie użytków rolnych pojawia się także w u.k.u.r. W artykule 2 tejże ustawy wskazano, że przez użytki rolne, na potrzeby ustawy, rozumie się grunty orne, sady, łąki trwałe, pastwiska trwałe, grunty rolne zabudowane, grunty pod stawami i grunty pod rowami. Jak wskazuje J. Bieluk kategorie te niemal w całości pokrywają się z rodzajami użytków rolnych, które wynikają z ewidencji gruntów i budynków. Pojęcia użytku rolnego nie można utożsamiać z pojęciem nieruchomości rolnej, bowiem nieruchomość jest rolna nawet wtedy, gdy tylko jej część stanowią użytki rolne[117]. Wobec powyższego za nieruchomość rolną należy uznać nieruchomość, która może, lecz nie musi być wykorzystywana do produkcji rolnej, natomiast

[112] Dz.U 1968 nr 3 poz. 14.
[113] T. Kurowska, *Upowszechnienie prawa własności nieruchomości*, Katowice 1994, s. 60.
[114] Zob. K. Stefańska, *Prawo rolne*, oprac. red. P. Czechowski, Warszawa 2017, s. 208; a także J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego.* Komentarz, Warszawa 2016, s. 29.
[115] Zob. W. Pańko, *Dzierżawa gruntów rolnych*, Warszawa 1973, s. 68 [w:] red. P. Czechowski, *Prawo rolne*, Warszawa 2017 s. 208.
[116] Zob. W. Katner, *System*…., s. 1182.
[117] Zob. J. Bieluk, *Ustawa*…, s. 54.

użytkiem rolnym będzie grunt, który jest faktycznie wykorzystywany do produkcji rolnej. Użytki rolne zostały zaliczone do kategorii gruntów rolnych w art. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych[118], co potwierdza tezę, że nieruchomość rolna (grunt rolny) jest pojęciem szerszym niż użytek rolny, który *de facto* mieści się w pojęciu nieruchomości rolnej.

W doktrynie podkreśla się, że pojęcie nieruchomości rolnej zostało zdefiniowane w sposób niepełny tj. „od strony przydatności do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie"[119]. Definicja z art. 46[1] k.c. opiera się na kryterium przeznaczenia. O tym, czy dana nieruchomość może być uznana za nieruchomość rolną, decyduje sama potencjalna możliwość wykorzystania jej na cele produkcji związanej z rolnictwem, a nie jej faktyczne wykorzystanie[120]. Według A. Lichorowicza, „Chodzi tylko o czysto agronomiczne cechy gruntu, z których wynika, że uzyskiwanie na nim produktów rolnych jest fizycznie możliwe. Co więcej uzyskiwanie z gruntu płodów rolnych nie musi stanowić faktu. Art. 46[1] k.c. zadowala się tutaj możliwością, istnieniem pewnej potencjalnej perspektywy uzyskania z gruntu płodów rolnych znajdującej swe uzasadnienie we fizyczno-agronomicznych właściwościach gruntu"[121]. Jak wskazuje A. Oleszko, kryterium przeznaczenia składa się z dwóch elementów tj. właściwości fizykochemicznych gleby oraz przeznaczenia gruntów, które wykazują takie właściwości na cele rolnicze. Celem ustawodawcy było zaliczenie do nieruchomości rolnych gruntów, które już są wykorzystywane do produkcji rolnej, ale również takich, które z uwagi na swoje właściwości mogą być wykorzystane[122]. Również grunty, które wchodzą w skład gospodarstwa rolnego, lecz znajdują się pod budynkami mieszkalnymi, gospodarskimi oraz grunty niezbędne do korzystania z tych budynków, zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem, są nieruchomościami rolnymi w rozumieniu komentowanego artykułu[123]. Co istotne, nie mają znaczenia rozstrzygającego, dla zakwalifikowania gruntu jako rolnego, ewidencja gruntów, czy plany zagospodarowania przestrzennego. W braku miejscowego planu, również decyzja ustalająca warunki zabudowy i zagospodarowanie terenu nie może pozbawiać nieruchomości rolnej jej rolnego charakteru[124].

---

[118] Dz.U. Nr 16 poz. 78 ze zm.
[119] Red. A. Oleszko, *Prawo rolne*, Warszawa 2009, s. 61.
[120] Zob. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 8 grudnia 2011r. sygn. akt IV SA/Po 558/11, Legalis 482331.
[121] A. Lichorowicz, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 2 czerwca 2000 r. II CKN 1067/98*, Orzecznictwo Sądów Polskich 2001 nr 2 po 27, s. 88.
[122] Zob. A. Oleszko, *Prawo*…, s. 62.
[123] Zob. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 30 maja 1996 r. III CZP 47/96, Legalis 30019.
[124] Zob. Z. Truszkiewicz, *Wpływ planowania przestrzennego na pojęcie nieruchomości rolnej w rozumieniu Kodeksu cywilnego*, Studia Iuridica Agraria 2007, t. VI, s. 146-150 [w:] K. Czerwińska-Koral, *Pojęcie nieruchomości rolnej jako wyznacznik zasad obrotu nieruchomościami rolnymi*, Rejent 2016, nr 6, s. 87.

Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 lipca 2009 r. ewidencja gruntów może mieć znaczenie w postępowaniu dowodowym, gdyż wpis w ewidencji gruntów stwarza domniemanie, że nadaje się on do prowadzenia na nim produkcji rolnej[125].

Obecna definicja nieruchomości rolnej została ustanowiona w takim kształcie ustawą nowelizującą z dnia 28 lipca 1990 r.[126]. Do tego czasu definicja nieruchomości rolnej znajdowała się w przepisach wykonawczych[127], lecz podobnie za nieruchomość rolną uważano tylko taką nieruchomość, która "może być wykorzystywana na cele produkcji rolnej". Przy czym pod tym sformułowaniem rozumiano zarówno produkcję roślinną, jak i hodowlaną. Choć Kodeks cywilny nie regulował wówczas pojęcia nieruchomości rolnej, to normował podstawowe konstrukcje obrotu takimi nieruchomościami. Wprowadzenie definicji nieruchomości rolnej do k.c. było, jak wskazują reprezentanci doktryny, naturalną konsekwencją dokonujących się zmian zmierzających w kierunku zwiększania stopnia ochrony własności rolniczej oraz ograniczania ingerencji w tę własność[128]. Obecnie pojęcie nieruchomości rolnej obejmuje nie tylko nieruchomości użytkowane na cele *stricte* rolnicze w dotychczasowym znaczeniu tego określenia, ale także takie nieruchomości, które służą lub mogą służyć do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie, a więc na których zlokalizowane są zakłady przemysłu rolno-spożywczego (...). Za takim rozumieniem powyższego sformułowania przemawia także uchylenie art. 160 k.c.[129]. W znowelizowanym pojęciu zrezygnowano z kryterium obszarowego. Wcześniejsze regulacje dotyczące nieruchomości rolnych uznawały za nieruchomość rolną nieruchomość, której obszar wynosił powyżej 0,20 ha, następnie od 31 grudnia 1971 r. 0,50 ha a od 1 lipca 1989 r. 1 ha (dodano wówczas określenie: użytków rolnych)[130]. Obecnie zatem każda nieruchomość, która spełnia kryteria zawarte w art. 46[1] k.c. będzie nieruchomością rolną, niezależnie od jej

[125] Zob. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 lipca 2009 r. I OSK 1032/08, Legalis nr 225760.
[126] Dz.U. Nr 55 poz. 321.
[127] Rozporządzenie RM z dnia 28 listopada 1964 r. w sprawie przenoszenia własności nieruchomości rolnych, znoszenia współwłasności takich nieruchomości oraz dziedziczenia gospodarstw rolnych, Dz. U. 1964 Nr 45 poz. 304.
[128] Por. K. Stefańska, *Pojęcie "nieruchomość rolna" i "gospodarstwo rolne" w ujęciu kodeksu cywilnego i ich znaczenie dla legislacji prawnorolnej*, Studia Iuridica Agraria 2009. Tom VII, s. 93; por. także K. Stefańska, *Prawo*…., s. 207.
[129] Por. M. Ptaszyk, *Nowe zasady obrotu nieruchomościami rolnymi inter vivos*, Państwo i Prawo 1991, z. 7, s. 52-53.
[130] Jednakże, nawet zawarcie w rozporządzeniu (jakim?) kryterium obszarowego nie rozwiązywało wszystkich problemów. W sytuacji bowiem, gdy część nieruchomości znajdowała się pod budynkami, jednak jako całość spełniała kryterium obszarowe, była kwalifikowana jako nieruchomość rolna. Jak twierdzi, J.S. Piątowski, gdyby jednak większość nieruchomości znajdowała się właśnie pod budynkami to taki wniosek byłby rażąco niewłaściwy (Por. Z. Truszkiewicz, *Nieruchomość rolna i gospodarstwo rolne w rozumieniu U.K.U.R.*, Krakowski Przegląd Notarialny 2016, nr 2, s.143).

powierzchni[131]. „Rezygnacja przez ustawodawcę z kryterium obszarowego nieruchomości rolnej i określenia minimalnej ilości wytwarzanych produktów rolnych była zamierzona. Niedostatki takiego uregulowania i negatywne następstwa w sferze kształtowania struktury agrarnej oraz zdolności do produkcji towarowej gospodarstwa rolnego zostały zauważone w orzecznictwie sądowym. Wyprowadzone z definicji gospodarstwa rolnego i nieruchomości rolnej, będącej podstawowym elementem składowym tego gospodarstwa, kryterium obszarowe nie zyskało aprobaty w piśmiennictwie"[132]. Jak wskazuje S. Wójcik, rozwiązanie prawne polegające na uznaniu każdej nieruchomości, bez względu na jej wielkość, za rolną jeśli tylko jest lub może być wykorzystywana na cele rolne i w konsekwencji poddanie obrotu takich nieruchomości ograniczeniom nie jest prawidłowe. Zdaniem tego autora w kwestii powierzchni, od jakiej nieruchomości należy uznawać za rolne powinni wypowiadać się eksperci tj. ekonomiści, znawcy rolnictwa i gospodarki rolnej[133]. W judykaturze podejmowano próby określenia minimalnej powierzchni, jaką powinna obejmować nieruchomość rolna, o czym świadczy szereg orzeczeń Sądu Najwyższego. Słusznie bowiem zapytuje Z. Truszkiewicz, czy przy obecnej, kodeksowej regulacji za nieruchomość rolną należy uznać także nieruchomość np. o powierzchni 10a, o właściwościach umożliwiających jej rolnicze wykorzystanie? Ostatecznie jednak Sąd Najwyższy nie zdecydował się na kategoryczne, liczbowe określenie minimalnej powierzchni, którą nieruchomość rolna powinna posiadać. Przykładowo w uzasadnieniu do wyroku z dnia 2 czerwca 2000 r. Sąd Najwyższy w sprawie o sygnaturze akt II CKN 1067/98 wskazał, że "Podstawę działalności (rolniczej) stanowią grunty w odpowiednim, lecz nieokreślonym ustawowo obszarze. Jest jednak pewne, że nie mogą to być obszary zbyt małe, gdyż działalność gospodarcza musi być poddana regułom racjonalnym, zwłaszcza opłacalności[134]. Z. Truszkiewicz i B. Wierzbowski, zwracają ponadto uwagę na ścisły związek pojęcia nieruchomość rolna i gospodarstwo rolne. Za czasów obowiązywania rozporządzenia wykonawczego z 1964 r. o istnieniu gospodarstwa rolnego przesądzało istnienie nieruchomości rolnej - nieruchomość rolna była koniecznym i jednocześnie wystarczającym składnikiem dla istnienia gospodarstwa rolnego, a do uznania istnienia gospodarstwa rolnego nie było konieczne prowadzenie działalności rolniczej. Tym samym gospodarstwa rolnego nie mogła tworzyć nieruchomość, chociażby wykorzystywana

[131] Zob. T. Żyznowski, *Z problematyki ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w: ART ES USUS Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Stanisława Rudnickiego,* Warszawa 2005, s. 378.
[132] T. Żyznowski, *Z problematyki*…, s. 379.
[133] Zob. S. Wójcik, *Obrót nieruchomościami i gospodarstwami rolnymi między osobami fizycznymi – próba oceny i wnioski de lege ferenda w: Księga pamiątkowa. I Kongres Notariuszy Rzeczpospolitej Polskiej,* Kluczbork – Poznań 1993, s. 322 [w:] red. P. Czechowski, *Prawo*…, s. 209.
[134] Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 czerwca 2000 r. sygn. akt II CKN 1067/98, OSP 2001/2/27.

rolniczo, lecz o powierzchni mniejszej niż podane wyżej wartości. Po 1 lipca 1990 r. nieruchomości o mniejszej powierzchni mogły już tworzyć gospodarstwa rolne, dlatego też artykułem 1058 k.c. ustawodawca wprowadził ograniczenie, zgodnie z którym przepisy szczególne o dziedziczeniu gospodarstw rolnych mają zastosowanie tylko do gospodarstw rolnych obejmujących grunty rolne o powierzchni przekraczającej 1,00 ha[135]. Po zmianach w roku 1990 dalej podejmowano próby definiowania nieruchomości rolnej przez pryzmat jej przynależności do gospodarstwa rolnego. Zdaniem B. Wierzbowskiego "W świetle przepisów Kodeksu cywilnego i w świetle przepisów u.k.u.r. jako punkt wyjścia przy kwalifikowaniu nieruchomości gruntowej trzeba przyjąć założenie, że nieruchomość, która w całości lub w części stanowi użytek rolny, jest nieruchomością rolną. Trafność tego założenia trzeba jednak zawsze weryfikować, badając czy w konkretnych okolicznościach (położenie, konfiguracja, dotychczasowy trwały sposób zagospodarowania) dana nieruchomość może wejść w skład gospodarstwa rolnego. Negatywny wynik tego badania nie pozwala zakwalifikować danej nieruchomości gruntowej jako rolnej. (...) nieruchomość gruntowa, aby mogła być zakwalifikowania jako rolna, winna pozostać w określonej przez Kodeks cywilny relacji do gospodarstwa rolnego - istniejącego lub mogącego powstać (...)[136].

"W doktrynie i judykaturze dominuje zapatrywanie, że z chwilą wygaśnięcia rozporządzenia wykonawczego z 1964 r. i przeniesienia definicji nieruchomości rolnej do Kodeksu cywilnego, do uznania nieruchomości w rozumieniu art. 46 k.c. za rolną w rozumieniu art. 46^1 k.c. wystarczą jej fizyczno-agronomiczne właściwości, pozwalające na uzyskiwanie płodów rolnych po zastosowaniu odpowiednich zabiegów agrotechnicznych"[137]. Jednakże do kategorii nieruchomości rolnych nie można zaliczyć takiej nieruchomości, która nawet przy wykorzystaniu zabiegów agrotechnicznych nie ma i nie może mieć w przyszłości rolnego charakteru[138]. Należy także odpowiedzieć na pytanie co w sytuacji, gdy nieruchomość obejmuje grunty o różnym sposobie użytkowania? Stanowisko doktryny, jak i judykatury również w tym względzie nie jest jednolite.

Z. Truszkiewicz zwraca uwagę jeszcze na jedną, istotną kwestię. Rozporządzenie wykonawcze 1964 r. wymieniało przypadki, w których nieruchomość rolna traciła swój rolnych charakter. Regulacja kodeksowa takiego katalogu nie zawiera. Należy zatem odpowiedzieć na pytanie, czy i jeśli tak to kiedy nieruchomość rolna utraci swój rolny

[135] Zob. Z. Truszkiewicz, *Nieruchomość*…, s.146.
[136] B. Wierzbowski, *Pojęcie nieruchomości rolnej w prawie polskim*, Studia Iuridica Agraria 2005, Tom IV, s. 96 i nast. [w:] Z. Truszkiewicz, *Nieruchomość*…, s.147.
[137] Z. Truszkiewicz, *Nieruchomość*…, s.144.
[138] W. J. Katner, *System*…, s. 1181 [w:] K. Czerwińska-Koral, *Pojęcie*…, s. 58.

charakter? Autor wskazuje dalej, że jeśli chodzi o nieruchomość rolną na gruncie przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, nastąpi to wówczas, gdy będzie to nieruchomość przeznaczona w miejscowych planach na inne cele niż rolne. Natomiast jeśli chodzi o nieruchomość rolną na gruncie Kodeksu cywilnego, utraci ona swój rolny charakter wówczas, gdy będzie ona trwale zagospodarowana w sposób uniemożliwiający jej wykorzystanie na cele rolne[139].

2.2. Nieruchomość rolna w u.k.u.r.

Zgodnie z art. 2 u.k.u.r. nieruchomością rolną jest nieruchomość w rozumieniu art. 46¹ k.c. z wyłączeniem nieruchomości przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne, niż rolne. Powyższa definicja została uznana za autonomiczną w stosunku do definicji kodeksowej[140]. I tak, jak wskazuje K. Czerwińska-Koral, aby ustalić czy dana nieruchomość jest nieruchomością w rozumieniu przepisów u.k.u.r. należy najpierw ustalić, czy jest ona nieruchomością w rozumieniu k.c[141]. Jak zostało wspomniane w podrozdziale poprzedzającym, nieruchomością rolną, według k.c., jest szczególny rodzaj nieruchomości stanowiącej część powierzchni ziemskiej i będącej odrębnym przedmiotem własności[142]. Podsumować zatem należy, że nieruchomością rolną w rozumieniu komentowanej ustawy będzie nieruchomość rolna w rozumieniu k.c., przeznaczona w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego na cele rolne. „Takie rozwiązanie, tj. przyznanie rozstrzygającego znaczenia dla zakwalifikowania danej nieruchomości jako rolnej, jest najlepszym rozwiązaniem ze względów praktycznych. W każdej sytuacji, gdy jakakolwiek działka wchodząca w skład danej nieruchomości, oznaczona jest w ewidencji gruntów i budynków lub w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jako użytek rolny, należy uznać całą nieruchomość jako rolną i odpowiednio stosować względem niej regulacje KsztUstrRolU. Przyjęcie takiego założenia powoduje, że nawet jeśli istnieją wątpliwości, co do prawidłowości zakwalifikowania danej nieruchomości jako rolnej w rozumieniu art. 46¹ k.c.(…), dane z ewidencji gruntów i budynków rozstrzygają, czy dana nieruchomość jest rolna. W praktyce rozwiązanie to może zapobiec negatywnym

[139] Zob. Z. Truszkiewicz, *Nieruchomość*…, s.151.
[140] Zob. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 maja 2009 r. II CSK 9/09, Legalis nr 265856; W. Borysiak, *Kodeks cywilny. Komentarz*, oprac. red. K. Osajda, wyd. 30, Warszawa 2022, Legalis.
[141] K. Czerwińska-Koral, *Pojęcie*…, s. 55-56.
[142] Wskazać ponadto należy na rozróżnienie nieruchomości gruntowej w znaczeniu materialno-prawnym jak i wieczysto-księgowym. W rozumieniu tego drugiego pojęcia jedną nieruchomość gruntową stanowić będzie kilka działek, dla których jest prowadzona jedna księga wieczysta.

konsekwencjom wynikającym z niezastosowania regulacji KsztUstrRolU (…)”[143]. W 2016 r. Krajowa Rada Notarialna wraz z Agencją Nieruchomości Rolnych[144] uzgodniła wspólne stanowisko w sprawie stosowania w praktyce zmienionej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Zgodnie z tym stanowiskiem nieruchomościami rolnymi są nieruchomości w rozumieniu Kodeksu cywilnego z wyłączeniem nieruchomości przeznaczonych w całości w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne, niż rolne[145]. Jeżeli tylko część nieruchomości była przeznaczona w miejscowym palnie na inne cele niż rolne, ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego znajdowała do niej zastosowanie. Dnia 27 lutego 2020 r. zostało wydane kolejne wspólne stanowisko Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa oraz Krajowej Rady Notarialnej w sprawie stosowania w praktyce ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego[146], z którego wynika, że „Nieruchomościami rolnymi podlegającymi przepisom ustawy są nieruchomości rolne w rozumieniu Kodeksu cywilnego z wyłączeniem nieruchomości przeznaczonych w planie zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. Ustawa dotyczy nieruchomości gruntowych, zarówno zabudowanych, jak i niezabudowanych. O charakterze nieruchomości jako rolnej decyduje definicja zawarta w art. 46¹ k.c. Ustawa nie wprowadza domniemania, iż brak planu zagospodarowania przestrzennego lub jego nieaktualność przesądza o tym, że nieruchomość jest rolna. Zakresem ustawy nie są objęte nieruchomości, które ze względu na ich charakter nie są, ani nie mogą być wykorzystywane na cele działalności wytwórczej w rolnictwie np. nieruchomości znajdujące się pod parkami i ogrodami wpisanymi do rejestru zabytków. Przy kwalifikowaniu nieruchomości jako rolnej pomocne mogą być dane z ewidencji gruntów i budynków. Ustalenie, że nieruchomość nie jest rolną w rozumieniu k.c. wyłącza stosowanie względem nieruchomości ustawy, niezależnie od obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, czy jego postanowień”[147].

Zmiana przeznaczenia nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne nie zmienia w ramach k.c. charakteru nieruchomości. Taka nieruchomość wciąż może być wykorzystywana do prowadzenia działalności rolniczej.

[143] J. Bieluk, *Ustawa*…, s. 31-32.
[144] Obecnie Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa.
[145] Zob. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 września 2012 r. sygn. akt: IV CSK 93/12, Lex nr 1229816 lub Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 maja 2009 r. sygn. akt: II CSK 9/09, Lex nr 518109 a także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 23 września 2015 r. sygn. akt: II SA/Bd 730/15, Lex 1852243.
[146] Wspólne stanowisko Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa oraz Krajowej Rady Notarialnej z dnia 27 października 2020 r. w sprawie stosowania w praktyce ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego https://www.kowr.gov.pl/biuro-prasowe/aktualnosci/stosowanie-ukur-w-praktyce, dostęp 6 lipca 2022 r. g. 11:12.
[147] Tamże.

Taka zmiana nie obliguje też zazwyczaj właściciela do dostosowania sposobu zagospodarowania nieruchomości zgodnie z m.p.z.p. Nawet jeśli dotychczasowy sposób byłby sprzeczny z nowym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego właściciel nie musi zmieniać tego sposobu, chyba że taki obowiązek zostałby w planie wyraźnie przewidziany stosownie do art. 35 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[148]. W takiej sytuacji w planie powinno się określić sposób i termin tymczasowego zagospodarowania[149]. Na gruncie u.k.u.r. wobec wyłączenia wprost takich nieruchomości stwierdzić należy, że w wyniku zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nieruchomość przestaje być nieruchomością rolną i w konsekwencji przepisy u.k.u.r. przestaną mieć do niej zastosowanie. Na gruncie kodeksu cywilnego o zmianie charakteru nieruchomości rolnej decyduje wyłączenie nieruchomości z produkcji rolnej[150].

Nieruchomość uznać należy za rolną w rozumieniu k.c., jeżeli istnieje jedynie potencjalna możliwość wykorzystania jej na cele produkcji rolnej. Natomiast w rozumieniu przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nieruchomością rolną będzie nieruchomość w rozumieniu art. 46^1 k.c., która dodatkowo nie jest przeznaczona w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. Przy czym jak wskazuje J. Bieluk, wymogi z art. 46^1 k.c. należy rozumieć nie tylko jako faktyczną, ale również zgodną z prawem możliwość wykorzystania nieruchomości do celów rolniczych[151]. Nie jest również możliwe pozbawienie nieruchomości jej rolnego charakteru podejmując działania faktyczne, szczególnie nielegalne[152]. Ponadto jak wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu „W sytuacji, gdy przez dłuższy okres nieruchomość zagospodarowana była w inny sposób i wykorzystywana była do celów handlowo-usługowych czy produkcyjnych, niezwiązanych z produkcją rolną, jeśli istnieje potencjalna możliwość wykorzystania jej do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie można odmówić nieruchomości charakteru rolnego”[153]. Jest to praktyczny aspekt, na który wskazuje J. Bieluk i który został przytoczony we wcześniejszych akapitach. Odmiennie T. Truszkiewicz, zdaniem którego zakwalifikowanie nieruchomości jako rolnej zależy od fizyczno-agronomiczny właściwości gleby i co więcej to notariusz po przeanalizowaniu powierzchni, kształtu, konfiguracji terenu, położenia, charakteru sąsiednich

[148] Dz.U z 2022 r. poz. 503 ze zm.
[149] Zob. Z. Truszkiewicz, *Wpływ*…, s. 147.
[150] Zob. Z. Truszkiewicz, *Wpływ*…, s. 148.
[151] Zob. J. Bieluk, *Ustawa*…, s. 31.
[152] Por. P. Szymczyk, *Nabywanie nieruchomości rolnych w świetle nowelizacji przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego. Cz. I*, Nieruchomości 2017, nr 3, s. 3, Legalis.
[153] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 8 grudnia 2011 r. IV SA/Po 558/11 [w:] J. Bieluk, *Ustawa*…, s. 31.

nieruchomości i innych okoliczności, może przyjąć, że nieruchomość nie jest rolna. Autor wskazuje tu jednak na ewidentne przypadki[154]. Niewątpliwie stanowisko zaprezentowane w Wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego rzeczywiście jest bardziej praktyczne. Nie można też pozostawić kwalifikacji danej nieruchomości do uznania notariusza sporządzającego umowę nabycia nieruchomości rolnej. Mogłoby to prowadzić do wielu nadużyć i nierównego traktowania zarówno zbywców jak i nabywców nieruchomości rolnych.

2.3. Pojęcie gospodarstwa rolnego

Gospodarstwo rolne jest najstarszą jednostką wytwórczą w rolnictwie. Jest to też kluczowe pojęcie prawa rolnego. Postrzeganie gospodarstwa rolnego ulega jednak dynamicznym zmianom[155]. Ustawodawca definiuje je w dwojaki sposób, poprzez ujęcie przedmiotowe oraz ujęcie funkcjonalne. Przedmiotowe ujęcie gospodarstwa rolnego ewoluowało na przestrzeni czasu. Przede wszystkim rozszerzeniu uległ zakres składników gospodarstwa rolnego. Pierwotnie sam grunt był traktowany jako gospodarstwo rolne. Obecnie gospodarstwem rolnym jest zespół różnorodnych składników. Gospodarstwo rolne jest też traktowane jako zespół różnorodnych składników, które niekoniecznie należą do jednego właściciela – odejście od gospodarstwa rolnego jako jednostki własnościowej. Na koniec zaczęto odchodzić od traktowania poszczególnych składników gospodarstwa rolnego jako przedmiotu określonych praw, a zaczęto je traktować jako instrumenty działalności rolniczej. Przedmiotowe ujęcie gospodarstwo rolnego zostało zawarte w k.c. Zgodnie z art. 55^3 k.c. za gospodarstwo rolne uważa się grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego. Na tle przytoczonej wyżej definicji kodeksowej wyróżnić można składniki materialne i niematerialne gospodarstwa rolnego. Szczególne znaczenie wśród składników materialnych mają oczywiście grunty rolne. Choć nie musi to być składnik centralny co stanowi odejście od tzw. ziemiocentryzmu[156]. Jeżeli wśród składników nie występują grunty rolne, gospodarstwo nie może być zakwalifikowane jako gospodarstwo rolne. Przyjmuje się jednak, że w skład gospodarstwa rolnego mogą także wchodzić grunty dzierżawione co jest

[154] Zob. Z. Truszkiewicz, *Nieruchomość…*, s. 144-148 oraz Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 marca 2008 r. I OSK 435/07, Legalis 565569.
[155] P. Popardowski, *Kodeks cywilny. Komentarz*, oprac. red. tomu W. Borysiak, Warszawa 2022, Legalis.
[156] Por. A. Stelmachowski, *Ewolucja pozycji właściciela indywidualnego gospodarstwa rolnego w PRL*, oprac. red. A. Stelmachowski, P. Czechowski, Warszawa 1989, s. 6.

wyrazem odchodzenia od własnościowego ujęcia gospodarstwa rolnego. Definicja kodeksowa nie odnosi się także do powierzchni gruntów rolnych. Ujęcie przedmiotowe gospodarstwa rolnego wśród jego składników nie wymienia pracy przez co uważa się, że ma charakter statyczny. Wszystkie składniki materialne są ze sobą funkcjonalnie powiązane. „Funkcjonalna więź między poszczególnymi materialnymi składnikami gospodarstwa rolnego opiera się na dwóch elementach. Z jednej strony bazuje ona na obiektywnych właściwościach tych składników i ich usytuowania względem siebie, z drugiej zaś - na subiektywnym akcie włączenia ich do procesu gospodarowania. Dzięki organizatorskiej działalności podmiotu składniki materialne wchodzą trwale w skład warsztatu rolnego"[157]. Jednak aspekt podmiotowy pochłania aspekt przedmiotowy bowiem ostatecznie to podmiot organizuje składniki i decyduje czy staną się one częścią przedsiębiorstwa[158]. Słusznie też przyjmuje się w literaturze, że aspekt podmiotowy nie jest jednakowy w stosunku do wszystkich składników. Inne bowiem są możliwości połączenia nieruchomości w zorganizowaną całość gospodarczą, a inne w stosunku do ruchomości[159].

Jak wskazuje A. Oleszko „Legalna, ustawowa definicja gospodarstwa rolnego zawarta w Kodeksie cywilnym dopiero od 1 października 1990 r. jest przejawem kompromisu między różnymi koncepcjami gospodarstwa rolnego. Przedmiotowe ujęcie gospodarstwa rolnego jednoznacznie zmierza do eksponowania elementów funkcjonalnych znajdujących wyraz w przykładowym wskazaniu poszczególnych składników stanowiących lub mogących stanowić zorganizowaną całość gospodarczą. Nadal jednak podstawowe znaczenie przypisuje się tzw. gruntowej koncepcji gospodarstwa rolnego"[160]. Takie pojmowanie gospodarstwo rolnego – jako zorganizowanej całości gospodarczej - nawiązuje wprost do definicji przedsiębiorstwa z Kodeksu cywilnego. Wprowadzenie definicji gospodarstwa rolnego do Kodeksu cywilnego miało ułatwić obrót oraz inne zdarzenia prawne, w których gospodarstwo występuje[161]. Jak podkreśla się w literaturze, do czasu wprowadzenia pojęcia gospodarstwa rolnego do Kodeksu cywilnego obrót gospodarstwami rolnymi objęty był ścisłą reglamentacją. „Przechodzenie do gospodarki rynkowej i zmiany ustawodawcze od kilkunastu już lat zliberalizowały czynności prawne w rolnictwie"[162].

[157] Red. P. Czechowski, *Prawo*…, s. 114.
[158] J. Nadler, *Pojęcie indywidualnego gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Wrocław 1976, s. 68.
[159] R. Budzinowski, *Gospodarstwo rolne i przedsiębiorstwo rolne* w: *Prawo rolne*, red. P. Czechowski, Warszawa 2022, s. 128.
[160] A. Oleszko, *Prawo*…, s. 67.
[161] Zob. W. Katner, *System*…, s. 1233.
[162] W. Katner, *System*…, s. 1234.

Definicja gospodarstwa rolnego znajduje się również w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników. Zgodnie z art. 6 pkt 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników[163] za gospodarstwo rolne uważa się każde gospodarstwo służące prowadzeniu działalności rolniczej. Powyższa definicja jest wynikiem ujęcia funkcjonalnego gospodarstwa rolnego. Mimo, iż w piśmiennictwie wskazuje się na odmienność obu definicji[164] to S. Rudnicki podkreśla, że definicje te są w gruncie rzeczy tożsame. Zostały odmiennie sformułowane, lecz pod względem materialnoprawnym nie różnią się od siebie[165]. Bezsprzecznie brak jest powodu, aby na gruncie różnych aktów prawnych funkcjonowało różne zakresowo pojęcie gospodarstwa rolnego. Niemniej jednak na potrzeby stosowania przepisów ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego przyjęto, że za gospodarstwo rolne rozumie się gospodarstwo rolne w rozumieniu kodeksowym, w którym powierzchnia nieruchomości rolnej lub łączna powierzchnia nieruchomości rolnych jest nie mniejsza niż 1 ha. Zawarta w u.k.u.r. definicja gospodarstwa rolnego powinna być definiowana poprzez dwa kryteria: po pierwsze, czy spełnia przesłanki uznania za gospodarstwo rolne w rozumieniu kodeksowym oraz kryterium powierzchni. Obie przesłanki muszą być spełnione łącznie, aby można było mówić o gospodarstwie rolnym w rozumieniu u.k.u.r. W pierwotnym brzmieniu ustawy norma obszarowa odnosiła się do użytków rolnych. Zostało to zmienione w 2019 r. Nie ma wątpliwości, że definicja kodeksowa jest zakresowo szersza od definicji u.k.u.r., bowiem nie posiada ograniczenia obszarowego. Obie jednak za punkt centralny stawiają właśnie grunty rolne, o czym była mowa powyżej. „Nie ulega wątpliwości, że rezygnacja z kryterium powierzchniowego odwołującego się do powierzchni użytków rolnych wpływa znacząco na zakres samego pojęcia gospodarstwa rolnego. Ponadto w definicji tej ustawodawca podkreślił, że norma obszarowa, 1 ha dotyczy łącznej powierzchni wszystkich nieruchomości i nie ma wymogu aby przynajmniej jedna nieruchomość miała powierzchnię minimum 1 ha. Wydaje się, że w takim ujęciu gospodarstwo rolne w u.k.u.r. w znacznej mierze opierać się będzie na konstrukcji nieruchomości rolnej, co należy ocenić krytycznie. W istocie bowiem ustawodawca oderwał ochronę samego gospodarstwa rolnego od realizacji celów, o których mowa w art. 1 u.k.u.r.”[166]. W dalszej części artykułu autorzy wskazują, że „W tym ujęciu definicja gospodarstwa rolnego znajdzie zastosowanie jedynie do art. 4a u.k.u.r., który

[163] Dz.U. z 2023 r. poz. 208 ze zm.
[164] Zob. W. Katner, *System*…, s. 1234.
[165] Zob. S. Rudnicki, *Prawo obrotu*…, s. 28.
[166] P. Gała, D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Konstrukcja gospodarstwa rodzinnego na tle konstrukcji gospodarstwa rolnego w Kodeksie cywilnym i ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, Przegląd Prawa Rolnego 2021, Nr 2, s. 207.

nakazuje odpowiednie stosowanie przepisów u.k.u.r do nabycia gospodarstwa rolnego, z tą modyfikacją, że prawo pierwokupu będzie przysługiwało dzierżawcy całego gospodarstwa rolnego. W istocie więc jedyną przesłanką wprowadzenia do ustawy definicji gospodarstwa rolnego jest zapobieganie omijaniu ograniczeń w nabywaniu nieruchomości rolnych przewidzianych w art. 3 i 4 u.k.u.r. poprzez zbywanie całych gospodarstw rolnych, a nie nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa"[167]. Niewątpliwie jest to uwaga słuszna i zasługująca na aprobatę. Potwierdza to również przyjęte kryterium obszarowe oraz skoncentrowanie się na nieruchomościach jako centralnym punkcie gospodarstwa w rozumieniu u.k.u.r. Ustawodawca w u.k.u.r. nie wymaga jednak, aby nieruchomości rolne wchodzące w skład gospodarstwa rolnego były własnością jednej osoby. Jeżeli odwołuje się do definicji kodeksowej to przyjąć należy, że akceptuje poglądy wypracowane na gruncie tamtej definicji, zgodnie z którymi w skład gospodarstwa rolnego mogą wchodzić również grunty dzierżawione. Dla omawianej definicji nie ma natomiast większego znaczenia podmiot prowadzący gospodarstwo rolne. Zgodnie z orzeczeniem Sądu Apelacyjnego w Białymstoku, dla uznania gospodarstwa rolnego nie ma znaczenia przez kogo jest prowadzone, może być to osoba, która nie posiada kwalifikacji rolniczych[168].

2.4. Gospodarstwo rodzinne

Podmiot prowadzący gospodarstwo rolne będzie oddziaływał na definicję gospodarstwa rodzinnego. Zgodnie z art. 5 u.k.u.r. za gospodarstwo rodzinne uważa się gospodarstwo rolne prowadzone przez rolnika indywidualnego, w którym łączna powierzchnia użytków rolnych jest nie większa niż 300 ha. Gospodarstwo rodzinne zostało uznane w art. 23 Konstytucji RP za podstawę ustroju rolnego kraju. Konstytucja nie wyjaśnia jednak czym dokładnie jest gospodarstwo rodzinne. Zgodzić się należy z przedstawicielami doktryny, że pojęcie gospodarstwa rodzinnego z art. 23 Konstytucji nie może być interpretowane z wykorzystaniem ustawowej definicji z art. 5 u.k.ur., gdyż powstała ona później. Definicja legalna z artykułu 5 u.k.u.r. obowiązuje jedynie na tle komentowanej ustawy, a wyjątkowo może być wykorzystywana w wykładni i stosowaniu przepisów innych aktów prawnych wówczas, gdy zawierają one do niej bezpośrednie odwołanie[169]. Do czasu wprowadzenia definicji gospodarstwa rolnego w u.k.u.r. brak było definicji legalnej tego pojęcia. Zarówno w przeszłości, jak i w ostatnim czasie pojawiają się pomysły uchwalenia

[167] P. Gała, D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Konstrukcja*…, s. 208.
[168] Zob. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 30 marca 2017 r. I ACa 896/16, Legalis 1595057.
[169] Zob. T. Czech, *Kształtowanie ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 385.

ustawy o rodzinnym gospodarstwie rolnym. Prace legislacyjne nad projektem ustawy traktujące o rodzinnym gospodarstwie rolnym rozpoczęły się w 1995 r[170]. A. Lichorowicz w tamtym okresie wskazywał, że stworzenie nowego statusu prawnego gospodarstwa rolnego byłoby jednocześnie okazją do ponownego spojrzenia na przepisy dotyczące obrotu gruntami. W latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku restrykcje z tym związane uległy rozluźnieniu, a obrót stał się praktycznie wolny od reglamentacji. Autor ten opowiedział się również za procesem koncentracji gruntów rolnych w takich gospodarstwach[171]. Kolejny projekt z 2015 r., miał określać szczegółowe przesłanki kwalifikujące gospodarstwo rolne jako gospodarstwo rodzinne, lecz finalnie ustawa również nie została uchwalona[172]. Z pomocą oczywiście przyszło orzecznictwo, w tym orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz doktryna. Według T. Kurowskiej „gospodarstwo rodzinne to podstawowa jednostka produkcyjna w rolnictwie, oparta przede wszystkim na pracy członków rodziny, z jedynie incydentalnym i pomocniczym wykorzystaniem pracy osób spoza jej członków"[173]. Gospodarstwo rodzinne powstaje ze ścisłego połączenia gospodarstwa rolnego i gospodarstwa domowego[174]. Definicja gospodarstwa rodzinnego opiera się na podwójnym kryterium powierzchniowym. Z jednej strony powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwie rodzinnym nie może przekroczyć łącznie 300 ha. Dolna granica wynika z kolei z definicji gospodarstwa rolnego, w którym powierzchnia nieruchomości rolnych jest nie mniejsza niż 1 ha. Jak wskazuje J. Bieluk, „jeżeli rolnik indywidualny w rozumieniu komentowanej ustawy jest właścicielem nieruchomości o powierzchni 350 ha składającej się z 250 ha użytków rolnych i 100 ha gruntów przeznaczonych w planie zagospodarowania przestrzennego pod budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne, to nadal będzie właścicielem gospodarstwa rodzinnego"[175]. P. Blajer zauważa natomiast, że w piśmiennictwie często zwraca się uwagę na to, iż określenie norm obszarowych w sposób ścisły jak w tym przypadku jest traktowane jako anachroniczne i należy do rzadkości w regulacjach państw europejskich. W ustawodawstwie państw zachodnich kryteria te zastępuje się natomiast kryteriami dochodowości. Zastosowanie kryterium obszarowego powoduje, że wśród rolników indywidualnych

[170] Zob. A. Lichorowicz, *O instytucji rodzinnego gospodarstwa rolnego – de lege ferenda*, Rejent 1996, nr 7-8, s. 31.
[171] Tamże, s. 34.
[172] Zob. E. Gajewska, P. Iwaszkiewicz, *Gospodarstwa rodzinne w systemie obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce*, Przegląd Prawa Rolnego 2015, nr 1, s. 163.
[173] T. Kurowska, *Ochrona gospodarstwa rodzinnego – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, Studia Iuridica Agraria 2010, T. VIII, s. 17 [w:] J. Bieluk, *Ustawa*…, s. 219-220.
[174] D. Puślecki, *Prawne pojęcie gospodarstwo rodzinnego*, Stowarzyszenie ekonomistów rolnictwa i agrobiznesu, Roczniki Naukowe 2016, Tom XVIII, zeszyt 2, s. 218.
[175] J. Bieluk, *Ustawa*…, s. 223.

umieszczani są rolnicy o zróżnicowanym statusie tj. tacy, których gospodarstwa liczą 300 ha i tacy, którzy dysponują jedynie 1 ha użytków rolnych[176]. Nie ulega jednak wątpliwości, że to właśnie te najmniejsze gospodarstwa zyskują największą pomoc zarówno ze strony rządu[177] jak i UE. Mimo, iż rozdrobnienie gospodarstw rolnych jest zjawiskiem bardzo niepożądanym to zwiększone dopłaty unijne dla mniejszych gospodarstw rolnych sprzyjają ich sztucznemu dzieleniu pomiędzy powiązane ze sobą podmioty. Słusznie wskazuje się także w doktrynie na brak jasnych kryteriów określających rodzinę rolnika indywidualnego. S. Prutis wskazuje wręcz, że ustawa, mimo swoich licznych nowelizacji, nie odnosi się w żaden sposób do rodziny jako podmiotu prowadzącego i pracującego w gospodarstwie, czy też do kryterium wielkości gospodarstwa zapewniającego utrzymanie rodzinie rolnika. Definicja z u.k.u.r. odnosi się faktycznie do indywidualnej osoby prowadzącej gospodarstwo rolne[178].

2.5. Pojęcie rolnika indywidualnego

Na koniec nie można pominąć pojęcia rolnika indywidualnego, które ustawodawca wyjaśnił w art. 6 u.k.u.r. wskazując, że 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. W art. 6 ust. 2 ustawodawca wyjaśnił też, poprzez wyliczenie, kiedy osoba fizyczna prowadzi osobiście gospodarstwo rolne oraz kiedy należy uznać, że posiada kwalifikacje rolnicze. Jednym z postulatów ustawy jest zapewnienie prowadzenia gospodarstw rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach, w konsekwencji nieruchomość rolną może, co do zasady, nabyć tylko rolnik indywidualny, który wedle ustawowej definicji te odpowiednie kwalifikacje posiada. „Wskazać należy, że określone w art. 6 UstRolU kryteria, które decydują o przyznaniu statusu rolnika indywidualnego służą jednocześnie zapewnieniu aktywnego wykorzystywania nieruchomości w produkcji rolnej. Zarówno obowiązek osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego, posiadania odpowiednich kwalifikacji

[176] Zob. P. Blajer, *Definicja i status rolnika indywidualnego w świetle nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego,* Studia Iuridica Agraria 2012, Tom X, s. 475.

[177] Warto wspomnieć także o uzupełniającym redystrybucyjnym wsparciu dochodów, po raz pierwszy wprowadzonym w tym roku. Jest ono przyznawane do powierzchni od 1 ha do 30 ha gospodarstwom rolnym o powierzchni maksymalnie 300 ha.

[178] Zob. J. Bieluk, *Ustawa*…, s. 224-225 oraz D. Puślecki, *Prawne...*, s. 219.

rolniczych oraz wymóg domicylu zwiększają prawdopodobieństwo, że nabyta nieruchomość rolna będzie faktycznie wykorzystana w celu prowadzenia wytwórstwa rolnego. W tym kontekście wymogi te służą urealnieniu wyrażonego w art. 2b ust. 1 UstRolU obowiązku prowadzenia gospodarstwa rolnego z wykorzystaniem nabytej nieruchomości rolnej"[179].

Zgodnie z wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Białymstoku wszystkie kryteria z definicji zawartej w art. 6 ust. 1 u.k.u.r. powinny być spełnione łącznie – tylko wtedy możemy mówić o tym, że mamy do czynienia z rolnikiem indywidualnym. Zgodnie z pierwszym kryterium rolnikiem indywidualnym może być tylko osoba fizyczna i żaden inny podmiot prawa cywilnego. Jeżeli gospodarstwo jest prowadzone przez kilka osób, każda z nich musi spełnić kryteria. Co istotne, jak wskazuje T. Czech, statut rolnika indywidualnego nie jest zależy od obywatelstwa[180]. Drugie kryterium osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego ustawodawca doprecyzował w omawianym artykule wskazując, że rolnik indywidualny osobiście pracuje w gospodarstwie, gdy pracuje w tym gospodarstwie oraz podejmuje wszystkie decyzje w zakresie działalności rolniczej w tym gospodarstwie. Jak wskazuje J. Bieluk sama aktywność kapitałowa nie jest wystarczające do spełnienia powyższego kryterium, a na konieczność pracy w gospodarstwie wskazuje również Sąd Najwyższy[181]. Jeśli chodzi natomiast o podejmowanie decyzji w gospodarstwie zgodnie z wykładnią funkcjonalną przyjmuje się, że chodzi o decyzje kluczowe[182]. „Obowiązek osobistego prowadzenia działalności rolniczej (art. 6 UstRolU) nie wyklucza możliwości zatrudnienia osób do pracy w gospodarstwie rolnym (Czech, Komentarz UstrójRolnyU, 2020, art. 6, Nb 29). Zaangażowanie takich osób w działalność gospodarstwa rolnego nie może jednak wiązać się z całkowitym zaniechaniem przez rolnika osobistego, bezpośredniego i faktycznego oddziaływania na procesy produkcyjno-organizacyjne występujące w tej jednostce wytwórstwa rolnego.

Z perspektywy funkcjonalnej nie można negować możliwości przekazania przez rolnika części kompetencji dotyczących działania gospodarstwa rolnego na rzecz innych osób. Wskazano już, że może dotyczyć to decyzji związanych z organizacją i funkcjonowaniem gospodarstwa rolnego, gdy te nie wiążą się z przekazaniem kluczowych (najważniejszych) decyzji dotyczących gospodarstwa (por. Nt 21–27). Podobnie należy oceniać przekazanie kompetencji do realizacji czynności *pro foro externo*. Rolnik może zatem udzielać

[179] P. Popardowski, *Prawo rolne. Obrót nieruchomościami rolnymi. Komentarz.*Tom IX, oprac. red. tomu P. Popardowski, Warszawa 2021, s. 511.
[180] Zob. T. Czech, *Kształtowanie*…, s. 398.
[181] Zob. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 listopada 2014 r. V CSK 52/14, Legalis 1187095.
[182] Zob. T. Czech, *Kształtowanie*…, s. 402.

pełnomocnictw do składania oświadczeń w jego imieniu. Wykluczone jest jednak scedowanie przez rolnika całości kompetencji decyzyjnych co do prowadzenia gospodarstwa rolnego"[183].

Choć orzecznictwo sądowe nie jest w tej kwestii spójne, warto zwrócić uwagę na prezentowane w nim stanowisko, zgodnie z którym oddanie nieruchomości rolnej lub gospodarstwa rolnego w dzierżawę nie musi być równoznaczne z pozbawieniem rolnika indywidualnego możliwości osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego[184]. Doktryna w tej kwestii zajmuje odmienne stanowisko[185].

Okres pięcioletni liczony jest wstecz od nabycia nieruchomości rolnej i zdaniem części doktryny powinien być okresem ciągłym. Część przedstawicieli doktryny uważa natomiast, że może być to okres przerywany. Powyższy okres dotyczy zarówno zamieszkiwania w gminie na terenie, której położona jest jedna z nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwo rolnego oraz okresu prowadzenia osobistego tego gospodarstwa. Zgodzić się należy, że okres ten w obu przypadkach powinien być ciągły. Gdyby ustawodawca dopuszczał możliwość jakiejkolwiek przerwy dałby temu wyraz w przepisie. Zdaniem autorki niniejszej pracy zgodzić należy się z tą częścią doktryny, która uważa, że dopuszczenie takiej możliwości prowadziłoby do nadużyć. Z omawianym kryterium wiążę się problem zmiany granic gminy w trakcie biegu pięcioletniego okresu. W razie zmiany granic gminy, w której zamieszkiwał rolnik i w konsekwencji zmiany położenia nabytej nieruchomości uznać należy, że kryterium to nadal zostanie spełnione, jeżeli miejsce zamieszkania rolnika w wyniku zmiany również zostanie objęte granicami innej gminy tak jak nieruchomość rolna wchodząca w skład gospodarstwa rolnego. Jeżeli zmiana granic gminy objęłaby tylko nieruchomość rolną lub tylko miejsce zamieszkania rolnika spełnienie omawianego kryterium może nastąpić tylko przy zastosowaniu art. 6 ust. 1a u.k.u.r.. Przepis ten „rozwiewa występujące uprzednio wątpliwości interpretacyjne dotyczące możliwości zmiany przez rolnika miejsca zamieszkania w obrębie kilku gmin, na terenie których położone są nieruchomości wchodzące w skład jego gospodarstwa rolnego. W przywołanym przepisie jednoznacznie przesądzono, że do pięcioletniego okresu zamieszkania wymaganego dla uzyskania statusu rolnika indywidualnego zalicza się okres zamieszkiwania w innej gminie, bezpośrednio

[183] P. Popardowski, *Prawo rolne*…, s. 517.
[184] Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 września 2012 r. IV CSK 93/12, Legalis 537348; Odmiennie Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 13 listopada 2014 r. V CSK 52/14, Legalis 1187095.
[185] Zob. T. Czech, *Kształtowanie*…, s. 403, P. Popardowski, *Prawo rolne*…, s. 517-518, a także D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 205.

poprzedzający zmianę miejsca zamieszkania, jeżeli w gminie tej jest albo była położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego”[186].

Ostatnim kryterium jest norma obszarowa. Łączna powierzchnia użytków rolnych, których osoba fizyczna jest właścicielem, użytkownikiem wieczystym samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nie może przekraczać 300 ha.

[186] P. Popardowski, *Prawo rolne*…, s. 523.

3. Aksjologia wprowadzania instrumentów prawnych wykorzystywanych do kształtowania polityki rolnej w zakresie obszaru

3.1 Aksjologiczne podstawy wprowadzenia rozwiązań prawnych

Rozważania dotyczące przyczyn wprowadzenia ograniczeń należy poprzedzić zwięzłym wyjaśnieniem, czym w ogóle jest aksjologia. Można powiedzieć, że jest to dziedzina filozofii, której przedmiotem są wartości. W węższym znaczeniu tego pojęcia, jest to szczegółowa teoria wartości, która wchodzi w skład poszczególnych dyscyplin naukowych. Oznacza to, że normy prawne mogą mieć uzasadnienie aksjologiczne – gdy odwołują się do wartości uznanych przez społeczeństwo – lub tetyczne – gdy odwołanie odnosi się do podmiotu, który je ustanowił i gdy podmiot ten posiada władzę nad podmiotami, do których normy prawne są kierowane. „Przedmiotem aksjologii prawa jest skomplikowany syndrom zależności zachodzących pomiędzy wartościami społecznymi a prawnym systemem normatywnym („prawem" w ujęciu socjologicznym)"[187]. W aksjologii prawa istnieje podstawowe założenie, zgodnie z którym określone wartości mają wpływ na treść decyzji prawnych i sposób ich podejmowania. Co istotne, w aksjologii prawa dominuje też pogląd, zgodnie z którym, należy odrzucić istnienie wartości „obiektywnych", ponieważ wartości nie są niezależne od odczuć określonych osób – umiarkowany nonkognitywizm. W doktrynie, wskazuje się że stanowią one przejaw określonych preferencji prawodawcy[188]. Normy prawne powinny realizować cele wspólne społecznie, których ustalenie następuje poprzez referenda (bezpośrednio) lub poprzez przedstawicieli wybieranych w wyborach powszechnych (pośrednio). Oczywiście wyniki tych ustaleń nie muszą być wspólne dla całego społeczeństwa, lecz powinny odpowiadać większości[189]. Bardzo często informacja o tym, jakie wartości uzasadniały przyjęcie danego aktu prawnego wynika z preambuły do tego aktu. Jednakże nie wszystkie akty prawne posiadają wstęp. Preambuła dotyczy zazwyczaj tych aktów prawnych, które są najbardziej istotne z punktu widzenia całego porządku prawnego, a więc najczęściej znajduje się w ustawach zasadniczych. Doskonałym źródłem poznania wartości, którymi kierował się ustawodawca jest uzasadnienie do projektu ustawy. Warto też poznać kontekst historyczny, aby lepiej zrozumieć cel, jaki dane przepisy mają osiągnąć. Przenosząc powyższe rozważania na grunt norm prawnych dotyczących kształtowania ustroju

[187] Red. A. Kociołek-Pęksa, M. Stępień, *Leksykon socjologii prawa*, Warszawa 2013, s. 1.
[188] M. Kordela, *Systemowość aksjologiczna prawa,* „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd prawa i administracji" 2016, nr 104, s. 91-92.
[189] Zob. B. Szlachta, *Aksjologia konstytucji RP z 1997 roku. Perspektywa badacza myśli politycznej*, „Przegląd Konstytucyjny" 2017, nr 6, s. 125–150.

rolnego, ocenę wartości jakimi kierował się ustawodawca rozpocząć należy oczywiście od analizy przepisów ustawy zasadniczej. Następnym źródłem będą: preambuła do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, ponieważ jest to jedna z nielicznych ustaw, które taki wstęp posiadają oraz poszczególne uzasadnienia do projektów nowelizacji. Same przepisy ustawy również zawierają w sobie informację dotyczącą wartości, które ustawa ma wspierać. Istotnym źródłem będzie także kontekst historyczny, ale też rys historyczny dotyczący ustawodawstwa traktującego o nieruchomościach rolnych na przestrzeni niemal całego ubiegłego wieku.

3.2.Podstawy aksjologiczne wprowadzania ograniczeń obrotu gruntami wobec cudzoziemców

Instrumenty prawne wpływające na kształt polityki rolnej państwa są obecne w polskim porządku prawnym już od czasów dwudziestolecia międzywojennego. W pierwszej kolejności odnosiły się tylko do cudzoziemców, a z czasem zaczęły dotyczyć również polskich obywateli. Pierwsze ograniczenia dotyczące nabywania nieruchomości zostały wprowadzone względem cudzoziemców ustawą z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców[190]. Ustawa dotyczy nabywania przez cudzoziemców wszystkich nieruchomości w tym także nieruchomości rolnych i obowiązuje już ponad wiek, a w obecnym brzmieniu od 2017 r. Mimo, iż zmieniała się wielokrotnie, z uwagi na szereg zmian społecznych i gospodarczych zachodzących w Polsce w czasie jej obowiązywania, ostała się aż do dnia dzisiejszego. Choć jak wskazują jej komentatorzy w wyniku nowelizacji jest to zupełnie inna ustawa, niż na początku[191]. Już w pierwszym zdaniu pierwszego artykułu ustawodawca wskazał, że nabycie nieruchomości przez cudzoziemca wymaga zezwolenia. Zezwolenie wydawane jest w drodze decyzji administracyjnej przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Cudzoziemcem w rozumieniu komentowanej ustawy jest: osoba fizyczna nieposiadająca obywatelstwa polskiego, osoba prawna mająca siedzibę za granicą, nieposiadająca osobowości prawnej spółka osób fizycznych bądź prawnych, mająca siedzibę za granicą, utworzona zgodnie z ustawodawstwem państw obcych, osoba prawna i spółka handlowa nieposiadająca osobowości prawnej mająca siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, kontrolowana bezpośrednio lub pośrednio przez osoby lub spółki wymienione wyżej. W wyniku przystąpienia Polski do Unii Europejskiej ustawę należało poddać nowelizacji i wyłączyć jej stosowanie w stosunku do cudzoziemców będących

[190] Dz.U Nr 31, poz. 178 ze zm.
[191] Zob. J. Kawecka-Pysz, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców*, Zakamycze 2004, s. 18.

obywatelami lub przedsiębiorcami państw – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym albo Konfederacji Szwajcarskiej. W konsekwencji powyższego cudzoziemiec z ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców przestał być niejako cudzoziemcem i koniecznym stało się wprowadzenie nowych rozwiązań, tym razem obejmujących również obywateli polskich. Wprawdzie ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców w dalszym ciągu zawiera rozwiązania reglamentujące w stosunku do pozostałych cudzoziemców – obywateli lub przedsiębiorców innych państw niż strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym albo Konfederacji Szwajcarskiej to dodatkowo u.k.u.r. zawiera ograniczenia dotyczące obywateli polski jak i wszystkich cudzoziemców. Rozszerzenie ograniczeń również na osoby będące obywatelami polskimi miało tę przyczynę, że pozwalało uniknąć zarzutu nierównego traktowania obywateli innych państw członkowskich Unii po wejściu Polski do Unii Europejskiej. W konsekwencji celem pierwotnym ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego była *de facto* chęć ochrony gruntów rolnych przed ich nabywaniem przez cudzoziemców. Wprawdzie w historii ustawodawstwa polskiego istniały wcześniej rozwiązania prawne reglamentujące rozporządzanie nieruchomościami rolnymi, lecz bezpośrednio przed przyjęciem u.k.u.r. do porządku prawnego obowiązywał okres całkowitej swobody.

Prace nad ustawą z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców rozpoczęły się na krótko po odzyskaniu przez Polskę niepodległości. Rzeczpospolita Polska znajdowała się wówczas w szczególnej sytuacji politycznej i gospodarczej. Na Wschodzie nadal trwała wojna polsko-radziecka. Z Zachodu natomiast czuć było naciski na ukształtowanie granic. Po latach okupacji koniecznym było odbudowanie gospodarcze kraju, co z uwagi na fakt, że Polska znajdowała się pod okupacją trzech państw zaborczych było niezwykle trudne. Nie bez znaczenia był również rozmiar zniszczeń wojennych oraz to, że Polska nadal była otoczona sąsiadami, z którymi nie ułożyła poprawnych stosunków[192]. „Dodatkowo uwzględnić należy ogólnie panujący wówczas klimat stosunków międzynarodowych w Europie i na Świecie. Ówczesnej Europie obce były zasady, które współcześnie kreują sytuację międzynarodową na naszym kontynencie, a więc: współpraca międzynarodowa, otwarcie granic, powszechna i globalna wymiana handlowa. W wielu państwach, w tym również w Polsce, dominowały wówczas tendencje narodowościowe, odciskające swe piętno również w dziedzinie gospodarki i ekonomii”[193]. Kolejną bardzo istotną kwestią powodującą chęć uregulowania kwestii nabywania

[192] Zob. J. Kawecka-Pysz, *Nabywanie*…, s. 19.
[193] J. Kawecka-Pysz, *Nabywanie*…, s. 19.

nieruchomości przez cudzoziemców był fakt, że cena nieruchomości położonych na terytorium Rzeczpospolitej Polski była znacząco niższa niż w innych krajach. Było to spowodowane znacząco niskim kursem polskiego pieniądza. J. Kawecka-Pysz wskazuje również na fakt, że w tamtym czasie wartość nieruchomości jako dobra majątkowego będącego wyznacznikiem zamożności była znacznie wyższa niż obecnie, gdy mamy do czynienia z szeregiem innych dóbr, w które można zainwestować.

Z powyższych względów pojawiło się aż pięć wniosków zawierających inicjatywę ustawodawczą w tym przedmiocie. W uzasadnieniach projektów ustaw, ich autorzy wyrażali wręcz wolę całkowitego zakazu nabywania nieruchomości przez cudzoziemców. Tendencje te wynikały z chęci zabezpieczenia polskiego interesu poprzez ochronę polskiej ziemi. „Uchwalona ustawa służyć miała jako środek gwarantujący utrzymanie po latach bezpaństwowości w rękach polskich dopiero co odzyskanych ziem”[194]. Uchwalony akt był ściśle reglamentacyjny. Nabycie nieruchomości przez obcokrajowca[195] możliwe było po uzyskaniu zezwolenia. Wspomnieć wypada, że decyzje wydawane przez Rząd na wniosek Ministra Skarbu nie wymagały uzasadnienia oraz nie podlegały zaskarżeniu.

Wśród komentarzy do omawianej ustawy można przeczytać, że przyczyny jej wprowadzenia były epizodyczne co być może wyraża się w tym, że sami projektodawcy proponowali, aby w ustawie znalazł się zapis, odnośnie czasu trwania reglamentacji – tj. do „momentu unormowania się waluty polskiej”. Ponadto, mimo iż ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców jest jedną z najdłużej obowiązujących, był czas w polskiej historii, gdy w ogóle nie znajdowała zastosowania, a przyczyną tego były ponownie uwarunkowania polityczne trwające do 1989 r. Był to czas, kiedy inwestowanie w nieruchomości położone na terenie Polski przestało być atrakcyjne.

Mając na względzie wskazane wyżej prace nad wprowadzeniem ustawy o cudzoziemcach jako przyczynę ich wprowadzenia można wskazać ochronę gruntów przed ich wykupem przez obywateli innych krajów. Było to związane z kryzysem wojennym i gospodarczym, powodującym niską wartość polskiej waluty względem zagranicznej. Aksjologiczną zasadą była konstytucyjna ochrona własności polskiej ziemi, ale także w szerszym wymiarze zachowanie niezależności i niepodległości poprzez zapobieganie nabywaniu polskiej ziemi przez podmioty zagraniczne. Powyższe znalazło także

[194] F. Hartwich, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców. Nowe regulacje ustawowe. Praktyczne porady. Wzory umów,* Warszawa 2004, s. 1.
[195] Pierwotna nazwa ustawy to nabywanie nieruchomości przez obcokrajowców.

odzwierciedlenie w postanowieniach Konstytucji Marcowej[196], a konkretnie w jej art. 99 zd. 2, który brzmiał następująco: „Ziemia, jako jeden z najważniejszych czynników bytu narodu i Państwa, nie może być przedmiotem nieograniczonego obrotu. Ustawy określą przysługujące Państwu prawo przymusowego wykupu ziemi, oraz regulowania obrotu ziemią, przy uwzględnieniu zasady, że ustrój rolny Rzeczypospolitej Polskiej ma się opierać na gospodarstwach rolnych, zdolnych do prawidłowej wytwórczości i stanowiących osobistą własność"[197].

3.3. Przepisy regulujące obrót ziemią rolną do czasu wprowadzenia u.k.u.r.

Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości stosunki własnościowe w rolnictwie znacznie się od siebie różniły. Na ziemiach zaboru pruskiego nastąpiły najdalej idące zmiany z systemu feudalnego na system wolnorynkowy – dominowały gospodarstwa wielkoobszarowe i stosunkowo silne gospodarstwa chłopskie. Na terenach byłego zaboru austriackiego z kolei występowało największe rozdrobnienie gruntów rolnych. Nieco mniejsze rozdrobnienie występowało na terenach byłego zaboru rosyjskiego[198]. Zapis rolny z Konstytucji Marcowej nakładał na ustawodawcę obowiązek urzeczywistnienia zasady, że ustrój rolny będzie opierał się na gospodarstwach rolnych, zdolnych do prawidłowej wytwórczości i stanowiących osobistą własność. Dnia 15 lipca 1920 r. została uchwalona pierwsza ustawa o wykonaniu reformy rolnej[199]. Na jej podstawie przejęciu miały podlegać wielkie majątki ziemskie, lecz reforma ta nie powiodła się. Już pięć lat później uchwalona została ustawa z dnia 28 grudnia 1925 r. o wykonaniu reformy rolnej[200], na mocy której przyjmowano za odszkodowaniem nadwyżki gruntów[201]. Reforma ta przebiegała wolno i spotykała się ze sprzeciwem właścicieli majątków ziemskich. Większy sukces odniosła akcja scalania gruntów na podstawie ustawy z dnia 31 lipca 1923 r. o scalaniu gruntów[202]. W okresie międzywojennym podejmowano próby ustawowego uregulowania kwestii postępującego rozdrobnienia gospodarstw rolnych. Zgłaszano projekty ustaw, z których najbardziej znanym był projekt ustawy o niepodzielności gospodarstw chłopskich[203]. Nadmiernemu rozdrobnieniu nie zapobiegło rozporządzenie tymczasowe Rady Ministrów

[196] Dz.U z 1921 r. nr 44, poz. 267.
[197] Dz.U z 1921 r. nr 44, poz. 267.
[198] Zob. Z. Truszkiewicz, *Kształtowanie…*, s. 201-202 i powołana tam literatura.
[199] Dz.U. Nr 70, poz. 462.
[200] Dz.U. z 1926 r. Nr 1, poz. 1 ze zm.
[201] Por. F. Longchamps, *Prawo agrarne*, Warszawa 1949, s. 20.
[202] Dz.U. z 1923 r. Nr 92, poz. 718.
[203] Zob. Z. Truszkiewicz, *Kształtowanie*…, s. 202 i powołana tam literatura.

z dnia 1 września 1919 r. normujące przenoszenie własności nieruchomości ziemskich[204]. Aksjologicznym uzasadnieniem wprowadzanych regulacji było zatem gospodarstwo rolne, stanowiące własność osobistą i podstawę ustroju oraz źródło zaopatrzenia żywnościowego kraju.

Po II wojnie światowej, wraz z nastaniem nowego ustroju politycznego, do porządku prawnego zaczęto stopniowo wprowadzać przepisy regulujące obrót nieruchomościami rolnymi również pomiędzy obywatelami Polski. Pierwszym aktem prawnym w tej materii był dekret z dnia 8 października 1946 r. [205], który stanowił, że spadek to ogół praw i obowiązków zmarłego. Dekret ten nie przewidywał żadnych przepisów szczególnych dotyczących dziedziczenia po osobie prowadzącej gospodarstwo rolne. Zawierał jednak zakaz podziału nieruchomości w razie sprzeczności podziału z interesem społeczno-gospodarczym. Natomiast Dekret, z dnia 8 listopada 1946 r. o postępowaniu spadkowym[206] zapowiadał wydanie osobnej ustawy zawierającej „szczególne przepisy co do podziału nieruchomości ziemskich"[207]. Uzależniał również dopuszczalność podziału nieruchomości od jego zgodności z interesem społeczno-gospodarczym, a także zawierał zapis, że w sytuacji, gdy podział w naturze jest prawnie niedopuszczalny lub niepożądany z przyczyn społeczno-gospodarczych, sąd przyzna majątek temu spadkobiercy, który zgłosi o to wniosek. A gdy wniosek zgłosi kilku spadkobierców „temu, którego uzna za najodpowiedniejszego do objęcia majątku". W czasie obowiązywania powyższych dekretów wydane zostały wytyczne wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej[208]. „Wychodząc z założenia, że interes państwa ludowego, polegający na zwiększeniu produkcji rolnej, wymaga przeciwdziałania rozdrobnieniu gospodarstw rolnych, Sąd Najwyższy określił w nich minimalny obszar, który powinien być przestrzegany przy dziale spadku oraz zalecił przyznanie gospodarstwa rolnego temu ze spadkobierców, który gwarantuje należytą produkcyjność tego gospodarstwa"[209]. We wspomnianych wytycznych, pojawiły się argumenty uzasadniające wprowadzenie komentowanych regulacji. Należy pamiętać, że był to czas odradzającego się społeczeństwa, a więc argumentem wręcz koronnym było zwiększenie produkcji rolnej celem zapewnienia wzrastającej ludności dostępu do żywności, a także w celu zapewnienia przemysłowi socjalistycznemu dostępu do surowców. Powyższy wzrost miał następować m.in. dzięki

[204] Dz.U. Nr 73, poz. 428.
[205] Dz.U Nr 60, poz. 328.
[206] Dz.U. Nr 63, poz. 346.
[207] Dz.U Nr 63, poz. 346.
[208] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 r. P 4/99, Legalis 49437.
[209] Uchwała SN z 22 lutego 1960 r., 1Co 34/59, OSN CK 2/1960/31 [w:] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 r. P 4/99, Legalis 49437 .

zapobieganiu rozdrobnieniu gospodarstw rolnych, a także dzięki zachowaniu jak największej ich ilości. Gospodarstwa rolne powinny absorbować pracę całej rodziny chłopskiej i przez to zapewniać jej utrzymanie[210]. Ustawą z dnia 13 lipca 1957 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi[211] wprowadzone zostały maksymalne normy obszarowe, których przekroczenie było objęte sankcją przejęcia nadwyżki na rzecz państwa[212]. Natomiast dnia 5 lipca 1963 r. weszła w życie ustawa z dnia 29 czerwca 1963 r. o ograniczeniu podziału gospodarstw rolnych[213] co spowodowało, że dziedziczenie gospodarstw rolnych zostało poddane szczególnym, restrykcyjnym zasadom. Nowe uregulowania miały przyczynić się do realizacji tzw. pegeeryzacji, a zatem umożliwić przechodzenie ziemi na własność państwa w wyniku działania przepisów prawa spadkowego[214]. „Ustawa ta uzależniła samo dziedziczenie od szczegółowo (a nawet kazuistycznie) określonych przesłanek dotyczących spadkobiercy (art. 5 ustawy z 1963 r.). Spadkobierca, który nie spełniał tych przesłanek, nie dziedziczył gospodarstwa rolnego, chociaż był powołany do spadku na podstawie przepisów ogólnych obowiązującego wówczas prawa spadkowego z 1946 r. Spełnienie określonych przesłanek było także warunkiem otrzymania gospodarstwa rolnego w wyniku działu spadku (art. 7 ustawy z 1963 r.). W razie braku spadkobierców mogących dziedziczyć gospodarstwo rolne, przypadało ono państwu jako spadkobiercy ustawowemu (art. 6 ustawy)[215]. Następnie przepisy te, po dokonaniu pewnych modyfikacji, zostały wprowadzone do Kodeksu cywilnego. Owe modyfikacje dotyczyły takich sytuacji, gdy spadkobiercy ustawowi powołani w najbliższej kolejności nie mogli dziedziczyć gospodarstwa rolnego z powodu niespełnienia wymaganych przesłanek. Wówczas mogli dziedziczyć dalsi spadkobiercy, o ile spełniali odrębnie określone, z reguły surowsze przesłanki. Ograniczono jednak krąg spadkobierców powołanych do dziedziczenia z ustawy gospodarstwa rolnego wyłączając z tego kręgu zstępnych spadkodawcy dalszych niż jego wnuki i zstępnych rodzeństwa. Takie rozwiązanie zwiększało możliwości dziedziczenia przez Państwo. Poza tym dodano przepisy szczególne o dziedziczeniu wkładów gruntowych w rolniczych spółdzielniach produkcyjnych. Przeciwstawiono zatem wartości osobiste jak prawo do dziedziczenia, prawo własności z

[210] Por. Wytyczne wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej w sprawach o dział spadku obejmujący nieruchomość rolną, M. P. z 1960 r. Nr 26, poz. 128 z dnia 23 marca 1960 r., Lex.
[211] Dz.U. Nr 39, poz. 172.
[212] Zob. Z. Truszkiewicz, *Kształtowanie*…, s. 209.
[213] Dz.U. Nr 28 poz. 168.
[214] Zob. red. J. St. Piątowski, *System prawa cywilnego. Prawo spadkowe*, Tom IV, Ossolineum 1986, s. 31 i 32, także np. A. Lichorowicz, *Nowy etap rozwoju polskiego modelu dziedziczenia gospodarstw rolnych*, PiP 1991, z. 11, s. 39, J. St. Piątowski, B. Kordasiewicz, *Dziedziczenie gospodarstw rolnych de lege ferenda*, PiP 1981, z. 8, s. 59.
[215] Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2001 r. P 4/99, Legalis 49437.

wartościami ogólnonarodowymi: dostępem do żywności i w konsekwencji bezpieczeństwem żywnościowym kraju, pracą na rzecz dobra ogółu w gospodarstwach rolnych o określonej powierzchni. Był to czas obowiązywania Konstytucji Kwietniowej[216], która wprawdzie gwarantowała obywatelom równość wobec prawa, możliwość rozwoju, zrzeszania, wolność sumienia, lecz ograniczoną dobrem powszechnym. W Konstytucji z kwietnia 1935 r. nie znalazły się natomiast kwestie dotyczące gospodarstw rolnych czy nieruchomości rolnych.

3.4. Aksjologiczne podstawy wprowadzania ograniczeń w dziedziczeniu gospodarstw rolnych

W niniejszej pracy brak jest miejsca na szczegółowe omówienie komentowanych przepisów, a istotą wspominania o nich w ogóle jest zwrócenie uwagi na motywację, która stanowiła asumpt dla ówczesnego ustawodawcy do ich wprowadzenia oraz porównanie jej z późniejszymi pracami legislacyjnymi oraz przesłankami, które legły u ich podstawy. Należy jednak wspomnieć, że w kolejnych latach przepisy te ulegały złagodzeniu, na co jak wskazuje Z. Truszkiewicz, wpływ miały także niepokoje społeczne[217]. Rozszerzono m.in. krąg osób powołanych z ustawy do dziedziczenia gospodarstwa rolnego dodając do niego dzieci rodzeństwa. Dopuszczono też możliwość przyznania gospodarstwa rolnego spadkobiercy, który jest trwale niezdolny do pracy, pod warunkiem że będzie je prowadził przy pomocy osoby bliskiej. Następnie dopuszczono do dziedziczenia gospodarstw rolnych wszystkie osoby, które według zasad ogólnych należą do kręgu spadkobierców i spełniają określone warunki. Jednolicie dla wszystkich spadkobierców określono przesłanki dziedziczenia gospodarstw rolnych. Nowelizacja z 1982 r. zerwała też z dążeniem do nacjonalizacji gospodarki rolnej. „Otóż zgodnie z art. 1063 k.c. w wersji ustalonej ustawą zmieniającą z 1982 r., jeżeli żaden ze spadkobierców ustawowych nie odpowiada warunkom przewidzianym dla dziedziczenia gospodarstwa rolnego albo jeżeli uprawnionymi do dziedziczenia są wyłącznie osoby, które w chwili otwarcia spadku są trwale niezdolne do pracy, wówczas gospodarstwo rolne dziedziczą spadkobiercy na zasadach ogólnych”[218]. Bardzo znaczącą zmianą, będącą konsekwencją również przemian politycznych i gospodarczych jakie nastąpiły w kraju, było uchylenie w roku 1990 art. 1065 k.c., który przewidywał ograniczenia dla powołania spadkobierców testamentowych.

[216] Dz.U z 1935 r. nr 30, poz. 227.
[217] Zob. Z. Truszkiewicz, *Kształtowanie*…, s. 212.
[218] Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2001 r. P 4/99, Legalis 49437.

Mimo wielu kolejnych nowelizacji nie zrezygnowano ze szczególnego uregulowania kwestii prawa spadkowego co do spadków, w skład których wchodzi gospodarstwo rolne lub wkład gruntowy w rolniczej spółdzielni produkcyjnej. W dalszym ciągu zachowano przepisy zawierające kryteria, które pozbawiały niektórych spadkobierców ustawowych nabycia w drodze dziedziczenia gospodarstwa rolnego. Przepisy dotyczyły już samego powołania do dziedziczenia. Bardzo często też z woli ustawodawcy kolejne nowelizacje obowiązywały z mocą wsteczną co doprowadziło do sytuacji, że przepisy dotyczące dziedziczenia gospodarstw rolnych obowiązywały w kilku wersjach, w zależności kiedy nastąpiło otwarcie spadku[219].

Warto podkreślić, że przez pewien, dokładnie od roku 1990 do roku 2003 nie obowiązywały w Polsce żadne ograniczenia w obrocie ziemią rolną. Ostatnie ograniczenia, które dotyczyły umownego obrotu nieruchomościami rolnymi i które wynikały z kodeksu cywilnego zostały zniesione ustawą nowelizującą z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy kodeks cywilny. W prawdzie w ustawie kodeks cywilny znajdowały się jeszcze regulacje dotyczące dziedziczenia ustawowego gospodarstw rolnych, jednak również one, w roku 2001, ostatecznie zostały uznane za niezgodne z Konstytucją i wyeliminowane z porządku prawnego.

Milowym krokiem, który przyczynił się do korzystnych zmian, porządkujących niejako przepisy dotyczące dziedziczenia gospodarstw rolnych, był wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 r., w którym to Trybunał po rozpoznaniu pytań prawnych trzech sądów rejonowych oraz Rzecznika Praw Obywatelskich uznał, że art. 1059, 1060, 1062, 1064 i 1087 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny oraz przepisy Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 1990 r. w sprawie warunków dziedziczenia ustawowego gospodarstw rolnych[220] są zgodne z art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej w zakresie, w którym odnoszą się do spadków otwartych przed dniem ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw. Wyrok został ogłoszony dnia 14 lutego 2001 r. Te same przepisy zostały uznane za niezgodne z tymi samymi przepisami Konstytucji, co do spadków otwartych od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw. W drodze wyjątku wyłączono moc wsteczną wyroku.

Po przeanalizowaniu całej historii zmian dotyczących dziedziczenia gospodarstw rolnych należy podjąć próbę odpowiedzi na pytanie, jaka była motywacja wprowadzenia przepisów dotyczących dziedziczenia gospodarstw rolnych w ich najbardziej restrykcyjnym

[219] Tamże.
[220] Dz.U Nr 89, poz. 519.

kształcie? Przedstawiciele doktryny twierdzą, że przepisy w swej najbardziej surowej formie były wynikiem działania przede wszystkim pobudek politycznych. Jak wskazuje A. Lichorowicz „Wierzono, że znaczna grupa gospodarstw, których spadkobiercy nie będą odpowiadali trudnym do spełnienia warunkom postawionym im przez prawo, będzie dziedziczona przez Skarb Państwa i powiększy w ten sposób stan posiadania sektora uspołecznionego w rolnictwie”[221]. Rygoryzm tych przepisów "nie był podyktowany troską ustawodawcy o ochronę żywotności gospodarstw rolnych, lecz motywami politycznymi"[222]. Na „tendencję nacjonalizacyjną” oraz peegeryzację jako „główną drogę uspołecznienia polskiego rolnictwa” wskazują również J. St. Piątowski i B. Kordasiewicz[223]. Przepisy miały też przeciwdziałać problemowi rozdrabniania gospodarstw rolnych, o czym świadczą zarówno regulacje dekretu prawo spadkowe jak i dekretu o postępowaniu spadkowym. „Przepisy prawa spadkowego, a zwłaszcza dekretu o postępowaniu spadkowym zawierały szereg postanowień, które przy odpowiedniej interpretacji mogły skutecznie przeciwdziałać rozdrobnieniu gospodarstw w drodze dziedziczenia. Art. 60 § 2 prawa spadkowego nakazywał odpowiednie stosowanie do działu spadku przepisów o zniesieniu współwłasności, dzięki czemu obowiązywał w razie dokonywania działu spadku zawierającego gospodarstwo rolne art. 95 § 2 Dekretu prawo rzeczowe[224]. Przepis ten nie zezwalał na podział nieruchomości, jeżeli byłby on sprzeczny z interesem społeczno-gospodarczym”[225]. Ustawodawca powołując się na ochronę rolnika indywidualnego, ochronę gospodarstw rolnych, zapobieganie ich rozdrobnieniu oraz zapewnieniu ich prowadzenia przez osoby mające ku temu predyspozycje, o czym świadczy treść przepisów, stworzył *de facto* możliwości przechodzenia własności tej ziemi na Skarb Państwa. Faktyczny cel regulacji dotyczących dziedziczenia gospodarstw rolnych był związany z przebudową ustroju rolnego wsi w krajach, które należały do obozu socjalistycznego. Przepisy miały na celu ochronę „spadkowego gospodarstwa rolnego jako środka produkcji rolnej zarówno przed rozdrabnianiem i nadmiernym obciążeniem należnościami, jak i gwarantując, jego przejęcie przez spadkobierców najbardziej odpowiednich, tj. zdolnych do pracy na roli i z rolą związanych”[226]. Przepisy te realizowały podstawowe zasady porządku prawnego w zakresie polityki rolnej i wyznaczały charakter ustroju państwa a w konsekwencji urzeczywistniały

[221] A. Lichorowicz, *Nowy etap rozwoju polskiego modelu dziedziczenia gospodarstw rolnych,* PiP 1991 z. 11, s. 39.
[222] A. Lichorowicz, *Nowy etap*…, s. 39.
[223] J. St. Piątowski, B. Kordasiewicz, *Dziedziczenie*…, s. 59.
[224] Dz.U 1946 Nr 57, poz. 319.
[225] B. Kordasiewicz, *Testamentowe dziedziczenie gospodarstw rolnych*, Wrocław 1978, s. 16-17.
[226] Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 1969 r. III CZP 23/69, Legalis 13977.

zasady wpisane następnie do Konstytucji PRL, w myśl których „Polska Rzeczpospolita Ludowa zapewnia nieustanny wzrost produkcji przemysłu państwowego, służącej wszechstronnemu zaspokajaniu potrzeb wytwórczych i konsumpcyjnych ludności wiejskiej, jednocześnie planowo wpływając na stały wzrost towarowej produkcji rolniczej, która zaopatruje przemysł w surowce, a ludność miejską w żywność" (art. 9 ust. 2 Konstytucji PRL). Druga zasada uregulowana w kolejnym artykule przewidywała, że „Polska Rzeczpospolita Ludowa otacza opieką indywidualne gospodarstwa rolne pracujących chłopów i udziela im pomocy — w celu ochrony przed wyzyskiem kapitalistycznym, zwiększenia produkcji, podwyższenia poziomu rolniczo-technicznego oraz podniesienia ich dobrobytu" (art. 10 ust. 1). Nowelą kwietniową z 1983 r. do Konstytucji PR została wprowadzona zasada ochrony rodzinnego gospodarstwa rolnego pracujących chłopów. Jak wskazuje W. Skrzydło miała ona inny sens. „Miała ona wówczas inny sens, bowiem obowiązywała w okresie istnienia spółdzielni produkcyjnych i państwowych gospodarstw rolnych. Polityka rolna PRL stwarzała preferencje dla tych właśnie form gospodarstw rolnych. Dlatego też wprowadzenie do Konstytucji tej zasady miało na celu utrwalenie bytu tzw. gospodarki indywidualnej. Powodowała to ówczesna rzeczywistość społeczno-polityczna, gdyż w rolnictwie polskim, w odróżnieniu od innych państw obozu socjalistycznego, dominującą pozycję zajmowała gospodarka prywatna. Zasada ta stanowiła gwarancję dalszego jej istnienia"[227].

3.5. „Zapis rolny" w Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej z 1997 r.

Przepis dotyczące rodzinnych gospodarstw rolnych znalazły także szczególne miejsce w obecnie obowiązującej ustawie zasadniczej. Artykuł 23 Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej z 1997 r. stanowi, że podstawą ustroju rolnego państwa jest rodzinne gospodarstwo rolne. Przepis ten stanowi fundamentalną zasadę ustroju państwa i jednocześnie zobowiązanie dla rządzących do prowadzenia polityki zapewniającej urzeczywistnienie tej zasady. Jak wskazuje L. Garlicki, jest to zasada ustrojowa „drugiego szczebla", co oznacza, że stanowi ona dopełnienie zasad bardziej ogólnych, w szczególności zasady społecznej gospodarki rynkowej. Autor podkreśla, że przepis ten ma z jednej strony akcentować specyfikę ustroju rolnego, a z drugiej jego umiejscowienie w treści Konstytucji oraz jego treść nakazują, aby traktować go na równi z podstawowymi zasadami porządku prawnego[228]. A. Oleszko jest

[227] W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wydanie VII, Lex 2013.
[228] Zob. red. L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom I. Wydanie II. Wydawnictwo Sejmowe 2016, Lex.

zdania, że powyższy stan, który autor określa „rozchwianiem" jest wynikiem *de facto* „braku generalnej wizji polityki rolnej państwa"[229], o czym też świadczy zdaniem autorki długi okres czasu kiedy brak było jakiejkolwiek regulacji dotykającej materii ustroju rolnego.

Z komentowanego artykułu wynika też, że zadaniem państwa jest stworzenie warunków, w których to rzeczywiście rodzinne gospodarstwo rolne będzie stanowiło podstawę ustroju rolnego. Przy czym przez ustrój rolny państwa rozumieć należy „całokształt stosunków własnościowych w rolnictwie, form organizacyjnych produkcji rolnej oraz form organizacyjnych rynku rolnego"[230]. Państwo ma zapewnić gospodarstwom rodzinnym nie tylko przetrwanie, ale również uczynienie z nich podstawy ustroju rolnego. Rodzinne gospodarstwa rolne zarówno pod względem ilościowym, obszarowym, produkcyjnym powinny stanowić trzon podmiotów, które prowadzą produkcję rolną[231]Przepis ten pełni zatem istotną funkcję gwarancyjną i ukierunkowuje politykę państwa. „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"[232]. Dążąc zatem do urzeczywistnienia powyższej zasady ustawodawca wprowadza u.k.u.r. Chociaż dziwić może to, że został uchwalony dopiero po kilku latach obowiązywania ustawy zasadniczej. Ustawa zatem wprowadza zasadę, że nabywcą nieruchomości rolnej może być tylko rolnik indywidualny. Ma to zapewnić prowadzenie gospodarstw rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach i następnie realizację innych celów jak dostęp do zdrowej i ekologicznej żywności i tym samym bezpieczeństwo żywnościowe kraju. Wprowadza pojęcie gospodarstwa rodzinnego obwarowane normą obszarową użytków rolnych. Gospodarstwo rodzinne, chronione przez Konstytucję nie jest więc gospodarstwem wielohektarowym. Wprowadza też szereg instrumentów, które mają zapobiegać nabywaniu nieruchomości rolnych przez podmioty niedające gwarancji prawidłowego wykorzystania nieruchomości rolnych. Jak wskazuje J. Bieluk „Nazwa ustawy sugeruje, że określa ona kompleksowo wszelkie aspekty związane z kształtowaniem ustroju rolnego, jednak w istocie

[229] Zob. A. Oleszko, *Uznanie rodzinnego gospodarstwa rolnego jako konstytucyjnej podstawy polskiego ustroju rolnego. Uwagi do Konstytucji z 2 kwietnia 1997*, Rejent 1997 nr. 5 s. 81.
[230] A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, oprac. red. P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, PWN 1999, s. 19.
[231] 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.
[232] W. Skrzydło, *Konstytucja…,* Lex 2013.

obejmuje wybiórczo jedynie niektóre kwestie z tego zakresu, skupiając się jedynie na mechanizmach, których zadaniem jest pozytywnie wpływać na ustrój rolny"[233].

3.6. Przyczyny uchwalenia u.k.u.r.

Odnosząc się natomiast do przyczyn uchwalenia ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego zacząć wypada od rządowego projektu ustawy (druk nr 1128), który wpłynął do Sejmu pod koniec 2002 r. Od początku zakładał on istnienie rozwiązań ograniczających w pewien sposób rozporządzanie nieruchomościami rolnymi. Prace nad ustawą o kształtowaniu ustroju rolnego związane były przede wszystkich z trwającą procedurą przystąpienia Polski do Unii Europejskiej i koniecznością dostosowania polskich przepisów do unijnego prawa. Polska była zobowiązana do dostosowania struktur agrarnych (szeroko rozumianych) do europejskich standardów, celem zapewnienia rolnikom równorzędnych warunków produkcji na rynku wspólnotowym[234]. Ustawodawcy obawiali się też, że po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej nie będzie już możliwe wprowadzenie rozwiązań prawnych mniej korzystnych dla dotychczasowych obywateli Unii[235]. Nadto w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, jak wcześniej wspomniano, w ustawie z dnia 24 marca 1920 r. dodano wyłączenie, zgodnie z którym nie jest wymagane uzyskanie zezwolenia przez cudzoziemców obywateli lub przedsiębiorców państw stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym albo Konfederacji Szwajcarskiej z wyjątkiem nabycia nieruchomości rolnych i leśnych przez okres dwunastu lat od dnia przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Przez dwanaście lat od przystąpienia Polski do Unii miał bowiem obowiązywać okres ochronny na zakup ziemi rolnej przez cudzoziemców, wynikający z załącznika nr XII do traktatu akcesyjnego. „W pkt. 4 załącznika XII Aktu postanowiono, że w zakresie swobodnego przepływu kapitału, nie naruszając zobowiązań wynikających z traktatów stanowiących podstawę UE, Polska może utrzymać w mocy przez okres 5 lat od dnia przystąpienia zasady odnoszące się do nabywania drugich domów, a przez okres 12 lat zasady odnoszące się do nabywania nieruchomości rolnych i leśnych, określone w ustawie z 24.3.1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Chodziło o przeciwdziałanie obawom o podłożu historycznym i ekonomicznym. Te drugie wiązały się z przewidywanym znacznym wzrostem cen i zmniejszeniem dostępności nieruchomości dla

[233] J. Bieluk, *Ustawa*…, s. 6-7; por. też. A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, Kwartalnik Prawa Prywatnego 2004, nr 2, s. 387 i n.; A. Oleszko, *Prawo rolne*…, s. 105.
[234] Zob. A. Oleszko, *Prawo rolne*…, s. 101.
[235] Zob. J. Stoksik, *Społeczno-gospodarcze przesłanki ograniczeń obrotu nieruchomościami rolnymi*, Młody Jurysta 2018/2 – numer specjalny – Obrót gruntami rolnymi w polskim systemie prawnym, s. 8

polskich obywateli, gdyby od razu całkowicie usunięto wymóg uzyskania zezwolenia na nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców – obywateli państw członkowskich UE"[236].

Cele ustawy zostały określone w jej artykule 1 i są to: poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych, przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych oraz zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach. Projekt posiadał również dość obszerne uzasadnienie, w którym motywowano wprowadzane rozwiązania. Przede wszystkim nowa ustawa miała zapobiegać nadmiernemu rozdrobnieniu gospodarstw rolnych, ale też z drugiej strony powstawaniu bardzo dużych gospodarstw rolnych – zapobieganie tzw. farmeryzacji rolnictwa. Projektodawcy podkreślali bowiem, że szczególnie w środowiskach wiejskich duże gospodarstwa rolne nie są akceptowane. Ustawodawca obawiał się, że brak jakichkolwiek ograniczeń w rozporządzaniu nieruchomościami rolnymi przyczyni się do nadmiernego rozdrabniania gruntów rolnych. Konieczność posiadania kwalifikacji rolniczych została umotywowana tym, że jedynie osoba o odpowiednich kwalifikacjach, posiadająca wiedzę rolniczą jest w stanie produkować zdrową żywność, ale także sprostać konkurencji z krajów zachodnich, gdzie posiadanie takich kwalifikacji również jest wymagane.

Oczywistym jest, że intensywne negocjacje akcesyjne dały asumpt do szybkiego zajęcia się kwestią ustawy, która miałaby kształtować ustrój rolny. Jednakże stwierdzić należy, że widmo przystąpienia Polski do Unii Europejskie nie było jedyną motywacją. Na pewno przyśpieszyło prace nad ustawą, a chęć zapobieżenia wykupowi nieruchomości rolnych przez cudzoziemców była jedną z głównych przyczyn wprowadzenia komentowanych przepisów. Jednakże sama materia, której ustawa dotyczy powoduje, że zasługuje ona na odrębną regulację. Jak wskazuje P. Popardowski motywacja ta, nie wynika jedynie z chęci ochrony partykularnych interesów społeczności wiejskich. Rolnictwo jest bowiem niezbędne do zaspokajania potrzeb żywnościowych całego społeczeństwa. Ponadto „specyficzny charakter wytwarzania (głównie wynikający z oparcia produkcji rolnej na właściwościach środowiska naturalnego) oraz społeczne znaczenie uzyskiwanego dobra – produktu rolnego, sprawiają, iż rolnictwo wykazuje ścisły związek z wartościami, które są nie tylko aprobowane, ale wręcz oczekiwane w wymiarze powszechnym (ochrona zasobów naturalnych, zapewnienie bioróżnorodności, ochrona zdrowia publicznego, dostępność produktu rolnego dla zaspokajania potrzeb żywnościowych, ochrona walorów kulturowych społeczności wiejskiej itp.)"[237]. Cytowany autor podkreśla, że dochodzi niejako do kompilacji interesów rolników

[236] I. Wereśniak-Masri, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce*, Warszawa 2011, s. IX.
[237] P. Popardowski, *Prawo rolne*…, s. 11.

oraz interesu ogólnego. Poza tym, jak wskazuje dalej, rolnictwo znacząco różni się od innych dziedzin działalności gospodarczej stąd wymaga szczególnego traktowania. Nie bez przyczyny zatem działalność rolnicza wykonywana w formie gospodarstwa rodzinnego została objęta ochroną konstytucyjną. Można zatem stwierdzić, że na zajęcie się kwestią rolną złożyło się wiele przyczyn, a kwestia przystąpienia Polski do Unii Europejskiej była tą decydującą, swoistym motywatorem dla uchwalonej ustawy.

Mimo wielu głosów krytyki pod jej adresem, ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego funkcjonowała bez większych nowelizacji przez kolejnych dwanaście lat. Wówczas pojawił się projekt zmian, związany z upływem dwunastoletniego okresu ochronnego na zakup ziemi rolnej przez cudzoziemców, który wynikał z ust. 4.2 załącznika XII do Aktu o przystąpieniu Rzeczpospolitej Polskiej do Unii Europejskiej[238]. Wraz z upływem tego okresu rządzący ponownie widzieli zagrożenie dla polskiej ziemi rolnej. Zgodnie bowiem z art. 8 ust 2 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców wraz z upływem wspomnianego okresu nie jest wymagane zezwolenie na nabycie nieruchomości rolnej przez cudzoziemców będących obywatelami państw – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym. W konsekwencji ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i zmianie niektórych ustaw nie tylko wstrzymano na okres 10 lat sprzedaż nieruchomości, ich części, udziałów we współwłasności nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, ale także wprowadzono szereg rozwiązań prawnych w znaczący sposób zmieniający obrót ziemią rolną. Nowe rozwiązania wpływają na obrót ziemią rolną nie tylko bezpośrednio, ale również pośrednio poprzez regulacje dotyczące udziałów i akcji w spółkach kapitałowych prawa handlowego, które są właścicielami lub użytkownikami nieruchomości rolnych. Z uwagi na to, że proponowane zmiany miały znacząco zmienić dotychczasowe zasady obrotu ziemią rolną w Polsce, projekt ustawy nowelizującej zawierał również szerokie uzasadnienie wprowadzanych zmian.

3.7. Uzasadnienie dużej nowelizacji u.k.u.r. z 2016 r.

Tym razem autorzy projektu odwołali się przede wszystkim do znaczenia ziemi rolnej jako niepomnażalnego i nieprzywracalnego dobra, które zgodnie z Konstytucją Rzeczpospolitej Polskiej stanowi podstawę ustroju rolnego naszego kraju. Powyższe znalazło się również w preambule do ustawy, która została dodana omawianą nowelizacją. Ustawa z

[238] Dz.U. 2004 Nr 90, poz. 864.

dnia 11 kwietnia 2003 r. po dodaniu do niej wstępu stała się jedną z nielicznych ustaw w polskim porządku prawnym, które taki wstęp posiadają. Zazwyczaj preambułą opatrzone są konstytucje, bądź inne najważniejsze ustawy, a jej treść może być pomocna w interpretacji przepisów[239]. „Charakter prawny preambuły nie jest kwestią oczywistą. W kwestii znaczenia preambuły w akcie prawnym zarysowane zostały dwa poglądy. Według pierwszego z nich preambuła nie ma żadnego znaczenia prawnego, a jej rolą jest co najwyżej wskazanie intencji ustawodawcy. Drugi pogląd sprowadza się do uznania, że preambuła jest istotną częścią aktu normatywnego i chociaż sama w sobie nie rodzi skutków prawnych dla adresatów aktu normatywnego, nie oznacza to, że jest pozbawiona znaczenia normatywnego"[240]. Preambuła często pojawia się także w dyrektywach unijnych i wskazuje motywy ich przyjęcia oraz cele jakie mają one realizować. Preambuła poprzedzająca dyrektywę stanowi również instrument służący do oceny wprowadzonych rozwiązań przez państwa członkowskie oraz ich zgodności z przepisami dyrektyw.

Fakt, że preambuła pojawiła się nie w akcie pierwotnym u.k.u.r., lecz dopiero po jej nowelizacji rodził wątpliwości wśród komentatorów, czy w konsekwencji cele w niej określone będą realizowane dopiero na skutek dokonanej nowelizacji, czy też stanowi ona rekapitulację założeń ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego"[241]? „Uzasadniając wprowadzenie preambuły do KsztUstrRolU, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, K. Jurgiel, wskazał, że: „Preambuła ma służyć wszystkim Polakom, którzy czytają ustawę; chcemy tutaj zwrócić uwagę na to, jakim ważnym problemem jest sprawa ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych" (Komisja Nr 23, s. 43)"[242].

W uzasadnieniu do projektu zmieniającego badaną ustawę podkreślono, że nieruchomości rolne są kluczowe dla produkcji rolnej, która stanowi podstawę gospodarki żywnościowej kraju oraz jej zabezpieczenie. Niewłaściwe gospodarowanie gruntami rolnymi prowadzić będzie do ich degradacji. Działalność rolnicza jest niezbędna do wytwarzania produktów rolnych, żywności, której niedobór lub brak stanowić może poważne zagrożenie dla życia ludzkości[243]. Według Międzynarodowego paktu praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych Organizacji Narodów Zjednoczonych[244] oraz art. 25 Powszechnej deklaracji

[239] https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/preambula;3961990.html, dostęp 10 lipca 2022 r. godz. 9:30.
[240] D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa…*, s. 18.
[241] D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa…*, s. 17.
[242] J. Bieluk, *Ustawa…*, s. 5.
[243] Zob. P. Wojciechowski, *Wybrane aspekty ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi w prawie polskim w kontekście unijnej zasady swobody przepływu kapitału*, Przegląd Prawa Rolnego, nr 2 (27), 2020, s. 27.
[244] https://amnesty.org.pl/wp-content/uploads/2016/04/Miedzynarodowy-Pakt-Praw-gosp-spol-kult.pdf, dostęp 6 czerwca 2022 r. g. 11:50.

praw człowieka[245] państwa członkowskie są zobowiązane do uznania prawa każdej osoby zamieszkującej na ich terytorium do odpowiedniej i bezpiecznej żywności, które to prawo wiąże się bezpośrednio z dostępem do gruntów. Niewątpliwie problem głodu na świecie wciąż przybiera na sile, a tendencja ta stała się szczególnie widoczna w czasie pandemii Covid-19[246].

W uzasadnieniu mocno podkreślono również konieczność ochrony polskiej ziemi rolnej przed jej spekulacyjnym wykupem. Obawiano się, że taki wykup może nastąpić nie tylko przez cudzoziemców z krajów, gdzie zakup ziemi rolnej obwarowany jest szczególnymi warunkami, ale również przez polskich obywateli. Ziemia rolna w Polsce jest też znacznie atrakcyjniejsza cenowo dla obywateli innych państw. Obawiano się, że będzie ona wykupowana na cele niezwiązane z rolnictwem. Nabywanie nieruchomości rolnych na cele niezwiązane z rolnictwem nabierało bowiem znaczenia i tym samym hamowało rozwój polskiego sektora rolnego. „Dostrzeżono, że mimo upływu okresu ochrony nadal występują istotne dysproporcje w wartości nieruchomości rolnych oraz w wysokości dochodów uzyskiwanych przez obywateli polskich w stosunku do obywateli pozostałych państw UE. W konsekwencji istnieje zagrożenie, że obywatele państw UE będą wykorzystywać posiadaną przewagę ekonomiczną wobec polskich rolników, co pozwoli im na przeprowadzanie wykupu nieruchomości rolnych. Taki stan rzeczy uznano za niewłaściwy z perspektywy dążenia do zapewnienia właściwego rozwoju polskiego rolnictwa, zwłaszcza gdy nabywanie gruntów rolnych przez obywateli państw UE będzie następowało wyłącznie w celach inwestycyjnych i nie będzie wiązało się z prowadzeniem działalności rolniczej”[247]. Również Unia Europejska dostrzega fakt, iż nieruchomości rolne są aktywami rzadkimi, a państwa członkowskie wprowadzają regulacje zawierające ograniczenia w ich nabywaniu[248]. Ustawodawcy powoływali się zatem również na uregulowania istniejące w innych europejskich krajach, w których obrót ziemią rolną także poddany jest pewnym ograniczeniom. Zdaniem autorki, z uwagi na to, że nowela z 2016 r. w sposób bardzo znaczący zmieniała dotychczasową ustawę dodając rozwiązania, które miały istotnie wpłynąć na obrót ziemią rolną w Polsce, ustawodawca starał się je uzasadnić na wielu płaszczyznach. Stąd nie tylko obszerne

[245] https://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf, dostęp 6 czerwca 2022 r. g. 11:50.
[246] Zob. P. Wojciechowski, *Bezpieczeństwo żywnościowe a ograniczenia w nabywaniu nieruchomości rolnych w kontekście strategii „Od pola do stołu”*, Przegląd Prawa Rolnego, nr 1 (28), 2021, s. 147.
[247] P. Popardowski, *Prawo rolne*…, s. 47.
[248] Por. Komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie nabywania gruntów rolnych i prawa Unii Europejskiej (2017/C 350/05).

uzasadnienie do projektu, ale również dodanie preambuły do ustawy, celem zapewne wyjaśnienia intencji ustawodawcy.

Mimo to obie wersje ustawy zostały poddane szerokiej krytyce doktryny. Wskazywano, szczególnie w stosunku do wersji znowelizowanej w 2016 r., że nie zawiera ona rozwiązań, które miałyby rzeczywiście zrealizować cele ustawy. W głównej mierze zawierały one rozwiązania, dzięki którym Skarb Państwa mógł nabywać własność nieruchomości rolnych w wielu przypadkach, a także stawać się właścicielem takich nieruchomości w sposób pośredni, nabywając własność udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego. Analizowane przepisy stały się też przedmiotem kilku wniosków o ich zgodność z Konstytucją Rzeczpospolitej Polskiej, które zostały połączone do wspólnego rozpoznania, lecz nie doczekały się jeszcze rozstrzygnięcia.

3.8. Aksjologia wprowadzanych ograniczeń na tle wartości i zasad konstytucyjnych

Podsumowując poczynione wcześniej ustalenia co do wartości jakie przyświecały twórcom rozwiązań konstytucyjnych oraz wykonujących je ustaw, należy wskazać, że wartości te przybrały formę konstytucyjnych zasad wyrażonych w jej normach prawnych. Wartością chronioną jest zatem w każdej ustawie zasadniczej własność ziemi, w tym ziemi rolnej, gospodarstwo rolne, a następnie rodzinne gospodarstwo rolne prowadzone przez rolnika, który pracuje w tym gospodarstwie osobiście i przy pomocy domowników. W każdej z wymienionych wyżej ustaw zasadniczych obowiązujących w Polsce na przestrzeni wieku, w różnym czasie ziemia rolna odgrywała znaczącą rolę. Przypisywano jej ogromną wartość nie tylko materialną, ale też wartość jako źródło płodów rolnych. Na przestrzeni lat dążono zatem do zatrzymania jej w rękach obywateli oraz w rękach rolników, którzy będą tę ziemię prawidłowo wykorzystywać. Nietrudno zatem nie dostrzec pewnej analogii w przyczynach wprowadzania poszczególnych przepisów reglamentujących zbywanie nieruchomości rolnych. Ustawodawca uchwalając najpierw ustawę z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, a następnie przepisy regulujące dziedziczenie gospodarstw rolnych, aż w końcu ustawę z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego powołuje się niezmiennie, mimo różnych ustrojów politycznych i gospodarczych, na te same argumenty. Wynika to z tego, że przy okazji uchwalania każdego z tych aktów prawnych nadrzędną wartością była ochrona i wspieranie rozwoju gospodarstw rolnych. W konsekwencji zapobieganie nadmiernej koncentracji gruntów rolnych, ale także zapobieganie rozdrobnieniu gospodarstw rolnych. Ustawodawca podkreśla chęć ochrony polskiej ziemi rolnej przed jej wykupem przez osoby, które nie są obywatelami Polski, ale także przed

wykupem spekulacyjnym przez polskich obywateli, co ma zapobiec właśnie rozdrobnieniu gospodarstw rolnych. Wprowadzane regulacje mają gwarantować, że gospodarstwa rodzinne będą stanowić podstawę ustroju rolnego. Zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego kraju, wytwarzanie zdrowej, dobrej jakościowo żywności ma zapewnić posiadanie przez osoby prowadzące gospodarstwa rolne odpowiednich kwalifikacji. Gospodarstwa te powinny być prowadzone przez rolników indywidualnych, którzy przez określony czas prowadzą gospodarstwo rolne osobiście oraz zamieszkują w gminie, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa. Chęć przywiązania rolnika do ziemi nie jest sprawą nową. Ziemia rolna ma być wartością, a praca w gospodarstwie ma stanowić nie tylko pracę i źródło utrzymania, ale także wartość samą w sobie. Po II wojnie światowej dążono do tego, aby praca w gospodarstwie rolnym zajmowała całe rodziny i zapewniała im utrzymanie. Obecnie, poprzez art. 23 Konstytucji RP powyższe ponownie wydaje się być pożądane. Jednak w dobie postępu technologicznego, który ma miejsce także w rolnictwie, trudno jest wymagać, aby każdy członek rodziny rolnika, angażował się pracą własnych rąk. Praca w gospodarstwie rolnym, nawet tym rodzinnym, wygląda dziś zupełnie inaczej. Z jednej strony zapobieganie rozdrabnianiu gospodarstw rolnych, a z drugiej nadmiernej koncentracji gruntów rolnych.

4. Instrumenty reglamentujące obrót gruntami rolnymi w świetle u.k.u.r.

4.1. Zakres ograniczeń w zbywaniu nieruchomości w u.k.u.r.

Ustawą z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego ustawodawca wprowadził instrumenty prawne ograniczające zbywanie nieruchomości rolnych. Przyjęte rozwiązania naruszają tę sferę uprawnień właściciela, która dotyczy rozporządzania przedmiotem własności. W ramach rozporządzania właściciel może zbyć rzecz. Zbycie jest czynnością wywołującą najdalej idące skutki. Zbycie prowadzi bowiem do przeniesienia własności rzeczy. Wprowadzone do ustawy instrumenty to przede wszystkim prawo pierwokupu i prawo nabycia przyznane na rzecz Skarbu Państwa. Oba te instrumenty zostały omówione w osobnych rozdziałach. Po nowelizacji z kwietnia 2016 r. ustawodawca określił kto może być nabywcą nieruchomości rolnej, wskazując, że może być to rolnik indywidualny. Określił również obowiązki nabywcy nieruchomości rolnej i sformułował zakazy dotyczące nabywców. Nabycie nieruchomości rolnej przez osobę, która nie jest rolnikiem indywidualnym może nastąpić jedynie za zgodą Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, wyrażoną w drodze decyzji administracyjnej na wniosek odpowiedniego podmiotu. Następnie ustawa po zmianie określiła obowiązki, z jakich musi wywiązać się nabywca nieruchomości rolnej. Zobowiązany jest on do prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabywana nieruchomość przez okres co najmniej pięciu lat od dnia nabycia nieruchomości rolnej. Gdy nabywcą jest osoba fizyczna, zobowiązana jest ona do osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego. W okresie wspomnianych pięciu lat nabyta nieruchomość nie może zbyta ani oddana w posiadanie innym podmiotom. Nowelizacja z 2016 r. poszerzyła także zakres prawa pierwokupu o akcje i udziały w spółkach kapitałowych prawa handlowego, które są właścicielami, bądź użytkownikami wieczystymi nieruchomości rolnych, a prawo nabycia o sytuację, w której następuje zmiana wspólnika w spółce osobowej prawa handlowego.

Zakres ograniczeń wprowadzony przy pomocy wymienionych instrumentów nie będzie jednolity. Nie wszystkie będą *stricte* ograniczały prawo do zbycia przedmiotu własności, lecz każdy z nich będzie oddziaływał na obrót ziemią rolną. Instrumenty możemy podzielić ze względu na moment oddziaływania na uprzednie i następcze, dlatego ograniczenia, które są przedmiotem badań w niniejszej dysertacji należy rozumieć szeroko. Są to nie tylko instrumenty uprzedniej kontroli dotyczące czynności prowadzących do zbycia nieruchomości rolnych (prawo pierwokupu), ale również instrumenty kontroli następczej, które uaktualniają się już po dokonaniu ważnej i skutecznej umowy lub po zaistnieniu zdarzenia prawnego, na

podstawie którego następuje przeniesienie własności i które mają cechy wywłaszczenia (prawo nabycia). Ograniczająco będą oddziaływały również zakazy i obowiązki nałożone na nabywcę przez określony czas po nabyciu. W szerokim rozumieniu, do katalogu ograniczeń można włączyć także obowiązek uzyskania zgody Dyrektora Generalnego KOWR, który stanowi wprawdzie wymóg formalny, lecz brak takiej zgody skutkuje niemożnością zbycia zgodnie z przepisami ustawy.

4.2. Instrumenty o charakterze uprzednim

Instrumentem o charakterze uprzednim z pewnością jest prawo pierwokupu. Jest to instrument ograniczający rozporządzanie bowiem dotyka czynności związanych z rozporządzaniem takich jak prawo wyboru kontrahenta. Właściciel nieruchomości rolnej nie może dokonać sprzedaży na rzecz dowolnie wybranej przez siebie osoby, ponieważ ciąży na nim zobowiązanie z prawa pierwokupu. Jest to jeden z dwóch głównych instrumentów przewidzianych przez ustawodawcę w u.k.u.r., dlatego zostanie omówiony w osobnym rozdziale.

Kolejnym instrumentem jest nabycie nieruchomości rolnej za zgodą Dyrektora Generalnego KOWR przez inne podmioty niż rolnik indywidualny i w innych przypadkach niż wymienione w art. 2a ust. 3 u.k.u.r. Zgoda jest wydawana w drodze decyzji administracyjnej na wniosek podmiotów wymienionych w ustawie. „Najogólniej rzecz biorąc „zgoda" to wyraz woli, którego treścią jest akceptacja przedłożonego przez drugą stronę zamiaru określonego zachowania. Zgoda przy tym nie może odbywać się pod określonymi warunkami albo w części. Zgoda wyraża zatem szczególne ujęcie konsensusu z wnioskodawcą na zasadzie tak lub nie. Tym jednak różni się od typowego pozwolenia administracyjnego, że może opierać się na dyskrecjonalności"[249]. Pojęcie dyskrecjonalności administracyjnej jest z kolei pojęciem bardzo szerokim, które swoim zakresem obejmuje wszelkie przejawy niezdeterminowania prawnego w każdym rodzaju działalności administracji publicznej. Jak wskazuje J. Dobkowski zgoda uregulowana w art. 2a ust. 4 u.k.u.r. jest wyrazem indywidualnego odstępstwa od ustawowego zakazu nabywania nieruchomości rolnych przez inne podmioty niż rolnik indywidualny.

W pierwszej kolejności z wnioskiem o wyrażenie takiej zgody może wystąpić zbywca nieruchomości rolnej, który zobowiązany jest wykazać, że nie było możliwości nabycia

[249] J. Dobkowski, *Administracyjnoprawna reglamentacja obrotu gruntami rolnymi* [w:] *Prawne uwarunkowania obrotu gruntami rolnymi w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego,* oprac. red. J.J. Zięty, J. Dobkowski, A. Bieranowski, Warszawa 2022, s. 64.

nieruchomości rolnej przez rolnika indywidualnego, chyba że nabycie ma nastąpić na innej podstawie niż sprzedaż. A więc obowiązek wykazania braku możliwości nabycia przez rolnika indywidualnego dotyczy tylko nabycia na podstawie sprzedaży. Ustawodawca nie precyzuje w jaki sposób zbywca powinien wykazać brak możliwości sprzedaży. Jak słusznie zauważa J. Bieluk ustawodawca posługuje się sformułowaniem brak możliwości sprzedaży, a nie np. brak osób zainteresowanych zakupem. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 11 maja 2017 r. „nie znajduje uzasadnienia żądanie przedłożenia innych, poza ogłoszeniem zamieszczonym w Internecie, dowodów na potwierdzenie, iż nie było możliwe znalezienie nabywcy z kręgu osób wymienionych we wskazanym przepisie. Z przytoczonej regulacji nie wynika bowiem jak mają wyglądać poszukiwania nabywcy, w szczególności ustawodawca nie wskazał miejsc, w których ogłoszenia o zamiarze zbycia nieruchomości mają być zamieszczane, ani okresu przez jaki zbywca musi oczekiwać na zgłoszenie oferty nabycia nieruchomości"[250]. Pogląd ten pozostawał aktualny do czasu uruchomienia systemu informatycznego umożliwiającego zamieszczenia ogłoszeń o sprzedaży nieruchomości rolnych. Kolejne warunki uzyskana zgody to zobowiązanie nabywcy do prowadzenia działalności rolniczej na nabywanej nieruchomości rolnej oraz to, że w wyniku tego nabycia nie dojdzie do nadmiernej koncentracji gruntów rolnych. Kwestia zobowiązania była również przedmiotem rozstrzygnięć sądu, w którym przesądzono, że zobowiązanie nie stanowi warunku formalnego wniosku. Do wniosku należy załączyć stosowne oświadczenie, jednak w sytuacji, w której nabywca oświadczy, że zamierza przeznaczyć nieruchomość na inne cele ocena takiego oświadczenia jest dokonywana dopiero na etapie wydawania decyzji administracyjnej[251]. Wcześniejsza wersja ustawy zakładała wymóg dawania należytej rękojmi prowadzenia działalności rolniczej. W piśmiennictwie zmiana oceniana jest pozytywnie, chociaż zdaniem J. Bieluka stanowi niepotrzebne powtórzenie obowiązku z art. 2b[252]. „Polityka państwa w zakresie obrotu gruntami rolnymi przyjmuje tu formę incydentalnego odejścia od obowiązującego prawa na rzecz racjonalizacji procesów zmiany stosunków własnościowych w rolnictwie w przypadkach wyrazie określonych w ustawie”[253]. Takie precyzyjne sformułowanie determinant prawnych wyrażenia zgody oraz wskazanie sposobów ich weryfikacji nakazuje traktować zgodę na nabycie jako zgodę związaną. Jak wskazuje dalej

[250] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 11 maja 2017 r. II SAB/Sz 11/17, Legalis 1635634.
[251] Por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 lutego 2022 r. I OSK 1582/21, Legalis 2658214.
[252] Zob. J. Bieluk, Ustawa…, Legalis.
[253] J. Dobkowski, *Administracyjnoprawna*…, s. 65.

cytowany autor wyrażenie zgody potwierdza deklaratywnie zaistnienie przesłanek uchylenia ustawowego zakazu nabywania nieruchomości rolnych przez inne podmiotu niż rolnik indywidualny i nie ma tu podstaw do domowy wyrażenia zgody, skoro przesłanki zostały spełnione. Zgoda w tym kształcie zdaniem J. Dobkowskiego przypomina pozwolenie administracyjne[254]. Jeśli chodzi o formę prawną wyrażenia zgody następuje to w drodze decyzji administracyjnej. W aktualnym stanie prawnym obowiązującym w Polsce mamy do czynienia z decyzją związaną, a nie uznaniem administracyjnym. Świadczy o tym sformułowanie „nabycie nieruchomości rolnej (…) może nastąpić za zgodą (…) wyrażoną w drodze decyzji administracyjnej, wydanej na wniosek (…)". „W przypadku zatem, gdy organ stwierdzi, że przesłanki określone w poszczególnych punktach zostały spełnione, nie ma podstaw do odmowy wydania zgody na nabycie nieruchomości rolnej"[255]. Autor ten podkreśla też, że omawiana instytucja – uprzedniej zgody administracyjnej – jest instytucją *de facto* uzupełniającą w stosunku do pozostałych instrumentów. „Decyzje Dyrektora Generalnego KOWR wyrażające zgody w zakresie obrotu gruntami rolnymi w swej istocie nie rozstrzygają typowych spraw indywidualnych. Wyrażenie zgody samo w sobie nie załatwia sprawy nabycia nieruchomości rolnej czy sprawy zbycia lub oddania w posiadanie innym podmiotom przed upływem okresu pięciu lat od dnia przeniesienia własności tej nieruchomości. Owe zgody są jednak istotnym czynnikiem kontroli obrotu gruntami rolnymi. Oczywiście kontrola ta mogłaby odbywać się za pomocą zgód Krajowego Ośrodka wyrażanych w formie jednostronnych czynności prawnych. Jednakże „droga" decyzji administracyjnej zapewnia, że sprawy poddane są kontroli instancyjnej, nadzorowi pozainstancyjnemu oraz kognicji sądów administracyjnych, co przyczynia się do ujednolicenia praktyki administracyjnej i orzecznictwa sądowego"[256]. Podsumowując, samo wyrażenie zgody na nabycie nieruchomości rolnej nie wywołuje żadnych skutków cywilnoprawnych, lecz jest elementem koniecznym, który należy uzyskać przez dokonaniem sprzedaży nieruchomości na rzecz innego podmiotu, objętego ustawowym zakazem[257]. Brak takiej zgody będzie skutkować nieważnością w myśl art. 9 ust. 1 u.k.u.r.

Obowiązek uzyskania zgody podmiotu trzeciego przed zawarciem umowy przenoszącej własność określonej rzeczy funkcjonował już wcześniej w polskim porządku prawnym. Zgodnie z art. 66 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 ordynacja podatkowa[258]

[254] J. Dobkowski, *Administracyjnoprawna*…, s. 65.
[255] Zob. P. Wojciechowski, Prawo rolne…, s. 362.
[256] J. Dobkowski, *Administracyjnoprawna*…, s. 67.
[257] Postanowienie SN z dnia 27 kwietnia 2021 r. V CSK 334/20, Lex 3245534.
[258] Dz.U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.

szczególnym przypadkiem wygaśnięcia zobowiązania podatkowego jest przeniesienia własności rzeczy lub praw majątkowych na rzecz Skarbu Państwa, gminy, powiatu lub województwa – w zależności od rodzaju zobowiązań podatkowych. Przeniesienia następuje na wniosek podatnika, na podstawie umowy, a gdy następuje na rzecz Skarbu Państwa, po uzyskaniu zgody właściwego naczelnika urzędu skarbowego oraz Prezesa Rady Ministrów, gdy przedmiotem umowy jest przeniesienie akcji i udziałów. W przeciwieństwie do regulacji u.k.u.r. wyrażenie zgody, bądź jej odmowa następuje w drodze postanowienia. W komentowanym przypadku doktryna przyjmuje stanowisko, że wyrażenie zgody, bądź jej odmowa nie są li tylko przejawem realizacji uprawnień cywilnoprawnych. Organ wydając odpowiednie postanowienie powinien mieć na względzie przede wszystkim efektywne spełnianie zobowiązań podatkowych. Przenosząc powyższe na grunt u.k.u.r. organ wydający zgodę na nabycie nieruchomości rolnej powinien przede wszystkim kierować celami zawartymi w u.k.u.r. i ocenić, czy nabycie nieruchomości rolnej przez inny podmiot ma szansę te cele zrealizować.

Pozostałymi podmiotami, które mogą wystąpić o wydanie zgody na nabycie jest osoba fizyczna, która zamierza utworzyć gospodarstwo rodzinne, osoba fizyczna zamierzająca powiększyć gospodarstwo rolne, uczelnia oraz nabywcy, jeżeli nieruchomość jest położona w obszarze rozmieszczenia inwestycji celu publicznego. Wszystkie te podmioty muszą oczywiście wykazać spełnienie odpowiednich przesłanek wymienionych w komentowanym artykule. W przypadku osób, o których mowa w art. 2a ust. 4 pkt 2 u.k.u.r. tj. osoby fizycznej zamierzającej utworzyć gospodarstwo rodzinne poza obowiązkiem prowadzenia gospodarstwa rolnego ciążyć na niej będzie także obowiązek zamieszkiwania przez okres pięciu lat na terenie gminy, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych, która wejdzie w skład tworzonego gospodarstwa rolnego. Po tym okresie osoba fizyczna uzyska status rolnika indywidualnego. Drugi obowiązek dotyczący osoby, o której mowa w art. 2a ust. 4 pkt 2 u.k.u.r. dotyczy obowiązku prowadzenia gospodarstwa rolnego. Z uwagi na to, że przepis dotyczy osoby fizycznej, ustawodawca nałożył obowiązek osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego. Obecnie oba okresy, zarówno zamieszkiwania jak i osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego wynoszą 5 lat. Przed nowelizacją obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego wynosił 10 lat, natomiast obowiązek zamieszkiwania lat. 5. Osoba taka jest również obowiązana do stosowania się do zakazu zbywania i oddawania w posiadanie również w okresie lat 5 od dnia nabycia.

4.3. Instrumenty o charakterze następczym

W art. 2b ust. 1 u.k.u.r. przewidziany został obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna przez okres 5 lat. Warunkiem koniecznym powstania tego obowiązku jest wejście nieruchomości rolnej w skład gospodarstwa rolnego nabywcy. W przypadku nabywców innych niż rolnicy indywidualni przesłanka ta może nie zostać spełniona. Nabywana nieruchomość może być bowiem jedyną taką nieruchomością w ich majątku i wówczas nie wejdzie w skład gospodarstwa rolnego. W konsekwencji nie powstanie też rzeczony obowiązek, który należy traktować jako instrument działający *ex post*. „Obowiązek prowadzenia gospodarstwa, w skład którego weszła nabyta nieruchomość niewątpliwie ma zastosowanie w przypadku, gdy wraz z nabytą nieruchomością, nabywca posiada łącznie nie mniej niż 1 ha użytków rolnych, bowiem wtedy można mówić o istnieniu gospodarstwa rolnego w rozumieniu UstRolU (art. 2 pkt 2 UstRolU). Jeśli natomiast nabywca nieruchomości rolnej łącznie posiada mniej niż 1 ha nieruchomości rolnych, nabywana nieruchomość z chwilą nabycia nie „weszła" do gospodarstwa rolnego (bowiem w świetle art. 2 pkt 2 UstRolUono nie istnieje), a zatem art. 2b ust. 1 UstRolU nie ma zastosowania"[259]. Co więcej nie ma wymogu, aby przez cały pięcioletni okres nieruchomość wchodziła w skład gospodarstwa. Oczywiście powyższe stwierdzenie nie niweczy zakazu zbycia i oddania nieruchomości w posiadanie.

Należy zatem odpowiedzieć na pytanie, czy dzieje się to automatycznie, wraz z nabyciem nieruchomości rolnej? Czy też, nabywca ma prawo zadecydować o tym, czy nabywana przez niego nieruchomość rolna wejdzie w skład gospodarstwa rolnego. W tym celu należy przede wszystkim wrócić do pojęcia gospodarstwa rolnego szczegółowo wyjaśnionego w rozdziale drugim. Zgodnie z gruntową koncepcją gospodarstwa rolnego, że grunt jest elementem koniecznym dla istnienia gospodarstwa rolnego. Zgodnie z u.k.u.r. natomiast za gospodarstwo rolne należy rozumieć gospodarstwo rolne w rozumieniu k.c., w którym powierzchnia nieruchomości rolnej albo łączna powierzchnia nieruchomości rolnych jest nie mniejsza niż 1 ha. U.k.u.r. również opowiada się za gruntową koncepcją gospodarstwa rolnego przyjmując jednocześnie, że nieruchomości rolne wchodzące w skład takiego gospodarstwa muszą mieć odpowiednią powierzchnię. Znamienne jest to, że grunty nie muszą być własnością rolnika, lecz mogą być przez niego dzierżawione. Zgodnie z postanowieniem Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 1997 r. o gospodarstwie rolnym można mówić wtedy, gdy składniki wymienione w art. 55^3 k.c. stanowią lub mogą stanowić

[259] P. Wojciechowski, *Prawo rolne*…., s. 364.

zorganizowaną całość gospodarczą[260]. „Na gruncie przywołanego przepisu KC należy podkreślić, że nawet potencjalna możliwość zorganizowania działalności rolniczej prowadzi do powstania gospodarstwa rolnego, a niewątpliwie nabycie nieruchomości rolnej stwarza taką możliwość"[261]. W konsekwencji jeżeli nabywana nieruchomość rolna może stanowić zorganizowaną całość gospodarczą z pozostałymi składnikami wchodzącymi w skład gospodarstwa rolnego, wypada przyjąć, że weszła ona w skład tego gospodarstwa[262]. Odmienne stanowisko prezentuje J. Grykiel, wskazując, że rolnik powinien mieć możliwość podjęcia decyzji czy włączy nabywaną nieruchomość w skład prowadzonego przez siebie gospodarstwa rolnego, czy też nie[263]. Natomiast Wojewódzki Sądu Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim orzekł: „Przyjmując cywilistyczne rozumienie gospodarstwa rolnego, nie można pominąć, iż jednym z jego istotnych elementów jest to, że stanowi zorganizowaną całość gospodarczą. Bez znaczenia natomiast pozostaje okoliczność, czy wchodzące w jego skład grunty są rozproszone, czy też pozostają w zwartym kompleksie"[264]. Należy przychylić się do pierwszego z zaprezentowanych stanowisk. Jeżeli bowiem nieruchomość jest zlokalizowana w ten sposób, że może być połączona funkcjonalnie z gospodarstwem rolnym nabywcy, ciężko jest wykluczyć takie połączenie. Nadmienić przy tym należy, że nabywcą nieruchomości rolnej może być tylko rolnik indywidualny, a zgodnie z definicją rolnika indywidualnego, która znajduje się w art. 6 u.k.u.r., jest to osoba fizyczna będąca 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. Wobec powyższego, w sytuacji gdy nabywcą nieruchomości rolnej jest rolnik indywidualny jedynie wyjątkowo można uznać, że nabywana nieruchomość nie byłaby funkcjonalnie powiązana z gospodarstwem rolnym tego rolnika indywidualnego. Za możliwością niewłączania każdej nabywanej nieruchomości do gospodarstwa rolnego nabywcy opowiada się również A. Suchoń. Autorka podkreśla, że jest to możliwe wówczas, gdy nieruchomości nie będą stanowiły zorganizowanej całości gospodarczej. W takiej sytuacji akt notarialny powinien

[260] Por. Postanowienie Sądu Najwyższego a dnia 7 maja 1997 r. II CKN 197/97, Legalis 31108.
[261] P. Wojciechowski, *Prawo rolne*…, s. 364.
[262] Zob. J. Bieluk, *Ustawa*…, s. 110-111.
[263] Zob. J. Grykiel, *Ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi oraz prawami udziałowymi w spółkach po nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, Monitor Prawniczy, 2016, nr 12s. 633.
[264] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 stycznia 2015 r. II SA/Go 785/14, Lex 1643849.

zawierać oświadczenie nabywcy, że mimo iż prowadzi on gospodarstwo rolne, nabywana nieruchomość nie wejdzie w jego skład ze względu na obiektywne uwarunkowania[265]. Takie rozwiązanie jest możliwe jedynie wówczas, gdy faktycznie istnieją obiektywne uwarunkowania, które umożliwiają wejście nabytej nieruchomości w skład gospodarstwa rolnego nabywcy, jak np. zabudowa i wykorzystanie na cele mieszkaniowe. W przeciwnym razie nie jest to możliwe. Co istotne, ustawa stanowi, że nieruchomość wchodzi w skład gospodarstwa rolnego, a nie gospodarstwa rodzinnego. Definicja gospodarstwa rodzinnego została wyjaśniona w drugim rozdziale dysertacji. Zgodnie z art. 5 u.k.u.r. za gospodarstwo rodzinne uważa się gospodarstwo rolne prowadzone przez rolnika indywidualnego, w którym łączna powierzchnia użytków rolnych jest nie większa niż 300 ha.

Ustawodawca nie podjął natomiast próby zdefiniowania pojęcia prowadzenia gospodarstwa rolnego. Według P. Wojciechowskiego „Prowadzenie gospodarstwa rolnego oznacza stałą i osobistą działalność rolnika, mającą charakter zarówno wykonywania pracy lub innych zwykłych czynności wiążących się z tym prowadzeniem, jak i zarządzania gospodarstwem, ale może też polegać na zarządzaniu nim lub tylko na pracy w gospodarstwie”[266]. Ustawodawca zdefiniował pojęcie prowadzenia działalności rolniczej co oznacza prowadzenie działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej. Jak podkreśla P. Wojciechowski, te dwa pojęcia są ze sobą ściśle powiązane. Działalność rolnicza musi być bowiem „gdzieś” prowadzona. Specyfika działalności rolniczej przesądza natomiast o tym w jakiej jednostce wytwórczej będzie prowadzona działalność rolnicza[267]. Być może ustawodawca uznał, że wyjaśnienie czym jest prowadzenie gospodarstwa rolnego nie jest konieczne. Z drugiej jednak strony wyjaśnienie tego pojęcia wydaje się zasadne z uwagi na wyodrębnienie osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego. Skoro ustawodawca zakłada, że gospodarstwo rolne można prowadzić osobiście lub powinien był doprecyzować, co rozumie pod oboma pojęciami.

Osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego ustawodawca uregulował w art. 6 ust. 2 u.k.u.r. wskazując, że uważa się, iż osoba fizyczna osobiście prowadzi gospodarstwo wówczas, gdy pracuje w tym gospodarstwie oraz podejmuje wszystkie decyzje dotyczące działalności rolniczej w tym gospodarstwie. Autorzy projektu ustawy w jego uzasadnieniu

[265] Zob. A. Suchoń, *Pojęcie nieruchomości rolnej, gospodarstwa rolnego i działalności rolniczej w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego - wybrane kwestie z praktyki notarialnej*, Przegląd Prawa Rolnego 2019, Nr 2(25), s. 101.
[266] P. Wojciechowski, *Prawo rolne*…., s. 365, por. także P. Wojciechowski, *Instytucje Prawa Rolnego*, oprac. red. M. Korzycka, Warszawa 2019, s. 269.
[267] Zob. P. Wojciechowski, *Prawo rolne*…., s. 365.

wskazywali natomiast, że praca w gospodarstwie jest najistotniejszą przesłanką świadczącą o jego osobistym prowadzeniu oraz, że powinna być to praca w wymiarze i w częstotliwości odpowiedniej dla charakteru danej produkcji. Utrata zdolności do pracy w gospodarstwie rolnym powoduje również utratę możliwości jego prowadzenia[268]. Jednocześnie P. Blajer zwraca uwagę, że kryterium pracy nie zostało przez ustawodawcę w żaden sposób wyjaśnione, co czyni komentowaną regulację niezwykle lakoniczną[269]. Na gruncie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników zapadły orzeczenia, w tym orzeczenie Sądu Najwyższego, z których wynika, że „prowadzenie działalności rolniczej oznacza prowadzenie na własny rachunek posiadacza gospodarstwa rolnego zawodowej, związanej z tym gospodarstwem, stałej i osobistej działalności, mającej charakter wykonywania pracy lub innych zwykłych czynności wiążących się z jego prowadzeniem. Prowadzenie tak rozumianej działalności może polegać na samym zarządzaniu gospodarstwem"[270]. Sąd Najwyższy potwierdził także, że „tak rozumiany osobisty charakter działalności rolniczej nie wyklucza korzystania z pomocy innych osób w prowadzeniu gospodarstwa lub zatrudniania w tym celu pracowników"[271]. Mimo to stwierdzić wypada, że osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego odnosi się także do rozumienia prowadzenia gospodarstwa rolnego w ogóle. Mianowicie przepis wskazuje, że w gospodarstwie rolnym powinna być prowadzona działalność rolnicza. Potwierdza to wyżej wskazaną tezę, że prowadzenie gospodarstwa rolnego wiąże się ściśle z prowadzeniem działalności rolniczej. Obowiązek osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego w skład, którego weszła nabyta nieruchomość dotyczy tylko nabywcy – osoby fizycznej. W stosunku do pozostałych nabywców, nie jest wykluczone, aby prowadzenie gospodarstwa rolnego odbywało się przy pomocy osób trzecich. Na taką konkluzję pozwala literalne brzmienie badanego artykułu. Co więcej, w stosunku do nabywców takich jak spółki prawa handlowego, realizowanie obowiązku bezpośrednio przez nabywcę może być utrudnionego. Należy też pamiętać, że w stosunku do takich nabywców obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego może się w ogóle nie aktywować, ponieważ nieruchomość rolna nie wejdzie w skład gospodarstwa rolnego nabywcy.

Nieruchomość rolna nabyta zgodnie z przepisami u.k.u.r. w rzeczonym okresie pięciu lat od dnia nabycia nie może również zostać zbyta ani oddana w posiadanie innym

[268] Zob. P. Blajer, *Definicja*…, s. 478.
[269] Por. P. Blajer, *Definicja*…, s. 478-479.
[270] Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 22 maja 2014 r. III AUA 1115/13, Legalis 993669 oraz Wyrok Sadu Najwyższego z dnia 13 lipca 2011 r. I UK 33/11, Legalis 447339.
[271] Wyrok Sadu Najwyższego z dnia 13 lipca 2011 r. I UK 33/11, Legalis 447339.

podmiotom. Powyższy zakaz nie jest związany z obowiązkiem omawianym w akapitach poprzedzających. 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 pięciu lat od dnia nabycia. W konsekwencji zakaz obowiązuje również wtedy, gdy 3nabyta nieruchomość jest pierwszą i jedyną nieruchomością rolną w majątku nabywcy. Wobec braku wyraźnego wyłączenia zakazem tym objęty jest również rolnik indywidualny. Jeżeli zakaz z art. 2b ust. 2 u.k.u.r. odniesiemy do wszelkich zmian właścicielskich, tak jak szeroko traktujemy pojęcie zbycia na gruncie u.k.u.r. będzie to równoznaczne z objęciem komentowanym zakazem również zdarzeń, które są niezależne od woli właściciela nieruchomości rolnej. Taki wynik interpretacji jest niemożliwy do zaakceptowania. Wprawdzie w ust. 4 badanego art. 2b ustawodawca zawarł katalog wyjątków, lecz nie objął nimi przypadków zbycia na podstawie innego zdarzenia prawnego Zdaniem J. Bieluka komentowany zakaz dotyczy przeniesienia własności nieruchomości, które wymaga aktywności właściciela, a nie dotyczy np. dziedziczenia czy wywłaszczenia na mocy decyzji administracyjnej[272]. Rzeczywiście rozumowanie przeciwne byłoby nielogiczne i prowadziłoby do objęcia zakazem sytuacji, gdy w razie śmierci właściciela nieruchomości rolnej w jego miejsce nie mogliby wejść spadkobiercy. Zakaz zbycia powinien obejmować sytuacje wymagające czynnego działania właściciela nieruchomości. W konsekwencji jest to instrument o charakterze następczym, aktualizujący się po nabyciu nieruchomości rolnej, stanowiący ograniczenie zbycia nieruchomości rolnej przez określony w ustawie czas.

Poza zakazem zbycia, ustawodawca objął zakazem również oddanie nabytej nieruchomości rolnej w posiadanie innym podmiotom. Z uwagi na to, że zbycie i oddanie w posiadanie stanowią dwa odrębne zakazy, stwierdzić wypada, że zakazem oddania w posiadanie ustawodawca objął oddanie w posiadanie zależne. Ustawodawca nie precyzuje przy tym tytułu prawnego oddania w posiadanie. Nie jest też istotne, czy korzystanie ma charakter odpłatny, czy też nie, a zakaz dotyczy podobnie jak przy zbywaniu również części nieruchomości. Zdaniem J. Bieluka sposób w jaki ustawodawca sformułował komentowany przepis powoduje, że nie jest możliwe nawet krótkotrwałe oddanie nabytej nieruchomości rolnej w posiadanie osobom trzecim. „Ustawa nie przewiduje żadnego wyłączenia obszarowego, czy też co do terminu oddania w posiadanie. Wobec powyższego należy uznać, że prowadzenie działalności agroturystycznej w przypadku osób objętych ograniczeniami w oddawaniu w posiadanie nie jest możliwe bez zgody sądu uzyskanej w trybie ust. 3

[272] Por. J. Bieluk. *Ustawa*…, s. 113.

komentowanego artykułu (…)"[273]. Powyższe J. Bieluk konstatuje w ten sposób, że nabywca nieruchomości rolnej ma *de facto* zakaz prowadzenia działalności agroturystycznej przez okres pięciu lat od dnia nabycia. Odmiennie stanowisko prezentuje P. Wojciechowski wskazując, że jeśli mamy do czynienia z rozszerzoną działalnością rolniczą, która obejmuje dodatkowe rodzaje działalności zaliczone do działalności rolniczej w wyniku arbitralnego rozstrzygnięcia ustawodawcy, a nie ze względu na swoją istotę, wówczas możliwe jest uzyskanie zgody Dyrektora KOWR po wcześniejszym wykazaniu, że rolnik prowadzi działalność rolniczą rozszerzoną polegającą na prowadzeniu działalności agroturystycznej. Za uzyskaniem takiej zgody przemawia bowiem ważny interes nabywcy[274]. Należy przychylić się do poglądu P. Wojciechowskiego. Za przyjęciem interpretacji tego autora przemawia to, że rygorystyczne rozumienie, które zaprezentował J. Bieluk mogłoby zostać uznane za ograniczające nie tylko swobodę przepływu kapitału, ale również swobodę prowadzenia działalności gospodarczej.

W przypadku uzasadnionym ważnym interesem nabywcy lub ważnym interesem publicznym Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w drodze decyzji administracyjnej może zezwolić na zbycie lub oddanie nieruchomości w posiadanie innym podmiotom przed upływem przepisanego prawem, pięcioletniego okresu. Art. 2b ust. 3 w przytoczonym wyżej brzmieniu obowiązuje od dnia 26 czerwca 2019 r. i niewątpliwie zmianę należy poczytywać na plus. We wcześniejszej wersji zgodę na zbycie lub oddanie nieruchomości w posiadanie przed upływem wymaganego okresu wydawał sąd jeżeli konieczność wcześniejszego zbycia lub oddania w posiadanie wynikała z przyczyn losowych i niezależnych od nabywcy. Takie rozwiązanie nie było jednak słuszne bowiem, jak wskazuje J. Bieluk ‚sytuacja uzasadniająca wcześniejsze zbycie lub oddanie nieruchomości w posiadanie mogła być losowa, lecz zależna od nabywcy i wówczas nie mógł on uzyskać zgody. Jako przykład autor ten wskazywał na wypadek samochodowy zaistniały z winy nabywcy, w wyniku którego stał się on niezdolny do pracy[275]. Obecne brzmienie wprawdzie też nie jest doskonałe, bowiem zastosowana klauzula generalna w postaci ważnego interesu nabywcy i interesu publicznego stwarza pole do różnych interpretacji. Co godne odnotowania ustawodawca posłużył się określeniem ważny interes nabywcy oraz interes publiczny bez przymiotnika ważny. Z definicji jednak interes publiczny należy traktować jako interes najwyższej wagi. Ważny interes nabywcy odnosić natomiast należy do szczególnych, wręcz

[273] J. Bieluk, *Ustawa*…, s. 114.
[274] P. Wojciechowski, *Instytucje*…, s. 305.
[275] J. Bieluk. *Ustawa*…, s. 115.

nadzwyczajnych okoliczność. Rozpatrując wniosek Dyrektor Generalny KOWR powinien również wziąć pod uwagę, czy zbycie nieruchomości lub oddanie jej w posiadanie przyczyni się do tego, że będzie na tej nieruchomości prowadzona działalność rolnicza.

Zgoda Dyrektora dotyczyć może tylko zakazów z ust. 2 komentowanego artykułu. Zgoda nie może dotyczyć natomiast obowiązku prowadzenia gospodarstwa rolnego. Chociaż jak wskazuje się w piśmiennictwie w sytuacji, gdy Dyrektor Generalny wyraża zgodę na zbycie nieruchomości rolnej, która wcześniej weszła w skład gospodarstwa rolnego nabywcy, nabywca zostaje też zwolniony z obowiązku prowadzenia gospodarstwa rolnego, bowiem nieruchomość po zbyciu nie będzie już wchodziła w skład gospodarstwa rolnego[276]. Możliwość uzyskania zgody na wcześniejsze zbycie lub oddanie nieruchomości rolnej w posiadanie niewątpliwie łagodzi rygoryzm przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań. Wcześniejszy okres, przez który należało realizować ustawowe obowiązki, a także przez który obowiązywały ustawowe zakazy wynosił aż dziesięć lat. Jego skrócenie o połowę tj. do lat pięciu wydaje się zasadnym rozwiązaniem. Mimo to okres ten nadal może być postrzegany jako nadmierny. W konsekwencji zasadnym było zapewnienie nabywcom nieruchomości rolnej pewnej furtki w razie istnienia okoliczności szczególnych, które uzasadniają wcześniejsze zbycie, czy też oddanie nieruchomości w posiadanie. Ustawodawca w ust. 4 komentowanego artykułu przewidział również do jakich nieruchomości art. 2b ust. 1 i 2 nie będzie miał zastosowania. Wśród ustawowych wyjątków znalazły się m.in. nieruchomości nabyte w wyniku dziedziczenia oraz działu spadku lub zapisu windykacyjnego. Szczególną uwagę autorki ponownie zwrócił brak wyłączenia komentowanych instrumentów w stosunku do nieruchomości nabytych w wyniku zasiedzenia. Ustalenie momentu zasiedzenia następuje przecież *post factum*, a więc realizacja obowiązku oraz przestrzeganie ustawowych zakazów w ciągu pięciu lat od dnia nabycia może być trudna do zweryfikowania.

Na koniec powyższych rozważań należy zwrócić uwagę na konstrukcję ust. 3 badanego artykułu 2b u.k.u.r. Wynika z niego, że Dyrektor Generalny KOWR wyraża zgodę na dokonanie czynności, o których mowa w ust. 2. Powyższe wzmacnia tezę, że zbycie, którego dotyczy ustawowy zakaz z art. 2b to zbycie na podstawie czynności prawnej, gdyż tylko na taką czynność Dyrektor Generalny KOWR mógłby wyrazić zgodę. Po drugie skonstatować wypada, że również oddanie w posiadanie następuje na podstawie czynności prawnej, na której przed upływem lat pięciu od dnia nabycia Dyrektor Generalny KOWR wyraża zgodę. Powyższe z kolei wzmacnia wcześniejszą argumentację, że w przepisie

[276] Zob. P. Wojciechowski, *Prawo rolne*…., s. 362.

dotyczącym oddania nieruchomości w posiadanie ustawodawca miał na myśli posiadanie zależne a nie posiadanie samoistne. „Posiadanie zależne jest zazwyczaj pochodną stanu prawnego. Kształtuje on uprawnienie władania cudzą rzeczą oraz stosunek prawny łączący posiadaczy owej rzeczy”[277]. Choć jak wynika z postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 13 września 2019 r. „Z zasady, posiadanie zależne cechuje objęciem władztwa nad rzeczą za zgodą właściciela i w zakresie przez niego wskazanym, przy czym obie kwestie mogą zostać uzgodnione w sposób dorozumiany. Taki przypadek ma miejsce jeżeli właściciel lub posiadacz samoistny milcząco zaakceptował (mając tego świadomość) działania władcze innej osoby względem jego rzeczy. Brak szczegółowych uzgodnień między właścicielem a posiadaczem nie uprawnia natomiast, by uznać, że przybrało ono postać posiadania samoistnego”[278]. W konsekwencji stwierdzić należy, że posiadanie zależne zawsze będzie wynikiem istnienia stosunku prawnego.

Ostatnim instrumentem o charakterze następczym, który ze względu na swoją istotną rolę również zostanie omówiony w osobnym rozdziale jest prawo nabycia. Jest to instrument działający *ex post,* lecz nie ograniczający właściciela w jego uprawnieniach do rozporządzania przedmiotem własności. Prawu nabycia należy przypisać jeszcze inny charakter.

4.4. Instrumenty prawne realizujące politykę rolną w świetle zasad Unii Europejskiej

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej wiązało się z przyjęciem zobowiązania przestrzegania prawa Unii wyrażonego przede wszystkim w Traktacie o Unii Europejskiej oraz w Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Od momentu, gdy Polska stała się członkiem Unii otwarte zostały granice dla swobodnego przepływu ludzi, towarów i kapitału. Polska została zobowiązana do przestrzegania powyższych swobód. Wiele kwestii wymagało dostosowania pod względem prawnym, inne pozostawione zostały wyłącznej kompetencji państw członkowskich. Jedna z nich dotyczyła właśnie obrotu nieruchomościami rolnymi. W wyniku przystąpienia Polski do Unii Europejskiej należało także wyłączyć stosowanie przepisów ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców w stosunku do obywateli pozostałych państw członkowskich. Akcesja Polski do UE spowodowała konieczność równego traktowania obywateli Unii przez przepisy obowiązującego prawa. Gdyby nie okres ochronny już z chwilą akcesji obywatele pozostałych państw członkowskich mogliby bez

[277] A. Machnikowska, *Kodeks cywilny. Komentarz*, oprac. red. M. Załucki, wyd. 2, Warszawa 2020, s 737.
[278] Niepublikowane postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 września 2019 r., II CSK 564/17 [w:] A. Machnikowska, *Kodeks*…, s 737.

ograniczenia nabywać nieruchomości położone na terenie Polski. Zmiana w ustawie o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców była konsekwencją istnienia i objęcia Polski wymienionymi wyżej swobodami unijnymi. Istnienie dwunastoletniego okresu ochronnego miało ten skutek, że w czasie tym cudzoziemcy zostali objęci podwójną reglamentacją. Z jednej strony na podstawie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców do nabycia nieruchomości potrzebowali zezwolenia. Z drugiej strony nabycie przez nich nieruchomości rolnych mogło być utrudnione poprzez realizację uprawnień wynikających z prawa pierwokupu czy prawa nabycia przez Skarb Państwa. Początkowo więc środki dotyczące podmiotów zagranicznych wręcz zaostrzyły się, co z pewnością nie było zgodne z zasadami Unii Europejskiej. Okres ochronny pozwolił Polsce przygotować się normatywnie na właściwe rozszerzenie polskiego rynku nieruchomości rolnych na obywateli Unii Europejskiej. Okres ten był na tylko długi, że przepisy wprowadzone w 2016 r. powinny być perfekcyjnie dostosowane do wymogów unijnych.

Obowiązek harmonizacji prawa polskiego z prawem Unii wynikał już z Układu Europejskiego, który ustanawiał stowarzyszenie pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi. Został on sporządzony w Brukseli 1991 r. W art. 69 Układu zostały wskazane dziedziny, w których jeśli chodzi o rolnictwo, harmonizacja ma szczególne znaczenie takie jak: ochrona zwierząt, ochrona roślin, środowisko naturalne[279]. Ponadto już w Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą, jego strony postanowiły, że kwestie dotyczące prawnego reżimu mienia, zwłaszcza własności, stanowią wyłączną kompetencję państw członkowskich. W Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej znajduje się natomiast zapis, zgodnie z którym „Traktaty nie przesądzają w niczym zasad prawa własności w państwach członkowskich". Nie bez znaczenia jest też to, że prawo własności, w tym prawo do władania, używania, rozporządzania i przekazania w drodze spadku mienia nabytego zgodnie z prawem jest jednym z praw z Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej i każde państwo członkowskie powinno je chronić. Traktat na mocy którego powstała Europejska Wspólnota Gospodarcza w ramach zacieśniania współpracy pomiędzy państwa sygnatariuszami ustanowił również swobody przepływu osób, towarów, usług i kapitału co przyczyniło się do rozwoju ekonomicznego państw członkowskich. Ustawodawstwo państw członkowskich powinno te swobody uwzględniać. Neutralność Traktatów w stosunku do prawa własności w państwach członkowskich, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii

[279] Zob. E. Klat-Górska, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 16.

Europejskiej nie stanowi o tym, że przepisy krajowe nie powinny zasad unijnych respektować[280]. W związku z powyższym należy poddać ocenie instrumenty kształtujące ustrój rolny pod kątem ich zgodności z obowiązującymi w Unii Europejskiej swobodami przepływu osób, towarów, usług i kapitału, tym bardziej, że przepisy u.k.u.r. były również przedmiotem jego orzeczeń. Trybunał w wielu judykatach jasno wypowiedział się, które instrumenty mogą wpływać na rzeczone swobody, a jakie, pod jakimi warunkami, należy uznać za dopuszczalne.

Najistotniejszą, najbardziej doniosłą ze wszystkich wymienionych swobód jest swoboda przepływu kapitału. „W literaturze zamiennie z pojęciem „swoboda przepływu kapitału" używane jest także pojęcie „zasada swobody przepływu kapitału". Takie ujmowanie swobody przepływu kapitału uzasadniane jest tym, że swobody traktatowe są fundamentem europejskiego rynku wewnętrznego, a swoboda przepływu kapitału jest niezbędna do tego, aby pozostałe swobody mogły funkcjonować prawidłowo i dlatego zarówno w literaturze jak i w orzecznictwie uznaje się ją za doniosłą. Poza tym treściowa nadrzędność tej swobody w stosunku do innych wyraża się tym, że jako norma kierowana do państw członkowskich zakazuje wszelkich działań, które ograniczałyby swobodny przepływ kapitału, a zatem oddziałuje na cały system prawny państw członkowskich"[281]. Należy zwrócić uwagę, że komentowana swoboda odnosi się nie tylko do zakazu ograniczeń w przepływie kapitału między państwami członkowskimi, ale także między państwami członkowskimi i państwami trzecimi. Termin „ograniczenie" zgodnie z wykładnią przyjętą przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej oznacza wszelkie środki, które ograniczają inwestycje lub które mogą je utrudniać, ale nawet te które mogą zniechęcać do inwestycji, bądź je utrudniać.

W Komunikacie wyjaśniającym Komisji w sprawie nabywania gruntów rolnych i prawa Unii Europejskiej (2017/C 350/05) Komisja wyjaśniła, że rynek wewnętrzny Unii Europejskiej obejmuje również rolnictwo, a z uwagi na szczególny charakter gruntów rolnych, o czym była mowa już we wcześniejszej części rozdziału, Traktaty dopuszczają wprowadzanie pewnych ograniczeń co do inwestowania w nie przez podmioty zagraniczne. Ograniczenia muszą być jednak proporcjonalne i mieć na celu ochronę uzasadnionego interesu publicznego.

W konsekwencji Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej uznał np., że uzależnienie przeniesienia własności gruntów rolnych od uzyskania uprzedniego zezwolenia jest

[280] Por. np. wyrok TSUE z 6 marca 2018 r. w sprawach C-52/16 i C-113/16.
[281] P. Wojciechowski, *Wybrane aspekty*…, Przegląd Prawa Rolnego, nr 2 (27), 2020, s. 32; por też. M. Mataczyński, *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*. T. 1, oprac. red. A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 982 [w:] P. Wojciechowski, *Wybrane aspekty*…, s. 32.

instrumentem ograniczającym swobodny przepływ kapitału. Z drugiej strony Trybunał ocenił, że zastosowanie instrumentu *post factum*, tj. po przeprowadzeniu transakcji i anulowanie przeniesienia prawa własności stanowiłoby podważenie innej ważnej zasady – pewności prawa[282]. Dlatego w pewnych okolicznościach lepsze jest jednak zastosowanie zezwolenia przed. Zezwolenie nie może opierać się jednak na uznaniu, a kryteria przyznania zezwolenia muszą być jasne i precyzyjne[283]. Jak wskazują jednak P. Czechowski i A. Niewiadomski, administracyjnoprawne pozwolenia na zawarcie umów cywilnoprawnych ograniczają prawo własności w zakresie rozporządzania oraz naruszają "wszelkie zasady związane z poszanowaniem praw nabytych, czy zasadą swobody umówi"[284]. Niewątpliwie oba te instrumenty funkcjonują w polskim prawie. Mamy bowiem do czynienia zarówno z koniecznością otrzymania zezwolenia, zgody, jak też z prawem nabycia, które *de facto* anuluje przejście własności nieruchomości na inną osobę i powoduje, że nabywcą staje się Skarb Państwa.

W Komunikacie Komisji wyczytać można również, że Trybunał uznaje za dopuszczalne, tzn. proporcjonalne, ograniczenie polegające na przyznaniu rolnikom dzierżawiącym grunt rolny pierwszeństwa zakupu, w ramach promocji nabywania gruntów rolnych właśnie przez rolników, wówczas gdy ograniczenie to jest mniej restrykcyjne (ograniczające), niż zakaz zakupu gruntów rolnych przez osoby niebędące rolnikami[285]. Ponownie stwierdzić należy, że oba te instrumenty funkcjonują w prawie polskim.

W dalszej części Komunikatu Komisja wskazuje, że ograniczenie w postaci kontroli cen sprzedaży gruntów rolnych może być uzasadnione, aby zapobiec sprzedaży nieruchomości zarówno po cenach zbyt niskich jak i zbyt wysokich. Wprawdzie odebranie stronom umowy swobody w kształtowaniu ceny jest ingerencją w ich prawa to taki środek należy w pewnych okolicznościach uznać za zasadny. Oczywiście powinno się rozważyć, czy tego samego celu nie można osiągnąć za pomocą innej instytucji[286].

Z punktu widzenia polskich regulacji istotne jest również to, że Trybunał w swoich orzeczeniach odniósł się także do ograniczenia jakim jest osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego uznając, że nie jest to środek proporcjonalny. Zdaniem Trybunału środek ten odbiera możliwość dzierżawy nieruchomości rolnych przez rolników, którzy nie mają środków

[282] Por. sprawa C-452/01.
[283] Por. sprawa C-201/15.
[284] P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Mechanizmy prawne ochrony rolnego charakteru nieruchomości w świetle Rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w UE: jak ułatwić rolnikom dostęp do gruntów?,* Studia Iuridica 2018, LXXVIII, s. 111.
[285] Por. sprawa C-452/01.
[286] Zob. Komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie nabywania gruntów rolnych i prawa Unii Europejskiej (2017/C 350/05).

finansowych na zakup ziemi, a ten sam cel można by osiągnąć poprzez uzależnienie nabycia od zapewnienia, że grunt rolny pozostanie w użytkowaniu rolniczym[287]. Tym bardziej, że dzierżawa gruntów, w tym przez podmioty zagraniczne, jest jednym z czynników wpływających na pobudzenie wzrostu wydajności w sektorze rolnym[288]. Podobne zastrzeżenia Trybunału co do proporcjonalności budzi konieczność posiadania odpowiednich kwalifikacji. Trybunał wyraża pogląd, że nie jest konieczne, aby to sam nabywca posiadał odpowiednie kwalifikacje, jeżeli tylko da gwarancję prawidłowego wykorzystania gruntu. Z kolei w Komunikacie Komisji przeczytać możemy, że jakkolwiek dla zrównoważonego rolnictwa pożądane jest odpowiednie szkolenie zawodowe, to sam zawód rolnika nie jest w żaden sposób uregulowany i do jego wykonywania, w żadnym państwie członkowskim, nie są wymagane żadne szczególne kwalifikacje. Tym samym państwo wymagające od nabywcy odpowiednich kwalifikacji powinno ten wymóg szczegółowo uzasadnić[289]. W związku z powyższym należy odpowiedzieć na pytanie, czy powyższy instrument, który również został wprowadzony do badanej ustawy nowelizacją w 2016 r. został w sposób wystarczający uargumentowany.

W nowszym orzecznictwie Trybunał stwierdził także, że wymóg dotyczący miejsca zamieszkania jest również sprzeczny z zasadą swobodnego przepływu kapitału. Instrument ten narusza poza tym prawo wyboru miejsca zamieszkania. W ten sam sposób Trybunał ocenił wymóg bycia mieszkańcem państwa lub gminy, do której należy grunt.

Jeśli chodzi o ograniczenia obszarowe, Trybunał stanął na stanowisku, że w pewnych okolicznościach, jeżeli mają na celu interes publiczny są usprawiedliwione. Jednak rozważyć należy, czy nie można by zastąpić ich innym instrumentem, który nie naruszałby swobody przepływu kapitału, ponieważ niewątpliwie ograniczenie obszarowe takim instrumentem naruszającym jest[290].

Wyżej wymienione instrumenty na pewno nie stanowią wszystkich możliwych rozwiązań, które mogą lub po prostu wpływają ograniczająco na swobody obywateli Unii. Jednoznacznie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wszystkie ocenił jako ograniczające naczelną zasadę swobody przepływu kapitału, a przez to również pozostałe swobody, czy inne prawa jak np. prawo wyboru miejsca zamieszkania. Trybunał wprawdzie dopuszcza w pewnych okolicznościach istnienie niektórych z nich, gdy jest to konieczne ze względu na osiągnięcie

[287] Por. sprawa C-452/01 oraz C-370/05.
[288] Por. J. Swinnen, K. van Herck, L. Vranken, *The Diversity of Land Markets and Regulations in Europe, and (some of) its Causes*, The Journal of Development Studies, 2016 r., t. 52, nr 2, s. 2002.
[289] Zob. Komunikat… (2017/C 350/05).
[290] Zob. Komunikat… (2017/C 350/05).

celu publicznego, czy wtedy gdy nie da się danego ograniczenia zastąpić innym – mniej restrykcyjnym. Jednak w każdym wypadku zastosowanie danego instrumentu powinno być przez ustawodawcę odpowiednio uzasadnione. Pomimo bardzo szerokiego uzasadnienia projektu badanej ustawy oraz dodania do niej preambuły, uzasadnienie wprowadzonych restrykcji nie spełniło swojej roli. Tym bardziej, że same instrumenty, zostały ocenione przez badaczy ustawy jako nieproporcjonalne do celów i założeń ustawowych, które nie przyczynią się znacząco do realizacji postulowanej polityki rolnej. Wprawdzie jak wskazuje P. Wojciechowski, wprowadzone instrumenty przeciwdziałają nadmiernej koncentracji gruntów rolnych i pośrednio wpływają na zrównoważenie systemów żywnościowych[291]. Nie zmienia to jednak tego, że większość istniejących w polskim prawie instrumentów realizujących politykę rolną należy ocenić jako sprzeczne z zasadami Unii Europejskiej.

4.5. Relacja przepisów o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców i u.k.u.r.

Jak zostało wspomniane na początku rozdziału drugiego, pomimo zastosowanego w ustawie o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców wyłączenia w stosunku do cudzoziemców, będących obywatelami lub przedsiębiorcami państw - stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym albo Konfederacji Szwajcarskiej ustawa ta w dalszym ciągu zawierała przepisy o reglamentacyjnym charakterze w stosunku do pozostałych cudzoziemców niemieszczących się w powyższej kategorii. Nadto dalsze ograniczenia w stosunku do wszystkich cudzoziemców zawiera ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Wyłączenie, o którym autorka pisze w niniejszym rozdziale zostało uregulowane w art. 8 ust. 2 ustawy i dotyczy obowiązku uzyskania zezwolenia na nabycie nieruchomości z wyjątkiem nabywania nieruchomości rolnych i leśnych przez okres dwunastu lat od przystąpienia Polski do Unii Europejskiej oraz drugiego domu przez okres pięciu lat od przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. „Wykładania językowa przepisu art. 8 ust. 2 NierCudzU prowadzić może do wniosku, że zwolnienie z obowiązku uzyskania zezwolenia na nabycie nieruchomości dotyczy, obok obywateli, czyli osób fizycznych, wyłącznie przedsiębiorców, a więc podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Jednak zgodnie ze wspólnotową zasadą swobody przepływu kapitału, sam fakt prowadzenia działalności gospodarczej nie może stanowić kryterium skorzystania z tej swobody i stanowić ograniczenia dla innych podmiotów, osób prawnych nieprowadzących działalności gospodarczej. Dlatego należy przyjąć, że również inne podmioty, niebędące przedsiębiorcami

[291] Zob. P. Wojciechowski, *Bezpieczeństwo*…, s. 164.

z siedzibą na terytorium EOG albo Konfederacji Szwajcarskiej, posiadające zdolność, zgodnie z prawem swojego państwa, do nabywania nieruchomości, mogą je nabywać w RP bez zezwolenia, na podstawie art. 8 ust. 2 NierCudzU. Dotyczy to przede wszystkim takich podmiotów, jak fundacje i stowarzyszenia"[292]. Uzyskanie zezwolenia dotyczy każdej nieruchomości, nie tylko nieruchomości rolnej. Natomiast zgodnie z art. 1a ust. 3 badanej ustawy, wniosek o wydanie zezwolenia powinien zawierać informację o celu i możliwości nabycia nieruchomości. Zgodnie z art. 1a ust. 5 powierzchnia nieruchomości nabytych przez cudzoziemca w celu zaspokojenia jego potrzeb życiowych nie może przekroczyć 0,5 ha. Jak wskazuje I. Wereśniak-Masri „ustawodawca ogranicza powierzchnię nieruchomości, która może zostać nabyta przez cudzoziemca, w sytuacji gdy na to nabycie wymagane jest zezwolenie. Jeżeli cudzoziemiec nabywa nieruchomość na swoje potrzeby życiowe, jej powierzchnia nie może przekroczyć 0,5 ha. Przez potrzeby życiowe należy rozumieć potrzeby mieszkaniowe, potrzeby związane z wypoczynkiem czy innego rodzaju działalnością niebędącą działalnością gospodarczą. Przy czym przyjmuje się, że ograniczenie do 0,5 ha dotyczy jednej osoby, a zatem w przypadku nabywania nieruchomości wspólnie przez małżonków powierzchnia ta wzrasta do 1 ha. Dopuszczalne jest również wspólne nabycie nieruchomości przez wielu cudzoziemców bądź jako współwłasności łącznej, bądź w częściach ułamkowych"[293]. W konsekwencji cudzoziemcy, których nie dotyczy zwolnienie z art. 8 ustawy, na podstawie zezwolenia mogą nabyć na swoje potrzeby życiowe nieruchomość o powierzchni do 0,5 ha. Nadto powyższe ograniczenie powierzchniowe dotyczy nie tylko nieruchomości, której dotyczy zezwolenie, ale też nieruchomości wcześniej nabytych na podstawie zezwolenia. Powyższe oznacza, że łączna powierzchnia nieruchomości nabytych na ten cel nie może przekroczyć 0,5 ha[294]. W przypadku nabywania nieruchomości na cele związane z działalnością gospodarczą lub działalnością rolniczą, nie jest ono ograniczone powierzchnią. Ustawodawca nakłada jednak na potencjalnego nabywcę obowiązek uzasadnienia powierzchni rzeczywistymi potrzebami wynikającymi z charakteru wykonywanej działalności gospodarczej. Z wykładni językowej badanego artykułu wynika, że działalność musi być wykonywana. Wykazanie przez cudzoziemca, że wykonuje on działalność rolniczą może być w świetle aktualnie obowiązujących regulacji utrudnione. „W takim przypadku, jak się wydaje, należałoby uznać, że cudzoziemiec powinien przede wszystkim wykazać, że posiada: kwalifikacje niezbędne do prowadzenia takiej działalności,

[292] I. Wereśniak-Masri, *Nabywanie*…, s. 135-136.
[293] I. Wereśniak-Masri, *Nabywanie*…, s. 60.
[294] I. Wereśniak-Masri, *Nabywanie*…, s. 62.

środki finansowe konieczne do jej uruchomienia, a także konkretny plan zagospodarowania (rolnego bądź hodowlanego) nabywanej nieruchomości. Przyjąć raczej należy, że nie jest możliwe, aby organ domagał się bezwzględnego wykazania przez cudzoziemca, że prowadzi już działalność rolniczą, szczególnie w sytuacji, gdy ten nie posiada jeszcze w Polsce żadnej nieruchomości rolnej. Uzyskanie promesy nabycia nieruchomości nie rozwiązuje w tym przypadku problemu, gdyż dopóki nieruchomość nie zostanie nabyta, cudzoziemiec nie ma możliwości rozpoczęcia działalności rolniczej"[295]. W obecnym stanie prawnym wykazanie przez cudzoziemca, że prowadzi działalność rolniczą, jeżeli nie posiada on żaden nieruchomości rolnej, jest praktycznie niemożliwe. Nadto wobec ograniczeń z u.k.u.r. oraz zasady, że nabywcą nieruchomości rolnej może być tylko rolnik indywidualny oraz prawa pierwokupu i prawa nabycia przysługującemu Skarbowi Państwa cudzoziemiec może nie mieć możliwości nabycia nieruchomości rolnej w ogóle. Ustawodawca nie wymaga aby rolnika indywidualny posiadał obywatelstwo polskie. Nie można zatem wykluczyć, że cudzoziemiec będący osobą fizyczną, nie uzyska statutu rolnika indywidualnego. Jednakże nabycie tego statutu wiązałoby się z nabywaniem nieruchomości rolnych pierwotnie na podstawie zgody Dyrektora Generalnego KOWR. „W przypadku, gdy cudzoziemiec zamierza nabyć nieruchomość rolną, a nie spełnia przesłanek z katalogów wyłączeń i wyjątków obu ustaw, musi uzyskać zarówno zezwolenie na nabycie nieruchomości na podstawie przepisów NierCudzU, jak i zgodę na podstawie przepisów UstRolU. Ustawodawca bowiem nie przewidział połączenia obu procedur, albo ich modyfikacji w takim przypadku"[296].

Kwestię nabywania nieruchomości przez cudzoziemców należy rozpatrywać odmiennie w stosunku do cudzoziemców, których dotyczy zwolnienie z art. 8 ustawy oraz pozostałych cudzoziemców nieobjętych tym zwolnieniem. Pamiętać także należy, że w stosunku do tej pierwszej grupy przez dwanaście lat od wejścia Polski do Unii Europejskiej obowiązywał okres ochronny i nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców będących obywatelami lub przedsiębiorcami państw stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym albo Konfederacji Szwajcarskiej objęte było podwójną reglamentacją, z ustawy o nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców i z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Obecnie wobec tego, że okres ochronny upłynął w 2016 r. wobec tych podmiotów zastosowanie znajdą tylko ograniczenia z u.k.u.r. Wobec natomiast pozostałych cudzoziemców, którzy nie zostali objęci wyłączeniem z art. 8 zastosowanie mają ograniczenia wynikające z obu aktów prawnych. Co więcej uzyskania dodatkowego zezwolenia przez te

[295] I. Wereśniak-Masri, *Nabywanie*…, s. 61.
[296] I. Wereśniak-Masri, *Nabywanie*…, s. 66.

podmioty wymaga zarówno bezpośrednie nabycie nieruchomości rolnej jak i nabycie pośrednie poprzez udziały lub akcje spółek kapitałowych prawa handlowego co wynika z art. 3e ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców[297]. Przepis ten nie dotyczy przypadków, gdy akcje spółki są dopuszczone do obrotu na rynku regulowanych oraz przypadków gdy spółka jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym określonych nieruchomości. Na koniec warto dodać, że ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców nie znajdzie zastosowania do przekształcenia spółki handlowej w rozumieniu przepisów tytułu IV działu III k.s.h., do nabycia nieruchomości w drodze dziedziczenia lub zapisu windykacyjnego przez osoby uprawnione do dziedziczenia ustawowego do funduszu inwestycyjnego zamkniętego oraz specjalistycznego funduszu inwestycyjnego otwartego stosującego zasady i ograniczenia inwestycyjne określone dla funduszu inwestycyjnego zamkniętego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi[298].

Rozważania rozdziału drugiego prowadzą do wniosku, że zarówno ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców jak i ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego mają na celu zabezpieczenie własności nieruchomości rolnych w rękach polskich obywateli. Oba akty prawne są ze sobą w związku, przy czym u.k.u.r. zawiera przepisy dalej idące i dotyczące wszystkich podmiotów, zarówno cudzoziemców jak i obywateli Polski co jest wynikiem zasady narodowego traktowania podmiotów krajów unijnych. Ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców została uznana za akt prawny o charakterze reglamentacyjnym. Tym bardziej taką cechę można przypisać u.k.u.r. Przy czym to ochrona własności Polskich obywateli stała się przyczyną takiego ukształtowania przepisów. Powyższe wynika z uwarunkowań historycznych, ponieważ nieruchomości od zawsze były przedmiotem ochrony ze strony państwa, którego celem było pierwotnie utrzymanie dopiero co odzyskanych ziem w rękach Polaków. Następnie poprzez przepisy dotyczące dziedziczenia gospodarstw rolnych dążono do zwiększenia produkcji rolnej, a praca w gospodarstwach rolnych miała absorbować całe rodziny i zapewniać ich utrzymanie. Chciano zapobiegać nadmiernemu rozdrabnianiu gospodarstwo rolnych oraz zapewnić bezpieczeństwo żywnościowe kraju. Chociaż jak wskazują badacze tego tematu rzeczywiste pobudki były czysto polityczne, a restrykcyjne przepisy miały zapewnić przejmowanie nieruchomości na własność państwa. Uzasadniając wprowadzenie ograniczeń w u.k.u.r. ustawodawcy powołali się na podobne wartości. Podkreślali znaczenie nieruchomości rolnych dla gospodarki

[297] P. Szymczyk, *Nabywanie*…, s. 25.
[298] Dz.U z 2023 r. poz. 681 ze zm.

naszego kraju jako dobra niepomnażalnego. „U podstaw aksjologicznych współczesnej regulacji prawnej odnoszącej się do ochrony gruntów rolnych legła m.in. troska o zapewnienie odpowiedniego areału gruntów potrzebnych do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie jako jednego z elementów tzw. bezpieczeństwa żywnościowego, przez które rozumie się tworzenie warunków do zapewnienia ludności kraju dostarczania odpowiedniej ilości i jakości produktów żywnościowych”[299]. Przepisy te, podobnie jak wcześniej regulacje dotyczące dziedziczenia gospodarstw rolnych, również uległy złagodzeniu w stosunku do wersji z roku 2016, co wzmacnia tezę o ich podobieństwie nie tylko ze względu na treść ograniczeń, ale także przyczyn ich wprowadzenia.

[299] P. Czechowski, K. Marciniuk, *Ochrona gruntów rolnych* [w:] *Prawo rolne*, oprac. red. P. Czechowski, Warszawa 2022, s. 423.

5. Prawo pierwokupu

5.1 Konstrukcja i charakter prawny prawa pierwokupu

Jednym z najistotniejszych instrumentów dedykowanych kształtowaniu polityki rolnej państwa istniejącym w u.k.u.r. od samego początku jest prawo pierwokupu. Wskazać należy za J. Góreckim, że prawo pierwokupu jest instytucją, która była znana już od starożytności. Natomiast w prawie polskim pojawiła się po odzyskaniu przez Polskę niepodległości. Wówczas unormowania dotyczące pierwokupu znalazły się w kodeksie zobowiązań[300] i opierały się na rozwiązaniach obowiązujących w niemieckim i austriackim kodeksie cywilnym. Następnie prawo pierwokupu pojawiało się praktycznie w każdym projekcie kodeksu cywilnego. Ostatecznie zostało uregulowane w art. 596-602 k.c.[301].

Prawo pierwokupu bezsprzecznie odgrywa znaczącą rolę w obrocie gospodarczym. W myśl przepisów u.k.u.r prawo pierwokupu nieruchomości rolnej przysługuje dzierżawcy oraz Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa działającemu na rzecz Skarbu Państwa. Do czasu wejścia w życie badanej ustawy, prawo pierwokupu dzierżawcy nieruchomości rolnej było uregulowane w Kodeksie cywilnym, a konkretnie w art. 695 § 2 k.c., który to przepis został uchylony z dniem 16 lipca 2003 r. właśnie przez ustawę z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. Zgodnie z nieobowiązującym już art. 695 § 2 k.c., jeżeli dzierżawa nieruchomości rolnej była zawarta na okres dłuższy niż trzy lata lub trwała faktycznie przez okres co najmniej dziesięciu lat, dzierżawcy przysługiwało z mocy ustawy prawo pierwokupu w razie sprzedaży tej nieruchomości.

W aktualnie obowiązującym stanie prawnym w Kodeksie cywilnym ustawodawca poświęcił kilka artykułów na uregulowanie instytucji jaką jest pierwokup. Zgodnie z art. 596 k.c. przepisy o prawie pierwokupu zawarte w Kodeksie cywilnym znajdują zastosowanie tylko w takim zakresie, w jakim prawo to nie jest unormowane w przepisach szczególnych. Przepisy szczególe regulujące prawo pierwokupu odmiennie niż Kodeks cywilny dotyczą jedynie ustawowego prawa pierwokupu, które jako pierwsze pojawiło się w polskim porządku prawnym. Prawo pierwokupu wynikające z czynności prawnej – umowne prawo pierwokupu

[300] Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. Kodeks zobowiązań Dz.U 1933 Nr 82 poz. 598.

[301] Por. J. Górecki, *Prawo pierwokup…,* s. 11-20 i powołana tam literatura; „Przepisy regulujące prawo pierwokupu tradycyjnie zamieszcza się wśród przepisów o sprzedaży. Takie ich umiejscowienie jest czasem mylące, gdyż uważa się w związku z tym, że prawo pierwokupu zastrzega się przede wszystkim w umowach sprzedaży. Przepisy o prawie pierwokupu umieszcza się pośród przepisów o szczególnych rodzajach sprzedaży nie dlatego, iż prawo to jest zastrzegane w umowach sprzedaży, ale z tego względu, że umowa sprzedaży zawarta w efekcie wykonania prawa pierwokupu jest szczególnym rodzajem umowy sprzedaży" (J. Górecki, *Prawo pierwokupu*…, s. 34).

– wykształciło się później[302]. W konsekwencji podkreślić należy, że przepisy u.k.u.r. w zakresie uregulowanego tam prawa pierwokupu traktować należy jako przepisy szczególne. Jak wskazał Sąd Najwyższy w swoim postanowieniu z dnia 9 września 2009 r. „Powszechnie przyjmuje się, że regulacje zawarte w art. 596-602 KC mają zastosowanie do wszelkich przypadków prawa pierwokupu, bez względu na ich normatywne usytuowanie, chyba że prawo to zostało inaczej ukształtowane w przepisach szczególnych"[303]. Z powyższego wynika, że rozwiązania kodeksowe dotyczące pierwokupu będą takie same niezależnie od źródła tego prawa, jednak ustawy szczególne mogą w sposób odmienny regulować kwestie dotyczące prawa pierwokupu mającego swoje źródło w ustawie.

Prawo pierwokupu oznacza zastrzeżenie pierwszeństwa kupna oznaczonej rzeczy na wypadek, gdyby rzecz ta została sprzedana osobie trzeciej. Należy podkreślić, że prawo pierwokupu przysługuje jedynie w razie przeniesienia własności na podstawie umowy sprzedaży, nie znajdzie natomiast zastosowania, gdy przeniesienie własności rzeczy nastąpi na innej podstawie. Samo zastrzeżenie nie rodzi zobowiązania do przeniesienia własności rzeczy.

Zasadniczo przedmiotem prawa pierwokupu może być rzecz ruchoma, bądź nieruchomość zarówno gruntowa, budynkowa jak i lokalowa. W przypadku nieruchomości gruntowych istnieje możliwość zastrzeżenia prawa pierwokupu w stosunku do jej części[304]. J. Górecki zauważa, że taka możliwość istnieje również w stosunku do rzeczy ruchomych, lecz muszą być to rzeczy podzielne[305]. W doktrynie można zaobserwować pewną wątpliwość, czy przepisy prawa pierwokupu mogą być stosowane jedynie do rzeczy oznaczonych co do tożsamości, czy również do rzeczy oznaczonych gatunkowo. K. Wyżyn-Urbaniak wskazuje, że literalny zapis przepisu kodeksu zawierający sformułowanie „oznaczonej rzeczy" przemawia za tym, aby przedmiotem prawa pierwokupu były rzeczy oznaczone co do tożsamości. Z drugiej strony autorka wskazuje, że brak jest kategorycznego wyłączenia możliwości ustanowienia prawa pierwokupu w stosunku do rzeczy oznaczonej co do gatunku i jej zdaniem przepisy dotyczące prawa pierwokupu należałoby stosować w drodze analogii[306]. Odmiennie natomiast kwestię tę rozstrzyga K. Mularski stwierdzając, że nietrafne byłoby ograniczanie prawa pierwokupu jedynie do rzeczy oznaczonych co do tożsamości. Autor podaje przykład przedsiębiorcy chcącego nabyć określoną partię materiału, w

[302] Zob. J. Górecki, *Prawo pierwokupu*…, s. 11.
[303] Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 września 2009 r. sygn. akt V CSK 43/09, Legalis 178949.
[304] Zob. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2014 r., sygn. akt II CSK 239/13, Legalis 993357.
[305] Zob. J. Górecki, *Prawo pierwokupu*…, s. 81.
[306] Por. K. Wyżyn-Urbaniak, *Sposoby ochrony uprawnionego z tytułu umownego prawa pierwokupu*, Rejent 1996 nr 10, s. 96-97.

konkretnym czasie. K. Mularski wskazuje też, że w takiej sytuacji przepisy o pierwokupie powinny być stosowane wprost[307]. Należy zgodzić się z tym poglądem. Wprawdzie przepis stanowi, że pierwokup dotyczy oznaczonej rzeczy, jednak nie pozwala to na kategoryczne wykluczenie rzeczy oznaczonych co do gatunku. Wątpliwym jest, aby zamiarem ustawodawcy było wykluczenie rzeczy oznaczonych co do gatunku z możliwości objęcia ich pierwszeństwem kupna. Zwrot „oznaczonej rzeczy" odnosi się raczej do konieczności oznaczenia w umowie ustanawiającej pierwokup rzeczy, której prawo to ma dotyczyć. Podobne stanowisko prezentuje J. Górecki[308] oraz J. Skąpski[309].

Przedmiotem pierwokupu może być również prawo oraz zbiór praw. Z uwagi na to, że przedmiotem obrotu może być także przedsiębiorstwo w rozumieniu art. 55^1 k.c. a według części doktryny również gospodarstwo rolne jako całość, można do nich zastosować przepisy dotyczące pierwszeństwa kupna. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego wprost wskazuje na odpowiednie stosowanie przepisów dotyczących pierwokupu do gospodarstwa rolnego. Przepisy prawa nie wykluczają również możliwości ustanowienia prawa pierwokupu w stosunku do rzeczy przyszłej. Prawo pierwokupu wynikające z ustawy dotyczy zawsze nieruchomości, użytkowania wieczystego, a w przypadku pierwokupu uregulowanego w u.k.u.r również udziałów i akcji spółek kapitałowych prawa handlowego.

W konstrukcji prawa pierwokupu wyróżnić można trzy podmioty, których to prawo dotyczy. Pierwszym z nich będzie podmiot zobowiązany, właściciel rzeczy, chcący dokonać rozporządzenia przysługującym mu prawem. Drugim podmiotem jest podmiot uprawniony, na rzecz którego prawo pierwokupu zostało ustanowione. Ostatnim podmiotem jest osoba trzecia, na rzecz której zobowiązany zamierza rozporządzić przedmiotem własności i która stanie się właścicielem rzeczy, gdy uprawniony nie skorzysta z przysługującego mu prawa. Przepisy prawa nie przewidują żadnych ograniczeń w zakresie podmiotów, na rzecz których prawo pierwokupu może zostać ustanowione, lecz aktualnie prawo pierwokupu mające swe źródło w ustawie jest zastrzegane bądź to dla Skarbu Państwa, gminy bądź dla dzierżawców nieruchomości rolnych.

W doktrynie pojawia się problem możliwości zastrzeżenia prawa pierwokupu na rzecz osoby innej niż strona czynności prawnej. K. Mularski stanął na stanowisku, że jest to możliwe[310]. Z literalnego brzmienia przepisu wynika jednak, że „czynność prawna zastrzega

[307] Por. K. Mularski, *Kodeks cywilny. Komentarz*, oprac. red. M. Gutowski, 2019, wyd. 2, Legalis.
[308] Zob. J. Górecki, *Prawo pierwokupu*…, s. 78.
[309] Zob. J. Skąpski, *System Prawa Cywilnego T. III, cz. 2, Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, oprac. red. S. Grzybowski, Ossolineum 1976 [w:] J. Górecki, *Prawo pierwokupu*...., s. 79,
[310] Zob. K. Mularski, *Kodeks*…, Legalis.

dla jednej ze stron" co należy odczytywać: dla jednej ze stron tej czynności prawnej. Inni przedstawiciele doktryny stoją natomiast na stanowisku, że zastrzeżenie prawa pierwokupu jest możliwe przy odpowiednim zastosowaniu art. 393 k.c.[311]. Stwierdzić wypada, że brak jest racjonalnego wytłumaczenia dla odmowy przyznania stronom czynności prawnej możliwości ustanowienia prawa pierwokupu na rzecz innej oznaczonej osoby, wybranej przez te strony. W szczególności przy istnieniu takiej instytucji jak umowa o świadczenie na rzecz osoby trzeciej z art. 393 k.c. Jak wskazano w dalszej części rozdziału prawo pierwokupu może wynikać *de facto* z dowolnej czynności prawnej z uwagi na zasadę swobody umów. Nie jest też wykluczone, aby podmiotem uprawnionym z tytułu prawa pierwokupu wynikającego z czynności prawnej był np. podmiot publiczny[312].

Na treść omawianego prawa składają się uprawnienia i obowiązki stron. W pierwszej kolejności podkreślić należy, że właściciel, sprzedawca rzeczy zobowiązany jest do respektowania istniejącego prawa pierwokupu w ten sposób, że nie może on dowolnie rozporządzić przedmiotem własności, dopóki podmiot uprawniony nie skorzysta ze swojego prawa. Ograniczenie dotyczy tylko rozporządzenia w drodze umowy sprzedaży. Strona uprawniona z kolei może w określonym przepisami czasie wykonać przysługujące jej prawo. „Istnienie prawa pierwokupu powoduje ograniczenie swobody rozporządzania objętym tym prawem składnikiem majątku należącym do zobowiązanego. Wprowadza też dla niego i osoby trzeciej niepewność co do tego, czy uprawniony ze swojego prawa skorzysta. Mimo tych ograniczeń, ustanowienie prawa pierwokupu leżeć może także w interesie zobowiązanego. Dzieje się tak wówczas, gdy zależy mu na tym, aby nabywcą należącego do niego przedmiotu stała się konkretna osoba (osoby), np. członkowie najbliższej rodziny"[313]. Na osobie trzeciej nie spoczywają żadne uprawnienia, ani obowiązki. Pozostaje ona jednak w zawieszeniu do czasu skorzystania z prawa pierwokupu przez uprawniony podmiot i w stanie niepewności co do tego, czy rzeczywiście nabędzie własność rzeczy. Prawo pierwokupu aktualizuje się zatem przed nabyciem własności przez osobę trzecią i w konsekwencji nie niweczy tego nabycia, a raczej jemu zapobiega. Pozbawia możliwości nabycia i możliwości swobodnego wyboru nabywcy przez właściciela.

Wiele dyskusji w doktrynie prawa zostało poświęconych charakterowi prawnemu prawa pierwokupu. Nie tylko na gruncie polskiego prawa, ale również na gruncie innych porządków prawnych wykształciło się kilka koncepcji. Część z nich próbowano przełożyć na

[311] Zob. J. Skąpski, *System*…, s. 170 [w:] red. E. Gniewek, *Kodeks cywilny. Komentarz*, 2021, wyd. 10, Legalis.
[312] Zob. E. Lewandowska, *Prawo pierwokupu przysługujące podmiotom publicznym – rozważania na gruncie Kodeksu cywilnego*, Studia Prawno-ekonomiczne 2016, I. C, s. 81.
[313] J. Górecki, *Prawo pierwokupu*…, s. 12.

grunt polski, co nie zawsze było możliwe. Wśród koncepcji pojawiających się w polskiej literaturze wyróżnić należy koncepcję traktującą prawo pierwokupu jako źródło stosunku obligacyjnego oraz koncepcję, wedle której prawo pierwokupu stanowi uprawnienie prawokształtujące[314]. Istnieje też koncepcja, która zakłada, że zastrzeżenie prawa pierwokupu stanowi umowę sprzedaży z zastrzeżeniem dwóch warunków. Poza wymienionymi koncepcjami występują też koncepcje kompromisowe, które stanowią kompilacje trzech wyżej wymienionych.

Koncepcja, która traktuje umowę, w której następuje ustanowienie prawa pierwokupu, jako umowę sprzedaży zawartą pod dwoma warunkami, spotkała się z szeroką krytyką doktryny. Warunki, o których mowa w tej koncepcji to zawarcie umowy z osobą trzecią oraz skorzystanie przez uprawnionego z prawa pierwokupu, a jak wskazuje J. Górecki warunkiem może być zdarzenie przyszłe, niepewne, takie które nie zależy wyłącznie od woli zobowiązanego. Wprawdzie zawarcie umowy zależy od woli zobowiązanego oraz osoby trzeciej, lecz wymaga to inicjatywy zobowiązanego. Nadto koncepcja ta zdaniem powołanego autora wyklucza możliwość ustanowienia prawa pierwokupu w drodze jednostronnej czynności prawnej[315]. F. Bydliński opowiada się za koncepcją będącą kompilacją dwóch i uważa, że charakter prawny prawa pierwokupu opiera się na koncepcji prawa kształtującego oraz koncepcji umowy sprzedaży z zastrzeżeniem dwóch warunków, które wzajemnie się uzupełniają[316].

Wielu zwolenników znalazła koncepcja traktująca prawo pierwokupu jako stosunek obligacyjny między uprawnionym a zobowiązanym. Treścią tego stosunku są ze strony uprawnionego – prawo do wstąpienia w stosunek prawny wywołany zawarciem warunkowej umowy sprzedaży, a ze strony zobowiązanego – obowiązki wynikające z prawa pierwokupu: obowiązek zawiadomienia oraz takie sformułowanie umowy, aby prawa uprawnionego zostały zabezpieczone[317]. Krytycznie do tego stanowiska odniósł się m.in. E. Drozd[318]. Według koncepcji E. Drozda, ustanowienie prawa pierwokupu nie powoduje powstania stosunku obligacyjnego między zobowiązanym a uprawnionym. Powstaje jednak swoisty

---

[314] Zob. A. Szpunar, *Forma umowy o przeniesienie własności nieruchomości w: Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Kazimierza Przybyłowskiego*, Warszawa-Kraków, 1964, s. 373, [w:] J. Górecki, *Umowne prawo*…, s. 77; por. także E. Łętowska, J. Łętowski, *Wykonanie prawa pierwokupu przysługującego państwu*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1964, nr 10, s. 252.

[315] Zob. J. Górecki, Prawo pierwokupu…., s. 47-48.

[316] Zob. F. Bydliński w: *Kommentar zum Allgemeinen bürgerlichen Gesetzbuch,* Vierter Band, Halbband 2, Wien 1978, 752-756 [w:] J. Górecki, *Umowne*…, s. 78.

[317] Zob. A. Kunicki, *Zakres skuteczności prawa pierwokupu*, NP 1966, z. 12, s. 1527.

[318] Zob. E. Drozd, *Zagadnienie dopuszczalności ochrony uprawnionego z tytułu prawa pierwokupu przy pomocy art. 59 k.c.*, Palestra 1974 nr 5, s. 20.

„stan związania", konsekwencją którego jest to, że w razie oświadczenia przez zobowiązanego woli sprzedania rzeczy, między nim a uprawnionym powstaje stosunek prawny[319]. W doktrynie wskazuje się, że do czasu zawarcia umowy warunkowej sprzedaży na sprzedawcy nie ciążą żadne obowiązki. Powstają one z chwilą zawarcia umowy, lecz nie odpowiadają im uprawnienia drugiej strony[320]. W konsekwencji na gruncie wspomnianej koncepcji wykształciły się koncepcje kompromisowe i przyjęto istnienie koncepcji polegającej na swoistym stosunku obligacyjnym, pewnym stanie związania, który polega na tym, że na zobowiązanym ciążą odpowiednie obowiązki, a uprawniony może domagać się ich przestrzegania, lecz jednocześnie nie przysługuje mu żadne skuteczne roszczenie[321].

J. Górecki uważa, że najtrafniejszą koncepcją jest uznanie prawa pierwokupu jako uprawnienia prawokształtującego, gdyż jak wskazuje z kolei A. Szpunar, znajduje ona zastosowanie niezależnie od źródła prawa pierwokupu[322]. Za przyjęciem koncepcji prawa pierwokupu jako prawa podmiotowego kształtującego opowiedział się również Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 29 stycznia 2004 r.[323]. W orzeczeniu tym Sąd Najwyższy rozróżnia jednak charakter prawny umownego i ustawowego prawa pierwokupu co spotkało się z krytyką wśród komentatorów[324]. Wracając jednak do teorii prawa pierwokupu jako uprawnienia prawo kształtującego wyjaśnić wypada, za A. Wolterem, że prawa kształtujące „polegają na tym, że uprawniony może przez swe własne działanie bez udziału drugiej strony doprowadzić do powstania, zmiany lub ustania stosunku prawnego"[325]. Co istotne, uprawnieniu temu nie odpowiada bezpośredni obowiązek innego podmiotu[326]. Jednak jak wskazuje Z. Radwański, „w przypadku wykonania uprawnienia kształtującego przez jedną stronę, druga strona obowiązana jest uznać nową sytuację prawną i dostosować do niej swoje dalsze postępowanie"[327]. „Prawo pierwokupu umożliwia, poprzez złożenie oświadczenia o jego wykonaniu, zawarcie umowy sprzedaży i powstanie stosunku prawnego. Wykonanie prawa pierwokupu nakłada przy tym na drugą stronę obowiązek uznania nowej sytuacji prawnej i dostosowania do niej swego postępowania. Jego zastrzeżenie nie powoduje

[319] Zob. E. Drozd, *Zagadnienie*…, s. 20.
[320] Zob. J. Górecki, *Umowne*…, s. 76.
[321] Zob. M. Pazdan, *Bezwarunkowa sprzedaż nieruchomości wbrew umownemu prawu pierwokupu* [w:] Obrót nieruchomościami w praktyce notarialnej, Kraków 1997, s. 164; Por. J. Górecki, *Umowne*…, s. 76.
[322] Por. A. Szpunar, *Forma umowy o przeniesienie własności nieruchomości w: Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Kazimierza Przybyłowskiego*, Warszawa-Kraków, 1964, s. 373, [w:] J. Górecki, *Umowne*…, s. 81.
[323] Zob. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 stycznia 2004 r. sygn. akt: II CK 368/02, Legalis 67925.
[324] Zob. M. Safjan *Kodeks cywilny. Komentarz*, oprac. red. K. Pietrzykowski, 2021, t. II, wyd. 10, Legalis.
[325] A. Wolter, *Prawo*…, s. 117; jest to definicja nawiązująca do ujęcia uprawnienia prawo kształtującego zaprezentowanego przez T. Seckel'a.
[326] Zob. P. Machnikowski, *Prawo cywilne*…, s. 813.
[327] Z. Radwański tamże, s. 813.

wprawdzie powstania stosunku prawnego, ale skutkuje pojawienie się stanu związania. Stan ten wykazuje podobieństwo do stosunku obligacyjnego. Dlatego też zasadne wydaje się stwierdzenie, że w ramach tego stanu związania możliwe i dopuszczalne jest konstruowanie prawa kształtującego"[328]. Prawo pierwokupu może być wykonane jeżeli zostaną spełnione odpowiednie warunki, a konkretnie zobowiązany z prawa pierwokupu umożliwi uprawnionemu wykonanie jego prawa. W konsekwencji realizacja uprawnienia prawo kształtującego jest uzależniona od zawarcia warunkowej umowy sprzedaży z osobą trzecią. Cytowany autor zaznacza jednak, że zdarzenia jakim jest zawarcie umowy warunkowej nie należy utożsamiać z warunkiem, o jakim mowa w art. 89 k.c., ponieważ jest to tylko przesłanka realizacji prawa pierwokupu[329].

Ustanowienie prawa pierwokupu nie pozostaje bez wpływu przede wszystkim na podmiot zobowiązany. Zgodzić się też należy, że sam fakt ustanowienia nie powoduje jeszcze powstania żadnego stosunku prawnego. Zaktualizuje się on dopiero w sytuacji, gdy zobowiązany zechce rozporządzić prawem własności. Nie można jednak pominąć stanu związania, który powstaje na skutek ustanowienia prawa pierwokupu. Autorka popiera stanowisko, które uznaje prawo pierwokupu za uprawnienie prawo kształtujące. Stanowisko to jest bowiem adekwatne zarówno do prawa pierwokupu wynikającego z treści czynności prawnej jak i do prawa pierwokupu, które ma swoje źródło w ustawie. Już z definicji tego pojęcia wynika bowiem uprawnienie do jednostronnego nawiązania, zmiany, bądź zniweczenia określonego stosunku prawnego, bez względu na wolę drugiej strony. Nie można jednak całkowicie odrzucić koncepcji, zgodnie z którą na skutek ustanowienia prawa pierwokupu powstaje swoisty stan związania pomiędzy uprawnionym a zobowiązanym. Ten ostatni musi bowiem wywiązywać się z nałożonych na niego w wyniku ustanowienia prawa pierwokupu obowiązków, aby umożliwić uprawnionemu wykonanie uprawnienia prawo kształtującego. Uprawniony ma z kolei przywilej ukształtowania stosunku prawnego, co jest wynikiem przyznanego mu uprawnienia prawo kształtującego jakim jest prawo pierwokupu. W wyniku złożenia oświadczenia, które jest uprawnieniem prawo kształtującym doprowadzi do powstania pomiędzy zobowiązanym a uprawnionym stosunku prawnego. Przy czym treść tego stosunku będzie tożsama jaka wynika z umowy warunkowej pomiędzy zobowiązanym a osobą trzecią. Przychylić należy się zatem do poglądu J. Góreckiego, a także wskazać na częściową słuszność tez prezentowanych przez innych przedstawicieli doktryny, którzy opowiadają się za koncepcjami kompromisowymi.

[328] J. Górecki, *Umowne*…, s. 81-82; zob. także powołaną tam literaturę.
[329] Zob. J. Górecki, *Umowne*…, s. 81-82 oraz powołana tam literatura.

Odrębnym zagadnieniem jest charakter prawny przepisów dotyczących prawa pierwokupu i również na gruncie tego zagadnienia nie można zaprezentować jednolitego stanowiska. Zdaniem części doktryny, przepisy dotyczące prawa pierwokupu, zarówno wynikającego z ustawy jak i z umowy mają charakter norm bezwzględnie obowiązujących[330]. Strony umowy zastrzegając prawo pierwokupu nie mogą go dowolnie modyfikować[331]. Odmiennie w wyroku z dnia 29 stycznia 2004 r. Sąd Najwyższy wskazał: „Inny charakter ma bowiem ustawowe prawo pierwokupu, a inny umowne. Przepisy normujące ustawowe prawo pierwokupu mają w zasadzie charakter norm bezwzględnie obowiązujących i nie mogą być umownie modyfikowane. Zgodnie z art. 602 § 1 KC prawo pierwokupu jest niezbywalne. Przepisy regulujące umowne prawo pierwokupu mają z zasady charakter dyspozytywny, a niezbywalność tego prawa nie stanowi konstytutywnego elementu więzi prawnej łączącej zobowiązanego i uprawnionego”[332]. Takie stanowisko prezentuje również część doktryny[333]. K. Mularski natomiast zaprezentował pogląd, zgodnie z którym problemem nie jest nadanie przepisom dotyczącym prawa pierwokupu, a konkretnie art. 596 k.c. charakteru dyspozytywnego lub imperatywnego. Ten przepis bowiem wskazuje, że pierwokup może wynikać zarówno z czynności prawnej jak i z ustawy i *de facto*, zdaniem K. Mularskiego stanowi definicję pierwokupu. W konsekwencji żadnego z tych dwóch przymiotów nie można nadać przepisowi, który stanowi definicję legalną. Zdaniem autora problem tkwi w tym, na ile podmioty prawa cywilnego mogą kreować stosunki prawne podobne do prawa pierwokupu, lecz nie mieszczące się w jego ustawowych ramach[334]. Zdaniem autorki niniejszej pracy, stanowisko powołanego wyżej autora potwierdza, że przepisy dotyczące prawa pierwokupu mają charakter norm bezwzględnie obowiązujących. Artykuł 596 k.c. nie może bowiem znaleźć zastosowania przy przeniesieniu rzeczy na innej podstawie niż umowa sprzedaży. Jest to zgodne z Uchwałą Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 16 lutego 1996 r., w której Sąd Najwyższy zajął stanowisko, że art. 596 k.c. ma charakter imperatywny, w konsekwencji nie jest dopuszczalne umowne rozszerzenie prawa pierwokupu nieruchomości na wypadek gdyby nabywca darował ją osobie trzeciej[335]. Powyższe nie oznacza jednak zdaniem Sądu, że strony nie mogą zastrzec pierwszeństwa „zakupienia lub innego sposobu nabycia rzeczy (praw) na wypadek innej czynności niż sprzedaż. Uprawnienie takie nie będzie jednak ani prawem

[330] Tak np. J. Ciszewski, M. Safjan, C. Żuławska.
[331] Zob. M. Safjan, *Kodeks*..., Legalis.
[332] Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 stycznia 2004 r. II CK 368/02, Legalis 67952; Na marginesie warto wspomnieć, że w tym orzeczeniu Sąd Najwyższy zanegował możliwość zastosowania art. 59 k.c. w przypadku bezwarunkowej sprzedaży.
[333] Tak np. R. Czarnecki, J. Górecki.
[334] K. Mularski, *Kodeks*…, Legalis.
[335] Por. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 lutego 1996 r. III CZP 10/96, Legalis 29782.

pierwokupu, ani jego poszerzoną odmianą, lecz stosunkiem umownym samoistnym (swoistym prawem "pierwonabycia"), do którego - ewentualnie - tylko w drodze analogi można by stosować niektóre przepisy o prawie pierwokupu"[336]. Wspomniany wcześniej pogląd kompromisowy, uzależniający charakter prawny przepisów dotyczących prawa pierwokupu od tego, czy źródłem pierwokupu jest ustawa czy czynność prawna występuje również wśród przedstawicieli doktryny[337]. Autorka podziela pogląd przedstawiony w powołanej wyżej Uchwale Sądu Najwyższego oraz koncepcję prezentowaną przez K. Mularskiego. Z uwagi na to, że temat niniejszej pracy dotyczy prawa pierwokupu mającego swoje źródło w u.k.u.r. należy podkreślić, że te przepisy mają charakter norm bezwzględnie obowiązujących. Strony w żaden sposób nie mogą kształtować odmiennie swoich praw i obowiązków, czy też wykonania prawa względem tego jak zostało to ukształtowane w ustawie.

5.2. Zbywalność i podzielność prawa pierwokupu, możliwość zrzeczenia się

Omawiane w poprzednim akapicie zagadnienie charakteru prawnego przepisów dotyczących prawa pierwokupu ma wpływ na zagadnienie zbywalności tego prawa. Zgodnie z art. 602 § 1 Kodeksu cywilnego, prawo pierwokupu jest prawem niezbywalnym. Jest też prawem niepodzielnym, chyba że przepisy szczególne zezwalają na jego częściowe wykonanie (art. 602 § 1 zd. 2 k.c.). Zakaz ten nie dotyczy jednak sytuacji, gdy sprzedaż dotyczy części rzeczy, co do której pierwokup został ustanowiony. Ponadto prawo pierwokupu może przysługiwać więcej niż jednej osobie. Zgodnie z art. 602 § 1 k.c. jeżeli jest kilku uprawnionych z prawa pierwokupu, a niektórzy z nich nie wykonują tego prawa, to pozostali mogą je wykonać w całości. Kilku uprawnionych z prawa pierwokupu może być konsekwencją ustanowienia tego prawa na rzecz kilku osób, bądź też jak wskazuje J. Górecki może być też konsekwencją dziedziczenia. Doktryna bowiem, zdaniem tego autora, nie wyłącza możliwości dziedziczenia prawa pierwokupu[338]. Prawo pierwokupu nie może być zbyte w drodze czynności prawnej, lecz może podlegać dziedziczeniu, ponieważ nie jest ono ściśle związane z osobą zmarłego oraz należy do spadku. Jak wskazuje M. Kwik, dziedziczenie dotyczy zarówno uprawnień jak i stanu związania prawem pierwokupu[339]. Autor też stawia pytanie, czy niedopuszczalność zbycia może zostać wyłączona przez strony

[336] Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 lutego 1996 r. III CZP 10/96, Legalis 29782.
[337] Zob. M. Litwińska, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 16 lutego 1996 r. III CZP 10/96*, PPH 1996, nr 11, s. 34.
[338] Zob. J. Górecki, *Umowne*…, s. 91-95.
[339] Zob. M. Kwik, *Problematyka umownego prawa pierwokupu*, Roczniki Administracji i Prawa 2013, nr 13, s. 435.

czynności prawnej. Odpowiedź na to pytanie zależy od tego, czy art. 602 § 1 k.c. uznany zostanie za dyspozytywny, czy też za przepis bezwzględnie obowiązujący. M. Kwik powołuje się na stanowisko części doktryny, uznające dyspozytywny charakter przepisów i w konsekwencji uznaje możliwość wyłączenia niezbywalności pierwokupu przez strony czynności prawnej. Zdaniem autorki niniejszej pracy, gdyby ustawodawca chciał, aby przepisy dotyczące prawa pierwokupu mogły być modyfikowane przez strony czynności prawnej, na pewno dałby temu wyraz w ich treści. Tymczasem przepis jest jasny i stanowi wprost, że prawo pierwokupu jest niezbywalne. W zdaniu drugim art. 602 k.c. ustawodawca wskazał też, że jest ono niepodzielne chyba, że przepisy szczególne zezwalają na częściowe wykonanie tego prawa. Należy przyjąć, że gdyby ustawodawca dopuszczał możliwość zbycia prawa pierwokupu dałby temu wyraz w treści komentowanych przepisów.

Według przepisów Kodeksu cywilnego pierwokup nie jest prawem terminowym. Zgodnie z zasadą swobody kontraktowania istnieje jednak możliwość umownego ograniczenia prawa pierwokupu w czasie. Prawa pierwokupu, jak każdego innego prawa podmiotowego można się zrzec. Nikt nie może być bowiem przymuszony do posiadania praw podmiotowych. W orzecznictwie został wyrażony pogląd, że skuteczne zrzeczenie się prawa pierwokupu może nastąpić dopiero po zapoznaniu się z treścią umowy zawartą pomiędzy zobowiązanym a osobą trzecią. Ma to na celu należytą ochronę interesów uprawnionego[340]. W jeszcze innym orzeczeniu Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że zrzeczenie się prawa pierwokupu nie jest możliwe po zawarciu przez zobowiązanego umowy z osobą trzecią wbrew dyspozycji art. 598 § 2 k.c.[341]. Mając na względzie tezę, iż nikt nie może zostać przymuszony do posiadania praw podmiotowych, moim zdaniem do pierwszego stanowiska należy podejść krytycznie. Jeśli chodzi o możliwość zrzeczenia się prawa pierwokupu po zawarciu umowy warunkowej lecz przed dokonaniem zawiadomienia, zdaniem autorki należy dopuścić taką możliwość. Jednak z chwilą otrzymania zawiadomienia rozpoczyna bieg swój termin do wykonania prawa pierwokupu. Uprawniony powinien wówczas zachować się z godnie z przysługującymi mu uprawnieniami lub nie wykonywać żadnych czynności. Na koniec podnieść należy, że zrzeczenie się może przybrać formę zarówno jednostronnej czynności prawnej, bądź formę umowy pomiędzy uprawnionym a zobowiązanym[342].

[340] Zob. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 listopada 2003 r. sygn. akt V CK 53/03, Legalis 66077.
[341] Zob. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 listopada 2002 r., sygn. akt V CKN 1374/00, Legalis 57177.
[342] Zob. Mularski, *Kodeks*…, Legalis.

5.3. Źródła prawa pierwokupu

Jak wynika z dotychczasowych rozważań, źródłem prawa pierwokupu może być czynność prawna lub ustawa. Jeśli chodzi o czynność prawną, prawo pierwokupu może wystąpić jako dodatkowe zastrzeżenie w treści czynności prawnej, bądź może być wyłącznym przedmiotem danej czynności prawnej. Jest to możliwe ze względu na obowiązującą w prawie cywilnym zasadę swobody umów. Prawo pierwokupu nie będzie miało jednak zastosowania do umowy przedwstępnej sprzedaży. Może jednak zostać poprzedzone umową przedwstępną, ponieważ umową przedwstępną można poprzedzić zawarcie wszelkich umów. Rozważania dotyczące źródła prawa pierwokupu jakim jest czynność prawna należy uzupełnić o komentarz dotyczący formy takiej czynności prawnej. W jednym z orzeczeń Sąd Najwyższy orzekł, że jeżeli przedmiotem ustanawianego prawa pierwokupu jest nieruchomość, nie jest konieczne, aby czynność prawna miała formę aktu notarialnego[343]. Odmiennie wcześniej Maksymilian Pazdan: "Wymóg formy aktu notarialnego dla ustanowienia prawa pierwokupu nieruchomości odnosi się nie tylko do odrębnej umowy, której przedmiotem jest prawo pierwokupu, lecz również do zastrzeżenia prawa pierwokupu w klauzuli zamieszczonej w jakiejś innej umowie (np. umowie najmu), choćby umowa taka nie wymagała formy aktu notarialnego"[344]. Na gruncie Kodeksu zobowiązań Sąd Najwyższy podjął uchwałę w składzie siedmiu sędziów Sądu Najwyższego, mającą moc zasady prawnej, zgodnie z którą zastrzeżenie prawa pierwokupu nieruchomości oraz oświadczenie uprawnionego o wykonaniu tego prawa (art. 345 k.z.) wymagają w każdym przypadku pod rygorem nieważności formy aktu notarialnego. "Konsekwentnie, zastrzeżenie pierwokupu pod względem swej formy powinno odpowiadać tym ewentualnym wymaganiom ustawy, jakie dotyczą umowy zobowiązującej do przeniesienia własności danej rzeczy czy prawa. Jeśli zastrzeżenie to odnosi się do nieruchomości, powinno ono być wyrażone w takiej formie, jaka obowiązuje w ogóle dla umów zobowiązujących do przeniesienia własności nieruchomości. Rozstrzygnięcie więc pierwszego z przedstawionych pytań prawnych wymaga odpowiedzi na pytanie ogólne o znacznie szerszym i donioślejszym znaczeniu, a mianowicie na pytanie, czy pod rządem prawa rzeczowego umowy zobowiązujące do przeniesienia własności nieruchomości wymagają do swej ważności formy aktu notarialnego[345]" Jak podkreśla W. Madej, w cytowanej uchwale Sąd Najwyższy oparł się na wykładni celowościowej. Zastosowanie

[343] Zob. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 lutego 2002 r. sygn. akt IV CKN 784/00, OSNC 2003/1/14, Legalis 54730.
[344] M. Pazdan, *Bezwarunkowa sprzedaż nieruchomości wbrew umownemu prawu pierwokupu* w: *Obrót nieruchomościami w praktyce notarialnej*, Kraków 1997, s. 163.
[345] Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 29 marca 1952 r. sygn. akt C 1521/51, OSNCK 1953/1/5, Legalis nr 683909.

formy aktu notarialnego było zdaniem Sądu, uzasadnione m.in. koniecznością zagwarantowania dochowania interesów kontrahentów, interesu społecznego oraz umożliwienia kontroli i ewidencji przez władze państwowe[346]. Wskazując na nowsze orzecznictwo przytoczyć należy wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 13 stycznia 1999 r., w którym Sąd Apelacyjny nie tylko potwierdził stanowisko wyrażone we wcześniejszej Uchwale Sądu Najwyższego, ale również rozszerzył konieczność zastosowania formy aktu notarialnego również do pełnomocnictwa do ustanowienia prawa pierwokupu nieruchomości: „Ustanowienie prawa pierwokupu w drodze umowy jest zobowiązaniem właściciela nieruchomości do przeniesienia własności nieruchomości, które stosownie do art. 158 KC do swej ważności wymaga formy aktu notarialnego. Również w formie aktu notarialnego winno być udzielone pełnomocnictwo do ustanowienia prawa pierwokupu dotyczącego nieruchomości (art. 99 § 1 KC)"[347]. W kolejnych judykatach zaczęto jednak odchodzić od wspomnianej uchwały, chociaż formalnie się ona nie zdezaktualizowała. W przytoczonym na wstępie niniejszych rozważań orzeczeniu z dnia 19 lutego 2002 r. Sąd Najwyższy przy zastosowaniu wykładni literalnej stwierdził, że „Treść obowiązujących przepisów pozwala przede wszystkim na wyraźne rozgraniczenie dwóch czynności prawnych: ustanowienie (zastrzeżenie) prawa pierwokupu oraz wykonanie istniejącego prawa. Rodzą one różne skutki prawne, a ustawa przewiduje wymóg złożenia oświadczenia woli w określonej formie tylko w odniesieniu do wykonania prawa pierwokupu (por. art. 597 § 2 zd. 2 KC)"[348]. Autorka podziela pogląd wyrażony w przytoczonym orzeczeniu. Podobnie wypowiada się także J. Górecki[349].

Wracając do rozważań na temat źródeł prawa pierwokupu, M Pazdan wskazuje też na brak przeszkód do ustanowienia pierwokupu w drodze jednostronnej czynności prawnej wskazując na zapis testamentowy. Pogląd taki może budzić jednak ponownie wątpliwość z uwagi na sformułowanie z art. 596 k.c., które brzmi „dla jednej ze stron". Traktując przepis literalnie oraz mając na względzie ich bezwzględny charakter należałoby uznać, że czynność prawna ustanawiająca prawo pierwokupu powinna być dwustronna. Stwierdzić wypada, że przepisy prawa nie wykluczają wprost możliwości zastrzeżenia pierwokupu w jednostronnej czynności prawnej. Z drugiej strony od czynności prawnej ustanawiającej prawo pierwokupu należy odróżnić czynność prawną zobowiązującą do ustanowienia prawa pierwokupu, która to

[346] Zob. W. Madej, *Formalne przesłanki ustanowienia prawa pierwokupu nieruchomości*, Rejent 2021, nr 3, s. 34.
[347] Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 13 stycznia 1999 r sygn. akt I ACa 774/98, Legalis 48392.
[348] Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 lutego 2002 r. sygn. akt IV CKN 784/00, OSNC 2003/1/14, Legalis 54730.
[349] Zob. J. Górecki, *Glosa do Wyroku SN z dnia 19 lutego 2002 r. IV CKN 784/00*, OSP 2003 nr 1 poz. 4, s. 15.

może być również czynnością jednostronną. J. Górecki ocenia, że zapis testamentowy jest właśnie taką czynnością prawną jednostronną, która może jedynie zobowiązywać do ustanowienia prawa pierwokupu spadkobiercę lub zapisobiercę. W wyniku realizacji tego zobowiązania dojdzie do powstania uprawnienia.

Drugim źródłem prawa pierwokupu jest ustawa. "Polskie ustawodawstwo przewiduje liczne przypadki ustawowego prawa pierwokupu, a regulacje ustawowe odbiegać mogą od regulacji przewidzianej w k.c.. Obecnie ustawowe prawo pierwokupu dotyczy nieruchomości. Służy ono zabezpieczeniu różnorodnych interesów i to nie tylko Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Jak podkreśla się w literaturze, ustawowe prawo pierwokupu ma umożliwić nabycie oznaczonego przedmiotu przez podmioty, które zgodnie z założeniami społeczno-gospodarczymi są najbardziej do tego predestynowane"[350].

Jak wskazuje J. Górecki „Przepisy Kodeksu cywilnego w pełnej rozciągłości znajdą zastosowanie przede wszystkim do prawa pierwokupu mającego swe źródło właśnie w czynności prawnej"[351]. Przepisy kodeksowe znajdą też zastosowanie do ustawowego prawa pierwokupu, w kwestiach nieuregulowanych w ustawach szczególnych.[352]. Cytowany autor zwraca też uwagę, że w Kodeksie cywilnym znajdziemy przepisy, które dotyczą wyłącznie ustawowego prawa pierwokupu, a będą to art. 599 § 2 k.c. oraz 600 § 2 zd. 2 k.c., ale również przepis, który zawiera ustawowe prawo pierwokupu współwłaściciela nieruchomości rolnej. Pierwszy z wymienionych wyżej artykułów dotyczy nieważności sprzedaży bezwarunkowej w przypadku istnienia ustawowego pierwokupu Skarbu Państwa, a drugi świadczeń dodatkowych, które w przypadku prawa pierwokupu wynikającego z ustawy na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego uznaje się za niezastrzeżone. Mimo, iż ogólnie każdy z wymienionych artykułów dotyczy w dalszym ciągu pierwokupu wynikającego z czynności prawnej, można zgodzić się z powołanym autorem, że w tych fragmentach ustawodawca odwołuje się również wprost do pierwokupu ustawowego. Natomiast zgodnie z art. 166 k.c. § 1 w razie sprzedaży przez współwłaściciela nieruchomości rolnej udziału we współwłasności lub części tego udziału, współwłaścicielom przysługuje prawo pierwokupu, jeżeli prowadzą gospodarstwo rolne na wspólnym gruncie. Nie dotyczy to jednak wypadku, gdy współwłaściciel prowadzący jednocześnie gospodarstwo rolne sprzedaje swój udział we współwłasności wraz z tym gospodarstwem, albo gdy nabywcą jest

[350] E. Radomska, *Ustawowe prawo pierwokupu nieruchomości*, Toruń 1979, s. 12 [w:] J. Górecki, *Umowne*…, s. 46.
[351] J. Górecki, *Umowne*…, s. 41.
[352] Zob. J. Górecki, *Prawo pierwokupu w ustawie o gospodarce nieruchomościami*, Rejent 1998, nr 12, s. 38 oraz powołana tam literatura.

inny współwłaściciel lub osoba, która dziedziczyłaby gospodarstwo po sprzedawcy. Z brzmienia komentowanego przepisu wynika, że współwłaściciele nieruchomości rolnej mogą wykonać prawo pierwokupu, gdy prowadzą gospodarstwo rolne na wspólnym gruncie[353]. Prowadzenie gospodarstwa rolnego na wspólnym gruncie obejmuje trzy sytuacje: współwłaściciele wspólnie prowadzą gospodarstwo rolne na nieruchomości wspólnej; gospodarstwo rolne jest prowadzone na wspólnym gruncie przez jednego ze współwłaścicieli (np. zarządcę); współwłaściciele prowadzą odrębne gospodarstwa na części gruntu wydzielonej w ramach podziału do używania (*quoad usum*)[354].

Prawo pierwokupu przewiduje również ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa[355]. W art. 29 ust. 4 ustanowione zostało prawo pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa, w razie odsprzedaży nieruchomości, która uprzednio wchodziła w skład Zasobu Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa. Prawo pierwokupu przysługuje w ciągu pięciu lat od nabycia nieruchomości. Z kolei prawo pierwokupu uregulowane w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami przysługuje gminie miejsca położenia nieruchomości. Według tej ustawy prawo pierwokupu nie przysługuje Skarbowi Państwa. Może zdarzyć się sytuacja, w której nastąpi zbieg prawa pierwokupu przysługującego gminie oraz Skarbowi Państwa. J. Górecki zwraca uwagę, że kwestia komu w takiej sytuacji powinno przypaść pierwszeństwo wykonania uprawnienia nie jest rozstrzygnięta. Jak wskazuje wymieniony autor w takiej sytuacji rozstrzygnąć powinny cele, dla których prawo pierwokupu zostało ustanowione. Wszystko zależy zatem od tego, któremu prawu przyznamy priorytetowe znaczenie[356]. Na pewno nie znajdzie w takiej sytuacji zastosowania zasada „kto pierwszy ten lepszy" jak w przypadku zbiegu uprawnienia Skarbu Państwa do nabycia nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej wynikającego z u.k.u.r oraz z ustawy o lasach[357], o czym szerzej autorka pisze w kolejnym rozdziale. Należałoby jednak rozważyć, czy cele dla których prawo pierwokupu zostało ustanowione na rzecz Skarbu Państwa nie powinny mieć pierwszeństwa przed celami stojącymi za prawem pierwokupu ustanowionym na rzecz jednostki samorządu terytorialnego. Te pierwsze będą bowiem wspólne dla ogółu społeczeństwa, natomiast drugie dotyczyć będą społeczności zamieszkującej na części terytorium kraju. Zbieg może dotyczyć

[353] Zob. Red. E. Gniewek, P. Machnikowski, *Kodeks*…, s. 325.
[354] Zob. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 30 czerwca 1992 r. III CZP 75/92, OSNC 1993/1-2/12 [w:] red. E. Gniewek, P. Machnikowski, *Kodek*…, s. 325.
[355] Dz.U. z 2022 r. poz. 2329.
[356] Zob. J. Górecki, *Prawo pierwokupu*…, s. 38.
[357] Dz.U. z 2022 r. poz. 672 ze zm.

również ustawowego i umownego prawa pierwokupu. W takim stanie faktycznym pierwszeństwo ma pierwokup wynikający z ustawy.

5.4. Prawo pierwokupu uregulowane u.k.u.r.

W ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego prawo pierwokupu zostało umieszczone w jej art. 3. W przypadku sprzedaży nieruchomości rolnej, w rozumieniu ustawy, prawo pierwokupu przysługuje z mocy ustawy jej dzierżawcy. Spełnione muszą zostać jednak łącznie dwa warunki. Po pierwsze umowa dzierżawy powinna być zawarta w formie pisemnej, posiadać datę pewną oraz powinna być wykonywana przynajmniej przez trzy lata licząc od tej daty. Po drugie, nabywana nieruchomość rolna musi wchodzić w skład gospodarstwa rodzinnego dzierżawcy. Chodzi tu o gospodarstwo rodzinne w rozumieniu art. 5 u.k.u.r. Problematyczna może okazać się kwestia rozstrzygnięcia, czy nieruchomość rolna wchodzi w skład gospodarstwa rodzinnego dzierżawcy. Według J. Bieluka, "O tym, czy dana nieruchomość wchodzi w skład gospodarstwa rodzinnego dzierżawcy, decyduje to, czy jest powiązana funkcjonalnie z tym gospodarstwem - czy jest np. uprawiana w celu uzyskania plonów niezbędnych do prowadzenia produkcji zwierzęcej w gospodarstwie. Jednak w praktyce decydujące są kryteria powierzchni, a nie funkcjonalne"[358].

W przypadku braku uprawnionego do pierwokupu dzierżawcy lub gdy dzierżawca nie wykona prawa pierwokupu, prawo to przysługuje z mocy art. 3 ust. 4 ustawy Krajowemu Ośrodki Wsparcia Rolnictwa działającemu na rzecz Skarbu Państwa. Prawo pierwokupu Skarbu Państwa aktualizuje się zatem wówczas, gdy nie ma uprawnionego do pierwokupu dzierżawcy nieruchomości rolnej lub gdy dzierżawca ten nie wykona przysługującego mu prawa pierwokupu.

Przepisów dotyczących ustawowego prawa pierwokupu nie stosuje się w przypadkach enumeratywnie wymienionych w art. 3 ust. 5 u.k.u.r. tj. m. in. wówczas, gdy nabywcą nieruchomości rolnej jest jednostka samorządu terytorialnego, czy Skarb Państwa. Ponadto prawo pierwokupu nie będzie przysługiwało, gdy w wyniku nabycia nieruchomości rolnej przez osobę trzecią dojdzie do powiększenia gospodarstwa rodzinnego. Powierzchnia tego gospodarstwa nie może jednak przekroczyć powierzchni 300 ha, o której mowa w art. 5 komentowanej ustawy. Pisząc o wyłączeniach należy także wspomnieć o wyłączeniach generalnych. Przepisów ustawy nie będziemy bowiem stosować do nieruchomości rolnych wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnych Skarbu Państwa, o którym mowa w ustawie

[358] J. Bieluk, *Ustawa*…, s. 136.

z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa[359], do nieruchomości o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha oraz do nieruchomości będących drogami wewnętrznymi (art. 1a ust. 1 lit. a, b, c). Ponadto ustawą z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych i inwestycji towarzyszących[360] dodano art. 1b, który zawiera szereg wyłączeń dotyczących nieruchomości rolnych położonych w granicach administracyjnych miast.

Według Wspólnego stanowiska Krajowej Rady Notarialnej i Agencji Nieruchomości Rolnych w sprawie stosowania w praktyce notarialnej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego a także Wspólnego stanowiska Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa ora Krajowej Rady Notarialnej z dnia 27 lutego 2020 r. w sprawie stosowania w praktyce ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego[361] prawu pierwokupu będzie podlegała także sprzedaż nieruchomości rolnej, której jedynie część jest przeznaczona na cele inne niż rolne. Jak wskazują P. A. Blajer oraz W. Gonet, bezrefleksyjne stosowanie się do powyższego założenia może prowadzić do nieracjonalnych rezultatów. Na taki skutek zwraca również uwagę Sąd Najwyższy[362]. W orzeczeniu z dnia 5 września 2012 r. Sąd Najwyższy orzekł, „Ustawa ma za zadanie kształtowanie ustroju rolnego przez wprowadzenie do obrotu nieruchomościami rolnymi mechanizmów, które powinny prowadzić do poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych, przeciwdziałać nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych oraz zapewnić prowadzenie gospodarstw rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach. Istotnego zatem znaczenia nabiera rozważenie, czy i jaki wpływ na realizację tych zamierzeń może mieć konkretna nieruchomość, która w pewnym zakresie obszarowym przeznaczona została na inne cele niż rolne”[363]. Podejmując decyzję o skorzystaniu z prawa pierwokupu, KOWR powinien kierować się wskazówkami zawartymi w zarządzeniu nr 20/16 Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych z 13 maja 2016 r. w sprawie realizacji przez oddziały terenowe ANR prawa pierwokupu i prawa nabycia określonych w ustawie z 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. „Tym samym przedmiotem nabycia powinny być nieruchomości nadające się do użytkowania rolniczego, a nadrzędną przesłanką korzystania z uprawnienia jest występowanie na danym terenie popytu na grunty rolne ze strony rolników indywidualnych”[364] Powyższe wynika stąd, że nadrzędnym celem nabycia

[359] Dz.U. z 2022 r. poz. 2329.
[360] Dz.U. z 2021 r. poz. 1538 ze zm
[361] Porozumienie MRiRW, KRN i KOWR - Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, dostęp 19.02.2023, g. 10:35.
[362] Zob. P. A. Blajer, W. Gonet, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 189.
[363] Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 września 2012 r. IV CSK 93/12, Legalis 537348.
[364] P. A. Blajer, W. Gonet, *Ustawa*…, s. 207-208.

nieruchomości przez KOWR jest właściwe zagospodarowanie ziemi rolnej i jej późniejsze udostępnienie rolnikom indywidualnym na powiększenie gospodarstw rodzinnych. W konsekwencji należy podać wątpliwość czy taki cel będzie osiągnięty, jeżeli pierwokup zostanie wykonany w stosunku do nieruchomości, która częściowo jest wykorzystywana na inne cele.

5.5. Wykonanie prawa pierwokupu

Każde prawo pierwokupu, niezależnie od jego źródła, aktualizuje się w razie sprzedaży rzezy osobie trzeciej[365]. Pomiędzy sprzedawcą, a osobą trzecią zostaje zawarta warunkowa umowa sprzedaży. Umowa ta dojdzie do skutku pod warunkiem, że uprawniony z prawa pierwokupu, prawa tego nie wykona. "Zastrzeżenie przez kupującego w umowie sprzedaży zawartej z osobą trzecią warunku jest obowiązkiem tej strony"[366]. Jeżeli przedmiotem umowy jest nieruchomość będzie to warunek zawieszający. W odniesieniu natomiast do rzeczy ruchomych, możliwe jest zastrzeżenie warunku rozwiązującego[367]. Z uwagi na zakres pracy, wykonanie prawa pierwokupu ograniczone zostanie do pierwokupu uregulowanego w u.k.u.r.

Na zobowiązanym z prawa pierwokupu ciąży ustawowy obowiązek zawiadomienia uprawnionego o treści umowy warunkowej zawartej z osobą trzecią. W przypadku pierwokupu ustawowego często obowiązek ten jest realizowany przez notariusza przed którym dokonywana jest czynność prawna warunkowa. Notariusz działa na rzecz zobowiązanego oraz za jego zgodą. Powinno to zostać stwierdzone w treści aktu notarialnego[368]. Prawidłowość takiego działania potwierdza Wspólne stanowisko Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa oraz Krajowej Rady Notarialnej z dnia 27 lutego 2020 r. Poza tym notariusz nie tylko dokonuje zawiadomienia, ale także ciąży na nim obowiązek poinformowania stron czynności warunkowej o obowiązkach wynikających z prawa pierwokupu. Od momentu otrzymania

[365] W Uchwale Sądu Najwyższego z dnia 16 lutego 1996 r., sygn. akt III CZP 10/96 Sąd Najwyższy wskazał, że prawo pierwokupu zostało ściśle połączone z umową sprzedaży co oprócz uzasadnienia normatywnego (art. 596 k.c.) znajduje także odniesienie semantyczno-etymologiczne, wszak mieć prawo pierwokupu to dysponować możnością kupna jako pierwszy, z wyprzedzeniem innych kupujących, a nie jakichkolwiek innych nabywców. W uchwale tej Sąd Najwyższy wskazuje też, że wprawdzie nie ma przeszkód umownemu zastrzeganiu przez strony uprawnienia do pierwszeństwa zakupienia lub innego sposobu nabycia rzeczy lub praw na wypadek innej czynności niż sprzedaż. Takie uprawnienie nie będzie jednak prawem pierwokupu, ani jego poszerzoną odmianą, lecz stosunkiem umownym samoistnym, do którego jedynie w drodze analogii można by stosować niektóre przepisy o prawie pierwokupu.

[366] Red. E. Gniewek, P. Machnikowski, *Kodeks*…, s. 1260.

[367] Zob. Red. E. Gniewek, P. Machnikowski, *Kodeks*…, s. 1260.

[368] Zob. P. A. Blajer, W. Gonet, *Ustawa*…, s. 205.

zawiadomienia przez uprawnionego rozpoczyna się bieg terminu do skorzystania z prawa pierwokupu, który w braku odmiennych postanowień stron wynosi tydzień w stosunku do rzeczy ruchomych oraz miesiąc w stosunku do nieruchomości. Istotne jest to, że obowiązek zawiadomienia osoby uprawnionej pozostaje aktualny również wówczas, gdy uprawniony poweźmie informację o tych okolicznościach z innych źródeł. Może on wykonać przysługujące mu prawo pierwokupu nie czekając na otrzymanie zawiadomienia[369].

Wykonanie prawa pierwokupu polega na złożeniu oświadczenia osobie zobowiązanej. Oświadczenie powinno być złożone w formie jaka jest przewidziana dla umowy sprzedaży rzeczy, której pierwokup dotyczy. Następnie uprawniony powinien powiadomić zobowiązanego o realizacji prawa pierwokupu, co może nastąpić w dowolnej formie. Dla skuteczności skorzystania z przysługującego uprawnienia nie ma znaczenia uiszczenie ceny sprzedaży przez uprawnionego lub złożenie jej do depozytu sądowego. Złożenie oświadczenia nie wymaga zgody zobowiązanego. Jego skutek nastąpi z chwilą dotarcia oświadczenia do zobowiązanego w taki sposób, aby mógł się z nim zapoznać (art. 61 k.c.)[370]. Terminy do wykonania prawa pierwokupu są terminami prawa materialnego, zawitymi i nie podlegają przywróceniu.

Wykonanie prawa pierwokupu rodzi ten skutek, że pomiędzy uprawnionym, a zobowiązanym zawarta zostaje umowa o treści tożsamej jaką zawarł zobowiązany z osobą trzecią pod warunkiem. Umowa dochodzi do skutku bez dokonywania żadnych dodatkowych czynności. Jest to umowa bezwarunkowa o podwójnym skutku co oznacza, że przenosi własność rzeczy na uprawnionego. Zgodnie z art. 597 § 2 k.c. chwilą zawarcia umowy bezwarunkowej jest moment złożenia zobowiązanemu oświadczenia woli o wykonaniu prawa pierwokupu.

Względem uprawnionego bezskuteczne są te postanowienia umowne, które zmierzają do udaremnienia jego prawa. Dotyczy to postanowień zaliczanych do kategorii przedmiotowo istotnych jak np. wygórowana cena sprzedaży. Jeżeli umowa pomiędzy zobowiązanym a osobą trzecią zawiera takie postanowienia, uprawniony może wystąpić o uznanie ich za bezskuteczne względem niego. Ciężar dowodu spoczywa na uprawnionym[371]. Bezskuteczne będzie również zastrzeżenie odstąpienia od umowy na wypadek wykonania prawa pierwokupu[372].

[369] Zob. Red. E. Gniewek, P. Machnikowski, *Kodeks*…, s. 1260-1261.
[370] Zob. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 2018 r. II CSK 432/17, Legalis 1770782.
[371] Zob. J. Jezioro, *Kodeks*…, Legalis.
[372] Por. M. Kwik, *Problematyka*…, s. 438.

Szczególną uwagę autorka pragnie zwrócić na wykonanie prawa pierwokupu wynikającego z u.k.u.r, które charakteryzuje się szczególnymi regulacjami i przebiega odmienne od wykonania pierwokupu wynikającego z czynności prawnej. Zdaniem autorki niniejszej pracy odmienności wynikają nie z samego faktu, że źródłem pierwokupu jest ustawa, lecz z uwagi na to, że podmiotem uprawnionym z pierwokupu jest szczególny podmiot – Skarb Państwa, a przedmiotem tego prawa szczególna kategoria nieruchomości tj. nieruchomości rolne. Pierwokup wynikający z innych ustaw nie charakteryzuje się tyloma szczególnymi regulacjami, a w kwestiach których ustawa nie obejmuje, zastosowanie znajdują przepisy kodeksowe.

Podobnie jak w przypadku umownego prawa pierwokupu zobowiązany z ustawy powinien zawiadomić niezwłocznie podmiot uprawniony o treści umowy zawartej z osobą trzecią. Nie ma przeszkód, aby zawiadomienia dokonał notariusz co w praktyce ma miejsce[373]. W praktyce obrotu może zdarzyć się sytuacja, że zobowiązany nie będzie miał świadomości ciążącego na nim obowiązku, co oczywiście nie powinno być postawą akceptowaną. Jeżeli uprawnionym z prawa pierwokupu jest Skarb Państwa prawo pierwokupu wykonuje na rzecz Skarbu Państwa Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa. Do składania notarialnych oświadczeń, związanych z prawem pierwokupu uprawniony jest dyrektor oddziału terenowego (zastępca oddziału terenowego kierującego filią) Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa na podstawie upoważnienia prezesa KOWR. Na podstawie art. 3 ust. 10 u.k.u.r. KOWR wysyła zobowiązanemu przesyłką poleconą zawiadomienie o wykonaniu prawa pierwokupu przekazując mu imię i nazwisko notariusza, który sporządził oświadczenie o skorzystaniu z prawa pierwokupu, siedzibę jego kancelarii notarialnej, datę sporządzenia oświadczenia o skorzystaniu z prawa pierwokupu, numer repertorium, pod którym zarejestrowano oświadczenie o skorzystaniu z prawa pierwokupu, oraz numer elektronicznego wypisu aktu notarialnego tego oświadczenia, pod którym został on zarejestrowany w Centralnym Repozytorium Elektronicznych Wypisów Aktów Notarialnych prowadzonym przez Krajową Radę Notarialną, a następnie publikuje to zawiadomienie na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej Krajowego Ośrodka. Wypis aktu notarialnego zawierającego oświadczenie o skorzystaniu z prawa pierwokupu wydawany jest także zobowiązanemu z prawa pierwokupu. Przytoczone wyżej brzmienie art. 3 ust. 10 u.k.u.r. weszło w życie 15 października 2021 r. Wcześniej przepis ten stanowił, że KOWR

[373] Zob. A.J. Szereda, *Notarialne doręczenia związane z ustawą o kształtowaniu ustroju rolnego po nowelizacji z kwietnia 2016* r., w: *Nieruchomości rolne w praktyce notarialnej*, oprac. red. P. Księżak, J. Mikołajczyk, Warszawa 2017 s. 268.

wysyła zobowiązanemu przesyłką poleconą nadaną za potwierdzeniem odbioru oświadczenie w formie aktu notarialnego o wykonaniu prawa pierwokupu, a następnie publikuje na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej. Art. 3 ust. 11 u.k.u.r. chociaż literalnie pozostał niezmieniony to jego znaczenie już tak. Wcześniej bowiem przepis ten odnosił się do opublikowanego oświadczenia, a aktualnie do opublikowanego zawiadomienia, lecz nadal przyjmuje fikcję prawną, że zobowiązany zapoznał się z treścią oświadczenia o skorzystaniu z prawa pierwokupu z chwilą publikacji na stronie podmiotowej BIP. Na gruncie poprzednio obowiązującego stanu prawnego stwierdzić można było, że ustawodawca zrezygnował z teorii doręczenia, która wynika z artykułu 61 k.c. i przyjął fikcję prawną, że zobowiązany zapoznał się z treścią oświadczenia z chwilą jego opublikowania na stronie podmiotowej BIP. Takie rozwiązanie spotkało się z szeroką krytyką doktryny jako wyłom od jednej z ważniejszych zasad prawa cywilnego uregulowanych w art. 61 k.c. Nietrudno zauważyć, że mogło wówczas dochodzić do sytuacji, w której można było przyjąć, że zobowiązany zapoznał się z treścią zamieszczonego na stronie Biuletynu Informacji Publicznej oświadczenia, choć fizycznie przesyłka polecona z takim oświadczenie do adresata nie dotarła. Według J. Grykiela "ustawodawca przyjął fikcję prawną, że z chwilą publikacji oświadczenia Agencji (obecnie Krajowy Ośrodek) o wykonaniu prawa pierwokupu zobowiązany z prawa pierwokupu zapoznał się z treścią takiego oświadczenia"[374]. Z pewnością poprzednie rozwiązanie stawiało zobowiązanego w sytuacji mniej korzystnej. Z chwilą, w której zobowiązany zapoznał się ze złożonym przez uprawnionego oświadczeniem dochodzi do skutku umowa o treści odpowiadającej umowie zawartej przez zobowiązanego z osobą trzecią. W praktyce mogło dochodzić do sytuacji, w której podmiot zobowiązany będzie nieświadomy, iż pozostaje związany umową, której stroną jest Skarb Państwa.

W związku z powyższym zmianę komentowanego ustępu 10 art. 3 u.k.u.r. należy ocenić pozytywnie. Chociaż jego aktualne brzmienie w dalszym ciągu jest dalekie od doskonałości. Pierwsze, co powinno zwrócić uwagę, to fakt, iż ustawodawca całkowicie zrezygnował z obowiązku doręczenia zobowiązanemu oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu. W aktualnym brzmieniu mowa jest o doręczeniu jedynie zawiadomienia, a następnie o publikacji zawiadomienia o wykonaniu prawa pierwokupu na stronie podmiotowej BIP. W konsekwencji zastanowić się należy, czy wyłom od zasady z art. 61 k.c. jeszcze się nie pogłębił. Zgodnie z regułami ogólnymi dotyczącymi prawa pierwokupu uprawniony składa oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu zobowiązanemu. Oznacza

[374] J. Grykiel, *Ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi oraz prawami udziałowymi w spółkach po nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, Monitor Prawniczy, 2016, nr 12, s. 633.

to, że oświadczenie powinno być złożone w obecności zobowiązanego lub jeśli prawo dotyczy nieruchomości powinno być złożone w formie aktu notarialnego a następnie doręczone zobowiązanemu tak, aby mógł on zapoznać się z jego treścią. Obecnie uprawniony składa oświadczenie przed notariuszem, lecz nie ma obowiązku go doręczyć. Można w konsekwencji postawić pytanie kiedy umowa pomiędzy zobowiązanym a uprawnionym dojdzie do skutku? W przeciwieństwie do poprzedniej regulacji również na stronie podmiotowej BIP uprawniony nie ma obowiązku publikacji samego oświadczenia, a jedynie zawiadomienie. Ustawodawca wprawdzie przyjmuje, że zobowiązany zapoznał się z oświadczeniem z chwilą publikacji na stronie BIP, lecz na stronie publikowane jest samo zawiadomienie. Wykonanie prawa pierwokupu jest niewątpliwie czynnością prawną jednostronną zmierzającą do wywołania określonych skutków prawnych, która jest skuteczna z chwilą gdy oświadczenie woli doszło do drugiej strony w taki sposób, że mogła ona zapoznać się z jego treścią. Z aktualnego brzmienia przepisu wynika, że celem przekazania wszystkich danych wymienionych w art. 3 ust. 10 u.k.u.r. jest umożliwienie podjęcia czynności przez zobowiązanego do zapoznania się z treścią oświadczenia. Zobowiązany może też żądać wydania mu wypisu aktu notarialnego zawierającego oświadczenie. Zgodnie z teorią doręczenia, która wynika z art. 61 k.c. adresat oświadczenia woli powinien mieć obiektywną możliwość zapoznania się z treścią oświadczenia z chwilą jego doręczenia, tzn. że nie musi podejmować w tym celu żadnych nadzwyczajnych czynności. Stwierdzić należy, że nawet umieszczenie na stronie BIP oświadczenia o skorzystaniu z prawa pierwokupu budziło uzasadnione wątpliwości doktryny w zakresie skutków materialnoprawnych złożonego oświadczenia. Tym bardziej wątpliwości te może budzić rozwiązanie, które nie zakłada doręczania oświadczenia w ogóle. Nadto stwierdzić należy za P. Popardowskim, że powyższych wątpliwości nie rozwiewa praktyka KOWR umieszczania na stronie BIP zanonimizowanych skanów aktów notarialnych zawierających oświadczenie o skorzystaniu z prawa pierwokupu[375].

Jak wskazywał P. Litwiniuk na gruncie poprzednio obowiązującej regulacji, „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

[375] Zob. P. Popardowski, *Prawo rolne*…, s. 417.

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"[376].

Umieszczanie oświadczenia o wykonaniu przez Krajowy Ośrodek prawa pierwokupu, czy też zawiadomienia o złożeniu takiego oświadczenia nie jest jednak całkowicie pozbawione uzasadnienia. Prawo dostępu o informacji publicznej jest prawem zagwarantowanym przez Konstytucję Rzeczpospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej[377] każda informacja o sprawach publicznych jest informacją publiczną. Jak stanowi orzecznictwo sądów administracyjnych, informację publiczną stanowią w szczególności materiały dokumentujące fakt lub sposób zadysponowania majątkiem publicznym, w tym treść i postać umów cywilnoprawnych dotyczących takiego majątku[378]. Biuletyn Informacji Publicznej jest w myśl przywołanej wyżej ustawy urzędowym publikatorem teleinformatycznym utworzonym w celu powszechnego udostępniania informacji publicznej w postaci ujednoliconego systemu stron w sieci teleinformatycznej. Wpis w Biuletynie Informacji Publicznej następuje z mocy prawa i nie wymaga wniosku żadnego podmiotu. "Zgodnie z poglądem wyrażonym w orzecznictwie, "Żaden przepis prawa nie zabrania umieszczenia w BIP informacji innych niż informacje publiczne, ani też nie stanowi, że sam fakt umieszczenia takiej informacji w BIP czyni ją informacją publiczną[379]. W związku z tym, publikacja w BIP innych treści niż informacje publiczne, w tym oświadczeń woli ANR (obecnie KO) o wykonaniu prawa pierwokupu lub wykupu jest dopuszczalne, nie powoduje to jednak, że informacje te zyskują walor informacji publicznej"[380]. Jak zauważa M. Komarowska nowelizacja ustawy rolnej zmieniła funkcję Biuletynu Informacji Publicznej, który do tej pory służył tylko do

[376] P. Litwiniuk, *Z problematyki wykonywania prawa pierwokupu nieruchomości rolnej przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa*, Przegląd Prawa Rolnego 2021, nr 1, s. 74.
[377] Dz.U z 2019 r. poz. 1429 tj. z dnia 5 lipca 2019 r.
[378] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 29 stycznia 2015 r. II SAB/Ol 159/14, Lex 1634843.
[379] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 maja 2012 r. I OSK 450/12, Lex 1264812 [w:] M. Komarowska, *Nowa funkcja Biuletynu Informacji Publicznej wynikająca z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, Studia Iuridica Agraria 2016, Tom XIV, s. 165.
[380] M. Komarowska, *Nowa funkcja*…, s. 165.

udostępniania informacji publicznej. Po zmianie stał się on „nośnikiem oświadczeń o cywilnoprawnym skutku”[381]. Ustawa o dostępie do informacji publicznej w art. 4 wskazuje również na podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej. Zgodnie z Wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 29 stycznia 2015 r., sygn. akt II SAB/Ol 159/14 Agencja Nieruchomości Rolnych jest państwową osobą prawną, a zatem jest organem zobowiązanym do udzielania informacji publicznej jako podmiot, który reprezentuje państwową osobę prawną[382].

Niewątpliwie konsekwencje związane z taką regulacją sposobu wykonania prawa pierwokupu przez KOWR działający na rzecz Skarbu Państwa są dla podmiotu zobowiązanego bardzo poważne. Jest to z pewnością rozwiązanie osobliwe i dające Skarbowi Państwa pewien przywilej. Zastosowanie fikcji prawnej w postaci uznania, że zobowiązany zapoznał się z treścią oświadczenia stawia Skarb Państwa w pozycji uprzywilejowanej. Zobowiązany po otrzymaniu zawiadomienia powinien przede wszystkim podjąć czynności zmierzające do zapoznania się z treścią oświadczenia o skorzystaniu z prawa pierwokupu. Jest to z pewnością wyłom od zasad obowiązujących dotychczas w prawie cywilnym. Pytanie brzmi, czy doktryna zaakceptuje fikcję prawną zapoznania się z treścią oświadczenia z chwilą opublikowania zawiadomienia na stronie BIP, czy też uzna, że do zawarcia umowy dojdzie niejako w sposób dorozumiany. Czy w braku akceptacji przyjętych rozwiązań nie należy postulować o ich zmianę, aby wykluczyć stan niepewności?

Opisywanego powyżej rozwiązania nie znajdziemy natomiast w odniesieniu do ustawowego prawa pierwokupu przysługującego współwłaścicielom nieruchomości rolnej jak też prawa pierwokupu przysługującego dzierżawcy. Zastosowanie znajdą tu przepisy dotyczącego prawa pierwokupu wynikającego z czynności prawnej.

Uprawniony nie jest zobligowany do składania oświadczenia negatywnego, tj. o nieskorzystaniu z prawa pierwokupu. Wówczas po upływie czasu na złożenie takiego oświadczenie dochodzi do skutku umowa pomiędzy zobowiązanym a osobą trzecią. Jednak nieskorzystanie przez działający w imieniu Skarbu Państwa Krajowy Ośrodek z prawa pierwokupu według przyjętej praktyki również znajdzie wyraz w oświadczeniu złożonym zobowiązanemu. Wedle stanowiska Krajowej Rady Notarialnej "Agencja Nieruchomości Rolnych, w każdym przypadku zawiadomienia jej o treści umowy warunkowej, udzieli notariuszowi sporządzającemu tę umowę pisemnej odpowiedzi, bez względu na to czy

[381]Zob. M. Komarowska, *Nowa funkcja*…, s. 164.
[382] Zob. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 29 stycznia 2015 r., II SAB/Ol 159/14, Lex nr 1634843.

przysługujące jej uprawnienie wykona, czy też z niego zrezygnuje. Oznacza to, że w praktyce nie będzie się korzystać z milczącego zajęcia stanowiska w sprawie pierwokupu (upływ terminu), jednakże nieudzielenie odpowiedzi pomimo upływu terminu ustawowego nie wstrzymuje zawarcia umowy przenoszącej własność"[383]. Po bezskutecznym upływie terminu do udzielenia odpowiedzi do skutku dochodzi umowa przenosząca własność nieruchomości.

Wspomnieć należy raz jeszcze, że prawo pierwokupu Skarbu Państwa w myśl komentowanej ustawy aktualizuje się dopiero wówczas, gdy brak jest uprawnionego do prawa pierwokupu dzierżawcy, bądź dzierżawca ten ze swojego prawa nie skorzysta. Jednak w razie zbiegu prawa pierwokupu dzierżawcy oraz Skarbu Państwa "należy zawrzeć zobowiązującą umowę sprzedaży pod dwoma warunkami, tj. niewykonania prawa pierwokupu przez dzierżawcę oraz przez ANR (obecnie KOR)"[384]. "Zawiadomienie kolejnego uprawnionego o prawie pierwokupu winno nastąpić dopiero po upływie terminu do wykonania prawa pierwokupu przez wcześniej uprawnionego bądź po złożeniu przez niego oświadczenia o niewykonaniu tego prawa"[385]. "Ustalenie kolejności wykonania prawa pierwokupu należy dokonać z uwzględnieniem przepisów szczególnych zawartych m.in. w art. 10 ust. 5i ustawy o ochronie przyrody, czy art. 37a ust. 5 ustawy o lasach czy też innych ustaw"[386]. Należy również pamiętać, że w razie zbiegu prawa pierwokupu wynikającego z ustawy oraz z czynności prawnej, pierwszeństwo przysługuje uprawnionemu z ustawy.

Skarbowi Państwa korzystającemu z prawa pierwokupu przysługuje także wyjątkowe uprawnienie, z którego nie mogą skorzystać pozostałe uprawnione podmioty. 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. Cenę nieruchomości wyznacza wówczas sąd stosując sposoby ustalania ceny przewidziane w ustawie o gospodarce nieruchomościami. "Zgodnie z pkt IV załącznika do zarządzenia nr 20/16, "jeżeli przy wykonaniu przez oddział terenowy (filię) prawa pierwokupu/wykupu określonej nieruchomości rolnej, na podstawie analizy cen na rynku podobnych nieruchomości zaistnieje uzasadnione przypuszczenie, iż cena (równowartość pieniężna) zbywanej nieruchomości rażąco odbiega (o ponad 20%) od średnich cen nieruchomości rolnych należy w powyższym przypadku niezwłocznie, najpóźniej w terminie 14 dni od dnia złożenia oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu/wykupu,

[383] Porozumienie KRN z dnia 4 lipca 2016 r. [w:] J. Bieluk, *Ustawa*…,s. 137.
[384] Porozumienie…, s. 137.
[385] Porozumienie…, s. 137.
[386] Porozumienie…, s. 137.

wystąpić do sądu o ustalenie ceny tej nieruchomości"[387]. Powyższe stanowi odstępstwo do zasady, wedle której na skutek oświadczenia skorzystaniu z prawa pierwokupu dochodzi do skutku umowa o treści odpowiadającej umowie pomiędzy zobowiązanym, a osobą trzecią. Rodzi też dla podmiotu zobowiązanego poważne konsekwencje. Jak słusznie zauważa P. Litwiniuk, podmiot, który zdecydował się na sprzedaż nieruchomości osobie trzeciej po cenie wyższej niż cena rynkowa, w przypadku skorzystania przez Skarb Państwa z prawa pierwokupu musi liczyć się ze zmianą treści umowy, a co więcej z koniecznością poniesienia kosztów postępowania procesowego zainicjowanego w celu ustalenia ceny. Wymieniony autor poddaje takie rozwiązanie krytyce wskazując, że ustalenie ceny należy do elementów przedmiotowo istotnych umowy, lecz objętych swobodą kontraktowania. Wpływ na jej wysokość ma nie tylko rzeczywista wartość rynkowa, ale także np. wartość sentymentalna[388]. Podobne uprawnienie nie przysługuje natomiast podmiotom prywatnym. Należy wprawdzie pamiętać o treści art. 600 § 1 zd. 2 k.c., zgodnie z którym jeżeli postanowienia umowy z osobą trzecią, mające na celu udaremnienie prawa pierwokupu, są względem uprawnionego bezskuteczne. Jak było już wspomniane we wcześniejszej części pracy, chodzi tu o postanowienia przedmiotowo istotne jak np. wygórowana cena. Wówczas uprawnionemu przysługuje stosowne roszczenie o uznanie takiego postanowienia za bezskuteczne względem niego. Dla podmiotów innych niż Skarb Państwa jest to jedyny sposób, aby ewentualnie wpłynąć na zmianę zbyt wygórowanej ceny, przy czym ciężar dowodu, że cena rzeczywiście jest wygórowana spoczywa na uprawnionych.

Zgodnie z art. 3 ust. 8a KOWR może dokonać zapłaty niespornej części ceny przed wystąpieniem do sądu o ustalenie ceny tej nieruchomości. Jak zostało wskazane w projekcie do ustawy nowelizującej zawierającym powyższą zmianę „Kwestia związana z postępowaniem KOWR odnośnie do zapłaty ceny w przypadku kwestionowania wartości nieruchomości nie była uregulowana, stąd też KOWR często dokonywał zapłaty kwoty wskazanej w umowie warunkowej, pomimo, że sąd uznawał później, że była ona rażąco odbiegająca od jej wartości rynkowej; KOWR miał problemy z odzyskaniem różnicy ceny nieruchomości”[389]. Uzasadnione wątpliwości może budzić to w jaki sposób ma dojść do ustalenia bezspornej części ceny. Czy KOWR ma uprawnienie do samodzielnej oceny, jaka wartość będzie bezsporna, czy możliwa jest forma negocjacji pomiędzy stronami.

[387] Załącznik nr 1 do Zarządzenie nr 20/16 Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych z dnia 13 maja 2016 r. Wytyczne w sprawie zasad nabywania nieruchomości rolnych do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa [w:] J. Bieluk, *Ustawa*…, s. 348.
[388] Por. P. Litwiniuk, *Z problematyki*…, s. 74.
[389] Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw, Druk sejmowy Nr 3298, Sejm VIII kadencji.

Ustawodawca w żaden sposób tego nie wyjaśnia i przyjąć można, że KOWR może arbitralnie ocenić niesporną według niego część ceny.

W praktyce może zdarzyć się sytuacja zbiegu uprawnień wynikających z ustawy oraz czynności prawnej, które dotyczyć będą tej samej rzeczy, a także kolizja uprawnień wynikających z różnych przepisów ustawowych. Niewątpliwie w przypadku zbiegu uprawnień wynikających z ustawy i czynności prawnej należy przyznać pierwszeństwo uprawnieniu wynikającemu z ustawy[390]. Kwestię zbiegu uprawnienia dzierżawcy oraz KOWR, stosownie do art. 3 ust. 4 u.k.u.r. pierwszeństwo ma dzierżawca. Może zdarzyć się zbieg uprawnień Skarbu Państwa wynikającego z u.k.u.r. oraz z ustawy o lasach. W takiej sytuacji P. A. Blajer oraz W. Gonet wskazują, że pierwszeństwo przysługuje Lasom Państwowym. Muszą one ustąpić, gdy nieruchomość leży na terenie parku narodowego. Pierwszeństwo przysługuje jednak Parkowi Narodowemu. M. Safjan odnośnie kolizji uprawnień ustawowych wskazuje: „w drugim wypadku kwestia jest bardziej skomplikowana i wymaga porównania sytuacji prawnej osób uprawnionych z punktu widzenia charakteru przysługujących im praw" oraz podaje, że w razie zbiegu uprawnień wynikających z art. 166 § 1 k.c. i art. 3 ustawy rolnej pierwszeństwo należy przyznać współwłaścicielom nieruchomości z uwagi na prawnorzeczowy charakter ich uprawnień[391]. Podobnie A. Bieranowski, który przyjmuje stanowisko, że w razie zbiegu pierwokupu współwłaściciela nieruchomości rolnej z art. 166 k.c. i gminy z art. 109 u.g.n. pierwszeństwo ma współwłaściciel. Natomiast w razie zbiegu uprawnienia współwłaściciela z art. 166 k.c. i dzierżawcy z art. 3 ust. 4 u.k.u.r. pierwszeństwo powinien mieć również współwłaściciel[392]. W przypadku kolizji umowę sprzedaży powinno się sporządzić pod dwoma, bądź więcej warunkami, w takiej kolejności w jakiej przysługuje prawo pierwokupu. Zawiadomienie poszczególnych uprawnionych powinno nastąpić po wygaśnięciu uprawnienia tego uprawnionego, któremu przysługuje pierwszeństwo.

Ciekawym zagadnieniem związanym z prawem pierwokupu jest możliwość rozwiązania umowy warunkowej przed skorzystaniem przez uprawnionego z jego prawa. Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 14 stycznia 2009 r. IV CSK 344/08[393] orzekł, że prawo pierwokupu nie stanowi przeszkody do rozwiązania warunkowej umowy sprzedaży, przed złożeniem oświadczenia o wykonaniu tego prawa. W komentowanym orzeczeniu Sąd

[390] Zob. M. Safjan, *Kodeks*…, Legalis.
[391] Zob. M. Safjan, *Kodeks*…, Legalis.
[392] Por. A. Bieranowski, *Kodeks cywilny. Komentarz. T. II. Własność i inne prawa rzeczowe (art. 126-352)*, oprac. red. M. Fras, M. Habdas, Lex 2018, art. 166.
[393] Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 stycznia 2009 r. IV CSK 344/08, Legalis 232463.

Najwyższy powołał się też na uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego[394], zgodnie z którą nie jest wystarczające samo złożenie oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu przed upływem przepisanego terminu, lecz konieczne jest także, zawiadomienie zobowiązanego o złożeniu takiego oświadczenia w przepisanej formie. W uzasadnieniu swoich rozważań Sąd Najwyższy wskazał, że prawo pierwokupu jest instytucją, która ogranicza prawo własności oraz zasadę swobody umów i wymaga ścisłej wykładni przepisów. Brak jest też ustawowego zakazu rozwiązania warunkowej umowy sprzedaży. W konsekwencji należy przyjąć, że ustawowe prawo pierwokupu nie ogranicza stron umowy warunkowej w kształtowaniu stosunku obligacyjnego. Komentowane postanowienie zapadło w stanie prawnym sprzed nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, która wprowadziła nowe reguły dotyczące realizacji prawa pierwokupu przysługującego Skarbowi Państwa. Stanowisko Sądu należy jednak uznać za aktualne. Niezależnie od tego, czy spełnienie warunku nastąpi w momencie dojścia oświadczenia do wiadomości zobowiązanego w taki sposób, że mógł on się z nim zapoznać, czy też z chwilą umieszczenia oświadczenia na stronie Biuletynu, do tego momentu umowa warunkowa może zostać rozwiązana. Podobnie A. Bieranowski „Rozwiązanie warunkowej umowy sprzedaży jest dopuszczalne do czasu skorzystania z prawa pierwokupu, a zatem dopóki nie zostanie zamieszczone omawiane oświadczenie ANR na stronie internetowej, nie wywoła ono skutków prawnych. Akt notarialny zawierający to oświadczenie nie stanowi (prawidłowej) podstawy wpisu w księdze wieczystej Skarbu Państwa-Agencji Nieruchomości Rolnych jako właściciela nieruchomości, niezależnie od tego, czy został on sporządzony przed czy po rozwiązaniu warunkowej umowy sprzedaży. W obu bowiem wariantach brakuje substratu do wykonania prawa pierwokupu”[395]. Stwierdzić należy, że wobec obowiązującej zasady swobody kontraktowania, strony mogą, w celu powrotu do stanu sprzed zawarcia umowy, skorzystać z uprawnienia do rozwiązania umowy warunkowej. Podkreślenia przy tym wymaga, że w razie zaistnienia takiej sytuacji uprawniony z pierwokupu nie traci swojego uprawnienia w razie ponownej sprzedaży rzeczy[396].

Odnosząc powyższy problem do wykonania prawa pierwokupu wynikającego z u.k.u.r. wskazać należy, że może zdarzyć się, że oświadczenie w formie aktu notarialnego zostanie doręczone zobowiązanemu po tym jak umowa warunkowa zostanie rozwiązana, jednak zanim tak się stanie nastąpi publikacja zawiadomienia na stronie co *de facto* unicestwi

[394] Uchwała składu siedmiu sędziów SN z dnia 20 lutego 1967 r. III CZP 88/66, Legalis 12965.
[395] A. Bieranowski, *Wykonanie prawa pierwokupu własności nieruchomości rolnej przez ANR*, Rejent 2017, nr 7, s. 29.
[396] Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 lipca 2008 r. II CSK 113/08, Legalis 133168.

wolę stron o rozwiązaniu. Powyższą konstatację potwierdzają nie tylko jednolite stanowisko doktryny co do skutku publikacji, które zostało wskazane wyżej, ale również wcześniejsze stanowisko Krajowej Rady Notarialnej w sprawie stosowania w praktyce notarialnej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, zgodnie z którym „Przy wykonaniu prawa pierwokupu lub o nabyciu nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej przez ANR uznaje się, iż oświadczenie woli o wykonaniu przysługującego ANR uprawnienia zostało skutecznie złożone z chwilą publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej Agencji”[397]. Podobnie A. Bieranowski „Rozwiązanie warunkowej umowy sprzedaży jest dopuszczalne do czasu skorzystania z prawa pierwokupu, a zatem dopóki nie zostanie zamieszczone omawiane oświadczenie ANR na stronie internetowej, nie wywoła ono skutków prawnych. Akt notarialny zawierający to oświadczenie nie stanowi (prawidłowej) podstawy wpisu w księdze wieczystej Skarbu Państwa-Agencji Nieruchomości Rolnych jako właściciela nieruchomości, niezależnie od tego, czy został on sporządzony przed czy po rozwiązaniu warunkowej umowy sprzedaży. W obu bowiem wariantach brakuje substratu do wykonania prawa pierwokupu”[398]. Tym substratem jest warunkowa umowa sprzedaży. Niewątpliwie zmiana przepisów i wprowadzenie rozwiązania polegającego na publikowaniu oświadczenia na stronie podmiotowej BIP ma znaczący wpływ również na takie uprawnienie, jak rozwiązanie umowy warunkowej. Mając powyższe rozważania na uwadze, przywołane na wstępie orzeczenie sądu zasługuje na aprobatę.

Przyjąć należy, że strony umowy warunkowej mogą nie tylko rozwiązać taką umowę, ale również zmienić jej treść. Przepisy dotyczące prawa pierwokupu ponownie nie regulują tej kwestii. Nie jest zatem wykluczone, że w trakcie biegu terminu do skorzystania z prawa pierwokupu, wolą stron treść umowy warunkowej zostanie zmieniona. W takim przypadku strony umowy warunkowej powinny zawiadomić uprawnionego o nowej treści umowy, a termin na skorzystanie z prawa pierwokupu powinien biec na nowo. Jeżeli wcześniej dojdzie do skutecznego złożenia oświadczenia o skorzystaniu z prawa pierwokupu unicestwi to wolę stron i do skutku dojdzie umowa warunkowa o treści pierwotnej.

5.6 Prawo pierwokupu udziałów i akcji w spółkach kapitałowych prawa handlowego

[397] Teza IV.2 Stanowiska Krajowej Rady Notarialnej w sprawie stosowania w praktyce notarialnej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego [w:] M. Komarowska, Nowa funkcja Biuletynu Informacji Publicznej wynikająca z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, Studia IuridicaAgraria 2016, nr XIV, s. 168.
[398] A. Bieranowski, *Wykonanie*…, s. 29.

Na mocy art. 3a u.k.u.r., który został dodany w wyniku nowelizacji z kwietnia 2016 r., ustawodawca przyznał Skarbowi Państwa prawo pierwokupu udziałów oraz akcji w spółkach kapitałowych prawa handlowego, które są właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości rolnej o powierzchni co najmniej 5 ha lub łącznej powierzchni nieruchomości rolnych co najmniej 5 ha. Wprowadzone rozwiązanie stanowiło *novum*. Stwierdzić wypada, że przyznanie prawa pierwokupu w stosunku do akcji i udziałów spółek, które są właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości rolnych stanowi *de facto* pośrednie ograniczenie prawa własności tych nieruchomości. Właścicielem nieruchomości jest spółka, lecz Skarb Państwa w wyniku nabycia udziałów lub akcji staje się właścicielem ekonomicznym spółki. Decyzje wspólników wyznaczają kierunki działania spółki. Dlatego też, jak wskazuje P. Popardowski, ustawodawca upatruje w formie spółki kapitałowej niebezpieczeństwa polegającego na przejmowaniu nieruchomości rolnych na cele niezwiązane z produkcją rolną, w celu realizacji przedsięwzięć gospodarczych spółki[399]. „Ustawodawca uważa, że dla wyeliminowania zagrożeń polegających na przejmowaniu polskiej ziemi rolnej na cele niezwiązane z produkcją rolną poprzez inwestowanie w spółki kapitałowe konieczne jest, aby KOWR przysługiwało prawo pierwokupu przy każdej transakcji sprzedaży udziałów lub akcji w spółkach będących właścicielami nieruchomości rolnych"[400].

Przedmiotem prawa pierwokupu wynikającego z art. 3a u.k.u.r. są zatem udziały w sp. z o.o., akcje w spółce akcyjnej oraz akcje w prostej spółce akcyjnej. Dyspozycją tego artykułu nie są objęte natomiast akcje w spółce komandytowo-akcyjnej, która jest spółką osobową. Zaznaczyć w tym miejscu wypada stanowisko prezentowane przez J. Bieluka, twierdzi, że określenie udziałów w komentowanym przepisie mogłoby znaleźć również zastosowanie do „udziałów" w spółkach osobowych, lecz wyklucza to brzmienie art. 3b u.k.k.ur.[401]. Po nowelizacji z 26 kwietnia 2019 r. zmieniono komentowany przepis zastępując określenie „udziały i akcje w spółce handlowej" określeniem „udziały i akcje w spółce kapitałowej" i tym samym zawężając zakres stosowania przepisu tylko do spółek kapitałowych prawa handlowego. Ponadto udziały i akcje w wymienionych spółkach są objęte ustawowym prawem pierwokupu tylko wówczas, gdy spółka jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości rolnej o określonej powierzchni. Wspomnieć wypada, iż ograniczenie obszarowe nie obowiązywało do początku funkcjonowania przepisu. Jego

[399] Zob. P. Popardowski, *Prawo rolne*…, s. 420.
[400] Zob. P. Popardowski, *Prawo rolne*…, s. 420.
[401] Zob. J. Bieluk, *Ustawa*…, s. 151; zob. P. Popardowski, *Prawo rolne*…, s. 420.

wprowadzenie jak najbardziej należy ocenić pozytywnie, o czym szerzej w dalszej części tego rozdziału. Nawet jednak nie biorąc pod uwagę ograniczenia obszarowego art. 3a u.k.u.r. nie zawsze znajdzie zastosowanie. Z pierwokupem Skarbu Państwa nie będziemy mieli do czynienia w razie sprzedaży akcji i udziałów w spółce, która jest wspólnikiem innej spółki handlowej będącej właścicielem nieruchomości rolnej bądź jej użytkownikiem oraz do sprzedaży akcji i udziałów spółek, które mają siedzibę poza granicami Rzeczpospolitej Polskiej, nawet jeśli są właścicielami, czy użytkownikami wieczystymi nieruchomości rolnych położonych w Polsce[402]. Co więcej, jak wskazują P.A. Blajer oraz W. Gonet, bez znaczenia przy obliczaniu powierzchni nieruchomości rolnych są inne tytuły do nieruchomości, jak np. dzierżawa. Nadto pod uwagę przy obliczaniu powierzchni bierze się tylko nieruchomości rolne w rozumieniu badanej ustawy. Pierwokup aktualizuje się jednak również przy współwłasności oraz współużytkowaniu wieczystym[403]. Wymienieni autorzy wskazują na pewną wątpliwość związaną ze stosowaniem pierwokupu udziałów i akcji w sytuacji, gdy spółka jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym gospodarstwa rolnego w rozumieniu ustawy rolnej. „Biorąc pod uwagę treść art. 4a u.k.u.r., zgodnie z którym przepisy ustawy stosuje się odpowiednio do nabycia gospodarstwa rolnego, można wręcz argumentować, że prawo pierwokupu akcji lub udziałów w takim przypadku w ogóle nie powinno się aktualizować, skoro w wyniku zawarcia umowy sprzedaży akcji lub udziałów nie dochodzi do nabycia gospodarstwa rolnego. Jednak właśnie z tego względu, że przedmiotem obrotu nie jest w tym wypadku gospodarstwo rolne, ale akcje lub udziały spółki, która w analizowanej sytuacji jest niewątpliwie właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości rolnej, prawo pierwokupu akcji i udziałów powinno się aktualizować, o ile nieruchomości rolne tworzące gospodarstwo rolne mają powierzchnie co najmniej 5 ha”[404]. Przypomnieć należy, że w polskim prawie cywilnym mamy do czynienia z gruntową koncepcją gospodarstwa rolnego. Bez istnienia nieruchomości rolnej jako składnika gospodarstwa rolnego nie możemy mówić o istnieniu gospodarstwa rolnego, w związku z tym rozumowanie zaprezentowane przez autorów zacytowanych powyżej należy uznać za słuszne[405]. Prawo pierwokupu zaktualizuje się również w razie sprzedaży udziałów i akcji na rzecz spółki w celu ich umorzenia. Chociaż jak wskazuje J. Bieluk rozważenia wymaga

[402] Zob. P. Popardowski, *Prawo rolne*…, s. 422.
[403] Zob. P.A. Blajer, W. Gonet, *Ustawa*…, s. 238-240.
[404] P.A. Blajer, W. Gonet, *Ustawa*…, s. 239.
[405] Zob. P. Popardowski, *Prawo rolne*…, s. 422.

zasadność skorzystania przez KOWR z uprawnienia w sytuacji, w której udziały czy akcje są nabywane w celu ich umorzenia[406].

Jak wskazuje P. Popardowski ustalenie czy spółka jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości rolnych o określonej powierzchni następuje na dzień zawarcia warunkowej umowy sprzedaży udziałów lub akcji oraz na dzień zawiadomienia spółki o zawarciu umowy sprzedaży udziałów lub akcji. Powyższe jest związane ze specyficzną konstrukcją wykonania prawa pierwokupu dotyczącego udziałów i akcji. Zasadniczą różnicą w stosunku do pierwokupu nieruchomości jest to, że podmiotem zobowiązanym do zawiadomienia uprawnionego jest nie zobowiązany, a spółka, która nie jest stroną umowy sprzedaży. Zawiadomienie powinno zostać dokonane zgodnie z zasadami reprezentacji spółki w formie pisemnej i powinno zawierać w załączeniu dokumenty, o których mowa w art. 3a ust. 4 u.k.u.r. Ustawodawca nie przewidział przy tym żadnego terminu, w którym spółka powinna zostać powiadomiona o umowie. Dlatego nie można wykluczyć, że pomiędzy zawarciem umowy, a poinformowaniem o niej spółki przestanie ona być użytkownikiem wieczystym lub właścicielem nieruchomości rolnych o odpowiedniej powierzchni[407]. Istotną okolicznością jest również to, że wspólnik nie musi posiadać szczegółowej wiedzy na temat konkretnych składników majątku spółki co oznacza, że nie musi wiedzieć, czy spółka jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości rolnej. O ile wspólnik sp. z o.o, może wykorzystać prawo osobistej kontroli wspólników, o ile nie zostało ono ograniczone lub wyłączone. W spółce akcyjnej natomiast akcjonariusz może jedynie domagać się informacji o spółce[408].

Po dokonaniu zawiadomienia przez spółkę rozpoczyna się bieg dwumiesięcznego terminu do wykonania prawa pierwokupu przez KOWR. Jak wskazuje P. Popardowski do skutecznego zawiadomienia nie dojdzie wówczas, gdy zawiadomienie nie będzie zawierało kompletu wymaganych ustawą dokumentów, a zatem bieg terminu nie rozpocznie się[409]. Według J. Bieluka termin nie rozpocznie biegu również wtedy, gdy zawiadomienia dokonają strony umowy, a nie spółka[410]. Przy czym strony umowy nie zostały wyposażone w żadne instrumenty, które pozwoliłyby przymusić spółkę do dokonania zawiadomienia. Tym samym

[406] Zob. J. Bieluk, *Ustawa*…, s. 158.
[407] Zob. P. Popardowski, *Prawo rolne*…, s. 423.
[408] Zob. P. Popardowski, *Prawo rolne*…, s. 423-424 oraz por. S. Byczko, *Ustawowe prawo pierwokupu udziałów i akcji spółek będących właścicielami nieruchomości rolnych* w: red. P. Księżak, J. Mikołajczyk, Nieruchomości rolne w praktyce notarialnej, Warszawa 2017, s. 240-241.
[409] Zob. P. Popardowski, *Prawo rolne*…, s. 427.
[410] Por. J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*. 2019, Legalis.

spółka może *de facto* zablokować transakcję nabycia udziałów[411]. Do powyższej tezy autorka odnosi się jednak sceptycznie, z uwagi na to, że w przypadku pierwokupu nieruchomości dopuszcza się możliwość powzięcia przez uprawnionego informacji o umowie warunkowej z innych źródeł i wykonanie prawa pierwokupu. Analogicznie w przypadku poinformowania spółki przez zobowiązanego powinno być skuteczne. Problemem praktycznym może okazać się jednak konieczność załączenia do zawiadomienia dokumentów, których zobowiązany zwyczajnie nie posiada i które musiałby uzyskać od spółki. Termin do wykonania prawa pierwokupu akcji i udziałów jest dwukrotnie dłuższy niż w przypadku prawa pierwokupu nieruchomości, co zapewne wynika z faktu, że w czasie biegu terminu Krajowy Ośrodek może wykonać przysługujące mu, szczególne uprawnienia. Zgodnie z art. 3a ust. 3 Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa przed nabyciem akcji i udziałów przysługuje prawo przeglądania ksiąg i dokumentów tej spółki oraz żądania od tej spółki informacji dotyczących obciążeń i zobowiązań nieujętych w księgach i dokumentach. Uzyskane przez Krajowy Ośrodek informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji[412]. „Całościowe odczytywanie art. 3a UstRolU wskazuje, że realizacja prawa pierwokupu udziałów (akcji) przez KOWR jest determinowana całością oceny struktury majątkowej i kondycji finansowej spółki. Zakres dokumentów podlegających przedstawieniu KOWR w zawiadomieniu wykonywanym przez spółkę (art. 3a ust. 4 UstRolU) nie wskazuje, aby ustawodawca ściśle wiązał aktywność KOWR z oceną znaczenia nieruchomości rolnych w majątku spółki i sposobu ich dotychczasowego wykorzystywania, co z kolei pozwalałoby na doszukiwanie się związku między wykonaniem prawa pierwokupu a realizacją celów określonych w art. 1 UstRolU. W istocie rozwiązanie z art. 3a UstRolU jest dość odległe od założeń koncepcyjnych przyjmowanych przez ustawodawcę przy uchwaleniu komentowanej ustawy”[413]. Powyższą ocenę zdaniem autora wzmacnia przyznanie uprawnień kontrolnych. Należy podkreślić, że u.k.u.r. nie wprowadza żadnych ograniczeń co do rodzaju dokumentów, które mogą być przedmiotem kontroli KOWR.

Do wykonania prawa pierwokupu udziałów i akcji stosuje się art. 3 ust. 10 i 11, który mówi o fikcji prawnej zapoznania się przez zobowiązanego z treścią oświadczenia o skorzystaniu z prawa pierwokupu po umieszczeniu zawiadomienia na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej. W konsekwencji podzielić należy wątpliwości co do

[411] Por. J. Bieluk, *Ustawa…*, Legalis.
[412] Dz.U. z 2022 r. poz. 1233.
[413] P. Popardowski, *Prawo rolne…*, s. 429.

momentu, kiedy dochodzi do zawarcia umowy pomiędzy uprawnionym, a zobowiązanym Czy będzie to moment zapoznania się przez zobowiązanego z treścią umieszonego na stronie BIP zawiadomienia, czy moment zapoznania się z treścią oświadczenia po powzięciu w tym celu określonych działań. Czy też uznać należy jednak, że oświadczenie powinno zostać doręczone, tak aby zobowiązany mógł zapoznać się z jego treścią. Pewna wątpliwość co do chwili zawarcia umowy dotyczy sprzedaży akcji na okaziciela co do swojej skuteczności wymaga wydania dokumentu akcji. Samo porozumienie stron nie jest wystarczające. Moment zawarcia skutecznej umowy nastąpi zatem dopiero w momencie wydania dokumentu akcji. Oświadczenie o skorzystaniu z prawa pierwokupu powinno zostać złożone w formie, która jest właściwa dla nabycia akcji i udziałów. Po złożeniu oświadczenia, Krajowy Ośrodek może wystąpić do sądu o ustalenie ceny nabycia, gdy ta rażąco odbiega od jej wartości rynkowej – analogicznie jak przy pierwokupie nieruchomości rolnych. Krajowy Ośrodek powinien jednak uiścić cenę w tej części, która nie jest sporna, co ponownie budzi wątpliwości. W jakim zakresie bowiem cena akcji czy udziałów może być uznana za niesporną i kto ma prawo to ocenić.

6. Prawo nabycia

6.1. Konstrukcja i charakter prawny prawa nabycia

W szerokim rozumieniu za ograniczenie uznać można także prawo nabycia. W przeciwieństwie do prawa pierwokupu nie ogranicza ono właściciela w czynności zbycia przedmiotu własności, ale instytucja ta ma wpływ na obrót ziemią rolną w Polsce. Rzutuje na to, kto ostatecznie staje się właścicielem nieruchomości rolnej, lecz nie ogranicza w żaden sposób prawa do zbycia nieruchomości rolnej (art. 4), gospodarstwa rolnego (art. 4a u.k.u.r.), czy udziałów (akcji) – art. 4 ust. 6[414] -; nieruchomości rolnych na podstawie art. 3b i 3c. Może działać zniechęcająco na potencjalnego nabywcę. Przedmiotem prawa nabycia będzie: nieruchomość rolna, użytkowanie wieczyste; gospodarstwo rolne, ale też udziały, akcje. Co ważne należy już w tym miejscu wskazać, że ustawodawca posłużył się dwoma konstrukcjami prawa nabycia. W odniesieniu do art. 4, 4a u.k.u.r. (nabycie udziałów, nabycie nieruchomości rolnych, nabycie gospodarstwa rolnego) prawo nabycia jest skutkiem wynikającym ze stosunku podstawowego (zbycie nieruchomości) i dotyczy nabywcy (obowiązanego) i SP (uprawnionego). Tym samym stosunek uboczny powstaje pomiędzy nabywcą a SP. Co należy zaznaczyć przedmiotem uprawnienia SP jest ten sam przedmiot zarówno w stosunku podstawowym jak i ubocznym.

W przypadku natomiast prawa nabycia wynikającego a art. 3b i 3c u.k.u.r. konstrukcja przybiera trochę inne kształty. Po pierwsze prawo nabycia nieruchomości rolnej powstaje w związku z dokonaniem czynności której ona jest pośrednim elementem. Tym samym stosunek podstawowy nie ma co do zasady za przedmiot prawa nieruchomości. W przypadku prawa nabycia wskazanego w art. 3b u.k.u.r. czynność prawna zbycia ogółu praw i obowiązków zawierana jest pomiędzy wspólnikami spółki osobowej. Przedmiotem tej transakcji są prawa i obowiązki w spółce nie zaś nieruchomość rolna, której właścicielem jest spółka osobowa. Tym samym stosunek podstawowy nie dotyczy bezpośrednio nieruchomości rolnej. Jednak wywołuje skutek w postaci powstania uprawnienia do nabycia nieruchomości rolnej będącej własnością spółki, w której prawa i obowiązki są przedmiotem zbycia. Tym samym uprawnienie do wykonania prawa nabycia powstaje pomiędzy podmiotami, które nie są

[414] Prawo nabycia udziałów wskazane w art. 4 ust. 6 u.k.u.r. jest innym uprawnieniem niż prawo pierwokupu z art. 3a u.k.u.r. Różnica polega na tym, że prawo pierwokupu przysługuje w razie zbywania udziałów i akcji na podstawie umowy sprzedaży, więc prawo nabycia jest uzupełnieniem tego uprawnienia, ponieważ przy odpowiednim zastosowaniu art. 4 ust. 1 u.k.u.r. przysługuje KOWR w razie nabycia udziałów lub akcji na podstawie jakiejkolwiek innej umowy, jednostronnej czynności prawnej orzeczenia sądu, organu lub organu egzekucyjnego, zasiedzenia, dziedziczenia, a także jakiejkolwiek innej czynności prawnej lub zdarzenia prawnego.

stronami czynności w stosunku podstawowym tj. między spółką osobową a SP. Druga różnica polega na tym, że przedmiotem prawa nabycia nie są prawa i obowiązki ale właśnie nieruchomość rolna. W przypadku prawa nabycia wskazanego w art. 3c u.k.u.r. stosunkiem podstawowym powodującym powstanie prawa nabycia jest podjęcie uchwały przez akcjonariuszy spółki akcyjnej o przystąpieniu do dopuszczenia akcji do obrotu regulowanego. W tym zakresie czynność wewnątrz spółkowa wywołuje skutek w postaci powstania prawa nabycia nieruchomości rolnej będącej własnością tej spółki. Stosunkiem podstawowym będzie czynność organu spółki (na którą składają się oświadczenia akcjonariuszy), zaś stosunek uboczny będzie powstawał pomiędzy samą spółką a SP.

Konstrukcje wskazane w art. 4, 4a, 3b i3c mają elementy wspólne którymi są przedmiot wykonania prawa nabycia – nieruchomość rolna (ewentualnie gospodarstwo rolne) oraz sposób wykonania. Wszystkie te konstrukcje mają także podobny charakter co do skutków, są one bowiem zbliżone do prawa wywłaszczenia.

Konstrukcję prawa nabycia można przedstawić także jako umowę ze skutkiem na rzecz osoby trzeciej. W wyniku zawarcia ważnej umowy przenoszącej własność nieruchomości rolnej wobec nabywcy powstaje obowiązek zawiadomienia uprawnionego. Dokonanie zawiadomienia powoduje rozpoczęcie biegu terminu do skorzystania z prawa nabycia tj. do złożenia uprawnienia prawokształtującego. W konstrukcji tej występuję dwie relacje. Pierwsza zachodzi pomiędzy właścicielem nieruchomości rolnej a jej nabywcą. Zawarcie przez te dwa podmioty skutecznej umowy przenoszącej własność nieruchomości rolnej spowoduje powstanie drugiej relacji pomiędzy nabywcą nieruchomości rolnej a podmiotem uprawnionym. Powstanie stan związania, który podobnie jak przy prawie pierwokupu, polegać będzie na możliwości oczekiwania, że zobowiązany wywiąże się ze swojego obowiązku zawiadomienia. Uprawnionemu nie przysługuje jednak żaden środek prawny do wyegzekwowania tego obowiązku. Dopiero z momentem dokonania zawiadomienia rozpoczyna bieg termin do skorzystania z prawa nabycia.

We wszystkich tych konstrukcjach zakres obowiązków i uprawnień jest podobny: z jednej strony występuje obowiązek zawiadomienia uprawnionego, a z drugiej uprawnienie do skorzystania z prawa nabycia. Jednak obowiązek zawiadomienia spoczywa na innym podmiocie niż zbywca, w zależności od podstawy prawnej. Odmiennie zatem niż przy prawie pierwokupu na nabywcy może ciążyć określony obowiązek. Co więcej przy prawie pierwokupu wyróżnianie nabywcy nieruchomości rolnej ma znaczenie o tyle, że jest on stroną umowy warunkowej, lecz nie ma żadnych praw ani obowiązków. Zostaje pozbawiony możliwości nabycia, podczas gdy nabywca przy zastosowaniu prawa nabycia zostaje

pozbawiony własności. Ponadto ustawodawca objął prawem nabycia tak szeroki krąg zdarzeń, że również inne podmioty – spółki osobowe i spółki kapitałowe - w określonych sytuacjach zostają pozbawione własności nieruchomości rolnej. W przypadku tych spółek nie dochodzi do nabycia własności nieruchomości rolnej jak ma to miejsce na podstawie art. 4 u.k.u.r. Jednak w każdym przypadku, w pierwszej kolejności dochodzi do dokonania ważnej czynności, czy to umowy, czy to jednostronnej czynności prawnej, czy też uchwały, która rodzi obowiązek zawiadomienia. Obowiązek zawiadomienia zawsze powstaje po skutecznym dokonaniu takiej czynności po przejściu własności na nabywcę lub po zmianie w składzie osobowym spółki osobowej prawa handlowego, czy też po podjęciu przez spółkę akcyjną uchwały o której mowa w art. 27 ust. 2 pkt 3a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych[415], jeśli te spółki są właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości rolnej o powierzchni co najmniej 5 ha albo nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni co najmniej 5 ha. Nabywca lub odpowiednio spółka zostanie tej własności pozbawiony, jeśli podmiot uprawniony skorzysta z prawa nabycia. Mając powyższe na uwadze, prawo nabycia porównać można raczej do wywłaszczenia[416], które w przypadku nieruchomości należy rozumieć jako pozbawienie lub ograniczenie w drodze decyzji prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości. Zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.

Przed rozpoczęciem rozważań stanowiących próbę porównania obu instytucji prawnych warto wspomnieć, że art. 4 u.k.u.r. był przedmiotem oceny jego zgodności z Konstytucją RP. Wniosek do Trybunału Konstytucyjnego złożył Rzecznik Praw Obywatelskich 13 lutego 2008 r. żądając stwierdzenia niezgodności art. 4 z art. 2 oraz 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Uzasadniając swój wniosek Rzecznik Praw Obywatelskich argumentował, że art. 4 u.k.u.r. stanowi nieproporcjonalną ingerencję w istotę prawa własności oraz że został sformułowany wyjątkowo nieprecyzyjnie. W swoim orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny nie znalazł jednak wystarczających argumentów do

[415] Dz.U z 2022 r. poz. 2554 ze zm.

[416] Zob. D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, Ustawa…, s. 174; por także J. J. Zięty, *Instrumenty prawne realizujące politykę rolną w odniesieniu do rozporządzania udziałami (akcjami) oraz prawami i obowiązkami wspólnika w spółkach handlowych będących właścicielami nieruchomości rolnych w latach 2003-2019 w świetle rozwiązań prawnych ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego* [w:] *Prawne uwarunkowania obrotu gruntami w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Wybrane zagadnienia*, oprac. red. J.J. Zięty, J. Dobkowski, A. Bieranowski, Warszawa 2022, s. 152 i powołaną tam literaturę.

uznania art. 4 u.k.u.r. za niezgodny z powołanymi przepisami Konstytucji RP. Przyznał jednak, że przepis ten jest sformułowany nieprecyzyjnie, a także podkreślił, że dotychczasowa praktyka jego stosowania wskazuje, że ma on bardzo szerokie zastosowanie i obejmuje wszystkie umowy przenoszące własność bez względu na ich typ i szczególny charakter prawny[417]. Trybunał, będąc związanym granicami wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, wytłumaczył jedynie, dlaczego nie zajmował się oceną prawa nabycia jako ukrytej formy wywłaszczenia. „Trybunał Konstytucyjny, będąc związanym granicami wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, nie jest powołany do konstytucyjnej oceny, czy prawo nabycia ze swej istoty stanowi nadmierną ingerencję w konstytucyjnie chronione prawo własności, czy sam wybór przez ustawodawcę mechanizmu prawa nabycia na rzecz ANR w wypadku zawarcia wszelkich umów przenoszących własność nieruchomości rolnej, innych niż sprzedaż, jest zgodny z Konstytucją, ani czy jego wprowadzenie zapewnia efektywną realizację nałożonych na Agencję Nieruchomości Rolnych ustawowych zadań kształtowania ustroju rolnego w Polsce. Trybunał Konstytucyjny nie badał tym bardziej - zgodnie z wnioskiem RPO - czy mechanizm prawa nabycia stanowi w istocie ukrytą formę wywłaszczenia bez konieczności wskazywania ważnych publicznych celów takiej ingerencji (art. 21 ust. 2 Konstytucji). Trybunał ocenił jedynie, czy instytucja prawa nabycia, ukształtowana w ustawie w określony legislacyjnie sposób, spełnia przesłanki wymagane przez zasadę proporcjonalnej ingerencji w konstytucyjnie chronione prawa (art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji) w związku z formalnym nakazem odpowiedniego uregulowania "w ustawie" o dookreślonej treści ograniczeń prawa własności (art. 31 ust. 3 Konstytucji)”[418].

Odnosząc się do stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, ale także do stanowiska wnioskodawcy - Rzecznika Praw obywatelskich można jedynie wyrazić swoje ubolewanie, że wnioskodawca nie poszedł o krok dalej i jego wniosek nie dotyczył również stwierdzenia zgodności art. 4 u.k.u.r. z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Gdyby bowiem Trybunał Konstytucyjny podzielił pogląd uznający prawo nabycia z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego za ukrytą formę wywłaszczenia, konsekwencją mogło być uznanie tego przepisu za niezgodny z ustawą zasadniczą w całości lub chociażby w części dotyczącej najbardziej wrażliwych sytuacji objętych zakresem działania badanej regulacji. Powyższe w świetle wielu wątpliwości podnoszonych przez doktrynę mogłoby okazać się skutkiem pożądanym.

[417] Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 marca 2010 r. K 8/08, Legalis 212058.
[418] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 marca 2010 r. K 8/08, Legalis 212058.

Przebieg postępowania wywłaszczeniowego reguluje ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[419], która nakazuje poprzedzenie wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego rokowaniami o nabycie nieruchomości w drodze umowy. Dopiero po bezskutecznym upływie dwumiesięcznego terminu do zawarcia umowy, wyznaczonego właścicielowi nieruchomości, użytkownikowi wieczystemu nieruchomości lub osobie, której przysługuje ograniczone prawo rzeczowe na tej nieruchomości zostaje wszczęte postępowanie wywłaszczeniowe. Co istotne w toku rokowań można zaproponować właścicielowi nieruchomość zamienną. Tym samym ustawodawca przyznał pierwszeństwo próbie nabycia praw rzeczowych do nieruchomości na podstawie umowy cywilnoprawnej, która jest wynikiem zgodnej woli stron. Wskazanie przez ustawodawcę na tryb rokowań, wyklucza również posłużenie się jedynie trybem ofertowym zawarcia umowy[420]. Jak wskazuje M. Wolanin: „nieprawidłowe przeprowadzenie rokowań, chociażby poprzez naruszenie równości stron w sposobie ustalenia terminu tych rokowań, powodujące brak ich przeprowadzenia, nie spełnia ustawowej przesłanki dopuszczalności wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego, po uprzednim podjęciu próby przeprowadzenia rokowań w celu zawarcia umowy. Dokumenty z rokowań, a więc także te, które stanowią dowód podjęcia próby ich przeprowadzenia, dołączane są bowiem do wniosku o wywłaszczenie, aby na tej podstawie organ mający przeprowadzić postępowanie wywłaszczeniowe dokonał oceny, czy została spełniona ustawowa przesłanka dopuszczalności wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego w postaci podjęcia przynajmniej próby przeprowadzenia rokowań z dochowaniem w tym względzie należytej staranności”[421].

Wywłaszczenie może być dokonane jedynie na cel publiczny. Na temat tej przesłanki wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 czerwca 2015 r. K 25/12 stwierdzając w nim, że celem publicznym jest „wyłącznie to, co służy ogółowi, jest powszechnie dostępne czy też stanowi dobro całego społeczeństwa lub społeczności regionalnej”[422]. Nadto jeśli odpadnie przyczyna celu publicznego, dla którego dokonano wywłaszczenia, wówczas powinien nastąpić zwrot, a podstawę zwrotu stanowi art. 21 Konstytucji[423]. Przesłanki wywłaszczenia muszą wynikać z aktu prawnego rangi ustawowej i zostały one uregulowane w art. 112-127 ustawy o gospodarce nieruchomościami. „Istota wywłaszczenia zdefiniowana tymi przepisami polega na przymusowym odjęciu prawa

[419] Dz.U nr 115, poz. 741, ze zm.
[420] Por. M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, oprac. red. J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, Warszawa 2020, s. 752.
[421] M. Wolanin, *Ustawa*…, s. 753.
[422] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 czerwca 2015 r. K 25/12, Legalis 1259772.
[423] Por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2001 r. SK 22/01, Legalis 50916.

własności (prawa użytkowania wieczystego lub ograniczeniu tego prawa) w drodze decyzji administracyjnej. Ponadto wywłaszczenie może zostać dokonane tylko na rzecz takich podmiotów prawa publicznego, jak Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego"[424]. W komentowanym przepisie wywłaszczenie należy rozumieć jako „wszelkie pozbawienie własności (…) bez względu na formę"[425]. Jak wskazuje B. Banaszak z Konstytucji nie wynika, aby wywłaszczenie było oparte na ustawie, nad czym autor ten ubolewa wskazując, że uszczegółowienie celu publicznego w ustawie zapobiegałoby określaniu celu tylko w sposób przedmiotowy[426]. Zdaniem tego autora cele publiczne powinny zostać określone już w Konstytucji, a wobec tego braku z art. 1 ustawy zasadniczej można wysnuć wniosek, że chodzi o dobro ogółu tj. dobro wszystkich obywateli[427]. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego instytucja wywłaszczenia należy do sfery prawa publicznego i obejmuje przymusowe pozbawienie prawa własności na rzecz Skarbu Państwa lub innego podmiotu publicznego[428].

Podmiotowi, którego własność została wywłaszczona przysługuje słuszne odszkodowanie. Przyjmuje się, że powinno to być odszkodowanie, które nie tylko będzie ekwiwalentem utraconego przedmiotu własności, ale również pozwoli na odtworzenie poprzedniego stanu posiadania[429]. Odszkodowanie nie może być uszczuplone poprzez odliczenie sum niepozostających w związku z dobrem wywłaszczonym[430], ale też nie może być wypłacane na raty co w skutek działania inflacji powodowałoby jego obniżenie[431]. Nadto można rozważyć, czy w zakres odszkodowania nie powinny również wchodzić czynniki pozamaterialne takie jak przywiązanie do przedmiotu własności, wartość sentymentalna, włożona praca w powstanie przedmiotu własności, który często jest dorobkiem całego życia. Wówczas jednak mielibyśmy raczej do czynienia z zadośćuczynieniem za krzywdę związaną z dokonaniem wywłaszczenia, czyli ze szkodą niematerialną. Ustawodawca wprawdzie nie precyzuje o jaką szkodę chodzi. Nie powinno się kategorycznie wykluczać możliwości uwzględnienia czynników pozamaterialnych przy ustalaniu słusznego odszkodowania. Mimo to w nowszym orzecznictwie TK można zaobserwować tendencję odchodzenia od pełnego

[424] T. Pistol, *Instytucja wywłaszczenia a prawo do własności jako prawo człowieka*, Państwo i Społeczeństwo 2010, nr 1, s. 112.
[425] Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 maja 1990 r. K 1/90, Legalis 10056.
[426] Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 133.
[427] Zob. B. Banaszak, *Konstytucja*…, s. 134.
[428] Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 czerwca 2005 r. P 25/02, Legalis 69111.
[429] Zob. T. Pistol, *Instytucja wywłaszczenia a prawo do własności jako prawo człowieka*, Państwo i Społeczeństwo 2010, nr 1, s. 111.
[430] Por. Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 marca 1993 r., W 13/92, Legalis 10156.
[431] Por. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 czerwca 1990 r., K 2/90, Legalis 10062.

odszkodowania. Wprawdzie ustrojodawca nie posłużył się w badanym artykule Konstytucji sformułowaniem pełnego odszkodowania, a słusznego odszkodowania, to jak można wyczytać w literaturze, wcześniej słuszne odszkodowanie rzeczywiście odpowiadało pełnemu. Obecnie Trybunał zajmuje bardziej umiarkowane stanowisko. „Zgodnie z nim odszkodowanie powinno być tylko w sposób racjonalny „związane" z wartością wywłaszczonej nieruchomości, co nie oznacza, że w każdym wypadku musi ono dokładnie odpowiadać jej wartości. Pogląd ten po raz pierwszy został wyrażony w wyroku TK z 20 lipca 2004 r. SK 11/02. Obecnie można przyjąć, że w orzecznictwie TK utrwalona jest myśl, że odszkodowanie „słuszne" nie musi być pełne, tj. nie musi odpowiadać wartości rynkowej nieruchomości. Cel publiczny wywłaszczenia uzasadnia ograniczenie rekompensaty majątkowej wypłacanej osobie pozbawionej własności. Pewne zmniejszenie wysokości odszkodowania może być kompensowane korzyścią, jaką osoba wywłaszczona czerpie, wraz z innymi członkami społeczności, z realizacji celu publicznego (np. budowy drogi, szkoły itp.)"[432]. Podobnie wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny orzeczeniu z dnia 28 listopada 2017 r., w którym wskazał, że „Słuszne odszkodowanie to odszkodowanie sprawiedliwe. Sprawiedliwe odszkodowanie to jednocześnie odszkodowanie ekwiwalentne, gdyż tylko takie nie narusza istoty odszkodowania za przejętą własność. Wymóg "słusznego odszkodowania", do którego odwołuje się art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, nie oznacza odszkodowania pełnego. Konstytucja nie precyzuje pojęcia "słuszne odszkodowanie", zaś prawodawca nie posłużył się określeniem "pełne odszkodowanie", lecz zastosował termin "słuszne", który ma bardziej elastyczny charakter. ego wynika, że mogą istnieć szczególne sytuacje, gdy inna ważna wartość konstytucyjna pozwoli uznać za słuszne również odszkodowanie nie w pełni ekwiwalentne. Zasadą jest, że odszkodowanie ma odpowiadać wartości odebranych praw. W przypadku jednak nieruchomości wartość praw do niej przysługujących jest determinowana wartością nieruchomości. Ustawa o gospodarce nieruchomościami przewiduje ustalenie odszkodowania na podstawie wartości nieruchomości. Odszkodowanie za utraconą własność nieruchomości ma za zadanie rekompensować wartość utraconego prawa, a nie szkody wskutek wywłaszczenia nieruchomości"[433]. Powyższe stanowisko potwierdza, że przy ustalaniu wysokości

[432] Red. L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 551-552.
[433] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 listopada 2017 r. I OSK 347/16, Legalis 1699787.

odszkodowania należnego za wywłaszczoną nieruchomość, jedynym czynnikiem wpływającym na tę wysokość jest wartość nieruchomości[434].

Jak wskazuje P. Wojciechowski prawo nabycia stanowi z założenia jeden z głównych instrumentów, które służyć mają celowi ogólnemu wynikającemu z art. 1 u.k.u.r., tj. celowi jakim jest kształtowanie ustroju rolnego, a także poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych, przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych oraz zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby mające odpowiednie kwalifikacje[435]. Mając na względzie aksjologię wprowadzanych instytucji takich jak prawo pierwokupu czy prawo nabycia, uznać należy, że cele o jakich mowa powyżej stanowią cel publiczny, o którym mowa w powołanym wyżej wyroku TK. Ustawodawcy powołują się na prawo każdego obywatela do zdrowej żywności aby usankcjonować politykę rolną wykreowaną przez u.k.u.r. Wracając jeszcze do regulacji z art. 21 Konstytucji B. Banaszak wskazuje, „Połączenia w art. 21 regulacji dotyczącej ochrony własności z regulacją odnoszącą się do wywłaszczenia nie należy traktować jako przypadkowego. Autor uważa, że ustrojodawca pragnął w ten sposób pokazać, że własność nie jest święta i nienaruszalna. W polskiej literaturze prawa cywilnego oraz w orzecznictwie TK przyznaje się to zresztą od dawna, a TK stoi nawet na stanowisku, że własność powinna być wykonywana zgodnie z dobrem ogółu (orz. Z 4.12.1990 K 12/90, OTK 1990, Nr 1, poz. 7 s. 66). Pogląd ten wyprowadził z zasady demokratycznego państwa prawnego”[436]. W konsekwencji jedna z dwóch przesłanek, które muszą wystąpić, aby można było mówić o wywłaszczeniu zostaje spełniona z samego faktu przyczyn wprowadzenia prawa nabycia do polskiego porządku prawnego. Należy przy tej okazji dodać, że TK wyjaśniając dlaczego nie zajął się oceną prawa nabycia jako ukrytej formy wywłaszczenia, wspomniał, o ukrytej formie wywłaszczenia bez konieczności wskazywania przesłanek celu publicznego. Jednak zdaniem autorki niniejszej pracy przesłanki te jak najbardziej występują.

Drugą przesłanką jest słuszne odszkodowanie, którym w tym przypadku jest zapłata odpowiedniej sumy pieniężnej. Suma pieniężna stanowi oczywiście odpowiednik wartości nieruchomości rolnej, jednakże nie stanowi ona zapewne, całkowitej rekompensaty za utracone prawo własności. Chociaż zważyć w tym miejscu wypada, że z uwagi na to, iż prawo nabycia jest realizowane zasadniczo w krótkim odstępie czasu od nabycia nieruchomości przez podmiot trzeci, odpadają kwestie związane z przywiązaniem do

[434] Por. także Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 6 listopada 2007 r. 22531/5, Legalis 122352.
[435] Zob. P. Wojciechowski, *Prawo rolne*…, s. 449.
[436] B. Banaszak, *Konstytucja*…, s. 135.

przedmiotu własności, włożonej w niego pracy i wysiłku. Cena nabycia jest ceną rynkową, więc powinna co do zasady rekompensować wszystkie oczekiwania i roszczenia stron. Jedynie w przypadku zasiedzenia moment nabycia poprzedza długoletni okres posiadania samoistnego, który jest warunkiem koniecznym nabycia własności w drodze zasiedzenia. Zasiedzenie następuje z mocy prawa, a orzeczenie w tym przedmiocie ma jedynie charakter deklaratoryjny. Może budzić wątpliwości, czy w takiej sytuacji cena rynkowa nieruchomości zrekompensuje wszystkie roszczenia nabywcy i w konsekwencji czy zastosowanie nabycia w przypadku zasiedzenia nie stanowi nadużycia. Z drugiej strony zastosowanie prawa nabycia do nabycia nieruchomości rolnej przez zasiedzenie będzie sytuacją raczej wyjątkową wobec brzmienia art. 172 § 3 k.c., zgodnie z którym nabyć nieruchomość rolą przez zasiedzenie może tylko rolnik indywidualny w rozumieniu u.k.u.r.

Uznać można, że instytucja prawa nabycia stanowi swoiste, przymusowe odjęcie prawa własności nieruchomości rolnej, na rzecz Skarbu Państwa za zapłatą równowartości pieniężnej, którą można traktować jako odszkodowanie. Jedyną różnicę stanowi fakt, iż wywłaszczenie jest dokonywane na podstawie decyzji administracyjnej, a prawo nabycia na podstawie oświadczenia Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa i jest to oświadczenie prawokształtujące. Warto zwrócić uwagę, iż w przeszłości, wprawdzie wyjątkowo, ale były stawiane tezy, że wywłaszczenie może nastąpić na podstawie samej ustawy[437]. Złożenie oświadczenia przez Skarb Państwa, za który działa Krajowy Ośrodek stanowi czynność jednostronną, kierowaną do określonego adresata, która ma charakter prawo-kształtujący. „Prawo nabycia zaliczyć można do jednostronnych uprawnień modyfikujących prywatnoprawny obrót nieruchomościami rolnymi”[438]. W przeciwieństwie do złożonego oświadczenia, od decyzji administracyjnej przysługuje stronie odwołanie, a w dalszej instancji również skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. W przypadku prawa nabycia właścicielowi nieruchomości rolnej nie przysługuje żadna ścieżka ochrony. Ponadto wywłaszczenie musi być obowiązkowo poprzedzone rokowaniami oraz istnieje możliwość zaproponowania właścicielowi nieruchomości zamiennej. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego takiej polubownej ścieżki nie przewiduje. Konstrukcja prawa nabycia przesądza wprawdzie, iż *de facto* nie ogranicza ono dotychczasowego właściciela nieruchomości rolnej w jego uprawnieniach właścicielskich, bowiem może on dokonać rozporządzenia przedmiotem własności. Jednak osoba trzecia, nabywająca prawo własności, może je bardzo

[437] Zob. M. Zimmermann w: S. Pawłowski, *Wywłaszczenie z mocy prawa (ex lege) a nacjonalizacja – refleksje w przedmiocie publicznoprawnych ingerencji w prawo własności*, Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny, rok LXXXI , z. 1, 2019, s. 95.
[438] P. Wojciechowski, *Prawo rolne*…., s. 470.

szybko utracić na rzecz Skarbu Państwa. Co więcej porównanie obu instytucji stawia nabywcę nieruchomości rolnej w mniej korzystnym położeniu, gdyż pozbawia go możliwości rokowań (czy też innego polubownego sposobu rozwiązania sytuacji), a także ścieżki odwołania.

6.2. Źródła prawa nabycia

Prawo nabycia w przeciwieństwie do prawa pierwokupu ma swoje źródło jedynie w ustawie. Źródłem uprawnienia jakim jest prawo nabycia nie będzie czynność prawna. W u.k.u.r. prawo nabycia funkcjonuje od początku obowiązywania ustawy. Nie jest to jednak instytucja nowa w polskim porządku prawnym, mimo iż J. Górecki wskazuje, że należy je traktować jako nowy, nieznany wcześniej instrument, który pozwala na nabycie nieruchomości z pierwszeństwem przed innymi[439]. Prawo nabycia wykazuje duże podobieństwo do instytucji wykupu z art. 35 obecnie już nie obowiązującej ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach[440]. Powyższy przepis stanowił, że w przypadku dokonania darowizny lub zamiany nieruchomości, o której mowa w art. 30 powołanej ustawy, Prezydium Rady Narodowej służy prawo wykupu tej nieruchomości, przy odpowiednim zastosowaniu przepisów dotyczących prawa pierwokupu. Zakres zastosowania omawianej instytucji był zatem znacząco węższy niż obecnie. Prezydium Rady Narodowej mogło skorzystać z prawa wykupu w przypadku zawarcia dwóch umów w stosunku do nieruchomości z art. 30 ustawy, tj. umowy zamiany i darowizny.

Prawo nabycia jest też uregulowane w ustawie z dnia 28 września 1991 r. o lasach[441] a dokładnie w art. 37a ust. 2. Możliwa jest zatem kolizja uprawnienia KOWRu wynikającego z ustawy o lasach oraz z u.k.u.r. Jak wynika ze Wspólnego Stanowiska Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa oraz Krajowej Rady Notarialnej z dnia 27 lutego 2020 r. w sprawie stosowania w praktyce ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego[442] obu uprawnionych należy zawiadomić jednocześnie, a prawo nabycia jest realizowane na zasadzie „kto pierwszy ten lepszy”[443].

---

[439] Zob. J. Górecki, *Nowe ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi*, Państwo i Prawo 2003, nr 10, s. 16.
[440] Zob. E. Klat-Górska, Ustawa…, s. 76; Dz.U 1961 nr 32 poz. 159.
[441] Dz.U Nr 101, poz. 444, ze zm.
[442] https://www.kowr.gov.pl/uploads/pliki/ukur/stanowisko-mrirw-kowr-i-krn_zalacznik.pdf dostęp dnia 19 listopada 2022 r. g. 13:43
[443] Kolizja uprawnień może nastąpić w sytuacji zbycia na innej podstawie niż sprzedaż gruntu, który jest przeznaczony do zalesienia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jeżeli będzie on stanowił nieruchomość rolną.

Zakres zastosowania prawa nabycia z u.k.u.r. jest znacznie szerszy niż wspomniany wcześniej art. 35 ustawy o gospodarce terenami w miastach i osiedlach. Chociaż początkowo art. 4 u.k.u.r. swoim zakresem ograniczał się do przeniesienia własności nieruchomości na podstawie innej umowy, niż umowa sprzedaży. „Przesłanka skorzystania z przedmiotowego prawa materializowała się zatem tylko przy zawieraniu umów i nie zachodziła w przypadku jakichkolwiek innych zdarzeń prawnych (np. jednostronnych czynności)”[444]. Nowelizacją z 2010 r. ograniczono jego zakres do nieruchomości rolnych o powierzchni nie mniejszej niż 5 ha, aby w wyniku nowelizacji z 2016 r. dokonanej ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych ustaw[445] znieść wyłączenie obszarowe i rozszerzyć instytucję prawa nabycia na inne możliwe sposoby nabycia nieruchomości rolnej oraz na zmiany osobowe w spółkach osobowych. Następnie nowelizacją, która weszła w życie 26 czerwca 2019 r. jeszcze bardziej rozszerzono uprawnienie Skarbu Państwa, ponieważ prawem nabycia nieruchomości rolnej został przypadek podjęcia przez spółkę akcyjną, która jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości rolnej o powierzchni co najmniej 5 ha albo nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni co najmniej 5 ha, uchwały, o której mowa w art. 27 ust. 2 pkt 3a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych.

6.3. Prawo nabycia w u.k.u.r.

6.3.1. Prawo nabycia z art. 4 u.k.u.r.

Uprawnienie polegające na nabyciu przez KOWR działający na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości rolnej za zapłatą równowartości pieniężnej zostało uregulowane w art. 4 u.k.u.r., W art. 4 u.k.u.r. ustawodawca wylicza nabycie na podstawie różnych zdarzeń prawnych, które skutkują przyznaniem omawianego uprawnienia. Pojęcie „nabycia”, o jakim mowa w tym przepisie jest bardzo szerokie Nabycie stanowi przede wszystkim przeciwieństwo „zbycia”. Zazwyczaj z utratą prawa własności przez jeden podmiot wiąże się nabycie tego prawa przez inny. Wyjątkiem od powyższego będzie porzucenie przedmiotu własności, co jednak nie dotyczy nieruchomości[446]. Odmienny pogląd wyraził M.J. Kondek o

[444] P. Szymczyk, *Nabywanie nieruchomości rolnych w świetle nowelizacji przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego, cz. II*, Nieruchomości 2017, nr 4, s. 3-4.
[445] Dz.U z 2022 r. poz. 507.
[446] Por. J.J. Zięty, B. Pawlak, *Zrzeczenie się użytkowania wieczystego – dopuszczalność, forma oraz skutki prawne*, Rejent 2011, nr 2, s. 99, 108-109.

czym wspomniano w rozdziale pierwszym. M.J. Kondek stoi na stanowisku, że zrzeczenie się własności nieruchomości jest możliwe i wynika wprost z art. 140 k.c., który reguluje uprawnienia właściciela. Nieruchomość taka staje się niczyja. Okoliczność, że właściciel nieruchomości byłby pozbawiony takiego prawa stanowi zdaniem tego autora naruszenie istoty prawa własności i standardu konstytucyjnego.

Prawo nabycia będzie w konsekwencji przysługiwało Skarbowi Państwa w każdym przypadku zmiany właściciela nieruchomości rolnej na innej podstawie, niż umowa sprzedaży, ale także w razie pierwotnego nabycia nieruchomości na skutek zasiedzenia. A. Lichorowicz wskazuje "Skoro możliwość skorzystania przez ANR z przyznanego jej art. 3 ust. 4 ustawowego prawa pierwokupu nieruchomości rolnych dotyczy, z natury rzeczy, tylko umów sprzedaży, ustawodawca w swym dążeniu do zapewnienia jak najszerszej interwencji ANR w obrót gruntami rolnymi i przejęcia ich, w razie potrzeby, na własność Skarbu Państwa wyposaża ją w dodatkowy instrument interwencji w obrocie gruntami rolnymi, jakim jest prawo nabycia tych gruntów za zapłatą równowartości, jeżeli właściciel zamierza przenieść ich własność w wyniku zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży"[447]. Pogląd ten pozostaje aktualny mimo zmian wprowadzonych w badanym artykule i w związku z nimi pozostaje jak najbardziej zasadny. Skoro bowiem ustawodawca rozszerza uprawnienia Skarbu Państwa na inne zdarzenia prawne, orzeczenia sądu, czy jednostronne czynności prawne to tym bardziej ma to na celu jak najszerszą ingerencję w obrót ziemią rolną. Aktualny pozostaje również wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 marca 2010 r., w którym to Trybunał odniósł się do umów objętych zakresem tego przepisu stwierdzając, że zasięg obowiązywania art. 4 u.k.u.r. obejmuje „wszystkie umowy przenoszące własność, inne niż umowa sprzedaży nieruchomości, bez względu na ich typ i szczególny charakter prawny, w szczególności umowę darowizny, zamiany, dożywocia, umowę spółki przewidującą wniesienie własności ziemi rolnej jako aportu, umowy o podział majątku dorobkowego między byłymi małżonkami, umowne zbycie udziału w spadku obejmującym gospodarstwo rolne, jak również umowy o skutku wyłącznie rzeczowym przenoszące własność nieruchomości”[448]. W przywołanym wyroku Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że wedle ukształtowanej praktyki notarialnej, Skarb Państwa, za który obecnie działa Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, jest powiadamiany praktycznie w każdym przypadku zawierania umowy, na mocy

[447] A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, Kwartalnik Prawa Prywatnego 2004, z. 2, s. 415.
[448] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 marca 2010 r. K 8/08, Legalis 212058.

której dochodzi do zmiany podmiotu właścicielskiego[449]. Katalog zdarzeń aktualizujących prawo nabycia jest katalogiem otwartym. „Z użytego na początku art. 4 ust. 1 UstRolU sformułowania „jeżeli nabycie nieruchomości rolnej następuje" wynika, że komentowany przepis ma zastosowanie w przypadku nabycia nieruchomości, które zdefiniowane zostało w art. 2 pkt 7 UstRolU. Zgodnie z tą definicją należy przez to rozumieć przeniesienie własności nieruchomości rolnej lub nabycie własności nieruchomości rolnej w wyniku dokonania czynności prawnej, lub orzeczenia sądu albo organu administracji publicznej, a także innego zdarzenia prawnego. Pojęcie nabycia nieruchomości odnosi się do prawa własności, jednocześnie należy jednak pamiętać, że zgodnie z art. 2c UstRolU przepisy komentowanej ustawy dotyczące nabycia nieruchomości rolnej stosuje się odpowiednio do nabycia prawa użytkowania wieczystego i udziału w tym prawie oraz udziału we współwłasności nieruchomości rolnej, a zgodnie z art. 4a UstRolU przepisy ustawy stosuje się odpowiednio do nabycia gospodarstwa rolnego, a zatem komentowany przepis ma też zastosowanie do nabycia prawa użytkowania wieczystego i udziału w tym prawie oraz do nabycia udziału w prawie własności, a także do nabycia gospodarstwa rolnego"[450]. Prawo nabycia będzie przysługiwało praktycznie w każdym przypadku nabycia nieruchomości rolnej, z wyjątkiem nabycia na podstawie umowy sprzedaży oraz poza wyjątkami wskazanymi wprost w art. 4 u.k.u.r. P. Wojciechowski wskazuje, że wprowadzone wyjątki mocno ograniczają zakres zastosowania omawianej instytucji[451]. Prawo nabycia nie znajdzie zastosowania m.in. w sytuacji, gdy w wyniku przeniesienia własności nieruchomości rolnej następuje powiększenie gospodarstwa rodzinnego, jednak do powierzchni nie większej niż określona w art. 5 ust. 1 pkt 2, a nabywana nieruchomość rolna jest położona w gminie, w której ma miejsce zamieszkania nabywca, lub w gminie graniczącej z tą gminą. Nie znajdzie również zastosowania, gdy nabycie następuje w wyniku dziedziczenia ustawowego lub dziedziczenia przez rolnika indywidualnego czy też nabycie następuje przez osobę bliską zbywcy. Z drugiej strony brakuje wyłączenia stosowania prawa nabycia do sytuacji, w których nabycie następuje na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, na podstawie orzeczenia organu administracji publicznej. Takie nabycie związane jest zawsze z realizacją celu publicznego i dlatego powinno podlegać wyłączeniu.

Prawo nabycia znajdzie jednak zastosowanie w razie zawarcia umowy darowizny, zamiany, dożywocia, umowy spółki, gdy nieruchomość będzie wnoszona do spółki jako

[449] Por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 marca 2010 r. K 8/08, Legalis 212058.
[450] P. Wojciechowski, *Prawo rolne. Obrót nieruchomościami rolnymi. Komentarz*. Tom IX, oprac. red. tomu P. Popardowski, Warszawa 2021, s. 452.
[451] Zob. P. Wojciechowski, *Prawo rolne*…, s. 453.

aport, tj. każdej innej umowy niż umowa sprzedaży, która to umowa będzie przenosiła własność nieruchomość i jeśli nie znajdzie zastosowanie żaden z ustawowych wyjątków. Doktryna podnosi wprawdzie poważne wątpliwości co do możliwości stosowania prawa nabycia w stosunku do umów takich jak przywołana wyżej umowa dożywocia, która charakteryzuje się określoną relacją między stronami, jednak umowy takie nie zostały przez ustawodawcę wyłączone z zakresu stosowania omawianej instytucji. Jak słusznie wskazuje bowiem M. Stańko trudno oczekiwać, aby Skarb Państwa wykonywał świadczenia dodatkowe o charakterze osobistym, takie jak zapewnienie zbywcy dożywotniego utrzymania, przyjęcie zbywcy jako domownika, dostarczanie mu wyżywienia, opału, opieki pielęgnacyjnej i pomocy w chorobie, które to są immanentnie związane z umową dożywocia[452].

Prawo nabycia znajdzie również zastosowanie w przypadku jednostronnych czynności prawnych przenoszących własność nieruchomości rolnej oraz orzeczenia sądu, na mocy którego nastąpi przeniesienie własności nieruchomości rolnej np. w przypadku postanowienia o zniesieniu współwłasności. Ostatni przypadek jest jednak krytykowany przez część przedstawicieli doktryny. P. Wojciechowski wskazuje natomiast, „postanowienie sądu o zniesieniu współwłasności ma charakter konstytutywny. Jego skutkiem materialno-prawnym jest likwidacja stosunku własności, powstanie nowych rzeczy (w przypadku podziału) lub nowego właściciela (w przypadku przyznania rzeczy jednemu ze współwłaścicieli lub sprzedaży licytacyjnej). Niewątpliwie zatem w tym przypadku zastosowanie znajduje komentowany artykuł”[453]. Według tego autora zastosowanie komentowanej instytucji również do orzeczeń sądu jest uzasadnione także dlatego, że zrównuje sytuację osób, które nabywają nieruchomości rolne w wyniku porozumienia, na podstawie czynności prawnych z osobami, które w braku porozumienia nabywają je na podstawie orzeczenia sądu.

Zgodzić się należy z przywołanym w poprzednim akapicie autorem, że pozostawienie poza zakresem działania ustawy orzeczeń sądów, na podstawie których dochodzi do nabycia nieruchomości rolnej stworzyłoby lukę pozwalającą na obchodzenie przepisów ustawy poprzez sądową drogę znoszenia współwłasności. O ile rzeczywiście ingerowanie w porządek prawny powstały na skutek prawomocnego orzeczenia sądu może rodzić poważne wątpliwości, o tyle stwierdzić należy, że stosowanie prawa nabycia w przypadku nabycia na podstawie orzeczenia sądowego jest tak samo kontrowersyjne, jak stosowanie tego prawa do

[452] Por. M. Stańko, *Prawo nabycia w świetle nowej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, Przegląd Prawa Rolnego 2015, nr 2, s. 93.
[453] P. Wojciechowski, *Prawo rolne*…s. 456.

nabycia na podstawie decyzji administracyjnej, czy również do nabycia na podstawie innego zdarzenia prawnego jakim jest zasiedzenie. W przypadku zasiedzenia będziemy mieli bowiem do czynienia ze zniweczeniem niejako długoletniego okresu posiadania, do czego autorka odniesie się szerzej w dalszej części rozdziału. W przypadku natomiast nabycia na podstawie umowy, czy orzeczenia sądu realizacja uprawnienia przez KOWR następuje w stosunkowo krótkim czasie od nabycia co zapewne jest mniej dolegliwe dla samego nabywcy. Orzeczenie o charakterze konstytutywnym kształtuje stosunek cywilnoprawny, a skutki w sferze stosunków cywilnoprawnych następują z chwilą jego uprawomocnienia[454].

Stanowisko krytyczne w tym przypadku zaprezentowali D. Łobos-Kotowska oraz M. Stańko wskazując, że możliwość uznaniowej ingerencji KOWR w sądowe zniesienie współwłasności, w działy spadku czy podziały majątku wspólnego małżonków jest nie do zaakceptowania[455]. Autorzy ci wskazują na dysfunkcjonalność przepisów u.k.u.r. w stosunku do regulacji kodeksu cywilnego oraz kodeksu postępowania cywilnego. Orzeczenia sądów zapadają przecież po spełnieniu ustawowych przesłanek. Autorzy krytycznie odnoszą się również do możliwości zastosowania prawa nabycia w postępowaniu egzekucyjnym[456]. Wskazują na niekonsekwentne stanowisko ustawodawcy, który dopuścił nowelizacją z dnia 26 kwietnia 2019 r. możliwość nabycia nieruchomości rolnej w ramach sprzedaży egzekucyjnej także przez osobę niebędącą rolnikiem indywidualnym[457]. Mniej krytyczne stanowisko prezentuje ponownie P. Wojciechowski wskazując, że obecna regulacja prawna nie narusza interesów wierzycieli, którzy są zainteresowani zbyciem nieruchomości rolnej, a interesy nabywców narusza w takim samym stopniu, jak w każdym innym przypadku skorzystania przez KOWR z prawa nabycia[458].

Jeśli chodzi o nabycie nieruchomości rolnej na podstawie orzeczenia organu administracji publicznej, sytuacja taka będzie miała miejsce m.in. w przypadku decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości, zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, czy przyznaniu nieruchomości zamiennej w zamian za wywłaszczoną nieruchomość[459]. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że w przypadku prawa pierwokupu, art. 3 ust. 5 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego zawierał wyraźnie wyłączenie stosowania pierwokupu Skarbu Państwa w przypadku nabycia nieruchomości rolnej przez jednostkę samorządu

[454] Por. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 stycznia 2020 r. V CSK 375/19, Legalis nr 2617026.
[455] Por. D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa*…, s. 178.
[456] Por. D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa*…, s. 178.
[457] Zob. D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa*…, s. 178.
[458] Zob. P. Wojciechowski, *Prawo rolne*…, s. 459.
[459] Jak wskazuje P. Wojciechowski przeniesienie nieruchomości na podstawie decyzji organu administracji publicznej przewidziane jest w wielu tzw. specustawach.

terytorialnego. W regulacjach dotyczących prawa nabycia takiego wyłączenia brak. Zgodnie z pkt III.6 Wspólnego Stanowiska Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa oraz Krajowej Rady Notarialnej z dnia 27 lutego 2020 r. w sprawie stosowania w praktyce ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, „przy nabywaniu nieruchomości przez jednostki samorządu terytorialnego w drodze sprzedaży zastosowanie ma zwolnienie od prawa pierwokupu, jednak w wypadku nabywania przez te jednostki w ramach innych podstaw nabycia (np. umowy darowizny, zamiany, nieodpłatnego przekazania) znajduje zastosowanie prawo nabycia z art. 4 ustawy”[460]. Brak wyłączenia stosowania prawa nabycia w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego może dziwić chociażby z uwagi na to, że większość umów, na podstawie których jednostki samorządu terytorialnego nabywają nieruchomości są jednak umowami sprzedaży i tu ustawodawca zastosował wyłączenie w stosunku do prawa pierwokupu. Pozostałe umowy stanowią niewielki margines czynności prawnych, na podstawie których jednostki organizacyjne nabywają nieruchomości rolne. Brak wyłączenia traktować zatem należy jako przeoczenie ustawodawcy.

Jako inne zdarzenia prawne ustawodawca wymienia w szczególności zasiedzenie, dziedziczenie i zapis windykacyjny, którego przedmiotem jest nieruchomość rolna lub gospodarstwo rolne. Wśród zdarzeń objętych zakresem działania prawa nabycia ustawodawca w art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy wymienia podział przekształcenie, bądź łączenie się spółek prawa handlowego, w tym stwierdzić wypada, że również transgranicznego. Zasadność objęcia zakresem prawa nabycia również przypadku przekształcenia spółki handlowej należy ocenić krytycznie. „Skoro bowiem zasadniczym celem WstrzSprzNierRolU było ustanowienie kontroli nad zmianami właścicielskimi dotyczącymi gruntów rolnych, a przekształcenie spółki odznacza się zasadą tożsamości podmiotowej, to trudno zrozumieć sens poddania powyższego przypadku nowym ograniczeniom”[461]. W przypadku łączenia się spółek mamy do czynienia z sukcesją uniwersalną. Z dniem połączenia spółki przejmujące lub spółki nowo zawiązane wstępują we wszystkie prawa spółek łączonych lub spółek przejmowanych. Podobnie w przypadku podziału spółek. Dodatkowo przy podziale, w planie podziału powinno zostać wyszczególnione, która ze spółek przejmuje nieruchomości rolne wchodzące w skład majątku spółki dzielonej. W przypadku przekształcenia mamy do czynienia z zasadą kontynuacji, a nie sukcesji. Spółka pozostaje ta sama, lecz nie taka sama. Następuje bowiem

[460] Wspólne Stanowisko Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa oraz Krajowej Rady Notarialnej z dnia 27 lutego 2020 r. w sprawie stosowania w praktyce ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, s. 5.
[461] P. Szymczyk, *Nabywanie*…, s. 6.

zmiana formy. Skutki podziału, łączenia, czy przekształcenia następują z chwilą wpisu do KRS. Jest to również moment nabycia praw i obowiązków oraz moment, od którego aktualizuje się prawo nabycia. „Adresatem oświadczenia KOWR staje się spółka przejmująca, spółka nowo zawiązana lub spółka przekształcona. O przekształceniu, łączeniu, podziale spółki będącej właścicielem nieruchomości rolnych zawiadomienia KOWR dokonuje spółka nabywająca nieruchomość, np. spółka przejmująca (art. 4 ust. 5 pkt 1 lit. d u.k.u.r.). Przy podziale spółek zawiadomienia dokonuje spółka, której w planie podziału przypada własność nieruchomości rolnej, a gdy obie spółki otrzymały nieruchomości, każda ma obowiązek zawiadomić KOWR[462]. Samo nabycie następuje za zapłatą ceny"[463]. Największe wątpliwości doktryny budzi możliwość zastosowania prawa nabycia w sytuacji przekształcenia spółek. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 stycznia 2019 r. przesądził: „Nabycie nieruchomości rolnej w wyniku przekształcenia spółki handlowej jest nabyciem w wyniku zdarzenia prawnego, o którym mowa w art. 2 pkt 7 ustawy z 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (…) Pomimo że spółka przekształcana i spółka przekształcona w świetle Kodeksu spółek handlowych stanowią ten sam podmiot, na gruncie przepisów ustawy z 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego stanowią *sui generis* zbywcę i nabywcę nieruchomości rolnej"[464].

Zgodnie z art. 4 ust. 6 u.k.u.r. ustawodawca przewidział możliwość zastosowania prawa nabycia również do udziałów oraz akcji w spółce prawa handlowego, która jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości rolnej o powierzchni co najmniej 5 ha, albo nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni co najmniej 5 ha, z wyłączeniem przypadków, gdy nabywcą udziałów, bądź akcji jest Skarb Państwa. Zmianę dotyczącą wprowadzenia do stosowania prawa nabycia udziałów i akcji kryterium obszarowego – nieruchomość rolna, bądź nieruchomości rolne łącznie muszą mieć powierzchnie powyżej 5 ha – należy jak najbardziej ocenić pozytywnie. Przed nowelizacją w czerwcu 2019 r. Skarb Państwa posiadał uprawnienie do skorzystania z prawa nabycia w stosunku do spółek, które były właścicielami nawet niewielkich nieruchomości rolnych, które dla działalności gospodarczej spółki nie miały większego znaczenia. Na wstępie należy podkreślić, że wobec przyjętej w u.k.u.r. zasady, że nabywcą nieruchomości rolnej może być

[462] Tak: W. Gonet, *Obrót akcjami, udziałami spółek kapitałowych będących właścicielami nieruchomości rolnych – wybrane zagadnienia*, Palestra 2021, s. 101 i n.; J. Bieluk, *Ustawa*…, s. 305.
[463] J. J. Zięty, *Instrumenty prawne kształtowania ustroju rolnego dotyczące rozporządzania udziałami (akcjami) oraz prawami i obowiązkami wspólnika w spółkach handlowych będących właścicielami nieruchomości rolnych w świetl obowiązujących rozwiązań prawnych ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego* w: *Prawne uwarunkowania obrotu gruntami w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Wybrane zagadnienia*, oprac. red. J.J. Zięty, J. Dobkowski, A. Bieranowski, Warszawa 2022, s. 173-174.
[464] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 stycznia 2019 r. II OSK 306/18, Legalis 2238080.

tylko rolnik indywidualny możliwości nabycia takiej nieruchomości przez spółki prawa handlowego są raczej ograniczone. Może to nastąpić po uzyskaniu zgody Dyrektora Generalnego KOWR. Spółki mogą być też właścicielami czy użytkownikami wieczystymi takich nieruchomości w wyniku ich nabycia w czasie, gdy nie było ono jeszcze reglamentowane.

Zakres podmiotowy przywołanego artykułu budzi w literaturze kontrowersje. Niewątpliwie dotyczy on spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki akcyjnej, prostej spółki akcyjnej, a według części komentatorów również spółki komandytowo-akcyjnej z uwagi na jego literalne brzmienie. Paragraf szósty nie obowiązywał od początku istnienia ustawy, a został do niej dodany ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i zmianie niektórych ustaw i początkowo jego zakres był znacznie szerszy. W pierwotnej wersji przepis stanowił, że ust. 1-3 i 5, art. 3 ust. 10 i 11 oraz art. 3a ust. 3 ustawy stosuje się odpowiednio do nabycia udziałów i akcji w spółce prawa handlowego, która jest właścicielem nieruchomości rolnej. Dopiero nowelizacją z czerwca 2019 r. wprowadzono ograniczenie obszarowe. Jak wskazuje P. Wojciechowski komentowany przepis jest uzupełnieniem prawa pierwokupu udziałów i akcji, które zostało uregulowane w art. 3a u.k.u.r.[465]. Zakres zdarzeń prawnych objętych prawem nabycia jest tożsamy jak w przypadku prawa nabycia obowiązującego w stosunku do nieruchomości rolnej, użytkowania wieczystego czy gospodarstwa rolnego, co oznacza, że prawo nabycia przysługuje jeżeli do zmiany właściciela akcji czy udziałów dochodzi na podstawie jakiejkolwiek innej umowy, jednostronnej czynności prawnej, orzeczenia sądu, organu administracji publicznej, organu egzekucyjnego, zasiedzenia, dziedziczenia czy innego zdarzenia prawnego. W komentowanym przepisie ustawodawca wyszczególnił również możliwość nabycia przez Skarb Państwa udziałów, w razie podwyższenia kapitału zakładowego spółki. Wówczas zawiadomienia dokonuje spółka, po wpisaniu podwyższenia do Krajowego Rejestru Sądowego. Nie będzie jednak dotyczyło przypadku podwyższenia kapitału zakładowego poprzez podniesienie wartości nominalnej udziału lub akcji istniejących, wówczas gdy nowe udziały lub nowe akcje zostaną objęte przez dotychczasowych wspólników. W takiej sytuacji nie zmienia się skład osobowy spółki[466]. Zdaniem KOWR prawo nabycia będzie przysługiwało także w razie umorzenia własnych udziałów przez spółkę co zostało potwierdzone na stronie podmiotowej[467]. „Istota prawa

[465] Zob. P. Wojciechowski, *Prawo rolne*…., s. 476.
[466] Zob. J. J. Zięty, *Instrumenty*…, s. 173 i powołaną tam literaturę.
[467] Często zadawane pytania - Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (kowr.gov.pl)

nabycia akcji lub udziałów spółek sprowadza się do tego, że w przypadku nabycia udziału lub akcji spółki, która jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości rolnej o powierzchni co najmniej 5 ha, albo nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni co najmniej 5 ha, na podstawie umowy innej niż umowa sprzedaży lub na podstawie zdarzenia prawnego, KOWR działający na rzecz Skarbu Państwa, ma możliwość złożenia oświadczenia o nabyciu tych akcji lub udziałów, za zapłatą ich ceny"[468]. Jak wskazuje powołany wyżej autor, z uwagi na to, że nabywanie akcji i udziałów nie może służyć powiększaniu i tworzeniu gospodarstw rolnych art. 4 ust. 6 odsyła tylko do niektórych wyjątków w zakresie stosowania prawa nabycia, a wprost wskazuje na wyłączenie stosowania omawianej instytucji w sytuacji, gdy nabywcą udziałów i akcji jest Skarb Państwa. Ponownie dziwić może brak wyłączenia w sytuacji, gdy nabywcą udziałów i akcji jest jednostka samorządu terytorialnego[469].

6.3.2. Prawo nabycia z art. 3b u.k.u.r.

Równie wątpliwe może wydawać się przyznanie prawa nabycia zgodnie z art. 3b ust. 1 u.k.u.r. w przypadku zmiany wspólnika lub przystąpienia nowego wspólnika do spółki osobowej w rozumieniu ustawy z dnia 15 września 2000 r. - Kodeks spółek handlowych[470], która jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości rolnej o powierzchni co najmniej 5 ha albo nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni co najmniej 5 ha, Krajowy Ośrodek działający na rzecz Skarbu Państwa może złożyć oświadczenie o nabyciu tych nieruchomości za zapłatą ceny odpowiadającej ich wartości rynkowej. Art. 3b został wprowadzony dużą nowelizacją z 2016 r. i początkowo, podobnie jak art. 4 ust. 6, nie zawierał żadnego ograniczenia co do powierzchni nieruchomości rolnej. Dopiero nowelizacja z 26 czerwca 2019 r. wprowadziła zmianę, że prawo nabycia przysługuje wówczas, gdy spółka jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości rolnej o powierzchni co najmniej 5 ha lub łącznej powierzchni nieruchomości rolnych, co najmniej 5 ha. Wprowadzenie do ustawy kryterium łącznej powierzchni pozwoliło objąć zakresem jej działania nieruchomości rolne o mniejszej powierzchni, lecz nabywane na przestrzeni czasu. Spółki, których dotyczy omawiana regulacja to spółki osobowe prawa handlowego w rozumieniu art. 4 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych tj. spółka jawna, partnerska, komandytowa i komandytowo-akcyjna. Jak wskazuje J. Bieluk zmiana wspólnika spółki osobowej lub wstąpienie do spółki nowego wspólnika nie stanowi nabycia nieruchomości rolnej, nie dochodzi do zmiany podmiotu właścicielskiego. Według

[468] P. Wojciechowski, *Prawo rolne*…., s. 476.
[469] Zob. P. Wojciechowski, *Prawo rolne*…, s. 476.
[470] Dz.U. z 2022 r. 1467 ze zm.

tego autora ustawodawca upatruje zagrożenia dla przejmowania nieruchomości rolnych i wykorzystywania ich na cele nie związane z rolnictwem w zmianach struktury osobowej spółek osobowych[471].

Z komentowanego art. 3b u.k.u.r wynika, że prawo nabycia przysługuje w razie wstąpienia do spółki nowego wspólnika, o czym świadczą słowa „zmiana bądź wstąpienie nowego wspólnika". Prawo nabycia nie będzie przysługiwało natomiast w razie nabycia ogółu praw i obowiązków przez dotychczasowego wspólnika[472]. Skarb Państwa będzie jednak uprawniony gdy doszło do zmiany umowy spółki jawnej i do spółki wszedł nowy wspólnik[473]. Przyjmuje się także, że przepis znajdzie zastosowanie do zmian w składzie osobowym akcjonariuszy w spółce komandytowo-akcyjnej oraz komandytariuszy w spółce komandytowej[474]. „Przepis ten ma zastosowanie do każdej zmiany w składzie podmiotowym, w tym także wobec zmian w gronie komandytariuszy w spółce komandytowej oraz akcjonariuszy w SKA"[475]. Z omawianego art. 3b ust. 3 u.k.u.r. wynika wprost, że prawo nabycia przysługuje, jeżeli zmiana wspólnika lub przystąpienie do spółki nowego wspólnika następuje na podstawie czynności prawnej. Wobec powyższego uprawnienie do nabycia nie będzie przysługiwało w razie zmiany w składzie osobowym następującej na podstawie np. dziedziczenia. Nie znajdzie również zastosowania w razie przekształcenia spółki osobowej w kapitałową[476].

6.3.3. Prawo nabycia z art. 3c u.k.u.r.

Prawem nabycia nieruchomości rolnej będzie przysługiwało także SP w razie podjęcia przez spółkę akcyjną która jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości rolnej o powierzchni co najmniej 5 ha albo nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni co najmniej 5 ha, uchwały o której mowa w art. 27 ust. 2 pkt 3a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych. Obowiązek zawiadomienia powstanie z chwilą zawarcia uchwały i będzie obciążał spółkę. Jak wskazuje J. Bieluk jest to konstrukcja podobna jak w przypadku prawa nabycia przysługującego w stosunku do spółek osobowy. Budzi jednak jeszcze większe zastrzeżenia, bowiem jak wskazuje ten autor ingeruje w konstytucyjną zasadę wolności działalności gospodarczej[477].

[471] Zob. P. Popardowski, *Prawo rolne*…, s. 432.
[472] Zob. J. Grygiel, *Ograniczenia*…, s. 629.
[473] Zob. D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, Ustawa…, s. 166.
[474] Zob. J. Bieluk, *Ustawa*…, s. 170.
[475] P. Wojciechowski, *Prawo rolne*…, s. 476.
[476]Zob. T. Czech, *Kształtowanie*…, s. 322.
[477] J. Bieluk, *Ustawa*..., Legalis.

6.4. Wykonanie prawa nabycia

6.4.1. Wykonanie prawa nabycia z art. 4 u.k.u.r.

Zgodnie z art. 4 ust 3 oraz art. 4 ust. 5 u.k.u.r. do prawa nabycia z art. 4 u.k.u.r. stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące prawa pierwokupu w zakresie ustalenia ceny, gdy ta rażąco odbiega od rynkowej wartości nieruchomości rolnej oraz w zakresie wykonania prawa nabycia. „Komentowany przepis należy zaliczyć do wyodrębnianych w teorii prawa tzw. przepisów odsyłających do analogii stosowania prawa (zob. J. Wróblewski, Przepisy odsyłające, s. 9), które charakteryzują się tym, że stwierdzają one powinność „odpowiedniego stosowania" innych przepisów do określonych sytuacji (zob. J. Wróblewski, Przepisy odsyłające, s. 9). Oznacza to konieczność, nie tylko odwołania się do przepisu odniesienia, ale należy go „odpowiednio" zastosować, co wymaga dokonania oceny, w jakim zakresie przepis odniesienia może być stosowany, począwszy od możliwości stosowania wprost (bez żadnych zmian w ich dyspozycji), poprzez odpowiednie stosowanie przy uwzględnieniu odmienności związanych z różnymi procedurami lub zasadami (tj. po określonych modyfikacjach), a na braku stosowania kończąc (głównie ze względu na ich bezprzedmiotowość, bądź też całkowitą sprzeczność z przepisami ustanowionymi dla tych stosunków, do których miałyby one być stosowane odpowiednio)"[478]. W swoim orzeczeniu z dnia 18 marca 2010 r. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że podziela zarzut, co do pewnej niedoskonałości odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów o prawie pierwokupu do prawa nabycia. Trybunał nie stwierdził jednak takich mankamentów, które skutkowałyby uznaniem tego przepisu za niezgodny z Konstytucją RP[479].

W literaturze odnoszącej się do tematyki związanej z u.k.u.r. autorzy poszukują podobnych do prawa nabycia instytucji. Jednakże zarówno prawo odkupu jak i prawo wykupu, aby były skuteczne muszą zostać zastrzeżone w umowie sprzedaży, bądź też w dodatkowym zastrzeżeniu umownym[480] oraz co istotne dotyczą relacji pomiędzy sprzedawcą i uprawnionym[481]. W prawie nabycia taka relacja pomiędzy zbywcą a uprawnionym nie zachodzi. Konstrukcja i sposób wykonania prawa nabycia rzeczywiście jest pod pewnymi względami podobny do konstrukcji prawnej prawa pierwokupu i sposobu jego wykonania. Jednakże omawiając te zagadnienia w kontekście prawa nabycia należy pamiętać o szeregu odmienności, co do których próżno szukać analogii również w innych przepisach. Obowiązek

[478] P. Wojciechowski, *Prawo rolne*..., s. 468; por. też powołaną tam literaturę.
[479] Por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 marca 2010 r. K 8/08, Legalis 212058.
[480] Por. J. Górecki, *Prawo pierwokupu*…, s. 23 i 24.
[481] Por. M. Stańko, *Prawo nabycia*…, s. 90.

zawiadomienia uprawnionego w przypadku czynności prawnych i jednostronnych czynności prawnych spoczywa na nabywcy nieruchomości. Natomiast w sytuacji, gdy nabycie następuje na mocy orzeczenia sądu, organu administracji publicznej albo orzeczenia sądu lub organu egzekucyjnego do zawiadomienia uprawnionego zobowiązany jest ten sąd lub organ. Takie zróżnicowanie podmiotów zobowiązanych do zawiadomienia uprawnionego w zależności od sposobu nabycia nieruchomości rolnej nie obowiązywało od początku istnienia przepisu. Pierwotnie ustawodawca w ogóle nie regulował tej kwestii, a w praktyce przyjmowano, że to zbywca (konkretnie w jego imieniu notariusz) zawiadamiał uprawnionego o treści innej umowy niż umowa sprzedaży[482]. W przypadku uregulowanym w art. 3b i 3c u.k.u.r. podmiotem, na którym ciąży obowiązek zawiadomienia jest odpowiednio spółka osobowa lub spółka akcyjna, które dokonują zawiadomienia w terminie miesiąca.

Odmiennie jak przy prawie pierwokupu pomiędzy zbywcą a nabywcą nieruchomości rolnej dochodzi do zawarcia umowy bezwarunkowej[483]. Wynika to wprost z przepisów Kodeksu cywilnego, a konkretnie z art. 157 §1 k.c., zgodnie z którym własność nieruchomości nie może być przeniesiona pod warunkiem lub z zastrzeżeniem terminu[484]. Odmiennie A. Lichorowicz, który stwierdza, że "umowy prowadzące do przeniesienia własności nieruchomości rolnej winny być (...) zawierane pod warunkiem, że ANR nie skorzysta z przysługującego jej prawa nabycia z art. 4 ust. 1 ustawy"[485]. Jako argumenty przemawiające za powyższym autor podkreśla przede wszystkim samo odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów o pierwokupie. "Jeżeli odesłanie z art. 4 ust. 5 ustawy ma mieć jakikolwiek sens, to musimy przyjąć, że podobnie jak przy pierwokupie, strony winny zawrzeć umowę, pod warunkiem że ANR nie skorzysta w przysługującym jej terminie miesięcznym z prawa nabycia"[486]. Ponadto użycie przez ustawodawcę trybu niedokonanego „umowa w wyniku której następuje przeniesienie własności nieruchomości" przemawia za tym, że do przeniesienia własności jeszcze nie doszło, a więc chodzi o umowę warunkową[487]. Poza tym, z uwagi na to, że prawo nabycia przysługuje w przypadku wielu zdarzeń prawnych, przyznanie umowom z osobą trzecią charakteru bezwarunkowego doprowadziłoby zdaniem

[482] Por. M. Komarowska, *Obowiązek zawiadomienia o nabyciu własności nieruchomości rolnej wynikający z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, Studia Iuridica Lublinesia 2017, vol. XXVI, s. 184.
[483] Por. J. J. Zięty, *Instrumenty…*, s. 158.
[484] Por. też Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 2005 r. sygn.. akt V CK 249/05, Legalis 181185.
[485] A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania…*, s.416.
[486] A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania…*, s.416.
[487] Por. A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania…*, s. 416; Autor ten zwraca również uwagę na kwestie praktyczne. Mianowicie gdyby przeniesienie własności już nastąpiło, nabywca musiałby chociażby uiścić podatek, czy też opłatę od wpisu do księgi wieczystej.

tego autora do sytuacji, w której Skarb Państwa mógłby stać się np. stroną umowy dożywocia, ponieważ do prawa nabycia stosujemy odpowiednio przepisy o pierwokupie, a w przypadku pierwokupu pomiędzy uprawnionym a zobowiązanym dochodzi do skutku umowa o treści jak pomiędzy zobowiązanym a osobą trzecią. Z tego względu w literaturze zwraca się uwagę na trudności z określeniem stosunku prawnego jaki powstanie na skutek skorzystania przez Krajowy Ośrodek z prawa nabycia.

W tym miejscu należy odnieść się jednak do orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 2005 r. o sygnaturze akt V CK 249/05, w którym to Sąd Najwyższy stwierdza: „Skoro art. 157 § 1 Kodeksu cywilnego wyklucza możliwość zawarcia warunkowej umowy przenoszącej własność nieruchomości, to podstawą do wykonania przez Agencję prawa nabycia nieruchomości rolnej jest bezwarunkowa umowa powodująca przeniesienie własności nieruchomości, inna niż sprzedaż. Wyklucza to stosowanie do prawa nabycia nieruchomości przepisu art. 597 § 1 Kodeksu cywilnego dotyczącego obowiązku zawarcia warunkowej umowy sprzedaży w razie przysługiwania prawa pierwokupu, a co za tym idzie także art. 599 § 2 Kodeksu cywilnego przewidującego skutek w postaci nieważności umowy bezwarunkowej, gdy prawo pierwokupu przysługiwało z mocy ustawy Skarbowi Państwa”[488].

W powołanym już wcześniej orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego, Trybunał również stwierdził za Sądem Najwyższym brak możliwości zastosowania wprost art. 597 §1 k.c. ponieważ jest on nie do pogodzenia z „bezwarunkowym charakterem umowy przenoszącej własność nieruchomości rolnej na podstawie art. 4 ustawy rolnej”[489]. W konsekwencji stwierdzić należy, że prawo zbywcy do wyboru kontrahenta nie zostaje w żaden sposób ograniczone. Zbywca przenosi własność na nabywcę autonomicznie przez siebie wybranego i zawiera z nim skuteczną, bezwarunkową umowę przeniesienia własności nieruchomości. Obowiązek zawiadomienia aktualizuje się w momencie definitywnego przejścia prawa własności na nabywcę[490]. Choć ustawa nie precyzuje kiedy dokładnie powinno zostać dokonane, przyjmuje się, że zawiadomienie powinno nastąpić niezwłocznie po nabyciu nieruchomości rolnej. Odwołując się do przepisów dotyczących prawa pierwokupu stwierdzić wypada, że zawiadomienie powinno zawierać informację o treści czynności prawnej, jednostronnej czynności prawnej lub innego zdarzenia prawnego, na podstawie którego doszło do zmiany właściciela nieruchomości rolnej. Powinno nastąpić listem poleconym za zwrotnym potwierdzeniem odbioru co umożliwi precyzyjne obliczenie

[488] Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 2005 r. sygn. akt V CK 249/05, Legalis 181185.
[489] Por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 marca 2010 r. K 8/08, Legalis 212058.
[490] Por. M. Komarowska, *Obowiązek zawiadomienia o nabyciu własności nieruchomości rolnej wynikający z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, Studia Iuridica Lublinesia 2017, vol. XXVI, s. 184.

miesięcznego terminu jaki przysługuje Skarbowi Państwa na wykonanie prawa nabycia[491]. Zgodnie z postanowieniem Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 2005 r. do zawiadomienia należy załączyć odpis umowy[492], a także zgodnie z art. 4 ust. 5 pkt 2 ustawy rolnej wypis z ewidencji gruntów i budynków dotyczący nieruchomości rolnej, która jest przedmiotem zbycia. Po dokonaniu zawiadomienia, w czasie biegu terminu do wykonania prawa nabycia, nabywca nieruchomości rolnej nie może podejmować czynności, które mogłyby utrudnić lub uniemożliwić wykonanie tego prawa[493].

Zawiadomienie powinno też zawierać informację o cenie nabycia, a gdy cena nie wynika z czynności prawnej KOWR określa cenę nieruchomości przy zastosowaniu sposobów określania wartości nieruchomości przewidzianych w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami. „Żaden przepis ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nie określa treści zawiadomienia. W przypadku umowy innej niż umowa sprzedaży lub jednostronnej czynności prawnej zawiadomienie powinno obejmować informację o treści tych czynności tzn. o wszystkich ich istotnych postanowieniach, a w szczególności o „cenie nieruchomości" (art. 4 ust. 2 u.k.u.r.)"[494]. Problem może pojawić się w sytuacji, gdy będziemy mieli do czynienia z nabyciem na innej podstawie niż umowa inna niż sprzedaż. W przypadku zasiedzenia zawiadomienie będzie raczej dotyczyło samego skutku nabycia. Brak jest wówczas jednego dokumentu, który potwierdzałby nabycie praw do nieruchomości. W przypadku zasiedzenia nie mamy bowiem do czynienia z żadną umową. Zasiedzenie jest skutkiem występowania przez określony w ustawie czas stanu faktycznego jakim jest posiadanie samoistne. Istniejący dokument może również nie zawierać wszystkich potrzebnych i wymaganych informacji. „Po otrzymaniu zawiadomienia KOWR zachowuje prawo do żądania udzielenia mu dodatkowych informacji lub przesłania dalszych dokumentów. W takim wypadku termin do wykonania prawa nabycia rozpoczyna bieg dopiero po otrzymaniu przez KOWR tych dodatkowych informacji lub dokumentów"[495]. Ponadto, gdy cena nie jest określona, nabywca nieruchomości, stosownie do art. 4 ust 2a ustawy może w terminie miesiąca od dnia otrzymania oświadczenia Krajowego Ośrodka o nabyciu tej nieruchomości wystąpić do sądu o ustalenie ceny odpowiadającej wartości rynkowej nieruchomości rolnej nabywanej przez Krajowy Ośrodek. Sąd ustala cenę odpowiadającą wartości rynkowej nabywanej nieruchomości rolnej przy zastosowaniu

[491] Zob. P. Wojciechowski, *Prawo rolne*…, s. 470.
[492] Por. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 2005 r. V CK 249/05, Legalis 181185.
[493] Por. A. Kozioł w: M. Habdas, M. Fras, *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. IV, 2018, art. 598, Nb 7 [w:] P. Wojciechowski, *Prawo rolne*..., s. 470.
[494] P. A. Blajer, *Ustawa*…, s. 310.
[495] P. A. Blajer, *Ustawa*…, s. 311.

sposobów określenia wartości nieruchomości przewidzianych w przepisach o gospodarce nieruchomościami. Wystąpienie do sądu o ustalenie ceny nie wpływa na skutek w postaci przejścia własności nieruchomości rolnej na Skarb Państwa. Skutek ten następuje bowiem z chwilą złożenia nabywcy nieruchomości oświadczenia o nabyciu. Krajowy Ośrodek nie ma możliwości wycofania się z nabycia, w sytuacji gdy cena ustalona przez sąd odbiegać będzie od ceny, jaka wynikała z określenia wartości nieruchomości przez KOWR"[496]. Jednak zarówno sąd jak i Krajowy Ośrodek ustalają cenę nieruchomości rolnej odpowiadającej jej wartości rynkowej przy zastosowaniu sposobów określania wartości nieruchomości przewidzianych w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Ponadto uprawnionemu przysługuje możliwość wystąpienia do sądu o ustalenie ceny, jeśli cena po jakiej została nabyta nieruchomość rolna rażąco odbiega od wartości rynkowej. Możliwość taka jest wynikiem odpowiedniego zastosowania art. 3 ust. 8 i 9 u.k.u.r. Na wystąpienie do sądu uprawniony ma czternaście dni od dnia złożenia oświadczenia. Ustawodawca w art. 4 ust. 3 przesądził o odpowiednim stosowaniu przepisów art. 3 ust. 8 i 9 zapominając niejako o przepisie 3 ust. 8a u.k.u.r., który mówi o możliwości zapłaty niespornej części ceny. Powyższe rozwiązanie było już przedmiotem rozważań autorki, które są aktualne również w tym miejscu. Nie sposób stwierdzić na jakiej podstawie i komu konkretnie ustawodawca przyznał prawo oceny, do jakiej wysokości cena wynikająca z umowy jest niesporna. Stwierdzić jednak należy, że w przypadku prawa nabycia brak możliwości skorzystania przez KOWR z powyższego rozwiązania.

Obowiązkowi zawiadomienia odpowiada uprawnienie do złożenia oświadczenia o skorzystaniu z prawa nabycia przez Skarb Państwa, w imieniu którego działa Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa. Uprawnienie to, podobnie jak przy prawie pierwokupu, ma charakter prawo kształtujący. Oświadczenie o skorzystaniu z prawa nabycia powinno być złożone w formie aktu notarialnego. Na skutek złożenia oświadczenia o skorzystaniu z prawa nabycia własność nieruchomości rolnej przechodzi na Skarb Państwa. Następuje to na skutek jednostronnej czynności prawnej[497]. „Prawo nabycia zaliczyć można do jednostronnych uprawnień modyfikujących prywatnoprawny obrót nieruchomościami rolnymi"[498]. R. Sztyk prezentuje stanowisko, zgodnie z którym po dokonaniu czynności prawnej, zmianie właściciela, a następnie po złożeniu przez KOWR oświadczenia o skorzystaniu z prawa nabycia dochodzi do skutku umowa pomiędzy uprawnionym a zbywcą nieruchomości o tej

[496] P. Wojciechowski, *Prawo rolne*…, s. 467.
[497] Por. J. Górecki, *Nowe ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi,* Państwo i Prawo 2003, nr 10, s. 16.
[498] P. Wojciechowski, Prawo rolne…, s. 470.

samej treści jak pomiędzy zbywcą a nabywcą nieruchomości rolnej. Słusznie wskazuje E. Klat-Górska, że takiego stanowiska nie sposób zaaprobować, bowiem po zawarciu umowy bezwarunkowej właścicielem nieruchomości rolnej staje się nabywca i tylko on może być adresatem oświadczenia o wykonaniu prawa nabycia[499]. „Złożenie oświadczenia o nabyciu nieruchomości jest czynnością jednostronną, kierowaną do określonego adresata, o charakterze prawno-kształtującym. Uzyskuje ono skuteczność z chwilą, gdy oświadczenie woli dotarło do nabywcy nieruchomości rolnej w taki sposób, że mógł on się zapoznać z treścią tego oświadczenia"[500]. Do wykonania prawa nabycia znajdzie odpowiednie zastosowanie art. 3 ust. 10 ustawy rolnej. Krajowy Ośrodek wysyła przesyłką poleconą za potwierdzeniem odbioru zobowiązanemu czyli nabywcy nieruchomości zawiadomienie o skorzystaniu z prawa nabycia przekazując mu imię i nazwisko notariusza, który sporządził oświadczenie o skorzystaniu z prawa nabycia, siedzibę jego kancelarii notarialnej, datę sporządzenia oświadczenia o skorzystaniu z prawa pierwokupu, numer repertorium, pod którym zarejestrowano oświadczenie o skorzystaniu z prawa nabycia, oraz numer elektronicznego wypisu aktu notarialnego tego oświadczenia, pod którym został on zarejestrowany w Centralnym Repozytorium Elektronicznych Wypisów Aktów Notarialnych prowadzonym przez Krajową Radę Notarialną (art. 3 ust. 10)[501]. Następnie, tak samo jak przy pierwokupie, publikuje zawiadomienie na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej Krajowego Ośrodka i przyjmuje się fikcję prawną, zgodnie z którą zobowiązany zapoznał się z treścią oświadczenia KOWR w chwili publikacji zawiadomienia na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa. Skutek w postaci nabycia nieruchomości rolnej objętej prawem nabycia nastąpi więc w momencie opublikowania zawiadomienia[502]. Ponownie należy postawić pytanie, czy przy takiej konstrukcji sposobu wykonania prawa nabycia nastąpią w ogóle skutki materialnoprawne, jakie wiążą się ze złożeniem oświadczenia prawo kształtującego. Oświadczenie powinno być złożone drugiej stronie, tak aby mogła ona zapoznać się z jego treścią. W obecnej regulacji uprawniony nie składa oświadczenia drugiej stronie, która wprawdzie może zapoznać się z treścią oświadczenia wówczas, gdy podejmie dodatkowe czynności, co stoi w sprzeczności z ideą przyjętą przez ustawodawcę w art. 61 k.c.

[499] Por. E. Klat-Górska, *Ustawa…*, s. 86; R. Sztyk, *Podstawowe zasady kształtowania ustroju rolnego*, Rejent 2003, nr 5, s. 30 [w:] E. Klat-Górska, *Ustawa*… s. 86.
[500] P. Wojciechowski, *Prawo rolne*…, s. 470.
[501] Powyższe zostało doprecyzowane ustawą z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych.
[502] Warto w tym miejscu dodać, że przepisy ustawy o lasach również przewidują opublikowanie oświadczenia o skorzystaniu z prawa nabycia (prawa pierwokupu również) na stronie podmiotowej w BIP. Jednak publikacja ta związana jest z tym, że informacja o skorzystaniu z prawa nabycia jest informacją publiczną. Opublikowanie oświadczenia w świetle przepisów ustawy o lasach nie rodzi skutków prawnych dla nabywcy.

Rozważania dotyczące prawa nabycia nieruchomości rolnej w zakresie zawiadomienia, wykonania, ustalenia ceny zachowują aktualność w stosunku do prawa nabycia akcji oraz udziałów. Odmienny będzie jednak termin na skorzystanie z przysługującego prawa. Wynosi on bowiem dwa miesiące. Termin dwumiesięczny na skorzystanie z prawa nabycia akcji i udziałów w spółkach kapitałowych prawa handlowego wynika z przepisu dotyczącego prawa pierwokupu udziałów i akcji, który stosuje się odpowiednio i jest podyktowany przyznaniem uprawnionemu możliwości przeglądania ksiąg i dokumentów tej spółki oraz żądania od tej spółki informacji dotyczących obciążeń i zobowiązań nieujętych w księgach i dokumentach.

Do wykonania prawa nabycia stosuje się odpowiednio art. 3 ust. 10 i 11 u.k.u.r, co oznacza, że zastosowanie ma tu ponownie fikcja prawna, zgodnie z którą spółka zapoznała się z oświadczeniem o skorzystaniu z prawa nabycia z chwilą umieszczenia zawiadomienia na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej. W terminie miesiąca natomiast od otrzymania zawiadomienia może wystąpić do sądu o ustalenie ceny nieruchomości. „Konstrukcja prawa nabycia nieruchomości została wykorzystana przez ustawodawcę nie tylko w odniesieniu do spółek osobowych ale także w przypadku spółki akcyjnej ubiegającej się o dopuszczenie akcji do obrotu na rynku regulowanym. W przypadku podjęcia przez spółkę akcyjną, która jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości rolnej o powierzchni co najmniej 5 ha albo nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni co najmniej 5 ha, uchwały, o której mowa w art. 27 ust. 2 pkt 3a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych[503], Krajowy Ośrodek działający na rzecz Skarbu Państwa może złożyć oświadczenie o nabyciu tych nieruchomości za zapłatą ceny odpowiadającej ich wartości rynkowej określonej przy zastosowaniu sposobów określenia wartości nieruchomości przewidzianych w przepisach o gospodarce nieruchomościami”[504]. Obowiązek dokonania zawiadomienia ustawodawca nałożył w tym przypadku na spółkę, która musi dokonać zawiadomienia w terminie miesiąca od dnia podjęcia uchwały. Następnie spółce przysługuje uprawnienia do wystąpienia do sądu o ustalenie ceny. Uprawnienie to może zrealizować w terminie miesiąca od otrzymania zawiadomienia o skorzystaniu z prawa nabycia. Art. 3 ust. 10 i 11 u.k.u.r. również znajdzie w tym przypadku zastosowanie.

[503] Dz. U. z 2022 r. poz. 2554.
[504] J. J. Zięty, *Instrumenty*…, s. 174.

6.4.2. Wykonanie prawa nabycia z art. 3b u.k.u.r.

Do wykonania prawa nabycia z art. 3b u.k.u.r. ustawodawca nakazuje stosować odpowiednio przepisy art. 3 ust. 10 i 11 u.k.u.r. dotyczące zawiadomienia o wykonaniu prawa nabycia oraz przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące prawa pierwokupu. W razie zaistnienia sytuacji objętej hipotezą artykułu 3b u.k.u.r. spółka, przy zachowaniu zasad reprezentacji, zawiadamia KOWR o zmianie wspólnika lub wstąpieniu nowego wspólnika do spółki. Zawiadomienie, odmiennie niż w poprzednio omawianych przypadkach prawa nabycia przysługującego Skarbowi Państwa, powinno zostać dokonane w terminie miesiąca od dnia dokonania czynności prawnej, na podstawie której nastąpiła zmiana lub wstąpienie do spółki nowego wspólnika. Do zawiadomienia dołącza się wypis z ewidencji gruntów i budynków każdej nieruchomości rolnej należącej do spółki. J. Bieluk zwraca uwagę na praktyczny problem, co do której z nieruchomości rolnych KOWR powinien wykonać prawo nabycia w sytuacji, gdy spółka jest właścicielem więcej niż jednej nieruchomości. Wskazuje on, że przepisy nie precyzują czy KOWR powinien wykonać przysługujące mu uprawnienie w stosunku do wszystkich nieruchomości rolnych, więc może to zrobić co do niektórych i co więcej może swobodnie dokonać wyboru, co do których nieruchomości rolnych wykona swoje uprawnienie[505]. Zgodzić się należy z przywołanym autorem, że przepisy ustawy rzeczywiście nie są w tej kwestii precyzyjne. W konsekwencji należy uznać, że KOWR może wykonać prawo nabycia w stosunku do wszystkich nieruchomości lub niektórych z nich, mając na względzie cele ustawy. Takie rozwiązanie nie jest oczywiście adekwatne i może prowadzić do nadużyć, tym bardziej, że skorzystanie z prawa nabycia przez KOWR nie podlega *de facto* żadnej kontroli. Jak wskazuje P. Wojciechowski, „KOWR może nabyć tylko niektóre nieruchomości stanowiące własność spółki. Nie ma przy tym obowiązku uzasadnienia, dlaczego stosowne oświadczenie dotyczy tylko wybranych nieruchomości”[506]. Sam fakt przyznania Skarbowi Państwa prawa nabycia nieruchomości w wymienionych wyżej przypadkach budzi uzasadnione wątpliwości, więc przyjęcie, że KOWR może dokonać prawa nabycia w stosunku do wszystkich nieruchomości należących do danej spółki wydaje się być nadużyciem. Prawidłowym rozwiązaniem, które złagodziłoby niejako rygoryzm ustawy, byłoby ograniczenie prawa nabycia do jednej, wybranej nieruchomości, co do której realizacja prawa nabycia rzeczywiście pozwoliłaby na urzeczywistnienie celów ustawowych.

Termin na skorzystanie z prawa nabycia wynosi miesiąc od otrzymania zawiadomienia i jest terminem zawitym prawa materialnego co oznacza, że nie podlega

[505] Por. J. Bieluk, *Ustawa*…, s. 170.
[506] P. Popardowski, *Prawo rolne*…., s. 436.

przywróceniu, a po jego bezskutecznym upływie prawo wygasa[507]. Brak zawiadomienia powoduje, że termin do złożenia oświadczenia nie rozpoczyna swojego biegu[508]. Zgodnie z przytaczanym we wcześniejszych akapitach postanowieniem Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 2005 r. „Jeżeli Agencja nie skorzystała z określonego w art. 4 ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego prawa nabycia nieruchomości, podstawę wpisu nabywcy do księgi wieczystej stanowi, oprócz umowy przeniesienia własności, także dowód doręczenia Agencji zawiadomienia o umowie oraz jej oświadczenie, że nie korzysta z prawa nabycia albo upływ miesięcznego terminu do złożenia oświadczenia w tym przedmiocie"[509].

6.4.3. Wykonanie prawa nabycia z art. 3c u.k.u.r.

Do wykonania prawa nabycia z art. 3c u.k.u.r. ustawodawca nakazuje odpowiednie stosowanie art. 3 ust. 10 i 11 u.k.u.r., który dotyczy zawiadomienia o wykonaniu prawa pierwokupu oraz przepisy k.c. dotyczące prawa pierwokupu. Uprawnienie powinno być wykonane przez KOWR w zawitym terminie miesiąca od dokonania zawiadomienia. Realizacja uprawnienia nie może jednak nastąpić już po wejściu spółki na rynek regulowany. Przy czym jak wskazuje P. Popardowski nawet mimo braku zawiadomienia na podstawie art. 3c ust. 2 u.k.u.r. KOWR może wykonać uprawnienie, ponieważ podstawą realizacji prawa nabycia jest akt formalny spółki w postaci uchwały w sprawie ubiegania się o dopuszczenie akcji objętych prospektem do obrotu na rynku regulowanym[510]. Odmowa dopuszczenia spółki do rynku regulowanego nie niweczy uprawnienia SP do nabycia nieruchomości rolnej.

[507] Zob. P. Wojciechowski, *Prawo rolne*.., s. 352
[508] Zob. P. Wojciechowski, *Prawo rolne*…., s. 470-471.
[509] Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 2005 r. sygn. akt V CK 249/05, Legalis 181185.
[510] K. Osajda red. serii, P. Popardowski red. tomu, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego*. *Komentarz*, Warszawa 2023, Legalis.

7. Skutki naruszenia ograniczeń w zbywaniu

7.1. Pojęcie sankcji i rodzaje sankcji w ogólności

Pojęcie sankcji można zdefiniować jako element normy prawnej określający negatywne skutki zachowań jej adresatów. Nadmienić należy, że występują one w różnych dziedzinach prawa, nie tylko w prawie cywilnym, ale też dla przykład w prawie administracyjnym. "Sankcja prawna pełni rolę niejako „wspierającą", ma bowiem stanowić czynnik motywujący do zachowania się w sposób oczekiwany przez ustawodawcę. Sankcja jest niezbędna jako gwarancja, że ci którzy dobrowolnie przestrzegają zasad, nie staną się ofiarą tych, którzy je naruszają"[511]. Sankcje można podzielić na trzy kategorie: sankcje represyjne (karne), sankcje egzekucyjne oraz sankcje nieważności.

Według teorii A. Stelmachowskiego, sankcja nieważności jest jedną z postaci odpowiedzialności cywilnej[512]. „Odpowiedzialność cywilna jest obok własności jednym z filarów, na jakich opiera się system prawa cywilnego"[513]. W ramach odpowiedzialności cywilnej cytowany wyżej autor wymienia odpowiedzialność odszkodowawczą, odpowiednie ukształtowanie (przekształcenie, rozwiązanie) stosunku prawnego, sankcję nieważności, przymusowe wykonanie zobowiązania i inne (jako przykład autor wskazuje nakaz złożenia odpowiednich oświadczeń, które nie są oświadczeniami woli)[514]. T. Dybowski wskazuje natomiast, że odpowiedzialność cywilna, to ponoszenie przez podmiot stosunków cywilnoprawnych ujemnych konsekwencji przewidzianych przez prawo cywilne za fakty ocenione ujemnie z punktu widzenia porządku prawnego i przypisane przez prawo cywilne temu podmiotowi[515]. Dlatego zdaniem P. Wojciechowskiego prawo żądania nabycia nieruchomości rolnej może być także traktowane jako inna postać odpowiedzialności cywilnej. "Niewątpliwie bowiem ustawodawca za ujemnie oceniony fakt (tj. naruszenie określonych obowiązków wynikających z przepisów) przewidział ujemną konsekwencję (sankcję), polegającą na tym, że osoba dopuszczająca się naruszenia może być pozbawiona własności, na skutek skorzystania przez KOWR z uprawnienia do żądania nabycia"[516]. Autor ten podnosi, że uprawnienie do żądania nabycia z art. 9 ust. 3 u.k.u.r. zasadniczo różni się od prawa nabycia z art. 4 u.k.u.r. . Prawo nabycia przysługuje w razie zaistnienia określonych

[511] Por. P. Wojciechowski, *Prawo rolne*…, s. 547; por. też L.A. Hart, *Pojęcie prawa*, Warszawa 1998, s. 267.
[512] A. Stelmachowski, *Zarys teorii prawa cywilnego,* Warszawa 1998, s. 209.
[513] A. Stelmachowski, *Zarys*…, s. 210.
[514] Zob. A. Stelmachowski, *Zarys*… s. 210-211.
[515] T. Dybowski, *System Prawa Cywilnego* T. III. Cz. 1, 1981, s. 166 [w:] P. Wojciechowski, Prawo rolne…., s. 548.
[516] P. Wojciechowski, Prawo rolne…., s. 548.

okoliczności, a nie naruszenia określonych wymogów i z tego powodu nie może być ujmowane jako sankcja[517].

Doktryna wyróżnia następujące rodzaje czynności prawnych: nieważne, bezskuteczne i czynności wadliwe, przy czym kategorię czynności wadliwych uznaje się za najszerszą, która mieści w sobie czynności bezwzględnie nieważne jak również inne postaci wadliwości. Jak wskazuje M. Gutowski, „nie wydaje się słuszne wyłączanie czynności nieważnych z klasy czynności wadliwych, gdyż nieważność można uznać za najdalej idącą postać wadliwości, a ujęcie takie pozwala na zaproponowanie bardziej przejrzystej systematyki. Część autorów akceptuje bardzo szerokie (niemal synonimiczne w stosunku do terminu „wadliwość") znaczenie terminu bezskuteczność, obejmujące swym zakresem wszelkie czynności prawne nieważne oraz inne czynności wadliwe"[518]. O powyższej tendencji ma świadczyć również fakt, że Z. Radwański proponuje używanie terminu "bezskuteczność częściowa" dla określenia nieważności części czynności prawnej[519]. Cytowany powyżej autor zwraca uwagę, że odmiennie w literaturze przedwojennej wskazywano, że czynnością prawną bezskuteczną może być jedynie czynność prawna ważna[520]. M. Gutowski przywołuje także doktrynę niemiecką, w której traktuje się nieważność jako najsilniejszą postać bezskuteczności czynności prawnej, która istnieje od momentu zawiązania każdego stosunku prawnego. W doktrynie tej czynność prawna nieważna jest trwale bezskuteczna[521]. Podobne stanowiska można spotkać również wśród przedstawicieli polskiej doktryny. Według P. Sobolewskiego skoro nieważne czynności prawne nie wywołują skutków prawnych, to są one bezskuteczne[522], co zdaniem M. Gutowskiego jest dość oczywistą konkluzją.

Czynności prawne nieważne podzielić można na czynności prawne bezwzględnie nieważne, czynności prawne względnie nieważne. Zgodnie z tradycyjną koncepcją nieważności czynności prawnych, czynności prawne bezwzględnie nieważne nie wywołują skutków prawnych od chwili ich dokonania i mają charakter definitywny. Art. 58 k.c. przewidujący sankcję nieważności bezwzględnej odnosi się do czynności prawnych, których elementem jest oświadczenie woli. Zgodnie z tym przepisem czynność prawna jest bezwzględnie nieważna. Bezwzględna nieważność objawia się tym, że czynność prawna jest

[517] P. Wojciechowski, *Prawo rolne*…., s. 548.
[518] M. Gutowski, *Nieważność czynności prawnej*, Warszawa 2012, s. 42.
[519] Por. Z. Radwański, *System prawa prywatnego*. T. 2. *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2002, s. 438-439 [w:] M. Gutowski, *Nieważność*…, s. 42; Por. P. Sobolewski, *Kompetencja do dokonania czynności prawnej jako przesłanka jej prawnej doniosłości,* Przegląd Prawa Handlowego 2009, nr 2, s. 32-33.
[520] Por. E. Till, *O nieważności i bezskuteczności aktów prawnych*, PPiA 1922 s. 305 [w:] M. Gutowski, Nieważność…, s. 42.
[521] M. Gutowski, *Nieważność*…,s 43.
[522] P. Sobolewski, *Kompetencja*…, s. 32, 33.

nieważna od samego początki *ab initio* oraz z mocy prawa *ex lege*. Nieważność ma charakter pierwotny, a nie następczy, następuje od chwili dokonania czynności. Przyczyną takiej nieważności może być sprzeczność czynności prawnej z ustawą lub sytuacja, gdy czynność prawna ma na celu obejście ustawy. Przyczyną bezwzględnej nieważności może być również sprzeczność czynności prawnej z zasadami współżycia społecznego[523].

Od czynności prawnej bezwzględnie nieważnej odróżnić należy nieważność względną polegającą na tym, że czynność prawna wywołuje skutki prawne, ale może zostać unieważniona. Do podziału na nieważność względną i bezwzględną odnosi się T. Zieliński, który wskazuje na bezcelowość podziału nieważności na względną i bezwzględną. Zdaniem tego autora za powyższym podziałem przemawia głównie tradycja. Powyższy podział pojawia się bowiem w wielu publikacjach prawniczych[524]. „Zastrzeżenia budzi przede wszystkim rozróżnienie jak gdyby dwóch gatunków nieważności: bezwzględnej i względnej, bez zwrócenia w tej klasyfikacji uwagi na nadrzędne pojęcie rodzajowe tj. samej nieważności. (…) Tzw. nieważność bezwzględna ma rację bytu jako pojęcie podrzędne tylko przy założeniu, że odznacza się jakąś specyficzną cechą w stosunku do nieważności w ogóle. Tymczasem owa bezwzględna nieważność nie różni się niczym od nieważności jako pojęcia ogólnego, która polega właśnie na całkowitej i definitywnej bezskuteczności wadliwych czynności prawnych. Termin nieważność bezwzględna okazuje się więc na gruncie logicznej analizy prawniczym pleonazmem”[525]. Według T. Zielińskiego ponadto "nieważność" jest abstrakcyjnym wytworem języka prawniczego, który wskazuje na fakt zaistnienia braku mocy prawnej (doniosłości prawnej) czynności prawnej[526]. „Ujęcie czynności nieważnej jako aktu nieistniejącego „w sensie prawnym” opiera się na fikcji, świadomym założeniu niezgodnym z rzeczywistością, że czynność faktycznie dokonana nie istnieje. Nie chodzi tu o fikcję we właściwym tego słowa znaczeniu[527]. Uznając czynność za nieważną nie przeczymy przecież rzeczywistości w sensie empirycznym. W tych wywodach nazwa fikcji określa skrótowo sytuację, w której zachodzi rozdźwięk między regulacją prawną a rzeczywistością (w tym znaczeniu, że pewne zdarzenia faktyczne nie są przez prawo uznane)”[528].

[523] Por. M. Świerczyński, *Kodeks cywilny. Komentarz* oprac. red. M. Załucki, Warszawa 2023, s. 153-154.
[524] Por. T. Zieliński, *Znaczenie terminu nieważność w języku prawniczym*, Krakowskie Studia Prawnicze 1970, t. III, s. 72.
[525] T. Zieliński, *Znaczenie*…, s. 70.
[526] Zob. T. Zieliński, *Znaczenie*…I, s. 60.
[527] Por. S. Grzybowski, *Wypowiedź normatywna oraz jej struktura formalna,* Zeszyty Naukowe UJ, Kraków 1961, s. 70 i n. [w:] T. Zieliński, *Znaczenie*…, s. 60.
[528] Por. T. Zieliński, *Znaczenie*…, s. 60.

Może zdarzyć się sytuacja, gdy tylko część postanowień zawartych w treści czynności prawnej jest nieważna. Wówczas mamy do czynienia z częściową nieważnością czynności prawnej. Czynność prawna została dokonana i wywołuje główne określone w oświadczeniu woli skutki prawne, lecz z pominięciem tych postanowień, które są sprzeczne z normami bezwzględnie obowiązującymi lub z zasadami współżycia społecznego.

Stwierdzić należy, że czynności prawne wadliwe będą najszerszą kategorią czynności, mieszczącą w sobie zarówno czynności prawne nieważne (względnie lub bezwzględnie) oraz czynności prawne bezskuteczne, a terminu „bezskuteczność" oraz nieważność" nie należy traktować mimo wszystko synonimicznie. Prawdą jednak jest, że czynności prawne bezwzględnie nieważnie nie wywołują żadnych skutków prawnych, od samego początku. Mimo to, nie mówimy, że mamy wówczas do czynienia z czynnością prawną bezskuteczną, lecz z czynnością prawną bezwzględnie nieważną. Mając na względzie powyższe rozważania dotyczące sankcji, którymi mogą być dotknięte czynności prawne należy odpowiedzieć na pytanie z jakim rodzajem nieważności mamy do czynienia w przypadku art. 9 u.k.u.r.

Na koniec tego podrozdziału wspomnieć należy na stanowisko prezentowane przez P. Skorupę, który od pojęcia "sankcji nieważności" rozróżnia również pojęcie "stanu nieważności", który należy rozumieć jako brak zamierzonych skutków prawnych czynności. Autor ten wskazuje, że mówienie o nieważnych czynnościach prawnych należy uznać za pewien skrót terminologiczny, ponieważ nieważność dotyka zamierzone skutki prawne. Czynność prawna, która objęta jest stanem nieważności nie umożliwia zrealizowania danych zamierzeń w obrocie prawnym[529]. W ujęciu klasycznym zatem sankcja nieważności bezwzględnej prowadzi do prawnego braku skutków prawnych od samego początku i z mocy prawa, a także *erga omnes* co oznacza, że każdy może się powołać na nieważność. Czynność prawna bezwzględnie nieważna nie może być konwalidowana.

7.2. Charakter prawny sankcji za naruszenie przepisów o prawie pierwokupu

Sankcje związane z naruszeniem obowiązków związanych z prawem pierwokupu można podzielić w zależności od źródła prawa pierwokupu. Odpowiedzialność zobowiązanego będzie się kształtowała odmiennie w przypadku prawa pierwokupu, którego źródłem jest czynność prawna, niż w przypadku prawa pierwokupu, które wynika z ustawy.

W razie naruszenia lub niewykonania obowiązków wynikających z prawa pierwokupu, które zostało zastrzeżone w treści czynności prawnej i zawarcia przez

[529] Por. P. Skorupa, *Normatywne modele sankcji nieważności bezwzględnej, a nieistniejąca czynności prawna*, Studia Prawnicze 2010, z. 1, s. 34-35.

zobowiązanego umowy bezwarunkowej sprzedaży z osobą trzecią oraz brak zawiadomienia o sprzedaży uprawnionego lub wprowadzenie go w błąd co do istotnych postanowień umowy na zobowiązanym ciążyć będzie odpowiedzialność odszkodowawcza. Umowa sprzedaży zawarta z pominięciem uprawnionego z prawa pierwokupu pozostaje skuteczna. W doktrynie zgodnie przyjmuje się, że odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu zawarcia bezwarunkowej umowy sprzedaży z pominięciem obowiązków wynikających z prawa pierwokupu jest odpowiedzialnością w zakresie ujemnego interesu umownego tj. w zakresie wydatków i kosztów związanych z ustanowieniem prawa pierwokupu[530]. „Z odpowiedzialnością taką – w przeciwieństwie do odpowiedzialności w ramach dodatniego interesu umowy istniejącej w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania - mamy do czynienia wówczas, gdy w ogóle nie dojdzie do nawiązania jakiejkolwiek więzi obligacyjnej między stronami, mimo iż z wcześniejszych ustaleń i poczynań stron można było wnioskować że umowa taka zostanie zawarta”[531]. Odszkodowanie to obejmuje rzeczywistą stratę, a uprawniony jest zobowiązany wykazać związek pomiędzy naruszeniem przez zobowiązanego jego obowiązków, a powstałą szkodą. Problematyczne jest, czy można w ramach tego odszkodowania dochodzić również utraconych korzyści. Za taką możliwością opowiadał się W. Czachórski[532]. Oczywistą sprawą jest, że nic nie stoi na przeszkodzie wystąpieniu z takim roszczeniem. Dowodowo uprawniony musiałby wykazać, że uniemożliwienie mu nabycia określonej rzeczy, objętej prawem pierwokupu, doprowadziło do pozbawienia go określonych korzyści. Przyznanie uprawnionemu prawa dochodzenia odszkodowania w razie sprzedaży bezwarunkowej prowadzi do wygaśnięcia prawa pierwokupu. Wyjątkiem jest sytuacja, gdy prawo pierwokupu dotyczy nieruchomości i zostało ono ujawnione w księdze wieczystej[533].

W stosunku do ustawowego prawa pierwokupu ustawodawca przewidział sankcję nieważności w sytuacji sprzedaży bezwarunkowej, gdy prawo pierwokupu przysługiwało z mocy ustawy Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego, współwłaścicielowi nieruchomości rolnej albo dzierżawcy. Sankcja ta odniesie skutek tylko wówczas, gdy ustawowe prawo pierwokupu będzie przysługiwało podmiotom wymienionym w tym przepisie. Tym samym, jak wskazuje A. Kubiak-Cyrul, bezwarunkowa sprzedaż nie będzie dotknięta sankcją nieważności w sytuacji, gdy prawo pierwokupu będzie zastrzeżone ustawą

[530] Por. A. Kubiak-Cyrul, *Kodeks*…, s. 1247.
[531] K. Wyżyn-Urbaniak, *Sposoby*…,s. 102-103.
[532] Por. W. Czachórski, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w ramach tzw. ujemnego interesu umowy*, RPEiS 1968, z. 3, s. 31 [w:] K. Wyżyn-Urbaniak, *Sposoby ochrony uprawnionego z tytułu umownego prawa pierwokupu*, Rejent 1996, nr 10, s. 103.
[533] Por. Red. E. Gniewek, P. Machnikowski, *Kodeks*…, s. 1262; por. także A. Kubiak-Cyrul, *Kodeks*…, s.1247.

na rzecz np. spółdzielni zgodnie z art. 147 § 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. prawo spółdzielcze[534].

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na problematykę charakteru prawnego nieważności bezwarunkowej umowy sprzedaży w przypadku ustawowego prawa pierwokupu przysługującego podmiotom wymienionym w art. 599 § 2 k.c. Wskazać można na szereg orzeczeń Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych, w których to sądy te opowiedziały się za uznaniem przedmiotowej nieważności jako nieważności bezwzględnej, skutecznej *erga omnes*[535]. Z drugiej strony wymienić można przedstawicieli doktryny, którzy opowiadają się za względnym charakterem nieważności z art. 599 § 2 k.c.[536]. K. Mularski sprowadza powyższy problem do oceny, czy w przypadku ustawowego prawa pierwokupu zawarcie bezwarunkowej umowy sprzedaży wyklucza możliwość skorzystania przez uprawnionego z prawa pierwokupu. W pierwszej kolejności autor ten wskazał na jednolitą w doktrynie wykładnię językową badanego artykułu. „Zgodnie z niemal jednolitym stanowiskiem dogmatyki przepis ten jest jednoznaczny – chodzi w nim o bezwzględną nieważność bezwarunkowej umowy sprzedaży"[537]. Podkreślił przy tym jednak niejednolitość pojęcia „sprzedaż", które może być rozumiane jako „zobowiązująca umowa sprzedaży", ale również jako skutek takiej umowy. „Kluczowe okazuje się więc rozstrzygnięcie, w jakim znaczeniu prawodawca mówi o sprzedaży w art. 599 § 1 k.c. Z bardzo dużą dozą pewności można stwierdzić, że chodzi tam o sprzedaż rozumianą apragmatycznie"[538]. Następnie K. Mularski odnosi się do pojęcia „nieważna", które jego zdaniem należy rozumieć jako nieważność bezwzględną. W tym miejscu autor zauważa pewną nieścisłość, która wynika z tego, że nieważne mogą być tylko czynności prawne rozumiane pragmatycznie a nie ich skutki. W konsekwencji wątpliwość co do charakteru prawnego nieważności z art. 599 k.c. nadal nie zostaje rozstrzygnięta. Badając przedmiotowy charakter przy pomocy wykładni językowej, autor proponuje dwa rozwiązania. Zgodnie z pierwszym należy przyjąć, że ustawodawca posługując się terminem sprzedaż miał właściwie na myśli umowę sprzedaży. Zgodnie z drugim rozwiązaniem należałoby uchylić się od założenia racjonalności językowej co do słowa „nieważna" i przyjąć, że ustawodawcy nie chodziło o nieważność lecz o bezskuteczność wobec uprawnionego z prawa pierwokupu. Podsumowując swoje rozważania

[534] Dz.U. z 2021 r. poz. 648 ze zm.
[535] Por. Wyrok SN z dnia 3 grudnia 2015 r. III CSK 13/15, Legalis 1428719 a także Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 4 czerwca 2009 r. I ACa 4/09, Legalis 429315.
[536] Por. np. J. Jezioro, *Kodeks*…, s. 1343.
[537] K. Mularski, *Kodeks*…s. 2009.
[538] Cytowany autor wskazuje, że apragmatycznie oznacza wytwór takiej czynności prawnej; K. Mularski, Kodeks cywilny. Komentarz, oprac. red. M. Gutowski, Warszawa 2022, s. 2009.

autor stwierdza, że badany przepis jest wewnętrznie sprzeczny, a z obu proponowanych rozwiązań pozostać może tylko jedno. Tym samym w myśl wykładni językowej za jedyne dopuszczalne rozwiązanie przyjmuje to uznające, że w art. 599 § 2 k.c. chodzi o bezwzględną nieważność umowy sprzedaży[539].

Odnosząc powyższe ustalenia do wykładni systemowej, autor nie widzi podstaw do odejścia od przyjętej wyżej konkluzji. Zauważa natomiast, że na uwagę wśród tych rozważań zasługuje zasada pewności obrotu, która podlega urzeczywistnieniu w sytuacji gdy nieważność z badanego artykułu będziemy traktować jako bezwzględną. „Rozwiązanie, zgodnie z którym bezwarunkowa umowa przenosząca własność rzeczy, co do której ustawowe prawo pierwokupu przysługuje podmiotom wymienionym w art. 599 § 2 k.c., jest bezwzględnie nieważna, stwarza zupełnie jasną sytuację tak dla uprawnionego jak i zobowiązanego, jak i dla osób trzecich"[540]. Autor ten stanowczo odrzuca możliwość uznania umowy zawartej z naruszeniem przepisów o pierwokupie ustawowym za względnie nieważną, która podlegałaby konwalidacji na skutek skorzystania przez uprawnionego z prawa pierwokupu, jak również przez upływ terminów ustawowych. Należy przychylić się do poglądu tego komentatora, zgodnie z którym uzdrowienie czynności prawnej może dotyczyć czynności prawnych bezwzględnie nieważnych, a nadto możliwość konwalidacji powinna wynika z ustawy. Art. 599 § 2 k.c. nie przewiduje poza tym możliwości konwalidacji, która w innych przepisach jest wskazana wprost. Co więcej ustawodawca wskazuje też sposób dokonania uzdrowienia danej czynności prawnej, a w omawianym przypadku mogłoby się to zdarzyć w wyniku przynajmniej dwóch zdarzeń. K. Mularski odrzuca też możliwość konwersji nieważnej czynności prawnej, czyli zamiany jej na czynność ważną, w sytuacji gdy uprawniony z prawa pierwokupu nie skorzysta z niego. Nowa czynność prawna, powstała w wyniku zamiany powinna odpowiadać w jak największym stopniu woli stron, co jak słusznie zauważa przytaczany autor, byłoby całkowicie sprzeczne z interesami stron takiej bezwarunkowej umowy. „Sprawa staje się jeszcze dobitniej widoczna na gruncie nowszej, godnej aprobaty koncepcji konwersji, według której instytucja ta sprowadza się do wykładni oświadczeń woli zgodnie z regułami unormowanymi art. 65 k.c. – zwłaszcza zaś w zgodzie z wolą stron, a nie tylko dosłownym brzmieniem takich oświadczeń"[541]. Powyższe rozważania należy uznać za słuszne. Żaden przepis prawa nie upoważnia do przyjęcia tezy, że czynność prawna nieważna, o jakiej mowa

[539] Por. K. Mularski, *Kodeks…*, s. 2010-2011.
[540] K. Mularski, *Kodeks…*, s. 2011.
[541] K. Mularski, *Kodeks…,* s. 2014; por. też Radwański, Olejniczak, *Prawo…* i Z. Radwański, *System*…s. 436 i n.

w art. 599 § 2 k.c. mogłaby zostać konwalidowana, bądź w stosunku do takiej czynności można by zastosować konwersję. W konsekwencji należy przyjąć, że w art. 599 k.c. została przewidziana sankcja nieważności bezwzględnej.

Na gruncie u.k.u.r. wnioski co do charakteru prawnego sankcji nie są tak oczywiste. Wprawdzie w art. 9 ust. 1 u.k.u.r. ustawodawca wydawałoby się, że w sposób kategoryczny przesądza o nieważności określonych sytuacji, to już w art. 9 ust. 2 wskazuje kto może wystąpić z powództwem o stwierdzenie nieważności. Oprócz osób mających w tym interes prawny z powództwem takim może również wystąpić KOWR. Ustawodawca przewidział środek mający na celu stwierdzenie nieważności nabycia, pomimo tego, iż podobne rozwiązanie funkcjonuje już na gruncie naszego prawa. Mowa o art. 189 k.p.c., który reguluje powództwo o ustalenie. Wyrok wydany w trybie art. 189 k.p.c. ma charakter wyroku deklaratoryjnego. Ustawodawca w u.k.u.r. nie przesądza o charakterze orzeczenia, które miałoby zapaść w wyniku powództwa z art. 9 ust. 2 u.k.u.r. Ustawa milczy na ten temat. Jak wskazują D. Łobos-Kotowska i M. Stańko, powództwo z art. 9 ust. 2 u.k.u.r. należy kwalifikować jak powództwo o ustalenie istnienia, bądź nie istnienia prawa, o którym mowa w art. 189 k.p.c. Różnica polega na tym, że w przypadku, gdy z powództwem takim wystąpi KOWR, sąd nie bada jego interesu prawnego. Ponadto sąd stwierdzając nieważność ograniczony jest zakresem art. 9 ust. 1 u.k.u.r.[542]. Nieważność uregulowana w u.k.u.r. może wynikać tylko z niezgodności z przepisami ustawy. Ustawodawca nie wskazuje na inne przyczyny, które powodują nieważność na podstawie art. 58 k.c. Powyższe ograniczenie oraz możliwość wytoczenia powództwa o stwierdzenie nieważności zaprzecza tezie, zgodnie z którą nieważność z art. 9 u.k.u.r. miałaby być nieważnością bezwzględną, o jakiej mowa w art. 58 k.c.

Pomimo to, wśród komentatorów badanego tematu można znaleźć przedstawicieli stanowiska, zgodnie z którym nieważność z art. 9 u.k.u.r. odpowiada swą konstrukcją nieważności z art. 58 k.c.[543]. Natomiast uzyskanie sądowego rozstrzygnięcia co do stwierdzenia nieważności czynności prawnej dokonanej niezgodnie z przepisami u.k.u.r. może zdaniem przedstawicieli doktryny okazać się konieczne do złożenia wniosku o wykreślenie przez sąd wieczystoksięgowy nabywcy nieruchomości rolnej na podstawie art. 626^2 § 5 k.p.c.[544]. Powyższe wynika z brzmienia art. 31 ust. 2 u.k.w.h. i wynikającej z niego zasady legalizmu materialnego. Zgodnie z tą zasadą wpis potrzebny do usunięcia niezgodności

[542] Por. D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa…*, Lex On-line.
[543] Por. P. Wojciechowski, *Prawo Rolne…,* s. 551.
[544] Tak J. Bieluk, *Ustawa...*, s. 271-272 i T. Czech, *Kształtowanie....*,s. 461-462.

między treścią księgi wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym może nastąpić, gdy niezgodność będzie wykazana orzeczeniem sądu lub innymi odpowiednimi dokumentami. Na wątpliwości dotyczące omawianej regulacji zwraca uwagę J. Bieluk wskazując, że rodzi ona szereg problemów prawnych i może powodować niepewność interpretacyjną. Jak słusznie wskazuje „pewność zaś przy nabyciu nieruchomości powinna być wartością podstawową”[545]. Wątpliwości budzi już samo sformułowanie „nieważność nabycia”. Nabycie może nastąpić na podstawie wielu zdarzeń prawnych a nie tylko na podstawie czynności prawnej. Art. 58 k.c. wskazuje natomiast wprost, na nieważność czynności prawnej. Jak było wspomniane we wcześniejszej części niniejszego rozdziału art. 58 k.c. odnosi się do czynności prawnych, których elementem jest oświadczenie woli. „Nieważność odnosi się do czynności prawnych, gdyż jedynie w odniesieniu do czynności prawnej możliwe jest badanie niewystąpienia skutków prawnych”[546]. W wyroku z dnia 20 maja 2011 r. Sąd Najwyższy stwierdził, że sankcja nieważności odnosi się zawsze do czynności prawnych, nie ma zastosowania do innych zdarzeń prawnych, które nie mieszczą się w tej kategorii[547]. Ponadto w samym art. 9 u.k.u.r. ustawodawca w żaden sposób nie odnosi się do sankcji z art. 58 k.c. Nie wskazuje też, aby miała ona mieć charakter bezwzględny. Na gruncie u.k.u.r. jedynie w zakresie definicji ustawowych ustawodawca odniósł się do przepisów k.c. W pozostałym zakresie można interpretować, że u.k.u.r. jest zupełnie odrębną regulacją, która w sposób autonomiczny reguluje także kwestię nieważności w przypadku stosowania jej przepisów.

Mając na uwadze nieścisłości terminologiczne i chaos spowodowany konstrukcją przepisu, T. Czech wskazał na trzy różne możliwości interpretacyjne użytego w ustawie sformułowania „nieważność nabycia”. Zgodnie z pierwszą „nabycie” należy utożsamiać z wszelkiego rodzaju zdarzeniami prawnymi, a więc także orzeczeniami sądowymi i decyzjami administracyjnymi. Pierwszy wariant interpretacyjny pokrywa się z szerokim rozumieniem nabycia spotykanym w doktrynie i orzecznictwie. Wariant ten autor odrzuca jako nieprawidłowy. „W polskim systemie prawa nie sposób mówić o nieważności np. przepisu prawa czy śmierci człowieka jako zdarzenia powodującego dziedziczenie. Ponadto wariant ten w niedopuszczalny sposób prowadziłby do podważenia prawomocnych wyroków sądowych oraz ostatecznych decyzji administracyjnych, rozsadzając polski system prawny

[545] J. Bieluk, *Ustawa….,* Legalis.
[546] P. Lewandowski, *Nieważność jako skutek prawny naruszenia zasad w zbywaniu gruntu* w: *Prawne uwarunkowania obrotu gruntami rolnymi w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego* oprac. red. J. Zięty, J. Dobkowski, A. Bieranowski, Warszawa 2022, s. 198.
[547] Por. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 maja 2011 r. sygn.. akt IV CSK 534/10, Lex 989136.

i zaburzając poważnie bezpieczeństwo obrotu prawnego”[548]. Zacytowany autor podkreślił także, że powyższy wariant dalece odbiega od przyjętej w polskim prawie formuły nieważności z art. 58 k.c.[549].

Wariant drugi zakłada natomiast nieważność samego skutku zdarzenia prawnego. „Przedstawiony wariant należy odrzucić, ponieważ prowadzi do dysfunkcjonalności oraz sprzeczności logicznych w polskim systemie prawnym. W istocie pozbawia zdarzenia prawne ich podstawowego znaczenia jurydycznego. Zdarzenie prawne, które nie wywołuje skutku prawnego, jest kategorią nonsensowną. Stanowi pojęcie wyzbyte treści. Ponadto omawiany wariant w niedopuszczalny sposób podważa bezpieczeństwo obrotu prawnego”[550].

Natomiast trzeci wariant, według powołanego autora, wbrew wykładni językowej, zakłada nieważność jedynie czynności prawnych, a nabycie w myśl art. 9 u.k.u.r. oznacza nabycie jedynie na podstawie czynności prawnej. Zdaniem T. Czecha jest to wariant najbardziej przekonujący. „Nadaje omawianemu przepisowi racjonalny sens normatywny, zapewnia mu właściwą funkcjonalność i pozwala go uzgodnić – pod względem systemowym – z innymi aktami prawnymi, w szczególności Kodeksem cywilnym. Należy podkreślić, że w siatce pojęciowej polskiego prawa cywilnego sankcja nieważności znajduje zastosowanie tylko do czynności prawnych. Przedstawiony wniosek pośrednio wspiera brzmienie art. 9 ust. 2 u.k.u.r., w którym jest mowa o czynności prawnej”[551]. Konsekwencją przyjęcia trzeciego wariantu będzie uznanie art. 9 u.k.u.r. jako *lex specialis* w stosunku do art. 58 k.c.

Odnosząc się do przedstawionych przez tego autora trzech wariantów interpretacyjnych zgodzić się należy, że zarówno wariant pierwszy jak i wariant drugi nie jest prawidłowy. Podzielić należy również argumentację uzasadniającą taką konstatację. Nie można także przychylić się do poglądu trzeciego, odbiegającego od wykładni językowej. Nie ma bowiem powodu, aby na gruncie różnych aktów prawnych te same pojęcia przybierały różne znaczenie. Tym bardziej nie ma powodu, aby na gruncie jednej ustawy to samo pojęcie rozumieć różnorako. Mając jednak na względzie wymienione odmienności stwierdzić można, że w u.k.u.r. ustawodawca przewidział, być może nie do końca zamierzenie, jeszcze inny rodzaj nieważności niż nieważność bezwzględna.

[548] T. Czech, *Kształtowanie ustroju rolnego. Komentarz*, WKP 2022, Lex On-line.
[549] Por. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 maja 2011 r. sygn.. akt IV CSK 534/10, Lex 989136; Por. T. Czech, *Kształtowanie…*, Lex On-line.
[550] T. Czech, *Kształtowanie ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 446.
[551] T. Czech, *Kształtowanie…*, s. 457.

7.3. Pozostałe sytuacje objęte sankcją nieważności

Raz jeszcze wspomnieć wypada, że ustawodawca najpierw w sposób ogólny formułuje nieważność nabycia, a następnie wskazuje, że poza dokonaniem czynności prawnej bez zawiadomienia uprawnionego do prawa pierwokupu nieważne będzie także dokonanie czynności prawnej bez powiadomienia Krajowego Ośrodka - w przypadku określonym w art. 3b (dotyczy nabycia nieruchomości rolnej za zapłatą równowartości pieniężnej przy zmianie wspólnika spółki osobowej lub wstąpieniu nowego wspólnika) i art. 4 ust. 1 (prawo nabycia). Jak wskazuje P. Wojciechowski, w pierwszym przypadku brak zawiadomienia KOWR w przypadku zmiany wspólnika sp. osobowej lub wstąpienia nowego wspólnika skutkować będzie nieważnością umowy zmieniającej umowę spółki[552]. W obu przypadkach jednak dochodzi do zawarcia ważnej, skutecznej umowy i ta ważność powoduje powstanie uprawnienia po stronie KOWRu do złożenia oświadczenia o skorzystaniu z prawa nabycia. W konsekwencji brak zawiadomienia skutkować będzie brakiem rozpoczęcia biegu terminu do skorzystania z prawa nabycia, lecz nie nieważnością umowy. Następnie nieważne jest zbycie nieruchomości albo oddanie w posiadanie bez zgody Dyrektora Generalnego KOWR. Nieważność wymieniona w tej części art. 9 u.k.u.r. odnosić się będzie nie tylko do zbycia na podstawie czynności prawnych, lecz również na podstawie innych zdarzeń, co z kolei budzi wątpliwości doktryny, ponieważ oznaczałoby np. nieważność orzeczenia sądu. Jeśli natomiast chodzi o oddanie nieruchomości rolnej w posiadanie przed upływem ustawowego okresu pięciu lat wskazać należy, że nieważność dotyczyć będzie czynności prawnej, na podstawie której nieruchomość została oddana w posiadanie. Samo oddanie w posiadanie nie może stać się nieważne, ponieważ jest zdarzeniem, które może, ale nie musi wynikać z czynności prawnej[553]. Przeniesienie posiadania może polegać na wydaniu rzeczy (*traditio corporalis*) lub na wydaniu dokumentów umożliwiających rozporządzanie rzeczą lub środków, które umożliwiają faktyczną władzę nad rzeczą (*traditio longa manu*). Art. 348 k.c. dotyczy zarówno przeniesienia samoistnego, jak i zależnego. Niezależnie od tego czy przeniesienie posiadania ma nastąpić przez wydanie rzeczy, czy wydanie dokumentów lub innych środków konieczne jest spełnienie następujących przesłanek. Po pierwsze, zostanie zawarta umowa pomiędzy dotychczasowym posiadaczem a nabywcą, rzecz zostanie nabywcy wydana i przez nabywcę objęta. Nabywca musi mieć zamiar objęcia rzeczy w posiadanie[554]. Dopuszczalne jest także przeniesienie posiadania w wyniku samego porozumienia między

[552] Zob. P. Wojciechowski, *Prawo Rolne...*,.s. 556.
[553] Zob. J. Bieluk, *Ustawa…*, s. 270.
[554] Zob. J. Gołaczyński, *Kodeks cywilny. Komentarz*, oprac. red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2017, s. 632-633.

zbywcą, a nabywcą, które nie ma charakteru czynności prawnej[555] Przeniesienie posiadania może dotyczyć rzeczy znajdującej się już w posiadaniu zależnym i wówczas przeniesienie posiadania następuje przez zawarcie umowy między stronami i zawiadomienie posiadacza zależnego. Na koniec, przeniesienie posiadania może też nastąpić w drodze umowy bez wydania rzeczy (art. 351 k.c.), gdy ta znajduje się już we władaniu nabywcy, który jest posiadaczem zależnym lub dzierżycielem. Powyższe nawiązuje do rozważań z rozdziału pierwszego dysertacji, zgodnie z którymi posiadanie nie musi występować jako element stosunku prawnego własności. Warto wspomnieć o przeważającym obecnie poglądzie, zgodnie z którym posiadanie jest dziedziczne, choć kwestia ta nie jest uregulowana ustawowo[556]. Z uwagi na to, że art. 9 u.k.u.r. wskazuje na nieważność oddania w posiadanie, stwierdzić należy, że chodzi tu o sytuacje dotyczące przeniesienia posiadania na podstawie czynności prawnej. W powyżej opisane sposoby może dojść do przeniesienia posiadania zarówno samoistnego jak i zależnego i są to sposoby pochodnego nabycia posiadania. Mając na względzie regulację ustawową stanowiącą o oddaniu w posiadanie należy stwierdzić, że właśnie ten pochodny sposób przeniesienia posiadania został objęty sankcją. Co więcej, wykładnia językowa badanego artykułu prowadzi do tezy, że oddanie w posiadanie nie musi wiązać się ze zbyciem, gdyż to drugie zostało usankcjonowane odrębnie. Poza tym do skutecznego zawarcia umowy przeniesienia własności nieruchomości nie jest konieczne wydanie rzeczy. Natomiast pierwotne nabycie posiadania następuje poprzez akt jednostronny, którego skutkiem jest objęcie rzeczy w posiadanie. Podmiot dokonujący aktu powinien mieć wolę sprawowania władztwa faktycznego[557]. Ten sposób objęcia rzeczy posiadanie może dotyczyć rzeczy niczyjej, rzeczy nowopowstałej, ale może też wiązać się z bezprawnym pozbawieniem posiadania innego podmiotu lub z działaniem dozwolonym przez prawo. Mając na względzie powyższe rozważania przyjąć należy, że w badanym artykule ustawodawca miał *de facto* na myśli nieważność czynności prawnej, na podstawie której doszło do oddania nieruchomości rolnej w posiadanie, a nie nieważność zdarzenia jakim jest oddanie w posiadanie. Takie stanowisko jest także ugruntowane w doktrynie – pod kątem nieważności lub ważności może być rozpatrywana jedynie czynności prawna, na mocy której następuje oddanie w posiadanie[558]. W konsekwencji nieważna może być ewentualnie umowa najmu, bądź umowa dzierżawy, na mocy której nieruchomość została oddana w posiadanie zależne, lecz nie sama czynność faktyczna. Dopuszcza się także możliwość zawarcia umowy

[555] Por. J. Gołaczyński, *System*…, s. 102.
[556] Por. J. Gołaczyński, *Kodeks*…, s. 632.
[557] Zob. J. Gołaczyński, *System*…, s. 108.
[558] Zob. P. Wojciechowski, *Prawo rolne*…, s. 557.

przeniesienia posiadania, w sytuacji gdy zbywca nie legitymuje się prawem własności do rzeczy, której posiadanie przenosi na inny podmiot. Wobec jednak faktu, że sankcja dotyczy oddania nieruchomości rolnej przez nabywcę powyższa sytuacja nie ma znaczenia dla prowadzonych rozważań. Na koniec można się zatem pokusić o tezę, że skoro ustawodawca odrębnie usankcjonował zbycie oraz oddanie nieruchomości rolnej w posiadanie, to drugie zdarzenie odnosił prawdopodobnie do oddania nieruchomości rolnej w posiadanie zależne. Nie zmienia to jednak faktu, że dość niefortunnie użyty w badanym artykule skrót myślowy rodzi wiele niepotrzebnych wątpliwości interpretacyjnych. Ugruntowane są bowiem w doktrynie prawa cywilnego sposoby i przesłanki przeniesienia posiadania na inny podmiot. Ustawodawca powinien zatem korzystać z tego dorobku i nie tworzyć instytucji nowych, nie mających uzasadnienia prawnego.

Sankcją nieważności obarczone jest również nabycie nieruchomości rolnej w oparciu o nieprawdziwe oświadczenia lub fałszywe dokumenty. Jednak jak wskazuje J. Bieluk, jeżeli do nabycia nieruchomości doszło na podstawie innych dokumentów, niewymaganych przez ustawę, ale obarczonych wadami z art. 9 u.k.u.r. takie nabycie również będzie obarczone sankcją nieważności[559]. Ustawodawca objął tą samą sankcją nieważności nabycie nieruchomości rolnej na podstawie każdego zdarzenia prawnego. Z podobnymi konstrukcjami, nie dającymi się zamknąć w ścisłe ramy art. 58 k.c. mamy też do czynienia na gruncie innych ustaw. Warto wskazać przede wszystkim na przepis art. 252 k.s.h oraz art. 425 k.s.h, które dotyczą powództwa o stwierdzenie nieważności uchwały odpowiednio zgromadzenia wspólników sp. z o.o. oraz walnego zgromadzenia akcjonariuszy w spółce akcyjnej, jeżeli uchwała ta jest sprzeczna z ustawą. Przywołane dwa artykułu Kodeksu spółek handlowych stały się też przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego w Uchwale Składu Siedmiu Sędziów z dnia 18 września 2013 r. sygn. akt III CZP 13/13[560]. Sąd Najwyższy zajmował się zagadnieniem charakteru prawnego wyroku stwierdzającego nieważność przedmiotowych uchwał.

Na wstępie Sąd Najwyższy podkreślił, że konstrukcja obu artykułów k.s.h. zawiera odstępstwa od wszystkich kluczowych cech sankcji nieważności bezwzględnej, a kwestionowana uchwała musi być respektowana do momentu wydania prawomocnego orzeczenia stwierdzającego jej nieważność[561]. „W ocenie składu orzekającego, pomimo istotnych argumentów prawnych uzasadniających bezwzględną nieważność uchwał

[559] Zob. J. Bieluk, *Ustawa*…, s. 271.
[560] Por. Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 18 września 2013 r. III CZP 13/13, Legalis 731228.
[561] Podobnie Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 17 lutego 2004 r. III CZP 116/03, Legalis 61356.

zgromadzeń sprzecznych z ustawą, więcej argumentów przemawia za podjęciem uchwały, że sprzeczne z ustawą uchwały wspólników obu rodzajów spółek kapitałowych nie są bezwzględnie nieważne, a wyrok stwierdzający ich nieważność ma charakter konstytutywny, gdyż jest niezbędny do wykluczenia uchwały z obrotu prawnego ze skutkiem *ex tunc*"[562]. Powyższe Sąd Najwyższy argumentuje przyjęciem przez ustawodawcę w k.s.h. odrębnej, kompleksowej regulacji materialnoprawnej co z kolei pozwala na odmienne regulacje w stosunku do tych przyjętych w kodeksie cywilnym. Następnie przywołał argument podnoszony już w tej części pracy, że art. 58 k.c. dotyczy tylko czynności prawnych. W dalszej kolejności Sąd Najwyższy wskazał, że przeciwko zakwalifikowaniu uchwały zgromadzenia wspólników sp. z o.o. oraz uchwały walnego zgromadzenia sp. akcyjnej jako bezwzględnie nieważnej przemawia konieczność uzyskania orzeczenia sądu stwierdzającego tę nieważność. Powyższy argument wzmacnia wprawdzie wyłączenie *expresis werbis* możliwości wystąpienia z powództwem o ustalenie z art. 189 k.p.c. Kolejny argument przemawiający zdaniem Sądu Najwyższego za odmiennością regulacji dotyczy powiązania sankcji nieważności jedynie ze sprzecznością uchwał z ustawą. W dalszej części rozważań SN wskazał, że pewność i stabilność obrotu, jako wartość nie do przecenienia, przemawia za przyjęciem konstytutywnego charakteru orzeczenia stwierdzającego nieważność. Ponadto zaaprobowanie takiego charakteru zapewni ochronę osób trzecich. Nadto Sąd Najwyższy uznał, że sama możliwość wytoczenia powództwa o stwierdzenie nieważności którejś z wymienionych uchwał nie przesądza jeszcze o ich nieważności z mocy prawa i od samego początku. Wówczas bowiem wytaczanie takiego powództwa nie byłoby celowe, a nadto niecelowym byłoby wyłączenie możliwości wytoczenia powództwa na podstawie art. 189 k.p.c. Przeciwko kwalifikowaniu tej sankcji jako nieważności bezwzględnej przemawia również brak ograniczenia czasowego oraz podmiotowego do podniesienia zarzutu nieważności uchwały. Na koniec SN powołał argument umożliwiający sądowi orzekającemu w przedmiocie nieważności pewnej elastyczności co do oceny czy dana uchwała rzeczywiście powinna zostać uznana za nieważną, wszystko bowiem zależy od rodzaju naruszonych norm prawnych.

Przenosząc powyższe argumenty na grunt u.k.u.r. stwierdzić należy, że ustawa ta jest regulacją szczególną i zawiera unormowania szczególne w zakresie nieruchomości rolnych. Tym samym w sytuacjach dotyczących nieruchomości rolnych przewiduje odmienne rozwiązania prawne. Ustawodawca wprawdzie nie wyłączył wprost możliwości wytoczenia

[562] Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 18 września 2013 r. III CZP 13/13, Legalis 731228.

powództwa o ustalenie, lecz z drugiej strony wprowadził możliwość wytoczenia powództwa o stwierdzenie nieważności co pozwala przyjąć, że jest ono odrębnym rodzajem roszczenia względem tego uregulowanego w art. 189 k.p.c. Urzeczywistnienie zasady pewności obrotu przemawia za tym, aby na gruncie u.k.u.r. nieważności z art. 9 nie przyznawać charakteru bezwzględnego, a wyrokowi stwierdzającemu taką nieważność charakteru deklaratywnego. Za urzeczywistnieniem zasady pewności obrotu przemawia nadto sama konieczność wytoczenia powództwa o stwierdzenie nieważności. Gdyby nieważność z art. 9 u.k.u.r. była nieważnością bezwzględną mogłoby to prowadzić do niebezpiecznych sytuacji, w których sąd wieczystoksięgowy mógłby odmawiać wpisu w księdze wieczystej powołując się na nieważność *ab initio*, a w stosunku do tej samej czynności lub zdarzenia w postępowaniu procesowym mógłby oddalić powództwo o stwierdzenie nieważności[563]. Powyższa argumentacja wzmacnia też zasadę ochrony osób trzecich. Należy również zgodzić się z tezą Sądu Najwyższego wyrażoną w analizowanej uchwale, która w pełni znajduje uzasadnienie na gruncie badanej ustawy, że samo wytoczenie powództwa o stwierdzenie nieważności nie przesądza o istnieniu nieważności. Przyjęcie tezy o bezwzględniej nieważności sankcji z art. 9 ust. 1 u.k.u.r. skutkowałoby tym, że wytaczanie powództwa o stwierdzenie nieważności nie byłoby wcale konieczne. Następnie ustawodawca w u.k.u.r. podobnie jak w k.s.h., nie ograniczył ani czasowo ani podmiotowo możliwości wystąpienia z powództwem o stwierdzenie nieważności. Na koniec należy jeszcze raz podkreślić, że w art. 9 ust. 1 u.k.u.r. mowa jest o nieważności nabycia co stoi w sprzeczności z regulacją z art. 58 k.c. i nakazuje przyjąć *de facto* inne rozumienie sankcji, niż uznanie jej za bezwzględną nieważność.

Powyżej przytoczone argumenty, mimo iż wymienione przez sąd na potrzeby innego aktu prawnego można odnieść również do przepisów u.k.u.r. Większość tez Sądu Najwyższego można odnieść wprost do badanej kwestii. Przesądza to tym samym, że na gruncie ustawy, która w niniejszej pracy jest poddawana analizie mamy do czynienia z nieważnością, której nie można przypisać cechy bezwzględnej tj. nieważności od samego początku i z mocy prawa. Ustawodawca przewidział raczej możliwość unieważnialności czynności prawnych i innych zdarzeń. Do tego momentu każdy uczestnik obrotu musi dokonane czynności prawne oraz zaistniałe zdarzenia respektować. Warto w tym miejscu wskazać też na uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 25 czerwca 2008 r., podjętą na gruncie przepisów ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, w której istnieje podobna konstrukcja nieważności oraz powództwa o stwierdzenie nieważności. SN

[563] Podobnie Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 18 września 2013 r. III CZP 13/13, Legalis 731228.

stwierdził, że orzeczenie wydane na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców ma charakter deklaratywny[564]. Uchwała zapadła na skutek pytania prawnego skierowanego przez Sąd Okręgowy, którego wątpliwości wzbudziło użyte przez ustawodawcę sformułowanie: „o nieważności nabycia orzeka sąd", w czym SO upatrywał nieważność względną, a nie bezwzględną. Jednak zdaniem SN ustawodawca wyraźnie określił skutek w postaci nieważności aktu prowadzącego do nieważności nabycia, poza tym sąd orzeka o nieważności nabycia a nie o unieważnieniu nabycia, a legitymacja do wystąpienia z takim powództwem przysługuje każdemu kto ma w tym interes prawny. Mimo wszystko, gdyby ustawodawca przewidywał nieważność bezwzględną, nie widziałby potrzeby formułowania osobnego powództwa. Skoro powództwo z art. 189 k.c. ma charakter deklaratywny, to być może ustawodawca widział potrzebę stworzenia drogi do unieważnienia wadliwych czynności prawnych Co więcej, przy prawie nabycia dochodzi do zawarcia ważnej, bezwarunkowej umowy. Nabycie działa *ex post* i dopiero po przejściu własności na nowego nabywcę ma on obowiązek dokonać zawiadomienia. Czas na spełnienie tego obowiązku nie został określony przez ustawodawcę. W którym momencie zatem nastąpi skutek nieważności w razie przyjęcia nieważności *ex lege*? Konstrukcja tego instrumentu nie pozwala zatem na określenie sankcji nieważności jako bezwzględnej. W takiej sytuacji nie rozpoczyna biegu termin na skorzystanie przez uprawnionego z prawa nabycia.

Oczywiście mimo przyjęcia takiej koncepcji w dalszym ciągu nie da się zaakceptować faktu, że ustawodawca odniósł nieważność również do innych zdarzeń aniżeli czynności prawne. Samo uregulowanie powództwa o stwierdzenie nieważności odnosi się tylko do czynności prawnych (art. 9 ust. 2 u.k.u.r.). Wiadomym jest bowiem, że nie jest możliwe stwierdzenie nieważności oddania nieruchomości w posiadanie. Co więcej przepisy polskiego prawa przewidują stosowne środki do wzruszenia prawomocnych orzeczeń czy decyzji administracyjnych. Dlatego dopuszczenie możliwości stosowaniu w stosunku do nich powództwa o stwierdzenie nieważności nie jest uzasadnione. W konsekwencji można zadać pytanie, czy zbytni pośpiech przy dokonywaniu nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nie spowodował, że art. 9 tejże ustawy ciężko jest jednoznacznie zinterpretować. Tym samym jej zastosowanie w praktyce może również być problematyczne. Jak wskazuje P. Wojciechowski, „Komentowany artykuł nie może być uznany za normę zastępującą rozwiązania systemowe. Komentowana ustawa nie wprowadziła bowiem żadnych mechanizmów prawnych nakierowanych na usunięcie z obrotu niezgodnego z nią orzeczenia

[564] Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 25 czerwca 2008 r. III CZP 53/08, Legalis 100975.

– w szczególności nie mogą zostać wykorzystane w tym celu przewidziane w KPC skarga o wznowienie postępowania oraz skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Jak zasadnie wskazuje się w doktrynie, prawomocne orzeczenie sądu wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz także inne sądy oraz inne organy państwowe i organy administracji publicznej, w tym KOWR. Dla przykładu, brak zawiadomienia KOWR o nabyciu nieruchomości rolnej na podstawie orzeczenia sądu nie może wpływać na jego ważność czy moc wiążącą"[565]. Dalej ten sam autor stwierdza: „Jak jednak zwraca się uwagę w doktrynie, w konsekwencji istniałaby nieuzasadniona brzmieniem przepisu dwoistość reżimów: czynność prawna ograniczona prawem nabycia dokonana bez powiadomienia KOWR byłaby bezwzględnie nieważna, natomiast brak powiadomienia tej instytucji o przysługującym jej uprawnieniu w przypadku nabycia nieruchomości rolnej na podstawie innego zdarzenia prawnego nie byłby obwarowany praktycznie jakąkolwiek sankcją, co zapewne nie jest zgodne z zamysłem ustawodawcy trudno jednak – de lege lata – postulować inne rozwiązanie przedmiotowego problemu"[566]. Powyższe przemawia również za prezentowanym w pracy poglądem o niemożności przypisania sankcji z art. 9 u.k.u.r. charakteru bezwzględnego. Dalej idąc za cytowanym autorem należy zgodzić się, że zarówno sądu jak i organy administracji publicznej mają obowiązek działać na podstawie i w granicach prawa, a więc uwzględniać obowiązujące normy z urzędu. W przeciwnym razie, podmiotom prawa przysługują odpowiednie środki służące eliminacji wadliwych orzeczeń.

Ustawodawca przyznał Krajowemu Ośrodki Wsparcia Rolnictwa uprawnienie do wystąpienia z powództwem o stwierdzenie nieważności czynności prawnej nabycia. Poza tym szczególnym podmiotem z takim powództwem może wystąpić każdy, kto ma w tym interes prawny. KOWR jednak jako podmiot uprzywilejowany nie musi wykazywać się interesem w uzyskaniu orzeczenia stwierdzającego nieważność czynności prawnej. Redakcja komentowanego przepisu budzi pewnie wątpliwości. Przede wszystkim mowa jest o stwierdzeniu nieważności czynności prawnej, a przeniesienie własności może nastąpić na skutek również innych zdarzeń prawnych. Z jednej strony ustęp pierwszy komentowanego artykułu stanowi ogólnie, że nieważne jest nabycie dokonane niezgodnie z przepisami u.k.u.r. Z drugiej zaś w ustępie drugim mowa jest o powództwie o stwierdzenie nieważności czynności prawnej z przyczyn, o których mowa w ustępie pierwszym. Artykuł 9 ust. 2 nie znajdzie zatem zastosowania do stwierdzenia nieważności nabycia nieruchomości rolnej na

[565] P. Wojciechowski, *Prawo Rolne*..., s. 553.
[566] P. Wojciechowski, *Prawo Rolne*…, s. 553-554 oraz powołana tam literatura.

innej podstawie aniżeli czynność prawna. Według D. Łobos-Kotowskiej oraz M. Stańko, nie jest możliwe stosowanie sankcji nieważności, o której mowa w komentowanym artykule do innych zdarzeń prawnych, orzeczeń sądowych czy decyzji administracyjnych[567]. P. Wojciechowski podaje przykład, zgodnie z którym brak zawiadomienia KOWR o nabyciu nieruchomości rolnej na podstawie orzeczenia sądu nie może wpływać na ważność tego orzeczenia, czy też jego moc wiążącą[568]. Z drugiej strony prowadzi to do istnienia podwójnych standardów, dwóch reżimów w zależności czy mamy do czynienia z nabyciem na podstawie czynności prawnej czy innej, co z pewnością nie jest zgodne z wolą ustawodawcy. Dlatego P. Wojciechowski wskazuje, że w razie nieuwzględnienia przepisów u.k.u.r. przez sądy, bądź organy administracji publicznej stanowi to podstawę do zastosowania środków prawnych już istniejących, a służących do eliminacji wadliwego orzeczenia[569]. Powyższe wzmacnia tylko tezę przedstawioną w akapitach poprzedzających, zgodnie z którą nieważności tej nie można przyznać waloru nieważności bezwzględnej, tj. istniejącej od samego początku i z mocy prawa. Argument przeciwko istnieniu podwójnego reżimu w zależności z jaką podstawą nabycia będziemy mieli do czynienia jest konieczność respektowania zasady pewności obrotu, która w stosunku do nieruchomości, a już zwłaszcza nieruchomości rolnych odgrywa znaczącą rolę. Tak jak w stosunku do nabycia na podstawie orzeczenia sądu powinniśmy, zdaniem przywołanych wyżej komentatorów, posłużyć się już istniejącymi instytucjami prawnymi, tak samo w stosunku do nabycia na podstawie czynności prawnych powinniśmy uznać, że czynność taka może zostać uznana za nieważną dopiero na mocy konstytutywnego orzeczenia sądu. Do tego czasu powinna być respektowana przez uczestników obrotu.

J. Bieluk zajął w tej kwestii następujące stanowisko: „Podkreślenia wymaga to, że ustawa wskazuje tu powództwo o stwierdzenie nieważności czynności prawnej, natomiast do nabycia nieruchomości rolnej w jej rozumieniu może także dojść w drodze innych zdarzeń prawnych niż czynność prawna. Tym samym w przypadku gdy nabycie nieruchomości rolnej nastąpiło na podstawie zdarzenia prawnego – powództwo o ustalenie nie może oprzeć się na art. 9 ust. 2 KsztUstRolU. Podstawą prawną takiego żądania może być jednak art. 189 k.p.c., który stanowi, że powód może żądać stwierdzenia istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa, gdy ma w tym interes prawny. Dochodziłby wówczas ustalenia istnienia prawa własności nieruchomości rolnej. Należy zaznaczyć, że KsztUstrRolU kreuje zupełnie

[567] D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa*…, s. 225.
[568] Por. P. Wojciechowski, *Prawo Rolne*…, s. 553.
[569] Por. P. Wojciechowski, *Prawo Rolne*..., s. 554.

nową podstawę prawną do wytoczenia powództwa, gdyż art. 189 k.p.c. nie przewiduje możliwości stwierdzenia nieważności czynności prawnej, a jedynie istnienie lub nieistnienie stosunku prawnego lub prawa. Właściwym określeniem byłoby zatem stwierdzenie istnienia prawa własności nieruchomości – uwzględniając oczywiście nieważność czynności prawnej prowadzącej do przeniesienia własności tej nieruchomości rolnej niezgodnie z KsztUstrRolU"[570]. Z powyższym oczywiście nie sposób się nie zgodzić. Jednak należy postawić pytanie, czy gdyby wolą ustawodawcy było dopuszczenie możliwości wytoczenia powództwa również na podstawie art. 189 k.p.c. to czy nie zawarłby tego *expresis verbis* w badanej ustawie? Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego z samej nazwy i z założenia ustawodawcy miała być regulacją kompleksową, regulującą w sposób kompleksowy ustrój rolny, a jednocześnie regulacją szczególną w stosunku do chociażby rozwiązań kodeksowych. Wystąpienie przez KOWR z powództwem z art. 9 ust. 2 u.k.u.r. może być jednak sytuacją niezwykle wyjątkową. Zawiadomienia dokonuje bowiem faktycznie notariusz, który jest profesjonalistą znającym przepisy prawa i wynikające z nich obowiązki. Trudno zatem wyobrazić sobie sytuację, w której podmiot profesjonalny uchybia ustawowemu obowiązkowi zawiadomienia uprawnionego z prawa pierwokupu, czy też z prawa nabycia.

Na marginesie tych rozważań podkreślić należy, że powyższe wątpliwości powstały po nowelizacji ustawy z 2019 r. Ustawa w nowym brzmieniu weszła w życie 26 czerwca 2019 r. i przed tą datą nie było wątpliwości, że sankcja nieważności mogła odnosić się wyłącznie do czynności prawnej, a nie do innych zdarzeń[571].

Zgodnie z art. 9 ust. 3 u.k.u.r. jeżeli w okresie 5 lat od dnia nabycia właściciel nieruchomości rolnej nie stosuje się do wymienionych w tym ustępie obowiązków i zobowiązań, w tym nie podjął lub zaprzestał prowadzenia gospodarstwa rolnego, w tym osobistego; oddał nieruchomość w posiadanie bez zgody - Krajowy Ośrodek może wystąpić do sądu o nabycie własności tej nieruchomości przez Krajowy Ośrodek działający na rzecz Skarbu Państwa, za zapłatą ceny odpowiadającej jej wartości rynkowej określonej stosownie do przepisów o gospodarce nieruchomościami. Sytuacja, w której nabywca oddaje nieruchomość rolną w posiadanie bez zgody jest zatem obwarowana podwójną sankcją, a KOWR ma do dyspozycji jeszcze jedno powództwo: o nabycie nieruchomości rolnej uregulowane w art. 9 ust. 3 ustawy rolnej. Komentowana ustawa nie określa trybu w jakim Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa może żądać nabycia. Należy zatem przyjąć, iż rozpoznanie takiej sprawy powinno nastąpić w trybie procesowym, a prawomocne orzeczenie

[570] J. Bieluk, *Ustawa*…, s. 272.
[571] Por. D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa…*, s. 225.

sądu powinno zastąpić oświadczenie woli[572]. Odmiennie natomiast J. Bieluk opowiada się za trybem nieprocesowym, odpowiednim dla postępowania o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie[573]. D. Łobos-Kotowska i M. Stańko wskazują jednak, że przepisy dotyczące zasiedzenia są przepisami szczególnymi, które odnoszą się tylko do tej kategorii spraw, a brak jest unormowania, które zezwalałoby na ich stosowanie *per analogiam* w omawianym przypadku. Nadto postanowienie o zasiedzeniu ma charakter deklaratoryjny, gdyż zasiedzenie następuje z mocy samego prawa[574]. Autorzy ci opowiadają się również za trybem procesowym[575]. Zdaniem autorki, przyjęcie, że orzeczenie sądu zastępuje oświadczenie woli jest najtrafniejszym rozwiązaniem. W przypadku omawianego powództwa mamy bowiem do czynienia ze zwrotnym przeniesieniem własności nieruchomości, a więc powództwo obejmować będzie zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli o przeniesieniu własności nieruchomości rolnej.

Obie instytucje z art. 9 ustawy tj. nieważność jak też prawo żądania nabycia nieruchomości rolnej będą przede wszystkim pełnić funkcję prewencyjną, ale również represyjną. „Funkcją tych instytucji jest zapewnienie, aby przepisy komentowanej ustawy były w pełni przestrzegane, co w konsekwencji ma przyczynić się do realizacji celów ustawy”[576]. „Przyznanie KOWR prawa żądania nabycia stanowi z jednej strony sankcję za niewywiązywanie się przez nabywców nieruchomości rolnych z wynikających z określonych przepisów UstRolU obowiązków, z drugiej strony stanowi instrument realizacji celów komentowanej ustawy. KOWR występując do sądu z żądaniem nabycia musi wykazać, iż doszło do naruszenia określonych przepisów ustawy, pomocne w tym zakresie będą przede wszystkim protokoły kontroli”[577].

[572] Por. P. Wojciechowski, *Prawo Rolne...*, s. 545.
[573] Por. J. Bieluk, *Ustawa…*, s. 274.
[574] Por. D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa*…, s. 231-232.
[575] Por. D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa*…, s. 233.
[576] Por. P. Wojciechowski, Prawo Rolne. Obrót nieruchomościami rolnymi. Komentarz. Tom IX, oprac. red. tomu P. Popardowski, Warszawa 2021, s. 545.
[577] P. Wojciechowski. Prawo Rolne. Obrót nieruchomościami rolnymi. Komentarz. Tom IX, oprac. red. tomu P. Popardowski, Warszawa 2021, s. 545.

Zakończenie

Podsumowując rozważania podjęte w niniejszej dysertacji doktorskiej należy odnieść się do głównej tezy badawczej oraz do tez szczegółowych. W rozprawie przeanalizowano wszystkie instrumenty mające za cel kształtowanie ustroju rolnego w zakresie obszaru. Badaniu poddano konstrukcję prawną prawa pierwokupu oraz prawa nabycia jako głównych instrumentów ograniczających zbywanie nieruchomości rolnych. Przeprowadzona analiza dowodzi tezie głównej, że ustawa w obecnym kształcie nie realizuje wartości będących podstawą jej wprowadzenia w postaci rozwoju obszarowego rodzinnych gospodarstw rolnych. Ustawa nie chroni skutecznie praw podstawowych, o których mowa w Konstytucji RP, w preambule do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, a także w samej ustawie. Przyjęte rozwiązania są zbyt restrykcyjne oraz nieproporcjonalne w stosunku do przyjętych celów – ochrony gospodarstw rodzinnych, zapewnienia ich prowadzenia przez osoby mające odpowiednie kwalifikacje, zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego kraju. Działają ograniczająco na osoby fizyczne chcące zbyć nieruchomość rolną jak również na nabywców takich nieruchomości. Obowiązujące obecnie instrumenty nie wpływają natomiast na poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych.

Należy jeszcze raz podkreślić, że w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej ograniczenia to wszelkie środki, które ograniczają inwestycje lub które mogą te inwestycje utrudniać. To także te środki, które mogą do inwestycji zniechęcać. W świetle ustawodawstwa unijnego pewne ograniczenia są dopuszczalne, jak na przykład te polegające na wydaniu zezwolenia. Krytycznie należy odnieść się natomiast do ograniczeń działających *post factum*. Ograniczenia prawa własności są elementem konstrukcji tego prawa. Mogą mieć swoje źródło w ustawie, zasadach współżycia społecznego i społeczno-gospodarczym przeznaczeniu prawa, lecz są nieodłącznym elementem prawa własności. Co więcej właściciel korzysta nie tylko z nieograniczonego katalogu uprawnień względem rzeczy, ale także posiada pewne obowiązku, które mogą wynikać z przedmiotu, którego dotyczy własność. W obecnym stanie prawnym obowiązki właścicielskie są głównie związane z własnością nieruchomości.

Pomimo różnych ustrojów politycznych, uwarunkowań gospodarczych i społecznych przyczyny ochrony ziemi rolnej pozostają niezmienne. Na przestrzeni lat ustawodawcy powołują się na konieczność ochrony gospodarstw rolnych, w tym w szczególności gospodarstw rodzinnych, które stanowią źródło żywności, ale także gwarantują pracę rolnikowi i jego rodzinie. Na samym początku chęć ochrony ziemi, w tym ziemi rolnej była

też spowodowana odradzaniem się państwa polskiego i dążeniem do ochrony granic oraz zachowaniem odzyskanych ziem w rękach polskich obywateli. Ustawa dotycząca nabywania nieruchomości przez cudzoziemców jest oceniana jako akt ściśle reglamentacyjny. Rozwiązania prawne dotyczące dziedziczenia gospodarstw rolnych zostały ocenione bardzo kategorycznie, jako podyktowane pobudkami politycznymi. Obecne przepisy zostały poparte tymi samymi celami co poprzednie akty prawne. Instrumenty wprowadzone w u.k.u.r. również działają w sposób ograniczający na zbywanie ziemi rolnej. Ograniczenia te należy rozumieć szeroko – podobnie jak na gruncie orzecznictwa unijnego – jako wszelkie instrumenty, które mogą zniechęcać potencjalnych nabywców. Obecnie tak samo jak w przeszłości wartością nadrzędną jest grunt rolny, a wraz z nim także gospodarstwo rolne i rodzinne gospodarstwo rolne. Również wśród fundamentalnych założeń Wspólnej Polityki Rolnej wymienia się gospodarstwo rodzinne jako podstawową jednostkę produkcyjną[578]. Obecnie można odnieść wrażenie, że ochronę gospodarstw rodzinnych ustawodawcy uzasadniają urzeczywistnieniem innych postulatów, takich jak dostęp do zdrowej i ekologicznej żywności, a w szerszym wymiarze do zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego kraju. Dwa ostatnie postulaty mogą być zdaniem ustawodawcy zrealizowane dzięki temu, że gospodarstwa rolne będą prowadzone przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach. Stąd wprowadzenie głównej zasady, że nabywcą nieruchomości rolnych może być tylko rolnik indywidualny. Rolnik ten powinien prowadzić gospodarstwo osobiście, co nawiązuje do tradycji i ma urzeczywistnić prawidłowe, zgodne z przeznaczeniem wykorzystanie nieruchomości rolnych. Gospodarstwo prowadzone przez rolnika indywidualnego nie powinno przekraczać powierzchni 300 ha użytków rolnych, co ma zapobiegać nadmiernej koncentracji gruntów rolnych. Wskazana powierzchnia została określona przez ustawodawcę dość arbitralnie i nie jest wiadomym dlaczego akurat 300 ha ma stanowić górną granicę. Warto dodać, że z jej przekroczeniem wiążą się konsekwencje dotyczące statusu rolnika indywidualnego i stosowania ograniczeń w przypadku nabywania kolejnych nieruchomości rolnych. Podmiot taki będzie traktowany jak każdy inny nabywca, nie rolnik indywidualny. W konsekwencji definicja rodzinnego gospodarstwa rolnego uzupełnia się z definicją rolnika indywidualnego, bowiem jedynie rolnicy indywidualni mogą prowadzić gospodarstwa rodzinne, które są z kolei jedyną formą prowadzenia działalności rolniczej przez rolników indywidualnych. Można odnieść wrażenie, że ustawodawca zupełnie

[578] Por. A. Jurcewicz, B. Włodarzczyk, *Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej* w: *Prawo rolne*, oprac. red. P. Czechowski, Warszawa 2022, s. 87.

pomija fakt, że dobra jakościowo, a jednocześnie bardziej przystępna cenowo żywność, może być produkowana również w gospodarstwach wieloobszarowych.

Pierwszym instrumentem zastosowanym w u.k.u.r., który odgrywa największą rolę jest prawo pierwokupu. Stanowi ono ingerencję w przysługujące prawo własności. Mimo, iż jako instrument ograniczający własność, zgodnie z wymogiem konstytucyjnym, został uregulowany w ustawie, to przepisy ustawowe nie zawierają żadnych wytycznych, którymi powinien kierować się KOWR podejmując decyzję o wykonaniu prawa pierwokupu. Zdaniem K. Marciniuka, decyzja o skorzystaniu przez KOWR z prawa pierwokupu ma charakter dyskrecjonalny i nie podlega żadnej kontroli[579]. W konsekwencji w doktrynie można spotkać głosy postulujące utworzenie katalogu przesłanek, którymi powinien kierować się KOWR podejmując decyzję o wykonaniu prawa pierwokupu. Zdaniem M. Wiącka aktualna uznaniowość powoduje brak możliwości kontroli rozstrzygnięć co do realizacji pierwokupu[580]. Ponadto sama możliwość kontroli nie jest taka oczywista i zależy od tego jak zostanie zakwalifikowana realizacja przez Skarb Państwa jego uprawnienia. KOWR jest państwową osobą prawną działającą w imieniu własnym, lecz na rzecz Skarbu Państwa. Zgodnie z ustawą Dyrektor Generalny KOWR dysponuje władztwem administracyjnym w zakresie w jakim rozstrzyga o możliwości nabycia nieruchomości rolnej przez inne podmioty niż wskazane w ustawie. „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"[581]. W konsekwencji autor ten stawia pytanie, czy zasadnym byłoby uznanie rozstrzygnięcia Dyrektora Generalnego KOWR w przedmiocie skorzystania z prawa pierwokupu za akt administracyjny - decyzję administracyjną lub inny akt lub czynność z zakresu administracji publicznej dotyczący uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa[582]. Następnie autor ten powołuje się na uchwałę[583] siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 maja 2012 r., w której sąd wypowiedział się następująco: „[z] zasady demokratycznego państwa prawnego należy więc wywieść normę, która stanowi, że gdy ustawodawca nie

[579] Por. K. Marciniuk, *Prawne instrumenty ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomościami rolnymi jako środku kształtowania ustroju rolnego*, Białystok 2019, s. 382.
[580] Por. M. Wiącek, *Konstytucyjne aspekty ograniczeń obrotu nieruchomościami rolnymi* w: red. P. Litwiniuk *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, Warszawa 2016, s. 106 [w:] P. Litwiniuk, *Z problematyki wykonywania prawa pierwokupu nieruchomości rolnej przez Krajowy Ośrodek Wsparcia rolnictwa*, Przegląd Prawa Rolnego 2021, nr 1, s. 74.
[581] P. Litwiniuk, *Z problematyki*…, s. 80.
[582] Por. P. Litwiniuk, *Z problematyki*…, s. 82.
[583] Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 maja 2012 r. II GPS 1/12, Legalis 486537.

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." Wobec powyższego autor ten stwierdza, że zasadnym jest uznanie, iż procedura ustalania konieczności skorzystania z prawa pierwokupu ma charakter postępowania administracyjnego. Kończy się wydaniem aktu z zakresu administracji publicznej, który stanowi podstawę dokonania czynności cywilnoprawnej[584]. Argumentem przemawiającym za przyjętą tezą jest przede wszystkim to, iż przyznanie działaniom KOWRu charakteru postępowania administracyjnego otwiera podmiotom prywatnym drogę do ewentualnego kwestionowania legalności wykonania prawa pierwokupu poprzez przyznanie stronom umowy warunkowej legitymacji na podstawie art. 50 § 1 p.p.s.a. Powyższe niewątpliwie jest potrzebne i uzasadnione. W przypadku pierwokupu wynikającego z ustawy podmioty objęte tym prawem nie są równe. Nierówność potęgują szczególne warunki realizacji uprawnienia oraz niejasne przesłanki uzasadniające jego realizację. Brak możliwości zakwestionowania legalności wykonania przez KOWR prawa pierwokupu jeszcze bardziej pogłębia te dysproporcje, a nadto stawia podmioty zobowiązane ustawowo i osoby trzecie w gorszym położeniu aniżeli przy pierwokupie wynikającym z czynności prawnej.

Brak jasnych kryteriów stosowania prawa pierwokupu w stosunku do spółek kapitałowych prawa handlowego jest tym bardziej niezrozumiały. Pierwokup dotyczy wszystkich spółek a nie tylko tych, których działalność jest związana z rolnictwem. Wprawdzie wprowadzenie kryterium obszarowego należy ocenić pozytywnie, to w dalszym ciągu mogą mieć miejsce sytuacje, w których nieruchomości rolne będą odgrywały dla spółki marginalne znaczenie. W aktualnym stanie prawnym spółki prawa handlowego są podmiotami, które nie mogą swobodnie nabyć własności nieruchomości rolnej, w przypadku chęci zbycia przez nich nieruchomości rolnych są zobowiązane z prawa pierwokupu, a nadto pierwokupem są objęte akcje i udziały spółek kapitałowych, jeżeli są właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości rolnych o określonej powierzchni. Co więcej również podmioty zagraniczne, zarówno osoby fizyczne jak i prawne, mimo wyłączenia w stosunku do nich konieczności uzyskania zezwolenia na podstawie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, zostały ograniczone niejako wtórnie poprzez przepisy u.k.u.r.

[584] Zob. P. Litwiniuk, *Z problematyki*…, s. 82-83.

Nie budzi wątpliwości fakt, że prawo pierwokupu jest to instrument, który ogranicza przysługujące właścicielowi prawo własności. Powyższe zostało potwierdzone zarówno przed doktrynę, jak i orzecznictwo. Jest to instrument wyjątkowy. Prawo pierwokupu wynikające z badanej ustawy jest instytucją tym bardziej szczególną. Wprawdzie jego konstrukcja jest tożsama jak w przypadku pierwokupu wynikającego z czynności prawnej, lecz odmienny sposób wykonania oraz odmienne skutki w przypadku zawarcia umowy bezwarunkowej, a także dodatkowe uprawnienia Skarbu Państwa powodują, że może być postrzegane jako instytucja zgoła odmienna, jeszcze bardziej wpływająca na sytuację prawną jednostki. Kwestią, która niewątpliwie wymaga oceny jest zgodność obecnych regulacji z przepisami Konstytucji RP. Wątpliwości, co do zgodności z ustawą zasadniczą budzi przede wszystkim brak ścisłych przesłanek wykonywania prawa pierwokupu. Regulacje ustawy w jej najbardziej restrykcyjnej wersji stały się przedmiotem kilku wniosków o stwierdzenie ich zgodności z Konstytucją RP. Wnioski zostały połączone do wspólnego rozpoznania pod sygnaturą K 36/16, lecz do dnia dzisiejszego Trybunał Konstytucyjny się nimi nie zajął.

Chociaż jest to instrument o charakterze reglamentacyjnym, to spośród wszystkich ograniczeń zawartych u.k.u.r. jest tym najbardziej wyważonym. Przede wszystkim jest to instrument prosty, którego zastosowanie jest znane podmiotom stosunków cywilnoprawnych. Jest to też instrument szybki, bowiem skutki jego zastosowania następują od razu. Nie pozostawia stron w długotrwałym stanie niepewności. Strony stosunków cywilnoprawnych mają świadomość swojej sytuacji prawnej związanej z pierwokupem oraz mogą z łatwością przewidzieć skutki związane z jego wykonaniem, ale też naruszeniem. Naruszenie prawa pierwokupu nie godzi z kolei w skutki długofalowe. W razie skorzystania przez uprawnionego z prawa pierwokupu, zbywca nieruchomości rolnej i tak przenosi własność, lecz na inny podmiot. Natomiast potencjalny nabywca ma pełną świadomość swojej sytuacji prawnej i musi liczyć się z tym, że jego transakcja może nie dojść do skutku. Nie zostaje jednak pozbawiony własności, a możliwości nabycia, co z pewnością jest mniej dotkliwe. Ewentualną potrzebę zmian autorka widziałaby w uszczelnieniu tego instrumentu.

Ograniczeniem, które aktualizuje się po dokonaniu zbycia nieruchomości rolnej jest prawo nabycia za zapłatą sumy pieniężnej. Ustawodawca nakazuje stosować do prawa nabycia przepisy dotyczące prawa pierwokupu jednak oba instrumenty zasadniczo się od siebie różnią. Służą realizacji wspólnych celów, o których mowa w ustawie, lecz inny jest moment, w którym wywierają skutki. Prawo nabycia nie działa ograniczająco na właściciela nieruchomości, który realizuje uprawnienie do zbycia przedmiotu własności. Prawo nabycia aktualizuje się już po zawarciu skutecznej umowy, czy też po wystąpieniu skutków nabycia

nieruchomości rolnej na innej podstawie. Wpłynie na stan własnościowy nabywcy poprzez odjęcie prawa własności, za zapłatą równowartości pieniężnej. Jest to instrument, który jeszcze mocniej narusza prawo własności niż prawo pierwokupu, ponieważ pozbawia właściciela prawa własności. Prawo pierwokupu ogranicza w prawie wyboru kontrahenta, lecz nie pozbawia możliwości zbycia. Najbardziej dotkliwe skutki zastosowania prawa nabycia będą dla właściciela wówczas, gdy dopuścimy możliwość jego zastosowania w przypadku zasiedzenia. Wówczas nabywca włada *de facto* nieruchomością rolną jak właściciel od dziesięcioleci, stąd pozbawienie go prawa własności do tej nieruchomości może być po pierwsze bardzo dotkliwe, po drugie cena rynkowa nabycia może nie być ekwiwalentna do utraconego dobra. Należy jednak pamiętać, że wobec zmian wprowadzonych również do kodeksu cywilnego, aktualnie nabyć nieruchomość rolną przez zasiedzenie może jedynie rolnik indywidualny. Prawo nabycia zaktualizuje się wówczas, gdy w wyniku nabycia doszłoby do przekroczenia normy obszarowej. Być może w tym szczególnym przypadku, jakim jest zasiedzenie nieruchomości rolnej, należałoby rozważyć zastosowanie przepisów o wywłaszczeniu, aby złagodzić rygoryzm ustawy i umożliwić chociażby nabywcy uzyskanie nieruchomości zamiennej. Prawo nabycia narusza przede wszystkim zasadę pewności obrotu, a w konsekwencji również pozostałe zasady jak zasadę swobody przepływu kapitału. Porównanie tego instrumentu do wywłaszczenia jest uzasadnione. Pozbawia ono bowiem prawa własności nabywcę nieruchomości rolnej, stwarza niepewność co do tego, czy nabywca utrzyma swoje prawo własności. Pozbawia prawa własności nieruchomości rolnych także spółki osobowe w razie zaistnienia zmian osobowych oraz spółki akcyjne w razie podjęcia uchwały o ubieganiu się o dopuszczenie akcji objętych prospektem do obrotu na rynku regulowanym. Niweczy skutki prawne związane z długoletnim stanem własności. Zasadnym byłoby, o ile nie zniesienie całkowite omawianej instytucji, to taka jej modyfikacja, która nie godziłaby w długofalowe skutki. Rozwiązaniem takim mogłaby być zamiana prawa nabycia na środek kontroli uprzedniej. Wprowadzenie rozwiązania podobnego do prawa pierwokupu, które polegałoby na zawiadamianiu Skarbu Państwa o nabyciu na innej podstawie niż sprzedaż i umożliwieniu złożenia przez Skarb Państwa oferty kupna. Nawet jednak takie rozwiązanie, należałoby ograniczyć tylko do nabycia na podstawie innej umowy, niż umowa sprzedaży i nie rozszerzać go na inne sposoby nabycia.

Pozostałe ograniczenia, takie jak, obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość, a w przypadku osób fizycznych obowiązek osobistego prowadzenia oraz zakaz zbycia i oddania w posiadanie są ograniczeniami

z pewnością mogą działać zniechęcająco na potencjalnych nabywców. Stwierdzić wypada, że te ograniczenia nawiązują wyraźnie do postulatów towarzyszących regulacjom dotyczącym dziedziczenia gospodarstw rolnych. Wówczas dążono do tego, aby gospodarstwa rolne pozostawały w rękach rolników, a paca w gospodarstwie rolnym absorbowała całe rodziny. Gospodarstwa rolne miały stanowić źródło utrzymania dla całej rodziny rolnika. „Jednocześnie we współczesnym piśmiennictwie wyraża się również pogląd, że ochrona ustroju rolnego o określonej strukturze w postaci gospodarstw rodzinnych i odniesienie jej do norm ochronnych z zakresu własności pozwalają twierdzić, iż charakter strukturalny wsi polskiej określono konstytucyjne, zakładając, że prowadzenie produkcji rolnej ma należeć do rodziny w gospodarstwie o stabilnym tytule prawnym do ziemi”[585]. Jednak wprowadzając dodatkowe ograniczenia ustawodawca osiągnął skutek odwrotny od zamierzonego. W związku ze sformułowaniem użytym w ustawie, ustawodawca w rzeczywistości odcina prowadzenie gospodarstwa rodzinnego od rodziny rolnika, podkreśla jego samodzielny charakter[586]. Rolnik powinien zatem prowadzić gospodarstwo osobiście. Takie rozwiązanie nie przystaje do obecnej rzeczywistości. Aktualnie nie jest możliwe przywiązanie rolnika do ziemi. W dobie postępu technologicznego praca rąk własnych jest raczej ograniczona, a praca rolnika w gospodarstwie często sprowadza się do zarządzania tym gospodarstwem. W konsekwencji jednym ze sposobów efektywnego zarządzania powinna być możliwość chociażby oddania nieruchomości w dzierżawę. W Komunikacie wyjaśniającym Komisji w sprawie nabywania gruntów rolnych i prawa Unii Europejskiej[587] wskazano, że dzierżawa może być sposobem na rolnicze wykorzystanie nieruchomości rolnych. Powyższe ograniczenia ocenić należy jako nieprzydatne dla postulowanych celów. Wystarczająca jest główna zasada, że nabywcą może być tylko rolnik indywidualny oraz określenie jego definicji, która zawiera w sobie kryterium obszarowe i kryterium miejsca zamieszkania. Dodatkowe obowiązki i zakazy wydają się być nadmierne i nieproporcjonalne. Jeżeli rolnik indywidualny chce nabyć nieruchomość rolną, z dużą dozą prawdopodobieństwa będzie ją właściwie wykorzystywał i dalej prowadził gospodarstwo rolne, w skład którego ta nieruchomość weszła. Jest to bowiem podmiot, co do którego ustawodawca założył, że daje największą rękojmie właściwego wykorzystania gruntów rolnych. Nie należy jednak zapominać, że najlepsze wykorzystanie nie musi się zawsze wiązać z pracą własnych rąk.

[585] P. Litwiniuk, *Konstytucyjne podstawy polskiego ustroju rolnego* w: *Prawo rolne*, oprac. red. P. Czechowski, Warszawa 2022, s. 68, za: M. Korzycka, *Ustrój rolny państwa polskiego* w: *Instytucje prawa rolnego*, red. M. Korzycka, Warszawa 2019, s. 40.
[586] Zob. P. Litwiniuk, *Konstytucyjne…*, s. 70-71.
[587] (2017/C 350/05).

Może też polegać na oddaniu nieruchomości w posiadanie zależne innym podmiotom w celu jej najwłaściwszego wykorzystania. Ustawodawca wprowadzając powyższy obowiązek i zakazy chciał mieć gwarancję, że postulowane przez niego wartości rzeczywiście będą miały szansę realizacji. Jak najbardziej na plus należy ocenić skrócenie okresu obowiązywania tych ograniczeń. Aczkolwiek w stosunku do zakazu oddania w posiadanie okres pięcioletni również może wydawać się nadmierny. Tym bardziej, że oddanie nieruchomości w posiadanie zależne może być sposobem na jej rolnicze wykorzystanie. Zastanawiać może fakt, że to od osoby fizycznej ustawodawca wymaga prowadzenia osobistego gospodarstwa rolnego. Pomijając zupełnie w tym obowiązku rolnika indywidualnego. Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.k.u.r. 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. Obowiązek osobistego prowadzenia gospodarstwa obowiązuje przez 5 lat. Jest to czas wymagany do uzyskania statutu rolnika indywidualnego. Można zatem pokusić się o konkluzję, że obowiązek z art. 2b u.k.u.r. ma w zamierzeniu ustawodawcy prowadzić, w pewnych sytuacjach do tego, aby osoby fizyczne nabywały status rolnika indywidualnego. Powyższe ma zatem pośrednio zmierzać do realizacji ustawowych postulatów, a także urzeczywistniać zasadę konstytucyjną, zgodnie z którą podstawą ustroju rolnego Rzeczpospolitej Polskiej jest rodzinne gospodarstwo rolne.

W przeważającej mierze pozytywnie należy ocenić możliwość nabycia nieruchomości rolnej za zgodą Dyrektora Generalnego KOWR. Ustawa powinna przewidywać możliwość odstępstwa od ogólnej reguły. Samo wyrażenie zgody nie rodzi żadnych skutków cywilnoprawnych, lecz jest elementem koniecznym, a jego brak może skutkować nieważnością. Omawiany instrument stanowi odstępstwo od ustawowego, generalnego zakazu i podstawowej zasady, że nabywcą nieruchomości rolnej może być tylko rolnik indywidualny. Odstępstwo to jest jak najbardziej pożądane, gdyż umożliwia dynamikę obrotu nieruchomości rolnych. Z treści prawa własności wynika, że uprawniony z tego prawa może nim rozporządzać. Sytuacja, w której nie byłoby możliwości zbycia nieruchomości rolnych z uwagi na brak podmiotów spełniających ustawowe wymogi, jest sytuacją wielce niepożądaną. W razie spełnienia przesłanek zgoda jest wydawana, a w sytuacji braku ich spełnienia należałoby rozważyć możliwość, aby odmowa wyrażenia zgody, była równoznaczna ze złożeniem oferty przez KOWR nabycia nieruchomości rolnej. Takie rozwiązanie

umożliwiłoby wykonanie podstawowego uprawnienia jakim jest zbycie przedmiotu własności. Nikt nie może być przymuszony do posiadania praw podmiotowych. Zasadnym jest zatem umożliwienie zbycia przedmiotu własności, jeżeli taka jest wola właściciela, w możliwie szybkim terminie i w możliwie prosty sposób.

Opisane w akapitach poprzedzających instrumenty zostały wprowadzone w celu realizacji obowiązku wynikającego z konstytucyjnego zapisu rolnego, z postulatów przyjętych przez ustawodawcę, a opisanych w art. 1 u.k.u.r. oraz w preambule do badanej ustawy. Ich zastosowanie zdaniem ustawodawcy powinno przyczynić się do rozwoju gospodarstw rodzinnych, właściwego zagospodarowania ziemi rolnej poprzez umożliwienie ich uprawny i wykorzystywania na cele związane z działalnością rolniczą przez minimum pięć lat od dnia nabycia. Po tym okresie, nawet jeśli nabywca nie będzie już ograniczony zakazem zbycia, czy też oddania nieruchomości w posiadanie, to w dalszym ciągu nabywcą nieruchomości rolnej może być tylko rolnik indywidualny. Wyjątkowo, po uzyskaniu odpowiedniej zgody, nabyć nieruchomość rolną mogą też inne podmioty. Nie powinno jednak budzić wątpliwości, że omówiony obowiązek oraz zakaz ograniczają prawo własności nieruchomości rolnej nie tylko w stosunku do nabytej nieruchomości, ale również w stosunku do prowadzonego przez niego i istniejącego wcześniej gospodarstwa rolnego. Ustawodawca wymusza bowiem konieczność prowadzenia działalności rolniczej przez ustawowy okres pięciu lat. Zezwolenie na wcześniejsze zbycie, które może wiązać się również ze zwolnieniem z obowiązku poddane jest uznaniu administracyjnemu. Na powyższe ograniczenie można też spojrzeć z drugiej strony. Wymóg osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego stoi na przeszkodzie nabyciu nieruchomości rolnej oddanej w dzierżawę. Ogranicza zatem autonomie woli stron stosunku cywilnoprawnego. Nawet zatem rolnik indywidualny, który w myśl ustawy, co do zasady jako jedyny może być nabywcą nieruchomości rolnych doznaje w różnych momentach realizowania swoich uprawnień właścicielskich pewnych ograniczeń. Przypomnieć należy w tym miejscu, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w swoich orzeczeniach uznał osobiste prowadzenie gospodarstwa jako ograniczenie nieproporcjonalne do celu jaki ustawodawca chce osiągnąć. Jak zostało już wskazane w rozdziale trzecim dysertacji instrument ten odbiera możliwość dzierżawy nieruchomości rolnych przez tych rolników, którzy nie dysponują wystarczającymi środkami do ich

nabycia[588]. Słusznie wskazuje się ponadto, że dzierżawa gruntów, w tym przez podmioty zagraniczne, jest czynnikiem który pobudza wzrost w sektorze rolniczym[589].

W art. 9 u.k.u.r. ustawodawca posługuje się pojęciem „nieważności", lecz nie wskazuje charakteru tej. Brak odniesienia chociażby do art. 58 § 1 k.c. rodzić może wątpliwości, czy mamy do czynienia z nieważnością bezwzględną, czy względną. Przyjęta kwalifikacja wpływać będzie na skutki jakie wywoła orzeczenie sądu stwierdzające wystąpienie jednej z tych sankcji. W doktrynie można spotkać poglądy, zgodnie z którymi nieważność z u.k.u.r. ma podobną konstrukcję do sankcji nieważności bezwzględnej z art. 58 § 1 k.c.[590]. Jednak samo podobieństwo konstrukcji nie musi przesądzać o charakterze odrębnie ukształtowanej sankcji nieważności w u.k.u.r. Mając na względzie bogaty dorobek orzecznictwa i doktryny można wskazać, że nie zawsze posłużenie się w treści przepisów pojęciem nieważności oznacza jej formę bezwzględną. Wręcz można wskazać orzeczenia, w których na podstawie dokonania interpretacji całokształtu regulacji prawnej, judykatura dochodzi do wniosku, że użyte przez ustawodawcę pojęcie nieważności oznacza nieważność względną. Zważając właśnie na szczególny charakter regulacji u.k.u.r. zasadne jest zatem pytanie o charakter prawny nieważność uregulowanej w art. 9 u.k.u.r. Nieważność z art. 9 u.k.u.r. nie powinna być utożsamiana z nieważnością bezwzględną z art. 58 k.c. Ustawodawca przewidział raczej możliwość unieważnienia nabycia. Art. 58 k.c. reguluje nieważność bezwzględną tj. nieważność, która istnieje od samego początku i z mocy prawa. Taka nieważność może dotyczyć tylko czynności prawnych. Natomiast rzeczony przepis odnosi się ogólnie do nabycia, które może nastąpić na skutek wielu zdarzeń prawnych, w tym na skutek zasiedzenia, orzeczenia sądu, decyzji organu administracji publicznej oraz na skutek czynności prawnej. Ponadto przewiduje także nieważność oddania w posiadanie. Co więcej w u.k.u.r. przewiduje powództwo o stwierdzenie nieważności, którego charakteru prawnego ustawodawca również nie wyjaśnia. Taka konstrukcja artykułu 9 u.k.u.r. rodzi przede wszystkim trudności interpretacyjne. Narusza stabilność obrotu poprzez możliwość zastosowania nieważności do innych poza czynnością prawną, zdarzeń prawnych. W doktrynie podejmowane są próby wyjaśnienia co ustawodawca miał na myśli, jaki skutek w rzeczywistości chciał osiągnąć poprzez takie sformułowanie przepisu. Wydaje się, że przede wszystkim chciał w sposób najpełniejszy uregulować kwestię skutków niezastosowania się do przepisów u.k.u.r. Artykuł w obecnym kształcie jest niespójny z

[588] Por. sprawa C-452/01 oraz C-370/05.
[589] Por. J. Swinnen, K. van Herck, L. Vranken, *The Diversity of Land Markets and Regulations in Europe, and (some of) its Causes*, The Journal of Development Studies, 2016 r., t. 52, nr 2, s. 2002.
[590] Por. P. Wojciechowski, *Prawo rolne*…, s. 551.

przepisami k.c. oraz wypracowanymi poglądami doktryny i orzecznictwa. Rodzi trudności interpretacyjne i stwarza zagrożenie dla pewności obrotu. A możliwość wytoczenia powództwa na podstawie art. 9 ust. 2 u.k.u.r. przemawia za przyjęciem tezy, że nieważność, o której mowa w art. 9 nie następuje z mocy prawa. Ustawodawca przewidział, być może nie do końca zamierzenie, unieważnialność nabycia, a nie jej nieważność. Za taką konstatacją przemawia także konieczność ochrony zasady pewności obrotu, która w przypadku obrotu nieruchomościami nabiera szczególnego znaczenia. Być może przyczyną powyższych trudności interpretacyjnych jest niefortunne sformułowanie badanego artykułu, a także brak wzięcia pod uwagę charakteru prawnego nieważności. Niewątpliwie badany przepis wymaga interwencji ustawodawcy.

O tym, że przepisy w obecnym kształcie nie są skuteczne i nie osiągają zamierzonych celów świadczą dane statystyczne. Jak pokazują wstępne wyniki powszechnego spisu rolnego przeprowadzonego w 2020 r. ogólna liczba gospodarstw rolnych wynosiła 1,3 mln i uległa zmniejszeniu o 13% w stosunku do liczby z 2010 r. Co istotne mimo zmniejszenia liczby gospodarstw rolnych wzrasta ich średnia powierzchnia[591]. Nie jest to jednak wzrost znaczący. Różnica pomiędzy rokiem 2015 a rokiem 2022 w średniej wielkości powierzchni gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym wynosi 0,83 ha[592]. Liczba gospodarstw rolnych, w tym rodzinnych gospodarstw rolnych nie wzrasta. W ogólnej liczbie gospodarstw rolnych zmalał jednak udział gospodarstw najmniejszych[593]. Powszechny Spis Rolny z 2020 r. był drugim, po wejściu Polski do Unii Europejskiej. Pierwszy został wykonany w 2010 r. Jego wyniki należy zatem rozpatrywać w związku ze zmianami w polskim prawie dotyczącym nieruchomości rolnych w 2016 r.. Już przed ich uchwaleniem wiadomym było, że przepisy te ulegną zaostrzeniu. Mogło to skłaniać do zbywania nieruchomości rolnych przed ich wejściem w życie. Po zaostrzeniu przepisów w 2017 r. do KOWRu wpłynęło 17716 wniosków o wyrażenie zgody na nabycie nieruchomości rolnych o powierzchni łącznej 45700 ha. Dane te dotyczą przypadków, w których nabywcy nie spełniali ustawowych wymogów. Decyzje pozytywne dotyczyły ok 92 % przypadków[594]. W roku 2018 wydano 17152 zgody na nabycie

[591] Dane GUS.
[592] Załącznik do ogłoszenia Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z dnia 15 września 2022 r. oraz OGŁOSZENIE PREZESA AGENCJI RESTRUKTURYZACJI I MODERNIZACJI ROLNICTWA z dnia 21 września 2015 r. w sprawie wielkości średniej powierzchni gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym w poszczególnych województwach oraz średniej powierzchni gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym w kraju w 2015 roku
[593] Dane GUS
[594] Zob. Z. Truszkiewicz, *Kształtowanie*…, s. 223.

w sumie 43890 ha nieruchomości rolnych[595]. Na 1121 umów warunkowych przekazanych do KOWR w 2017 r, prawo pierwokupu wykonano w czterech przypadkach. W 2018 r. KOWR jako uprawniony z prawa pierwokupu został zawiadomiony 1279 razy, a skorzystał z uprawnienia 28 razy[596]. W tym czasie KOWR nie wykonał prawa nabycia ani razu, mimo 221 zawiadomień[597]. „W 2017 r. do KOWR wpłynęło 30 zawiadomień związanych ze zmianami w spółkach osobowych (w roku – 14), z tym że ANR i KOWR nie skorzystały z prawa nabycia w ani jednym przypadku. Jeżeli chodzi o zawiadomienia dotyczące umów zbycia akcji i udziałów w spółkach będących właścicielami i użytkownikami wieczystymi nieruchomości rolnych, ANR i KOWR otrzymały łącznie 1491 zawiadomień (w 2018 r. – 2918 zawiadomień), z tym że prawo pierwokupu wykonano w 138 przypadkach (w 2018 r. w 926), a prawo nabycia w jednym przypadku"[598].

O tym, że przepisy w obecnym kształcie nie wpływają na poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych świadczą również przeprowadzone na terenie województwa warmińsko-mazurskiego badania ankietowe. W okresie od 30 kwietnia 2016 r. do 26 czerwca 2019 r. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa Oddział Terenowy w Olsztynie został zawiadomiony o treści umowy sprzedaży nieruchomości rolnej 158 razy z czego prawo pierwokupu wykonał 12 razy. O treści umowy sprzedaży udziałów i akcji został zawiadomiony 30 razy. W okresie od 26 czerwca 2019 r. do 30 kwietnia 2022 r. został zawiadomiony o treści umowy sprzedaży nieruchomości rolnej o powierzchni powyżej 1 ha aż 7120 razy z czego wykonał prawo pierwokupu 53 razy. O treści umowy sprzedaży udziałów i akcji został zawiadomiony 22 razy. W stosunku do spółek kapitałowych prawa handlowego wykonał prawo pierwokupu tylko raz w ciągu całego okresu łącznie. W okresie od 30 kwietnia 2016 r. do 26 czerwca 2019 r. KOWR OT Olsztyn został zawiadomiony o zawarciu innej umowy niż umowa sprzedaży 74 razy. Natomiast w okresie od 26 czerwca 2019 r. do 30 kwietnia 2022 r. został zawiadomiony 395 razy o zawarciu innej umowy niż umowa sprzedaży w stosunku do nieruchomości rolnej o powierzchni powyżej 1 ha i wykonał prawo nabycia w sumie 1 raz[599].

„Potwierdzeniem, że ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego jest aktem prawnym, który generuje koszty społeczne bez osiągania założonego celu, jakim jest pozytywne

[595] Sprawozdanie z działalności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z 2018 r., Warszawa 2019, s. 56, tab. 17.
[596] Sprawozdanie…s. 59, tab. 18.
[597] Sprawozdanie…, s. 59-60.
[598] Z. Truszkiewicz, *Kształtowanie*…, s. 223, za: Sprawozdanie… .
[599] Zob. Red. J. J. Zięty, J. Dobkowski, A. Bieranowski, *Prawne uwarunkowania obrotu gruntami rolnymi w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, Warszawa 2022, s. 232-235.

oddziaływanie na struktury agrarne, są dane statystyczne za okres od 2015 do 2020 r. Przeciętna powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwie rolnym wzrosła w tym czasie z 9,8 ha do 11,1 ha. Przyrost o 1,3 % ha nastąpił przede wszystkim wskutek wzrostu udziału procentowego gospodarstw o największej powierzchni, tj. 20-49,99 ha (z 6,4 % do 8,0%) i ponad 50 ha (z 1,8 % do 3,0 %). Udział procentowy gospodarstw o powierzchni od 10,0 ha do 19,99 ha w zasadzie nie zmienił się, natomiast zmalał nieco udział gospodarstw rolnych o powierzchni od 1,0 ha do 1,99 ha – o 1,3 %, od 2,0 ha do 4,99 ha – o 1,0 % i od 5,0 ha do 9,99 ha – również o 1,3 %, co może być po części wynikiem przeznaczenia użytków rolnych na cele nierolnicze"[600].

Podsumowując powyższe stwierdzić należy, że w obecnym kształcie u.k.u.r. nie wyważa interesów wszystkich podmiotów. Ograniczenia ukierunkowane na osoby fizyczne, ale również spółki osobowe i kapitałowe prawa handlowego są zbyt restrykcyjne. W wielu przypadkach ingerencja Skarbu Państwa jest wręcz nieuzasadniona. Jako przykład wskazać należy na przyznanie prawa nabycia w przypadku wstąpienia nowego wspólnika do spółki osobowej. W innych sytuacjach ustawa poważnie narusza pewność obrotu oraz zasadę pewności prawa. Jako przykład wskazać można na prawo nabycia przysługujące w przypadku nabycia nieruchomości rolnej przez zasiedzenie. Mimo, iż będzie to sytuacja rzadka można się zastanowić, czy jest w ogóle uzasadniona. Ustawodawca zastosował wyłączenie stosowania przepisów w stosunku do podmiotów publicznych. Obecnie wśród wyłączeń podmiotowych nabycia nieruchomości rolnych znajdują się: spółka której wyłącznym udziałowcem albo akcjonariuszem jest Skarb Państwa, będąca operatorem systemu przesyłowego albo posiadająca koncesję na przesyłanie paliw ciekłych, w rozumieniu ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne[601], spółka, która jest operatorem systemu dystrybucyjnego gazowego w rozumieniu ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne, w przypadku nabycia nieruchomości rolnej na cele związane z budową, modernizacją lub rozbudową systemu dystrybucyjnego gazowego oraz spółkę kapitałową lub grupę kapitałową, o których mowa w art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 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[602], w przypadku nabycia nieruchomości rolnej na cele związane z budową, modernizacją lub

[600] Z. Truszkiewicz, *Kształtowanie*…, s. 224 za: Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2021, tbl. 3(365), s. 467.
[601] Dz.U. z 2022 r. poz. 1385 ze zm.
[602] Dz.U. z 2020 r. poz. 2173.

rozbudową mienia określonego w art. 1 ust. 2 tej ustawy. Podmioty te mogą nabywać nieruchomości rolne o nieograniczonej powierzchni .

Wobec braku skuteczności obecnych regulacji w osiąganiu założonych celów, jak również wobec wielu niedoskonałości legislacyjnych wniosek *de lege ferenda* dotyczy konieczności natychmiastowej zmiany przepisów poprzez ograniczenie instrumentów reglamentujących. Ograniczenie tych instrumentów do jednego, który w sposób najlepszy spełnia swoją rolę byłoby rozwiązaniem właściwym. Mowa o prawie pierwokupu, które jest nie tylko instrumentem skutecznym, ale także instrumentem zapewniającym pewną dozę ochrony podmiotom prawa. Działa ograniczająco, ale też zapewnia względną stabilność obrotu co w przypadku nieruchomości jest kluczowe. Nie narusza również zasady pewności prawa. Instrument ten pozwala na ocenę przez uprawnionego przydatności danej nieruchomości dla realizacji celów ustawowych przed dokonaniem transakcji o czym świadczą też wyniki przeprowadzonych badań ankietowych. Jako powód skorzystania z prawa pierwokupu w przeprowadzonej ankiecie KOWR OT Olsztyn podaje: „zainteresowanie rolników indywidualnych z gminy powiększaniem swoich gospodarstw rodzinnych przy niewielkim areale nieruchomości przeznaczonych do zagospodarowania znajdującym się w zasobie WRSP" Jako przyczyny nieskorzystania z prawa pierwokupu wskazuje m.in.: znikoma przydatność nieruchomości do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie oraz małe zainteresowanie rolników indywidualnych z danej gminy powiększaniem gospodarstw rodzinnych[603].

W obecnym kształcie przepisy u.k.u.r. naruszają prawo własności poprzez działalnie ograniczające właściciela w wykonywaniu uprawnień właścicielskich. Nadto mimo swoich restrykcji nie wpływają realnie na ochronę gospodarstw rodzinnych. Ograniczenia są zatem nadmierne i jest ich za dużo, a ich ilość nie wpływa na urzeczywistnienie ustawowych postulatów. Należy w tym miejscu wskazać na Projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz niektórych innych ustaw, którego wnioskodawcą jest Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w którym jako propozycję zmian w u.k.u.r. przedstawiono przyznanie prawa pierwokupu również w stosunku do udziałów i akcji w spółce dominującej w rozumieniu przepisów k.s.h., która posiada udziały, bądź akcje w spółce, która jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości rolnej o powierzchni co najmniej 5 ha albo nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni co

[603] Por. Red. J. J. Zięty, J. Dobkowski, A. Bieranowski, *Prawne*…, s. 227.

najmniej 5 ha[604] oraz wyłączenie stosowania prawa nabycia do nabycia nieruchomości rolnej przez jednostkę samorządu terytorialnego, Skarb Państwa oraz przez zasiedzenie[605]. Zaproponowano także modyfikację przepisów dotyczących ustalania ceny oraz wartości nieruchomości, tak, aby to ustalenie obejmowało obciążenia. Projektodawca postuluje również, aby za skuteczne uznać nadanie pisma również w placówce podmiotu zajmującego się korespondencji na terenie Unii Europejskiej, a nie tylko w polskiej placówce pocztowej operatora pocztowego w rozumieniu ustawy Prawo pocztowe, jak jest obecnie co jest zgodne z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 27 marca 2019 r. w sprawie C-545/17 Pawlak. Proponowana zmiana dotyczy także brzmienia lit. b w art. 1a pkt 1 u.k.u.r. poprzez określenie, że przepisów ustawy nie stosuje się do nieruchomości rolnych, w których powierzchnia użytków rolnych jest mniejsza niż 0,3 ha. Taką propozycję należy ocenić pozytywnie. Wnioskodawca postuluje także rozszerzenie katalogu przypadków, w których nabycie nieruchomości nie będzie podlegało pod przepisy u.k.u.r. oraz rozszerzenie katalogu osób bliskich. W art. 2a proponuje się dodać wyłączenie dotyczące zbywania nieruchomości rolnych przez jednostkę samorządu terytorialnego, Skarb Państwa w wyniku przekształcenia przedsiębiorcy, bądź spółki cywilnej w spółkę handlową oraz zmodyfikować art. 2a ust. 3 pkt 11 w ten sposób, aby przepisy nie dotyczyły nabycia nieruchomości rolnej w wyniku podziału, bądź łączenia spółek handlowych, a nie jak obecnie, również w wyniku przekształcenia. Postuluje się także dodanie kolejnej przesłanki wyrażenia zgody na nabycie nieruchomości rolnej w postaci określonej procentowo ceny sprzedaży. Proponuje się także wyłączenie ze stosowania obowiązku prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość, tych spośród zbywanych nieruchomości, które przed wejściem w życie nowelizacji u.k.u.r. z dnia 30 kwietnia 2016 r. (a więc przed wprowadzeniem tego obowiązku), objęte były dzierżawą. Autorzy projektu proponują także czasowe ograniczenie obowiązywanie zgody. Zgoda taka byłaby ważna rok od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna. Proponuje się także uregulowanie kwestii kolizji uprawnień oraz rozszerzenie katalogu w przypadków, w których Krajowemu Ośrodkowi działającemu na rzecz Skarbu Państwa nie będzie przysługiwało prawo pierwokupu o sytuację, gdy udziały i akcje zbywane są w celu ich umorzenia. W projekcie nowelizującym u.k.u.r. pojawiła się propozycja zmiany ust. 1 artykułu 9 w ten sposób, że zamiast zwrotu „dokonanie niezgodnie z przepisami ustawy

[604] Por. Projekt ustawy o zmiany ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz niektórych innych ustaw, s. 58.
[605] Por. Projekt ustawy o zmiany ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz niektórych innych ustaw, s. 60, https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12358851/katalog/12872250#12872250, dostęp 8 maja 2023 r. g. 20:19.

jest nieważne” proponuje się zapis „dokonane na podstawie czynności prawnej, niezgodnie z przepisami ustawy jest nieważne”. W uzasadnieniu wskazuje się na potrzebę ujednolicenia podejść różnych organów oraz zapewnienia spójności systemu prawa, co przy obecnym brzmieniu przepisu nie jest możliwe. Autorzy projektu widzą konieczność wyeliminowania wątpliwości, czy orzeczenia sądów i organów administracji publicznej mogą prowadzić do nieważności nabycia prawa własności.

Powyżej wymieniono tylko niektóre postulowane zmiany. Projekt zawiera ponadto wiele zmian porządkowych. Z uwagi na to, że jego procedowanie jest na bardzo wczesnym etapie, trudno przesądzać, jaki będzie ostateczny kształt znowelizowanych przepisów. Stwierdzić jednak należy, że przynajmniej część propozycji stanowi krok w dobrą stronę.

Bibliografia

Literatura:

1. Araszkiewicz M., Mróz D. red., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2010.
2. Banaszak B., *Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
3. Bednarek M., *Mienie. Komentarz do art. 44-55³ Kodeksu cywilnego*, Kraków 1997.
4. Bieluk J., *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2016.
5. Bieluk J., *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, 2019, Legalis.
6. Blajer P. A., Gonet W., *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020
7. Bończak-Kucharczyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, Lex/el. 2022.
8. Breyer S., *Przeniesienie własności nieruchomości*, Warszawa 1975.
9. Brzozowski A., Kocot W. J., Opalski W., *Prawo rzeczowe. Zarys wykładu*, Warszawa 2016.
10. Ciszewski J., Nazaruk P. red., *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, Lex/el 2022.
11. Czech T., *Kształtowanie ustroju rolnego. Komentarz*, WKP 2022, Lex On-line.
12. Czech T., *Kształtowanie ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2022.
13. Czechowski P. red., *Prawo rolne*, Warszawa 2017.
14. Czechowski P. red., *Prawo rolne*, Warszawa 2022.
15. Czechowski P., Korzycka-Iwanow M., Prutis S., Stelmachowski A., *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1999.
16. Drozd E., *Przeniesienie własności nieruchomości*, Warszawa-Kraków 1974.
17. Dybowski T., *Ochrona własności w polskim prawie cywilnym (rei vindicatio -actio negatoria)*, Warszawa 1969.
18. Dybowski T. red., *System Prawa Prywatnego. Prawo rzeczowe*, T. 3, Warszawa 2003.
19. Flaga-Gieruszyńska K., *Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne. System Postępowania Cywilnego*, T. 8, Warszawa 2021, Legalis.
20. Fras M., Habdas M., *Kodeks cywilny. Komentarz*, T. II. *Własność i inne prawa rzeczowe (art. 126-352)*, Warszawa 2018, Lex.
21. Friedman M., *Kapitalizm i wolność*, Gliwice 2018.
22. Garlicki L., Zubik M., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, T. I, Warszawa 2016, Wydawnictwo Sejmowe, Lex.

23. Gniewek E., *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2021, wyd. 10, Legalis.
24. Gniewek E., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2012.
25. Gniewek E., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2014
26. Gniewek E., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2020.
27. Gniewek E. red., *Prawo rzeczowe. System prawa prywatnego*, T. 3, Warszawa 2013.
28. Gniewek E. red., *Prawo rzeczowe. System prawa prywatnego*, T. 3, 2020, Legalis.
29. Gniewek E., Machnikowski P. red., *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2017.
30. Gniewek E., Machnikowski P. red., *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2021.
31. Gniewek E., Machnikowski P. red., *Zarys prawa cywilnego*, Warszawa 2016.
32. Góra-Błaszczykowska A. red., *Kodeks postępowania cywilnego*, T. IA. *Komentarz*, Warszawa 2020.
33. Górecki J., *Prawo pierwokupu. Komentarz do art. 596-602 k.c. i innych przepisów regulujących prawo pierwokupu*, Kraków-Zakamycze 2002.
34. Górecki J., *Umowne prawo pierwokupu*, Kraków-Zakamycze 2000.
35. Gudowski J., *Kodeks cywilny. Komentarz*, T. I, *Część ogólna. Część pierwsza (art. 1-55(4))*, Warszawa 2021.
36. Gutowski M. red., *Kodeks cywilny. Komentarz*, T. I, Warszawa 2016.
37. Gutowski M., *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2019, wyd. 2, Legalis.
38. Gutowski M. red., *Kodeks cywilny. Komentarz*, T. I, Warszawa 2021.
39. Gutowski M., *Kodeks cywilny*, T. I, *Komentarz art. 1-352*, Warszawa 2021.
40. Gutowski M. red., *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2022.
41. Gutowski M., *Nieważność czynności prawnej*, Warszawa 2012.
42. Grzybowski S., *Prawo cywilne. Zarys prawa rzeczowego*, Warszawa 1989.
43. Grzybowski S., *System prawa cywilnego*, T. I, *Część ogólna*, Wrocław 1974.
44. Grzybowski S., *System Prawa Cywilnego*, T. III, Cz. 2, *Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, Wrocław 1976.
45. Hartwich F., *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców. Nowe regulacje ustawowe. Praktyczne porady. Wzory umów*, Warszawa 2004.
46. Horosz P., *Zastaw rejestrowy na papierach wartościowych dopuszczonych do publicznego obrotu*, Kraków 2005.
47. Ignatowicz J., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1976.
48. Ignatowicz J., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2000.
49. Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2022.
50. Jarosz-Żukowska S., *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003.

51. Jaworski J., Prusaczyk A., Tułodziecki A., Wolanin M., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2020.
52. Kaleta K. J., Kotowski A., *Podstawy prawoznawstwa*, Warszawa 2019.
53. Katner W. J. red., *Prawo zobowiązań – umowy nienazwane*, Warszawa 2018.
54. Katner W. J. red., *Prawo cywilne i handlowe w zarysie*, Warszawa 2017.
55. Kawałko A. Witczak H., *Prawo cywilne. Część ogólna*, Warszawa 2021
56. Kawecka-Pysz J., *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców*, Kraków 2004.
57. Klat-Górska E., *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2014
58. Klein E., *Elementy stosunku prawnego prawa rzeczowego*, Wrocław 1976.
59. Kociołek-Pęksa A., Stępień M., *Leksykon socjologii prawa*, Warszawa 2013.
60. Kordasiewicz B., Łętowska E. red., *Prace z prawa cywilnego. Księga pamiątkowa ku czci prof. J. St. Piątowskiego*, Wrocław-Warszawa etc 1985.
61. Kordasiewicz B., *Testamentowe dziedziczenie gospodarstw rolnych*, Wrocław 1978.
62. Korzycka M. red., *Instytucje Prawa Rolnego*, Warszawa 2019.
63. Księżak P., Mikołajczyk J. red., *Nieruchomości rolne w praktyce notarialnej*, Warszawa 2017.
64. Kubiński P. Wołoszko A., *Wybrane zagadnienia prawa cywilnego*, Szczytno 2012.
65. Kurowska T., *Upowszechnienie prawa własności nieruchomości*, Katowice 1994.
66. Lande J., *Nauka o normie prawnej*, Lublin 1956.
67. Lewaszkiewicz-Petrykowska B., (w:) Grzybowski S. red., *System prawa cywilnego. Część ogólna*, T. I., Wrocław etc 1985.
68. Litwiniuk P. red., *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, Warszawa 2016.
69. Longchamps F., *Prawo agrarne*, Warszawa 1949.
70. Łobos-Kotowska D., Stańko M., *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020.
71. Marciniuk K., *Prawne instrumenty ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomościami rolnymi jako środku kształtowania ustroju rolnego*, Białystok 2019.
72. Muras Z., *Podstawy prawa*, Warszawa 2011.
73. Nadler J., *Pojęcie indywidualnego gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Wrocław 1976.
74. Nogalski B., Białas T., Czapiewski M., *Zarządzanie w różnych formach własności*, Gdańsk 1993.
75. Nowacki J., Tobor Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, Kraków 2000.

76. Oleszko A., *Prawo rolne*, Kraków 2004.
77. Osajda K. red., *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2022, Legalis.
78. Osajda K. red. serii, Popardowski P. red. tomu, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2023, Legalis.
79. Pańko W., *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice 2016.
80. Pazdan M., *Bezwarunkowa sprzedaż nieruchomości wbrew umownemu prawu pierwokupu*, (w:) *Obrót nieruchomościami w praktyce notarialnej*, Kraków 1997.
81. Piątowski J. St., *System prawa cywilnego. Prawo spadkowe*, T. IV, Warszawa-Wrocław etc 1986, Ossolineum.
82. Pietrzykowski K., red., *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. II, wyd. 10, Warszawa 2021, Legalis.
83. Prutis S., *Instytucje podstawowe prawa prywatnego (w opozycji do regulacji prawa publicznego)*, Białystok 2018.
84. Radomska E., *Ustawowe prawo pierwokupu nieruchomości*, Toruń 1979.
85. Radwański Z., *Prawo cywilne. Część ogólna*, Warszawa 1996.
86. Radwański Z., Olejniczak A., *Prawo cywilne. Część ogólna*, Warszawa 2011.
87. Radwański Z., Olejniczak A., *Prawo cywilne. Część ogólna*, Warszawa 2021.
88. Radwański Z., Olejniczak A. red., *System prawa prywatnego*, T. 2. *Prawo cywilne. Część ogólna*, Warszawa 2002.
89. Radwański Z., Olejniczak A. red., *System Prawa Prywatnego*, T. 2. *Prawo cywilne. Część ogólna*, Warszawa 2008.
90. Resich Z., *Kodeks cywilny. Komentarz*, T. 1, Warszawa 1972.
91. Rudnicki S., *Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe. Komentarz do Kodeksu cywilnego*, Warszawa 1996.
92. Rudnicki S., *Prawo obrotu nieruchomościami*, Warszawa 1995.
93. Rudnicki S., *Prawo obrotu nieruchomościami*, Warszawa 2001.
94. Rudnicki S., *Własność nieruchomości*, Warszawa 2007.
95. Rzewuski M., *Prawo cywilne*, Warszawa 2021.
96. Safjan M. red., *System Prawa Prywatnego. Prawo cywilne. Część ogólna*, T. I, Warszawa 2007.
97. Safjan M. red., *System Prawa Prywatnego. Prawo cywilne. Część ogólna*, T. I, Warszawa 2012.
98. Sawczuk M. red., *Czterdzieści lat kodeksu cywilnego. Materiały z Ogólnopolskiego Zjazdu Cywilistów w Rzeszowie (8-10 października 2004 r.)*, Warszawa-Kraków 2006.

99. Skotnicki K. red., *Własność – zagadnienia ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Łódź 2006.
100. Skowrońska-Bocian E., *Prawo cywilne. Część ogólna. Zarys wykładu*, Warszawa 2005.
101. Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wydanie VII, Warszawa 2013.
102. Stelmachowski A., Czechowski P. red., *Ewolucja pozycji właściciela indywidualnego gospodarstwa rolnego w PRL*, Warszawa 1989.
103. Stelmachowski A., *System Prawa Rzeczowego*, T. 3, Warszawa 2003.
104. Stelmachowski A., *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1984.
105. Stelmachowski A., *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998.
106. Strzelczyk R., *Prawo obrotu nieruchomościami*, Warszawa 2021.
107. Sylwestrzak A. red., *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2022.
108. Szpunar A., *Forma umowy o przeniesienie własności nieruchomości* w: *Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Kazimierza Przybyłowskiego*, Warszawa-Kraków 1964.
109. Szpunar A., *Nadużycie prawa podmiotowego*, Kraków-Warszawa 1947.
110. Wasilkowski J., *Pojęcie własności w PRL, Zarys wykładu*, Warszawa 1969.
111. Wasilkowski J., *Zarys prawa rzeczowego*, Warszawa 1963.
112. Wereśniak-Masri I., *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce*, Warszawa 2011.
113. Winiarz J., *Kodeks cywilny z komentarzem*, T. I, Warszawa 1998.
114. Wolter A., *Prawo cywilne*, 1972.
115. Wolter A., Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2001.
116. Wolter A., Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2020.
117. Wolter A., Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2018.
118. Wronkowska S., *Analiza Pojęcia Prawa podmiotowego*, Poznań 1973.
119. Wróbel A. red., *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, T. 1, Warszawa 2012.
120. Wyrzykowski M., *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, Warszawa 2001.
121. Załucki M. red., *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2019.

122. Załucki M. red., *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2023.
123. Ziembiński Z., *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980.
124. Zięty J. J., *Aktualizacja opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste*, Warszawa 2014.
125. Zięty J. J., Dobkowski J., Bieranowski A. red., *Prawne uwarunkowania obrotu gruntami w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2022.
126. Zoll F., *Prawo cywilne w zarysie. Prawo rzeczowe*, T. II, Kraków 1947.
127. Żyznowski T., *Z problematyki ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego* (w:) *ART ES USUS Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Stanisława Rudnickiego*, Warszawa 2005.

Artykuły:

1. Alexander G.S., *Ownership and obligations: the human flourishing theory of property*, Cornell Law Faculty Publications 2013.
2. Bieniek G., *W sprawie podmiotowych praw rzeczowych w nowym kodeksie cywilnym*, Rejent 2008, nr 2.
3. Bieranowski A., *Dekompozycja konstrukcji zasiedzenia w nowym reżimie ograniczeń nabycia własności nieruchomości rolnej – zagadnienia węzłowe i uwagi de lege ferenda*, Rejent 2016, nr 5.
4. Bieranowski A., *Wykonanie prawa pierwokupu własności nieruchomości rolnej przez ANR*, Rejent 2017, nr 7.
5. Blajer P., *Definicja i status rolnika indywidualnego w świetle nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, Studia Iuridica Agraria 2012, Tom X.
6. Czachórski W., *Odpowiedzialność odszkodowawcza w ramach tzw. ujemnego interesu umowy*, Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny 1968, z. 3.
7. Czechowski P., Niewiadomski A., *Mechanizmy prawne ochrony rolnego charakteru nieruchomości w świetle Rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w UE: jak ułatwić rolnikom dostęp do gruntów?,* Studia Iuridica 2018, LXXVIII.
8. Czerwińska-Koral K., *Pojęcie nieruchomości rolnej jako wyznacznik zasad obrotu nieruchomościami rolnymi*, Rejent 2016, nr 6.
9. Drozd E, *Zagadnienie dopuszczalności ochrony uprawnionego z tytułu prawa pierwokupu przy pomocy art. 59 k.c.*, Palestra 1974, nr 5.

10. Dybowski T., *Rzecz o stosunku prawnym prawa rzeczowego*, Państwo i Prawo, 1978, z. 5.
11. Gajewska E., Iwaszkiewicz P., *Gospodarstwa rodzinne w systemie obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce*, Przegląd Prawa Rolnego 2015, nr 1.
12. Gała P., Łobos-Kotowska D., Stańko M., *Konstrukcja gospodarstwa rodzinnego na tle konstrukcji gospodarstwa rolnego w Kodeksie cywilnym i ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, Przegląd Prawa Rolnego 2021, Nr 2.
13. Gniewek E., *O prawie własności - w kontekście prac Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego*, Rejent 2008, nr 2.
14. Gonet W., *Obrót akcjami, udziałami spółek kapitałowych będących właścicielami nieruchomości rolnych – wybrane zagadnienia*, Palestra 2021.
15. Górecki J., *Nowe ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi*, Państwo i Prawo 2003, nr 10.
16. Górecki J., *Prawo pierwokupu w ustawie o gospodarce nieruchomościami*, Rejent 1998, nr 12.
17. Górecki J., *Wpis umownego prawa pierwokupu do księgi wieczystej i jego wpływ na ochronę tego prawa*, Rejent 1999, nr 9.
18. Grykiel J., *Ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi oraz prawami udziałowymi w spółkach po nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, Monitor Prawniczy 2016, nr 12.
19. Grzybowski S., *Wypowiedź normatywna oraz jej struktura formalna*, Zeszyty Naukowe UJ, Kraków 1961.
20. Gurgul S., *Czy nieruchomość może być niczyja?*, Nieruchomości, rok 2017, nr 6.
21. Komarowska M., *Nowa funkcja Biuletynu Informacji Publicznej wynikająca z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, Studia Iuridica Agraria 2016, Tom XIV,
22. Komarowska M., *Obowiązek zawiadomienia o nabyciu własności nieruchomości rolnej wynikający z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, Studia Iuridica Lublinesia 2017, vol. XXVI.
23. Kondek M. J., *Czy jest możliwe zrzeczenie się własności nieruchomości?*, Studia Iuridica 2010, 52.
24. Kordela M., *Systemowość aksjologiczna prawa*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Przegląd prawa i administracji" 2016, nr 104.
25. Kunicki A., *Zakres skuteczności prawa pierwokupu*, Nowe Prawo 1966, z. 12

26. Kurowska T., *Ochrona gospodarstwa rodzinnego – uwagi de lege lata i de lege ferenda,* Studia Iuridica Agraria 2010, T. VIII.
27. Kwik M., *Problematyka umownego prawa pierwokupu,* Roczniki Administracji i Prawa 2013, nr 13.
28. Lewandowska E., *Prawo pierwokupu przysługujące podmiotom publicznym – rozważania na gruncie Kodeksu cywilnego,* Studia Prawno-Ekonomiczne 2016, I. C.
29. Lichorowicz A., *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, Kwartalnik Prawa Prywatnego 2004, nr 2.
30. Lichorowicz A., *Nowy etap rozwoju polskiego modelu dziedziczenia gospodarstw rolnych,* Państwo i Prawo, 1991.
31. Lichorowicz A., *O instytucji rodzinnego gospodarstwa rolnego – de lege ferenda*, Rejent 1996, nr 7-8.
32. Lichorowicz A., *Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej*, Przegląd Legislacyjny 2004, nr 3.
33. Litwiniuk P., *Z problematyki wykonywania prawa pierwokupu nieruchomości rolnej przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa*, Przegląd Prawa Rolnego 2021, nr 1.
34. Łętowska E., *Prawo do rzeczy w art. 59 Kodeksu cywilnego*, Kwartalnik Prawa Prywatnego 1997, nr 3.
35. Łętowska E., Łętowski J., *Wykonanie prawa pierwokupu przysługującego państwu*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1964, nr 10.
36. Madej W., *Formalne przesłanki ustanowienia prawa pierwokupu nieruchomości*, Rejent 2021, nr 3.
37. Malarewicz-Jakubów A., *Klauzule generalnie i zasady słuszności*, Białostockie Studia Prawnicze, 2014, z. 17.
38. Oleszko A., *Uznanie rodzinnego gospodarstwa rolnego jako konstytucyjnej podstawy polskiego ustroju rolnego. Uwagi do Konstytucji z 2 kwietnia 1997,* Rejent 1997, nr 5.
39. Pawłowski S., *Wywłaszczenie z mocy prawa (ex lege) a nacjonalizacja – refleksje w przedmiocie publicznoprawnych ingerencji w prawo własności*, Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny, rok LXXXI , z. 1.
40. Piątowski J. St., Kordasiewicz B., *Dziedziczenie gospodarstw rolnych de lege ferenda*, Państwo i Prawo 1981, z. 8

41. Pistol T.. *Instytucja wywłaszczenia a prawo do własności jako prawo człowieka*, Państwo i Społeczeństwo 2010, nr 1.
42. Ptaszyk M.. *Nowe zasady obrotu nieruchomościami rolnymi inter vivos*, Państwo i Prawo 1991, z. 7.
43. Puślecki D., *Prawne pojęcie gospodarstwo rodzinnego*, Stowarzyszenie ekonomistów rolnictwa i agrobiznesu, Roczniki Naukowe 2016, Tom XVIII, z. 2.
44. Radwański Z., *Czy klauzula generalna społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa powinna określać treść prawa własności*, w: *Ars et usus. Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Stanisława Rudnickiego*, Warszawa 2005,
45. Radwański Z., *Najem lokali w świetle przepisów Kodeksu cywilnego a prawo lokalowe*, Państwo i Prawo 1966, nr 2.
46. 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.
47. Rudnicki S., *Pojęcie nieruchomości gruntowej*, Rejent 1994, nr 1.
48. Skorupa P., *Normatywne modele sankcji nieważności bezwzględnej, a nieistniejąca czynności prawna*, Studia Prawnicze 2010, z. 1.
49. Sobolewski P., *Kompetencja do dokonania czynności prawnej jako przesłanka jej prawnej doniosłości*, Przegląd Prawa Handlowego 2009, nr 2.
50. Stańko M., *Prawo nabycia w świetle nowej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, Przegląd Prawa Rolnego 2015, nr 2.
51. Stefańska K., *Pojęcie "nieruchomość rolna" i "gospodarstwo rolne" w ujęciu kodeksu cywilnego i ich znaczenie dla legislacji prawnorolnej*, Studia Iuridica Agraria 2009, Tom VII.
52. Stoksik J., *Społeczno-gospodarcze przesłanki ograniczeń obrotu nieruchomościami rolnymi*, Młody Jurysta 2018/2 – numer specjalny – *Obrót gruntami rolnymi w polskim systemie prawnym*.
53. Suchoń A., *Pojęcie nieruchomości rolnej, gospodarstwa rolnego i działalności rolniczej w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego - wybrane kwestie z praktyki notarialnej*, Przegląd Prawa Rolnego 2019, Nr 2(25).
54. Swaczyna B., *Prawne wyodrębnienie gruntu na powierzchni ziemi*, Rejent 2002, nr 9.
55. Swinnen J., van Herck K., Vranken L., *The Diversity of Land Markets and Regulations in Europe, and (some of) its Causes*, The Journal of Development Studies 2016 r., t. 52.

56. Szlachta B., *Aksjologia konstytucji RP z 1997 roku. Perspektywa badacza myśli politycznej*, „Przegląd Konstytucyjny" 2017, nr 6.
57. Szpunar A., *Skutki wpisu umownego prawa pierwokupu do księgi wieczystej*, Rejent 2012, nr 7.
58. Sztyk R., *Podstawowe zasady kształtowania ustroju rolnego*, Rejent 2003, nr 5.
59. Szymczyk P., *Nabywanie nieruchomości rolnych w świetle nowelizacji przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego*, cz. I, Nieruchomości 2017, nr 3.
60. Szymczyk P., *Nabywanie nieruchomości rolnych w świetle nowelizacji przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego*, cz. II, Nieruchomości 2017, nr 4.
61. Szymczyk P., *Nabywanie nieruchomości rolnych w świetle nowelizacji przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego*, cz. III, Nieruchomości 2017, nr 5.
62. Till E., *O nieważności i bezskuteczności aktów prawnych*, Przegląd Prawa i Administracji 1922.
63. Truszkiewicz Z., *Nieruchomość rolna i gospodarstwo rolne w rozumieniu U.K.U.R.*, Krakowski Przegląd Notarialny 2016, nr 2.
64. Truszkiewicz Z., *Wpływ planowania przestrzennego na pojęcie nieruchomości rolnej w rozumieniu Kodeksu cywilnego*, Studia Iuridica Agraria 2007, t. VI.
65. Wierzbowski B., *Pojęcie nieruchomości rolnej w prawie polskim*, Studia Iuridica Agraria 2005, Tom IV.
66. Wojciechowski P., *Bezpieczeństwo żywnościowe a ograniczenia w nabywaniu nieruchomości rolnych w kontekście strategii „Od pola do stołu"*, Przegląd Prawa Rolnego 2021, nr 1 (28).
67. Wojciechowski P., *Wybrane aspekty ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi w prawie polskim w kontekście unijnej zasady swobody przepływu kapitału*, Przegląd Prawa Rolnego 2020, nr 2 (27).
68. Wolak G., *Zakres związania sądu żądaniem wniosku w sprawie o stwierdzenie nabycia własności przez zasiedzenie*, Krakowski Przegląd Notarialny 2017, nr 3.
69. Wolanin M., *Podstawowe pojęcia nieruchomości i działki gruntu – cz. I – pojęcie nieruchomości*, Nieruchomości 2017, nr 4.
70. Wolanin M., *Podstawowe pojęcia nieruchomości i działki gruntu. Cz. II -pojęcie działki gruntu*, Nieruchomości 2017, nr 5.
71. Wyżyn-Urbaniak K., *Sposoby ochrony uprawnionego z tytułu umownego prawa pierwokupu*, Rejent 1996 nr 10.

72. Zieliński T., *Znaczenie terminu nieważność w języku prawniczym*, Krakowskie Studia Prawnicze 1970, t. III.
73. Zięty J. J., Pawlak B., *Zrzeczenie się użytkowania wieczystego – dopuszczalność, forma oraz skutki prawne*, Rejent 2011, nr 2.

Orzecznictwo:

1. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 6 listopada 2007 r. 22531/5, Legalis 12235.
2. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 17 grudnia 2015 r. 16255/08, Legalis 2554557.
3. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 6 marca 2018 r. w sprawach C-52/16 i C-113/16
4. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 3 października 2006 r. C-452/01
5. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 25 stycznia 2007 r. C-370/05
6. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 21 grudnia 2016 r. C-201/15.
7. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 6 marca 2018 r. w sprawach C-52/16 i C-113/16.
8. Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 marca 1993 r., W 13/92, Legalis 10156.
9. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2000 r. P 11/98, Legalis 46357.
10. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 r. P 4/99, Legalis 49437.
11. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2001 r. SK 22/01, Legalis 50916.
12. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 czerwca 2005 r. P 25/02, Legalis 69111.
13. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 marca 2010 r. K 8/08, Legalis 212058.
14. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 czerwca 2015 r. K 25/12, Legalis 1259772.
15. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 maja 1990 r. K 1/90, Legalis 10056.
16. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 czerwca 1990 r., K 2/90, Legalis 10062.
17. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 29 marca 1952 r. sygn. akt C 1521/51, OSNCK 1953/1/5, Legalis 683909.
18. Uchwała SN z 22 lutego 1960 r., 1Co 34/59, OSN CK 2/1960/31.

19. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 14 listopada 1963 r. III CO 60/63, Legalis 12033.
20. Uchwała składu siedmiu sędziów SN z dnia 20 lutego 1967 r. III CZP 88/66, Legalis 12965.
21. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 19 listopada 1968 r. III CZP 100/68, Legalis 13734.
22. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 19 stycznia 1971 r. III CZP 86/70, Legalis 15122.
23. Uchwała SN z dnia 28 marca 1988 r. III CZP 15/88, OSNC nr 7-8/1989, poz. 123.
24. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 30 czerwca 1992 r. III CZP 75/92, OSNC 1993/1-2/12
25. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 22 kwietnia 1994 r. III CZP 189/93, Legalis 28586.
26. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 lutego 1996 r. III CZP 10/96, Legalis 29782.
27. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 30 maja 1996 r. III CZP 47/96, Legalis 30019.
28. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 17 lutego 2004 r. III CZP 116/03, Legalis 61356.
29. Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 18 września 2013 r. III CZP 13/13, Legalis 731228.
30. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 25 czerwca 2008 r. III CZP 53/08, Legalis 100975.
31. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 marca 1968 r. III CRN 41/68, Legalis 13446.
32. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 grudnia 1979 r. III CRN 249/79, Legalis 21827.
33. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 czerwca 2000 r. sygn. akt II CKN 1067/98, OSP 2001/2/27.
34. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 listopada 2001 r. V CKN 536/00, Legalis 304606.
35. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 lutego 2002 r. IV CKN 784/00, OSNC 2003/1/14, Legalis 54730.
36. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 listopada 2002 r., sygn. akt V CKN 1374/00, Legalis 57177.
37. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2003 r. II CKN 1155/00, Legalis 58243.
38. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 listopada 2003 r. sygn. akt V CK 53/03, Legalis 66077.
39. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 stycznia 2004 r. II CK 368/02, Legalis 67925.
40. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 maja 2011 r. IV CSK 534/10, Legalis 416089.
41. Wyrok Sadu Najwyższego z dnia 13 lipca 2011 r. I UK 33/11, Legalis 447339.
42. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 września 2012 r. IV CSK 93/12, Legalis 537348.

43. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2014 r., sygn. akt II CSK 239/13, Legalis 993357.
44. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 lipca 2014 r. II CSK 612/13, Legalis 1044858.
45. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 listopada 2014 r. V CSK 52/14, Legalis 1187095.
46. Wyrok SN z dnia 3 grudnia 2015 r. III CSK 13/15, Legalis 1428719.
47. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 2005 r. V CK 249/05, Legalis 181185.
48. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 lipca 2008 r. II CSK 113/08, Legalis 133168.
49. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 stycznia 2009 r. IV CSK 344/08, Legalis 232463.
50. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 maja 2009 r. II CSK 9/09, Legalis 265856.
51. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 września 2009 r. V CSK 43/09, Legalis 178949.
52. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 2010 r. II CSK 198/10, Legalis 407508.
53. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 2018 r. II CSK 432/17, Legalis 1770782.
54. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 września 2019 r., II CSK 564/17, niepublikowane.
55. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 stycznia 2020 r. V CSK 375/19, Legalis 2617026.
56. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 13 stycznia 1999 r sygn. akt I ACa 774/98, Legalis 48392.
57. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 4 czerwca 2009 r. I ACa 4/09, Legalis 429315.
58. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 22 maja 2014 r. III AUA 1115/13, Legalis 993669.
59. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 25 czerwca 2015 r. I ACa 218/15, Legalis 1360721.
60. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 30 marca 2017 r. I ACa 896/16, Legalis 1595057.

61. Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 maja 2012 r. II GPS 1/12, Legalis 486537.
62. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 marca 2008 r. I OSK 435/07, Legalis 565569.
63. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 lipca 2009 r. I OSK 1032/08, Legalis 225760.
64. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 maja 2012 r. I OSK 450/12, Lex 1264812.
65. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 listopada 2017 r. I OSK 347/16, Legalis 1699787.
66. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 stycznia 2019 r. II OSK 306/18, Legalis 2238080.
67. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 lutego 2022 r. I OSK 1582/21, Legalis 2658214.
68. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 15 kwietnia 2008r. III SA/Kr 663/07, Legalis 197479.
69. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 8 grudnia 2011r. IV SA/Po 558/11, Legalis 482331.
70. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 stycznia 2015 r. II SA/Go 785/14, Lex 1643849.
71. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 29 stycznia 2015 r. II SAB/Ol 159/14, Lex 1634843.
72. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 23 września 2015 r. sygn. akt: II SA/Bd 730/15, Lex 1852243.
73. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 11 maja 2017 r. II SAB/Sz 11/17, Legalis 1635634.

Glosy:

1. Lichorowicz A., Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 2 czerwca 2000 r. II CKN 1067/98, Orzecznictwo Sądów Polskich 2001 nr 2 poz. 27.
2. Litwińska M., Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 16 lutego 1996 r. III CZP 10/96, PPH 1996, nr 11.
3. Skąpski J., Glosa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 października 1989r. K 3/99, PiP 1990, z. 12.

Akty prawne:

1. Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).
2. Konstytucja marcowa - Ustawa z dnia 17.03.1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921 nr 44 poz. 267).
3. Konstytucja kwietniowa – Ustawa konstytucyjna z dnia 23.04.1935 r. (Dz.U. z 1935 r. Nr 30 poz. 227).
4. Konstytucja PRL – Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (Dziennik Ustaw Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1952 r. Nr 33 poz. 232).
5. Ustawa z dnia 7.07.1994 r. Prawo budowlane (Dz.U z 2023 r. poz. 682 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 13.07.1957 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi (Dz.U. 1957 Nr 39, poz. 172).
7. Ustawa z dnia 29.06.1963 r. o ograniczeniu podziału gospodarstw rolnych (Dz.U. 1963 Nr 28, poz. 168).
8. Ustawa z dnia 24.06.1994r. o własności lokali (Dz.U. z 2021 r. poz. 1048).
9. Ustawa z dnia 28.07.1990 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 55 poz. 321).
10. Ustawa z dnia 14.07.1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. 1961 nr 32 poz. 159).
11. Ustawa z dnia 6.071982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U z 2023 r. poz. 146).
12. Ustawa z dnia 28.09.1991 r. o lasach (Dz.U. z 2022 r. poz. 672 ze zm.).
13. Ustawa z dnia 16.09.1982 r. prawo spółdzielcze (Dz.U. z 2021 r. poz. 648 ze zm.).
14. Ustawa z dnia 14.04.2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych ustaw (Dz.U z 2022 r. poz. 507).
15. Ustawa z dnia 29.07.2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2554).
16. Ustawa z dnia 10.04.1997 r. - Prawo energetyczne (Dz.U. z 2022 r. poz. 1385 ze zm.).
17. Ustawa z dnia 18.03.2010 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 (Dz.U. z 2020 r. poz. 2173).
18. Ustawa z dnia 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2329).
19. Ustawa z dnia 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r. 503 ze zm.).
20. Ustawa z dnia 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2409).
21. Ustawa z dnia 5.07.2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych i inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2021 r. poz. 1538 ze zm.).
22. Ustawa z dnia 16.04.1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2022 r. poz. 1233).
23. Ustawa z dnia 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 2023 r. poz. 208 ze zm.).
24. Ustawa z dnia 29.08.1997 r. ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.)
25. Ustawa z dnia 29.07.2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2554).
26. Ustawa z dnia 29.06.1963 r. o ograniczeniu podziału gospodarstw rolnych (Dz.U 1963 Nr 28, poz. 168.).
27. Ustawa z dnia 15.07.1920 r. o wykonaniu reformy rolnej (Dz.U. Nr 70, poz. 462).
28. Ustawa z dnia 28.12.1925 r. o wykonaniu reformy rolnej (Dz.U. z 1926 r. Nr 1 poz. 1).
29. Ustawa z dnia 31.07.1923 r. o scalaniu gruntów (Dz.U. z 1923 r. Nr 92, poz. 718).
30. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (Dz.U. z 2022 r. poz. 2519 ze zm.).
31. Ustawa z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 681 ze zm.).
32. Rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 27.07.2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. z 2021 r. poz. 1390).
33. Rozporządzenie RM z dnia 28.11.1964 r. w sprawie przenoszenia własności nieruchomości rolnych, znoszenia współwłasności takich nieruchomości oraz dziedziczenia gospodarstw rolnych (Dz. U. 1964 Nr 45 poz. 304).

34. Rozporządzenie tymczasowe Rady Ministrów z dnia 1 września 1919 r. normujące przenoszenie własności nieruchomości ziemskich (Dz.U. Nr 73, poz. 428).
35. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27.10.1933 r. Kodeks zobowiązań (Dz.U 1933 Nr 82 poz. 598).
36. Dekret z dnia 11.10.1946 r. prawo rzeczowe (Dz.U 1946 Nr 57 poz. 319).
37. Dekret z dnia 8.10.1946 r. prawo spadkowe (Dz.U. 1946 Nr 60 poz. 328.).
38. Dekret z dnia 8 listopada 1946 r. o postępowaniu spadkowym (Dz.U. Nr 63, poz. 346).

Pozostałe:

1. Stowarzyszenie między Rzecząpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi (Dz.U z 1994 r. Nr 11, poz. 38 ze zm.).
2. Komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie nabywania gruntów rolnych i prawa Unii Europejskiej (2017/C 350/05).
3. Wspólne Stanowisko Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa oraz Krajowej Rady Notarialnej z dnia 27 lutego 2020 r. w sprawie stosowania w praktyce ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.
4. Porozumienie Krajowej Rady Notarialnej z dnia 4 lipca 2016 r.
5. Załącznik nr 1 do Zarządzenie nr 20/16 Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych z dnia 13 maja 2016 r. Wytyczne w sprawie zasad nabywania nieruchomości rolnych do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.
6. Wytyczne wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej w sprawach o dział spadku obejmujący nieruchomość rolną, M. P. z 1960 r. Nr 26, poz. 128 z dnia 23 marca 1960 r., Lex.
7. Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2021.
8. Komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie nabywania gruntów rolnych i prawa Unii Europejskiej (2017/C 350/05).
9. Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw, Druk sejmowy Nr 3298, Sejm VIII kadencji.
10. Druk Sejmu RP VIII kadencji nr 293 z 4 marca 2016 r.
11. Stanowiska Krajowej Rady Notarialnej w sprawie stosowania w praktyce notarialnej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.
12. Sprawozdanie z działalności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z 2018 r., Warszawa 2019.

13. Załącznik do ogłoszenia Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z dnia 15 września 2022 r.
14. OGŁOSZENIE PREZESA AGENCJI RESTRUKTURYZACJI I MODERNIZACJI ROLNICTWA z dnia 21 września 2015 r. w sprawie wielkości średniej powierzchni gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym w poszczególnych województwach oraz średniej powierzchni gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym w kraju w 2015 r.

Dostęp elektroniczny:

1. https://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf
2. https://amnesty.org.pl/wp-content/uploads/2016/04/Miedzynarodowy-Pakt-Praw-gosp-spol-kult.pdf
3. https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/preambula;3961990.html